

Kay-Uwe May

Haushalts- konsolidierung durch Ausgabekürzungen



Kay-Uwe May

Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen

Zunehmende Budgetprobleme bedrohen die Handlungsfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften. Bisherige Arbeiten zur Haushaltskonsolidierung beschränken sich auf deskriptive Argumente. Mit positiver Theorie und im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie analysiert diese Arbeit strukturelle Grundlagen für den permanenten Ausgabedruck und prozessuale Ansätze zur Krisenbewältigung. Erfolgsbedingungen für Ausgabekürzungen können abgeleitet und empirische Fallbeispiele aufgearbeitet werden.

Kay-Uwe May, geboren 1971 in Jena/Saale. 1992–1997 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim. Die Promotion erfolgte im Jahr 2001.

Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Ahlheim, Prof. Dr. Ansgar Belke,
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann, Prof. Dr. Klaus Herdzina,
Prof. Dr. Walter Plesch, Prof. Dr. Ingo Schmidt, Prof. Dr. Ulrich Schwalbe,
Prof. Dr. Peter Spahn, Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 42



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Kay-Uwe May

**Haushaltskonsolidierung
durch Ausgabekürzungen**

Restriktionen und Strategien



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

May, Kay-Uwe:

**Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen :
Restriktionen und Strategien / Kay-Uwe May. - Frankfurt am
Main ; Berlin ; Bern ; Bruxelles ; New York ; Oxford ; Wien :
Lang, 2002**

(Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 42)

Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-631-39075-0

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



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

**Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.**

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-39075-0

ISBN 978-3-631-75446-7 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2002

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

www.peterlang.de

Vorwort

„Ich habe [...] vorgeschlagen, die eigene Arbeit und den äquivalenten Tausch eigener gegen fremde Arbeit das „ökonomische Mittel“ und die unentgeltene Aneignung fremder Arbeit das „politische Mittel“ der Bedürfnisbefriedigung zu nennen. [...] Der Staat ist die Organisation des politischen Mittels.“

Franz Oppenheimer: Der Staat.

Das Vorwort ist der wohl persönlichste Teil einer Dissertation. In ihm gewährt der Verfasser Einblicke in sein Innerstes. Dem möchte ich mich nicht verschließen. Mit dem Fortgang an dieser Arbeit hat sich mein, ohnehin skeptisches, Bild vom Staat gewandelt. Kein Stein bleibt beim Staat, den die Politische Ökonomie nicht umgedreht und begutachtet hätte; kein Stein aber auch, unter dem nicht Erschreckendes, Unglaubliches oder gar Ungeheuerliches zutage getreten wäre. Die politische Klasse ist entzaubert. Den Staat hat sie zur „Schacherdemokratie“ gemacht, in dem das Recht des Stärkeren regiert und in dem wir wieder zu Wilden geworden sind. Mit jedem Weniger an Staat werden wir deshalb ein Mehr an Zivilisation zurückgewinnen. Daran gilt es mit aller Kraft zu arbeiten.

Danksagungen

Eine solche Arbeit entsteht nicht nur aus individueller Leistung, vielleicht sogar nicht einmal zum größeren Teil. Sie ist ein Gemeinschaftswerk mit vielen, wenn auch zumeist indirekten Beiträgen. Mein erster und besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater und Betreuer, Herrn Prof. Dr. R. Caesar, der meine mitunter heftigen Überlegungen und deutlichen Thesen mit souveräner Hand in ruhigere und produktivere Bahnen lenkte. Für das Promotionsverfahren bin ich den Herren Prof. Dr. M. Ahlheim und Prof. Dr. H. Hagemann als Prüfern zu Dank verpflichtet. Mein ausdrücklicher Dank gilt daneben der FAZ-Stiftung und der Studienstiftung des Deutschen Volkes, die mich in großzügiger und unkomplizierter Weise finanziell wie ideell unterstützten. Der mich bis heute nachhaltig beeindruckende Aufenthalt an der Princeton University in den USA ist durch sie erst möglich geworden.

Einen besonderen Dank verdienen meine Kollegen am Lehrstuhl, Hans Pitlik, Alexander Rieger, Günther Schmid, Jan-Pieter Schulz und Elisabeth Weber. Unsere Sekretärinnen, S. Dahlke und B. Zimmerer, waren und sind die unersetzlichen, guten Seelen an unserem Lehrstuhl. Allen Kollegen im Sozialraum ein herzliches ‚Danke Schön!‘. Unsere kontroversesten Diskussionen waren mir stets die liebsten. Meinem Freund und Trainingspartner, H.-J. Neumaier, und seiner Frau Ute bin ich für Ihre Ermunterungen und das Korrekturlesen herzlich verbunden. Nicht zuletzt gilt mein Dank meiner Hauswirtin, Frau Leonie Herrmann, mit deren unermüdlicher Hilfe ich während meiner Studienjahre die schwäbische Lebensart kennen- und schätzen gelernt habe.

Während meiner Dissertation bekam ich vielfach Anregung und Unterstützung von Praktikern aus dem Haushaltsbereich. Ich danke besonders dem Finanzminister a.D. Prof. Dr. G. Milbradt und seinen Mitarbeitern, den Herren Dr. Voß und Böhmer in Dresden; dem Finanzstaatssekretär von Rheinland-Pfalz, Herrn Dr. I. Deubel; Herrn Dr. J. Schuy aus dem Bundesfinanzministerium; dem Berliner Finanzsenator, Herrn P. Kurth, und seinem Mitarbeiter, Herrn Dr. K. Boese; dem Finanzminister von Baden-Württemberg, Herrn G. Stratthaus; den Ministerialdirigenten im Staatsministerium von Baden-Württemberg, den Herren M. Munding und H. Strampfer; dem Finanzdezernenten der Stadt Stuttgart, Herrn Dr. K. Lang, und seinem Mitarbeiter, Herrn G. Fischer. Fachliche Unterstützung bekam ich nicht zuletzt von den Herren Prof. Dr. H. Grosseckter, Münster, Prof. Dr. H. König, Bonn, und Prof. Dr. K. Mackscheidt, Köln. Den Professoren D. Arnold, A. Blinder, H. James, T. Romer und H. Rosenthal von der Princeton University sowie dem ‚Godfather‘ des Graduate College, Herrn U. Struve, bin ich für die überaus herzliche Aufnahme und die freundliche Unterstützung in besonderer Weise verpflichtet.

Inhaltsübersicht

1. Kapitel: Einführung	1
------------------------------	---

**Erster Hauptteil: Die Milderung der Budgetexpansion als
langfristiger Aspekt**

2. Kapitel: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie	43
3. Kapitel: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen.....	109

**Zweiter Hauptteil: Die Überwindung akuter fiskalischer
Streßsituationen als kurzfristiger Aspekt**

4. Kapitel: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.....	167
5. Kapitel: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen	221
6. Kapitel: Restriktionen der Ausgabenvariation.....	261

Schlußteil

7. Kapitel: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen.....	301
Literaturverzeichnis	393

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	v
Danksagungen	vii
Inhaltsübersicht	viii
Abbildungen	xvii
Abkürzungen	xx

1. Kapitel: Einführung

<i>I. Ausgabekürzungen als aktuelle Problemstellung</i>	
1. Der kurzfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen	1
2. Der langfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur nachhaltigen Gesundung der Staatsfinanzen	4
3. Bisherige Arbeiten zur Haushaltskonsolidierung	8
4. Ziele der Arbeit	9
<i>II. Die methodischen Fundamente</i>	
1. Die methodische Grundlage: positiver Ansatz	10
a) Normative und positive Beiträge zum Budgetprozeß	10
b) Die Neue Politische Ökonomie als positiver Beitrag	12
c) Zur Motivation der Beteiligten	15
2. Die analytische Grundlage: institutioneller Ansatz	19
<i>III. Die definitorischen Grundlagen</i>	
1. Der Begriffsapparat	20
2. Begriffsdefinitionen einer fiskalischen Streßsituation	22
a) Der Begriff <i>fiscal stress</i> in der Literatur	22
b) <i>fiscal stress</i> als absoluter Einnahmeverfall	23
c) <i>fiscal stress</i> als relative Divergenz beider Budgetseiten	23
d) <i>fiscal stress</i> als aktiver Haushaltsausgleich	25
e) <i>fiscal stress</i> als Zwang zu aktivem Haushaltsausgleich	26
3. Ursachen und Auslöser einer fiskalischen Streßsituation	29
a) Ursachen auf der Seite der Budgeteinnahmen	29
b) Ursachen auf der Seite der Budgetausgaben	30
c) Ursachen im Gesamthaushalt	33
d) Einnahmeverfall als Auslöser fiskalischer Streßsituationen	34
4. Indikatoren einer fiskalischen Streßsituation	35
a) Mehrdimensionale Indikatorengruppen	35
b) Zweidimensionale Verhältnisgrößen	36
c) Eindimensionale Singularmaße	37

IV.	<i>Zum weiteren Vorgehen</i>	39
V.	<i>Zusammenfassende Thesen zum 1. Kapitel</i>	42

Erster Hauptteil: Die Milderung der Budgetexpansion als langfristiger Aspekt

2. Kapitel: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie

<i>I. Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Legislative</i>		
1.	Die Problematik kollektiver Wahlhandlungen unter Mehrheitsregel..	43
a)	Das Problem der Entscheidungsstabilität	43
b)	Das Problem der Koalitionsstabilität.....	50
c)	Das Kostenproblem beim Stimmentausch.....	53
d)	Gestaltungsoptionen für einen legislativen Stimmenmarkt.....	54
e)	Zusammenfassung: Funktionsfähigkeit legislativer Stimmenmärkte.....	55
2.	Das Ausschußsystem als legislative Organisationsform	56
a)	Verhandlungsprozeß durch institutionalisierten Stimmentausch ..	56
b)	Verhandlungsinstrumente als Zugriffsrechte auf den Alternativenraum	57
c)	Institutionelle Zuordnung von Agendarechten: Die Parlamentsausschüsse	68
d)	Personelle Zuordnung der Agendarechte: Interessenkonzentration	70
e)	Zusammenfassung: Funktionsweise legislativer Ausschußsysteme.....	74
3.	Die Strukturpolarität zwischen Haushalts- und Fachausschuß	76
a)	Die haushaltsrelevanten Ausschußstrukturen	76
b)	Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität.....	77
aa)	Der Haushaltsausschuß (<i>House Appropriations Committee</i>)... ..	77
bb)	Die Fachausschüsse (<i>Authorizing/Legislative Committees</i>)	79
<i>II. Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Bürokratie</i>		
1.	Legislative Delegation als konstitutive Strukturentscheidung	80
a)	Generelle Delegationsimpulse.....	80
b)	Aspekte der Relationsstrukturierung	83
2.	Der Relationscharakter zwischen Finanzministerium und Fachressorts	86
a)	Die theoretische Idealrelation: Subordination.....	86

aa) Der Delegationsimpuls für das Finanzressort: Abwälzung von Verantwortung	86
bb) Das bereitgestellte Gut: Haushaltsausgleich	87
cc) Eine funktionale Begründung finanzministerieller Vetorechte.....	88
b) Der Delegationsimpuls zugunsten der Fachressorts: Bedienung spezieller Interessengruppen	90
c) Der reale Kontrapunkt: Gleichrangigkeit	92
aa) Der Prozeßcharakter	92
bb) Der Interaktionscharakter	94
cc) Das Gesamtergebnis: Gleichrangigkeit zwischen Finanz- ministerium und Fachressorts.....	98
3. Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität.....	99
a) Die Nutzenfunktion der Fachressorts	99
b) Die Nutzenfunktion des Finanzministeriums	101
c) Das Spannungsverhältnis zwischen Finanzministerium und Fachressorts	104
4. Ergebnis	106
III. Zusammenfassende Thesen zum 2. Kapitel	107

3. Kapitel: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen

I. <i>Das common-pool Problem bei Budgetentscheidungen</i>	
1. Die generelle Problematik	109
2. Der grundlegende Aspekt: Teilkostenkalkül	114
a) Das technokratische Argument: Kostenzuordnungsgrad in der Verwaltung	114
b) Das distributive Argument: <i>pork-barrel-politics</i> in der Legislative	115
3. Der strategische Aspekt: Wettlauf um Einnahmeanteile.....	118
4. Der strukturelle Aspekt: Nutzerzahl und Fragmentierungsgrad.....	120
5. Die notwendige Absicherung einer Budgetexpansion	124
a) In der Verwaltung: verbesserte Verhandlungsposition	124
b) In der Legislative: steigende Anspruchssicherheit.....	124
6. Veränderungen der Strukturgewichte.....	126
a) Dezentralisierung der Bewilligungsrechte	126
b) Schwächung der Bewilligungsinstanzen.....	129
II. <i>Ansatzpunkte zur Lösung der common pool-Problematik in Legislative und Verwaltung</i>	
1. Grundsätzliche Ansatzpunkte zur Lösung der <i>common pool</i> - Problematik.....	132

2. Ansatzpunkte in der Legislative	134
3. Ansatzpunkte in der Verwaltung	139
a) Die Kürzungsbemühungen des Finanzressorts als genereller Lösungsansatz	139
b) Der Relationscharakter als Determinante des Kürzungserfolges.....	148
c) Die Informationsverteilung als Ergebnisdeterminante der Verhandlungslösung	151
d) Der Exekutivkonsens als Ergebnisdeterminante der Subordinationsbeziehung	159
e) Ergebnis	162
III. Zusammenfassende Thesen zum 3. Kapitel	164

Zweiter Hauptteil: Die Überwindung akuter fiskalischer Streßsituationen als kurzfristiger Aspekt

4. Kapitel: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

I. Empirische Erfahrungen mit einer ausgabeseitigen Haushalts- konsolidierung	
1. Dilemmasituationen bei Ausgabekürzungen	167
a) In der Verwaltung: Sabotage	167
b) In der Legislative: Problemverschärfung durch Stimmentausch	168
2. Zunahme und Verschärfung von Restriktionen.....	169
a) Restriktionen des Globalhaushaltes.....	169
b) Restriktionen im Mittelwettbewerb.....	170
3. Zunahme und Verschärfung der Zentralisierung	172
a) Zentralisierung in der Verwaltung	172
b) Zentralisierung durch legislative und externe Sondergremien...	176
c) Zentralisierung im Haushaltsprozeß.....	177
4. Einzelaspekte der Bewältigungsreaktionen.....	178
a) Die generelle Reaktion: Delegation per Paketbeschluß	178
b) Der Modus der Lastverteilung in der Verwaltung	180
5. Ergebnis: verschobene Strukturgewichte	183
II. Theoretische Analyse der kollektiven Dilemmata	
1. Das statische Problem: Schaffung einer Kürzungscoalition.....	185
a) Das Grundmodell: Ein echtes Gefangenendilemma	185
b) Verschärfungen der statischen Problematik.....	187
2. Das dynamische Problem: Stabilisierung der Kürzungscoalition...	190
3. Die doppelten Dilemmata in Bürokratie und Legislative	191

a) Das statische Dilemma in der Bürokratie.....	191
b) Das dynamisches Dilemma in der Bürokratie.....	197
c) Das statische Dilemma in der Legislative	197
d) Das dynamisches Dilemma in der Legislative	201
4. Problemlösung durch Delegation	203
a) Bedeutung der Parteiführer und Rolle der politischen Parteien.	203
b) Sondergremien als generelles Delegationsziel.....	203
c) Der Finanzminister als Delegationsziel.....	208
d) Dezentrale Verwaltungseinheiten als Delegationsziel	210
5. Ergebnis: Theoretische Erklärungen des Bewältigungsverhaltens .	213
 III. Zusammenfassende Thesen zum 4. Kapitel	 219

5. Kapitel: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen

I. Empirische Erfahrungen mit Reaktionssequenzen bei fiscal stress	
1. Die generelle Abfolge der Anpassungsreaktionen	221
2. Veränderungen der Reaktionsschwerpunkte im Phasenablauf	224
3. Konfliktvermeidung als Handlungsmaxime.....	225
4. Reaktionsvielfalt als Erklärungsproblem	228
5. Einflußfaktoren auf die Reaktionsabfolge.....	230
a) Externe Einflußfaktoren	230
b) Interne Einflußfaktoren	233
6. Ergebnis	235
 II. Theoretische Erklärungsansätze	
1. Erklärungen für den Sequenzfortgang	236
a) Sequenzfortgang als Folge des Einnahmeausfalls (<i>Schick-These</i>)	236
b) Sequenzfortgang als Folge sinkender Konsolidierungserträge (<i>Jørgensen-These</i>)	239
2. Das Strukturgefüge als Einflußfaktor.....	243
3. Die Budgetregeln als Einflußfaktor.....	246
4. Die föderale Ebene als Einflußfaktor	248
5. Das Entscheidungskalkül im Modell.....	250
 III. Zusammenfassende Thesen zum 5. Kapitel	 259

6. Kapitel: Restriktionen der Ausgabenvariation

<i>I.</i>	<i>Empirische Untersuchungen zur Budgetflexibilität in der Literatur</i>	
1.	Resultierende Budgetveränderungen in fiskalischen Stressituationen	261
2.	Generelle Untersuchungen zur Budgetflexibilität	267
a)	Methodisches Vorgehen	267
b)	Resultate verschiedener Studien.....	269
c)	Offene Fragen	271
3.	Theoretische Ansätze zur Erfassung der Budgetflexibilität	272
a)	Eine Systematik von Budgetrestriktionen	272
b)	Restriktionen außerhalb der politischen Arena	272
c)	Restriktionen innerhalb der politischen Arena.....	274
<i>II.</i>	<i>Interessengruppen und rent seeking</i>	
1.	Der Impuls: Distributive Privilegien durch politische Vermittlung	277
2.	Das Problem: Doppelte Bedrohung von Umverteilungsvorteilen... 280	
3.	Lösungsansätze zur Problematik glaubwürdiger Bindungen	284
a)	Die legislative Organisation zur Lösung des Implementierungsproblems	284
b)	Die Manipulation von Kürzungskosten zur zeitlichen Absicherung	285
c)	Die Sicherungsform von Distributionsvorteilen	288
4.	Implikationen: Kontrollverluste der Budgetausgaben.....	292
a)	Der statische Aspekt: eingeschränkte Budgetflexibilität	292
aa)	Der Wettbewerb um Eigentumsrechte an Budgetausgaben .	292
bb)	Sequenzklärung einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen	293
cc)	Neuere Budgettechniken als Gegenmittel?	294
b)	Der dynamische Aspekt: abnehmende Budgetflexibilität	296
aa)	Zunehmende Sklerotisierung öffentlicher Haushalte	296
bb)	Keynesianische Stabilisierung und <i>rent seeking</i>	297
5.	Ergebnis	298
<i>III.</i>	<i>Zusammenfassende Thesen zum 6. Kapitel</i>	300

Schlußteil

7. Kapitel: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen

<i>I. Erfolgsbedingungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung</i>	
1. Langfristig-strukturelle und kurzfristig-prozessuale Zentralisierung	301
2. Die Lösung des langfristigen Problems: Strukturelle Zentralisierung	
a) Die Grundüberlegung	302
b) Stärkung der Wächter in der Legislative	303
c) Stärkung der Wächter in der Exekutive	307
d) Kosteninternalisierung durch den Haushaltsprozeß	309
e) Gesamtergebnis zur strukturellen Zentralisierung	315
3. Die Lösung des kurzfristigen Problems: prozessuale Zentralisierung	
a) Die Grundüberlegung	316
b) Legislativ-externer Anstoß durch den Finanzminister	317
c) Exekutivkonsens zur Lösung des statischen Dilemmas in der Bürokratie	318
d) Das Einbringen der Kürzungsvorlage: glaubwürdige Drohoption	319
e) Der Inhalt der Kürzungsvorlage: Paketlösungen und Mehrjährigkeit	320
f) Das legislative Delegationsziel: Sondergremien und Parteiführungen	322
g) Unterstützung durch das Rechnungswesen	325
h) Sonderfall: strategische Nutzung des Zeitdruckes	325
i) Sieben goldene Erfolgsbedingungen: Ein skizzierter Idealprozeß	326
 <i>II. Zwei empirische Illustrationen der theoretischen Erfolgskriterien</i>	
1. Exekutiv dominierter Budgetprozeß: Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Stuttgart 1992-1998	
a) Ursachen der fiskalischen Streßsituation	329
b) Einnahmeausfälle als Auslöser der fiskalischen Streßsituation	332
c) Die Salden des Verwaltungshaushaltes als Indiz für <i>fiscal stress</i>	336
d) Die Dynamik der fiskalischen Streßsituation: Der Phasenfortgang	339
e) Phasenabfolge und Reaktionsschema.....	340
f) Lösung der Problematik in der Bürokratie	346
g) Lösung der Problematik in der Legislative	347

h) Gekürzte Ausgabekategorien	348
i) Gesamtergebnis	357
2. Legislativ dominierter Budgetprozeß: Budgetoperationen unter <i>Reagan</i> (1981/82)	358
a) Das politische Umfeld zu Beginn der Präsidentschaft <i>Reagan</i> ..	358
b) Problemlösung in der Exekutive	360
c) Problemlösung in der Legislative.....	363
aa) Anstoß und Stellung des <i>agenda setters</i>	363
bb) Einsatz von Paketlösungen.....	364
cc) Die Rolle kleiner Gruppen, der Parteiführer und der Parteidisziplin	366
dd) Die prozessuale Vorgehensweise in der Legislative.....	367
ee) Die Umgehung der <i>iron triangles</i>	370
d) Gesamtergebnis	372
 <i>III. Thesenzusammenfassung, Implikationen und Ausblick</i>	
1. Thesenzusammenfassung	376
2. Gegenüberstellung von distributiven und redistributiven Budgetprozessen	379
3. Determinanten des Dilemmaproblems	380
4. Einige Implikationen	382
5. Ausblick	384
 Anhang	
A1. Der Sonderweg zur Haushaltskonsolidierung im Freistaat Sachsen	387
A2. Reihung von Ausgabekategorien nach ihrer Rechtsverbindlichkeit.....	389
A3. Die strategische Absicherung von Umverteilungsprivilegien (<i>midnight regulations</i>)	391
 Literaturverzeichnis	393

Abbildungen

Kapitel 1: Einleitung

Abbildung 1.1: Abgabenbelastungen im internationalen Vergleich.	7
Abbildung 1.2: Verwaltungswissenschaft und Neue Politische Ökonomie im Vergleich.	14
Abbildung 1.3: Eine Systematik von Ausgabenkürzungen.	21
Abbildung 1.4: Ein Beispiel für Projektionskürzungen.	21
Abbildung 1.5: <i>fiscal stress</i> als Folge einer relativen Divergenz.	24
Abbildung 1.6: Definitionsaspekte von <i>fiscal stress</i>	27
Abbildung 1.7: Eine Unterscheidung fiskalischer Streßsituationen.	28

Kapitel 2: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie

Abbildung 2.1: Alternativenvielfalt bei Mehrheitsregel.	46
Abbildung 2.2: <i>Ex ante</i> Vetorechte als <i>anything-can-happen rule</i>	58
Abbildung 2.3: Die Wirkung von <i>ex post</i> -Vetorechten.	60
Abbildung 2.4: <i>Reversion level</i> und Verhandlungsergebnis.	62
Abbildung 2.5: Verhandlungsergebnisse bei Agendaprivilegien.	65
Abbildung 2.6: Steigendes Beharrungsvermögen bei Agendaprivilegien.	67
Abbildung 2.7: Die Nutzenfunktion des Finanzressorts.	103

Kapitel 3: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen

Abbildung 3.1: Das generelle <i>common-pool</i> -Problem.	113
Abbildung 3.2: ‚Die Logik des kalten Buffets‘.	119
Abbildung 3.3: Die Reaktionspräferenzen des Finanzressorts.	142
Abbildung 3.4: Die Reaktionsoptionen des Finanzressorts.	145
Abbildung 3.5: Vergleich von Verhandlungslösung und Subordinationsrelation.	150
Abbildung 3.6: Argumentative Dominanz der Fachressorts.	152
Abbildung 3.7: <i>Cournot</i> -Fall statt Optionsfixierung.	154
Abbildung 3.8: Unsicherheitsabschläge durch die Fachressorts.	156

Kapitel 4: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

Abbildung 4.1: Veränderungen im Haushaltsprozeß bei <i>fiscal stress</i>	178
Abbildung 4.2: Das generelle Gefangenendilemma bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.	186
Abbildung 4.3: Das Dilemma einer ausgabeseitigen Haushalts- konsolidierung in der Verwaltung.	193
Abbildung 4.4: Der Übergang zum Koordinationsspiel.	195
Abbildung 4.5: Das Dilemma bei Ausgabekürzungen in der Legislative.	199
Abbildung 4.6: Präferenzverteilung zwischen Parlament, Ausschuß und Sondergremium.	206

Abbildung 4.7: Der Ausschuß als Puffer bei veränderter Präferenzverteilung.	207
Abbildung 4.8: Die Erhaltung des diskretionären Budgets durch Kostensenkungen.	212

Kapitel 5: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen

Abbildung 5.1: Zusammenhang von Einnahmesituation und Haushaltsprozeß.	237
Abbildung 5.2: Zusammenhang von Einnahmeniveau, politischen und administrativen Strukturen.	238
Abbildung 5.3: Kosten und Erträge einer Konsolidierungsstrategie.	240
Abbildung 5.4: Fortgang von Konsolidierungsstrategien.	241
Abbildung 5.5: Die Kosten der politischen Sphäre.	253
Abbildung 5.6: Die Kosten der fiskalischen Sphäre.	254
Abbildung 5.7: Das Gesamtkostenkalkül.	256
Abbildung 5.8: Variablenänderungen im Modell.	257

Kapitel 6: Restriktionen der Ausgabenvariation

Abbildung 6.1: Einflußfaktoren auf die Kürzungsresistenz.	266
Abbildung 6.2: Restriktionen der Ausgabenvariation.	272
Abbildung 6.3: Eine Systematik von Kürzungskosten.	288
Abbildung 6.4: Das Anreizsystem bei <i>Zero Base Budgeting</i>	295

Kapitel 7: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen

Abbildung 7.1: Veränderungen im U.S.-Haushaltsprozeß.	328
Abbildung 7.2: Die langfristigen Entwicklungstendenzen im Stadthaushalt.	331
Abbildung 7.3: Die relative Belastungsintensität privater Ressourcen in Stuttgart.	332
Abbildung 7.4: Die Entwicklung der Ist-Steuerereinnahmen.	333
Abbildung 7.5: Die Entwicklung der Gewerbesteuer.	334
Abbildung 7.6: Die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen.	334
Abbildung 7.7: Die Einnahmenentwicklung aus dem Steuerverbund.	335
Abbildung 7.8: Die Saldenentwicklung im Verwaltungshaushalt als Indiz für <i>fiscal stress</i>	336
Abbildung 7.9: Die lokalen Budgeteinnahmen im Zeitablauf.	339
Abbildung 7.10: Absolute und relative Entlastungen der HHK-Pakete.	342
Abbildung 7.11: Die Entwicklung der Stellenzahl im Kernhaushalt.	349
Abbildung 7.12: Die Stellenzahl im städtischen Kernhaushalt im Zeitablauf.	350
Abbildung 7.13: Die Entwicklung der Stellenzahl im Gesamthaushalt.	351
Abbildung 7.14: Die Entwicklung der städtischen Personalausgaben.	352
Abbildung 7.15: Die Entwicklung der Sach- und Verwaltungsausgaben.	353
Abbildung 7.16: Die Entwicklung der Ausgaben für Bauinvestitionen.	354
Abbildung 7.17: Die Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe.	355

Abbildung 7.18: Die Entwicklung der Ausgaben für laufende Zuweisungen.	356
Abbildung 7.19: Die Kürzungsbeiträge ausgewählter Ausgabekategorien. ...	356
Abbildung 7.20: Ergebnisüberblick.	377
Abbildung 7.21: Lösungen der Dilemmata in Legislative und Bürokratie. ...	378
Abbildung 7.22: Vergleich expansiver und kontraktiver Budgetprozesse. ...	380
Abbildung 7.23: Einflußfaktoren des Dilemmaproblems.	381

Abkürzungen

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BReg	Bundesregierung
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
EWU	Europäische Wirtschaft- und Währungsunion
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EZB	Europäische Zentralbank
f	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
GemHVo	Gemeindehaushaltsverordnung
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GOBt	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GRDs	Gemeinderatsdrucksache
GZ	Geschäftszeichen
HG	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber
IWF	Internationaler Währungsfonds
JG	Jahresgutachten
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
NRW	Nordrhein-Westfalen
OB	Oberbürgermeister
P.L.	Public Law
RHO	Reichshaushaltsordnung
RN	Randnummer
S.	Seite
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SVR	Sachverständigenrat
u.	und
u.a.	und andere
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
WRV	Weimarer Reichsverfassung

1. Kapitel: Einführung

Eine politische Interessengruppe ist „a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole who are united and actuated by a common impulse of passion, or of interest, adverse to the right of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.“

James Madison.[‡]

I. Ausgabekürzungen als aktuelle Problemstellung

1. Der kurzfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen

In den Jahren 1974/75 kam es in der Stadt New York zu einer erheblichen Zuspitzung der Haushaltsprobleme¹. Die Stadt stand kurz davor, die Bedienung ihrer Kapitalmarktschulden aussetzen zu müssen. Das New Yorker Beispiel einer extremen fiskalischen Streßsituation zog die Aufmerksamkeit erster wissenschaftlicher Arbeiten zum Themengebiet *fiscal stress* auf sich, wurde aber zunächst als einmalig betrachtet. Angesichts weiterer Fälle von ähnlich dramatischen Budgetproblemen in anderen Kommunen konnte diese Vermutung aber nicht aufrechterhalten werden². Neben den Kommunen in den USA Ende der 70er Jahre sahen sich Mitte der 90er Jahre auch die US-amerikanischen Staaten enormen Schwierigkeiten gegenüber, ihre öffentlichen Haushalte kurzfristig zu sanieren³. Die Erfahrungen mit einem hohen Ausgleichsdruck im Budget waren nicht auf öffentliche Gebietskörperschaften beschränkt, sondern trafen ebenso andere Körperschaften, vor allem die Universitäten, die unter Rückgängen staatlicher Mittel und unter sinkenden Studentenzahlen litten⁴. Die Anspannungen im Budget erforderten Reaktionen, von denen die Bürger unmittelbar berührt wurden. Die angelsächsische Literatur hat für Budgetanspannungen den Begriff *fiscal stress* geprägt.

Obwohl fiskalische Streßsituationen keine Erscheinung der neueren Zeit sind, kommt es in öffentlichen Haushalten immer wieder zu Problemsituationen, die als eingetretene oder bevorstehende Zahlungsunfähigkeit (*defaults*) großes öf-

[‡] aus *The Federalist* (10).

¹ Vgl. *Shefter* (1977); *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 21ff.

² Vgl. *Brecher/Horton* (1985).

³ Vgl. die ausführliche Studie von *Gold* (1995).

⁴ Vgl. dazu den umfangreichen Sammelband von *Mingle* (1981).

fentliches Interesse auf sich ziehen⁵. So mußte die Kommune Bridgeport (Connecticut) im Jahr 1991 formell und öffentlich ihre Zahlungsunfähigkeit erklären⁶. Wie aktuelle Analysen von New York City und anderen Kommunen der USA zeigen, besteht offenbar ein zwar im Rahmen der Konjunkturzyklen regelmäßig auftretendes, aber doch dauerhaftes Problem⁷. Diese Einschätzung trifft nicht allein auf nordamerikanische Gebietskörperschaften zu. Auch in Deutschland kommt es immer wieder zu Zuspitzungen kommunaler Haushaltskrisen. Im Februar 1999 mußte die sächsische Gemeinde Kittlitz (2832 Einwohner) im Landkreis Zittau wegen Überschuldung unter Zwangsverwaltung gestellt werden. Im vorangegangenen Jahr 1998 wurden allein in Sachsen 5 Kommunen von den Aufsichtsbehörden unter Zwangsverwaltung gestellt, um ihren Verpflichtungen weiter nachkommen zu können. Wie *Holtkamp* berichtet, gab es in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1992 35 kreisangehörige Kommunen, die aufgrund von Defiziten in ihrer laufenden Rechnung ein gesetzlich vorgeschriebenes Konzept zur Haushaltssicherung vorlegen mußten⁸. Die Zahl stieg 1998 auf 116 Kommunen. Im baden-württembergischen Regierungsbezirk Stuttgart ist es während der letzten 10 Jahre in folgenden Kommunen zu Kürzungen der geplanten Kreditaufnahmen durch die Aufsichtsbehörde gekommen: 1992 in der Stadt Stuttgart und im Ostalbkreis, 1993 in den Städten Ellwangen, Göppingen und Winnenden, 1994 im Landkreis Schwäbisch Hall, 1996 im Landkreis Esslingen, 1997 wieder im Landkreis Esslingen. Seit April 2001 spitzt sich die finanzielle Situation der Stadt Baden-Baden erheblich zu.

Die kommunalen Aufsichtsbehörden können in abgestufter Weise Einfluß auf die lokalen Entscheidungsprozesse und –personen nehmen. Das reicht von bloßen Hinweisen, über Mahnungen, Bedenkenerlasse, Teilgenehmigungen, Genehmigungen unter Auflagen oder Bedingungen bis hin zur Nichtgenehmigung. Die lokalen Verwaltungen dürften ein potentiell mögliches Tätigwerden ihrer Aufsichtsbehörden allerdings antizipieren, während diese zu Vorklärungen neigen werden. Die aufgeführten Fälle stellen daher wohl eher die Untergrenze der Fallzahlen dar. Es handelt sich zumeist um sporadische, singuläre Fälle, die häufig im Gefolge einer gesamtkonjunkturellen Schwächephase auftreten. Offenbar sind schwere Etatprobleme jedoch weder Einzelfälle noch einmalige Unfälle. Die Notwendigkeit einer ausgleichsbewussten Haushaltskonsolidierung könnte sich aus solchen Haushaltskrisen begründen. Als ein erster Gesichtspunkt ist daher zu untersuchen, wie kurzfristige Budgetprobleme durch Ausgabekürzungen zu überwinden sind.

⁵ Vgl. *Caiden* (1980) für einen historischen Rückblick auf die Problematik; *Hemple* (1971) beschreibt die geschichtliche Entwicklung dieses Phänomens in den USA.

⁶ Vgl. *Lewis* (1994), S. 519.

⁷ Vgl. generell *Glassberg* (1981a); für NYC etwa *Brecher/Horton/Mead* (1994); mit aktuellen Beispielen *Fuchs* (1996), S. 64ff.

⁸ Vgl. *Holtkamp* (2000a), S. 281; *ders.* (2000b), S. 160.

Vergleicht man die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung durch die westdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften in den 80er und 90er Jahren miteinander, sind einige bedeutsame Unterschiede festzuhalten⁹. Die Haushaltskrise der 80er Jahre war von nur kurzer Dauer. Einem scharfen Einbruch beim Gewerbesteueraufkommen innerhalb eines Jahres folgte eine schnell einsetzende und deutliche Besserung der Einnahmesituation. Schon 1984 konnte wieder ein insgesamt positiver Budgetsaldo erreicht werden. Dagegen zeichneten sich die 90er Jahre durch eine fortgesetzte Verschlechterung der Haushaltssituation aus. Der negative Finanzsaldo weitete sich bis 1995 aus¹⁰. Das lag zum einen an der anhaltend negativen Entwicklung beim Gewerbesteueraufkommen. Die Budgetprobleme wurden zum anderen durch den Umstand verschärft, daß es trotz Haushaltskrise nicht gelang, die Expansion der Sozialausgaben einzudämmen. Auf die tiefe und ausgeprägt angespannte Haushaltslage antworteten die Kommunen mit besonderen Sparbemühungen bei den Investitionsausgaben und im Personalbereich. Seit Mitte der 90er Jahre sind zaghafte Verbesserungen eingetreten, deren Dauerhaftigkeit allerdings vorsichtig zu bewerten ist¹¹.

Auch Stadt und Staat New York scheinen wiederholt Probleme damit zu haben, neben der kurzfristigen Problematik, einen extremen Ausgleichsbedarf ihrer öffentlichen Haushalte zu decken, auch langfristig eine ausgeglichene Budgetentwicklung zu vollziehen¹². Nach den scharfen Krisen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wuchsen die Steuereinnahmen in den 80er Jahren überproportional. Sie wurden allerdings nicht genutzt, um die öffentlichen Haushalte finanziell dauerhaft krisenfest zu machen. Vielmehr wuchsen die Staatsausgaben erneut überdurchschnittlich und zogen laufende Defizite nach sich. Zur Lösung sollten kurzfristige *ad hoc* Maßnahmen in letzter Sekunde dienen. Die politischen Entscheidungsträger waren wiederholt nicht bereit, notwendige Anpassungsmaßnahmen zu beschließen. Seitens der wissenschaftlichen Beratung wurden wiederholt Instrumente zur langfristigen Budgetplanung angemahnt, die sowohl Budgetausgaben wie auch –einnahmen umfassen sollten.

Aus den Zeitvergleichen könnte die Schlußfolgerungen gezogen werden, daß nicht allein kurzfristige und zyklisch auftretende Krisen durch Ausgabekürzungen zu überwinden sind. Vielmehr liegen den temporären Zuspitzungen beim Haushaltsausgleich offenbar auch langfristige Probleme zugrunde, die sich im Zeitablauf kumulieren. Wiederum scheinen es gerade die kommunalen Gebietskörperschaften zu sein, die vor den größten Herausforderungen stehen¹³.

⁹ Siehe nachfolgend *Mäding* (1998), S. 106ff. Einen Überblick gibt *Spermann* (1993), S. 17ff.

¹⁰ Vgl. ausführlich *Deutsche Bundesbank* (1994), Monatsbericht März, S. 19ff.

¹¹ Vgl. etwa *Deutsche Bundesbank* (2000), Monatsbericht Juni, S. 45ff.

¹² Vgl. nachfolgend *Bahl/Duncombe* (1991); *dies.* (1992).

¹³ Vgl. *Karrenberg* (1994).

2. Der langfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur nachhaltigen Gesundung der Staatsfinanzen

Um eine dauerhaft tragfähige, nachhaltige Etatentwicklung sicherzustellen, scheinen einmalige und kurzfristige Maßnahmen zur Budgetsanierung allein nicht ausreichend. Erfolgsentscheidend sind vielmehr anhaltende Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung. Erfolgreiche und permanente Anpassungen in den öffentlichen Haushalten unter *fiscal stress* sind insbesondere durch Begrenzungen der Ausgabenzuwächse und durch Ausgabekürzungen gelungen¹⁴. Gerade eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung könnte eine geeignete Strategie sein, um die langfristigen Belastungen der kollektiven Haushalte zu mildern. Sie scheint aus zwei ergänzenden Aspekten auch ohne kurzfristigen *fiscal stress* nötig und stellt insoweit einen sinnvollen strategischen Ansatzpunkt für die dauerhafte Gesundung kollektiver Haushalte dar.

In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, warum überhaupt Anpassungen in den öffentlichen Haushalten erforderlich erscheinen könnten, und zwar solche, die konjunkturelle und automatische Faktoren der Budgetentwicklung nicht nur passiv hinnehmen, sondern aktiv gegenzusteuern versuchen. Zunächst ist an die Begrenzung von Budgetdefiziten durch die Vorgabe numerischer Obergrenzen und sanktionsbewehrter Verfahren zu denken, wie sie etwa im Vertrag von *Maastricht* zur EWWU fixiert worden sind¹⁵. Mit ihnen wird eine langfristig nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Finanzen angestrebt. Die Vertragsstaaten sind beim Erreichen der Zielvorgabe bisher in unterschiedlichem Maße erfolgreich gewesen¹⁶. Soweit ein funktionsfähiger Mechanismus bei Überschreitungen der Defizitgrenzen vorausgesetzt werden kann, sind Anpassungen jedoch auch schon in kurzer Frist nötig, um die Auflagen zur Defizitrückführung zu erfüllen. Daneben geht von den zunehmend integrierten Kapitalmärkten und deren transparenten Überwachungssystemen eine disziplinierende Wirkung auf die Entscheidungsträger für das Budget aus¹⁷. Um hohe Risikoprämien und drohende Zahlungsunfähigkeiten zu vermeiden, sind die laufenden Budgetdefizite zurückzuführen. Nicht zuletzt gehen mit der demographischen Entwicklung und den allgemein hohen Schuldenständen erhebliche Probleme einher¹⁸. Insgesamt dürften die öffentlichen Haushalte vor nicht unerheblichen Herausforderungen stehen¹⁹.

¹⁴ Siehe *Alesina/Perotti* (1995b), S. 225ff.; *dies.* (1997), S. 222f.; *Strauch* (1999), S. 21f.

¹⁵ Vgl. zu den Sanktionsverfahren ausführlich *Steuer* (1998).

¹⁶ Vgl. ausführlich *Strauch* (1999).

¹⁷ Vgl. umfassend *Ziegenhorn* (1999); *Heinemann/Winschel* (2001) mit positiver empirischer Evidenz.

¹⁸ Vgl. ausführlich *EWI* (1998), für Deutschland insbesondere S. 80ff.

¹⁹ Vgl. die Aussage von *Chibber/Khalilzadeh-Shirazi* (1991), S. 21: „Heavy adjustments were required to readress the budget deficit; government expenditures had to be cut sharply.“ Ebenso *Perotti* (1998), S. 367: „...the need for fiscal consolidation is currently the single most important policy problem faced by policymakers in many, perhaps most, OECD countries.“

Dieser Herausforderung sind sowohl die Staaten der Eurozone als auch der deutsche Bundeshaushalt bisher kaum gerecht geworden. Weltweit sind zwar generell Fortschritte in den Konsolidierungsbemühungen zu beobachten²⁰. Dieser Befund dürfte jedoch zu nicht geringen Teilen auf das allgemein gesunkene Zinsniveau und eine anhaltende konjunkturelle Expansion zurückzuführen sein. Sowohl in Deutschland wie auch in den übrigen Ländern der EWWU scheint daher eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung unverändert notwendig²¹. Die Bemühungen dazu sind in den Ländern der europäischen Währungsunion bisher als wenig ehrgeizig einzuschätzen²². Aktive Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung wurden kaum ergriffen. Vielmehr nimmt eine nur passive Haushaltskonsolidierung bis heute konjunkturelle Mehreinnahmen hin, während zur nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Haushalte vor allem Ausgabekürzungen, also aktive Maßnahmen, erforderlich scheinen²³. Seit Beginn des Jahres 2000 sinken zudem die Einnahmequoten der Länder im Euroraum²⁴. Grund sind eingeleitete Steuerreformen, mit denen eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftsstandorten angestrebt wird. Den Steuersenkungen stehen jedoch keine entsprechenden Ausgabekürzungen entgegen, wie sie für eine insgesamt defizitneutrale Budgetentwicklung unverzichtbar wären²⁵. Die konjunkturell bereinigten Primärsalden sind folgerichtig seit 1998 unverändert. Seitdem ist die strukturelle Haushaltskonsolidierung der Mitgliedsstaaten nicht vorangekommen. Der Rückgang der Defizite kann praktisch vollständig als einnahmeseitig verursacht eingeschätzt werden²⁶. Bei anhaltenden konjunkturellen Steuermehreinnahmen haben die Anstrengungen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung nachgelassen. Die Aufgabe, die öffentlichen Haushalte der Mitgliedsländer in der Eurozone dauerhaft zu sanieren, steht deshalb wohl noch bevor.

Auch im deutschen Bundeshaushalt scheint eine Haushaltskonsolidierung unverändert notwendig. Die hohen Belastungen für den Wiederaufbau in Ostdeutschland bestehen weiterhin und haben zu Kontrollverlusten im deutschen Bundeshaushalt geführt²⁷. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stiegen die Anspannungen aufgrund anhaltender Einnahmeausfälle. Darauf setzten vordergründige Anpassungsreaktionen ein, vor allem umfangreiche Privatisierungen, weitere Kürzungen der investiven Ausgaben sowie vielfältige Streckungen und

²⁰ Vgl. etwa Warlitzer (1999).

²¹ Vgl. deutlich Strauch (1999), S. 27ff. Im April 2001 zeichnet sich zudem ab, daß die im Januar 1999 eingereichte und im Frühjahr 2000 aktualisierte Projektion für das deutsche Stabilitätsprogramm nicht einzuhalten sein wird, worüber sich die EU-Kommission deutlich besorgt zeigt. Neben konjunkturellen Einnahmeausfällen werden weitere Ausfälle aufgrund der Steuerreformen bei gleichzeitig steigenden Budgetausgaben im Wahljahr befürchtet.

²² Siehe EZB (1999), Monatsbericht Dezember, S. 46ff.

²³ Siehe EZB (2000), Monatsbericht März, S. 45ff.

²⁴ Siehe EZB (2000), Monatsbericht Juni, S. 46ff., dies. (2000), Monatsbericht Dezember, S. 48ff.

²⁵ Siehe EZB (2000), Monatsbericht September, S. 48f.

²⁶ Siehe EZB (2001), Monatsbericht März, S. 42ff.

²⁷ Vgl. dazu ausführlich von Hagen/Strauch (1999).

Verschiebungen von Zahlungsströmen²⁸. Die wirtschafts- und finanzpolitische Beratung forderte explizit, Programme zur Ausgabekürzung aufzulegen²⁹. Mit Jahresbeginn 1999 setzte eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ein. Das von der neuen Bundesregierung vorgelegte Sparpaket im Umfang von rund 30 Mrd. DM konnte zu 90 v.H. umgesetzt werden, wenn es auch einige Positionen von zweifelhafter Qualität enthielt³⁰. Bei der quantitativen Haushaltskonsolidierung sind seitdem Fortschritte zu verzeichnen³¹. Es gelang, das Ausgabenwachstum unter dem Zuwachs der Einnahmen zu halten. Allerdings sind auch im deutschen Bundeshaushalt konjunkturelle Mehreinnahmen angefallen, Steuersenkungen beschlossen worden und zukünftig weitere Ausgabebelastungen zu erwarten³². Im Bundeshaushalt besteht nach wie vor ein struktureller, wenn auch gesunkener Ausgabenüberhang. Die eigentlichen Sanierungsaufgaben stehen also auch in Deutschland noch bevor³³.

Aus den Befunden läßt sich jedoch noch nicht auf die Notwendigkeit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung schließen. In einem zweiten Schritt ist zu klären, warum die skizzierten Anpassungsnotwendigkeiten nicht durch weitere Steigerungen auf der Einnahmenseite zu bewältigen sind. In der Expansion der Budgetausgaben wird die Ursache für die anhaltend hohen Haushaltsdefizite und die hohen Staatsquoten gesehen³⁴. Eine nachhaltige Konsolidierung zeichnet sich dadurch aus, daß sie mit einer Rückführung der Budgetausgaben bzw. einer Senkung ihrer Zuwächse die Defizitursachen beseitigt (*Symmetriethese*)³⁵. Das für das Konsolidierungsziel wesentliche Kriterium wird daher in einer hohen Kontrollierbarkeit der Ausgabenentwicklung gesehen³⁶. Ein weiterer Aspekt betrifft den Gesamtumfang der Abgabenlast. Demnach ist eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung nötig, weil die Gesamtabgabenlast eine kritische Höhe, etwa die der weiteren Finanzierbarkeit der Defizite, erreicht hat. Die Abbildung 1.1 gibt einen Überblick über die Abgabenhöhe in den Ländern der Europäischen Union.

²⁸ Siehe SVR (1997/98), S. 187ff.; ders. (1998/99), S. 129f.

²⁹ Vgl. etwa SVR (1998/99), S. 227f.

³⁰ Vgl. SVR (2000/01), S. 206; *Deutsche Bundesbank* (1999), Monatsbericht August, S. 54f.; *HWWA* (1999), S. 49ff. Von zweifelhafter Qualität sind die Verschiebungen zwischen den Sozial- und dem Bundeshaushalt, die Lastverlagerungen auf Länder und Kommunen und die erheblichen Minderausgaben in nur globaler Form.

³¹ Siehe *HWWA* (1999), S. 45ff.; *DIW* (1999), Wochenbericht 34/35, S. 619ff.; SVR (2000/01), S. 99f.

³² Vgl. zu den Steuersenkungen *Deutsche Bundesbank* (2000), Monatsbericht August, S. 56ff.; SVR (2000/01), S. 206f.

³³ Siehe etwa *Deutsche Bundesbank* (2000), Monatsbericht Februar, S. 56f. Anderer Meinung sind etwa *Gebhardt/Schaft* (2000), die die Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung auf Bundesebene für verstärkte Investitionsausgaben genutzt sehen wollen.

³⁴ Siehe *Strauch* (1999), S. 30, Tabelle 3.

³⁵ Vgl. *Strauch* (1999), S. 22f.

³⁶ So etwa *Strauch* (1998), S. 21.

Abbildung 1.1: Abgabenbelastungen im internationalen Vergleich.

Land	1970	1980	1990
Belgien	35,7	44,4	44,9
Deutschland	32,9	38,2	37,7
Dänemark	40,4	45,5	48,5
Spanien	16,9	24,1	34,4
Frankreich	35,1	41,7	43,8
Finnland	31,4	33,0	37,9
Großbritannien	36,9	35,3	36,7
Griechenland	25,3	29,4	36,1
Italien	26,1	30,2	39,1
Irland	31,2	34,0	36,8
Luxemburg	30,9	46,0	48,8
Niederlande	36,7	44,7	44,6
Österreich	35,7	41,2	41,3
Portugal	23,1	28,7	34,8
Schweden	40,0	49,1	56,9
zum Vergleich USA	29,2	29,3	29,5

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (1997), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung.

Daß vor dem Hintergrund dieser Zahlen gerade eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung nötig scheint, könnte einmal aufgrund negativer ökonomischer Rückkopplungen zu vermuten sein (*Laffer-These*)³⁷. Passive Anpassungen, wie das Warten auf höhere Steuereinnahmen, scheinen unter solchen Umständen nur bedingt erfolgversprechend. Daneben bestehen negative politische Rückkopplungen, weil von der erreichten Abgabenhöhe negative Effekte auf das maximale Potential an Wählerstimmen für eine ausgabenexpansive Politik ausgehen. Um die Notwendigkeit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung zu begründen, lassen sich auch negative rechtliche Rückkopplungen anführen, die sich in verfassungsrechtlichen Obergrenzen der Besteuerung konkretisieren³⁸. Schließlich dürften auch vom Steuer- und Standortwettbewerb begrenzende Effekte auf eine fortgesetzte Einnahmebeschaffung zur Ausgabenausweitung ausgehen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß bei den kurzfristigen Anpassungen an fiskalische Streßsituationen vorzugsweise mit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung reagiert werden sollte, um eine tragfähige Budgetentwick-

³⁷ Vgl. *Laffer* (1979).

³⁸ Vgl. etwa *Jungnickl* (1980); *Jachmann* (1996).

lung wieder herzustellen. Eine gleiche Vermutung gilt auch in langfristiger Sicht für die Bewahrung und Stabilisierung tragfähiger Budgetdaten. Der langfristige Aspekt einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung erfordert, die strukturellen Bedingungen von Haushaltsprozessen zu verändern. Dem kurzfristigen Ziel, zur Bewältigung einer fiskalischen Streßsituation eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung durchzusetzen, wird dagegen durch prozessuale Bedingungen innerhalb eines gegebenen Regelwerkes genügt.

3. Bisherige Arbeiten zur Haushaltskonsolidierung

Die Problematik einer Haushaltskonsolidierung im allgemeinen und einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung im besonderen ist bisher erstaunlicherweise nur wenig theoretisch aufgearbeitet. Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die bisher geleisteten Arbeiten und Diskussionen zur Haushaltskonsolidierung gegeben³⁹.

Erstens existieren strategische Studien, die *ex ante* Kürzungspotentiale ermitteln wollen. Ein Zweig, den man als empirisch hypothetisch bezeichnen könnte, schätzt aus Vergleichen zwischen Gebietskörperschaften durchschnittliche Ausgabenhöhen und leitet aus den ermittelten Abweichungen mögliche Kürzungspotentiale ab⁴⁰. Ein anderer Zweig, der als synoptisch hypothetisch verstanden werden kann, möchte die verschiedenen Ausgabekategorien nach ihren allokativen, konjunktur- oder abgabenpolitischen Wertigkeiten ordnen und aus dieser Reihung denkbare Kürzungspotentiale ableiten⁴¹. Neben den strategischen Arbeiten gibt es umfangreiche operative Studien, die *ex post* gemachte Kürzungserfahrungen in den Mittelpunkt rücken. Zahlenmäßiger Schwerpunkt sind singulär deskriptive Arbeiten, wie empirische Fallstudien und praktische Erfahrungsberichte, in denen häufig Einzelfallempfehlungen abgeleitet werden⁴². Daneben sind einige systematisch deskriptive Studien erstellt worden, die auf Generalisierungen zielen. Es handelt sich entweder um qualitative oder quantitative Arbeiten, denen umfassende Stichproben zugrunde liegen⁴³.

³⁹ Einen Überblick unter etwas anderen Aspekten gibt *Mädling* (1998), S. 98ff.

⁴⁰ So möchte etwa *Vaubel* (1983), S. 102f., den Kürzungsbedarf ableiten. Vgl. die umfangreiche Untersuchung von *Boss/Bothe* (1987).

⁴¹ Vgl. zu dieser Diskussion und Methode etwa *Schwarzner* (1991), S. 20ff.; aus allokativer Sicht vgl. *SVR* (1995/96), S. 193f.; aus abgabenpolitischer Sicht beispielhaft *Stern/Werner* (1998); einen Praktikerbericht stellt die Arbeit des *CBO* (1995) dar; aus konjunkturpolitischer Sicht beleuchten etwa *Vaubel* (1983), S. 104f.; *ders.* (1984), S. 10f.; *Alesina/Perotti* (1997), S. 212ff., die Fragen einer ‚Konsolidierung zur Unzeit‘ oder des ‚Kaputt-Sparens‘.

⁴² Vgl. die Sammelbände von *Levine* (1980); *Levine/Rubin* (1980); *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b); *Frischmuth* (1994); *dies.* (1996); *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a); *dies.* (1982b); *dies.* (1994a). Typische Fallstudien bieten etwa *Rubin* (1982); *Gold* (1995).

⁴³ Vgl. zu qualitativen Arbeiten etwa *Wolman/Davis* (1980); *Newton* (1981); *Rose/Page* (1982); *Wolman* (1983); *Clark/Hellstern/Marinotti* (1985); zu quantitativen Studien vgl. zum Beispiel *Pammer* (1986); *Gütschier* (1997).

Dieser Überblick läßt folgenden Befund zu. Der Schwerpunkt der bisherigen Arbeiten zur Haushaltskonsolidierung liegt auf Einzelfallstudien. Die gewonnenen Erkenntnisse sind weder systematisch aufgearbeitet noch positiv analysiert worden. Auch nach Ansicht von *Mäding* beschäftigen sich die empirischen Studien zur Haushaltskonsolidierung nur mit isolierten Teilaspekten. So werden die Ursachen von Haushaltskonsolidierungen beleuchtet, alternative Sanierungsansätze unter Restriktionen diskutiert, Folgewirkungen studiert oder konkrete prozedurale Veränderungen angeregt. Nach seiner Meinung „hat [es] nie eine systematische finanz- oder politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zu dieser Haushaltskonsolidierung gegeben“⁴⁴. So ist bisher etwa unklar, unter welchen prozessualen Bedingungen eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung anzugehen ist, um sie erfolgreich durch- und umzusetzen. Ebenso ist offen, welche strukturellen Veränderungen innerhalb des budgetären Entscheidungsgefüges vorzunehmen sind, um eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zu befördern.

4. Ziele der Arbeit

Die folgende Arbeit versucht, einen Beitrag zur Behebung des skizzierten Mangels zu leisten. Einerseits zielt sie darauf ab, den Budgetprozeß mittels einer positiven Theorie zu analysieren. Dazu wird der Haushaltsprozeß aus einer Mikroperspektive untersucht. Andererseits wird jene empirische Literatur aufgearbeitet, die sich mit der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen durch die Gebietskörperschaften befaßt. Aus einer Gegenüberstellung der zusammengetragenen Praxiserfahrungen und der theoretischen Analysen sollen mögliche Erfolgsbedingungen für eine erfolgreiche ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung abgeleitet werden.

In der vorliegenden Arbeit werden einige Aspekte bewußt nicht behandelt. Sie beschäftigt sich erstens nicht mit der Rechtfertigung von Staatsausgaben. Es wird folglich keine Differenzierung nach der Wertigkeit einzelner Ausgabearten unter normativen Gesichtspunkten der Finanztheorie vorgenommen. Synoptische Ansätze, die sich mit Budgetsummen oder Wachstumsraten befassen und zumeist normativ-technokratischer Natur sind, finden keine Berücksichtigung. Folglich werden etwa aus den Theorien zum optimalen Haushalt keine denkbaren Kürzungspotentiale abgeleitet. Vergleichende Studien zur empirischen oder hypothetischen Ermittlung von Kürzungsvolumina bleiben ebenfalls außer Betracht. Ebenso sollen Kataloge alternativ rückführbarer Staatsausgaben nicht erstellt werden. Auch die von Haushaltspraktikern wiederholt geforderten Kürzungsalgorithmen werden nicht aufgestellt. Die Arbeit untersucht nicht technische Kriterien spezifischer Ausgabepositionen vor dem Hintergrund, inwieweit sie einer praktischen Kürzungsumsetzung alternativer Budgetpositionen entge-

⁴⁴ *Mäding* (1998), S. 98.

genstehen könnten⁴⁵. Vielmehr sind jene Kriterien erst dann von Relevanz, wenn Ausgabekürzungen durchgesetzt werden sollen und dieser Vorgang innerhalb einer positiven Theorie zu erklären ist.

Individuelle Ausgabekategorien werden zweitens nicht nach ihrer Wertigkeit unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten differenziert. So unterbleibt eine Prüfung, ob eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung nach momentaner Konjunkturlage angebracht erscheint oder in welcher Weise sie mit makroökonomischen Variablen interagiert⁴⁶. Die makroökonomischen Effekte einer Haushaltskonsolidierung im allgemeinen oder einer solchen auf der Ausgabenseite im besonderen werden nicht diskutiert. Kurz gesagt geht es um Entscheidungsanalyse und nicht um Wirkungsanalyse. Dafür ist die Frage entscheidend, zu welchen Anpassungen an *fiscal stress* es auf der Mikroebene der betroffenen Gebietskörperschaften tatsächlich gekommen ist und wie eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung von ihnen um- und durchgesetzt wurde. Zu diesem Zweck ist der Budgetprozeß aus einer Mikroperspektive zu betrachten. Dabei werden statt Gesamttaggregaten einzelne Ausgabekategorien und Ämterbudgets untersucht⁴⁷. Zu einer solchen Sichtweise führt *Schick* aus: „Microbudgeting is the study of the impacts of institutions and information on actions and outcomes. It is the study of how the behavior of those who make budgets is shaped by the institutions...“⁴⁸.

Die nachfolgende Arbeit versucht drittens, zur Bearbeitung ihrer Problemstellung nicht allein deskriptiv vorzugehen. Die Aufarbeitung der deskriptiv empirischen Studien aus Politik- und Verwaltungswissenschaft dient als Quelle für eine positiv theoretische Analyse.

II. Die methodischen Fundamente

1. Die methodische Grundlage: positiver Ansatz

a) Normative und positive Beiträge zum Budgetprozeß

Verschiedene wissenschaftliche Disziplinen beschäftigen sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit dem Budgetprozeß. Es lassen sich normative und positive Ansätze unterscheiden⁴⁹. Normative Beiträge zielen auf Evaluation und Verbesserung der Haushaltsprozesse. Eine theorieorientierte Gruppe bedient sich der Fiktion des ‚wohlmeinenden Diktators‘ und wendet **Wohlfahrtsprinzipien** auf den Budgetprozeß an. Zu diesem Zweig zählen die generalisierten Bedingungen für das Allokationsoptimum bei öffentlichen Gütern ebenso wie die Ü-

⁴⁵ Vgl. beispielhaft zu den technischen Problemen bei Kürzung von Steuersubventionen *Albrecht/Thormählen* (1985), S. 82ff.

⁴⁶ Ein typisches Beispiel für eine makroökonomische Sicht zur Haushaltskonsolidierung bietet die Arbeit von *Eisenring/Leu* (1998).

⁴⁷ Zu dieser Perspektive, vgl. *Schick* (1994), S. 3.

⁴⁸ *Schick* (1994), S. 104.

⁴⁹ Vgl. nachfolgend *Kraan* (1996), S. 1ff.

berlegungen zur Existenzmöglichkeit einer zu maximierenden sozialen Wohlfahrtsfunktion und die Instrumentalisierung öffentlicher Haushalte für abstrakte wohlfahrtsökonomische Kriterien⁵⁰. Neben diesen theorieorientierten Ansätzen beschäftigt sich ein praxisbezogener Zweig des *financial management* mit prozeduralen Verbesserungen von Budgetentscheidungen. Die Überlegungen dieser ersten Gruppe konkretisieren sich in normativen Vorgaben eines nach abstrakten Kriterien charakterisierten ‚rationalen Haushaltes‘⁵¹, in umfassenden Verfahrensvorschlägen, wie dem PPBS⁵², oder im Ansatz des *zero base budgeting*⁵³.

Positive Beiträge zum Haushaltsprozeß versuchen dagegen, die Budgetentscheidungen unter Bezugnahme auf vorher formulierte Thesen zu erklären und vorherzusagen. Einen ersten Zweig stellt die **politische Systemtheorie** dar. Sie bemüht umfangreiche empirische Querschnittsanalysen (*output studies*), um Zusammenhänge zwischen Umweltvariablen, charakteristischen Systemeigenschaften und den ermittelten Ergebnissen ableiten zu können⁵⁴. Den systematischen Beschreibungen der politischen Systemtheorie fehlt jedoch eine einheitliche deduktive Struktur. Sie kann daher eher als sprachliche Basis und weniger als konsistentes Theoriegebäude verstanden werden.

Ein zweite Untergruppe der positiven Theorieansätze zum Haushaltsprozeß bildet die **Organisationstheorie**. Sie beschäftigt sich zum einen mit Methoden der Problemlösung⁵⁵. Auf dem psychologischen Fundament der Verhaltenstheorie wird eine beschränkte Rationalität der beteiligten Akteure unterstellt (*bounded rationality*). Danach können und werden Individuen bei begrenzten Kapazitäten und Ressourcen nur nach Satisfizierung ihrer Zielvariablen streben. Aus diesen Grundlagen werden Interaktionsmuster für die am Budgetprozeß Beteiligten abgeleitet. Es lassen sich verschiedene Rollen differenzieren, die als Summe der sozialen Erwartungen zu verstehen sind. Das Verhalten der Beteiligten am Haushaltsprozeß wird durch Kompromisse, gegenseitige Annäherungen in Verhandlungen (*partisan mutual adjustment*) und Konfliktvermeidung gekennzeichnet⁵⁶. Aus dem eingeschränkten Rationalitätsbegriff und den fortgesetzten Interaktionskompromissen leiten sich stabile Routinen und graduelle Anpassungen an die Umwelt ab. Das Budgetsystem wird als weitgehend resistent gegen

⁵⁰ Vgl. Samuelson (1954); ders. (1955); Musgrave (1959); Arrow (1963).

⁵¹ Vgl. z.B. Färber (1984).

⁵² Vgl. dazu etwa Teuscher (1976), S. 13ff.

⁵³ Zu Konzeption und Kritik vgl. Sarant (1978); Langner (1983), S. 77ff.; Rürup/Hansmeyer (1984), S. 87ff.; Amsler (1986).

⁵⁴ Vgl. grundlegend Easton (1953); Dye (1966); Sharkansky (1968); im Überblick Boyne (1985).

⁵⁵ Vgl. March/Simon (1958); Cyert/March (1963); Lindblom (1959); ders. (1965).

⁵⁶ Vgl. ausführlich Jackson (1982), S. 147. Zu Formen des *mutual adjustment* vgl. etwa Majone (1985).

äußere Schocks beschrieben. Für den Haushaltsprozeß werden diese Erkenntnisse unter der Bezeichnung des (Budget-)Inkrementalismus zusammengefaßt⁵⁷.

b) Die Neue Politische Ökonomie als positiver Beitrag

Als bedeutsamer Zweig positiver Beiträge zum Budgetprozeß ist schließlich die Theorie der Neuen Politischen Ökonomie zu nennen⁵⁸. Ihre methodologischen Grundlagen liegen erstens in einem strengen Individualismus, der als einzige Quelle von Werten nur das Individuum akzeptiert. Die Individuen dienen als (normative) Wert- und (positive) Wahlquelle⁵⁹: „Only individuals choose and act“⁶⁰. Ein derart strenger Subjektivismus verbietet externe Objektivitäten. Deshalb sind nur subjektive Wertempfindungen zulässig und objektive Maßstäbe abzulehnen. Die individualistische Grundlage kann auch keine organschaftlichen Theorien des Staates zulassen. Dem Staat als Kollektiv wird folgerichtig kein über die individuellen Nützlichkeiten hinausgehender Zusatznutzen zudedacht⁶¹. Vielmehr dienen auch kollektive Institutionen der persönlichen Nutzenmaximierung. Außerdem muß die (unspezifizierte) Fiktion eines ‚wohlmeinenden Diktators‘ abgelehnt werden. Die kollektive Koordination der individuellen Interaktionen ist allein aus individuellem Verhalten zu erklären.

Die Neue Politische Ökonomie (*Public Choice*) bedient sich des ökonomischen Axioms, wonach das Individualverhalten durch eigennutzmaximierendes Rationalkalkül geleitet wird. Sie unterstellt eine umfassende Rationalität, nach der die Individuen die potentiellen Konsequenzen ihrer Wahlhandlungen gemäß ihrer eigenen Präferenzen konsistent anzuordnen und daraus eine zieloptimierende Alternative zu wählen vermögen. Aus dem individuellen Rationalverhalten werden dann die kollektiven Aktionen abgeleitet. Dazu sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Einmal kann allein aus individuellem Verhalten auf Kollektivaktionen geschlossen werden, da keine andere Wertquelle zugelassen ist (normativer Aspekt). Das ökonomische Axiom eigennützigem Individualverhaltens wird zugunsten einer konsistenten Argumentation zudem auf die kollektive Ebene übertragen (methodischer Aspekt)⁶². Im öffentlichen Sektor findet ebenso individuell egoistische Nutzenmaximierung unter Nebenbedingungen statt, wie dies für die

⁵⁷ Vgl. grundlegend *Davis/Dempster/Wildavsky* (1966); *dies.* (1971); *dies.* (1974); *Teuscher* (1976), S. 33ff.; *Jackson* (1982), S. 146ff.; einen kritischen Überblick bieten *Langner* (1983), S. 36ff.; *White* (1994); *Wittmann* (1995), S. 88ff.

⁵⁸ Vgl. den Überblick bei *Pitlik* (1997), S. 151.

⁵⁹ Siehe *Buchanan/Tullock* (1974), S. 11ff.; *Jensen* (1983), S. 327; *Buchanan* (1987), S. 244f.; *ders.* (1990), S. 13ff.; *Brennan/Buchanan* (1993), S. 28ff. und S. 45ff. Grundsätzlich *Pies* (1993), S. 136.

⁶⁰ *Buchanan* (1989), S. 61.

⁶¹ Siehe stellvertretend *Brennan/Buchanan* (1993), S. 29: „Der Staat ist keine selbständige Einheit, die unabhängig von den Individuen, die die politische Gemeinschaft bilden, existiert. Der Staat als solcher ist keine handelnde Einheit. Er hat keine eigenen Ziele oder Zielvorstellungen.“

⁶² Vgl. *Brennan/Buchanan* (1993), S. 65ff.

privatwirtschaftliche Sphäre gilt. Auch politische Entscheidungen sind demnach primär als Tauschvorgänge zu begreifen⁶³. Die Unterstellung eines unabhängig von den Rahmenbedingungen eigennützigen Individualverhaltens auch in der kollektiv politischen Sphäre ist der zentrale Beitrag der Neuen Politischen Ökonomie. Neben generellen Umweltfaktoren ist insbesondere das institutionalisierte Regelgefüge die maßgebliche, handlungsbegrenzende Rahmenbedingung für das individuelle Verhalten zur Nutzenmaximierung.

Der Haushaltsprozeß als Regelgefüge bildet jenen Koordinationsrahmen, unter dessen Nebenbedingungen die soziale Interaktion stattfindet. Eine generalisierte Abfolge der Phasen im Haushaltsprozeß praktisch aller demokratischen Staaten umfaßt in einem ersten Abschnitt die verwaltungsinterne Aufstellung des Haushaltsentwurfs (*preparation*)⁶⁴. Ihm folgt eine Phase der legislativen Beschlußfassung zum Haushaltsgesetz (*authorization*). Dessen verwaltungsinterner Vollzug (*executing*) beschließt den Budgetprozeß. Diese vereinfachte Abfolge im Haushaltsprozeß soll den nachfolgenden Überlegungen zugrunde liegen.

Die Interaktion der Beteiligten findet unter den strukturellen und prozessualen Bedingungen des Budgetprozesses statt. Organisationstheorie und Neue Politische Ökonomie bilden die Basis für eine Analyse des Haushaltsprozesses. Für eine Analyse des Anreizsystems bedient sich die Arbeit einer dezidiert mikroökonomischen Perspektive⁶⁵. Mittels positiver Theorie sollen Budgetverhandlungen zwischen den Akteuren unter Rahmenbedingungen analysiert und daraus Vorhersagen über wahrscheinliche Entscheidungsmuster möglich werden⁶⁶. Das Verhältnis zwischen politischer Wissenschaft und Verwaltungswissenschaft auf der einen Seite und der Neuen Politischen Ökonomie als positiver Theorie auf der anderen Seite gestaltet sich im Rahmen dieser Arbeit wie folgt. Politische Wissenschaft und Verwaltungswissenschaft dienen als Quelle für deskriptives Material und für fallweise darstellende Evidenz. Es handelt sich zumeist um Literatur angelsächsischer Herkunft. Daher finden immer wieder deutsche Begriffe Verwendung, deren zugehörige angelsächsische Termini kursiv in nachgestellten Klammern angeführt werden. Das Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie wird zur Quellenanalyse herangezogen und dient als „Analyseraster“⁶⁷. Die Arbeit ist insoweit eklektischer Natur.

Zentraler Unterschied zwischen verwaltungswissenschaftlicher Organisationstheorie und Neuer Politischer Ökonomie ist die These der Neuen Politischen Ökonomie, wonach die Beteiligten die ihnen innerhalb des Regelgefüges zugewiesenen Kompetenzen nutzen, um das Verhandlungsergebnis gemäß ihrer Präferenzen zu optimieren⁶⁸. Folglich dominieren nicht Kompromisse, sondern stra-

⁶³ Siehe *Buchanan* (1987), S. 246.

⁶⁴ Vgl. zum Beispiel *Kraan* (1996), S. 23ff.; *Gitschier* (1997), S. 108f.

⁶⁵ Zum methodischen Ansatz des *Microbudgeting* vgl. *Schick* (1994).

⁶⁶ Zu dieser positiv theoretischen Methode vgl. generell *Ostrom* (1985); *ders.* (1986).

⁶⁷ *Druwe* (1995), S. 332.

⁶⁸ Vgl. *Downs/Larkey* (1979); *Thompson/Williams* (1979); *Kraan* (1996), S. 4ff.

tegisches Verhalten. Die wesentlichen Aussagen von Verwaltungswissenschaft und Neuer Politischer Ökonomie werden in der Abbildung 1.2 kursorisch zusammengefaßt und verglichen.

Abbildung 1.2: Verwaltungswissenschaft und Neue Politische Ökonomie im Vergleich.

Vergleichsaspekt	Verwaltungswissenschaftliche Organisationstheorie	Neue Politische Ökonomie
Zielbegriff	Satisfizierung akzeptabler Variablen Grenzen	Optimierung gemäß individueller Präferenzen
Rationalitätsbegriff	begrenzte Rationalität	umfassende Rationalität
Verhaltensdeterminanten	Rollen (soziale Erwartungen)	Kompetenzen (Regeln)
Austauschcharakter	"mutual adjustment" (Kompromisse)	strategische Interaktion (Spieltheorie)
Untersuchungsebene	Makroebene	Mikroebene
Datencharakter	umfangreiche empirische Daten	kaum Aggregatdaten, experimentelle Daten
politische Relevanz	psychologisches Fundament erlaubt Verständnis, weniger Ratschläge	hohe politische Relevanz, da Regeländerung auch Ergebnisänderung bedeutet
Folgerung	Analysequelle	Analyseinstrumentarium

Quelle: zusammenfassend nach *Kraan* (1996), S. 4ff.

c) Zur Motivation der Beteiligten

Um die Interaktion der am Budgetprozeß Beteiligten analysieren zu können, ist in einem ersten Schritt die Motivation der Beteiligten zu klären. Am Haushaltsprozeß sind Wähler, Politiker und die Bürokratie beteiligt. Deren Motivation wird von der Neuen Politischen Ökonomie durch Spezifikation der jeweiligen Nutzenfunktionen erklärt. Spätere Teile dieser Arbeit nehmen zusätzliche Differenzierungen vor.

Der Eigennutz politischer Entscheidungsträger wird maximiert, indem nach öffentlichen Ämtern sowie den damit verbundenen Elementen Einkommen, Prestige und Macht gestrebt wird⁶⁹. Die Nutzenmaximierung unterliegt der Notwendigkeit einer (Wieder-)Wahl. Die resultierende Restriktion für das Maximierungsstreben drückt sich in der für einen Wahlerfolg nötigen Zahl von Wählerstimmen aus. Folglich wird für die Politiker eine Maximierung des eigenen Nutzens durch eine Maximierung von Wählerstimmen erreicht. (Wieder-) wahlorientierte Politiker zielen daher auf eine Maximierung von Wählerstimmen.

Politische Akteure sind in Parteien aktiv⁷⁰. In Analogie zu privaten Märkten können politische Parteien als Markenprodukte verstanden werden. Mittels ideologischer Positionen lassen sich Programmangebote auf prägnante Botschaften reduzieren, Inhalte sachlich verkürzen und nur partielle Informationen weitergeben. Ideologien stellen Signale dar, an denen sich die Wähler kostengünstig orientieren können und mit denen sich Konkurrenzparteien vom politischen Gegner absetzen. Durch eine wiederholte Betonung von differenzierenden Programmangeboten können Parteien die Wähler emotional an sich binden. Die intensive Pflege konsequenter ideologischer Positionierung erlaubt es den Parteikandidaten, akkumulierend Reputation zu erwerben. Die Senkung von Informationskosten und die einprägsame Erkennbarkeit fördern habituelles Wählen. Damit gilt, daß der Markenname der Partei für alle ihre Mitglieder wertvoll ist. Steigen die generellen Wahlchancen der Partei, steigen auch die individuellen Wahlchancen ihrer Mitglieder. Alle Parteimitglieder teilen deshalb ein gemeinsames Wahlziel. Politische Parteien sind kollektive Institutionen, um die individuelle Zielerreichung zu unterstützen. Interpersonale Informationsasymmetrien lassen vermuten, daß die Wähler nicht gleichermaßen für die politische Zielfunktion relevant sind.

⁶⁹ Vgl. schon *Schumpeter* (1975); *Downs* (1957); *ders.* (1968), S. 21ff.; *Herder-Dorneich/Groser* (1977).

⁷⁰ Vgl. nachfolgend maßgeblich *Downs* (1957), S. 140ff.; *ders.* (1968), S. 95f.; *Dunleavy* (1991), S. 112ff.; *Cox/McCubbins* (1993), S. 107ff.; *Folkers* (1994), S. 133f.

Auch Wähler sind Nutzenmaximierer, die die Kosten und Nutzen ihrer Abstimmungen vergleichen⁷¹. Kosten für Abstimmungen entstehen zunächst aus dem Wahlgang selbst. Wesentlicher Kostenfaktor ist jedoch die Notwendigkeit umfassender Informationen über die nutzenrelevanten Wahlprogramme, um für ein präferenzdeckendes Politikangebot votieren zu können. Ein möglicher Nutzen läßt sich aus der Erwartung ableiten, mit der eigenen Stimme wahlentscheidend sein zu können. Die einzelne Wählerstimme hat jedoch ein nur geringes Gewicht und folglich nur geringe Chancen, ausschlaggebend für das Wahlergebnis zu sein⁷². Eine Spezialisierung, um Informationsvorteile aufzubauen, erfordert die Bildung spezifischen Kapitals, zu dessen Rechtfertigung besondere Erträge am Markt durchsetzbar sein müssen. Dazu müßte der individuellen Wählerstimme eine ergebnisrelevante Bedeutung zukommen, die sich ertragreich verwerten ließe. Eine solche Erwartung kann sich beim einzelnen Wähler kaum erfüllen. Der potentielle, aber wegen der großen Wählerzahl verschwindend geringe Nutzen rechtfertigt das Tragen der hohen Informationskosten für den individuellen Stimmbürger regelmäßig nicht. Deshalb ist davon auszugehen, daß er nur geringe Anreize zur Stimmabgabe hat. Im Gegensatz zu marktlichen Entscheidungen bleiben mögliche Fehlentscheidungen für ihn ohne unmittelbare persönliche Konsequenzen. Die Kosten von Fehlentscheidungen verteilen sich vielmehr auf die Gesamtgruppe der Wählerschaft⁷³. Schließlich muß bedacht werden, dass der potentielle Nutzen einer individuellen Wahlentscheidung den Charakter eines Kollektivgutes trägt. Aus Überlegungen zur individuell optimalen Nützlichkeit verhart der Wähler daher in „rationaler Ignoranz“⁷⁴.

Interessengruppen sind freiwillige Verbände gleichgerichteter Interessen zur gemeinsamen Zielverfolgung⁷⁵. Ziel ist nicht der Wahlgewinn durch Maximierung von Wählerstimmen. Interessenverbände streben vielmehr danach, durch eine Maximierung von relevanten Politikerstimmen politischen Einfluß nehmen zu können, mit dem Umverteilungsvorteile erlangt werden sollen. Im Vergleich zur allgemeinen Wählergruppe verfügen Interessenverbände über verschiedene Vorteile⁷⁶. Sie sind relativ kleine Gruppen. Die Organisation ihrer Interessen ist daher mit nur geringen Kosten belastet⁷⁷. Gleichzeitig besteht eine hohe Merkllichkeit des individuellen Beitrages zur Gruppenleistung. Interessenverbände verfügen als relativ kohärente Kollektive mit einheitlicher Zielfunktion über ein

⁷¹ Vgl. grundlegend *Downs* (1957), S. 146f.; *ders.* (1968), S. 260f.; *Mueller* (1989), S. 349; kritisch zusammenfassend *Dunleavy* (1991), S. 79ff.

⁷² Siehe *Downs* (1960), S. 544.

⁷³ Siehe nur *Tullock* (1971); *Kirchgässner/Pommerehne* (1993).

⁷⁴ *Downs* (1957), S. 139. Vgl. auch *ders.* (1960), S. 544; *ders.* (1968); *Fiorina* (1981c); *Pappenheim* (1998), S. 3.

⁷⁵ Vgl. etwa *Schmölders* (1970), S. 125; *Denzau/Munger* (1986); *Dunleavy* (1991), S. 13ff.; *Folkers* (1994), S. 136f.; *Potters/Sloof* (1996); *Potters/van Winden* (1996); *Austen-Smith* (1997).

⁷⁶ Vgl. *Bernholz* (1969); *Bernholz/Breyer* (1994), S. 169ff.

⁷⁷ Vgl. *Mueller* (1989), S. 308; *Dunleavy* (1991), S. 30ff.; grundlegend *Olson* (1992).

hohes Potential für politischen Protest. Sie sind damit in der Lage, Ressourcen und Stimmen zu mobilisieren⁷⁸. Die Mobilisierung von Stimmen durch eine hohe Beteiligung der Gruppenmitglieder bei der Stimmabgabe wird durch den Umstand gefördert, daß sich mit der Wahlentscheidung konkrete Aussichten auf spezifische Vorteile zugunsten der Interessengruppe verbinden. Der Wahlakt trägt für die Interessenverbände mithin die Eigenschaften eines Privatgutes. Als Spezialisten profitieren die Interessengruppen von Kostenvorteilen aus der Arbeitsteilung. Ihre Spezialisierung ermöglicht ihnen die Ansammlung von Informationsvorteilen⁷⁹. Interessengruppen haben damit insgesamt positive Anreize zum Wahlgang und zur Informationsaufnahme. Gruppengröße, -ziele, Spezialisierung und die Aussicht auf Distributionsvorteile lassen vermuten, daß sich spezielle Interessengruppen durch ein relativ hohes Informationsniveau auszeichnen. Ihre Stimmen, Ressourcen und Informationen können sie Politikern anbieten, um im Gegenzug für sich günstige Entscheidungen einzufordern⁸⁰. Das betrifft nicht zuletzt den Budgetprozeß, auf den die Interessenverbände vielfältigen Einfluß nehmen⁸¹. Das Stimmengewicht aller Wähler ist demnach zwar formal gleich, aber in seiner Bedeutung für das politische Wiederwahlziel ungleich⁸². Aus dieser interpersonalen Asymmetrie erklärt sich, warum gerade die Interessengruppen von hoher Relevanz für das politische Wiederwahlziel sind.

Die generelle Annahme der Neuen Politischen Ökonomie, wonach individuell eigennützige Akteure nach Nutzenmaximierung unter Rahmenbedingungen streben, gilt auch für die Bürokraten⁸³. Die Formulierung einer stringenten Verhaltensannahme sieht sich mit dem Problem konfrontiert, daß es im Bereich der öffentlichen Verwaltung an einem Mechanismus mangelt, der das bürokratische Verhalten in eine eindeutige Richtung lenkt⁸⁴. Bürokratische Einheiten werden als monopolistisch und nicht gewinnorientiert charakterisiert⁸⁵. Vom Nutzen der Verwaltung wird unterstellt, daß er in einem positiv monotonen, kontinuierlich verknüpften Zusammenhang mit dem Budgetumfang steht⁸⁶. Mit steigender Budgetgröße verbindet sich ein positiver Nutzen für die Bürokratie. Nutzenmaximierung heißt demnach Budgetmaximierung. Für die Bürokratie bestehen jedoch keine Eigentumsrechte an möglichen Residualergebnissen⁸⁷. Sie kann Budgetmittel aus etwaigen Haushaltsüberschüssen nicht direkt vereinnahmen

⁷⁸ Vgl. für finanzielle Ressourcen *Jacobson* (1985); für Stimmenpotential *Becker* (1985), S. 342.

⁷⁹ Vgl. etwa *Vieler* (1986), S. 135.

⁸⁰ Siehe *Frohlich/Oppheimer/Young* (1971), S. 106.

⁸¹ Vgl. ausführlich *Teuscher* (1976), S. 97ff.

⁸² So bereits *Downs* (1957), S. 140.

⁸³ Vgl. im Überblick *Bendor* (1988); *Mueller* (1989), S. 247ff.; *Moe* (1997); *Wintrobe* (1997).

⁸⁴ Vgl. *Roppel* (1979), S. 149.

⁸⁵ Siehe *Roppel* (1979), S. 83ff.

⁸⁶ Siehe *Niskanen* (1971), S. 38; *Jackson* (1982), S. 122f.; *Dunleavy* (1991), S. 148ff.; *Kraan* (1996), S. 75; deutlich kritisch dagegen etwa *Hood/Huby/Chilvers* (1984).

⁸⁷ Siehe *Wagner* (1983), S. 111; *Rowley/Elgin* (1988), S. 287.

und sich unmittelbar aneignen⁸⁸. Die Bürokratie eignet sich die Überschüsse auf indirektem Weg durch Verschwendung von Produktionsfaktoren an. Das kann durch überhöhte Kapitalintensitäten oder Mitarbeiterzahlen erfolgen⁸⁹. Weil die Verwaltung aus ihrer Tätigkeit keine marktlichen Umsatzerlöse erzielt, werden ihr die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel im Budgetprozeß zugewiesen. Relevant für die Budgetergebnisse dürfte daher der spezielle Prozeß der Mittelallokation sein. Innerhalb der Verwaltungshierarchie bedarf es einer Unterscheidung zwischen Chefbürokraten und Mitarbeitern⁹⁰. Das Maximierungsmotiv der Budgetexpansion wird gerade den Chefbürokraten unterstellt, weil nur von ihnen ein hinreichend relevanter Einfluß in diese generelle Richtung ausgehen kann. Der Einfluß einzelner Mitarbeiter von unteren Hierarchieebenen dürfte hingegen gering ausfallen.

Die Motivationen der am Haushaltsprozeß beteiligten Gruppierungen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Offenbar streben alle am Haushaltsprozeß beteiligten Gruppen nach Ausgabenexpansion: Politiker für ein Mehr an Wählerstimmen, Bürokraten für ein Mehr an Verfügungsgewalt und Interessengruppen für eine verbesserte Wohlstandsposition. Die vermutete Interessenkongruenz dürfte kollusives Verhalten der Beteiligten begünstigen⁹¹. Zwischen Legislative, Bürokratie und Interessengruppen läßt sich daher eine besonders intensive Zusammenarbeit für vermehrte Budgetausgaben erwarten. Im Hinblick auf das Budget implizieren diese Überlegungen einen steigenden Anteil spezifisch ausgerichteter Ausgabekategorien bei gleichzeitig sinkendem Anteil solcher Staatsausgaben, mit denen öffentliche Güter bereitgestellt werden⁹².

⁸⁸ Siehe *Kraan* (1996), S. 76.

⁸⁹ Die Bedeutung der Mitarbeiterzahl betonen etwa *Tullock* (1965), S. 134ff.; *Orzechowski* (1977), S. 242ff. Die Rolle einer übergroßen Kapitalintensität bei der Mittelverschwendung unterstreicht z.B. *Niskanen* (1975), S. 639.

⁹⁰ Siehe *Dunleavy* (1991), S. 178ff. Innerhalb der Verwaltung dürfte es folglich zu Problemen der Teamproduktion zugunsten höherer Budgets kommen. Die generelle Expansionsvermutung wäre damit zu relativieren.

⁹¹ Vgl. etwa *Crain/Tollison* (1979), S. 561.

⁹² Vgl. zum Beispiel *Schmidt* (1966). Schon *Downs* (1960) zielt mit seinen Überlegungen in diese Richtung. Zwar müßte bei ihm noch exakter zwischen dem relativen Anteil und der absoluten Gesamtgröße des Budgets unterschieden werden, aber alle von *Downs* angeführten Thesen, warum das kollektive Budget in einer Demokratie zu klein sein könnte, sind eigentlich Thesen über die Ausgaben für öffentliche Güter, und in der Tat dürfte deren Anteil im Zeitablauf sinken.

2. Die analytische Grundlage: institutioneller Ansatz

Die Motivation der Beteiligten allein ist allerdings nicht ausreichend, um zu positiven Aussagen über den Budgetprozeß und dessen Resultate zu gelangen. Nutzenmaximierendes Verhalten der Beteiligten findet unter Rahmenbedingungen statt. Regelgefüge stellen die Rahmenbedingungen der individuellen Nutzenmaximierung dar. Zu ihnen gehören die Institutionen des Budgetprozesses. Um individuelle Ziele erreichen zu können, müssen die am Haushaltsprozeß Beteiligten jene Institutionen in ihrem Maximierungskalkül als Nebenbedingungen berücksichtigen. Das Regelgefüge des Haushaltsprozesses beeinflusst daher die Etatresultate erheblich⁹³. Eine Interaktionsanalyse muß neben den Motivationen der Beteiligten auch die Institutionen des Budgetprozesses beleuchten. Eine Analyse der Interaktion unter gegebenen Rahmenbedingungen setzt jedoch implizit eine doppelte Konstanz der Institutionen voraus. Sie müssen als exogen und als zeitlich konstant angesehen werden. Eine Variation beider Annahmen kann zu neuen Einsichten und Erkenntnissen beitragen.

Der Exogenitätsannahme hat *Riker* mit dem Hinweis widersprochen, daß auch Budgetregeln eine endogene Variable sind⁹⁴. Im Regelgefüge offenbaren sich die „congealed tastes“⁹⁵ der Wählermehrheit. Der Budgetprozeß zeitigt Ergebnisse, die den Intentionen der Beteiligtenmehrheit entsprechen, von dieser aber auch geändert werden könnten. Soweit die Mehrheitsregel angewendet wird, sind auch bei der Setzung des Regelgefüges Entscheidungszyklen zu erwarten. Ebenso wie aber gleichgewichtige Entscheidungen unter Mehrheitsregel unwahrscheinlich sind, müßten auch die durch Mehrheitsregel geschaffenen Institutionen instabil sein. Für eine Mehrheit besteht daher grundsätzlich jederzeit die Option zur Regeländerung.

Die Annahme konstanter Regelwerke scheint jedoch nicht unplausibel⁹⁶. Unter ‚normalen‘ Bedingungen bringt der Budgetprozeß jene Ergebnisse hervor, die der Mehrheitsintention entsprechen. Zur Regeländerung besteht daher kein Anreiz. Regeländerungen sind zudem häufig mit besonderen Verfahrenskosten belastet, etwa wenn Verfassungsänderungen angestrebt werden. Weiterhin dürfte sich das Kalkül zur Regeländerung vom Kalkül der laufenden Politikergebnisse innerhalb von Regeln unterscheiden. Beim Regelkalkül wird eine ganze Ergebnissenquenz optimiert⁹⁷. Einer Budgetregel könnte demnach auch bei singulären Nutzenverlusten zugestimmt werden, wenn das Bündel an Einzelfällen insgesamt einen positiven Nettonutzengewinn erwartet läßt. Innerhalb eines Regelgefüges sind schließlich vielfältige Entscheidungen möglich. Regelgefüge können

⁹³ Vgl. nur die Einleitung von *Poterba/von Hagen* (1999), S. 4ff.

⁹⁴ Siehe *Riker* (1980). Vgl. auch die Diskussion bei *Shepsle* (1986b), S. 66f.; *Poterba* (1996), S. 399; *ders.* (1997), S. 58f.

⁹⁵ *Riker* (1980), S. 445.

⁹⁶ Vgl. nachfolgend *Shepsle* (1986b), S. 74f.

⁹⁷ Vgl. grundlegend *Buchanan/Tullock* (1974), S. 94f.

deshalb auch als eine Unsicherheit mindernde *ex ante*-Vereinbarung verstanden werden, die nicht geändert wird, weil sie die Menge möglicher Politikentscheidungen einschränkt. Vergleichende Studien zur Haushaltsentwicklung im Zeitablauf können fixe Budgetregeln über einen begrenzten Untersuchungszeitraum somit durchaus als analytischen Referenzpunkt voraussetzen⁹⁸. Systembrüche erschweren allerdings längerfristige Zeitvergleiche der Etatentwicklung.

Wird die Annahme zeitlicher Konstanz des Regelgefüges aufgegeben, sind Analysen des Zusammenhangs zwischen den Prozeßregeln und der Etatentwicklung möglich. Veränderte Institutionen führen zu veränderten Resultaten der Interaktion. Der Einfluß eines geänderten Regelgefüges sollte an der Budgetentwicklung ablesbar sein. Für solche Analysen sind Strukturveränderungen demnach erforderlich. In ‚anormalen‘ Zeiten, etwa während fiskalischer Anspannungen, könnten Budgetregeln variabel werden und Anpassungen auch durch Veränderungen des Regelgefüges erfolgen. Die Institutionen des Haushaltsprozesses wären dann so umzugestalten, daß die sich ergebenden Etatresultate den Präferenzen der Beteiligtenmehrheit entsprechen. Die eintretenden Veränderung des Regelgefüges lassen sich zudem unter den beiden oben beschriebenen Aspekten einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung qualifizieren. Maßgebliches Kriterium für ‚richtige‘ Veränderungen ist einerseits die kurzfristige Milderung des Ausgleichsdruckes im Budget. Andererseits muß unter langfristigen Gesichtspunkten sichergestellt werden, daß kollektive Budgetentscheidungen nicht erneut zu fiskalischen Streßsituationen führen.

III. Die definitorischen Grundlagen

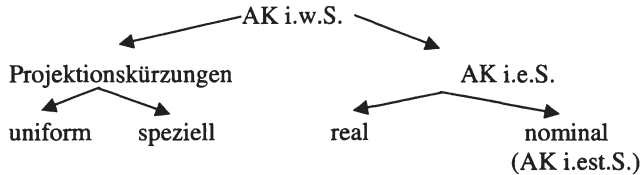
1. Der Begriffsapparat

Zunächst sind jene Begriffe zu klären, die in dieser Arbeit verwendet werden. Es geht im folgenden um eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung. Sämtliche Strategien zur Budgetsanierung, die sich einnahmesteigernder Maßnahmen bedienen, bleiben außer Betracht. Unter Ausgabekürzungen lassen sich verschiedene Inhalte verstehen (vgl. Abbildung 1.3)⁹⁹.

⁹⁸ Vgl. Shepsle (1986b), S. 70.

⁹⁹ Vgl. etwa die Diskussion bei Hood/Roberts/Chilvers (1990), S. 138ff.

Abbildung 1.3: Eine Systematik von Ausgabekürzungen.



Quelle: eigene Darstellung.

Zunächst kann an Ausgabekürzungen (AK) im weiteren Sinn gedacht werden. Dazu zählen einmal Projektionskürzungen der Budgetausgaben, die auf Planzahlen beruhen und deren Kennzeichen zukünftig sinkende Volumenzuwächse sind. Projektionskürzungen sind in zwei Formen vorstellbar. Entweder werden uniforme Absenkungen der Zuwachsraten vorgenommen, oder es erfolgen solche, die spezielle Ausgabekategorien gezielt betreffen und deren relativen Anteil am Gesamtbudget im Zeitablauf mindern. Das folgende Zahlenbeispiel illustriert die Problematik von Projektionskürzungen als Indikator für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung. Im Beispiel ist die Entwicklung einer Ausgabekategorie (G) ausgehend von unterschiedlichen Anfangszeitpunkten über zwei zukünftige Budgetzeiträume (t) projiziert. Zum Zeitpunkt 0 wird eine Entwicklung der Ausgabekategorie angenommen, die der Zeile G_0 entspricht. Die Zeile G_1 unterstellt eine revidierte Entwicklung zum Zeitpunkt 1. In der untersten Zeile sind die projizierten Ausgabekürzungen abgetragen, die sich aus der Differenz der beiden Entwicklungsreihen ergeben. Diese Differenzen werden als Projektionskürzungen bezeichnet. Sie stellen die schwächste und einfachste Form von Ausgabekürzungen dar. Sogar weiter real wachsende Ausgabeb Trends sind möglich. Daher stellen gerade Projektionskürzungen ein politisch beliebtes Instrument dar, um Ausgabekürzungen vorzugeben und gleichzeitig Budgetzuwächse zu vereinnahmen. Die Abbildung 1.4 illustriert ein Beispiel für Projektionskürzungen.

Abbildung 1.4: Ein Beispiel für Projektionskürzungen.

	t	t+1	t+2	t+3
G_0	5	8	10	15
G_1	4	6	8	10
AK_p	-1	-2	-2	-5

Quelle: eigene Darstellung.

Ausgabekürzungen im engeren Sinn umfassen dagegen reale oder sogar nominale Rückführungen von Budgetpositionen. Reale Ausgabekürzungen senken die Zuwachsrate einer Ausgabekategorie unter die des relevanten Deflators. Die Ausgabekategorie wird gewissermaßen ‚ausgehungert‘. Unter Ausgabekürzungen im engsten Sinn sollen nominale Kürzungen verstanden werden.

2. Begriffsdefinitionen einer fiskalischen Streßsituation

a) Der Begriff *fiscal stress* in der Literatur

Im Schrifttum existiert eine große Vielfalt von Begriffen, die zwar nicht selten gleiches meinen, dies aber unterschiedlich akzentuieren. So finden sich die Bezeichnungen *fiscal stress*, *fiscal strain*, *fiscal crisis*, *fiscal distress*, *fiscal trouble* oder *fiscal pressure*. Gemeinsam ist allen Definitionsversuchen der Zusatz *fiscal*. Damit wird deutlich, daß stets budgetäre Probleme gemeint sind. Diese Arbeit verwendet ausschließlich den Begriff *fiscal stress*.

Für eine nähere Begriffsbestimmung von *fiscal stress* grenzt die Literatur in mehrfacher Hinsicht definitorische Aspekte voneinander ab. Erstens wird von möglichen Ursachen, etwa von *fiscally mismanaged* oder *fiscal management problems*, abgesehen¹⁰⁰. Beides findet seine primäre Ursachen regelmäßig in verwaltungsinternen, technischen Problemen. So können fehlerhafte Schätzungen wichtiger Budgetgrößen den kurzfristigen Haushaltsausgleich erschweren. Zweitens werden differierende Grade von Budgetanspannungen unterschieden. In der Literatur wird vorgeschlagen, die Zuspitzung eines generellen Ausgleichserfordernisses (*fiscal crisis*) vom laufenden Haushaltsausgleich zu unterscheiden¹⁰¹. Ausdruck einer solchen Zuspitzung ist meist eine akute Liquiditätsenge der Gebietskörperschaft. Schließlich differenziert die Literatur drittens entlang der Zeitachse. Eine fiskalische Krise als plötzlicher und gesteigerter Ausgleichsdruck betrifft regelmäßig die kurze Frist¹⁰². In kurzer Frist manifestiert sich die Unfähigkeit einer Gebietskörperschaft, genügend Einnahmen zur Erfüllung ihrer Ausgabeverpflichtungen zu erzielen, in einem Liquiditätsmangel. Der Krisenbegriff betrifft also den engeren Kassenausgleich. Die drohende Insolvenz zieht ein steigendes Maß an fiskalischer Anspannung nach sich¹⁰³. Von dieser kurzfristigen Zuspitzung des kassenmäßigen Ausgleichserfordernisses zu unterscheiden sind Verschlechterungen der allgemeinen Rahmenbedingungen einer Gebietskörperschaft über einen längeren Zeitraum hinweg (*long term decline*)¹⁰⁴. Hier ist der umfassendere Ausgleich im Gesamthaushalt angesprochen. Insgesamt sind drei Merkmale charakteristisch für eine fiskalische Streßsituation: Eine mangelnde Anpassung des öffentlichen Haushaltes an die externen Umweltbedingungen, ein somit erschwerter Haushaltsausgleich und die Not-

¹⁰⁰ Siehe etwa Clark/Ferguson (1983), S. 43ff. und S. 70f.

¹⁰¹ Vgl. Stanley (1980), S. 95.

¹⁰² Vgl. Jones (1984), S. 51.

¹⁰³ Vgl. Pammer (1986), S. 90f.

¹⁰⁴ Siehe etwa Stanley (1980), S. 95.

wendigkeit von Maßnahmen zur Wiederherstellung des längerfristig budgetären Gleichgewichtes¹⁰⁵.

b) fiscal stress als absoluter Einnahmeverfall

Erste Untersuchungen, die den eklatanten Budgetproblemen der Stadt New York Mitte der 70er Jahre unmittelbar folgten, sind zunächst ohne expliziten Definitionsversuch geblieben. Wie noch ausführlicher darzulegen ist, wird *fiscal stress* regelmäßig durch einen schnellen, kurzfristig auftretenden, deutlichen und anhaltenden Einnahmeverfall ausgelöst. Die frühen Ansätze zur Begriffsbestimmung greifen diese ausschließlich die Einnahmeseite betreffende empirische Beobachtung auf. Eine fiskalische Streßsituation liegt demnach vor, wenn sich eine Gebietskörperschaft mit einem absoluten Einnahmeverfall konfrontiert sieht.

Bei einer solchen Begriffsbestimmung kommt den Veränderungen im Ressourcenniveau zentrale Bedeutung zu. Konsequenterweise muß nach verschiedenen Einnahmesituationen der öffentlichen Haushalte differenziert werden. Die verwaltungs- und politikwissenschaftliche Deskription hat hierfür umfangreiche Systematisierungen vorgenommen¹⁰⁶. Bei stark positivem Einnahmewachstum (*relaxed scarcity*) steht die Ausgabenplanung im Vordergrund. In Situationen noch schwach positiver Zuwächse bei den Einnahmen (*chronic scarcity*) bekommen die Volumenkontrolle und die Verteilung eines Ausgabeninkrements für alle Beteiligten zentrale Bedeutung. Dieser Budgetsituation liegen die Modelle zur Budgetfortschreibung in zwar kleinen, inkrementalistischen aber anhaltenden Schritten zugrunde. Ist die Einnahmeentwicklung hingegen negativ (*acute scarcity*), werden Kürzungen auch bereits bestehender Ausgabenblöcke nötig. In diesem Fall wird von *fiscal stress* gesprochen. Zentraler Begriffsinhalt der ersten Definitionsansätze ist der Auslöser einer fiskalischen Streßsituation, was eine eher kurzfristige Orientierung impliziert.

c) fiscal stress als relative Divergenz beider Budgetseiten

Eine zweite, sich zeitlich später herausbildende Gruppe von Definitionsversuchen bezieht neben dem Verfall der Budgeteinnahmen auch die Seite der Budgetausgaben ein. Hier wird der Begriff *fiscal stress* mit einer relativen Divergenz (*imbalance*) in der langfristigen Entwicklung beider Budgetseiten verbunden. Eine fiskalische Streßsituation liegt vor, wenn die Ausgabendynamik durch die Entwicklung der tatsächlichen Budgeteinnahmen oder des maximal der Besteuerung zugänglichen privaten Ressourcenpotentials nicht gedeckt wird. Bei langfristig ausgeglichener Entwicklung zwischen der Ausgabenentwicklung und dem Besteuerungspotential sind kurzfristige Einnahmeausfälle nicht von Bedeutung, weil sie sich durch Aufnahme von Schulden überbrücken lassen. Zur Beg-

¹⁰⁵ Siehe Jones (1984), S. 51; Pammer (1986), S. 90f.

¹⁰⁶ Vgl. Schick (1980a), S. 116ff.; Jones (1984), S. 50; Gitschier (1997), S. 9f.

riffsbestimmung liegt dem Definitionsansatz demnach ein relevanter Zeithorizont für die Einnahme- und Ausgabeseite des Budgets zugrunde, der längere Wachstumspfade und nicht kurzfristige Einzelfälle betont.

So betont etwa *Mouritzen*, daß für das Vorliegen von *fiscal stress* ein Ungleichgewicht im Verhältnis von öffentlichen Ausgaben und bestuerungsfähigen Einkommensströmen oder Vermögensbeständen gegeben sein muß¹⁰⁷. Mit einem solchen Kriterium („Leben über die Verhältnisse“) füllen auch *Clark/Ferguson* den Begriff der fiskalischen Streßsituation¹⁰⁸. Er wird von ihnen als ein Auseinanderfallen der Entwicklungsraten bei Ausgaben und Einnahmen umrissen. Deutlich argumentiert *Clark* für städtische Haushalte: „They become fiscally strained only if their spending and borrowing policies get out of balance with these private sector changes“¹⁰⁹. Ähnlich argumentiert *Rubin*: „... the rate of growth of the tax base failed to keep up with increased expenditures, due to inflation.“¹¹⁰. Schließlich verbinden auch *Skovsgaard/Søndergaard* Streßsituationen für das kollektive Budget mit einer Überbeanspruchung finanzieller Ressourcen¹¹¹. Eine fiskalische Budgetanspannung entsteht demnach, soweit die Nachfrage nach öffentlichen Ausgabesteigerungen in Relation zur steuerbaren Einkommensentwicklung zu stark ausfällt. Diese Überlegungen lassen sich schematisch in der folgenden Abbildung 1.5 zusammenfassen. Horizontal ist die um den Funktionsumfang bereinigte Ausgabenhöhe abgetragen¹¹². Vertikal wird das maximal zur Besteuerung verfügbare Potential privater Ressourcen gegenüber gestellt¹¹³.

Abbildung 1.5: *fiscal stress* als Folge einer relativen Divergenz.

		Ausgabenhöhe	
		gering	hoch
Ressourcenpotential	gering	[1]	[2]
	hoch	[3]	[4]

Quelle: in Anlehnung an *Clark* (1980), S. 10.

¹⁰⁷ Vgl. *Mouritzen* (1985), S. 13ff.

¹⁰⁸ Siehe *Clark/Ferguson* (1981), S. 137.

¹⁰⁹ *Clark* (1980), S. 9; ähnlich *ders.* (1981), S. 137.

¹¹⁰ Vgl. *Rubin* (1980), S. 162.

¹¹¹ Siehe *Skovsgaard/Søndergaard* (1986), S. 111.

¹¹² Zu diesem Verfahren siehe *Clark/Ferguson* (1983), S. 46ff.

¹¹³ So verwendet *Clark* (1980), S.9, beispielsweise die steuerbaren Werte des Grundvermögens und das mittlere Familieneinkommen.

Folgt man dem Definitionsansatz und leitet ein mögliches Ausmaß an *fiscal stress* aus der relativen Divergenz zwischen maximaler Besteuerungsgrundlage und Ausgabenvolumen ab, so wären in der Zelle [2] der Abbildung 1.5 hohe Grade fiskalischer Budgetanspannungen zu vermuten. Gebietskörperschaften, die den Zellen [1] und [4] zuzuordnen sind, zeigen ein mittleres Ausmaß an *fiscal stress*. Dagegen weisen solche in Zelle [3] niedrige Anspannungswerte auf und sind als fiskalisch streßfrei anzusehen. Um eine fiskalische Streßsituation nach dem *imbalance*-Definitionsansatz zu qualifizieren, ist eine umfassende Betrachtung von Einnahmepotential und Ausgabenentwicklung vorzunehmen. Der Beitrag des *imbalance*-Definitionsansatzes in der Literatur besteht darin, auf diesen Umstand hingewiesen zu haben.

d) *fiscal stress* aktiver Haushaltsausgleich

Das problematisierte Ungleichgewicht in der Entwicklung beider Budgetseiten bildet die Grundlage für einen weiteren Teil des Schrifttums. Hiernach ist für *fiscal stress* erstens kennzeichnend, daß ein solches Ungleichgewicht existiert, ohne dessen kurzfristiges Auftreten oder langfristigen Antrieb zu behandeln. Zweitens wird die Notwendigkeit betont, die ungleichgewichtige Entwicklung der beiden Budgetseiten durch aktive Maßnahmen zum Haushaltsausgleich zu beseitigen. Nur soweit notwendige Anpassungen an die veränderten Bedingungen der externen Umwelt und die interne Ausgabenentwicklung ausbleiben, steigt die fiskalische Budgetanspannung. Die definitorische Qualifizierung von *fiscal stress* bedarf folglich ergänzend notwendiger Reaktionen der betroffenen Gebietskörperschaft.

Einen Definitionsversuch in dieser Hinsicht unternehmen *Blair/Nachmias*. Sie sprechen von einem „rising needs - declining revenues vicious circle“¹¹⁴. Sie verweisen allerdings darauf, daß die Feststellung einer solchen Situation nicht hinreichend sein kann, um *fiscal stress* zu indizieren. Vielmehr müsse aus der Entwicklungsdivergenz beider Budgetseiten ergänzend die Notwendigkeit zu „difficult policy choices“ resultieren. In gleicher Weise spricht *Clark* davon, daß es sich bei *fiscal stress* um jenes Ausmaß handelt „...to which municipal expenditures and debt are adapted to the city’s private sector resources...“¹¹⁵. Ähnlich äußert sich *Ferguson*: „Fiscal strain involves inadequate adjustment between city-government expenditures and local resources“¹¹⁶. Auch *Rose/Page* betonen die zentrale Rolle einer „balance necessary to match revenue and expenditure“¹¹⁷. In ähnlicher Weise belegen *Wolman/Davis* den Inhalt fiskalischer

¹¹⁴ *Blair/Nachmias* (1979), S. 30.

¹¹⁵ *Clark* (1980), S. 8; Hervorhebung – K.-U.M.

¹¹⁶ *Ferguson* (1981), S. 157/158.

¹¹⁷ *Rose/Page* (1982), S. 7.

Streßsituationen mit einer „necessity for achieving a balance“¹¹⁸. Allerdings schränken sie den generellen Definitionsgehalt insoweit ein, als sie für ihre Bezeichnung *fiscal pressure* nur Anpassungen in zwingend negativer Richtung, also Ausgabekürzungen, verwenden und so ein generelles Ausgleichserfordernis als nicht charakteristisch für die Begriffsdefinition betrachten. Auch *Rubin* akzentuiert den Aspekt eines aktiven Haushaltsausgleiches: „Fiscal stress arises when appropriate steps are not taken to avoid deficits within a limited budget“¹¹⁹. Schließlich schlagen auch *Howell/Stamm* vor, „...fiscal stress should be described in terms of a dynamic adjustment process between financial capacity [...] and demand...“¹²⁰. Um eine solche Balance zu erreichen, sind haushaltsrelevante Maßnahmen notwendig. Eine fiskalische Streßsituation wird demnach insbesondere durch den Zwang zu Einnahmeerhöhungen, Ausgabekürzungen oder einer Kombination von beiden charakterisiert¹²¹.

Neuere Studien verwenden die Bezeichnung *fiscal stress* und *fiscal crisis* synonym. Demnach zeigt sich eine kurzfristige Budgetkrise in einem laufenden Haushaltsdefizit. Soweit auf lange Sicht mit dem aktuellen Steuervolumen der momentane Ausgabenumfang nicht aufrecht zu halten ist, wird von einem strukturellen Haushaltsdefizit gesprochen. Auch in neueren Studien ist die Handlungsnotwendigkeit in fiskalischen Streßsituationen das zentrale Charakteristikum der Begriffsbestimmung für *fiscal stress*. Es sind Maßnahmen zur Budgetsanierung einzuleiten, mit denen auf eine Wiederherstellung der budgetären Balance gezielt werden muß¹²².

e) *fiscal stress* als Zwang zu aktivem Haushaltsausgleich

Um zu einem Definitionsbegriff für *fiscal stress* zu gelangen, hat die Literatur fortschreitend Definitionsakzente differenziert. Erstens wurde entlang der Zeitachse zwischen kurz- und langfristigen Aspekten unterschieden, was bei der späteren Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Anpassungen wieder aufzugreifen ist. Zweitens stellten die Definitionsansätze einen Bezug zu einer krisenhaften Budgetentwicklung her. Nach Ausmaß und Grad des Ausgleichserfordernisses sind außergewöhnliche, scharfe Haushaltskrisen vom üblichen, jährlichen Ausgleichserfordernis zu unterscheiden. Dagegen wurde für die begriffliche Bestimmung von *fiscal stress* von dessen möglichen Ursachen abgesehen. Woher die gesteigerten Probleme beim Budgetausgleich rühren, ist für die Definitionen ohne Bedeutung. So entstanden Inhaltsbestimmungen, die von externen Umweltfaktoren und internen Strukturfaktoren gänzlich unabhängig sind.

¹¹⁸ *Wolman/Davis* (1980), S. 231 und S. 247, FN 1. Der Gehalt der anderen verwendeten Begriffe wird von ihnen jedoch nicht näher erläutert.

¹¹⁹ *Rubin* (1982), S. 21.

¹²⁰ *Howell/Stamm* (1979), S. 123.

¹²¹ Vgl. etwa *Poterba* (1997), S. 73.

¹²² Siehe *Poterba* (1994), S. 800.

Für den Definitionsbegriff wurde zudem von konkreten Kontextfaktoren abgesehen. So betonten die frühen Begriffsbestimmungen noch einnahmeseitige, kurzfristige und ursachenbezogene Aspekte. Ihr primärer Erklärungsfaktor sind Einnahmerückgänge. Die späteren Definitionsversuche bedienten sich einer ein- und ausgabenseitigen Sichtweise, in der ein langfristig orientierter Begriffsinhalt schon ursachenunabhängig belegt wurde. Schließlich präzisierten die neueren Definitionsansätze den Gehalt von *fiscal stress* ursachenunabhängig, budgetseiten- und zeitindifferent. Allein die Notwendigkeit, Maßnahmen für den Haushaltsausgleich einleiten zu müssen, rückte in den Mittelpunkt. Die nachstehende Synopse 1.6 faßt diese Entwicklung zusammen.

Abbildung 1.6: Definitionsaspekte von *fiscal stress*.

	absoluter Einnahmeverfall	relative Divergenz der Budgetseiten	aktiver Haushaltsausgleich
Definitionsaspekt			
Budgetseite	Einnahmen	Einnahmen und Ausgaben	Einnahmen oder Ausgaben
Ursachenbezug	gegeben	ohne	ohne
Zeithorizont	kurz	lang	indifferent

Quelle: eigene Darstellung.

In öffentlichen Haushalten besteht meist ein nur formales Ausgleichserfordernis in einfach gesetzlicher Form. Das Budget kann auch durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Im jährlichen Budgetprozeß sind jedoch auch unter normalen Bedingungen diverse Anpassungen unverzichtbar, etwa eine Beschneidung der Ressortforderungen durch das Finanzressort. Die Bezeichnung *fiscal stress* kann als Oberbegriff verstanden werden. Von ihm lassen sich, je nach gewähltem Unteraspekt (Zeitachse, Ausmaß), verwandte Begriffe unterscheiden. Am Ende eines fiktiven Kontinuums verschiedener Anspannungsintensitäten (Ausmaß) könnte als Extrem *fiscal crisis* stehen. Um zu weiteren begrifflichen Unterscheidungen zu gelangen, kombiniert *Levine* die Stärke des Einnahmeverfalls als Indiz für die Schwere der Budgetanspannungen mit der Dauer der fiskalischen Streßsituation.

Abbildung 1.7: Eine Unterscheidung fiskalischer Streßsituationen.

		Dauer von <i>fiscal stress</i>	
		kurzzeitig	dauerhaft
Grad von <i>fiscal stress</i>	gering	<i>fiscal crunch</i>	<i>fiscal squeeze</i>
	hoch	<i>fiscal crisis</i>	<i>fiscal crush</i>

Quelle: *Levine* (1985), S. 695.

Temporäre und nur geringe Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich versteht *Levine* mit dem plastischen Ausdruck „Knirschen im Gebälk“ (*fiscal crunch*). Die Schwierigkeiten sind zu bewältigen, ohne daß es zu merklichen Veränderungen von Entscheidungsstrukturen und –prozessen kommen muß. Lang anhaltende, aber geringe Probleme beim jährlichen Haushaltsausgleich lassen sich als "Fiskalisches Auspressen" (*fiscal squeeze*) verstehen. Die primäre Handlungsaufgabe besteht hier zwar darin, das Budget in kleinen Schritten anzupassen. Die Reaktionen müssen jedoch dauerhafte Effekte zeitigen. Vorübergehende Budgetprobleme von schwerem Ausmaß werden als Krise bezeichnet. Als Anpassungsreaktionen in dieser Konstellation werden kurzfristig wirksame Gegenmaßnahmen betont. Schwere und lang andauernde Probleme beim Budgetausgleich schließlich sind mit der Bezeichnung eines „zermahlenden Druckes“ (*fiscal crush*) versehen. In dieser Situation dürften kurzfristig wirksame Gegenmaßnahmen allein nicht ausreichen. Vielmehr müßte es zu einer gänzlichen Neuorientierung des Gesamtbudgets kommen, um sich an die deutlich und dauerhaft veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Für eine Definition von *fiscal stress* wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Aspekt aufgegriffen, der den Zwang zu aktiven Ausgleichsbemühungen in den Mittelpunkt der inhaltlichen Begriffspräzisierung rückt. Unter *fiscal stress* soll nachfolgend das Maß an Schwierigkeit beim Erreichen des formalen Haushaltsausgleiches verstanden werden. Die Bezeichnung fiskalische Streßsituation wird alternativ zu *fiscal stress* verwendet. Die vorgeschlagene begriffliche Inhaltsbestimmung verzichtet bewußt auf die Diskussion möglicher Ursachen einer fiskalischen Streßsituation. Sie kann beide Budgetseiten erfassen und erlaubt es, die einer relativen Divergenz beider Budgetseiten gewidmete Literatur in die Definition zu integrieren. Schließlich können Differenzierungen entlang der Zeitachse vorgenommen werden, um unterschiedliche Intensitäten von fiskalischen Streßsituationen auseinander zu halten. Kurzfristig ist Zahlungsfähigkeit maßgeblich, im jährlichen Rhythmus ist die budgetäre Solvenz entscheidend und

langfristig eine Balance zwischen den Ausgabeansprüchen und der Einnahmentwicklung notwendig¹²³.

3. Ursachen und Auslöser einer fiskalischen Streßsituation

a) Ursachen auf der Seite der Budgeteinnahmen

Bei den Determinanten für die Entwicklung einzelner Budgetkomponenten handelt es sich um jene Faktoren, die veränderte Intensitäten von *fiscal stress* nach sich ziehen. Grundsätzlich lassen sich die Ursachen fiskalischer Streßsituationen danach unterscheiden, ob sie primär die Einnahmen- oder die Ausgabenseite des Budgets betreffen¹²⁴.

Als Hauptgrund für einnahmeseitige Budgetprobleme werden regelmäßig rezessive konjunkturelle Entwicklungen ausgemacht¹²⁵. In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß dieser kurzfristig zyklische Einflußfaktor zu einem schnellen und starken Einnahmeausfall führt¹²⁶.

