

DEUTSCHES VERWALTUNGS BLATT

mit Verwaltungsarchiv



Carl Heymanns Verlag Köln Berlin Bonn München

Die Kürzungsordnung

Ein Vorschlag zur Vermeidung von Konsolidierungsschäden

Von Professor Dr. Heinz Grosseckttler, Münster

1. Einführung und Überblick

»Konsolidierungsschäden« kann man in Anlehnung an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung diejenigen Kosten nennen, die einzig und allein daraus entstehen, daß bei der Planung und Durchführung von Konsolidierungsmaßnahmen vermeidbare Fehler begangen werden¹. Konsolidierungsmaßnahmen sind erforderlich, wenn sich – wie in der Bundesrepublik – im öffentlichen Gesamthaushalt ein strukturelles Defizit herausbildet. Cum grano salis versteht man hierunter eine Differenz zwischen den Gesamtausgaben und den Steuereinnahmen, die sich – anders als das konjunkturell bedingte Defizit – auch dann nicht zurückbildet, wenn das Produktionspotential normal ausgelastet ist².

Zur Beseitigung eines strukturellen Defizits kommen im Prinzip besonders drei Gruppen von Maßnahmen in Betracht:

- Steuererhöhungen,
- Kürzungen bei den sogenannten Transferzahlungen (das sind vor allem Subventionen, Pensionen und Renten) und
- Kürzungen bei den Transformationsausgaben, denjenigen Ausgaben also, welche der Erstellung von öffentlichen Leistungen im weitesten Sinne dienen.

Wenn im folgenden von Kürzungen gesprochen wird, sind nur solche der zuletzt genannten Art gemeint. Sie machen sich bei einer Behörde in Form von Reduktionen bei Personal-, Sach- und Investitionsmitteln im Vergleich zur Haushaltsrechnung des Vorjahres bemerkbar. Die Amerikaner sprechen im Falle solcher Kürzungen recht anschaulich von einem »fiscal stress«, dem die betreffende Verwaltung ausgesetzt werde und den sie mit Hilfe eines »cutback management« verarbeiten müsse.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982, Sondergutachten vom 9. 10. 1982, in: ders., Gegen Pessimismus, Jahrgutachten 1982/83, Stuttgart – Mainz 1982, S. 201 ff., Tz. 57.

² Eine genaue Berechnung des strukturellen Defizits ist hier nicht erforderlich. Der Sachverständigenrat berücksichtigt noch einige (z. T. umstrittene) Korrekturposten, vor allem die sogenannte potentialorientierte Kreditaufnahme.

Solch ein Kürzungsmanagement ist aber nicht unbedingt nur in Konsolidierungsphasen erforderlich, sondern kann auch in ganz normalen Wachstumsperioden gefragt sein: immer dann, wenn eine nur temporär auftretende Verwaltungsaufgabe (wie z. B. die Beseitigung von Kriegsfolgelasten) ganz oder teilweise erledigt ist und der damit befaßte Behördenapparat ganz oder teilweise abgebaut werden kann oder wenn die Bevölkerung schrumpft und sich ein Teil der öffentlichen Leistungen deshalb reduzieren läßt. Kürzen ist in solchen Fällen ein Beitrag zur Erhöhung der Flexibilität der Verwaltungsstruktur und der Struktur einer Volkswirtschaft überhaupt, denn Mittel, die z. B. aufgrund eines Rückgangs der Kinderzahl aus dem Erziehungswesen abgezogen werden können, lassen sich auf längere Sicht in anderen Teilen der Verwaltung oder in der Privatwirtschaft nutzbringender einsetzen.

Es dürfte unmittelbar einsichtig sein, daß solche Mittelumschichtungen nicht unproblematisch sind. »Mittel« – das sind u. U. ja auch Menschen, die vielleicht entlassen oder doch jedenfalls versetzt werden müssen. Im folgenden wird zunächst untersucht, wie sich Verwaltungen – unabhängig vom Kürzungsanlaß – verhalten haben, wenn sie mit Kürzungsanforderungen konfrontiert wurden. Aus dieser Analyse der tatsächlichen Kürzungspraxis wird sodann eine Liste typischer Mängel abgeleitet. Hieraus wiederum ergeben sich Verbesserungsvorschläge, die darin gipfeln, die Bundeshaushaltsordnung und die damit korrespondierenden Vorschriften um eine (möglichst mit der Mittelfristigen Finanzplanung verzahnte) Kürzungsordnung zu erweitern.

2. Die heutige Kürzungspraxis und ihre Mängel

2.1 Übersicht über die stilisierten Fakten

Will man Literatur über das Verhalten der Praxis im Falle von Kürzungszwängen finden, so empfiehlt es sich, auf folgende Stichworte zu achten: Aufgabenkritik, cutback management, Haushaltskonsolidierungen, Haushaltskürzungen und Sparmaßnahmen³. Versucht man einmal,

³ Aus der deutschen Literatur seien genannt: *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST)*, Verschiedene Berichte unter den Stichworten »Aufgabenkritik« und »Haushaltskonsolidierung«, vor allem die Berichte Nr.:

etwas Ordnung in die Fallstudien zu bringen, auf die man unter diesen Stichworten stößt, so zeigt sich, daß Verwaltungen bei »fiscal stress« typischerweise nach einem *Drei-Phasen-Schema* verfahren (vgl. Übersicht 1)⁴:

21/1974; 16/1975; 20 u. 25/1976; 14–17/1982; 4, 6, 11, 13–16, 22 u. 24/1983; E. Mading, Aufgabenkritik, in: *Institut für Kommunalwirtschaft der Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), Reform kommunaler Aufgaben, Bonn 1978, S. 196 ff.; R. Vaubel, Alternative Ansätze zur Kürzung von Staatsausgaben, *Wirtschaftsdienst*, 62. Jg. (1982), S. 43 ff.; ders., Die deutschen Staatsausgaben: Wende oder Anstieg ohne Ende?, *ORDO*, Bd. 35 (1984), S. 3 ff.; H. Zimmermann, Kürzungsmanagement: eine neue kommunalpolitische Aufgabe?, *Wirtschaftsdienst*, 62. Jg. (1982), S. 296 ff. Hinweise auf amerikanische Erfahrungen findet man in den eben genannten Aufsätzen von

R. Vaubel und H. Zimmermann und in: *Congressional Budget Office*, Reducing the Federal Budget: Strategies and Examples, Washington D. C. 1980 (U. S. Government Printing Office); D. N. Laband, Federal budget cuts: Bureaucrats trim the meat, not the fat, *Public Choice*, Vol. 41 (1983), S. 311 ff.; ders., Federal budget cuts: Rejoinder, *Public Choice*, Vol. 45 (1985), S. 221 f.; M. L. Marlow, Federal budget cuts: Bureaucrats trim the meat, not the fat: Comment, *Public Choice*, Vol. 45 (1985), S. 215 ff.

4 Die Beispiele in dieser Übersicht stammen vorwiegend aus dem Bereich der Reaktionen von Gemeinden auf »fiscal stress«. Auf diesem Gebiet liegen die meisten Untersuchungen vor. Literaturhinweise findet man bei H. Grossekettler, Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan. Ein Vorschlag zur Technik der Kürzung von Staatsausgaben und zur Ergänzung des Haushaltsrechts, *FinArch.*, Bd. 41 (1983), S. 14 ff., hier speziell S. 16.