Als wesentlicher Einflußfaktor für die Entstehung fiskalischen Stresses unter langfristigen Aspekten werden in der Literatur weiterhin Migrationsbewegungen angeführt, mit denen die der Besteuerung zugänglichen Ressourcen im privaten Sektor erodieren¹²⁷. Migrationsbewegungen sind als Verursacher von fiskalischen Streßsituationen insofern bedeutsam, als aus der mit ihnen einhergehenden Erosion der ökonomischen (Steuer-) Basis mäßige, aber lang anhaltende Einnahmerückgänge resultieren. Sie umfassen einmal Wanderungsbewegungen der Bevölkerung, insbesondere die Abwanderung einkommensstarker Bürger in die Vorstädte. Gleichzeitig konzentrieren sich gerade in urbanen Zentren jene Einkommenschichten, die in nur denkbar geringem Umfang zu den kommunalen Einnahmen beitragen können. Daneben sind Migrationen der Industrie anzuführen, die vor allem Verlagerungen von Produktionsstätten betreffen und zu einer weiteren Erosion der Einnahmehasis führen. Gerade Kommunen mit älterem industriellen Bestand dürften daher häufig in fiskalische Budgetanspannungen geraten¹²⁸. Zu dieser Überlegung (*declining city syndrom*) sind umfangreiche Studien angefertigt worden¹²⁹. Knüpft man an die Begriffsunterscheidungen nach *Levine* an, ist eine solche Situation als *fiscal squeeze* zu bezeichnen. In ihr muß eine dauerhafte Budgetanspannung von geringem Ausmaß bewältigt werden.

¹²³ Vgl. *Groves* (1980).

¹²⁴ Siehe grundsätzlich *Clark* (1980), S. 9. Ein anderes Herangehen wählt *Spermann* (1993), S. 25ff.

¹²⁵ Siehe *Poterba* (1994), S. 802; *Gold* (1995), S. 6.

¹²⁶ So die Feststellung von *Gold* (1995), S. 6ff.

¹²⁷ Vgl. *Stanley* (1980), S. 102f.; *Ferguson* (1981), S. 157f.; *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 12; *Rubin* (1982), S. 27ff.; *Pammer* (1986), S. 4f.

¹²⁸ Siehe die umfangreiche Studie von *Howell/Stamm* (1979).

¹²⁹ Vgl. die Arbeiten von *Müller* (1975); *Peterson* (1976); *Nathan/Dommel* (1977); *Young/Mills* (1982); einen kritischen Überblick gibt *Ferguson* (1981), S. 158f.

Allerdings kann auch eine umgekehrte Kausalität zwischen Budgeteinnahmen und Migrationen vermutet werden. So sind Migrationsbewegungen denkbar, die ganz im Sinne *Tiebout's* von der lokalen Budgetpolitik angeregt werden¹³⁰. Demnach bewegen hohe Abgabenlasten einkommensstärkere Schichten zur Abwanderung, während gleichzeitig einkommensschwache Bürger in die Ballungszentren ziehen¹³¹. Es finden sich empirische Belege, nach denen fiskalisch negative Migrationen und fiskalische Streßsituationen zwar regelmäßig zusammentreffen, der unterstellte Kausalzusammenhang von Migration und Budgetanspannung jedoch kaum zu stützen ist¹³². Folglich dürften Migrationen nicht der primäre Verursacher von *fiscal stress* sein.

Neben konjunkturellen Einflüssen und Migrationsbewegungen haben dezidiert politische Faktoren einen Haushaltsausgleich durch Einnahmeregulierungen nicht unerheblich erschwert. Dieser Ursachenkomplex umfaßt etwa die Konsequenzen aus der ‚Steuerzahlerrevolte‘, die Ende der 70er Jahre ihren Ausdruck in der *Proposition 13* in Kalifornien oder in der *Proposition 2 ½* in Massachusetts fanden¹³³. Davon waren regelmäßig die kommunalen Gebietskörperschaften betroffen, deren Steuerquellen begrenzt oder herabgesetzt wurden¹³⁴.

Ein weiterer Faktor auf der Seite der Budgeteinnahmen betrifft Kürzungen bei den Zuweisungen durch Gebietskörperschaften auf höheren Föderalebenen¹³⁵. Dafür ist oft der automatische Anpassungsmechanismus in einem Verbundsystem verantwortlich, durch den die Zuweisungshöhen sinken, sobald sich allgemein rückgängige Einnahmeaufkommen einstellen. Neben regelgebundenen Zuweisungsrückgängen in einem steuerlichen Verbundsystem sind diskretionäre Zuweisungskürzungen vorstellbar. So kam es auf der Zentralstaatsebene der USA zu Beginn der Präsidentschaft *Reagan* zu weitreichenden Kürzungen der Zuweisungen an die Staaten¹³⁶. Insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften waren davon betroffen.

b) Ursachen auf der Seite der Budgetausgaben

Die Literatur identifiziert einige Faktoren auf der Seite der Budgetausgaben als ursächlich für zunehmende Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich¹³⁷. Aktuelle Analysen der finanziellen Situation von Gebietskörperschaften kommen zu

¹³⁰ Vgl. ausführlich *Pitlik* (1997), S. 96ff.

¹³¹ In diesem Sinne *Clark/Ferguson* (1983), S. 204ff.

¹³² Vgl. *Howell/Stamm* (1979), S. 7ff.

¹³³ Vgl. etwa *Blair/Nachmias* (1979), S. 83ff.; *Brazer* (1980); *Folkers* (1983a), S. 15ff.; *Gold* (1995), S. 104ff.

¹³⁴ Siehe exemplarisch das detaillierte Beispiel Oakland bei *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 62f.

¹³⁵ So etwa *Waiblen* (1994), S. 112, am Beispiel Stuttgarts.

¹³⁶ Vgl. *Nathan/Doolittle* (1983); *dies.* (1987).

¹³⁷ Siehe *Stanley* (1980), S. 107; *Clark/Ferguson* (1983), S. 60ff.

dem Schluß, daß gerade ausgabeseitige Faktoren die Entstehung fiskalischer Streßsituationen maßgeblich beeinflussen¹³⁸.

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre kam es insbesondere in den US-amerikanischen Kommunen zu einer fortgesetzten Ausgabenexpansion. Kurzfristig hat der deutliche Anstieg des allgemeinen Preisniveaus bei den arbeitsintensiven und produktivitätsschwachen Gemeindeleistungen zu einem erheblichen Ausgabenzuwachs geführt¹³⁹. Bei der Abschätzung, inwieweit die Inflation die Budgetausgaben und Budgeteinnahmen von lokalen Gebietskörperschaften beeinflußt, gelangen empirische Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige kommen zu dem Schluß, daß die Budgeteinnahmen zumeist stärker steigen als die Budgetausgaben¹⁴⁰. Andere belegen Hinweise, wonach anziehende Inflationsraten einen erheblich stärkeren Einfluß auf die Budgetausgaben als auf die Haushaltseinnahmen nahmen¹⁴¹. Inwieweit die Personalausgaben als regelmäßig größte Budgetposition zu *fiscal stress* durch Ausgabenexpansion beigetragen haben, ist ebenfalls strittig. Einige Studien ermitteln einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen einem hohen Organisationsgrad der kommunalen Mitarbeiter und dem Auftreten fiskalischer Streßsituationen¹⁴². Andere Arbeiten bestreiten einen direkten Einfluß der öffentlichen Bediensteten auf die Höhe der budgetären Personalausgaben und auf das Entstehen von fiskalischen Streßsituationen¹⁴³.

Daneben wird dem Migrationsaspekt auch Relevanz für die Entstehung ausgabeseitig verursachter, fiskalischer Streßsituationen zugesprochen. Durch Rezessionen und Bevölkerungsbewegungen kommt es demnach zur Konzentration von sozialen Notlagen in den Ballungsgebieten¹⁴⁴. Aus der innerstädtischen Armutskonzentration erwachsen den öffentlichen Haushalten stark zunehmende Mehrausgaben durch relativ großzügige und oft inflations-indexierte Sozialleistungen¹⁴⁵. Allerdings ist die Verknüpfung von Schwankungen makroökonomischer Aggregate mit den Budgetausgaben, zum Beispiel mittels Indexierungen sozialer Leistungen nach der Inflationsrate, ein genuin politischer Akt. Die tieferen Ursachen der steigenden Ausgaben dürften sich daher im politischen Bereich zu suchen. Empirische Untersuchungen kommen denn auch zu dem Schluß: „...inflation had some impact on expenditure, but much more of the expenditure increase was due to expansion rather than to increase in cost of items

¹³⁸ Vgl. *Gramlich* (1991), S. 254f.

¹³⁹ Vgl. *Stanley* (1980), S. 103f.

¹⁴⁰ Vgl. etwa *Ferguson* (1981), S. 167ff.

¹⁴¹ Vgl. die Arbeit von *Greytak/Jump* (1975); *Clark/Ferguson* (1983), S. 87f.

¹⁴² Vgl. die Studie von *Nivola* (1982).

¹⁴³ Vgl. deutlich *Clark/Ferguson* (1983), S. 148f. und S. 171.

¹⁴⁴ Vgl. etwa *Waiblen* (1994), S. 113; systematisch *Holikamp* (2000a), S. 284ff., mit ähnlichen Ergebnissen. •

¹⁴⁵ Vgl. *Rubin* (1982), S. 38. Mit einigen Einschränkungen für die Kommunen in BW vgl. *Spermann* (1993).

formerly purchased“¹⁴⁶. Der Inflationseinfluß auf das Ausmaß von *fiscal stress* durch Ausgabesteigerungen ist demnach indirekter Natur. Er wirkt zwar primär auf die Ausgabenseite, wird allerdings vor allem politisch vermittelt.

Im Zuge der kurzfristigen Entwicklungen haben langfristig säkulare Ausgabentrends an Stärke gewonnen. Es kam zu einer Expansion von Ausgabeansprüchen an das kollektive Budget, die von (neuen) Interessengruppen artikuliert und durch rotierende Koalitionen durchgesetzt worden sind. Offenbar bestimmen die Machtverhältnisse zwischen den Interessengruppen einer Gebietskörperschaft zu wesentlichen Teilen Struktur und Wachstum der Budgetausgaben¹⁴⁷. Es finden sich zudem empirische Hinweise, wonach gerade solche lokale Gebietskörperschaften von *fiscal stress* betroffen sind, deren Bürgermeister für ihr Wiederwahlziel von wechselnden Koalitionen abhängen und die zu deren Gunsten eine Ausgabenexpansion vorantreiben¹⁴⁸. Für die Verwaltung setzte sich der Aufgaben- und Ausgabenzuwachs in erheblichen Personalaufstockungen um. Gleichzeitig wurde vielfach am inputorientierten, kameralistischen Rechnungswesen festgehalten. Im Zuge von Budgetausweitungen häuften sich die Fehlleistungen im öffentlichen Management.

Allerdings ist auch diese Argumentation zu relativieren. Gebietskörperschaften sind von externen, sozioökonomischen Variablen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Zudem wird in den empirischen Arbeiten wiederholt festgehalten, daß von den Gebietskörperschaften auf externe Probleme unterschiedlich reagiert worden ist. Eine fortgesetzte Ausgabenexpansion scheint für sich betrachtet damit keine hinreichende Bedingung für das Entstehen fiskalischer Budgetanspannungen zu sein. Vielmehr vermag die Diskussion von externen Umweltvariablen, sozioökonomische Probleme nur generell zu identifizieren. Die darauf einsetzenden Anpassungsreaktionen der betroffenen Gebietskörperschaften bleiben jedoch offen.

Für eine ursächliche Erklärung von *fiscal stress* reichen externe Variablen folglich nicht aus¹⁴⁹. Warum es zu fiskalischen Streßsituationen kommt, könnte aus internen Struktur- und Prozeßfaktoren der Gebietskörperschaften zu erklären sein.

Ein erster Ansatzpunkt sind politische Programme, die auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte umgesetzt worden sind und zu fiskalischen Streßsituationen geführt haben. Zu denken ist einmal an kontraktive Budgetregeln, etwa Ausgabeobergrenzen (*spending caps/ ceilings*), die nicht selten durch direktdemokratische Instrumente eingeführt worden sind¹⁵⁰. Daneben haben verbindliche Programmvorgaben (*mandates*) erheblich zur Ausgabeexpansion beigetragen,

¹⁴⁶ Rubin (1982), S. 85.

¹⁴⁷ Siehe ausführlich Brecher/Horton (1988).

¹⁴⁸ Vgl. Clark/Ferguson (1983), S. 120ff.; zusammenfassend Pammer (1986), S. 8.

¹⁴⁹ Siehe deutlich Clark/Ferguson (1983), S. 90f.; Pammer (1986), S. 37.

¹⁵⁰ Vgl. etwa für Connecticut Gold (1995), S. 161.

die den unteren Gebietskörperschaften von repräsentativen Institutionen auf übergeordneten Föderalebenen auferlegt wurden¹⁵¹.

Auf einen zweiten Aspekt interner Ursachen für *fiscal stress* weist die theoretische Analyse der institutionellen Entscheidungsstrukturen in den folgenden Kapiteln 2 und 3 hin. Dort wird zu zeigen sein, daß Budgetentscheidungen aus polit-ökonomischer Sicht mit einem *common pool*-Problem behaftet sind. Der gesamte Haushaltsprozeß wird durch einen fortgesetzten Ausgabedruck und eine dauerhafte Defizitneigung gekennzeichnet. Tatsächlich zeigen empirische Studien über Gebietskörperschaften unter *fiscal stress*, daß in ihnen die Ausgaben regelmäßig schneller als die ordentlichen Einnahmen wachsen¹⁵². Vor allem überdurchschnittliche Stellenzahlen und Personalausgaben kennzeichnen Gebietskörperschaften mit Budgetproblemen¹⁵³. Es könnte mithin die mangelnde Budgetdisziplin aufgrund der beschriebenen Allmendeproblematik sein, die zu fiskalischen Streßsituationen führt. Zwei weitere Aspekte kommen hinzu. Aufgrund von Informationsvorsprüngen auf Seiten der Bürokratie gegenüber den politischen Entscheidungsträgern dürfte einmal eine besondere Anbietermacht bestehen¹⁵⁴. Zudem wird die Nachfrage nach öffentlichen Ausgabeprogrammen nicht durch einen direkten Preismechanismus reguliert¹⁵⁵. Insgesamt besteht daher die plausible Vermutung, daß gerade die strukturellen Bedingungen der politischen Sphäre relevant für die Entwicklung der Ausgabeseite des Budgets sind. Insoweit scheinen fiskalische Streßsituationen eher durch Probleme auf der Ausgabeseite als durch Einnahmeschwierigkeiten verursacht zu werden.

c) Ursachen im Gesamthaushalt

Abschließend ist zu diskutieren, welcher Einfluß von Regelungen des Gesamthaushaltes auf die Entstehung von fiskalischen Streßsituationen ausgeht. Besonders auf der Ebene der US-Staaten sind solche Regelungen im Verfassungsrecht weit verbreitet¹⁵⁶. In Deutschland existieren vergleichbare Vorschriften mit ähnlichem Inhalt in den Kommunalverfassungen der Länder, die für die laufende Rechnung der Gemeinden eine Defizitfinanzierung grundsätzlich ausschließen¹⁵⁷.

Balanced budget rules haben allerdings einen ambivalenten Einfluß auf das Ausmaß an *fiscal stress* im Sinne der hier verwendeten Begriffsdefinition. Statuieren diese Vorschriften lediglich explizit die Verpflichtung zum formalen

¹⁵¹ Vgl. Stein (1984). Zu denken wäre hier zum Beispiel auch an die bundeseinheitliche Vorgabe zur Schaffung von Kindergartenplätzen durch die deutschen Kommunen.

¹⁵² Vgl. in diesem Sinn die Erfahrungen bei Rubin (1982), S. 23; Fricke (1985), S. 392f.; Lewis (1994), S. 519.

¹⁵³ Vgl. etwa Holtkamp (2000a), S. 297, Tabelle 20.

¹⁵⁴ Siehe etwa Roppel (1979), S. 175ff.

¹⁵⁵ Vgl. Rubin (1982), S. 7f.; Pammer (1986), S. 10f.

¹⁵⁶ Vgl. Poterba (1994), S. 803f.; für Connecticut siehe Gold (1995), S. 157; generell Krol (1997).

¹⁵⁷ Statt aller Held (1995), S. 63ff.

Haushaltsausgleich, so bleiben sie ohne Einfluß auf das Maß an *fiscal stress*, da sie selbst Teil der Definition sind. Wird dagegen ein materieller Haushaltsausgleich vorgeschrieben, bewirken sie steigende Intensitäten an *fiscal stress*, da Einnahmen aus Schuldenaufnahme rechtlich verboten werden und damit als mögliche Anpassung an einen Einnahmeverfall faktisch nicht mehr möglich sind. Auf diese Weise werden mögliche Reaktionen bei *fiscal stress* eingeschränkt und die Schwierigkeiten beim Erreichen des formalen Haushaltsausgleiches erhöht. Die Einführung restriktiver Budgetregeln für den Gesamthaushalt kann demnach –ähnlich wie auf der Einnahmen- und Ausgabenseite- fiskalische Streßsituationen hervorrufen.

d) Einnahmeverfall als Auslöser fiskalischer Streßsituationen

Beurteilt man die Diskussion der externen sozioökonomischen Einflußfaktoren als mögliche Ursache von fiskalischen Streßsituationen, so lassen sich drei Aussagen festhalten.

Erstens sind sozioökonomische Umweltfaktoren nur eine mögliche Ursache für das Entstehen einer fiskalischen Budgetanspannung. Relevant ist daneben insbesondere die Frage, inwieweit das politische System problemmildernd oder -verschärfend auf die externen Entwicklungen reagiert hat. Das strukturelle Organisationsgefüge einer Gebietskörperschaft beeinflusst damit als interner, medialisierender Reaktionsfaktor, inwieweit aus externen Einflüssen letztlich fiskalische Streßsituationen resultieren. Diese Überlegung liegt den theoretischen Fundierungen vieler empirischer Studien zugrunde. In ihnen werden zwei Modellteile unterschieden¹⁵⁸. Der erste Modellteil behandelt die Frage, in welchem Umfang externe Umweltveränderungen, etwa durch Einnahmeausfälle, zu internen Problemen beim Haushaltsausgleich führen. Veränderungen des Ressourcenniveaus sind als unabhängige Variable definiert. Die politische Struktur wird als Kontextfaktor und intervenierende Variable eingeführt. Aus dem Zusammenspiel beider Faktoren läßt sich auf die resultierenden Budgetveränderungen als der abhängigen Größe schließen. Der zweite Modellteil problematisiert, wie von der Gebietskörperschaft auf die entstandenen fiskalischen Streßsituationen reagiert wird. Das Ausmaß an *fiscal stress* dient als Einflußgröße für administrative Faktoren, aus denen sich letztlich die Reaktion der Gebietskörperschaften ableiten.

Zweitens sind für die Entstehung von fiskalischen Budgetanspannungen sowohl externe wie auch interne Variablen zu untersuchen. Wesentlich ist, daß sich sozioökonomische Umweltgrößen (erster Aspekt) nicht notwendigerweise in Probleme beim Haushaltsausgleich fortsetzen müssen¹⁵⁹. Externe, sozioökonomische Kontextfaktoren stellen folglich eine nur notwendige, nicht aber eine hinrei-

¹⁵⁸ Siehe etwa *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 35; *Pammer* (1986), S. 36f.; *Gitschier* (1997), S. 2f.

¹⁵⁹ Vgl. schon *Clark* (1980), S. 9, mit dem Hinweis, daß „private sector resources do not automatically determine city fiscal policies.“

chende Bedingung für die Reaktionen der Gebietskörperschaften auf *fiscal stress* dar. Hinzutreten muß, daß notwendige Anpassungen bei den Gebietskörperschaften auf die veränderten, externen Rahmenbedingungen ausgeblieben sind (zweiter Aspekt). Die internen Strukturvariablen des politisch-administrativen Systems sind daher ergänzend für eine Reaktionsanalyse heranzuziehen¹⁶⁰. Erst die Kombination externer Bedingungen und interner Reaktionen verspricht eine gehaltvolle Erklärung von fiskalischen Budgetanspannungen und deren Bewältigung.

Drittens sind Ursache und Auslöser fiskalischer Streßsituationen zu unterscheiden. Aufgrund der ursächlichen Faktoren gelangt eine Budgetgröße zu einem kritischen Punkt. Einnahme- wie auch Ausgabeseite des Haushaltes können insoweit Ursachen für *fiscal stress* darstellen, als beide Budgetseiten erheblichen Einfluß auf die Defizithöhe und den gesamten Schuldenstand der Gebietskörperschaft nehmen und diese Größen zu kritischen Werten treiben können. Mangelnde Budgetdisziplin auf der Ausgabenseite dürfte als primäre Ursache anzusehen sein. Auslöser von Bewältigungsreaktionen auf *fiscal stress* ist der Einflußfaktor, der zur Überschreitung des kritischen Punktes einer Budgetgröße führt. Sämtliche empirische Studien kommen übereinstimmend zu der Feststellung, daß ein schneller, deutlicher und anhaltender Verfall der Haushaltseinnahmen als Auslöser von fiskalischen Budgetanspannungen fungiert¹⁶¹. Ein plötzlicher Einnahmerückgang schafft fiskalische Streßsituationen, weil der permanente Expansionsdruck auf der Ausgabeseite nicht mehr finanziert werden kann¹⁶². Ein Rückgang der Budgeteinnahmen stellt demnach den Auslöser fiskalischer Streßsituationen dar. Eine anhaltende Expansion der Etatausgaben aufgrund des *common pool*-Problems bei Ausgabeentscheidungen ist dagegen als ursächlich für *fiscal stress* anzusehen.

4. Indikatoren einer fiskalischen Streßsituation

a) Mehrdimensionale Indikatorengruppen

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Indikatoren für *fiscal stress* unterscheiden. Einmal werden verschiedene Dimensionen jener Faktoren zu einem Gesamtausdruck zusammengefaßt, die Einfluß auf die budgetäre Situation einer Gebietskörperschaft nehmen. Ein zweiter Ansatz versucht, mit einem Einzelindikator den finanziellen Bedarf (*need*) einer Gebietskörperschaft abzuschätzen¹⁶³.

¹⁶⁰ Vgl. deutlich *Pammer* (1986), S. 51, der bemerkt, daß „resource decline and the political dynamics of a community produce fiscal strain“.

¹⁶¹ Vgl. etwa *Uusikylä* (1996), S. 6ff.

¹⁶² Vgl. exemplarisch etwa *Brecher/Horton/Mead* (1994), S. 82.

¹⁶³ Vgl. die Diskussionen bei *Ross/Greenfield* (1980), S. 97ff.; *Clark/Ferguson* (1983), S. 52ff.; *Hoffman* (1986); *Zimmermann* (1999), S. 278ff.

Verschiedene Problemintensitäten beim Haushaltsausgleich können mittels mehrdimensionaler Indikatorengruppen erfaßt werden. Hierbei wird versucht, die *fiscal stress* auslösenden Einzelfaktoren zu operationalisieren und in ihrer Gesamtheit für eine Einschätzung des Ausmaßes an *fiscal stress* nutzbar zu machen. Vor allem sozioökonomische Größen, wie etwa Bevölkerungszahlen, Einkommens- und Vermögensmaße oder Einnahmeverolumina der öffentlichen Haushalte, finden dabei Verwendung. Sie werden in mehrdimensionalen Indikatorengruppen standardisiert, aufsummiert und oft als Punktzahlen (*score*) eines Indexes angegeben. Die auf diese Weise zusammengestellten Indikatoren lassen sich danach systematisieren, welchen relevanten Bereich sie untersuchen. So können Indikatoren für den ökonomischen, den fiskalischen oder den sozialen Bedarf unterschieden werden. Ein sozialer Bedarf läßt sich danach aus besonderen sozioökonomischen Größen ableiten. Ein maßgebliches Beispiel findet sich im „*hardship index*“¹⁶⁴. In ihm werden Daten zur Ballung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialen Abhängigkeiten (Kranke) sowie zum durchschnittlichen Einkommen zusammengeführt. Ein besonderer fiskalischer Bedarf kann aus dem Verhältnis von Ausgabenvolumen und maximalen Steuerressourcen abgeschätzt werden¹⁶⁵. Hierzu werden vier Dimensionen (kurz- und langfristige Schulden, Steueranspannung und Ausgabenumfang) unterschieden und zu einem fiskalischen Leistungsmaß (*fiscal performance measure*) verbunden. Die gewonnenen Indexwerte werden schließlich als Signale interpretiert, an denen sich die Gefahr einer fiskalischen Streßsituation ablesen läßt¹⁶⁶.

b) Zweidimensionale Verhältnisgrößen

Mit der Vielzahl sozio-ökonomischer Indikatoren wird versucht, die implizit unterstellte These des *decling city syndrom* ursächlich zu belegen. Wie die obige Diskussion der möglichen Ursachen von *fiscal stress* gezeigt hat, kann dieser These jedoch eine nur begrenzte Aussagekraft für die Erklärung von fiskalischen Streßsituationen zugestanden werden. Die fiskalische Situation einer Gebietskörperschaft läßt sich zudem nur indirekt und insoweit einschätzen, als den einzelnen Faktoren ein relevanter Budgeteinfluß zugesprochen wird. Erst durch eine Relativierung der Indikatorenvielfalt mit lokalen finanzstatistischen Daten läßt sich ein differenzierteres Bild von fiskalischen Streßsituationen zeichnen¹⁶⁷. Im Laufe der Zeit hat sich das Schriftum demnach auf finanzstatistische Daten konzentriert und versucht, zweidimensionale Verhältnisgrößen (Quoten) als Indikatoren für das Ausmaß an *fiscal stress* zu nutzen¹⁶⁸. Damit das Ausmaß an *fiscal stress* mittels solcher Finanzrelationen bestimmt werden kann, ist die E-

¹⁶⁴ Vgl. grundlegend Nathan/Adams (1976); Stanley (1980), S. 98f.

¹⁶⁵ Siehe die Arbeit von Clark/Rubin/Pettler/Zimmermann (1976).

¹⁶⁶ Vgl. die *fiscal danger signs* oder *municipal danger signals* bei Stanley (1980), S. 96 u. S. 99; die Arbeit zu *early warning signals* von Clark/Ferguson (1983), S. 71.

¹⁶⁷ Vgl. Howell/Stamm (1979), S. 14ff.

¹⁶⁸ Vgl. grundsätzlich dazu Zimmermann (1999), S. 278ff.

xistenz von Schwellenwerten zur Problemabschätzung implizit vorauszusetzen. Lokal individuelle Maße allein erschweren Vergleiche und Verallgemeinerungen, während in gesamtstaatlichen Zahlen durch Aggregation ein erheblicher Teil von Einzelinformationen und Sonderfaktoren verloren geht. Für Quotenmaße zur Indikation von *fiscal stress* wählt die Literatur daher eine mittlere Aggregation zwischen ortsspezifischen und gesamtstaatlichen Größen.

Zur praktischen Erleichterung werden normierte Komponenten von Gesamttaggregaten herangezogen. So reduziert zum Beispiel *Clark* die Faktorenvielzahl auf die Relation von öffentlichen Ausgaben zum lokalen Ressourcenpotential¹⁶⁹. In ähnlicher Weise verfahren *Stanley* und *Pammer*, die in ihren Arbeiten die kurzfristige Schuldenhöhe zum Umfang der gesamten Budgeteinnahmen in Bezug setzen¹⁷⁰. Einen umfassenden Ansatz verwenden *Howell/Stamm*, die die finanzielle Lage von Gebietskörperschaften mittels mehrerer zweidimensionaler Quotenmaße aus der Finanzstatistik abschätzen¹⁷¹. Jüngere Arbeiten gehen noch differenzierter vor. In ihnen wird in einem ersten Schritt die Absorption der tatsächlichen Einnahmen (Gesamt- oder Steuereinnahmen) durch die Ausgaben (Gesamt- oder Schuldendienstmittel) bestimmt¹⁷². In einem zweiten Schritt schätzt man die Belastung der potentiellen Ressourcen (Realsteuer- oder Steuereinnahmekraft) durch den Schuldendienst für das Gesamtvolumen der bestehenden Kredite ab.

c) Eindimensionale Singulärmaße

Neben Indikatorengruppen der sozio-ökonomischen Umwelt als möglicher Ursachenerklärung und neben quotierten und normierten Finanzstatistiken werden in der Literatur auch eindimensionale, singuläre Größen in isolierter Form verwendet. Sie erfassen regelmäßig nur eine Maßzahl, wie den Ausgabenumfang oder die Defizithöhe.

Eine Betrachtung von Einzelfaktoren findet zumeist für die Ausgabenseite des Budgets statt. Rein komparative Ausgabenuntersuchungen pro Kopf sind jedoch nur beschränkt vergleichbar und bedürfen daher ergänzender Arbeiten, um die Ausgabenbelastungen herkunftsbezogen und funktional zu differenzieren¹⁷³. So könnten Ausgabebelasten aus einem großen Aufgabenumfang (*range*) resultieren, der von der Gebietskörperschaft übernommen wird oder aufgrund von Auflagen (*mandates*) übergeordneter Förderalebenen zu übernehmen ist. Hohe Ausgabenbelastungen können aber auch aus einem großen Mittelvolumina (*level*) für nur wenige Aufgaben herrühren, was eine lokale politische Entscheidung wäre. Derartige Ausgabenvergleiche erfordern umfangreiche methodische Arbeiten, um

¹⁶⁹ Siehe *Clark* (1980), S. 8f.

¹⁷⁰ Vgl. *Stanley* (1980), S. 97; *Pammer* (1986), S. 97.

¹⁷¹ Siehe *Howell/Stamm* (1979), S. 37ff.

¹⁷² So etwa bei *Hoffman* (1986); *Gitschier* (1997), S. 22ff.

¹⁷³ Ein Beispiel liefern *Clark/Ferguson* (1983), S. 46ff., mit ihrem *functional performance approach*.

zu aussagekräftigen Vergleichen zu gelangen. Die hohen Kosten dieses Ansatzes haben dazu geführt, die Finanzqualität von Gebietskörperschaften durch kostengünstigen, externen Sachverstand von dauerhaften, professionell spezialisierten Einrichtungen einschätzen zu lassen¹⁷⁴. Dazu werden die marktmäßig gehandelten Kreditqualitäten herangezogen, um die Qualität der kommunalen Budgetentwicklung ablesen zu können (*bond ratings*). Es muß allerdings ein funktionierender Markt für die kommunalen Schuldtitel existieren und von den Gebietskörperschaften genutzt werden oder werden können. Damit dürfte ein solcher Indikator für Deutschland nur sehr eingeschränkt nutzbar sein.

Eine andere Möglichkeit, differierende Intensitäten von *fiscal stress* zu indizieren, bieten vorliegende Budgetdefizite im laufenden Haushalt¹⁷⁵. Große Intensitäten von *fiscal stress* könnten durch hohe negative Jahresendsalden im laufenden, allgemeinen Haushalt (*general fund*) indiziert werden¹⁷⁶. Implizit wird dabei unterstellt, daß die Defizithöhe Hinweise auf den Problemgrad beim Haushaltsausgleich liefern kann. Gerade kommunale Gebietskörperschaften sind häufig rechtlichen Restriktionen für ihren lokalen Haushalt unterworfen. So sind zum Beispiel Mindestregelungen für die deutschen Kommunen zu beachten, die etwa die Zuführungen zum Vermögenshaushalt und das Defizitverbot für die laufende Rechnung des Verwaltungshaushaltes betreffen¹⁷⁷. Werden die regelmäßig zwingenden Vorschriften zum (Teil-)Etatausgleich verletzt, ist von einem hohen Maß an fiskalischer Budgetanspannung auszugehen. Die zeitliche und absolute Entwicklung von diskretionären Haushaltsspielräumen einer Gebietskörperschaft, wie sie sich insbesondere in der sogenannten ‚freien Spitze‘ zeigt, bietet sich als ähnliches Indiz an¹⁷⁸. Die ‚freie Spitze‘ in der deutschen Gemeindehaushaltswirtschaft wird als Überschuß der laufenden Rechnung des Verwaltungshaushaltes abzüglich des Schuldendienstes und einer (eventuellen) Pflichtzuführung zu den Rücklagen definiert. Je größer die ‚freie Spitze‘ ist, desto größer Probleme bestehen beim Haushaltsausgleich.

Eine letztlich gültige Empfehlung für einen Indikator kann aus der Vielzahl der in der Literatur angewendeten Maße für *fiscal stress* nicht gegeben werden. Sinnvoll erscheinen lokal individuelle Größen, aus denen sich die Besonderheiten des Einzelfalles beleuchten lassen. Zur Qualifikation einer fiskalischen Streßsituation wird für diese Arbeit folgendes methodisches Vorgehen vorgeschlagen. In einem ersten Schritt wird durch einen langfristigen Vergleich der Entwicklungsraten von Einnahme- und Ausgabepositionen das Ausmaß der grundsätzlichen Ausgabendynamik abgeschätzt. Insbesondere ist das bisher ent-

¹⁷⁴ Vgl. dazu etwa Peterson (1980).

¹⁷⁵ Vgl. die Diskussion bei Clark/Ferguson (1983), S. 62f.; Gramlich (1991), S. 250f.; Poterba (1994); Gold (1995), S. 12f.

¹⁷⁶ So etwa Gold (1995), S. 13.

¹⁷⁷ Vgl. beispielsweise den § 87 GO (BW).

¹⁷⁸ Vgl. dazu Hoffmann (1986), S. 249; Zimmermann (1999), S. 284; Holtkamp (2000a), S. 98.

standene Belastungsausmaß der örtlichen Privatressourcen abzuschätzen. Die Einnahme- und Ausgabenentwicklungen sind mit finanzstatistischen Quoten aus ähnlich strukturierten Gebietskörperschaften zu konfrontieren. Derartige Vergleiche relativieren die lokalen Fiskalprobleme und erlauben eine exaktere Ursachenbestimmung. Ein zweiter Schritt untersucht die kurzfristige Entwicklung der Budgeteinnahmen, um den generellen Auslöser von *fiscal stress* identifizieren zu können. Ein dritter Schritt zieht die Budgetdefizite im laufenden, ordentlichen Haushalt heran, die einen ersten, recht objektiven Hinweis auf das Problemausmaß beim Haushaltsausgleich liefern¹⁷⁹. Auf diese Weise ist nachprüfbar, ob gesetzliche oder verfassungsrechtliche Budgetvorschriften eingehalten worden sind. Aus der Defizitentwicklung im Zeitablauf werden variierende Intensitäten von *fiscal stress* abgeleitet.

IV. Zum weiteren Vorgehen

Die nachfolgende Arbeit versucht, eine genauere Analyse der Bestimmungsfaktoren für fiskalische Streßsituationen zu liefern. Dazu wird einmal ein dezidiert positiver Ansatz gewählt, dessen theoretische Aussagen stringent zu Ende gedacht werden sollen. Zum zweiten untersucht die Arbeit den Budgetprozeß aus einer Mikroperspektive, mit der die Interaktion der Beteiligten unter gegebenen Rahmenbedingungen untersucht werden kann. Es wird wie folgt vorgegangen. Ein **erster Hauptteil** der Arbeit ist der langfristigen Problematik von Ausgabeberürzungen gewidmet. Zu diesem Zweck werden die finanzpolitische Willensbildung und der Haushaltsprozeß analysiert. Das zweite Kapitel untersucht zunächst die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Legislative und in der Bürokratie. Zentrales Charakteristikum bei parlamentarischen Etatentscheidungen ist die strukturelle Polarität zwischen dem Haushaltsausschuß und den Fachausschüssen. Innerhalb der Verwaltung besteht eine analoge Strukturpolarität zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen. Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen konstituieren ein *common pool*-Problem bei Etatentscheidungen als Interaktionsergebnis. Dem Budgetprozeß ist damit eine Neigung zur Ausgabenexpansion und zu anhaltenden Defiziten inhärent. Dieses Problem wird im dritten Kapitel näher analysiert. Die relevanten Einflußfaktoren auf das Ausmaß der Expansionsneigung und mögliche Lösungsansätze werden diskutiert. Für das Ausmaß des *common pool*-Problems ist das Verhältnis von ‚Nutzern‘ und ‚Wächtern‘ des Allmendegutes von entscheidender Bedeutung. Die Wächter werden erst auf der Ausgabenseite aktiv, wenn es zu einem Verfall der Budgeteinnahmen kommt. Eine Stärkung der Wächter ist daher eine notwendige, allerdings keine hinreichende Bedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung.

¹⁷⁹ So auch Ade (1992); Mäding (1998), S. 103.

Eine fiskalische Streßsituation ist durch den Verfall der Budgeteinnahmen gekennzeichnet. Der Einnahmeverfall ist die hinreichende Bedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung. Der **zweite Hauptteil** der Arbeit beschäftigt sich mit der Problematik, wie in fiskalischen Streßsituationen kurzfristig Ausgabekürzungen durch- und umzusetzen sind. Das vierte Kapitel ist der Frage gewidmet, warum die Gebietskörperschaften bei ihren Bewältigungsreaktionen nur verzögert auf eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zurückgreifen. Vorangestellt sind die empirischen Erfahrungen. Es wird argumentiert, daß die verzögerten Ausgabekürzungen auf strategische Probleme bei kollektiven Handlungen zurückzuführen sind. Dabei sind ein statisches Problem (Schaffung einer Kürzungscoalition) und ein dynamisches Problem (Stabilisierung der Kürzungscoalition) zu unterscheiden. Die empirisch ermittelten Strukturverschiebungen zugunsten der Verwaltung lassen sich als Versuche verstehen, die verschiedenen Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung zu überwinden. Das fünfte Kapitel untersucht die Abfolge der Anpassungsreaktionen in den von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaften. Nach einer Darstellung des empirischen Materials werden die für den Reaktionsfortgang maßgeblichen Einflußfaktoren diskutiert und in einem Modell zusammengeführt. Neben dem strategischen Aspekt der kollektiven Dilemmata könnte das verzögerte Zurückgreifen von Gebietskörperschaften auf Ausgabekürzungen auch auf eine Vielzahl von Restriktionen der Ausgabenvariation zurückzuführen sein. Das sechste Kapitel beschäftigt sich mit diesem eher technischen Aspekt. Zunächst werden die empirischen Studien zur Budgetflexibilität dargestellt und einer kritischen Analyse unterzogen. Ein theoretischer Teil entwickelt eine alternative Erklärung. Demnach entspricht es dem Rationalkalkül eines Kartells aus Interessengruppen, politischen Vertretern und Bürokratie, Restriktionen der Budgetvariation in gesetzlicher Form zu verankern, um erlangte Umverteilungsprivilegien vor politischem Wechsel zu schützen. Die geringe und sinkende Budgetflexibilität sowie die fortgesetzten Steuerungsverluste bei den öffentlichen Ausgaben sind durchaus intendierte Folgen.

Eine Zusammenführung der empirischen Erfahrungen und der theoretischen Analysen wird im **Schlußteil** vorgenommen. Das siebte Kapitel formuliert die Erfolgsbedingungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Es werden strukturelle Erfordernisse und prozessuale Voraussetzungen unterschieden. Beide Bedingungebenen sind nach ihrer Eignung zu differenzieren, langfristig zur Lösung der *common pool*-Problematik oder kurzfristig zur Überwindung einer Budgetkrise beitragen zu können. Strukturelle Bedingungen stärken die Wächter des Allmendegutes und mildern die langfristige *common pool*-Problematik. Diese grundlegenden, aber nur notwendigen Bedingungen lassen eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung wahrscheinlicher werden. Prozessualen Bedingungen ist innerhalb eines gegebenen Strukturgefüges zu genügen, um Ausgabekürzungen tatsächlich durchzusetzen. Der Erklärungsgehalt der abgeleiteten Erfolgsbedingungen wird anschließend an zwei praktischen Beispielen illustriert.

Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung, einem Ausblick auf offene Fragen und mit möglichen Ansätzen für weitere Arbeiten auf dem Gebiet einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.

V. Zusammenfassende Thesen zum 1. Kapitel

1. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ist sowohl für eine langfristig nachhaltige Haushaltsentwicklung wie auch als kurzfristige Anpassungsreaktion zur Überwindung von fiskalischen Streßsituationen geeignet.
2. *Fiscal stress* ist ein Synonym für budgetären Ausgleichsdruck. Unterschiedliche Intensitäten reichen vom jährlichen Erfordernis zum Haushaltsausgleich bis zu einer krisenhaften Zuspitzung von Etatproblemen.
3. Aus empirischer Sicht werden steigende Ausgleichsintensitäten durch eine fortgesetzte Expansion der Budgetausgaben verursacht. Auslöser von fiskalischen Streßsituationen sind schnelle, starke und anhaltende Einnahmefälle.
4. Die Qualifizierung einer fiskalischen Streßsituation bedarf differenzierter Instrumente. Für die Abschätzung der langfristigen Entwicklung bieten sich ein Vergleich des Wachstums von Ausgaben und Einnahmen an. Als kurzfristiger Indikator für das Ausmaß an *fiscal stress* ist die Veränderung der Defizithöhe in der laufenden Rechnung geeignet.

Erster Hauptteil: Die Milderung der Budgetexpansion als langfristiger Aspekt

2. Kapitel: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie

"Demokratie [...] wird zunehmend der Name für den Prozeß des Stimmenkaufs, für das Schmie-
ren und Belohnen jener Sonderinteressen, die in
naiveren Zeiten als „unlautere Absichten“ be-
zeichnet wurden. ... [Es ist ein] Auktionssystem,
durch das wir alle paar Jahre die Macht der Ge-
setzgebung denjenigen anvertrauen, die ihren
Gefolgsleuten die größten Sondervorteile ver-
sprechen."

F.A. von Hayek. ‡

I. Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Legislative

1. Die Problematik kollektiver Wahlhandlungen unter Mehrheitsregel

a) *Das Problem der Entscheidungsstabilität*

Als manifestes Abbild des Wählerwillens ist die legislative Versammlung der
einzig legitime Ausgangspunkt aller staatlichen Organisation und Gewalt¹. Im
folgenden Abschnitt wird untersucht, welche budgetrelevanten Entscheidungs-
strukturen in der Legislative existieren. Für eine Anwendung der Mehrheitsregel
bei politischen Budgetentscheidungen sprechen überzeugende Gründe². Sie er-
laubt eine Entscheidung zu jeder möglichen Präferenzordnung der Wähler. Für
das Ergebnis sind allein die individuellen Präferenzordnungen entscheidend. Al-
le Alternativen werden gleichwertig behandelt und Änderungen der Wählerprä-
ferenzen ziehen Ergebnisänderungen nach sich. Nicht zuletzt stellt die Mehr-
heitsregel eine kostengünstige Möglichkeit für kollektive Beschlüsse dar³. Eine
gleichgewichtige Entscheidung bei Geltung der Mehrheitsregel liegt vor, wenn
ein mehrheitsfähiger Vorschlag bei paarweisen Vergleichen mit anderen Alter-

‡ aus Hayek (1981), S. 55.

¹ Vgl. Kiewiet/McCubbins (1991), S. 9.

² Vgl. May (1952); zusammenfassend Ingberman/Inman (1988), S. 108.

³ Siehe Buchanan/Tullock (1974).

nativen ungeschlagen bleibt⁴. Die Bedingungen für die Existenz und die Stabilität eines solchen Gleichgewichts unterscheiden sich für ein- und mehrdimensionale Entscheidungen.

Bei kollektiven Wahlhandlungen im eindimensionalen Raum führen individuell mehrgipflige Präferenzordnungen zu einer intransitiven Alternativenreihung der Gruppe⁵. Die Existenz eines Gleichgewichts im eindimensionalen Raum setzt daher eingipflige Präferenzordnungen aller Wahlbeteiligten voraus⁶. Diese Bedingung läßt sich dahingehend präzisieren, daß nicht jede einzelne individuelle Präferenzordnung dem Kriterium der Unimodalität genügen muß⁷. Ein Gleichgewicht wird vielmehr schon mit einer steigenden Anzahl eingipfliger Präferenzordnungen unter den Abstimmungsberechtigten wahrscheinlicher. Auch bei abnehmender Alternativenzahl kann ein steigender Anteil individuell eingipfliger Präferenzordnungen ein stabiles Gleichgewicht auf kollektiver Ebene ermöglichen⁸. Daneben läßt sich die strenge Unimodalitätsbedingung des Medianwählertheorems abschwächen. Falls jeweils links und rechts einer Alternative A_i eine Mehrheit der Präferenzkurven abwärts fällt, dann geht A_i bei paarweisen Vergleichen mit allen anderen Alternativen ungeschlagen hervor. Die Alternative A_i stellt damit ein Gleichgewicht dar⁹.

Im mehrdimensionalen Raum lassen sich die individuellen Idealpunkte der Wahlbeteiligten durch Kontraktkurven verbinden¹⁰. Auf ihnen liegen alle Punkte, die vorteilhafte Tauschbeziehungen für beide Partner anzeigen. Der Schnittpunkt sämtlicher Kontraktkurven stellt ein potentielles Gleichgewicht für alle Beteiligten dar. Eine erste Bedingung ist daher eine gerade Anzahl Wahlbeteiligter. Für ein Gleichgewicht im mehrdimensionalen Alternativenraum ist zudem erforderlich, daß indifferente Mitglieder nicht mit Ja stimmen¹¹. Bei einer ungeraden Anzahl von Abstimmungsberechtigten existiert ein potentielles Gleichgewicht nur in dem einzelnen Punkt, der das Nutzenmaximum wenigstens eines Beteiligten darstellt. Gleichzeitig müssen sich in diesem Punkt die paar-

⁴ So die Definition bei *Shepsle/Weingast* (1984c), S. 421. Die Literatur verwendet dafür verschiedene Bezeichnungen, siehe etwa *Kraan* (1996), S. 116f.; *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 505.

⁵ Siehe *Black* (1948); *Riker* (1980), S. 434ff.; *Mueller* (1989), S. 63ff.; *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 49f.

⁶ Zu *Blacks* Medianwählertheorem siehe *Kraan* (1996), S. 120; *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 88.

⁷ Siehe *Kraan* (1996), S. 120; *Niemi* (1983), S. 263. Zur Unimodalität vgl. *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 84.

⁸ Siehe *Niemi* (1983), S. 263, der das als „nearly single peaked“ bezeichnet.

⁹ Siehe *Niemi* (1983), S. 264, und die dortige Definition, in der das als „semi-single-peaked“ bezeichnet wird.

¹⁰ Vgl. nachfolgend *Kraan* (1996), S. 121f.; *Moser* (1999), S. 4f.

¹¹ Vgl. *Plott* (1967), S. 790.

weise verbundenen Kontraktkurven der anderen Wähler schneiden¹². An die Kontraktkurven in diesem Schnittpunkt lassen sich Gradienten anlegen. Sie deuten potentiell vorteilhafte Bewegungen weg vom Gleichgewicht an. Nur soweit sich diese Kräfte gegenseitig exakt neutralisieren, existiert ein Gleichgewicht¹³. Die Gleichgewichtsbedingung im mehrdimensionalen Raum erfordert daher, daß die Präferenzfunktionen im gemeinsamen Schnittpunkt paarweise symmetrisch sind¹⁴. Auf den Kontraktkurven zweier Tauschpartner ist dies gegeben, soweit die zugrundeliegenden Nutzen- und Präferenzfunktionen strengen Anforderungen genügen¹⁵. Zudem ermöglichen nur paarweise, nicht simultane Vergleiche in jeweils nur einer Dimension ein Gleichgewicht¹⁶. Die hier formulierten Voraussetzungen für ein Gleichgewicht bei Abstimmungen im mehrdimensionalen Raum sind hinreichende, nicht aber notwendige Bedingungen¹⁷. Die Bedingungen, um aus der Existenzvielfalt möglicher Gleichgewichte eine stabile Kollektiventscheidung ableiten zu können, sind insgesamt von „extreme and special nature“¹⁸. Ein stabiles Gleichgewicht bei Anwendung der Mehrheitsregel muß demnach als ein „almost nonexistent phenomenon“¹⁹ charakterisiert werden, weil „chances are very slim that such a point will exist in any particular situation“²⁰. Das verdeutlicht die folgende Abbildung.

¹² Vgl. *Koford* (1982), S. 247.

¹³ Vgl. ausführlich *Riker* (1980), S. 438ff.; *Kraan* (1996), S. 122.

¹⁴ Siehe grundlegend *Plott* (1967), S. 790. Dessen Theorem bei *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 99f. Die notwendigen Bedingungen ausführlich bei *McKelvey/Wendell* (1976), S. 150f.; *McKelvey* (1976), S. 481; *Krehbiel* (1988), S. 267.

¹⁵ Vgl. etwa *McKelvey/Wendell* (1976), S. 153; *Krehbiel* (1988), S. 263f.; *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 162; *Kraan* (1996), S. 121. Die Nutzenfunktionen müssen differenzierbar und konvex sein; die quasikonkaven Präferenzfunktionen weisen ein eindeutiges globales Maximum auf. Die Notwendigkeit solcher ‚sufficiently well-behaved preferences‘ zur Verwendung von Kontraktkurven begründen *McKelvey/Wendell* (1976), S. 148.

¹⁶ Vgl. *Koford* (1982), S. 247, mit dem Hinweis, daß schon *Downs* (1957) paarweise Vergleiche als notwendig für ein politisches Gleichgewicht bezeichnet hat.

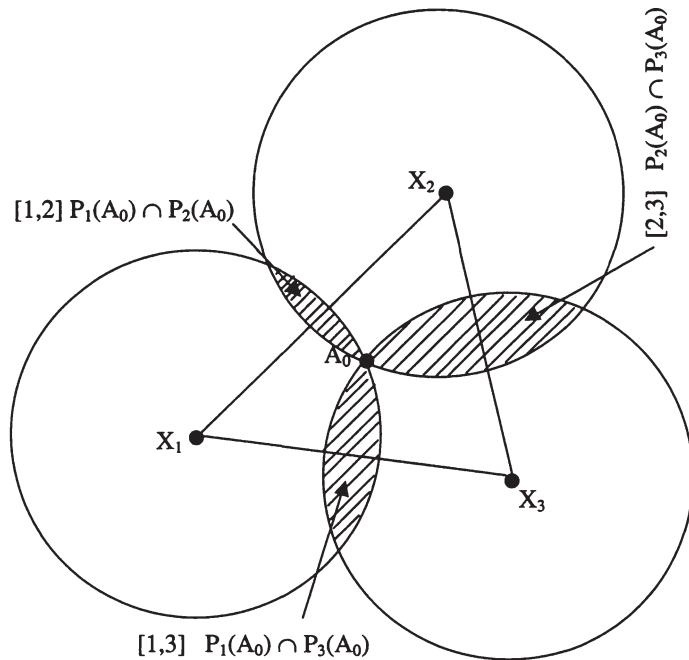
¹⁷ Zu den notwendigen Bedingungen siehe *Kraan* (1996), S. 123. Für ein Gleichgewicht genügt bereits ein geringeres Symmetriemaß. Die Anzahl der mit dem Schnittpunkt zusammenfallenden Idealpunkte muß die notwendige Mindestzahl bei paarweiser Symmetrie (Eins bei ungerader, Null bei gerader Wählerzahl) übersteigen.

¹⁸ Vgl. *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 504.

¹⁹ So skeptisch schon *Plott* (1967), S. 795. Ausführlich *Krehbiel* (1988), S. 266f.

²⁰ *McKelvey* (1976), S. 480. Ähnlich skeptisch auch *Ingberman/Inman* (1988), S. 115: „We must conclude that only in very special circumstances – single-dimension, single-peaked preferences or multi-dimension, symmetric preferences – can we expect simple majority rule to yield stable public choice outcomes.“

Abbildung 2.1: Alternativenvielfalt bei Mehrheitsregel.



Quelle: *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 95.

In Abbildung 2.1 sind 3 Beteiligte X_i ($i=1,2,3$) durch lineare Kontraktkurven miteinander verbunden. Der Status Quo (A_0) fungiert als historischer Ausgangspunkt, der bei Nichteinigung erhalten bleibt. Alle Verbesserungen müssen sich an ihm messen lassen. Um die jeweiligen Idealpunkte X_i sind Kreise durch A_0 gezogen, die für den jeweiligen Beteiligten (i) Verbesserungen gegenüber dem Status Quo (A_0) bedeuten und dessen *preference set* über A_0 ($P_i[A_0]$) darstellen²¹. In Verhandlungen unter Mehrheitsregel bemühen sich die Beteiligten um Nutzensteigerungen gegenüber dem Status Quo. Das Dreieck $X_1X_2X_3$ ist der Raum aller möglichen paretooptimalen Verbesserungen²². Die Schnittmengen jeweils zweier Kreise sind als schraffierte Fläche dargestellt und umfassen alle Punkte, die für eine jeweilige Mehrheitskoalition $[i,i]$ Verbesserungen gegenüber dem

²¹ Siehe die Darstellung 3 bei *Shepsle/Weingast* (1984c), S. 426; *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 94f.

²² Siehe *Ingberman/Inman* (1988), S. 115.

Status Quo sind. Die Menge mehrheitsfähiger Alternativen im Vergleich zum Status Quo wird als *win set* über A_0 ($W[A_0]$) bezeichnet und ist angesichts der strengen Gleichgewichtsbedingungen praktisch nie leer²³. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß verschiedene Vorschlagsalternativen mehrheitsfähig und somit gegen den Status Quo erfolgreich sind²⁴. Ein „nearly complete lack of determinacy“²⁵ bei Mehrheitsentscheidungen führt zu einer Vielfalt von Koalitionsoptionen und zu potentiellen Ergebniszyklen²⁶. Die Bedingungen für ein Gleichgewicht sind für mehrdimensionale Konstellationen härter als für den eindimensionalen Fall.

Da es stets eine positive Menge mehrheitsfähiger Alternativen gibt, ist es jeder Minderheit bei Geltung der Mehrheitsregel möglich, jederzeit erfolgreiche Alternativvorschläge zum Status Quo zu finden und auf der Abstimmungsagenda zu präsentieren. Falls aber kein Vorschlag als stabil einzuschätzen und damit jede Koalition bedroht ist, sind stets neue Koalitionen formierbar, die einen für sich vorteilhaften Gegenvorschlag zur Abstimmung stellen können. Wandernde Mehrheiten können sich dafür des ganzen Alternativenraumes bedienen²⁷. In der Literatur werden verschiedene Ansatzpunkte diskutiert, um die Gleichgewichtsproblematik bei Geltung der Mehrheitsregel zu lösen²⁸.

Eine erste Möglichkeit wird in umfassenderen Mehrheiten gesehen²⁹. Durch eine Ausdehnung des Stimmentausches sollen Minderheiten eingebunden und von der Formulierung und Einbringung alternativer Vorschläge abgehalten werden. Um Gültigkeit beanspruchen zu dürfen, müßten jedoch alle Abstimmungsberechtigten der Vereinbarung zum Stimmentausch beitreten. Ansonsten würde jede noch so kleine, ausgeschlossene Minderheit über die Möglichkeit verfügen, Teilen der Mehrheitskoalition nutzensteigernde Gegenofferten anzutragen und sie damit zum Bruch der Stimmentauschvereinbarung zu bewegen. Eine Ausweitung der Stimmentauschkoalitionen auf bisherige Nichtmitglieder erscheint deshalb nur bedingt plausibel, um bereits existierende Mehrheitslösungen zu stabilisieren.

Ein zweiter Teil der Literatur plädiert daher für eine Beschränkung der Koalitionsmöglichkeiten³⁰. Die vielfältigen Alternativoptionen zum Status Quo sind die logische Folge der zugrundeliegenden Nutzenfunktionen. Eine Begrenzung dieser Vielfalt selbst ist daher nicht möglich. Zur Stabilisierung von Mehrheitsentscheidungen wird deshalb bei der Möglichkeit angesetzt, Alternativoptionen auf

²³ Vgl. *Shepsle* (1986b), S. 53f.; *Shepsle/Weingast* (1982), S. 367; *dies.* (1984c), S. 426; *dies.* (1987), S. 90; *Weingast* (1989), S. 798; *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 96; *Moser* (1999), S. 5.

²⁴ Siehe *Shepsle/Weingast* (1984b), S. 210f.; *formal dies.* (1982), S. 368.

²⁵ *Ingberman/Inman* (1988), S. 115.

²⁶ Vgl. ausführlich *McKelvey/Schofield* (1986).

²⁷ Vgl. *McKelvey* (1976), S. 480; *Schofield* (1975); *Shepsle* (1986b), S. 54; *Krehbiel* (1988), S. 267f.; *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 101.

²⁸ Vgl. die Diskussion bei *Stratmann* (1997), S. 334.

²⁹ Siehe *Tullock* (1981); *Stratmann* (1997), S. 334.

³⁰ Vgl. *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 507.

der Abstimmungsagenda präsentieren zu können. Die Möglichkeit zyklischer Entscheidungen besteht, da den Verlierern vorangegangener Wahlentscheidungen eine Präsentation ihrer Gegenvorschläge nicht verweigert wird³¹. Die Instabilität bei Anwendung der Mehrheitsregel resultiert aus der Möglichkeit einer unbegrenzten Koalitionenbildung. Jede sich formierende Gegenkoalition benötigt neben der Möglichkeit, aus der Vielfalt erfolgreicher Alternativen einen Vorschlag herausgreifen und zur Basis ihrer Koalition machen zu können, auch die Option, diesen Alternativantrag auf die Tagesordnung bringen und zur Abstimmung stellen zu dürfen. Mit einem exklusiven Agendazugang könnten Zulässigkeitsbeschränkungen für Anträge statuiert und so Mehrheitsentscheidungen stabilisiert werden³². Beschränkungen des Agendazuganges sind auf verschiedenen Wegen denkbar.

Erstens sind Koalitionen nicht kostenlos und unbeschränkt neu formierbar³³. Transaktionskosten zur Etablierung einer Mehrheitskoalition verhindern eine unbeschränkte Ausschöpfung des Alternativenraumes. Kosten aus Vertrauens- und Reputationsverlusten beim Koalitionsbruch beschränken alternative Vereinbarungen zum Stimmentausch. Zweitens können legislative Verfahrensmechanismen die Stimmtauschgeschäfte zwar inhaltlich unbegrenzt gestatten, eine vollständige Ausschöpfung des Alternativenraumes aber aufgrund prozessualer Kostenbelastungen ökonomisch erschweren³⁴. Inhaltliche Zulässigkeitskriterien für Alternativvorschläge können voraussetzen, daß Änderungsanträge effizienter Teil eines Gesamtpaketes sein müssen, signifikante Änderungen des Status Quo darstellen oder jeweils nur eine Dimension ändern³⁵. Schließlich sind drittens personelle Kriterien denkbar, die etwa den Kreis der Vorschlagsberechtigten festlegen. Eine auf diese Weise begrenzte Alternativenzahl macht ein Gleichgewicht wahrscheinlicher, vermag Zyklik jedoch nicht gänzlich auszuschließen³⁶. Mit der ökonomischen, inhaltlichen oder personellen Separierung des Alternativenraumes gelingt ein Doppeltes. Erstens stehen für Änderungsoptionen zum Status Quo nur noch Teilmengen an Alternativen offen, nämlich nur jene, die vom Inhaber der exklusiven Agendarechte präferiert werden. Das gestattet eine Begrenzung der für den Status Quo bedrohlichen Alternativenvergleiche. Mit einer sinkenden Zahl alternativer Änderungsoptionen wird der Status Quo veränderungsresistenter. Zweitens ist nur jene Teilmenge mehrheitsfähiger Alternativen für eine Mehrheitskoalition verwertbar und vermag, Basis einer Koalition zu werden, die auf die Tagesordnung gesetzt und zur Abstimmung gestellt werden kann. Eine Gegenkoalition, die nicht vorschlagsberechtigt ist, kann damit zwar aus der Alternativenmenge Vorschläge auswählen, diese aber nicht durch

³¹ Siehe *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 511.

³² So die Überlegungen von *Plott* (1967), S. 795. Ähnlich *McKelvey* (1976), S. 481.

³³ Vgl. schon *Sloss* (1973); *Coleman* (1983); *Cox/McCubbins* (1993), S. 131; *dies.* (1995), S. 103.

³⁴ Beispiele führen *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 508f., an.

³⁵ Vgl. das „procedure constrained“ Mehrheitsverfahren bei *Fiorina* (1981a), S. 206f.

³⁶ Vgl. *Niemi* (1983), S. 261.

eine Plenarabstimmung für sich verwerten. Eine Begrenzung des potentiellen Alternativenraumes durch die Zuweisung exklusiver Agendarechte beschränkt damit auch die Koalitionsbildung. Zwar bestehen noch vielfältige Alternativoptionen zum Status Quo. Ohne Zugang zur Agenda können sie jedoch nicht mehr erfolgreich umgesetzt werden.

Restringierende Prozeß- und Beteiligungsrechte nehmen somit entscheidenden Einfluß auf die Stabilität von Entscheidungen bei Anwendung der Mehrheitsregel. Um eine Mehrheitsentscheidung als gleichgewichtig zu qualifizieren, sind gleichzeitig zwei Eigenschaften zu erfüllen. Es muß sich erstens um eine grundsätzlich mehrheitsfähige Alternative zum Status Quo handeln, also Teil des *win sets* sein. Zweitens muß sie vom Inhaber der Agendarechte gegenüber dem Status Quo präferiert werden, also zu dessen *preference set* gehören, um zur Abstimmung gebracht werden zu können. Wenn die Menge alternativer Mehrheitsoptionen selbst nur Reflex der zugrundeliegenden Nutzenfunktionen ist, wird Entscheidungsstabilität durch die exklusiven Agendarechte induziert. Weil Agendarechte ein Teil der institutionellen Strukturen sind, wird von strukturinduzierten Gleichgewichten (SIE) gesprochen³⁷. Eine Kollektiventscheidung erlangt durch legislative Strukturen Stabilität, falls sie einem Vergleich mit für sie bedrohlichen Änderungsvorschlägen nur beschränkt ausgesetzt wird. Im Ergebnis sind es die Stimmentausch restringierenden Strukturen, die zyklische Mehrheitsentscheidungen vermeiden und so eine Aggregation von Präferenzen durch kollektive Wahlhandlungen ermöglichen³⁸.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß für einen funktionsfähigen Stimmentausch in der Legislative eine Begrenzung des Alternativenraumes durch exklusive Agendarechte vorausgesetzt werden muß, um der Problematik der Entscheidungsstabilität zu begegnen. Legislative Strukturen leiten sich aus den Problemen bei Geltung der Mehrheitsregel ab. Sie sind stabilitätsbegründend und werden in der nachfolgenden Analyse deshalb aufzugreifen sein.

³⁷ Siehe grundlegend *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 512; *Weingast* (1981), S. 157; *Shepsle* (1986a), S. 149; *Moser* (1999), S. 6.

³⁸ In diesem Sinne einer Vermeidung von *Arrows* Unmöglichkeitstheorem durch Strukturen vgl. *Alesina/Perotti* (1999), S. 18.

b) Das Problem der Koalitionsstabilität

Die Mehrheitsregel lässt individuellen Stimmen und Interessen kaum eine Chance, sich allein endgültig durchzusetzen, und zwingt daher zu gemeinsamen Arrangements. Die Interessenvielfalt eröffnet Möglichkeiten für einen gegenseitig vorteilhaften Austausch (*gains from exchange*)³⁹. Die gleichberechtigten Legislativmitglieder besitzen gleiche Stimmengewichte. Bei Wahlhandlungen können durch die Individualstimme allein variierende Intensitäten der Präferenzen nicht ausgedrückt werden. Die Anwendung der Mehrheitsregel gestattet mithin nur eine Äußerung der ordinalen Präferenzrichtung⁴⁰. Zwischen den Parlamentariern können Präferenzintensitäten jedoch differieren. Falls eine unterliegende Minderheit stärkere Intensitäten als die Mehrheit bei einem Abstimmungsgegenstand hat, ließe sich eine Effizienzverbesserung im Sinne *Paretos* durch Kompensation erreichen. Hierfür bieten sich Stimmentauschgeschäfte (*logrolling, vote-trading*) zwischen den Abstimmungsberechtigten an⁴¹. Mit ihnen ist der kardinale Ausdruck von Präferenzintensitäten möglich⁴². Aus dem akzeptierten Preis des Gegengeschäftes sind die Präferenzintensitäten ableitbar. Die potentiell wohlfahrtssteigernden Tauschgewinne können zugunsten der beteiligten Partner ausgeschöpft werden. Zudem läßt sich mit Stimmentausch die Problematik überwinden, individuelle Präferenzen zu aggregieren⁴³.

Die Transaktionen treten in vielfältigen Formen auf, von denen zwei für die nachfolgende Argumentation relevant sind⁴⁴. In einer expliziten Variante finden offene Abstimmungen zwischen einer kleinen Wählerzahl über eine Reihe von Vorhaben statt⁴⁵. Über jedes einzelne Vorhaben wird gesondert abgestimmt; der Wahlakt selbst ist eindimensional. Die Projektauktionen garantieren die Beobachtung der Tauschpartner und deren Vertragseinhaltung. Den Beteiligten entstehen bei diesem Verfahren allerdings hohe Informationskosten. Die implizite Variante von Stimmentausch ermöglicht Abstimmungen über Projektpakete, die von den Tauschpartnern bereits vor der Abstimmung ausgehandelt worden sind. Die Vorverlagerung aus dem Legislativprozeß und die Paketbildung erlauben Kostenersparnisse. Die zusammengestellten Projektbündel erfordern einen mehrdimensionalen Wahlakt über komplexe Fragen.

³⁹ Vgl. grundlegend *Buchanan/Tullock* (1974), S. 131f.; *Weingast/Marshall* (1988), S. 133; umfassend *Gilligan/Krehbiel* (1995).

⁴⁰ Siehe *Stratmann* (1997), S. 325.

⁴¹ Vgl. grundlegend *Buchanan/Tullock* (1974), S. 130ff. Zu Idee und Voraussetzungen siehe *Riker/Brams* (1973), S. 1238; *Mueller* (1989), S. 82ff.; *Bernholz/Breyer* (1994), S. 72f.; *Stratmann* (1997), S. 323f. Ein überaus illustratives Beispiel beschreibt *Ferejohn* (1986).

⁴² Vgl. *Mueller* (1973), S. 64f.; *Rowley/Shughart/Tollison* (1987), S. 266; *Stratmann* (1997), S. 324f.

⁴³ Zum Paradox vgl. *Arrow* (1963); *Bernholz/Breyer* (1994), S. 27ff. Zu dessen Überwindung durch *logrolling* siehe *Coleman* (1966); aber strittig, weil bei Stimmentausch *Arrows* Unabhängigkeitsbedingung verletzt sein kann, siehe etwa *Wilson* (1969); *Mueller* (1973), S. 69.

⁴⁴ Vgl. *Froman* (1967), Kapitel 2; *Buchanan/Tullock* (1974), S. 134.

⁴⁵ Vgl. *Ferejohn* (1986), S. 231ff.

Die für die Legislativmitglieder vorteilhaften Vereinbarungen zum Stimmentausch sind jedoch instabil. Auf logischer Ebene läßt sich zeigen, daß Situationen, die Stimmentausch ermöglichen, eine intransitive Gruppenpräferenz inhärent ist⁴⁶. Daher muß auch beim *logrolling* von zyklischen Mehrheitsentscheidungen ausgegangen werden. Stimmentausch ermöglichende Konstellationen implizieren folglich wechselnde Majoritäten und wechselnde Koalitionen. Bei vielfältigen Koalitionsmöglichkeiten bestehen stets Anreize zum Koalitionsbruch⁴⁷. Das strategische Kalkül der Beteiligten führt dazu, daß die bestehenden Möglichkeiten zum Koalitions- und Wortbruch auch genutzt werden⁴⁸. Um parlamentarische Beschlüsse zu fassen, müssen Mehrheiten formiert werden. Vereinbarungen zum Stimmentausch sind daher mit Problemen der Güterproduktion durch Gruppen konfrontiert⁴⁹. Die am *logrolling* beteiligten Parlamentarier treffen nur eine Übereinkunft zum Stimmentausch; ein echter Tausch findet nicht statt⁵⁰. Vor Abschluß der Tauschvereinbarung besteht für die Beteiligten der Anreiz, ihre Präferenzen strategisch zu verhüllen⁵¹. Nach Abschluß der Vereinbarungen ist nicht auszuschließen, daß die Beteiligten Wortbruch begehen. Der Stimmentausch findet zudem nicht zeitlich isoliert statt. Diese Annahme scheint nur für jene (Ausnahme-) Fälle von Stimmentausch gerechtfertigt, für die eine doppelte Simultanität von Projektkonsum und Abstimmungsprozeß für alle Tauschpartner zum Zeitpunkt einer einheitlichen Abstimmung gilt⁵². Konstellationen, in denen die Projektnutzen nicht gleichzeitig anfallen und die zugehörigen Abstimmungen nicht parallel stattfinden, dürften aber praktisch relevanter sein. Fallen die Nutzen und Leistungen der Tauschpartner zeitlich auseinander, sieht sich jede einzelne der wechselnden Stimmentauschkoalitionen mit Anreizen zum *ex post* Opportunismus (*moral hazard*) konfrontiert⁵³. Unter strategischen Aspekten ist jede einzelne der zyklischen Koalitionen daher instabil⁵⁴. Die Gefahr von Wort- und Koalitionsbruch durch die Gegenseite nach Erbringung einer Teilleistung nimmt mit der Gruppengröße zu⁵⁵. Zudem erschweren geheime Abstimmungen die Kontrolle der Gegenleistungen. Zur Durchsetzung der Gegenleistungen von Tauschvereinbarungen mangelt es in Legislativen schließlich

⁴⁶ Vgl. Bernholz (1973); Bernholz/Breyer (1994), S. 77; Stratmann (1997), S. 330.

⁴⁷ Vgl. Riker/Brams (1973), S. 1245f.; deutlich Ferejohn (1986), S. 224: „A logroll is inherently vulnerable to tactical counter-offers by those who are excluded from it.“

⁴⁸ Zum *enforcement*-Problem siehe Krehbiel (1991), S. 36f.

⁴⁹ Siehe Crain/Tollison (1980); Crain/Leavens/Tollison (1986); Cox/McCubbins (1993), S. 92. Zur Problematik der Teamproduktion vgl. grundlegend Alchian/Demsetz (1972); Hollström (1982).

⁵⁰ Vgl. Mueller (1967), S. 1307.

⁵¹ Siehe Mueller (1967), S. 1306.

⁵² Siehe Ferejohn (1974), S. 43; Weingast/Marshall (1988), S. 139.

⁵³ Vgl. Weingast/Marshall (1988), S. 141; Bernholz/Breyer (1994), S. 75f.; Stratmann (1997), S. 326.

⁵⁴ Siehe deutlich Stratmann (1997), S. 330f.

⁵⁵ Vgl. Mueller (1967), S. 1307; Stratmann (1997), S. 326.

auch an einer externen Durchsetzungsinstanz⁵⁶. Ihr Fehlen verhindert, daß die Beteiligten von Stimmentauschgeschäften glaubwürdige Verpflichtungen eingehen können. Damit werden potentielle Austauschgewinne abdiskontiert und Vereinbarungen zum Stimmentausch behindert.

Bei Geltung der Mehrheitsregel mangelt es den Stimmentauschkoalitionen daher an Dauerhaftigkeit⁵⁷. Aufgrund der instabilen Vereinbarungen zum Stimmentausch können sich die vielfältigen Koalitionsoptionen, die bei Mehrheitsregel bestehen, in wechselnde Koalitionsformationen umsetzen. Tauschgewinne aus *logrolling* setzen eine Lösung dieser internen Problematik glaubwürdiger Bindungen zwischen den parlamentarischen Vertragspartnern voraus. Ein funktionsfähiger Sanktions- und Durchsetzungsmechanismus in der Legislativorganisation muß sicherstellen, daß sich tauschwillige Parlamentarier auch zukünftig an die Vereinbarungen binden lassen. Dafür bieten sich drei Ansätze.

Erstens könnten individualistische Ansätze, wie etwa persönliche Reputation, zur Stabilisierung der Stimmkoalitionen aufgegriffen werden⁵⁸. Allerdings müßten sämtliche Möglichkeiten zum Opportunismus bereits *ex ante* mit entsprechenden Sanktionen verbunden werden können. Daran dürften individualistische Lösungen scheitern. Zwei weitere Lösungsmöglichkeiten bietet der parlamentarische Verhandlungsprozeß. Als zweite Lösung können alle politischen Vorlagen am Ende eines formalen Gesetzgebungsverfahrens zur Abstimmung gegen den Status Quo gestellt werden. Jede erfolgreiche Vorlage müßte mithin mehrheitsfähig gegenüber dem Status Quo sein. Das Verfahren kann als eine Versicherung für alle beteiligten Parteien am Stimmentausch gegen drohende Verschlechterungen im Vergleich zum Status Quo verstanden werden und dürfte Koalitionen zum Stimmentausch daher ermutigen⁵⁹. Ein dritter Ansatzpunkt könnte darin bestehen, sämtliche politischen Gegengeschäfte in Form umfangreicher Pakete am Ende einer Legislaturperiode in einem Akt impliziten Stimmentausches als Ganzes zu beschließen (*omnibus legislation*)⁶⁰. Zur Lösung der Wortbruchproblematik müßten die Partner der Stimmenkoalition jedoch ergänzend über die Möglichkeit zur Sanktionierung von Wortbrüchen verfügen, um Gegenleistungen einfordern zu können. Das gelingt durch eine Loslösung der Sanktionierung vom laufenden Stimmentauschgeschäft. Dazu sind die Vereinbarungen zum *logrolling* von einer Institution abzuwickeln, die die einzelnen Tauschvereinbarungen überdauert. Dieser Institution müssen zur Durchsetzung der jeweiligen Gegenleistungen exklusive Agendarechte als Sanktionsinstrumente übertragen werden.

⁵⁶ Siehe *Shepsle* (1986b), S. 70f.; *Shepsle/Weingast* (1984b), S. 211f.

⁵⁷ So führen *Weingast/Marshall* (1988), S. 142, aus, daß „coalitions lack durability“.

⁵⁸ Vgl. *Shepsle* (1986b), S. 71f.

⁵⁹ Siehe *Shepsle* (1986b), S. 73.

⁶⁰ Siehe *Crain/Tollison* (1980); *Shepsle* (1986b), S. 73; *Ferejohn* (1986), S. 239ff.; *Crain/Leavens/Tollison* (1986); *Baron* (1995), S. 93.

c) *Das Kostenproblem beim Stimmentausch*

Grundsätzlich können sämtliche Legislativmitglieder untereinander in Einzelverhandlungen über den Austausch von Stimmen zur Projektdurchsetzung eintreten. Solche dezentralen Stimmentauschgeschäfte sehen sich jedoch mit großen Kostenlasten konfrontiert⁶¹. Jedes Legislativmitglied ist zum Stimmentausch bereit, soweit von den Projekten differierende Marginalwirkungen auf den eigenen Wahlkreis ausgehen. Das muß für jedes Einzelprojekt von jeweils mindestens zwei Parlamentariern gleichzeitig vorausgesetzt werden⁶². Die Kenntnis dieser Marginalwirkungen impliziert zum einen, daß jedem Beteiligten sämtliche Gesetzes- und Projektvorhaben bereits vor Tauschabschluß vollständig bekannt sein müssen (statischer Aspekt)⁶³. Das bedeutet, daß sich jeder Tauschwillige über alles informiert und Spezialisierung und Arbeitsteilung nicht stattfinden. Tauschgeschäfte sind daher mit hohen Informationskosten belastet, denen nur begrenzte individuelle Verarbeitungs- und personelle Unterstützungskapazitäten entgegenstehen. Den mittels Stimmentauschgeschäften intendierten Vorhaben fehlt zudem ein objektiver Denominator, der Vergleichsverfahren erleichtern könnte. Schließlich sind unsichere Prognosen über die zukünftigen Entwicklungen der Projektwerte anzustellen. Auch die zukünftigen marginalen Auswirkungen aller Vorhaben müssen jedem Tauschbeteiligten vollständig bekannt sein (dynamischer Aspekt). Im Zeitablauf dürfen weder Zufälligkeiten noch unvorhergesehene Ereignisse auftreten. Schließlich müssen sämtliche Legislativmitglieder die Präferenzen aller anderen vollständig kennen und laufend aktualisieren. Auch die Wahrscheinlichkeit, mit der eigenen Stimme ergebnisentscheidend zu sein, ist ständig abzuschätzen und zu aktualisieren. Der komplexe Vorgang interdependenter, dezentraler Entscheidungen läßt hohe Informationskosten erwarten. Eine organisatorische Umsetzung des dezentralen Stimmentausches erfordert zudem hohe Kontraktzahlen. Damit muß von weiteren Kosten ausgegangen werden, um sämtlichen der vielen Tauschgeschäfte wirksame Bindungskraft zu verleihen.

Parlamentarische Stimmentauschgeschäfte in dezentraler Form sehen sich also mit hohen Transaktionskosten konfrontiert. Eine Minimierung der Kostenlasten könnte den legislativen Austausch erleichtern. Auf die hohen Transaktionskostenlasten des legislativen Austausches hat die parlamentarische Praxis mit Verhaltensweisen der Beteiligten reagiert, die sich in Begriffen wie reziprok nachgebendes Verhalten (*mutual adjustment*) oder Universalismus manifestieren⁶⁴. Diese Praktiken mindern zwar das Kostenproblem, können dessen Stabilitätsproblematik jedoch nicht lösen. Es sind daher ergänzende Strukturoptionen zu

⁶¹ Vgl. nachfolgend Koford (1982); ders. (1987).

⁶² Koford (1987), S. 36f., spricht denn auch von „double coincidence of wants“.

⁶³ Vgl. Weingast/Marshall (1988), S. 138.

⁶⁴ Siehe etwa die Aufzählung bei Shepsle (1989), S. 241; die Erläuterungen bei von Hagen (1992), S. 28; Alesina/Perotti (1995), S. 22.

entwickeln, mit denen sich die notwendigen Kostensenkungen bei legislativen Tauschhandlungen erzielen lassen. Die Gestaltung eines funktionsfähigen Stimmenmarktes muß dem Ziel der beteiligten politischen Vertreter zur Stimmenmaximierung unter minimalen Transaktionskosten entsprechen⁶⁵. Als weiteres Kriterium für einen funktionsfähigen Stimmenmarkt in der Legislative ist die Kostenhöhe zu beachten. Eine Minderung der hohen Belastungen mit Transaktionskosten kann durch eine Zentralisierung des Stimmentausches erreicht werden. Eine Zentralisierung kann einmal zugunsten von Personen vorgenommen werden⁶⁶. Dabei tragen die parlamentarischen Partei- oder Koalitionsführer die Kostenlasten zur Organisation und zur Abwicklung der vielfältigen Stimmentauschgeschäfte⁶⁷. Ein zweiter Ansatzpunkt zur Kostensenkung auf dem legislativen Stimmenmarkt stellt die Zentralisierung zugunsten parlamentarischer Ausschüsse dar. Auch hier sind Kostensenkungen durch Arbeitsteilung, Spezialisierung und Konzentration der Kalkulationslasten zu erwarten.

d) Gestaltungsoptionen für einen legislativen Stimmenmarkt

Sollen unter den Bedingungen einer Mehrheitsregel Vereinbarungen zum Stimmentausch zustande kommen und Tauschgewinne realisiert werden können, muß die Existenz eines funktionsfähigen Stimmenmarktes vorausgesetzt werden können. Als Funktionskriterien für diesen Markt wurden die Begrenzung des Alternativenraumes durch exklusive Agendarechte, die Lösung der Bindungsproblematik von Stimmentauschvereinbarungen sowie die Kostenbelastung herausgearbeitet. Aus den obigen Argumenten lassen sich für die Organisation des legislativen Stimmenmarktes zwei grundsätzliche Gestaltungsoptionen ableiten, die den Funktionsbedingungen genügen. Die parlamentarische Organisation kann sich auf Parteiführer oder auf ein Ausschußsystem stützen.

Ein zentralisierter Stimmentausch zugunsten parlamentarischer Parteiführer bzw. des Kammerpräsidenten (*speaker*) genügt sämtlichen Funktionskriterien des legislativen Stimmenmarktes. Die Parteiführer nehmen die Position eines Maklers zugunsten ihrer Parteimitglieder im Parlament ein⁶⁸. Sie verfügen über Monopolrechte an der Agenda und am Stimmentausch⁶⁹. Sämtliche Vereinbarungen zum Stimmentausch sind mit ihnen abzustimmen und von ihnen zu genehmigen. Mit dieser Gestaltungsoption lassen sich stabile Entscheidungen sicherstellen. Die Parteiführer verfügen auch über Möglichkeiten, bei opportunistis-

⁶⁵ Vgl. *Crain/Tollison* (1980), S. 726, die von „supply laws at least cost“ sprechen.

⁶⁶ Vgl. grundlegend *Koford* (1982); *ders.* (1987); *Stratmann* (1997), S. 327.

⁶⁷ Zur Rolle der Parteiführer vgl. *Shepsle* (1975); *Peabody* (1985), S. 252ff.; *Sinclair* (1986b), S. 176f.

⁶⁸ Vgl. *Eidenberg/Morey* (1969), S. 119; *Jackson* (1974), S. 6, spricht von „information clearinghouses and vote brokers“; zusammenfassend *Cox/McCubbins* (1993), S. 249f.

⁶⁹ Zur *scheduling power* des *Speaker* im *House* vgl. etwa *Cox/McCubbins* (1993), S. 233ff.; allgemein *Hallerberg* (1996), S. 11; illustrativ die Ausführungen bei *Peabody* (1976), S. 46, zu *Speaker* John Nance Garner (genannt ‚Cactus Jack‘) während des 72. Kongresses.

tischem Individualverhalten spätere Kooperationen zu verweigern⁷⁰. Mit dem Verfahren der Zuweisung von Agendarechten und Ausschußsitzten stehen ihnen Druckmittel zur Verfügung, konformes Verhalten zu belohnen und Wortbrüche zu sanktionieren⁷¹. Damit wird die Durchsetzbarkeit von Vereinbarungen zum Stimmentausch garantiert. Schließlich lassen zentralisierte Kalkulationslasten eine Minderung der Transaktionskosten beim Stimmentausch erwarten. Eine arbeitsteilige Konzentration der Kalkulationslast bei den Parteiführern bietet allen Legislativmitgliedern Kostenersparnisse. Für ihre Dienstleistung müssen die Parteiführer die Präferenzen ihrer Mitglieder kennen, um deren Nachfragekurven abzuschätzen. Auch die Spezialisierung der Parteiführer auf die Mehrheitsbeschaffung läßt Kostensenkungen erwarten. Damit wird auch dem Funktionskriterium minimaler Transaktionskosten für den Stimmentausch genügt.

Als zweite Lösungsoption, einen legislativen Stimmenmarkt zu gestalten, bietet sich die Etablierung eines dauerhaften Ausschußsystems an. Mit ihm lassen sich eine maximale Nützlichkeit für die Parlamentarier mit minimalen Transaktionskosten verbinden. Dabei erfolgt eine Monopolisierung des Stimmentausches auf Ausschußstrukturen. Vor dem Hintergrund wahrscheinlicher Entscheidungszyklen und intransitiver Gruppenpräferenzen kann mit exklusiven Agendarechten eine Lösung des Gleichgewichtsproblems bei Mehrheitsentscheidungen erwartet werden. Das institutionalisierte *logrolling* in einem Ausschußsystem ist selbst vom Wechsel einzelner Personen, etwa der Parteiführer, unabhängig⁷². Damit wächst die Stabilität der Stimmenkoalitionen. Ein parlamentarisches Ausschußsystem erfüllt daher in besonderem Maße sämtliche Funktionsbedingungen für einen legislativen Stimmenmarkt.

e) *Zusammenfassung: Funktionsfähigkeit legislativer Stimmenmärkte*

Die Geltung der Mehrheitsregel macht einen Austausch legislativer Stimmen notwendig. Dafür ist ein funktionsfähiger Stimmenmarkt in der Legislative vorzusetzen. Als Funktionskriterien lassen sich die Zuweisung exklusiver Agendarechte (Entscheidungsstabilität), die Stabilitätssicherung der Stimmentauschkoalitionen (Zeitdimension) und die Höhe der Transaktionskosten (Kostendimension) festhalten. Ein zentralisierter Stimmentausch zugunsten von Parteiführern oder von Ausschußstrukturen ist eine mögliche Strukturoption, die diesen Funktionsbedingungen genügt.

⁷⁰ Vgl. Sinclair (1986b), S. 176, die von „foster cooperative patterns of behavior among party members“ spricht.

⁷¹ Siehe Crain/Tollison (1980); Bullock (1985); Crain/Leavens/Tollison (1986), S. 47.

⁷² Vgl. etwa Shepsle (1986b), S. 74, der bemerkt, daß „individual legislators come and go; committees persist.“

2. Das Ausschußsystem als legislative Organisationsform

a) Verhandlungsprozeß durch institutionalisierten Stimmentausch

Die Machtquelle der Ausschüsse sind die ihnen mit der Strukturierung übereigneten, dauerhaften und ausschließlich zugewiesenen Agenda- und Vetorechte⁷³. Diese haben in einem legislativen Ausschußsystem sowohl eine Stabilitäts- als auch eine Anreizfunktion⁷⁴.

Erstens lassen exklusive Agendarechte stabile Mehrheitsvoten erwarten. Mit dem Privileg, für das eigene Sachgebiet Änderungen des Status Quo vorbringen und zur Abstimmung stellen zu können, versetzen die Agendarechte den Ausschuß zweitens in die Lage, im legislativen Verhandlungsprozeß positive Gegengeschäfte für die Ausschußmitglieder einfordern zu können. Damit wird die statische Durchsetzbarkeit von Vereinbarungen zum Stimmentausch sichergestellt. Die Vorrechte lassen sich im Kern als Zugriffsoptionen auf den Raum alternativer Gleichgewichtskonstellationen verstehen. Der Ausschuß kann mit seinen Änderungsanträgen für eine Abstimmungssequenz zugunsten einer bestimmten Koalition optieren und diese damit belohnen. Die Aussicht auf exklusive Belohnung motiviert andere Ausschüsse, Partner in Stimmenkoalitionen zu werden. Vetorechte als Druckmittel sind daher für die Funktionsfähigkeit des Ausschußsystems zwingend erforderlich. Dem unter ihrem Schutz erzielbaren Preis in Form von Gegenleistungen entspringt drittens der Anreiz für die Ausschußmitglieder zur Spezialisierung⁷⁵. In Analogie zur privatwirtschaftlichen Firma ist eine Spezialisierung nur dann zu erwarten, wenn sich dafür am Markt besondere Erträge durchsetzen lassen. In gleicher Weise ist die Spezialisierung von Ausschußmitgliedern nur insoweit zu erwarten, als sich auf dem legislativen Stimmenmarkt daraus besondere Erträge durchsetzen lassen. Um Effizienzgewinne aus arbeitsteiligen Strukturen erzielen zu können, muß der Ausschuß auf wirksame Instrumente zurückgreifen können. Nur unter deren Schutz sind die Ausschußmitglieder bereit, die für eine Spezialisierung notwendige (Human-)Kapitalspezifität zu bilden. Die Vetorechte erlauben es schließlich viertens, Stimmentauschkontrakte zeitlich durchsetzbar zu machen (dynamische Durchsetzbarkeit)⁷⁶. *Ex post* opportunistisches Verhalten der Vertragspartner kann durch Verweigerung der beim Ausschuß monopolisierten Gegenleistung sanktioniert werden⁷⁷. Im institutionalisierten *logrolling* eines Ausschußsystems werden Tauschvereinbarungen unter Einsatz der relevanten Agendarechte und

⁷³ Vgl. Weingast/Marshall (1988), S. 143.

⁷⁴ Vgl. Baron (1995), S. 89.

⁷⁵ Siehe Gilligan/Krehbiel (1987); dies. (1990); Krehbiel (1991), S. 97; Shepsle/Bonchek (1997), S. 337.

⁷⁶ Vgl. Weingast/Marshall (1988), S. 144; Moser (1999), S. 10.

⁷⁷ Das Ausschußsystem stattet demnach beide Tauschparteien mit Druckmitteln aus. Das unterscheidet die legislative Organisation von privaten Märkten, auf denen beide Partner Druckmittel abgeben und die Durchsetzung einer externen, dritten Instanz (dem Staat) überantwortet wird.

Vetoinstrumente vorgenommen. Die Funktionsfähigkeit dieses Mechanismus begründet sich in der Dauerhaftigkeit der parlamentarischen Ausschußstruktur. Sie überdauert die individuellen Stimmentauschgeschäfte, grundsätzlich die Legislaturperiode und regelmäßig auch nachfolgende Parlamente. In einem Ausschußsystem entsteht somit aus dem individuellen ein institutionalisierter Stimmentausch⁷⁸.

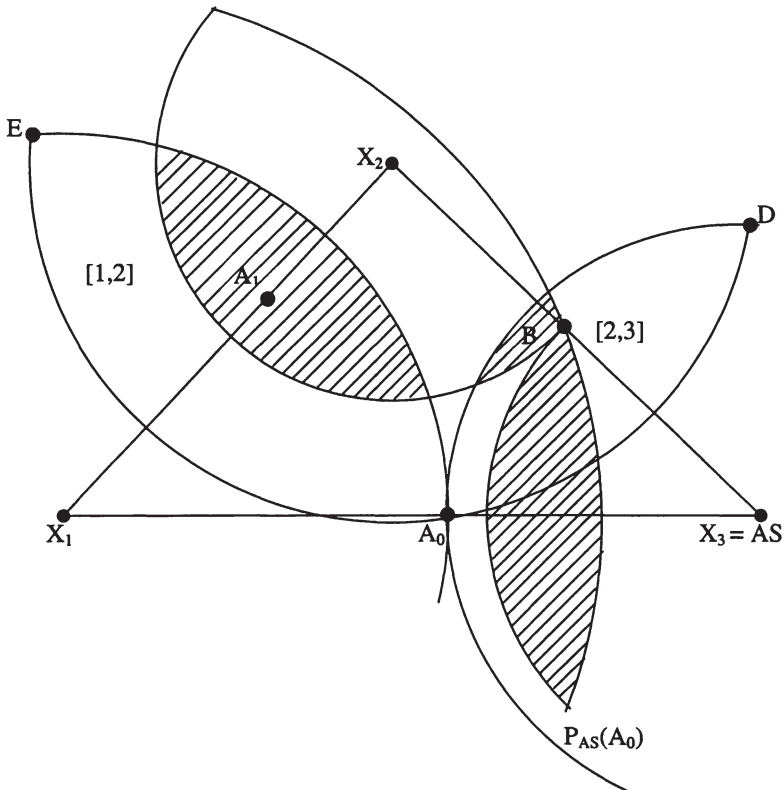
b) *Verhandlungsinstrumente als Zugriffsrechte auf den Alternativenraum*

Die Problematik nicht determinierter und instabiler Mehrheitsentscheidungen wird durch gleichgewichtsinduzierende Strukturen gelöst, zu denen insbesondere die Agendarechte gehören. Die Verhandlungsstellung, die von den Beteiligten in einem parlamentarischen System eingenommen wird, ist von den möglichen Instrumenten abhängig, die ihnen zur Durchsetzung ihrer Zielvorstellungen zur Verfügung stehen. Jener Beteiligte, der mit Agendarechten privilegiert ist (*agenda setter*), kann mit ihnen entscheidenden Einfluß auf die endgültigen Verhandlungsergebnisse nehmen. Grundsätzlich lassen sich *ex ante*-Vetorechte (*gate-keeping monopoly power*) mit eher defensivem Charakter und *ex post*-Vetorechte mit strategischer Eignung unterscheiden.

In Abbildung 2.2 sind die Idealpunkte der Präferenzen dreier Verhandlungsbeteiligter (X_i , mit $i=1,2,3$) über zwei Dimensionen dargestellt. Person X_3 bezeichnet den *agenda setter* (AS); alle Beteiligten gemeinsam bilden das Plenum. Die Strecken zwischen den individuellen Idealpunkten beschreiben die Kontraktkurven für die Verhandlungen. Im Vergleich zum Status Quo (A_0) sind für verschiedene Mehrheiten ([1,2] bzw. [2,3]) Verbesserungen möglich, die durch den Inhalt der beiden Linsen A_0E und A_0D angedeutet werden. Bei Geltung der Mehrheitsregel ist der Ausgangspunkt A_0 durch eine Vielzahl mehrheitsfähiger Änderungsanträge angreifbar und eine gleichgewichtige Mehrheitsentscheidung damit ungewiß.

Nun sei angenommen, der *agenda setter* (X_3) verfüge über das ausschließliche Recht, Änderungen des Status Quo auf die Tagesordnung der Legislative einbringen zu können. Da zu jedem seiner Vorschläge mehrheitsfähige Alternativen bestehen, ist jeder seiner eingebrachten Änderungsanträge zum Status Quo angreifbar. Soweit das legislative Plenum die Möglichkeit besitzt, die vom *agenda setter* eingebrachten Vorschläge abändern zu können (*open rule*), sind für den mit Agendarechten privilegierten Beteiligten Verschlechterungen seiner Position wahrscheinlich. *Ex ante*-Vetorechte haben für den *agenda setter* folglich einen nur defensiven Charakter, wie folgendes Schaubild 2.2 illustriert.

⁷⁸ Von einem institutionalisierten *logrolling* sprechen *Ferejohn/Shipan* (1990), S. 350; *Shepsel* (1989), S. 246.

Abbildung 2.2: *Ex ante*-Vetorechte als *anything-can-happen-rule*.

Quelle: in Anlehnung an *Shepsle/Weingast* (1987), S. 91.

Der Raum innerhalb des zwischen $P_{AS}(A_0)$ und D bezeichneten Halbkreises um X_3 beschreibt alle Vorschlagsalternativen, die der *agenda setter* gegenüber dem Status Quo (A_0) bevorzugt. Nun sei angenommen, er bringe den Vorschlag B in das Plenum ein. Der Vorschlag B ist für den *agenda setter* eine Verbesserung gegenüber A_0 und damit Teil seines *preference sets* ($B \in P_{AS}(A_0)$). Die schraffierte Fläche stellt alle Punkte dar, die Verbesserungen gegenüber A_0 und die gegenüber B mehrheitsfähig sind ($W(B) \cap W(A_0)$). Folglich könnte die Vorlage B des *agenda setters* etwa von einem Gegenvorschlag A_1 aus dem Plenum geschlagen werden, weil sich die Parlamentarier X_1 und X_2 mit einem Antrag A_1 relativ zum Status Quo verbessern und X_2 den Vorschlag A_1 gegenüber B bevorzugt.

Verhandlungen, in denen unbeschränkt Änderungsvorschläge aus dem Plenum eingebracht werden können (*open rule*), entsprechen folglich Majoritätsvoten bei Geltung der Mehrheitsregel⁷⁹. Mit einem *gatekeeping*-Privileg verfügt der *agenda setter* nur über die Möglichkeit, Diskussions- und Abstimmungsprozesse im Plenum nicht auszulösen. Er kann Veränderungen des Status Quo nur verhindern. Sein Handlungsschwerpunkt liegt bei Blockadeoptionen. Sobald der Plenarprozeß aber in Gang gekommen ist, bleiben Alternativen zur Bildung von Gegenkoalitionen über die Vorlage des Agendaprivilegierten bestehen. Dabei existieren stets Gegenanträge, die im Plenum mehrheitsfähig sind und die den *agenda setter* gegenüber dem Status Quo schlechter stellen können⁸⁰. Die Einbringung von Vorlagen durch den *agenda setter* ins Plenum unter *ex ante*-Vetorechten (*gatekeeping monopoly*) und deren Verhandlung unter *open rule* besitzen für den *agenda setter* demnach ambivalenten Charakter. Sie sind nur defensive, nicht initiiierende Instrumente. Im Zweifel wird der Status Quo verteidigt und kein Vorschlag eingebracht. Die Mehrheitsbildung geht allerdings in jedem Fall vom *agenda setter* aus.

Falls sich der *agenda setter* trotzdem entschließt, eine Vorlage ins Plenum einzubringen und unter *open rule* zur Abstimmung zu stellen, setzt er sich der Gefahr alternativer Gegenvorschläge aus. Unter dieser Bedingung besteht die optimale Reaktion für ihn in einer aggressiven Verhandlungsstrategie⁸¹. Er muß versuchen, der Gefahr negativer Plenaranträge durch Nutzung seiner Spezialisierungs- und Informationsvorteile sowie seiner prozessualen Instrumente entgegenzutreten und wirksame Gegenofferten zu entwickeln. Um sich die Unterstützung der Plenarmehrheit in den Verhandlungen zu sichern, wird der mit Agendarechten privilegierte Beteiligte dem Plenum entgegenkommen müssen. Das Endergebnis solcher Verhandlungen dürfte daher einen größeren Kreis der parlamentarischen Mitglieder bedienen und im Ergebnis universalistischer sein⁸². Generell gilt, daß der Einfluß des Agendaprivilegierten auf das Verhandlungsergebnis steigt, wenn er kohärent auftritt⁸³. Handelt es sich bei dem *agenda setter* um einen Ausschuß, so müssen dessen Mitglieder im Plenum folglich einheitlich auftreten, um ihre Position durchsetzen zu können (*unitary-actor*-These)⁸⁴. Das Einbringen von Änderungsvorlagen unter dem exklusiven Privileg, Abstimmungen auf die Tagesordnung setzen zu können (*gatekeeping monopoly power*), wird erleichtert, falls der *agenda setter* über *ex post*-Vetorechte verfügt⁸⁵. Damit ist es ihm möglich, Entscheidungen des Gesamtparlaments auch

⁷⁹ Vgl. Weingast (1981), S. 155, FN 18.

⁸⁰ Vgl. Shepsle (1986b), S. 63; Shepsle/Weingast (1987), S. 92. Weingast (1989), S. 799, spricht deshalb von der „anything-can-happen rule“.

⁸¹ Vgl. ausführlich Weingast (1989).

⁸² Siehe Baron (1989); Baron/Ferejohn (1989); Alesina/Perotti (1996), S. 402.

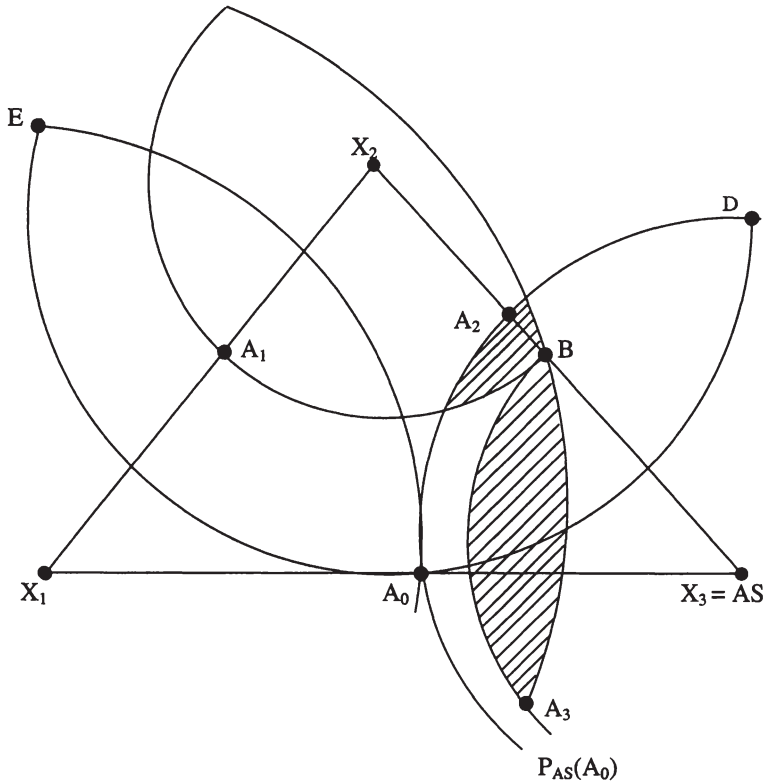
⁸³ Vgl. Cox/McKelvey (1984); Tsebelis (1995); Moser (1999), S. 11.

⁸⁴ Hinweise findet schon bei Fenno (1966), S. 95.

⁸⁵ Vgl. nachfolgend Shepsle/Weingast (1987), S. 93f.; Krehbiel (1988), S. 282f.; kritisch ders. (1987); Kiewiet/McCubbins (1991), S. 133ff. Die Kritik bezieht sich vor allem auf den Um-

nachträglich noch ablehnen zu können. Dieses Instrument ist vom *agenda setter* strategisch einsetzbar und schützt ihn in jedem Fall vor Wohlfahrtsminderungen gegenüber dem Status Quo. Das verdeutlicht Abbildung 2.3.

Abbildung 2.3: Die Wirkung von *ex post*-Vetorechten.



Quelle: in Anlehnung an *Shepsle/Weingast* (1987), S. 91

stand, daß die *ex post*-Vetorechte der Ausschüsse nicht endgültig sind, etwa weil noch ein Vermittlungsverfahren zwischen beiden Kammern stattfindet.

In Abbildung 2.3 ist zunächst zu erkennen, daß die Menge potentieller Gleichgewichtspunkte (dunkle Fläche) im Vergleich zu Abbildung 2.2 deutlich abgenommen hat. Die Linse um A_1 ist nicht mehr entscheidungsrelevant. Durch die Legislativstrukturen wird eine stabile Mehrheitsentscheidung damit wahrscheinlicher. Erneut ist eine Vorlage B des *agenda setters* aber im Plenum von einer Mehrheit aus X_1 und X_2 zugunsten des Alternativvorschlages A_1 bedroht. Der *agenda setter* würde sich mit A_1 verschlechtern. Der Parlamentarier X_2 muß daher mit einer Bestätigung des Status Quo A_0 durch X_3 rechnen, falls X_2 der Vorlage A_1 zustimmt und der *agenda setter* über ein *ex post*-Vetorecht verfügt. Gleichzeitig besteht für X_2 die Option, sich mit dem Vorschlag B gegenüber dem Status Quo zu verbessern. Das Parlamentsmitglied X_2 wird folglich mit dem *agenda setter* für dessen Vorschlag B stimmen. Mit der glaubwürdigen Drohung eines *ex post*-Vetorechtes vermag der *agenda setter* den Verhandlungsbeteiligten X_2 zum Nachgeben zu zwingen. Der *agenda setter* macht nur solche Vorschläge A_i , die für ihn Verbesserungen gegenüber A_0 sind, also Teile seines *preference sets* darstellen ($A_i \in P_{AS}(A_0)$). Das Mitglied X_2 wird nur insoweit akzeptieren, als sich mit dem Vorschlag des *agenda setters* (A_i) auch für ihn selbst Nutzensteigerungen gegenüber dem Status Quo ergeben ($A_i \in P_{X_2}(A_0)$). Alle Punkte in der Linse zwischen A_0 und D erfüllen diese Bedingung ($A_i \in P_{X_2}(A_0) \cap P_{AS}(A_0)$) einer für den *agenda setter* glaubwürdigen Drohung. So ist eine Vorlage des *agenda setters* A_2 für das Mitglied X_2 noch bedrohlich und damit akzeptabel, während A_3 als Verschlechterung gegenüber dem Status Quo auch von X_2 abgelehnt wird. Das reziproke Nachgeben in legislativen Verhandlungen ist damit als Ergebnis strategischen Verhaltens gegenüber dem *agenda setter* interpretierbar⁸⁶. Da viele Institutionen und Akteure in einer Legislative über Agendarechte verfügen, sind die politischen Vertreter zu reziprokem Nachgeben in vielen anderen Sachgebieten gezwungen. Das gegenseitige Nachgeben wird zur Basis für umfangreiche Vereinbarungen zum Stimmentausch. Mit dem Instrument eines *ex post*-Vetorechtes ist der *agenda setter* in der Lage, mehrheitsfähige Vorschlagsalternativen zu gruppieren, um für ihn gefährliche Plenarmehrheiten manipulativ zu spalten und Koalitionen zu eigenen Gunsten zu etablieren. Die Mehrheitsformation findet um den *agenda setter* herum statt. Er muß allerdings das *preference set* einzelner Plenarmitglieder kennen, in seinen Kalkulationen beachten und ihnen entgegenkommen (hier X_2).

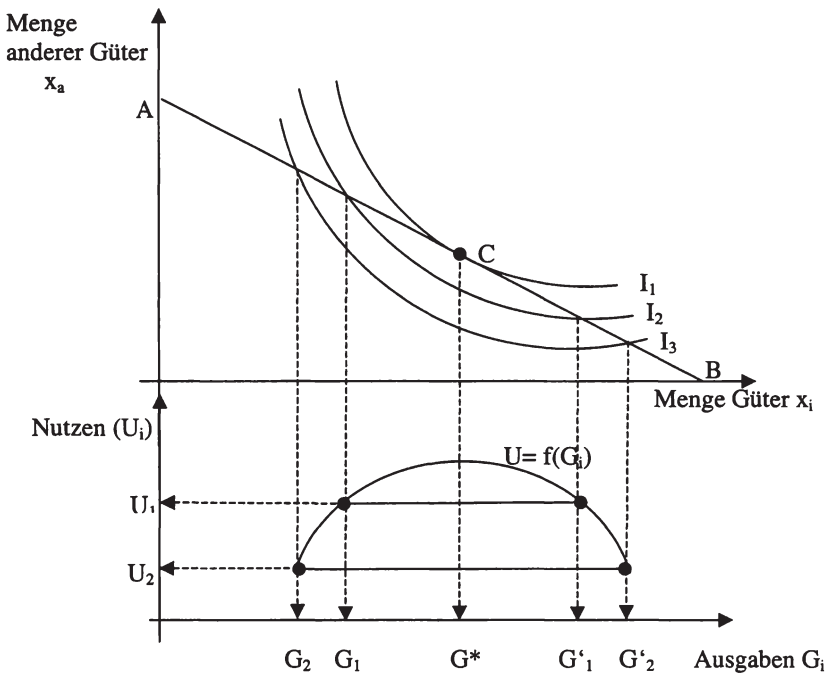
Verhandlungen unter *open rule* gleichen in ihren Wirkungen einer institutionell unbeschränkten Mehrheitsregel. Die Vorschrift einer *closed rule* verbietet es, in den Plenarverhandlungen Änderungsanträge zur Vorlage des *agenda setters* vorzubringen und zur Abstimmung zu stellen. Eine solche Regel beschränkt die Alternativoptionen auf den Vergleich zwischen dem Status Quo und dem vom *agenda setter* präferierten Vorschlag (*take-it-or-leave-it-choice*)⁸⁷. Mit der Be-

⁸⁶ Siehe *Shepsle/Weingast* (1987), S. 94. Ähnlich *Shepsle* (1989), S. 246, der von „deference to the committee’s position“ spricht (Betonung ergänzt).

⁸⁷ Vgl. *Moser* (1999), S. 8.

grenzung des Raumes von Alternativoptionen verlieren Mehrheiten gegen die Vorlage des *agenda setters* vollkommen die Möglichkeit, eine für sie günstige Alternative zur mehrheitsfähigen Grundlage ihrer Gegenkoalition machen und die Vorlage des *agenda setters* ablehnen zu können. Mit dem Instrument einer *closed rule* kann es dem *agenda setter* gelingen, das Plenum mit einer glaubwürdigen Ablehnungsalternative zu konfrontieren, die abschreckend genug ist, um seiner eigenen Vorlage endgültig eine Plenarmehrheit zu sichern⁸⁸. Der Zusammenhang ist in Abbildung 2.4 dargestellt.

Abbildung 2.4: *Reversion level* und Verhandlungsergebnis.



Quelle: in Anlehnung an *Ingberman* (1985), S. 25.

⁸⁸ Vgl. die Darstellungen bei *Romer/Rosenthal* (1978), S. 29 und S. 35; *dies.* (1979), S. 158 und S. 160ff.; *Ingberman/Inman* (1988), S. 120. In einer Situation mit *open rule* und *ex post*-Vetorecht übernimmt die Wiedereinsetzung des Status Quo die Rolle der Drohalternative.

Ein als konstant unterstelltes Gesamteinkommen, etwa ein Budgetrahmen, wird auf zwei Gütermengen aufgeteilt. Es sind Güter zugunsten des vorschlagenden *agenda setters* (x_i) und Güter für die anderen Beteiligten (x_a). Die jeweiligen Achsen im oberen Teil der Abbildung 2.4 bezeichnen die beiden Gütermengen. Die Budgetgerade AB wird von einer Schar Indifferenzkurven (I_j , mit $j=1,2,3$) geschnitten. Zu der vom Ausschuß präferierten Gütermenge variiert ein budgetwirksames Ausgabenäquivalent (G_j), mit dem die Abszisse im unteren Abbildungsteil bezeichnet ist. Zu den Schnittpunkten der Indifferenzkurven (I_j) mit der Budgetgeraden gehören entsprechende Nutzenniveaus (U_j), die auf der Ordinate im unteren Teil abgetragen sind. So besteht zum nutzenoptimalen Punkt C ein Ausgabeniveau in Höhe von G^* , für das die Nutzenfunktion $U=f(G_i)$ ein Maximum erreicht. Aus den Schnittpunkten der Budgetgeraden mit verschiedenen Indifferenzkurven entsteht eine symmetrische Nutzenfunktion bezüglich variierender Ausgaben volumina. Aus der Symmetrie folgt, daß zu jeder Nutzenhöhe eines existierenden Ausgabenumfangs (G_1), der links vom Optimum (G^*) liegt, ein gleich hoher Nutzenbetrag korrespondiert, der sich rechts davon bei einem entsprechend größeren Ausgaben volumen (G'_1) befindet. Das alternative Ausgabe volumen, das bei Vorschlagsablehnung zustande kommt, wird als *reversion level* bezeichnet.

Falls nun ein zur Abstimmung aufgerufenes Plenum zwischen den Status Quo-Ausgaben (G_1) und einem höheren Ausgabenniveau (G'_1) aufgrund gleicher Nutzenhöhen indifferent ist, besteht für einen auf Ausgabenmaximierung zielenden *agenda setter* die Möglichkeit, die Intervalldifferenz durch Vorschlag des höheren Ausgaben volumens (G'_1) in seinem Interesse auszuschöpfen. Durch Drohung mit niedrigeren Ausgabenalternativen bei Vorschlagsablehnung lassen sich die übrigen Beteiligten zur Annahme immer höherer Ausgabe umfänge bewegen. Zwischen dem Ausgabenniveau des Status Quo und dem tatsächlich durch die Vorlage des *agenda setters* erreichten Ausgaben volumens besteht mithin ein negativer Zusammenhang⁸⁹. Nur das Privileg einer *closed rule* erlaubt ein alternatives Ausgabenniveau, das eine bedrohliche Verlustalternative für das Plenum darstellt. Die Konfrontation mit einer Verlustalternative bewegt das Plenum zur Annahme der Vorlagen des *agenda setters*⁹⁰. Dem *agenda setter* wird mit einer *closed rule* demnach die Durchsetzung von Distributionsvorteilen zu eigenen Gunsten erleichtert⁹¹. Die Gefahr, daß er ineffiziente Vorschläge zu Lasten der gesamten Plenarversammlung durchsetzt, steigt⁹².

⁸⁹ Vgl. etwa Romer/Rosenthal (1978), S. 33.

⁹⁰ Vgl. Shepsle (1984), S. 214f. Hier wird deutlich, daß eine rechtliche Absicherung des Status Quo und ein inkrementales Budgetverhalten auch für das Plenum rational sind. Auf diese Weise wird nämlich die Maximaldrohung, etwa durch die Bürokratie, mit einem *reversion level* im Umfang von Null vermieden.

⁹¹ Siehe Gilligan/Krehbiel (1989), S. 480f.

⁹² Vgl. ausführlich Baron (1991).

Die Vorlagen des Agendaprivilegierten sind durch mehrheitsfähige Alternativen bedroht. Folglich steigt der Wert eines Agendaprivilegs, sobald der Umfang bedrohlicher Alternativen sinkt⁹³. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung stellt das Instrument einer *closed rule* ein überaus wirksames Instrument zur Durchsetzung der Präferenzen des *agenda setters* in den Plenarberatungen dar. Neben einer Beschränkung der Prozeßauslösung (*gatekeeping*) werden mit einer solchen Regel alternative Veränderungen des Status Quo auch in späteren Plenarphasen vollständig auf die für den Agendaprivilegierten vorteilhaften Vergleiche begrenzt. Mehrheitskoalitionen gegen die Präferenzen des *agenda setters* sind nicht mehr formierbar, weil ihnen das Recht zur freien Alternativauswahl vollständig entzogen ist. Die Sicherheit in Plenarverhandlungen befördert das Einbringen von Vorlagen des *agenda setters*. Dazu kann auf die Ausführungen zu den strukturinduzierten Gleichgewichten (SIE) verwiesen werden, wonach eine Privilegierung mit Agendarechten zu stabilen Mehrheitsgleichgewichten in legislativen Verhandlungen führt. Bei seinen Vorlagen muß der *agenda setter* auf Plenarmehrheiten weniger Rücksicht nehmen, um Verschlechterungen gegenüber dem Status Quo zu vermeiden. Die Resultate, die unter restriktiven Verhandlungsregeln zustande kommen, entsprechen daher eher einer minimal notwendigen Mehrheitskoalition und sind weniger durch umfassende Mehrheiten gekennzeichnet⁹⁴. Der Schutz restriktiver Verhandlungsregeln und die Sicherheit, sich in den Plenarverhandlungen durchzusetzen, schaffen besondere Spezialisierungsanreize für den *agenda setter*⁹⁵. Als Gegenleistung für eine solche Privilegierung kann das Plenum erwarten, daß ihm der *agenda setter* verhandlungsrelevante Informationen anbietet⁹⁶.

⁹³ Vgl. die analoge Argumentation bei Moser (1999), S. 8.

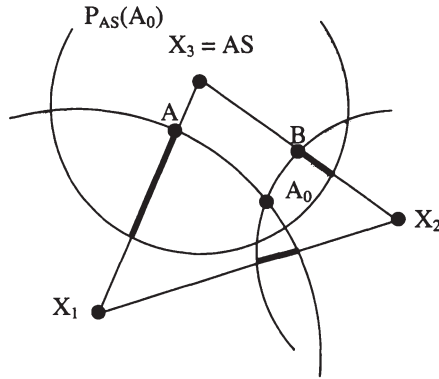
⁹⁴ Vgl. Krehbiel (1988), S. 296f.; Baron (1989); Baron/Ferejohn (1989); Alesina/Perotti (1996), S. 402.

⁹⁵ Vgl. Gilligan/Krehbiel (1987); dies. (1990); Krehbiel (1988), S. 302ff.; ders. (1991), S. 97.

⁹⁶ Zu diesem Angebotsaspekt in legislativen Organisationen vgl. Shepsle/Weingast (1995), S. 14ff.

Der *agenda setter* ist nicht nur Ausgangs- und Kristallisationspunkt für die Mehrheitsbildung, sondern kann sich auch überproportionale Anteile am Verhandlungsergebnis sichern. Zur Illustration dient die folgende Graphik 2.5.

Abbildung 2.5: Verhandlungsergebnisse bei Agendaprivilegien.



Quelle: in Anlehnung an *Ingberman/Inman* (1988), S. 130.

Wieder sind drei an Verhandlungen beteiligte Personen mit ihren jeweiligen Idealpunkten (X_i , mit $i=1,2,3$) in einem zweidimensionalen Alternativenraum abgebildet. Der Beteiligte X_3 fungiert als *agenda setter* (AS), der über *ex post*-Vetorechte verfügt. Die dick markierten Teile der Kontraktkurven stellen den Raum paretooptimaler Verbesserungen für jeweils beide Partner gegenüber dem Status Quo (A_0) dar. Da X_3 über die verhandlungsentscheidenden Agendarechte verfügt, geht von ihm die Mehrheitsbildung aus. Damit gilt, daß die Kontraktgerade zwischen X_1 und X_2 nicht mehr für die Verhandlungen relevant ist. Die potentielle Alternativenmenge wird eingeschränkt. Der *agenda setter* (X_3) vergleicht, welches maximale Verhandlungsergebnis mit den anderen Beteiligten für ihn erreichbar ist. Bei Einigung und Mehrheitsbildung mit X_2 ist der Punkt B erzielbar, während mit X_1 der Punkt A zu erreichen ist. Der Punkt A liegt näher am Optimalpunkt des *agenda setters* als Punkt B. Daher wird X_3 eine Mehrheit mit X_1 bilden. Erneut zeigt sich, daß sich die Mehrheit um den *agenda setter* herum formiert. Die Mehrheitsbildung findet zudem zu dessen Bedingungen statt, denn es wird dessen eigene Vorlage A in die Plenarverhandlungen eingebracht. Der Vorschlag A kann im Plenum nicht angegriffen werden und stellt daher eine stabile Mehrheitsentscheidung dar. Der mit Agendarechten privilegierte Beteiligte (X_3) kann das Ergebnis der Plenarverhandlungen demnach deutlich zu seinen Gunsten verschieben. Das Verhandlungsergebnis unter diesen

Strukturen ist eigentlich nicht mehrheitsfähig: „policies resulting from high-demand cross committee logrolls are sustained in spite of their policy-by-policy nonmajoritarian status“⁹⁷. Mit der Zuweisung exklusiver Agendarechte in einem Ausschußsystem verbindet sich also ein Zielkonflikt: Einem Mehr an Organisationseffizienz und Spezialisierungsgewinnen steht ein Weniger an Ergebnisgleichheit entgegen⁹⁸.

Sind die Distributionsvorteile durch Majoritätsentscheid zu Gunsten des Agendaprivilegierten geschaffen, erleichtert das Instrument einer *closed rule* auch deren Absicherung. Mit der Etablierung von Agendaprivilegien zugunsten einzelner Beteiligter steigt das Beharrungsvermögen der gesamten Legislative. Vom *agenda setter* wurde bisher angenommen, daß er die von ihm gewünschten Entscheidungen auch als die endgültigen Ergebnisse der Plenarverhandlungen betrachtet. Diese Annahme unterstellt, daß der *agenda setter* bei der Vorlage alternativer Vorschläge im Plenum nicht strategisch vorgeht, sondern nur seine Präferenzen äußert⁹⁹. Gerade für spezialisierte und mit Informationsvorteilen ausgestattete Instanzen scheint diese Annahme wenig realistisch. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, daß ein *agenda setter* sein Wissen aktiv und vorausschauend nutzt, um strategisch solche Vorschläge in das Plenum einzubringen, die seinen Vorstellungen weitestgehend entsprechen und Aussicht auf Abstimmungserfolg haben. Dazu muß der *agenda setter* zwischen möglichen Gleichgewichtslösungen unter Mehrheitsregel unterscheiden¹⁰⁰. Zum einen existieren gleichgewichtige Lösungen, die eine Plenarmehrheit auf sich vereinen können (*attraction points*). Daneben sind Entscheidungen denkbar, die keine Mehrheit im Plenum erreichen und keine Veränderung des Status Quo auslösen können (*retention points*). Es läßt sich zeigen, daß ein System strukturinduzierter Gleichgewichte durch funktionsfähige Agendaprivilegien mehr beharrende und den Status Quo bewahrende als verändernde Gleichgewichtslösungen beinhaltet und das legislative System somit träger werden läßt¹⁰¹. In einem solchen Strukturgefüge steigt die Zahl jener Gleichgewichtspunkte, die beharrende Ei-

⁹⁷ Krehbiel (1991), S. 76. Von einem überproportionalen Verteilungsanteil zugunsten des *agenda setters* sprechen auch McCubbins/Schwartz (1985), S. 56; Krehbiel (1988), S. 273; Weingast/Marshall (1988), S. 149.

⁹⁸ Vgl. Kiewiet/McCubbins (1991), S. 5. Das war das historisch lange debattierte, grundlegende Dilemma des Jefferson'schen Ideals. Die exklusiven Privilegien widersprachen der Vorstellung egalitärer Parlamentarier, waren aber notwendig, um Informationsanreize zu setzen und arbeitsteilige Spezialisierungsgewinne gegenüber der Exekutive zu erzielen. Vgl. dazu Cooper (1988), Kapitel 1; Krehbiel (1991), S. 108f.

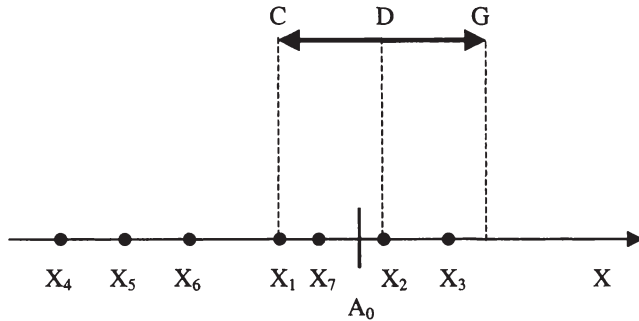
⁹⁹ Vgl. zu dieser Annahme explizit Shepsle (1979b), S. 36, FN 6. Zur Unterscheidung zwischen *sincere* und *sophisticated voting* vgl. Kramer (1972); Kiewiet/McCubbins (1991), S. 163.

¹⁰⁰ Zur nachfolgenden Unterscheidung zwischen *retention points* und *attraction points* vgl. grundlegend Fiorina/Shepsle (1980); Denzau/Mackay (1983), S. 746; Krehbiel (1988), S. 278.

¹⁰¹ Siehe Denzau/Mackay (1983), S. 748f.; Shepsle (1986b), S. 64f.; Krehbiel (1988), S. 280.

genschaften aufweisen. Das Beharrungsvermögen der gesamten Legislative steigt. Die Abbildung 2.6 erläutert die Zusammenhänge.

Abbildung 2.6: Steigendes Beharrungsvermögen bei Agendaprivilegien.



Quelle: in Anlehnung an *Denzau/Mackay* (1983), S. 745.

In Abbildung 2.6 wird über einen eindimensionalen Alternativenraum (X) mit Mehrheit entschieden. Wieder sind die Verhandlungsteilnehmer mit X_i ($i=1, \dots, 7$) bezeichnet. Als *agenda setter* fungiere ein Ausschuß, dessen Mitglieder X_1 , X_2 und X_3 sind. Der Abgeordnete X_1 stelle den Median der gesamten Legislativversammlung dar. Das Ausschußmitglied X_2 sei der Ausschußmedian. Der Status Quo wird durch A_0 gekennzeichnet. Nun sei angenommen, der Ausschuß als *agenda setter* lege dem Plenum einen Vorschlag vor, der dem Ideal des Ausschußmedians (X_2) entspricht¹⁰². Bei Anwendung der *open rule* ist ein solcher Vorschlag in der parlamentarischen Versammlung durch einen mehrheitsfähigen Gegenvorschlag X_1 bedroht. Mit der Annahme dieses Gegenvorschlages würde sich die Position der Ausschußmitglieder im Vergleich zum Status Quo jedoch verschlechtern. Bei strategisch vorausschauendem Wahlverhalten der Ausschußmitglieder läßt sich daher vermuten, daß sie den eigenen Idealvorschlag (X_2) nicht ins Plenum einbringen werden. Sie werden vielmehr auf jede Alternativvorlage zum bestehenden Zustand A_0 verzichten und ihr *gatekeeping*-Privileg nutzen. Diese Folgerung gilt für alle Punkte im Intervall CD der Abbildung 2.6. Zudem erfüllen alle Punkte im Bereich DG diese Eigenschaft. Damit stellen sämtliche Punkte zwischen C und G Gleichgewichtslösungen dar, die beharrende Eigenschaften aufweisen und Blockaden des Agendaprivilegierten zugunsten des Status Quo auslösen. Mit der Etablierung von Agendaprivilegien steigt mit-

¹⁰² Vgl. nachfolgend *Denzau/Mackay* (1983), S. 744f.

hin der Umfang jener Gleichgewichtslösungen, die bei Geltung der Mehrheitsregel beharrende Eigenschaften aufweisen. Das System wird insgesamt träger.

c) *Institutionelle Zuordnung von Agendarechten: Die Parlamentsausschüsse*

Für gleichgewichtige Entscheidungen bei Geltung der Mehrheitsregel müssen exklusive Zugriffsrechte auf die Agenda zugewiesen werden. In einem Ausschußsystem erfolgt die institutionelle Zuordnung der Agendaprivilegien zugunsten von Ausschüssen¹⁰³. Ihnen werden politische Teilgebiete als sachlicher Aufgabenbereich zugewiesen¹⁰⁴. Die Legislative wird durch Separierung des Alternativenraumes strukturiert. Mit der Überweisung von Verhandlungsgegenständen an einzelne Ausschüsse können mehrdimensionale Problemkomplexe in eindimensionale Fragen aufgespalten werden, um sie in einer Sequenz und nicht simultan abzuhandeln (*issue-by-issue-voting*)¹⁰⁵. Schon damit induzieren legislative Ausschußstrukturen Stabilität bei Geltung der Mehrheitsregel. Über ihre Sachgebiete verfügen die Ausschüsse mit ausschließlicher Jurisdiktion¹⁰⁶. Mit der Zuordnung ihres Aufgabengebietes wird den Ausschüssen insbesondere das exklusive Recht zugewiesen, Änderungen des Status Quo zur Abstimmung stellen zu können. Die Ausführungen zur Gleichgewichtsproblematik bei Mehrheitsentscheidungen qualifizieren die institutionalisierten Agendarechte der Ausschüsse als Zugriffsprivilegien auf mögliche Vorschlagsalternativen. Als solche sind sie ein Substitut für den Stimmenkauf auf expliziten Stimmenmärkten, weil die entsprechende Gegenleistung beim Stimmentausch nun durch Verzicht auf den Einsatz der Vetorechte erkaufte wird¹⁰⁷.

Legislative Ausschüsse ermöglichen arbeitsteilige Strukturen¹⁰⁸. Eine funktionierende Arbeitsteilung schafft für die Legislativmitglieder Anreize zum Erwerb besonderen Fachwissens und ermöglicht Effizienzgewinne aus Spezialisierung¹⁰⁹. Gerade die Ausschüsse verfügen mithin über besondere Informations-

¹⁰³ Vgl. Vetter (1986), S. 5f., zu Definitionen.

¹⁰⁴ Von Parzellierung sprechen Shepsle (1986b), S. 59; Shepsle/Bonchek (1997), S. 307.

¹⁰⁵ Siehe Ingberman/Inman (1988), S. 120f.; Krehbiel (1988), S. 270; Moser (1999), S. 7. Vgl. schon Riker (1980), S. 444: „The secret [...] is that, when social choices are made dimension by dimension, [...] some degree of stability is imposed on the whole system.“ Zur Stabilität bei der Aufspaltung von Beschlußfragen siehe Kadane (1972). Aus dieser Überlegung leitet sich eine eigene Theorieschule ab, die *Sequential Choice*, vgl. dazu ausführlich im Hinblick auf die parlamentarischen Institutionen Baron (1995).

¹⁰⁶ Siehe etwa Shepsle (1989), S. 243.

¹⁰⁷ Siehe Weingast/Marshall (1988), S. 145.

¹⁰⁸ Vgl. schon Schmolders (1970), S. 100ff.; Shepsle/Weingast (1984a), S. 345; Shepsle (1984), S. 194; ders. (1986b), S. 60f.; Vetter (1986), S. 98ff.; Kiewiet/McCubbins (1991), S. 5.

¹⁰⁹ Vgl. Shepsle/Bonchek (1997), S. 337; Shepsle (1989), S. 250; Heun (1989b), S. 19; Ferejohn/Shipan (1990), S. 349. Koford (1982), S. 248, bezeichnet die Ausschüsse als „centers of specialized expertise“.

vorteile gegenüber der Plenarversammlung, die sich auf ratifizierendes Verhalten beschränkt¹¹⁰. Ihre besondere Expertise erlaubt es den Ausschußparlamentariern, Unsicherheiten über die stimmenrelevanten Kausalitäten zwischen Gesetzesvorschlägen und Wähleranliegen zu reduzieren¹¹¹. Damit wird eine (wenigstens teilweise) Überwindung des Informationsnachteils gegenüber der Bürokratie möglich, die so besser zu überwachen ist¹¹². Durch legislativ-interne Spezialisierung kann mithin einer exekutiven Dominanz entgegengetreten werden¹¹³.

Um die potentiellen Tauschgewinne aus arbeitsteiliger Spezialisierung realisieren zu können, müssen die den Ausschüssen exklusiv zugeordneten Aufgabengebiete gegenseitig respektiert werden¹¹⁴. Die gegenseitige Achtung von Ausschußjurisdiktionen, das gegenseitige Drohpotential von Vetorechten und die gegenseitige Abhängigkeit aufgrund der Informationsspezialisierung führen zu reziprokem Verhalten sämtlicher Beteiligten in der parlamentarischen Arena. Unter reziprokem Verhalten wird eine „norm of mutually beneficial forbearance on the floor“¹¹⁵ verstanden. Das ist die Basis für die Bildung von Stimmentauschkoalitionen zur Durchsetzung von Ausgabeprogrammen.

Die Parlamentsausschüsse werden mit der Überantwortung ihrer exklusiven Jurisdiktionen zu *agenda settern* und bilden damit den Ausgangs- und Kristallisationspunkt der legislativen Mehrheitsbildung. Damit gilt, daß „the committee is the key group in the legislature“¹¹⁶. Ihr Machtumfang und Erfolg als *agenda setter* im institutionalisierten Stimmentausch und in den Plenarverhandlungen werden durch die zugewiesenen prozessualen Instrumente, insbesondere durch die Änderungsregeln zu Ausschußvorlagen in der legislativen Versammlung, konstituiert¹¹⁷. Deren Wirkungen sind allerdings verschieden.

Ausschußanträge unter einem *closed rule*-Privileg einbringen zu können, gestattet maximale Resultate zugunsten einer nur minimalen Mehrheit, nämlich der des *agenda setters*. Verfügt der Ausschuß in den Plenarverhandlungen dagegen über *ex post*-Vetorechte, muß er unter einem *closed rule*-Privileg einer größeren Mehrheit durch Verhandlungsangebote entsprechen. Resultate mit dieser Eigenschaft werden universalistisch genannt. Bei *ex ante*-Vetorechten muß der Ausschuß die Präferenzen der Plenarmehrheit schließlich vollständig antizipieren, um durch Gegenanträge im Plenum nicht schlechter gestellt zu werden. Das Verhandlungsergebnis wird demnach noch umfassendere Mehrheiten bedienen. Die

¹¹⁰ Vgl. *Adrian* (1976), S. 297; empirisch bestätigend *Fenno* (1973), S. xiii; *Shepsle* (1978), S. 9; *Ripley* (1983), S. 200; für Deutschland *Dechamps* (1954), S. 80; *Schmolders* (1970), S. 104f.

¹¹¹ Vgl. grundlegend *Krehbiel* (1991); *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 336f.

¹¹² Vgl. statt aller *Leibowitz/Tollison* (1980), S. 261; *Ogul* (1981); insbesondere *Fiorina* (1981b).

¹¹³ Siehe *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 9, mit Verweis auf *Cooper* (1970).

¹¹⁴ Vgl. *Heun* (1989a), S. 196, FN 244; empirische Bestätigung findet *ders.* (1989a), S. 334.

¹¹⁵ *Cox/McCubbins* (1993), S. 11. Vgl. ähnlich *Weingast* (1979), S. 246, FN 1; *Alesina/Perotti* (1995a), S. 22.

¹¹⁶ *Adrian* (1976), S. 297.

¹¹⁷ Siehe *von Hagen* (1992), S. 27.

Ausschußposition verbessert sich bei einheitlichem Auftreten im Plenum (*unitary actor*). Im Zweifel werden Verhandlungen blockiert. Mittels ihrer Instrumente gilt, daß „...the committees gain a disproportionate influence over policy choice within their jurisdictions.“¹¹⁸. Sie können sich einen überproportionalen Anteil am Verhandlungsergebnis sichern. Die von ihnen präferierten Alternativvorlagen zum Status Quo weisen eine hohe zeitliche Stabilität auf.

d) *Personelle Zuordnung der Agendarechte: Interessenkonzentration*

Der Austausch von Einfluß über die Agenda- und Vetorechte ist im Bewerbungsprozeß der Parlamentarier um die Ausschußsitze institutionalisiert¹¹⁹. Mit dem Bewerbungsprozeß werden die Agendaprivilegien personal zugeordnet. Politische Repräsentanten sind an Wiederwahl orientiert. Jedes Parlamentsmitglied wird nach Mitgliedschaft in dem Ausschuß streben, der den größten Beitrag zur Erreichung des Wiederwahlzieles erwarten läßt (*Gravitationsthese*)¹²⁰. Das dürfte der Ausschuß sein, dessen Sachbereich die eigenen Wahlkreisinteressen abdeckt¹²¹. Mit der Fixierung auf lokale Interessen folgen die Parlamentsmitglieder einem „geographischen Imperativ“¹²² der von ihnen vertretenen Wahlkreisinteressen. Die Präferenzen der politischen Vertreter sind insoweit wählerseitig induziert¹²³. Der Imperativ der Wählerinteressen bewegt die politischen Vertreter, Geschäfte zum Stimmentausch in der legislativen Organisation nachzufragen¹²⁴. Folgerichtig greifen gerade die auf Wiederwahl zielenden Ausschußmitglieder die Agendaziele der von ihnen vertretenden Interessens Klientel auf¹²⁵.

Das Verfahren der Sitzzuweisung (*assignment*) verbindet das Wiederwahlziel mit dem instrumentell optimalen Sachgebiet des präferierten Ausschusses¹²⁶. Mit ihrem Bieten um bevorzugte Ausschußsitze enthüllen die Parlamentarier

¹¹⁸ Weingast (1981), S. 158.

¹¹⁹ Vgl. Weingast/Marshall (1988), S. 145. Zum Ablauf vgl. Shepsle (1975), S. 56f.; ders. (1978), S. 35f.; einen umfassenden Überblick gibt Eulau (1985); zum deutschen Verfahren vgl. Vetter (1986), S. 45ff.

¹²⁰ Die Arbeitsteilung begründet sich folglich in doppelter Hinsicht, nämlich einmal aus dem Umstand, daß Parlamentarier mit begrenzten Ressourcen nicht alles können (*Zwang* zur Spezialisierung), und zweitens kommt es zur Arbeitsteilung, weil Parlamentarier mit dem Streben nach dem höchsten Ausschußnutzen nicht alles wollen (*Wille* zur Spezialisierung).

¹²¹ Vgl. Weingast/Moran (1983), S. 771; Shepsle/Weingast (1985), S. 119; Weingast/Marshall (1988), S. 145; Shepsle (1989), S. 243; Krehbiel (1990), S. 149. Empirische Bestätigung bei Shepsle (1978), S. 76.

¹²² Shepsle (1989), S. 243. Siehe auch Shepsle (1984), S. 194; Shepsle/Weingast (1984a), S. 350; dies. (1985), S. 119, sprechen von „tugs of geography“.

¹²³ Siehe Weingast (1981), S. 155.

¹²⁴ Zu diesem Nachfrageaspekt in der legislativen Organisation vgl. Shepsle/Weingast (1995), S. 10ff.

¹²⁵ Vgl. Sinclair (1986a) mit einigen weiteren Differenzierungen.

¹²⁶ Vgl. Shepsle (1978), S. 63, der von „instrumental fashion“ spricht. Vgl. auch ders. (1989), S. 262, mit der Bezeichnung „conspiracy between jurisdiction and geography“.

ihre Präferenzintensitäten¹²⁷. Den geäußerten Präferenzen wird durch die verantwortlichen Parteiführungen weitgehend entsprochen¹²⁸. Es handelt sich mithin um einen allokativen Prozeß der Selbstaulesung¹²⁹.

Der Austauschmechanismus um vakante Sitze sichert Parlamentariern mit besonderem Interesse am Rechts- und Kompetenzgebiet eines Ausschusses dort Vertretung und Stimmrecht. Ein differenziertes Ausschußsystem unterstützt das politische Wiederwahlziel somit in besonders gezielter Weise¹³⁰. In den Ausschüssen konzentrieren sich gleichgerichtete Sonderinteressen, die der Unterstützung spezieller Politikfelder und den dafür auftretenden Interessengruppen verpflichtet sind. Parlamentsausschüsse sind „Verbandsinseln“¹³¹ und Zentren konzentrierter Interessenvertretung. Ihre Mitglieder zeichnen sich durch eine hohe Nachfragepräferenz für den vertretenen, speziellen Sachbereich aus (*high demanders*)¹³². In einem Ausschuß häufen sich extreme Idealpunkte der Präferenzfunktionen seiner Mitglieder. Die Ausschüsse sind folglich nach innen homogener als das plurale und heterogene Gesamtplenium. Damit unterscheidet sich das Präferenzsystem der Ausschußmitglieder systematisch von dem durchschnittlichen Präferenzsystem eines Plenarmitgliedes. Die Ausschüsse sind in ihrer personellen Zusammensetzung deshalb nach außen deutlich abgrenzbar¹³³. Man spricht von „*preference outliers*“¹³⁴. Es ist deren ähnliche Zielfunktion, die die Ausschußmitglieder zu einem einheitlichen Handeln bewegt. Ihr Selbstverständnis dürfte ‚Korpsgeist‘ entstehen lassen¹³⁵.

Die empirischen Belege für eine Ballung von *preference outliers* in den Ausschüssen und eine nur passive Akkommodation der Parteien bei den Sitzwünschen sind gemischt¹³⁶. Die skizzierte Gravitationsthese ist zu relativieren und die personale Zuweisung der exklusiven Agendaprivilegien daher offen. Drei Überlegungen lassen vermuten, daß eine strikte Überrepräsentation von Pro-

¹²⁷ Siehe *Shepsle* (1975), S. 56f.; mit Variationen *ders.* (1978), S. 38.

¹²⁸ Vgl. *Gertzog* (1976); *Cook* (1983); *Smith/Deering* (1984), S. 240.

¹²⁹ Vgl. grundlegend *Shepsle* (1978); zusammenfassend *Shepsle* (1986b), S. 61; aufbauend *Weingast/Marshall* (1988), S. 148; *Krehbiel* (1991), S. 114f.; kritisch *Cox/McCubbins* (1993), S. 21ff.

¹³⁰ Vgl. *Price* (1981), S. 163.

¹³¹ *Schmölders* (1970), S. 103, und dessen Verweis auf *Breitling* (1955), S. 128ff. *Koford* (1982), S. 248, spricht von „special-interest representation“.

¹³² Vgl. schon *Niskanen* (1971), S. 139; *Shepsle/Weingast* (1985), S. 119. Klassische Ausschüsse in diesem Sinn sind der Agrarausschuß, den *Stockman* (1986), S. 198, denn auch als „gang of porkers“ bezeichnet, und der Ausschuß für öffentliche Aufträge (*public works*).

¹³³ Vgl. *Weingast/Moran* (1983), S. 771f.; *Krehbiel* (1990), S. 153; auch schon *Shepsle* (1978), S. 259.

¹³⁴ *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 351; *Weingast/Marshall* (1988), S. 148.

¹³⁵ Vgl. etwa *Vetter* (1986), S. 122f.

¹³⁶ Positive Belege finden *Weingast/Marshall* (1988), S. 152, Tabelle 3; deutlich negativ dagegen *Krehbiel* (1990), S. 155f., insbesondere für das *Public Works Committee*; kritisch auch *Cox/McCubbins* (1993), S. 24ff.; positiv aber wieder *Londregan/Snyder* (1995) für immerhin rund ein Drittel aller Ausschüsse.

grammbefürwortern in den relevanten Ausschüssen nicht zu erwarten ist. Erstens ist vorauszusetzen, daß die Wahlkreisinteressen hinreichend homogen sind¹³⁷. Selbst wenn diese Bedingung erfüllt sein sollte, so haben einige Ausschüsse doch Jurisdiktion über ein so umfassendes Sachgebiet, daß eine Konzentration auf und eine Unterstützung für spezielle Ausgabeprogramme nicht erlaubt¹³⁸. Eine zweite Überlegung setzt an den informationsökonomischen Interessen des Plenums an. Danach werden Agendaprivilegien von der Legislative gewährt, um eine Spezialisierung der Ausschußmitglieder zu ermöglichen und von deren Informationsgewinnen zu profitieren. Der Informationsgehalt eines *preference outliers* ist für das Plenum allerdings verzerrt und mithin eher gering. Für die Legislativversammlung ist es daher nicht sinnvoll, Ausschüsse allein mit *preference outliers* zu besetzen. Sie wird vielmehr auch dezidierte Gegenpositionen zulassen, um den Informationsgehalt der Ausschußvorlagen zu erhöhen¹³⁹. Schließlich dürfte es drittens auch den Interessen politischer Parteien und ihrer Führungen zuwiderlaufen, den individuellen Präferenzen für die Ausschußsitze nur passiv zu entsprechen. Die Sitzzuweisung bietet ihnen vielmehr auch die Möglichkeit, loyales Verhalten ihrer Mitglieder zu belohnen und die Ausschüsse zu kontrollieren¹⁴⁰. So ist es zwar durchaus möglich, daß einzelne Ausschüsse nicht repräsentativ besetzt sind. Die Gesamtheit aller Ausschüsse kann jedoch trotzdem repräsentativ für die Interessen der aktuellen Mehrheitspartei sein¹⁴¹.

Ausschüsse umfassen einen relativ kleinen Mitgliederkreis. Kleine Gruppen mindern die Gefahr von *ex post* Opportunismus durch Wortbruch beim Stimmentausch. Zudem finden in den Ausschüssen offene Abstimmungen statt, die eine gegenseitige Überprüfung der vereinbarten Gegenleistungen ermöglichen. Den Ausschußsitzen kommt folglich ein funktioneller Wert zu, der sich aus der Funktionsfähigkeit des Ausschußsystems ableitet. Daneben besitzen die Eigentumsrechte an den Ausschußsitzen für die Parlamentarier einen institutionellen Austauschwert, der aus den monopolisierten Agenda- und Vetorechten des Ausschusses an dem ihm exklusiv übertragenen Arbeitsgebiet resultiert. In kleinen Gruppen steigt das individuelle Stimmengewicht¹⁴². Damit verbindet sich für den Ausschußsitz ein Stimmwert. Aus diesen Werten sind für die Ausschußmitglieder im parlamentarischen Stimmentausch Renten zugunsten der vertretenen Lokalinteressen erzielbar¹⁴³. Wird die Mitgliedschaft in einem Ausschuß leichter erreichbar, der Ausschuß personell durchlässiger und weniger exklusiv,

¹³⁷ Vgl. *Shepsle* (1978), S. 40; *ders.* (1989), S. 244.

¹³⁸ Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 44.

¹³⁹ Siehe grundlegend *Krehbiel* (1990), S. 160; umfassend *ders.* (1991), S. 84f.

¹⁴⁰ Vgl. schon *Westfield* (1974), S. 1594; *Shepsle* (1978), S. 228; ausführlich *Cox/McCubbins* (1993), S. 163ff.

¹⁴¹ Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 44.

¹⁴² Vgl. etwa *McCubbins/Page* (1989), S. 416.

¹⁴³ Siehe *Shepsle* (1978), S. 118, der in der Ausschußmitgliedschaft eine Ermächtigung sieht, die zu eigenen Gunsten in Stimmengeschäften ausgetauscht werden kann.

fallen sowohl Austausch- als auch Stimmwert seiner Sitzrechte¹⁴⁴. Die Exklusivität der Agendarechte nimmt ab und mit ihnen auch der Wert der Sitzrechte. Eine Entwertung der Sitzrechte beschränkt die Möglichkeiten der Ausschußmitglieder, im institutionalisierten Stimmentausch günstige Gegengeschäfte auszuhandeln. Legislativmitglieder streben daher von Ausschüssen mit relativ geringwertigen in solche mit hochwertigen Sitzrechten¹⁴⁵.

Die Ausschußmitglieder besitzen an den ihnen einmal zugewiesenen Sitzen ein Quasi-Eigentumsrecht¹⁴⁶. Klassisch ist die Bemerkung von *Mayhew*: „What the congressional seniority system does as a system is to convert turf into protection“¹⁴⁷. Das Senioritätsprinzip perpetuiert die Konzentration spezieller Interessen über die Zeit. Im Zeitablauf läßt die personelle Konstanz der Ausschüsse eine relative Unempfindlichkeit der legislativen Arbeit gegenüber kurzfristig geänderten Mehrheiten durch Wahlergebnisse vermuten. Für Politikwechsel sind veränderte Wahlergebnisse damit nur beschränkt relevant. Die Charakterisierung von Legislativbeschlüssen als strukturinduzierte, gleichgewichtige Mehrheitsentscheide bedingt vielmehr eine geänderte personelle Zusammensetzung in den relevanten Ausschüssen¹⁴⁸. Erst dann sind auch geänderte Zugriffe auf den Alternativenraum denkbar. Mit einem Ausschußsystem wird die Legislative deshalb weitgehend unempfindlich gegen Änderungen der Wahlergebnisse. Eine gesteigerte personelle Konstanz rührt zudem aus dem Umstand, daß in einem funktionsfähigen Ausschußsystem gerade die Inhaber der Sitzrechte in den relevanten Ausschüssen über einen erheblichen Wahlvorteil gegenüber Neubewerbern verfügen¹⁴⁹. Neben der personellen Konstanz ist eine gesteigerte sachlichpolitische Konstanz zu erwarten¹⁵⁰. Die in den Ausschüssen hochkonzentrierten Programmbefürworter verfügen über wirksame Veto- und Blockadeinstrumente

¹⁴⁴ Vgl. *Brady/Morgan* (1987), S. 216f. In der grundlegenden Studie von *Shepsle* (1978), S. 129f., wird die Bezeichnung „permeable“ benutzt.

¹⁴⁵ Siehe *Shepsle* (1978), S. 55, der konstatiert „the general pattern of revealed transfers is unidirectional“. Das Wechselstreben ist ein die unterschiedlichen Zugriffsrechte auf Agendaprivilegien egalisiertes Element.

¹⁴⁶ Vgl. klassisch empirisch *Polsby/Gallagher/Rundquist* (1969); grundlegend theoretisch *Shepsle* (1978), S. 29; *ders.* (1975), S. 57; zusammenfassend *Hedlund* (1985), S. 339f.; *Weingast/Marshall* (1988), S. 143; kritisch *Cox/McCubbins* (1993), S. 45ff. Zur geschichtlichen Entwicklung vgl. *Michael/Cooper* (1968).

¹⁴⁷ *Mayhew* (1975), S. 95/96.

¹⁴⁸ Siehe *Shepsle* (1986a), S. 152f.; *Weingast/Marshall* (1988), S. 147; *Shepsle* (1989), S. 247. Schon *Schmölders* (1970), S. 100, bemerkt, daß bei den „zur Entscheidung anstehenden Fragen ist es nicht mehr damit getan, die Regierung aus der Mehrheit des Parlaments zu bilden und in ihrem Sinne zu instruieren; die erhöhte Handlungsfähigkeit des kleineren Gremiums ist unverkennbar.“

¹⁴⁹ Vgl. die Arbeit von *McKelvey/Riezman* (1992).

¹⁵⁰ Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 13: „The seniority system ensures a substantial degree of continuity in committee personel, and well-defined jurisdictions ensure similar continuity in the legislative areas over which committees exercise influence.“

zur Durchsetzung und Sicherung ihrer Position. Legislative Ausschußstrukturen stärken die Beharrungskräfte zugunsten des Status Quo.

e) *Zusammenfassung: Funktionsweise legislativer Ausschußsysteme*

Ein funktionsfähiges Ausschußsystem in der Legislative ist durch vier Eigenschaften charakterisiert¹⁵¹. Erstens diktieren wahlkreisrelevante Interessen die Ausschüßbewerbung (*recruitment*). Zweitens konzentrieren sich in den Ausschüssen Sonderinteressen in nicht repräsentativer Besetzung (*overrepresentation*). Drittens sind diese Substrukturen mit wirksamen Instrumenten versehen, um für ihre Klientel überproportionale Anteile an den Budgetausgaben durchzusetzen (*benefits*). Aufgrund der Selbstauswahl ihrer Mitglieder (*self-selection*), der akkommodierenden Sitzzuweisung durch die Parteien (*accommodation*) und des ratifizierenden Plenarverhaltens sind die Substrukturen viertens weitgehend autonom.

Für eine Qualifizierung der budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Legislative sind drei Aspekte festzuhalten. Die parlamentarische Organisation ist erstens in personell konzentrierte Interessen und zweitens in strukturell autonome Einheiten separiert. Das derart charakterisierte Strukturgefüge erzeugt drittens vielfältige Anreize für eine Expansion der öffentlichen Ausgaben.

Personell konzentrieren sich in den Ausschüssen interessenspezifische Programmbefürworter, denen damit die Agendarechte zufallen¹⁵². Die Agendaprivilegien garantieren ihnen gruppennützige Abstimmungsergebnisse¹⁵³. Mit der Ballung von *preference outliers* in den Ausschüssen sind die Programmbefürworter der Ausgangs- und Kristallisationspunkt der Mehrheitsbildung. Gerade die Protagonisten einer Ausgabeexpansion verfügen über die ergebnisrelevanten Verhandlungsinstrumente. Die legislative Organisation stellt sicher, daß die Interessengruppen über ihre eigenen Angelegenheiten selbst und weitgehend autonom zu Gericht sitzen¹⁵⁴.

Legislative Strukturen zeichnen sich zweitens durch dezentrale, halbautonome Einheiten aus¹⁵⁵. Das Plenum ist formal der Prinzipal, das Aufgaben an die Ausschüsse als Agenten mit Expertenwissen delegiert¹⁵⁶. Mit ihren Spezialisie-

¹⁵¹ Vgl. *Collie* (1988b), S. 429.

¹⁵² Vgl. etwa *Niskanen* (1971), S. 139, der es als „a characteristic of legislatures“ bezeichnet, daß „advocacy is concentrated and opposition is diluted“.

¹⁵³ Siehe *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 122/123: „Agenda power discourages centripetal outcomes as it tugs the process in the direction of the privileged group.“

¹⁵⁴ Vgl. am Beispiel der Agrarinteressen schon *Lowi* (1979), S. 68f.; deutlich auch *Shepsle/Weingast* (1985), S. 129, die plastisch darauf verweisen, daß „the fox is guarding the chicken house“.

¹⁵⁵ Vgl. mit Einschränkungen für Deutschland *Vetter* (1986), S. 128f.; für den U.S.-Kongreß dagegen deutlich *McCubbins/Page* (1987), S. 416; *Weingast/Marshall* (1988), S. 147; *Shepsle* (1989), S. 265.

¹⁵⁶ Siehe *Cox/McCubbins* (1995), S. 203f.; ähnlich *Vetter* (1986), S. 131ff.

rungsvorteilen und Vetoinstrumenten erscheinen jedoch die Ausschüsse als zentraler Ort der legislativen Willensbildung, während sich das Plenum gegenüber den Ausschüssen zumeist in einer Ratifikationslage befindet und vor allem der Legitimation vor der Öffentlichkeit dient¹⁵⁷. Die Ausschüsse als Agenten des Plenums könnten verzerrte Informationen bereitstellen. Allerdings dürfte auch die Plenarversammlung lernen, mit Verzerrungen bei den bereitgestellten Informationen umzugehen¹⁵⁸. Zudem verfügt auch das Plenum über einige durchaus wirksame Instrumente, mit denen ein zu weites Abweichen der Ausschüsse vom Plenarwillen verhindert werden kann¹⁵⁹. Alle Instrumente sind jedoch an qualifizierte Mehrheiten geknüpft und daher für die Initiatoren mit hohen Kosten belastet. Begrenzende Einflüsse des Plenums auf die privilegierten *agenda setter* dürften daher denkbar gering ausfallen. Die koordinierenden Zentralinstanzen, die dämpfend auf die dezentralen Zentrifugalkräfte wirken könnten, sind als schwach einzuschätzen¹⁶⁰. Der parlamentarische Entscheidungsprozeß ist fragmentiert und wird von partikularen Handlungsstrategien dominiert¹⁶¹. Die parzellierten, dezentralen und weitgehend autonomen Entscheidungsstrukturen schaffen drittens eine Vielzahl von wirksamen Vetopositionen¹⁶². Die dezentralen *agenda setter* verfügen im institutionalisierten Verhandlungsprozeß über wirksame Blockadeinstrumente¹⁶³. Blockadeoptionen bestehen auf Seiten der Ausschüsse durch deren Vorschlags- und damit Veränderungsmonopol und im Plenum durch vielfältige Verzögerungstaktiken¹⁶⁴. Gerade jene negativen Vetorechte, mit denen Veränderungen des Status Quo abgewehrt werden können, sind wirksam¹⁶⁵. Sie gilt es zu überwinden, sollen Veränderungen des Status Quo durchgesetzt werden. Das kann nur durch Anbieten von positiven Gegenleistungen und unter hohen Transaktionskosten gelingen. Bedenkt man die Blockademöglichkeiten der dezentralen Einheiten, dürfte der legislative Austauschprozeß von Bruchstücken der hypothetischen Gesamtwohlfahrtsfunktion dominiert sein. Insoweit kann von einer „diffusion of authority“¹⁶⁶ gespro-

¹⁵⁷ Vgl. etwa für Deutschland Heun (1989a), S. 192. Für den U.S.-Kongreß spricht Price (1981), S. 158, von „congressional policymaking is committee-centered“.

¹⁵⁸ Vgl. ausführlich Lupia/McCubbins (1995).

¹⁵⁹ Vgl. etwa die *amendment control rule* bei Shepsle (1986b), S. 61f.; kritisch auch Herzberg (1986), S. 231ff.; oder Wittmann (1995), S. 72f., zu den Möglichkeiten, die Privilegien eines Ausschusses auszusetzen (*suspension rule*) oder für die zur Abstimmung stehende Frage ganz zu entziehen (*discharge petition*).

¹⁶⁰ Vgl. Shepsle (1978), S. 257; ders. (1984), S. 204; Shepsle/Weingast (1984a), S. 354; Heun (1989b), S. 40.

¹⁶¹ Siehe Price (1981), S. 157.

¹⁶² Siehe Price (1981), S. 158; Shepsle (1978), S. 9; ders. (1984), S. 207; ders. (1986b), S. 60; umfassend Herzberg (1986), S. 202ff.

¹⁶³ Vgl. Shepsle/Weingast (1984a), S. 346.

¹⁶⁴ Vgl. Herzberg (1986), S. 202ff. Zu denken ist etwa an die *Rule 22* des U.S.-Senates, die mit einer Mehrheit von 60 Senatoren das Filibustern auf 100 Stunden zu einer Streitfrage begrenzt (immerhin!).

¹⁶⁵ Vgl. etwa Herzberg (1986), S. 217ff.; Krehbiel (1988), S. 309.

¹⁶⁶ Burkhead/Knerr (1978), S. 120.

chen werden. Ein derart strukturiertes Ausschußsystem institutionalisiert vielfältige Anreize zur Ausdehnung von stimmenträchtigen Staatsausgaben¹⁶⁷. Die Interaktion in einem durch Agendarechte und Seniorität charakterisierten Institutionengefüge zeitigt Ergebnisse, die in besonderer Weise den Wahlzielen politischer Vertreter entsprechen¹⁶⁸.

3. Die Strukturpolarität zwischen Haushalts- und Fachausschuß

a) Die haushaltsrelevanten Ausschußstrukturen

Die parlamentarischen Beratungen zur Feststellung des Haushaltes folgen einem vollständigen und förmlichen Gesetzgebungsverfahren¹⁶⁹. An ihm sind der Haushaltsausschuß und die Fachausschüsse beteiligt. Im unmittelbaren Budgetprozeß übernimmt der Haushaltsausschuß eine zentrale Rolle. Die Fachausschüsse verfügen über einen nur begrenzten Einfluß. Das Plenum nimmt regelmäßig zustimmend Kenntnis von der Arbeit der Ausschüsse und bleibt somit passiver Beteiligter¹⁷⁰.

Ein funktionsfähiges Ausschußsystem zeichnet sich durch arbeitsteilige und spezialisierte Strukturen aus, worauf gerade für die Legislativarbeit zum kollektiven Budget zurückgegriffen wird¹⁷¹. Die Plenarversammlung etabliert für verschiedene Aufgaben ein differenziertes Ausschußgefüge im legislativen Bereich. Im U.S.-Kongreß obliegt den Fachausschüssen (*legislative* oder *authorizing committees*) die materielle Gesetzgebung¹⁷². Für die jährliche Bewilligung von Haushaltsmitteln ist das *House Appropriations Committee* (bzw. dessen Unterausschüsse) zuständig¹⁷³. Daneben existieren (fach-)übergreifende Ausschüsse, wie das *Committee on Rules*, das *Committee on the Budget* mit Zuständigkeit für die Budgetresolutionen sowie das *Committee on Ways and Means* für Steuereinnahmen und gesetzlich festgelegte Sozialausgaben. Auch im deutschen Parlamentssystem erfolgt die Gesetzgebung primär aus den sachlich zuständigen Fachausschüssen, die zentraler Ort legislativer Willensbildung sind. Soweit fiskalische, budgetrelevante Fragen berührt sind, ist der Haushaltsausschuß zwingend einzubeziehen¹⁷⁴. Er spielt die dominante Rolle in der parlamentarischen Beratungs- und Beschlußphase zum Haushaltsgesetz.

¹⁶⁷ Shepsle/Weingast (1984a), S. 353, sprechen von einer „predisposition to increase spending“.

¹⁶⁸ Vgl. McKelvey/Riezman (1992).

¹⁶⁹ Für Deutschland vgl. Heun (1989a), S. 321ff.; Piduch RN 71ff. zu Artikel 110 GG; Maunz/Dürig/Herzog RN 20ff. zu Artikel 110 GG; für die USA vgl. das Schaubild bei Hebert (1984), S. 34f.

¹⁷⁰ Vgl. Heun (1989a), S. 391f.

¹⁷¹ Siehe Heun (1989a), S. 391f.

¹⁷² Vgl. nachfolgend Heun (1989b), S. 19.

¹⁷³ Zum *House Appropriations Committee* vgl. ausführlich White (1989). Für den Haushaltsausschuß als das deutsche Pendant vgl. ausführlich Sturm (1988).

¹⁷⁴ Vgl. dazu Vetter (1986), S. 108f. Grundlage ist der § 96, Absatz 5 GOBt.

b) *Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität*
 aa) Der Haushaltsausschuß (*House Appropriations Committee*)

Der Haushalts- oder Bewilligungsausschuß hat die Aufgabe, mit der jährlichen Genehmigung von Budgetmitteln der gesamten Legislative zu dienen. Ihm ist die Verantwortung über das gemeinsame Einnahmenvolumen und die Ausgabenentwicklung übertragen¹⁷⁵. Das von ihm bereitgestellte Gut hat kollektiven Charakter¹⁷⁶. Für den Haushaltsausschuß besteht daher ein (Wahlkreis-) übergreifendes Interesse¹⁷⁷. Um seine umfassende Zielfunktion im institutionalisierten Stimmentausch durchsetzen zu können, ist der Bewilligungsausschuß auf die Einsatzmöglichkeit wirksamer Instrumente angewiesen und daher mit besonderen Privilegien ausgestattet.

In den USA ist das *House Appropriations Committee* ein exklusiver Ausschuß, dessen Mitglieder in keinem anderen Ausschuß gleichzeitig über Sitzrechte verfügen dürfen¹⁷⁸. Seine Sitzrechte besitzen einen relativ hohen Wert¹⁷⁹. Die Zugriffsrechte auf die Bewilligungsagenda zum Budget sind somit stark monopolisiert. Sie sichern dem Haushaltsausschuß hohe institutionelle Austauschwerte und eine starke Position im Verhandlungsprozeß. Der kleine Mitgliederkreis führt zu einem hohen individuellen Stimmwert. Es existiert praktisch kaum Fluktuation¹⁸⁰. Daher wird das Quasi-Eigentum an den hochwertigen Sitzrechten nur selten abgetreten. Der Bewilligungsausschuß wird von fiskalisch konservativen Abgeordneten dominiert, die meist langjährige Parlamentarier (*senior members*) sind¹⁸¹. Der exklusive Mitgliederkreis sieht sich einem „Spar- bzw. Konsolidierungskonsens“¹⁸² verpflichtet und versteht sich als „watchdog“ oder „guardian of the Treasury“¹⁸³, „protectors of the public purse“¹⁸⁴, „Wächter der Sparsamkeit“¹⁸⁵ oder „guardians of the purse“¹⁸⁶. Insbesondere besteht eine Neigung zu geringer Kreditaufnahme¹⁸⁷. Aufgrund der ähnlichen Präferenzstrukturu-

¹⁷⁵ Vgl. etwa *White* (1988), S. 176.

¹⁷⁶ Vgl. deutlich *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 58, wonach „restraining expenditure logrolls is a public good.“

¹⁷⁷ Vgl. *Brady/Morgan* (1987), S. 212, mit den Hinweisen auf *Fenno* (1966) und *Schick* (1980).

¹⁷⁸ Vgl. *Fenno* (1966), S. 84.

¹⁷⁹ Der Hinweis auf dessen Exklusivität bei *Shepsle* (1975), S. 60, FN 5; *ders.* (1978), S. 112f.

¹⁸⁰ Vgl. *Fenno* (1966), S. 196; für Deutschland *Sturm* (1985), S. 252.

¹⁸¹ Siehe *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 360. Die Parteiführer unterstützten dies durch die Sitzzuweisungen, vgl. etwa *Shepsle* (1984), S. 211. Grundlegend wieder *Fenno* (1966), S. 56f. Zu den Personen im Haushaltsausschuß vgl. auch *Ferejohn* (1974); *Sturm* (1985), S. 252f.; *ders.* (1988), S. 37; *Heun* (1989a), S. 341.

¹⁸² *Sturm* (1985), S. 256.

¹⁸³ *Fenno* (1966), S. 99f.; *Ferejohn* (1974), S. 87; *Brady/Morgan* (1987), S. 208; *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 13.

¹⁸⁴ *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 360.

¹⁸⁵ *Heun* (1989a), S. 341, FN 125.

¹⁸⁶ *Heun* (1989b), S. 50; ähnlich *Folkers* (1986), S. 371.

¹⁸⁷ Vgl. *Heun* (1989a), S. 347, FN 169.

ren hinsichtlich der Haushaltspolitik fallen Entscheidungen in diesem relativ kleinen Gremium weitgehend im Konsens¹⁸⁸. Trotz seiner heterogenen Zusammensetzung gelingt es dem Haushaltsausschuß, nach außen als einheitlicher Akteur aufzutreten¹⁸⁹. Das erklärt seinen hohen Erfolg in den Plenarverhandlungen¹⁹⁰.

Um der Aufgabe einer Ökonomisierung des Budgets nachkommen zu können, wird die politische Position der Ausschußmitglieder durch relativ sichere Wahlkreise gestützt¹⁹¹. Dadurch sind die Mitglieder des Haushaltsausschusses der Wiederwahlrestriktion nur eingeschränkt ausgesetzt. Daneben werden die Unterausschüsse des *House Appropriations Committee* regelmäßig mit Personen besetzt, die keinen unmittelbaren Interessen- und Klientelbezug zum Sachgebiet des jeweiligen Unterausschusses aufweisen¹⁹². Der Haushaltsausschuß verhandelt zudem nicht öffentlich¹⁹³. Ergänzend werden die Stimmpositionen der Abgeordneten bei Plenarabstimmungen über Vorlagen des *House Appropriations Committee* nicht namentlich veröffentlicht. Das erleichtert Vorschläge zur Kürzung von Budgetausgaben. Schließlich verfügt das *House Appropriations Committee* über eine Reihe wirksamer prozessualer Instrumente, um seine Position auch gegen die Plenarmehrheit durchzusetzen¹⁹⁴.

Um im Budgetprozeß den angestrebten Haushaltsausgleich herbeiführen oder erhalten zu können, um Einfluß zu demonstrieren und die Ausschußposition im institutionalisierten Stimmmentausch durchsetzen zu können, werden Budgetkürzungen angedroht und vorgenommen¹⁹⁵. Für die Ökonomisierung des Budgets wehrt der Haushaltsausschuß die (Mittel-) Forderungen von Fachausschüssen ab¹⁹⁶. Der Haushaltsausschuß hat insoweit eine „Ausgabenbremserfunktion“¹⁹⁷. Er wird daher auch als „faktisches Pendant zum (Bundes-) Finanzminister“¹⁹⁸ bezeichnet. Mit den institutionellen und prozessualen Privilegien zugunsten des Haushaltsausschusses kann eine wirksame Dämpfung der fiskalischen Expansion während der parlamentarischen Budgetberatungen gelingen.

¹⁸⁸ Siehe *Ferejohn* (1974), S. 159, unter Hinweis auf *Fenno* (1966). Für Deutschland *Sturm* (1985), S. 262.

¹⁸⁹ Für das *Appropriations Committee* als *unitary actor* vgl. *Fenno* (1966), S. 263; *Krehbiel* (1990), S. 161.

¹⁹⁰ Vgl. die Belege bei *Fenno* (1966), S. 450f.

¹⁹¹ Vgl. *Fenno* (1966), S. 58; *Schick* (1980), S. 428; *Wildavsky* (1992), S. 102; *Shepsle* (1978), S. 138, für den Finanzausschuß.

¹⁹² Sogenannte *Cannon-Taber-Rule*. Siehe dazu *Fenno* (1966), S. 141; *Ellwood* (1984), S. 374; *Shepsle* (1984), S. 211.

¹⁹³ Siehe etwa *Fenno* (1966), S. 199; *Schick* (1980), S. 428f.

¹⁹⁴ Siehe ausführlich *Fenno* (1966), S. 433f. So verfügte das *Appropriations Committee* über diverse Techniken der Geschäftsordnung (*Holeman-Rule*), um mittels Drohungen Gegengeschäfte durchsetzen zu können. Vgl. etwa *Shepsle* (1984), S. 211; *Brady/Morgan* (1987), S. 209.

¹⁹⁵ Siehe *Fenno* (1966), S. 102; *Ferejohn* (1974), S. 160; *Brady/Morgan* (1987), S. 211.

¹⁹⁶ So *Heun* (1989a), S. 388.

¹⁹⁷ *Sturm* (1985), S. 256; vgl. auch *Schick* (1981), S. 41.

¹⁹⁸ Vgl. *Heun* (1989a), S. 388, FN 416.

bb) Die Fachausschüsse (*Authorizing/Legislative Committees*)

Um dem politischen Wiederwahlziel zu genügen und um spezielle Interessen bedienen zu können, werden innerhalb der parlamentarischen Organisation Fachausschüsse etabliert. Der Bewerbungsprozeß um die Ausschußsitze führt zu einer hoch konzentrierten Vertretung spezieller Politikfelder. Die Sonderinteressen verpflichteten Mitglieder der Fachausschüsse sind „effective advocates of programs“¹⁹⁹. Aus der Interessenidentität mit dem entsprechenden Fachressort zielen die Fachausschüsse auf die Verteilung von „Wohltaten“²⁰⁰. Mit Hilfe ihrer Vetorechte treten die Fachausschüsse als „Anwälte der ihnen korrespondierenden Ressorts“²⁰¹ auf. Von ihnen gehen Bestrebungen zur Ausgabenexpansion zu Lasten des allgemeinen Budgets aus. Mittels ihrer exklusiven Agendarechte können die Fachausschüsse in dem ihnen zugewiesenen Sachbereich Verhandlungsergebnisse zu ihren Gunsten durchsetzen. Mit der organisatorischen Schaffung von Fachausschüssen institutionalisiert die legislative Versammlung einen generellen Ausgabedruck bei kollektiven Budgetentscheidungen zugunsten des individuellen politischen Wiederwahlziels.

Die Fachausschüsse sind Ursprung der Gesetzestätigkeit und damit zwingend am Haushaltsprozeß beteiligt. Die unmittelbare Budgetrelevanz ihrer Tätigkeit wird von ihnen allerdings nur selten thematisiert²⁰². Ihr direkter Einfluß auf den jährlichen Budgetprozeß ist gering. Mit der Schaffung gesetzlicher Ansprüche an das Budget sind sie jedoch als Ort der Vorprägung haushaltsrelevanter Ausgaben von immenser, wenn auch indirekter Bedeutung. Der sie etablierende Delegationsimpuls verpflichtet sie, Anstöße zur Ausdehnung interessenspezifischer Budgetausgaben zu geben. Dieses Ziel setzt sie in direkten Widerspruch zu dem auf Ausgabenbegrenzung verpflichteten Haushaltsausschuß. Die budgetrelevante Arbeit der Fachressorts richtet sich gegen den Haushaltsausgleich und die darauf verpflichteten Institutionen.

¹⁹⁹ Vgl. *Heun* (1989b), S. 41, FN 146; *Schick* (1981), S. 41; ebenso *Shepsle* (1989), S. 261, FN 39, der die Fachausschüsse mit „program supporters“ besetzt sieht.

²⁰⁰ So für Deutschland *Sturm* (1985), S. 256.

²⁰¹ Siehe *Heun* (1989a), S. 388; *Folkers* (1986), S. 371.

²⁰² Vgl. ausführlich *Heun* (1989a), S. 195, FN 239 und FN 240, der dies als Ausdruck der Rollendifferenzierung und Spezialisierung betrachtet.

II. Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Bürokratie

1. Legislative Delegation als konstitutive Strukturentscheidung

a) Generelle Delegationsimpulse

Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Verwaltung finden ihren Ursprung in parlamentarischen Delegationsimpulsen. Bürokratische Strukturen und die Interaktion der Beteiligten innerhalb dieser Strukturen sind vor dem Hintergrund der legislativen Delegationsintentionen zu verstehen. Für das Parlament bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, Problembereiche zu lösen. Es kann erstens gesetzliche Anreize für dezentrale, marktliche Einheiten schaffen. Lösungskonformes Handeln wird anschließend durch richterliche Durchsetzung sichergestellt. Zweitens kann sich die Legislative direkter gesetzlicher Eingriffsbefehle und anschließender Kontrollen bedienen. In diesem Fall ist die Etablierung einer Verwaltung möglich. Um legislative Aufgaben administrativ zu bewältigen, lassen sich verschiedene Begründungen heranziehen. Der Schaffung von bürokratischen Institutionen liegen ökonomische Kalküle der Legislativmitglieder zugrunde. Aus den Vorteilen einer Delegation legislativer Aufgaben an die Bürokratie leiten sich mögliche Delegationsimpulse ab.

Als erste, technokratische Begründung zur Delegation von Aufgaben an die Verwaltung läßt sich eine grundsätzliche Überlegenheit administrativer über richterlicher Durchsetzung anführen, wie sie von der Verwaltungswissenschaft unterstellt wird²⁰³. Die Existenz einer Verwaltungseinheit zur Problemlösung sichert die Planbarkeit bürokratischen Handelns durch eine hohe Kontinuität von Personen und Institutionen. Im Umgang mit dem übertragenen Aufgabenbereich ist es möglich, flexibel auf Bedingungsänderungen reagieren zu können. Verwaltungseinheiten sind zudem vom politischen Wechsel weitgehend isoliert. Diese Unabhängigkeit von politischen Störungen ist ein weiterer Vorteil administrativer Prozesse. Daneben erlauben arbeitsteilige Spezialisierungsvorteile Kostensenkungen²⁰⁴. Mit der Etablierung von Verwaltungseinheiten gelingt es, parlamentarische Routinearbeiten auf Behörden zu verlagern. Indem das Parlament somit eine zeitliche Entlastung erfährt, kann es sich auf die Gesetzgebung konzentrieren und die legislativen Entscheidungskosten senken. Gleichzeitig wird der Bürokratie eine Spezialisierung ermöglicht. Innerhalb der Verwaltungseinheiten macht der Einsatz von Vollzeitbeschäftigten funktionelle Spezialisierungsvorteile aus Arbeitsteilung möglich. Dem bürokratischen Prozeß gelingt so die Schaffung und Ansammlung besonderer Expertise. Weil diese Überlegungen generelle Gültigkeit besitzen, gelten sie gleichermaßen für alle Impul-

²⁰³ Siehe Fiorina (1982), S. 43, und die dort in FN 15 angeführten Belege; insbesondere auch Mitnick (1980), S. 30f. Vgl. Fiorina (1985), S. 183ff., mit historischen Beispielen. Die besonderen Vorzüge der Bürokratie betonen Weber (1956), S. 559ff.; Schmolders (1970), S. 112, FN 136.

²⁰⁴ Vgl. etwa Horn (1995), S. 14f.

se, aus denen sich eine legislative Aufgabendelegation zugunsten der Bürokratie begründet.

Die von der Verwaltungswissenschaft angeführte These, administrative Prozesse seien aufgrund ihrer arbeitsteiligen Spezialisierung überlegen, betont abstrakte Effizienzkriterien der Wohlfahrtsökonomie. An deren Ergebnissen bestehen jedoch keine individuellen Eigentumsrechte. Eine solche Zielsetzung trägt folglich die Eigenschaften öffentlicher Güter. Unter der Annahme universellen Eigennutzstrebens kann diese Motivation als nicht primär betrachtet werden²⁰⁵. Vielmehr ist nach einem privaten Erklärungsmotiv zu suchen. Neben den traditionell verwaltungswissenschaftlichen Thesen führt die Neue Politische Ökonomie deshalb eine zweite Begründung für die bürokratische Bewältigung legislativer Aufgaben an. Danach stellen die politischen Repräsentanten strategische Überlegungen an, um ihre Wiederwahl mittels bürokratischer Institutionen zu unterstützen. Sie zielen auf die Schaffung administrativer Einheiten, um der Nachfrage spezieller Interessen zu entsprechen²⁰⁶. Mit der Etablierung von Verwaltungseinheiten zielen Politiker einmal auf die Schaffung von Distributionsvorteilen (Aspekt der Implementierung). Für die Parlamentarier besteht jedoch die Gefahr, beim nächsten Wahlgang die ihnen nur temporär zugestandene politische Macht einzubüßen²⁰⁷. Sie sind deshalb nur eingeschränkt in der Lage, dauerhafte Nutzen für die Interessengruppen bereitzustellen zu können²⁰⁸. Politische Vertreter streben deshalb auch nach Absicherung von Distributionsvorteilen, die aufgrund wechselnder Mehrheiten von politischer Unsicherheit bedroht sind. Ein mögliches Instrument, um die Unsicherheit zu mildern, sind dauerhafte bürokratische Einheiten. Durch den Verwaltungsaufbau können zukünftige Legislativen in ihren Handlungsspielräumen prädisponiert werden. Die Delegation von legislativen Aufgaben kann der Herstellung glaubwürdiger Bindungen der Politik gegenüber den Interessenverbänden dienen. Der Zusammenhang läßt sich für solche Delegationsimpulse vermuten, mit denen primär Sonderinteressen gedient werden soll. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, in welchem Verhältnis die verwaltungswissenschaftlichen und politökonomischen Begründungen zur Etablierung von bürokratischen Einheiten zueinander stehen. Aus dem strategischen Eigennutzkalkül politischer Vertreter begründet sich der primäre Delegations-

²⁰⁵ Siehe *Moe* (1989), S. 270, mit dem Hinweis, daß die alleinige Konzentration auf Effizienz Aspekte nur einer „dominant group“ mit sicherer und dauerhafter politischer Macht möglich ist. Instruktiv ist hier der Hinweis auf das Effizienzstreben privater Unternehmer. An den Wirtschaftlichkeitsgewinnen bestehen private Anspruchstitel und deshalb werden sie angestrebt. Das öffentliche Gut verbesserter Wachstumschancen der gesamten Volkswirtschaft ist nur das Nebenergebnis privater Motive.

²⁰⁶ Vgl. grundlegend *Stigler* (1971); *Posner* (1975); *Peltzman* (1976).

²⁰⁷ Von „political uncertainty“ spricht *Moe* (1989), S. 273; *ders.* (1990), S. 227. Sie ist in fehlenden Eigentumsrechten an den möglichen Nutzen nur temporärer politischer Macht begründet.

²⁰⁸ Siehe *Horn* (1995), S. 17.

impuls zugunsten einer spezifischen Interessenklientel (Zielaspekt). Die Effizienzgewinne aus Spezialisierung unterstützen die Delegation (Mittelaspekt).

Als dritten möglichen Impuls zur Aufgabendelegation an die Verwaltung diskutiert die Neue Politische Ökonomie die Abwälzung von Verantwortlichkeitskosten. Die Etablierung einer Bürokratie eröffnet den Legislativmitgliedern die Möglichkeit, Verantwortung auf die Verwaltung zu verlagern und potentielle Stimmenverluste bei kontroversen Sachfragen zu vermeiden²⁰⁹. Die zugrundeliegenden Hypothesen werden deshalb als *shift the responsibility*-Modell oder als *blame shifting* zusammengefaßt²¹⁰.

Aus der Verantwortung für Problembewältigungen könnten den Legislativmitgliedern politische Kosten in Form potentieller Verluste von Wählerstimmen entstehen. Eine Aufgabendelegation an die Verwaltung ermöglicht es, die mit einer bürokratischen Regulierung verbundenen Kosten vor den Wählern zu verbergen²¹¹. Der Impuls zur Aufgabendelegation resultiert in diesem Fall mithin nicht aus legislativinternen, technokratischen Überlegungen, wie etwa der Entlastung von Arbeit oder der Senkung von Entscheidungskosten. Vielmehr kann bei ungelösten und konflikträchtigen Sachfragen auf die Verantwortung der Behörde verwiesen werden. Ein solches „pass the hot potato“²¹² erlaubt es, politische Verantwortung vor den Bürgern zu verbergen, mögliche Verluste an Wählerstimmen zu vermeiden und so politische Kosten zu senken²¹³. Die Konfliktverlagerung gelingt, weil die Behörde die möglichen Kosten unpopulärer Entscheidungen in Form abnehmender Wählerunterstützung auf sich zieht, gleichzeitig aber selbst nicht der Wiederwahlrestriktion unterliegt. Allerdings fallen mit der Aufgabenübertragung zugunsten einer Verwaltung die Nutzen der bürokratischen Arbeit aus Sicht der Wähler ebenfalls eher der Behörde zu als den Politikern. Ein eigenes und erfolgreiches Handeln des Parlamentes bei der Bewältigung des Delegationsauftrages hätte politischen Nutzen in Form von Stimmengewinnen erbracht. Die Absorption potentieller Nutzen wird im Modell als *credit claiming* bezeichnet. Soweit Delegation stattfindet, müssen politische Vertreter mit einem Verlust an *credit claiming* rechnen, weil den Legislativmitgliedern die entstandenen Ergebnisnutzen nicht mehr exklusiv zugerechnet werden können. Geht man davon aus, daß legislative Strukturen und Prozesse der Erreichung des Wiederwahlzieles dienen, kann vermutet werden, daß sie die Ex-

²⁰⁹ Vgl. Moe (1997), S. 467.

²¹⁰ Zum „shift the responsibility“-Modell siehe maßgeblich Fiorina (1982), S. 46f.; ders. (1985), S. 187f.; Horn (1995), S. 45. Zum „blame shifting“ siehe grundlegend Mayhew (1974); Weaver (1986).

²¹¹ Es wird demnach implizit angenommen, daß sich tatsächliche und wahrgenommene Nettonutzen systematisch unterscheiden, vgl. Fiorina (1982), S. 47, und es der Politik gelingt, „to fool people“. Gerade für die von Regulierung unmittelbar betroffenen Interessengruppen scheint diese Annahme problematisch, wie Moe (1989), S. 277; und Horn (1995), S. 45, kritisch anmerken.

²¹² McCubbins/Page (1989), S. 419.

²¹³ Siehe Fiorina (1982), S. 47.

ternalisierung von Konflikten (*blame shifting*) und die Absorption von Nutzen (*credit claiming*) erleichtern²¹⁴. Damit dürften die Nutzen von legislativer und bürokratischer Problembewältigung vergleichsweise nah beieinander liegen, während der Kostenvergleich zugunsten einer Etablierung von Verwaltungseinheiten ausfällt. Wenn der Entscheidung eines Parlamentsmitgliedes für eine legislative oder bürokratische Bewältigung eines vorab gewählten Regulierungsniveaus ein Kosten-Nutzen-Kalkül zugrunde liegt, ist die Schaffung einer Behörde zur Abwälzung von Verantwortlichkeitskosten rational.

Schließlich ist für das Delegationskalkül bedeutsam, daß eine legislative Regulierung nicht kostenlos implementiert werden kann. Bei unklaren, vagen Gesetzaufträgen an die Bürokratie können die Politiker auch nachträglich stets die Behördenaufgaben und deren Umsetzung interpretieren und zugunsten relevanter Interessengruppen eingreifen. Bei vagen Delegationsaufträgen bleibt ein diskretionärer Entscheidungs- und Handlungsspielraum, den die politischen Vertreter ausfüllen und mit dem sie ihre Wähler auch im Einzelfall und noch nachträglich direkt unterstützen können. Mit unklaren, vagen Gesetzaufträgen an die Bürokratie werden so für die Mitglieder des Parlaments legislative Renten möglich, weil die Nachfrage nach politischer und parlamentarischer Arbeit steigt²¹⁵. Die Neigung, zur Bewältigung von Regulierungsproblemen eine Verwaltungsbehörde zu schaffen, dürfte sich vor dem Hintergrund dieser Überlegungen weiter verstärken.

b) Aspekte der Relationsstrukturierung

Die arbeitsteilige Relation zwischen der Legislative und der Bürokratie läßt sich als hierarchisches Prinzipal-Agent-Verhältnis charakterisieren²¹⁶. Das Parlament fungiert als Auftraggeber; die einzelnen Ressorts innerhalb der Bürokratie dienen als Auftragnehmer. Hat sich die Legislative für eine Delegation von Aufgaben an die Bürokratie entschieden, muß die Beziehung zur Verwaltung strukturiert werden. Dafür stehen der Legislative grundsätzlich sämtliche Optionen zur Verfügung. Sie kann als zentrale Gewalt ebenso hierarchische Anweisungen geben, wie sie die Bürokratie auch durch gegenseitige Kräftenneutralisation den immanenten Kontrollgrenzen eines selbstregulierenden Gleichgewichtes zu unterwerfen vermag, in das durch entsprechende Strukturierung alle relevanten Interessenverbände einbezogen sind²¹⁷.

Legislative Aufgaben werden auf bürokratische Einheiten delegiert, weil sich das Parlament damit Nutzengewinne verspricht. Als mögliche Delegationsnutzen konnten Kostenvorteile aus beidseitiger Spezialisierung, sinkende Unsicher-

²¹⁴ Vgl. Fiorina (1982), S. 48, und die dort angegebenen Belege.

²¹⁵ Siehe ausführlich Fiorina/Noll (1978). Das scheint zudem eine generelle Entwicklungstendenz zu sein. Vgl. ausführlich Lowi (1979), S. 97ff.

²¹⁶ In diesem Sinn Weingast (1984); Mueller (1996), S. 248; kritisch im Überblick Wittmann (1995), S. 102ff.

²¹⁷ Vgl. ausführlich Hood (1985).

heitskosten und die Möglichkeit, Verantwortung abwälzen zu können, identifiziert werden. Aus den Nützlichkeitsabwägungen leiten sich mögliche Delegationsimpulse zugunsten der Bürokratie ab. Der Agent als Auftragnehmer nimmt mit seinen Handlungen jedoch auch Einfluß auf den Nutzen des Auftraggebers²¹⁸. Durch sein eigennütziges Verhalten entstehen dem Auftraggeber *agency costs*. Die potentiellen Abweichungen der Bürokratie vom intendierten Auftrag werden als *bureaucratic drift* bezeichnet²¹⁹. Den intendierten Delegationsnutzen stehen potentielle Kostensteigerungen bei der Aufgabenübertragung gegenüber. Ein rationaler Prinzipal antizipiert opportunistisches Handeln seines Agenten bei der Auftragsvergabe. In einem Gesamtkalkül zur Aufgabenübertragung und zur Etablierung bürokratischer Behörden verfolgt die Legislative als Auftraggeber das Ziel, die gegenläufigen Kostenkomponenten zu optimieren und den bürokratischen Agenten durch ein entsprechend konzipiertes Anreizsystem auf ein zielkonformes Verhalten festzulegen²²⁰.

Zur Minimierung von abweichendem Verhalten der Verwaltung diskutiert die Literatur verschiedene Gestaltungsoptionen bei der Etablierung bürokratischer Einheiten. Die Legislative kann einmal *ex post* reagieren. Mit kontrollierenden Überwachungen und verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten stehen ihr vielfältige, differenzierte und korrektive Instrumente zur Verfügung²²¹. Diese reaktiven Instrumente werden als kostenträchtig eingeschätzt²²². Gegen die Vermutung hoher Kosten läßt sich jedoch erstens ein quantitativer Aspekt anführen. Das Parlament muß nicht permanent *ex post* eingreifen, soweit die Bürokratie einen korrigierenden oder sanktionierenden Einsatz der legislativen Instrumente antizipiert und sich auftragskonform verhält²²³. Von Bedeutung hierfür ist, daß die Verwaltung zugangsoffen für Kontrollen durch die Legislative ist²²⁴. Gegen die Vermutung hoher Kosten beim *ex post* Einsatz reaktiver Instrumente kann zweitens ein qualitativer Aspekt angeführt werden. Kostensenkungen bei nachträglichen Eingriffen lassen sich erreichen, wenn die zentrale, permanente und von der Legislative selbst durchgeführte Kontrolle der administrativen Agenten (*police patrol*) zugunsten einer dezentralen und in Verantwortung der betroffenen Interessenverbände stehenden Überwachung abgelöst wird, die von den Interessengruppen nur bei Verletzung des Delegationsauftrages auszulösen ist (*fire alarm*)²²⁵. Kostenbelastungen könnten damit zwar einen überzeugenden Einwand

²¹⁸ Vgl. etwa Horn (1995), S. 19.

²¹⁹ Siehe Moe (1990), S. 224.

²²⁰ Vgl. nachfolgend Bendor/Taylor/van Gaalen (1987); Horn (1995), S. 26f.; ein allgemeiner Überblick findet sich bei Kiewiet/McCubbins (1991), S. 27ff.

²²¹ Vgl. etwa Hellstern (1985) für einen internationalen Vergleich; Horn (1995), S. 68ff., für einige Beispiele.

²²² Vgl. McCubbins/Noll/Weingast (1989), S. 434.

²²³ Vgl. Weingast/Moran (1982); dies. (1983).

²²⁴ Vgl. Fiorina (1981b), S. 337, der von „permeable“ spricht.

²²⁵ Vgl. grundlegend McCubbins/Schwarz (1984); McCubbins/Noll/Weingast (1989), S. 434; Eppstein/O'Halloran (1994); Horn (1995), S. 20. Siehe auch schon Lowi (1979), S. 59: „In

gegen den *ex post* Einsatz reaktiver Instrumente darstellen. Wie die angeführten Überlegungen zeigen, dürften sie in der Realität jedoch nicht hoch ausfallen. Nachträgliche Korrekturen sind allerdings strategisch anfällig²²⁶. Die Verwaltung kann bei der Umsetzung des Delegationsauftrages von der ursprünglichen Delegationsintention zugunsten eines legislativen Koalitionsmitgliedes abweichen. Verfügt jeder Beteiligte über ein Vetorecht, wird das so begünstigte Koalitionsmitglied alle späteren Veränderungen blockieren. Damit ist eine Wiederherstellung des intendierten Delegationszieles nicht mehr möglich. Selbst bei vollständiger Überwachung ist die Bürokratie in der Lage, die ursprüngliche Legislativkoalition zu spalten. Demnach sind *ex post* Reaktionen allein nicht ausreichend, um das intendierte Delegationsziel sicherzustellen²²⁷. Die antizipierende Legislative ist folglich gefordert, ihr Prinzipal-Agent-Verhältnis zur Verwaltung bereits *ex ante* zu strukturieren. Zentrales Instrument ist die Implementation eines entsprechend konzipierten Anreizsystems²²⁸. Mit ihm läßt sich ein zielkonformes Verhalten des Agenten im Sinne des Prinzipals sicherstellen²²⁹. Die legislative Delegation an die Bürokratie folgt demnach einem zweistufigen Gestaltungsprozeß²³⁰. In einem ersten Schritt werden Delegationsziel, -umfang und -form festgelegt. Die der Verwaltungseinheit zugedachte Zielverpflichtung und ihre Rolle sind zu klären. Dieser strukturelle Teil bettet die bürokratische Einheit in das Verwaltungsgefüge ein. Zwischen den Variationen des Delegationsumfangs und den legislativen Entscheidungs-kosten besteht ein inverser Zusammenhang. Mit einem steigenden Delegationsgrad sinken die beim Parlament verbleibenden Entscheidungskosten. Gleichzeitig muß bei einem zunehmenden Delegationsgrad aber von einer steigenden Gefahr der Auftragsabweichung durch den Agenten ausgegangen werden. Die potentiellen *agency costs* der auftragnehmenden Bürokratie zu Lasten der Legislative lassen sich durch den ergänzenden und ausgleichenden Einsatz von parlamentarischen Instrumenten begrenzen²³¹. Die parlamentarischen Inhaber exklusiver Agendarechte sind in der Lage, ihre eigenen Präferenzen notfalls auch gegen den Willen des Fachressorts durchzusetzen²³². Die Drohung mit exklusiven Agendarechten ist somit auch gegenüber den zuarbeitenden Fachressorts wirksam. Das gilt insbesondere für Mittelzuweisungen, aber auch für die Personal- und Beförderungspolitik. Der Bürokratie stehen zudem mit den Agendaprivilegierten gerade jene Parlamentarier gegenüber, die über Informationsanreize und Spezialisierungsgewinne verfügen. Abweichendes Verhalten der Fachressorts kann von diesen effektiv und

fact, presidents and congressional committees are most likely to investigate an agency when a complaint is brought to them by one of the most interested organizations.“

²²⁶ Vgl. nachfolgend *McCubbins/Noll/Weingast* (1989), S. 436f.

²²⁷ Vgl. etwa *McCubbins/Noll/Weingast* (1987), S. 249; *Moser* (1999), S. 22f.

²²⁸ Vgl. *Moe* (1984), S. 756.

²²⁹ Siehe ausführlich *McCubbins/Page* (1987), S. 414ff.; *Horn* (1995), S. 26ff.

²³⁰ Vgl. *McCubbins/Page* (1989), S. 411.

²³¹ Siehe *McCubbins/Noll/Weingast* (1987), S. 253ff.; *McCubbins/Page* (1989), S. 413f.; *Horn* (1995), S. 62f.

²³² Vgl. *Mackay/Weaver* (1979).

effizient sanktioniert werden. Ist sich die Legislative über das interessenkonforme Verhalten der Bürokratie unsicher, kann sie zudem die Arbeit Dritter einbeziehen. Die laufenden Entscheidungen einer Verwaltungseinheit könnten ergänzend der richterlichen Überprüfung unterworfen werden²³³. Eine antizipierende Bürokratie wird sich daher entsprechend der Präferenzen des für sie maßgeblichen Agendaprivilegierten im Parlament verhalten²³⁴.

Ein zweiter Schritt im Delegationskalkül beschäftigt sich mit prozeduralen Managementinstrumenten, die von der Behörde während ihrer Tätigkeit einzusetzen sind (prozeduraler Teil). Denkbare Instrumente sind etwa Pflichten zur Veröffentlichung oder zwingende Anhörungen betroffener Interessenverbände.

Als Zwischenergebnis lassen sich erstens Kriterien festhalten, die einen legislativen Delegationsimpuls zugunsten der Bürokratie begründen. Kostenvorteile aus arbeitsteiliger Spezialisierung, die strategische Absicherung von Distributionsvorteilen und die Abwälzung von Verantwortlichkeitskosten rechtfertigen eine Aufgabenübertragung an die Bürokratie. Zweitens konnten die maßgeblichen Parameter herausgearbeitet werden, die der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Legislative und Verwaltung zugrunde liegen. Die parlamentarische Versammlung folgt unterschiedlichen Delegationsimpulsen, um Aufgaben auf die Bürokratie zu übertragen. Aus den verschiedenen Delegationsimpulsen der Legislative resultiert eine Differenzierung der Bürokratie. Daher ist einmal der dominante Delegationsimpuls zu identifizieren. Zudem müssen die konkreten Gestaltungsoptionen für die einzelnen Verwaltungseinheiten aufgezeigt werden.

2. Der Relationscharakter zwischen Finanzministerium und Fachressorts

a) *Die theoretische Idealrelation: Subordination*

aa) Der Delegationsimpuls für das Finanzressort: Abwälzung von Verantwortung

Eine Aufgabenübertragung mit dem primären Ziel, Verantwortlichkeiten abzuwälzen, dient der Bereitstellung solcher Güter, die mit hohen politischen Kosten belastet sind und daher kaum eine Durchsetzungschance in der politischen Arena hätten. Dem Finanzministerium ist die Verantwortung für die Budgetfinan-

²³³ Vgl. Shipan (2000). Vorauszusetzen ist, daß die richterlichen Entscheidungen näher am Legislativmedian liegen werden als die Entscheidungen der Bürokratie (*Sympathetic Judiciary*). An dieser Stelle wird deutlich, warum in Deutschland vom Parlament in nur relativ geringem Umfang auf richterliche Überprüfungen der laufenden Bürokratiearbeit zurückgegriffen wird. Zwischen Exekutive und Legislative gibt es in den europäischen Parlamentsdemokratien enge Verschränkungen. Der legislative Einfluß auf die Judikative ist geringer als der Einfluß auf die Exekutive. Die laufenden Entscheidungen der Verwaltung liegen tendenziell näher an den Präferenzen des Legislativmedians als richterliche Entscheidungen und werden vom Parlament daher bevorzugt.

²³⁴ Vgl. umfassend Weingast (1981); Weingast/Moran (1982); dies. (1983); Weingast (1984); Fiorina (1986b); Shepsle/Weingast (1985), S. 120, mit dem historischen Beispiel der *Federal Trade Commission* aus dem Jahr 1980.

zierung und die Sicherung des Haushaltsausgleiches als Delegationsaufgabe übertragen. Die Aufgabenerfüllung erfordert notfalls auch Einnahmeerhöhungen oder Rückführungen der Budgetausgaben. Beide Alternativen sind mit erheblichen politischen Kosten verbunden. Würden die parlamentarischen Vertreter den Haushaltsausgleich in der Legislative selbst bewältigen, wäre die Wählerschaft in der Lage, den Politikern deren individuelle Aktionen unmittelbar zuzuordnen. Im Kalkül des einzelnen Parlamentsmitgliedes dürften die zur Erreichung des Budgetausgleiches notwendigen Kosten innerhalb der Legislative somit erheblich größer sein als bei einer Verlagerung dieser Aufgabe auf eine gesonderte Bürokratie. Die mit der Aufgabenübertragung anfallenden konkreten Kosten bei gleichzeitig weit streuenden Nutzen lassen ein eigenes Handeln der Legislativmitglieder nicht sinnvoll erscheinen²³⁵. Der Delegationsimpuls zur Bereitstellung des Gutes Haushaltsausgleich folgt demnach primär der Abwälzung von Verantwortung und der Externalisierung politischer Kosten (*blame shifting*). Zudem läßt sich gerade für den Auftrag, den Haushaltsausgleich sicherzustellen, vermuten, daß sowohl eine unklare, vage und wenig präzise Aufgabenspezifizierung als auch der Haushaltsprozeß selbst den Parlamentariern vielfältige Möglichkeiten bieten, im Einzelfall zugunsten der eigenen Wählerschaft korrigierend tätig werden zu können. Mit der Verlagerung der Verantwortung für den Haushaltsausgleich sind demnach erhebliche Renten für die Legislativmitglieder zu erwarten. Tatsächlich existiert beispielsweise im deutschen Haushaltsrecht keine explizite rechtliche Regelung, die dem Finanzministerium die Aufgabe des Haushaltsausgleiches zuschreibt. Neben der Möglichkeit, Verantwortung abwälzen zu können, dürften auch die Rentenerwartungen dazu beitragen, die Schaffung eines Finanzressorts im ökonomischen Kalkül eines individuellen Parlamentariers zu rechtfertigen. Beide Überlegungen begründen Delegationsimpulse, die eine Übertragung der budgetausgleichenden Aufgabe auf die Verwaltung grundsätzlich erwarten lassen.

bb) Das bereitgestellte Gut: Haushaltsausgleich

Dem Finanzressort ist mit dem Haushaltsausgleich eine ressortübergreifende Aufgabe übertragen, mit der die auftraggebende Legislative und die Steuerzahler als Ganzes vertreten werden²³⁶. Soweit diese Aufgabe erfüllt und das Gut Haushaltsausgleich bereitgestellt wird, entstehen Nutzenvorteile für alle am Budgetprozeß Beteiligten. Sämtlichen Ausgaben werden Einnahmen zugeordnet, der Haushaltsplan ist rechtlich abgesichert und tragfähig finanziert. Die Aufgabe des Finanzressorts kann daher als eine das finanzielle Gleichgewicht erhaltende Funktion bezeichnet werden. Der Nutzen der Aufgabenerfüllung durch das Finanzressort kommt allerdings allen Beteiligten in Verwaltung und Legislative gleichermaßen zugute. Er streut demnach kollektiv und kann vom Finanzressort nicht exklusiv vereinnahmt werden. Nichtrivalität und Nicht-

²³⁵ Siehe ausführlich und formal Fiorina (1985), S. 188ff.

²³⁶ So bemerkt Zunker (1972), S. 75, das Finanzministerium habe „dem Ganzen“ zu dienen.

tausschließbarkeit machen Haushaltsausgleich, Budgetkontrolle und Haushaltskonsolidierung zu Gütern mit kollektiven Eigenschaften²³⁷. Dem Finanzministerium ist demnach die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes übertragen. Für derartige Güter ist ein *free rider*-Verhalten der Beteiligten individuell rational und eine private Bereitstellung daher unwahrscheinlich²³⁸. Um das Kooperationsdilemma zu überwinden, sind notfalls Zwangsbeiträge für den Haushaltsausgleich durchzusetzen. Soweit das nicht gelingt, wären eine Unterversorgung mit diesem Gut und mithin fortgesetzte Budgetdefizite zu erwarten. Aus den ökonomischen Überlegungen lassen sich demnach juristisch abgesicherte Vetorechte zugunsten des Finanzressorts funktional rechtfertigen. Die Vetorechte werden in der Literatur denn auch mit der Einhaltung der finanzpolitischen Ordnungsfunktion durch das Finanzressort begründet²³⁹. Ebenso kann dessen herausgehobene Stellung gegenüber den Fachressorts im Budgetprozeß gerechtfertigt werden. Mit dem Finanzressort steht den Fachbereichen eine den Prinzipal stellvertretende Institution gegenüber. Die Beziehung zwischen Finanzministerium und Fachressorts kann idealtypisch als ein Über-Unterordnungsverhältnis charakterisiert werden²⁴⁰.

cc) Eine funktionale Begründung finanzministerieller Vetorechte

Im deutschen Budgetrecht verfügt der Finanzminister über verschiedene Vetorechte, um seiner Aufgabe, den Haushaltsausgleich sicherzustellen, nachkommen zu können. Er ist zunächst frei, selbständig eigene Etatansätze für die Ressorts zu entwickeln und vorzulegen (§ 28.I BHO). Er hat sich dazu zwar ins ‚Benehmen‘ mit den Ressorts zu setzen, doch genügt eine bloße Kontaktaufnahme²⁴¹. Daneben besitzt der Finanzminister eine starke Position in den Kabinettsverhandlungen. Es bestehen Einschränkungen jener Verhandlungsgegenstände, für die ein haushaltsrelevanter Kabinettsbeschuß nach § 116 BHO herbeigeführt werden kann. Es handelt sich einmal um verfahrensbeschleunigende

²³⁷ Siehe *Folkers* (1986), S. 385f.; *Fürst* (1987), S. 115. Vgl. *Mueller* (1996), S. 252, für die allgemeinere These, daß Kontrollen innerhalb der Exekutive durch den ‚chief executive‘ ein öffentliches Gut zugunsten der Legislative darstellen. Schon auf die Planung einer langfristig tragfähigen Budgetentwicklung dürften diese Gutseigenschaften zutreffen.

²³⁸ Vgl. etwa *Mueller* (1989), S. 9ff.

²³⁹ Zur juristischen Literatur siehe *Rosenfeld* (1974), S. 94f.; unter finanzwissenschaftlichen Aspekten vgl. *Bienert/Caesar/Hansmeyer* (1982), S. 121ff.; klassisch die Diskussion bei *Neumark* (1929), S. 65ff.

²⁴⁰ Siehe etwa *Rosenfeld* (1974), S. 95f., mit der überzeugenden Begründung, daß die Gleichheit zwischen den Ministern dort endet, wo der Haushaltsausgleich gefährdet ist. Nur dafür sind die juristischen Vorzugsrechte des Finanzministers zu rechtfertigen. Die verfassungsrechtliche Problematik eingeschränkter ministerieller Gleichheit zugunsten fiskalischer Privilegien erkannte schon die WRV 1919, bei der die RHO als verfassungs-ergänzendes Gesetz mit 2/3 Mehrheit beschlossen wurde, siehe *Rosenfeld* (1974), S. 26. Wie damals ist diese Thematik bis heute strittig geblieben, siehe *Neumark* (1929), S. 66, FN 4; *Rosenfeld* (1974), S. 31f. und S. 90f.

²⁴¹ Vgl. *Heun* (1989), S. 294, FN 23; *Piduch*, RN 1 zu § 28 BHO.

Beschränkungen sachlicher Art. Nur „grundsätzliche“ Angelegenheiten oder solche mit „erheblich finanzieller“ Bedeutung sind überhaupt im Kabinett verhandelbar. Nur unter diesen Bedingungen können die übrigen Fachminister überhaupt hoffen, einen bindenden Kabinettsbeschluß gegen den Willen des Finanzministers durchsetzen zu können. In allen übrigen Fällen, für die diese Bedingungen nicht vorliegen, gelten Auffassung und Position des Finanzministers²⁴². Daneben existieren Einschränkungen personeller Art, wonach Anträge auf Kabinettsbeschlüsse nur von Bundesministern möglich sind, entweder während der Verhandlungsrunden (sogenannte Vorwegentscheidungen nach § 28 BHO) oder am Ende der Verhandlungsrunden (nach § 29 BHO).

Fällt in einer Kabinettsitzung ein Beschluß gegen den Finanzminister oder ohne, dass dieser dabei anwesend war, so verfügt er über weitere Vetorechte²⁴³. Ihm steht in diesem Fall zunächst ein suspensives Vetorecht zu. Für dieses Vetorecht muß die Initiative vom Finanzminister ausgehen. Er kann damit nur defensiv und negativistisch, nicht aber initiiierend auftreten. Legt der Finanzminister sein Veto ein, muß es zu einer erneuten Abstimmung über den strittigen Sachverhalt in einer neuen Kabinettsitzung kommen. Entscheidet wiederholt eine Mehrheit sämtlicher Bundesminister gegen oder ohne den Finanzminister, so kann nur erfolgreich gegen dessen Auffassung votiert werden, soweit der Bundeskanzler sich nicht der Position des Finanzministers anschließt. Besteht Konsens zwischen Bundeskanzler und Finanzminister, wird aus der suspensiven Widerspruchsoption des Finanzministers ein absolutes Veto. Den Vetorechten des Finanzressorts wird ein Drohpotential in den Budgetverhandlungen zugesprochen. Neben einer defensiven Funktion haben finanzministerielle Vetorechte daher auch eine offensive Funktion, weil ihr Einsatz die Fachbereiche zu geänderten Verhandlungspositionen zu zwingen vermag²⁴⁴. Empirische Erfahrungen deuten darauf hin, daß gerade die unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie von der Drohooption der Vetorechte Gebrauch machen²⁴⁵. Neben den Vetorechten in den Verhandlungen zur Budgetvorbereitung kann der Finanzminister auch auf Instrumente zur finanziellen Steuerung im Haushaltsvollzug zugreifen. Ihm sind Mittelsperrungen nach § 41 BHO und § 25 HGRG möglich, mit denen die Verausgabung von Budgetmitteln an seine gesonderte und explizite Zustimmung gebunden wird. Ein weiteres Instrument stellen die Betriebsmittelzuweisungen an die Fachressorts nach § 43 BHO dar, mit denen sich der Finanzfluß auch innerhalb der Verwaltung nach der parlamentarischen Bewilligung zielgenau steu-

²⁴² Vgl. *Piduch*, RN 3 zu § 29, Absatz 2 BHO.

²⁴³ Nach § 28, Absatz 2 BHO und § 26 GOBReg. Siehe ausführlich *Rosenfeld* (1974), S. 87f. Die Vetorechte haben in Deutschland eine lange Tradition, wie der Hinweis auf die preußische Kabinettsorder vom 15.2.1852 mit dem Recht des Finanzministers, im Konfliktfall „Allerhöchste Entscheidungen“ durch Immediatvortrag einholen zu können. Vgl. dazu *Neumark* (1929), S. 72; *Schmölders* (1970), S. 117f.; ausführlich *Rosenfeld* (1974), S. 16.

²⁴⁴ Vgl. *Zunker* (1972), S. 93, FN 2, der von einer „aufbrechenden“ Funktion spricht. Es handelt sich insgesamt jedoch um Abwehr- nicht aber um Initiativrechte, wie *Rosenfeld* (1974), S. 97, resümierend festhält.

²⁴⁵ Siehe *Zunker* (1972), S. 47f., der die Bezeichnung „Paradedegen“ verwendet.

ern läßt. Mit den gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen stehen dem Finanzminister damit einige wirksame Befehlsoptionen zur Verfügung, die ihm eine Durchsetzung des Haushaltsausgleiches auch gegen die übrigen Ressortminister gestatten. Kritischer Faktor für die Funktionsfähigkeit der Vorzugsrechte ist der Konsens mit der Exekutivspitze.

Als Zwischenergebnis können folgende Erkenntnisse festgehalten werden. Die Aufgabendelegation zugunsten des Finanzministeriums erfolgt primär zur Abwälzung politischer Verantwortung. Die besondere Stellung des Finanzressorts rechtfertigt sich aus dessen Delegationsaufgabe, den Haushaltsausgleich herzustellen und zu sichern. Die Eigenschaften des vom Finanzressort bereitzustellenden Gutes erfordern Vetorechte zugunsten des Finanzministers gegenüber den Fachressorts. Aus der funktionalen Existenz finanzministerieller Vetorechte leitet sich eine Hierarchierelation zwischen dem Finanz- und den Fachressorts ab, die als idealtypisch intendiertes Subordinationsverhältnis charakterisiert werden kann.

b) Der Delegationsimpuls zugunsten der Fachressorts: Bedienung spezieller Interessengruppen

Aus Sicht der NPÖ zielt die Legislative mit der Schaffung spezieller Verwaltungseinheiten auf eine dauerhafte Sicherstellung konzentrierter Nutzen für spezielle Interessengruppen²⁴⁶. Der Delegationsimpuls folgt demnach primär der Absicht, die aus den bereitgestellten Umverteilungsprivilegien resultierenden Stimmengewinne zu vereinnahmen (*credit claiming*). Mit den ihr möglichen Instrumenten minimiert die Legislative als Prinzipal abweichendes Verhalten ihrer Bürokratie-Agenten. Die Fachressorts werden auf eine Zielfunktion verpflichtet und richten ihr Verhalten danach aus. Befinden sich die exklusiven Agendarechte vor allem in den Händen von Programmbefürwortern, so arbeiten die Fachressorts zugunsten der mittelexpansiven Budgetprogramme für die vom parlamentarischen *agenda setter* betreute Interessenklientel²⁴⁷. Die Fachressorts treten folgerichtig als Anwälte ihrer von der Legislative zugeordneten Klientel auf²⁴⁸. Ihre Aufgabe besteht in einer Dienstleistungsfunktion für ihre Zielklientel. Das Delegationsziel und der Leistungsauftrag für die Fachressorts konkretisieren sich in klientelbezogenen Staatsausgaben.

Das von den Fachressorts bereitgestellte Gut zeichnet sich durch konkrete und interessenspezifisch ausgerichtete Nutzen aus. Konkrete Nutzen erlauben direktes *credit claiming* für die Legislativmitglieder. Sie werden die entsprechende

²⁴⁶ Vgl. etwa die empirischen Beispiele der *Commodity Cotton Corporation*, des *National Potato Promotion Board*, des *Egg Board* oder der *Commodities Futures Trading Commission*, alles bei Lowi (1979), S. 86f.

²⁴⁷ Siehe Shepsle/Weingast (1985), S. 121.

²⁴⁸ Vgl. schon Niskanen (1971); deutlich Schick (1971), S. 169f.

Gesetzgebung daher selbst initiieren und auf Dritte verzichten wollen²⁴⁹. Die Schaffung konkret ausgerichteter Umverteilungsprivilegien ist folglich nicht der primäre Delegationsimpuls zugunsten von Fachressorts. Zu deren Existenzbegründung rückt vielmehr ein strategischer Aspekt in den Vordergrund. Die Etablierung dauerhaft existenter, bürokratischer Apparate läßt sich als eine Strategiepielart verstehen, die Distributionsprivilegien zugunsten spezieller Interessengruppen wirksam gegen den politischen Wechsel abzusichern. Die Schaffung interessengerichteter Fachressorts stellt sich als ein mögliches Instrument dar, mit dem politische Vertreter glaubwürdige Bindungen gegenüber den Interessengruppen eingehen können. Diese These der Neuen Politischen Ökonomie widerspricht weder der traditionellen Begründung der Verwaltungswissenschaft, wonach sich die Existenz von Fachressorts aus möglichen Spezialisierungsvorteilen ableitet, noch schließen sich beide Ansätze aus. Die Überlegungen beider Theoriegebiete über die Existenz von Fachressorts können vielmehr miteinander verknüpft werden. So könnte argumentiert werden, daß die Kostenvorteile aus der Spezialisierung der Fachressorts von den politischen Auftraggebern instrumentalisiert werden, um spezielle Interessengruppen wirksam mit Distributionsvorteilen bedienen zu können. Zur traditionellen Sicht der Verwaltungswissenschaft ergänzt die Neue Politische Ökonomie demnach einen strategischen Aspekt.

Nachdem der primäre Delegationsimpuls identifiziert werden konnte, muß die Strukturierung der etablierten Verwaltungseinheiten beleuchtet werden. Die Fachressorts werden von der Legislative mit all jenen Instrumenten ausgestattet, die zur Erfüllung ihres Delegationsauftrages notwendig erscheinen. Auch die traditionelle Verwaltungswissenschaft vermutet, daß die Fachressorts über vielfältige Instrumente verfügen, allerdings mit der Begründung, auf diese Weise die Spezialisierungsvorteile optimal ausschöpfen zu können. Insbesondere kann erwartet werden, daß die Fachressorts über wirksame Instrumente verfügen, mit denen sie ihre klientelorientierte Position auch in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzressort durchzusetzen vermögen.

Von den Fachämtern läßt sich zunächst eine besondere Zugangsoffenheit für die von ihr zu betreuenden Interessengruppen erwarten²⁵⁰. Die besondere Nähe der bürokratischen Strukturen zu ihrer Zielklientel erleichtert sowohl der Verwaltung als auch den Interessengruppen den Zugang zu relevanten Informationen²⁵¹. Es sind die Fachressorts, die von den Interessengruppen mit interessenspezifischen Informationen versorgt werden²⁵². Als Kenner der Detailfragen können sie die budgetrelevanten Zahlen interpretieren und manipulieren, um ihrerseits den Interessengruppen dienen zu sein²⁵³. Gerade die Informationsversorgung der

²⁴⁹ Siehe Fiorina (1985), S. 188ff.

²⁵⁰ Vgl. schon Lowi (1979), S. 63.

²⁵¹ Vgl. etwa Schwarzner (1991), S. 34.

²⁵² Siehe etwa McCubbins/Schwartz (1984); McCubbins/Noll/Weingast (1987).

²⁵³ Wildavsky (1992), S. 111, spricht von „master of detail“. Schick (1971), S. 172, bezeichnet das als „to play a numbers game“.

Fachbereiche durch die Interessenverbände ist als Instrument der politischen Vertreter zu betrachten, mit denen auf laufend begleitende Kontrollen der Verwaltung zur Minimierung des *bureaucratic drift* verzichtet werden kann. Es sind die spezialisierten Fachressorts einer arbeitsteilig organisierten Exekutive, die über die erforderliche Programmkenntnis zur Erreichung des politischen Wiederwahlzieles verfügen. Der Delegationsimpuls zugunsten der Fachressorts, mit dem differenzierte Strukturen innerhalb der Bürokratie entstehen, verschafft den Fachressorts Informationsvorteile²⁵⁴. Die dezentralen Einheiten verfügen über einen ersten möglichen Verhandlungsvorteil gegenüber dem Finanzministerium. Der potentielle Vorteil der Fachbereiche als „Informationsmonoplisten“²⁵⁵ hat strukturelle Gründe.

c) *Der reale Kontrapunkt: Gleichrangigkeit*

aa) Der Prozeßcharakter

Weitere denkbare Vorteile der Fachressorts in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzministerium ergeben sich aus dem Charakter des Haushaltsprozesses. Dessen Ablauf soll am Beispiel des deutschen Bundesrechtes illustriert werden. Den Ausgangspunkt des gesamten Haushaltsprozesses bildet das Haushaltsrundsreiben des Finanzministers²⁵⁶. In ihm werden einerseits allgemein politische Richtlinien bekanntgemacht. Daneben gibt das Haushaltsrundsreiben den Fachressorts vor allem Hinweise zur Technik der von ihnen ausgelösten Mittelanforderungen. Eine grobe Planung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen im allgemeinen und des erwarteten Steueraufkommens im besonderen werden als Grundlagen für die Anmeldungen mitgeliefert. Obwohl dem Rundschreiben des Finanzministeriums zur Haushaltsaufstellung juristische Verbindlichkeit zukommt, bleibt dessen Grad an ökonomischer Steuerungskraft im Hinblick auf das Volumen ressortseitiger Mittelforderungen regelmäßig sehr gering. In der Literatur zum Budgetprozeß wird dem Haushaltsrundsreiben folgerichtig nur eine zu vernachlässigende Steuerungskraft zuerkannt²⁵⁷.

Die einzelnen Fachressorts reichen daraufhin die Voranschläge für ihren Mittelbedarf beim Finanzministerium ein²⁵⁸. Die Kompetenz der Ressorts für Voranschläge ergibt sich aus § 27 BHO. Innerhalb des jeweiligen Ressorts ist dafür ein Haushaltsbeauftragter zuständig (§ 9, Absatz 2 BHO). Die Ressortanmeldungen folgen organisatorisch dem Ministerialplan, wie er in § 13, Absatz 2 BHO gere-

²⁵⁴ Informationsnachteile für das Finanzministerium identifiziert etwa *Wildavsky* (1992), S. 99. *Schwarzner* (1991), S. 34, spricht von einem „Informationsgefälle aus organisatorischem Aufbau resultierend“.

²⁵⁵ *Schwarzner* (1991), S. 67.

²⁵⁶ Gemäß § 5 BHO. Vgl. nachfolgend *Schmölders* (1970), S. 80ff.; *Heun* (1989), S. 291ff.; *Kisker* (1990), S. 248ff. Die Zuständigkeitsregel des § 5 BHO ist eine ‚besondere Vorschrift‘ im Sinne von Artikel 86 GG und betrifft Verwaltungsrichtlinien, insbesondere die ‚haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes‘ (HRB).

²⁵⁷ Vgl. *Korff* (1975), S. 107; *Schwarzner* (1991), S. 68; *Holtkamp* (2000a), S. 75.

²⁵⁸ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 39.

gelt ist. Wenn dem Haushaltsrundscheiben keinerlei Steuerungscharakter zukommt, bilden die Mittelforderungen der Fachressorts den maßgeblichen Ausgangspunkt für den Haushaltsprozeß. Das Finanzministerium hat die Anmeldungen als zentrale Stelle aufzunehmen, zu prüfen, zu sammeln, die Vorschläge zu koordinieren und insbesondere zwischen Etatbalance und ressortegoistischem Ausgabendruck zu vermitteln²⁵⁹. Es handelt insoweit ressortübergreifend und übernimmt mit der Betrachtung von Ausgaben- und Einnahmenseite eine holistische Sicht. Das Finanzressort ist gehalten, das Volumen der Bedarfsanmeldungen mit dem geschätzten Einnahmenvolumen abzugleichen. Die rechtliche Verpflichtung des Finanzressorts für den Haushaltsausgleich ist nicht explizit fixiert. Nach Artikel 110 GG wird jedoch von einem Haushaltsplan Vollzugsfähigkeit gefordert²⁶⁰. Obwohl die verfassungsmäßige Ausgleichsforderung für alle am Haushaltsprozeß beteiligten Organe Verbindlichkeit besitzt, obliegt es gerade dem gemäß § 28, Absatz 1 BHO mit der Aufstellung des Haushaltsplanes beauftragten Finanzministerium, in dieser Phase „dem Ausgleichsgebot Geltung zu verschaffen“²⁶¹.

Nachdem sämtliche Mittelanmeldungen beim Finanzministerium eingegangen sind, beginnen Verhandlungsrunden auf verschiedenen Gesprächsebenen²⁶². Die Ebenen unterscheiden sich nach dem Grad der Hierarchie und nach dem Inhalt der Verhandlungsgegenstände. Beginnend auf unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie werden nur solche Inhalte auf die nächste höhere Stufe weitergereicht, über die keine Einigkeit erzielt werden konnte. Es handelt sich um einen filternden Abstimmungsprozeß abgestufter Verhandlungen zwischen über- und untergeordneten Ebenen. Das Kabinettsbildet den Verhandlungsort der höchsten Hierarchiestufe, auf dem das Resultat der bisherigen Verhandlungen als Kabinettsvorlage eingebracht wird. Der Raum möglicher Streitpunkte ist auf dieser Ebene eng begrenzt²⁶³. Rechtliche Prozeßregelungen für die abgestuften Verhandlungsrunden sind nicht vorhanden. Jedoch übersteigen die Mittelforderungen der Ressorts regelmäßig das zur Verfügung stehende Einnahmenvolumen²⁶⁴. Eine Dämpfung der auf Ausgabeexpansion zielenden Fachressorts kann daher allein durch die Vetorechte des Finanzministers erreicht werden. Das Ergebnis

²⁵⁹ Siehe *Schmölders* (1970), S. 117; im einzelnen *Rosenfeld* (1974), S. 45f.

²⁶⁰ Siehe *Piduch*, RN 50 zu Artikel 110 GG. Nach *Rosenfeld* (1974), S. 56, muß daher der Haushalt bei Aufstellung, Beschluß und Vollzug nicht nur „rein rechnerisch“, sondern „tatsächlich“ ausgeglichen sein. Ebenso *Maunz/Dürig/Herzog*, RN 47ff. zu Artikel 110 GG.

²⁶¹ *Piduch*, RN 54 zu Artikel 110 GG. Die Verpflichtung des Finanzministers zum Haushaltsausgleich betont auch *Rosenfeld* (1974), S. 60f.

²⁶² Siehe *Piduch*, RN 1 zu § 28 BHO.

²⁶³ Die Begrenzung bezieht sich auf Streitpunkte von „grundsätzlicher“ oder „erheblicher finanzieller Bedeutung“. Siehe schon *Neumark* (1929), S. 67f.; *Piduch*, RN 2 zu § 28 BHO, und den dortigen Verweis auf § 26, Absatz 1 GOBReg.

²⁶⁴ So die einhellige Feststellung in der Literatur. Zahlenbelege führt *Zunker* (1972), S. 148, an. Für die laufenden Mittelanforderungen siehe *Piduch*, RN 1 zu § 28 BHO; *Schuppert* (1984), S. 241; *Kitterer/Senf* (1980), S. 548; *Rosenfeld* (1974), S. 45. Das gilt auch für die Anmeldungen zur Finanzplanung, wie *Piduch*, RN 4 zu § 27 BHO, bemerkt.

der Verhandlungsrunden innerhalb der Bürokratie ist der Regierungsentwurf zum Haushaltsplan nach § 29 BHO, der dem Parlament zur Beratung und Beschlußfassung zugeleitet wird²⁶⁵. Über den Regierungsentwurf urteilt *Heun*, er sei die „...Summierung dezentral getroffener, fragmentierter Entscheidungen der staatlichen Bürokratie. [...] Die dezentral erhobenen Budgetforderungen werden stufenweise korrigiert, nicht zentral dirigiert“²⁶⁶.

Die Aufstellung des Haushaltsplanes erfolgt „von unten nach oben“²⁶⁷, und zwar in der Verwaltung als Ganzer als auch innerhalb jedes einzelnen Ressorts. In einem solchen Haushaltsprozeß stellen die Fachressorts den Ausgangspunkt der Budgeterstellung dar. Sie verfügen in dieser Prozeßabfolge über die Möglichkeit, ihre Informationsvorteile auszuspielen. Sie werden Informationen nur selektiv weitergeben, unter Umständen zur ‚Überproduktion‘ von Informationen neigen, und mangels überprüfbarer, objektiver Vergleichsmaßstäbe die Kriterien ihrer Mittelanforderungen manipulieren können. Dabei unterliegen die Fachressorts praktisch kaum Einschränkungen. Das finanzministerielle Haushaltsrundschriften bleibt regelmäßig ohne verbindliche Fixierungen inhaltlicher Art und ohne ökonomisch nachdrückliche Begrenzungen für das Anmeldeverhalten der Ressorts. Zudem sind die Aufforderungen des Haushaltsrundschriftens zur Ausgabezurückhaltung selten durch Kabinettsbeschluß abgesichert. Ein solcher Beschluß der Exekutivspitze könnte den dezentralen Verwaltungseinheiten glaubwürdig Mittelbegrenzungen signalisieren und auf diese Weise die Verhandlungsposition des Finanzministeriums stärken. Für die Fachressorts bestehen erhebliche Vorteile, die aus den prozessualen Merkmalen der Budgetverhandlungen resultieren.

bb) Der Interaktionscharakter

Delegationsauftrag und Etablierungsziel für die Fachressorts sind klientelbezogene Staatsausgaben. Der Intention des legislativen Delegationsimpulses folgend gehen von ihnen in der Interaktion anhaltende Impulse zur Ausgabenexpansion aus²⁶⁸. Diese Vermutung liegt auch der juristischen Literatur implizit zugrunde, wenn sie die besonderen Vetorechte zugunsten des Finanzministeriums funktional begründet und ihm bei der Ausübung seiner Rechte eine nur abwehrende und negativistische Rolle zudenkt. Für das Recht, Ressortausgaben tätigen zu dürfen, ist jeder Fachbereich jedoch gezwungen, in den Budgetver-

²⁶⁵ Vgl. dazu *Schmölders* (1970), S. 86ff.

²⁶⁶ *Heun* (1989), S. 296.

²⁶⁷ *Schmölders* (1970), S. 85. Ähnlich *Senf* (1977), S. 382 und *Shuppert* (1984), S. 240f. Vgl. auch *Piduch*, RN 3 zu § 9 BHO und RN 1 zu § 27, Absatz 1 BHO.

²⁶⁸ Zum Interaktionscharakter und zu dessen begrifflicher Beschreibung siehe *Wildavsky* (1992), S. 76ff.

handlungen mit dem Finanzressort Mittelbewilligungen zu erlangen und dafür Ressourcen aufzuwenden²⁶⁹.

Bei seinen Mittelforderungen bestehen für das individuelle Ressort vielfältige Sicherheiten²⁷⁰. Den Ausgangspunkt der Verhandlungen bildet das Bewilligungsvolumen jedes Ressorts, das in der Vorperiode erreicht werden konnte (*base*)²⁷¹. Dieser Teil der Bedarfsanforderungen wird von allen Beteiligten als den laufenden Budgetverhandlungen entzogen und ‚unberührbar‘ betrachtet²⁷². Eine solche Verhandlungsgrundlage ist für die Fachbereiche in jedem Fall, für das Finanzressort jedoch nur beschränkt vorteilhaft. Mit der Sicherheit früherer Budgetbewilligungen gelingt dem Fachressort eine Stabilisierung der eigenen Mittelertwartungen und eine Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition gegenüber dem Finanzressort. Gleichzeitig erhöht sich die Sicherheit für die vom Fachressort betreute Zielklientel bezüglich des ressortindividuellen Mittelumfangs. Diese Vermutungen gelten unabhängig von der jeweiligen Einnahmesituation.

Die relative Sicherheit bereits früher bewilligter Mittelvolumina resultiert aus der mit ihren Änderungen verbundenen Kostenhöhe. Soweit das Finanzministerium Mitteländerungen anstrebt, entstehen ihm einmal hohe Informationskosten, die sich in Zeit- und Personalbedarf ausdrücken. Die Ausklammerung der *base* aus den aktuellen Haushaltsverhandlungen ist insoweit eine simplifizierende Technik, als sich mit ihr die Komplexität des Interaktionsgegenstandes reduzieren läßt²⁷³. Daneben sind bei Änderungen bereits früher bewilligter Budgetmittel hohe Verhandlungskosten zu erwarten. Zunächst gilt es, in formellen Verfahren den für die Budgetänderungen erforderlichen Konsens zu erwirken. Kosten resultieren aus dem Zeitbedarf und aus den Bindungen von Personal in den Verhandlungsrunden. Schließlich sind in den Verhandlungen Widerstände und Konflikte der mittelverteidigenden Ressorts zu überwinden. Die Ausklammerung bereits erfolgter Mittelbewilligungen mindert aus Sicht des Finanzressorts die Intensität der Verhandlungskonflikte. Stellt auch das Finanzressort ein Kosten-Nutzen-Kalkül für die Budgetverhandlungen an, dürfte es vor der Belastung hoher Informations- und Verhandlungskosten zurückscheuen, soweit der Aufgabe des Haushaltsausgleiches entsprochen werden kann. Die Vermutung der traditionellen Verwaltungswissenschaft, wonach die *base* in den Budgetverhandlungen als weitgehend unberührbar gilt, dürfte für das Finanzressort damit nur insoweit zutreffend sein, als genügend Einnahmen zur Bedienung der Mittelforderungen der Fachbereiche erwartet werden können.

²⁶⁹ Siehe *Schick* (1971), S. 173.

²⁷⁰ Vgl. *Teuscher* (1976), S. 68ff.; *Mädig* (1983a), S. 397.

²⁷¹ Zum Konzept *base* und *fair share* vgl. maßgeblich *Wildavsky* (1986), S. 11; *ders.* (1992), S. 87f.

²⁷² Siehe *Wildavsky* (1992), S. 125.

²⁷³ Mit dieser Begründung als „Kalkulationshilfsmittel“ ausdrücklich *Wildavsky* (1992), S. 77f.

Auch die Initiativen zur Sicherung und Erweiterung der ressorteigenen *base* gehen von den Fachbereichen aus. Unter institutionellen Aspekten lassen sich Ausgabenanstöße und –entscheidungen deshalb als fragmentiert charakterisieren²⁷⁴. Das Ziel der einzelnen Ressorts in den Verhandlungen ist die Erhaltung ihres relativen Ausgabenanteiles an den Gesamtausgaben und deren Zuwächse (*fair share*)²⁷⁵. Bei ihren Bedarfsanforderungen betrachten die Fachbereiche nur den eigenen, relativ geringen Ausgabenanteil am Gesamtbudget. Ihr primärer Delegationsimpuls seitens der Legislative betrifft nicht die Verantwortung für einen ausgeglichenen Gesamtetat. Die Fachressorts sind daher nicht gehalten, Rücksicht auf die von ihnen ausgelösten Auswirkungen im Gesamthaushalt oder auf dessen Finanzierung zu nehmen²⁷⁶. Das zur gemeinsamen Verfügung stehende Einnahmevermögen wird aus der individuellen Sicht der Fachbereiche als nicht begrenzt betrachtet. Die Entscheidungsfindung in den Haushaltsverhandlungen wird demnach von ressortinterner und bereichsegoistischer Sicht dominiert. Dabei wird eine Unabhängigkeit der Entscheidungen in doppelter Hinsicht voneinander unterstellt, nämlich einmal der verschiedenen Ressortentscheidungen untereinander und zum zweiten der Ausgaben- von den Finanzierungsentscheidungen.

Damit dürften Zentrifugalkräfte den Budgetprozeß dominieren, der deshalb als primär dezentral zu charakterisieren ist. In ihm werden ressortindividuelle Ansprüche vorrangig bedient. Durch die Existenz vieler verschiedener Beteiligter läßt er sich zudem als plural kennzeichnen. Eine Vielzahl unabhängig getroffener Ausgabeentscheidungen fällt institutionell atomisiert²⁷⁷. Unter zeitlichen Gesichtspunkten werden Verhandlungen und Entscheidungen nicht simultan, sondern als zeitaufwendige, serielle Sequenz getroffen²⁷⁸. Die sich ergebende Sequenz dieser Vielzahl von autonomen Entscheidungen ist durch ein hohes Maß an Interdependenz gekennzeichnet. Die fehlende Begrenzung der maßgeblichen Verhaltensparameter erlaubt den dezentralen Kräften, ihre individuelle Ausgabenexpansion zu Lasten des Haushaltsausgleiches durchzusetzen. Die Mittelexpansion wird strukturell durch Dezentralität und Fragmentierung gefördert sowie prozessual durch das Verfahren der Mittelkoordination im Budgetprozeß unterstützt.

Zur Erweiterung der ressorteigenen *base* bedienen sich die Fachbereiche spezieller Techniken, deren gemeinsames Merkmal der Versuch ist, die Änderungskosten für Ausgabepositionen gezielt zu manipulieren²⁷⁹. Mittelbewilligungen lassen sich erreichen, indem in den Budgetverhandlungen die bestehen-

²⁷⁴ Vgl. Schick (1971), S. 185; Jackson (1982), S. 152; Mäding (1983a), S. 397f.

²⁷⁵ Siehe etwa Wildavsky (1986), S. 11.

²⁷⁶ Vgl. Wildavsky (1986), S. 12.

²⁷⁷ Vgl. Kristensen (1980), S. 257.

²⁷⁸ Vgl. Jackson (1982), S. 152; Mäding (1983), S. 397.

²⁷⁹ Zu *expanding the base* siehe Wildavsky (1984), S. 111f. Die Strategie, für Mehrausgaben das Finanzministerium zu umgehen und sich direkt an parlamentarische Ausschüsse zu wenden, erwähnt schon Neumark (1929), S. 71. Verschiedene Ansätze beschreibt Zunker (1972), S. 42.

den Informationsvorteile gegenüber dem Finanzressort strategisch ausgenutzt werden. Mit dem Tätigen von Anfangsausgaben können weitere Mittelforderungen gerechtfertigt werden, um über die strategische Versenkung von Kosten zu einer Umwandlung von einmalig situativen Bewilligungen in dauerhaft fixierte Ausgaben zu gelangen²⁸⁰. Temporäre Haushaltsmittel können so in permanente umgewandelt werden. Die Rücknahme von bewilligten Ausgabemitteln kann erschwert werden, wenn die Fachressorts Bindungen der ihnen zugesprochenen Budgetmittel erreichen. Machen etwa Änderungen eines Haushaltspostens eine formell umfassendere Zustimmung nötig, erhöhen sich die Verfahrenskosten. Zur Steigerung der Konfliktkosten können die betreuten Interessengruppen aktiviert werden.

Mit den Techniken zielen die Fachbereiche auf eine Absicherung ihrer klientelspezifischen Budgetausgaben und entsprechen ihrem legislativ intendierten Delegationsauftrag. Als Instrument der gesicherten Mittelexpansion dienen Ausgabengesetze²⁸¹. In den Folgeperioden verbessert sich die Verhandlungsposition der Fachressorts, weil das Finanzministerium die Fähigkeit verliert, die abgesicherten Budgetposten im laufenden Haushaltsprozeß zu ändern. Der Raum möglicher Alternativen und Interaktionsoptionen wird durch die Mittelentscheidungen früherer Budgetperioden demnach erheblich eingeschränkt. Der verwaltungsinterne Austausch während der Vorbereitungsphase kann deshalb als historisch charakterisiert werden, weil er durch erhebliche Vorprägungen der Verhandlungsgegenstände gekennzeichnet ist²⁸². Die Ausweitung von Mittelbindungen im Haushalt dürfte zu einer sinkenden Budgetflexibilität führen. Dabei ist jedoch weniger an sachlich-inhaltliche Bindungen von Budgetmitteln zu denken, wie sie der Haushaltsgrundsatz der Spezialität vorgibt, sondern an strategische, institutionell vermittelte Bindungen von Ausgabepositionen zugunsten spezifischer Ressortausgaben.

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß für das individuell mittelfordernde Fachressort Sicherheiten in verschiedenen Dimensionen bestehen. Bei den Anmeldungen kann auf die bereits erfolgten Bewilligungen aus den Vorperioden vertraut werden. Die zugrundeliegenden Kalkulationen der Mittelanmeldungen bedürfen nur einer intern individuellen Rechtfertigung. Für das Fachressort besteht eine hohe Sicherheit über die ‚faire‘ Verteilung des gemeinsamen Einnahmenvolumens oder dessen Zuwächse und über die Kalkulation der eigenen Mittelforderungen. Eine Wahrung der relativen Budgetanteile läßt sich aus ‚fairen‘ Verteilungen ableiten. Schließlich sind die in den Vorperioden erhaltenen Mit-

²⁸⁰ Vgl. schon *Downs* (1960), S. 543, FN 4, der bei den Ämtern eine „tendency to create situations in which their services are needed“ bemerkt. Zur Versenkung von Kosten, um „the camel’s nose“ für weitere Ausgabenexpansionen benutzen zu können vgl. *Wildavsky* (1984), S. 111f.; ausführlich *ders.* (1986), S. 247ff. Deutlich und umfassend zu „creating coercive deficiencies“ *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 220ff.

²⁸¹ *Senf* (1977), S. 382, verwendet den Begriff „außerbudgetäre Gesetze“.