Übersicht 1 *Stilisierte Fakten des traditionellen Kürzungsverhaltens I: typische Kürzungsphasen*

Phase	Unter den Führungskräften vorherrschende Meinung über die noch zu erwartende Dauer der Krise für ...	Als »weich« empfundene Maßnahmen sind ...	Beispiele für typische Maßnahmen
	... den übergeordneten Haushalt	... den eigenen Bereich	
1	mittel- bis langfristig	kurzfristig	... so reichlich vorhanden, daß der innere Dienstablauf von Störungen freigehalten werden kann und keine Abstriche an Projekten gemacht werden müssen, die als wesentlich betrachtet werden.
2	langfristig	mittelfristig	... kaum noch vorhanden, so daß auch der innere Dienstablauf in Mitleidenschaft gezogen werden muß und Abstriche an wesentlichen Projekten in Kauf genommen werden müssen.
3	langfristig	langfristig	... ebenso wie mittelschwere Anpassungsmaßnahmen nicht mehr vorhanden, so daß strukturelle Änderungen und endgültige Streichungen wesentlicher Projekte akzeptiert werden müssen.

In der *ersten Phase* hofft man, daß jedenfalls der *eigene* Bereich noch relativ ungeschoren davonkommt. Man behilft sich deshalb mit Maßnahmen, die bei der »Streßbewältigung« gleichsam nur zu einer Atempause, nicht aber zu wesentlichen Einschränkungen führen. Typische Beispiele sind das Aufschieben von Investitionen oder das Unterlassen von Wartungsarbeiten, und dies auch dann, wenn das nur sparsam (also liquiditätsschonend), nicht aber wirtschaftlich ist, weil zukünftige Perioden mit überproportionalen Zusatzkosten belastet werden.

- In der *zweiten Phase* muß man auch bereits als unangenehm empfundene Maßnahmen akzeptieren, kann endgültige Strukturänderungen aber noch hinausschieben. Typische Maßnahmen sind Einkaufs- und Einstellungsstopps.
- Erst in der *dritten Phase* werden auch Änderungen der inneren Struktur einer Verwaltung (und damit auch der Machtverteilung) und endgültige Kürzungen im Sinne eines Abbaus von Verwaltungspotential akzeptiert; es kommt also zu einer realen Krisenbewältigung.

Bemerkenswert an diesen Phasen ist, daß die Einschätzung der voraussichtlichen Krisendauer und der Härte der

erforderlichen Anpassungsmaßnahmen für die jeweils übergeordnete Gesamtheit typischerweise pessimistischer ist als diejenige für den eigenen, engeren Bereich. Jeder hofft also, daß jeweils die anderen die Anpassungslast tragen müssen und daß man selbst jedenfalls dann einigermaßen ungeschoren über die Runden kommt, wenn man sich nur lange genug noch so eben durchwursteln kann. Eine solche Anreiz- und Erwartungskonstellation ist für die tatkräftige Bewältigung der anstehenden Probleme nicht gerade förderlich. Sie stellt gleichwohl ein bekanntes Phänomen dar: Es geht, wie es in der ökonomischen Fachsprache heißt, um die Bekämpfung von sozialen Fehlanreizen, welche zur Gruppe der sogenannten »*common pool-Probleme*« und speziell zur Gruppe der »*Allmendeprobleme*« gehören. Vom »*common pool*« spricht man, weil sich die Fehlanreize daraus ergeben, daß die Lösung eines anstehenden Problems aus der *Summe* der Lösungsbeiträge aller Beteiligten resultieren soll, daß diese Einzelbeiträge also gleichsam und frei übersetzt »in einen Topf geworfen werden«; auf die Allmende wird dagegen hingewiesen, weil in solchen Situationen Ansprüche an ein Kollektivgut (hier an das Gesamtbudget einer betrachteten Verwaltungseinheit) zurückgeschraubt werden sollen, weil also etwas ähn-

liches wie beim Schutz einer Allmende vor Übernutzung erreicht werden soll⁵.

Der Grund für das Auftreten von Fehlanreizen und speziell Allmendeproblemen ist in zwei Tatsachen zu sehen: erstens darin, daß Verwaltungsangehörige keine reinen Altruisten, sondern ebenso egoistisch sind wie alle anderen Menschen auch, und zweitens darin, daß der Kürzungseffekt für eine Behörde ein »common pool« ist und niemand von dem Entlastungseffekt ausgeschlossen werden kann, den Einsparungen anderer für die Behörde als Ganzes mit sich bringen. Die typische Folge eines solchen Zusammentreffens von Egoismus und Nichtexkludierbarkeit ist eine »Hannemann-geh'-Du-voran-Haltung« – hier beim Angehen des Kürzungsproblems. Damit bin ich bei der Kritik der in der Praxis üblichen Verfahren angelangt; bevor ich mich dieser intensiver zuwende, möchte ich aber noch ein konkretes Kürzungsbeispiel betrachten.

2.2 Ein konkretes Kürzungsbeispiel

Das folgende Beispiel hat den Zweck, das vorstehende Phasenschema (welches sich übrigens aus einem allgemeineren *Phasentheorem des Organisationsverhaltens* ableiten läßt⁶) zu veranschaulichen und damit gleichzeitig die nachfolgende Mängelanalyse verständlicher zu machen. Alle Kürzungsmaßnahmen, die ich aufführen werde, sind in den letzten Jahren auf der Ebene der Länder vorgekommen; zur Verdeutlichung habe ich aber Beispiele aus *verschiedenen* Bundesländern aufgegriffen und sie z. T. auch vergrößert.

Ausgangspunkt des Beispiels seien Krisenindikatoren, die sich in der Mittelfristigen Finanzplanung eines Beispiel-Bundeslandes von Jahr zu Jahr verdichten: Einem steigenden Ausgabentrend steht ein umgekehrter Trend bei den Steuereinnahmen gegenüber. Der Finanzminister gibt dies im Kabinett zu bedenken und verlangt von seinen Kollegen Untersuchungen über Kürzungsmöglichkeiten sowie allgemeine Sparappelle für ihren Bereich. Es geschieht jedoch nichts Substantielles. Als die Kreditaufnahme die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben für Investitionen überschreitet und die Opposition mit einer Klage wegen des Verstoßes gegen einen Artikel der Landesverfassung droht, der (wie in NW z. B. Art. 83 LVVerf.) dem Art. 115 GG entspricht und solch eine Überschreitung nur im Falle einer konjunkturellen Krise erlaubt, sieht sich der Finanzminister gezwungen zu handeln. Er setzt im Kabinett folgende Maßnahmen durch:

- Verkauf von als weniger wichtig erachteten Landesbeteiligungen an Versorgungsunternehmen;
- Umwandlung von allgemeinen Zuweisungen an die Kommunen in Investitionszulagen mit dem doppelten Zweck, die Investitionssumme des Landes und damit seinen legalen Rahmen für Kredite zu erhöhen und davon zu profitieren, daß die Gemeinden aufgrund von finanziellen Engpässen sowieso schon Investitionen hin-

ausschieben und einen Teil der Zuweisungen deshalb vermutlich nicht abrufen werden können;

- Sperrung aller freiwerdenden Stellen für ein halbes Jahr;
- Einfrieren aller Bauerhaltungsansätze im Haushaltsentwurf trotz Preissteigerungen auf dem Vorjahresstand;
- Anordnung zusätzlicher Zwangsreserven bei allen mittelanzweisenden Stellen. Diese Zwangsreserven sind in der Haushaltsordnung nicht vorgesehen, gleichen im Endeffekt aber einer Haushaltswirtschaftlichen Sperre (§ 41 BHO). Sie werden in den folgenden Jahren zu einer ständigen Einrichtung und jeweils etwa zwei bis drei Wochen vor Rechnungsschluß in der Hoffnung aufgehoben, daß die mittelverausgabenden Stellen nicht schnell genug reagieren können und ein Teil der Ausgabeermächtigungen dadurch verfällt.

Alle eben geschilderten Maßnahmen sind typisch für die *Phase 1 der heutigen Kürzungspraxis*. Es ist unmittelbar ersichtlich, daß sie nur eine vorübergehende Atempause bringen können und zur endgültigen Bereinigung längerfristiger Ungleichgewichte ungeeignet sind. Nach zweijähriger Dauer der Phase 1 beginnt in unserem Beispielland denn auch die *Phase 2*:

- Man einigt sich im Kabinett auf die Streichung von geplanten Straßenbauprojekten und darauf, daß einige Ressortetats auf dem bisherigen Stand eingefroren werden sollen. Hierzu gehört auch der Etat des Wissenschaftsministers.
- Der Etat dieses Ministers ist u. a. ausgesucht worden, weil es eindeutig zu viele Studenten für das Lehramt gibt und weil man trotz des allgemein noch anschwellenden Studentenberges auch im Hinblick auf einen späteren Rückgang der Studentenzahlen Kürzungsmöglichkeiten vermutet. Da der Wissenschaftsminister einerseits aber neue Kliniken ausstatten muß, die vor langer Zeit in Angriff genommen und nunmehr bezugsreif geworden sind, und da er andererseits noch keinen ausgearbeiteten Kürzungsplan für den übrigen Teil seines Haushaltes hat, verfügt er bis zur Ausarbeitung eines endgültigen Anpassungsplanes folgende Maßnahmen: Streichen von kurz zuvor errichteten Forschungsförderungsfonds, Kürzung der Mittel für die zentralen Universitätsbibliotheken, Sperrung aller freiwerdenden Dauerstellen bis zur Ausarbeitung des endgültigen Kürzungskonzepts und Einfrieren aller übrigen Ansätze auf dem Vorjahresniveau.
- In den Gemeinden des betrachteten Landes ist gleichzeitig die Haushaltsanspannung aufgrund der Beschneidung der Schlüsselzuweisungen einerseits und des Anschwellens der Sozialhilfeausgaben andererseits so stark geworden, daß man sich zu drastischen Maßnahmen entschließen muß. Das geht sogar so weit, daß eine Gemeinde ihr erst kürzlich errichtetes, defizitäres Freibad wieder zuschüttet.

Nach weiteren zwei Jahren hat man im von uns betrachteten Wissenschaftsministerium ein Sanierungskonzept ausgearbeitet, und es beginnt die *Phase 3*:

- Für alle Fachbereiche, die etwas mit der Lehrerausbildung zu tun haben, werden Kürzungen bei bestimmten Personal- und Sachtiteln um regional unterschiedliche Prozentsätze verfügt. Hierdurch überflüssig geworden Personal soll nach späterer Anweisung des Ministeriums versetzt werden. Die zentrale Fixierung der Kürzungstitel führt zu Unwirtschaftlichkeiten, und die

5 Die heute etwas altertümlich klingende Bezeichnung »Allmendeproblem« geht darauf zurück, daß die hiermit gemeinten sozialen Fehlanreize in der Wirtschaftsgeschichte erstmals bei der Nutzung der (von den Gemeindeangehörigen als »frei« betrachteten) Allmenden des Mittelalters auftauchten. Das gleiche Problem trat dann vor der »Einzäunung« (also Aneignung) des »freien« Weidelandes in Amerika in Erscheinung und begegnet uns heute in vielfacher Weise beim Umweltschutz.

6 Vgl. hierzu H. Grosseckler, Grundlagen der Politischen Ökonomie. Antithesen zu einem gleichnamigen Buch von Peter Bernholz, FinArch., Bd. 32 (1974), S. 508 ff., hier S. 518 ff.

- Unsicherheit über eventuelle Versetzungen löst neben rechtlichen Bedenken große Unruhe aus und hat zur Folge, daß die Einwerbung von Drittmitteln für neue Forschungsprojekte und die Zahl der angefangenen Dissertationen stark sinken.
- Einige erst kürzlich errichtete zentrale Forschungseinrichtungen des Landes werden ohne detaillierte Stillestellungsuntersuchungen geschlossen.
 - Die neuerrichteten Kliniken – u. a. mit herzchirurgischen Einrichtungen, für die in Deutschland ein Engpaß besteht – werden nur z. T. mit Personal ausgestattet, obwohl die erforderlichen Apparate bereits vorhanden sind. Damit möchte ich die Konkretisierung der phasentypischen Maßnahmen beenden und zur Mängelanalyse übergehen.

2.3 Mängelanalyse

Welche vermeidbaren Mängel kann man im vorstehenden Beispiel konstatieren? Ich meine, es sind hauptsächlich die folgenden (vgl. Übersicht 2):

Übersicht 2 *Stilisierte Fakten des traditionellen Kürzungsverhaltens II: typische Mängel von Kürzungsstrategien*

Mängeltyp	1. Vorbereitungs-mängel	2. Anreizmängel	3. mangelhafte Vertikalabstimmung	4. mangelhafter Planungsumfang
<i>Mängelbeschreibung</i>	Es gibt kein durchdachtes und der Verwaltung in der Ausbildung vermitteltes Verfahren zur Durchführung von Kürzungsstrategien, das einen sowohl in sachlicher (Ressortquerschnitt) als auch zeitlicher Hinsicht (Periodenfolge) geordneten Rückzug erlaubt.	1. Allmendeproblem im Kabinett: taktisch bedingte Zurückhaltung bei der Ausarbeitung von Kürzungsvorschlägen; 2. Allmendeproblem im nachgeordneten Bereich: Verbergen von Kürzungsmöglichkeiten; Warten auf Entscheidungen von oben; Weitermachen wie bisher, da man hofft, auf diese Weise ungeschoren davonzukommen.	Auseinanderfallen von Kürzungsmacht (Kabinett und vor allem Finanzminister; Parlament) und Kürzungsverstand (Abteilungsleiter, Behördenchefs, Institutsdirektoren und zugehörige Haushaltsbeauftragte).	1. Verknennung der Asymmetrie zwischen der Umwandlung von hochliquidem Geldkapital in Personal-, Sach- und Investitionsmittel (Aufbauphase) und der Umwandlung von wenig liquiden (weil in Personen, Sachen und Gebäuden gebundenen) Mitteln in kürzungsfähiges Geldkapital (Abbauphase); 2. Verknennung der gemeinsamen Anforderungen von Investitions- und Desinvestitionsplanungen.
<i>Mängelfolgen</i>	1. Ad-hoc-Maßnahmen improvisierter Art; 2. Gefahr konjunktureller und regionalpolitisch bedenklicher Auswirkungen aufgrund mangelnder horizontaler Abstimmung zwischen den Ressorts vor allem im Bereich des Hoch- und Tiefbaus (kumulierter Investitionsaufschub).	1. Zeitverschwendung; 2. keine Langfristplanung und daher Zwischendispositionen bei Personal-, Sach- und Investitionsmitteln, die sich nachträglich als falsch erweisen können; 3. unnötig starke Abwanderung von mobilen und auch anderswo gefragten Kräften wegen unklarer Karriereaussichten; 4. Zurückhaltung bei möglichem Nachwuchs aus dem gleichen Grund.	1. Ansatzkürzung »oben« führt zu Leerkosten aufgrund von Disharmonien bei Leistungsquerschnitten und aufgrund der Unterauslastung vorhandener Kapazitäten; 2. Reaktionen »unten« führen zur Mißachtung politischer Mindestbedingungen.	1. Nichtberücksichtigung zeitlicher Festlegungen bei der Umwidmung von gebundenen Mitteln; 2. Unterlassen von Nutzen-Kosten-Untersuchungen bei der Vornahme von Desinvestitionen.