²⁸² Vgl. etwa *Wildavsky* (1986), S. 7: „A budget is a record of the past“.

telvolumina in vielfältiger Weise durch hohe Kosten vor negativen Veränderungen geschützt. Die Absicherungen begrenzen den Einfluß des Finanzministeriums bei den Mittelverhandlungen. Dessen Bewilligungen haben unter diesen Umständen nur noch zustimmend deklaratorischen Charakter. Insgesamt existieren in den Budgetverhandlungen erhebliche strategische Vorteile zugunsten der mittelexpansiven Fachressorts. Gleichzeitig müssen die dem Haushaltsausgleich verpflichteten Handlungen des Finanzressorts als weitgehend präeterminiert gelten.

cc) Das Gesamtergebnis: Gleichrangigkeit zwischen Finanzministerium und Fachressorts

Die dezentralen Interaktionsimpulse zur Ausgabenexpansion und zur Mittelsicherung sind für den Gesamthaushalt zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Die Aufstellung des Budgetentwurfes innerhalb der Verwaltung zwingt zu einer Koordination der vielfältigen Zentrifugalkräfte und zu einer Dämpfung der mittelexpansiven Interaktionsimpulse. Diese Koordination im Aggregat ist dem Finanzministerium übertragen. Unter prozessualen Aspekten handelt es sich dabei um einen mehrstufigen Prozeß. Zwischen ressortindividueller Expansionsicherheit und dem Ausgleichserfordernis im Aggregat besteht ein Spannungsfeld, dessen Lösung nur unter bestimmten Voraussetzungen zu erwarten sein dürfte. Die Verhandlungspraxis unreflektierter Mittelfortschreibungen ist ein Instrument der Kostenminimierung aller Beteiligten und läßt sich durch Anknüpfung an das Mittelvolumen der Vorperiode erreichen²⁸³. Die Budgetverhandlungen werden durch Kompromisse dominiert, die zugunsten von Ausgabensteigerungen fallen. Konsens läßt sich eher erzielen, solange allein über Marginalwachstum und signifikante Veränderungen zu verhandeln ist. Deren entscheidende Voraussetzung ist jedoch das Vorliegen oder wenigstens die Erwartung anhaltender Einnahmesteigerungen²⁸⁴. Das Ergebnis solcher repetitiven Interaktionsroutinen ist eine anhaltende, inkrementalistische Budgetexpansion. Resultat aller Verhandlungen ist der Haushaltsplan als Zentraldokument, für den der Haushaltsausgleich vom Finanzressort sicherzustellen ist. Um die Expansionsimpulse der dezentralen Einheiten zu dämpfen, sieht sich es sich verschiedenen Verhandlungsnachteilen gegenüber. Kurzfristige Änderungen der durch Restriktionen gebundenen Budgetposten könnten an den einhergehenden Kosten scheitern. Die koordinierenden Budgetverhandlungen dienen demnach eher einer strukturierten Problemabfolge als einer budgetausgleichenden Lösung.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen dürfte sich die idealtypisch intendierte Subordination zwischen Finanz- und Fachressort (Prinzipal-Agent-

²⁸³ Senf (1977), S. 382, spricht vom „adding machine approach“.

²⁸⁴ Für ausführliche Beschreibungen siehe Stewart (1980); ähnlich auch Gitschier (1997), S. 161.

Verhältnis) realiter eher als ein Verhältnis zwischen gleichrangigen Beteiligten (Bilaterales Monopol) charakterisieren lassen. Auch juristisch ist im horizontalen Verhältnis trotz existierender Vetorechte zugunsten des Finanzministeriums von einem rechtlichen Gleichrang auszugehen²⁸⁵. Zwischen dem Finanzressort und den Fachressorts könnte es zu Verhandlungslösungen (*bargaining*) kommen²⁸⁶. Dabei ist das Finanzressort zwar formal in einer starken Position, faktisch jedoch ohne eigene Klientel. Es sieht sich strukturell, prozessual und strategisch mit erheblichen Nachteilen belastet. Spiegelbildlich verfügen die Fachressorts im Verhältnis zum Finanzministerium über strukturelle, prozessuale und strategische Verhandlungsvorteile. Ihr struktureller Vorteil resultiert aus dem Aufbau von Informationsvorteilen durch Spezialisierung, die mit ihrem Delegationsauftrag gelingt. Die Fachressorts besitzen jene Programmkenntnis über die politisch relevanten Informationen im Hinblick auf Wählerstimmen und Nutzen für die Interessenverbände. Daneben bestehen zweitens prozessuale Vorteile. Der Budgetprozeß erfolgt hierarchisch aufsteigend und macht die Fachressorts als dezentrale Kräfte zum Ausgangspunkt der Mittelexpansion. Neben der Möglichkeit zu Informationsvorteilen besteht für die Fachressorts somit die Gelegenheit, bestehende Informationsvorteile tatsächlich auch ausspielen zu können. Schließlich existieren strategische Vorteile zugunsten der Fachressorts aufgrund verschiedenster Sicherheiten bei den Mittelverhandlungen. Unter diesen institutionellen Bedingungen dominieren die dezentralen Expansionsimpulse zugunsten ressortindividueller Mittelvolumina. Insoweit scheint der Haushaltsprozeß tatsächlich ein „Kampf aller gegen den Haushaltsausgleich“²⁸⁷ zu sein. Das Finanzministerium ist dabei auf eine defensive Verhandlungsposition beschränkt, soweit seine budgetausgleichende Aufgabe nicht gefährdet ist²⁸⁸.

3. Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität

a) Die Nutzenfunktion der Fachressorts

Die relevanten Akteure der verwaltungsinternen Vorbereitungsphase zum Haushalt sind das Finanzministerium und die Fachressorts. Im Hinblick auf die Delegation parlamentarischer Aufgaben für diese beiden Akteure läßt sich eine Impulsdivergenz vermuten. Beim Finanzressort dominiert das Ziel einer kostenminimierenden Verlagerung von Verantwortung (*blame shifting*). Bei der legislativen Aufgabenübertragung zugunsten der Fachressorts steht dagegen die Sicherung von konzentrierten und dauerhaften Distributionsvorteilen für Interessengruppen im Vordergrund (*credit claiming*).

Mit steigender Budgetgröße verbindet sich generell ein positiver Nutzen für die Bürokratie. Das *Niskanen*-Modell untersucht eine Verhandlungslösung im Sinne

²⁸⁵ So die schon frühe Erkenntnis von *Neumark* (1952), S. 563; ebenso *Senf* (1977), S. 382.

²⁸⁶ Vgl. *Mueller* (1989), S. 258, zu einer solchen Variation des Modells von *Niskanen*.

²⁸⁷ *Bals* (1994), S. 238.

²⁸⁸ Siehe *Lange* (1987), S. 64f.

eines Bilateralen Monopols zwischen politischen Vertretern (*sponsor*) und einer Behörde (*bureau*)²⁸⁹. Es wird unterstellt, daß die mittelfordernden Ressorts über eine vollständige Agenda- und Informationskontrolle verfügen. Gleichzeitig verhält sich die mittelbewilligende Instanz vollkommen passiv. Die Ressorts dominieren die Mittelverhandlungen mit den politischen Vertretern²⁹⁰. Zwei Ergebnisfälle sind zu unterscheiden²⁹¹. Im nachfragebeschränkten Fall liegt ein technisch und allokativ ineffizientes Angebot der Bürokratie vor. Von technischer Ineffizienz ist auszugehen, weil das Angebot nicht zu produktionsminimalen Kosten bereitgestellt wird. Allokative Ineffizienz resultiert aus dem Befund, daß mit der bereitgestellten Gütermenge nicht den Präferenzen der Politiker entsprochen wird. Der zweite Ergebnisfall wird als budgetbeschränkte Lösung bezeichnet und ist durch ein allokativ ineffizientes, aber produktionstechnisch effizientes Angebot öffentlicher Leistungen charakterisiert. Von dieser Lösung vermutet die Literatur, daß sie die Realität dominiert²⁹². Damit wäre regelmäßig allokativ Ineffizienz bei technischer Effizienz zu erwarten. Das Ziel der Budgetmaximierung ginge mit einem Verzicht der Bürokratie auf privat vereinbarte Renten an den Haushaltsmitteln einher. Bei einer kostenoptimalen Produktion würde die Verwaltung aus eigenem Antrieb kollektiv rational handeln, da dieser Kostenminimalismus allen Politikern und im Ergebnis sämtlichen Wählern zugute käme. Im Modell wird aber gleichzeitig deutlich, daß die Bürokratie mit einer allokativ ineffizienten Bereitstellung die kollektiven Präferenzen vernachlässigt. Diese in sich problematische Verhaltensargumentation kann durch eine differenzierte Zielfunktion der Bürokratie gelöst werden²⁹³. Neben einem absoluten Budgetumfang, der *Niskanens* Annahmen über die Budgetgröße entspricht, kann ein diskretionäres Budget unterstellt werden, das sich aus einer Differenz zwischen Minimalkosten und Budgetumfang ergibt. Mit dem diskretionären Budget wird die Verwendung der Haushaltsmittel durch die Bürokratie problematisiert.

Eine Maximierung des absoluten Budgets stellt nur einen speziellen (Extrem-) Fall dar, nämlich bei einer Wertschätzung der Bürokratie allein für Outputmenge und einem diskretionären Budget ohne eigenen Nutzen²⁹⁴. Den anderen Extremfall stellt die isolierte Maximierung des diskretionären Budgets dar. Weil sich bei der korrespondierenden Optimalmenge Grenzkosten und Grenznutzen entsprechen, wird das Effizienzoptimum erreicht. Bei diesem Budget wird die kollektiv nachgefragte Optimalmenge öffentlicher Leistungen²⁹⁵. Der dabei verbleibende Überschuß verbleibt der Bürokratie als Rente²⁹⁶. Da sich die Büro-

²⁸⁹ Siehe *Niskanen* (1971); *ders.* (1973).

²⁹⁰ Siehe *Moe* (1997), S. 459.

²⁹¹ Vgl. zu beiden Fällen *Roppel* (1979), S. 117ff.

²⁹² Siehe *Roppel* (1979), S. 114.

²⁹³ Vgl. grundlegende *Migué/Bélanger* (1974).

²⁹⁴ Siehe *Kraan* (1996), S. 85; *Wintrobe* (1997), S. 436. Graphische Darstellung bei *Roppel* (1979), S. 152.

²⁹⁵ Vgl. *Carroll* (1993), S. 2.

²⁹⁶ Siehe *Wintrobe* (1997), S. 437.

kratie die Haushaltsmittel aber nicht direkt aneignen kann, wird der Budgetüberschuß zur eigenen Verwendung einbehalten. Die nur verwaltungsinterne Kenntnis von Kostenfunktion und Budgetüberschuß macht es für die Bürokratie unerlässlich, die tatsächlichen Minimalkosten vor der mittelbewilligenden Institution verstecken zu können. Das setzt eine ungleiche Informationsverteilung voraus. Für die Bürokratie besteht ein Zielkonflikt zwischen der Maximierung des diskretionären oder des absoluten Budgets. Bei seinem Volumen an Mittelforderungen wird das anmeldende Fachressort zwischen diskretionärem und absolutem Budget abwägen. Soweit ein Budgetüberschuß nützlich ist, geht die angestrebte Menge mit einem geringeren Mittelumfang einher, als er sich bei isolierter Maximierung des absoluten Budgets ergeben hätte.

Drei Dinge sind für den weiteren Gang der Untersuchungen festzuhalten. Erstens verbindet sich mit veränderten Zielvariablen in der Nutzenfunktion ein verändertes Anmeldeverhalten der Fachressorts. Eine isolierte Mengenmaximierung wird nicht unbedingt angestrebt. Den mittelfordernden Fachbereichen eröffnen sich zusätzliche Verhandlungsoptionen. Zweitens ist mit der Einbeziehung diskretionärer Renten zugunsten der Bürokratie verstärkt mit technischer Ineffizienz zu rechnen, die beim Maximaloutput im *Niskanen*-Modell ausblieb. Der Aufbau von unproduktiven Ressourcen (*waste*)²⁹⁷ scheint aus Sicht der Fachressorts durchaus sinnvoll, da im Fortgang der Budgetverhandlungen Mittelkürzungen erwartet werden müssen. Die antizipierten Mittelkürzungen lassen sich damit auffangen. Bürokratische Ineffizienz äußert sich folglich weniger in einem überhöhten Mengenangebot als vielmehr in einem überhöhten Kostenumfang²⁹⁸. In einer wachsenden Wirtschaft mit steigendem Einkommen wird der Anteil unproduktiver Ressourcen in den Budgets der Fachressorts zudem weiter steigen²⁹⁹. In den Budgetverhandlungen dürften daher durchaus Optionen zu Mittelkürzungen bestehen. Sie könnten vom anmeldenden Fachressort akzeptiert werden, wenn trotzdem ein diskretionäres Budget zugunsten der bürokratischen Einheit verbleibt. Drittens ist für die Mittelforderungen eines Ressorts jener Mengenbereich relevant, mit dem das diskretionäre oder das absolute Budgetvolumen maximiert werden kann.

b) Die Nutzenfunktion des Finanzministeriums

Wie für alle anderen Ressorts ist zunächst auch für das Finanzministerium davon auszugehen, daß eine zunehmende Menge an Ausgaben einen gesteigerten Nutzen nach sich zieht. Das Ausgabenvolumen wird als Umfang des Gesamtbudgets zu verstehen sein, den das Finanzressort koordinieren und verwalten kann. Nicht zuletzt daran bemißt sich seine Personalausstattung. Daneben ist

²⁹⁷ Vgl. zur Definition *Wildavsky* (1986), S. 135; *Moe* (1997), S. 459; auch *Wyckoff* (1990a). Bei *Cyert/March* (1963) heißt dies „organizational slack“; *Migué/Belanger* (1974) verwenden den Begriff „discretionary profit“; *Orzechowski* (1977) nennt das „fiscal residuum“.

²⁹⁸ Siehe *Wintrobe* (1997), S. 437.

²⁹⁹ Siehe *Wyckoff* (1990b).

dem Finanzministerium die Verantwortung für das Erreichen des Haushaltsausgleiches als zentrale Aufgabe zugewiesen. Abweichungen von dieser Zielvorgabe sind dem Renommee und dem Prestige des Finanzressorts abträglich, denn damit verbinden sich Steuerungsverluste und Gefahren für zukünftige Budgetverhandlungen. Ein zusätzlicher Faktor in der Nutzenfunktion des Finanzministeriums ist daher, daß der Finanzierungsrahmen für den Gesamthaushalt eingehalten wird³⁰⁰. Mit zunehmendem Abweichungsbetrag sinkt der Nutzen für das Finanzressort. Die Differenz zwischen Ausgabe- und Einnahmenvolumen ist folglich zu minimieren. Die Nutzenfunktion des Finanzministeriums (U_{FM}) hat folgende Form (Gleichung 2.1).

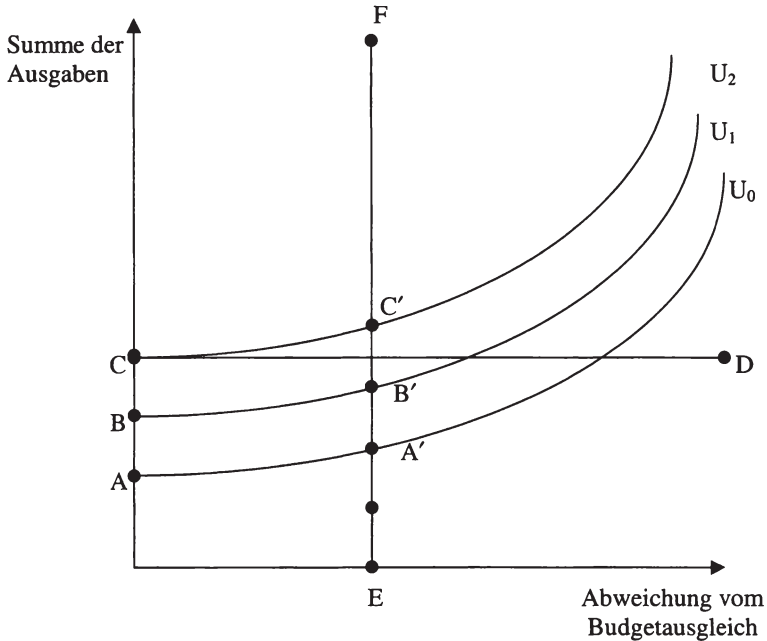
$$(2.1) \quad U_{FM} = \{ G; [G - EV] \},$$

(+) (-)

In der Gleichung 2.1 steht G für das gesamte Ausgabevolumen, das sich aus der Summierung aller Einzeletats ergibt. Mit EV ist das Einnahmenvolumen bezeichnet. Der aggregierte Ausgabeumfang beeinflußt den Nutzen des Finanzressorts positiv. Differenzen zwischen Einnahme- und Ausgabevolumen sind dem Nutzen des Finanzressorts hingegen abträglich. Das Finanzressort maximiert seinen Nutzen durch Ausgabesteigerungen unter der Nebenbedingung eines ausgeglichenen Haushaltes. Die unterstellten Nutzenzusammenhänge für das Finanzressort können graphisch wie folgt dargestellt werden.

³⁰⁰ Vgl. ähnlich auch *Schwarzner* (1991), S. 37f.; *Gitschier* (1997), S. 109.

Abbildung 2.7: Die Nutzenfunktion des Finanzressorts.



Quelle: eigene Darstellung.

In der Abbildung 2.7 sind die Nutzenargumente für das Finanzressort abgetragen. Mit U_i ($i=0,1,2$) sind die Isonutzenkurven bezeichnet. Es ist zu sehen, daß bei einer Abweichung vom Haushaltsausgleich der damit verbundene Nutzerverlust durch ein steigendes Haushaltsvolumen ausgeglichen werden muß, wenn das Nutzenniveau insgesamt gleich bleiben soll. Erhebliche Abweichungen vom Haushaltsausgleich erfordern stark steigende Budgetvolumina. Ist der Haushaltsausgleich erreicht, stellt sich eine Budgetexpansion auch für das Finanzministerium als nützlich dar. Diese Vermutung drückt sich zum Beispiel in einer Bewegung auf der Ordinate von Punkt A über B nach Punkt C aus. Um eine Budgetausdehnung finanzieren zu können, müssen weitere Einnahmesteigerungen vorgenommen werden. Aus der Darstellung kann auch abgelesen werden, unter welchen Bedingungen Kürzungsversuche durch das Finanzministerium bei den Bedarfsanmeldungen der Fachressorts grundsätzlich zu erwarten sind. Nur soweit die Gesamtausgaben das verfügbare Einnahmenvolumen übersteigen und

sich die Budgeteinnahmen nicht weiter steigern lassen, werden die Einnahmen zur relevanten Restriktion für das Ziel des Haushaltsausgleiches. Nur unter dieser Bedingung wird das Finanzressort versuchen, die Mittelforderungen der Fachressorts zu kürzen. Eine solche Konstellation wird durch eine Parallele zur Abszisse veranschaulicht (Gerade CD). Nur in diesem Fall strebt das Finanzressort den Haushaltsausgleich als Eckpunktlösung im Punkt C an, weil hier das höchste erreichbare Nutzenniveau (U_2) erreicht wird. Toleriert das Finanzressort dagegen ein Defizit, das einer Parallele zur Ordinate (Gerade EF) entspricht, so findet eine Budgetexpansion durch fortgesetzte Einnahmesteigerungen statt (Bewegung auf EF von Punkt A' nach C'). Daraus lassen sich zwei Erkenntnisse ableiten. Erstens rühren mögliche Impulse für Ausgabekürzungen nur von der Einnahmeseite her³⁰¹. Ausgabekürzungen setzen mithin rückläufige Einnahmen voraus³⁰². Zweitens nehmen Ausgabekürzungen nur über die Nutzenfunktion des Finanzressorts Einfluß auf die Budgetverhandlungen. Allein vom Finanzministerium sind demnach Bemühungen zu Kürzungen des Budgetvolumens zu erwarten. Inwieweit sich die vom Finanzressort ausgehenden Kürzungsimpulse auch in tatsächliche Kürzungsergebnisse umsetzen, hängt entscheidend von der Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts in den Budgetverhandlungen ab.

c) *Das Spannungsverhältnis zwischen Finanzministerium und Fachressorts*

Einer Vielzahl ressortindividueller Ausgabewünsche steht das Finanzministerium als einzelne Koordinationsinstanz und eine die Fachbereiche übergreifende Querschnittseinrichtung gegenüber³⁰³. Nur das Finanzressort sieht sich mit der umfassenden Finanzierungsrestriktion des Gesamthaushaltes konfrontiert und ist der Erhaltung der aggregierten Einnahmen verpflichtet. Die Aufgabe des Finanzressorts wird in einer „generellen Finanzierung“³⁰⁴ des Haushaltes gesehen. Das Finanzressort ist daher auf Sparsamkeit ausgerichtet. Sein Dienst für den Haushaltsausgleich nötigt ihm eine Ausgaben und Einnahmen umfassende Sichtweise auf. Es kann daher vermutet werden, daß das Finanzministerium einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet ist³⁰⁵. Zu diesem Zweck verfügt es über Vetorechte, bevorzugt Kontrollen und machtdemonstrative Kürzungen. Insbesondere sind neue Ausgabenprogramme der Fachbereiche abzuwehren, um diese nicht Teil der ressortindividuellen *base* und damit faktisch unangreifbar

³⁰¹ Vgl. ähnlich schon *Schwarzner* (1991), S. 40ff.

³⁰² Exakt diese Vermutung war Antrieb für die Bemühungen des Budgetdirektors unter Präsident *Reagan*, *David Stockman*, in den Verhandlungen zum Bundesbudget der USA zwischen 1981 und 1985.

³⁰³ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 37f.

³⁰⁴ *Mädling* (1987), S. 34.

³⁰⁵ Vgl. *Stein/Talvi/Grisanti* (1999), S. 118; *Hallerberg/von Hagen* (1999), S. 215.

werden zu lassen. *Schick* bezeichnet die den Status Quo erhaltende Aufgabe des Finanzressort denn auch als „negativistic role“³⁰⁶.

Mit der Etablierung von Fachressorts und dem Finanzministerium verfolgt die Legislative unterschiedliche Zielvorgaben. Die unterschiedlichen Delegationsimpulse zugunsten der bürokratischen Einheiten führen zu einer organisatorischen Differenzierung zwischen verschiedenen Ressorts³⁰⁷. Die einhergehende Arbeitsteilung determiniert im kollektiven Bereich verschiedene Rollen für die mit legislativen Aufgaben betrauten Bürokratien³⁰⁸. Mit der Aufgabenübertragung zugunsten der Bürokratie verfolgt die Legislative diametrale Ziele, nämlich einerseits die Bedienung spezieller Interessen durch die Fachressorts, die der Mittelexpansion verpflichtet sind, und andererseits die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch das Finanzressort³⁰⁹. Aus den gegensätzlichen Delegationsimpulsen aus der Legislative resultiert innerhalb der Verwaltung eine spiegelbildliche Strukturpolarität zwischen Finanzministerium und Fachressorts³¹⁰. Offenbar besteht ein antagonistisches Verhältnis zwischen den mittelexpansiven, dezentralen Fachressorts und dem zentralen, auf Haushaltsausgleich bedachten Finanzministerium³¹¹. Es kommt es zu einem Wechselspiel zwischen Expansionsimpulsen durch die Fachressorts und Abwehrversuchen durch das Finanzressort³¹².

Zur Illustration der Bipolarität zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen verwendet die politik- und organisationswissenschaftliche Literatur Begriffspaare³¹³. Das Finanzressort wird als *guardian, cutter* oder *central budgeter* und in dieser Arbeit als "Wächter" bezeichnet. Die Fachressorts werden demgegenüber mit den Begriffen *advocates, spenders* oder *program officials* beschrie-

³⁰⁶ Vgl. *Schick* (1971), S. 175; ebenso *Zunker* (1972), S. 153.

³⁰⁷ Eine ähnliche Unterscheidung zwischen *control* und *delivery agencies* nimmt *Dunleavy* (1991), S. 183ff., vor.

³⁰⁸ Eine frühe, allgemeine Rollentypologie innerhalb der Bürokratie leistet *Downs* (1967), S. 88f.; *Dunleavy* (1991), S. 150. Es handelt sich jedoch nicht um eine bipolare Strukturdifferenzierung, weil die auf Budgetausgleich bedachte Figur fehlt. Die bei *Downs* angeführten Rollen sind entweder von ausschließlich privatem Interesse (Karrieristen [*climbers*] und Bewahrer [*conservers*]) oder mit gemischten Motiven (Eiferer [*zealots*], Verfechter [*advocates*], klassische Bürokraten [*statesmen*]). Die gemischt motivierte Gruppe läßt sich nach der Spezifität der von ihnen angestrebten Ausgaben ordnen.

³⁰⁹ Vgl. etwa *Wildavsky* (1986), S. 12f.; *Waiblen* (1994), S. 127. Der dem Haushaltsausgleich verpflichtete Finanzminister ist demnach zugleich „Sparsamkeitsminister“, so *Rosenfeld* (1974), S. 61.

³¹⁰ Vgl. *Teuscher* (1976), S. 68ff.; *Mäding* (1987), S. 34, spricht von einer „Spaltung der Verwaltung“.

³¹¹ Vgl. *Wildavsky* (1986), S. 13; schon *Rosenfeld* (1974), S. 46, bemerkt mit einem Zitat von *Lorenz von Stein*: „Die einzelnen Ministerien sind die lebhaftesten Vertreter möglichst großer Ausgaben, die sie mit dem höchsten Interesse des Staates wohl zu motivieren wissen. Der Finanzminister dagegen ist der Anwalt der in den Einkommensverhältnissen begrenzten Kraft des Staates.“

³¹² Vgl. etwa *Vetter* (1986), S. 276.

³¹³ Vgl. *Schick* (1971), S. 164ff.

ben. Analysen zu den Strukturmerkmalen von Budgetprozessen im internationalen Vergleich greifen zu einer ähnlichen Begriffsunterscheidung zwischen *spending minister* und *treasury/finance minister*³¹⁴. Auch in der deutschen Literatur werden verschiedene Begriffspaare für das Verhältnis zwischen dem Finanzministerium und den Fachressorts verwendet. Das Finanzressort wird als Steuerungspolitiker, Hüter der Finanzfunktion, Generalist, Bremser oder Angreifender charakterisiert. Hingegen werden die Fachressorts als Ressortpolitiker, Herr der politischen Budgetfunktion, Spezialisten, Fordernde oder Verteidiger bezeichnet³¹⁵. Differierende Delegationsimpulse, unterschiedliche Zielvorgaben und Aufgabenbereiche sowie verschiedene Rollen lassen vermuten, daß zwischen den Beteiligten mögliche Zielkonflikte bestehen. Welcher Beteiligte seine Vorstellungen durchzusetzen vermag, dürfte vom Verhältnis der Beteiligten zueinander abhängen. Die Relation zueinander wird durch das Regelsystem des Haushaltsrechts beeinflußt. Es strukturiert den Budgetprozeß und bestimmt das Interaktionsverhalten der Ressorts.

4. Ergebnis

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß der legislative Delegationsimpuls den bürokratischen Agenten eine Zielfunktion auferlegt. Finanzministerium und Fachressorts liegen divergierende Delegationsimpulse zugrunde, aus denen sich divergierende Aufgaben ableiten. Einer Vielzahl dezentraler Kräfte mit dem Ziel der ressortindividuellen Ausgabenexpansion steht eine zentrale Institution gegenüber, die der kollektiven Finanzierungsverantwortung verpflichtet ist. Das Verhältnis zwischen Finanzministerium und Fachressorts läßt sich als eine idealtypisch intendierte Subordinationsrelation charakterisieren, bei der das Finanzressort zur Erreichung des Haushaltsausgleiches Vetoinstrumente einsetzen kann. Formal ist das Verhältnis der Ministerien zueinander jedoch durch horizontalen Gleichrang gekennzeichnet³¹⁶. Die dezentralen Instanzen verfügen zudem über erhebliche Vorteile, die sie in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzressort ausspielen können. In der Realität ist daher eher von einem Gleichrang zwischen Finanzministerium und Fachressorts auszugehen, der eine Verhandlungslösung erzwingt. Das Verhältnis zwischen dem Finanzministerium und den Fachressorts dürfte sich zwischen diesen strukturpolaren Extremen bewegen.

³¹⁴ Siehe etwa von Hagen (1992), S. 5; Alesina/Perotti (1999), S. 23.

³¹⁵ Siehe Banner (1985b), S. 186f.; ders. (1987), S. 51; ders. (1989), S. 44f.; Mäding (1987), S. 34; Schwarzner (1991), S. 33; Zunker (1972), S. 151; Rosenfeld (1974), S. 56.

³¹⁶ Diese Problematik hat schon Neumark (1952), S. 563, erkannt. Das Kabinettsprinzip des Artikel 65 Grundgesetz gestattet dem Bundesfinanzminister daher nur globale, nicht jedoch detailliert gezielte Ausgabekürzungen der Ressortbudgets, wie Rosenfeld (1974), S. 56, betont.

III. Zusammenfassende Thesen zum 2. Kapitel

1. Gleichgewichtige Mehrheitsentscheidungen sind nur unter sehr strengen Bedingungen zu erwarten. Stabilität ist daher unwahrscheinlich. Um funktionsfähig zu sein, benötigt ein legislativer Stimmenmarkt stabile Entscheidungen, stabile Koalitionen und niedrige Transaktionskosten. Exklusive Agendaprivilegien induzieren stabile Entscheidungen. Glaubwürdige Bindungen schaffen stabile Koalitionen (internes *credible commitment*). Eine Zentralisierung der Entscheidungsfindung erlaubt niedrige Transaktionskosten. Gestaltungsoptionen für einen legislativen Stimmenmarkt sind Zentralisierungen zugunsten von Personen oder von Ausschüssen.
2. Zur Induzierung von Stabilität sind exklusive Agendarechte zuzuweisen. Einige Beteiligte werden zu *agenda setters*. Agendaprivilegien bestehen bei *open rule* in Form von *gatekeeping monopoly power* oder *ex post*-Vetorechten. Es handelt sich um eher defensive Rechte. In den Verhandlungen ist eine breite Plenarmehrheit zu bedienen. Die Verhandlungsergebnisse sind daher von Universalismus gekennzeichnet. Agendaprivilegien können auch in Form einer *closed rule* bestehen. Es handelt sich um ein offensives Recht, das Drohmöglichkeiten mit einer Alternativoption (*reversion level*) eröffnet. Der *agenda setter* muß in den Verhandlungen nur minimalen Mehrheiten entgegenkommen.
3. Mittels der ihm zugewiesenen Agendaprivilegien ist der *agenda setter* der Ausgangs- und Kristallisationspunkt jeder Mehrheitsformation. Er kann günstige Verhandlungsergebnisse für sich erzielen. Die Agendaprivilegien können Ausschüssen zugeordnet werden (sachlicher Aspekt). Der Bewerbungsprozeß um die Ausschußsitze sorgt für eine Konzentration der Vertreter spezieller Interessen im relevanten Ausschuß (personaler Aspekt). Damit verfügen die Programmbefürworter über die ergebnisrelevanten Instrumente zur Durchsetzung ihrer Position.
4. Der Haushaltsausschuß und die Fachausschüsse sind die parlamentarischen *agenda setter* mit Budgetrelevanz. Der Haushaltsausschuß hat den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Die in den Fachausschüssen konzentrierten Programmbefürworter sind dagegen Budgetausgaben zugunsten der von ihnen vertretenen Interessenklientel verpflichtet. Die diametralen Zieldivergenzen konstituieren eine Strukturpolarität zwischen dem Haushaltsausschuß und den Fachausschüssen.
5. Die Aufgabe, den Haushaltsausgleich her- und sicherzustellen, ist innerhalb der Verwaltung dem Finanzressort überantwortet. Zur Bereitstellung dieses öffentlichen Gutes verfügt es über Vetorechte. Die Fachressorts sind der dauerhaften Bereitstellung klientelspezifischer Ausgaben verpflichtet. Die von

ihnen betreuten Interessengruppen sind in vielfältiger Weise in die laufende Ressortarbeit eingebunden. Die divergierenden Delegationsimpulse verpflichten Finanzministerium und Fachressorts auf antagonistische Zielfunktionen. Auch in der Bürokratie existiert eine budgetrelevante Strukturpolarität.

6. Idealtypisch liegt zwischen Finanzministerium und Fachressorts eine subordinative Beziehung vor. Im Strukturgefüge und im Haushaltsprozeß bestehen jedoch umfangreiche Vorteile zugunsten der Fachressorts. In der Realität dürfte daher eher von einem gleichrangigen Verhältnis zwischen beiden auszugehen sein.
7. In den parlamentarischen Fachausschüssen konzentrieren sich die Vertreter spezieller Interessen. Mit ihren Agendaprivilegien sind sie nicht nur in der Lage, den legislativen Verhandlungsprozeß zu ihren Gunsten zu gestalten, sondern auch die Fachressorts wirksam an die Ausschußpräferenzen zu binden. Zwischen dem Legislativausschuß, dem Fachressort und den betreuten Interessenverbänden bestehen gleichgerichtete Interessen. Die dreiseitige Interessenkongruenz wird in der angelsächsischen Literatur als „*iron triangle*“³¹⁷ oder als „*unholy trinity*“³¹⁸ und in der deutschen Literatur als „Fachbruderschaft“ oder „Fachseilschaft“³¹⁹ bezeichnet.

³¹⁷ Vgl. Weingast (1984), S. 153; Rubin (1985), S. 2; Wolman/Teitelbaum (1985), S. 300, FN 7; Mäding (1997), S. 183. Fiorina (1981b), S. 337, spricht von einer „*symbiotic relationship*“.

³¹⁸ Vgl. Cox/McCubbins (1993), S. 19.

³¹⁹ Vgl. etwa Banner (1987), S. 51; Richter (1995), S. 76.

3. Kapitel: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen

I. Das common pool-Problem bei Budgetentscheidungen

1. Die generelle Problematik

Zwei zentrale Merkmale charakterisieren ein Allmendegut¹. Erstens ist das Ausschlußprinzip nicht oder nicht vollständig erfüllt². An der kollektiv genutzten Ressource sind keine exklusiven Verfügungsrechte definiert. Jeder Beteiligte kann daher das Allmendegut nutzen, ohne die Zustimmung Dritter einholen zu müssen³. Aus individueller Sicht stellt das Allmendegut damit kein knappes Gut dar. Zweitens rivalisieren die individuellen Nutzungsentscheidungen im kollektiv knappen Aggregat. Mit der individuellen Nutzung der gemeinschaftlichen Ressource verbinden sich folglich negative Externalitäten. Im individuellen Kalkül wird die Rivalität im Aggregat jedoch nicht berücksichtigt. Unter diesen Bedingungen sind für die individuellen Nutzungsentscheidungen nicht die Grenzerträge, sondern die Durchschnittserträge relevant. Der individuell Beteiligte „...does not care for *marginal* productivity but for *average* productivity, for it is the latter that indicates where the greater total yield may be obtained“⁴. Eine Zurückhaltung jedes Einzelnen wäre ein Beitrag für die gesamte Gruppe und käme allen Beteiligten gleichermaßen zugute. Individuelle Zurückhaltung hat folglich externe Effekte und trägt die Charaktereigenschaften eines öffentlichen Gutes. Alle Beteiligten befinden sich in einer Rationalitätenfalle, die zur Überausnutzung des kollektiv genutzten Gutes führt. Man spricht von der "tragedy of the commons"⁵.

Diese Überlegungen lassen sich formalisieren⁶. Der Wert (W) einer individuellen Nutzungsentscheidung (U_j) hängt auch vom Gesamtumfang aller Nutzungsentscheidungen (U) ab. Der individuell Beteiligte beansprucht die *common pool*-Ressource in dem Maße, mit dem er seinen Nutzen maximiert. Bei unterstellten Kosten für die Nutzung der gemeinsamen Ressource ($K[U_j]$) lautet die individuelle Zielfunktion unter diesen Prämissen:

¹ Vgl. Gardner/Ostrom/Walker (1990), S. 335f.

² Vgl. grundlegend Gordon (1954); eine umfassende Diskussion bieten Ostrom/Walker/Gardner (1994); einen aktuellen Überblick geben Sethi/Somanathan (1996).

³ Vgl. Kiewiet/McCubbins (1991), S. 67; Sethi/Somanathan (1996), S. 769, FN 3, sprechen von „jointly access“.

⁴ Gordon (1954), S. 131. Betonungen im Original.

⁵ Siehe Hardin (1968); Levhari/Mirman (1980); Benhabib/Radner (1992).

⁶ Vgl. nachfolgend Gibbons (1992), S. 27f.; Chichilinsky (1994); Sethi/Somanathan (1996), S. 769ff. Für die Entwicklung von $W_{U_j}[U]$ werden die üblichen Eigenschaften unterstellt, also positive, aber abnehmende Grenzerträge.

$$(3.1) \quad \text{MAX } [U_j * W_{U_j}(U) - K(U_j)] .$$

Die notwendige Bedingung für diese Maximierung ergibt sich aus:

$$(3.2) \quad \frac{\partial [U_j * W_{U_j}(U) - K(U_j)]}{\partial (U_j)} = 0$$

Aus Gleichung 3.2 leitet sich ein Maximum für die individuelle Zielfunktion ab, für das gelten muß:

$$(3.3) \quad W_{U_j}(U) + U_j * W_{U_j}'(U) - K'(U_j) = 0$$

Das Optimum im Aggregat findet sich jedoch bei einem Anmeldevolumen, für das gelten muß:

$$(3.4) \quad W_{U_j}(U) + U * W_{U_j}'(U) - K'(U_j) = 0$$

Der einzige und maßgebliche Unterschied zwischen den Gleichungen 3.3 und 3.4 liegt in der differierenden Berücksichtigung der Nutzungsrivalität. In 3.3 findet mit U_j nur die individuelle Beanspruchung des Allmendegutes Berücksichtigung, während in Gleichung 3.4 mit U die gesamte Aggregatnutzung bei der Maximierung beachtet wird. Die externen Effekte, die von der individuellen Nutzung des Allmendegutes auf den Wert der anderen Nutzungsforderungen ausgehen, finden im individuellen Nutzungskalkül keine Beachtung. Die gesamt-kollektiven Kosten der Rivalität werden nur partiell berücksichtigt. Der individuelle Nutzer handelt so, als ob er die gesamte Kollektivressource für sich allein beanspruchen könnte⁷. Für einen Vergleich der Nutzungsvolumina läßt sich zeigen, daß die individuell beanspruchte Menge der Nutzungsforderungen aus Gleichung 3.3 notwendigerweise größer ist als der Nutzungsumfang, wie er durch Term 3.4 bezeichnet wird. Die gemeinsam beanspruchte Ressource wird übernutzt, weil individuelles und kollektives Kalkül auseinanderfallen⁸. Zentrale Ursache ist, daß dem individuellen Nutzungskalkül nur Teilkosten zugrunde gelegt werden.

Wie stark das Allmendegut beansprucht wird, hängt entscheidend von der Zahl jener Beteiligten ab, die Zugang zur kollektiven Ressource haben.

⁷ Vgl. etwa *Feld/Kirchgässner* (1999), S. 152; formal *Hallerberg/von Hagen* (1999), S. 212f.; deutlich auch *Velasco* (2000), S. 108: „...each uses the whole stock and not on n th of it as the basis for consumption...“.

⁸ Siehe *Gibbons* (1992), S. 28, FN 12; *Sethi/Somanathan* (1996), S. 771.

Im individuellen Maximierungskalkül wird das Projektvolumen ausgedehnt, bis sich Grenzkosten und Grenznutzen entsprechen. Bei einer steigenden Beteiligtezahl finden immer kleinere Fragmente der sozialen Gesamtkosten Berücksichtigung im Individualkalkül. Die externen Effekte der eigenen Nutzung verteilen sich auf einen größeren Beteiligtenkreis. Das marginale Nutzungsvolumen, bei dem die ursprüngliche Maximierungsbedingung erreicht wurde, sieht sich dann mit geringeren Grenzkosten konfrontiert und erfüllt die Gleichheit von Grenznutzen und Grenzkosten nicht mehr. Eine zunehmende Beteiligtezahl läßt durch partiellere Zielfunktionen mithin das Ausmaß an Überbeanspruchung der kollektiv genutzten Ressource steigen.

Den Einfluß, den eine steigende Beteiligtezahl auf die Nutzungsintensität des Allmendegutes nimmt, kann formal mit folgenden Symbolen dargestellt werden⁹. Mit B sind die einzelnen Beteiligten bezeichnet, von denen eine Gesamtzahl n existiert. Das Symbol U_j steht für das vom j -ten Beteiligten beanspruchte Nutzungsvolumen. Jeder Beteiligte kann hoffen, die kollektive Ressource mit einem Ertrag $F(U)$ nutzen zu können. Mit steigenden Nutzungsvolumina verbinden sich für den Beteiligten lineare Gesamtkosten (TK) und konstante Grenzkosten (GK). Gesetzt den Fall, daß nur ein einziger Beteiligter Zugang zur gemeinsamen Ressource hat und eine Maximierung des Überschusses (DB) seiner erlangten Einnahmeanteile über die Gesamtkosten (TK) anstrebt, ergibt sich folgende Funktion.

$$(3.5) \quad DB(U) = F(U) - TK(U)$$

Die übliche Maximierungsbedingung dafür lautet:

$$(3.6) \quad \frac{\partial DB(U)}{\partial U} = F'(U) - GK(U), \text{ oder} \quad F'(U) = GK(U).$$

Regelmäßig stehen aber mehrere Beteiligte im Wettbewerb um die Nutzungsanteile an der *common pool*-Ressource. Für den Nutzungswünsche anmeldenden Beteiligten stellt sich die Maximierungsaufgabe dann wie folgt dar:

$$(3.7) \quad DB(U_j) = \frac{U_j}{U} * F(U) - TK(U)$$

Bei der Maximierung seines diskretionären Budgets (DB) beachtet der individuelle Beteiligte nur seinen Anteil am gesamten Nutzungsvolumen (U_j/U). Für ein Nash-Gleichgewicht dieses Allmendeproblems stellen die Nutzungswünsche der

⁹ Vgl. nachfolgend *Cornes/Sandler* (1983); *Sandler* (1992), S. 117f.

anderen Beteiligten eine gegebene Größe im individuellen Maximierungskalkül dar. Die Optimalbedingung dafür lautet dann:

$$(3.8) \quad \frac{\partial DB(U_j)}{\partial U_j} = \frac{U_j}{U} * F'(U) + (U - U_j) * \frac{F(U)}{U} - GK(U_j)$$

Bei vereinfachender Annahme einer Symmetrie aller Spieler (j) im Erfolg, die eigenen Nutzungswünsche auch in tatsächliche Nutzungserfolge umsetzen zu können, mit $j=1$ und $\sum j=n$ ergibt sich aus 3.8:

$$(3.9) \quad GK = \frac{1}{n} * F'(U) + \frac{(n-1)}{n} * \frac{F(U)}{U}$$

Mit Gleichung 3.9 kann der Einfluß der Beteiligtenzahl auf die individuelle Kalkulation jedes Beteiligten abgeschätzt werden. Für $n = 1$ ergibt sich $GK = F'(U)$, was der paretoeffizienten Menge entspricht. Für $n \rightarrow \infty$ gilt als Maximierungsbedingung aus 3.9 dagegen $GK = F(U)/U$. In diesem Fall entsprechen die marginalen Kosten dem Durchschnittsertrag der Nutzungsforderungen. Mit steigender Beteiligtenzahl verbindet sich folglich ein zunehmendes *common pool*-Problem.

Die Überlegungen zur ‚Tragödie der Allmende‘ können auf den Budgetprozeß übertragen werden¹⁰. Als frei zugängliche Ressource fungiert das gemeinsam genutzte Einnahmenvolumen. Grundsätzlich kann jeder in der *common pool*-Ressource ‚fischen‘, der ein ‚Netz‘ hat. Verwaltungseinheiten werden nicht über marktliche Einnahmen, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert¹¹. Um dem legislativen Delegationsimpuls zu genügen, müssen Anteile am Einnahmenvolumen als notwendige Ressourcen mobilisiert werden. Dazu sind von den Verwaltungseinheiten Mittelanmeldungen vorzulegen. In der Bürokratie stellen die Mittelanmeldungen jenes ‚Netz‘ dar, mit dem auf die gemeinsam genutzte Ressource zugegriffen wird. In der Legislative wird die instrumentelle Funktion, Zugang zum Allmendegut nehmen zu können, von parlamentarischen Ausgabeanträgen erfüllt. Das gemeinsame Einnahmenvolumen ist aus Sicht der individuell Beteiligten nicht knapp, wohl aber aus kollektiver Sicht. Mit der individuellen Inanspruchnahme des gemeinsamen Einnahmenvolumens sind Externalitäten verbunden. Auch im Hinblick auf das gemeinsame Einnahmenvolumen

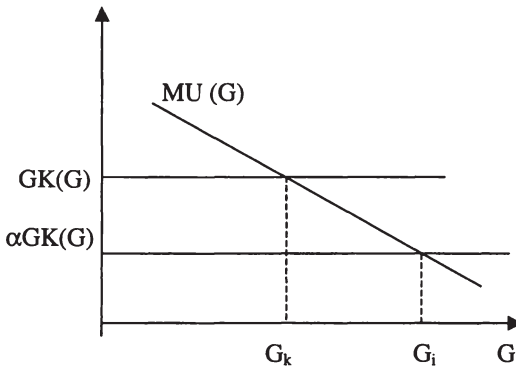
¹⁰ Siehe *Inman* (1990), S. 82; *Cogan* (1994), S. 17 u. S. 27; *Crain/Muris* (1995), S. 314; *Perrotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 33. *Inman*. (1993), S.1ff., beschreibt das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen als Ausbeutung der aktuellen und zukünftigen Steuerbasis. *Velasco* (1999), S. 42; ebenso *ders.* (2000) unterstellt einen Wohlstandsstock der Regierung, zu dem zukünftige, abdiskontierte Steuereinnahmen gehören.

¹¹ Siehe *Niskanen* (1973), S. 8; *Roppel* (1979), S. 9.

wird die Rivalität der Gesamtmittel im Maximierungskalkül der Beteiligten nur partiell berücksichtigt. Grundsätzlich sehen sich kollektive Budgetentscheidungen mit *common pool*-Problemen belastet, weil alle Beteiligten nur mit Teilen der sozialen Gesamtkosten kalkulieren. Dadurch wird ein mehr an Budgetausgaben möglich. Daher lassen sich ein genereller Ausgabedruck, eine permanente Überbeanspruchung des gemeinsamen Einnahmevermögens und eine allgemeine Defizitneigung (*deficit bias*) im Budgetprozeß vermuten. Ursächlich für die inhärente Defizitneigung sind fehlende Eigentumsrechte am gemeinsamen Einnahmevermögen¹².

Den Einfluß, den die Beteiligtenzahl auf das Ausmaß der Übernutzung der *common pool*-Ressource nimmt wurde bereits theoretisch abgeleitet. Die Darstellung 3.1 illustriert den Zusammenhang für den Budgetprozeß.

Abbildung 3.1: Das generelle *common pool*-Problem.



Quelle: in Anlehnung an *Inman* (1993), S. 3a.

In Abbildung 3.1 sind marginale Projektnutzen (MU) und Projektvolumen (G) auf den Achsen abgetragen. Für die Projektvolumina entstehen der Gesellschaft (konstante) Grenzkosten (GK). Als kollektives Optimum wird ein Projektvolumen von G_k gewählt. Steht ein Allmendegut zur Verfügung, teilt sich jedes Individuum die Projektkosten mit allen anderen Beteiligten. Auf jeden Einzelnen entfällt daher nur ein Teil (α) der kollektiven Gesamtkosten. Steigt nun die Beteiligtenzahl, sinkt der eigene Kostenanteil (α), und zwar selbst bei unveränderten kollektiven Kosten. Die Kurve $\alpha GK(G)$ verlagert sich nach unten. Entsprechend steigt das optimale Projektvolumen von G_k nach G_i . Bei steigenden Beteiligtenzahlen wird das Gesamtvolumen zusätzlicher Ausgabenprojekte weiter ausgedehnt.

¹² Vgl. *Velasco* (1999), S. 46.

Grundlegend für die generelle Allmendeproblematik bei Budgetentscheidungen ist, daß die Kosten einer fortgesetzten Budgetexpansion nur teilweise individuell internalisiert werden. Die individuell Beteiligten legen ihrem Maximierungskalkül folglich nur Bruchstücke der sozialen Gesamtkosten zugrunde¹³. Bei einer steigenden Beteiligtenzahl werden kleinere Teile der sozialen Gesamtkosten internalisiert. Es kommt zu einer stärkeren Beanspruchung der *common pool*-Ressource durch ein größeres Ausgabevolumen. Mit einer zunehmenden Fragmentierung des Budgetprozesses steigt daher *ceteris paribus* die generelle Defizitneigung¹⁴.

2. Der grundlegende Aspekt: Teilkostenkalkül

a) *Das technokratische Argument: Kostenzuordnungsgrad in der Verwaltung*

Nutzen die Fachressorts die *common pool*-Ressource, sind sie nicht in vollem Umfang mit den damit verbundenen Kosten konfrontiert und legen ihren Mittelforderungen nur Teilkosten zugrunde.

Bei ihren Mittelanmeldungen zur Nutzung der *common pool*-Ressource rechnen die Fachbereiche erstens nicht mit den gesamten eigenen Ressortkosten. Dafür ist das kameralistische Rechnungswesen verantwortlich, das als bloße Ein- und Ausgabenrechnung nur bedingt in der Lage ist, die tatsächlich anfallenden Kosten auszuweisen. Große Kostenblöcke sind nicht selten in gesonderte Abrechnungen (Sammelnachweise) verlagert. Aufgrund der Art des Rechnungswesens rechnet das Ressort nur mit Bruchstücken seiner eigenen Kosten. Das einzelne Amt ist zudem nur gezwungen, den eigenen Teilhaushalt auszugleichen, während der Ausgleich des Gesamtbudgets nicht zu seiner Verantwortung gehört. Folglich fallen auch die Kosten der Einnahmebeschaffung, insbesondere die Zinsausgaben, nicht beim individuellen Ressort an. Differierende Grade an Kostenzuordnung auf die Fachbereiche nehmen unterschiedlichen Einfluß auf das Ausmaß der Überausnutzung des kollektiv genutzten Einnahmenvolumens. Das Ausmaß, mit dem die tatsächlichen Gesamtkosten auf die Fachbereiche zugeordnet werden, entspricht der oben diskutierten Variable α . Da Externalitäten bei den individuellen Mittelanmeldungen vorliegen, gilt in jedem Fall $0 \leq \alpha < 1$. Der Kostenzuordnungsgrad α dürfte vor allem durch die Qualität des Rechnungswesens bestimmt werden.

In Verfolgung ihrer nur partiellen Zielfunktion werden die Fachressorts zweitens durch institutionelle Bedingungen unterstützt. Der Budgetprozeß ist durch eine Segmentierung der Ausgabebeschlüsse gekennzeichnet, die sich auf das Kostenkalkül der einzelnen Ressorts auswirkt und von der verwaltungswissenschaftliche Analyse betont wird. Die institutionell abgesicherte Separierung von Ausgabe- und Finanzierungsentscheidungen im öffentlichen Sektor ermöglicht den

¹³ Vgl. zum Beispiel *Kontopoulos/Perotti* (1999), S. 81f.

¹⁴ Vgl. etwa *Perotti* (1998), S. 374f.; *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 34; *Velasco* (1999), S. 46.

Fachbereichen, allein ihre isolierte, bereichsspezifische Ausgabenfunktion wahrzunehmen, ohne gleichzeitig mit den damit verbundenen Kosten konfrontiert zu werden¹⁵. Zudem fallen nicht allein die Entscheidungen über die Mittelverausgabung, sondern auch die Entscheidungen über Ausmaß und Belastung der damit verbundenen Folgekosten getrennt. Die institutionellen Bedingungen gestatten es den Fachressorts, die Folgekosten und Bereichsinterdependenzen der eigenen Mittelforderung auf andere Ressorts in ihrer ressortindividuellen Kostenfunktion nicht adäquat berücksichtigen zu müssen¹⁶.

Insgesamt sind die Fachbereiche damit weder mit den von ihnen ausgelösten Belastungen im Aggregat (kollektive Ebene) noch mit den eigenen Kosten (individuelle Ebene) vollständig konfrontiert. Für die ihren Anmeldeumengen zugrundeliegende Kostenfunktion ist zu vermuten, daß sie für jedes Anmeldevolumen unterhalb der Funktion der damit verbundenen Gesamtkosten liegt. Mit dem ressortindividuellen Anmeldeverhalten verbindet sich grundsätzlich ein *common pool*-Problem, weil alle dezentralen Einheiten in ihrem Bemühen, Anteile am gemeinsamen Einnahmevermögen zu erlangen, nur mit Bruchstücken der tatsächlich anfallenden Gesamtkosten rechnen¹⁷. Mit den Mittelforderungen der Ressorts verbinden sich externe Effekte, die im individuellen Kostenkalkül eines Fachressorts jedoch keine Berücksichtigung finden. Das Zugrundelegen von Teilkosten führt zu einem Umfang an Mittelanmeldungen, der das gemeinsame Einnahmevermögen überfordert.

b) Das distributive Argument: pork-barrel-politics in der Legislative

Auch in der legislativen Versammlung existiert ein *common pool*-Problem, weil die individuellen Entscheidungsträger ihren budgetrelevanten Entscheidungen nur Teilkosten zugrunde legen.

Die legislative Versammlung kann sich grundsätzlich mit allgemeiner Gesetzgebung, der Behandlung von Einzelfällen und mit der Bereitstellung von Umverteilungsprivilegien befassen¹⁸. Mit allgemeiner Gesetzgebung werden öffentliche Güter bereitgestellt, die sich durch breit streuende Nutzen auszeichnen und aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Die Behandlung von Einzelfallproblemen wird grundsätzlich durch die oben diskutierten Verwaltungsstrukturen gelöst. Betroffene Interessengruppen sind in den bürokratischen Prozeß eingebunden und geben "Alarm", sobald ihre Interessen verletzt werden (*fire alarm*). Eine nur vage Aufgabenübertragung an die Verwaltungsbehörden ermöglicht den Legislativmitgliedern auch nachträglich ein korrigierendes Eingreifen zugunsten der von ihnen vertretenen Interessentklientel. Das politische

¹⁵ Vgl. *Grandke* (1995), S. 55, der die Trennung von Verausgabungs- und Ressourcenverantwortung als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ bezeichnet.

¹⁶ Vgl. etwa euphemistisch *Schmölders* (1970), S. 116, wonach jeder Beamte die „Zusammenhänge des Ganzen nicht überblickt“.

¹⁷ Siehe *Wildavsky* (1986), S. 12; allgemeiner *Gantner* (1991), S. 16.

¹⁸ Siehe nachfolgend *Fiorina* (1986b), S. 225ff.

Ziel, lokal begrenzte Distributionsvorteile für den vertretenen Wahlkreis zu etablieren, wird als *distributive policy* bezeichnet¹⁹. Im weiteren Sinn ist darunter die Aufteilung eines festen Finanzbetrages auf einzelne, rivalisierende Projektvorhaben zu verstehen. Bei Mittelknappheit und Interessenunterschieden bieten sich Vereinbarungen über Stimmentausch an, um Verteilungskonflikte zu lösen (*gains from trade*-Hypothese). Die beschlossenen Projekte werden durch zwei zentrale Merkmale charakterisiert.

Erstes Merkmal einer solchen Politikform mit verteilendem Charakter sind konzentrierte, teilbare und unabhängig voneinander variierbare Projektnutzen. Die Nutzen kommen geographisch konzentrierten Interessen im individuellen Wahlkreis zugute. Eine solche Politik wird daher auch mit den Begriffen „distributive“²⁰, „particularistic“²¹ oder „clientelistic“²² belegt. Zur lokalen Nutzenkonzentration stehen den politischen Repräsentanten in der legislativen Organisation wirksame Instrumente zur Verfügung. Die Bewerbung um Ausschusssitze sichert das für den Wahlkreis nützlichste Sachgebiet. Das dem *agenda setter* verfügbare Regelinstrumentarium garantiert günstige und dauerhafte Ergebnisse. Zweites Merkmal der Politikform *distributive policy* ist eine breite Streuung der Projektkosten. Die lokal konzentrierten Projektnutzen werden aus allgemeinen Steuerquellen finanziert. Kollektiv streuende Kosten fallen in Form von Zahl- und Zusatzlasten der Besteuerung an. Einzelne, teilbare und variierbare Projekte, die Nutzenkonzentration mit Kostendiffusion kombinieren, werden als *pork barrel* bezeichnet. Für die politischen Vertreter sind derartige Vorhaben wegen ihrer Eigenschaften von besonderem Interesse. Der Schwerpunkt der legislativen Arbeit liegt daher auf der Verteilung von Einzelprojekten zugunsten der Wahlbezirke (*distributive tendency*)²³. Diese sind aufgrund ihrer großen Zahl und ihrer finanziellen Implikationen von hoher Budgetrelevanz. Traditionelle Beispiele für solche Vorhaben sind Fluß- und Hafendarbeiten. Neuere Möglichkeiten bieten Postämter, NASA-Basen, Abwasser-, Forschungs- und Umweltprojekte sowie Vorhaben für Stadtsanierungen²⁴.

Das kollektive Budget begünstigt *pork-barrel*-Projekte als Politikform in besonderer Weise. Externalitäten sind für kollektive Etats konstitutiv, weil bei ihnen der Kreis von Nutznießern und Kostenträgern weder räumlich noch personell deckungsgleich ist²⁵. Gerade die Budgetcharakteristika gestatten die Vergabe von geographisch gezielten Nutzen bei gleichzeitiger Finanzierung aus allge-

¹⁹ Vgl. grundsätzlich und umfassend *Krehbiel* (1991), S. 23ff. Zu Begriff und Inhalt einer *divisible policy* vgl. *Weingast* (1979), S. 246; *Fiorina* (1981a), S. 200; *Shepsle* (1984), S. 199; *Collie* (1988), S. 428; *Limosani/Navarra* (2001).

²⁰ *Lowi* (1964), S. 690.

²¹ *Mayhew* (1974), S. 53f.

²² *Wilson* (1980), S. 369.

²³ Vgl. *Fiorina* (1986b), S. 227. Die generelle Tendenz beschreibt schon *Hayek* (1981), S. 43f. Kritisch zu Annahmen und Folgerungen ist *Wittmann* (1995), S. 65ff.

²⁴ Vgl. *Lowi* (1964), S. 690; klassisch *Ferejohn* (1974); *Cohen/Noll* (1991) für neuere Variationen.

²⁵ Siehe *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 32f.; *von Hagen/Harden* (1997), S. 274.

meinen Steuermitteln²⁶. Einer kleinen, gut organisierten Begünstigtenzahl sind die ihr zugeordneten Staatsausgaben persönlich zurechenbar, während sich die damit verbundenen Kosten diffus auf die große, nur wenig organisierte Gruppe der Steuerzahler streuen lassen²⁷. Das Allmendeproblem von legislativen Ausgabeentscheidungen liegt demnach in institutionellen Strukturen begründet: einzel-separierte Wahlkreise werden aus allgemeinen Steuerquellen bedient. Die budgetären Strukturcharakteristika kommen den Legislativmitgliedern bei ihrem Streben entgegen, politisches Handeln auf die Ziele von lokalen Interessengruppen auszurichten und werden daher zur Stimmenmaximierung instrumentalisiert. Wiederwahlorientierte Politiker kombinieren konkrete, gezielt ausgerichtete Nutzen zugunsten begrenzter Interessengruppen mit einer unmerklichen Kostendiffusion auf die rational ignorante Wählermasse. Hoch konzentrierte Nutzen gestatten die direkte Vereinnahmung von Stimmengewinnen (*credit claiming*). Dominiert dieser Aspekt das individuelle Kalkül der politischen Vertreter, steigt deren Akzeptanz für ineffiziente *pork-barrel*-Projekte erheblich²⁸.

Unter diesen Strukturbedingungen finden die gesamt Kollektiv anfallenden externen Effekte und Folgekosten der Projekte in der individuellen Zielfunktion von politischen Vertretern eine nur partielle Berücksichtigung. Den kollektiven Budgetentscheidungen liegt damit ein individuelles Maximierungskalkül zugrunde, bei dem jeder einzelne Projektentscheider nur mit Bruchstücken der Gesamtkosten seines Vorhabens zu rechnen hat. Damit ist eine zentrale Bedingung für ein *common pool*-Problem während der parlamentarischen Budgetverhandlungen gegeben. Derart verzerrte Budgetentscheidungen führen zu einer Überbeanspruchung des gemeinsam genutzten Allmendegutes. Das Kernargument, wonach die mit Ausgabensteigerungen bei Einzelprojekten verbundenen sozialen Gesamtkosten nur unvollständig internalisiert werden, impliziert für den öffentlichen Haushalt ein Koordinationsversagen²⁹. Legislative Budgetentscheidungen führen zu einem Übermaß an Einzelvorhaben, einem permanenten Ausgabedruck, einer Überbeanspruchung des kollektiv genutzten Einnahmenvolumens und zu einer generellen Defizitneigung³⁰. Aus individuell

²⁶ Siehe *Ferejohn* (1974), S. 52; *Weingast/Shepsle/Johnson* (1981), S. 644; *Alesina/Perotti* (1999), S. 18.

²⁷ Siehe *Weingast/Shepsle/Johnson* (1981), S. 648f.

²⁸ Siehe *Fiorina* (1985), S. 180f.

²⁹ Siehe *Strauch* (1999), S. 23f.; *Velasco* (1999), S. 40. Deutlich *Hallerberg* (1996), S. 5: „An important characteristic of public budgeting decisions is that they involve a common pool problem.“ In diesem Sinn für den öffentlichen Sektor ganz allgemein *Caroll* (1993), S. 21, FN 1, mit Hinweis auf *Buchanan* (1985).

lumen und zu einer generellen Defizitneigung³⁰. Aus individuell rationalem Verhalten resultiert das Paradoxon überbeanspruchter Kollektivressourcen³¹.

Die besonderen Eigenschaften der politischen Zielfunktion erklären auch die Veränderungen im individuellen Kostenkalkül der Parlamentsmitglieder und einen verschärften Ausgabedruck in der legislativen Versammlung³². Aufgrund der Eigenschaften politischer Prozesse kann vermutet werden, daß auch die Kostenpositionen von Budgetausgaben nützlich für lokale Interessen und damit politisch vorteilhaft sind. Projektkosten, die Beschaffungsaufträge auslösen und den Besitzern von Produktionsfaktoren Preissteigerungen ermöglichen, haben positive Auswirkungen auf das politische Wiederwahlziel³³. Projektausgaben sind eine mögliche Quelle ökonomischer Renten (*windfall gains*) für lokale Interessengruppen, aus deren Verantwortung ihre politischen Repräsentanten Nutzen ziehen können. Allgemeine ökonomische Kosten werden als politisch gezielte Nutzen für konkrete Wahlkreise interpretiert³⁴. Neben der nicht berücksichtigten Mittelrivalität im Aggregat wird somit ein noch geringerer Anteil der ökonomischen Gesamtkosten für die individuelle Ausgabeentscheidungen relevant. Folglich ändert sich das individuelle Kalkül der Legislativmitglieder zugunsten weiter steigender Ausgabevolumina³⁵. Das *common pool*-Problem bei Ausgabeentscheidungen verschärft sich.

3. Der strategische Aspekt: Wettlauf um Einnahmeanteile

Eine ausgabenexpansive Neigung im Budgetprozeß läßt sich aus zwei antizipativen Überlegungen der Beteiligten ableiten, die sie der Kalkulation ihrer Anmeldevolumina und Ausgabeanträge zugrunde legen. Da die Einnahmen für Mittelforderungen in der Verwaltung und für Ausgabeanträge in der Legislative nur einmal zugeordnet werden können, bestehen für das individuelle Ressort wie für den individuellen Parlamentarier Opportunitätskosten bei einem Verzicht auf Mittelanmeldungen und Ausgabeanträge³⁶. Für die einzelnen Ressorts identifiziert die verwaltungswissenschaftliche Analyse die Erhaltung der relativen Position als wesentliches Ziel ihres Budgetverhaltens. Zur Verteidigung ihres relativen Anteils am Gesamthaushalt versuchen die Fachressorts, sich einen *fair sha-*

³⁰ Vgl. etwa von Hagen/Harden (1997), S. 274; Perotti (1998), S. 374f.; Perotti/Strauch/von Hagen (1998), S. 33. Für eine formale Darstellung und statische Interpretation des Problems siehe Weingast/Shepsle/Johnsen (1981), S. 650, Gleichung 4; Hallerberg (1996), S. 4f. Eine dynamische Variante konstruiert Velasco (1999).

³¹ Zu diesem Paradox zwischen individueller und kollektiver Rationalität siehe Buchanan/Tullock (1974), S. 139.

³² Siehe Weingast/Shepsle/Johnsen (1981), S. 646f.; Shepsle/Weingast (1981b), S. 103; dies. (1984a), S. 356; Collie (1988b), S. 433.

³³ Vgl. etwa die Diskussion bei Shepsle (1980); Shepsle/Weingast (1984c), S. 419f.

³⁴ Vgl. kritisch Niou/Ordeshook (1985).

³⁵ Vgl. stellvertretend Weingast/Shepsle/Johnsen (1981), S. 650, Gleichung 4.

³⁶ Siehe Velasco (1999), S. 46.

re am (zusätzlichen) Einnahmevermögen zu sichern. Auch die politischen Vertreter sind gezwungen, für die von ihnen präferierten Einzelprojekte Einnahmean-teile zu erlangen.

Die maßgeblichen Strategieüberlegungen des individuellen Ressorts und der Parlamentsmitglieder für die Interaktion im Budgetprozeß lassen sich spieltheoretisch modellieren. Es werden zwei Beteiligte A und B betrachtet. Ein Beteiligter muß das Verhalten des jeweils anderen Beteiligten in den anstehenden Budgetverhandlungen berücksichtigen. Ausgangspunkt des Spiels in der Verwaltung bildet das Haushaltsrundschieben und in der Legislative der Budgetentwurf des Finanzministers, in denen regelmäßig eine Begrenzung der Anmeldeforderungen auf das Ausgabevolumen der Vorperiode gefordert wird. Jeder Beteiligte steht im ersten Zug vor der Überlegung, auf die Aufforderungen zur Zurückhaltung mit Einhaltung (E) zu reagieren oder Mehrforderungen (M) anzumelden bzw. zu beantragen. Die in Abbildung 3.2 angegebenen Auszahlungen bezeichnen zuerst die Auszahlung für A und danach die für B. Die Vorteilhaftigkeit beider Strategien läßt sich für A erst aus den vermuteten Reaktionen des anderen Beteiligten B ableiten. Reagiert B ebenfalls mit Mehrforderungen, muß A bei eigener Einhaltung der Aufforderungen mit einer Verschlechterung seiner relativen Position rechnen (Auszahlung V), während der andere Beteiligte B relative Anteile am Haushaltsvolumen gewinnt (Auszahlung G). Umgekehrt kann A mit einer Verbesserung seines Anteiles am Haushaltsvolumen rechnen, wenn er sofort Mehrforderungen vorlegt, während der andere Beteiligte B der Aufforderung zur Zurückhaltung nachkommt und seine Anmeldungen beschränkt. Als Auszahlung ergibt sich bei dieser Konstellation [G, V]. Nur bei gleichförmigen Reaktionen aller Beteiligten bleiben Verschiebungen der relativen Positionen für alle aus (Auszahlungen Null).

Abbildung 3.2: ‚Die Logik des kalten Buffets‘.

		Beteiligter A	
		E	M
Beteiligter B	E	[0, 0]	[V, G]
	M	[G, V]	[0, 0]

Quelle: in Anlehnung an von Hagen (1992), S. 33.

In Abbildung 3.2 wird deutlich, daß für beide individuell Beteiligten A und B die Einhaltung der Aufforderungen zur Zurückhaltung (E) eine dominierte Strategievariante ist. Daraus sind zwei Erkenntnisse zum Anmeldeverhalten der Fachressorts und zur Einbringung von legislativen Ausgabeanträgen abzuleiten. Erstens ist es für jeden Beteiligten rational, in Verhandlungen mit dem Finanzministerium und mit dem Plenum einzutreten. Gegenstand der Verhandlungen sind zweitens Mehrforderungen bei den Ausgabeanmeldungen durch die Ämter bzw. die Legislativmitglieder. Aus dem Spiel zwischen Fachressorts und zwischen Parlamentariern beginnt der Wettlauf um das gemeinsame Einnahmenvolumen: Wer zuerst Mittel fordert, hat die größten Chancen auf Erfolg – daher der Begriff 'Logik des kalten Buffets'. Beim Wettbewerb aller Beteiligten um das gemeinsame Einnahmenvolumen ist keine Zurückhaltung bei Mittelforderungen und Ausgabeanträgen zu erwarten. Für den einzelnen Beteiligten stellen die individuellen Opportunitätskosten beim Verzicht auf eine zusätzliche Mittelanmeldung einen Beitrag zur Erhaltung des gemeinsamen Einnahmenvolumens für alle anderen Beteiligten dar. Den privaten Kosten bei einer Zurückhaltung stehen sozialisierte Nutzen gegenüber. Freiwillige Selbstbeschränkungen bei den Mittelanmeldungen kommen allen zugute und sind mithin nicht zu erwarten. Es handelt sich um das Problem, den Nutzen positiver Externalitäten einer eigenen Zurückhaltung bei Mittelforderungen nicht gänzlich selbst vereinnahmen zu können. Jeder einzelne Beteiligte wird demnach Mehrforderungen anmelden. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß eine Zurückhaltung bei Mittelforderungen und Ausgabeanträgen sowohl in der Bürokratie wie auch in der Legislative ausbleibt, weil alle Beteiligten ihren Nutzungsforderungen für die *common pool*-Ressource nur Teilkosten zugrunde legen. Neben dieses technokratische Argument tritt eine fehlende Zurückhaltung aus strategischen Gründen, um im Mittelwettbewerb erfolgreich zu sein.

4. Der strukturelle Aspekt: Nutzerzahl und Fragmentierungsgrad

Für das Ausmaß der generellen *common pool*-Problematik innerhalb der Bürokratie ist die Zahl der Fachressorts relevant, die ihre individuellen Mittelforderungen während der Phase der Budgetvorbereitung beim Finanzministerium anmelden. Das Allmendeproblem existiert daher grundsätzlich auch innerhalb einer kollektiven Exekutivspitze, etwa eines Kabinetts. Mit einer steigenden Zahl von Fachressorts, die zu Budgetausgaben berechtigt sind, steigt die Fragmentierung des Budgetprozesses während der Phase der Haushaltsvorbereitung. Aus einer zunehmenden Fragmentierung resultieren verstärkte Ausgabenüberschüsse bei den Ressortforderungen und damit eine deutlichere Übernutzung des gemeinsamen Einnahmenvolumens³⁷.

³⁷ Vgl. etwa die theoretische Ableitung und empirische Bestätigung bei *Kontopoulos/Perotti* (1999).

Beteiligtezahl und Fragmentierung konkretisieren sich in der Legislative in der Größe der Mehrheitskoalition. Eine steigende Beteiligtezahl führt auch hier zu einer zunehmenden Fragmentierung des Haushaltsprozesses und verschärft das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen³⁸. Die legislative Organisation ist dezentral und struktural. Es besteht eine Trennung zwischen Haushaltsausschuß und den Fachausschüssen sowie zwischen Einnahme- und Ausgabeentscheidungen. Unter dem Aspekt der Fragmentierung ist auf die Vielzahl von *agenda settern* in Gestalt der Fachausschüsse und insbesondere der Unterausschüsse des Haushaltsausschusses hinzuweisen³⁹.

Aus der Mehrheitsformierung innerhalb der legislativen Versammlung lassen sich Argumente ableiten, mit denen der Einfluß der Beteiligtezahl auf die Stärke des Ausgabedruckes abgeschätzt werden kann. Welche Größe die parlamentarische Mehrheit annimmt, um Ausgabeentscheidungen zu fällen, ist in der Literatur allerdings umstritten⁴⁰.

Einmal wird vermutet, daß sich eine minimale Mehrheitskoalition (*minimal winning coalition*, MWC) formiert⁴¹. Eine solche wettbewerbliche Lösung teilt die legislative Versammlung in Gewinner und Verlierer. Dazu sind die Agenda-rechte offensiv einzusetzen. Den Mitgliedern der Mehrheitskoalition ist eine teilweise Abwälzung der Projektkosten ihrer Entscheidungen auf die nichtbeteiligte Minderheit möglich⁴². Die Mehrheitsvertreter legen ihren Budgetentscheidungen aufgrund der Kostenexternalisierung nur Teilkosten zugrunde. Sie sind somit nicht mit den gesamten Kosten ihrer Ausgabeentscheidungen konfrontiert und dehnen im Ergebnis ihre nachgefragte Menge an Budgetausgaben über das sozial effiziente Maß hinaus aus⁴³. Jede Ausdehnung der Mitgliederzahl, die über den minimal notwendigen Mehrheitsumfang hinausgeht, läuft einer Maximierung des Pro-Kopf-Nutzens in der Mehrheitskoalition zuwider, weil sie den Ausbeutungsgrad der Minderheit vermindert⁴⁴. Folglich streben alle politischen Vertreter grundsätzlich nach Mitgliedschaft in einer minimalen Mehrheitskoalition. Diese besondere Stabilitätseigenschaft macht *minimal winning coalitions* bei Geltung der Mehrheitsregel zur dominierenden Formation⁴⁵. Allerdings läßt

³⁸ Siehe *Kontopoulos/Perotti* (1999), S. 82, die für die legislative Beschlußphase zum Budget die Zahl der Parlamentarier (vereinfacht: Koalitionsgröße) und für die Vorbereitungsphase innerhalb der Bürokratie die Zahl der zur Ausgabe berechtigten Minister heranziehen.

³⁹ Vgl. *Crain/Muris* (1995), S. 313f., die von „Balkanisierung“ sprechen.

⁴⁰ Vgl. die Diskussion der Literatur bei *Brady/Bullock* (1985), S. 148f.; *Panning* (1985), S. 670ff.

⁴¹ Maßgeblich *Riker* (1962); *Butterworth* (1971); *Buchanan/Tullock* (1974); für Koalitionen zwischen Parteien siehe *Leiserson* (1968); *Axelrod* (1970); *de Swaan* (1973).

⁴² Vgl. den bereits von *Buchanan/Tullock* (1974), S. 143f., entwickelten Grundgedanken.

⁴³ Umstrittene Folgerung, siehe nur die Diskussion bei *Collie* (1988b), S. 432f.; oder den Prozeß und dessen Folgen bei *Fiorina* (1981a), S. 208.

⁴⁴ Siehe *Weingast* (1979), S. 245.

⁴⁵ So *Weingast* (1979), S. 249; *Collie* (1988b), S. 431.

sich die These minimaler Mehrheitskoalitionen empirisch nur eingeschränkt bestätigen⁴⁶.

Als zweite Möglichkeit zur Formierung einer Mehrheitskoalition wird in der Literatur die Tendenz zu universalistischen Mehrheiten diskutiert (*passive solution*). Demnach beschließt eine umfassende Majorität Ausgabenpakete, mit denen fast jeder Beteiligte bedient wird und die folglich fast nur parlamentarische Gewinner kennt⁴⁷.

Die Neigung zu umfassenden Mehrheiten kann erstens als Versicherung risikoaaverser Legislativmitglieder begründet werden. Für ihren Wiederwählerfolg sind die Legislativmitglieder zwingend darauf angewiesen, Teil einer erfolgreichen Mehrheitskoalition zu sein, um ihrer Wählerklientel Ausgabenprogramme verschaffen zu können. In Verhandlungen unter Mehrheitsregel besteht jedoch eine Vielzahl von Koalitionsoptionen. Eine Vielzahl möglicher minimaler Mehrheitskoalitionen schafft wechselnde Gruppen von Gewinnern und Verlierern⁴⁸. Für parlamentarische Vertreter besteht folglich Unsicherheit darüber, ob sie künftigen Majoritäten angehören werden und damit als Gewinner ihrem Wiederwahlziel entsprechen können oder als Verlierer nur die Kosten von Mehrheitsentscheidungen zu tragen haben⁴⁹. Als Versicherung gegen diese Unsicherheit eignen sich universalistische Mehrheiten⁵⁰. Sie garantieren den Parlamentariern, mit Sicherheit zu den Gewinnern zu gehören. Aus dem Sicherheitsmotiv läßt sich somit eine *ex ante* Präferenz der politischen Vertreter für universalistische Mehrheitsentscheide ableiten⁵¹. Eine Neigung zu legislativem Universalismus aufgrund des Versicherungsmotivs läßt sich auch mit Unsicherheiten auf der Wählerseite (*electoral connection*) begründen. Für die Wähler besteht Unsicherheit über die Frage, ob sie über ihre Repräsentanten in einer zukünftig relevanten Mehrheitskoalition vertreten sein werden⁵². Vor die Wahl zwischen effizienten Programmangeboten oder wahlkreispezifischen Nützlichkeiten gestellt, dürften auch die Wähler jene politischen Repräsentanten unterstützen, die sichere Umverteilungsvorteile offerieren⁵³. Wollen die Wähler am politischen Verteilungsnutzen in jedem Fall teilhaben, selbst wenn damit für sie insgesamt kein Nettotonutzen verbunden ist, werden Legislativmitglieder im Wählerauftrag zu universalistischen Mehrheiten neigen.

⁴⁶ Vgl. Weingast (1979), S. 245; Shepsle/Weingast (1981b), S. 96f.; Fiorina (1981a), S. 198; Panning (1985).

⁴⁷ Vgl. zur Definition Weingast (1979), S. 246, FN. 1; Fiorina (1981a), S. 198; grundsätzlich Shepsle/Weingast (1981b); Folkers (1994), S. 129ff.

⁴⁸ Rotierende Minimalmehrheiten lassen sich als Universalismus im Zeitablauf verstehen. Vgl. die Argumentation von Shepsle/Weingast (1981b), S. 97.

⁴⁹ Vgl. maßgeblich Weingast (1979), S. 251; Shepsle/Weingast (1981b), S. 99.

⁵⁰ Siehe Shepsle/Weingast (1981b), S. 108; Collie (1988a), S. 874; dies. (1988b), S. 443; Ingberman/Inman (1988), S. 133.

⁵¹ Vgl. Collie (1988b), S. 431.

⁵² Vgl. Brennan/Buchanan (1993), S. 100ff.

⁵³ Siehe ausführlich Niou/Ordeshook (1985); Collie (1988b), S. 434.

Die Neigung politischer Repräsentanten zu umfassenden Majoritäten läßt sich zweitens aus strategischen Überlegungen der jeweiligen Mehrheit oder Minderheit ableiten⁵⁴. Jene Parlamentarier, die eine wettbewerbliche Minimalmehrheit bilden wollen, müßten mit Sanktionen der vom Nutzen ausgeschlossenen und gleichzeitig mit den Kosten belasteten Minderheiten rechnen. Sie werden sich daher mit solchen Vorhaben zurückhalten und die ihnen zustehenden Agendaprivilegien nur defensiv einsetzen. Vielmehr wird die herrschende Mehrheit die unterlegenen Minoritäten durch Teilhabe an einem Gesamtausgabenpaket kompensieren, um sich vor potentiellen Sanktionen bei einem politischen Wechsel zu schützen. Die aktuelle Minderheit könnte zudem existierende Mehrheitsentscheide aufgreifen und vor der Wählerschaft als eigenes Programm im kommenden Wahlgang vertreten. Auch abweichendes Individualverhalten von der universalistischen Norm muß mit Sanktionierung rechnen, etwa durch Ausschluß von Budgetausgaben zugunsten des vertretenen Wahlkreises⁵⁵.

Drittens unterstützen institutionelle Faktoren die Bildung umfassender Mehrheiten. Eine erfolgreiche Majorität muß sich der relevanten Vetogruppen versichern. Sind diese breiter gestreut, steigt auch der notwendige Mehrheitsumfang⁵⁶. Ein funktionsfähiges Ausschußsystem versieht eine Vielzahl dezentraler Gruppen mit umfangreichen Vetorechten. Gerade derartige Strukturbedingungen erzwingen reziprokes Verhalten und somit universalistische Mehrheiten⁵⁷. Auch der Verlust jener Instrumente, die einer Ausschußposition auch gegen die Plenarversammlung zur Durchsetzung verhelfen können, etwa in Form einer *closed rule*, läßt zunehmend Legislativentscheidungen mit universalistischen Eigenschaften erwarten.

Aus Versicherungsmotiven, aufgrund strategischer Überlegungen und wegen streuender Vetorechte lassen sich einerseits Tendenzen zu universalistischen Mehrheiten ableiten. Andererseits existieren in den Legislativstrukturen jedoch Faktoren, denen eine wesentliche Minderung der Unsicherheiten gelingen kann und die damit das Ausmaß an Universalismus zu senken vermögen. Ein Funktionskriterium für den legislativen Stimmenmarkt stellt die Stabilisierung der Stimmentauschkoalitionen dar. Parlamentarische Organisationsstrukturen reduzieren die Vielzahl möglicher Koalitionsoptionen und vermindern die Unsicherheit für die politischen Vertreter. Die Neigung zu universalistischen Mehrheiten nimmt aufgrund der steigenden Koalitionsstabilität ab. Stabile Koalitionen können durch ein funktionierendes Ausschußsystem vermittelt werden⁵⁸. Auch stabile Parteistrukturen senken die Wahrscheinlichkeit rotierender Mehrheiten und

⁵⁴ Vgl. *Collie* (1988a), S. 877.

⁵⁵ Vgl. zum Teil mit Beispielen *Weingast* (1979), S. 253f.; *Shepsle/Weingast* (1987), S. 88; *Ingberman/Inman* (1988), S. 132; *Savage* (1991), S. 330f.

⁵⁶ Siehe *Shepsle/Weingast* (1981b), S. 97; *Tsebelis* (1995); *Heller* (1997), S. 486. Folgerichtig dürfte in einem Zwei-Kammern-System eine verstärkte Defizitneigung bestehen. Vgl. zu dieser Überlegung theoretisch und empirisch *Heller* (1997), S. 489ff.

⁵⁷ Vgl. *Fiorina* (1981), S. 215.

⁵⁸ Vgl. *Weingast* (1979), S. 251, FN 8; *Shepsle/Weingast* (1981b), S. 109; *Collie* (1988b), S. 447.

die Unsicherheit über die Zusammensetzung von Mehrheitskoalitionen⁵⁹. Das Ausmaß an Universalismus wird folglich auch durch eine hohe Parteidisziplin gesenkt.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß eine steigende Beteiligungszahl innerhalb der Bürokratie und bei der parlamentarischen Mehrheitsformation den generellen Ausgabedruck verschärft. Der Ausgabedruck nimmt zu, wenn die Ressortzahl steigt oder sich umfassende Legislativmehrheiten bilden. Ein Mehr an Budgetausgaben ist im Fall universalistischer Mehrheiten nützlich, weil Mehrausgaben als Versicherungspremium gegen Unsicherheiten dienen können. Bei Bildung einer parlamentarischen Minimalmehrheit kommt es ebenfalls zu einer Ausdehnung des Ausgabevolumens. Grund ist die generelle Problematik nur partieller Kostenkalküle, die allerdings in diesem Fall nur für die Mitglieder der Mehrheitskoalition gelten.

5. Die notwendige Absicherung einer Budgetexpansion

a) *In der Verwaltung: verbesserte Verhandlungsposition*

Die Interaktion zwischen Finanz- und Fachressorts ist im Haushaltsprozeß formalisiert. Er kann als ein geordnetes Verfahren verstanden werden, das temporäre Rechte am gemeinsam genutzten Einnahmevermögen zuordnet. Aufgrund ihres Delegationsimpulses, klientspezifische Ausgabeprogramme bereitzustellen, und aufgrund der allgemeinen Übernutzung des gemeinsamen Einnahmevermögens bestehen für die dezentralen Einheiten Anreize, bereits bewilligte Ausgabemittel abzusichern und Restriktionen für zugewiesene Verausgabungsrechte zu etablieren⁶⁰. Den Fachressorts gelingt auf diese Weise eine Verbesserung ihrer Position in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzministerium. Zeichnet sich ein ressortindividueller Etat durch viele kostenintensive Änderungshürden aus, ist er dem aktiven Zugriff des Finanzressorts weitgehend entzogen und ‚festgefahren‘. Das Finanzministerium ist dann auf die passive Bestätigung der zumeist gesetzlich gesicherten Budgetmittel beschränkt. Den Fachressorts gelingt es auf diese Weise, der von ihnen betreuten Interessenklientel sichere Umverteilungsvorteile zu signalisieren.

b) *In der Legislative: steigende Anspruchssicherheit*

Auch im individuellen Optimierungskalkül der Parlamentarier finden die kollektiven Folgekosten des individuellen Maximierungsverhaltens eine nur unvollständige Berücksichtigung. Diese Verzerrung führt zu einer Überausdehnung des Projektvolumens, in deren Folge das gemeinsame Einnahmevermögen übermäßig beansprucht wird. Es kommt zu einem Wettlauf um die Rechte an den übernutzten Einnahmemitteln. Für die politischen Vertreter besteht damit ein

⁵⁹ Vgl. etwa *Shepsle/Weingast* (1981b), S. 109; *Collie* (1988a), S. 875; *dies.* (1988b), S. 447.

⁶⁰ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 225f., der von „Verrechtlichungsstrategien“ spricht.

Anreiz, die temporären, jährlichen Rechte am Einnahmenvolumen in dauerhafte Rechte umzuwandeln. Sie streben demnach ebenfalls nach Restriktionen, um die von ihnen angestoßenen, expansiven Ausgabendenzen abzusichern. Das kann auf zwei Arten gelingen.

Einmal kann der Rechtfertigungsdruck der Ausgabenexpansion gemildert werden. Die Herauslagerung von Haushaltsausgaben aus dem jährlichen Budgetprozeß bietet einen ersten Ansatzpunkt. Die um knappe Mittel rivalisierenden Ausgabeprojekte sind grundsätzlich durch (Nutzen-) Überprüfung und (Kosten-) Konfrontation im jährlichen Haushaltsprozeß bedroht⁶¹. Verzerrte Individualkalküle erfordern komplementär eine Umgehung und Ausschaltung des jährlichen Mittelwettbewerbes. Das läßt sich durch Verabschiedung von haushaltsrelevanten Gesetzen am Budgetprozeß vorbei oder durch gänzliche Auslagerung erreichen⁶². Ein Rückgriff auf alternative Legislativprozesse und stärkere Absicherungen von Ausgabepositionen entläßt die am Haushaltsprozeß Beteiligten aus dem Zwang zur jährlichen Mittel- und Projektkonfrontation. Einmal unterbleibt die *Kostenkonfrontation*, denn die Summe der Budgetausgaben wird dem Einnahmenvolumen nicht mehr gegenüber gestellt. Zum zweiten unterbleibt die *Projektkonfrontation*, weil der Mittelwettbewerb der Ausgabevorhaben untereinander ausgeschaltet wird.

Daraus folgt ein doppeltes. Mit einem Gesetzgebungsverfahren zur Statuierung von Individualansprüchen an das kollektive Budget, die außerhalb des jährlichen Haushaltsrhythmus angesiedelt sind, wird ein anderer Legislativprozeß relevant, falls Budgetveränderungen erreicht werden sollen⁶³. Zweitens sind die zu schaffenden dauerhaften Budgetlasten durch geänderte Beschlußqualitäten stärker abgesichert⁶⁴. Durch die Parallelität von Prozessen und Absicherungen werden budgetrelevante Teile der Reflexion, Überprüfung und kurzfristigen Änderung entzogen. Der jährliche Haushaltsprozeß verliert seine Fähigkeit, die Staatsausgaben adäquat zu kontrollieren und zu verändern⁶⁵. Der damit einhergehende Verlust an Budgetkontrolle entspricht dem Absicherungsziel der um Distributionsvorteile ringenden Interessenverbände und der politischen Repräsentanten. Gleichzeitig wird der Kontrollgrad des jährlichen Haushaltsprozesses eingeschränkt. Kontrollierbarkeit ist jedoch als Kern nachhaltiger Staatsfinanzen zu betrachten⁶⁶. Das Ausmaß an Überbeanspruchung des kollektiven Budgets wird

⁶¹ Zum Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit, vgl. *Piduch* RN 23 zu Artikel 110 GG und zu § 4 BHO.

⁶² Siehe *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 11. Beispiele der Haushaltspraxis sind etwa auch die Indexierung von Sozialleistungen und Lohnverhandlungen oder bestehende Nebenhaushalte.

⁶³ Vgl. ähnlich *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 11.

⁶⁴ Vgl. etwa *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 361; ähnlich *Shepsle* (1989), S. 261, FN 39.

⁶⁵ Die plastische Bezeichnung in den USA denn auch *uncontrollables*. Vgl. dazu ausführlich die Kapitel 7 und 8 von *Wildavsky* (1992), S. 272ff. und S. 308ff.

⁶⁶ Vgl. *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 7, mit der Bemerkung „the crucial issue in sustainability ultimately is the controllability of fiscal policy.“ Vgl. auch die dortige Evidenz S. 13f.

daher auch von der Kontrollierbarkeit der Staatsausgaben beeinflusst. Sinkt sie, werden die Folgen einer Ausgabeexpansion für die individuell Beteiligten ausgeschaltet. Die generellen budgetexpansiven Anreize verstärken sich.

Als zweiter Ansatzpunkt, die expansiven Ausgabendenzenzen der politischen Vertreter komplementär abzusichern, bieten sich Manipulationen am Transparenzgrad des Budgets an. Die Budgettransparenz wird insbesondere durch Nebenhaushalte (*off-budget-activities*) eingeschränkt⁶⁷. Mit einer bewußten Manipulation der Budgettransparenz lassen sich die Informationskosten für die Wähler-Prinzipale steigern⁶⁸. Auf diese Weise gelingt es den politisch Verantwortlichen, die Konfrontation und Rechtfertigung der Ausgabevolumina vor den steuerzahlenden Bürgern zu beschränken. Die politische Kritik außerhalb der Legislative seitens der Wähler wird durch Ausnutzung der Fiskalillusion abgeschwächt und das politische Wiederwahlziel somit positiv beeinflusst⁶⁹. Tendenzen zur Ausgabesteigerung erfordern aus Sicht der politischen Vertreter daher eine Ausnutzung der Fiskalillusion auf Seiten der Bürger. Soweit dies durch sinkende Budgettransparenz gelingt, verschärfen sich die Anreize zur Ausgabeexpansion in der legislativen Versammlung. Der Grad an Budgettransparenz ist demnach von erheblicher Bedeutung für die Beurteilung des Haushaltsprozesses⁷⁰.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß sowohl die Bürokratie als auch die politischen Vertreter versuchen, temporäre Rechte am kollektiven Mittelvolumen in dauerhafte Ansprüche umzuwandeln. Die Etablierung von Restriktionen für die Infragestellung von Budgetmitteln durch andere ist für alle am Haushaltsprozeß Beteiligten ein rationales Ziel.

6. Veränderungen der Strukturgewichte

a) Dezentralisierung der Bewilligungsrechte

Zwischen dem Haushaltsausschuß und den Fachausschüssen besteht eine Strukturpolarität, die beide Seiten zu unterschiedlichen Zielfunktionen verpflichtet. Inwieweit die gemeinsam genutzte Ressource übernutzt wird, hängt vom Kräfteverhältnis zwischen beiden Beteiligten ab. Das *common pool*-Problem dürfte sich verschärfen, wenn der Wächter der *common pool*-Ressource geschwächt wird. In der legislativen Organisation bestimmen exklusive Agendarechte, prozessuale Privilegien und hohe Sitzwerte die Verhandlungsstärke eines Ausschusses. Der Haushaltsausschuß wird folglich in seiner Wächterrolle geschwächt, sobald er seine exklusiven Agendarechte, prozessualen Privilegien

⁶⁷ Vgl. umfassend für die USA Leonard (1986); für Deutschland Kilian (1993); In-Suk (1996); Hering (1998).

⁶⁸ Vgl. z.B. die Arbeiten von Cukierman/Meltzer (1986); Alesina/Cukierman (1990).

⁶⁹ Siehe etwa Buchanan/Wagner (1977).

⁷⁰ Vgl. etwa Alesina/Perotti (1996), S. 403; Perotti/Strauch/von Hagen (1998); Stein/Talvi/Grisanti (1999), S. 119.

oder hohen Sitzwerte verliert. Wie die Theorie strukturinduzierter Gleichgewichte zeigt, induzieren neue Legislativstrukturen neue Gleichgewichte der parlamentarischen Entscheidungsfindung. Institutionelle Veränderungen der Strukturgewichte zwischen Haushalts- und Fachausschüssen dürften daher im Zeitablauf veränderte Budgetresultate hervorbringen.

Das Gesamtproblem und die theoretischen Implikationen sämtlicher Einflußfaktoren lassen sich illustrieren, wenn man die Entwicklungen im Repräsentantenhaus (*House*) des U.S. Kongresses einer empirischen Analyse unterzieht und insoweit auf den in der Einleitung thematisierten institutionellen Ansatz zurückgreift⁷¹. Aus veränderten Regelgefügen resultieren veränderte Budgetentwicklungen, was auf einen maßgeblichen Einfluß der handlungsbeschränkenden Institutionen schließen läßt. Im Repräsentantenhaus existiert ein ausgeprägtes Ausschußsystem, für das umfangreiche Dokumentationen vorhanden sind. Phasen von Dezentralisierung und Rezentralisierung wechselten einander ab. Insbesondere in den 70er Jahren wurden Tendenzen zu einer stärkeren Dezentralisierung im *House* deutlich, mit denen die Bedeutung des Ausschußsystems und die Individualisierung seiner Mitglieder zunahmen sowie eine intensivere Verknüpfung von örtlichen Interessen und ihrer politischen Vertretung gelang⁷².

Die legislativinternen Entwicklungen zur Dezentralisierung seit dieser Zeit waren dadurch charakterisiert, daß neben dem Haushaltsausschuß (*Appropriations Committee*) auch einige Fachausschüsse (*Legislative Committees*) mit dem Recht ausgestattet wurden, haushaltsrelevante Ausgabeentscheidungen durch eigene Bewilligungen vornehmen zu können⁷³. An der zuvor beim *Appropriations Committee* exklusiv monopolisierten Bewilligungsagenda entstanden neue Rechte. Die Bewilligungsagenda wurde entmonopolisiert. Seit Mitte der 70er Jahre wurde den Ausschüssen verbindlich auferlegt, mindestens vier Unterausschüsse zu bilden. Damit stieg die Zahl weitgehend autonomer Unterausschüsse (*subcommittees*) im Repräsentantenhaus stark an, während die Macht der Ausschußvorsitzenden und Parteiführer abnahm⁷⁴. Die Unterausschüsse sind die rele-

⁷¹ Vgl. umfassend und ausführlich *Wander* (1982); historisch detailliert *Cooper* (1988); *Stewart* (1989). Eine Zusammenstellung der hier wichtigen Entwicklungen findet sich bei *Davidson* (1984), S. 159; *Shepsle* (1989), S. 248ff. Phasen der Dezentralisierungen erlebte das *House* in den 50er Jahren, als auch den Fachausschüssen das Recht eingeräumt wurde, gesetzliche Ansprüche an das Budget (*entitlements*) schaffen zu können. In den 60er Jahren kam es zu einer Revolte gegen das *Rules Committee*; in den 70ern war das *Committee on Ways and Means* Angriffsziel.

⁷² *Jann* (1986) spricht von Atomisierung, Individualisierung und Lokalisierung.

⁷³ Vgl. *Wander* (1984), S. 6f., *Cogan* (1994), S. 29f.; zur Geschichte *Wander* (1982), S. 28f.; *Brady/Morgan* (1987); *Stephens* (1971) für den militärischen Bereich. Diese Strukturveränderungen waren nicht auf das *House* beschränkt, sondern fanden in gleicher Weise im Senat statt, wie *Schickler/Sides* (2000) zeigen können.

⁷⁴ Siehe *Ornstein* (1975); *Dood/Oppenheimer* (1981), S. 410ff.; *Hedlund* (1985), S. 331; *Shepsle/Weingast* (1985), S. 117. Deshalb wird auch von „Demokratisierung“ gesprochen, vgl. etwa *Inman* (1990), S. 81; *Poterba* (1997), S. 60.

vanten parlamentarischen Entscheidungsträger geworden⁷⁵. Ein Ausschußsystem institutionalisiert ein *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen. Tendenzen zu seiner weiteren Dezentralisierung bedeuten, daß eine steigende Beteiligtenzahl eine fortgesetzt partiellere Zielfunktion maximiert und sich somit das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen verschärft. Den Tendenzen zur Dezentralisierung folgte eine Ausweitung des parlamentarischen Stimmentausches⁷⁶, die ebenfalls zu verstärkten Anreizen zur Budgetexpansion beitragen. Mit der Dezentralisierung der Bewilligungsrechte sind folglich (weitere) Anreize zur Ausgabenexpansion geschaffen worden⁷⁷. Die obigen Ausführungen zu strukturinduzierten Gleichgewichten (SIE) lassen eine Qualifizierung dieser Entwicklung zu. Mit der Neugestaltung legislativer Bewilligungsrechte verbinden sich gleichgewichtige Entscheidungen, die *struktur*determiniert, nicht jedoch *kontext*abhängig sind. Das bedeutet, daß sie auf den Einfluß externer Variablen nicht oder sachlich und zeitlich nur eingeschränkt reagieren. Tatsächlich entwickelten die neu geschaffenen Agendazentren im *House* ein Eigenleben, das von Entwicklungen der Einnahme- und Defizitsituation unberührt blieb⁷⁸. Daraus ergaben sich drei Folgerungen. Erstens stieg mit der zunehmenden Beteiligtenzahl auch der Fragmentierungsgrad des Budgetprozesses. Das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen wurde verstärkt, weil der Anteil jener Entscheidungsberechtigten stieg, die in ihrem individuellen Maximierungskalkül nur bruchstückhafte Ausschnitte einer sozialen Gesamtfunktion zugrunde legen⁷⁹. Zweitens entstanden aus den bisher fixierten Agendamonopolen rotierende Agendarechte. Mit ihnen dürfte die Unsicherheit unter den Parlamentariern über die Legislativagenda gestiegen und folglich vermehrt Anreize zu universalistischem Ausgabeverhalten einher gegangen sein⁸⁰. Drittens resultierten aus der Entmonopolisierung der Bewilligungsagenda sinkende institutionelle Austauschwerte der Sitzrechte im Haushaltsausschuß. Die steigende Zahl jener Beteiligten, die über Bewilligungsrechte verfügen, ließ die individuellen Stimmwerte der Sitzrechte im Bewilligungsausschuß fallen. Mit der institutionell und personell sinkenden Exklusivität stieg die Durchlässigkeit des Haushaltsausschusses, was zur weiteren Entwertung seiner Sitzrechte beitrug. Die steigenden Beteiligtenzahlen ließen zudem eine politische Abschottung der Mitglieder des Bewilligungsausschusses vor der Wiederwahlrestriktion mittels sicherer Wahlkreise für alle zur Mittelverausgabung berechtigten Parlamentarier nicht mehr zu⁸¹. Damit sank auch die Sicherheit der Sitze im Bewilligungsausschuß.

⁷⁵ Es wird daher auch von *subcommittee government* gesprochen, vgl. Davidson (1981); Smith/Deering (1984); Shepsle/Weingast (1985).

⁷⁶ So etwa Hedlund (1985), S. 350.

⁷⁷ Siehe Brady/Morgan (1987), S. 232; empirisch bestätigend Crain/Muris (1995), S. 326ff.

⁷⁸ So deutlich Brady/Morgan (1987), S. 221f.

⁷⁹ Siehe Crain/Muris (1995), S. 313f.

⁸⁰ Siehe Ingberman/Inman (1988), S. 133.

⁸¹ Vgl. Fenno (1966), S. 58; Caiden (1983), S. 108; Wildavsky (1992), S. 102.

Innerhalb der Strukturen des Haushaltsausschusses kam es ebenfalls zu Dezentralisierungen. Die Unterausschüsse des *Appropriations Committee* erfuhren eine erhebliche Stärkung ihrer Position. Die Bedeutung der Senioritätsregel bei der Besetzung vakanter Ausschußsitze nahm ab und wurde weitgehend durch Selbstauswahl der Mitglieder ersetzt. Damit stieg die Autonomie der Unterausschüsse und deren Vorsitzender⁸². Der Kreis der Vorsitzenden wird denn auch als *college of cardinals* bezeichnet⁸³. Die Vorsitzenden der Unterausschüsse wurden nun allerdings durch die Parteifractionen direkt gewählt⁸⁴. Damit wurde ihnen eine unmittelbare Verantwortung für Ausgabenprogramme auferlegt, die sie von Kürzungsvorschlägen abhielt. Eine Vielzahl miteinander rivalisierender Interessen verhinderte ein Auftreten des Haushaltsausschusses als einheitlicher Akteur im Plenum. Damit ging eine geschwächte Position des Bewilligungsausschusses bei Verhandlungen unter *open rule* im Plenum einher. Im institutionalisierten Stimmentausch erfuhren die Gegengeschäfte des Haushaltsausschusses folglich eine inhaltliche Änderung. Unter den veränderten Strukturen mußten nunmehr Angebote zur *Ausdehnung* interessenspezifischer Ausgabepositionen vorgelegt werden, um die Sitzrechte im Bewilligungsausschuß werthaltig und damit attraktiv zu machen. Konfrontative Ausgabekürzungen als demonstratives Machtinstrument waren nicht mehr gewollt.

b) Schwächung der Bewilligungsinstanzen

Neben der Dezentralisierung der Bewilligungsrechte kam es seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer fortgesetzten Schwächung der Bewilligungsinstanzen⁸⁵. Erstens wurde auch der Haushaltsausschuß zu öffentlichen Beratungen verpflichtet und dadurch einem steigenden Druck lobbyierender Interessengruppen ausgesetzt⁸⁶. Auch die Stimmpositionen der Parlamentarier zu Plenarvorlagen des *House Appropriations Committee* wurde nun namentlich veröffentlicht. Vorschläge zu Ausgabekürzungen, die bisher hinter verschlossenen Türen geäußert werden konnten, ohne die eigene Wiederwahl zu gefährden, wurden zu politisch sensiblen Aktionen.

Zweitens ermächtigten die Fachausschüsse die Bürokratie üblicherweise zu dauerhaften Budgetausgaben. In steigendem Umfang sind sie jedoch dazu übergegangen, nur noch jährliche Ermächtigungen zu Haushaltsausgaben vorzunehmen

⁸² Siehe die Ausführungen bei *Schick* (1980), S. 429f.; *Caiden* (1983), S. 107; *Shepsle* (1984), S. 211.

⁸³ Siehe etwa *White/Wildavsky* (1989), S. 9; *Savage* (1991), S. 331; *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 13; *Geiger* (1994), S. 406.

⁸⁴ Vgl. *Savage* (1991), S. 343. Ähnliches galt für das *Rules Committee*, vgl. *Shepsle/Weingast* (1985), S. 122.

⁸⁵ Vgl. *Weingast/Marshall* (1988), S. 156, unter Hinweis auf *Ferejohn* (1974).

⁸⁶ Siehe *Schick* (1980), S. 429; *Sinclair* (1986b), S. 179f.; *Heun* (1989b), S. 51f. Die generellen Vor- und Nachteile öffentlicher Ausschußberatungen diskutiert *Vetter* (1986), S. 205ff.

und diese zudem detailliert vorzugeben⁸⁷. Der Haushaltsausschuß verlor so seine jährlichen Bewilligungsrechte und diskretionären Entscheidungsbefugnisse an die Vielzahl der Fachausschüsse. Mit detaillierten Vorgaben gelang den Fachausschüssen eine Handlungsbeschränkung des Haushaltsausschusses. Illustrativ ist der Umfang am Bundesbudget, den das *House Appropriations Committee* durch Bewilligungen direkt zu kontrollieren vermag. Im Jahr 1932 unterstanden noch 89 v.H. des Gesamthaushaltes seiner unmittelbaren Kontrolle, während es 1992 nur noch 63 v.H. waren⁸⁸. Auch die Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten erfuhren eine erhebliche Verstärkung⁸⁹. Mit ihnen wurde den Fachausschüssen eine steigende Einflußnahme auf den jährlichen Haushaltsprozeß ermöglicht, während gleichzeitig die Informationsvorsprünge des Bewilligungsausschusses in den Budgetverhandlungen sanken.

Drittens verlor der Haushaltsausschuß verschiedene prozessuale Instrumente, mit denen er Ausgabekürzungen zuvor auch gegen das Plenum durchsetzen konnte⁹⁰. Wie die theoretische Analyse der legislativen Organisation gezeigt hat, erfordern zunehmende Auseinandersetzungen im Plenum verstärkte Verhandlungen eines Ausschusses, um seine Vorstellungen durchzusetzen. Mit dem Verlust von prozessualen Instrumenten und des Status als einheitlicher Akteur konnten die Plenarverhandlungen für das *Appropriations Committee* nur noch eingeschränkt erfolgreich sein. Aufgrund der nur noch eingeschränkten Macht- und Absicherungsinstrumente waren Mittelkürzungen durch den Haushaltsausschuß nur noch begrenzt durchsetzbar. Sein moderierender Einfluß auf die Entwicklung der Budgetausgaben wurde abgeschwächt.

Viertens gelang es den Fachausschüssen, selbst gesetzlich abgesicherte und unmittelbare Ausgabeansprüche an das Budget zu schaffen⁹¹. Als Instrument dienten Ausgabeansprüche in gesetzlicher Form (*entitlements*, Leistungsgesetze) und Sonderhaushalte (*backdoor spending*). Das Interesse der Fachausschüsse, dauerhaft gesetzliche Anspruchsformen gegenüber jährlich bewilligten Anspruchsformen vorzuziehen, begründet sich aus technischen Unterschieden⁹². Für Ausgabebewilligungen ist die jährliche Kassenlage entscheidend. Die finanzielle

⁸⁷ Vgl. *Fenno* (1966), S. 71f.; *Stephens* (1971), S. 149; *Schick* (1980), S. 425f.; *Heun* (1989b), S. 43.

⁸⁸ Siehe *Cogan* (1994), S. 23, Tabelle 2.2. Etwas andere Zahlen, aber mit gleicher Aussage liefern *Crain/Muris* (1995), S. 315. Nach ihnen wurden 1932 ca. 89 v.H., 1962 noch 71 v.H. und 1992 nur noch 39 v.H. des Bundeshaushaltes der USA durch den Bewilligungsausschuß kontrolliert.

⁸⁹ Vgl. etwa *Schick* (1983); umfassend *Hammond* (1985); *Jann* (1986); *Shepsle* (1989).

⁹⁰ Zur *Holeman-Rule* siehe etwa *Wander* (1982), S. 28; *Shepsle* (1984), S. 212f.; *Brady/Morgan* (1987), S. 208. Deren Modifikationen und Neueinführung bei *Heun* (1989b), S. 46, FN 178. Auch für den Haushaltsausschuß in Deutschland bestehen nur sehr geringe Einflußmöglichkeiten, vgl. *Heun* (1989a), S. 204f.

⁹¹ Vgl. *Heun* (1989b), S. 42f.; *Wildavsky* (1992), S. 128ff. und S. 272ff.; *Crain/Muris* (1995), S. 314f.

⁹² Siehe etwa *Schick* (1983b), S. 12; *Herzberg* (1986), S. 219; ausführlich *Cogan/Muris* (1994), S. 87f.

Höhe solcher Ausgabekategorien ist demnach primär legislativ intern determiniert. Dagegen sind für die Höhe von Ausgabeansprüchen in gesetzlicher Form primär legislativ externe Faktoren maßgeblich. Die individuellen Zahlungsansprüche richten sich zudem direkt gegen das Finanzministerium und vermeiden Bewilligungen durch den Haushaltsausschuß. Der Haushaltsausschuß wurde so in seine Handlungen prädisponiert, auf akklamatorisches Verhalten beschränkt und seiner Möglichkeiten zur Mittelkontrolle beraubt⁹³. Die ‚Verkrustungen‘ durch gesetzliche Ausgabekategorien entzogen einen steigenden Teil der Staatsausgaben der jährlichen Überprüfung und dem jährlichen Mittelwettbewerb im Haushaltsprozeß⁹⁴. Dauerhafte und gesetzlich abgesicherte Ansprüche an das Budget verdrängten die jährlichen Bewilligungen durch den Haushaltsausschuß. In der Folge nahm der Anteil gesetzlich abgesicherter Ansprüche an das Budget und der kurzfristig nicht disponiblen Ausgaben zu⁹⁵. Die Entwicklung der Staatsausgaben war durch den Haushaltsprozeß nicht mehr wirksam zu kontrollieren. Die fortgesetzten Kontrollverluste des jährlichen Budgetprozesses verschärften den Ausgabedruck bei Haushaltsentscheidungen.

Faßt man die empirischen Entwicklungen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zusammen, zeigt sich ein deutlicher Trend zu mehr Dezentralisierungen⁹⁶. Ursächlich für diesen Befund sind eine Entmonopolisierung der Bewilligungsagenda, eine Entwertung der Sitzrechte im Haushaltsausschuß und eine Schwächung seiner Verhandlungsposition.

Durch die Nivellierung verschwand die Budgetausdehnungen moderierende Strukturpolarität. Der Haushaltsausschuß wurde selbst zum ausgabefordernden Programmbefürworter⁹⁷. Insbesondere die Unterausschüsse des Bewilligungsausschusses, und hier vor allem die Gremien für Agrar und Wohlfahrt, wurden Anwälte expansiver Budgetausgaben⁹⁸. Sie lassen sich insoweit nur noch als erweiterte Fachausschüsse ansehen⁹⁹. Die Unterausschüsse des *House Appropriations Committee* agierten zunehmend weniger als Schutzinstanz für das Allmen degut denn als Appellationsinstanz bei drohenden Mittelkürzungen in den Etats der Fachressorts¹⁰⁰. Der Bewilligungsausschuß verlor seine Wächterrolle für die

⁹³ Vgl. umfassend schon *Fenno* (1966), S. 46f.; *Schick* (1980), S. 426. Zum ‚bypassing‘ des jährlichen Haushaltsprozesses und zur Einigung des *Appropriations Committee* siehe *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 361; *Hebert* (1984), S. 41; *Wander* (1984), S. 14; *Shepsle/Weingast* (1985), S. 123f.; *Heun* (1989b), S. 44.

⁹⁴ Vgl. *Heun* (1989b), S. 42. *Shepsle* (1984), S. 200f., spricht von „automatic pilot“. Deutlich auch *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 362: „mechanism made the entitlements significantly harder to cut“.

⁹⁵ Vgl. umfassend *Weaver* (1988); *Cogan* (1994), S. 31, Abbildung 2.4.

⁹⁶ Siehe *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 347f.; *dies.* (1985), S. 117.

⁹⁷ Vgl. *Schick* (1980), S. 421; *Shepsle* (1984), S. 201; *Copeland* (1984), S. 64; *Geiger* (1994), S. 401, Tab. 1.

⁹⁸ Siehe *Geiger* (1994), S. 402f.

⁹⁹ Siehe deutlich *Shepsle* (1984), S. 212.

¹⁰⁰ Siehe *Kamlet/Mowery* (1987); *Geiger* (1994), S. 413f.

Staatsfinanzen. Damit ging die Ausgabenzuwächse begrenzende ‚invisible hand‘ im Budgetprozeß verloren¹⁰¹. Die parlamentarische Fähigkeit zur Selbstdisziplin in Haushaltsfragen wurde aufgegeben¹⁰².

In der Essenz heißt Strukturpolarität, daß Fachausschüsse und Haushaltsausschuß antagonistischen Zielfunktionen verpflichtet sind: Jene sind Nutzer, dieser ist Wächter der *common pool*-Ressource. Eine Analyse der Veränderungen dieser Strukturpolarität im Zeitablauf erlaubt ein Verständnis des Einflusses maßgeblicher Strukturparameter auf die Budgetresultate. Ausdruck einer veränderten *common pool*-Problematik sind veränderte Budgetdefizite. Empirische Studien haben versucht, die skizzierten Entwicklungen in der legislativen Organisation vor dem Hintergrund der Intentionen von nutzenmaximierenden Parlamentsmitgliedern zu interpretieren. Die historischen Defizitentwicklungen dürften sich nicht zuletzt aus den internen Veränderungen der legislativen Organisationsstrukturen erklären lassen¹⁰³. Für die Vermutung, wonach interne Strukturveränderungen entsprechende Budgetentwicklungen nach sich ziehen, finden sich umfangreiche empirische Belege¹⁰⁴. Die Schwächung des übergreifenden Zielen verpflichteten *Appropriations Committee*, die Schaffung rechtlich fixierter Budgetpositionen und die Defizitentwicklung waren ein endogenes Resultat konkreter legislativer Interessen¹⁰⁵.

II. Ansatzpunkte zur Lösung der *common pool*-Problematik in Legislative und Verwaltung

1. Grundsätzliche Ansatzpunkte zur Lösung der *common pool*-Problematik

Budgetprozesse sind durch ein generelles *common pool*-Problem charakterisiert. Das kollektiv genutzte Einnahmenvolumen als Allmendegut wird von den dezentralen Einheiten permanent überbeansprucht. Bedeutsam für die Übernutzung des Allmendegutes sind die Hürden, die von den dezentralen Einheiten zu überwinden sind, um die gemeinsame Ressource beanspruchen zu können. Die Hürden sind sowohl inhaltlicher wie struktureller Natur. Die erste, inhaltliche Hürde („Netze“) bilden die Zugangsmodalitäten für die Nutzung der kollektiven Ressource. Die dezentralen Einheiten können nicht unmittelbar auf das gemeinsame Einnahmenvolumen zugreifen. Sie sind vielmehr gezwungen, Anspruchstitel zur

¹⁰¹ Siehe *Caiden* (1983), S. 108.

¹⁰² So resümierend *Shepsle/Weingast* (1985), S. 129.

¹⁰³ Das ist der grundlegenden Ansatz, den zum Beispiel *Brady/Morgan* (1987); *Inman/Fitts* (1990); *Cogan* (1994); *Crain/Murriss* (1995), S. 318f.; *Hallerberg/von Hagen* (1997), S. 15ff., zur Interpretation von Budgetentwicklung und Nachkriegsdefiziten in den USA benutzen.

¹⁰⁴ Vgl. schon ähnlich *Schick* (1983a); deutlich *Brady/Morgan* (1987), insbesondere S. 216, Tabelle 8.1, für den Zeitraum von 1867–1920; nachdrücklich *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 360f.; *Inman* (1990); *Cogan* (1994), S. 33, Tabelle 2.5; *Poterba* (1997), S. 60.

¹⁰⁵ So deutlich *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 362.

Verausgabung von Budgetmitteln zu erhalten. Das Allmendegut wird von ihnen also nicht direkt übernutzt, sondern auf dem Umweg von bewilligten Ermächtigungen, die Budgetmittel verausgaben zu können. Zweitens läßt sich aus der Diskussion zur Strukturpolarität im Budgetprozeß ableiten, daß vor der *common pool*-Ressource ein ‚Wächter‘ steht. Die zentralen, zentripedalen Einheiten, die einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sind, ‚verteidigen‘ die *common pool*-Ressource. Die dezentralen, zentrifugalen Einheiten, die einer partiellen Zielfunktion folgen und die kollektive Ressource belasten wollen (Nutzer), müssen eine strukturelle Hürde überwinden, nämlich in Verhandlungen mit dem Wächter treten und dessen Zustimmung zur Nutzung erhalten.

Die Literatur diskutiert drei denkbare Ansatzpunkte zur Milderung der *common pool*-Problematik, die sich aus dem allgemeinen Externalitätenproblem ableiten lassen¹⁰⁶. Ein erster, genereller Ansatzpunkt besteht darin, das gemeinsam genutzte Allmendegut zu privatisieren. Mit der Verleihung exklusiver Eigentumsrechte werden die Externalitäten im individuellen Nutzungskalkül internalisiert. In Analogie zum Etat hieße das, eine exklusive Zweckbindung von Steuermitteln zugunsten abgegrenzter Ausgabegruppen einzuführen und den ausgabeverantwortlichen Fachressorts die Pflege der ihnen zugewiesenen Steuerquellen zu übertragen. In abgeschwächter Form könnte der Privatisierungsgedanke auch mit einem Rechnungswesen im öffentlichen Sektor zu erreichen sein, das den dezentralen Einheiten die Kosten ihrer Ausgabenexpansion vollständig zurechnet und auf diese Weise die Rivalität der Budgetmittel spürbar macht.

Das Allmendeproblem entsteht durch kollektives Koordinationsversagen. Zur Lösung können zentrale, regulierende Institutionen hilfreich sein¹⁰⁷. Ein zweiter Vorschlag möchte die dezentrale Inanspruchnahme des Allmendegutes deshalb durch eine zentrale Instanz regulieren lassen. Dazu muß die zentrale Instanz einerseits Anreize zur Koordination haben und andererseits über die notwendigen Zwangsrechte zur Durchsetzung von Nutzungsgrenzen verfügen können. In Analogie zum Etat zielt der Vorschlag im Kern darauf ab, den oder die Wächter zu stärken und den Zugang der dezentralen Einheiten zur kollektiv genutzten Ressource zu erschweren. Die Mittelanmeldungen in der Verwaltung und die Ausgabeanträge in der Legislative sind erschwerten Erfolgsbedingungen zu unterwerfen. Der Haushaltsausschuß bzw. das *House Appropriations Committee* wären strukturell zu stärken und ihre prozessualen Einflußrechte auszubauen. Die Regulierung von Zugang und Nutzung des Allmendegutes könnte auch durch die Nutzergruppe erfolgen. Ein dritter Lösungsvorschlag überantwortet die kollektive Koordination der individuellen Handlungen daher den Nutzern selbst¹⁰⁸. Eine dauerhafte Übernutzung der *common pool*-Ressource würde sämt-

¹⁰⁶ Vgl. etwa Weitzman (1974); Gardner/Ostrom/Walker (1990); Sethi/Somanathan (1996), S. 766.