M 1 (Vorbereitungsmängel): Anders als der Auf- und Ausbau von Verwaltungseinheiten, für den es immerhin ein rudimentäres Planungsinstrumentarium in Form von aufeinander aufbauenden Haushalts- und mittelfristigen Finanzplänen sowie ergänzenden langfristigen Fachplänen, regionalen Entwicklungsplänen und speziellen Nutzen-Kosten-Studien gibt, ist der (Teil-)Abbau von Verwaltungen verfahrensmäßig nicht eingeübt⁷. Deshalb wird von Fall zu Fall improvisiert. Außerdem kann es aufgrund einer mangelnden Querabstimmung zwischen den verschiedenen öffentlichen Ebenen und Ressorts zu konjunkturell, regional oder sektoral bedenklichen Kumulativwirkungen kommen. In der Bundesrepublik Deutschland schlagen sich die Primärwirkungen vor allem beim Hoch-

und Tiefbau nieder; aber auch andere Zulieferer des Staates sind teilweise stark betroffen, bei Kürzungen im Universitätsbereich z. B. die Wissenschaftsverlage.

M 2 (Anreizmängel): Wie bereits dargelegt, entspricht das Kürzungsproblem anreizmäßig dem Problem der Übernutzung einer Allmende: Jeder hofft, daß ein jeweils anderer zurückstecken werde bzw. müsse. Deshalb halten sich alle bedeckt und sind ängstlich darauf bedacht, eventuell vorhandene Kürzungsmöglichkeiten nicht nach außen dringen zu lassen und sich selbst damit Reserven für eventuelle spätere Anspannungen zu erhalten. Das gilt sowohl für die Ebene des Kabinetts als auch für den nachgeordneten Bereich. Sparappelle haben deshalb keinen Zweck, und die bisherigen Pläne werden weiter ausgeführt, obwohl klar ist, daß irgendjemand zurückstecken muß und daß deshalb vielleicht einmal überraschende und starke Kürzungen an die Stelle eines sonst möglichen allmählichen Rückgangs treten müssen. Außerdem wird häufig noch Aufbauarbeit in Bereichen geleistet, in denen später gekürzt wird, so daß gleichsam »Investitionsruinen«

⁷ R. Dieckmann beklagt in seinem Buch: »Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs« (Berlin 1977) mit Recht, daß das Vorgehen der Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich ist und daß ein Instrumentarium zur Durchsetzung von Sparmaßnahmen fehlt (S. 188).

vorbereitet werden. Und schließlich kommt es zu einem Exodus von gutem Personal und zu Schwierigkeiten bei der Personalerfüllung, weil gerade diejenigen, die auch in anderen Bereichen Chancen haben, nicht in einer Verwaltung bleiben (bzw. in sie gehen) wollen, in der man *überall* mit Kürzungen rechnen muß, weil die endgültig betroffenen Stellen noch nicht festgelegt sind. Das könnte anders sein, wenn *frühzeitig* klar wäre, wie eine zu Kürzungen zwingende Entwicklung *endgültig* bewältigt werden soll und wo dann noch relativ gute Chancen bestehen. Rechtzeitiges und klares Kürzen erscheint aus dieser Sicht besser als das Lavieren, das aber durch die geschilderte Anreizstruktur begünstigt wird.

M 3 (mangelhafte Vertikalabstimmung): Es ist für jede größere Verwaltungseinheit typisch, daß es in ihr unterschiedlich stark ausgelastete Stellen gibt und daß bestimmte Mindestkapazitäten und qualitative und quantitative Unterschiede in der Leistungsfähigkeit verschiedener Arten von Sachmitteln und Personal beachtet und aufeinander abgestimmt werden müssen. Über diese Verhältnisse wissen die Leiter unterer Einheiten Bescheid, nicht jedoch die zuständigen Ressort- oder gar der Finanzminister oder das Parlament. Während erstere nun aber wissen, wo man vernünftig kürzen könnte (wenn es denn schon sein müßte), haben letztere nur die Macht dazu. Die Kürzungsmächtigen würden von den Kürzungskundigen gerne über vernünftige Kürzungsmöglichkeiten informiert werden, erhalten diese Informationen aber nicht, weil letztere typischerweise hoffen, durch Informationszurückhaltung ungeschoren davonkommen zu können. Deshalb fallen Kürzungsmacht und Kürzungsverstand auseinander und haben die notwendigerweise schematischen Anordnungen der Kürzungsmächtigen im Verein mit der Kurzfristigkeit der Planungen von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr zusätzliche Mängel zur Folge. Die im obigen Kürzungsbeispiel angesprochene schematische Wiederbesetzungssperre für Dauerstellen bewirkte in einer Universität z. B., daß an einem Lehrstuhl gleichzeitig die Sekretärinnenstelle und zwei Assistentenstellen gesperrt wurden. Deshalb mußte u. a. ein Forschungsprogramm abgebrochen werden, dessen Spitzenfinanzierung von der DFG zugesagt war. Das alles hätte vermieden werden können, wenn der betreffenden Fakultät frühzeitig mitgeteilt worden wäre, daß sie innerhalb eines festgelegten Zeitraumes Einsparungen eines wertmäßig bestimmten Volumens leisten werden müsse, die sie im einzelnen selbst fixieren könne. In diesem Zusammenhang spielt aber noch ein weiteres Problem eine Rolle, auf das jetzt einzugehen ist.

M 4 (mangelhafter Planungsumfang): Kürzungsplanungen sind, wenn sie denn nach unnötigen Verzögerungen endlich aufgestellt werden, oft sachlich und zeitlich nicht umfassend genug. Das wird deutlich, wenn man sich einmal klar macht, daß Investitionsprobleme, wie sie beim Verwaltungsaufbau anfallen, und Desinvestitionsprobleme, wie sie beim Kürzen eine Rolle spielen, einerseits gewisse Gemeinsamkeiten, andererseits aber auch entscheidende Unterschiede aufweisen.

Die *Gemeinsamkeit* besteht darin, daß Nutzen-Kosten-Untersuchungen bei *beiden* Arten von Projekten gute Dienste leisten können – insbesondere dann, wenn es um erhebliche Beträge geht und wenn die Gesamteffekte von Investitionen oder Desinvestitionen nicht unmittelbar ersichtlich sind, sondern erst nach eingehender Analyse zu Tage gefördert werden können. Anders, als im deutschen Haushaltsrecht vorgesehen (so z. B. im § 7 Abs. 2 BHO), sollten Nutzen-Kosten-Untersuchungen deshalb auch bei der Erstellung von Kürzungsplänen durchgeführt werden.

Die *Unterschiede* zwischen Auf- und Abbauprozessen sind faktisch vielleicht noch gravierender: Bei Investitionen geht es um die Umwandlung von liquidem Geldkapital in Mittel, die in Personen oder Sachen aller Art (einschließlich Gebäuden) gebunden werden sollen, also um Festlegungen, um eine Verminderung des Liquiditätsgrades; bei Desinvestitionen geht es – gerade umgekehrt – um die Umwandlung von gebundenen Mitteln in liquides Geldkapital (das dann gestrichen bzw. anderweitig verwandt werden kann) und damit um die *Auflösung von Festlegungen*. Hierzu benötigt man typischerweise jedoch wesentlich mehr Zeit, und deshalb muß ein Kürzungsplan längerfristig ausgerichtet sein und mehr Beweglichkeit im Detail lassen. Ist dies gegeben, kann die natürliche Fluktuation nämlich wesentlich besser ausgenutzt (und damit soziales Leid vermieden) werden und wäre es z. B. auch möglich, sowieso ausscheidendes Personal – z. B. Schreibkräfte – durch vorübergehende Ausgabenerhöhungen – z. B. eine verstärkte Ausstattung des verbleibenden Personals mit rationelleren Bürogeräten – zu ersetzen und über eine solche Produktivitätserhöhung langfristig zu einer Kostensenkung vorzustoßen.

3. Verbesserungsmöglichkeiten

3.1 Elemente einer strategisch orientierten Kürzungsordnung

Die vorstehende Mängelanalyse hat gezeigt, daß Kürzungsstrategien verfahrensmäßig gut vorbereitet, auf die Bewältigung der Anreiz- und Abstimmungsmängel zugeschnitten und längerfristig orientiert sein sollten und daß sie die für Desinvestitionsprojekte typischen Festlegungen berücksichtigen müssen. Es mag mehrere Strategien geben, welche diesen Anforderungen gerecht werden; eine mir durchführbar erscheinende zeichnet sich dadurch aus, daß sie die folgenden Bausteine zur Mängelbehebung in zweckmäßiger Weise miteinander kombiniert⁸:

- Lösung der Vorbereitungsprobleme durch Erlass einer für *alle* Kürzungen geltenden *Kürzungsordnung*, die in das Haushaltsrecht zu integrieren ist.
- Lösung der Anreizmängel durch frühzeitige Verabschiedung von *Kürzungsgesetzen*, in denen eine Kürzungsperiode von (etwa) fünfjähriger Dauer definiert und endgültig festgelegt wird, in welchen Bereichen innerhalb dieser Zeitspanne welche Gesamtsummen eingespart werden müssen und wann *Ersatzvornahmemaßnahmen* drohen. Durch ein solches Verfahren, das den Vorstellungen des *Sachverständigenrates* über eine »*Konsolidierungsentscheidung per Termin*«⁹ ähnelt (Sondergutachten 1982 [Anm. 1], Tz. 49), käme man in den Kürzungs-bereichen praktisch zu einer rechtsverbindlichen mittel- bis langfristigen Finanzplanung.
- Lösung der vorhandenen Abstimmungsprobleme durch Einführung einer *Beweislastumkehr* und eines *Eckwerteverfahrens*, in dem politische Prioritäten (einschließlich konjunktureller und regionalpolitischer Absprachen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen) und gesetzliche Verpflichtungen zum Ausdruck gebracht werden können. Dieses Verfahren soll in gleich zu beschreibender Weise mit *prozentualen Globalkürzungen* kombiniert werden, welche den unteren Einheiten sowohl zeitlich als auch sachlich mehr Handlungsfreiheit als bei der herkömmlichen Kürzungstechnik lassen.

⁸ Der Zusammenhang der Elemente wird im nächsten Gliederungspunkt deutlich werden; eine vertiefte Diskussion der einzelnen Lösungsteile findet man in H. Grosseckler, *Kürzungsordnung* . . . , aaO (Anm. 4).

- Lösung des Problems eines zeitlich und sachlich richtigen Planungsumfanges durch Erstellen von *mittel- bis langfristigen Kürzungsplänen* und *Nutzen-Kosten-Untersuchungen*.

Eine allgemeine Handlungsanweisung, welche diese Elemente in zweckmäßiger Weise miteinander kombiniert, kann man als »rationale Kürzungsstrategie« bezeichnen. Diese Strategie ist in einem doppelten Sinn »strategisch«: Sie ist langfristig orientiert, und sie berücksichtigt Ausweichreaktionen der Betroffenen, die nicht zieladäquat wären. Die Durchführung einer solchen Kürzungsstrategie ist dann ein »rationales Kürzungsmanagement«. Wie ein solches Management ablaufmäßig aussehen könnte, wird im folgenden Abschnitt beschrieben.

3.2 Ein Vorschlag für ein rationales Kürzungsmanagement

Der Ablauf der nun zu beschreibenden rationalen Kürzungsstrategie ist in Übersicht 3 dargestellt. Er könnte und sollte in der Bundeshaushaltsordnung festgelegt werden. Da die Strategie mittel- bis langfristig ist, wäre hierfür allerdings ein eigener Abschnitt erforderlich. Aus ökonomischer Sicht wäre es wünschenswert, die Formulierung eines solchen Kürzungskapitels mit der längst überfälligen Integration der Mittelfristigen Finanzplanung und des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes in die BIIO zu verbinden.

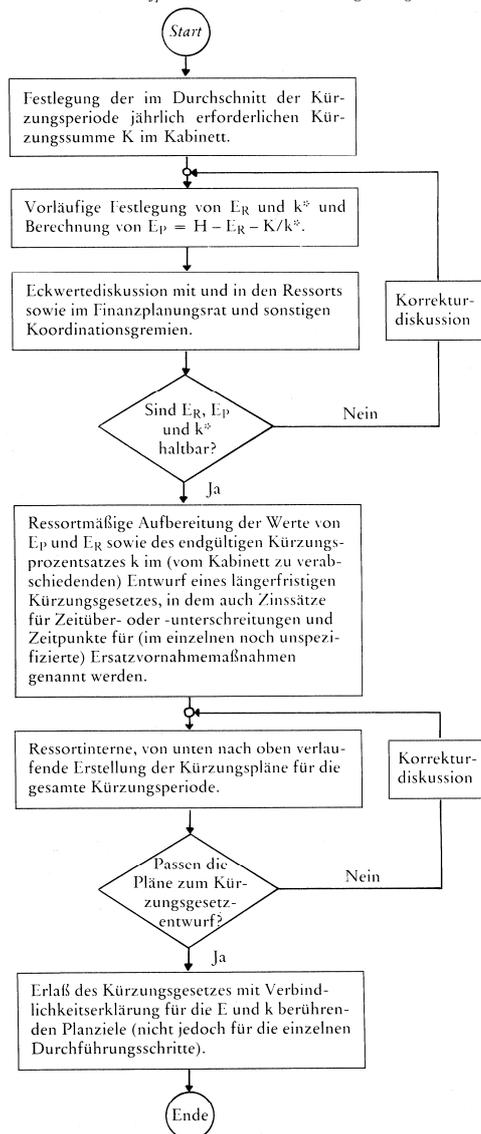
Planungen von Kürzungen sind zu starten, wenn sich – z. B. in der Mittelfristigen Finanzplanung – *Kürzungsanfordernisse* abzeichnen. Sie sollen mit der Festlegung des (durchschnittlichen) *Kürzungsbetrages (K)* beginnen, der in der Kürzungsperiode jährlich erforderlich ist⁹. Danach müssen in mehreren Schritten *Eckwertesummen* E_P und E_R festgelegt werden. Eckwertesummen E_P sind Ausgaben für Programme, die aus *politischen* Prioritätsüberlegungen auf einem Mindestniveau gehalten werden sollen; Eckwertesummen E_R sind dagegen solche, die aus *rechtlichen* Gründen nicht gekürzt werden dürfen¹⁰. Wichtig bei der Festle-