¹⁰⁷ Vgl. ähnlich generell Cox/McCubbins (1993), S. 90ff.

¹⁰⁸ Vgl. maßgeblich Ciriacy-Wantrup/Bishop (1975); Sethi/Somanathan (1996), S. 772ff., insbesondere S. 775.

liche Nutzer schädigen. Aus ihrer Gruppe könnten daher verbindliche Regeln zur Nutzungsregulierung entstehen, die suboptimale Ergebnisse vermeiden. Überträgt man diese Überlegungen auf den Haushaltsprozeß, so müßten sich die Fachausschüsse in der Legislative und die Fachressorts in der Bürokratie untereinander auf verbindliche Regeln für eine nachhaltige Bewirtschaftung des gemeinsam genutzten Einnahmenvolumens einigen. Kleine Verhandlungsgruppen, die mit nur geringen Transaktionskosten belastet sind, könnten durch *ex ante*-Budgetverhandlungen das Allmendeproblem lösen¹⁰⁹. Vier Voraussetzungen sind zu gewährleisten. Erstens müssen die Mitglieder der Verhandlungsgruppe eigene Kostenanteile tragen¹¹⁰. Im öffentlichen Sektor sind die Nutzer als dezentrale Einheiten jedoch nicht direkt mit den (Steuer-)Kostenanteilen ihres Ausgabeverhaltens belastet. Für eine Lösung des *common pool*-Problems durch Verhandlungen in kleinen Gruppen ist es deshalb erforderlich, daß auch Vertreter mit einer umfassenden Zielfunktion an den Verhandlungen teilnehmen. Um die Beteiligten der Verhandlungen zu einer vollständigen Berücksichtigung der Externalitäten zu zwingen, muß zweitens unter einer Einstimmigkeitsregel gearbeitet werden. Die Wächter müssen also über eine Vetoposition verfügen können. Drittens darf es sich nicht um *ad hoc* Einzelfallmaßnahmen handeln, sondern um dauerhafte Regelungen zur Nutzung des Allmendegutes. Viertens sind die Verhandlungsergebnisse nachfolgenden Haushaltsberatungen als Budgetziele verbindlich vorgegeben.

2. Ansatzpunkte in der Legislative

Zur Lösung der *common pool*-Problematik bei Budgetentscheidungen in der Legislative bieten sich legislativ-externe und legislativ-interne Ansatzpunkte an. Als erster legislativ-externer Ansatzpunkt nimmt die Ausgestaltung des Wahlsystems Einfluß auf die Stärke des *common pool*-Problems bei Ausgabeentscheidungen¹¹¹. Die Ausgestaltung des Wahlsystems ist eine genuin konstitutionelle Frage. Zwei grundsätzliche Wahlsysteme sind zu unterscheiden. Einmal bildet die gesamte Gebietskörperschaft einen umfassenden Wahlkreis, um den sich alle politischen Vertreter bemühen (*at large elections, proportional representation*). Die politischen Vertreter von großen Wahlkreisen müssen eine umfassende Interessenvielfalt ausgleichen und insgesamt vertreten. In diesem System existiert eine nur lockere Verbindung zwischen den lokalen Interessen und deren politischer Repräsentation in der legislativen Versammlung. Durch umfassendere Wahlkreise gelingt eine größere Kosteninternalisierung, weil mehr kostentragende Stimmbürger zu vertreten sind. Damit kommt es insgesamt zu einer

¹⁰⁹ Vgl. nachfolgend Hallerberg (1996), S. 12ff.

¹¹⁰ Das wird in der theoretischen Literatur regelmäßig durch die Spezifikation der Nutzenfunktionen sichergestellt. Vgl. etwa Hallerberg (1996), S. 4f.

¹¹¹ Siehe ausführlich Hallerberg (1996), S.15ff.; Stein/Talvi/Grisanti (1999). Zu den möglichen Wahlsystemen vgl. etwa Herzberg/Ostrom (1985).

Reduzierung von Geschäften zum Stimmentausch¹¹². Systeme proportionalen Wahlrechtes sind daher mit einem geringen *common pool*-Problem belastet. Daneben sind Wahlsysteme gebräuchlich, in denen die Gebietskörperschaft in einzelne Wahlkreise aufgeteilt wird (*district-elections, plurality system, first-past-the-post-system*). Mit der Bewerbung um einen individuellen Wahlkreis erwirbt ein Politiker nur Vertretungsrechte für einen Ausschnitt aus der gesamten Gebietskörperschaft. Er ist dessen lokalen und abgrenzbaren Interessen unmittelbar verpflichtet. Ein solches Wahlsystem schafft relativ starke Verbindungen zwischen den lokalen Interessen und deren legislativer Repräsentation. Die Einteilung in Wahlkreise institutionalisiert die Bündelung von Lokalinteressen. Gleichzeitig schwächen die voneinander getrennten Wahlkreise die Beziehung zwischen den individuell Ausgabebegünstigten und den gemeinsamen Einnahmequellen ab¹¹³. Die örtliche Separierung findet ihre Parallele in der sachlichen Parzellierung der Legislative. Hier wie dort etabliert ein solches Strukturgefüge verstärkt Ausgabeanreize. Die unterschiedliche Stärke der Verbindung zwischen dem individuellen Abgeordneten und dem von ihm vertretenen Wahlkreis mit lokalen Interessen beeinflusst maßgeblich das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen. Wahlsysteme mit umfassenden Wahlkreisen ziehen eine gemilderte Defizitneigung des Haushaltsprozesses nach sich¹¹⁴.

Als ein damit verbundener, legislativ-externer Ansatzpunkt bietet sich zweitens an, die Mitgliederzahl der legislativen Versammlung zu variieren. Der Ausbeutungsgrad des gemeinsamen Einnahmeverolumens wäre maximal, wenn alle Bürger persönlich an der legislativen Arbeit beteiligt wären. Er wäre minimal, wenn nur eine Person von sämtlichen steuerzahlenden Bürgern zu wählen ist und sie zu vertreten hat. Der optimale Repräsentationsgrad und das optimale Maß an Dezentralität lassen sich in einem konstitutionellen Individualkalkül ableiten¹¹⁵. Auch dieser Ansatzpunkt ist eine originäre Verfassungsfrage.

Drittens kann eine Milderung des *common pool*-Problems bei Budgetentscheidungen schließlich erreicht werden, wenn die Schaffung intransparenter Nebenhaushalte (*off-budget*) begrenzt wird. Es geht darum, die Entscheidungsträger mit den wahren Kosten einer Ausgabeexpansion zu konfrontieren. Eine Möglichkeit wäre, die aufgrund der Schuldoption aufgeweichte Finanzierungsrestriktion (wieder) verbindlich zu machen. Eigentlich handelt es sich bei diesem Ansatzpunkt nicht um eine originäre Verfassungsproblematik. Es ist jedoch die zentrale Erkenntnis der Konstitutionellen Ökonomik, gerade diesen Fragekomplex durch allgemeine Verfassungsregeln verbindlich zu machen und nicht wechselnden, einfachen Mehrheiten zu überlassen¹¹⁶.

¹¹² Vgl. Rubin (1982), S. 40.

¹¹³ Siehe Weingast/Shepsle/Johnson (1981), S. 658.

¹¹⁴ Vgl. Hallerberg (1996), S. 15ff.; Hallerberg/von Hagen (1999), S. 219ff.

¹¹⁵ Vgl. maßgeblich Buchanan/Tullock (1974), S. 215ff.; Sass (1992), S. 408.

¹¹⁶ Vgl. grundlegend Buchanan/Wagner (1977); umfassend Mueller (1989); ders. (1996).

Einen ersten, legislativ-internen Ansatzpunkt stellt die Größe der sich im Parlament bildenden Mehrheit dar. Universalistische, also (fast) alle Parlamentarier umfassende, Majoritäten können als Unsicherheitsprämie gegen wechselnde Mehrheitsformationen verstanden werden und steigern den Expansionsdruck bei den Budgetausgaben. Eine Gegenkraft bilden stabile und kohärente Parteistrukturen. Sie erlauben minimale Mehrheitsformationen und senken somit den Ausgabedruck. Allerdings sind expansive Tendenzen auch bei minimalen Majoritäten vorhanden. Mit stabilen und kohärenten Parteistrukturen in der législativen Versammlung ist mithin nur eine Milderung der *common pool*-Problematik möglich.

Den Einfluß, den politische Parteien auf die legislative Arbeit zu nehmen vermögen, reicht jedoch erheblich über die bloße Stabilisierung von Mehrheitsformationen hinaus. Ihr Einfluß beginnt bereits mit der Etablierung parlamentarischer Ausschußstrukturen. Die Parteien sind der konstituierende, Ausschüsse dagegen nur der konstituierte Faktor. Ihren konstituierenden Zugriff auf das Ausschußsystem können Parteien zum Beispiel nutzen, um Parlamentarier auf Ausschußsitze zwangsweise zu versetzen¹¹⁷. Loyales Verhalten läßt sich mit einer entsprechenden Zuweisung von hochwertigen Ausschußsitzen belohnen¹¹⁸. Nicht kooperatives Individualverhalten kann mit Sanktionen belegt werden¹¹⁹. Ein Parteiausschluß zum Beispiel trennt den betroffenen Parlamentarier beim nächsten Wahlgang vom Erkennungs- und Markenzeichen seiner Partei in den Augen der Wähler und stellt daher eine wirksame Sanktion dar¹²⁰. Legislativausschüsse, die ihre endgültige Legitimationspflicht gegenüber den politischen Parteien antizipieren, können folglich nicht als gänzlich autonom eingeschätzt werden. Politische Parteien sind zudem in der Lage, direkten Einfluß auf die Ausschußarbeit zu nehmen. Die relativ kleinen entscheidungsrelevanten Mitgliederkreise in den Ausschüssen senken die Kosten der Mehrheitsbildung. Ein Ausschußsystem stellt daher ein kostengünstiges und wirksames Instrument für die Mehrheitspartei dar, um politische Programme durchzusetzen¹²¹. Politische Parteien sind demnach in der Lage, als Kartelle den dezentralen Legislativmarkt zu monopolisieren und weitgehend für ihre eigenen Zwecke nutzbar zu machen¹²². Entscheidend ist nun die Frage, wie und wo die politischen Parteien ihren Einfluß bevorzugt geltend machen. Einerseits wird die Mehrheitspartei den Präferenzen ihrer Mitglieder bei deren Bewerbung um Ausschußsitze so weit als möglich entsprechen, um deren individuelle Wiederwahlchancen zu verbessern und um arbeitsteilige Spezialisierungsgewinne zu ermöglichen. Die erfolgte Delegation parlamentarischer Aufgaben beinhaltet jedoch für die Mehrheitspartei

¹¹⁷ Vgl. etwa *Fenno* (1973), S. 20, mit Beispielen; im Überblick umfassend *Wittmann* (1995), S. 70f.

¹¹⁸ Vgl. ausführlich *Cox/McCubbins* (1993), S. 163ff.

¹¹⁹ Vgl. zum Beispiel *Smith/Lawrence* (1997), S. 181.

¹²⁰ Vgl. *Cox/McCubbins* (1995).

¹²¹ Vgl. *Leibowitz/Tollison* (1980).

¹²² Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 278; *Shepsle/Weingast* (1995), S. 17ff.

die Gefahr abweichenden Verhaltens ihrer Agenten. Sie wird deshalb eine effektive und effiziente Delegationskontrolle anstreben. Dazu ist der stärkste regulierende Einfluß bei einem Ausschuß zu nehmen, dessen Aufgabengebiet das Parteiprogramm am weitesten abdeckt, alle übrigen Ausschüsse beeinflussen kann und dessen Entscheidungen die deutlichsten Auswirkungen auf die Wiederwahlchancen sämtlicher Parteimitglieder haben¹²³.

Das gilt für den Haushaltsausschuß. Mit dem Haushaltsausgleich stellt er ein öffentliches Gut von hoher Bedeutung für sämtliche Legislativmitglieder bereit. Erst die finanziellen Bewilligungen durch den Haushaltsausschuß schaffen jene konkreten Nutzen bei den Wählern, mit denen sich die individuellen Wiederwahlchancen verbessern lassen. Andererseits verlieren Ausgabeprogramme mit einer begrenzten Mittelausstattung ihre (Stimmen-) Wirksamkeit. Gerade der Bewilligungsausschuß wird deshalb von der Mehrheitspartei sowohl als Korrektiv für die dezentralen Einheiten als auch zur Durchsetzung parteipolitischer Ziele und politischer Programme instrumentalisiert¹²⁴. Folgerichtig sind die Präferenzen der Ausschußmitglieder und der Plenarversammlung weitgehend deckungsgleich¹²⁵. Der Bewilligungsausschuß ist ein verkleinertes Spiegelbild und ein Mikrokosmos des Plenums. Die oben skizzierten Veränderungen der parlamentarischen Strukturgewichte im Zeitablauf könnten daher auch aus veränderten Parteimotiven erklärt werden¹²⁶.

Aus diesen Überlegungen kann ein weiterer, legislativ-interner Ansatzpunkt innerhalb der parlamentarischen Arena abgeleitet werden. Die Legislative hat mit der Etablierung des *House Appropriations Committee* bewußt einen Wächter einer *common pool*-Ressource geschaffen¹²⁷. Eine Milderung der *common pool*-Problematik ist möglich, wenn das *House Appropriations Committee* als ein Wächter des Allmendegutes gestärkt wird¹²⁸. Seine Verhandlungsposition verändert sich entscheidend mit einer Verschiebung der Strukturgewichte. Die Veränderung der Strukturgewichte läßt sich als Kampf um Emanzipation der dezentralen Einheiten von den parteipolitisch auferlegten Korrektiven durch den Bewilligungsausschuß interpretieren. Nicht zugestandene Verhandlungsprivilegien, etwa das einer *closed rule*, oder der Verlust der Stellung eines einheitlich auftretenden Akteurs schwächen die Stellung des Bewilligungsausschusses als *agenda setter* für das Budget im legislativen Verhandlungsprozeß. Eine mangelnde Abschottung seiner Mitglieder durch sichere Wahlkreise zur Umsetzung von Aus-

¹²³ Vgl. *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 133; ausführlich *Cox/McCubbins* (1993), S. 188ff.

¹²⁴ Das ist die grundlegende These von *Kiewiet/McCubbins* (1991).

¹²⁵ Vgl. die empirischen Belege für Budget- und Bewilligungsausschuß bei *Krehbiel* (1990), S. 155f.; umfassend *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 92ff.; *Cox/McCubbins* (1993), S. 61.

¹²⁶ Das gilt vor allem für die Entmonopolisierung der Bewilligungsrechte in den Jahren seit 1885. Siehe dazu *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 63ff.

¹²⁷ Vgl. *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 64: „Whatever the case, the intention that lay behind the creation of House Appropriations was to hold down expenditures by assigning responsibility for guarding the Treasury to a single entity within the House.“

¹²⁸ Vgl. *Crain/Muris* (1995), S. 319f.

gabekürzungen zeitigt gleiche Wirkungen. Ein Verlust jener Instrumente, mit denen die umfassende Zielfunktion des Haushaltsausschusses wirksam vertreten und durchgesetzt werden kann, verändert die Ergebnisse der parlamentarischen Etatverhandlungen. Etatrückführungen werden wahrscheinlicher, wenn die Verhandlungsposition des Haushaltsausschusses gestärkt wird. Mit wirksamen Instrumenten kann er als *agenda setter* gegenüber den Fachausschüssen und der Plenarversammlung auftreten. Allerdings sind für die internen Parlamentsstrukturen regelmäßig keine Verfassungsregeln vorhanden. Eine strukturelle oder prozessuale Verbesserung seiner Position ist daher nur aus der Legislative selbst heraus möglich. In der parlamentarischen Arena gilt jedoch grundsätzlich die reine Mehrheitsregel mit nicht determinierten Ergebnissen. Um die Strukturgewichte zu verschieben und eine Positionsstärkung zugunsten des Haushaltsausschusses herbeizuführen, muß daher auf andere zentrale Institutionen -etwa Parteien und deren Führungen- zurückgegriffen werden. Das besondere Interesse der politischen (Mehrheits-) Partei an der Arbeit des Haushaltsausschusses läßt den Schluß zu, daß notwendige Veränderungen der legislativ-internen Strukturgewichte zu Gunsten des Haushaltsausschusses Teil eines politischen Parteiprogrammes sein müssen.

Als dritter Ansatzpunkt können Verhandlungen in kleinen Gruppen aufgegriffen werden, um das *common pool*-Problem durch Kosteninternalisierung zu lösen. Multilaterale Verhandlungen zwischen *allen* Beteiligten können zu Beginn der Haushaltsberatungen im Parlament stattfinden¹²⁹. Verhandlungen zur Lösung des Allmendeproblems bei Budgetentscheidungen setzen als notwendige Bedingung allerdings heterogene Präferenzen der Verhandlungspartner voraus. Ihre Wahlkreise, Präferenzgewichte und Verhandlungsmacht müssen dazu hinreichend verschieden sein. Erst diese Unterschiedlichkeiten schaffen jene Aussicht auf nutzensteigernden Austausch durch Verhandlungen (*gains from exchange*) und damit den Anreiz, Ressourcen für solche Verhandlungen aufzuwenden. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß an den Verhandlungen auch Vertreter umfassender Zielfunktionen im Hinblick auf das Budget teilzunehmen haben und daß einstimmig zu beschließen ist. Die Notwendigkeit von einstimmigen Beschlüssen begrenzt die Größe der parlamentarischen Verhandlungsgruppe durch hohe Transaktionskosten. Das ganze Parlament dürfte daher nur eingeschränkt geeignet sein, eine Lösung der *common pool*-Problematik durch multilaterale Verhandlungen zu erreichen. Deshalb wird auf kleinere Verhandlungsgruppen zurückgegriffen, bei denen auch Wächter vertreten sind, wie etwa in den USA bei den *Budget Summits* zwischen der Exekutivspitze und einer kleinen Vertretung der Legislative oder in Deutschland im Ältestenrat des Bundestages oder im Vermittlungsausschuß.

Ein vierter möglicher Ansatzpunkt in der Legislative ist die generelle Stärkung der Exekutive im Vergleich zum Parlament. Das Parlament müsste sich dazu

¹²⁹ Vgl. etwa Hallerberg (1996), S. 12f.

eigener Budgetrechte zugunsten exekutiver Vetorechte entäußern. Mit einer Verlagerung der Problemlösung nach außen kommt es zu einem „Rollen-tausch“¹³⁰ zwischen beiden Beteiligten. Es ist nicht mehr das Parlament, das die Verwaltung begrenzt. Vielmehr beschränkt die Exekutive die expansiven Ausgabetendenzen, die aus der Mitte des Parlamentes kommen und übernimmt die Einnahmeverantwortung. Das dürfte gerade in der parlamentarischen Demokratie mit einer starken Exekutive möglich sein. So verfügt etwa die deutsche Bundesregierung über vielfältige Budgetprivilegien gegenüber dem Bundestag¹³¹. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß nicht die Regierung als ganzes in Einnahmeverantwortung gegenüber der Legislative steht, sondern nur das Finanzressort. Gleiches gilt auch innerhalb der Exekutive. Es wären daher vor allem die Agendarechte des Finanzministers gegenüber der Legislative und innerhalb der Bürokratie zu stärken.

Faßt man die sich in der Legislative anbietenden Ansatzpunkte zur Milderung der *common pool*-Problematik bei Budgetentscheidungen zusammen, zeigt sich, daß regelmäßig konstitutionelle Fragen zu lösen sind. Sie sind allerdings kurzfristig nur eingeschränkt variabel und zudem mit erheblichen Kosten verbunden. Eine Milderung der *common pool*-Problematik in der Legislative scheint daher eher langfristig und grundsätzlich möglich. Die einzige Ausnahme bildet die auch kurzfristig mögliche, faktische Verschiebung der Strukturgewichte zugunsten der Exekutive.

3. Ansatzpunkte in der Verwaltung

a) *Die Kürzungsbemühungen des Finanzressorts als genereller Lösungsansatz*

Ein erster Parameter zur Milderung der Allmendeproblematik innerhalb der Bürokratie ist die Variation der Ressortzahl. Bildlich gesprochen geht es darum, die Zahl der Nutzer des Allmendegutes zu verringern. Eine sinkende Zahl von Fachressorts vermindert das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen grundlegend. Für die Ressortzahl existiert – von Untergrenzen abgesehen – meist kein konkretes Verfassungsgebot. Sie liegt in der Kompetenz der Exekutivspitze und wäre damit von ihr auch kurzfristig veränderbar. Eine ähnliche Wirkung wie eine grundsätzliche Verringerung der Ressortzahl haben Ausgliederungen und Verselbständigungen von Ämtern und Fachressorts. Diese sind dann auf andere, zumeist marktlich äquivalente Mittelquellen verwiesen und nur noch mit einem Gesamtsaldo dem Budget zuzurechnen. Eine weitere Ansatzoption, mit der sich die Allmendeproblematik grundlegend mildern ließe, existiert in der Bürokratie nicht.

¹³⁰ Schmolders (1970), S. 99.

¹³¹ Vgl. nur ausführlich Lange (1972).

Zweitens können multilaterale Verhandlungen im Kabinett zu einer Internalisierung der sozialen Gesamtkosten von Budgetausweitungen beitragen¹³². In der relativ kleinen Gruppe der Kabinettsmitglieder ist eine Lösung der *common pool*-Problematik vorstellbar. Dort bestehen geringe Transaktionskosten. Es wird regelmäßig einstimmig beschlossen¹³³. Der Finanzminister, nicht selten in der Verfassung als notwendiger Bestandteil einer Regierung aufgeführt, nimmt als Wächter an den Kabinettsverhandlungen teil. Die Vetorechte des Finanzministers gegenüber den Fachressorts sind als Kostenoptimierung zu verstehen, denn sie machen einstimmige Beschlüsse zur Internalisierung überflüssig. Allein der Konsens mit der Exekutivspitze ist hinreichende Funktionsbedingung. Die Verhandlungsergebnisse im Kabinett sind den nachfolgenden Budgetberatungen im Parlament verbindlich vorzugeben. Dazu eignet sich insbesondere das Privileg einer *closed rule*, mit der die Erfolgsaussichten für die Budgetvorlage des Finanzministers deutlich steigen¹³⁴.

Der dritte, generelle Lösungsansatz für die *common pool*-Problematik leitet sich aus der legislativen Impulsdivergenz und der bürokratischen Strukturpolarität ab. Den wesentlichen Ansatzpunkt bilden die Bemühungen des Finanzressorts, die Mittelanmeldungen der dezentralen Einheiten zu kürzen¹³⁵. Sie können allerdings nur die Folgen der *common pool*-Problematik mildern. Zur Strukturpolarität korrespondiert eine Divergenz in den Kostenfunktionen für die Beteiligten. Eine unterschiedliche Zielfunktion mit Blick auf die *common pool*-Ressource ist den unterschiedlichen legislativen Delegationsimpulsen geschuldet. Die Fachressorts legen ihren Nutzungsforderungen für das Allmendegut nur Teilkosten zugrunde und maximieren daher eine nur partielle Zielfunktion. Der nur individuellen Aufgabe der Fachbereiche steht die kollektive Einnahmeverantwortung des Finanzministeriums gegenüber, wie es dem legislativ intendierten Delegationsimpuls entspricht. Obliegt dem Finanzministerium der Ausgleich des Gesamthaushaltes, ist es zur Kalkulation in Aggregaten gezwungen. Es muß mit knappen Gesamteinnahmen und der Mittelrivalität rechnen, weil ein dem Ressort zugedachtes Finanzvolumen nicht noch einmal vergeben werden kann. Auch die ressortindividuell ausgelösten Folgekosten in anderen Teiletats sind vom Finanzministerium zu berücksichtigen, denn der Ausgleichsauftrag gilt auch im Haushaltsvollzug. Vom Finanzministerium als Wächter der *common pool*-Ressource kann damit vermutet werden, daß es seinen Entscheidungen eine umfassende Zielfunktion zugrunde legt. Die Funktion der Gesamtkosten, mit der das Finanzressort rechnen muß, dürfte für jedes Anmeldevolumen über jener Teilkostenfunktion liegen, die für das einzelne Fachressort von Relevanz ist.

¹³² Siehe Perotti/Strauch/von Hagen (1998), S. 35; Breton (1998), S. 118f.

¹³³ Zu diesem stilisierten Fakt siehe etwa Breton (1998), S. 119.

¹³⁴ Vgl. Hallerberg (1996), S. 8f.

¹³⁵ Vgl. schon Neumark (1929), S. 74f., der vom „Hauptkampf“ zwischen Finanz- und Fachressorts bei den Mittelforderungen der Ämter spricht und zahlreiche Beispielzitate aus der Praxis anführt.

Den innerhalb der Bürokratie zentralen Lösungsansatz für die *common pool*-Problematik stellen erfolgreiche Kürzungen von Mittelforderungen durch das Finanzministerium dar. Die Interaktion zwischen den kollidierenden Zielfunktionen der Fachressorts einerseits und dem Finanzministerium andererseits kann mit einem bilateralen Verhandlungsmodell analysiert werden. Die folgenden Ausführungen basieren auf der Idee, daß sich Analyseannahmen, Analysemethode und Analyseergebnisse des *Niskanen*-Modells auf das Verhältnis zwischen Finanzministerium und Fachressorts übertragen lassen¹³⁶. Dem Finanzressort wird die Rolle der mittelbewilligenden Politik, den Fachressorts die Rolle der mittelfordernden Bürokratie zugeordnet.

Das Modell von *Niskanen* ist auf die Verhältnisse des Budgetprozesses in den USA zugeschnitten. Dort dominieren direkte Verhandlungen zwischen den Fachressorts und dem entsprechendem Kongreßausschuß. Die Beziehung der Fachbereiche (*bureau*) zu den legislativen Ausschüssen (*sponsor*) ist als eine Relation des Prinzipals (Ausschuß) zum Agenten (Bürokratie) zu verstehen¹³⁷. Das als hierarchisch zu charakterisierende Verhältnis widerspricht den eigentlichen Modellannahmen eines Bilateralen Monopols¹³⁸. Direkte Beziehungen von Ressort und speziellem Parlamentsausschuß sind etwa in Deutschland nur eingeschränkt vorhanden. Gegenüber der Legislative hat die Bürokratie vielmehr den vom Kabinett beschlossenen Haushaltsplan als Ganzes einheitlich und geschlossen zu vertreten¹³⁹. In der ersten Phase des Haushaltsprozesses finden die maßgeblichen Verhandlungen zudem primär zwischen dem Finanzministerium und den einzelnen Fachressorts statt. Dabei bestehen strukturelle, prozessuale und strategische Verhandlungsvorteile auf Seiten der Fachbereiche. Die Relation zwischen dem Finanzministerium und den Fachressorts läßt sich daher eher als ein Verhältnis zwischen gleichrangig Beteiligten verstehen. Die entscheidende Modellannahme für eine Verhandlungslösung im Sinne des Bilateralen Monopols ist somit erfüllt.

Bezüglich des strategischen Vorgehens zur Kürzung der Mittelforderungen und zur Erreichung des Haushaltsausgleiches in verschiedenen Ausgangssituationen besteht eine Präferenzhierarchie des Finanzministeriums. Sie kann aus der oben

¹³⁶ Daran hat *Niskanen* offenbar auch selbst gedacht, vgl. *Niskanen* (1973), S. 13f., mit einigen Beispielen, auf die man seine Überlegungen übertragen könnte. Das *Niskanen*-Modell zerlegt den öffentlichen Sektor erstmals in Einzelakteure. Zwischen ihnen wird die Existenz eines internen, nicht hierarchischen Marktes angenommen, für dessen vertragliche Verhältnisse das mikroökonomische Analyseinstrumentarium angewendet werden kann. Vgl. dazu *Kraan* (1996), S. 16f.

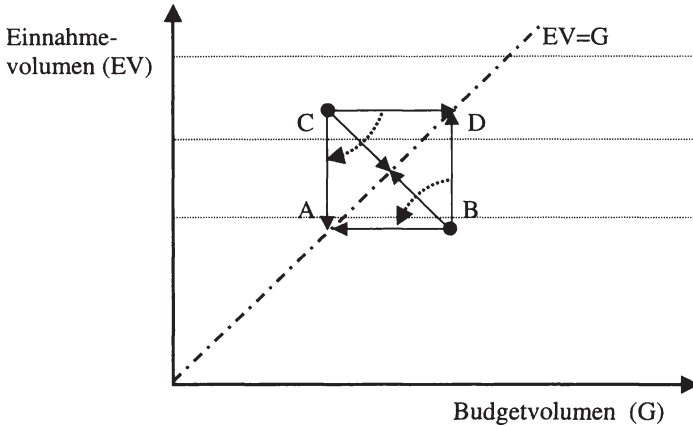
¹³⁷ Siehe *Roppel* (1979), S. 109.

¹³⁸ Das Modell von *Niskanen* kann folglich nur insoweit als Bilaterales Monopol interpretiert werden, als der Prinzipal durch Passivität vollständig auf Überordnung verzichtet und der Agent durch Informationsvorteile auf die Stufe des Prinzipals gehoben wird. Nur dann ist tatsächlicher Gleichrang denkbar.

¹³⁹ Vgl. *Piduch*, RN 3 zu § 9 BHO.

entwickelten Nutzenfunktion des Finanzressorts abgeleitet werden und ist in Abbildung 3.3 dargestellt.

Abbildung 3.3: Die Reaktionspräferenzen des Finanzressorts.



Quelle: eigene Darstellung.

Auf der Abszisse ist das aggregierte Budgetvolumen (G) und auf der Ordinate das gemeinsame Einnahmenvolumen (EV) abgetragen. Die angedeuteten Parallelen zur Abszisse stellen gleiche Einnahmeniveaus dar. Auf der winkelhalbierenden Geraden ist der Haushaltsausgleich erreicht, es gilt $EV=G$. Eine erste Ausgangssituation werde durch den Punkt C charakterisiert, bei dem das Einnahmenvolumen größer als der Ausgabeumfang ist. Unter diesen Umständen wird das Finanzministerium bestrebt sein, den Haushaltsausgleich durch Expansion der Ausgaben (Bewegung von Punkt C nach D) zu erreichen. Im Punkt D kann das Gesamtbudget bei einem höheren Ausgabevolumen ausgeglichen werden. Greift man auf die oben entwickelte Nutzenfunktion des Finanzressorts zurück, wird im Punkt D annahmegemäß ein höheres Nutzenniveau für das Finanzressort erreicht. Eine Strategie, die bei gleichem Ausgabeumfang das Einnahmenvolumen absenkt (Bewegung von Punkt C nach A), ist dagegen mit einem geringeren Nutzenniveau verbunden. Für das Kontinuum kombinierter Vorgehensweisen zwischen den Geraden CD und CA gilt die Vermutung abnehmender Nutzenniveaus für das Finanzministerium, wie der Halbkreispfeil in Uhrzeigerrichtung angedeutet.

Ähnliche Zusammenhänge über die Strategiepräferenzen des Finanzressorts lassen sich auch für eine durch Punkt B beschriebene Ausgangssituation ableiten. Wie bei einer Aggregation der Ressortanmeldungen zu erwarten, ist hier das

Einnahmevermögen kleiner als das Ausgabevermögen. Nutzenmaximal ist eine Erhöhung der Budgeteinnahmen bei gleichbleibendem Ausgabeumfang (Bewegung von Punkt B nach D). Der Haushaltsausgleich mittels Einnahmesteigerung erhöht den Nutzen des Finanzressorts. Gleichzeitig wird ein Nutzenverlust durch sinkende Ausgaben vermieden. Wieder werden durch den Pfeilfächer zwischen den Geraden BD und BA mögliche Kombinationen aus Rückführungen der Ausgaben bei gleichzeitig weniger stark erhöhten Einnahmen angedeutet. Der Halbkreisbogen beschreibt abnehmende Nutzenniveaus. Den Extremfall stellt die Bewegung von Punkt B nach A dar, mit der ein gleichbleibendes Einnahmevermögen bei stark rückläufigem Ausgabevermögen einher geht. Von den in B möglichen Strategievarianten ist das die am wenigsten nützlichste, denn mit Kürzungen des Ausgabevermögens verbinden sich für das Finanzministerium erhebliche Kosten. Einmal gilt es, Informationen über Kürzungsmöglichkeiten zu ermitteln. Daneben sind Widerstände der Ressorts zu erwarten, die in konfliktreichen und kostenintensiven Verhandlungen überwunden werden müßten. Schließlich ist zu bedenken, daß Mittelkürzungen über interne Veränderungen der Einsatzfaktoren durch die Fachressorts auch zu Outputrückführungen führen könnten und politische Ziele dann unmittelbar verletzt wären¹⁴⁰. Soweit der Haushaltsausgleich durch Einnahmesteigerungen erreichbar ist, stellen generelle Ausgaberrückführungen somit eine kaum erstrebenswerte Strategieoption aus Sicht des Finanzministeriums dar. Angesichts der zu erwartenden Konfliktkosten wird das Finanzressort in den bilateralen Verhandlungen mit den Fachressorts vielmehr ein akkommodierendes Verhalten zeigen und den Mittelanmeldungen weitgehend entsprechen¹⁴¹. Das Tragen der Konfliktkosten bei Mittelkürzungen rechtfertigt sich nur, soweit Einnahmeausfälle den Haushaltsausgleich als Nebenbedingung bedrohen.

Damit kann erstens festgehalten werden, daß auch das Finanzministerium vor allem zu Einnahmesteigerungen neigt, um der legislativ intendierten Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushaltes zu genügen, und Ausgabesteigerungen akzeptiert, soweit sie durch Einnahmen gedeckt sind. Zweitens sind Impulse zu Ausgabekürzungen allein vom Finanzressort zu erwarten, da nur das Finanzressort dem Haushaltsausgleich verpflichtet ist und daher eine umfassende Zielfunktion verfolgt. Schließlich sind drittens Anstöße zu Ausgabekürzungen auch vom Finanzministerium nur insoweit zu erwarten, als das Einnahmevermögen zur relevanten Restriktion für den angestrebten Haushaltsausgleich wird.

Anknüpfend an die oben diskutierte Nutzenfunktion der Fachressorts liegt der mengenrelevante Bereich der Mittelanmeldungen (AV_j) zwischen einer unteren Grenze, mit der das diskretionäre Budget maximiert wird (AV_j^*), und einer oberen Grenze, bei der das absolute Budget maximiert wird (*Niskanen* Fall, AV_j^N); mithin gilt $AV_j \in [AV_j^*, AV_j^N]$. Für diesen Bereich schätzt das individuelle Res-

¹⁴⁰ Vgl. zu den generellen Überlegungen zwischen Legislative und Bürokratie analog *Ting* (2001).

¹⁴¹ Vgl. die generellen Aussagen bei *Kiewiet/McCubbins* (1985), S. 183f.

sort die Bereitschaft des Finanzministeriums, dem Anmeldevolumen durch Mittelbewilligungen zu entsprechen. Für das maßgebliche Intervall sei unterstellt, daß die Fachressorts bei steigenden Mittelforderungen grundsätzlich auch mit steigenden Bewilligungen rechnen können, der Zuwachs jedoch fällt.

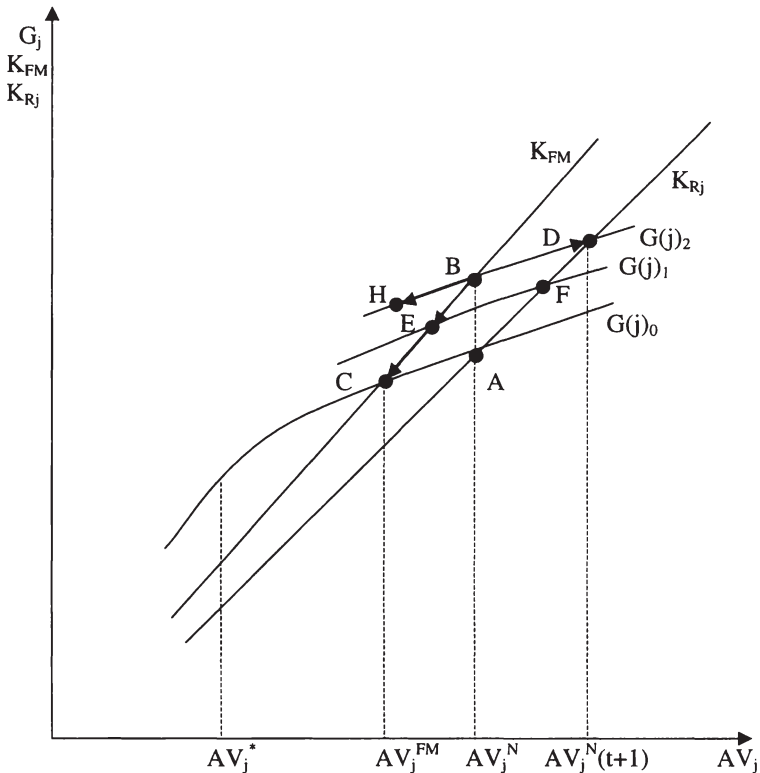
Grundsätzlich ist das Ressort frei, je nach eigener Präferenz innerhalb dieses Intervalls eine Anmelde menge zu wählen. Für die Wahl der oberen Intervallgrenze (AV_j^N) besteht aber eine gesteigerte Plausibilität. Erstens besteht für keine dezentrale Einheit ein Anlaß, sich im Wettlauf um Anteile am gemeinsamen Einnahmevervolumen mit eigenen Mittelforderungen zurückzuhalten. Zweitens sprechen institutionelle Gründe für die Wahl der oberen Intervallgrenze als Anmelde menge. Das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen und bestehende Externalitäten aufgrund der Mittelrivalität führen zu einem permanenten Ausgabedruck. Er ist durch möglichst hohe Mittelforderungen zu finanzieren. Die obere Intervallgrenze als Forderungsgrundlage kann drittes auch mit technokratischen Argumenten begründet werden. Aufgrund mangelnder Kostenzuordnung sind die Fachressorts nur teilweise mit den Kosten einer Ausgabeexpansion belastet. Die Wahl der oberen Intervallgrenze ist für das Ressort daher möglich, weil es nur mit bereichseigenen Kosten zu rechnen hat. Viertens dürften die Fachressorts schließlich die Gefahr antizipieren, ihre Mittelforderungen in nachfolgenden Verhandlungsrunden innerhalb der Verwaltung und in der Legislative gekürzt zu sehen¹⁴². Nach diesem strategischen Argument wird die obere Intervallgrenze in Antizipation späterer Mittelkürzungen gewählt. Kürzungen der Mittelanmeldungen, die von der oberen Intervallmenge ausgehen, erlauben es dem Ressort, die mit sinkenden Mittelmengen einhergehenden und nur internen Überschüsse zwischen den Kosten und dem Einnahmevervolumen als diskretionäres Budget für unproduktive Ressourcen zu vereinnahmen. Das Ressort wird folglich die obere Mengenintervallgrenze wählen, weil es Mittelkürzungen von diesem Anmeldeniveau am leichtesten intern verarbeiten und akzeptieren kann. Alle Fachressorts neigen folglich zu einer Anmelde menge, die aus ihrer individuellen Sicht gerade noch sinnvoll ist und den Verhandlungsspielraum maximal ausschöpft. Diese Bedingung ist bei einem Forderungsvolumen erfüllt, mit dem das absolute Budgetvolumen maximiert wird. In den Mittelverhandlungen mit dem Finanzressort ist demnach die *Niskanen*-Menge (AV_j^N) relevant.

Mit diesen Bedingungen ist das Finanzressort konfrontiert, wenn es seiner legislativ intendierten Aufgabe nachkommen soll, den Haushaltsausgleich herzustellen. Zu den Reaktionspräferenzen des Finanzressorts korrespondieren in unterschiedlichen Ausgangssituationen und unter verschiedenen Rahmenbedingungen entsprechende Reaktionsoptionen des Finanzressorts. Sie lassen sich unter Verwendung des Instrumentariums von *Niskanen* analysieren. Die Zusammenhänge

¹⁴² Vgl. Zunker (1972), S. 147f., mit umfangreichen Belegen; Wildavsky (1992), S. 90f.; Parkinson (1994), S. 36. Schon Downs (1960), S. 543, FN 4, führt aus, daß „the bureau might even enlarge this estimate beyond its real needs in anticipation of the budgeting agency's desire to minimize expenditures“.

illustriert Abbildung 3.4. Auf der Ordinate ist der auf das einzelne Ressort entfallende Umfang an Mittelbewilligungen (G_j) durch das Finanzministerium abgetragen, der als Ressortanteil am gemeinsamen Einnahmevermögen interpretiert werden kann. Auf der Abszisse ist das Anmeldevolumen des Ressorts R_j abgetragen (AV_j). Mit dem Anmeldevolumen AV_j^* erreicht der Fachbereich sein höchstmögliches diskretionäres Budget; mit Mittelforderungen in Höhe von AV_j^N maximiert es den absoluten Budgetumfang (*Niskanen-Fall*).

Abbildung 3.4: Die Reaktionsoptionen des Finanzressorts.



Quelle: eigene Darstellung.

In Analogie zum *bureau* in *Niskanens* Modell sei zunächst angenommen, daß das Ressort über vollständige Informationen bezüglich der eigenen Kostenfunktion (hier: K_{Rj}) und über die Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums ($G_j =$

$F[AV_j]$) im mengenrelevanten Bereich verfügt. Das Finanzressort verhalte sich als passiver *sponsor*. Bei einem Volumen der Mittelforderungen im Umfang der oberen Intervallgrenze entsprechen sich gerade die ressortindividuellen Kosten und der zu erwartende Anteil am Einnahmenvolumen (G_j). Das Budget des Fachbereiches ist folglich ausgeglichen. Entschließt sich das Ressort zu einem Anmeldeumfang von AV_j^N , muß das Finanzministerium mit Gesamtkosten (K_{FM}) rechnen, die über den ressortindividuellen Kosten liegen. Bei einem Volumen der Mittelforderungen in Höhe von AV_j^N stellt sich als Interaktionsresultat ein Defizit im Aggregat ein. Das zu erwartende Defizit in Höhe der Strecke AB ist allerdings nicht von den Fachbereichen, sondern vom Finanzressort auszugleichen. Die Diskussion der Nutzenfunktion des Finanzressorts hat gezeigt, daß auch für das Finanzministerium eine generelle Neigung zur Budgetexpansion vermutet werden kann. Die vorliegende Situation einnahmeübersteigender Mittelanmeldungen kennzeichnet die Situation im Punkt B der Abbildung 3.4. Bei einem zu befürchtenden Ausgabenüberschuß besteht für das Finanzressort erstens die Option, mit Einnahmesteigerungen zu reagieren. Bei dem Vorgehen würde Punkt B der Abbildung 3.4 erreicht. Die Ressorts hätten sich mit ihrem Anmeldevolumen von AV_j^N durchgesetzt und der Gesamthaushalt würde mittels Einnahmesteigerungen in Höhe der Strecke AB ausgeglichen. Bei einem solchen Vorgehen des Finanzressorts ist in der folgenden Periode $t+1$ jedoch eine Verschärfung des Defizitproblems bei den Mittelanmeldungen zu befürchten. Die Fachressorts werden ihren Kalkulationen dann eine höhere Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums zugrunde legen, wie sie Kurve $G(j)_2$ ausdrückt. Ihre Mittelforderungen dürften in $t+1$ das Volumen von $AV_j^N(t+1)$ erreichen (Punkt D). Da die Grenzkosten im Aggregat stets höher sind als die ressortindividuellen Grenzkosten, wächst der Ausgabenüberschuß in der folgenden Periode. Die in Abbildung 3.3 abstrakt abgeleitete Strategieoption der Einnahmesteigerung bei einem Ausgabenüberschuß (Bewegung von Punkt B nach D in Abbildung 3.3) kann für das Finanzministerium offenbar durchaus ambivalent sein. Sind Steigerungen der Budgeteinnahmen möglich, geht mit dieser Strategie zwar einerseits eine Nutzensteigerung für das Finanzressort einher. Auch konflikt- und kosten-trächtige Auseinandersetzungen mit den Ressorts lassen sich vermeiden. Mit einem akkomodierenden Vorgehen auf überschießende Ressortforderungen muß das Finanzministerium andererseits aber befürchten, ein Signal für steigende Zahlungsbereitschaften in der Zukunft zu setzen. Die verwaltungswissenschaftliche Analyse hat gezeigt, daß einmal bewilligte Mittel von den Fachbereichen ihrer *base* zugeordnet und in späteren Perioden als nicht mehr verhandelbar betrachtet werden¹⁴³. Das Finanzressort müßte demnach mit besonders harten Auseinandersetzungen rechnen, sollen einmal bewilligte Mittelanforderungen später zurückgenommen werden. Verbesserungen der Einnahmen zum Ausgleich der höheren Ausgaben sind aufgrund gesetzlicher Verfahren bei Steueränderungen und administrativer Verzögerungen durch die Veranlagungszeit zudem erst zeitlich versetzt zu erwarten. Inzidenzanpassungen der Steuerlast und die gesamt-

¹⁴³ Siehe ausführlich Zunker (1972), S. 152.

wirtschaftliche Entwicklung lassen eine nur unsichere Schätzung der Einnahmehöhe zu. Die bewilligten Mittelforderungen stehen hingegen sofort für eine Verausgabung zur Verfügung. Insgesamt dürften Bemühungen zur Einnahmesteigerung in dieser Situation für das Finanzressort wohl nicht wünschenswert sein. Es muß daher seine Passivität aufgeben und versuchen, ausgehend von Punkt B in Abbildung 3.4 die Mittelforderungen der Ressorts sofort zu kürzen. Das ist auf verschiedenen Wegen möglich. Eine Kürzungsoption zur Rückführung der Mittelforderungen wird durch eine Bewegung auf der Kurve $G(j)_2$ von Punkt B nach H beschrieben. Ein solches Vorgehen interpretieren die Ressorts als Bestätigung ihrer neu geschätzten Kurve der Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums. Mit einer solchen Strategie lassen sich die Ressorts kurzfristig zufriedenstellen, weil ihr diskretionäres Budget um die Strecke HC zunimmt. In der folgenden Periode wird dann die neu geschätzte und durch das Verhalten des Finanzressorts bestätigte Kurve $G(j)_2$ aufgenommen und führt zu Mittelforderungen in Höhe von $AV_j^N(t+1)$. Das Defizitproblem bei den Anmeldungen steigt weiter. Die Kürzungsbemühungen des Finanzministeriums sind mithin ohne wirksamen Einfluß auf das Expansionsstreben der Ressortforderungen geblieben.

Sinnvoller scheint daher eine Reduktion der Anmeldeumengen zu sein, die einer Bewegung von Punkt B nach E auf der Gesamtkostenkurve K_{FM} entspricht. Im Vergleich zu den beiden vorangestellten Optionen sind relativ geringe Kürzungen der Ressortanmeldungen nötig. Widerstände, Konflikte und Kosten dürften erheblich sinken. Die Bewegung auf der Gesamtkostenkurve K_{FM} stellt zugleich sicher, daß der Haushalt im Aggregat ausgeglichen ist. Entscheidend ist, wie erfolgreich das Finanzministerium das Anmeldevolumen zu kürzen vermag. Das geringste Ausmaß beschreibt ein Verharren in Punkt B (kein Erfolg). Maximalen Erfolg verschaffen Kürzungen, die auf der Kurve K_{FM} erfolgen und die Strecke BC erreichen. Je kürzer die von B ausgehende Strecke ist (etwa nur bis BE), desto höher schätzen die Ressorts in der folgenden Periode die neue Kurve der Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums. Reduzierungen der Mittelanforderungen, die etwa nur bis Punkt E reichen, ergeben dann eine neue Kurve $G(j)_1$. Im Vergleich zur Kurve $G(j)_2$, die bei Nichtkürzung der Mittelanforderungen entsteht, wird das Defizitproblem nachfolgender Perioden gemildert, aber nicht gänzlich überwunden. Um dieses negative Signal so weit als möglich zu vermeiden, muß das Finanzressort versuchen, bis zur Menge AV_j^{FM} zu kürzen. Im Punkt C ist der Haushaltsausgleich erreicht, da die bewilligten Mittel den Gesamtkosten entsprechen. Weil der Punkt C auf der Kurve der ursprünglich geschätzten Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums ($G(j)_0$) liegt, ist für die folgende Periode jedoch erneut mit einem Überschuß der Mittelanmeldungen über die Einnahmen zu rechnen. Selbst bei maximalem Kürzungserfolg des Finanzressorts in der Anmeldephase tritt folglich eine Perpetuierung des Defizitproblems ein. Sie rührt aus den unterschiedlichen Kostenfunktionen für Fachressort und Finanzministerium her und ist damit Ausdruck der grundsätzlichen Allmendeproblematik.

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß der Kürzungserfolg des Finanzministeriums bei den Mittelanmeldungen der Ressorts den Ausgangspunkt für die Verhandlungen in der Folgeperiode bestimmt. Selbst beim Maximalerfolg in der laufenden Rechnung ist für die Folgeperiode ein gleicher Ablauf zu erwarten. Das Finanzressort neigt zu Kürzungen der Anmeldesummen, um Mittelknappheiten zu signalisieren. Eine dauerhafte Lösung der inhärenten Defizitneigung während der verwaltungsinternen Budgetverhandlungen kann allein von einer vollen Zurechnung der Kosten auf die einzelnen Ressorts erwartet werden.

b) Der Relationscharakter als Determinante des Kürzungserfolges

Während der Phase der Budgetaufstellung muß von einer Dominanz der dezentralen, ausgabeexpansiven Einheiten ausgegangen und im Aggregat ein Defizit erwartet werden. Das Finanzressort hat der Legislative jedoch einen ausgeglichenen Haushaltsentwurf vorzulegen. Soweit diese Aufgabe nicht durch weitere Einnahmesteigerungen erreicht werden kann oder soll, ist die Fähigkeit des Finanzressorts entscheidend, Mittelkürzungen bei den Ressortanmeldungen erzwingen zu können. Die nötige Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts innerhalb der Verwaltung, sein Kürzungserfolg und die Instrumente zur Verbesserung seiner Position sind abhängig vom Relationscharakter zwischen dem Finanzministerium und den dezentralen Einheiten. Bisher wurde eine Beziehung gleichrangiger Parteien zueinander unterstellt. Zwischen gleichrangigen Beteiligten ist eine Verhandlungslösung zu erwarten. Strukturelle, prozessuale und strategische Verhandlungsvorteile zugunsten der Fachressorts lassen vermuten, daß sie die Verhandlungen dominieren und ihre Mittelforderungen durchzusetzen vermögen. Das resultierende Defizit wäre vom Finanzressort durch Einnahmesteigerungen auszugleichen. Gänzlich anders stellen sich die Erfolgsaussichten für ein auf Mittelkürzungen zielendes Finanzministerium dar, wenn eine subordinative Relation zu den Fachressorts vorliegt. Da das Finanzressort in Stellvertretung der Steuerzahlergesamtheit auftritt und in dieser Funktion ein öffentliches Gut bereitstellt, dürfte eine Subordinationsbeziehung zwischen Fach- und Finanzressort legislativ intendiert sein. Die dem Finanzressort zugewiesenen Vetorechte sind ein Indiz für diese Vermutung. Unter diesen Umständen verfügt das Finanzressort über eine Befehlsoption, mit der sich Mittelkürzungen glaubwürdig androhen und durchsetzen lassen. Die Relation zwischen Finanz- und Fachressort bewegt sich damit zwischen zwei möglichen Extrempolen. Einerseits könnte eine Verhandlungslösung zwischen gleichrangig Beteiligten vorliegen (Bilaterales Monopol). Andererseits ist eine Subordinationsrelation möglich (Prinzipal-Agent-Verhältnis)¹⁴⁴. Beide Möglichkeiten zeichnen sich durch unterschiedliche ergebnisrelevante Strukturvariablen aus.

Die Verhandlungssituation eines Bilateralen Monopols ist durch unabhängige und hierarchisch auf gleicher Ebene agierende Parteien gekennzeichnet. Da zwischen den Verhandlungsbeteiligten kein Zwang ausgeübt werden kann, ist zur

¹⁴⁴ Vgl. Kraan (1996), S. 70f.

Durchsetzung eigener Verhandlungspositionen strategisches Verhalten nötig. Aufgrund einseitiger Informationsverteilung kann eine Partei eine dominierende Position im Austausch erlangen. Investitionen zur Verbesserung des eigenen Informationsumfangs beeinflussen die Wahl der Verhandlungsstrategie¹⁴⁵. Soweit die Informationsverteilung ausgewogener wird, verstärkt sich der Gleichrang zwischen den Verhandlungspartnern. Entscheidende Erfolgsdeterminante für das Interaktionsergebnis ist demnach die Informationsverteilung zwischen den Verhandlungsparteien. Dagegen wird ein Prinzipal-Agent-Verhältnis dadurch charakterisiert, daß zwischen dem auftraggebenden Prinzipal und dem auftragnehmenden Agenten ein Subordinationsverhältnis besteht. Zur Durchsetzung hat der Prinzipal die juristisch abgesicherte Möglichkeit, dem Agenten verpflichtende Befehle zwangsweise zu erteilen. Allerdings gilt es zu bedenken, daß selbst bei einer hierarchischen Beziehung durchaus Handlungsspielräume auf Seiten der Befehlsempfänger bestehen können und daher plausible Gründe für eine Vielfalt alternativer Gleichgewichte anzuführen sind¹⁴⁶. Der Handlungsspielraum des Agenten wächst mit zunehmend relativem Nachteil in der bestehenden Informationsverteilung auf Seiten des Prinzipals. Nimmt der Prinzipal dagegen Investitionen zur Verbesserung seiner Informationslage vor, verbessert er seine Fähigkeit zu Kontrollen. Seine gefestigte Stellung gegenüber dem Agenten läßt den Hierarchiegrad steigen. Das Austauschresultat ergibt sich demnach zunächst aus den Informationsinvestitionen. Wesentlich für die Befehlsoption ist jedoch die Möglichkeit, den Agenten notfalls zwangsverpflichten zu können. Die charakteristischen Merkmale der beiden möglichen Relationspole lassen sich in folgender Synopse zusammenfassen.

¹⁴⁵ Soweit das Modell von *Niskanen* als Bilaterales Monopol interpretiert wird, stellt die daran geübte Kritik von *Breton/Wintrobe* (1975) keine wirkliche Weiterentwicklung dar. In einer Verhandlungslösung läßt sich durch Investitionen zur Informationsverbesserung letztlich kein Zwang auf die Gegenseite ausüben, sondern nur die eigene Strategiewahl beeinflussen. Zu diesem Argument siehe *Kraan* (1996), S. 72.

¹⁴⁶ Vgl. zu diesem Aspekt generell *Sørensen* (1984), mit einigen Variationen.

Abbildung 3.5: Vergleich von Verhandlungslösung und Subordinationsrelation.

	Prinzipal-Agent	Bilaterales Monopol
Kriterium		
Relations- charakter	Hierarchie, Subordination	Unabhängigkeit, Gleichrang
Durchsetzung	Befehlsoption, Verpflichtungen	Strategie, kein Zwang möglich
Einfluß der Informations- verteilung	Freiraum des Agenten	Dominanz eines Beteiligten
Einfluß von Informations- investitionen	Stellung des Prinzipals	Strategiewahl
Folge	Hierarchie strenger	Gleichrang verstärkt
Ergebnis- abhängigkeit	Informations- investitionen	Informations- verteilung

Quelle: eigene Darstellung.

Der Informationsverteilung kommt offenbar in beiden Relationspolen eine ergebnisentscheidende Bedeutung zu. Innerhalb einer Verhandlungslösung zwischen gleichrangig Beteiligten determiniert die Informationsverteilung die Strategiewahl. Soweit ein Beteiligter in einer Prinzipal-Agent-Beziehung über wirksame Befehlsoptionen verfügt, wird das Verhältnis zwischen den beteiligten Parteien durch Investitionen in Informationen dagegen hierarchischer. Aus den Ergebnisdeterminanten kann auf Ansatzmöglichkeiten geschlossen werden, die sich zur Lösung der *common pool*-Problematik innerhalb der Bürokratie anbieten. Entweder ist der relative Informationsnachteil auf Seiten des Finanzressorts aufzuheben oder der Konsens mit der Exekutivspitze herzustellen, um notfalls auf wirksame Befehlsoptionen und Vetorechte gegenüber den Fachressorts zurückgreifen zu können.

c) *Die Informationsverteilung als Ergebnisdeterminante der Verhandlungslösung*

Eine Verhandlungslösung, die zu Ergebnissen nach *Niskanen* und damit zu einer besonders deutlichen Übernutzung des gemeinsamen Einnahmenvolumens führt, setzt eine Dominanz der dezentralen Fachressorts (Nutzer) im Vergleich zum Finanzressort (Wächter) voraus. In ihrer Diskussion des ursprünglichen *Niskanen*-Modells hat die Literatur dessen wesentliche Annahmen schrittweise modifiziert¹⁴⁷. Die Differenzierungen werden für das hier relevante Verhältnis zwischen Fach- und Finanzressort nachvollzogen. Die Fachressorts müßten demnach über eine vollständige Agendakontrolle verfügen¹⁴⁸. Sie sollten in der Lage sein, das Finanzressort mit ‚Alles-oder-Nichts‘-Angeboten zu kompletten Preis-Mengen-Kombinationen konfrontieren zu können. Dabei müßten die Fachressorts mit einer alternativen Aktivität im Umfang von Null drohen können, sollte ihren Mittelforderungen nicht entsprochen werden. Insbesondere wäre vorauszusetzen, daß die relevanten Programm- und Budgetinformationen einseitig zugunsten der Fachressorts verteilt sind. Auf alle aufgeführten Verhandlungsvorteile dürfte das mittelbewilligende Finanzressort schließlich nur passiv reagieren. Fraglich ist, ob und inwieweit die Verhandlungsgewichte in dieser Weise zugunsten der Fachressorts verschoben sind und wo sich Ansatzpunkte bieten, die Verhandlungsgewichte zugunsten des Finanzressorts zu verändern. Insbesondere die Informationsverteilung dürfte einseitig zugunsten der Fachbereiche ausfallen sein¹⁴⁹. Den Fachressorts ist die eigene Minimalkostenfunktion bekannt. Sie stehen in direkter Verbindung zu der von ihnen betreuten Interessenklientel. Die Fachressorts verfügen über die politisch relevanten Programminformationen und die notwendige technische Expertise. Daneben sind sie mit ihren Erfahrungen früherer Budgetverhandlungen in der Lage, die Bereitschaft des Finanzministeriums zur Mittelbewilligung abzuschätzen. Die Fachressorts verfügen in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzministerium mithin über erhebliche Informationsvorteile, während für das Finanzressort von einem relativen Informationsdefizit auszugehen ist. Die Annahme einer asymmetrischen Informationsverteilung dürfte daher gerechtfertigt sein. Das Ausmaß, wie stark die Informationen ungleich zugunsten der Fachressorts verteilt sind, bestimmt das Ausmaß, in dem Budgetagenda und Alternativenmenge durch die Fachressorts manipuliert werden können. Es sind letztlich die Informationsvorteile, aus denen sich eine argumentative Dominanz der Fachbereiche begründet. Die Dominanz der Fachressorts gegenüber dem Finanzministerium beruht nicht auf Autorität, sondern auf Informationen über Einzelprojekte. Die Informationsvorteile ermöglichen es den Fachressorts, das relativ benachteiligte Finanzministerium auf das ressortgewollte Optimum an Mittelausstattung festlegen zu können¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Vgl. im Überblick etwa *Gill* (1995); *Wittmann* (1995), S. 94ff.

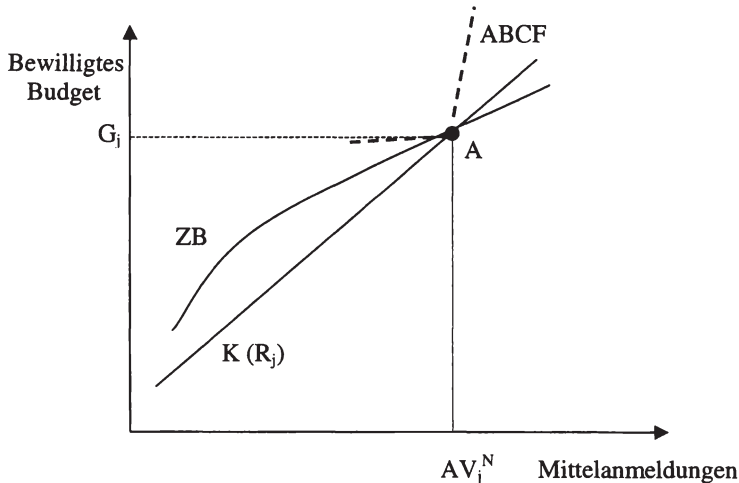
¹⁴⁸ Vgl. *Kiewiet/McCubbins* (1985), S. 182; *Moe* (1997), S. 459.

¹⁴⁹ Vgl. nachfolgend analog *Miller/Moe* (1983); *Bendor/Taylor/van Gaalen* (1985).

¹⁵⁰ Vgl. *Zunker* (1972), S. 93, FN 2, der von „alternativenfreien“ Ressortinitiativen spricht.

Das kann mittels Vorspiegelung eines asymmetrischen Kostenverlaufes zu beiden Seiten der angestrebten Optimalmenge erreicht werden. Zur Illustration bietet sich die *kinked Apparent Budget Cost Function* (ABCF-Kurve) an, deren Argumentation in Abbildung 3.6 dargestellt wird¹⁵¹.

Abbildung 3.6: Argumentative Dominanz der Fachressorts.



Quelle: in Anlehnung an *Kraan* (1996), S. 74.

In Anknüpfung an die obigen Ausführungen wird unterstellt, daß ein individuelles Ressort R_j auf Mittelbewilligungen in Höhe von G_j zielt und dafür ein Anmeldevolumen von AV_j^N als optimal betrachtet. Dem Kalkül liegt neben einer Schätzung der Zahlungsbereitschaft des Finanzministeriums (ZB) auch die ressorteigene Funktion der Kosten zur Administration der alternativen Mittelausstattungen ($K[R_j]$) zugrunde. Zur Erreichung des optimalen Haushaltsvolumens argumentiert das Ressort, daß Mehrausgaben bis zum präferierten Finanzvolumen mit wenig Mehrausgaben verbunden sind. Dagegen wird vorgegeben, daß Ausgaben darüber hinaus ein extremes Mehr an Budgetmitteln notwendig machen. Bei Erreichen des Optimalpunktes A wird versucht, die erlangte Finanzmenge argumentativ zu verteidigen. Eine Kürzung der Mittelbewilligung spart danach nur geringe Beträge, führt aber zu einer hohen Outputreduktion. Dagegen wird eine weitere Steigerung der Mittelmenge als sehr teuer qualifiziert, während ein gegebenes Budgetinkrement einen nur sehr geringen Outputanstieg nach sich zieht. Die von den Fachbereichen vorgegebene Kostenkurve hat nach diesen Verhandlungsargumenten demnach im Punkt A einen Knick und ist Teil

¹⁵¹ Vgl. *Kraan* (1996), S. 70.

der Argumentationsstrategie der Fachressorts¹⁵². Für Vorspiegelung und argumentative Untermauerung asymmetrischer Kostenverläufe zu beiden Seiten ihrer Optimalmenge nutzen die Fachressorts ihren Informationsvorsprung gegenüber dem Finanzministerium¹⁵³. Die überragende Verhandlungsposition der Fachressorts beruht nicht zuletzt auf ihrer Fähigkeit, Informationen über die tatsächlichen Kosten vor dem mittelbewilligenden Finanzressort zu verbergen¹⁵⁴. Dieser Verhandlungsstrategie muß das Finanzressort argumentativ entgegentreten. Die Überwindung seines Informationsnachteiles erfordert daher eine exakte Kenntnis der Programmmzusammenhänge und Kostenfunktionen, um die Folgen von Mittelkürzungen einschätzen zu können. Das Finanzressort müßte *ex ante* Ressourcen zur Aufdeckung von budgetrelevanten Informationen aufwenden und *ex post* notfalls Sanktionen vornehmen. Die Aktivitäten des Finanzressorts, Informationsmanipulationen und -täuschungen aufzudecken und zu bestrafen, bestimmen damit entscheidend das Ausmaß von Informationskontrolle und Mittelverteilung zugunsten der Fachressorts¹⁵⁵.

Mittelexpansive Impulse durch Programmangebote kommen während der Budgetverhandlungen ausschließlich von den Ressorts. Damit erlangen sie prozesuale Kontrolle über die Tagesordnung. Die Verhandlungen finden zudem nur über Aggregate statt. Neben den relativen Informationsvorteilen zugunsten der Fachressorts können auch Agendakontrolle und Paketverhandlungen von den Fachressorts instrumentalisiert werden. Indem sie ihre Mittelanstöße in der Form von Paketofferten vorbringen, lassen sich Mengen- und Preisparameter gleichzeitig setzen. Zudem kann mit einer alternativen Bereitstellungsmenge von Null gedroht werden. Schließlich verfügen die Fachressorts über die Option, ihre Verhandlungsposition im Mittelwettbewerb zu verbessern, indem sie ressortindividuelle Ausgaben auch am Finanzressort vorbei rechtlich stärker abzuschern, beispielsweise durch direkte Verbindungen zu den legislativen Ausschüssen. Unter diesen Bedingungen läßt sich für die Fachressorts auf den Grenzfall vollständiger Dominanz in den Budgetverhandlungen mit dem Finanzministerium schließen. Ihre Durchsetzungsfähigkeit erlangt den Grad der Optionsfixierung. Es ist ihnen möglich, die Bereitschaft des Finanzministeriums zur Mittelbewilligung zu eigenen Gunsten abzuschöpfen. Aggregatfolgen der Dominanz von dezentralen Einheiten sind eine Überausnutzung des gemeinsamen Einnahmevolumens und ein vom Finanzressort auszugleichendes Budgetdefizit. Für das Finanzressort steht insbesondere zu befürchten, daß sich die Defizite im Zeitablauf verstärken. Sollen die Kürzungsbemühungen des Finanzressorts erfolgreich sein

¹⁵² Vgl. Kraan (1996), S. 82.

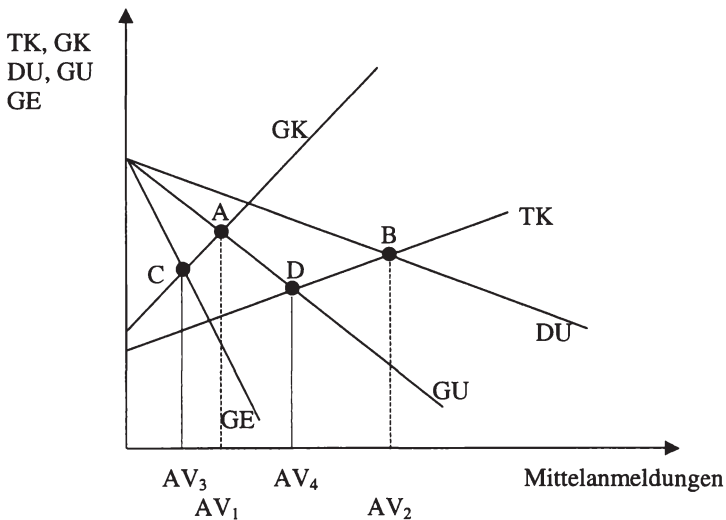
¹⁵³ Siehe statt aller Lange (1987), S. 65: „In den Verhandlungen spielen die Ressorts ihren Wissensvorsprung im Detail aus.“

¹⁵⁴ Siehe Kraan (1996), S 71; ähnlich bereits Breton/Wintrobe (1975), S. 199.

¹⁵⁵ Vgl. analog Breton/Wintrobe (1975); Bendor/Moe (1985), S. 772; Bendor/Taylor/van Gaalen (1985).

und die Folgen der *common pool*-Problematik gemildert werden, ist für das Finanzministerium Aktivität statt Passivität in den Verhandlungen unabdingbar. Die Problematik entstehender Defizite während der Budgetvorbereitung könnte gemildert werden, wenn die Ressortdominanz gemindert würde. Mittels Informationsbegrenzung könnte die Optionsfixierung in einen *Cournot*-Fall überführt werden, bei dem die Fachbereiche nur noch einen Parameter in den Budgetverhandlungen durchsetzen können. Realiter ist den Fachressorts eine vollständige (Preis-)Diskriminierung nicht möglich¹⁵⁶. Sie müssen mengenvariable Mittelvorlagen entwickeln (*per-unit-offer*). Verschiedene finanzministerielle Zahlungsbereitschaften sind somit nicht vollständig abschöpfbar. Auf die veränderten Restriktionen antworten die Fachressorts mit Strategieänderungen bei ihren Mittelansmeldungen. Statt Paketofferten setzen sie nun nur einen Parameter und warten die Entwicklung des jeweils anderen Parameters ab. Im folgenden sollen die Implikationen einer solchen Dominanzbegrenzung graphisch erläutert werden.

Abbildung 3.7: *Cournot*-Fall statt Optionsfixierung.



Quelle: in Anlehnung an *Kraan* (1996), S. 86.

¹⁵⁶ Vgl. analog *Miller/Moe* (1983); *Bendor/Taylor/van Gaalen* (1985), die eine *per-unit-offer* zugrunde legen.

In Abbildung 3.7 umfaßt TK die Kurve der gesamten Kosten als lineare Funktion der Mittelanmeldungen (AV_1). Durch GK werden die zugehörigen Grenzkosten bei Mengenabhängigkeit dargestellt. Der Graph DU umfaßt die Kurve des Durchschnittsnutzens, GU die Grenznutzenkurve des Finanzressorts bei Bewilligung der angemeldeten Mittelforderungen. Mit GE sind schließlich die marginalen Mehrerlöse an Budgetmitteln für das Fachressort bezeichnet.

Ist Preisdiskriminierung durch Optionsfixierung für das Fachressort möglich, so stellen die in der Grenznutzenkurve ausgedrückten marginalen Zahlungsbereitschaften des Finanzressorts die für das Fachressort möglichen Grenzerlöse dar. Für das Ziel einer Maximierung des diskretionären Budgets muß unter diesen Umständen eine Übereinstimmung von Grenznutzen, Grenzerlösen und Grenzkosten herbeigeführt werden. Das ist im Punkt A der Abbildung 3.7 erreicht, zu dem eine Menge von AV_1 korrespondiert. Um die Outputmenge zu maximieren, müssen sich Kosten und Erlöse entsprechen. Bei Optionsfixierung stellt die Nutzenkurve des Finanzressorts die Erlöskurve der Fachbereiche dar. Im Punkt B stimmen für diese *Niskanen*-Konstellation einer effizienten Produktion Nutzen, Erlöse und Kosten überein. Vom Finanzressort wird ein Mittelumfang AV_2 bereitgestellt. Existiert die Möglichkeit zur Optionsfixierung, liegen im Ergebnis die Anmeldevolumina der Fachressorts im Intervall zwischen AV_1 und AV_2 .

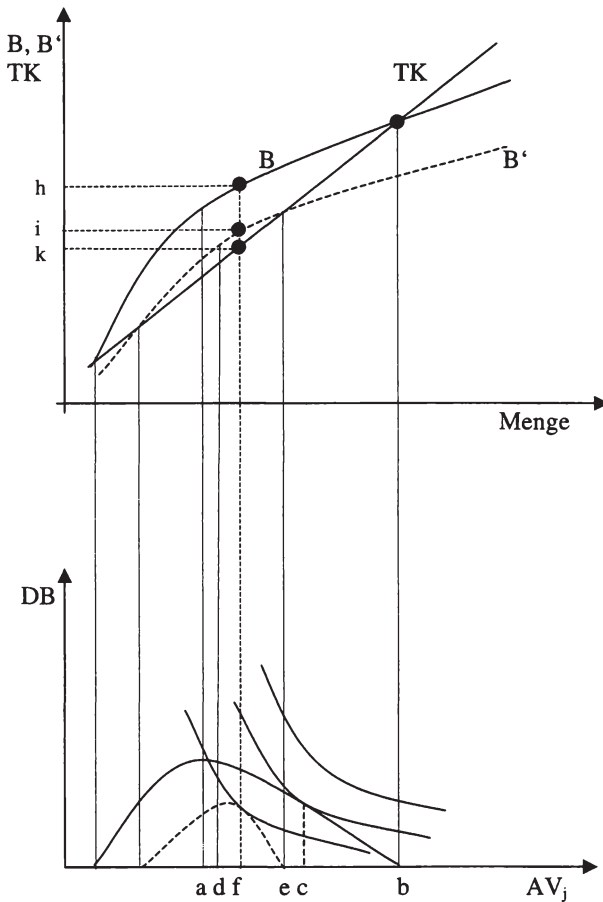
Für den Fall ohne Preisdiskriminierung maximiert das Ressort sein diskretionäres Budget bei einer Übereinstimmung von Grenzerlösen und marginalen Kosten. Dieser Monopolfall wird in Abbildung 3.7 durch Punkt C mit einer entsprechenden Menge von AV_3 angegeben. Zielt das Ressort hingegen ausschließlich auf eine Mengenmaximierung müssen sich Grenznutzen und Kosten entsprechen. Da der Marginalnutzen durch die Kurve der Zahlungsbereitschaft ausgedrückt wird, findet sich dieser Fall im Punkt D als Schnittpunkt der Kurven GU und TK, zu dem ein Mengenvolumen von AV_4 korrespondiert. Für ein Maximierungsverhalten der Fachressorts bei eingeschränkter Dominanz läßt sich ein Mengenintervall für die Mittelforderungen zwischen AV_3 und AV_4 ableiten.

Eine verminderte Ressortdominanz führt folglich zu Änderungen im strategischen Verhalten der Fachressorts gegenüber dem mittelbewilligenden Finanzressort. Es ergibt sich ein relevantes Mengenintervall, das kleinere Anmeldevolumina der Fachbereiche umfaßt. Mit einer Optionsfixierung gelingt es den Fachressorts, einen größeren Anteil der finanzministeriellen Zahlungsbereitschaften abzuschöpfen und zu eigenen Gunsten umzuverteilen.

Bisher wurde angenommen, daß die Fachbereiche die finanzministerielle Bereitschaft, Anmeldevolumina in Mittelbewilligungen umzusetzen, aus ihren Erfahrungen früherer Budgetverhandlungen exakt abzuschätzen vermögen. Auch eine Variation dieser Annahme mindert die Ressortdominanz. Einmal besteht Unsicherheit darüber, daß Informationsmanipulationen vielleicht vom Finanzressort aufgedeckt und dafür Strafen bei den Mittelbewilligungen verhängt werden könnten. Daneben müßten die Fachbereiche auch die Bereitschaft des Finanzressorts zur Mittelbewilligung unter Unsicherheit abschätzen und mögliche Ab-

schläge einkalkulieren. Gerade in Zeiten fiskalischer Anspannungen, die durch erhebliche Unsicherheiten über die weitere Entwicklung des verfügbaren Mittelvolumens gekennzeichnet sind, scheint eine Variation der vollständigen Fachressortdominanz plausibel. Die Folgen einer Abwandlung vollständiger Informationen über den zu erwartenden Mittelumfang illustriert die nachstehende Abbildung 3.8.

Abbildung 3.8: Unsicherheitsabschläge durch die Fachressorts.



Quelle: in Anlehnung an Kraan (1996), S. 84.

Das Symbol DB steht für das diskretionäre Budget des individuellen Ressorts (R_j). Mit TK wird die Gesamtkostenkurve in Abhängigkeit von den Anmelde-mengen AV_j bezeichnet. Die Bereitschaft des Finanzministeriums, die ressortindividuellen Mittelforderungen (AV_j) in Budgetbewilligungen für das Ressort R_j umzusetzen, wird durch die Kurve B dargestellt. Unter der Annahme vollständiger Information auf Seiten der Fachressorts ergibt sich als relevantes Mengenintervall der Bereich $AV_j \in [a, b]$ im unteren Teil der Darstellung 3.8 mit einem Optimum in Höhe von c. Das Fachressort wird versuchen, das Finanzministerium auf diese Menge argumentativ festzulegen. Nun sei angenommen, daß es dem Finanzressort gelingt, seine Bewilligungsbereitschaft in den Budgetverhandlungen wenigstens partiell zu verbergen. So könnte daran gedacht werden, mögliche Informationsvorteile seitens des Finanzressorts über die Einnahm-entwicklung zu nutzen, um den Umfang des gemeinsamen Einnahmenvolumens bewußt zu unterschätzen. Die Fachbereiche wären dann gezwungen, die Kurve B unter Unsicherheit abschätzen zu müssen. Ihr Vorgehen kann als Vornahme eines (hier prozentualen) Abschlages von ihren bisherigen Erfahrungen (B) interpretiert werden, mit dem die Kurve B' entsteht. Als neuer relevanter Mengenbereich ergibt sich ein Bereich $AV_j \in [d, e]$ mit einer neuen Optimalmenge von f. Für das neue Optimum gilt, daß das diskretionäre Budget als Überschuß der Mittelbewilligungen über die ressortindividuellen Kosten zwischen Finanzministerium und Fachressort aufgeteilt wird¹⁵⁷. Im oberen Teil der Abbildung 3.8 verbleibt dem Fachressort ein diskretionäres Budget von [i-k], während das Finanzressort die Differenz [h-i] vereinnahmen kann. Damit kann ein relativ geringer Rückgang der Anmeldevolumina in einer vergleichsweise großen ressortindividuellen Budgetreduzierung resultieren.

Die Übermacht dezentraler Expansionsimpulse bedroht den Haushaltsausgleich. Die voranstehenden Überlegungen deuten darauf hin, daß insbesondere ein relativer Informationsnachteil auf Seiten des Finanzministeriums zu überwinden ist, um die Erfolgsaussichten seiner Kürzungsbemühungen substantiell zu verbessern. Das erfordert Änderungen im Prozeß- und Interaktionscharakter des Budgetkreislaufes. Dafür bestehen drei mögliche Ansatzpunkte.

Erstens könnte versucht werden, dem strukturell bedingten Informationszugang der Fachressorts zu den wiederwahlrelevanten Programminformationen zu beschränken. Wird der Informationsnachteil des Finanzressorts kurzfristig überwunden, verbessert sich dessen Verhandlungsposition innerhalb einer grundsätzlich gleichrangigen Relation. Die relevanten Programminformationen werden von einem engen Beziehungsgeflecht monopolisiert, das sich aus den gleichgerichteten Interessen vom klientelspezifischen Delegationsimpuls der Legislative, der Interessennähe des Fachressorts und den betreuten Interessenverbänden bildet (*iron triangles*). Die Ressortdominanz könnte mit einer kurzfristigen Umgehung oder einer mittel- bis langfristigen Zerschlagung dieser Informationsmonopole gemildert werden.

¹⁵⁷Siehe Kraan (1996), S. 85.

Ein wesentlicher Verhandlungsvorteil zugunsten der Fachbereiche besteht aufgrund der Reihenfolge, in welcher Budgetentscheidungen getroffen werden. Zu unterscheiden sind *top-down*- und *bottom-up*-Verfahren. Das *bottom-up*-Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, daß zunächst über Teilvolumina entschieden wird. Aus der Summation der Partialmengen leitet sich in einem zweiten Schritt das Aggregatvolumen passiv ab. Bei einem *top-down*-Verfahren wird hingegen zuerst über das Aggregatvolumen entschieden, um es in einem zweiten Schritt in Teilgrößen aufzuspalten. Zur Milderung der Ressortdominanz könnte zweitens der Verfahrenscharakter von einem *bottom-up*-Budgetprozeß zu einem *top-down*-Ablauf mit Mittelvorgaben verschoben werden. Soweit sich der Budgetprozeß von unten nach oben vollzieht (*bottom up*), sind die Fachbereiche als erste in den Budgetverhandlungen am Zug. Eine Änderung besteht im Kern darin, von einer dezentralen Mittelanmeldung und folgender Aggregation (*bottom-up* oder *fragmented*) zu einer zentralen, verbindlichen Mittelvorgabe mit anschließender Aufteilung auf die Teilgebiete (*top-down* oder *comprehensive*) zu gelangen¹⁵⁸. Soweit aber sowohl der Aggregat- als auch der Aufteilungsbeschluß von einem gleichen Kreis von Abstimmungsberechtigten getroffen wird, sind von einem modifizierten Prozeßcharakter nicht unbedingt tatsächliche Volumenänderungen des Budgets zu erwarten, weil die Beteiligten späteres Verhalten in folgenden Wahlgängen antizipieren¹⁵⁹. Die Entscheidungsergebnisse fallen jedoch verschieden aus, sobald die Kreise der Abstimmungsberechtigten nicht identisch sind und verschiedene Gruppen von Entscheidungsträgern mit unterschiedlichen Budgetpräferenzen die entsprechenden Beschlüsse während der Entscheidungssequenz fassen¹⁶⁰. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Teilnehmerkreis mit seinen Entscheidungen eine andere Zielfunktion verfolgt und damit erheblich andere Präferenzen hinsichtlich der relevanten Budgetgrößen zugrunde legt. Werden die Aggregatvorgaben von einem Entscheidungsträger mit umfassender Zielfunktion, wie etwa vom Finanzressort, vorgenommen, geht es bei diesem Verfahren bildlich gesprochen darum, daß ein Wächter als Regulatorbehörde den Nutzern für die Nutzung des Allmendegutes feste Fangquoten vorgibt.

Die theoretische Ableitung einer Resultatindifferenz zwischen *top-down*- und *bottom-up*-Verfahren dürfte auf solche Budgetentscheidungen zutreffen, die ausschließlich innerhalb der Legislative zustande kommen. Findet die Entscheidungssequenz hingegen getrennt zwischen Legislative und Exekutive oder zwischen Finanzministerium und Fachressorts statt, lassen sich unter bestimmten Konstellationen dämpfende Wirkungen auf die Budgetexpansion erwarten. Das ist gerade von einem *top-down*-Vorgehen zu vermuten, mit dem ein Vertreter mit umfassender Zielfunktion den Vertretern von partiellen Zielfunktionen das Aggregatvolumen vorab verbindlich vorgibt. Dieser Fall betrifft etwa die Option

¹⁵⁸ Zum Definitionsansatz vgl. *Bozeman/Straussmann* (1982); *Ellwood* (1983), S. 86f.

¹⁵⁹ Siehe grundlegend *Ferejohn/Krehbiel* (1987); *Alesina/Perotti* (1996), S. 403; *Ehrhart/Gardner/von Hagen/Keser* (2000), S. 2ff.

¹⁶⁰ Vgl. *Hallerberg/von Hagen* (1997); *Perotti* (1998), S. 380.

des Finanzressorts, den Fachbereichen verbindliche Mittelvolumina auferlegen zu können¹⁶¹. Der Charakter des Entscheidungsverfahrens kann folglich als Instrument herangezogen werden, um die Dominanz der Fachressorts zu mildern. Bei der nachfolgenden Umsetzung durch die Fachbereiche besteht die Chance zu einer gemilderten Budgetexpansion. Die zentralen Mittelvorgaben eines Wächters müssen glaubwürdig und verbindlich sein. Zur Beseitigung der Ressortdominanz sind die *ex ante* finanzministeriellen Vorgaben daher durch einen expliziten Kabinettsbeschluß abzusichern.

Ein dritter Ansatzpunkt zur Milderung der Ressortdominanz besteht in einer kurzfristigen Umgehung oder einer mittel- bis langfristigen Aufhebung der strategischen Ressortvorteile. Strategische Verhandlungsvorteile zugunsten der Fachressorts bestehen aufgrund der Mittelsicherheiten, die das Finanzressort auf ein nur akklamatorisches Verhalten festlegen. Die Sicherheit schaffenden Mittelbindungen liegen regelmäßig in gesetzlicher Form vor. Ihre Aufhebung bedarf gesonderter parlamentarischer Verfahren. Kurzfristig kann dies durch entsprechende Instrumente während der legislativen Beschlußphase erreicht werden.

Als Zwischenergebnis scheinen kurzfristig vor allem prozessuale Veränderungen geeignet, um die Ressortdominanz zu mindern. Daneben bestehen begrenzte Ansatzpunkte, die *iron triangles* zwischen Politik, Interessenverbänden und Fachressorts taktisch zu umgehen. Langfristig eröffnen sich dagegen nur begrenzte Erfolgsaussichten. Die dominierenden dezentralen Expansionsimpulse resultieren aus den differierenden legislativen Delegationsimpulsen und sind daher strukturell bedingt. Ihre nachhaltige Zurückdrängung kann nicht erwartet werden. Der wesentliche Ansatz zur Milderung der *common pool*-Problematik besteht demnach tatsächlich in den Kürzungsbemühungen des Finanzressorts.

d) Der Exekutivkonsens als Ergebnisdeterminante der Subordinationsbeziehung

Ein um Haushaltsausgleich bemühtes Finanzressort muß daher Mittelkürzungen der Ressortforderungen vornehmen können. Die Fähigkeit des Finanzressorts, Rückführungen der Bedarfsanmeldungen durchzusetzen, hängt vom Charakter der Beziehung zwischen den mittelexpansiven Fachressorts und dem ausgabenbremsenden Finanzministerium ab. Die Verhandlungsergebnisse innerhalb eines Bilateralen Monopols werden durch die Informationsverteilung determiniert. Die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts läßt sich im Rahmen des Bilateralen Monopols daher durch Überwindung seines relativen Informationsnachteils verbessern. Insoweit kann von einer technischen Stärkung gesprochen werden. Die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts läßt sich auch durch Umwandlung des Bilateralen Monopols in ein Prinzipal-Agent-Verhältnis grundlegend verbessern. Mit der Aufhebung des Gleichranges und dessen Ersatz durch Subordination ändert sich der Relationscharakter grundlegend. Der entscheidenden

¹⁶¹ Vgl. etwa von Hagen (1992), S. 34.

de Strukturparameter für eine solche Veränderung ist der Konsens mit der Exekutivspitze. Der Exekutivkonsens kann als hohe Wahrscheinlichkeit verstanden werden, mit der die Exekutivspitze bei einem Verhandlungsdissens zwischen Fachressort und Finanzministerium für die Positionsvorlagen des Finanzressorts votiert. Diese Wahrscheinlichkeit soll nachfolgend mit λ bezeichnet werden.

Die Funktionalität der finanzministeriellen Vetorechte begründet sich aus dem speziellen Gut, dessen Bereitstellung dem Finanzressort überantwortet ist. Die Vetorechte sind Ausdruck einer legislativ intendierten Subordinationsrelation zwischen Finanz- und Fachressort. Voraussetzung für die Erfüllung der mit ihnen intendierten Funktionsfähigkeit ist der Konsens mit der Exekutivspitze oder dem Parlament¹⁶². Die Vetorechte des Finanzministeriums werden demnach an Drohpotential gewinnen, soweit sich das Finanzressort der Unterstützung höherer Hierarchieebenen sicher sein kann. Mit einer glaubwürdigen Drohung, bei Dissens die Position des Finanzressorts notfalls durch die Exekutivspitze demonstrativ sanktionieren zu lassen, verbessert sich die Verhandlungsposition des Finanzressorts. Derart glaubwürdige Drohungen mit Kabinettsvorlagen lassen die Fachressorts schon in den Budgetverhandlungen einlenken. Die Zwangsmöglichkeit wird auf den unteren Verhandlungsebenen durchaus genutzt¹⁶³. Soweit der um Haushaltsausgleich bemühte Akteur auf diese Weise gestärkt wird, ist für die Exekutivspitze und das Parlament eine Verlagerung sämtlicher Verhandlungskonflikte in die Verwaltung möglich. Funktionsfähige Vetorechte sind mithin Ausdruck eines hohen λ -Wertes.

Mit hohen λ -Werten verändert sich das Ressortkalkül bei der Weiterreichung strittiger Verhandlungsgegenstände auf höhere Hierarchieebenen. Im Prozeß der Budgetaufstellung reichen die Fachressorts ihre Mittelanforderungen beim Finanzministerium ein. Das Finanzressort reagiert mit einem Gegenvorschlag (B^{FM}). Wegen Allmendeproblemen und divergierender Kostenfunktionen liegt der Betragsvorschlag des Finanzressorts stets unter dem des Fachressorts. Kommt es zu einem Konsens, sind die Verhandlungen beendet. Bei fehlender Übereinstimmung wird der strittige Mittelbetrag der höheren Hierarchieebene zur Entscheidung (hier: dem Kabinett) vorgelegt. Nimmt man vereinfachend an, daß sich das Kabinett nur zwischen den zwei vorgelegten Alternativen entscheiden kann, besteht eine Wahrscheinlichkeit zugunsten der finanzministeriellen Position (λ) und eine solche dagegen ($1-\lambda$). Das Ressort wird nur zur Weiterreichung in das Kabinett neigen, wenn sich damit ein wahrscheinlicher Mittelgewinn verbindet. Das Fachressort kann bei Verwerfung seiner Position im Kabinett sicher mit dem alternativen Mittelangebot des Finanzministeriums rechnen. Daher stellt das Mittelangebot des Finanzministeriums die Untergrenze für das Weiterreichungskalkül dar. Der Forderungsbetrag des Fachbereiches selbst ist dennoch unsicher. Der Schwellenwert, ab dem der Fachbereich zum Dissens mit dem Finanzministerium und damit zur Weiterreichung in das Kabinett bereit ist, soll nachfolgend Dissensschwelle (B^{FB}) genannt werden. Für sie gilt:

¹⁶² Siehe Breton (1998), S. 108; Hallerberg/von Hagen (1999), S. 217.

¹⁶³ Vgl. Zunker (1972), S. 48.

$$(3.10) \quad (1-\lambda) * B^{FB} = B^{FM} \quad \text{oder}$$

$$(3.11) \quad B^{FB} = \frac{B^{FM}}{(1-\lambda)}$$

Bei steigenden Dissenssschwellen für das mittelfordernde Fachressort steigt auch der Mittelbetrag, bei dem die Fachressorts bereit sind, in den Budgetverhandlungen Dissens mit dem Finanzministerium zu wagen und eine Kabinettsentscheidung über die strittige Summe einzuholen. Bei sehr hohen Ressortforderungen muß die Exekutivspitze jedoch mit einem Signal zur Mittlexpansion an alle anderen Ressorts rechnen. Für hohe Mittelforderungen bestehen vor dem Kabinett daher besondere Anforderungen an die Argumentationsqualität, soll ein positives Votum erwartet werden dürfen. Die notwendigen Kosten stellen eine Hürde dar, die das Fachressort zum Verhandlungskonsens mit dem Finanzministerium zwingt. Die Dissensschwellen haben demnach den Charakter von Kostenhürden, mit denen sich die Position des Finanzressorts verbessert.

Mit Gleichung 3.11 lassen sich Variationen des λ -Wertes und der Höhe des finanzministeriellen Verhandlungsangebotes abschätzen. Bei Konstanz jenes Verhandlungsbetrages, den das Finanzministerium vorschlägt, besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Schwellenwert und dem Exekutivkonsens (λ). Steigt λ an, sind für das Finanzressort Rückführungen seines Verhandlungsangebotes möglich, ohne den Schwellenwert für das Fachressort zu ändern. Damit werden Kürzungen der Mittelforderungen erleichtert. Das Finanzministerium ist zu einer konfrontativen Strategie in der Lage, weil es die mit einem steigenden λ -Wert einhergehende höhere Kostenhürde ausnutzen kann. Je höher die Dissensschwellen sind, desto eher ist ein einlenkendes Verhalten der Fachressorts zu erwarten. Bei einem sinkenden Wert der Wahrscheinlichkeit (λ) sieht sich das Finanzministerium hingegen zu Mittelkonzessionen gegenüber den Fachressorts gezwungen, will es Weiterreichungen in das Kabinett vermeiden. Bei hohen Kosten wird also ein konfrontatives Verhalten vermieden und durch akkommodierendes Verhandeln ersetzt. Außerdem läßt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem Schwellenwert der Fachbereiche und dem Angebotsumfang des Finanzministeriums ableiten. Steigende Angebotshöhen des Finanzressorts erhöhen den Schwellenwert der Fachbereiche und werden damit deren Bereitschaft zur Weiterreichung senken. Kürzungen der Anmeldevolumina beeinflussen den Schwellenwert dagegen negativ und erhöhen die Bereitschaft der Ressorts, die Budgetverhandlungen mit dem Finanzministerium abzubrechen und das Kabinett anzurufen. Für geringe Beträge bestehen zudem nur geringe Argumentationsanforderungen.

Einige Einflußfaktoren verändern die Wahrscheinlichkeit λ . Zunächst lassen sich auch die Informationsverbesserungen zugunsten des Finanzressorts innerhalb der Verhandlungslösung eines Bilateralen Monopols als eine Erhöhung des λ -Wertes interpretieren. Mit verbesserter Argumentationsqualität verbindet sich

eine zunehmende Glaubwürdigkeit der finanzministeriellen Kabinettsvorlagen. Daneben dürften Kabinettsvoten zugunsten des Finanzressorts wahrscheinlicher sein, soweit die auf Haushaltsausgleich zielenden Prozeßbeteiligten strukturell durch das institutionelle Gefüge oder durch personelle Verbindungen gestärkt sind. Spezifische Ausgestaltungen des institutionellen Gefüges führen zu einer besondere Stärke der Wächter und verbessern damit die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts. Schließlich verschiebt auch durch personeller Konsens zwischen der Exekutivspitze und dem Finanzminister die Verhandlungsgewichte zugunsten des Finanzressorts und erhöht damit dessen Durchsetzungsfähigkeit im Mittelkampf.

Zur Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts muß dessen Durchsetzungswille treten. Aus der Nutzenfunktion des Finanzressorts wurde abgeleitet, daß mit Kürzungsversuchen bei den Mittelanforderungen der Fachbereiche durch das Finanzministerium nur dann zu rechnen ist, soweit die Budgeteinnahmen zur relevanten Restriktion für die Aufgabe des Haushaltsausgleiches werden. Mittelkürzungen durch das Finanzressort werden demnach durch Einnahmeausfälle ausgelöst. Unterstellt man dem Finanzressort ein kostenminimierendes Verhalten, lassen sich zunächst kostengünstige Reaktionsversuche erwarten, wie etwa die Vorgabe ressortübergreifend undifferenzierter Kürzungsquoten. Zunehmende Einnahmeausfälle machen *ceteris paribus* jedoch umfangreichere Kürzungen nötig. Um sie zu bewältigen, ist eine fortgesetzte Positionsverbesserung des Finanzressorts erforderlich. Mit zunehmendem Grad an fiskalischer Anspannung sind daher steigende Werte von λ nötig, um *fiscal stress* differenziert bewältigen zu können.

e) Ergebnis

Im Budgetprozeß ist ein allgemeiner Ausgabedruck vorhanden, der sich in Bürokratie und Legislative findet und durch institutionelle Faktoren der jeweiligen Ebene verstärkt wird. Während in der Legislative regelmäßig konstitutionelle Fragen zu lösen sind, existiert in der Verwaltung eine Vielzahl auch kurzfristig veränderbarer Faktoren, durch die sich das *common pool*-Problem bei Ausgabeentscheidungen mildern läßt. Insbesondere stehen Ansatzpunkte zur Verfügung, die regelmäßig auch ohne expliziten Akt der Legislative umsetzbar sind. Eine mögliche Lösung in kurzer Frist dürfte folglich eher in der Verwaltung als in der Legislative zu erwarten sein. Innerhalb der Bürokratie wird der Zugang zur kollektiven Ressource durch Mittelanmeldungen eröffnet. Eine Lösung muß daher durch Beschneidung der Mittelforderungen erreicht werden. Der Erfolg des Finanzministeriums bei diesem Ziel hängt wesentlich von seinem Einfluß in den Budgetverhandlungen während der Vorbereitungsphase ab. Je nach Relationscharakter zwischen dem Finanzministerium und den Fachressorts sind die Informationsverteilung oder der Exekutivkonsens der erfolgsentscheidende Einflußfaktor. Größte Erfolgsaussichten bei den Kürzungsmaßnahmen des Fi-

nanzressorts bietet ein starker Konsens zwischen dem Finanzminister und der Exekutivspitze. Dieser Faktor ist auch kurzfristig flexibel.

III. Zusammenfassende Thesen zum 3. Kapitel

1. Das kollektiv zur Verfügung stehende und gemeinsam beanspruchte Einnahmenvolumen zeigt Eigenschaften eines Allmendegutes. Die mangelnde Beachtung der Mittelrivalität führt zu einem Externalitätenproblem. Die Nutzer der *common pool*-Ressource legen ihrem Maximierungskalkül nur Partikalkosten zugrunde und treten in einen Wettlauf um maximale Nutzungsanteile ein. Resultate sind ein permanenter Ausgabedruck und eine Defizitneigung des Budgetprozesses. Das ausgabenexpansive Nutzungsverhalten der dezentralen Einheiten kollidiert mit dem Ausgleichserfordernis im Aggregat.
2. Eine steigende Nutzerzahl führt zu einer zunehmenden Fragmentierung des Haushaltsprozesses und verschärft das *common pool*-Problem. Die entscheidende Variable in der Bürokratie ist die Ressortzahl. In der Legislative ist die Größe der sich formierenden Mehrheit ergebnisrelevant. Umfassende Mehrheiten im Parlament können als Versicherungsprämie gegen die Unsicherheit verstanden werden, nicht an den Ergebnissen einer Umverteilungskoalition teilhaben zu können. Um minimale Mehrheiten bilden zu können, sind offensive Verhandlungsinstrumente und eine hohe Parteikohärenz nötig.
3. Das *common pool*-Problem bedeutet, daß das gemeinsame Einnahmenvolumen permanent übernutzt wird. Die individuellen Anteile am Allmendegut sind daher unsicher. Die Beteiligten streben daher danach, ihre temporären Verausgabungsansprüche in permanente umzuwandeln.
4. An den legislativen Strukturverschiebungen zwischen Haushaltsausschuß und Fachausschüssen wird deutlich, welchen Einfluß die Nutzerzahl und die Zuweisung der Verhandlungsinstrumente auf das Ausmaß der Allmendeübernutzung und damit auf die Defizitenwicklung nehmen. Eine Schwächung des Haushaltsausschusses führt zu einer zunehmenden Übernutzung des Allmendegutes und damit zu steigenden Budgetdefiziten.
5. Der Zugang zum gemeinsamen Einnahmenvolumen ist formalisiert. Alle dezentralen Einheiten bewerben sich um die Nutzung der *common pool*-Ressource. Die differierenden legislativen Delegationsimpulse führen zu unterschiedlichen Zielfunktionen im Hinblick auf das Allmendegut. Haushaltsausschuß und Finanzministerium sind einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet, während Fachausschüsse und Fachressorts ihren Nutzungsfordernungen nur Teilkosten zugrunde legen. Das Kräfteverhältnis zwischen den zentralen, zentripedalen Institutionen (Wächtern) und den dezentralen, zentrifugalen Institutionen (Nutzern) bestimmt die Nutzungsintensität des Allmendegutes.

6. Ansatzpunkte zur Lösung der Allmendeproblematik sind seitens der Legislative das Wahlsystem und der Repräsentationsgrad sowie eine Stärkung der politischen Parteien, des Haushaltsausschusses oder der Exekutive. Die parlamentarischen Ansatzpunkte sind regelmäßig konstitutioneller Natur.
7. Der wesentliche Lösungsansatz auf Seiten der Bürokratie sind Kürzungen der Mittelforderungen durch das Finanzministerium. Entscheidend für den Kürzungserfolg ist der Charakter der Relation zwischen Finanzministerium und Fachressorts. In einem gleichrangigen Verhältnis ist die Informationsverteilung ergebnisentscheidend. Das Finanzressort muß sich in dieser Situation aktiv bemühen, seinen relativen Informationsnachteil zu überwinden. Ein subordinatives Verhältnis erlaubt dagegen glaubwürdige Drohungen mit Ersatzvornahmen. Eine Subordinationsrelation liegt vor, wenn das Finanzministerium über funktionsfähige Vetorechte und Befehlsoptionen verfügen kann. Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit werden durch den Konsens mit der Exekutivspitze bestimmt.
8. Der Impuls für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung geht stets vom Finanzressort aus. Er ist jedoch auch nur insoweit vom Finanzressort zu erwarten, als das Einnahmenvolumen sinkt oder nicht zu steigern ist und damit zur relevanten Restriktion für den Haushaltsausgleich wird. Eine Stärkung des Finanzressorts als Wächter ist mithin nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung.

Zweiter Hauptteil: Die Überwindung akuter fiskalischer Streßsituationen als kurzfristiger Aspekt

4. Kapitel: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

I. Empirische Erfahrungen mit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

1. Dilemmasituationen bei Ausgabekürzungen

a) In der Verwaltung: Sabotage

Der Anstoß zu Budgetsanierungen durch Ausgabekürzungen kommt regelmäßig von einer solchen Instanz, die einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf das Budget verpflichtet ist und sich folglich der gesamten Budgetrestriktion gegenüber sieht¹. Die von Ausgabekürzungen bedrohten Fachbereiche entwickeln darauf hin heftige Widerstände und vielfältige Blockadestrategien gegen Kürzungen ihrer Ausgabevolumina und greifen dazu auf ihre strukturellen, prozessualen und strategischen Verhandlungsvorteile im Budgetprozeß zurück. Informationen über Kürzungsmöglichkeiten werden zurückgehalten und manipuliert, die Kürzungskonsequenzen dramatisiert². Daneben reagieren die Fachbereiche mit politisch sensiblen Gegenvorschlägen, um Kürzungen ihrer Etats abzuwehren (*Washington-Monument Strategie*)³. Von der Bürokratie werden solche Kürzungsofferten vorgelegt, die mit erheblichen politischen Kosten verbunden sind. Kürzungsvorschläge betreffen also gerade jene Ausgabepositionen, die Proteste seitens der Wähler nach sich ziehen und für die politisch Verantwortlichen hohe Stimmenverluste befürchten lassen. Zudem sind in der Verwaltung regelmäßig Tendenzen zur schnellstmöglichen Verausgabung von Haushaltsmitteln zu erkennen, was als ‚Januarfieber‘ bezeichnet wird⁴. Schließlich erschwert die Verwaltung die Implementierung der Ausgabekürzungen. Die Bürokratie sabotiert Kürzungsabsichten⁵. Zudem versuchen die Fachbereiche, die ihnen mit dem legislativen Delegationsimpuls zugeordnete Interessenklientel für die Verteidigung

¹ Zum Beleg des ‚prime mover‘ vgl. etwa *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 131: Zu ähnliche Ergebnisse kommt *Gitschier* (1997), S. 137f., wenn er feststellt, daß die Setzung von Prioritäten durch die Exekutivspitze gegenüber der lokalen Legislative in Zeiten von *fiscal stress* erheblich zunimmt.

² Auf Erfahrungen mit taktischen Gegenvorschlägen etwa in Kanada verweist *Schwarzner* (1991), S. 68.

³ Siehe *Greider* (1981), S. 47; *Vaubel* (1982), S. 49; *Schwarzner* (1991), S. 79f.; schon *Buchanan* (1977), S. 7. Die *Washington-Monument-Strategie* bezieht sich auf ein Vorgehen der städtischen Gartenverwaltung von Washington D.C., die vorgesehene Kürzungen in ihrem Etat damit erfolgreich abzuwehren versuchte, als Folge das überaus populäre *Washington-Monument* für den Publikumsverkehr zu schließen.

⁴ Siehe *Diller* (1982), S. 82; *Holtkamp* (2000a), S. 81.

⁵ *Buchanan* (1977), S. 6, spricht von „subverted by the bureaucracy“

ihres Budgetvolumens zu aktivieren⁶. Schließlich sind Versuche der Fachressorts zu belegen, mit denen das Finanzressort umgangen werden soll, etwa durch direkten Zugang der Fachressorts zu den entsprechenden Agendaprivilegierten der Legislative⁷. In Zeiten akuter fiskalischer Streßsituationen läßt sich demnach eine Kontaktintensivierung zwischen Interessengruppen, Fachbereichen und den parlamentarischen *agenda setters* feststellen. Die *iron triangles* rücken enger zusammen. Indem sie interessensspezifische Budgetausgaben gegen Ausgabekürzungen abzuschirmen, zeigen die Fachbruderschaften die mit dem legislativen Delegationsimpuls intendierte Reaktion. Im Gegenzug sieht sich das Finanzressort Kontrollverlusten des Gesamtbudgets ausgesetzt.

b) In der Legislative: Problemverschärfung durch Stimmentausch

Mit zunehmendem Ausgabedruck im Haushalt wachsen die Probleme zum Budgetausgleich und das Maß an *fiscal stress*. Konflikte und Verhandlungsintensität nehmen zu⁸. Die Rolle der Legislative besteht zunächst vor allem darin, die von ihnen vertretenen Interessengruppen vor Ausgabekürzungen abzuschirmen⁹. Zwischen dem Grad an budgetärer Anspannung und der Intensität des politischen Wettbewerbes läßt sich ein positiver Zusammenhang ermitteln¹⁰. Ein ebenfalls positiver Zusammenhang besteht zwischen der Intensität des politischen Wettbewerbes und dem Umfang an mittelexpansiven Stimmentauschgeschäften unter wechselnden politischen Koalitionen. Die politisch Beteiligten am Budgetprozeß antworten demnach auf zunehmende Probleme beim Haushaltsausgleich in einer Weise, die den budgetären Ausgabedruck und damit das Ausmaß an *fiscal stress* weiter wachsen läßt. *Rubin* kommt in ihrer Fallstudie zu einem ähnlichen Befund¹¹. In Zeiten fiskalischer Streßsituationen reagierten die politischen Vertreter in der untersuchten Gebietskörperschaft mit verstärktem Stimmentausch. Insbesondere wurden vermehrt Gegengeschäfte mit den Gewerkschaften getroffen. Damit gelang es zwar, politisch relevante Widerstände kurzfristig abzubauen und Stimmenverluste zu vermeiden. Im Gegenzug wurde der Etat jedoch ausgabeseitig dauerhaft fixiert. Auch von der politischen Arena gehen demnach gerade auch in Zeiten akuter fiskalischer Streßsituationen weitere Kontrollverluste des Budgets aus.

Die Problematik scheint sich in großen Kommunen in besonderer Weise zu verstärken. In seiner Studie problematisiert *Gitschier* den positiven Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und der Komplexität ihrer organisatorischen

⁶ Siehe etwa die ‚Empfehlungen‘ zur Abwehr von Ausgabekürzungen bei *Levine* (1978), S. 321; *Wildavsky* (1984), S. 102ff.; oder *ders.* (1992), S. 119f. *Fürst* (1987), S. 119, spricht von zunehmender „Öffentlichkeitsarbeit der Fachressorts“.

⁷ Vgl. am Beispiel *Rubin* (1982), S. 70.

⁸ Vgl. grundsätzlich *March/Simon* (1958); empirisch *Katz* (1983a), S. 143; *ders.* (1983b), S. 410f.; *Gitschier* (1997), S. 161f.

⁹ Vgl. etwa *Teuscher* (1976), S. 155f.

¹⁰ Siehe *Gitschier* (1997), S. 176f.

¹¹ Siehe *Rubin* (1982), S. 51ff.

Struktur¹². Größere Kommunen zeichnen sich einerseits durch eine größere Ämtervielfalt aus. Ihre Entscheidungsstrukturen sind in stärkerem Maße fragmentiert. Das Autonomiestreben der einzelnen Fachressorts findet seinen Ausdruck im Wettbewerb um Haushaltsmittel. Die Analyse der budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen hat Hinweise darauf erbracht, daß zwischen dem Ressortwettbewerb und dem Ausgabedruck im Budget ein positiver Zusammenhang besteht. Eine zunehmend zersplitterte und zahlenmäßig umfassendere Struktur der lokalen Bürokratie verstärkt den generellen Ausgabedruck. Insoweit sind die von *Gitschier* belegten Erfahrungen erklärlich. Empirische Arbeiten deuten schließlich darauf hin, daß die Gemeindegröße in einem positiven Zusammenhang mit der Intensität des politischen Wettbewerbs steht¹³. Große Kommunen sind demnach durch ein umfangreiches *logrolling* aufgrund intensiven Wettbewerbs und eine große Ämtervielfalt charakterisiert. Solche Strukturen eröffnen dem Interessendreieck zwischen den Fachämtern, die um Haushaltsmittel ringen, den politischen Koalitionen, die auf vermehrte Ausgaben zielen, und den externen Interessengruppen zusätzliche Möglichkeiten, um den Ausgabedruck im Budget zu erhöhen. Werden große Kommunen von *fiscal stress* getroffen, potenzieren sich ihre Probleme.

2. Zunahme und Verschärfung von Restriktionen

a) Restriktionen des Globalhaushaltes

Sowohl Fallstudien als auch systematische Untersuchungen der Reaktionen von Gebietskörperschaften zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen belegen, daß den Expansionsbestrebungen der dezentralen Einheiten regelmäßig durch vermehrte und verstärkte Restriktionen bei den Mittelanmeldungen begegnet wird. Die Möglichkeiten, die Anmeldungen für Mittelforderungen und den Eintritt in den Mittelwettbewerb zu beschränken, finden auf der Ebene des Gesamthaushaltes (Makroebene) und auf der Ebene der Einzelhaushalte (Mikroebene) Anwendung.

Zunächst ist festzustellen, daß der Gesamthaushalt verstärkt globalen Restriktionen unterworfen wird¹⁴. In der Regel werden entweder eine Quote (Staats-, Defizitquote), eine Wachstumsrate (Budgetausgaben) oder eine absolute Größe (Haushaltsvolumen) fixiert. Gültigkeit und Verbindlichkeit der globalen Budgetrestriktionen sind verstärkt abgesichert. Das Instrument für eine stärkere Absicherung sind legislative Beschlüsse, die allen formalen parlamentarischen Anforderungen genügen, und verbindliche Beschlüsse der höchsten Hierarchiestufe in der Exekutive. Nicht selten werden sogar Absicherungen auf Verfassungsebene eingeführt. Offenbar setzen erfolgreiche Globalgrenzen glaubwürdige Signale an die dezentralen Einheiten voraus. Mögliche Umgehungen der Ge-

¹² Vgl. nachfolgend *Gitschier* (1997), S. 164f.

¹³ Siehe *Gitschier* (1997), S. 146f.

¹⁴ Vgl. *Tarschys* (1985), S. 26ff.; *ders.* (1986); *Schick* (1986); umfassend *OECD* (1995), S. 21ff.

sambegrenzungen müssen ausgeschlossen werden können. Globale Begrenzungen gelten in der Regel für mehrere Jahre. Die mittelfristigen Finanzplanungen ändern damit ihren Charakter¹⁵. Aus unverbindlichen Vorstellungen über zukünftig wünschenswerte Zustände wird eine detaillierte Restriktionsplanung für das Mittel- und Projektvolumen. Damit ändert sich auch der Charakter des Haushaltsprozesses. Aus einem Planungsprozeß für die Ausgabenexpansion wird ein Prozeß, der verstärkt Kontrollaspekte betont. Aus Mehrjahresplänen werden Mehrjahreskontrollen, mit denen das Ausgabeverhalten der dezentralen Einheiten zu Lasten des allgemeinen Budgets schärfer überwacht wird¹⁶. Die Fixierung globaler Größen zur Budgetentwicklung setzt sich auf der Mikroebene der individuellen Teilbudgets fort. Aus den globalen Größen leiten sich konkrete Beschränkungen bei der Anmeldung und Verwendung von Budgetmitteln durch die dezentralen Einheiten ab. Während fiskalischer Streßsituationen werden die Fachressorts in ihrem Streben nach Ausgabenexpansion schärferen Restriktionen durch den Haushaltsprozeß unterworfen¹⁷.

b) Restriktionen im Mittelwettbewerb

Die schärferen Restriktionen setzen an verschiedenen Stellen an. Erstens verändert sich der Charakter des Haushaltsrundschreibens. Dessen Verbindlichkeitsgrad bleibt in ‚normalen‘ Zeiten sehr gering und kann das Mittelstreben der Fachressorts folglich nur sehr eingeschränkt begrenzen. Während fiskalischer Anspannungen wächst die Verbindlichkeit des Haushaltsrundschreibens, indem es häufig durch einen expliziten Beschluß der obersten Exekutivebene abgesichert wird. Ein derart glaubwürdiges Signal zwingt die dezentralen Einheiten eher zu einer inhaltlichen Berücksichtigung des Haushaltsrundschreibens. Die dezentralen, mitteexpansiven Verwaltungseinheiten werden folglich bereits bei ihren Bedarfsanmeldungen zusätzlichen Begrenzungen durch aggregierte Größen unterworfen¹⁸. Klare Mittelvorgaben blocken die Ausgabenexpansion der Fachressorts schon zu Beginn des Budgetprozesses ab und beschränken den Mittelwettbewerb der dezentralen Einheiten. *Gitschier* findet in seiner Studie zahlreiche Belege für einen veränderten Steuerungscharakter im Haushaltsprozeß¹⁹. Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* greifen verstärkt auf Richtwerte, Obergrenzen und Haushaltssperren als Steuerungsinstrumente zurück. Das trifft um so mehr zu, je weniger Spielräume für eine Erhöhung der Einnahmen bestehen. Wurde der Haushaltsprozeß regelmäßig durch unverbindliche Empfehlungen gesteuert, steigt der generelle Verbindlichkeitsgrad der Budgetsteuerungen mit einem zunehmenden Einnahmeverfall. Folgerichtig stellen die empirischen Stu-

¹⁵ Vgl. *Fürst* (1987), S. 116.

¹⁶ Vgl. *Schick* (1986), S. 130.

¹⁷ Siehe *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982), S. 11f.; *Tarschys* (1986), S. 34ff.; *Fürst* (1987), S. 117f.

¹⁸ Vgl. *Schick* (1986), S. 125f.

¹⁹ Vgl. *Gitschier* (1997), S. 79f.

dien fest, daß der Haushaltsplan als Steuerungsinstrument an Bedeutung gewinnt²⁰.

Zweitens werden Forderungen der Fachressorts nach größeren Anteilen am gemeinsamen Einnahmevermögen nur unter erschwerten Begründungslasten und Rechtfertigungszwängen zugelassen²¹. Auf der Ebene der zentralen Steuerungsinstanzen erlangen neuere Budgettechniken, wie etwa *zero base budgeting*, ein zunehmendes Gewicht, sobald über Mehrforderungen zu verhandeln ist. Zudem werden verstärkt differenzierte Systeme von Kennzahlen, Vorgaben und Mittelaufgaben herangezogen. In den Verhandlungen über die bereits früher bewilligten Ausgaben ziehen die zentralen Institutionen nur globale, aggregierte Größen heran und vermeiden Detailfragen²². An den Aggregatgrößen lassen sich die generellen Folgen der weiteren Entwicklung des Gesamtbudgets verdeutlichen, ohne gleichzeitig auf die konkreten Folgen einzelner Programmänderungen eingehen zu müssen. Mit Detailverhandlungen ließen sich Gewinner und Verlierer einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung identifizieren. Die dezentralen Einheiten könnten ihre relativen Informationsvorteile ausspielen. Insgesamt bestehen also einerseits höhere Rechtfertigungszwänge für Budgetausweitungen, während gleichzeitig die bestehenden Ausgabenblöcke als Aggregatgrößen weitgehend unangetastet bleiben.

Drittens rühren die vermehrten und verstärkten Restriktionen für den Mittelwettbewerb der dezentralen Einheiten zumeist aus einer zusätzlichen Haushaltsphase, die der Vorklärung wichtiger Budgetentscheidungen gewidmet ist (*pre-preparation*)²³. Während dieser Phase finden Verhandlungen in kleinen Gruppen auf höchster politischer Ebene statt. Die Verhandlungen sind häufig in speziellen Kabinettskreisen institutionalisiert, in denen die Vertreter umfassender Zielfunktionen relativ stark vertreten sind, wie etwa die Regierungsspitze oder der Finanzminister, und die sich durch einen hohen Zentralisierungsgrad auszeichnen²⁴. Von ihnen gehen Vorgaben zu den maximalen Mittelvolumina an die Dezentraleinheiten aus, denen durch Kabinettsbeschluss besondere Verbindlichkeit zukommt. Auf diese Weise wird dem Haushaltsprozeß ein *top down*-Charakter gegeben. Die Stellung jener Institutionen, die einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf das Budget verpflichtet sind, wird gestärkt. Sie können zudem während der Vorklärungsphase die Initiative übernehmen und so zu *agenda set-tern* werden. Mit den insgesamt zunehmenden Restriktionen auf global aggreg-

²⁰ Vgl. Fürst (1987), S. 116.

²¹ Vgl. Fürst (1987), S. 117. Schick (1988a), S. 524, spricht von „tougher reviews by central budget staffs“.