9 Die Festlegung dieses Betrages ist weder in fachlicher noch in politischer Hinsicht einfach: Es muß zunächst einmal der gesamte, über die Kürzungsperiode summierte *Konsolidierungsbedarf* geschätzt werden (hierzu E. Wille, Welchen Beitrag kann die Finanz- und Haushaltsplanung zur Haushaltskonsolidierung leisten?, in: H. H. von Arnim / K. Littmann (Hrsg.), *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 1984, S. 283 ff.); anschließend muß entschieden werden, wie der Konsolidierungsbedarf auf Einnahme- und hier vor allem Steuererhöhungen, Kürzungen bei Transferzahlungen und solche bei Transformationszahlungen (Kürzungen im hier verstandenen Sinne also) aufzuteilen ist. Der sich so ergebende Kürzungsbetrag ist derjenige, der im Verlauf der gesamten Kürzungsperiode erwirtschaftet werden muß; erst nach Division dieses Betrages durch die Anzahl der Kürzungsjahre (in der Regel 5) steht der durchschnittliche Kürzungsbetrag K pro Jahr fest.

10 Zu den aus rechtlichen Gründen zu verschonenden Beträgen gehören vor allem viele Subventionen und Sozialtransfers. Wenn hier davon ausgegangen wird, daß diese Beträge nicht gekürzt werden sollen, so nicht, weil sie für unantastbar gehalten werden, sondern deshalb, weil sie nach einer anderen Methode als der hier behandelten gekürzt werden müßten. Ich gehe deshalb an dieser Stelle davon aus, daß E_R bereits auf einen unvermeidbaren Mindestumfang gekürzt worden ist oder daß dieser Mindestumfang doch wenigstens abschätzbar und in die Planungen einsetzbar ist. Die Festlegung dieses Mindestumfangs ist natürlich auch eine politische Frage; E_P und E_R unterscheiden sich aber dennoch: Das Niveau von E_P kann unmittelbar (im Rahmen der Haushaltsplanungen) festgelegt werden, das von E_R ist dagegen rechtlich programmiert und erfordert deshalb Gesetzesänderungen.

gung des Eckwertebudgets $E = E_P + E_R$ ist, daß die Eckwertesumme E_P *nicht* aufgeschlüsselt werden darf, sondern daß zunächst nur ihr denkbarer Umfang geschätzt und vom Kabinett im Wege einer bewußten Selbstbindung als politisches Handlungsziel beschlossen und veröffentlicht

Übersicht 3 Ablaufplan zum rationalen Kürzungsmanagement



wird. Die vertretbare Höhe des Eckwertebudgets E_P ergibt sich dabei aus der Umstellung einer Gleichung, welche einen Kürzungssatz k definiert. Als Vomhundertsatz ausgedrückt, beschreibt k , um wieviel Prozent man den kürzungsfähigen Teil der Haushaltssumme in jedem Jahr kürzen muß, um die erforderliche Gesamtkürzung am Ende

der Periode zu erreichen. Ausgegangen wird dabei von den Haushaltssummen H , die bei normaler Entwicklung (also ohne Kürzungen) zu erwarten gewesen wären. Diese Gleichung lautet:

$$k = \frac{K}{H - E} = \frac{K}{H - E_P - E_R}$$

Da sich K , H und E_R in dieser Gleichung aus relativ objektiven Vorgaben ergeben, erhält man für E_P :

$$E_P = H - E_R - \frac{K}{k} \text{ mit } k \geq k_u = \frac{K}{H - E_R}$$

Setzt man nun fest, daß der Kürzungsprozentsatz k für normale Ausgaben einen bestimmten kritischen Wert $k = k^*$ annehmen soll (der zwischen einem Mindestsatz $k_u = \frac{K}{H - E_R}$ mit $E_P(k_u) = 0$ und einem maximal tragbaren Satz k_0 liegen muß), so steht auch die zulässige Eckwertesumme $E_P(k^*)$ fest¹¹. Die Anweisungen zur Ermittlung von E_P lauten demnach (vgl. auch Übersicht 4):

11 Die Formel für k zeigt, daß E_P um so größer ist, je größer k ist (denn das letzte Glied wird ja abgezogen, und je kleiner k , um so größer wird dieser Abzugsbetrag). Hält man den zumutbaren Kürzungsprozentsatz k^* für sehr klein, ergibt sich deshalb auch nur ein sehr kleines Eckwertebudget E_P ; würde man k^* kleiner als k_u wählen, müßten die Eckwerte sogar negativ werden, was natürlich ausgeschlossen ist.

Übersicht 4 Zahlenbeispiel zur Berechnung von E_P

1. Ausgangsdaten:

- (1) Es sollen 37,5 Mrd. DM in 5 Jahren eingespart werden, d. h. 7,5 Mrd. DM/Jahr.
- (2) Die für $t = 0$ bis $t = 5$ geschätzten H -Werte lauten: 100/101/102/103/104,1/105,1.
- (3) Die für $t = 1$ bis $t = 5$ zu berücksichtigenden E_R -Werte sind: 21/22/23/24,1/25,1.
- (4) Der maximal zumutbare Kürzungssatz für den kürzungsfähigen Teil von H (also $H - E_R - E_P$) ist $k^* = 0,1$.

2. Ermittlung von E_P :

Jahr	H (Projektion)	E_R (Vorgabe)	K/k^* (Vorgabe)	E_P (= $H - E_R - K/k^*$)	K	Nachrichtlich:	
						H - K	H - (E _P + E _R)
0	100,0	—	—	—	—	—	—
1	101,0	21,0	75	5	7,5	93,5	75
2	102,0	22,0	75	5	7,5	94,5	75
3	103,0	23,0	75	5	7,5	95,5	75
4	104,1	24,1	75	5	7,5	96,6	75
5	105,1	25,1	75	5	7,5	97,6	75
$\sum_{t=1}^5$	515,2	115,2	375	25	37,5	477,7	375

3. Bemerkungen:

- (1) Der kürzungsfähige Teil der Haushaltssumme — also $H - (E_P + E_R)$ — hat in jedem Jahr den Wert 75 Mrd. DM. Wie aus der Definitionsgleichung für k ableitbar, entspricht er dem Wert von K/k^* .
- (2) Der vorgegebene Kürzungsbetrag pro Jahr ergibt sich aus der Anwendung von k^* auf den kürzungsfähigen Teil der Haushaltssumme: $K = k^* (H - E_P - E_R) = 0,1 \cdot 75 = 7,5$ Mrd. DM/Jahr.
- (3) Im Beispiel werden etwa 7,3 % (genau: $100 \cdot 37,5/515,2$) der Summe aller Haushaltsbeträge eingespart; dabei werden ca. 73 % (genau: $100 \cdot 375/515,2$) der jeweiligen Haushaltssumme als prinzipiell kürzbar betrachtet und nur etwa 27 % als unantastbar. Würde man wesentlich höhere Prozentsätze als sakrosankt behandeln (etwa die in der Praxis oft genannten 90 %), käme man für den kürzungsfähigen Teil der Haushaltssumme zu völlig unrealistischen Kürzungsanforderungen. Aus

$$\frac{K}{H} = \frac{k(H - E)}{H} = k \cdot v \quad (v = \text{Prozentsatz der Mittel, die als prinzipiell kürzungsfähig angesehen werden})$$

folgt nämlich, daß $K = k \cdot v \cdot H$ oder $k = 1/v \cdot K/H$. Hätte K/H z. B. den Wert 7,5 % und sollten 90 % des Budgets als sakrosankt behandelt werden ($v = 10\%$), müßte k den Wert 75 % annehmen.

- (1) Prognostiziere die (ungekürzten) Haushaltssummen H für die (in der Regel fünf) Jahre einer Kürzungsperiode.
- (2) Stelle fest, wie groß der Kürzungsbetrag K pro Jahr im Durchschnitt der Kürzungsperiode sein muß, damit der insgesamt erforderliche Kürzungsbetrag am Ende der Kürzungsperiode als Summe der K -Werte erreicht wird.
- (3) Ermittle überschlägig den Wert von E_R .
- (4) Setze den Kürzungsprozentsatz k^* fest, der im Durchschnitt der Kürzungsperiode pro Jahr als zumutbar betrachtet werden soll.
- (5) Berechne den vorläufigen Wert des jährlich verfügbaren Eckwertebudgets E_P .

Die für das Eckwertebudget E_P jährlich verfügbare Summe vor ihrer Aufschlüsselung in Einzelprojekte festzustellen, ist wichtig, weil natürlich alle Interessenten darauf drängen werden, mit ihren Spezialbelangen in dieses Eckwertebudget aufgenommen zu werden, das ja die politisch als sakrosankt behandelten Programme enthält. Diese Gefahr muß als sehr schwerwiegend betrachtet werden. Deshalb sollte man zu ihrer bestmöglichen Abwehr den o. a. Kabinettsbeschluß über E_P verweisen können. Die summenmäßige Festlegung hat dabei zwei Funktio-

nen: Sie soll dem Kabinett selbst klar machen, wie groß der politisch vorhandene Spielraum überhaupt ist (und allein hierdurch schon allzu leichtfertige Versprechungen verhindern), und sie soll das den Politikern leider viel zu fremde Denken in Opportunitätskosten fördern: Wer Programm A durchsetzen möchte, darf nicht nur darauf hinweisen, daß damit ein *guter* Zweck erreicht wird, sondern muß plausibel machen, daß die Realisierung von A *besser* als die Verwirklichung der (für sich genommen ebenfalls guten) Projekte B, C usw. ist.

Die Diskussion über den endgültigen Wert von E_P (und analog auch von E_R) soll nach einer bestimmten Methode erfolgen, und zwar so, daß eine *Beweislastumkehr* eintritt: Die Ressorts werden nicht mehr gefragt, wo sie kürzen können (eine Frage, die zur Informationszurückhaltung herausfordert), sondern sie müssen plausibel machen, warum sie bei den Ansätzen x , y und z nicht entsprechend einem zunächst provisorisch ins Auge gefaßten Kürzungsprozentsatz k^* kürzen können¹². Innerhalb der Ressorts und ihrer nachgeordneten Behörden kann diese Diskussion bis zur mittleren Leitungsebene hinunter oder sogar bis zu den Referaten (bzw. Dezernaten, Ämtern oder Instituten) wiederholt werden. Die im Rahmen dieser Diskussion einlaufenden Informationen erlauben es dann, den Kürzungsprozentsatz sowie die Werte von E_P und E_R zu überprüfen. Sie können außerdem für eine Vorabstimmung des Kürzungsprogrammes mit anderen Ebenen im Rahmen des Finanzplanungsrates und eventuell auch im Rahmen der Regionalplanung genutzt werden. Zur Untermauerung der Argumente, die im Rahmen des Eckwerteverfahrens gebraucht werden, sollen auch Nutzen-Kosten-Untersuchungen verwendet werden.

Sind die aufgrund der Diskussionsergebnisse für erforderlich gehaltenen Modifikationen berücksichtigt, können die endgültigen Werte von E_P und E_R ressortmäßig und innerhalb der Ressorts sogar bis zu den Referaten (bzw. Dezernaten, Ämtern oder Instituten) aufgeschlüsselt werden und kann der endgültige Kürzungsprozentsatz für den unverschonten Teil der Haushaltssumme festgelegt werden. Hieraus ergibt sich für jedes Ressort und für jede nachgeordnete Verwaltungsstelle eine Vorgabe, in der für jedes Jahr H , E_P - und E_R -Werte einerseits und ein globaler Kürzungsprozentsatz k andererseits mitgeteilt werden, deren *im Durchschnitt* der Kürzungsperiode pro Jahr realisiert werden muß. Aus k und den kürzbaren Teilen der Haushaltssummen der Kürzungsjahre (das ist jeweils der Betrag: $H - E_P - E_R$) ergibt sich für jede Stelle ein globaler Kürzungsbetrag $K = k(H - E_P - E_R)$ pro Jahr. Summiert man die K -Werte stellenweise über die Kürzungsperiode, ergibt sich für jede Stelle ein Globalbetrag, der im Verlauf der gesamten Kürzungsperiode erwirtschaftet werden muß. Dieser Globalbetrag sollte vom Ministerium *nicht* selbst in zeitlicher und sachlicher Hinsicht aufgeteilt werden. Statt dessen soll lediglich festgelegt werden,

- zu welchen prozentualen Kürzungsnachlässen bzw. Kürzungsaufschlägen vorzeitig bzw. zu spät vorgenommene Kürzungen führen (*Verrechnungszinssatz*) und
- wann das Kabinett bzw. der Ressortminister frühestens und spätestens zu einer *Ersatzvornahme* greifen wird, falls erkennbar wird, daß das festgelegte Kürzungsziel am Ende der Kürzungsperiode (also z. B. nach fünf Jahren) nicht erreicht werden kann.