²² Siehe Schick (1988a), S. 531: „keeping at a safe distance from the details“. Vor allem wird mit einer änderungslos fortgeschriebenen Ausgabenentwicklung (*baseline*) argumentiert, vgl. Schick (1986), S. 129.

²³ Vgl. Schick (1986), S. 131f.

²⁴ Vgl. Schick (1986), S. 133; ders. (1988), S. 528. Beispiele sind die *Star Chamber* der britischen Regierung, das *Budget Cabinet* in Australien, das *Cabinet Committee on Priorities and Planning* in Kanada.

gierter, individueller und prozessualer Ebene verändert sich das Anmeldeverhalten der Fachbereiche.

3. Zunahme und Verschärfung der Zentralisierung

a) Zentralisierung in der Verwaltung

Generell zeichnen sich die von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaften durch eine stark dezentralisierte, fragmentierte Entscheidungsfindung und eine Vielzahl autonomer Institutionen mit Budgetrelevanz aus²⁵. Von herausragender Relevanz für die Reaktionen der Gebietskörperschaften in fiskalischen Streßsituationen ist die (Re-) Zentralisierung der Entscheidungsfindung bei Budgetbeschlüssen. Als zentrale Erkenntnis der empirischen Erfahrungen mit *fiscal stress* können eine zunehmende Zentralisierung und ein steigender Hierarchiegrad innerhalb der Bürokratie festgehalten werden²⁶. Beide finden ihren Ausdruck in deutlich engeren und konkreteren Anweisungen an die Fachbereiche. Innerhalb der Bürokratie sind Machtzuwächse zentraler Ämter und Personen sowie verstärkte Kontrollen und der Einsatz neuer Budgetinstrumente zu beobachten. Es kommt zu einer Bündelung von Entscheidungsgewalt in den Händen zentraler Institutionen. Sämtliche empirischen Untersuchungen streichen die Bedeutung dieser Veränderung heraus. Ein gewisses Maß an Zentralisierung scheint unerlässlich, um haushaltsausgleichende Maßnahmen in fiskalischen Streßsituationen durchzusetzen²⁷.

Aufgrund der Sabotageakte innerhalb der Verwaltung und der zunehmenden politischen Auseinandersetzungen steigt während der Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen das Konfliktniveau. Mit vermehrten Auseinandersetzungen im Budgetprozeß kommt es verwaltungsintern zu einer höheren Beteiligung und einem verstärkten Einfluß zentraler Instanzen auf den gesamten Haushaltsprozeß. Die Bündelung der Entscheidungsgewalt in einer fiskalischen Streßsituation findet vor allem zugunsten des Bürgermeisters, des Finanzressorts und der Querschnittsämter statt²⁸. In kommunalen Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* nimmt der ohnehin weitreichende und umfassende Einfluß des Bürgermeisters weiter zu²⁹. Der Haushaltsausgleich fällt nach den Vorschriften der Kommunalverfassung in seinen Verantwortungsbereich. In seiner doppelten (Politiker und Bürokrat) und zentralen (Ausschufvorsitzender und Verwaltungsspitze) Rolle beeinflußt der Bürgermeister in Zeiten fiskalischer Streßsituationen verstärkt alle Phasen des Haushaltsprozesses. Die Auswirkungen seiner zunehmenden Beteiligung berühren das Verhältnis zum Gemeinderat. Bereits in ,nor-

²⁵ Vgl. für New York City etwa *Shefter* (1977); deutlich *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 29f.; *Shefter* (1985); generell für die U.S. Kommunen *Lowi* (1979), S. 177ff.

²⁶ Vgl. schon *Glassberg* (1978), S. 328; *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 200f.; *Katz* (1983b), S. 414; *Schwarzner* (1991), S. 73f.

²⁷ Siehe deutlich *Gitschier* (1997), S. 137.

²⁸ Siehe *Waiblen* (1994); *Gitschier* (1997), S. 83ff.

²⁹ Vgl. nachfolgend *Gitschier* (1997), S. 110ff.

malen' Haushaltssituationen setzt die Verwaltungsführung vor der örtlichen Vertreterversammlung Prioritäten für das Budget, die vom Gemeinderat, als formal höchstem Kommunalorgan, praktisch ausnahmslos ratifiziert werden. In Situationen von *fiscal stress* nehmen die Prioritätensetzung durch die lokale Verwaltungsführung und mit ihr das Ausmaß an Haushaltskonsolidierung erheblich zu. Die Exekutive übernimmt offenbar aktiv eine führende Rolle bei der Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen.

Einen ersten, wesentlichen Ansatzpunkt zur Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungsfindung stellt die faktische Stärkung des Finanzministers und der Verhandlungsposition seines Ressorts dar. Sie wird in allen empirischen Studien belegt³⁰. Das geschieht einmal auf argumentativer Ebene. Das Finanzressort wird regelmäßig mit neuen Informationsmitteln ausgestattet, um die Informationsvorsprünge der Fachressorts überwinden zu können. Durch die zunehmenden und verbindlichen Global- und Individualvorgaben erfährt das Finanzressort auch auf rechtlicher Ebene eine Aufwertung. Nicht selten wird das Budgetbüro direkt dem für den Gesamthaushalt verantwortlichen Finanzressort oder der Exekutivspitze unterstellt³¹. Die Kompetenzzuwächse nutzt das Finanzressort in fiskalischen Streßsituationen aktiv. Mit Hilfe der Exekutivspitze und durch eine verbesserte Verhandlungsposition für sein Ressort versucht der Finanzminister, den direkten Kontakt zwischen den legislativen Agendaprivilegierten und den korrespondierenden Fachressorts weitgehend zu unterbinden³².

Der Zentralisierungsgrad der Budgetkompetenzen wird zweitens durch die Etablierung von Sondergremien innerhalb der Verwaltung gesteigert³³. Derartige Kommissionen sind innerhalb der Verwaltung regelmäßig mit den hierarchischen Spitzen besetzt³⁴. Die empirische Literatur belegt als Instrument auch die Einrichtung von speziellen *ad hoc* Arbeitsgruppen (*task forces*)³⁵. Die Sonderkommissionen werden nicht selten mit dem Aufgabenziel betraut, die dezentralen Einheiten verstärkt zu kontrollieren und zu überwachen³⁶. Auch Einzelpersonen werden mit Sondervollmachten und weitgehender Gewalt über die dezentralen Verwaltungseinheiten ausgestattet³⁷. Eine Vielzahl vormals weitgehend unabhängiger Instanzen in den Gebietskörperschaften verliert während fiskali-

³⁰ Vgl. Rubin (1982), S. 113; Fürst (1987), S. 116.

³¹ Vgl. Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 74.

³² Vgl. Rubin (1982), S. 109.

³³ Siehe Kommunale Gemeinschaftsstelle (1982), S. 19.

³⁴ Vgl. die Erfahrungsberichte aus Neumünster bei Unterlehnberg (1994), S. 74f.; aus Dortmund bei Koch (1995), S. 105; in den Anlagen bei Kommunale Gemeinschaftsstelle (1994), S. 13ff.; aus Stuttgart bei Hilbertz (1995), S. 179.

³⁵ Vgl. etwa Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 73.

³⁶ Vgl. das *Expenditure Control Committee* bei Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 132 und S. 167.

³⁷ Vgl. Shefter (1977), S. 93, zum Vorschlag, einen „Gesundheitszar“ über die Krankeneinrichtungen in New York City zu ernennen.

scher Anspannungen ihre Unabhängigkeit und wird einer verstärkten Überwachung unterworfen. Zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen steigt folglich der Hierarchiegrad innerhalb der Bürokratie. Zudem werden Sondergremien eingerichtet und dem Ziel verpflichtet, Vorschläge zu Ausgabekürzungen unabhängig von der politischen Arena zu entwickeln³⁸. Sie werden gänzlich außerhalb der etablierten Verwaltungsstrukturen angesiedelt. Zur Lösung ihrer Aufgaben sind sie mit externem Sachverstand und technokratischen Personen besetzt.

Drittens deuten die empirischen Arbeiten und Fallstudien darauf hin, daß im Zuge fiskalischer Streßsituationen die Strukturen und Prozesse des Rechnungswesens der betroffenen Gebietskörperschaften verändert werden. Damit gehen kurz- und langfristige Wirkungen einher. Durch die Einführung neuer Instrumente des Rechnungswesens in der Verwaltung gelingt es, Budgetprozesse kurzfristig zu zentralisieren. Ziel solcher Maßnahmen ist es einmal, die Qualität der Budgetdaten in der Verwaltung generell zu verbessern³⁹. Insbesondere sind jedoch Anstrengungen der Gebietskörperschaften zu belegen, gerade das Finanzressort mit verbesserten Rechnungsinstrumenten auszustatten⁴⁰. Es wird darauf gezielt, mittels schärferer Prüfverfahren und differenzierterer Folgekostenrechnungen die Informationslage des Finanzressorts zu verbessern und die Umsetzung der zentral auferlegten Ausgabekürzungen durch die Fachbereiche besser zu überwachen⁴¹. Neuere Modelle zum Rechnungswesen öffentlicher Haushalte eignen sich offenbar in besonderer Weise als Steuerungsinstrumente während einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen⁴². Im Zuge der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen während der 90er Jahre sind gerade auch in den deutschen Kommunen häufig neue Haushaltstechniken eingeführt worden. Neben dem kurzfristigen Aspekt der Zentralisierung verbinden sich mit Konzeptionen, wie dem Neuen Steuerungsmodell oder der Budgettierung, auch langfristig disziplinierende Wirkungen auf den bürokratischen Mittelwettbewerb⁴³. Die Modelle zielen im Kern stets darauf ab, die Mittelrivalität vom Aggregat in die dezentralen Einheiten zu verlagern, deren Budgethoheit

³⁸ Siehe beispielhaft *Uusikylä* (1996), S. 11.

³⁹ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 107 und S. 186; *dies.* (1981b), S. 31, am konkreten Beispiel New Yorks. Theoretische Überlegungen in diesem Sinn führt *Tarschys* (1984); *ders.* (1986), S. 30ff., an.

⁴⁰ Siehe etwa *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 133; *Fürst* (1987), S. 120.

⁴¹ Vgl. *Bramley/Stewart* (1981), S. 50ff., die als Beispiel unter anderem das *Financial Information System* beim britischen Finanzministerium anführen. Auch *Schick* (1988a), S. 529, spricht davon, „to promote compliance with cutback decisions. Gleichmaßen bemerkt *Pammer* (1986), S. 24, die Notwendigkeit, „to make subordinate agencies more responsive to top level management“.

⁴² Die Verfahrensfragen dazu diskutiert *Mädling* (1996), S. 88f.

⁴³ Zur Konzeption des Neuen Steuerungsmodell (NSM) als Gestaltungsinstrument in der Verwaltung siehe *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1993a); *dies.* (1993b); *Fuchs* (1987); *Budäus* (1998); *Gruber* (1998); *Holtkamp* (2000a), S. 116ff.

damit zunimmt. Streng genommen findet allerdings keine Verlagerung von Verantwortung auf die Teilverwaltungen statt, sondern nur eine Dezentralisierung von Zuständigkeiten für die Mittelverausgabung.

Technisch wird bei den Budgetierungstechniken generell wie folgt vorgegangen⁴⁴. Regelmäßig werden Ausgabemittel budgetiert, gelegentlich auch die Differenz zwischen eigenen Einnahmen des Fachressorts und dessen Ausgaben (Zuschußbedarf). Der Budgetierung unterliegen nur solche Budgetposten, die vom Fachressort beeinflussbar sind. Die vom Fachressort nicht beeinflussbaren Mittel werden vorab pauschal dotiert. Bei den zu budgetierenden Ausgabepositionen wird regelmäßig an deren Vorjahreshöhe angeknüpft. Nach einigen technischen Verrechnungen entsteht das bereinigte Vorjahresbudget, das um eine pauschale Steigerungsrate fortgeschrieben wird. Auf diese Weise wird eine generelle Deckelung der Ausgabenexpansion erreicht. Insbesondere die disponiblen, von den dezentralen Einheiten zu beeinflussenden Ausgabepositionen werden scharf begrenzt. Nach Abzug zentraler Kürzungsvorgaben ergibt sich die verbindliche Budgethöhe für das individuelle Fachressort, die als Eckdatum seitens der Legislative mit einer hohen formalen Beschlußqualität abgesichert wird. Innerhalb der Budgetvorgaben sind die Fachressorts weitgehend autonom in der Verausgabung der ihnen zugewiesenen Mittel. Instrumentell gelingt das durch eine Ausweitung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Bei zentralen Kürzungsvorgaben löst eine solche Struktur Suchprozesse in den dezentralen Einheiten aus und zwingt sie zu einer direkten Abwägung von konfligierenden Ausgabeprojekten. Auf diese Weise lassen sich bei der Umsetzung von Ausgabekürzungen Konflikte auf die Teilverwaltungen abwälzen und deren Informationsvorteile für das Kürzungsvorhaben nutzbar machen. Problematisch ist jedoch, daß unter einem solchen System die Teilverwaltungen in der Lage sind, strategische Mittelbindungen herbeizuführen. Sie können solche Ausgabepositionen gezielt bedienen, die hohen gesetzlichen Restriktionen unterliegen, und somit Mittelkürzungen erschweren. Bei dezentralen Ausgabekompetenzen besteht deshalb die Gefahr, daß die Budgetkontrolle für die zentralen Einheiten erschwert wird. Daher scheint parallel und flankierend ein umfassendes Berichtswesen nötig.

Im Ergebnis verändern sich die verwaltungsinternen Strukturen während fiskalischer Streßsituationen auf eine ambivalente Weise⁴⁵. Einerseits kommt es zu einer hierarchischen Straffung, die sich in vermehrten Befehlsoptionen des Finanzressorts, in anziehenden Kriterien für die Vergabe von Budgetmitteln und in einer strikteren, jedoch nur aggregatbezogenen Mittelkontrolle manifestiert. Die steigende Zentralisierung innerhalb der Bürokratie stellt eine Gegenkraft zum Mittelwettbewerb der dezentralen Einheiten dar. In der Folge gelingt eine Disziplinierung der einzelnen Fachressorts im Wettbewerb um die Budgetmittel.

⁴⁴ Vgl. etwa Bals (1994), S. 237f.; den Bericht der *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1993); ein praktisches Beispiel findet sich in *Landeshauptstadt Stuttgart*, GRDs 370/1995; ausführlich Färber (1997).

⁴⁵ Vgl. Fürst (1987), S. 117f.

Während der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen verschieben sich die Strukturgewichte im verwaltungsinternen Haushaltsprozeß. Die mit steigendem Grad an *fiscal stress* einhergehende Konfliktintensität wird seitens der Verwaltung mit einer zunehmenden Steuerungscentralisierung verarbeitet.

Andererseits ist eine steigende Autonomie der dezentralen Einheiten bei der Mittelbewirtschaftung zu konstatieren. Die Konkretisierung und Umsetzung von Kürzungsvorgaben konzentrieren sich auf die dezentralen Einheiten. Die mit den zentral auferlegten Ausgabekürzungen verbundenen Konflikte werden dezentralisiert. Die Dezentralisierung des Mittelmanagements stellt eine generelle Veränderung während fiskalischer Budgetanspannungen dar⁴⁶. Im Zuge der Akzentverschiebungen steigen die individuelle Budgethoheit und die Mittelverantwortung der Fachressorts. Die zentralen Kürzungsvorgaben bleiben ohne Outputvorgabe⁴⁷. Die Bürokratie wird so in die Lage versetzt, bei Verwendung der ihr pauschal zugewiesenen Haushaltsmittel interne Mittelverlagerungen vorzunehmen und ihre diskretionären Handlungsspielräume auszuweiten, wenigstens jedoch ungeachtet der Ausgabekürzungen zu stabilisieren. Die Veränderungen im Budgetprozeß sind insgesamt dadurch charakterisiert, daß Kontrollen von Budgetdetails zugunsten schärferer Aggregatkontrollen aufgegeben werden⁴⁸.

b) Zentralisierung durch legislative und externe Sondergremien

Auch innerhalb der Legislative kommt es während fiskalischer Streßsituationen regelmäßig zu einer Zentralisierung der Entscheidungsfindung. Empirische Studien belegen die Bildung von legislativen Haushaltsstruktur- oder Lenkungsausschüssen⁴⁹. Kleine Gruppen in der Legislative und die parlamentarischen Parteiführungen gewinnen erheblich an Bedeutung⁵⁰. Der Bedeutungszuwachs erklärt sich insbesondere aus der erwähnten, während *fiscal stress* hinzutretenden Haushaltsphase der Vorklärung (*pre-preparation*). Darin werden die wesentlichen Budgetdaten in kleinen Gruppen auf höchster politischer Ebene bereits vorab geklärt und beschlußmäßig abgesichert. Die Existenz einer solchen neuen Phase kann als ein Indiz verstanden werden, das auf eine steigende Zentralisierung hindeutet. Auch in der von *Uusikylä* analysierten Kommune wurde die Problematik einer allgemeinen Zurückhaltung bei Kürzungsvorschlägen durch die Einrichtung eines Sonderkomitees gelöst, das mit technokratisch ausgebildeten Personen besetzt wurde, außerhalb der politischen Arena und der bürokratischen Instanzen stand und erhebliche Kompetenzen erhielt⁵¹.

⁴⁶ Siehe ausführlich *Schick* (1988a), S. 530ff.

⁴⁷ Vgl. etwa *Laband* (1983), S. 312.

⁴⁸ Siehe *Tarschys* (1986), S. 29.

⁴⁹ Vgl. beispielhaft die Erfahrungen von Bergisch-Gladbach in *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1994), S. 13; oder von Stuttgart in *Hilbertz* (1995), S. 179; oder in *Landeshauptstadt Stuttgart* GR Drs. 526/1993, S. 5.

⁵⁰ Vgl. etwa *Gitschier* (1997), S. 116.

⁵¹ Siehe *Uusikylä* (1996), S. 11.

Als konfliktabfedernden Institutionen kommt den diversen (Sonder-) Kommissionen demnach offenbar eine hohe Bedeutung bei der Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen zu⁵². Als Sondergremien lassen sich einmal die innerhalb der Verwaltung entstehenden *ad hoc* Arbeitsgruppen verstehen. Gelegentlich kommt es auch zu Sonderausschüssen, die aus den Legislativmitgliedern selbst gebildet werden. Besonders hervorzuheben sind schließlich die aus externen, meist technokratisch ausgebildeten Personen zusammengesetzten Sondergremien. Ihnen wird in fiskalischen Streßsituationen sehr häufig die Aufgabe übertragen, Vorschläge für Ausgabekürzungen zu erarbeiten, Maßnahmen im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung unter *fiscal stress* umzusetzen und zu überwachen sowie vielfältige Handlungen ohne Rücksicht auf bestehende Vetopositionen vorzunehmen.

c) Zentralisierung im Haushaltsprozeß

Mit den Zentralisierungen in Bürokratie und Legislative verschiebt sich während fiskalischer Streßsituationen das allgemeine Kräfteverhältnis im Haushaltsprozeß. Zentraler Mittelpunkt des Budgetprozesses ist der Haushaltsausgleich⁵³. In Anlehnung an die Analyse des 3. Kapitels lassen sich nach ihrer Relation zu diesem Mittelpunkt zentripetale und zentrifugale Kräfte gruppieren. Als zentrifugale Kräfte werden jene Institutionen bezeichnet, die vom Budgetausgleich weg streben, während zentripetale Kräfte zum Haushaltsausgleich hinführen. Die interessenkongruenten Fachkoalitionen zwischen Fachressorts, legislativen *agenda setters* und Interessengruppen zielen auf Ausgabenexpansion und gelten daher als zentrifugale Kräfte. Gleichmaßen sind politische Stimmtausgeschäfte in der Legislative zu qualifizieren. Hingegen sind Institutionen, die gesetzlich dem Ziel des Haushaltsausgleiches verpflichtet sind, wie etwa das Finanzressort, als zentripetale Kräfte zu verstehen. Wie in den vorstehenden Abschnitten gezeigt wurde, kommt es während akuter fiskalischer Stresssituationen zu einer Stärkung der zentralen, zentripetalen Institutionen auf Kosten der dezentralen, zentrifugalen Kräfte⁵⁴. Entscheidend für die Reaktionen auf *fiscal stress* ist das Verhältnis dieser beiden Gegenkräfte, das nicht zuletzt durch die institutionelle Ausgestaltung des Budgetprozesses determiniert wird. Ein Übergewicht zentrifugaler, auf Ausgabenexpansion zielender Kräfte könnte die Bewältigung von Budgetkrisen erschweren. Die folgende Synopse 4.1 stellt die charakteristischen Merkmale von Haushaltsprozessen unter *fiscal stress* denen ohne Budgetanspannung gegenüber.

⁵² Vgl. Fürst (1987), S. 116.

⁵³ Vgl. grundlegend Bozeman/Straussman (1982); umfassend Schick (1988b).

⁵⁴ Für den empirischen Befund siehe Tarschys (1985), S. 63f.; Schick (1986), S. 127. Die theoretische Vermutung findet sich schon bei Bozeman/Straussman (1982).

Abbildung 4.1: Veränderungen im Haushaltsprozeß bei *fiscal stress*.

Merkmal	Haushaltsprozeß	
	ohne Anspannung	unter Anspannung
Qualität des Haushaltsrundschreibens	unverbindlich	verbindlich und abgesichert
Mittelrestriktionen	weitgehend ohne	stark zunehmend
Befehlsoptionen	weitgehend ohne	stark zunehmend
dominante Kraft	zentrifugal	zentripedal
Prozeßcharakter	bottom up	top down

Quelle: eigene Darstellung.

Allerdings bleibt festzustellen, daß die aufgeführten Struktur- und Prozeßveränderungen als „piecemeal, ad hoc, and improvisational“⁵⁵ zu beschreiben sind. Zudem läßt sich festhalten, daß es bei den oft nur einmaligen Sparakten faktisch zu keinen Methodenänderungen gekommen ist⁵⁶. Die Haushaltskrise überlagerte nur kurzfristig die Strukturgewichte des Status Quo. Die Reaktionen auf *fiscal stress* haben sich offenbar weitgehend innerhalb der traditionellen Entscheidungs- und Prozeßstrukturen abgespielt. Demnach war es zur Bewältigung von *fiscal stress* ausreichend, nur die Schwerpunkte jener traditionellen Entscheidungsstrukturen und –prozesse zu verschieben.

4. Einzelaspekte der Bewältigungsreaktionen

a) Die generelle Reaktion: *Delegation per Paketbeschluß*

Ausgabenentscheidungen kommen in ‚normalen‘ Budgetzeiten dezentral und fragmentiert zustande. Zu allen Beschlüssen wird jeweils einzeln Konsens herbeigeführt. Das zeigt sich beispielhaft darin, daß über sämtliche Einzelpläne des Haushaltes gesondert abgestimmt wird. In Zeiten fiskalischer Streßsituationen verändern sich die budgetrelevanten Entscheidungsprozesse. Die empirischen Arbeiten kommen übereinstimmend zu der Erkenntnis, daß die prozessuale Reaktion der politischen Arena regelmäßig in der Bildung von umfassenden Paketlösungen besteht. Statt Einzelkonsens über individuelle Maßnahmen bedarf die Bewältigung einer fiskalischen Streßsituation offenbar eines Gesamtkonsenses über ein ganzes Maßnahmenbündel. Eine Vielzahl von Abstimmungen wird durch einen einzelnen Beschluß abgelöst. Empirische Studien zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen liefern zudem Hinweise darauf, daß der parlamentarische Stimmentausch auf die Parteiführer konzentriert wird. Ihnen kommt eine wachsende Bedeutung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zu.

⁵⁵ Schick (1988a), S. 532.

⁵⁶ Siehe Fürst (1987), S. 120.

Eine ähnliche Aufwertung erfahren kleine Verhandlungsgruppen in der Legislative.

Die Fallstudie von *Uusikylä* belegt eine Konfliktverlagerung von der Legislative auf die Verwaltungsressorts⁵⁷. Die Verwaltung sollte ihrerseits Kürzungsvorschläge erbringen, allerdings ohne eine Unterstützung durch expliziten politischen Beschluß. Unter dieser Bedingung waren die einzelnen Ressorts nicht bereit, mit individuellen Kürzungsanregungen voranzugehen. Ohne Beschluß der lokalen Legislative entstand eine „*deadlock situation*“⁵⁸. Ein grundsätzlicher Delegationsbeschluß der Legislative zugunsten der Bürokratie signalisierte der Bürokratie glaubwürdig, daß eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung angestrebt wird und politische Unterstützung findet. Die Politik konnte sich dann darauf beschränken, einen allgemeinen Kürzungsbeschluß zu fassen, ohne die Einzelkürzungen näher konkretisieren zu müssen.

Um die allgemeine Blockadesituation aufzulösen, scheint daher eine generelle Entschließung der Politik zur Haushaltskonsolidierung unabdingbar zu sein, weil andernfalls alle Beteiligten eine abwartende Position einnehmen. Fehlt ein formaler Beschluß, mangelt es insbesondere der Verwaltungsspitze an der notwendigen Autorität, um eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung in der Bürokratie durch- und umzusetzen. Offenbar muß zumindest ein Delegationsauftrag an die Bürokratie und ein Maßnahmenbündel in wenigstens abstrakter Paketform von der Legislative beschlossen werden. Ob der Delegationsauftrag allerdings explizit gefaßt werden muß, bleibt in der finanzpolitischen Praxis während fiskalischer Streßsituationen offen. So stellt *Fürst* fest, daß sich die Budgetprozesse verändern, „ohne daß die politischen Gremien damit befaßt werden, weil die Änderungen unterhalb der Schwelle der entscheidungsbedürftigen Formänderungen gehalten werden; man ändert nicht die formale Struktur, sondern nur deren faktische Wirksamkeit.“⁵⁹

Die strukturelle Reaktion der politischen Arena bei *fiscal stress* besteht in einer generellen Delegation von Kürzungsaufgaben an die Bürokratie mittels Paketbeschluß. Inhaltlich überträgt die politische Arena die Konsolidierungsaufgaben per Einzelbeschluß an die Verwaltung oder an externe Sondergremien. In empirischen Untersuchungen zu fiskalischen Streßsituationen finden sich viele Hinweise darauf, daß zur Bewältigung von Budgetproblemen in verstärktem Maße Sanierungsaufgaben an die Exekutive delegiert worden sind. Dort wiederum obliegt die Umsetzung des legislativ genehmigten Haushaltsplanes den einzelnen Fachressorts. Ihnen wird eine dezentrale Umsetzung der Maßnahmen zur Budgetsanierung möglich⁶⁰. Haushaltsausgleichende Maßnahmen werden während fiskalischer Streßsituationen in zunehmendem Umfang in den Budgetvollzug verlagert und kommen dort ohne direkten Einfluß der politischen Vertreter zu-

⁵⁷ Siehe *Uusikylä* (1996), S. 10.

⁵⁸ *Uusikylä* (1996), S. 10.

⁵⁹ *Fürst* (1987), S. 123. Zu einem ähnlichen Befund kommt *Pammer* (1986), S. 112.

⁶⁰ Vgl. zum Beispiel *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 106.

stande⁶¹. Technisch werden Kürzungsaufgaben regelmäßig als Globale Minder- ausgaben im Haushaltsplan ausgebracht⁶². Ihre Konkretisierung überläßt die nur grundsätzlich beschließende Legislative der Bürokratie. Vermehrte Anwendung finden zudem Haushaltssperren und Kassenwirtschaftspläne⁶³. Mit dem Instrumentarium des Haushaltsvollzuges wird die Umsetzung der Haushaltskonsolidierung durch die dezentralen Einheiten schärfer überwacht⁶⁴. Auch die steigende Bedeutung des Vollzuges bei *fiscal stress* kann als Variante der Delegation von der Legislative an die Verwaltung verstanden werden. In Zeiten fiskalischer Streßsituationen läßt sich demnach insgesamt eine Schwerpunktverlagerung von der politischen Arena hin zur bürokratischen Hierarchie konstatieren. Die Politik vermag auf diese Weise, unpopuläre Kürzungsaufgaben auf eine von politischen Konsequenzen weitgehend abgeschottete Verwaltung abzuwälzen. Die Bürokratie kann bei größeren diskretionären Spielräumen sachlich pragmatische Kriterien für Konsolidierungspotentiale zur Anwendung bringen, um eigene Nutzenverluste zu minimieren. Eine generelle Delegation ist somit für beide beteiligten Seiten vorteilhaft und von beiden Seiten strategisch nutzbar.

b) *Der Modus der Lastverteilung in der Verwaltung*

Mit der Überantwortung der Kürzungsaufgabe von der politischen Arena auf die bürokratische Hierarchie stellt sich die Frage, wie das Volumen der Konsolidierungslasten aufgeteilt wird. Zunächst geht es unter institutionellen Aspekten um die Frage, wie die Kürzungslasten auf die einzelnen Verwaltungseinheiten verteilt werden.

Um die Lasten von Ausgabekürzungen auf die Verwaltungseinheiten zu verteilen, sind zwei grundsätzliche Verfahren denkbar. Einmal können Kürzungslasten den dezentralen Einheiten gleichquotiert vorgegeben werden. Zweitens ist denkbar, den Ämtern die Budgetreduktionen titelscharf vorzugeben. Fast sämtliche Fallstudien zeigen, daß die Kürzungsvorgaben zentral und gleichquotiert erfolgen (Rasenmäher, Fallbeil, Absaugmethode, *across the board*)⁶⁵. Zu Beginn einer Haushaltskonsolidierung kommt es meist zur Vorgabe einer „einheitlichen ‚Sparformel‘“⁶⁶. Zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen ist offenbar die Auflage von linearen Kürzungslasten durch zentrale Instanzen nötig.

Der empirische Befund, wonach von *fiscal stress* betroffene Gebietskörperschaften regelmäßig Kürzungsaufgaben nach einheitlichen Quoten durchsetzen, wird selbst in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion durchaus kritisch be-

⁶¹ Vgl. Katz (1983a), S. 145; ders. (1983b), S. 413; Fricke (1985), S. 394; Thieme (1985); Fürst (1987), S. 118; Schwarzner (1991), S. 45.

⁶² Zur Technik vgl. etwa Schmitz (1978).

⁶³ Zur Technik vgl. etwa Fick (1978).

⁶⁴ Siehe Katz (1983a), S. 148; ders. (1983b), S. 416.

⁶⁵ Vgl. an Fallbeispielen Glassberg (1981b), S. 185ff.; Fricke (1985), S. 398f.; zusammenfassend und kommentierend Schwarzner (1991), S. 58ff.

⁶⁶ Siehe die Erfahrungen aus *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982), S. 17f.

trachtet⁶⁷. Exemplarisch gibt sich *Mäding* überzeugt, daß eine solche „Gleichbehandlung [...] weniger sachpolitisch als machtpolitisch zu begründen“ sei⁶⁸. Offenbar läuft der Verweis, daß ein einheitliches Vorgehen bei Ausgabekürzungen nur abstrakt technische Kriterien verletzt, ins Leere. Die Annahme, die Bürokratie ließe gerade bei Ausgabekürzungen ihre eigennützigen Interessen außer Acht, wäre vor dem Hintergrund des universellen Eigennutzaxioms argumentativ inkonsistent. Kürzungsvorgaben nach gleichen Quoten müssen vielmehr aus der Interessenlage der beteiligten Entscheidungsträger erklärt werden können. Ein durch uniforme Quoten organisiertes „share the pain“⁶⁹ bewahrt erstens die relativen Positionen der einzelnen Fachressorts und der Interessenverbände. Gleichquotierte Kürzungsauflagen mindern somit Konflikte und Widerstände aller Beteiligten⁷⁰. Zweitens besteht auch im Finanzressort ein Interesse an gleichquotierten Kürzungsaufgaben, denn mit diesem Verfahren lassen sich Kosten minimieren⁷¹. Zentrale Kürzungsvorgaben mit uniformer Quote erfordern weniger Entscheidungskosten bei der Suche und Begründung alternativer Kürzungsvorhaben. Sie erlauben zudem, mit den dezentralen Einheiten über aggregierte Größen zu verhandeln.

Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung scheint generell mit erheblichen Durchsetzungs- und Umsetzungsproblemen behaftet. Diese Feststellung trifft in besonderer Weise auf gezielte, titelscharfe Kürzungsvorgaben zu. Ursächlich für ein Vorgehen nach dem ‚Rasenmäher‘ könnte sein, daß Kürzungsinformation, -motivation und -kompetenz bei Budgetkürzungen auseinanderfallen⁷². Zur Milderung dieser Problematik bieten sich gleichquotierte Kürzungsaufgaben durch zentrale Instanzen an. Das Finanzressort wird nicht gezwungen, Detailgespräche zu führen, in denen es aufgrund seines generellen Informationsnachteils gegenüber den Fachressorts kaum Aussichten auf Verhandlungserfolg hat. Gleichquotierte Kürzungsaufgaben können dem Finanzressort demnach helfen, seine relativen Informationsnachteile zu überbrücken. Auch Kooperationsverweigerungen lassen sich leichter mit dem Hinweis auf ein einheitliches Vorgehen aller Fachressorts rechtfertigen. Schließlich haben drittens auch die politischen Entscheidungsträger ein Interesse an gleichquotierten Kürzungsvorgaben. Mit diesem Verfahren werden sie von konkreten Kürzungsvorschlägen entlastet⁷³. Die relative Position der von ihnen vertretenen Interessenklientel bleibt erhalten.

⁶⁷ Vgl. etwa die Diskussion von Kürzungen nach dem ‚Rasenmäher‘ im Vergleich zu titelscharfen Vorgaben bei *Mäding* (1994), S. 47f.; *ders.* (1996), S. 227f.

⁶⁸ *Mäding* (1994), S. 47.

⁶⁹ *Levine* (1978), S. 320.

⁷⁰ Vgl. etwa *Mäding* (1983a), S. 400; *Schwarzner* (1991), S. 59; *Uusikylä* (1996), S. 12f. Man spricht daher auch von „Stan’s law of equal dissatisfaction“ , vgl. *Self* (1980), S. 128; *Mäding* (1994), S. 47.

⁷¹ Siehe *Schwarzner* (1991), S. 66f.

⁷² Siehe *Schwarzner* (1991), S. 72.

⁷³ Siehe *Waiblen* (1994), S. 126.

Die Konkretisierung der Zentralvorgaben wird in einem zweiten Schritt den dezentralen Einheiten überantwortet. So berichtet die *Kommunale Gemeinschaftsstelle* von einer „Wechselwirkung zwischen zentraler Gesamtsteuerung und dezentraler Konkretisierung“⁷⁴. Einige Fallstudien unterstreichen, daß in den dezentralen Einheiten die Erweiterung und Wiedergewinnung der Mittelflexibilität im Zentrum der Bemühungen stehen⁷⁵. Dazu werden Techniken eingesetzt, mit denen Mittelbindungen umgangen und die Budgetflexibilität wieder hergestellt werden können. Es kommt zur Einrichtung von Mittelpools bei gegenseitiger Deckungsfähigkeit und zur Einstellung nur befristeter Arbeitskräfte. Zur Reallokation von Haushaltsmitteln zwischen verschiedenen Ausgabenposten ziehen die von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaften auch neuere Budgettechniken heran. Budgetpositionen mit starken Mittelbindungen, etwa Personalausgaben, werden nur partiell zur Verausgabung freigegeben. Schließlich häufen die Fachressorts gesonderte und versteckte Mittel an, indem sie die Einnahmeentwicklung, etwa von Gebühren ihres Bereiches, bewußt unterschätzen. Offenbar sind die dezentralen Einheiten bei der Umsetzung der ihnen zentral auferlegten Kürzungsbeiträge gezwungen, Prioritäten rational gegeneinander abzuwägen und die Effizienz ihres Mitteleinsatzes insgesamt zu steigern⁷⁶.

Die traditionelle Literatur in der Verwaltungswissenschaft interpretiert das Vorgehen der dezentralen Einheiten, Mittelflexibilitäten wiederzugewinnen, als notwendige Voraussetzung, um Verwerfungen bei Ausgabekürzungen zu begrenzen⁷⁷. Nach dieser eher technischen Sicht ist der Abbau von Verwaltungspotentialen nur langfristig möglich. Ein anderer Erklärungsschwerpunkt ist jedoch möglich. Danach wird die Bürokratie bei ihren Handlungen einmal von ihrem (Teil-)Interesse am diskretionären Budget geleitet. Zentrale Kürzungsvorgaben werden dezentral durch Substitutionen zwischen Budgetpositionen umgesetzt, die das Verhältnis der Einsatzfaktoren verändern. Da die zentralen Kürzungsaufgaben meist ohne Vorgabe eines bestimmten Outputs bleiben, sind die dezentralen Einheiten frei, die zentralen Kürzungsaufgaben nach eigenem Ermessen umzusetzen und die Kürzungslasten auf die Einsatzfaktoren zu verteilen. Dann sind jedoch Divergenzen zwischen beiden Ebenen hinsichtlich der Umsetzung und des Kürzungsergebnisses nicht auszuschließen. Folgerichtig läßt sich nur ein loser Zusammenhang zwischen den zentralen Kürzungsvorgaben und deren dezentraler Umsetzung feststellen⁷⁸.

Damit kann festgehalten werden, daß zur Lösung der übertragenen Konsolidierungsaufgabe in der Verwaltung einheitlich, uniform und gleichzeitig vorgegan-

⁷⁴ *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982), S. 8. Vgl. die Erfahrungen aus Duisburg bei *Kuban* (1994), S. 245.

⁷⁵ Vgl. nachfolgend *Rubin* (1980b).

⁷⁶ Vgl. etwa *Hartley/Lynk* (1983).

⁷⁷ So spricht *Rubin* (1980b), S. 167, von „to provide some flexible funds after a major cut to minimize the damage done“.

⁷⁸ Siehe nur *Bramley/Stewart* (1981), S. 43f.

gen wird. Zentrale Vorgaben werden mit einer dezentralen Umsetzung kombiniert.

5. Ergebnis: verschobene Strukturgewichte

Mit der Übertragung der Kürzungsaufgaben per Paketbeschluß an die Verwaltung verschieben sich die Strukturgewichte zwischen der parlamentarischen Versammlung und der Bürokratie, wie sämtliche empirische Arbeiten über fiskalische Streßsituationen bestätigen. Bei den einsetzenden Bewältigungsreaktionen sind gerade bürokratische Faktoren dominant, während ein maßgeblicher Einfluß von politischen Faktoren bei den Bewältigungsreaktionen auf *fiscal stress* empirisch kaum zu belegen ist.

Pammer versucht, den relativen Einflußumfang einzelner Faktoren zur Maßnahmenwahl abzuschätzen⁷⁹. Auf die Auswahl an Bewältigungsmaßnahmen nehmen politische Variablen den deutlich schwächsten und sozioökonomische Faktoren einen nur mäßigen Einfluß. Der mit Abstand deutlichste Einfluß auf die Wahl der Bewältigungsmaßnahmen kommt der lokalen Bürokratie zu. Sowohl bei den kurzfristigen Überbrückungsversuchen, bei der Neuformierung von Leistungs- und Serviceangeboten als auch bei den Maßnahmen zur internen Reorganisation bestimmt die Verwaltung die Reaktionsmuster bei *fiscal stress*. Politische Einflußfaktoren auf die Strategiewahl bei *fiscal stress* werden erst mit Ausgabekürzungen relevant. Aber auch für sie bedarf es zunächst der Wahrnehmung des Problemgrades durch die Verwaltung. Die Bürokratie muß die politischen Gremien erst auf schwierige Entscheidungen ‚vorbereiten‘, bevor politische Größen an Einfluß gewinnen. Da wiederwahlorientierte Politiker die Voten einflussreicher Interessengruppen in ihrem politischen Programmen zu berücksichtigen haben, werden auch die Ausgabepreferenzen der Kommunalparlamentarier maßgeblich von betroffenen Interessengruppen beeinflusst. Die Interessengruppen können damit einen indirekten Einfluß auf die politische Maßnahmenwahl nehmen. Zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelangen *Dunsire/Hood* bezüglich der Bedeutung von bürokratischen Hierarchien in Kürzungsprozessen⁸⁰. Die Autoren gehen der Frage nach, welchen Einfluß politische Parteien und politischer Wettbewerb auf die Vorgänge bei Haushaltskürzungen genommen haben. Im Ergebnis konstatieren sie, daß parteipolitische Überlegungen und Parteienwettbewerb für die Erklärung der Kürzungsprozesse irrelevant, wenigstens aber sekundär waren. Bei der Suche nach Kürzungsmöglichkeiten und bei den Kürzungsoperationen nimmt vielmehr die Verwaltung die zentrale Rolle ein⁸¹. Für die Umsetzung von Ausgabekürzungen sind primär die Charakteristika des bürokratischen Apparates ausschlaggebend, während parteipolitische Einflußfaktoren vernachlässigt werden können.

⁷⁹ Siehe *Pammer* (1986), S. 125ff.

⁸⁰ Vgl. *Dunsire/Hood* (1989), S. 24ff.

⁸¹ Siehe auch *Bramley/Stewart* (1981), S. 49f.

Insgesamt lassen die empirischen Arbeiten die These zu, daß sich die Gebietskörperschaften zur *fiscal stress*-Bewältigung weniger politischer Verhandlungsprozesse als vielmehr administrativer Diskretion bedienen. Die Sphäre der politischen Vertretung spielt eine nur geringe Rolle bei den Kürzungsbemühungen in Budgetkrisen⁸². Einen erheblichen Bedeutungszuwachs gewinnen dagegen bürokratische Faktoren. Es ist die Verwaltung, der die zentrale Rolle bei den Reaktionen zur Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen zuwächst. Der maßgebliche Ansatz zur Haushaltskonsolidierung liegt demnach offenbar nicht auf Seiten der Wähler bzw. ihrer politischen Repräsentanten als den Nachfragern von öffentlichen Leistungen, sondern auf Seiten der Bürokratie als den Anbietern dieser Leistungen⁸³.

Mit der Delegation von Kürzungsaufgaben auf die Bürokratie gehen Veränderungen in den Strukturgewichten der Gebietskörperschaften einher. Die Exekutive gewinnt an Einfluß⁸⁴. Dem steht ein relativer Bedeutungsverlust der Legislative gegenüber. Ursächlich für den Bedeutungsgewinn bürokratischer Faktoren ist die Delegation der Kürzungsaufgaben an die Verwaltung durch die politischen Vertreter. Für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive in Zeiten von Budgetkrisen folgert *Mädig*: „Die Haushaltskonsolidierung mag als eine Krise aufgefaßt werden, in der der Rat sich bereitwillig der ‚exekutiven Führerschaft‘ unterwirft und seinem ‚Detailsteuerungstrieb‘ abschwört.“⁸⁵. Mit der gestiegenen Autonomie und zentralen Rolle der Verwaltung im Zuge von Kürzungsprozessen in den öffentlichen Haushalten verbindet sich eine Emanzipation der Bürokratie von ihrem politischen Prinzipal. In seiner Studie belegt *Pammer* die Entstehung von „self-contained islands of bureaucratic autonomy“⁸⁶. Insoweit scheint es berechtigt, von einer Entpolitisierung der Budgetprozesse während fiskalischer Streßsituationen zu sprechen⁸⁷.

Als Zwischenfazit zum empirischen Teil sind folgende Ergebnisse für die weiteren Überlegungen festzuhalten. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung sieht sich mit Sabotageaktionen der Bürokratie und mit problemverschärfendem Verhalten in der Legislative konfrontiert. Die Reaktionen der Gebietskörperschaften zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen sind durch eine steigende Hierarchisierung, einen hohen Zeitdruck und zunehmende Restriktionen charakterisiert⁸⁸. Der Umfang an Restriktionen im Globalhaushalt und im Mittelwettbewerb steigt. Die budgetären Entscheidungskompetenzen werden in der Verwaltung zugunsten des Finanzministers sowie in der Legislative zugunsten von Sondergremien und der Parteiführungen zentralisiert. Auch der Haushaltsprozeß

⁸² Vgl. *Katz* (1983a), S. 148f.; *ders.* (1983b), S. 416f.

⁸³ Siehe *Holtkamp* (2000a), S. 275.

⁸⁴ Vgl. *Katz* (1983a), S. 152.

⁸⁵ *Mädig* (1996), S. 94. Ähnlich schon *ders.* (1994), S. 59.

⁸⁶ *Pammer* (1986), S. 147.

⁸⁷ Siehe *Pammer* (1986), S. 147.

⁸⁸ Siehe *Hack* (1987), S. 128.

verändert seinen Charakter. Auf die Notwendigkeit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung bei *fiscal stress* wird generell mit einer Delegation der Kürzungsaufgabe von der politischen Arena auf die Bürokratie reagiert. Die Durchsetzung von Ausgabekürzungen wird kollektiv vorgenommen und zentral vorgegeben. Umsetzung und Konkretisierung erfolgen dagegen überwiegend dezentral und individuell.

II. Theoretische Analyse der kollektiven Dilemmata

1. Das statische Problem: Schaffung einer Kürzungscoalition

a) Das Grundmodell: Ein echtes Gefangenendilemma

Die skizzierten empirischen Befunde können mit den Dilemmata begründet werden, die mit der Durch- und Umsetzung von Ausgabekürzungen einhergehen. Das kollektive Dilemma bei Ausgabekürzungen zerfällt in ein statisches Problem, das die Durchsetzung von Budgetkürzungen umfaßt, und ein dynamisches Problem, das die Umsetzung von beschlossenen Ausgabekürzungen betrifft.

Der Kern des statischen Problems besteht darin, eine Kürzungscoalition zu schaffen. Die theoretischen Zusammenhänge sollen zunächst an einem allgemeinen Fall zwischen parlamentarischen Repräsentanten illustriert werden. Dazu sei angenommen, daß Ausgabekürzung und Steuersenkung durch Anwendung des Äquivalenzprinzips miteinander gekoppelt sind und sich in ihrem Betrag entsprechen⁸⁹. Einnahme- und Ausgabeentscheidungen fallen damit in mehrfacher Hinsicht simultan. Ein Beschluß dieser Art verbindet Ausgabekürzungen und Steuersenkungen in zeitlicher Hinsicht. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips gestattet zudem, in personeller Hinsicht die Gewinner und Verlierer dieser Kürzungsmaßnahme direkt zuzuordnen. In sachlicher Hinsicht wird mit der Koppelung von einnahme- und ausgabeseitigen Maßnahmen versucht, eine Paketlösung zusammenzustellen. Ein Kürzungsvorgehen unter den getroffenen Annahmen ist schließlich auch dadurch charakterisiert, daß alle Beteiligten einen individuell konkreten Nutzengewinn aus der Kooperation erzielen könnten.

An den möglichen Entlastungswirkungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung sind jedoch keine Eigentumsrechte zu definieren. Von dem Nutzen des Gutes ‚Ausgabekürzung‘ kann niemand ausgeschlossen werden. Der Übernahme konkreter Kosten bei einer Kürzungsmaßnahme steht ein breit streuender Nutzen gegenüber. Mit individuellen Vorstößen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung werden Beiträge für alle Mitglieder des Kollektivs geleistet. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung trägt somit die Eigenschaften von öf-

⁸⁹ Vgl die Ausführungen bei *Schwarzner* (1991), S. 27ff.

fentlichen Gütern⁹⁰. Die Problematik bei Ausgabekürzungen besteht folglich darin, Ansprüche an ein Kollektivgut abzusenken⁹¹. Die Lösung eines solchen Kollektivproblems ergibt sich aus der Summe der individuellen Beiträge. Unter diesen Bedingungen zahlt sich abweichendes, nicht-kooperatives Verhalten individuell aus. Damit ist es für alle Beteiligten individuell rational, die Schritte anderer Beteiligter abzuwarten, um die ihnen nützlichen Budgetausgaben zu erhalten, und gleichzeitig eine *free rider*-Position einzunehmen, um damit keinen Beitrag zum Kürzungsvorhaben leisten zu müssen. Die Kernfrage lautet hier demnach „Who goes first?“⁹². Theoretisch liegt ein echtes Gefangenendilemma vor, dessen Struktur die nachfolgende Abbildung illustriert⁹³.

Abbildung 4.2: Das generelle Gefangenendilemma bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.

		Handlungsoptionen Spieler A	
		Kooperation	Defektion
Handlungsoptionen Spieler B	Kooperation	[r, r]	[s, t]
	Defektion	[t, s]	[p, p]

Quelle: in Anlehnung an Rieck (1993), S. 37.

In der Abbildung 4.2 sind für jeden der zwei Spieler (A, B) die jeweils vorhandenen Handlungsoptionen aufgeführt. Ein Spieltyp wird durch die Reihenfolge der Nutzen (U) für jede mögliche Auszahlung beschrieben⁹⁴. Beim Gefangenendilemma besteht für jeden Gefangenen ein Anreiz, sich nicht-kooperativ zu verhalten, weil der Nutzen der ‚Versuchung‘ (t) stets größer ist als die Belohnung bei Kooperation (r). Zudem muß mit erheblichen Nutzeneinbußen gerechnet

⁹⁰ Vgl. Mäding (1983a), S. 399; Grosseckttler (1983), S. 44f.; ders. (1985), S. 558; Folkers (1986), S. 384; SVR (1997/98), S. 192.

⁹¹ Siehe Grosseckttler (1985), S. 557.

⁹² Vgl. Behn (1985), S. 160.

⁹³ Vgl. grundlegend Luce/Raiffa (1957); Sandler (1992), S. 40; Rieck (1993), S. 36f.

⁹⁴ Die Bezeichnungen bedeuten Nutzen (U) der einseitigen Nichtkooperation ($t=temptation$) > Ertrag bei beidseitiger Kooperation ($r=reward$) > Nutzen bei beidseitiger Nicht-Kooperation ($p=punishment$) > Nutzen bei einseitiger Kooperation ($s=sucker's payoff$).

werden, sobald isoliert kooperatives Verhalten (s) gezeigt wird. Das Modell gelangt zur zentralen Aussage, daß nicht-kooperatives Verhalten (p) die für beide Beteiligten dominante Strategie darstellt. Der Kern des Gefangenendilemmas besteht darin, daß es den Beteiligten nicht möglich ist, die Einhaltung möglicher Absprachen zwischen ihnen sicherzustellen⁹⁵. Ihnen fehlt das Instrument glaubwürdiger Bindungen. Gleichzeitig gelingt es dem Wärter, die Gefangenen getrennt zu befragen und so Kooperation zwischen ihnen zu seinen Ungunsten zu vermeiden. Um die Problematik glaubwürdiger Absprachen zwischen den Beteiligten zu beheben, müßten sie in unsichere Kooperationserträge investieren. Dazu sind Kosten aufzuwenden, deren Höhe mit der Gruppengröße steigt. Daher dürften sich große Gruppen mit einer schärferen *free rider*-Problematik konfrontiert sehen.

Überträgt man diese Überlegungen auf eine Situation, in der eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zur Entscheidung ansteht, besteht für alle Beteiligten die permanente Versuchung zu nicht-kooperativem Verhalten. Alle Spieler werden versuchen, eine *free rider*-Position einzunehmen, um die Kürzungscoalition zu torpedieren und Kürzungslasten zu vermeiden. Es wird sich zudem kein Beteiligter mit einem Vorschlag zu Ausgabekürzungen vorwagen⁹⁶. An Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen sind die politischen Vertreter, die staatliche Bürokratie, die Wähler und die Interessengruppen beteiligt. Von keinem dieser Beteiligten läßt sich ein Interesse an Ausgabekürzungen begründen. Damit gilt, daß bei Kürzungsvorschlägen Zurückhaltung geübt wird, um Anpassungslasten zu vermeiden. Zugleich sind Blockaden bei der notwendigen Zustimmung zu Vorlagen für Ausgabekürzungen zu erwarten. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen setzt jedoch die Etablierung einer Kürzungscoalition voraus. Diese „Sparkartelle“⁹⁷ oder „Notgemeinschaften“⁹⁸ erfordern die Solidarität aller Beteiligten. Ihr Zustandekommen wird durch die negativen Kooperationsanreize wesentlich erschwert. Weil spontane Kooperation nicht zu erwarten ist, scheint Zwang unvermeidlich.

b) Verschärfungen der statischen Problematik

Das Koordinationsproblem bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung wird durch verschiedene Umstände verschärft. Im obigen Grundfall entstünden bei Kooperation konkrete, allen Beteiligten direkt zurechenbare, individuelle Nettonutzen. Die unterstellte Annahme einer mehrdimensionalen Simultanität wird nachfolgend schrittweise aufgehoben und das Dilemmaproblem somit verschärft. Die Modellaussagen sind dann zu modifizieren.

⁹⁵ Siehe Rieck (1993), S. 40.

⁹⁶ Vgl. Behn (1985), S. 159f. Levine (1979), S. 181, spricht in diesem Zusammenhang von einem „Tooth Fairy Syndrome“ und „Participation Paradox“.

⁹⁷ Fürst (1987), S. 119.

⁹⁸ Frischmuth (1994), S. 21; Unterlehberg (1994), S. 70.

Erstens dürften die Kosten und Nutzen von Ausgabekürzungen in der Praxis zeitlich auseinanderfallen. Gibt man die Annahme zeitlicher Simultanität auf, ergibt sich ein Umverteilungsproblem, das zu einem unechten Gefangenendilemma führen kann⁹⁹. Die wesentliche Eigenschaft eines unechten Gefangenendilemmas besteht darin, daß einige Beteiligte selbst bei kooperativem Verhalten mit einem Nettonutzenverlust rechnen müssen. Es existiert demnach ein nur kollektiv abstrakter Nettogewinn. Zu dessen Realisation entstehen dem Kollektiv weitere Kosten, etwa um den zeitlichen Rahmen zu überbrücken, eventuelle Kompensationen für die Umverteilungsverlierer zu verhandeln und umzusetzen sowie die dafür notwendigen Informationen zu erhalten¹⁰⁰. Die nötigen Neuarangements des Kollektivs schaffen zumindest anfangs Unsicherheit, ob ein Beteiligter zu den Nutznießern der Budgetreduktion gehört. Es entstehen zwar konkrete und individuelle Nettonutzen, jedoch nicht mehr für alle Beteiligten. Per Saldo sind sichere Verlierer zu erwarten.

Zweitens existiert bei zeitlicher Entkoppelung ein politisches Problem. Die Nutzen von Ausgabekürzungen bestehen nur in allgemeiner, zukünftig abstrakter Form (*creatively imagined benefits*), während die konkreten Kosten in Form von Verzicht auf bisherige staatliche Leistungen schon heute sicher anfallen (*presently enjoyed consumption*)¹⁰¹. Bedeutsam ist, daß die sicheren Primärwirkungen politisch relevant sind. Insbesondere ist zu vermuten, daß die positiven Wirkungen einer Haushaltskonsolidierung erst späteren Amtsinhabern stimmenwirksam zugute kommen werden, während die heute politisch Verantwortlichen nur Kosten in Form von Stimmenverlusten zu tragen haben¹⁰². Damit besteht kein konkreter Nutzen mehr, sondern nur ein abstrakter Aggregatvorteil.

Drittens bestehen Verschärfungen des Dilemmaproblems aufgrund vielfältiger institutioneller Entkoppelungen. Bei staatlichen Budgetentscheidungen findet das Äquivalenzprinzip keine Anwendung, was als prozessuale Entkoppelung bezeichnet werden kann. Damit werden die Nutznießer von Staatsausgaben nicht direkt mit den dafür nötigen Kosten belastet. Der fehlende Steuer-Ausgabene Nexus zieht einen fehlenden Personalnexus nach sich. Bei Ausgabekürzungen lassen sich daher die Nutzen möglicher Steuersenkungen ebenfalls nicht personal zuordnen¹⁰³. Die möglichen Nutzen aus Ausgabekürzungen durch Senkung der Abgabenbelastung sind nicht mehr individuell zuzuordnen. Daneben ist auch denkbar, daß intendierte Ausgabekürzungen gar keinem Personenkreis direkt zugute kommen, weil mit einer solchen Maßnahme Defizite abgebaut werden sollen und keine direkten Abgabensenkungen zustande kommen. Diese Konstellation ist als eine sachlich-inhaltliche Entkoppelung zu verstehen, bei der überhaupt kein individueller und konkreter Nutzen mehr für die Beteiligten besteht.

⁹⁹ Siehe ausführlich Schwarzner (1991), S. 30.

¹⁰⁰ Vgl. etwa Buchanan/Wagner (1978), S. 90; Schwarzner (1991), S. 31.

¹⁰¹ Vgl. Buchanan/Wagner (1977), S. 100; Behn (1978), S. 334; Bernholz/Breyer (1994), S. 221; SVR (1999/00), S. 154f.

¹⁰² Siehe analog Olson (1978), S. 113.

¹⁰³ Vgl. Schwarzner (1991), S. 28.

Vielmehr fällt nur ein gesamtwirtschaftlicher, abstrakt-kollektiver und zukünftig-unsicherer Vorteil aus Ausgabekürzungen an, etwa in Form eines *crowding-in* privater Investitionen mit steigenden Wachstumsraten für die gesamte Volkswirtschaft.

Viertens wird das statische Dilemma bei Ausgabekürzungen durch den Umstand verschärft, daß neben der individuell personellen auch keine gruppenmäßig personelle Simultanität zu erwarten ist. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung erfordert die Verteilung von Ausgabekürzungen. Sind keine Mittelzuwächse zu verteilen, nimmt der Budgetprozeß den Charakter eines umverteilenden Nullsummenspiels an¹⁰⁴. Bei verstärkten Konflikten und Widerständen dürften die Beteiligten nicht allein passiv abwarten und ein Verhalten als Trittbrettfahrer zeigen, sondern das Kürzungsvorhaben zugleich aktiv blockieren. Jedoch differieren die von Ausgabekürzungen betroffenen Gruppen. Aus den Gruppendivergenzen erwachsen Relevanzunterschiede im Hinblick auf das politische Wiederwahlziel. Budgetausgaben werden interessen- und lokalspezifisch ausgerichtet, um dem politischen Wiederwahlziel zu genügen. Budgetausgaben und Umverteilungsprivilegien werden relativ kleinen, gut organisierten und abgrenzbaren Gruppen verschafft. Rückführungen der Budgetausgaben treffen daher solche Gruppen direkt und unmittelbar, die Widerstände deutlich artikulieren können. Den individuell begünstigten Interessenverbänden und Wahlkreisen steht eine Finanzierung aus allgemeinen Steuerquellen gegenüber. Potentieller Nutznießer einer Haushaltskonsolidierung ist daher die große und mithin kaum organisierbare Gruppe aller Steuerzahler. Zudem fallen die Nutzen einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen nur in abstrakter, zukünftiger Aggregatform an. Von den Steuerzahlern ist daher keine Unterstützung für Ausgabekürzungen zu erwarten. Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung über Steuererhöhungen oder Ausgabekürzungen schaffen folglich direkte, sachlich und zeitlich unmittelbar betroffene Verlierer, jedoch nur sachlich, zeitlich mittelbar und abstrakt begünstigte Gewinner¹⁰⁵. Damit wird ein Zustandekommen von Kürzungscoalitionen unwahrscheinlich.

Fünftens tragen die dezentralen Strukturen der legislativen und bürokratischen Organisation zu einer Verschärfung der Dilemmaproblematik bei Ausgabekürzungen bei. Ein parlamentarisches System separierter Agendazentren institutionalisiert die Trennung von Einnahme- und Ausgabeentscheidungen und damit die Entkopplung von Budgetentscheidungen¹⁰⁶. Daneben findet eine Unterscheidung zwischen grundsätzlichen Ausgabebefugnissen (*authorizing*) und jährlichen Bewilligungen (*appropriations*) statt. Die organisatorische Hierarchie in der Verwaltung verschärft die Dilemmaproblematik, weil in diesen Strukturen dezentraler Kürzungsverstand und zentrale Kürzungsbefugnis kollidieren¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Vgl. etwa Behn (1985), S. 168.

¹⁰⁵ Vgl. Buchanan/Wagner (1978), S. 89; Schwarzner (1991), S. 28.

¹⁰⁶ Vgl. den Hinweis auf ‚fragmented appropriations‘ bei Buchanan/Wagner (1977), S. 101, FN 12; Cox/McCubbins (1993), S. 316f.

¹⁰⁷ Vgl. Grosseckler (1985), S. 559; Schwarzner (1991), S. 34.

Insgesamt verhindern institutionelle Faktoren gekoppelte Ausgabe- und Steuerkürzungen. Wird die Annahme zeitlicher und personeller Simultanität aufgegeben, fallen die Kürzungslasten und Kürzungserträge personell und zeitlich auseinander. Das verschärft das Kollektivproblem bei Ausgabekürzungen. Damit sind deutliche Proteste der direkt und konkret von den Budgetrückführungen betroffenen Interessengruppen zu erwarten, die bedrohlich für das politische Wiederwahlziel sind. Gleichzeitig dürfte der weit streuende Nutzen von Ausgabekürzungen eine nur allgemeine Zustimmung der Steuerzahler nach sich ziehen, die ohne direkte Relevanz für das Wiederwahlziel bleibt.

2. Das dynamische Problem: Stabilisierung der Kürzungscoalition

Das Dilemma bei Ausgabekürzungen besteht auch in dynamischer Hinsicht. Vorhaben zur Budgetrückführung benötigen regelmäßig einen langen Zeithorizont¹⁰⁸. Ein mit Ausgabekürzungen verbundener Abbau von Verwaltungspotentialen nehmen nicht zuletzt aufgrund von Kostenremanenzen längere Zeiträume in Anspruch. Die Kernproblematik des dynamischen Dilemmas besteht darin, die etablierte Kürzungscoalition zeitlich zu stabilisieren¹⁰⁹. Eine Koalition, die sich zu Budgetrückführungen gebildet hat, ist in ihrem Zusammenhalt zunächst von innen bedroht. Für die Koalitionsmitglieder existiert ein permanenter Anreiz, die Koalition zu sabotieren und zu verlassen, um die *free-rider*-Position eines Kartellaußenseiters einnehmen und Kürzungslasten vermeiden zu können¹¹⁰. Die Kürzungscoalition ist daneben durch politische Wettbewerber von außen bedroht, die mit Vorschlägen zur Rücknahme der Ausgabekürzungen vor die Wählerschaft treten können. Jede Kooperation bei Ausgabekürzungen ist mithin zeitlich bedroht und die Kürzungscoalitionen instabil¹¹¹. Zur Umsetzung von Ausgabekürzungen ist entscheidend, abweichendes Verhalten der Beteiligten durch verbindliche Vorgaben zu unterbinden¹¹². Im Zeitablauf ist eine lückenlose Überwachung der Kooperationsbeiträge aller Beteiligten erforderlich, um „Aufweichungstendenzen“¹¹³ zu vermeiden. Um der Problematik des dynamischen Dilemmas begegnen zu können, müssen Instrumente vorhanden sein, mit denen auch über einen längeren Zeitraum hinweg nicht-kooperatives Verhalten glaubwürdig sanktioniert werden kann¹¹⁴. Zwar müssen alle Beteiligten in die Kürzungsbemühungen eingeschlossen werden. Das stellt allerdings eine nur notwendige Erfolgsbedingung für Budgetrückführungen dar. Erfolgreiche Aus-

¹⁰⁸ Siehe *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982), S. 13; *Grossekettler* (1985), S. 560.

¹⁰⁹ Vgl. zum Beispiel *Behn* (1985), S. 162; *Schwarzner* (1991), S. 33.

¹¹⁰ Vgl. etwa *Banner* (1985b), S. 189; oder *Behn* (1985), S. 162, der plastisch betont: „Indeed, the only way to benefit is to jump the ship“.

¹¹¹ Vgl. *Behn* (1985), S. 162; *Schwarzner* (1991), S. 32.

¹¹² Vgl. *von Hagen* (1992), S. 36f.

¹¹³ *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982), S. 21.

¹¹⁴ Vgl. *Levine* (1979), S. 181, der von „*free exiter*“ spricht.

gabekürzungen setzen ergänzend voraus, das sich bildende ‚Sparkartell‘ auch in dynamischer Hinsicht zu stabilisieren¹¹⁵.

3. Die doppelten Dilemmata in Bürokratie und Legislative

a) *Das statische Dilemma in der Bürokratie*

Aufgrund ihrer Nutzenfunktion sind die Mitglieder der Verwaltung als Gegner von Ausgabekürzungen einzustufen. Diese Vermutung gilt nicht zuletzt aufgrund ihrer beruflichen Spezialisierung, für die von der Bürokratie Kosten aufgewendet worden sind und die als versenkt angesehen werden können. Die Bürokratie wird demnach einen „battle for agency survival“¹¹⁶ führen.

Die vorangegangenen Aussagen zum Gefangenendilemma können aufgegriffen werden, um das generelle Modell auf die verwaltungsinterne Vorbereitungsphase zur Budgetvorlage zu übertragen. Falls Ausgabezuwächse zu verteilen sind, findet ein ‚Spiel‘ zwischen den Ressorts statt. Den Fachbereichen kommt die Rolle als ‚Gefangene‘ zu, die vom Finanzressort als ‚Wärter‘ zu getrennten Etatverhandlungen über ihre Mittelforderungen aufgefordert werden. Die Konstellation läßt sich aus Sicht des Wärters betrachten. Kooperatives Verhalten der Fachbereiche untereinander hieße dann, daß dem Finanzminister ein stabiles Kartell von Informationsmonopolisten gegenüber stünde. Getrennt und vertraulich geführte Etatverhandlungen unterstützen dagegen den Finanzminister in Analogie zum Gefangenendilemma¹¹⁷. Die Spielanreize kommen ihm entgegen, weil er auf defektierliches Verhalten der Fachbereiche zielt, um Informationen über mögliche Mittelkürzungen zu bekommen. Vorauszusetzen ist allerdings, daß dem Finanzminister positive Belohnungsanreize, etwa ein Zuwachs an Mittelbewilligungen für ein zur Kooperation bereitest Fachressort, möglich sind.

Die Spielsituation beschreibt das Verhalten innerhalb der Bürokratie in den Etatverhandlungen jedoch nicht mehr adäquat, sobald Budgetreduktionen vorzunehmen sind. Zentral für den Erfolg des Wärters ist das Angebot zur Straferleichterung für die Gefangenen. Es müßte eine Belohnung möglich sein, um die Handlungsalternative Defektion reizvoll zu machen und zur Kooperation mit dem Wärter sowie zur Weitergabe von Kürzungsinformationen an das Finanzressort zu ermutigen. Dem Finanzressort kommen geheime und getrennte Verhandlungen mit den Fachbereichen über deren Mittelanmeldungen entgegen. An diesem Umstand hat sich bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung nichts geändert. Bei Verhandlungen über intendierte Budgetrückführungen besteht das Problem vielmehr darin, daß dem Wärter eine Belohnungsoption fehlt, mit der sich die Fachressorts zu defektierlichem Verhalten verleiten ließen. Nur mit Belohnungen kann das Kartell der Informationsmonopolisten aufgebrochen

¹¹⁵ Vgl. *Fricke* (1985), S. 418.

¹¹⁶ *Kaufmann* (1976), S. 9.

¹¹⁷ Vgl. deutlich *Breton* (1998), S. 105f. Situationen, die sich durch das Gefangenendilemma beschreiben lassen, können deshalb auch bewußt herbeigeführt werden, vgl. etwa *Cox/McCubbins* (1993), S. 90.

werden. Es könnte daran gedacht werden, jene Ressorts in geringerem Maß mit Budgetkürzungen zu belegen, die zur Informationsweitergabe an das Finanzministerium über Kürzungsmöglichkeiten bereit sind. Dieser Ansatzpunkt scheint allerdings nur bedingt glaubwürdig und sinnvoll. In einer Spielsituation, in der Ausgabekürzungen umzusetzen sind, wird daher die Spielstrategie ‚Kooperation‘ für die Fachressorts dominant. Soweit Ausgabekürzungen anstehen, äußert sich die Kooperation der Fachbereiche untereinander in einer Verweigerung oder Überproduktion von Informationen. Bei Budgetverhandlungen, in denen Mittelzuwächse zu verteilen sind, besteht eine Zielharmonie zwischen den politischen Repräsentanten und der Fachbürokratie¹¹⁸. Sie wird die durch die Einbindung der jeweilig betreuten Interessengruppen unterstützt. Bei Kürzungsverhandlungen kommt es jedoch zu einer systematischen Informationszurückhaltung, weil die Fachressorts bei Weitergabe ihrer Informationen über bestehende Kürzungsmöglichkeiten mit hohen externen Effekten zugunsten des Gesamthaushaltes rechnen müssen¹¹⁹. Für die Fachressorts bestehen demnach Anreize, Informationen zurückzuhalten, weitere Schritte abzuwarten und nach politischen Lösungen unter Umgehung des Finanzministeriums zu suchen, die ohne Ausgabekürzungen auskommen. Die Fachbereiche werden folglich ihre Mitarbeit an Vorhaben zur Haushaltskonsolidierung verweigern und ihre vielfältigen Vorteile gegenüber den mittelbewilligenden Stellen ausspielen¹²⁰. Das Ressortkartell gegen das Finanzministerium steht fest zusammen. Daher sind bei Ausgabekürzungen keine Informationen von den Fachbereichen an das Finanzressort über Kürzungsoptionen zu erwarten.

Neben dem Problem, daß eine stabile (stillschweigende) Koalition der Fachressorts Informationen über Kürzungsansätze verweigert, bestehen im Kabinett gleichzeitig Schwierigkeiten, eine Koalition zugunsten von Ausgabekürzungen zu etablieren¹²¹. Die Spitze der Verwaltung ist eine relativ kleine Gruppe. In kleinen Gruppen nehmen die Anreize zu nicht kooperativem Verhalten relativ geringe Ausmaße an. In ihnen ist mit einem gemildertem *free-rider*-Problem zu rechnen¹²². In einer kleinen Gruppe, etwa einem Kabinett, wirken die Verhandlungskosten nicht separierend. An hohen Transaktionskosten dürfte eine Kooperation für Ausgabekürzungen im Kabinett daher kaum scheitern. Zudem kann von den mit strukturellen und prozessualen Informationsvorteilen ausgestatteten Fachressorts vermutet werden, daß sie die Folgen von Mittelkürzungen in ihren Bereichen mit Sicherheit abzuschätzen wissen. Kooperationsverweigerungen dürften mithin nicht primär aus Unsicherheiten über die Kürzungsfolgen resultieren. In der kollektiven Exekutivspitze scheinen kooperative Lösungen erreichbar.

¹¹⁸ Vgl. Schwarzner (1991), S. 66f.

¹¹⁹ Daher ist auch dieser Umstand als Allmendeproblem zu charakterisieren, vgl. Grossekkeller (1985), S. 559; Schwarzner (1991), S. 67.

¹²⁰ Vgl. oben Kapitel 2, Teil II, Abschnitt 2, Punkt c.

¹²¹ Siehe Schwarzner (1991), S. 65f.

¹²² Vgl. grundlegend Olson (1992).

Die vorliegende statische Problematik entspricht einem Gefangenendilemma, interpretiert aus der Sicht des individuellen Fachressorts. Den Fachressorts bieten sich zwei mögliche Handlungsoptionen. Sie können einmal in die Ausgabekürzungen einwilligen (E). Das bedeutet für sie eine Herabsetzung ihres ressortindividuellen Budgetumfangs um einen Kürzungssatz β auf $(1-\beta)G^i$, wobei $0 < \beta < 1$ gilt. Die Alternative besteht darin, Kürzungen zu verweigern (V) und auf die Beibehaltung des ursprünglichen Ausgabevolumens (G^i) zu hoffen. Bei isolierter Einwilligung in Ausgabekürzungen ist das zur Kooperation mit dem Finanzministerium bereite Fachressort mit der Gefahr konfrontiert, einen besonders hohen Kürzungsbeitrag ϕ erbringen zu müssen ($[(1-\phi)G^i]$, mit $\phi > \beta$), während die anderen, nicht an den Kürzungen beteiligten Fachbereiche auf ein unverändertes Budgetvolumen (G^i) hoffen dürfen. Eine Zusammenarbeit mit dem Finanzressort zur Haushaltskonsolidierung lohnt sich für die Fachbereiche unter diesen Bedingungen nicht. Defektion wird zur dominanten Strategieoption. Die nachstehende Abbildung 4.3 verdeutlicht die relevanten Zusammenhänge. In ihr sind die ressortspezifischen Ausgabevolumina mit G bezeichnet. Die Notationen i und j beschreiben das jeweilige Ressort, während der Index 0 für den Vergleichszeitpunkt $t=0$ steht.

Abbildung 4.3: Das Dilemma einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung in der Verwaltung.

		Handlungsoptionen für Ressort j	
		E	V
Handlungsoptionen für Ressort i	E	$[(1-\beta)G_0^i; (1-\beta)G_0^j]$	$[(1-\phi)G_0^i; G_0^j]$
	V	$[G_0^i; (1-\phi)G_0^j]$	$[G_0^i; G_0^j]$

Quelle: eigene Darstellung.

In der Abbildung 4.3 sind für beide Ressorts (i, j) die Handlungsmöglichkeiten aufgeführt, denen sie sich bei Ausgabekürzungen gegenüber sehen. Es kann entweder eine Strategie der Einwilligung (E) oder eine der Verweigerung (V) in vorgeschlagene Ausgabekürzungen gewählt werden. Die gewählte Handlung zeichnet sich durch unterschiedliche Auswirkungen auf das ressortindividuelle Ausgabevolumen (G) aus. Es sei zunächst unterstellt, daß eine Verweigerung der Mitarbeit an Ausgabekürzungen zu einem unveränderten Ausgabeumfang (G_0) führt. Bei isolierter Einwilligung in die Kürzungspläne muß das Ressort mit hohen Einbußen seines Ausgabevolumens auf $(1-\phi)G_0$ rechnen. Unter diesen Bedingungen sehen sich alle Beteiligten mit mangelnden Kooperationsanreizen konfrontiert und verweigern jede Zusammenarbeit in einer Kürzungscoalition.

Würden alle Ressorts in die Budgetkürzungen einwilligen, wäre für alle ein niedrigerer Kürzungssatz β , mit $\beta < \phi$ zu realisieren. Ein koordiniertes Vorgehen würde zudem die relativen Ausgabeanteile am Gesamtbudget unverändert lassen. Damit gilt für den Vergleich zwischen isoliertem und koordiniertem Kürzungsvorgehen, daß $(1-\beta) G_0 > (1-\phi) G_0$.

Aus diesen Überlegungen wird erstens deutlich, daß Vorschläge zu Ausgabekürzungen nur vom Finanzminister zu erwarten sind, denn für ihn ist das gemeinsame Einnahmenvolumen kein Allmendegut. Einnahmerückgänge treffen ihn als Verantwortlichen für den Gesamtetat unmittelbar. Die Fachressorts dürfen dagegen hoffen, die Anpassungslasten einer Haushaltskonsolidierung vermeiden zu können. Zudem würde ihr isoliertes Vorgehen besonders hohe Kürzungslasten im individuellen Budget bedeuten ($\phi > \beta$).

Zweitens ist zu erkennen, daß das Kartell der Fachbereiche untereinander gegen das auf Kürzungen zielende Finanzressort grundsätzlich stabil ist. Eine Kooperation mit dem Finanzministerium brächte jedem individuellen Fachbereich nur Nutzenverluste. Erfolgreiche Vorhaben zu Etatkürzungen setzen folglich Belohnungsanreize voraus, um die Abwehrfront der Fachressorts aufzubrechen und diese zur Kooperation mit dem Finanzressort zu bewegen. Die empirischen Studien haben solche Anreize für ein Entgegenkommen der Fachbereiche identifizieren können. Die verstärkte Etatautonomie für die dezentralen Einheiten, die im Gegenzug für zugestandene Budgetbeschneidungen offeriert wird, kann so verstanden werden.

Drittens wird deutlich, daß eine Überwindung des statischen Dilemmas innerhalb der Bürokratie durchaus möglich ist. Dies kann durch eine direkte Veränderung der alternativen Auszahlung für die Fachressorts bei Kooperationsverweigerung gelingen. Dazu muß die Strategiealternative der Kartellbildung der Fachressorts gegen das Finanzressort (V; V) für die Fachressorts hinreichend negativ sein, um überhaupt abschreckend zu wirken¹²³. Hier geht es demnach darum, die Alternative ‚keine Kooperation‘ so unattraktiv für die Fachressorts zu machen, daß kooperatives Verhalten (E) lohnend wird. Diese Überlegung läßt sich formalisieren, indem den Auszahlungen ein weiterer Kürzungsfaktor α ($0 \leq \alpha \leq 1$) hinzugefügt wird, der ausdrückt, um welchen Betrag sich die Budgetvolumina der Fachressorts vermindern, falls diese sich dem Kürzungsvorhaben verweigern (Strategie V). Je stärker es gelingt, den Kürzungsfaktor α gegen 1 zu bewegen, also einen Kürzungssatz von 100 v.H. glaubwürdig anzudrohen, desto geringer wird mithin die potentielle Auszahlung für die Fachressorts im Verweigerungsfall.

Ein isoliert individuelles Vorgehen ist für die Fachressorts auch weiterhin nicht sinnvoll ($\phi > \beta$). Es muß jedoch erreicht werden, daß sich ein gemeinschaftliches Vorgehen (E; E) als die relativ günstige Handlungsoption für die dezentralen Einheiten im Vergleich zur kollektiven Verweigerung (V; V) darstellt. Bei steigenden Werten von α lohnt sich Defektion (V) im Vergleich zu kooperativem

¹²³ Ähnliche Überlegungen stellt auch Schwarzner (1991), S. 196, an.

Verhalten nicht mehr. Der angedrohte Kürzungssatz bei Kooperationsverweigerung muß größer sein als der bei kooperativem Verhalten. Zumindest muß demnach gelten $\phi > \alpha > \beta$. Gelten diese Überlegungen für alle Fachbereiche in gleicher Weise **und** besteht ein für alle einheitlicher Wert α , liegt ein Koordinationsspiel vor. Die nachfolgende Darstellung 4.4 verdeutlicht die Zusammenhänge.

Abbildung 4.4: Der Übergang zum Koordinationsspiel.

		Handlungsoptionen für Ressort j	
		E	V
Handlungsoptionen für Ressort i	E	$[(1-\beta)G_0^i; (1-\beta)G_0^j]$	$[(1-\phi)G_0^i; G_0^j]$
	V	$[G_0^i; (1-\phi)G_0^j]$	$[(1-\alpha)G_0^i; (1-\alpha)G_0^j]$

Quelle: eigene Darstellung.

Sobald die Alternative Kartellbildung gegen das Finanzressort für die Fachbereiche hinreichend negativ ist, lassen sich auch Kürzungslasten verteilen. Daher ist zu diskutieren, welche Faktoren den Wert von α beeinflussen. Es kann vermutet werden, daß dessen Höhe durch überzeugenden und glaubwürdigen Druck des Finanzministeriums bestimmt wird. Je stärker und glaubwürdiger das Finanzressort alternative Kürzungen bei einer Verweigerungshaltung der Fachbereiche androhen kann, desto näher dürfte α an 100 v.H. liegen. Je höhere Werte α annimmt, desto unattraktiver wird Defektion als Handlungsoption für die Fachbereiche und desto eher sind sie bereit, in Kürzungen ihrer Budgets einzuwilligen. Das Instrument zur unmittelbaren Sanktion bei defektierlichem Verhalten ist die Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungsfindung zugunsten des Finanzministers. Zu diesem Zweck ist vorauszusetzen, daß das Finanzressort über eine wirksame Befehlsoption verfügt und notfalls an Stelle der Fachressorts handeln kann¹²⁴. Das Verhältnis zwischen Finanzressort und Fachbereichen muß demnach subordinativen Charakter haben. Zentrale Erfolgsdeterminante ist mithin der Konsens zwischen Finanzminister und Exekutivspitze. Dieser Konsens wirkt insoweit als ein ‚Katalysator‘: Je stärker der Exekutivkonsens ist, desto schneller dürfte das statische Dilemma bei Ausgabekürzungen innerhalb der Bürokratie zu überwinden sein. Ursächlich für dieses Ergebnis ist, daß im hierarchischen Aufbau der Bürokratie stets eine Instanz existiert, die die Auszahlungen bei der Handlungsoption ‚Defektion‘ (V, V-Fall) direkt manipulieren und damit Anreize zur Kooperation zu setzen vermag. Soweit Konsens zwischen der Exekutivspitze und dem Finanzminister besteht, kann die Handlungsoption nicht-kooperativen Verhaltens der Fachbereiche glaubwürdig durch

¹²⁴ Vgl. ähnlich, allerdings ohne positive oder formale Begründung Schwarzner (1991), S. 197. Man spricht denn auch von ‚Ersatzvornahme‘ durch das Finanzressort.

das Finanzressort sanktioniert werden. Das statische Dilemma scheint mithin in der Bürokratie kurzfristig lösbar.

Die Analyse des statischen Dilemmas setzt bisher voraus, daß die Verwaltung nur an dem absoluten Budgetumfang (G) interessiert ist. Die vorangegangenen Folgerungen sind zu relativieren, falls Teile des Gesamtbudgets für die Nutzenfunktion der Bürokratie weniger Bedeutung haben. So können weniger relevante Teile des Gesamtbudgets zur Erfüllung von zentralen Kürzungsvorgaben angeboten werden, um mit ihnen Gegenleistungen in Form einer zunehmenden Budgetautonomie zu erlangen. Das Kürzungsverhalten der dezentralen Einheiten während *fiscal stress* kann dann als ein Tauschgeschäft von diskretionären Mitteln gegen Sicherheiten beim Kernbudget (*core*-Budget) erklärt werden.

Daneben sind Modifikationen nötig, sobald auch das diskretionäre Budget für den Gesamtnutzen einer Verwaltungseinheit relevant ist. Eine zunehmende Eigenständigkeit bei der Mittelbewirtschaftung erlaubt es den Fachressorts, den Umfang ihres diskretionären Budgets zu erhalten. Für die ausgleichenden Kostensenkungen dürften allerdings Mittelumschichtungen und Veränderungen beim Faktoreinsatz nötig sein. Im Ergebnis sind Änderungen des bürokratischen Angebots und Nutzenverluste für die nachfragenden Wähler nicht auszuschließen. Dem sicheren internen Allokationsgewinn für die Bürokratie steht ein möglicher externer Allokationsverlust für die Bürger entgegen. Sobald für differenzierte Budgetteile unterschiedliche Nutzen anfallen, dürfte die Bereitschaft der Fachressorts zur Kooperation mit dem Finanzministerium und zur Übernahme von Kürzungslasten damit insgesamt steigen.

Schließlich läßt sich verdeutlichen, daß ein isoliertes Vorgehen einzelner Ressorts trotz kollektivem Vorgehen auch weiterhin nicht zu erwarten ist. In diesem Fall würde das kürzungsbereite Fachressort einmal auf die *free-rider*-Haltung verzichten, um von Lasten verschont zu werden. Zudem müßte es mit überproportionalen Kürzungen rechnen, die seine relative Budgetposition verschlechtern würden ($\phi > \alpha$). Ein gleichgelagertes Problem konnte bereits bei den Reaktionsoptionen auf das Haushaltsrundsreiben ausgemacht werden¹²⁵. Damit Kürzungsvorschläge überhaupt gemacht werden, müßte das Finanzressort Belohnungen anbieten können. Solche Gegenleistungen sind zum Beispiel in Form reduzierter Kürzungssätze für kooperationswillige Ämter vorstellbar. Damit würde nunmehr gelten, daß $\phi > \alpha$. Soweit die unterstellten Auszahlungen für alle Fachressorts in gleicher Weise gelten, sind alle bereit, sich nur gleichzeitig und gleichförmig zu bewegen. Die Handlungsoptionen beschränken sich daher auf die Fälle (E; E) und (V; V). Das Finanzressort hat dafür zu sorgen, daß kein Ressort von den Kürzungslasten verschont wird, da sonst alle anderen ebenfalls auf Lastverschöpfung bestehen.

¹²⁵ Siehe oben Kapitel 3, Teil I, Abschnitt 3.

b) *Das dynamische Dilemma in der Bürokratie*

Die empirischen Arbeiten haben für die Bürokratie deutliche Tendenzen zur Sabotage der Kürzungscoalition im Zeitablauf belegen können. Ein dynamisches Dilemma bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung kann in der Verwaltung vermutet werden. Die Kernaufgabe zur Lösung dieses Problems besteht darin, die Kürzungsbeschlüsse und die sie tragende Kürzungscoalition zeitlich zu stabilisieren und so vor dem Auseinanderfallen zu bewahren. Entscheidend für den Erfolg einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung ist demnach auch, ob in der Verwaltung wirksame Instrumente vorhanden sind, mit denen die zeitliche Defektion gemildert werden kann.

Ein erstes Instrument für diesen Zweck findet sich zum Beispiel im deutschen Verfassungsartikel 112 GG. Dort werden über- und außerplanmäßige Ausgaben von der Zustimmung des Finanzministers abhängig gemacht¹²⁶. Mit dieser Regelung wird die gesamte Verwaltung an das Haushaltsgesetz gebunden. Durch verfassungsrechtliche Verankerung ist der Finanzminister damit in der Lage, Abweichungen vom Legislativbeschluß zu sanktionieren und die Bürokratie zeitlich an mögliche Kürzungsvorgaben zu binden. Auch während des Haushaltsvollzuges verfügt der Finanzminister über vielfältige Möglichkeiten, Kürzungsvorhaben umzusetzen. So ist es ihm etwa möglich, einzelne Ressortvolumina einer restriktiveren Mittelbewirtschaftung zu unterwerfen¹²⁷. Durch von ihm einseitig verfügbare Haushaltssperren vermag er zudem, bereits bewilligte Ausgabepositionen an seine besondere Einwilligung zu binden. Der Finanzminister kann auf diese Weise den Wert eines Anteils am gemeinsamen Einnahmevermögen direkt manipulieren. In der Verwaltung dürften die für eine zeitliche Stabilisierung der Kürzungscoalition notwendigen Instrumente vorhanden sein. Von Bedeutung ist daneben, daß diese Instrumente beim Finanzminister angesiedelt sind. Ihre Wirksamkeit hängt damit erneut vom Relationscharakter zwischen dem Finanz- und den Fachressorts ab. Insgesamt scheint eine Lösung des dynamischen Dilemmas in der Bürokratie somit erreichbar. Die während fiskalischer Strebsituationen festzustellende Verlagerung der Ausgleichsbemühungen in den Haushaltsvollzug ist vor diesem Hintergrund erklärbar.

c) *Das statische Dilemma in der Legislative*

Für die Legislativmitglieder gilt, daß Ausgabekürzungen Nutzensenkungen durch Stimmenverluste bedeuten. Auch hier sind demnach *free rider*-Positionen und Blockaden zu erwarten. Der analysierte Spieltyp eines Gefangenendilemmas läßt sich auf die Interaktion zwischen politischen Repräsentanten anwenden.

¹²⁶ Vgl. ausführlich Rosenfeld (1974), S. 132ff.; Bienert/Caesar/Hansmeyer (1982), S. 121ff.

¹²⁷ Vgl. Rosenfeld (1974), S. 130f.

Zunächst kann vermutet werden, daß Ausgabekürzungen aufgrund gänzlich oder teilweise unvollständiger Informationen auf Seiten der Wähler über die Folgen von Budgetveränderungen auf weitgehende Ablehnung stoßen¹²⁸. Nicht zuletzt der institutionelle Umstand, wonach Ausgabe- und Einnahmeentscheidungen separat getroffen werden, entzieht den politischen Vertretern die Option, Stimmenverluste aus Ausgabekürzungen mit möglichen Stimmengewinnen aus parallelen Abgabesenkungen zu verknüpfen. Daneben können aufgrund divergierender Ideologiepositionen auf Seiten der politischen Repräsentanten Tabuzonen entstehen, die verhindern, daß eine Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen überhaupt auf die legislative Agenda gesetzt wird¹²⁹. Die theoretische Aufarbeitung der legislativen Organisation hat zudem gezeigt, daß aus der Unsicherheit politischer Vertreter über die Teilhabe an Mehrheitskoalitionen eine Tendenz zu universalistischen Majoritäten erwächst. In gleicher Weise kann bei Unsicherheit über die Folgen von Ausgabekürzungen vermutet werden, daß ausgabenreduzierende Budgetbeschlüsse nur bei einem einheitlichen und gemeinschaftlichen Vorgehen Aussicht auf Erfolg haben. Für die empirisch so relevanten Paketlösungen ist damit eine weitere Begründung gefunden worden.

Einen zweiten und wesentlichen Einflußfaktor für das dilemmabehaftete Resultat der kollektiven Interaktion stellt die Gruppengröße der legislativen Versammlung dar. In großen Gruppen besteht die gesteigerte Gefahr von *free rider*-Positionen, weil sich in ihnen der unmittelbare Zusammenhang zwischen individuellem Beitrag und kollektivem Ergebnis lockert¹³⁰. Eine große Beteiligungszahl sieht zudem sich mit hohen Verhandlungskosten konfrontiert, um Konsens zu erzielen. Um ein Gefangenendilemma zu überwinden, sind glaubwürdige Bindungen der Beteiligten an die Vertragsinhalte nötig. Kooperatives Verhalten eines Beteiligten stellt eine selbstbindende Vorleistung dar, die spezifischen Investitionscharakter hat und deren Ertrag unsicher ist. Einige Überlegungen lassen vermuten, daß die parlamentarische Arena mit vergleichsweise hohen Verhandlungskosten belastet ist. Eine legislative Organisation ist durch eine Vielzahl von Vetopositionen gekennzeichnet, was in pointierter Form gerade für ein Ausschußsystem mit dezentralen und halbautonomen Subeinheiten gilt. Ein solches System institutionalisiert vielfältige Blockademöglichkeiten. Die empirischen Fallbeispiele, wonach die politische Arena in besonderer Weise von einer Blockadesituation während *fiscal stress* bedroht ist, werden vor diesem Hintergrund verständlich. Die vielfältigen Vetopositionen gilt es zu überwinden, soll eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung durchgesetzt werden. Ein solchermaßen strukturiertes Legislativsystem erfordert daher umfassende, universalistische Mehrheiten und dürfte besonders hohe Verhandlungskosten nötig machen. Zweitens wird in der Legislative über umfangreiche Paketvorlagen zu entscheiden sein. In zeitlicher und sachlicher Dimension umfassende Verhandlungen

¹²⁸ Die Folgen genereller Unsicherheit beleuchten *Congleton/Sweetser* (1992); partielle Unsicherheit beschäftigt *Fernandez/Rodrik* (1991).

¹²⁹ Vgl. *Howitt/Wintrobe* (1994); *dies.* (1995).

¹³⁰ Vgl. maßgeblich *Olson* (1992).

sind mit hohen Kosten belastet. Die hohen Transaktionskosten spielen die Rolle eines die Beteiligten separierenden Wärters¹³¹. Es existiert zwar kein physischer Wächter. Aber die hohen Kostenbelastungen bei den Verhandlungen über Ausgabekürzungen trennen die Legislativmitglieder voneinander. Die hohen Transaktionskosten stellen ein erhebliches Hindernis für die Lösung der statischen Dilemma-Problematik in der Legislative dar. Im Ergebnis ist mit einem Koordinationsversagen zu rechnen. Die Zusammenhänge sind in der Abbildung 4.5 zusammengefaßt.

Abbildung 4.5: Das Dilemma bei Ausgabekürzungen in der Legislative.

		Handlungsoptionen für Parlamentarier j	
		E	V
Handlungsoptionen für Parlamentarier i	E	$[(1-\beta)G_0^i; (1-\beta)G_0^j]$	$[(1-\phi)G_0^i; G_0^j]$
	V	$[G_0^i; (1-\phi)G_0^j]$	$[(1-\alpha)G_0^i; (1-\alpha)G_0^j]$

Quelle: eigene Darstellung.

Aus der Abbildung 4.5 lassen sich zunächst Folgerungen ableiten, die schon für das statische Dilemma in der Bürokratie getroffen worden sind. Auch in der Legislative ist es für das einzelne Mitglied nicht rational, mit eigenen Kürzungsvorschlägen einen individuellen Beitrag zum Kollektivergebnis zu leisten ($\phi > \beta$). Defektion (V) wird zur dominanten Handlungsalternative. Alle Beteiligten werden bestrebt sein, eine *free rider*-Position einzunehmen, um individuelle Kürzungslasten zu vermeiden. Neben diesem passiven Aspekt dürften sie zudem versuchen, das Kürzungsvorhaben aktiv zu blockieren und zu sabotieren.

Für die Dilemma-Problematik in der parlamentarischen Versammlung ist ergänzend zu berücksichtigen, daß die Legislativmitglieder untereinander auf gleicher Hierarchieebene stehen. Das Parlament ist ein „forum where every member was a peer and no man led“¹³². Damit fehlt es in der Legislative grundsätzlich an einer Institution, die aus eigener Macht und durch Handlungsdruck die alternative Auszahlung der Beteiligten bei defektierlichem Verhalten (V; V) unmittelbar verändern kann. Es ist zu untersuchen, welche Faktoren in einer solchen institu-

¹³¹ Siehe Pies (1993), S. 244ff. Die entscheidungslogische Begründung des Gefangenendilemmas wird demnach von der Ökonomik der Transaktionskosten geleistet. Vgl. ausführlich Pitlik (1997), S. 42f.

¹³² Harolw (1917), zitiert nach Kiewiet/McCubbins (1991), S. 4. Vgl. etwa auch Loewenberg (1971), S. 3; Klein (1987) zum Artikel 38 GG.

tionellen Umgebung defektierliches Verhalten der Beteiligten unattraktiv machen könnten, also den Wert der Kürzungsvariable α steigern.

Verschiedene Ansatzpunkte sind denkbar, die den Wert von α steigen lassen. Einmal kann an legislativ interne Instanzen zur Veränderung von α gedacht werden. Der Wert von α könnte beispielsweise vom Haushaltsausschuß (*House Appropriations Committee*) direkt verändert werden. Die theoretische Analyse der legislativen Entscheidungsstrukturen zum Budget hat gezeigt, daß einer legislativ internen Institution die notwendige Veränderung der Auszahlung bei Defektion nur möglich ist, soweit sie über wirksame strukturelle und prozessuale Machtinstrumente verfügt. Strukturelle Instrumente umfassen etwa exklusive Sitzrechte. Unverzichtbares prozessuales Instrument ist das Privileg einer *closed rule*. Es schafft die Möglichkeit, durch Drohung mit einem *reversion level* hinreichend unattraktive Auszahlungen bei nicht kooperativem Verhalten zu etablieren.

Neben den legislativ internen Ansatzpunkten dürften vor allem legislativ externe Faktoren den Wert von α beeinflussen. Hier wäre vor allem an eine starke Exekutivinstanz, etwa einen Präsidenten oder einen Oberbürgermeister, zu denken. Soweit sie gegenüber der Legislative als *agenda setter* auftritt, könnte auch ihr durch glaubwürdige Drohung eine direkte Veränderung der Auszahlungen bei Defektion gelingen und den Kürzungssatz α steigern. Gerade die Exekutive verfügt über einen bürokratischen Apparat mit Spezialisierungs- und Informationsvorteilen. Es dürfte ihr daher möglich sein, Prognosen strategisch zu manipulieren, um das Ausmaß an Budgetreduktionen zu überzeichnen und gleichzeitig die Folgen von Ausgabekürzungen in einem milderem Licht und somit annehmbarer erscheinen zu lassen. Dafür eignen sich insbesondere Projektionskürzungen¹³³. Auch eine ökonomische Krise könnte insoweit als ‚Katalysator‘ wirken, als sie die Auszahlungen bei Kooperationsverweigerung kontinuierlich senkt¹³⁴. Individuell defektierliches Verhalten hätte dann nicht allein kollektiv negative Folgen. Über den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf ergäben sich auch individuell negative Rückwirkungen. Dieser Fall ist allerdings mit erheblichem Zeitaufwand verbunden.

Neben der Manipulation der Auszahlungen bei nicht-kooperativem Verhalten sind zur Lösung des statischen Dilemmas in der Legislative die hohen Verhandlungskosten zu senken. Dazu bietet sich erstens eine Konzentration des Stimmentausches auf die parlamentarischen Parteispitzen an, die erhebliche Senkungen der Transaktionskosten gestattet. Vor diesem Hintergrund wird erklärlich, warum die Bedeutung von Parteiführern während fiskalischer Streßsituationen steigt. Das statische Dilemma in der Legislative ist leichter zu überwinden,

¹³³ Vgl. *Schick* (1982), S. 31; *ders.* (1990), S. 96f.; ausführlich *Muris* (1994). *Schick* (1994), S. 8, stellt fest: „The most convenient way for politicians to paint a brighter future for the budget [...] is to manipulate the assumptions.“

¹³⁴ Das ist die Grundaussage der ‚war of attrition‘-Modelle. Vgl. dazu etwa *Alesina/Drazen* (1991).

wenn für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung auf parlamentarische Parteiführer zurückgegriffen werden kann. Zweitens sinken die Verhandlungskosten erheblich, wenn eine nur minimale Mehrheitskoalition gebildet werden kann. Budgetverhandlungen über Ausgabekürzungen dürften den Charakter eines Nullsummenspiels annehmen. Die Theorien zur Bildung minimaler Mehrheiten beanspruchen gerade für die Konstellation eines Nullsummenspiels besondere Gültigkeit¹³⁵. Die Bildung einer Minimalmehrheit wird insbesondere durch funktionsfähige Parteistrukturen befördert. Gelingt es Parteistrukturen zur Formierung minimaler Mehrheiten zu instrumentalisieren, steigt die Erfolgswahrscheinlichkeit einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.

Im Ergebnis werden kooperative Lösungen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung innerhalb der Legislative insbesondere durch hohe Transaktionskosten erschwert. Lösungen des statischen Dilemmas sind von einer Konzentration des Stimmentausches auf die Parteiführungen zu erwarten. Lösungen des Kooperationsproblems können auch von außerhalb der Legislative, insbesondere seitens der Exekutive, kommen.

d) Das dynamische Dilemma in der Legislative

Eine etablierte Kürzungscoalition muß auch in der legislativen Versammlung zeitlich stabilisiert werden. Das dynamische Dilemma ist in der Legislative allerdings ungleich schwieriger zu bewältigen als in der Bürokratie.

Die zeitlich instabile Kooperation in der legislativen Versammlung begründet sich aus dem mangelnden Instrumentarium zur Milderung der dynamischen Defektion. Technisch besteht für die Legislative die Option, im Haushaltsgesetz Sperrvermerke für Ausgabekategorien anzubringen. Außerdem können Globale Minderausgaben an Budgetpositionen angebracht werden. Die Legislative entledigt sich damit jedoch gleichzeitig ihres konkreten Bewilligungsrechtes. Diese Instrumente sind damit eigentlich eher als Delegationsansätze zugunsten der Bürokratie zu verstehen denn als eigene Stabilisierungsfaktoren für eine Kürzungscoalition.

Stabile Vereinbarungen zur Budgetausdehnung gelingen in einem legislativen System dezentraler Agendaprivilegierter, da in diesem Fall nur zwei *agenda setter* miteinander kooperieren müssen. Ihr Geschäft zum Stimmentausch wird zeitlich stabilisiert, weil zugunsten einzelner *agenda setter* dauerhafte Zugriffsrechte auf den Alternativenraum bestehen. Wie die Analyse des statischen Dilemmas gezeigt hat, erfordert eine Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen demgegenüber eine umfassende Lösung, die alle legislativen Agendaberechtigten einbezieht. Eine Gesamtlösung ergibt sich aus der Summe vieler individueller Einzelbeiträge. Für die notwendige Kartellierung der Agendaberechtigten existieren jedoch keine exklusiven Zugriffsrechte auf den Alternativenraum. Damit existiert auch kein global gemeinschaftlicher Bezugspunkt im Alternati-

¹³⁵ Vgl. Weingast (1979), S. 247.

venraum, der als Gegenleistung in den institutionalisierten Stimmentausch zwischen den *agenda setters* eingebracht werden könnte. In der legislativen Versammlung sind glaubwürdige und vor allem zeitstabile Bindungen an die vereinbarten Kürzungsbeschlüsse daher kaum möglich. Eine anhaltende Kooperationsbereitschaft von Mitgliedern der Kürzungscoalition könnte von individueller Reputation ausgehen. Deren Aufbau und Pflege benötigt jedoch Zeit, die unter *fiscal stress* regelmäßig nicht vorhanden ist. Eine disziplinierende Wirkung geht von funktionierenden Parteihierarchien aus. Die steigende Bedeutung von parlamentarischen Parteiführern während fiskalischer Streßsituationen resultiert vor diesem Hintergrund aus der bereits oben theoretisch entwickelten Überlegung, daß sie über Instrumente verfügen, mit denen nicht-kooperatives Verhalten einzelner Repräsentanten auch im Zeitablauf sanktioniert werden kann. Die einzige Institution, die alle Ausschüsse nur gemeinsam zum Zusammenhalt zwingen könnte, ist das Plenum als deren Souverän. Im Plenum aber gelten jene oben ausführlich diskutierten Probleme der Mehrheitsregel¹³⁶. Die Bildung von neuen Mehrheitsformationen und neuen Beschlußvorlagen in der Legislative ist daher kaum zu begrenzen.

Grundsätzlich ist eine Vielzahl von Beschlüssen nötig, um den Haushalt zu verabschieden. So werden zum Beispiel Einzelpläne sowohl in den Ausschüssen einzeln aufgerufen und getrennt zur Abstimmung gestellt, bevor das Budget insgesamt beschlossen wird. Wie die theoretischen Überlegungen zur Mehrheitsregel und zu strukturinduzierten Gleichgewichten gezeigt haben, bestehen in diesen Abstimmungsprozessen viele Kombinationen alternativer Majoritäten. Jede einzelne dieser Kombinationen könnte die Kürzungscoalition sprengen und überstimmen. Die theoretische Vielzahl mehrheitsfähiger Beschußentscheidungen impliziert demnach eine Bedrohungspluralität für jede legislative Kürzungscoalition. Sollte das dynamische Dilemma in der Legislative überhaupt zu bewältigen sein, dann dürfte dies nur mit einer extremen Beschränkung der Zahl von Beschlüssen und Abstimmungen gelingen. Aussichtsreich ist eine Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen demnach, wenn sie nur eines einmaligen Beschlußaktes in der Legislative bedarf.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Überwindung des statischen und dynamischen Dilemmas innerhalb der Legislative vor besonderen Schwierigkeiten steht. Um sie zu überwinden, müssen zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein. Erstens sollte mit einem singulären Beschlußakt ein ganzes Paket an Ausgabekürzungen verabschiedet werden. Zweitens sollten damit die Kürzungsaufgabe und deren Umsetzung sofort an die Bürokratie delegiert werden. Insgesamt sind es die Delegation der Kürzungsaufgabe auf die Bürokratie und die hierarchische Zentralisierung innerhalb der Verwaltung zugunsten des Finanzministers, die als notwendig für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen vorausgesetzt werden müssen. Die Delegation an die Bürokratie und an Sondergremien kann als Lösungsbeitrag zur Überwindung der Di-

¹³⁶ Siehe Kapitel 2, Teil I, Abschnitt 1.

lemmata bei Ausgabekürzungen interpretiert werden. Diese Vermutung soll im folgenden näher beleuchtet werden.

4. Problemlösung durch Delegation

a) Bedeutung der Parteiführer und Rolle der politischen Parteien

Der empirische Teil hat gezeigt, daß umfangreiche Paketlösungen ein wichtiges Prozeßinstrument zur Bewältigung von *fiscal stress* darstellen und die Bedeutung der Partei- und Fraktionsführungen steigt. Die Paketvorlagen enthalten eine große Menge verschiedener Ausgabekategorien. Sie dürften daher mit erheblichen Entscheidungs- und Verhandlungskosten belastet sein¹³⁷.

Aus theoretischer Sicht bieten parlamentarische Parteiführer einige Vorzüge, die bei der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen genutzt werden können, um Ausgabekürzungen durch- und umzusetzen. Unter technischen Aspekten eignen sich Parteiführer, den legislativen Stimmentausch zu erleichtern. Die Rolle der parlamentarischen Parteiführer besteht in der Senkung der Transaktionskosten bei Anbahnung, Durchführung und Abwicklung von legislativen Stimmentauschgeschäften. Eine Konzentration von Verhandlungen auf Einzelpersonen bietet Chancen zu deutlicher Kostenentlastung bei verhandlungsintensiven Tauschgeschäften im Parlament. Aufgrund ihrer zentralen Position in der legislativen Organisation können die Parteiführer daneben als *agenda setter* auftreten. Ihre Dienstleistungsfunktion für die Legislativmitglieder erlaubt den parlamentarischen Parteiführern zudem, einzelne Stimmentauschgeschäfte zu Gesamtpaketen zusammenzufassen, und zwar parallel zum System der etablierten Agendaprivilegien. Den Parteiführern ist es damit möglich, Kosten und Nutzen von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in solchen Paketlösungen ‚fair‘ unter den Parlamentariern zu verteilen. Die (Wieder-) Wahlrestriktion und der Wettbewerb mit anderen Führern (Abwanderungsdrohung) stellen sicher, daß die Maximierung der kollektiven Konsumentenrente zur Verpflichtung für die Parteiführer wird¹³⁸. Mit einer gleichmäßigen Verteilung der gemeinsamen Konsumentenrente senken sie die Gefahr individueller Vetos. Eine Vermeidung individueller Vetos durch eine gleichmäßige Verteilung der gemeinsamen Konsumentenrente auf die Mitglieder ist gerade vor dem Hintergrund umfassender Paketlösungen bei *fiscal stress* von Bedeutung. Parteiführer in der Legislative sind zudem in der Lage, die Durchsetzung von Paketvorlagen zu Budgetreduktionen mittels der Drohung zu erzwingen, zukünftige Vereinbarungen zum Stimmentausch zu verweigern. Damit kann das dynamische Dilemma instabiler Kürzungscoalitionen gemildert werden.

Der empirisch belegte Bedeutungszuwachs von Parteiführern und Fraktionen während fiskalischer Streßsituationen erklärt sich aus möglichen Kostensenkungen, einer fairen Belastungsverteilung, aus der Möglichkeit, Paketlösungen zu-

¹³⁷ Vgl. zu diesem Zusammenhang *Erhard/Gardner/vonHagen/Keser* (2000), S. 26.

¹³⁸ Vgl. *Koford* (1982), S. 259f.; *ders.* (1987).

sammenzustellen, und ihren Instrumenten für eine zeitliche Stabilisierung von Kürzungscoalitionen.

Parteiorganisationen eignen sich, um Koalitionen für Stimmentauschgeschäfte zu formieren¹³⁹. Mit ihnen sind Kostensenkungen bei legislativen Entscheidungsprozessen möglich¹⁴⁰. In eingeschränkter Form sind Parteien zudem in der Lage, Gesamtpakete impliziten Stimmentausches und Maßnahmenbündel auch außerhalb des legislativen Systems von Agendaprivilegien zu vereinbaren. Ihre Bedeutung in Zeiten fiskalischer Streßsituationen rührt mithin aus dem Umstand, daß sie das statische Dilemma bei Ausgabekürzungen in der Legislative schneller zu überwinden vermögen. Durch ihre Mitglieder im Parlament nehmen sie außerdem Einfluß auf sämtliche legislativen Agendazentren. In den Vorverhandlungen zur Umsetzung einer Haushaltskonsolidierung (Phase der *pre-preparation*) gewinnt dieser Umstand, kostengünstig Stimmentausch organisieren zu können, besondere Bedeutung.

Die vorangestellten Argumente zur Bedeutung von Parteien sind jedoch nur notwendige Bedingungen für erfolgreiche Ausgabekürzungen. Die Bewältigung fiskalischer Streßsituationen bedarf ergänzend einer hohen Parteidisziplin. Wie im 3. Kapitel analysiert wurde, stellt eine hohe Parteidisziplin eine Gegenkraft zu universalistischen Tendenzen bei Mehrheitsbeschlüssen dar. Sie ermöglicht, eine nur minimale Mehrheitskoalition bilden zu können und sich nicht universalistischer Majoritäten versichern zu müssen. Eine minimale Mehrheitsformation garantiert ein maximales Maß an Ausbeutung der unterlegenen Minderheit, indem dieser Kürzungslasten auferlegt werden können. Gleichzeitig gestattet sie, unter minimalen Verhandlungs- und Konsenskosten zu operieren. Somit erlauben minimale Mehrheitskoalitionen eine Maximierung des Pro-Kopf-Ertrages für ihre Mitglieder. Gerade diese Eigenschaft ist in Zeiten fiskalischer Anspannungen bedeutsam. Einer hohen Parteidisziplin kommt daneben eine erhebliche Bedeutung bei der zeitlichen Stabilisierung einer Koalition zur Kürzung der Budgetausgaben zu. Sie eignet sich, die Problematik des defektierlichen Verhaltens der Beteiligten zu mildern. Als ‚Ersatzhierarchie‘ verfügen Parteien über Strukturen und Instrumente, um Maßnahmenbündel zur Budgetsanierung verpflichtend durchzusetzen zu können.

Insgesamt dürften funktionsfähige Parteiapparate somit eine Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen erheblich unterstützen.

b) Sondergremien als generelles Delegationsziel

Die Aufarbeitung der empirischen Literatur hat gezeigt, daß die von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaften regelmäßig externe Sondergremien aus Technokraten etablieren, um fiskalische Streßsituationen zu bewältigen. Die Mitglieder der Sondergremien genießen weite Handlungsspielräume und eine

¹³⁹ So Haefele (1971).

¹⁴⁰ Vgl. Koford (1990).

herausgehobene Position. Ihre Arbeit ist nicht selten der Öffentlichkeit entzogen.

Von Technokraten wird vermutet, daß sie aus der Amtsführung einen nur geringen Eigennutzen ableiten¹⁴¹. Zudem sind sie als Mitglieder von Sondergremien vor der Wiederwahlrestriktion isoliert. Damit werden sie eher zu unpopulären Ausgabekürzungen neigen als wiederwahlorientierte Politiker. Die Analyse der Probleme bei Geltung der Mehrheitsregel hat gezeigt, daß mit der Etablierung spezieller Strukturen auch die Ergebnisse der Beschlüsse determiniert werden. Eine verstärkte Neigung zu Ausgabekürzungen wird folgerichtig durch besondere Agendarechte der Sondergremien unterstützt. Bedrohliche, weil mehrheitsfähige Gegenanträge können weitgehend ausgeschlossen werden. Zur Aufgabenerfüllung verfügen Sondergremien über eine herausgehobene Position gegenüber Legislative und Bürokratie, die sich etwa in Weisungsrechten konkretisiert. Gerade bei notwendigen Ausgabekürzungen ist auf diesem Weg die Problematik des statischen Dilemmas zu überwinden.

Für Sondergremien kann die Argumentation aufgegriffen werden, mit der die Etablierung von Behörden im Allgemeinen und die Schaffung des Finanzministeriums im Besonderen zu begründen ist. Als Entstehungsimpuls fungieren Verantwortlichkeitskosten. Die Schaffung von Sondergremien gestattet den politischen Vertretern, Verantwortlichkeiten für politisch kostenträchtige Entscheidungen zu verlagern. Als kostenträchtig sind solche Entscheidungen zu verstehen, mit denen sich ein solcher Verlust an Wählerstimmen verbindet, der die Erreichung des Wiederwahlzieles bedroht. Bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung gewinnt das Ziel der Externalisierung politischer Kosten (*blame avoidance*) ein hohes Gewicht. Mit der Etablierung von Sondergremien und einer nur vagen Kompetenzübertragung bewahrt sich die Legislative die Möglichkeit, die für sie stimmenrelevanten Interessengruppen auch durch ein nachträglich korrigierendes Eingreifen noch demonstrativ unterstützen zu können. Die Vermeidung von politischen (Verantwortlichkeits-) Kosten und die Hilfe bei der Überwindung von Dilemmata lassen die Schaffung solcher Sondergremien für die Legislative insgesamt als nützlich erscheinen.

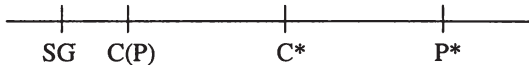
Eine Kürzungsstrategie bei den Budgetausgaben erfordert ergänzend eine Isolation der Gremienmitglieder von politischen Kosten. Mit externen Kommissionen ist eine Abschottung vor den politischen Kosten unpopulärer Ausgabekürzungen zu erreichen. Es wird faktisch eine Marktbarriere geschaffen, die vor politischen Kosten und Konsequenzen aus Protesten und Widerständen abschirmt. Gefährdungen des politischen Wiederwahlzieles können beschränkt werden. Den betroffenen Interessengruppen werden Zugangsmöglichkeiten zu den legislativen *agenda setting* und den Fachressorts abgeschnitten. Die politischen Transaktionskosten für die Interessengruppen lassen sich durch Verlagerungen von Kompetenzen auf unabhängige, externe Dritte, die abseits der politischen und bürokratischen Diskretion stehen, steigern. Mittels externer Kommissionen sind die Aktivitäten der *iron triangles* folglich in ihren Wirkungen begrenzt. Eine Ab-

¹⁴¹ Vgl. die ‚ego rents‘ nach Przeworski (1991), S. 166.

schottung vor politischen Kosten macht Kürzungsvorschläge wahrscheinlicher. Die Etablierung von Sondergremien ist daher als Manipulation politischer Transaktionskosten zu verstehen¹⁴².

Aus dem Bedürfnis nach Abschottung erklärt sich ein Absicherungsimpuls, dem die Legislative bei ihrer Strukturentscheidung zugunsten eines Sondergremiums genügen muß. Dafür bestehen alternative Formen. Abschottung kann durch Parteiführer, durch sichere Wahlkreise, durch die letzte Amtsperiode, durch Seniorität und Erfahrung erfolgen. Als weitere Option bietet sich daneben die Instrumentalisierung des Ausschußsystems an. Die Argumentation soll in folgendem Modell erläutert werden. Als Beteiligte agieren ein Sondergremium (SG=Sondergremium), ein Ausschuß (C=Committee) und das Plenum (P). Das Medianmitglied im Ausschuß ist mit C*, das Medianmitglied im Plenum mit P* bezeichnet. Angenommen wird ein eindimensionaler Alternativenraum. Alle Beteiligten verfügen über vollständige Informationen. Sie antizipieren die Spielzüge der anderen Beteiligten gänzlich und vermeiden Überstimmungen. Der Ausschuß verfügt über ein defensives *ex ante*-Vetorecht (*gatekeeping monopoly power*). Das Plenum hat die Möglichkeit, während der Beratungen jederzeit Änderungen am Ausschußvorschlag vornehmen zu können (*open rule*). Damit kann auf die obigen Ausführungen zur Funktionalität von Agendarechten in einem Ausschußsystem verwiesen werden¹⁴³. Die Verteilung der Präferenzen stelle sich wie folgt dar.

Abbildung 4.6: Präferenzverteilung zwischen Parlament, Ausschuß und Sondergremium.



Quelle: in Anlehnung an *Ferejohn/Shipan* (1990), S. 7.

Das Medianmitglied im Ausschuß (C*) ist im Punkt C(P) indifferent gegenüber P* (gleicher Abstand). Das Sondergremium SG unternimmt mit seinem Vorschlag den ersten Zug und verfügt damit über einen strategischen Vorteil. Seine Vorschläge werden sich im Intervall [C(P); P*] bewegen, denn der Ausschuß präferiert auch C* gegenüber P*. In diesem Fall wird er sein *ex ante*-Vetorecht nutzen und dem Plenum keinen Vorschlag machen. Gleichzeitig vermeidet das Sondergremium solche Vorschläge, die sich links von C(P) bewegen. Hier würde der Ausschuß dem Plenum einen Gegenvorschlag zur Vorlage des Sonder-

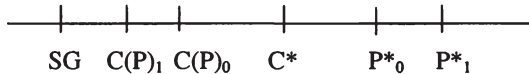
¹⁴² Vgl. zum theoretischen Konzept ausführlich *Twight* (1994); am konkreten Fallbeispiel *Uusikylä* (1996), S. 11.

¹⁴³ Siehe Kapitel 2, Teil I, Abschnitt 2, Punkt b.

gremiums machen. Diesen akzeptiert das Medianmitglied im Parlament, weil der Ausschußvorschlag näher an seinem Idealpunkt P^* liegt. Für das Sondergremium ist demnach eine genaue Abschätzung der Präferenzen von Ausschuß und Plenum nötig. Seine beste Strategie besteht darin, das Plenum ruhen zu lassen. Mit diesem Ziel einer Ruhigstellung der Legislative läßt sich für das Sondergremium ein maximaler Nutzen sicherstellen. Die Gremiovorschläge werden stets akzeptiert, soweit sie den Präferenzen des Ausschusses entsprechen. Relevant sind folglich die Ausschußpräferenzen. Dessen Vetorecht läßt sich instrumentalisieren, um für das Kürzungsvorhaben bedrohliche Gegenvorschläge aus der Mitte des Plenums abwehren zu können.

Durch veränderte Rahmenbedingungen, etwa aufgrund von Wahlen oder durch den Zwang zu einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung, sei es zu folgenden Veränderungen der ergebnisrelevanten Präferenzverteilung gekommen¹⁴⁴.

Abbildung 4.7: Der Ausschuß als Puffer bei veränderter Präferenzverteilung.



Quelle: in Anlehnung an *Ferejohn/Shipan* (1990), S. 7.

Der Idealpunkt des Parlamentsmedians liegt nun weiter rechts und befindet sich bei P^*_1 . Damit weitet sich auch der Indifferenzbereich des Ausschusses von bisher $C(P)_0$ nach $C(P)_1$ aus. Die veränderten Präferenzen im Plenum werden also vom Ausschuß antizipiert. Auch $C(P)_1$ liegt näher am Idealpunkt des Sondergremiums. Verschiebt sich der Median des Plenums weiter nach rechts, verbessert sich die Verhandlungsposition des Sondergremiums gleichermaßen. Die Mechanik dieses Modells generalisiert die bereits oben entwickelte Argumentation des *reversion level*. Dort wurde eine Verbesserung der Verhandlungsposition des vorschlagsberechtigten *agenda setters* erreicht, sobald das Plenum mit negativeren Alternativen konfrontiert worden ist¹⁴⁵. In gleicher Weise verbessert sich hier die Position des Sondergremiums, sobald die Alternativoption für das Plenum negativer wird. Der Plenarmedian übernimmt hier die Rolle des *reversion level* für den Ausschuß¹⁴⁶.

Daraus kann folgende Schlußfolgerung abgeleitet werden. Die Überlegungen lassen sich auf den Fall einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzun-

¹⁴⁴ Siehe *Ferejohn/Shipan* (1990), S. 350. In methodisch gleicher Weise verfahren *Shepsle/Weingast* (1984c), S. 430; *Shepsle* (1986), S. 153f. Dieses Vorgehen läßt etwa auf die Etablierung einer geldpolitischen Behörde durch die Legislative anwenden.

¹⁴⁵ Siehe *Shepsle/Weingast* (1982), S. 370.

¹⁴⁶ Vgl. *Shepsle* (1986), S. 155.

gen übertragen. Wie die Analyse der Dilemmata gezeigt hat, besteht bei einer Haushaltskonsolidierung ein breit streuender Nutzen auf alle Bürger. In diesem Fall liegen Anreize zu zeitinkonsistentem Verhalten und zum Trittbrettfahren bei allen Beteiligten vor. Die Dilemmata verhindern einen Beschluß zu Ausgabenkürzungen in der Legislative. Wünscht die Legislative als Ganze nun einen Beschluß, der eigentlich keine parlamentarische Mehrheit finden würde, kann sie die Schaffung eines Sondergremiums mit der Zwischenschaltung eines kontrollierenden Ausschusses verbinden. Soweit dieser wenigstens über *ex ante*-Vetorechte verfügt, kann er als Puffer politisch kostenträchtige Entscheidungen des Gremiums gegen Angriffe aus dem Plenum abschotten. Je weiter die Vorschläge von Plenum und Sondergremium auseinander liegen, desto besser fährt das Sondergremium, soweit es durch die Vetorechte eines Ausschusses vor Angriffen aus dem Plenum geschützt werden kann. Dazu muß der Ausschuß mit Personen besetzt werden, die ein Interesse an der Haushaltskonsolidierung haben. Wie in der theoretischen Analyse der legislativen Entscheidungsstrukturen zum Budget gezeigt werden konnte, trifft diese Vermutung für die Mitglieder des Haushaltsausschusses zu. Es sind folglich zwischengeschaltete Institutionen, mit denen eine Abschottung der Sondergremien vor bedrohlichen, weil mehrheitsfähigen, Alternativbeschlüssen durch das Plenum gelingen kann. Mit der Etablierung von Sondergremien und der Zuweisung von exklusiven Agendarechten wird der Raum alternativer Mehrheitsentscheidungen separiert. Damit entstehen strukturinduzierte Gleichgewichte. Kontroverse Entscheidungen bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung werden stabilisiert.

c) Der Finanzminister als Delegationsziel

Bei einer verstärkten Delegation legislativer Budgetentscheidungen auf die Exekutive ist besonders an den Finanzminister zu denken¹⁴⁷. Der Ansatzpunkt, parlamentarische Etatrechte auf den Finanzminister zu delegieren, um fiskalische Streßsituationen erfolgreich bewältigen zu können, kann ebenfalls als Delegation zugunsten einer kleinen Gruppe verstanden werden. Die Gruppe, in der eine konsensuale Verhandlungslösung angestrebt wird, besteht hier aus dem Finanzminister und der Exekutivspitze. Auch dieser Ansatz muß den entwickelten Anforderungen entsprechen, das statische und dynamische Dilemma bei Ausgabekürzungen lösen zu können.

Zunächst ist zu prüfen, ob der Finanzminister mit wirksamen Instrumenten ausgestattet ist, um das statische Dilemma bei Ausgabekürzung überwinden zu können. Im 3. Kapitel wurde dazu ausgeführt, daß eine Lösung der statischen Dilemma-problematik innerhalb der Bürokratie vom Relationscharakter zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen abhängt. Innerhalb der Exekutivkompetenzen kann der Finanzminister auf seine Vetorechte zurückgreifen. Hier wird

¹⁴⁷ Zu diesem ‚delegation approach‘ vgl. *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 35f.; ähnlich von *Hagen/Harden* (1997), S. 275.

deutlich, daß –in Analogie zur Vorbereitungsphase- der Konsens mit dem Chef der Exekutive den kritischen Faktor zur Wahrnehmung seiner Position und zur Durchsetzung seiner umfassenden Zielfunktion im Budgetprozeß darstellt¹⁴⁸. Es ist dieser Konsens mit der Exekutivspitze, der vermuten läßt, daß der Finanzminister hinreichend vor den Konsequenzen isoliert ist, die sich aus Vorschlägen für Ausgabekürzungen ergeben. Diese Abschottung gestattet eine Überwindung des statischen Dilemmas. Insgesamt wäre dann von einer starken Stellung des Finanzministers während der Budgetaufstellung auszugehen.

Mit der ausschließlich bei der Exekutive liegenden Budgetinitiative übernimmt der Finanzminister zudem die Rolle eines *agenda setters* gegenüber der Legislative. Der homogenen Regierung und einer einheitlich auftretenden Bürokratie steht ein zersplittertes Parlament gegenüber¹⁴⁹. Finanzministerielle Budgetvorlagen genießen zumeist das Privileg, in den legislativen Etatberatungen unter restriktiven Regeln (*closed rule*) verhandelt zu werden. Findet das Parlament zu keinem Budgetbeschluß, droht ihm durch das Nothaushaltsrecht zugunsten der Exekutive ein Entscheidungsentzug. Bei ausgabensteigernden Beschlüssen aus dem Parlament während der Haushaltsberatungen steht etwa der deutschen Exekutive ein absolutes Widerspruchsrecht zu¹⁵⁰. Die damit eingeschränkten Möglichkeiten zur Abänderung des Exekutiventwurfs legen die legislative Versammlung auf Mittelkürzungen oder –umschichtungen fest. Durch ihren Beschluß vermag sie die Exekutive zudem nur zur Verausgabung zu ermächtigen, nicht aber zu verpflichten. Die hinzutretenden Informationsvorteile des Finanzministers lassen eine strategische Dominanz auf seiner Seite vermuten¹⁵¹.

Die zur Milderung der *common pool*-Problematik kollektiver Budgetentscheidungen notwendige Kompetenzstärkung des Finanzministers kann schon mit dem singulären Parlamentsbeschluß erreicht werden, mit dem die Exekutivspitze in ihr Amt gewählt wird. Ein Wechsel der Exekutivspitze ist für die Legislative nur unter Überwindung hoher Kostenhürden möglich¹⁵². Ausgestattet mit dieser relativen Sicherheit seiner Position kann der Exekutivchef eine Pufferfunktion für den Finanzminister übernehmen. Je stärker die Position des Exekutivchefs ist, desto mehr auf den Finanzminister und dessen Kürzungsvorlagen zielende Konflikte kann er abfangen. Während für ein Sondergremium der zwischengeschaltete legislative Ausschuß als Puffer zur Abwehr von Angriffen aus der Mitte der Plenarversammlung fungiert, kommt bei der Delegation von Budgetkompetenzen zugunsten des Finanzministers dem Exekutivchef die Rolle als Puffer gegenüber dem Plenum zu. Die Pufferstärke dürfte in Regierungen, die von nur einer Partei getragen werden, ungleich größer als in Koalitionsregierun-

¹⁴⁸ Vgl. etwa *Breton* (1998), S. 108.

¹⁴⁹ Siehe *Heun* (1989a), S. 322. Zur einheitlichen Vertretung der Regierungsvorlage zum Budget durch die Verwaltung siehe *Piduch*, RN 3 zu § 9 BHO.

¹⁵⁰ Siehe ausführlich *Rosenfeld* (1974), S. 107f.

¹⁵¹ Siehe *Hallerberg* (1996), S. 23.

¹⁵² Zu denken ist zum Beispiel an das besondere Verfahren des Artikels 67 GG. Nicht selten löst ein Wechsel der Regierungsspitze Neuwahlen aus.

gen sein. Daher ist die Delegation von Kürzungsbefugnissen auf den Finanzminister gerade für erstere das geeignete Verfahren für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung und für eine Milderung der generellen *common pool*-Problematik¹⁵³. Einem gestärkten Finanzminister wird die Vertretung und Durchsetzung der kollektiven Zielfunktion auch gegen Individualinteressen im Parlament erlaubt.

Schließlich ist zu überprüfen, ob der Finanzminister über ein wirksames Instrumentarium verfügt, um im Zeitablauf der Kürzungsumsetzung defektierliches Verhalten zu minimieren und damit das dynamische Dilemma zu überwinden. Untersucht man das deutsche Haushaltsrecht unter diesem Aspekt, kann der Finanzminister als mit den erforderlichen Mitteln zur Durchsetzung ausgestattet betrachtet werden¹⁵⁴. Diese Feststellung gilt jedoch nur für den verwaltungsinernen Vollzug des Haushaltsgesetzes. Dagegen mangelt es der legislativen Versammlung an Instrumenten zur Stabilisierung der Kürzungscoalition. Die Umsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung kann daher nur dann erfolgreich sein, wenn die Delegation zugunsten des Finanzministers durch einen einzelnen Beschluß erfolgt. Nur auf diese Weise lassen sich Konflikte bei Strategien zur Haushaltskonsolidierung innerhalb der Legislative minimieren und auf die Verwaltung verlagern.

Insgesamt gelingt mit einer Delegation der Kürzungsaufgaben an den Finanzminister eine umfassende Lösung sowohl des statischen wie auch des dynamischen Dilemmas. Dieser Ansatz ist allerdings eine nur eingeschränkt geeignete Lösung für Koalitionsregierungen.

d) Dezentrale Verwaltungseinheiten als Delegationsziel

Schließlich ist zu erklären, warum die Kürzungsaufgabe verwaltungsintern an die dezentralen Basiseinheiten weitergereicht und durch neuere Budgettechniken begleitet wird.

Empirische Arbeiten gelangen regelmäßig zu der Feststellung, daß eine Haushaltskonsolidierung ein System von Zwängen und Anreizen benötigt, um erfolgreich sein zu können¹⁵⁵. Als Zwänge wurden im ersten Teil des 4. Kapitels zentrale Kürzungsvorgaben identifiziert. Aus den globalen Etatrestriktionen leiten sich konkrete Individualbeiträge der dezentralen Einheiten zu den Konsolidierungszielen ab. Den dezentralen Einheiten erwächst in Gestalt des Finanzressorts eine Instanz, auf die bei Konflikten verwiesen werden kann¹⁵⁶. Insoweit pointiert sich während *fiscal stress* der Delegationsimpuls zugunsten des Finanzministeriums, nämlich die Externalisierung von politischen Kosten (*blame*

¹⁵³ Vgl. ausführlich *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 41f., FN 36; *Hallerberg* (1996), S. 15.

¹⁵⁴ Vgl. ausführlich *Rosenfeld* (1974), S. 98ff.

¹⁵⁵ Siehe etwa *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 15.

¹⁵⁶ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 75f.

avoidance). Mit der Umsetzung von globalen Restriktionen in konkrete Budgetvorgaben wird auf eine Dezentralisierung konfliktreicher Entscheidungen gezielt¹⁵⁷. Als Anreiz für die dezentralen Einheiten fungiert die Aussicht auf eine steigende Budgetautonomie. Diese Gegenleistung ermöglicht ihnen, ihr diskretionäres Budget durch freie Variation des Faktoreinsatzes zu erhalten. Damit lassen sich die Sparbemühungen der Ressorts auf *quid pro quo*-Basis belohnen: Ein Weniger an Gesamtmitteln wird mit einem Mehr an Mittelverantwortung erkauf¹⁵⁸. Zwischen zentralen und dezentralen Institutionen liegt offenbar ein Tauschgeschäft vor¹⁵⁹.

Die Budgetierungstechnik kann die notwendige Zentralisierung der Entscheidungsfindung bei einer Haushaltskonsolidierung unterstützen¹⁶⁰. Die verwendeten Budgetierungstechniken ermöglichen einerseits zentrale Aggregatvorgaben. Sie führen andererseits zu einem direkten Mittelwettbewerb innerhalb eines Ressorthaushaltes. Die mittelfordernden Dezentraleinheiten (*claimants*) des gemeinsamen Einnahmeverolumens werden unter diesen Bedingungen zu Verteidigern des eigenen Mittelanteiles (*conservers*)¹⁶¹. Die empirischen Studien erbrachten Hinweise, nach denen die Wiedergewinnung der Mittelflexibilität ein zentrales Ziel der Verwaltung während fiskalischer Streßsituationen ist. Es ist die Aussicht auf Eigenständigkeit, die die dezentralen Einheiten motiviert, die zentralen Kürzungsaufgaben zu akzeptieren und den globalen Vorgaben zu folgen. Sowohl die zentralen wie auch die dezentralen Einheiten haben demnach ein begründetes Interesse an der Delegation der Kürzungsaufgaben. Auf diese Weise können die konfliktreichen Entscheidungen über Budgetreduktionen innerhalb der Bürokratie gehalten werden, während die politische Ebene in den Haushaltsprozeß kaum einbezogen werden muß¹⁶². Die Zusammenhänge verdeutlicht Abbildung 4.8.

¹⁵⁷ Siehe *Tarschys* (1985), S. 36.

¹⁵⁸ Vgl. *Schick* (1988a), S. 531.

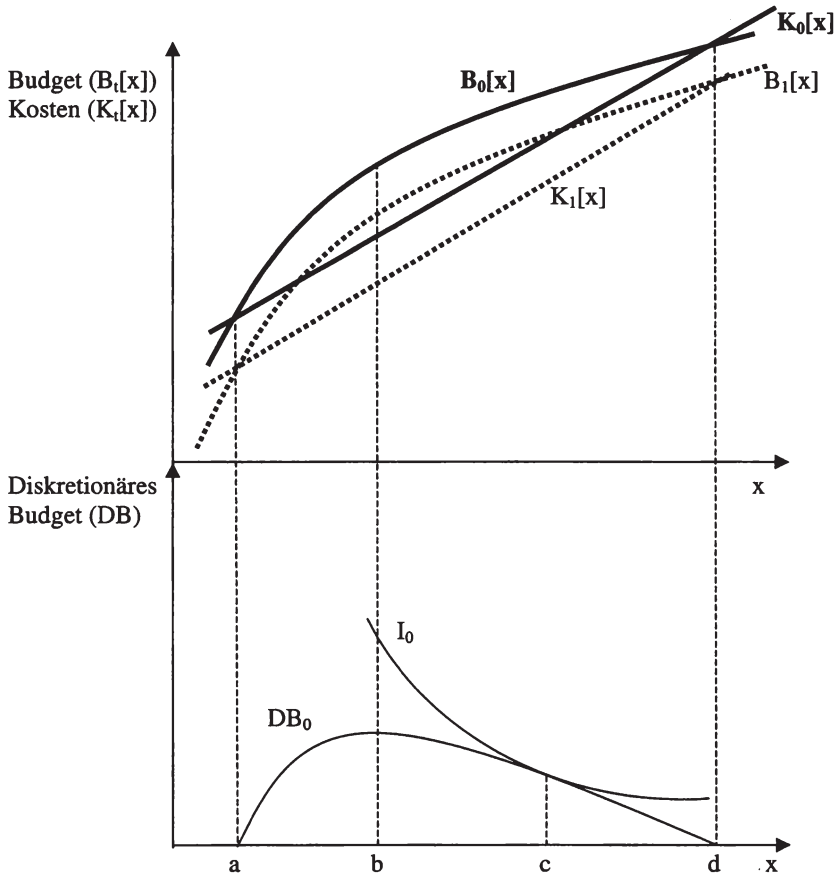
¹⁵⁹ Im Sinne eines *tit-for-tat*-Vorgehens, siehe *Tarschys* (1985), S. 40; deutlich auch *Bramley/Stewart* (1981), S. 60, mit der Bemerkung, wonach „compliance with cuts policy is a price to be paid to win more local discretion over the detailed implementation.“

¹⁶⁰ Vgl. die Diskussion bei *Budäus* (1994).

¹⁶¹ Siehe deutlich *Schick* (1988a), S. 526.

¹⁶² Vgl. *Fürst* (1987), S. 119.

Abbildung 4.8: Die Erhaltung des diskretionären Budgets durch Kostensenkungen.



Quelle: eigene Darstellung.

Ausgangspunkt der Überlegungen in Abbildung 4.8 ist die traditionelle Nutzenfunktion für die Bürokratie, wie sie bereits oben entwickelt worden ist. Nun sei unterstellt, daß Budgetreduktionen beschlossen und umgesetzt werden. Die empirischen Studien lassen vermuten, daß diese Reduktionen in Form einheitlich quotierter Vorgaben vom Ausgangsbudget vorgenommen werden (‚Rasenmäher‘). Das drückt sich in einer parallelen Verschiebung der ursprünglichen Bud-

getraden $B_0(x)$ nach unten zu $B_1(x)$ aus. Damit sinkt das mögliche diskretionäre Budget (DB) und je nach Lage der Indifferenzkurven die ausgebrachte Menge (x) öffentlicher Leistungen. Dieses Ergebnis ist zu modifizieren, falls es der Bürokratie gelingt, die Budgetreduktion durch parallele Kostensenkungen aufzufangen. In diesem Fall verschiebt sich auch die ursprüngliche Kurve der Minimalkosten $K_0[x]$ nach unten und $K_1[x]$ entsteht. Unter diesen Umständen kann die Bürokratie ein diskretionäres Budget in unveränderter Höhe vereinnahmen. Folglich können Kostensenkungen durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse der Verwaltung liegen¹⁶³. Außerdem erlaubt diese Konstellation, politisch kostenträchtige Mengenrückgänge zu vermeiden. Daran dürften gerade auch die politischen Vertreter interessiert sein.

Dafür sind allerdings drei Voraussetzungen zu erfüllen. Erstens muß ein zumindest geringes Interesse der Bürokratie am diskretionären Budget bestehen. Zweitens müssen die Ausgabekürzungen von den betroffenen Verwaltungen eigenverantwortlich umgesetzt werden können. Schließlich ist drittens nötig, daß weder der legislative Kürzungsbeschluß noch die exekutiven Kürzungsvorgaben Mengenvorgaben machen. Hier wird deutlich, warum die Mittelflexibilität verwaltungstern wieder zu gewinnen ist. Es muß der Bürokratie möglich sein, Budgetmittel zwischen verschiedenen Ausgabepositionen zu variieren, sowohl um ihren Anspruch an das diskretionäre Budget erfüllen zu können, als auch um zu veränderten Faktoreinsatzverhältnissen zu gelangen. Nur dann besteht überhaupt ein potentielles Interesse der Bürokratie, Ausgabekürzungen umzusetzen. Problematisch bleibt die Gefahr, daß die Fachressorts mit sensiblen Gegenanschlägen zu den Kürzungsvorlagen des Finanzressorts drohen können. Folglich müssen die zentralen Einheiten die Kürzungsumsetzung durch die dezentralen Einheiten wesentlich enger und schärfer überwachen. Das Interesse an einer stärkeren dezentralen Mittelverantwortung ist zudem ausschließlich verwaltungsinterner Art. Der Vorteil für die politischen Vertreter beschränkt sich auf die Option, Kürzungsaufgaben in Zeiten fiskalischer Streßsituationen der Bürokratie überantworten zu können. Außerhalb solcher Zeiten ist kein eigentliches Politikinteresse an den neuen Budgettechniken zu erkennen, denn mit ihnen verbinden sich Machtverluste der Politik zugunsten der Verwaltung¹⁶⁴.

5. Ergebnis: Theoretische Erklärungen des Bewältigungsverhaltens

Die Bürokratie ist hierarchisch strukturiert. An ihrer Spitze steht eine relativ kleine Gruppe. In der Bürokratie ist eine hierarchische Zuspitzung zugunsten einzelner Akteure möglich. Bei der Durchsetzung von Ausgabekürzungen innerhalb der Verwaltung kann auf eine gleichmäßige Kürzungsvorgabe als Verteilungsmodus zurückgegriffen werden. Bleibt der relative Anteil am gemein-

¹⁶³ So führt *Holtkamp* (2000a), S. 118, aus, „das KGSt-Modell gibt den einzelnen Fachbereichen den Anreiz, daß wirtschaftlicher Umgang mit Ressourcen das frei verfügbare Budget erhöhen kann...“.

¹⁶⁴ Vgl. *Reichard* (1997), S. 142.

samen Einnahmevermögen bei allen Beteiligten erhalten, wird die Dilemmaüberwindung erleichtert. Nur ein gleichförmiges, einheitliches und geschlossenes Vorgehen verspricht Erfolg¹⁶⁵. Das Vorgehen mit dem ‚Rasenmäher‘ hat daher aus polit-ökonomischer Sicht durchaus seine Berechtigung. Eine ausgabe-seitige Haushaltskonsolidierung stellt sich auch für die Legislative als anreizproblematisch dar. Es handelt sich um relative große Gruppen von gleichrangigen Beteiligten. In parlamentarischen Versammlungen existiert eine Vielzahl wirksamer Vetopositionen. Diese Einschätzung gilt gerade für ein Ausschußsystem. Die große Zahl halbautonomer und dezentraler Einheiten führt in solchen Strukturen zu einem Dilemma in extremer Form. Das statische Dilemma, eine Kürzungskoalition zu etablieren und Ausgabekürzungen durchzusetzen, könnte in der Verwaltung mithin insgesamt schneller zu überwinden sein. Das einzige Funktionserfordernis ist der Konsens zwischen der Exekutivspitze und dem Finanzminister. Auch das dynamische Dilemma, die Kürzungskoalition zeitlich zu stabilisieren und Ausgabekürzungen umzusetzen, ist in der Bürokratie eher zu überwinden. Dort existiert mit dem Haushaltsrecht ein wirksames Instrumentarium, um abweichendes Verhalten sanktionieren zu können. Die Überwachung defektierlichen Verhaltens im Zeitablauf fällt in der Bürokratie leichter, denn genau hierfür eignet sich das Kontrollinstrumentarium des Haushaltsrechtes. Zudem sind im Vollzug weitere Mittelverschiebungen möglich, ohne daß ein weiterer politischer Beschluß erforderlich ist. Der empirische Befund, wonach die Bedeutung des Vollzuges während fiskalischer Streßsituationen steigt, kann somit erklärt werden.

In einer kollektiven Dilemmasituation, die mit dem Gefangenendilemma beschrieben wird, dominieren defektierliche Handlungsstrategien bei allen Beteiligten. Um die Verweigerung von kooperativem Verhalten unattraktiv zu machen, ist Druck nötig. Erst dieser Druck vermag die Auszahlungen bei Defektion zu verändern. Ein in diesem Sinn wirksamer Druck geht einmal von veränderten Einnahmevermögen aus. Insoweit bestätigt sich die oben geäußerte Vermutung, wonach dem Ausmaß an Einnahmeverfall eine katalytische Wirkung auf die Reaktionen bei *fiscal stress* zukommt. Druck kann auch durch eine Einbindung der Haushaltskonsolidierung in den jährlichen Haushaltsprozeß entstehen¹⁶⁶. Wirksamer Druck vermag schließlich insbesondere durch den Finanzminister ausgeübt werden, was allerdings Konsens mit der Exekutivspitze voraussetzt. Soweit dieser Konsens vorhanden ist, vermag der Finanzminister glaubwürdig mit einer Ersatzvornahme zu drohen¹⁶⁷. Es ist die Befehlsoption mit Drohpotential, mit der sich die Auszahlungen der alternativen Handlungsoptionen direkt verändern lassen. Der zentrale Katalysator kann demnach der Finanzminister sein. Soweit

¹⁶⁵ Vgl. ähnlich Fricke (1985), S. 418; SVR (1999/00), S. 152f.

¹⁶⁶ Siehe *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 13; Bals (1994), S. 239.

¹⁶⁷ Das Erfordernis von Beweislastumkehr und der Drohung mit der ‚Ersatzvornahme‘ ist in der Literatur unstrittig. Vgl. etwa *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 14; *Grossekettler* (1983), S. 35f.; *ders.* (1985), S. 563; *Schwarzner* (1991), S. 195f.

er mittels Exekutivkonsens über eine wirksame Drohoption in Form der Ersatzvornahme verfügt und damit die Erträge aus unkooperativem Verhalten direkt und deutlich zu verändern vermag, kann er reaktionsbeschleunigend wirken¹⁶⁸. Auch die Katalysatoren, die im empirischen Teil aufgearbeitet wurden, können für zunehmende Kooperationsanreize im Zeitablauf sorgen. So hat defektierliches Verhalten bei anhaltendem Einnahmeverfall grundsätzlich auch individuelle Rückwirkungen in Form zukünftig höherer Anpassungslasten. Es muß weitere Zeit vergehen, um kooperative Lösungen für alle Beteiligten zur optimalen Handlungsoption werden zu lassen¹⁶⁹. Eine gleichgelagerte Funktion haben die diskutierten Einflußfaktoren auf die Reaktionssequenz der Gebietskörperschaften bei *fiscal stress*. Den Gebietskörperschaften auf unterer föderaler Ebene ist eine Vielzahl von budgetären Anpassungsmöglichkeiten nicht möglich. Stringente Budgetregeln zwingen zu schnellen Reaktionen und soweit sie diskretionäre Einnahmesteigerungen untersagen, sind Ausgabekürzungen die einzige Handlungsalternative. Auch externe Aufsichtsbehörden beschleunigen den Verfall der alternativen Handlungsoption Defektion und haben insoweit eine katalytische Funktion, die die Kooperationsanreize verstärkt. Ergeben sich im Zeitablauf aufgrund wirksamer Katalysatoren steigende Kooperationsanreize, ist zu vermuten, daß das Gefangenendilemma bei Ausgabekürzungen in ein Koordinationsspiel übergeht. Problematisch ist in dieser Konstellation vor allem die Aufteilung der Kürzungslasten. Daraus wäre zu folgern, daß alle Beteiligten ein gleichzeitiges, sachlich-einheitliches und kollektiv-gemeinsames Vorgehen bevorzugen. Damit ist sowohl für die Lastverteilung nach dem ‚Rasenmäher‘ als auch für umfassende Paketlösungen eine weitere Begründung gefunden worden. Der zur Überwindung der kollektiven Dilemmata notwendige Druck kann wiederum eher in Verwaltung erwartet werden. Ein Vergleich der Dilemmata in Bürokratie und Legislative läßt insgesamt erkennen, daß die kollektiven Koordinationsprobleme zuerst in der Verwaltung zu überwinden sein dürften. Die Bürokratie scheint durchaus in der Lage, „teilweise selbst ihre Expansionstendenzen kontrollieren“¹⁷⁰ zu können.

Koalitionsregierungen erschweren einen glaubwürdigen Druck durch den Finanzminister. Vor diesem Hintergrund wird der empirische Befund erklärlich, wonach Regierungskoalitionen weitgehend ohne Ausgabekürzungen zur Bewältigung von *fiscal stress* geblieben sind. Budgetreduktionen stellen Koalitionen in der Exekutive vor ein zusätzliches Dilemma. Es muß darüber verhandelt werden, wer von den politisch Beteiligten die Anpassungslasten übernehmen soll¹⁷¹. Damit gleichen Koalitionen auf Exekutivebene eher einer legislativen Versammlung. Die nur geringen Ausgabekürzungen sind mit einem zusätzlichen Dilemma

¹⁶⁸ Vgl. den praktischen Beleg bei *Unterlehnberg* (1994), S. 83.

¹⁶⁹ Vgl. *Alesina/Drazen* (1991).

¹⁷⁰ *Holtkamp* (2000a), S. 274.

¹⁷¹ Siehe deutlich *Hallerberg/von Hagen* (1999), S. 210: „coalitions governments [...] face a prisoner’s dilemma of whose ministry should suffer the budget cuts.“

zu erklären, vor dem Koalitionsregierungen bei der Bewältigung einer fiskalischen Streßsituation stehen. Eine relativ heterogene, von vielen Vetopositionen gekennzeichnete und daher nur mäßig zu disziplinierende Koalition hat bei der Überwindung der Dilemmasituationen größere Probleme, als dies für eine vergleichsweise homogene und durch eine einheitliche Parteihierarchie disziplinierte Einparteienregierung gilt. Auch die Umsetzung von Ausgabekürzungen stellt für Koalitionsregierungen ein besonderes Problem dar, denn der Vollzug ist einem der Partner zu überantworten und daher mit typischen Prinzipal-Agent-Problemen behaftet. Ähnliche Überlegungen gelten für die Fälle, in denen deutliche ideologische Differenzen zwischen Koalitionsparteien bestehen oder die verschiedenen Regierungsgewalten in den Händen unterschiedlicher politischer Parteien sind (*divided government*)¹⁷². Auch für Konsolidierungsbemühungen in föderalen Staaten mit verschränkten Ausgabe- und Einnahmebeziehungen dürften die getroffenen Aussagen Gültigkeit besitzen.

Für Einparteienregierungen stellt sich die Situation verändert dar. Funktionierende Parteistrukturen vertreten einen größeren Wahlkreis und dürften damit eine umfassende Zielfunktion im Hinblick auf das Budget maximieren. Innerhalb einer einheitlichen Regierungspartei kann eine Partei aus eigener Macht den notwendigen Konsens zwischen Exekutivspitze und Finanzminister schaffen. Beide sind Mitglied der Mehrheitspartei und folglich dem gemeinsamen Parteiinteresse an Wiederwahl verpflichtet. Eine straffe Parteihierarchie vermag außerdem, in der legislativen Versammlung eine nur minimale Mehrheitskoalition zu schaffen und so Lasten auf die Minderheit abzuwälzen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird auch erklärbar, warum es regelmäßig zu einer Delegation der Kürzungsaufgabe von der politischen Arena auf die bürokratische Hierarchie kommt. Die Kürzungsaufgabe wird an die Bürokratie oder an Sondergremien delegiert, weil damit sowohl das statische wie auch das dynamische Dilemma schneller überwunden werden können. Zugleich ermöglicht der Delegationsauftrag den politischen Repräsentanten, die Konflikte bei Ausgabekürzungen und die damit verbundenen potentiellen Kosten aus Stimmenverlusten auf die Verwaltung zu verlagern¹⁷³. Mit der Möglichkeit, durch Delegation Verantwortung für Budgetkürzungen auf die Verwaltung abzuwälzen, lassen sich die Kosten aus potentiellen Stimmenverlusten bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung senken. Der legislative Delegationsimpuls des *blame avoidance*, der eigentlich nur im Zusammenhang mit der Schaffung des Finanzministeriums relevant ist, umfasst bei einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen die gesamte Bürokratie. Die Politik kann von den verwaltungsinternen Effizienzgewinnen profitieren, die ihr als ‚Tausch‘-Gegenleistung in Form von weitgehend unveränderten öffentlichen Leistungen zugute kommen. Delegation ist jedoch keine einseitige Angelegen-

¹⁷² Vgl. etwa *Sundquist* (1988); *McCubbins* (1991); *Fiorina* (1992); *Balassone/Giordano* (2001).

¹⁷³ So deutlich *Uusikylä* (1996), S. 10.

heit zugunsten der politischen Repräsentanten, sondern als Tauschgeschäft zwischen Politik und Bürokratie zu verstehen. Die Effizienzgewinne der Bürokratie erfordern eine verwaltungsinterne Umgestaltung der Einsatzfaktoren zur Erhaltung ihres diskretionären Budgets. Der ‚Preis‘ für die Leistungen der Bürokratie im Zuge von fiskalischen Streßsituationen ist ein Ausbau ihrer Macht und Autonomie. Die Bürokratie hat sich im Gegenzug von ihrem politischen Prinzipal weitgehend emanzipiert.

Es wird auch verständlich, warum alle Bemühungen, *fiscal stress* zu bewältigen, zu einer hierarchischen Zuspitzung in der Bürokratie auf den Finanzminister führen müssen. Eine Zentralisierung von Budgetkompetenzen zugunsten des Finanzministers ist die notwendige Bedingung, um mittels Drohoption kooperatives Verhalten zu erzwingen. In seiner Verfügungsgewalt konzentrieren sich sämtliche dafür nötigen Instrumente. Um die Dilemmata in der Bürokratie überwinden zu können, muß sich jedoch der Relationscharakter zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen in Zeiten einer fiskalischen Streßsituation verändern. Ein eher hierarchischer Charakter dieser Beziehung setzt Konsens zwischen dem Finanzminister und der Exekutivspitze voraus. Nur unter dieser Bedingung verfügt der Finanzminister über eine wirksame Befehlsoption. Erst deren Drohpotential gestattet ihm, die alternativen Handlungserträge der Beteiligten zu verändern und sie zur Kooperation zu bewegen.

Der empirische Befund, nach dem der Delegationsbeschluß regelmäßig als einmaliger Akt in Form einer umfassenden Paketlösung erfolgt, wird ebenfalls erklärlich. Ein solches prozessuales und kollektives Vorgehen in der Legislative ist erforderlich, um die relativen Individualpositionen ihrer Mitglieder zu erhalten. Paketlösungen, die sowohl die Einnahme- und Ausgabeseite des Budgets als auch verschiedene Ausgabekategorien betreffen, ermöglichen umfassende Verhandlungen, in die die Gegenleistungen von sämtlichen beteiligten Parteien eingebaut werden können¹⁷⁴. Mit diesem Vorgehen nähert sich die Legislative dem theoretischen Ideal einer umfassenden Simultanität an und vermeidet weitere Verschärfungen der statischen Problematik. Paketlösungen eröffnen den politischen Vertretern zudem die Chance, nur einmalig über die Ausgabekürzungen abstimmen zu müssen. Mit einem umfassenden Beschluß wird die legislative Kürzungscoalition insoweit zeitlich stabilisiert, als sie nicht mehr durch eine Fülle weiterer Abstimmungen bedroht ist. Mit simultanen Abstimmungen in einem Wahlakt besteht außerdem eine hohe Sicherheit vor Wortbrüchen. Schließlich dürfte eine umfassende Paketlösung für die politischen Vertreter vorteilhaft sein, weil sich damit die Widerstände der Interessengruppen gegen die ihnen auferlegten Kürzungen gegenseitig neutralisieren können¹⁷⁵. Allerdings sind Paketlösungen mit hohen Transaktionskosten belastet. Der Bedeutungszuwachs der parlamentarischen Parteiführungen erklärt sich aus dem Umstand, daß der

¹⁷⁴ Vgl. Herzberg (1986), S. 220, in diesem Sinn zur Eignung einer *omnibus bill*.

¹⁷⁵ Vgl. Tarschys (1985), S. 43.

Stimmentausch während fiskalischer Streßsituationen auf sie konzentriert wird, um die hohen Verhandlungskosten zu begrenzen.

Die generelle Vorgabe von globalen Kürzungszielen beim Delegationsbeschluß kommt den Interessen aller Beteiligten nahe. Die Mitglieder der legislativen Versammlung können konkreten Vorschlägen zu Ausgabekürzungen weitgehend ausweichen. Den betroffenen Interessengruppen fällt es damit schwer, politische Verantwortung konkret zuzuordnen. Das mindert die politisch relevanten Kosten bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung und die Kooperationsanreize somit stärken. Auch die zentralen Instanzen innerhalb der Verwaltung haben ein Interesse an diesem Vorgehen. Auf diese Weise werden ein direkter Mittelwettbewerb und eine unmittelbare Projektkonfrontation möglich. Wichtig ist allerdings, die Pakete in ihrer Summe unverändert zu lassen, weil andernfalls weitere (Ausnahme-) Beschlüsse nötig wären und die Kürzungscoalition wiederum instabil würde¹⁷⁶. Allein Gesamtpakete und globale Kürzungsbeschlüsse gestatten den zentralen Instanzen schließlich, in aggregierten Größen zu argumentieren und Detailfragen zu vermeiden. Den dezentralen Einheiten wird somit keine Chance gegeben, ihr Detailwissen zu nutzen. Unter bestimmten Voraussetzungen, wie etwa einer ausbleibenden Outputvorgabe beim legislativen Delegationsbeschluß, kann auch erklärt werden, warum auch die dezentralen Einheiten innerhalb der Verwaltung ein Interesse an diesem Vorgehen haben. Ihnen kann auf diese Weise der Erhalt ihres diskretionären Budgets bei gleichzeitig wachsender Mittelautonomie gelingen.

Schließlich läßt sich auch die Frage beantworten, warum es in Kürzungssituationen erst so spät zu einer Einbeziehung der politischen Arena kommt. Einmal vermag die Legislative, die Kürzungsaufgabe zunächst an die Verwaltung zu delegieren. Dieses Vorgehen dürfte solange erfolgreich sein, als die zu kürzenden Budgetpositionen keiner weiteren Beschlüsse der Legislative bedürfen. Daneben sind es gerade externe (Krisen-) Faktoren, die defektierliches Verhalten unter den Parlamentariern unattraktiv werden lassen. Sinkt die alternative Auszahlung, entsteht ein Kooperationspiel. In ihm existieren zwei mögliche Gleichgewichte, nämlich defektierliches oder kooperatives Verhalten. Daher bedarf es trotzdem noch eines ‚Koordinators‘. Solange keine Institution in diese Aufgabe einwilligt, halten alle Beteiligten in der Legislative zwar still, werden aber auch nicht von sich aus aktiv. Mit aktiver Führungskraft (*leadership*) muß es gelingen, das potentielle Kooperationsinteresse an einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung in der großen Gruppe aufzugreifen¹⁷⁷. Es geht – um mit *Olson* zu sprechen – darum, eine latente Gruppe in eine privilegierte Gruppe zu überführen¹⁷⁸. Dafür eignet sich aktive Führerschaft der Exekutive gegenüber der legislativen Versammlung.

¹⁷⁶ Vgl. *Unterleberg* (1994), S. 76, der von einem nötigen „closed shop“ spricht.

¹⁷⁷ Vgl. allgemein *Behn* (1978); *Biller* (1980).

¹⁷⁸ Vgl. *Calvert* (1992); *Cox/McCubbins* (1993), S. 93, mit Hinweis auf *Olson* (1992).

III. Zusammenfassende Thesen zum 4. Kapitel

1. Empirische Untersuchungen zum Anpassungsverhalten von Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* stellen Strukturverschiebungen fest. Innerhalb der Verwaltung kommt es zu einer Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungsfindung. Die Bewältigungsreaktionen erfolgen einheitlich und gleichförmig. Im Tausch gegen zentrale Kürzungsaufgaben erhalten die dezentralen Verwaltungseinheiten mehr diskretionären Handlungsspielraum bei der Mittelverausgabung.
2. In der Legislative steigt die Bedeutung der Parteiführungen. Die Anpassungsaufgaben werden per Paketbeschluß an die Bürokratie delegiert. Die Bürokratie gewinnt auf Kosten der Legislative an Einfluß. Die Bewältigung fiskalischer Streßsituationen geht primär vom bürokratischen Apparat aus. Ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung bedeutet angebotsseitige Haushaltskonsolidierung.
3. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ist mit Problemen kollektiver Handlungen belastet. Die Zurückhaltung aller Beteiligten bei Kürzungsvorschlägen führt zu einem statischen Dilemma und verhindert die Bildung einer Kürzungscoalition. Der Versuch aller Beteiligten, eine bestehende Kürzungscoalition im Zeitablauf aufzulösen, führt zum dynamischen Dilemma instabiler Kürzungscoalitionen.
4. Ein Vergleich der kollektiven Dilemmata in Bürokratie und Legislative zeigt, daß eine Überwindung der Kooperationsblockaden eher in der Bürokratie zu erwarten ist. Mit dem Finanzressort existiert innerhalb der Verwaltung ein Akteur, der sowohl ein unmittelbares Interesse an der Überwindung der fiskalischen Streßsituation hat, als auch über die notwendigen Instrumente verfügt, um die kollektiven Dilemmata zu überwinden. Voraussetzung ist der Exekutivkonsens, mit dem ein subordinatives Verhältnis zu den Fachressorts entsteht. Ein einheitliches und gleichförmiges Vorgehen erleichtert die Überwindung des statischen Dilemmas.
5. In der Legislative existieren mit den Parteiführungen Akteure, die das statische Dilemma durch Konzentration des Stimmentausches überwinden können. Es sind jedoch nur eingeschränkt Instrumente vorhanden, um das dynamische Dilemma zu mildern. Die parlamentarische Kürzungscoalition wird durch eine Minimierung der Abstimmungszahl stabilisiert. Als wirksames Instrument dafür eignen sich umfassende Paketvorlagen. Nach erfolgreichem Kürzungsbeschluß ist die Kürzungsaufgabe an die Bürokratie zu delegieren.

5. Kapitel: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen

I. Empirische Erfahrungen mit Reaktionssequenzen bei *fiscal stress*

1. Die generelle Abfolge der Anpassungsreaktionen

Definitorisches Merkmal einer fiskalischen Streßsituation ist die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung einzuleiten. Diese können in Steuererhöhungen, Ausgabekürzungen oder einer Kombination von beiden bestehen. Als Reaktion auf *fiscal stress* setzen Maßnahmenbündel einer Gebietskörperschaft ein. Wie empirische Untersuchungen feststellen, können die aufeinanderfolgenden Reaktionsschritte während einer fiskalischen Streßsituation als typische Sequenz fixiert verstanden werden¹. Insoweit kann von einem „Phasentheorem des Organisationsverhaltens“² gesprochen werden, das nachfolgend in stilisierter Form vorgestellt wird³.

Mit steigenden Intensitäten von *fiscal stress* beginnen Gebietskörperschaften zu reagieren. Die ergriffenen Maßnahmen, die fiskalischen Streßsituationen unmittelbar folgen und kurzfristig wirksam sind, beinhalten primär Vermögensverkäufe, kurzfristige Kredite und Zahlungsverzögerungen⁴. Die auftretenden Haushaltsprobleme werden zunächst ignoriert. Danach weichen die Gebietskörperschaften konfliktreichen Anpassungsentscheidungen aus. Etwaige Haushaltsüberschüsse aus Vorperioden werden abgebaut, um Zeit zu gewinnen. Daneben kommt es zu Manipulationen im budgetären Rechnungswesen⁵. Wiederholt lassen sich trickreiche Umbuchungen im kameralistischen Rechnungswesen, zeitliche Verlagerungen von Zahlungen und Lasten oder Verschiebungen von Budgetposten festhalten⁶. Einnahmeseitige Reaktionen während dieser ersten Phase zielen auf Erhalt und Sicherung des bisherigen Mittelvolumens. Zeitliche Verschiebungen von Ausgaben und Einnahmen (*defer and borrow*) vermeiden weitestgehend Entscheidungen über diskretionäre Steuererhöhungen. Die einsetzenden Reaktionen der ersten Phase haben mithin insgesamt überbrückenden und temporären Charakter. Sie lassen sich als „denial and delay“⁷ oder „buying time responses“⁸ bezeichnen und die Absicht zur „Überwinterung“⁹ erkennen.

¹ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 195. Ob diese Phasenabfolge allerdings simultan oder tatsächlich streng sequentiell abläuft, bleibt offen. Vgl. die Diskussion bei *Pammer* (1986), S. 29ff.

² *Grossekettler* (1985), S. 558.

³ Siehe etwa *Wolman/Peterson* (1981), S. 777ff.; *Grossekettler* (1983), S. 16f.; *Jones* (1984), S. 52ff.; *Grossekettler* (1985), S. 557; *Lang* (1985); *Spermann* (1993), S. 36f.

⁴ Vgl. systematisch *Pammer* (1986), S. 73ff.

⁵ Siehe *Wolman/Peterson* (1981), S. 777f.; *Wolman* (1983), S. 249f.

⁶ Vgl. für New York City etwa *Brecher/Horton/Mead* (1994), S. 97f.

⁷ *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 31.

⁸ *Wolman/Davis* (1980), S. 234.

⁹ Siehe *Vaubel* (1982), S. 48; *Mädig* (1983a), S. 400.

In der zweiten Reaktionsphase zielen die Gebietskörperschaften auf ein „stretching of resources“¹⁰. Als erste Reaktionsschritte auf der Seite der Budgeteinnahmen in diesem Abschnitt werden diskretionäre Einnahmeerhöhungen vorgenommen¹¹. Dominante Strategien sind die Erhöhung von Gebühren, Zuweisungen und Steuern¹². Die Erlangung ergänzender Zuweisungen von außen soll zusätzliche Belastungen in der Gebietskörperschaft selbst vermeiden. Sobald eigene Einnahmesteigerungen unumgänglich werden, müssen Äquivalenzargumente höhere Gebühren und Beiträge rechtfertigen, die regelmäßig für Verwaltungsleistungen erhoben werden. Sämtliche empirische Studien streichen die Bedeutung dieser Reaktion heraus¹³. Mit Gebührenerhöhungen zur Einnahmeverbesserung gelingt eine Nachfragesteuerung für öffentliche Leistungen. Die Gebietskörperschaften koppeln die Bereitstellung ihrer Kollektivleistungen an unmittelbar äquivalente Mittelserhöhungen. Steuererhöhungen sind dagegen mit besonderen Schwierigkeiten belastet. Es sind die rückläufigen Steuereinnahmen, die ein zunehmendes Ausmaß an *fiscal stress* nach sich ziehen. Diskretionäre Steuererhöhungen dürften sich deshalb als wenig ergiebig erweisen, solange nicht zu deutlichen Steuersatzerhöhungen gegriffen wird. Gerade damit sind jedoch hohe politische Kosten verbunden. Somit scheidet die Einbeziehung der Politik in diesem Stadium. Vielmehr wird auch im zweiten Reaktionsabschnitt konfliktreichen Konsolidierungsentscheidungen ausgewichen. Primärer Handlungsschwerpunkt auf der Seite der Budgetausgaben sind nun Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Verwaltungsarbeit¹⁴. Mit ihnen kann trotz rückläufiger Einnahmen das bisherige Ausgabenniveau aufrecht erhalten werden. Eine weitere typische Reaktion in der zweiten Phase bedient sich der Externalisierung von Kosten, insbesondere bei den Personalausgaben¹⁵. Variationen dieser Strategie sind zum einen der verstärkte Einsatz freiwilliger Arbeitskräfte, mit dem eine direkte Kostenexternalisierung auf den privaten Sektor möglich wird. Daneben kommt es regelmäßig zu Kosten- und Konfliktverlagerungen auf andere, meist höhere Föderalebenen in Form von Transfers für Aufgaben und Dienste¹⁶. Ein solches Vorgehen steigert die Kostenbelastung der betroffenen Interessengruppen für deren Proteste gegen Ausgabekürzungen. Verschieben sich die jurisdiktionellen Grenzen für Ausgabeentscheidungen, ist von den Interessengruppen ein größeres räumliches Gebiet abzudecken und mit einer größeren Interessenvielfalt zu rechnen. Die Interessenverbände müssen sich in einem verschärften Wettbewerb

¹⁰ Siehe *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 17.

¹¹ Vgl. *Wolman/Davis* (1980), S. 234f.; *Wolman/Peterson* (1981), S. 780f.; *Wolman* (1983), S. 251f.

¹² Vgl. *Pammer* (1986), S. 77, und dessen Zahlen in Tabelle 6.

¹³ Siehe etwa *Wolman/Davis* (1980), S. 237; *Wolman/Peterson* (1981), S. 789; *Pammer* (1986), S. 20f.; mit Einschränkungen *Holtkamp* (2000a), S. 209.

¹⁴ Vgl. *Wolman/Davis* (1980), S. 238; *Pammer* (1986), S. 22f. Das scheint auch die einzige Verallgemeinerung zu sein, die aus der Studie von *Gold* (1995) möglich ist.

¹⁵ Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die CETA-Mittelfonds, vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 185; *Wolman/Peterson* (1981), S. 782.

¹⁶ Siehe deutlich *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 190.

um Budgetmittel behaupten, weil auf höheren Föderalebenen mehr Gruppen miteinander konkurrieren. Sie sehen sich daher mit höheren (Organisations-) Kosten für Einflußnahme und Proteste konfrontiert. Die zweite Reaktionsphase ist damit insgesamt durch Konfliktverlagerungen in die lokale Bürokratie und durch Kostenexternalisierungen auf höhere Föderalebenen gekennzeichnet.

Zu Beginn der dritten Phase setzen sich die Konfliktverlagerungen in die Verwaltung fort. Gemeinsames Merkmal der hier zur Anwendung kommenden Reaktionen sind „selective cutbacks and efforts to smooth out operations“¹⁷. Die Auswirkungen der nun unumgänglichen Budgetkürzungen sollen weitgehend abgefedert werden. Methodisch handelt es sich dabei um einen „incrementalism turned on it's head“¹⁸. Dessen zentrales Merkmal ist wiederum die Konfliktvermeidung¹⁹. Auch dieses Vorgehen folgt einer gestuften Reihenfolge²⁰.

Bei der Reduktion von Budgetausgaben dominieren drei Strategievarianten, mit denen regelmäßig auf eine Kontrolle der weiteren Ausgabenentwicklung gezielt wird²¹. Die von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaften versuchen, die Wirkungen der mittelexpansiven Anreize ihrer Entscheidungsstrukturen beherrschbar zu machen. Dazu werden erstens erneut Produktivitätssteigerungen in der Verwaltung angestrebt, um Ausgaben senken zu können, ohne Personal abzubauen zu müssen²². Soweit sich solche verwaltungstechnischen Ausgabekürzungen aus Produktivitätssteigerungen speisen, bleiben sie ohne spürbare Konsequenzen für die Wähler und minimieren daher die Kosten aus potentiellen Stimmenverlusten für die politischen Vertreter. Daneben kommt es vermehrt zu Auslagerungen (*contracting out*) in Form verschiedenster Privatisierungen oder vollständiger Übertragungen von Aufgaben und Ausgaben auf andere Staatsebenen. Schließlich werden Ausgabekürzungen vorgenommen und zunächst solche Budgetposten gekürzt, die von der Verwaltung aus eigener Kompetenz diskretionär kontrollierbar sind²³. Das betrifft insbesondere laufende Erhaltungs- und Investitionsmittel. Erst wenn diese Kürzungsmöglichkeiten erschöpft sind, kommt es zu Ausgabekürzungen, die mit einem Personalabbau verbunden sind. Um deren Auswirkungen zu minimieren, wird mittels neuer Managementmethoden und veränderter Organisationsstrukturen innerhalb der Bürokratie auf Effizienzgewinne gezielt. Die daraus möglichen Einsparungen von Arbeitskräften gestatten Kürzungen der Personalausgaben. Um dem Kontrollziel zu genügen, dominieren in dieser Phase Einstellungsstopps, Fluktuationsnutzung (*attrition*) und allgemeine Kürzungen mit gleicher Quotenvorgabe für alle Ämter

¹⁷ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 17.

¹⁸ *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 46.

¹⁹ So deutlich *Pammer* (1986), S. 28.

²⁰ Vgl. *Wolman/Davis* (1980), S. 237ff.; *Wolman/Peterson* (1981), S. 792ff.

²¹ Siehe *Pammer* (1986), S. 77.

²² Vgl. etwa *Wolman* (1983), S. 254f. Daß gerade Verbesserungen der Effizienz Personaleinsparungen erlauben, ermittelt *Pammer* (1986), S. 75.

²³ Vgl. deutlich *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 184.

(*across the board*). Die Maßnahmen dürften insgesamt einen Abbau von bürokratischen Renten und unproduktiven Ressourcen nach sich ziehen. Mit weiter zunehmenden Konsolidierungsanforderungen wird schließlich auch die politische Arena in die Kürzungsbemühungen einbezogen. Erst jetzt kommt es zu Neuregelungen von gesetzlich fixierten Budgetpositionen. Der Umfang der Staatsaufgaben wird grundsätzlich neu verhandelt. Die Legislative beschließt umfassende organisatorische Änderungen im Verwaltungsgefüge, ordnet Schließungen ganzer Verwaltungseinheiten an und nimmt gezielte Ausgabekürzungen vor.

2. Veränderungen der Reaktionsschwerpunkte im Phasenablauf

Im Zeitablauf der Konsolidierungssequenz verändert sich der Reaktionscharakter. Erstens steigt der Anteil gezielt vorgenommener und spezifisch ausgerichteter Maßnahmen an. Das Kürzungsverhalten der Gebietskörperschaften weist mit dem Phasenfortgang einen sinkenden Linearitätsgrad auf²⁴.

Zweitens nimmt mit dem Fortgang der Anpassungsmaßnahmen der Grad an Politisierung zu. Zu Anfang der Konsolidierungssequenz liegt der Reaktionsschwerpunkt nur auf den internen Aktivitäten der dezentralen Verwaltungseinheiten. In der ersten Phase sind es oft noch Einzelpersonen in der Administration, die aus eigener, diskretionärer Kompetenz handeln, um die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Anschließend werden verwaltungsübergreifende, aber noch bürokratieinterne Maßnahmen politisch passiv begleitet. Für die später einsetzenden, verwaltungsübergreifenden Reaktionen der zweiten Phase muß Einvernehmen größerer Personenkreise innerhalb der Bürokratie gefunden werden. In der dritten Phase erfolgen administrativ-politische Reaktionen sowie letztlich solche Maßnahmen, die nur politisch zu verarbeiten sind und für die sämtliche formalen Anforderungen an legislative Entscheidungen gelten. Verallgemeinernd kann abgeleitet werden, daß im Zuge der Reaktionsabfolge jener Personenkreis wächst, der in die Konsolidierungsmaßnahmen einzubeziehen und mit dem notwendigerweise Beschlußkonsens herzustellen ist. Die Mehrheiten werden umfassender und inklusiver. Der Grad an Beschlußformalisierung steigt. Im Phasenablauf hat sich mithin die Qualität der Beschlußerfordernisse geändert. Die politische Arena wird erst in späteren Phasen zur Bewältigung von *fiscal stress* einbezogen. Offenbar liegt der Schwerpunkt der Anpassungen auf der Bürokratie.

Drittens werden die Anpassungsmaßnahmen zeitlich gestreckt. Die Gebietskörperschaften weichen gerade Ausgabekürzungen aus. Kommt es zu Budgetrückführungen, bleiben gesetzlich fixierte Ausgabepositionen weitgehend unangetastet. Zur Erklärung dieses empirischen Befundes wird in der Literatur angeführt, daß zur Aufhebung dieser Budgetpositionen (Verfahrens-) Zeit erforderlich ist²⁵. Sind verzögerte Anpassungen bei den Budgetausgaben unumgänglich, kommt es

²⁴ Siehe *Grossekettler* (1983); *Schwarzner* (1991), S. 40ff.

²⁵ Vgl. etwa *Schwarzner* (1991), S. 48.

zu *ad hoc*-Kürzungen, deren langfristige Kosten systematisch unterschätzt werden. Zeitliche Verzögerungen führen zu dysfunktionalen Wirkungen, die eine Bereitstellung öffentlicher Leistungen häufig generell infrage stellen.

Viertens muß relativierend angemerkt werden, daß der Gesamtzeitraum der Konsolidierungsprozesse im generellen Sequenzmodell offen bleibt. Die Phasenabgrenzungen entbehren nicht einer gewissen Willkür. Der insgesamt recht hohe Abstraktionsgrad macht das Modell einer empirischen Überprüfung kaum zugänglich. Nicht zuletzt bleibt die theoretische Frage unbeantwortet, was auf die dritte Phase folgen könnte, wenn von weiter zunehmenden Intensitäten an *fiscal stress* auszugehen wäre.

3. Konfliktvermeidung als Handlungsmaxime

Die Umsetzung der Bewältigungsmaßnahmen folgt auf der Zeitachse einer „rough order reflecting local-government preferences for various options“²⁶. Die Phasenabfolge kann daher weniger eine zeitliche Sequenz als vielmehr auch eine Präferenzhierarchie darstellen²⁷. Es ist allerdings anzumerken, daß es sich kaum um die Präferenzen der Gebietskörperschaften handeln dürfte, sondern vielmehr um die der relevanten Entscheidungsträger. Zudem ist offen, welche Präferenzen gemeint sind. Für die Entscheidungsträger bestehen offenbar vielfältige Anreize zur zeitlichen und örtlichen Verlagerung der Budgetprobleme²⁸.

In ihrer umfassenden Auswertung der empirischen Fallstudien ordnen *Levine/Rubin/Wolohojian* die beobachteten Bewältigungsmaßnahmen²⁹. Nach Überzeugung der Autoren können die Reaktionen auf *fiscal stress* unter dem gemeinsamen Aspekt der Konfliktvermeidung systematisiert werden. Auch *Uusikylä* beschreibt in seiner Fallstudie, daß die von *fiscal stress* betroffene Gebietskörperschaft auf den Einnahmeverfall zunächst politisch durch Konfliktvermeidung innerhalb des üblichen Haushaltsprozesses reagiert hat³⁰. Die Vermeidung von Protesten auf Maßnahmen zur Behebung von *fiscal stress* bildet die handlungsleitende Maxime der Entscheidungsträger. Offenbar bestehen demnach Präferenzen der Entscheidungsträger für eine Minimierung von Konflikten.

Die Maxime der Konfliktminimierung konkretisiert sich einmal in Verlagerungen von Konflikten. Variationen von Konfliktverlagerungen bestehen in zeitlicher Dimension. In der ersten Reaktionsstrategie auf *fiscal stress* werden Budgetausgaben temporär verschoben und Ressourcen gestreckt (*stretching and delay*). Konfliktverlagerungen sind auch als Übertragungen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortungen. Solche Verlagerungen sind nach außen durch Übertragungen von Aufgaben und Einrichtungen auf andere, föderal meist überge-

²⁶ Vgl. *Wolman/Davis* (1980), S. 234.

²⁷ Vgl. *Wolman/Peterson* (1981), S. 776.

²⁸ Vgl. dazu ausführlich *Rubin* (1980a).

²⁹ Siehe nachfolgend *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 183ff.

³⁰ Siehe *Uusikylä* (1996), S. 9f.

ordnete Gebietskörperschaften erfolgt. Die dominierende Reaktion auf Probleme beim Haushaltsausgleich ist jedoch die Verlagerung von Konflikten nach innen, nämlich in die Verwaltung. Es kommt verstärkt zu Reorganisationen der Verwaltung, zu Änderungen ihrer Managementprozesse und zu Versuchen, auf diese Weise die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung zu steigern. Die Gewinne an Verwaltungseffizienz erlauben es der Bürokratie, trotz möglicher Personalreduzierungen gleichen Mengen öffentlicher Dienste bereitzustellen.

Falls Konfliktverlagerungen nicht mehr möglich sind, wird versucht, Konflikte wenigstens zu mindern. Abwandlungen von Konfliktminderungen finden sich in der verstärkten Betonung des Äquivalenzgedankens für öffentliche Leistungen. Die Gebietskörperschaften greifen in steigendem Maße auf Gebühren- und Beitragsfinanzierung ihrer Leistungen zurück. Auf Konfliktminderungen weist auch die Reaktion hin, bei der Ausgabekürzungen von der Bürokratie vor den Bürgern mittels interner Rationierungen versteckt werden. Die Qualifizierung von Schließungen ganzer Einrichtungen (*termination*) als absolute *ultima ratio* läßt sich ebenfalls als Form der Minimierung von Konflikten verstehen. *Pammer* belegt in seiner systematischen Untersuchung, daß sich Konfliktvermeidungen in einer Präferenz der Entscheidungsträger in den Gebietskörperschaften für Einnahmeerhöhungen vor Ausgabesenkungen manifestieren³¹. Einnahmeseitig wird primär mit einer Erhöhung der Gebühren und Beiträge auf *fiscal stress* reagiert. Ausgaberrückführungen finden sich dagegen regelmäßig in Gestalt von verwaltungsinternen Produktivitätsverbesserungen, die gezielte Service- und Leistungskürzungen weithin überflüssig gemacht haben. Auch die verwaltungsinterne Umsetzung von Ausgabekürzungen, wonach den dezentralen Einheiten uniforme Kürzungsquoten zentral vorgegeben werden, läßt sich als Konfliktvermeidung verstehen. In der Fallstudie von *Rubin* verteilen sich die Kürzungslasten bei einem Einnahmeverfall durch einen vorher fixierten Regelsatz (*formula budgeting*) auf eine unpersönliche, an abstrakt technischen Kriterien orientierte Weise³². Eine letzte Form der Konfliktvermeidung stellt schließlich die Strategie des ‚Aushungerns‘ dar. Dabei wird das Wachstum einer Ausgabenkategorie oder eines ganzes Fachressorts für längere Zeit geringer gehalten als das für seine Einsatzfaktoren relevante Preiswachstum³³.

Die Bemühungen zur Konfliktvermeidung scheinen generell erfolgreich zu sein. Die empirische Literatur unterscheidet drei mögliche Konsequenzen von Kürzungsprozessen³⁴. Ein erster Teil behauptet, daß es mit den Budgetkürzungen zu einer Verbesserung der Effizienz im öffentlichen Sektor kommt (*leaner means fitter*). Als Grund wird die erreichte Elimination von unproduktiven Überschubmitteln angeführt. Ein zweiter Studienbereich ermittelt, daß eine Haushaltskonsolidierung zu chaotischen Zuständen in der Verwaltung führt, weil die

³¹ Vgl. *Pammer* (1986), S. 71f.

³² Siehe *Rubin* (1980b), S. 167.

³³ Vgl. *Wolman/Peterson* (1981), S. 815.

³⁴ Vgl. *Dunsire/Hood* (1989), S. 189ff.

Budgetbeschneidungen regelmäßig ohne Aufgabenabbau erfolgen (*leaner means anorexia*). Die dritte Untersuchungsgruppe bestreitet jeglichen Einfluß von Veränderungen im öffentlichen Haushalt auf die Arbeit der Bürokratie (*deck chair shuffle*). Da sich für alle drei Vermutungen empirische Belege anführen lassen, muß eine endgültige Beantwortung der Frage nach den tatsächlichen Konsequenzen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung offen bleiben. Beurteilt man die Wirkungen erfolgter Budgetkürzungen auf die Bürokratie generell, zeigen sich allerdings tatsächlich nur sehr geringe wirkliche Effekte³⁵.

Durch die Delegation der Sanierungsaufgabe kommt der Bürokratie der insgesamt größte Einfluß auf die Umsetzung der ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung zu. Es stellt sich die Frage, wie die Bürokratie die ihr zugedachte Rolle im Kürzungszeitraum ausgefüllt hat. Die empirischen Belege deuten zwar an, daß von den dezentralen Einheiten der Bürokratie verschiedenste Sabotagestrategien zu erwarten sind. Die Sabotageaktivitäten scheinen sich aber primär auf den Zeitraum bis zum Beschluß von Ausgabekürzungen zu beziehen. Für die anschließenden Reaktionen finden sich erhebliche Hinweise, daß sich die Bürokratie während der Umsetzung von Vorhaben zur Budgetsanierung in einer Weise verhält, die rational pragmatischen Kriterien entspricht³⁶.

In der Literatur werden zwei Hypothesen zur Erklärung diskutiert³⁷. Die Verwaltung könnte sich einmal bei der Umsetzung ihrer Kürzungsaufgabe als bloße Transmissionsmaschine politischer Entscheidungen verhalten. Sie wäre einer möglichst hohen Effizienz und einer geräuschlosen Umsetzung der ihr auferlegten Ausgabekürzungen verpflichtet. Die Verwaltung würde die Kürzungsmaßnahmen aktiv begleiten, ohne auf den Nutzen des eigenen Budgets Rücksicht zu nehmen. Die diametrale Gegenthese steht in der ökonomischen Denktradition und unterstellt, daß die Bürokratie auch während Budgetkürzungen zuerst nach individueller Nutzenmaximierung strebt. Von der Verwaltung ist eine Minimierung der eigenen Betroffenheit zu erwarten, die sich zuerst durch passives Sabotieren und anschließend nur reaktives Abwehrverhalten auszeichnet. Die ihr in früheren Perioden bewilligten Haushaltsmittel wird die Bürokratie vehement verteidigen.

Allerdings sind auch plausible Überlegungen anzuführen, wonach sich das Verhalten der Bürokratie während der Umsetzung von Ausgabekürzungen zwischen diesen beiden Extrempolen bewegt. Unterstellt man eine modifizierte Nutzenfunktion der Verwaltung, ist nicht allein das absolute Haushaltsvolumen, sondern auch die Budgetstruktur für die bürokratischen Entscheidungsträger nützlich. Soweit ein Erhalt des diskretionären Budgets in den Kürzungsmaßnahmen möglich bleibt, kann ein Rückgang des absoluten Budgetumfanges akzeptabel sein. Auch neuere Budgettheorien postulieren die Existenz von programmatischen Kernbereichen (*core*) im Haushaltsvolumen, die vehement verteidigt wer-

³⁵ Vgl. die Studie von Hood/Roberts/Chilvers (1990) für Australien zwischen 1976 und 1986.

³⁶ Siehe umfassend Dunsire/Hood (1989), S. 109f.

³⁷ Vgl. die Diskussion bei Dunsire/Hood (1989), S. 32ff.; ähnlich Pitlik (1997), S. 169ff.

den³⁸. Andere Teilbudgets können dagegen als Tauschmittel eingesetzt werden, um die konkreten Kürzungsanforderungen des generellen politischen Delegationsauftrages pragmatisch zu erfüllen. Die Verwaltung ist demnach sowohl im Sinne einer Transmissionsmaschine als auch im wohlverstandenen Eigeninteresse am Kürzungsprozeß beteiligt. Die im vorigen Kapitel entwickelten Überlegungen, mit denen zentrale Kürzungsaufgaben bei dezentraler Umsetzung begründet worden sind, bestätigen diese Vermutung. Die Verwaltung verhält sich als Transmissionsmaschine, weil sie ein auch für sich selbst vorteilhaftes Gegengeschäft erfüllt.

4. Reaktionsvielfalt als Erklärungsproblem

Aus dem Umgang der Gebietskörperschaften mit *fiscal stress* können nur eingeschränkt mögliche Verallgemeinerungen abgeleitet werden. Es hat verschiedenste Reaktionen auf Situationen von *fiscal stress* gegeben³⁹. Die Auslöser von *fiscal stress* trafen die öffentlichen Haushalte unvorbereitet. Die einsetzenden *ad hoc*-Reaktionen müssen fast ausnahmslos als ungeplantes, kaum strukturiertes, ja chaotisches Vorgehen eingeschätzt werden. Selbst umfassend vergleichende Studien sind angesichts der großen Reaktionsvielfalt kaum in der Lage, systematisch Verallgemeinerungen ableiten zu können. Negativ dürfte die Antwort mithin ausfallen, wenn nach der Existenz einer allgemeinen (Gesamt-) Strategie der Gebietskörperschaften bei der Bewältigung von *fiscal stress* gefragt wird. In seiner umfangreichen Arbeit kommt etwa *Pammer* zu dem fast resignierenden Resümee, daß „choices of retrenchment policies remain fairly unstructured.[...] The inability to explain a higher level of variance in the strategies is extremely frustrating“⁴⁰. Das von ihm verwendete Modell ist nur unzureichend in der Lage, Wirklichkeit und Variationen zu erklären und legt Zufälligkeiten und Unstrukturiertheiten bei den Anpassungsreaktionen nahe. Als Ergebnis seiner Studie hält auch *Uusikylä* fest, daß sich die Handhabung von *fiscal stress* und die darauf einsetzenden Reaktionen nur selten anders als ungeordnet und wenig systematisch charakterisieren lassen⁴¹. Trotz Differenzierungen nach Region, Stadtgröße und –alter gelingt es selbst systematischen Studien nicht, den Erklärungsgehalt der in ihnen verwendeten Regressionsmodelle bei den anfänglichen Überbrückungsreaktionen, bei den folgenden Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung oder bei Ausgabekürzungen merklich zu erhöhen und damit an Aussagekraft zu gewinnen⁴².

³⁸ Vgl. *Dunleavy* (1985); *ders.* (1991), S. 181ff.; *Premchand* (1993), S. 74f. Vgl. auch schon *Downs* (1967), S. 211ff., der für ähnliche Zusammenhänge die Begriffe „Kernzonen“, „Randzonen“ und „Niemandland“ benutzt. Die Überlegungen kommen dem oben diskutierten Konzept der Ausgabenbasis (*base*) recht nahe.

³⁹ Vgl. nur deutlich *Gold* (1995), S. 367ff.

⁴⁰ *Pammer* (1986), S. 141.

⁴¹ Siehe *Uusikylä* (1996), S. 31ff.

⁴² Vgl. etwa *Pammer* (1986), S. 113ff.

Die empirischen Arbeiten sind zudem nur eingeschränkt in der Lage, den theoretischen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an *fiscal stress* (Einnahmeverfall) und dem darauf einsetzenden Reaktionsbündel (Phase) systematisch zu stützen. *Levine/Rubin/Wolohojian* sehen ihren thematisierten Zusammenhang generell bestätigt, wonach ein verändertes Einnahmenniveau entsprechend differenzierte Reaktionen der Gebietskörperschaften nach sich zieht⁴³. *Pammer* vermag in seiner umfassenden Studie hingegen nur schwach bestätigende Hinweise für einen Zusammenhang zwischen der Intensität an *fiscal stress* und der gewählten Bewältigungsreaktion zu finden⁴⁴. Die Resultate der Analysen sind statistisch unbefriedigend, weil bei niedrigen Erklärungswerten zu große Restvarianzen verbleiben. Demnach muß die Auswahl der Reaktionsbündel durch die Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* als weitgehend unstrukturiert und zufallsbeladen eingeschätzt werden. Eine Einteilung in generelle Phasen, die durch einen wenigstens ähnlichen Schwerpunkt charakterisiert sind, scheint nur bedingt möglich. Hingegen sieht *Poterba* den Zusammenhang von *fiscal stress*-Intensität und Reaktionswahl bestätigt⁴⁵. Er kann am Saldo des laufenden Budgets (*general fund*) feststellen, daß ein steigendes Ausmaß an *fiscal stress* zu stärkeren Bewältigungsanstrengungen führt. Stärkere Reaktionen beinhalten danach insbesondere vermehrt Ausgabekürzungen. Auch *Gitschier* findet in seiner Arbeit Hinweise darauf, daß zwischen dem Ausmaß der Probleme beim Haushaltsausgleich und den einsetzenden Anpassungsreaktionen in den untersuchten Kommunen ein positiver Zusammenhang besteht⁴⁶.

Die insgesamt nur schwache empirische Evidenz zugunsten einer stringenten Phasenabfolge könnte darin begründet liegen, daß der theoretische Zusammenhang zwischen Problemausmaß und Reaktionsbündel durch vielfältige intervenierende Variablen gelockert wird. Für die vielfältigen und kaum zu systematisierenden Anpassungsreaktionen der Gebietskörperschaften dürfte auch der Umstand verantwortlich sein, wonach kein gesetzlich fixierter oder anderweitig formalisierter Mechanismus existiert, der eine Umsetzung der Vorgaben von Budgetregeln verbindlich präzisiert⁴⁷. Es fehlt an institutionalisierten Mechanismen, die Kürzungen auslösen und die Anpassungen auf *fiscal stress* in einem geordneten, *ex ante* fixierten Verfahren ablaufen lassen⁴⁸. Daher sind Anstoß und Ablauf der Sanierungsanstrengungen durch die betroffenen Gebietskörperschaften von Kräften abhängig, die situativ auf ihren fiskalischen Status einwirken und *ad hoc*-Reaktionen auslösen. Grundsätzlich gilt diese Feststellung auch für deutsche Kommunen. Allerdings ist deren Reaktionsprozeß wenigstens insoweit gesetzlich geordnet, als die Haushaltsverordnungen der Länder einen ge-

⁴³ Siehe *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 193ff.

⁴⁴ Siehe *Pammer* (1986), S. 149f.

⁴⁵ Siehe *Poterba* (1994a), S. 815.

⁴⁶ Siehe *Gitschier* (1997), S. 167.

⁴⁷ Siehe *Poterba* (1997), S. 74.

⁴⁸ Siehe *Grosseckler* (1985), S. 559; *Schwarzner* (1991), S. 51f.

ordneten Abbau von finanziellen Reserven detailliert vorschreiben, sobald *fiscal stress* auftritt und der Verwaltungshaushalt negative Salden erwarten läßt⁴⁹. Auf die Wahl der einsetzenden Anpassungsreaktionen der Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* können zudem vielfältige Faktoren Einfluß nehmen, die dazu führen, daß die Gebietskörperschaften die generelle Phasenabfolge beschleunigt durchlaufen. Die empirische Literatur hat mögliche relevante Einflußfaktoren präzisiert, die zu schnelleren und umfangreicheren Ausgabekürzungen führen. Es sind externe und interne Einflußfaktoren zu unterscheiden.

5. Einflußfaktoren auf die Reaktionsabfolge

a) Externe Einflußfaktoren

Als erster externer Katalysator fungiert der Verfall der Budgeteinnahmen. Ihm wird eine überragende Bedeutung bei der Entstehung von fiskalischen Streßsituationen zugesprochen⁵⁰. Bei einem anhaltenden Einnahmerückgang verschärfen sich die Probleme beim Haushaltsausgleich und somit das Ausmaß an *fiscal stress*. Negative Einnahmeentwicklungen ziehen einerseits eine große, kaum zu verallgemeinernde Maßnahmenvielfalt nach sich. Andererseits erfolgen Verschiebungen im institutionellen Strukturgeflecht. Mit dem fortschreitenden Verlust von Haushaltseinnahmen gehen nach Überzeugung der empirischen Studien schnellere und gezieltere Reaktionen der Gebietskörperschaften einher. Das Ausmaß an Einnahmeverfall scheint demnach zu einer Beschleunigung der Bewältigungsreaktionen durch die Gebietskörperschaften zu führen.

Einen zweiten externen Einflußfaktor stellen übergeordnete föderale Ebenen dar. Empirische Arbeiten zu *fiscal stress* finden übereinstimmend Hinweise darauf, daß ihnen während der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen eine wachsende Bedeutung zukommt⁵¹. Das betrifft etwa die Genehmigung zusätzlicher eigener Einnahmen wie auch fremder Zuweisungen für die betroffene Gebietskörperschaft. Im föderalen Verhältnis mündeten die Reaktionen auf *fiscal stress* in einer abnehmenden lokalen Autonomie und einer gestiegenen Abhängigkeit von Zuweisungen⁵². Übergeordnete Institutionen übernehmen nicht selten die Absicherung von Schuldtiteln gegenüber den Kapitalmarktgläubigern. So belegt *Rubin* in ihrer Fallstudie, daß der drohende Zahlungsverzug einer Kommune am Kapitalmarkt dazu führte, daß die Qualitätseinstufung ihrer kommunalen Schuldverschreibungen deutlich schlechtere Werte annahm⁵³. Das löst Interventionen des Bundesstaates aus. Übergeordnete Gebietskörperschaften etablie-

⁴⁹ Vgl. § 22, Absatz 4 GemHVo (BW). Das Verfahren ähnelt dem für Aktiengesellschaften (etwa § 150 AktG), in dem geregelt wird, welche Rücklage wann zur Abdeckung von Fehlbeiträgen herangezogen werden darf.

⁵⁰ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b).

⁵¹ Vgl. etwa für New York City *Shefter* (1977), S. 82f.; ein umfassender Überblick bei *Ma-ckey* (1993).

⁵² Siehe *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 190f.

⁵³ Vgl. *Rubin* (1982), S. 16.

ren häufig auch eigene Sondergremien, die neben den bestehenden Strukturen entstehen. Mit ihnen gelingt eine Zentralisierung der Budgetprozesse, für die der Fall New York City exemplarisch ist. Die Legislativversammlung des Bundesstaates schuf zunächst die ‚Municipal Assistance Corporation‘⁵⁴. Diese Einrichtung sollte der Stadt bei der Platzierung ihrer Schulden am Kapitalmarkt helfen und zu diesem Zweck Steuereinnahmen zugunsten von Zins- und Tilgungsleistungen binden können. Als sich die Budgetkrise der Stadt verschärfte, wurde ihre Autonomie im Budgetbereich weiter eingeschränkt. Das gelang durch die Etablierung des ‚Emergency Financial Control Board‘, der wiederholt Anstöße für Ausgabekürzungen gab und über weitreichende Weisungsbefugnisse innerhalb der Bürokratie bei Haushaltsfragen verfügte⁵⁵. Die von der staatlichen Legislative eingesetzten Sondergremien übernahmen die Kontrolle auch jener Verwaltungsbereiche, die bisher nicht unter der direkten Kontrolle des lokal gewählten Bürgermeisters standen. Schließlich wurden der Stadt strikte Budgetregeln vom Staat New York auferlegt, von denen sich die staatlichen Aufsichtsbehörden eine nachhaltige Gesundung der kommunalen Finanzen erwarteten⁵⁶. Generell kann festgehalten werden, daß sich zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen die Legitimationsebene verschoben hat. Örtlich gewählte und legitimierte Institutionen werden von überörtlich eingesetzten Organen mit direkten Weisungsbefugnissen abgelöst oder wenigstens eingeschränkt. Die Bedeutung von übergeordneten Föderalebenen zur Bewältigung kommunaler Budgetkrisen besteht insbesondere darin, eine Drohkulisse zu schaffen, mit der die verantwortlichen Entscheidungsträger in der betroffenen Gebietskörperschaft zu Lösungen der Budgetkrise veranlaßt werden sollen.

Ein dritter externer Einflußfaktor sind die Aufsichtsbehörden der Gebietskörperschaften. In ihrer Fallstudie zu den Anpassungsprozessen während der Haushaltskonsolidierung auf britischer Gesamtstaatsebene kommentieren *Dunsire/Hood* die Bedeutung, die der Internationale Währungsfonds gegenüber der nationalen Regierung bei der Durchsetzung von Ausgabekürzungen zur Budgetgesundung gespielt hat⁵⁷. Die Rolle des IWF betraf zwei Aspekte. Einmal hat diese externe Institution als supranationale Aufsichtsbehörde regelmäßig auf die Ungleichgewichte im britischen Staatshaushalt hingewiesen. Zweitens, und bedeutsamer, hat der IWF seine finanziellen Hilfszusagen zwingend mit Ausgabekürzungen im Staatsbudget verknüpft. Um überhaupt zu Lösungen der finanziellen Haushaltskrise zu gelangen, wurden die auferlegten Ausgabekürzungen zur *conditio sine qua non*. Der IWF nahm insoweit eine katalytische Rolle im Prozeß der Haushaltskonsolidierung wahr, als er die Durch- und Umsetzung von Ausgabekürzungen beschleunigte. Von der externen Institution und ihren Konditionen gingen demnach reaktionsbeschleunigende Zwänge aus. Ähnliche Erfahrungen wurden und werden auf kommunaler Ebene in Deutschland ge-

⁵⁴ Vgl. *Shefter* (1977), S. 83; *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 24.

⁵⁵ Vgl. dazu *Glassberg* (1981), S. 168ff.

⁵⁶ Vgl. *Lewis* (1994), S. 516.

⁵⁷ Siehe *Dunsire/Hood* (1986), S. 12.

macht⁵⁸. Die Kommunalaufsicht tritt als verwaltungsexterne Aufsichts- und Rechnungsbehörde gegenüber den Gemeinden auf. Sie greift bei sich verschärfenden Problemen zum Haushaltsausgleich in einer Kommune verstärkt ein⁵⁹. Ziel ist sowohl die kurzfristige Überwindung der fiskalischen Streßsituation als auch die langfristige Gesundung der lokalen Kommunalfinanzen. Die Kommunalaufsicht muß allerdings nicht, wie der IWF, durch Drohungen mit Hilfsverweigerungen verhandeln. Ihr ist es vielmehr möglich, auf gesetzliche Befugnisse seitens der Länder zurückzugreifen, zu denen die betroffene Kommune gehört. Als wirksames Instrument gilt die Drohung, an Stelle der Kommune direkt und mit eigenen Vollmachten in den lokalen Haushalt und die örtliche Verwaltung einzugreifen. Diese Ersatzvornahme kann zum Beispiel ein Sparkommissar mit weitgehenden Befugnissen ausfüllen⁶⁰. Die betroffenen Gemeinden werden von den kommunalen Aufsichtsbehörden insbesondere angehalten, zur Erfüllung der Sanierungsaufgaben vermehrt Nachtragshaushalte aufzustellen. Deren Inhalt besteht zunächst zu wesentlichen Teilen aus Anregungen und Auflagen zur Steigerung der Budgeteinnahmen⁶¹. Systematische Untersuchungen dieser Zusammenhänge zeigen, daß zwischen der Zahl der extern auferlegten Nachtragshaushalte und den lokal beschlossenen Ausgabekürzungen eine statistisch hochsignifikante Beziehung besteht⁶². Noch im Jahr der Verabschiedung von Nachtragshaushalten wird den Auflagen durch verstärkte Rationalisierungsanstrengungen in der lokalen Bürokratie entsprochen. Im nachfolgenden Jahr werden mit diesem Instrument regelmäßig Ausgabekürzungen festgeschrieben. Die Bedeutung der externen Aufsichtsorgane liegt darin, eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen. Eingriffe von externer Seite während der Bewältigung fiskalischer Anspannungen in lokalen Haushalten führen zu einer insgesamt sinkenden Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften⁶³. Den verantwortlichen Entscheidungsträgern in der von *fiscal stress* betroffenen Kommune ist es möglich, Verantwortung für die auferlegten Budgetreduktionen auf die externen Institutionen zu verlagern. Von den Kommunen ist allerdings ein Preis in Form zurückgehender eigener Handlungsspielräume und Machtbefugnisse zu zahlen.

⁵⁸ Vgl. etwa die Erfahrungen in Marl (NRW) bei *Holtkamp* (2000a), S. 194ff. Vgl. auch die Erfahrungen in Stuttgart, unten Kapitel 7, Teil II.

⁵⁹ Vgl. beispielhaft *Held* (1995), S. 63f.; *Holtkamp* (2000a), S. 103f.

⁶⁰ Vgl. dazu *Meier* (1995). Eingriffsrechte statuiert zum Beispiel § 81, Absatz 3 GO BW.

⁶¹ Vgl. *Holtkamp* (2000a), S. 255.

⁶² Siehe *Gitschier* (1997), S. 158.

⁶³ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 191; *Glassberg* (1981b), S. 182ff.; *Clark/Ferguson* (1983), S. 223f.

b) Interne Einflußfaktoren

Auch interne Faktoren haben Einfluß auf die Art der Bewältigung von *fiscal stress* genommen. Dazu zählen erstens die Strukturen der Gebietskörperschaften und ihrer Haushaltsprozesse. Empirische Untersuchungen dieser Reaktionsdeterminante stellen fest, daß die von einem *city manager* geführten Gebietskörperschaften relativ schnelle Reaktionen zur Bewältigung einer fiskalischen Streßsituation zeigen und dabei vermehrt zu Ausgabekürzungen greifen⁶⁴. Ähnliche Studien sind für deutsche Kommunen im Zusammenhang mit der sogenannten ‚Banner-These‘ angefertigt worden⁶⁵. Die Kernaussage vermutet für jene Kommunen, die nach der süddeutschen Ratsverfassung strukturiert sind, schnellere Reaktionen auf *fiscal stress* und eine insgesamt gedämpfte Defizitneigung des gesamten Haushaltsprozesses⁶⁶. Diesem Strukturtyp stehen die norddeutschen Kommunalstatuten gegenüber, die einen Stadtdirektor vom Gemeinderat wählen lassen⁶⁷. Ihnen werden verzögerte Anpassungen an fiskalische Streßsituationen und generell höhere Fehlbeträge zugeschrieben. Insbesondere wird eine nur eingeschränkte Abschottung des Stadtdirektors bei kontroversen Vorlagen an die legislative Versammlung vermutet⁶⁸. Allerdings können sowohl Fallstudien als auch systematische Untersuchungen großer Stichproben die ‚Banner-These‘ nicht erhärten⁶⁹. Empirische Untersuchungen existieren auch zur Frage, welchen Einfluß verschiedene Wahlsysteme auf die fiskalische Disziplin und die Defizitneigung nehmen. Es liegen Hinweise darauf vor, daß Systeme des Verhältniswahlrechtes mit einer großen Parteienzahl und dem daraus folgenden Zwang zu Koalitionsregierungen in deutlich stärkerem Maß Budgetdefizite mit sich bringen⁷⁰.

Zweitens nehmen die geltenden Budgetregeln Einfluß auf die Reaktionen unter *fiscal stress*. Strukturen und Budgetregeln determinieren das Verhältnis von mitelexpansiven zu ausgabenbremsenden Kräften. Sie bestimmen auch, welchen Einfluß einzelne Interessengruppen und die Bürokratie auf die Etatgestaltung nehmen können. Setzt man die technische Ausgestaltung von Budgetregeln und die gebietskörperschaftlichen Reaktionen auf *fiscal stress* zueinander in Beziehung, finden sich empirische Belege, daß die Anpassungsreaktionen auf fiskalische Streßsituationen vom Stringenzgrad der Budgetregeln determiniert werden. Strikte Defizitvorschriften führen demnach zu deutlicheren Anpassungsreaktio-

⁶⁴ Siehe gemischt noch *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 204; systematisch positiv *Pammer* (1986), S. 108.

⁶⁵ Benannt nach Prof. *Gerhard Banner*, Deutscher Städtetag.

⁶⁶ Vgl. *Banner* (1985a), S. 428f.; *ders.* (1987), S. 52; *ders.* (1989), S. 45ff.

⁶⁷ Zu einer Vergleichsübersicht der zentralen Parameter vgl. *Schimanke* (1989), S. 43.

⁶⁸ Vgl. allgemein *Banner* (1985a), S. 429; *ders.* (1987), S. 52; für die Personalpolitik vgl. *Banner* (1989), S. 50f.

⁶⁹ Vgl. die Arbeiten von *Winkler-Haupt* (1989); *Kunz/Zapf-Schramm* (1989).

⁷⁰ Siehe umfassend *Grilli/Masciandaro/Tabellini* (1991), S. 350ff.; *Stein/Talvi/Grisanti* (1999).

nen und zu Ausgabekürzungen, um negative Haushaltssalden abzudecken⁷¹. Als besonders stringente Budgetregel gilt der verfassungsrechtlich verankerte, materielle Vollzugsausgleich (*end of the year balance*) in Verbindung mit dem Verbot, etwaige Negativsalden am Jahresende in das nächste Haushaltsjahr übertragen zu können (*no carry over rule*)⁷². Die empirischen Studien deuten auch darauf hin, daß Gebietskörperschaften, die strikten Defizitregelungen unterworfen sind, deutlich geringere Schuldenstände verzeichnen⁷³. Allerdings ist auf die vielfältigen Möglichkeiten zur Umgehung von Budgetvorschriften hinzuweisen, die gültige Aussagen erschweren⁷⁴.

Als dritten Einflußfaktor auf die Reaktionsabfolge in fiskalischen Streßsituationen identifiziert die empirische Literatur die parteipolitische Konstellation und die Unterschiede zwischen Einparteien- und Koalitionsregierungen. Die Budgetvorschriften und die Strukturvariablen sind als Regeln der Gebietskörperschaften von dauerhaftem Charakter. Wechselnde politische Konstellationen füllen das institutionelle Regelgefüge aus. Bei der Bewältigung von Haushaltskrisen und der Beseitigung von Haushaltsdefiziten lassen sich parteipolitische Unterschiede empirisch ermitteln⁷⁵. Die Mitglieder der Republikanischen Partei verfolgen eine stärkere Defizitreduktion als die der Demokratischen Partei. *Poterba* widmet sich den möglichen Zusammenhängen von politischen Konstellationen und den Maßnahmen zum Haushaltsausgleich, vermag allerdings nicht, einen Einfluß der Parteien auf die Reaktionen auf *fiscal stress* auszumachen⁷⁶. Er schätzt auch den Einfluß von Wahlterminen auf die Anpassungsreaktionen unter *fiscal stress*. Erwartungsgemäß fallen die Maßnahmen aus Einnahmeerhöhungen und Ausgabekürzungen unmittelbar vor Wahlterminen erheblich geringer aus als innerhalb einer Legislaturperiode. Neben den parteipolitischen Konstellationen unterscheiden sich die Reaktionen auf *fiscal stress* durch Koalitionsregierungen von solchen Bewältigungsversuchen, die nur von einer Partei getragen werden. Koalitionsregierungen neigen zu einer deutlicheren Ausgabexpansion als ihre von nur einer Partei getragenen Gegenstücke⁷⁷. Die empirischen Studien finden außerdem Hinweise darauf, daß Koalitionsregierungen zu geringeren Ausgabekürzungen neigen, um ein vorhandenes Budgetdefizit zu beseitigen⁷⁸. Auch *Poterba* findet Belege, wonach mit strengen Defizitvorschriften einhergehende Ausgabekürzungen vornehmlich von Einparteienregierungen durchgeführt worden sind⁷⁹. Sein Ergebnis begründet der Autor einmal mit hö-

⁷¹ Siehe insbesondere *Bayoumi/Eichengreen* (1995); weniger eindeutig *Poterba* (1994a); *Alt/Lowry* (1994).

⁷² Das ist die zentrale Erkenntnis der Arbeit von *Bohn/Inman* (1996).

⁷³ Vgl. *von Hagen* (1991).

⁷⁴ Vgl. grundsätzlich *von Hagen* (1991); zu den „smoke and mirrors“ vgl. etwa *Lewis* (1994), S. 521f.

⁷⁵ Siehe *Alt/Lowry* (1994).

⁷⁶ Siehe *Poterba* (1994a), S. 816f.

⁷⁷ Vgl. nachfolgend *Roubini/Sachs* (1989); *Grilli/Masciandaro/Tabellini* (1991).

⁷⁸ Siehe nachfolgend *Roubini/Sachs* (1989), S. 924f.

⁷⁹ Siehe *Poterba* (1994a), S. 816f.

heren Konsensfindungskosten in Koalitionen. Außerdem wäre denkbar, daß gerade Koalitionsregierungen bei unpopulären Ausgabekürzungen in größerem Maß politisch angreifbar sind.

Ein vierter Einflußfaktor auf die Reaktionsabfolge bei *fiscal stress* sind starke politische Führungspersonen (*leadership*). Ihr kommt intern eine erfolgsentscheidende Rolle bei der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen zu⁸⁰. Die Koordination des kollektiven Vorgehens bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung bedarf offenbar einer starken, zentralen und integrierenden Figur, die alle Beteiligten zu kooperativem Verhalten anhält.

Als Zwischenergebnis können der Verfall der Budgeteinnahmen, das Eingreifen von Aufsichtsbehörden und übergeordneter Föderalebenen als externe Einflußfaktoren auf die Reaktionswahl festgehalten werden. Interne Einflußfaktoren sind die Strukturen der Gebietskörperschaften, die in ihnen geltenden Budgetregeln, die politischen Konstellationen sowie der Einfluß an politischer Führungskraft.

6. Ergebnis

Die Anpassungsreaktionen von Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* zeigen einen typischen Verlauf. Nach Versuchen, den Anpassungen auszuweichen, werden Einnahmesteigerungen mit verwaltungsinternen Reaktionen verknüpft. Erst danach kommt es auch zu Ausgabekürzungen. Handlungsleitende Maxime der Entscheidungsträger unter *fiscal stress* ist die Konfliktminimierung. Die große Reaktionsvielfalt läßt auf verschiedene intervenierende Variablen schließen. Als solche können externe und interne Einflußfaktoren ausgemacht werden. Zwei Aspekte sind für die nachfolgende Untersuchung relevant. Offen ist, inwieweit die fiskalische Situation der betroffenen Gebietskörperschaft zu Reaktionsdifferenzen geführt haben könnte⁸¹. Daher ist zu untersuchen, welchen Einfluß das Niveau der Budgeteinnahmen als die zentrale externe Rahmenbedingung auf die Anpassungsreaktionen der Gebietskörperschaften nimmt. Verschieden starke Einnahmeausfälle könnten zu differierenden Intensitäten von *fiscal stress* führen. Eine plausible Erklärung für die Reaktionsvielfalt wäre, daß aus den Intensitätsunterschieden der fiskalischen Streßsituationen entsprechende Reaktionsunterschiede der betroffenen Gebietskörperschaften folgen. Zweitens beeinflussen die institutionellen Strukturen der Gebietskörperschaften deren Reaktionen auf *fiscal stress*. Es wäre zu untersuchen, welche Strukturdeterminanten differierende Reaktionsabfolgen nach sich ziehen. Das umfaßt sowohl den generellen institutionellen Aufbau der Gebietskörperschaften wie auch die Budgetregeln als Regelgefüge für den Haushaltsprozeß.

⁸⁰ Vgl. grundsätzlich *Biller* (1980).

⁸¹ Vgl. die Diskussion möglicher Ursachen für die Reaktionsvielfalt bei *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 17f.; *Pammer* (1986), S. 16ff.; *Dunsire/Hood* (1989), S. 163ff.; *Gitschier* (1997), S. 226.

II. Theoretische Erklärungsansätze

1. Erklärungen für den Sequenzfortgang

a) *Sequenzfortgang als Folge des Einnahmeausfalls (Schick-These)*

Das beschriebene generelle Phasenmodell bezieht sein Antriebsmoment, das im Zeitablauf den Fortgang von einer Phase zur nächsten möglich werden läßt, aus veränderten Rahmenbedingungen für die Haushaltskonsolidierung. Verschiedene Einnahmesituationen verändern die Rahmenbedingungen für die am Budgetprozeß beteiligten Entscheidungsträger. Mit den Veränderungen ergeben sich neue Optimalreaktionen im Entscheidungskalkül. Die fiskalischen Streßsituationen werden durch einen kurzfristig eintretenden, deutlichen Einnahmerückgang und damit von einem externen Faktor der sozio-ökonomischen Umwelt ausgelöst.

Ein Teil der Literatur greift die Veränderungen im Ressourcenniveau der öffentlichen Haushalte als Antrieb für den Reaktionsfortgang auf. Er steht insoweit in der Tradition der einnahmeseitigen Definitionen von *fiscal stress*, wonach Veränderungen des Einnahmevermögens veränderte Problemintensitäten beim Haushaltsausgleich nach sich ziehen. Diese Argumentation stützt sich auf die empirische Erfahrung, daß die ökonomische Rezession regelmäßig die Hauptursache eines schnellen und starken Einnahmeausfalles für das Budget ist. Wie oben festgestellt wurde, lösen derartige Einnahmerückgänge steigende Intensitäten von *fiscal stress* aus. Diese steigenden Intensitäten ziehen unterschiedliche Anpassungsreaktionen nach sich. So beschreibt Jones ein Phasenmodell „under assumption that revenues continue to be reduced“⁸². In ihm werden verschiedene Einnahmesituationen als auslösende Variable mit den darauf einsetzenden Reaktionen verbunden. Die herausgehobene Bedeutung des Ressourcenniveaus macht eine Klassifikation typischer Einnahmesituationen für die öffentlichen Haushalte nötig. Als Unterscheidungskriterium läßt sich die Wachstumsrate der steuerlichen Gesamteinnahmen (*phases of revenue growth*) heranziehen⁸³. Danach gibt es Situationen mit stark positiver Wachstumsrate, mit einem moderaten, gerade noch positiven Anwachsen, mit graduell negativem Wachstum oder mit einer deutlich negativen Entwicklung der steuerlichen Budgeteinnahmen. Zentrale These ist ein propagierter Zusammenhang zwischen der Einnahmeentwicklung und der Charakteristik der Haushaltsprozesse. Aus veränderten Einnahmesituationen sollen veränderte Schwerpunkte in den Budgetroutinen folgen⁸⁴. Das verdeutlicht die folgende Abbildung 5.1.

⁸² Siehe Jones (1984), S. 52.

⁸³ Vgl. Schick (1980a); Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 36.

⁸⁴ Vgl. etwa Rose/Page (1982), S. 204ff.

Abbildung 5.1: Zusammenhang von Einnahmesituation und Haushaltsprozeß.

typisierte Einnahmesituation (Wachstumsrate der Gesamteinnahmen)	Schwerpunkt des Haushaltsprozesses (dominierendes Merkmal)
stark positiv	Planung (PPBS)
noch positiv	positiver Inkrementalismus (ZBB)
schwach negativ	negativer Inkrementalismus (CBM)
stark negativ	Flucht/ Neuausrichtung

Quelle: eigene Darstellung.

In Situationen mit stark positiver Wachstumsrate der Steuereinnahmen liegt der Schwerpunkt im Haushaltsprozeß auf Planungsaspekten. Hier geht es darum, öffentliche Ausgaben rational zu ordnen, zu kanalisieren und unreflektiert fortzuschreiben. Nicht zufällig dürften umfassende Planungsinstrumente, wie das PPBS, in den USA der 60er Jahre entstanden sein, als die Steuereinnahmen deutlich stiegen. Bei gerade noch positivem Einnahmewachstum – also der ‚normalen‘ Budgetsituation – stehen inkrementalistische Haushaltspraktiken im Mittelpunkt. Diese sollen helfen, die knapperen Budgetmittel zu administrieren. Je kleiner das mögliche Inkrement ist, desto differenziertere Kriterien müssen an dessen Verteilung angelegt werden. Im Zuge dieser Entwicklung wurden mittels neuer Budgettechniken, etwa des *zero base budgeting*, die Mittelanforderungen und Ausgabefortschreibungen einzelner Ämter erhöhten Rechtfertigungszwängen unterworfen⁸⁵. Auch in Zeiten leicht rückläufiger Haushaltseinnahmen finden inkrementalistische Praktiken Anwendung. Hier handelt es sich um den schon erwähnten „incrementalism turned on it’s head“⁸⁶. Durch ihn werden mit mehr oder weniger differenzierten Verwaltungsmethoden allgemeine Ausgabenkürzungen in kleinen, aufeinanderfolgenden Schritten umgesetzt (*cutback-management-CBM*)⁸⁷. Traditionelle Haushaltsprozesse schreiben mit wechselndem Schwerpunkt die zurückliegenden Ausgabepfade nur fort. Deshalb wird bei zunehmend negativer Einnahmeentwicklung deren Routine verlassen. Die unter diesen Bedingungen notwendig gewordene Neuausrichtung der Budgetprozesse und -strukturen erfordert nunmehr politische Verhandlungen. Als Kernaussage dieser Argumentationsgruppe bleibt festzuhalten, daß veränderte Einnahmesituationen zu veränderten Schwerpunkten bei den Budgetprozessen führen.

⁸⁵ Vgl. dazu Langner (1983), S. 77ff.; Amsler (1986); Holtkamp (2000a), S. 81ff.

⁸⁶ Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 46.

⁸⁷ Vgl. dazu am praktischen Beispiel McCaffrey (1981); Wildavsky (1986), S. 203ff.; zu den Techniken theoretisch Färber (1983); Rürup/Hansmeyer (1984), S. 80ff.; Premchand (1989), S. 279ff.

Einige theoretische Arbeiten gehen noch einen Schritt weiter. Sie gehen von der skizzierten Theorie aus und vermuten, daß veränderte Einnahmesituationen als unabhängige Variable zu geänderten Budgetprozessen führen⁸⁸. Die Gestalt des Budgetprozesses spiegelt folglich den Schwerpunkt der jeweiligen Anpassungsphase unter *fiscal stress* wider. Der Sequenzfortgang erklärt sich ebenfalls aus den veränderten Ressourcenniveaus. Ergänzend wird unterstellt, daß es auch zu Strukturveränderungen im politischen Bereich der Gebietskörperschaft kommt. Wesentliches Merkmal dieser Veränderungen sind differierende Kontrollintensitäten der dezentralen Einheiten. Die Hypothese lautet, daß sinkende Budgeteinnahmen steigende Kontrollen durch zentrale Einheiten hervorbringen. Insoweit greift dieser Ansatz die empirisch beobachteten Tendenzen zur Zentralisierung auf.

Abbildung 5.2: Zusammenhang von Einnahmeniveau, politischen und administrativen Strukturen.

Veränderungen im Einnahmehiveau	Politische Strukturen	Administrative Strukturen
moderat-dauerhaftes Wachstum	kaum zentrale Kontrollen, hohe Fragmentierung	Inkrementalismus
starkes Wachstum	Verlust zentraler Kontrolle, Koalitionsbildung	Expansionsstrategien
Stagnation	schwache Kontrolle	<i>denial and delay</i>
moderater Rückgang	aktive Interessengruppen	<i>stretching and resistance</i>
starker Rückgang	Rezentralisierung, Formierung einer dominanten Koalition	gezielte Ausgabekürzungen

Quelle: in Anlehnung an *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 47.

⁸⁸ Siehe *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 35.

Faßt man diesen ersten Thesenkomplex zusammen, so kann festgehalten werden, daß die Dynamik der Phasenabfolge als Reflex der Einnahmeentwicklung betrachtet wird. Die Analyse der Nutzenfunktion des Finanzressorts hat gezeigt, daß von diesem Ressort nur insoweit Anstöße zu Ausgabekürzungen zu erwarten sind, als das gemeinsame Einnahmevermögen zur relevanten Handlungsrestriktion für den Haushaltsausgleich wird. Unter diesem Aspekt kommt der These, veränderte Einnahmesituationen trügen zum Sequenzantrieb bei Konsolidierungsstrategien bei, ein erheblicher Erklärungsgehalt zu. Zu ergänzen wäre allerdings, daß Ausgabekürzungen nur von einer solchen Institution angestoßen werden, die sich einer umfassenden Budgetrestriktion gegenüber sieht.

Die Vertreter dieser Argumentationslinie finden jedoch nur geringe empirische Evidenz für die thematisierten Zusammenhänge⁸⁹. Zunächst wird angeführt, daß das Einnahmevermögen keinen für die Gebietskörperschaft kritischen Wert unterschritten hat, ab dem der Budgetprozeß von Ausgabekürzungen dominiert wird⁹⁰. Die einsetzenden Reaktionen der Gebietskörperschaften bestanden neben Einnahmeerhöhungen zumeist aus gleichquotierten Kürzungsvorgaben für alle Ausgabenbereiche (*across the board*, ‚Rasenmäher‘) und umfassenden Einstellungsstopps (*hiring freeze*). Demgegenüber sind gezielte Ausgabekürzungen oder systematische Gesamtkonzeptionen zur Bewältigung von *fiscal stress* praktisch ohne Beleg geblieben. Das wird mit dem Ausbleiben eines noch schärferen Einnahmeverfalles begründet.

Die gemischten Untersuchungsergebnisse lassen zudem auf eine hohe Bedeutung institutioneller Faktoren schließen⁹¹. So weisen empirische Untersuchungen darauf hin, daß sozio-ökonomischen Faktoren, wie etwa das Einnahmevermögen, eine geringere Rolle bei den Anpassungsreaktionen spielen als strukturelle Determinanten der politischen Arena⁹². Im folgenden ist daher das Strukturgefüge der Gebietskörperschaften als Einflußfaktor für die Anpassungsreaktionen auf *fiscal stress* näher zu beleuchten. Offen bleibt daneben, warum und wie sich mit verschiedenen Einnahmeentwicklungen das Kalkül der Entscheidungsträger im Haushaltsprozeß verändert. Neben mangelnder Berücksichtigung institutioneller Faktoren fehlen mithin mikroökonomische Begründungen für die Anpassungsreaktionen bei *fiscal stress*.

*b) Sequenzfortgang als Folge sinkender Konsolidierungserträge
(Jørgensen -These)*

Der Ansatz von Jørgensen unternimmt den Versuch, eine mikroökonomische Begründung für die Phasenübergänge zu leisten⁹³. Dieses Modell formalisiert folgende Überlegungen. Jede Umsetzung einer Konsolidierungskonzeption löst

⁸⁹ Vgl. Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 195f.

⁹⁰ Siehe Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 202; ähnlich Pammer (1986), S. 80.

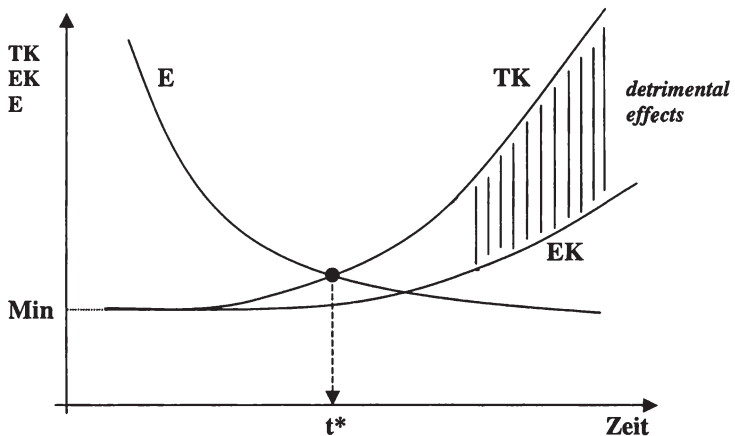
⁹¹ Siehe die Diskussion bei Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 204f.

⁹² Siehe Pammer (1986), S. 104.

⁹³ Siehe Jørgensen (1987a); ders. (1987b); Dunsire/Hood (1989), S. 170ff.

Kosten aus. Sie bestehen zum einen aus Entscheidungskosten (EK). Diese umfassen die Suche nach Möglichkeiten zur Konsolidierung, die Herstellung von Konsens über Notwendigkeit und Maßnahmen der Haushaltssanierung sowie schließlich die formale Autorisierung durch Beschlüsse. Die Totalkosten (TK) einer Konsolidierungsphase enthalten neben den Entscheidungskosten auch Schadenskosten (*detrimental effects*), die bei der Durchsetzung und Implementierung einer Sanierungskonzeption anfallen. Hier ist an Kosten zur Reorganisation und Neuformierung von Strukturen und Prozessen zu denken. Für jedes Sanierungsvorgehen wird mit einem Minimum der Totalkosten gerechnet (Min). Da bei Einführung einer Konsolidierungsstrategie noch keine Schadenskosten auftreten, entsprechen sich Total- und Entscheidungskosten zu diesem Zeitpunkt im gemeinsamen Minimum. Eine Strategie zur Haushaltskonsolidierung ist daneben durch Erträge (E) gekennzeichnet, die als Beiträge zum Einsparziel anfallen. Mit zeitlich fortschreitender Umsetzung eines Konsolidierungskonzeptes unterstellt das Modell ein Steigen der Entscheidungskosten. Zudem wird eine überproportionale Zunahme der *detrimental effects* und damit der Gesamtkosten angenommen. Gleichzeitig gehen die zu erzielenden Sparbeiträge der eingeschlagenen Strategie zurück. Für ein zeitliches Fortfahren der eingeschlagenen Strategie über t^* hinaus übersteigen die gesamten Kosten die zu erzielenden Sparpotentiale. Das Konsolidierungsvorgehen kann unter diesen Bedingungen maximal bis zum Zeitpunkt t^* gerechtfertigt werden. Die skizzierten Vorüberlegungen sind in folgender Graphik dargestellt (statischer Modellteil).

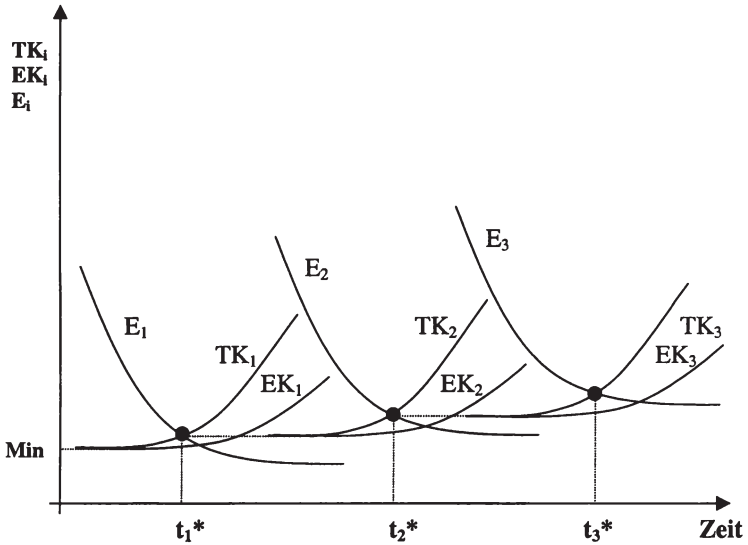
Abbildung 5.3: Kosten und Erträge einer Konsolidierungsstrategie.



Quelle: in Anlehnung an *Dunsire/Hood* (1989), S. 173.

Verschiedene solcher Vorgehensweisen zur Lösung der Haushaltsprobleme zeichnen sich durch verschiedene Sparbeiträge und Minimalkosten aus. Einführung und Umsetzung von alternativen Konsolidierungskonzeptionen lassen unter Umständen höhere Sparbeiträge erwarten, erfordern jedoch zunehmende Minimalkosten. Im Zeitablauf läßt sich für drei exemplarisch dargestellte Phasen ($i=1,2,3$) auf folgende Zusammenhänge schließen (dynamischer Modellteil).

Abbildung 5.4: Fortgang von Konsolidierungsstrategien.



Quelle: in Anlehnung an *Dunsire/Hood* (1989), S. 174.

Der Konsolidierungsprozeß beginnt mit einer Konzeption, die sich durch die Kurven E_1 , TK_1 und EK_1 beschreiben läßt. Die einsetzenden Budgetreaktionen in der ersten Phase der generellen Konsolidierungssequenz (*buying time responses*) sind durch niedrige Kosten belastet, können aber nur mäßige Sparbeiträge erbringen. In dieser Phase kommt ein Konsolidierungsvorgehen zum Tragen, das dem traditionellen Budgetverhalten weitgehend entspricht. Daher kann von einer inkrementalen Konzeption gesprochen werden. Diese erste Reaktionsphase findet ausschließlich innerhalb der Bürokratie statt. Sie wird fortgesetzt bis zum Zeitpunkt t_1^* , bei dem sich Kosten und Erträge dieser Strategie gerade entsprechen. Die Verschlechterung des Kosten-Ertrag-Saldos macht es nötig, ein neues Konzept zur weiteren Haushaltskonsolidierung aufzugreifen, soweit der Einnahmeverfall anhält. Es beginnt die zweite Phase, in dem Effizienzsteigerungen innerhalb der Verwaltung im Mittelpunkt stehen. Dieser Abschnitt, in dem die

Anpassungsreaktionen weiterhin nur innerhalb der Verwaltung stattfinden, läßt sich als *managerial* bezeichnen. Dieses Vorgehen im Konsolidierungsprozeß kann höhere Sparbeiträge erbringen, muß jedoch wegen anspruchsvollerer Methoden zur Haushaltskonsolidierung mit höheren Kosten rechnen. Die relevanten Kostenkurven der neuen Strategie müssen mindestens aus den zu diesem Zeitpunkt möglichen Erträgen der Vorphase zu decken sein. Das Minimum der Kostenkurven einer Phase leitet sich deshalb aus dem Schnittpunkt der Ertrags- und Kostenkurven des vorangegangenen Abschnitts ab. Ab Zeitpunkt t_2^* läßt auch das neue Vorgehen nicht mehr genügend Einsparungen zu, um die steigenden Kosten seiner weiteren Umsetzung zu rechtfertigen. Die Argumentation erfolgt analog zu den vorangegangenen Prozeßabschnitten. Im letzten Konsolidierungsteil kommt es zu grundsätzlichen Neuarrangements im kollektiven Budget, die strategischer Entscheidungen bedürfen (*strategic*). Dieser Abschnitt ist der dritten Phase der generellen Sequenz entlehnt, in der gezielte Kürzungen im Gesamthaushalt und umfassende Neuausrichtungen der öffentlichen Aufgaben vorgenommen werden. Dazu ist in t_3^* die Einbeziehung der bisher passiven politischen Akteure erforderlich, weil die erforderlichen Beschlüsse formal nur von ihnen vorgenommen werden können.

Als zentrale Aussage dieses Ansatzes läßt sich festhalten, daß die Dynamik der Phasenabfolge bei Reaktionen auf *fiscal stress* ihren Ursprung in der Kosten-Ersparnis-Relation von verschiedenen Konsolidierungskonzepten findet. Kritisch muß die implizite Modellannahme anhaltender und steigender Konsolidierungserfordernisse hinterfragt werden, mit deren Quellen sich der Ansatz nicht auseinandersetzt. Zwischen den beiden vorgestellten Überlegungen zur Ursache der Sequenzdynamik bei Konsolidierungsprozessen in *fiscal stress*-Situationen deuten sich Komplementaritäten in den Argumentationslinien an. Der zuerst vorgestellte Theorieteil (*Schick*-These) betont die empirisch begründete Rolle fortgesetzter Einnahmeausfälle und damit das zentrale Antriebsmoment, liefert aber keine mikroökonomische Begründung der Phasenübergänge. Eine solche leistet zwar das Modell von *Jørgensen*, kommt aber ohne den Antrieb zunehmender Einnahmeerosion nicht aus. Die Entwicklung der Entscheidungskosten während der Konsolidierungsbemühungen wäre jedoch noch weiter zu präzisieren.

In der theoretischen Ursachenanalyse fiskalischer Streßsituationen wurde zudem zwischen externen, sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und internen Strukturvariablen des politisch-administrativen Systems unterschieden. Externe Rahmendaten lösen Probleme beim Haushaltsausgleich aus (*fiscal stress*) und sind damit nur ein möglicher Einflußfaktor auf die einsetzenden Anpassungsreaktionen. Die internen Strukturen der Gebietskörperschaften bestimmen das Aktivitätsniveau der politischen Akteure (*political stress*⁹⁴) und sind insoweit als weiterer, moderierender Einflußfaktor zu verstehen⁹⁴. Für die Erklärung von Bewältigungsreaktionen und Kürzungsverhalten in fiskalischen Streßsituationen

⁹⁴ Siehe nachfolgend *Gitschier* (1997), S. 206ff.

ist folglich das Zusammenspiel von *fiscal stress* und ‚*political stress*‘ relevant. Um das Verhalten der Gebietskörperschaften in fiskalischen Streßsituationen erklären zu können, sind daher neben externen auch interne Einflußfaktoren näher zu untersuchen.

Fiskalische Streßsituationen setzen budgetäre Entscheidungsträger unter Handlungsdruck. Die Konsolidierungssequenzen beziehen ihren externen und internen Antrieb für den Phasenfortgang aus sinkenden Einnahmen und abnehmenden Konsolidierungserträgen. Verschiedene intervenierende Variablen beeinflussen die Reaktionswahl und determinieren die Anpassungsgeschwindigkeit auf *fiscal stress*. Die Einflußfaktoren bestimmen, wie leicht die verschiedenen Dilemmata in Bürokratie und Legislative überwunden werden und wie schnell sich der Handlungsdruck in ausgabeseitige Anpassungsreaktionen einer Gebietskörperschaft umsetzt.

2. Das Strukturgefüge als Einflußfaktor

Ein erster interner Einflußfaktor für differierende Reaktionen der Gebietskörperschaften in *fiscal stress*-Situationen ist ihr strukturelles Gesamtgefüge, das die Literatur an verschiedenen Details charakterisiert⁹⁵.

Zum ersten zeichnen sich die Strukturen der öffentlichen Verwaltung und der politischen Arena durch einen hohen Grad an Dezentralität ihrer Entscheidungsfindung aus. Bürokratie und Legislative bestehen aus vielen gänzlich oder teilweise autonomen Einheiten. Die formalen Autoritäten sind hoch fragmentiert. In einem solchen Strukturgefüge verfügen zentrale, zentripedale Gewalten, wie der Bürgermeister oder der Finanzminister, über eine nur beschränkte Macht. Ihre Gewalt über das kollektive Budget wird durch unabhängige Kommissionen, weitgehend autonome Fachbereiche und insbesondere durch den fehlenden Einfluß auf die Personalauswahl eingeschränkt⁹⁶. Wie die obige Analyse der verwaltungsinternen Vorbereitungsphase gezeigt hat, verstärken dezentrale Strukturen dieser Art das *common pool*-Problem bei budgetären Ausgabeentscheidungen. Durch eine Vielzahl von Nebenhaushalten (*off-budget-activities*) und Automatismen, etwa in Form inflationsindexierter Lohnanpassungen für die öffentlichen Beschäftigten, sind zudem Kontrollverluste der Ausgabenentwicklung zu erwarten. Insgesamt dürften die beschriebenen Strukturen einen hohen Ausgabendruck nach sich ziehen. Die Anpassungsreaktionen bei *fiscal stress* dürften aufgrund dieses starken *common pool*-Problems und der erheblichen Kontrollverluste erschwert werden. Vor allem ist eine Vielzahl von Vetopositionen zu überwinden.