Der Verrechnungszinssatz soll einer Tendenz zum Hinausschieben von Kürzungen entgegenwirken und müßte wohl wenigstens ebenso hoch sein wie der Zinssatz für entsprechende öffentliche Anleihen. Die Drohung mit einer Ersatzvornahme soll Kürzungsbereitschaft erzeugen und sollte der Art nach *nicht* spezifiziert werden, damit alle Mitarbeiter in den Ressorts daran interessiert bleiben, sich auf einen Kürzungsplan zu einigen. Solange die Ersatzvornahme nicht spezifiziert ist, kann es nämlich »jeden (schlimm) treffen«, und diese »rationale Unsicherheit«, die von der drohenden, unbekanntem Ersatzvornahmemaßnahme ausgeht, sorgt für Einigungsbereitschaft auf einen Kürzungsplan, der dann aus der Sicht der Betroffenen noch als das kleinere Übel erscheint.

Das eben skizzierte Verfahren kann in den Ressorts wie gesagt von Ebene zu Ebene wiederholt werden, bis man bei den Einheiten »an der Front« angelangt ist, in denen die jeweiligen Leiter über das erforderliche Kürzungswissen verfügen. Der Verrechnungszinssatz und die Eckwerte sorgen dabei dafür, daß »unten« nicht gegen politische Vorgaben von »oben« verstoßen wird. Der Handlungsspielraum, der sich aus den Globalsummen und der vergleichsweise langen Frist für die Kürzungen ergibt, bewirkt gleichzeitig, daß auch von dem »unten« verfügbaren Wissen ein sinnvoller Gebrauch gemacht werden kann. Die Ersatzvornahmedrohung und die Tatsache ihrer Fixierung in einem Gesetz haben schließlich zur Folge, daß – anders als bei der heutigen Art des Kürzens – niemand darauf spekulieren kann, daß der nächste Haushaltsplan aufgrund anderer politischer oder wirtschaftlicher Konstellationen völlig neue Daten bringen werde. Deshalb liegt es im Interesse jedes Leiters einer Stelle, für seinen Bereich einen Kürzungsplan aufzustellen, der den erforderlichen Kürzungszielen gerecht wird, der im eigenen Interesse aber gleichwohl für eine möglichst weitgehende Vermeidung von Unwirtschaftlichkeiten sorgt, wie sie die heutige Praxis (gegen den eigentlichen Willen der Betroffenen) kennzeichnen. Die Festlegung eines Kürzungsverfahrens der genannten Art in der Bundeshaushaltsordnung hätte schließlich zur Folge, daß das Aufstellen von Kürzungsplänen in Verwaltungsvorschriften vorbereitet und im Rahmen der Ausbildung eingeübt werden könnte.

3.3 Diskussion möglicher Einwände

Gegen das eben skizzierte Verfahren könnte eine Reihe von Einwendungen vorgebracht werden. Hierauf sei kurz eingegangen.

(1) Man könnte sich gegen die Verletzung des Grundsatzes der Spezialität wenden, die mit Fünfjahresplänen und der Verwendung von Globalkürzungen verbunden ist. Diesen Sachverhalt habe ich an anderer Stelle eingehender diskutiert (Kürzungsordnung . . . , aaO [Anm. 4]). Deshalb sei hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

(2) Man könnte vielleicht auch monieren, daß zunächst die Eckwertesumme E_P festgelegt und dann erst entschieden werden soll, welche Programme verschont werden sollen. Die Antwort auf diesen Einwand lautet: Das umgekehrte Verfahren – Ermittlung von E_P *nach* Diskussion der zu verschonenden Programme – ist schon mehrfach in der Praxis ausprobiert worden. Es hat typischerweise zur Folge, daß man zunächst umfangreiche »noli me tangere«-Listen aufstellt (was – psychologisch gesehen – zu »Besitzständen« führt!) und sich dann wundert, daß die Erfüllung des Kürzungsziels Kürzungsprozentsätze im unverschonten Haushaltsteil erfordert, die als schlichtweg

12 Ähnliches schlägt aufgrund von Hamburger Erfahrungen auch R. Dieckmann vor (aaO [Anm. 7], S. 190).

unrealistisch bezeichnet werden müssen. Deshalb das hier vorgeschlagene Verfahren.

(3) Natürlich ist auch mit dem Standardeinwand zu rechnen, daß Kürzungen Arbeitsplätze vernichten. Wer so argumentiert, vermischt jedoch in unzulässiger Weise zwei Ziele miteinander, die jeweils für sich legitim sind: einerseits das Ziel, den Beschäftigungsgrad zu erhöhen, und andererseits das Ziel, die Verwaltungsstruktur den wirtschaftlichen Notwendigkeiten anzupassen. Wenn der Staat Konjunkturpolitik betreiben will, so sollte er das dafür am besten geeignete Instrument wählen. Dies aber besteht mit Sicherheit nicht darin, ohne Ausnutzung der natürlichen Fluktuation Arbeitsplätze in Bereichen zu unterhalten, deren Produktionspotential langfristig abgebaut werden muß. Im Gegenteil: Solch ein Verhalten verzögert nur den notwendigen Strukturwandel, und das nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei den vorgelagerten privaten Zulieferern. Konjunkturpolitische Erfordernisse können durchaus berücksichtigt werden; man muß aber stets bedenken, daß sie sich nie auf bestimmte Arbeitsplätze richten, sondern lediglich darauf, daß Kumulativwirkungen negativer Art vermieden werden, durch die auch langfristig konkurrenzfähige Arbeitsplätze in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Man muß Konjunktur- und Kürzungsprogramme folglich entkoppeln und lediglich darauf achten, daß *per Saldo* das konjunkturpolitisch Richtige getan wird.

(4) Weiterhin könnte man einwenden, daß sich eine Kürzungsperiode von fünf Jahren nicht mit Legislaturpe-

rioden von vier Jahren verträgt. Dem ist entgegenzuhalten, daß dieser Einwand eigentlich gar keiner ist, sondern daß er die Forderung nach einem längerfristigen Kürzungsgesetz sogar noch unterstützt: Wird z. B. im ersten Jahr nach einer Wahl gekürzt (und wenn gekürzt wird, dann pflegt es dann und nur dann zu sein), so wird sich die Ausführung des Kürzungsgesetzes in die folgende Legislaturperiode erstrecken. Sollte es zu einem Regierungswechsel kommen, wird die neue Regierung davon (ebenso wie von anderen Gesetzen) berührt werden; sie wird normalerweise aber dankbar dafür sein, daß nicht sie sich »die Finger schmutzig« machen muß, sondern daß sie die Kürzungspflicht noch der alten Regierung anlasten kann. Deshalb ist kein Grund ersichtlich, warum Legislatur- und Kürzungsperioden harmonisiert werden sollten.

(5) Und schließlich könnte man auch skeptisch bezüglich der Ehrlichkeit beim Einschätzen der erforderlichen Kürzungsbeträge und bezüglich der Festigkeit bei der Einhaltung eines einmal beschlossenen Kürzungsgesetzes sein. Diese Skepsis ist sicherlich berechtigt, haben die Unredlichkeit politischer Schätzungen und der leichtfertige Umgang mit Gesetzen doch viel dazu beigetragen, daß das Renommee von Politikern heute bei vielen Bürgern schlecht ist. Nur, rechtfertigt eine solche Skepsis den Verzicht auf jeden Versuch, Konsolidierungsschäden wenn schon nicht vollkommen zu vermeiden, so doch wenigstens zu vermindern? Und gibt es Alternativvorschläge, durch deren Realisation man dieses Ziel besser erreichen könnte?