Zweitens sind die Strukturen in der lokalen Legislativversammlung als Einflußfaktor zu berücksichtigen, um abzuschätzen, wie in fiskalischen Streßsituationen reagiert wurde. Die theoretische Analyse legislativer Organisationsstrukturen hat gezeigt, daß in einem System dezentraler Agendazentren mit einem erheblichen

⁹⁵ Vgl. die ähnlichen Überlegungen bei Wildavsky (1986), S. 219ff.

⁹⁶ Vgl. Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 95.

common pool-Problem bei Ausgabenentscheidungen zu rechnen ist. Auch in der Legislative bestehen damit viele Vetopositionen, deren Überwindung zur Bewältigung von *fiscal stress* notwendig ist. Der zwischen den parlamentarischen Agendaprivilegierten institutionalisierte Stimmentausch verschärft den generell bestehenden Ausgabedruck des dezentralen Systems. Die speziellen Agendazentren arbeiten zugunsten der für sie stimmenrelevanten Interessengruppen, denen auf diese Weise der Zugang zur politischen Entscheidungsfindung erleichtert wird. Eine hohe Zugangsoffenheit für Interessenverbände zur politischen Arena sensibilisiert das legislative System für Ausgabewünsche und Veränderungen des in Interessenverbänden organisierten Elektorates. Diese Strukturen fördern die Bildung von Koalitionen zur Etablierung von Umverteilungsprivilegien und spezifischen Budgetausgaben. Gerade eine so strukturierte Gebietskörperschaft ist durch politische Einflüsse angreifbar⁹⁷. Ein Ausschußsystem bietet organisierten Interessengruppen damit vielfältige Ansatzpunkte, um Ausgaben zu ihren Gunsten durchzusetzen⁹⁸. Das Problem existiert in gleicher, jedoch gemilderter Weise in einer Legislative, die sich zentraler Parteiführer als Strukturoption bedient. In gleicher Weise sind schwache Parteiorganisationen ein Zeichen für nur schwache zentrale Institutionen, die sich den Ausgabeforderungen spezieller Interessengruppen entgegenstellen könnten. Können sich politische Entscheidungsträger einer straffen Parteiorganisation nicht sicher sein, ist zudem mit rotierenden Mehrheiten zu rechnen. Die notwendigen Mehrheitskoalitionen werden ständig vergrößert. Universalistische Majoritäten führen zu einer weiter steigenden Zahl von Vetopositionen. Um die wechselnden Koalitionsmitglieder zur Unterstützung zu gewinnen, sind permanent Angebote zur Ausdehnung der Budgetausgaben nötig⁹⁹.

Aus den vorangegangenen Überlegungen läßt sich vermuten, daß ein Strukturgefüge mit starken Zentralinstitutionen weniger Anreize zur Ausgabenexpansion schafft. Die Entscheidungsträger, die unter solchen Strukturen agieren, müssen bei Anpassungsbeschlüssen zudem auf weniger Vetopositionen Rücksicht nehmen. Ein solches System ist in der Lage, schneller und gezielter auf *fiscal stress* zu reagieren.

In der U.S.-amerikanischen Literatur konzentriert sich die Diskussion auf die Unterscheidung zwischen der *Reform Government* mit einem professionellen Verwaltungsmanager (*city manager*) als zentraler Figur und der Organisationsform der *Traditional Government* mit einem der legislativen Versammlung direkt verantwortlichen Bürgermeister (*council mayor*)¹⁰⁰. Das Strukturgefüge ei-

⁹⁷ Siehe Rubin (1982), S. 8f.

⁹⁸ Vgl. Rubin (1982), S. 9.

⁹⁹ Vgl. nachfolgend Shefter (1977), S. 77f., der diese Tendenzen ausführlich für New York City belegt. Dort handelte es sich um die Migranten, die städtischen Angestellten und vor allem die Gewerkschaften, die als Verhandlungspartner oft in großer Zahl und unabhängig voneinander auftraten. Vgl. auch Shefter (1977), S. 87.

¹⁰⁰ Vgl. Levine/Rubin/Wolohojian (1981a); Rubin (1982), S. 39f.; Pammer (1986), S. 41f.

ner *Reform Government* ist durch starke Zentralinstanzen gekennzeichnet. Hier besteht die Vermutung, daß Gebietskörperschaften mit hoch zentralisierter Entscheidungsfindung in der Bürokratie und betonter Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit deutlicher reagieren, gezieltere Maßnahmen ergreifen und diese schneller umsetzen als das gegenteilig strukturierte Modell eines der örtlichen Legislative direkt verantwortlichen *city mayors*. Gerade ein Strukturgefüge, das sich eines *city managers* bedient, soll eine erhebliche Rolle bei Ausgabekürzungen spielen¹⁰¹. Zentraler Grundsatz jener Gebietskörperschaften, die nach dem Modell der *Reform Government* strukturiert sind, ist die Verwaltungsführung durch einen *city manager*. Er verfügt über praktisch uneingeschränkte Weisungsrechte an die streng hierarchisch aufgebaute Bürokratie. Die Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung ist damit als stark zentralisiert einzuschätzen. Die Autorität des *city managers* ist formal in der lokalen Verfassung der Gebietskörperschaft verankert (*city charter*). Es handelt sich dabei meist um verfassungsähnliches Recht, das nur unter hohen Kosten der Mehrheitsfindung zu ändern ist und zudem oft der Zustimmung höherer Ebenen (Staat) oder des Souveräns (Referendum) bedarf. Die Stellung des *city managers* hängt damit nicht von der Allokation eines Ausgabenzuwachses ab, um Koalitionen zu stabilisieren und zu Entscheidungen zu gelangen¹⁰². Ihm ist es vielmehr möglich, das kollektive Budget von politischen Nachfragekoalitionen zu isolieren¹⁰³. Die lokale Legislative ist darauf beschränkt, den *city manager* zu bestellen oder zu entlassen. Um seiner zentralen Stellung zur Abschirmung des Budgets entsprechen zu können, muß der *city manager* die ‚Fachbruderschaften‘ (*iron triangles*) in ihrem Wirken beschränken können. Die Fachressorts sind von den entsprechenden Legislativ-ausschüssen zu separieren. Dazu muß der *city manager* über das Recht verfügen, auf die Verwaltungsspitzen personell Einfluß zu nehmen. Diese müssen von ihm abhängig sein. Gleichzeitig sind die Legislativmitglieder vom *logrolling* zu Lasten des gemeinsamen Einnahmenvolumens abzuhalten¹⁰⁴. Das kann gelingen, wenn die Budgetvorlagen des *city managers* unter restriktiven Verhandlungsregeln (*closed rule*) beraten werden und Änderungen durch die lokale Legislative damit ausgeschlossen sind. Die theoretische Analyse hat zudem gezeigt, daß die zentrale Institution vor der Wiederwahlrestriktion und dem Koalitionsdruck abgeschottet sein muß, um Mittelkürzungen durchsetzen zu können. Andernfalls verfügt der *city manager* über eine nur schwache Position, die sich in einem zunehmenden Ausgabendruck niederschlägt¹⁰⁵. Ähnliche Diskussionslinien lassen sich in der deutschen Literatur ausmachen. In der süddeutschen Ratsverfassung mit einem direkt gewählten Bürgermeister als zentraler Figur sieht man eine angemessenere politische Struktur, um fiskalische

¹⁰¹ Siehe *Pammer* (1986), S. 89.

¹⁰² Siehe *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 198.

¹⁰³ Siehe *Rubin* (1982), S. 9.

¹⁰⁴ Vgl. *Rubin* (1982), S. 70.

¹⁰⁵ Vgl. *Rubin* (1982), S. 42.

Streßsituationen zu bewältigen (sogenannte ‚Banner-These‘)¹⁰⁶. Als zentrale Ursache wird der Umstand angeführt, daß der Bürgermeister direkt von den Bürgern gewählt wird, woher die Bezeichnungen „plebiszitäres Wahlkönigtum“¹⁰⁷ oder „lokaler Bismarck“¹⁰⁸ rühren. Zudem verfügt der Bürgermeister auch in der Verwaltung über eine derart zentrale Position, daß von einem monokratischen Charakter gesprochen werden kann¹⁰⁹. Da in diesen Gemeinden bereits hoch zentralisierte Entscheidungsstrukturen zugunsten der Bürokratie bestehen, sollen sie den festgestellten Zentralisierungstendenzen in Zeiten eines problematischen Haushaltsausgleiches besser entsprechen als die norddeutsche Kommunalverfassung mit einem vom Gemeinderat gewählten Stadtdirektor und pluralen Agentzentren¹¹⁰.

Die Diskussionenlinien der Literatur lassen sich damit wie folgt präzisieren. Ein Strukturgefüge, das Entscheidungskompetenzen in hohem Maß zugunsten umfassender Zielfunktionen zentralisiert, ist mit einem gemilderten *common pool*-Problem bei Ausgabeentscheidungen verbunden. Die Wächter des gemeinsamen Einnahmenvolumens verfügen über eine relativ starke Position im Haushaltsprozeß. In solchen Strukturgefügen ist die notwendige Bedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung bereits erfüllt. Das strukturelle Übergewicht der zentralen Institutionen ist ein potentieller Vorteil für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung, der in fiskalischen Streßsituationen real zum Tragen kommen kann. In hoch zentralisierten Strukturgefügen können die zentralen Einheiten ihren umfassenden Zielfunktionen stärker und schneller Nachdruck verleihen. Zentralisierte Entscheidungskompetenzen erleichtern die Überwindung der verschiedenen Dilemmata und die Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Als bleibt wichtig festzuhalten, daß nicht allein die kurzfristig prozessualen Bedingungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung erfüllt sind, sondern daß auch die langfristig strukturellen Voraussetzungen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung vorliegen.

3. Die Budgetregeln als Einflußfaktor

Einen weiteren internen Einflußfaktor auf die Wahl der konkreten Bewältigungsreaktion stellen die Budgetregeln dar, denen eine Gebietskörperschaft unterworfen ist. Darunter können sämtliche institutionalisierten Regeln verstanden werden, die für den kollektiven Haushalt von Relevanz sind¹¹¹. Budgetregeln

¹⁰⁶ Vgl. maßgeblich *Banner* (1985a), S. 428f.; *ders.* (1987), S. 52; *ders.* (1989), S. 45ff. Eine ausführliche Diskussion bietet *Holtkamp* (2000a), S. 105ff.

¹⁰⁷ Siehe *Wehling* (1989), S. 88.

¹⁰⁸ *Köser/Caspers-Merk* (1989), S. 100.

¹⁰⁹ *Wehling* (1989), S. 90f.

¹¹⁰ Vgl. dazu ausführlich den Sammelband von *Schimanke* (1989); *Holtkamp* (2000a), S. 108ff.

¹¹¹ Vgl. *Poterba* (1997), S. 55.

allein können nicht als ursächlich für *fiscal stress* angesehen werden. In der Literatur besteht die Vermutung, daß stringenter Budgetregelungen den Anpassungs- und Handlungsdruck steigen lassen. Inwieweit Budgetregeln als Akzeleleratoren in fiskalischen Streßsituationen wirken, hängt damit von ihrer technischen Ausgestaltung ab¹¹². Die Budgetregeln existieren entweder in gesetzlicher Form oder sind Teil des Verfassungsrechtes. Hier können drei Formen unterschieden werden. Einen ersten Block bilden solche Vorschriften, die – regelmäßig der Exekutive – eine Ausgleichspflicht bei der Vorlage des Haushaltsentwurfes statuieren. Dieser Form wird eine nur geringe Stringenz zugeschrieben. Zweitens bestehen Regeln, mit denen die Legislative verpflichtet wird, ein ausgeglichenes Haushaltsgesetz zu beschließen. Diese Vorschrift setzt bereits enge Handlungsgrenzen. Schließlich sind drittens solche Regelungen vorhanden, die einen materiellen Haushaltsausgleich auch im Vollzug vorschreiben (*end of the year balance*) und als besonders stringent gelten. Je nach Möglichkeit, eventuelle Budgetsalden in das kommende Haushaltsjahr übertragen zu können oder nicht, sind eine *may carry over rule* und eine *no carry over rule* zu unterscheiden.

Auch die Diskussionslinien der Literatur zum Einfluß von Budgetregeln auf die Reaktionssequenz bei *fiscal stress* können mit den entwickelten Überlegungen in zweifacher Weise weiter qualifiziert werden. Erstens bestimmen Budgetregeln als Teil des institutionellen Gefüges das Ausmaß an Anpassungs- und Handlungsdruck, dem sich die Gebietskörperschaften zugunsten des Haushaltsausgleiches ausgesetzt sehen¹¹³. Sie erzeugen Handlungszwang, schließen Anpassungswege aus und geben häufig die generelle Anpassungsrichtung vor. Budgetregeln nehmen insoweit direkten Einfluß auf die Handlungsstrategien und deren alternative Auszahlungen für alle Beteiligten. Verletzungen oder Änderungen von Budgetregeln sind mit hohen Kosten für die Entscheidungsträger verbunden. Ein verfassungsrechtlich abgesicherter, materieller Haushaltsausgleich schließt eine politisch opportune Schuldenaufnahme als Anpassungsausweg aus. Von Steuererhöhungen als Anpassungsreaktion dürften die Entscheidungsträger absehen, wenn sie per Volksentscheid zu genehmigen sind. Zweitens verschieben Budgetregeln die Verhandlungsgewichte zwischen dezentralen und zentralen Einheiten. Ein verfassungsrechtlich abgesichertes Gebot zum materiellen Haushaltsausgleich stärkt das Finanzressort. Die rechtlich verbindlichen Vorschriften unterstützen dessen Delegationsauftrag und sichern die Maximierung der ihm überantworteten Zielfunktion.

¹¹² Zu technischen Vergleichen siehe von Hagen (1991), S. 200f.; Bohn/Inman (1996), S. 20f.; Poterba (1995), S. 330f.; ders. (1996), S. 396; ders. (1997), S. 72f.

¹¹³ Vgl. etwa Rubin (1993), S. 164; Lewis (1994), S. 519.

4. Die föderale Ebene als Einflußfaktor

Jurisdiktionen auf unteren Ebenen im föderalen Staat sehen sich mit zusätzlichen Handlungsrestriktionen bei der Bewältigung fiskalischer Streßsituationen konfrontiert. Die Kommunen sind regelmäßige Subjekte ihrer Staaten¹¹⁴.

Erstens unterliegen gerade die dezentralen Gebietskörperschaften einer Vielzahl restriktiver Budgetregeln. In den USA betrifft dies vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften und die Staaten, die besonderen Defizitregelungen zu genügen haben¹¹⁵. In der Regel sind jedoch nur Budgetteile von den Defizitregelungen betroffen, nämlich der allgemeine, laufende Haushalt (*general fund*)¹¹⁶. In Deutschland gelten vergleichbare Vorschriften für die Kommunen. Die Kommunalhaushalte sind in eine laufende Rechnung (Verwaltungshaushalt) und eine Bestandsrechnung (Vermögenshaushalt) aufgeteilt¹¹⁷. Kommunale Haushalte sind mit einem grundsätzlichen Schuldenverbot für die laufende Rechnung (Verwaltungshaushalt) belegt¹¹⁸. Der Etat der laufenden Positionen (Verwaltungshaushalt) ist durch ordentliche Einnahmen zu decken¹¹⁹. Sobald der laufende (Verwaltungs-) Haushalt defizitär wird, zwingt das deutsche Gemeinderecht die betroffene Gebietskörperschaft zu Anpassungen. Sie werden entweder in Form einer vollständigen Sanierungskonzeption (Haushaltssicherungsgesetz) oder als eine umfassende Ausgabekürzung mit uniformem Kürzungssatz (globale Minderausgabe) verlangt¹²⁰. Die Budgetführung der Kommunen wird durch zudem Aufsichtsbehörden überwacht, die deren Haushaltssatzung genehmigt und in Fällen einer Verletzung der auferlegten Budgetbestimmungen aus eigener Autorität – etwa durch einen Sparkommissar – in die kommunalen Strukturen und Prozesse eingreifen kann. Das kommunale Haushaltsrecht belegt die Kommunen also mit einer Vielzahl von Restriktionen und begrenzt deren Wahl zu künftiger Konsolidierungsstrategien.

Zweitens besteht gerade für die kommunale Ebene die Vermutung, daß die dortigen Gebietskörperschaften einem relativ starken Wettbewerb um mobile Steu-

¹¹⁴ Für die USA vgl. zum Beispiel *Fuchs* (1996), S. 52; für Deutschland vgl. etwa *Maunz/Dürig* (*Herzog* RN 68f. zu Artikel 28 GG).

¹¹⁵ Vgl. *Cope* (1992), S. 1099; *Rubin* (1993), S. 198; Zusammenstellungen finden sich bei *von Hagen* (1991), S. 303, Tabelle 1; *Lewis* (1994), S. 516f.; *Bohn/Inman* (1996), S. 21f., Tabelle 2.

¹¹⁶ Vgl. *Poterba* (1995), S. 331; *ders.* (1996), S. 396; *Bohn/Inman* (1996), S. 23; *Poterba* (1997), S. 73.

¹¹⁷ Vgl. zusammenfassend *Holtkamp* (2000a), S. 97f.

¹¹⁸ Vgl. etwa § 87 Abs. 1 GO BW, der bestimmt, daß „Kredite dürften ... nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen ... aufgenommen werden.“ Diese Regelung ist Bestandteil praktisch aller Gemeindeordnungen in den deutschen Bundesländern.

¹¹⁹ Vgl. die Regelungen des § 22 GemHVo BW zum Haushaltsausgleich.

¹²⁰ Ein Haushaltssicherungsgesetz fordert der § 75 GO NRW. Vgl. dazu *Held* (1995), S. 63; ausführlich *Scheel/Steup/Schneider/Lienen* (1997), S. 67ff.; *Meier* (1998); *Holtkamp* (2000a), S. 99f. Dagegen zwingt der § 22 Abs. 4 GemHVo BW zu einer globalen Minderausgabe.

erquellen ausgesetzt sind¹²¹. Eine diskretionäre Steigerung der steuerlichen Budgeteinnahmen ist mit Abwanderungsgefahren einkommensstarker Bevölkerungskreise verbunden. Ebenso verspricht eine konjunkturelle Stimulierung zur Einnahmesteigerung für die kommunalen Gebietskörperschaften nur begrenzten Erfolg, da mit ihr große externe Effekte (*spill over*) zugunsten anderer Kommunen einher gehen. Schließlich greifen kommunale Gebietskörperschaften zu großen Teilen auf sehr zyklische und merkbliche Einnahmen zu¹²². An den maßgeblichen Steuerquellen sind zudem nicht selten auch übergeordnete Föderalebenen durch Gesetzgebung (rechtlicher Aspekt) und durch Steuerverbund (sachlicher Aspekt) beteiligt¹²³. Da Änderungen der Zuweisungshöhe durch die übergeordnete Föderalebene regelmäßig ohne Zustimmung der betroffenen unteren Föderalebenen möglich sind, müssen Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zudem als relativ unsicher gelten. Für Haushaltssanierungen unter *fiscal stress* scheint die Einnahmeseite daher insgesamt nur wenig ergiebig. Drittens sind kommunale Haushalte mit einem besonderen Ausgabendruck konfrontiert¹²⁴. Das betrifft einmal Auflagen höherer Föderalebenen über mittelin-tensive Budgetprojekte¹²⁵. Gerade die kommunalen Gebietskörperschaften erbringen daneben häufig personalintensive öffentliche Leistungen. Sie dürften damit von Entwicklungen der Arbeitsproduktivität weitgehend ausgeschlossen sein (*Baumol'sche Kostenkrankheit*)¹²⁶. Zudem läßt sich zeigen, daß inflatorischer Druck die Kommunalhaushalte insoweit relativ stark trifft, als er die Budgetausgaben deutlich stärker ausweitet als die Budgeteinnahmen¹²⁷.

Die Ausführungen in Kapitel 4 zu den Dilemmata in Bürokratie und Legislative erlauben auch eine Qualifizierung dieser theoretischen Überlegungen in der Literatur. Der Einfluß der förderalen Ebene auf die Anpassungssequenz ist die Summe aus den diskutierten Einflußfaktoren Strukturgefüge und Budgetregeln. Erstens herrscht gerade in kommunalen Gebietskörperschaften ein Übergewicht bürokratischer Einflußfaktoren. Eine Reihe von strukturell induzierten Vorteilen

¹²¹ Vgl. ausführlich Pitlik (1997), S. 96ff.; umfassend Gerken/Märkt/Schick (2000).

¹²² Siehe etwa Clark (1981), S. 138f.; Ferguson (1981), S. 164f.; Gretschmann (1983), S. 66ff. Bei den deutschen Kommunen beträgt der Anteil der sehr konjunktur reagiblen Gewerbesteuer am Gesamtsteueraufkommen immerhin rund 40 v.H., vgl. dazu den Finanzbericht 2001, S. 181.

¹²³ Vgl. etwa die Ausführungen bei Sperman (1993), S. 29f. Das gilt in Deutschland, wo die Gewerbesteuer als eine der maßgeblichen Steuerquellen der Gemeinden durch Bundesgesetz festgelegt wird (vgl. GewStG vom 19. Mai 1999, BGBl I, S. 1010, 1491). Insbesondere mit der Vorgabe von Steuermeßzahlen und Steuermeßbetrag (§ 11 GewStG) nimmt der Bund erheblichen Einfluß auf die lokalen Finanzverhältnisse. Für Großbritannien gelten ähnliche Regelungen, wie etwa Rose/Page (1982), S. 223, ausführen.

¹²⁴ Vgl. die Diskussion bei Howell/Stamm (1979), S. 123f.

¹²⁵ Das scheint eine durchaus übliche Erscheinung zu sein. Vgl. etwa für Großbritannien Greenwood (1982); für Deutschland etwa Gretschmann (1983), S. 69ff.; Schoch/Wieland (1995); Gitschier (1997), S. 178ff.; für die USA Stein (1984).

¹²⁶ Vgl. dazu grundlegend Baumol (1967).

¹²⁷ Vgl. oben Kapitel 1, Teil III, Abschnitt 3, Punkt b.

der Verwaltung gegenüber den politisch Gewählten, wie sie gerade auf kommunaler Ebene bestehen, unterstützen das ohnehin große Gewicht der Bürokratie¹²⁸. Einer zumeist nur nebenberuflichen Legislative steht eine stark zentralisierte Verwaltung gegenüber. Daher beschränkt sich die lokale Legislative zumeist auf ratifizierendes Verhalten der Verwaltungsvorlagen¹²⁹. Die Dilemmata in Bürokratie und Legislative dürften deshalb relativ leicht zu überwinden sein. In Gestalt des Bürgermeisters verfügen umfassende Zielfunktionen über einen hohen Einfluß, von denen Anstöße für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zu erwarten sind. Zweitens sehen sich insbesondere kommunale Gebietskörperschaften einer Vielzahl von relevanten Handlungsrestriktionen gegenüber, während dies für die Zentralstaatsebenen nur sehr bedingt zutrifft¹³⁰. Die Restriktionen betreffen vor allem die Einnahmeseite. Kommunale Gebietskörperschaften können schneller in fiskalische Streßsituationen geraten, weil sie schneller an die Finanzierungsgrenzen einer expansiven Haushaltspolitik geraten. Gleichzeitig besteht ein erheblicher Ausgabendruck, weshalb die kommunalen Anpassungsreaktionen während fiskalischer Streßsituationen vermehrt auf der Ausgabeseite zu finden sind.

5. Das Entscheidungskalkül im Modell

Schätzt man die generelle Aussage der empirischen Arbeiten, wonach Konfliktminimierungen die dominante Handlungsmaxime sind, unter dem Blickwinkel der Neuen Politischen Ökonomie ein, bieten sich ergänzende Erklärungen für die Reaktionen der Gebietskörperschaften unter *fiscal stress*.

Die generelle Verlagerung von Konflikten auf höhere Föderalebenen läßt sich als Steigerung der Protestkosten für die betroffenen Interessengruppen verstehen. Auf höheren Föderalebenen müssen die protestbereiten Interessengruppen andere Ansprechpartner finden und neue Gruppierungen beachten, die mit ihnen um die Budgetmittel konkurrieren. Die Verlagerung nach außen auf höhere Staatsebene läßt zudem sinkende Proteste erwarten, weil regelmäßig größere (Nutzer-) Gruppen zu organisieren sind, um Kürzungswiderstände zu artikulieren. Mit der Verlagerung von Budgetverantwortung steigern die Gebietskörperschaften folglich die Protestkosten für die von Ausgabekürzungen betroffenen Interessenverbände.

Die Verwaltung nimmt den größten Einfluß auf die Reaktionssequenzen. Sie versucht dabei, die ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung weitestgehend geräuschlos und effizient umzusetzen. In seiner Arbeit betont *Wolman*, daß die Bürokratie bestrebt sei, „to hide and to mitigate the effects of expenditure reductions“¹³¹. Die Handlungsmaxime der Bürokratie bei der Bewältigung von fiskali-

¹²⁸ Vgl. *Holtkamp* (2000a), S. 91ff. Es sind vor allem Bezahlung, Professionalisierung, Informationsvorsprünge.

¹²⁹ Siehe etwa *Gitschier* (1997), S. 138ff.

¹³⁰ Vgl. *Gramlich* (1991), S. 253.

¹³¹ *Wolman* (1980), S. 244.

schen Streßsituationen kann auch als Minimierung der Kosten ihres politischen Prinzipals interpretiert werden. Die Bürokratie minimiert mit ihrer Handlungsmaxime potentielle Stimmenverluste der politischen Repräsentanten bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Sie funktioniert offenbar auch während der Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen ganz im Sinne ihres politischen Prinzipals. Die wählenden Bürger sollen keine Rückgänge bei den Mengen öffentlicher Leistungen spüren, weil dies Stimmenverluste nach sich ziehen könnte. Die Verwaltungseinheiten funktionieren entsprechend der sie konstituierenden legislativen Delegationsimpulse, indem sie zuerst versuchen, durch Sabotagestrategien drohende Ausgabekürzungen abzuwehren. Dazu intensivieren sie die Kontakte zu der von ihnen betreuten Interessentklientel und mobilisieren deren Protestpotential. Sind zentrale Kürzungsvorgaben dennoch beschlossen worden, mindert die Bürokratie deren unmittelbar spürbare Auswirkungen für die Wähler durch kostensenkende Maßnahmen innerhalb der Verwaltung.

Im Kapitel 4 sind Ursachen und Auslöser von *fiscal stress* diskutiert worden. Zentrale Erkenntnis war, daß sowohl externe Faktoren wie auch interne Variablen herangezogen werden müssen, um die Entstehung und Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen erklären zu können. Das folgende Modell greift diese Erkenntnis auf und setzt einige Überlegungen von *Mouritzen* und *Gitschier* um¹³². In ihren Modell wird *fiscal stress* als Ungleichgewicht zwischen dem Potential steuerbarer Ressourcen und dem Volumen öffentlicher Ausgaben definiert. Daneben postuliert dieser Ansatz die Existenz von ‚*political stress*‘, mit dem eine Diskrepanz zwischen den wählerseitig gewünschten und den tatsächlich von der Politik beschlossenen Budgetausgaben bezeichnet wird. Für eine erste Konkretisierung können jene Faktoren herangezogen werden, aus denen sich das mögliche Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot bei den kollektiven Leistungen ableiten läßt. *Gitschier* arbeitet hierfür den Handlungsdruck aus der Umwelt, den Aktivitätsgrad der Interessengruppen, die Offenheit der politischen Arena und Agenda sowie die Intensität des politischen Wettbewerbes als wesentliche Einflußfaktoren heraus¹³³.

Einen weiteren Ansatzpunkt für eine inhaltliche Präzisierung im Modell bietet die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie¹³⁴. Nach diesem Ansatz lassen sich auch öffentliche Gebietskörperschaften als Organisationen verstehen. Als solche versuchen sie, ein Gleichgewicht verschiedener Ansprüche an ihre Organisation zu finden und zu stabilisieren. Extern sind Wählerforderungen zu handhaben, während intern auf Mitarbeiteransprüche geantwortet werden muß. Die Wählerforderungen als externer Faktor entsprechen der von *Mouritzen* und *Gitschier* propagierten Determinante des ‚*political stress*‘. Kommt es im Zeitablauf zu Änderungen der Rahmenbedingungen für die beteiligten Akteure,

¹³² Vgl. nachfolgend *Mouritzen* (1985), S. 14; *Gitschier* (1997), S. 5f.

¹³³ Siehe *Gitschier* (1997), S. 206ff.

¹³⁴ Vgl. maßgeblich *Cyert/March* (1968).

so lassen sich neue Optimalpunkte des Organisationsgleichgewichtes erwarten. Sie dürften Reaktionen der Gebietskörperschaften nach sich ziehen. Dieses Streben nach Gleichgewicht der Organisation findet seinen Ausdruck in der handlungsleitenden Maxime der Gebietskörperschaften gefunden, wonach sie während ihrer Bewältigungsreaktionen die damit einhergehenden Konflikte zu minimieren versuchen. Generell formuliert streben die Entscheidungsträger bei ihrer Wahl der Bewältigungsreaktion offenbar ein Minimum verschiedener Kosteneinflussfaktoren an.

Schließlich bietet auch die generalisierende Abstraktion bei *Levine/Rubin/Wolohojian* einige Ansatzpunkte für einen modellhaften Ansatz¹³⁵. Dazu zählen die Veränderungen im Ressourcen- und Einnahmehniveau, der Aktivitätsgrad von Interessengruppen, die Veränderungen der formalen Autoritäten, die Reaktionen der Verwaltung und die Ergebnisse der Bewältigungsbemühungen. Die Verfasser propagieren in ihrem Gesamtmodell Einnahmeveränderungen als die unabhängige Variable. Die Veränderungen der formalen Autoritäten und des Aktivitätsgrades der Interessengruppen werden als intervenierende Einflußgrößen behandelt. Die Reaktionen der Bürokratie und die letztendlichen Ergebnisse dienen als abhängige Modellvariablen.

Aus der Aufarbeitung der empirischen und theoretischen Literatur zum Phasentheorem lassen sich zwei weitere Erkenntnisse ableiten. Erstens ist unstrittig, daß schnelle, umfangreiche und anhaltende Einnahmeausfälle der primäre Auslöser von *fiscal stress* und zugleich wesentliches Antriebsmoment für die einsetzende Reaktionsdynamik sind. Daneben kommt zweitens den institutionellen Faktoren der Gebietskörperschaften eine erhöhte Bedeutung bei den Bewältigungsmaßnahmen zu. Beide Aspekte sind als Einflußparameter in ein mikroökonomisches Entscheidungskalkül der Budgetbeteiligten zu überführen.

Die nachfolgenden Überlegungen bauen auf einer von *Mouritzen* entwickelten Konzeption auf¹³⁶. Die für das organisatorische Gleichgewicht zu moderierenden Konflikte zerfallen demnach in zwei Teilaspekte. Für die politischen Entscheidungsträger entstehen einmal Kosten aus ‚*political stress*‘, falls der existierende Umfang der öffentlichen Ausgaben (G_t) nicht das von den Wählern gewünschte Maß (G_w) annimmt ($G_w \neq G_t$). Daneben fallen Kosten aus *fiscal stress* an, sobald das tatsächliche Ausgabevolumen (G_t) mit dem Einnahmehniveau (E) konfligiert. Beide Kostenfaktoren beziehen sich auf die tatsächlichen Budgetausgaben (G_t). Die folgende Modellformalisierung verwendet die tatsächlichen Budgetausgaben daher als Argument auf der Abzisse. Definition und Variation der Kosten aus ‚*political stress*‘ und *fiscal stress* werden in relativer Abhängigkeit zu G_t vorgenommen. Das jeweils korrespondierende Element der Teilkosten wird auf der Kurve als konstant angenommen. So gilt, daß auf der Kurve der fiskalischen Kosten das

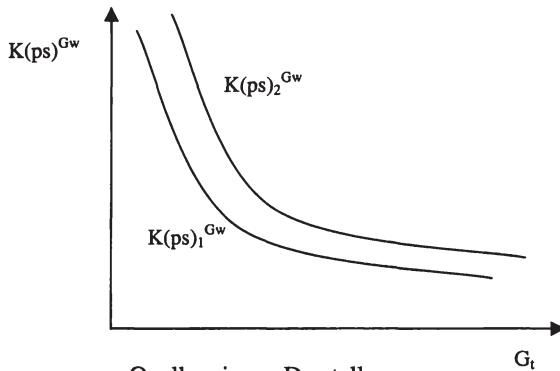
¹³⁵ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 35f.

¹³⁶ Siehe *Mouritzen* (1985).

Einnahmevermögen (E) konstant ist. Auf dem Graphen der politischen Kosten wird der gewünschte Umfang an Staatsausgaben (G_w) als unverändert vorausgesetzt.

Konflikte aus ‚*political stress*‘ werden im folgenden als ‚Kosten der politischen Sphäre‘ bezeichnet und mit dem Symbol $K(ps)^{G_w}$ versehen. Annahmegemäß bleibt hier der gewünschte Umfang der Staatsausgaben unverändert, was mit dem hochgestellten Zusatz G_w ausgedrückt wird. Die Kosten dieses Teilaspektes resultieren aus einer Verletzung der politischen Zielfunktion. Modelle des politischen Wettbewerbes betonen, daß Politiker zum Zweck der Nutzenmaximierung nach Wiederwahl streben und sich dazu der Unterstützung von Interessengruppen versichern müssen. Mögliche Kosten, die sich aus einer Gefährdung dieses Zieles ergeben könnten, lassen sich mit vermehrten Staatsausgaben senken. Daher kann auf einen inversen Zusammenhang zwischen den Kosten der politischen Sphäre und dem aktuellen Ausgabevolumen geschlossen werden. Dies zeigt folgendes Schaubild 5.5.

Abbildung 5.5: Die Kosten der politischen Sphäre.



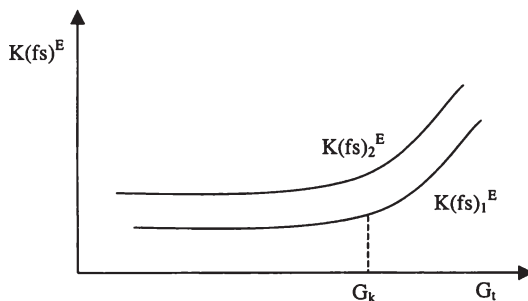
Quelle: eigene Darstellung.

Einige mögliche Parametervariationen, die zu einer Verlagerung der $K(ps)$ -Kurve nach oben führen, sind denkbar. So verschieben positive Veränderungen des auf der Kurve konstanten, gewünschten Ausgabeumfanges (G_w) den Graphen nach oben. Eine gleiche Wirkung geht von einer Variation institutioneller Faktoren aus. So dürfte ein hoher Grad an Zugangsoffenheit zur politischen Arena jene Aktivitäten der Interessengruppen ansteigen lassen, die diese zur Erlangung und Sicherung von Privilegien unternehmen. Die geschaffenen politischen Bindungen erhöhen für jede Einheit der tatsächlichen Budgetausgaben die ‚Kosten der politischen Sphäre‘. Kostensenkungen durch eine Ausgabenexpansion sind unter diesen Bedingungen nur mit höheren Volumina der tatsächlichen Budgetausgaben erreichbar. Beide angeführten

Variationen verschieben den Graphen in Abbildung 5.5 daher nach oben. Damit entsteht die Kurve $K(ps)_2^{Gw}$. Weiterhin könnte vermutet werden, daß sich solche Strukturen der Gebietskörperschaften im Modell als steilere Kurven von $K(ps)^{Gw}$ darstellen, die zugangsoffen für die Ausgabenwünsche der Interessenverbände sind. Dies dürfte für all jene Strukturgefüge gelten, in denen die dezentral organisierte politische Arena ein relativ starkes Gewicht hat. Das Modell der *Traditional Government* mit einem direkt vom Gemeinderat abhängigen Bürgermeister (*council mayor*) dürfte ein passendes Beispiel sein. Dagegen sind Strukturgefüge nach der Idee der *Reform Government* mit einem *city manager* und einem Übergang der hierarchischen Verwaltung eher als relativ flacher Graph von $K(ps)_2^{Gw}$ zu verstehen.

Der zweite Teilaspekt, der in der Ursachendiskussion um *fiscal stress* als maßgebliche externe Variable aufgegriffen worden ist, wird in die folgenden Überlegungen als ‚Kosten der fiskalischen Sphäre‘ integriert. Hier trifft die politisch opportune Ausgabenexpansion auf ihre Finanzierungsrestriktion. Als Elemente der Zielfunktion dieses Konfliktbereiches sind die Erhaltung von budgetären Handlungsspielräumen und eine nachhaltige Finanzpolitik zugunsten haushaltspolitischer Stabilität vorstellbar. Aus Gefährdungen oder Verletzungen dieser Zielfunktion erwachsen den politischen Entscheidungsträgern Kosten der fiskalischen Sphäre. Diese sind durch $K(fs)^E$ symbolisiert. Sie reichen vom Entgleiten des Haushaltes, das spezifische Ausgaben für Interessengruppen unmöglich macht, über die Gefahr von Rechtsverletzungen, etwa bei Obergrenzen für Kreditaufnahmen, bis zum vollständigen Verlust eigener Budgetautorität, der etwa auf kommunaler Ebene beim Einsatz eines ‚Sparkommissares‘ droht. Schließlich sind auch bei diskretionären Steuererhöhungen potentielle Stimmenverluste für die politischen Vertreter zu befürchten. Bei gegebenem Einnahmenniveau (E) läßt sich vermuten, daß ein höheres Volumen laufender Staatsausgaben *ceteris paribus* zu zunehmenden Kosten der fiskalischen Sphäre führt. Diesen positiven Zusammenhang stellt Abbildung 5.6 dar.

Abbildung 5.6: Die Kosten der fiskalischen Sphäre.



Quelle: eigene Darstellung.

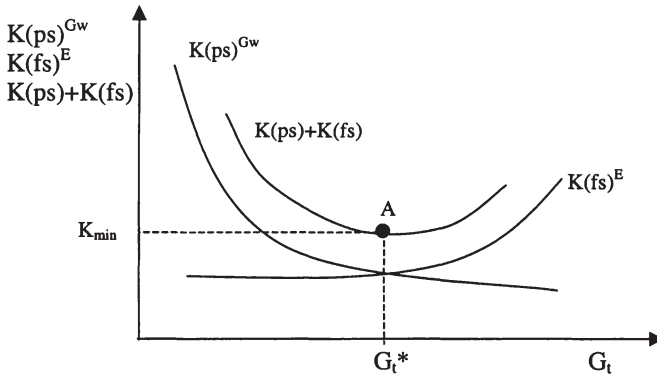
Der Graph $K(fs)^E$ verläuft bezüglich der tatsächlichen Budgetausgaben (G_t) weitgehend flach. Mehrausgaben sind für die politischen Entscheidungsträger praktisch ohne Mehrkosten möglich, solange viele Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen. Insbesondere die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme läßt vermuten, daß sich die politischen Entscheidungsträger einer nur schwachen Finanzierungsrestriktion gegenüber sehen. Zudem trägt das Ziel eines Haushaltsausgleiches die Eigenschaften öffentlicher Güter. Daher werden kosten-trächtige Verletzungen dieses Zieles im individuellen Kalkül nicht relevant. Dies Überlegungen ändern sich ab einer kritischen Höhe der tatsächlichen Budgetausgaben G_k . Ab hier ist mir stark steigenden Finanzierungskosten zu rechnen. Gedacht werde könnte an steigende Zinszuschläge aufgrund einer bevorstehenden Zahlungsunfähigkeit der von *fiscal stress* betroffenen Gebietskörperschaft. Zwei generelle Parametervariationen sind möglich. Zur Kurvendiskussion bietet es sich an, erstens die Stärke der Finanzierungsrestriktion zu variieren. Kommt es etwa zu einer Verringerung rechtlich möglicher Finanzierungsquellen für die öffentlichen Ausgaben, läßt sich ein stärkerer Nexus zwischen der politisch opportunen Ausgabenexpansion und der dafür nötigen Steuerbelastung erwarten. Die Expansionskosten müssen unter diesen Bedingungen im individuellen Entscheidungskalkül der politischen Vertreter zunehmend Berücksichtigung finden¹³⁷. Mit einer schärferen Finanzierungsrestriktion steigen mithin für jedes tatsächliche Ausgabevolumen die ‚Kosten der fiskalischen Sphäre‘. Eine solche Situation könnte zum Beispiel von einer direktdemokratischen Entscheidung der Bürger ausgehen, zukünftig die Option der Kreditaufnahme für den Haushalt wirksam zu beschneiden. Hierin zeigt sich, welchen Einfluß die Einführung (!) schärferer Budgetregeln auf das Ausmaß an *fiscal stress* nimmt. Oben wurde daher zu Recht vermutet, daß die Einführung von schärferen Finanzierungsrestriktionen den Grad an *fiscal stress* nicht unerheblich zu steigern vermag. Bedeutsamer dürfte eine zweite Kurvenvariation sein. Wesentlicher Auslöser von fiskalischen Streßsituationen und dominierendes Antriebsmoment bei den einsetzenden Bewältigungsreaktionen der Gebietskörperschaften sind Einnahmeausfälle. Das Niveau der Budgeteinnahmen (E) wird auf der Kurve $K(fs)^E$ als konstant vorausgesetzt. Kommt es zu negativen Veränderungen dieser Variable, wird für jede Einheit öffentlicher Ausgaben deren Finanzierung kostenträchtiger. Der Graph verschiebt sich *ceteris paribus* nach oben. Beide Kurvenvariationen lassen in Abbildung 5.6 die Kurve $K(fs)_2^E$ entstehen.

Die Kurven der politischen und fiskalischen Teilkosten lassen sich zu einem Gesamtkostenverlauf zusammenführen. Dies stellt folgende Abbildung 5.7 dar. Das Streben der Entscheidungsträger nach Bewältigung der fiskalischen Streßsituation wird während der Phasenabfolge von dem Ziel der

¹³⁷ Es dürfte der eigentliche Zweck sämtlicher Vorschläge für Verfassungsregeln zur Einschränkung der Schuldenaufnahme sein, auf diese Weise die Kosten einer Ausweitung der Staatsausgaben für die politischen Entscheidungsträger zu steigern und für die Wähler deutlicher zu machen.

Konfliktminimierung dominiert. Dieses Ziel läßt sich als Minimierungsaufgabe für die Gesamtkostenfunktion interpretieren. Deren Graph $K(ps)+K(fs)$ erreicht sein Optimum im Punkt A der Abbildung 5.7. Zu diesem Punkt A korrespondieren ein Kostenminimum (K_{\min}) und ein Optimalvolumen der Budgetausgaben (G_t^*).

Abbildung 5.7: Das Gesamtkostenkalkül.



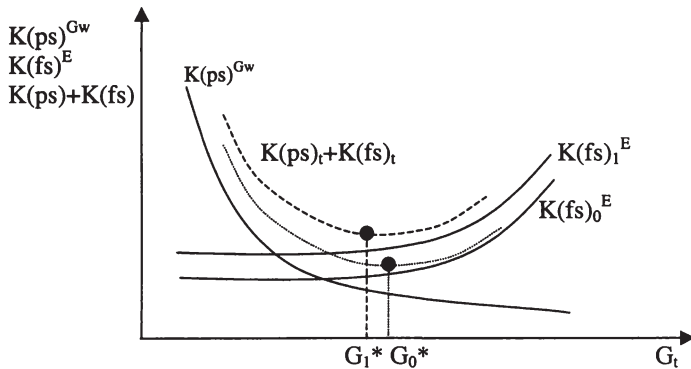
Quelle: eigene Darstellung.

Mit diesem Modell lassen sich zwei mögliche Strategieoptionen zu Kürzungsprozessen bei den öffentlichen Ausgaben ableiten. Ein erster Ansatz, der im Modell zu einer Reduzierung der Budgetausgaben führt, wäre die Senkung der Kosten der politischen Sphäre. Dazu ist eine Isolation der Entscheidungsträger von politischen Kosten nötig. Einen zweiten Ansatz mit gleicher Wirkung stellt die Verlagerung konfliktreicher Entscheidungen in die Bürokratie durch die Delegation der Kürzungsaufgabe dar. Beide Strategien einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung führen im Modell zu einer Verschiebung der Kurve $K(ps)^{Gw}$ nach unten. Das Minimum der Gesamtkosten verlagert sich nach links und kann in Rückführungen der tatsächlichen Budgetausgaben resultieren.

Eine zweite und wohl praktisch relevantere Möglichkeit zur Ausgabereduktion besteht in Veränderungen der Kurve $K(fs)^E$. Kommt es zu Einnahmeausfällen, etwa bei ökonomischen Rezessionen oder als Ergebnis steuerbegrenzender Volksentscheide, verändert sich die als konstant auf der Kurve angenommene Variable (E). Für jede Einheit tatsächlicher Budgetausgaben bestehen nunmehr höhere Finanzierungskosten. Dieser Umstand manifestiert sich im Modell in einer Höherverlagerung der Kostenfunktion für die fiskalische Sphäre. Damit geht eine Veränderung der Gesamtkostenkurve einher, die ihr Minimum nun bei einem geringeren Ausgabenniveau erreicht. Beispielfhaft demonstriert die

nachstehende Abbildung 5.8 die Modellimplikationen eines solchen Einnahmeverfalles.

Abbildung 5.8: Variablenänderungen im Modell.



Quelle: eigene Darstellung.

Die Ausgangssituation wird durch die beiden Graphen der Teilkosten für den politischen und den budgetären Bereich, $K(ps)^{Gw}$ und $K(fs)_0^E$, beschrieben. Diesen divergierenden Konfliktfaktoren entsprechen die politischen Vertreter gesamtkostenminimal mit einem Ausgabevolumen von G_0^* . Kommt es zu einem Einnahmeverfall, so steigen die Finanzierungskosten. Die Kurve $K(fs)_0^E$ verschiebt sich nach oben und $K(fs)_1^E$ entsteht. Damit verlagert sich auch der Graph der Gesamtkosten (bisher: gepunktete Linie) nach oben und erreicht sein neues Kostenminimum (jetzt: gestrichelte Linie). Zu diesem neuen Graphen korrespondiert ein geringerer kostenoptimaler Ausgabenumfang von G_1^* , mit $G_1^* < G_0^*$.

Anhand dieser Darstellung läßt sich die Phasenabfolge bei *fiscal stress* illustrieren. Auslösend für fiskalische Stresssituationen ist ein soeben beschriebener Einnahmerückgang. Die ersten Reaktionen dienen der Erhöhung der Budgeteinnahmen. Sie zielen mithin auf eine Entschärfung der Finanzierungsrestriktion und zeigen sich im Modell als Rückverlagerung der $K(fs)_1^E$ -Kurve nach unten. Ein fortgesetzter Einnahmeverfall konterkariert jedoch diese Bemühungen der Gebietskörperschaften. Daher werden Ausgabekürzungen wahrscheinlicher. Die Interessengruppen beginnen, Widerstände gegen die notwendigen Budgetreduktionen zu artikulieren. Das läßt sich im Modell als steigende Kosten der politischen Sphäre verstehen und äußert sich in einer Verschiebung des Graphen $K(ps)_0^{Gw}$ nach oben. Die Bemühungen der Interessenverbände zeitigen genau die von ihnen erwünschte Folge. Das Ziel

minimaler Gesamtkosten läßt die politischen Entscheidungsträger am Volumen der tatsächlichen Budgetausgaben festhalten. Trifft die obige Vermutung zu, wonach sich Strukturgefüge nach der *Reform Government* mit einem *city manager* in einem nur schwach ansteigenden Graph von $K(ps)^{Gw}$ darstellen, so wird deutlich, daß es unter diesen Strukturbedingungen eher zu Ausgabekürzungen kommt, als dies die traditionellen Strukturen eines *council mayors* erwarten lassen. Die in diesem Strukturgefüge geringeren Kosten der politischen Sphäre eröffnen den Weg zu Ausgabekürzungen. Das Modell vermag somit auch diesen empirischen Befund zu erklären.

Als Zwischenergebnis sind folgende Erkenntnisse festzuhalten. Als Antriebsmoment für den Fortgang der Reaktionssequenz fungieren der externe Einnahmeverfall und die internen Kosten-Erlös-Relationen von Konsolidierungsstrategien. Ein Strukturgefüge mit hoch zentralisierten Entscheidungskompetenzen unterstützt die Durch- und Umsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Budgetregeln beeinflussen die Machtverhältnisse zwischen zentralen und dezentralen Einheiten. Strikte Budgetregeln unterstützen die Position zentraler Institutionen bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Gebietskörperschaften auf unteren föderalen Ebenen sind in vielfältiger Weise in ihrer Reaktionswahl beschränkt. Sind kostengünstigere Maßnahmen, wie diskretionäre Einnahmesteigerungen nicht möglich, werden Ausgabekürzungen schneller und umfangreicher vorgenommen. Unter *fiscal stress* minimieren die Entscheidungsträger die Kosten der fiskalischen und der politischen Sphäre. Die externen Aufsichtsbehörden und die politische Führungskraft übernehmen die Rolle jener Katalysatoren, die schon im vorangegangenen Kapitel 4 für verstärkte Kooperationsanreize in den kollektiven Dilemmasituationen bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung gesorgt haben.

III. Zusammenfassende Thesen zum 5. Kapitel

1. Empirische Studien über die Bewältigungsreaktionen von Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* belegen eine generelle Reaktionsabfolge. Nach Versuchen, den Anpassungen auszuweichen, werden Einnahmesteigerungen mit verwaltungsinternen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung verknüpft. Erst danach kommt es auch zu Ausgabekürzungen.
2. Die generelle Reaktionsabfolge wird durch externe und interne Katalysatoren beschleunigt. Bei einem schnellen Einnahmeverfall, bei eingreifenden übergeordneten Föderalebenen und Aufsichtsbehörden sowie bei bestimmten Strukturgefügen erfolgen Ausgabekürzungen schneller und umfangreicher. Während der Phasenabfolge kommt es zu zielgenaueren und zeitlich weniger gestreckten Anpassungsreaktionen. Die Beteiligung der politischen Arena steigt. Das Verhalten der Entscheidungsträger wird durch Konfliktvermeidung dominiert.
3. Theoretische Literaturarbeiten erklären den Sequenzfortgang als Folge eines anhaltenden Einnahmeverfalls (externer Aspekt) oder als Ergebnis veränderter Kosten-Ertrags-Relationen von alternativen Konsolidierungsstrategien (interner Aspekt).
4. Um die Reaktionsvielfalt zu deuten, diskutiert die Literatur vielfältige Einflußfaktoren auf Abfolge und Geschwindigkeit der Anpassungsreaktionen. Schnellere und deutlichere Ausgabekürzungen sind bei einem Strukturgefüge mit zentralisierten Entscheidungsstrukturen, bei strengen Budgetregeln und auf unteren Föderalebenen zu erwarten.
5. Das konfliktminimierende Verhalten der Beteiligten während der Anpassungssequenz kann als Kostenminimierung interpretiert werden. Kosten der politischen Sphäre entstehen aus drohenden Verfehlungen des Wahlzieles. Kosten der fiskalischen Sphäre erwachsen aus Verletzungen der rechtlichen oder ökonomischen Solidität der Budgetentwicklung. Die Entscheidungsträger verfolgen das Ziel, die Gesamtkosten zu minimieren.

6. Kapitel: Restriktionen der Ausgabenvariation

"Wenn es nicht notwendig ist,
ein Gesetz zu machen,
dann ist es notwendig,
kein Gesetz zu machen."

Charles de Montesquieu

I. Empirische Untersuchungen zur Budgetflexibilität in der Literatur

1. Resultierende Budgetveränderungen in fiskalischen Streßsituationen

Die empirische Literatur zeigt: In fiskalischen Streßsituationen werden die Konsolidierungsbeiträge der dezentralen Einheiten unter institutionellen Aspekten gleichquotiert und zentral vorgegeben. Die zentralen Auflagen werden dezentral konkretisiert. Drei Gesichtspunkte der Analyse sind nachfolgend zu unterscheiden. Erstens muß untersucht werden, welche konkreten Kürzungsbeiträge von einzelnen Ausgabekategorien zu erbringen sind. Von Bedeutung ist zweitens der Verteilungsmodus für die Kürzungslasten. Drittens sind die Einflußfaktoren für die Konkretisierung der auferlegten Kürzungsbeiträge zu präzisieren.

Erstens ist zu untersuchen, welche konkreten Ausgabekategorien in welchem Ausmaß Kürzungslasten tragen. Relativ große Kürzungsbeiträge erbringen Ausgabepositionen für die allgemeinen Verwaltungsdienste (*general services*) und insbesondere die Ausgaben für Investitionen und öffentliche Aufträge (*public works*)¹. *Levine/Rubin/Wolohojian* stellen plastisch fest, daß „unbonded capital funds tend to be cannibalized for operating expense“². Die Autoren lassen allerdings offen, was mit der Bezeichnung „unbonded“ gemeint sein könnte. Auch *Dunsire/Hood* stellen bei der Frage, welche Programme und Verwaltungseinheiten im einzelnen gekürzt werden, Kürzungen gerade bei den kontrollierbaren, personalintensiven und kapitalbezogenen Ausgabekategorien fest³. Die einzelnen Verwaltungseinheiten räumen dem Schutz ihrer Ressourcen des Kernbudgets höchste Priorität ein. Mit der Fokussierung auf die individuellen Kernbereiche kommt es verwaltungsintern zu einer Profilschärfung der Verwaltungseinheiten. Die Kürzungsergebnisse dürften folglich keine Zufälligkeiten sein, sondern aus den Profilen der Verwaltung abzuleiten sein⁴.

¹ Vgl. *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 183ff.; *Hood/Roberts/Chilvers* (1990), S. 148f.; deutlich auch *Mädig* (1998), S. 111, Abbildung 8.

² *Levine/Rubin/Wolohojian* (1981b), S. 188.

³ Siehe *Dunsire/Hood* (1989), S. 44ff.

⁴ Siehe *Dunsire/Hood* (1989), S. 141f.

Die Einzelmerkmale des bürokratischen Prozesses stellen einen guten Prädiktor für die Umsetzung der Kürzungsvorgänge dar. Das zeigt sich vor allem beim Personalabbau, der eine herausragende Rolle in sämtlichen Bemühungen der Gebietskörperschaften zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen spielt⁵. Dazu sind zwei Bemerkungen zu machen. Zum einen ist ein nicht unwesentlicher Teil des Personalabbaus nur als kosmetisch einzustufen. Er wird durch Auslagerungen, formale Privatisierungen oder Umbuchungen im Rechnungswesen erbracht. *Dunsire/Hood* finden empirische Hinweise, daß zwischen dem Charakter der Ministerien und der Strategie ihres Personalabbaus Zusammenhänge bestehen. Ministerien mit großem Verwaltungsapparat konzentrieren sich auf langsame und schrittweise Praktiken, mit denen sich interne Prozesse optimieren lassen. Bereiche, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, kürzen ihr Personalvolumen primär auf der Basis betriebswirtschaftlicher Entscheidungen. Für die restlichen Ministerienzweige sind gemischte Strategien beim Personalabbau zu beobachten. Die Bürokratie scheint sich demnach auch beim Abbau von öffentlichem Personal an pragmatischen Vor-Ort-Kriterien zu orientieren. Zum anderen ist zu vermerken, daß es sich nicht um umfangreiche Kürzungen gehandelt hat. Ursächlich könnte erhebliche Restriktionen sein, die umfangreiche Personalkürzungen verhindern⁶. Zudem deuten die empirischen Studien darauf hin, daß Kürzungen bei den Serviceleistungen für die Bürger größer ausfallen als bei Personalausgaben⁷. Reduzierungen des öffentlichen Personals waren im Gegensatz zu reinen Mittelkürzungen aber regelmäßig von dauerhafter Natur⁸. Für den ersten Aspekt, welche Ausgabekategorien gekürzt worden sind, bleibt insgesamt festzuhalten, daß das Kürzungsergebnis offenbar mit einem *bias* verbunden ist und aus Faktoren der bürokratischen Umsetzung von Ausgabekürzungen rührt.

Zweitens ist unter dem kategorialen Gesichtspunkt die Frage zu behandeln, wie die zentral auferlegten Konsolidierungsbeiträge den einzelnen Ausgabearten durch die dezentralen Einheiten zugeordnet werden. In ihrer Studie untersuchen *Dunsire/Hood* die Überlegung, ob die Haushaltsvorgänge in Budgetkrisen aus langfristigen Trends erklärt werden können⁹. Die Autoren finden Belege, daß die Kürzungsvorgänge sich mit Größen wie Demographie oder technischem Wandel recht gut erklären lassen¹⁰. Damit werden jedoch nur Aussagen über die allgemeine Richtung, nicht aber über den konkreten Umfang von Ausgabekürzungen ermöglicht. Der Bezug zu den tatsächlich erfolgten Budgetoperationen bleibt weiterhin offen. Die empirischen Arbeiten deuten darauf hin, daß sich die Verwaltung, das heißt vor allem deren Spitze, bei der Verteilung von Kürzungs-

⁵ Vgl. nachfolgend *Dunsire/Hood* (1989), S. 145ff.

⁶ Vgl. umfassend zu diesem Aspekt *Wilburn/Worman* (1980).

⁷ Vgl. etwa *Laband* (1983), S. 313.

⁸ Vgl. *Berne/Stiefel* (1993), S. 673f.

⁹ Siehe *Dunsire/Hood* (1989), S. 28f.

¹⁰ Siehe *Dunsire/Hood* (1989), S. 86.

ten an pragmatischen Kriterien der Kontrollierbarkeit von individuellen Budgetpositionen orientiert¹¹. Auch das konkretisierende Kürzungsverhalten der Bürokratie wird weitgehend von pragmatischen Kriterien dominiert¹². Wenn sich allerdings ein erheblicher Teil der Kürzungsreaktionen aus Umständen vor Ort erklärt, dann sind tatsächlich nur wenig systematische Reaktionen bei der Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen zu erwarten. Es läßt sich festhalten, daß zwar gleichquotierte Zentralvorgaben erfolgen, das Kürzungsergebnis aber nicht gleichquotiert ausfällt. Offenbar besteht ein Unterschied zwischen dem institutionellen und dem kategorialen Verteilungsmodus.

Die empirische Literatur diskutiert drei unterschiedliche Ansätze, um die zu beobachtende Verteilung der Kürzungslasten durch die dezentralen Verwaltungseinheiten zu erklären. Einmal prognostizieren **verwaltungswissenschaftliche Theorien** der Bürokratie, daß sich Ausgabekürzungen an klaren Präferenzen der Bürokratie für verschiedene Ausgabepositionen orientieren¹³. Um ein Defizit zu eliminieren, werden von ihr demnach bevorzugt solche Ausgabegruppen gekürzt, die sich zeitlich verschieben lassen. Der primäre Anknüpfungspunkt für die Verteilung von Kürzungslasten sind Kategorien des Rechnungswesens. Es handelt sich um das traditionelle Modell inkrementalistischen Budgetverhaltens, das auf die Erfüllung von Kürzungsaufgaben angewendet wird. Dabei kommt es jedoch nur zu einem temporären Verausgabungsverzicht, nicht aber zu endgültigen Ausgabekürzungen. Die endgültige Lastverteilung leitet sich aus den Merkmalen jener Ausgabekategorien ab, die in den Budgets der dezentralen Einheiten verwaltet und verausgabt werden. Dagegen knüpfen **politikwissenschaftliche Theorien** zum pluralistischen Wettbewerb zwischen Interessengruppen an das bereits erwähnte Konzept fairer Budgetanteile an¹⁴. Kerngedanke ist, die relative Verteilung von Budgetanteilen unverändert zu halten, um Konflikte zwischen den um die Budgetanteile rivalisierenden Interessengruppen zu vermeiden. Daher werden die zentral auferlegten, gleichquotierten Kürzungslasten auch durch die dezentralen Einheiten gleichquotiert verteilt. Schließlich vermuten **Managementtheorien** der Verwaltung, daß der Grad der Kontrollierbarkeit einer Ausgabeposition für die Verteilung der Kürzungslasten relevant ist¹⁵. Konkrete Zuweisungen von Kürzungslasten orientieren sich an den individuellen Falleigenschaften vor Ort. Die Kürzungsumsetzung wird demnach von Pragmatismus dominiert. Daher prognostiziert dieser Erklärungsansatz eine wenig systematische und eher zufällige Verteilung der Ausgabekürzungen.

¹¹ Siehe *Downs/Rocke* (1984), S. 342f.; *Gütschier* (1997), S. 133f.

¹² Siehe *Pammer* (1986), S. 148; ähnlich schon *Bramley/Stewart* (1981), S. 50, die von „feasibility factors“ sprechen. Ein anschauliches Beispiel sind auch die von *Katz* (1983a), S. 147, angeführten Kriterien für die Kürzung von Ausgabekategorien.

¹³ Vgl. maßgeblich *Cyert/March* (1963), S. 99ff.; detailliert *Crecine* (1970), insbesondere S. 289; *Downs/Rocke* (1984), S. 336f.

¹⁴ Vgl. etwa *Thieme* (1985); formal *Downs/Rocke* (1984), S. 337f.; *Wildavsky* (1992), S. 74ff. Die für diesen Ansatz maßgeblichen Überlegungen stammen von *Dahl* (1967). Eine ebenso umfassende wie kritische Analyse findet sich bei *Lowi* (1979), S. 31ff.

¹⁵ Vgl. *Gist* (1974); *Wanat* (1974); *Downs/Rocke* (1984), S. 340f.

Die verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Erklärungsversuche zur Verteilung von Kürzungslasten bauen allerdings Gegensätze auf, die so nicht vorhanden sind. Das betrifft einmal die Unterscheidung zwischen Bürokratie- und Managementansatz. Die Möglichkeit, eine Ausgabeposition zeitlich verschieben zu können, dürfte nicht unabhängig von ihrer Kontrollierbarkeit sein. Die der Bürokratie unterstellten Verteilungspräferenzen und die Orientierung an Managementkriterien haben folglich eine gemeinsame Basis. Daneben ist zwischen einer zentralen Kürzungsvorgabe in Form einheitlicher Quoten und deren konkreter Umsetzung in den Ämtern zu unterscheiden. Die empirischen Arbeiten, bei denen die tatsächliche Entwicklung der Ausgabekategorien während *fiscal stress* analysiert wird, können nur die Ergebnisse der konkreten Umsetzung aufarbeiten. Das schließt jedoch nicht aus, daß zu Beginn einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung gleiche Lastquoten vorgegeben wurden. Eine zentrale Vorgabe gleicher Kürzungsquoten ist unabhängig davon möglich, wie unterschiedlich und differenziert diese Vorgaben vor Ort umgesetzt werden. Eine generelle Lastverteilung kann durchaus gleichquotiert erfolgen, während sich ihre konkrete Umsetzung vor Ort an Kriterien der Kontrollierbarkeit orientiert. Damit existiert auch zwischen Interessengruppen- und Managementtheorie kein wirklicher Gegensatz.

Für den zweiten Aspekt ist damit festzuhalten, daß die handlungsleitende Maxime bei der Konkretisierung der zentral auferlegten Kürzungsbeiträge die Kontrollierbarkeit von Ausgabekategorien sein dürfte. Eine befriedigende theoretische Erklärung dafür wird aber von den genannten Ansätzen nicht geliefert.

Drittens sind jene Einflußfaktoren zu präzisieren, die auf das Maß an Kontrollierbarkeit einer Ausgabekategorie wirken. Das ist Gegenstand einiger neuerer empirischer Arbeiten. Die Untersuchung von *Berne/Stiefel* widmet sich explizit der Fragestellung, inwieweit mögliche Schutzstrukturen einzelne Ausgabekategorien vor Reduzierungen zu bewahren vermögen¹⁶. Die Gewerkschaften als starke Interessengruppe agieren zum Schutz der Beschäftigten. Folgerichtig stellen die Autoren fest, daß weniger die Gehaltshöhe als vielmehr die Stellenzahl gekürzt worden ist. Die Bürokratie verteidigt ihre programmatischen Kernbereiche (*core*-Budget) besonders heftig. Tatsächlich sind Kernbereiche nur unterproportional gekürzt worden. Unterhaltungsausgaben und Investitionen sind für die Wähler kurzfristig wenig sichtbar und daher ohne Schutz durch politische Vertreter. Gerade diese beiden Ausgabekategorien tragen regelmäßig die größten Reduktionslasten. Für Budgetposten, die sich durch starke Schutzstrukturen auszeichnen, stellt auch die Studie von *Uusikylä* nur relativ geringe Kürzungslasten fest, die zudem nur selten in den Kernbereichen der Ausgabeprogramme zu finden sind. Ausgaberrückführungen in *non-core*-Bereichen dieser Kategorien erlauben es der Verwaltung, die auferlegten Mittelkürzungen allein mit verwaltungsinternen Maßnahmen zur Reorganisation auffangen zu können. Sind Ausgabekategorien dagegen als nur schwach geschützt einzuschätzen, tragen sie re-

¹⁶ Vgl. *Berne/Stiefel* (1993).

gelmäßig den größten Teil der Kürzungslasten. Sie werden zudem vorwiegend in ihren programmatischen Kernbereichen (*core*-Budget) eingeschränkt und müssen Eliminationen ganzer Ausgabenprogramme verkraften.

Zur Analyse der empirischen Ergebnisse unterstellt die Literatur potentielle Kürzungsresistenzen für unterschiedliche Ausgabekategorien. Die Studien thematisieren politisch rationale Kürzungskriterien, beziehen die Aktivitäten der betroffenen Interessengruppen und die Bildung von Koalitionen zum Schutz vor Ausgabekürzungen in ihre Überlegungen ein. Danach ist jede Ausgabekategorie durch einen Grad der Angreifbarkeit (*vulnerability*) gekennzeichnet¹⁷. Die Angreifbarkeit zerfällt in zwei Kategorien. Zunächst sind institutionelle Schutzstrukturen relevant. Das betrifft einmal die Frage, wie leicht eine Ausgabekategorie im Budget zu identifizieren und für Kürzungen auswählbar ist (Identifikationsaspekt). Daneben ist wichtig, wie leicht es den Ämtern fällt, die Kürzungsauswahl einer aufgefallenen Ausgabekategorie abzuwehren, etwa indem sie auf sichtbare Kürzungskonsequenzen hinweisen (Allokationsaspekt). Schließlich ist relevant, wie es der Bürokratie gelingt, für eine letztlich zur Kürzung ausgewählte Ausgabekategorie die Kürzungsauswirkungen durch Mittelumschichtungen abzumildern (operationaler Aspekt). Neben den institutionellen Schutzstrukturen determiniert die Verhandlungsmacht das Ausmaß an Schutz vor Mittelkürzungen einzelner Ausgabekategorien. Die Literatur vermutet, daß die einzelnen, individuellen Fachämter wegen der bürokratischen Hierarchie und des politischen Primates als nur eingeschränkt verhandlungsstark einzuschätzen sind. Diesen Umstand versuchen die Fachressorts durch Formierung von Koalitionen mit anderen Fachbereichen und einer Mobilisierung ihrer externen Interessentklientel zu kompensieren. Sie zielen dabei auf „gaining leverage over political decision-makers“¹⁸. Aus den Ausprägungen (stark/schwach) von institutionellen Schutzstrukturen und Verhandlungsmacht läßt sich die folgende Matrix 6.1 ableiten.

¹⁷ Siehe nachfolgend *Dunsire/Hood* (1989), S. 49f.; *Uusikylä* (1996), S. 12ff. Alle in Rekursion auf *Jørgensen* (1987a); *ders.* (1987b). Schon mit ähnlichen Überlegungen *Levine* (1978), S. 319.

¹⁸ *Uusikylä* (1996), S. 16.

Abbildung 6.1: Einflussfaktoren auf die Kürzungsresistenz.

		Verhandlungs- macht	
		stark	schwach
institutionelle Schutz- struktur	stark	undurch- dringlich (impervious)	hilflos (turtle)
	schwach	verhandelnd (political)	angreifbar (vulnerable)

Quelle: in Anlehnung an *Uusikylä* (1996), S. 18.

Wie bereits oben empirisch belegt und theoretisch präzisiert, unterstellt die Literatur, daß die Entscheidungsträger in einer fiskalischen Streßsituation auf die Minimierung von politischen Konflikten und Kosten zielen, die durch Widerstände, Konflikte und Wiederwahlgefahren entstehen könnten. Einzelne Ausgabekategorien werden folglich um so weniger individuelles Kürzungsziel sein, je stärker für sie politische Widerstände aufgebaut worden sind. Die hypothetischen Zusammenhänge sind recht gut in der Lage, die tatsächlich erfolgten Kürzungen einzelner Ausgabepositionen zu erklären¹⁹. Starke institutionelle Schutzstrukturen und eine starke Verhandlungsmacht sind demnach für das Kürzungsergebnis relevant. Neben den Kriterien zur Klassifikation der Angreifbarkeit einer Ausgabekategorie werden in der Literatur Merkmale des bürokratischen Prozesses aufgegriffen, um denkbare Verbindungen zur festgestellten Kürzungsauswahl überprüfen zu können. Herangezogen werden die funktionalen Strukturen der Verwaltungseinheit, die Zusammensetzung ihres Budgets und die Handhabbarkeit von Mittelrestriktionen. Den Kriterien der Angreifbarkeit und den Merkmalen des bürokratischen Prozesses kommt für die Kürzungsvorgänge eine hohe empirische Erklärungskraft zu²⁰. Zudem zeigen empirische Fallstudien, daß angreifbare Verwaltungseinheiten, die einmal mit Ausgabekürzungen belastet werden, auch anhaltende Kürzungslasten zu tragen haben²¹. Für den dritten Aspekt, welche Einflussfaktoren auf die handlungsleitende Maxime der Verwaltung unter *fiscal stress* wirken, ist resümierend festzuhalten, daß unterschiedliche Hürden zur Veränderung von Ausgabekategorien offenbar von hoher Relevanz für die Kürzungsergebnisse sind.

¹⁹ Siehe die Tabelle bei *Uusikylä* (1996), S. 29.

²⁰ Siehe *Dunsire/Hood* (1989), S. 120f.

²¹ Vgl. etwa die Arbeit von *Rubin* (1984).

Als Zwischenergebnis sind folgende Erkenntnisse für die weiteren Überlegungen bedeutsam. Die allgemeinen Leistungen der Gebietskörperschaften, die einer großen Nutzerzahl zugute kommen, haben relativ große Kürzungslasten zu tragen. Das könnte daran liegen, daß solche Ausgabekategorien wegen der großen Nutzergruppe vergleichsweise protestschwach bleiben. Dagegen dürften Kürzungen solcher Budgetpositionen, die interessenspezifischen Charakter haben, mit erheblichen Widerständen verbunden sein. Die Überlegungen zu den Schutzstrukturen von individuellen Ausgabekategorien lassen vermuten, daß die Interessengruppen an der Schaffung von Kürzungsresistenzen maßgeblich beteiligt sind. Offen bleibt, was unter Kontrollierbarkeit zu verstehen ist. Die Orientierung an pragmatischen Kriterien legt es nahe, an bewegliche, von der Bürokratie kurzfristig auch selbst beeinflussbare Ausgabekategorien zu denken. Damit sind Fragen der Budgetflexibilität berührt.

2. Generelle Untersuchungen zur Budgetflexibilität

a) *Methodisches Vorgehen*

Im Kapitel 4 wurden die kollektiven Dilemmata bei Budgetreduktionen besprochen. Das nicht-kooperative Verhalten bildet den strategischen Aspekt, der eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung erschwert. Im folgenden Teil wird mit den Restriktionen der Budgetflexibilität der technische Gesichtspunkt untersucht, an dem eine solche Konsolidierungsstrategie ebenfalls scheitern könnte. Sollen Ausgabekürzungen vorgenommen werden, müssen Kürzungsmöglichkeiten bestehen. Berichte aus der Haushaltspraxis geben immer wieder zu bedenken, daß intendierte und notwendige Ausgabekürzungen an der geringen Budgetflexibilität scheitern müssen. Mit empirischen Studien läßt sich der Umfang beweglicher Ausgabekategorien abschätzen.

Zunächst seien einige methodische Anmerkungen vorangestellt. Wird nachfolgend von Budgetflexibilität gesprochen, so ist die mögliche Beweglichkeit der Ausgabenseite des Haushaltes gemeint²². Von einer Untersuchung der Flexibilität der Einnahmeseite wird abgesehen. Auch die Frage, welcher Einfluß von der Einnahmenentwicklung auf die Beweglichkeit der Ausgabenseite ausgehen könnte, wird ausgeklammert.

Als ein erster methodischer Ansatz bietet sich an, den Raum möglicher Variationen der Staatsausgaben *ex ante* hypothetisch abzuschätzen²³. Theoretische Analysen der Budgetflexibilität versuchen zu ermitteln, wie und wo Ausgabekürzungen möglich sind. Dazu ist ein einheitliches Flexibilitätskriterium zu entwickeln, das auf die einzelnen Ausgabekategorien differenziert angewendet wird. Eine hypothetische Budgetflexibilität könnte sich etwa danach bemessen, in welchem Grad einzelne Ausgaben durch den jährlichen Haushaltsprozeß kontrollierbar sind. So wäre zwischen kontrollierbaren und nicht kontrollierbaren

²² Vgl. die Definition bei Kraan (1984).

²³ Vgl. Hildebrandt (1995), S. 180.

Budgetausgaben zu unterscheiden²⁴. Ausgabekategorien werden als nicht kontrollierbar klassifiziert, soweit sie nicht durch den jährlichen Haushaltsprozeß zu variieren sind, sondern eine Veränderung ihrer Grundlagen formal gesetzlicher Verfahren bedarf²⁵.

Als zweite Möglichkeit, die Budgetbeweglichkeit zu ermitteln, kann die realisierte Flexibilität *ex post* gemessen werden. Empirische Untersuchungen dieser Art gehen der Frage nach, wo Ausgabekürzungen tatsächlich aufgetreten sind. Die politischen Entscheidungsträger scheuen eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung, die kollektiven Dilemmata behindern sie, und auch die Bürokratie vermeidet wirkliche Ausgabekürzungen weitestgehend. Ein solcher, ersatz- und näherungsweise ermittelter Flexibilitätsgrad stellt deshalb die Untergrenze des theoretischen Variationsumfangs dar²⁶. Mögliche Maße für eine empirische Messung des Flexibilitätsgrades einzelner Budgetpositionen sind deren absolute Veränderungen oder die Entwicklung ihrer relativen Anteile am Gesamthaushalt²⁷. Die Flexibilität der Budgetausgaben kann daneben unter zeitlichen, quantitativen (Umfang) und qualitativen (Ausgabeart) Aspekten untersucht werden²⁸. Schließlich lassen sich autonom vorgenommene Ausgabevariationen als aktive Flexibilität verstehen. Passive Flexibilität bezeichnet hingegen automatische Anpassungen der Budgetausgaben etwa an konjunkturelle Schwankungen makroökonomischer Aggregate (Stabilisatoren)²⁹. Schließlich läßt sich die ‚Strukturelle Flexibilität‘ (SF) der Budgetausgaben untersuchen, die wie folgt operationalisiert wird (6.1)³⁰:

$$(6.1) \quad SF : = \frac{A_{t+1} - A_t * \frac{\sum A_{t+1}}{\sum A_t}}{A_{t+1}}$$

In 6.1 bezeichnet *A* die jeweilige Ausgabebeziehung; die Zusätze *t* bzw. *t+1* stehen für entsprechende Zeitpunkte. Es ist zu sehen, daß die vorangegangene Ausgabenhöhe *A_t* mit der Wachstumsrate des Gesamtbudgets fortgeschrieben wird. Aus der relativen Abweichung der tatsächlichen Ausgabenhöhe in *t+1* von der hypothetischen Konstanz der Ausgabenstruktur wird die Dynamik von Ausgabenvariationen abgeschätzt. Dieses Substitutionsmaß läßt sich als mögliche Ma-

²⁴ Siehe *U.S. Office of Management and Budget* (1977), S. 211; ausführlich *Wildavsky* (1992), S. 272ff. und S. 308ff.

²⁵ Vgl. *LeLoup* (1978), S. 456, der diesen Ansatz wählt.

²⁶ Siehe *Maaß* (1973), S. 54; *Ewringmann* (1975), S. 16; *Hildebrandt* (1995), S. 180.

²⁷ Diese Vorgehensweise wählt *Maaß* (1973), S. 53.

²⁸ Vgl. *Maaß* (1973), S. 14ff.; *Ewringmann* (1975), S. 10.

²⁹ Siehe dazu ausführlich *Maaß* (1973), S. 10ff. und S. 18ff.

³⁰ Vgl. *Zimmermann* (1986), S. 70, FN 27; *Zimmermann/Müller* (1985), S. 140f.

növriermasse des Budgets interpretieren und für eine empirische *ex post*-Messung heranziehen.

Zur Abschätzung jenes Spielraumes im Budget, der sich zugunsten neuer und anderer Zielsetzungen nutzen läßt, sind Studien zur Budgetflexibilität erarbeitet worden. Sollen öffentliche Haushalte etwa in den Dienst keynesianischer Stabilisierungsziele gestellt werden, muß das Budget über eine Manövriermasse verfügen, die sich für Konjunktursteuerungen heranziehen läßt. Um abzuschätzen, inwieweit sich öffentliche Haushalte für diese Zielsetzung instrumentalisieren lassen, wurde der Spielraum für solche, regelmäßig kurzfristigen Manipulationsoptionen der Staatsausgaben berechnet. Neuerdings wird nach Möglichkeiten der Substitution bestehender Budgetausgaben zugunsten von Umweltschutzzielel gesucht³¹. Die empirischen Ergebnisse zur Beweglichkeit des öffentlichen Budgets sollen nachfolgend kurz referiert werden.

b) Resultate verschiedener Studien

Untersucht man die Budgetbeweglichkeit nach Ausgabearten, läßt sich die stärkste Flexibilität für Investitionen, für Sach- und Verwaltungsausgaben und für Subventionen ermitteln³². Übereinstimmend berichten die einschlägigen Studien, daß insbesondere die Ausgaben für Investitionen einen hohen Beweglichkeitsgrad in negativer Richtung durch Ausgabekürzungen zeigen. Die geringsten Flexibilitätswerte können bei Personalausgaben und Sozialtransfers festgestellt werden³³. Für die Personalausgaben lassen sich – wenn überhaupt – nur sehr geringe Ausgabekürzungen finden³⁴. Auch die Ausgaben für Sozialtransfers bleiben regelmäßig ohne jede Bewegung in negativer Richtung, weisen jedoch gleichzeitig die höchste Steigerungsrate auf³⁵. Zudem läßt sich etwa für den Bundeshaushalt der USA ermitteln, daß Umfang, Struktur und Wachstum des Sozialhaushaltes am stärksten durch Restriktionen prädeterminiert sind³⁶.

Wird die Gesamtflexibilität *ex ante* hypothetisch abgeschätzt, so sind etwa drei Viertel der Gesamtausgaben in den untersuchten Haushalten als nicht kontrollierbar einzuschätzen³⁷. Eine Reihung der einzelnen Ausgabegruppen nach ihrer negativen Flexibilität und eine Gewichtung mit ihrem Anteil am Gesamthaushalt läßt einen relativen Umfang diskretionär variierbarer Budgetausgaben von ins-

³¹ Vgl. Zimmermann/Müller (1985).

³² Vgl. die Resultate für den Zeitraum von 1956 bis 1967 bei Maaß (1973), S. 69; für die Zeitspanne zwischen 1963 und 1974 bei Ewringmann (1975), S. 60; Zimmermann (1986), S. 81.

³³ Vgl. Zimmermann (1986), S. 81.

³⁴ Siehe Maaß (1973), S. 79.

³⁵ Siehe Maaß (1973), S. 65; für das Gesamtbudget Ewringmann (1975), S. 56, Tabelle 1, und S. 58.

³⁶ Vgl. Leloup (1978), S. 466, Tabelle 3.

³⁷ Vgl. Weidenbaum (1965); für das Bundesbudget der USA vgl. Leloup (1978). Für Finnland stellen Meklin/Liinavouri/Nummikoski (2000), S. 204, einen Wert von rund 87 v.H. fest.

gesamt ungefähr 6 v.H. vermuten³⁸. Dieses Flexibilitätsmaß ist weit geringer als der oben genannte Anteil der kontrollierbaren Ausgabepositionen von rund einem Viertel vermuten läßt. Das erklärt sich aus den Einschränkungen der kurzfristigen Beweglichkeit, die auch bei den kontrollierbaren Budgetpositionen vorliegen. Für das Bundesbudget der USA gelten rund 90 v.H. der Gesamtausgaben als inflexibel. Empirische Studien, in denen die Budgetbeweglichkeit *ex post* empirisch ermittelt wird, schätzen den relativen Umfang inflexibler Ausgaben am deutschen Bundesbudget durchgehend auf 93 bis 96 v.H. Für die deutschen Länderhaushalte werden Werte zwischen 85 und 87 v.H., für die hiesigen Kommunalhaushalte Werte von 72 bis 84 v.H. des Budgetumfanges ermittelt³⁹. Alle Ergebnisse beziffern das Gesamtmaß der Ausgabenbeweglichkeit damit auf etwa 5 v.H. des Budgetvolumens⁴⁰.

Differenziert man die Beweglichkeit der Budgetausgaben nach ihrer zeitlichen Entwicklung, lassen sich für die *kurzfristige* Flexibilität Durchschnittswerte zwischen 2.7 v.H. (USA) und 2.3 v.H. (BRD) der Gesamtausgaben auf Bundesebene ermitteln⁴¹. Übereinstimmend wird in den Studien vermutet, daß dieser geringe Flexibilitätswert mit zunehmender Zeitdauer ansteigt⁴². Tatsächlich zeigt sich, daß der Etat langfristig durchaus auf Veränderungen der politischen Prioritäten reagiert und daher wohl höhere Beweglichkeitswerte zeigt⁴³. Zudem fällt die Budgetflexibilität in Wahljahren erheblich höher aus, während Ausgabekürzungen im Haushalt zunehmen⁴⁴. Es läßt sich aber auch feststellen, daß der Anteil nicht kontrollierbarer Ausgabepositionen im Budget im Zeitablauf deutlich gestiegen ist⁴⁵. Langfristig zeigen die Werte der strukturellen Flexibilität (SF) für beide Staaten daher eine sinkende und sich annähernde Tendenz⁴⁶. Von Bedeutung für dieses Ergebnis ist die Feststellung, daß zwischen der langfristig strukturellen Flexibilität einer Ausgabekategorie und ihrer strukturell determinierten Expansion ein inverser Zusammenhang besteht. Gerade stark prädestinierte Ausgabepositionen weisen die höchste Wachstumsdynamik auf. Ein

³⁸ Siehe dazu *LeLoup* (1978), S. 469, Tabelle 4, und S. 471.

³⁹ Siehe *Ewringmann* (1975), S. 81, Tabelle 10 für den Bundeshaushalt, und S. 84 für Länder und Kommunen; *Zimmermann/Müller* (1985), S. 203f.; *Zimmermann* (1986), S. 72f.

⁴⁰ Vgl. dazu schon *Ewringmann* (1975), S. 32, der auf Werte des Finanzplanungsrates aus dem Jahr 1973 verweist; ebenso *Hildebrandt* (1995), S. 180. Ohne Begründung spricht *Sturm* (1985), S. 259, von 92 bis 98 v.H. des Gesamthaushaltes als fixierten Budgetausgaben. Dagegen kritisch, aber ebenfalls ohne Begründung *Heun* (1989a), S. 324ff., der als untere Grenze 10 v.H. des Budgets als freie Ausgabepositionen betrachtet.

⁴¹ Siehe *Zimmermann* (1986), S. 74.

⁴² Siehe *Maaß* (1973), S. 15 und S. 39, FN 1; *Ewringmann* (1975), S. 10; *LeLoup* (1978), S. 457; *Meklin/Liinavouri/Nummikoski* (2000), S. 202.

⁴³ Vgl. die Arbeit von *True* (1995).

⁴⁴ Umfangreiche Belege findet *Maaß* (1973), S. 67.

⁴⁵ Siehe *LeLoup* (1978), S. 456; bestätigend *Schick* (1980), S. 27, Tabelle 3, für die Zeit von 1965 bis 1974; ebenso *Herbert* (1984), S. 40, für die Zeit von 1970 bis 1983; *Folkers* (1986), S. 366ff.; *Poterba* (1997), S. 70.

⁴⁶ Siehe *Zimmermann* (1986), S. 76.

ähnlicher Befund konnte bereits oben für den Sozialhaushalt gemacht werden. Jene Ausgabekategorien mit den engsten gesetzlichen Bindungen weisen die höchsten Zuwachsraten auf⁴⁷. Der Zuwachs des gesamten U.S. Bundeshaushaltes zwischen 1981 und 1988 resultiert im Durchschnitt zu zwei Dritteln aus dem Wachstum der inflexiblen Budgetpositionen⁴⁸. Umgekehrt bedeutet dies, daß selbst flexible Ausgabegruppen nur eingeschränkt zugunsten anderer Ausgabekategorien verändert werden können, also nur geringe Substitutionsgewinne erbringen. Eine zunehmende Untersuchungsdauer läßt mithin die Vermutung zu, daß der Gesamthaushalt in stärkerem Ausmaß inkrementalistisch prädisponiert ist⁴⁹.

c) Offene Fragen

Nach der Aufarbeitung der Studienresultate zur Beweglichkeit der Staatsausgaben müssen drei Punkte als offen gelten. Erstens wurde mit den empirischen Untersuchungen nur *ex post* festgestellt, daß eine Ausgabebeziehung unbeweglich war. Bestehende Restriktionen sind daher allenfalls in ihrer Existenz belegt. Die Literatur kann erklären, warum bereits existierende Restriktionen nicht geändert werden, aber nicht, warum neue Restriktionen entstehen. Die Studien lassen umfassende Erklärungen darüber vermissen, weshalb eine Ausgabebeziehung als inflexibel zu qualifizieren ist. Die theoretische Frage nach dem Impuls der Inflexibilität bleibt unbeantwortet und die in Nachwahljahren erheblich ansteigende Budgetflexibilität weitgehend unkommentiert. Zweitens bleibt offen, warum es Flexibilitätsunterschiede zwischen verschiedenen Ausgabearten gibt. So bleibt offen, warum gerade bei den Budgetinstrumenten, die zugunsten fiskalpolitisch motivierter Budgetveränderungen notwendig sind, nämlich vor allem bei den Investitionsausgaben zur konjunkturellen Steuerung, die höchsten Flexibilitätswerte zu finden sind⁵⁰. Gleichzeitig gilt aber der Sozialhaushalt als besonders unbeweglich. Schließlich ist drittens die zeitliche Entwicklung der Budgetflexibilität zu erklären. In den Studien wird nicht zwischen dem Beweglichkeitsumfang einzelner Ausgabebeziehungen und der Gesamtflexibilität des Budgets unterschieden. Für Einzelpositionen dürfte die Vermutung einer steigenden Flexibilität im Zeitablauf generell zutreffend sein. Dagegen lassen die empirischen Ergebnisse diese Vermutung für die Gesamtflexibilität des Budgets nicht zu. Eine Ursache für die zunehmende Unbeweglichkeit steigender Haushaltsvolumina ist nicht gefunden.

⁴⁷ Siehe *LeLoup* (1978), S. 467, Abbildung 1, und S. 460, Tabelle 1.

⁴⁸ Siehe *Schick* (1990), S. 125, Tabelle 4.9.

⁴⁹ Vgl. *Zimmermann/Müller* (1985), S. 222; *Zimmermann* (1986), S. 80.

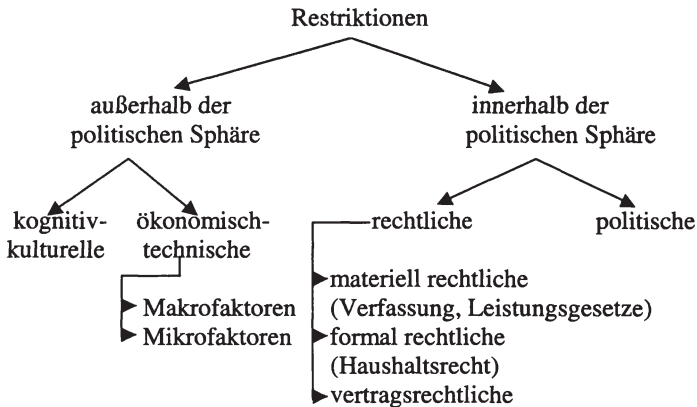
⁵⁰ Siehe *Zimmermann* (1986), S. 77.

3. Theoretische Ansätze zur Erfassung der Budgetflexibilität

a) Eine Systematik von Budgetrestriktionen

Offenbar stehen den Bemühungen zu Ausgabekürzungen tatsächlich erhebliche Restriktionen der Budgetflexibilität entgegen. Für eine theoretische Aufarbeitung des Befundes ‚festgefahrener‘ öffentlicher Haushalte systematisiert die Literatur mögliche Restriktionen der Budgetflexibilität⁵¹. Beschränkungen der Beweglichkeit von Ausgabekategorien könnten folgendermaßen geordnet werden (6.2).

Abbildung 6.2: Restriktionen der Ausgabenvariation.



Quelle: Zusammenstellung nach *Hildebrandt* (1995).

b) Restriktionen außerhalb der politischen Arena

Zunächst lassen sich Restriktionen identifizieren, die außerhalb der politischen Sphäre liegen. Weil sie sich einer Veränderung durch den politischen Prozeß weitgehend entziehen, müssen sie aus dessen Sicht als konstant betrachtet werden. Die aufgeführten Restriktionen dieser Gruppe außerhalb der politischen Sphäre sind primär bei Ausgabesteigerungen von Relevanz. Sie bilden insoweit Obergrenzen der Budgetexpansion⁵². Die Budgetvariation trifft zunächst auf

⁵¹ Vgl. grundlegend *Maaß* (1973), S. 80ff.; *Ewringmann* (1975), S. 20ff.; *Kraan* (1984); *Zimmermann/Müller* (1985), S. 90ff.; *Zimmermann* (1986), S. 64f.; *Hildebrandt* (1995), S. 116f.

⁵² Siehe *Ewringmann* (1975), S. 29.

kognitive und kulturelle Grenzen. Kognitive Grenzen werden ebenso in beschränkten Fähigkeiten zur Informationsverarbeitung gesehen wie in psychologischen Modellen einer nur beschränkten Rationalität⁵³. Kulturelle Begrenzungen der Beweglichkeit von öffentlichen Haushalten manifestieren sich in zumeist informellen, sozialen Normen, wie Konservatismus oder der Bereitschaft zu umfangreicher Sozialstaatlichkeit⁵⁴. Dieser Gruppe von Restriktionen kann bestenfalls eine nur sehr indirekt beschränkende Wirkung auf die Budgetflexibilität zugesprochen werden. Gerade die individuelle Kapazität dürfte durch technische Unterstützung erhebliche Aufwertungen erfahren. Der Einfluß kultureller Normen scheint von höchst indirekter Form zu sein und ist zudem kaum zu operationalisieren.

Zweitens begrenzen ökonomisch-technische Faktoren die Budgetflexibilität⁵⁵. Einmal ist an Makrofaktoren zu denken, die beispielsweise die volkswirtschaftliche Produktionsstruktur betreffen. Auftretende Engpässe der angebotsseitigen Produktionsfaktoren verhindern – zumindest in kurzer Frist – starke Budgetausdehnungen. Expansive Ausgabevolumina werden daneben durch Belastungsgrenzen des privaten Sektors beschränkt. Neben makroökonomischen Restriktionen sind verschiedene Beschränkungen auf der Mikroebene zu unterscheiden. Sie betreffen etwa produktionstechnische Limitationalitäten⁵⁶. Weiterhin bestehen Zwänge zur Mittelverausgabung, um beispielsweise Leerkosten von nur teilweise fertiggestellten Investitionen zu vermeiden⁵⁷. Die oben skizzierten Überlegungen, wonach die Fachressorts Ausgabekategorien absichern, um sich dauerhafte Anteilsrechte am gemeinsamen Einnahmenvolumen zu schaffen, lassen neben rein technischen Faktoren allerdings auch den Versuch seitens der Bürokratie vermuten, mittels kleiner Anfangsbeträge später weitere Budgetausgaben zu erzwingen⁵⁸. Zu den Mikrofaktoren zählen auch Folgekosten öffentlicher Investitionen, wie sie zur Unterhaltung fertiger Projekte anfallen⁵⁹. Bei der Umsetzung von Ausgabeansätzen wird die Beweglichkeit der öffentlichen Haushalte schließlich durch technisch administrative Determinanten, wie notwendige Planungsphasen, und durch organisatorisch institutionelle Aspekte, zum Beispiel erforderliche Planungskapazitäten, beeinflusst⁶⁰.

⁵³ Vgl. *Hildebrandt* (1995), S. 119ff.

⁵⁴ Vgl. *Hildebrandt* (1995), S. 125f.

⁵⁵ Siehe *Maaß* (1973), S. 137ff.; *Ewringmann* (1975), S. 29f.; *Hildebrandt* (1995), S. 149ff.

⁵⁶ Vgl. z.B. *Hildebrandt* (1995), S. 158f.

⁵⁷ Vgl. ausführlich *Maaß* (1973), S. 144f.; *Ewringmann* (1975), S. 31.

⁵⁸ Vgl. etwa den Hinweis auf „creating coercive deficiencies“ bei *Kiewiet/McCubbins* (1991), S. 220ff.; oder auf „the camel's nose“ bei *Wildavsky* (1992), S. 121f.

⁵⁹ Vgl. *Hildebrandt* (1995), S. 166f.

⁶⁰ Siehe *Maaß* (1973), S. 150f.

c) Restriktionen innerhalb der politischen Arena

Es lassen sich auch Restriktionen der Budgetbeweglichkeit ausmachen, die genuin politischer Natur und als solche im politischen Prozeß veränderbar sind. Sie stellen eine Untergrenze der Ausgabenflexibilität dar und sind folglich gerade bei Haushaltskürzungen bedeutsam⁶¹.

Zu den relevanten Restriktionen einer Budgetflexibilität dieser Gruppe zählen insbesondere rechtliche Ausgabefixierungen⁶². Gerade sie stellen die maßgebliche Untergrenze für Ausgabekürzungen dar. Rechtliche Restriktionen sind zudem von besonderer Relevanz, weil von ihnen dynamische Implikationen für das Budget ausgehen und sich etwa die Hälfte der Ausgabenzuwächse des deutschen Bundesbudgets auf die Vorschriften von allgemeinen Gesetzen zurückführen läßt⁶³. Erneut muß vor allem der Sozialhaushalt als der am stärksten präeterminierte Teilhaushalt eingeschätzt werden⁶⁴. Von den Ausgabeverpflichtungen in gesetzlicher Form geht mithin für das Budget eine besondere Dynamik aus. Sie besteht in doppelter Hinsicht. Einmal werden Ausgabepositionen in ihrer Existenz fixiert, in den nächsten Haushalt weitergereicht und damit zu zukünftig verpflichtenden Budgetpositionen. Neben dieser statischen Fixierung wird der Zuwachs von Ausgabepositionen gesetzlich vorherbestimmt und eine dynamische Fixierung für die Zukunft geschaffen.

Eine erste Untergruppe rechtlicher Restriktionen bilden materiell-rechtliche Normen. Dazu zählen einmal verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte zur Rechtssicherheit und zu grundsätzlichen Rückwirkungsverboten sowie zum Vertrauensschutz⁶⁵. Zweiter und wichtigster Bestandteil dieser Restriktionengruppe sind konkrete Leistungsgesetze. Sie nehmen über § 3 BHO direkten Einfluß auf die staatliche Ausgabenpolitik⁶⁶. Daneben bilden formal rechtliche Vorschriften als zweite Untergruppe die relevanten Restriktionen einer Ausgabenbeweglichkeit. Haushaltsrechtliche Maßstäbe bestehen zunächst auf Verfassungsebene und in einfachen Bundesgesetzen⁶⁷. Daneben sind Grundsätze der Haushaltswirtschaft zu beachten, die etwa den Budgetausgleich vorschreiben oder die Einhaltung von Budgetgrundsätzen fordern⁶⁸. Schließlich sind für die Budgetflexibilität vertragsrechtliche Restriktionen von Bedeutung. Sie entstehen, sobald sich die öffentliche Hand privater Unternehmer bedient, um Vorhaben zu realisieren und ihre Aufgaben zu erfüllen.

⁶¹ Siehe ausdrücklich *Ewringmann* (1975), S. 29.

⁶² Siehe *Maaß* (1973), S. 162ff.; *Hildebrandt* (1995), S. 128ff.

⁶³ Vgl. ausführlich *Moeser* (1978), S. 74ff.

⁶⁴ Siehe *Ewringmann* (1975), S. 80f., insbesondere S. 81, Tabelle 10.

⁶⁵ Einschlägig sind hier vor allem die Artikel 14 GG (Eigentum) und 20 GG (u.a. Rechtsstaat). Vgl. dazu die Kommentarlage zu Vertrauensschutz und Rechtssicherheit bei *Maunz/Dürig/Herzog*, RN 136ff. zu Artikel 14 GG und RN 61ff. zu Artikel 20 GG.

⁶⁶ Vgl. ausführlich *Heun* (1989a), S. 167ff.

⁶⁷ Vgl. die Zusammenstellung zu HGrG, BHO und StWG bei *Hildebrandt* (1995), S. 139f.

⁶⁸ Siehe dazu *Piduch*, RN 17ff. zu Artikel 110 GG; *Maunz/Dürig/Herzog*, RN 47ff. zu Artikel 110 GG.

Als bedeutsam für die Budgetflexibilität werden schließlich politische Restriktionen bezeichnet⁶⁹. Rechtliche Fixierungen verringern den Raum möglicher Budgetvariationen, weshalb spätere Entscheidungsträger nicht mehr frei agieren können, während bei politischen Fixierungen die Entscheidungsträger mögliche Änderungsoptionen nicht wahrnehmen wollen. Für die Charakterisierung von politischen Restriktionen zieht die Literatur das Zusammenspiel von Sonderinteressengruppen und politischem Wettbewerb heran. Demnach provozieren negative Veränderungen von gruppennützigen Ausgabepositionen Widerstände der betroffenen Interessenverbände. Deren stimmenrelevante Unterstützung geht für die Politik verloren. Diese Gefährdung des Wiederwahlzieles findet ihren Niederschlag einmal in den bereits oben analysierten Dilemmata bei kollektiven Handlungen zur Kürzung von Budgetausgaben. Die Gefährdungen des Wiederwahlzieles begründen daneben politisch motivierte Irreversibilitäten der Budgetausgaben. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung entspricht nicht der politischen Opportunität. Die politische Opportunität ist jedoch Änderungen unterworfen. Eine mit den Wahlterminen schwankende Budgetflexibilität bildet die Grundlage für die Theorie politischer Konjunkturzyklen⁷⁰. Deren Existenz läßt sich als Indiz für den Einfluß politischer Opportunität auf das Ausmaß der Ausgabenbeweglichkeit interpretieren. Insgesamt kann damit nur von einer situationsabhängigen Ausgabenflexibilität gesprochen werden⁷¹.

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß für Ausgabekürzungen in öffentlichen Haushalten gerade rechtliche und politische Restriktionsfaktoren relevant sind. Welcher Faktor von beiden einen größeren Einfluß auf die Budgetflexibilität nimmt, kann aus den empirischen Untersuchungen erklärt werden. Erstens ist auf die starke Zunahme des Anteils von nicht kontrollierbaren Budgetausgaben hinzuweisen. Zweitens gehen gerade von den rechtlich am weitesten gebundenen Ausgabearten die stärksten Expansionsimpulse aus. Etwa die Hälfte der Zuwächse des Gesamthaushaltes läßt sich auf die Entwicklung der rechtlichen Verpflichtungen zurückführen. Diese Befunde legen die Vermutung nahe, daß die rechtlichen Restriktionen einen besonderen Einfluß auf Höhe und Entwicklung der Budgetflexibilität nehmen⁷².

Für das Verhältnis zwischen rechtlichen und politischen Restriktionen besteht in der Literatur die Vermutung einer Koppelung von politischer Motivation und rechtlicher Fixierung⁷³. Rechtliche Starrheiten der Budgetausgaben entstehen demnach aus politischem Kalkül⁷⁴. Die in den empirischen Studien zur Budgetflexibilität festgestellten inkrementalistischen Prädispositionen zukünftiger

⁶⁹ Vgl. im folgenden *Maaß* (1973), S. 80ff.

⁷⁰ Vgl. maßgeblich *Nordhaus* (1975); *Tufte* (1978).

⁷¹ Siehe *Maaß* (1973), S. 46f.

⁷² Siehe dazu die Zahlen bei *Maaß* (1973), S. 165, Tabelle 11; *Ewringmann* (1975), S. 67f., Tabelle 3.

⁷³ Siehe deutlich *Maaß* (1973), S. 170.

⁷⁴ Vgl. *Maaß* (1973), S. 170; *Ewringmann* (1975), S. 63.

Haushalte durch rechtliche Bindungen finden in der politischen Arena ihren Ursprung. Es sind mithin die politisch-soziologischen Faktoren, die als Impuls maßgeblichen Einfluß auf den eingeschränkt rechtlichen Flexibilitätsgrad öffentlicher Haushalte nehmen⁷⁵. Die Ursache für die empirischen Studienresultate dürfte daher in der politischen Arena zu finden sein.

Eine positive Theorie über die Studienergebnisse, die Impulse und Ursachen der eingeschränkten Budgetflexibilität müßte erklären können, warum es rechtliche Bindungen überhaupt gibt. Dazu sind zwei Dinge zu beleuchten. Erstens ist zu fragen, woher der politische Impuls zur rechtlichen Fixierung spezieller Staatsausgaben rührt. Zweitens wäre zu untersuchen, wie dieser Impuls prozessual umgesetzt wird. Es muß nach den denkbaren Gründen gefragt werden, warum einmal fixierte, inflexible Ausgaben nur eingeschränkten Änderungen zugänglich scheinen. Soweit nicht gegen Verfassungsgebote verstoßen wird, sind gesetzliche Restriktionen formal jederzeit änderbar⁷⁶. Ihre Änderung ist jedoch ein Kollektiventscheid, der sich mit Problemen kollektiver Handlungen, etwa des Anreizes zum *free rider*-Verhalten, konfrontiert sieht und der zusätzliche Kosten für die Mehrheitsformation erfordert⁷⁷.

In diesem Zusammenhang müßte auch hinterfragt werden, ob die Existenz politischer Restriktionen allein aus *ex post*-Widerständen der Interessengruppen zu begründen ist, soweit bereits vorhandene Restriktionen der Ausgabenbeweglichkeit zu deren Ungunsten geändert werden sollen. Die theoretische Analyse der budgetären Entscheidungsstrukturen hat gezeigt, daß die Interessenverbände bereits beim Delegationsimpuls zugunsten der Fachressorts Berücksichtigung im Kalkül ihrer politischen Vertreter finden. Zwischen den Interessenverbänden, den politischen Vertretern und den parlamentarischen Agendaprivilegierten bestehen vielfältige Verbindungen⁷⁸. Zur Minimierung der legislativen Kosten bei der Überwachung der Bürokratie sind sie zudem in vielfältiger Weise in die laufende Verwaltungsarbeit integriert, um notfalls Protest zu äußern (*fire alarm*). Im parlamentarischen Verfahren der Gesetzgebung bestehen weitere Möglichkeiten, Informationen auszutauschen. Die Sitzzuweisung der dezentralen Agendazentren und deren Mitarbeiterausstattung bieten schließlich Gelegenheiten, wechselseitig Personal zu rekrutieren. Die Interessenverbände dürften daher bereits *ex ante* an der Schaffung von Restriktionen mitwirken. Aus der Zusammenarbeit von Interessenverbänden, politischen Vertretern und den parlamentarischen *agenda setters* könnten Anreize und Instrumente resultieren, um Restriktionen der Budgetflexibilität zu verankern. Offen sind die theoretischen Zusammenhänge, welche konkrete Interessenlage dazu führt, daß gerade der Sozialhaushalt am stärksten rechtlich gebunden ist und warum sich vornehmlich bei

⁷⁵ Auch Heun (1989a), S. 330, FN 53, konstatiert, daß „politische Gesichtspunkte eine Rolle“ spielen.

⁷⁶ Vgl. Maaß (1973), S. 167f.

⁷⁷ Vgl. allgemein auch Cox/McCubbins (1993), S. 239.

⁷⁸ Vgl. nachfolgend detailliert Hamm (1985).

den Investitionen Ausgabekürzungen feststellen lassen. Daneben müßten Begründungen angeführt werden können, ob und warum untere Ebenen im föderalen Staat in weitaus stärkerem Maße in ihrer Ausgabenflexibilität eingeschränkt sind. Schließlich wäre insbesondere zu klären, warum die Budgetflexibilität im Aggregat im Zeitablauf sinkt. Eine umfassende Erklärung und Deutung der empirischen Befunde läßt sich aus der Theorie des *rent seeking* ableiten.

II. Interessengruppen und *rent seeking*

1. Der Impuls: Distributive Privilegien durch politische Vermittlung

Basis der nachfolgenden Analyse ist die Feststellung, daß zwischen der Wählermasse und den Interessengruppen ein Informationsgefälle besteht. Aufgrund der Informationsasymmetrien sind die Interessengruppen für das politische Wiederwahlziel besonders relevant⁷⁹. Politisches Handeln wird daher auf die Ziele von Interessengruppen ausgerichtet.

Interessengruppen streben nach Nutzen zugunsten ihrer Mitgliedschaft. Dazu bieten sich ihnen zwei Wege⁸⁰. Einmal können Interessenverbände freiwillig in marktlichen Austausch treten. Dieses wettbewerbliche *profit seeking* bedient sich knapper Ressourcen, um Mehrwerte zu schaffen⁸¹. Zugangsoffene Marktbedingungen beseitigen die Knappheiten. Ein steigendes Angebot läßt die Renten dynamischer Unternehmer im Sinne *Schumpeters* sinken. Potentielle Extraprofite sind daher unsicher, nur temporär und permanent bedroht. Sie müssen ständig gegenüber den marktlichen Wettbewerbern verteidigt und gegenüber der Marktgegenseite gerechtfertigt werden. *Profit seeking* dürfte daher für die Interessenverbände nur wenig interessant sein. Daneben besteht für die Interessenverbände die Option, die staatliche Organisation für ihre Ziele zu instrumentalisieren. Diese Option ist besonders attraktiv, weil es sich um eine Zwangsgewalt handelt, die umfassend und kollektiv verpflichten kann⁸². Mit staatlichen Hoheitsrechten können zum Beispiel Beschränkungen des Marktzugangs verankert werden. Interventionistischer Zwang fördert künstliche Knappheiten. Staatlich sanktionierte Beschränkungen des Marktzuganges erlauben es den etablierten Anbietern, einen Preis oberhalb des Wettbewerbspreises festzusetzen und damit dauerhaft Profite oberhalb des kompetitiven Niveaus zu ihren Gunsten abzuschöpfen. Neben dem Wohlfahrtsverlust nach *Harberger*⁸³ findet auf diese Weise eine Umverteilung von den Nachfragern zu den Anbietern statt. Ziel organisierter Interessengruppen ist daher die Etablierung wettbewerbsloser Einkom-

⁷⁹ Siehe ausführlich *Tullock* (1993), S. 40.

⁸⁰ Vgl. die Unterscheidung bei *Buchanan* (1980); *Tollison* (1982), S. 577f.; *Märtz* (1990), S. 15ff.

⁸¹ Vgl. etwa *Hartle* (1988), S. 70.

⁸² Siehe schon *Lowi* (1979), S. 56.

⁸³ Vgl. *Harberger* (1962).

men in Form von Verteilungsvorteilen⁸⁴. Den Wettbewerb der Interessengruppen um staatlich sanktionierte Distributionsvorteile bezeichnet man als *rent seeking*⁸⁵. Für die Ziele spezieller Interessengruppen wird die beim Staat monopolisierte Zwangsgewalt instrumentalisiert.

Dafür sind die Interessenverbände einerseits bereit, Kosten zu übernehmen, während sie andererseits Kosten aufwenden müssen.

Ihre Bereitschaft, Ressourcen zur Erlangung von Umverteilungsprivilegien aufzuwenden, wird einmal durch legislativ externe Einflußfaktoren bestimmt. Die maximale Obergrenze ergibt sich vor allem aus der Interaktion zwischen den Interessengruppen selbst. In der Literatur werden verschiedene Einflußfaktoren für diese Bereitschaft angeführt. Erstens steigt die Kostenbereitschaft mit der Umverteilungsmasse⁸⁶. Die Umverteilungsmasse selbst dürfte in ihrer Höhe einerseits durch den (Geld-) Betrag bestimmt sein. Von Relevanz für die Umverteilungsmasse ist daneben die Dauer des erlangten Privilegs. Bei gleichem Diskontfaktor besitzt der Sondervorteil einen um so höheren Wert, je länger der zeitliche Nutzenstrom anhält. Schließlich spielt auch die Zeitpräferenzrate eine Rolle. Zukünftige Distributionsvorteile werden gegebenenfalls durch einen höheren Diskontierungsfaktor entwertet. Weitere wesentliche Einflußfaktoren für die Bereitschaft, Kosten zur Erlangung staatlich sanktionierter Distributionsvorteile zu tragen, sind die individuelle Risikoneigung und die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Interessengruppen⁸⁷. Je ausgeprägter Risikoneigung und Wettbewerbsintensität sind, desto größer ist die Bereitschaft der Interessenverbände, Ressourcen zur Erlangung staatlicher Sondervorteile einzusetzen⁸⁸. Die eingesetzten Ressourcen werden sozial unproduktiven Zwecken zugeführt und müssen für die Gesellschaft daher als verschwendet gelten⁸⁹.

Das minimale Zahlungserfordernis für die Interessenverbände wird durch legislativ interne Einflußfaktoren bestimmt. Es stellt die Untergrenze dar und leitet sich primär aus der Interaktion zwischen den Interessengruppen und der Legislative ab⁹⁰. Hierfür ist einmal jener Betrag von Bedeutung, den andere Interessengruppen zur Verteidigung des Status Quo aufzuwenden bereit sind. Daneben ist vor allem die Größe möglicher Blockadekoalitionen relevant. Steigt das Mehrheitserfordernis, werden die Hürden zur Änderung des Status Quo kosteninten-

⁸⁴ Vgl. März (1990), S. 25.

⁸⁵ Maßgebliche Arbeiten zu diesem Sachkomplex sind *Tullock* (1967); *Krueger* (1974); und die Sammelbände von *Buchanan/Tollison/Tullock* (1980); *Rowley/Tollison/Tullock* (1988). Aktuelle Überblicke bieten *Mueller* (1989), S. 229ff.; *Tollison* (1997).

⁸⁶ Siehe *Tullock* (1980a), S. 49f.; März (1990), S. 48.

⁸⁷ Vgl. März (1990), S. 42ff., mit mathematischen Ableitungen; zusammenfassend *Pitlik* (1996), S. 167f.

⁸⁸ Vgl. dazu die Diskussion bei *Tollison* (1997), S. 510f. Eine Klassifizierung verschiedener Kombinationen dieser Einflußfaktoren nimmt *Tullock* (1980b) vor.

⁸⁹ Siehe etwa *Tollison* (1982), S. 577.

⁹⁰ Vgl. nachfolgend *Diermeier/Myerson* (1999), S. 1185ff.

siver⁹¹. Auch die Zahl der Blockadekoalitionen muß beachtet werden. Serielle Verhandlungen bedeuten addierte Blockadekoalitionen. Sind mögliche Veränderungen des Status Quo durch viele Blockadekoalitionen erschwert, steigt das Zahlungserfordernis bei einer Änderungsabsicht.

Weil die Interessenverbände von besonderer Bedeutung für das politische Wiederwahlziel sind, wird die Schaffung von Umverteilungsprivilegien auf sie konzentriert. Damit ist der Impuls für die Entstehung von Distributionsvorteilen identifiziert. Die Interessengruppen treten als aktive Nachfrager für umverteilende Privilegien zugunsten ihrer Mitglieder auf⁹². Die Kosten dafür werden der rational ignorante Wählermasse auferlegt. Die Umverteilungsabsicht zugunsten der Interessenverbände erfolgt damit ohne äquivalente Gegenleistung⁹³. Den Umverteilungstransfer zwischen den beiden ungleichen Marktseiten vermitteln die politischen Vertreter⁹⁴. Dafür können sie einen Preis von den begünstigten Interessengruppen einfordern. Aus Nachfragern, Anbietern und Vermittlern entsteht ein Markt für Distributionsvorteile.

Für dessen Funktionsfähigkeit ist das Zustandekommen eines Vertrages zwischen den begünstigten Interessengruppen und den politischen Repräsentanten erforderlich. Nachfolgend ist zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen ein solcher Vertrag zu erwarten ist. Es wird sich kaum um einen expliziten Vertrag handeln. Mit einer expliziten Festlegung auf einen Interessenverband unterwirft sich der politische Vertreter einer Selbstbeschränkung zukünftiger Handlungsfreiräume. Gegenüber seinen Wählern verneint er daneben den Grundsatz der allgemeinen Vertretung. Schließlich dürfte eine ausdrückliche Vertragsform rechtlich zweifelhaft sein⁹⁵. Im Ergebnis ist ein ausdrücklicher und offener Vertrag kaum zu erwarten. Es handelt sich vielmehr um eine implizite Absprache als um einen expliziten Vertrag. Für ein solches Konstrukt kann nicht auf richterliche Institutionen zurückgegriffen werden. Es fehlt somit an einer externen Durchsetzungsinstanz. Deshalb müssen die Vereinbarungen an sich selbst durchsetzbar sein. Beide Partner müssen sich glaubwürdig an die gemeinsame Absprache binden können. Dieses externe *credible commitment* stellt die zentrale Voraussetzung eines funktionsfähigen Marktes für Umverteilungsprivilegien dar. Soweit der Markt funktioniert, eröffnen sich beiden Partnern Nutzenvorteile aus der Absprache. Die Interessengruppen bieten dem Politiker ihre Ressourcen an, um seinen Wahlerfolg wirksam zu unterstützen. Als Gegenleistung verschafft der politische Vertreter die von ihnen nachgefragten Distributionsvorteile. Falls beide Seiten mit Vorteilen aus der Absprache rechnen können,

⁹¹ Vgl. Cox/McKelvey (1984); Heller (1997), S. 499.

⁹² Vgl. Rowley/Shughart/Tollison (1987), S. 263; Moe (1989), S. 277; Tollison (1997), S. 520f.

⁹³ Siehe Hartle (1988), S. 70.

⁹⁴ Siehe ausführlich McCormick/Tollison (1981).

⁹⁵ Man denke nur an Artikel 38 GG. Vgl. dazu Klein (1987); Maunz/Dürig/Herzog, RN 9f. zu Artikel 38 GG.

sind die Schaffung solcher Institutionen und der Einsatz solcher Instrumente zu erwarten, die ein Zustandekommen der Absprache befördern. Einer glaubwürdigen Bindung der Partner an das für sie vorteilhafte Tauschgeschäft steht ein doppeltes Problem entgegen.

2. Das Problem: Doppelte Bedrohung von Umverteilungsvorteilen

Der Vertrag zwischen Politik und Interessenverbänden ist in doppelter Weise bedroht. Erstens besteht für die Interessengruppen die Gefahr, daß sich ihre politischen Tauschpartner zeitinkonsistent verhalten⁹⁶. Das ergibt sich zunächst aus dem nur impliziten Charakter des Vertrages. Anreize zum *ex post*-Opportunismus rühren daneben aus dem Umstand, daß die vereinbarten Teilleistungen nicht simultan erfüllt werden, sondern zeitlich auseinander fallen. Erst müssen Politiker und Parteien unterstützt werden, erfolgreich sein und gewählt werden, um später im Sinne der Interessenverbände parlamentarisch tätig werden zu können. Schließlich kommt hinzu, daß es an einem Mechanismus fehlt, die zwischen den Interessenverbänden und der Politik vereinbarten Gegengeschäfte durchzusetzen und damit die Zeitspanne zwischen der Erfüllung von Teilgeschäften zu überbrücken. Damit kann die Politik die Tauschvereinbarungen mit den Interessengruppen sanktionslos brechen⁹⁷. Für die politischen Vertreter bestehen mithin Anreize, die Gegenleistung der Interessenverbände zwar anzunehmen, die dafür versprochenen Vorteile später aber nicht umzusetzen. Die angestrebten Privilegien der Interessengruppen sind folglich durch das Verhalten der eigenen Tauschpartner gefährdet. Aufgrund des zeitinkonsistenten Verhaltens ihrer Vertragspartner muß aus Sicht der Interessengruppen die Implementierung von Umverteilungsprivilegien durch die politischen Vertreter als bedroht gelten. Es sind die Interessenverbände, die in Vorleistung gehen müssen. Will die Politik eine Abdiskontierung ihrer Leistungen durch diese Unsicherheiten vermeiden, muß sie sich selbst glaubwürdig an die Tauschvereinbarungen binden können. Es sind mithin gerade die politischen Vertragspartner, die sich mit einem Glaubwürdigkeitsproblem belastet sehen.

Sind die Distributionsvorteile zugunsten der Interessenverbände durch die Politiker umgesetzt, ist der Vertrag einer zweiten Bedrohung ausgesetzt. Politische Macht wird in Demokratien nur auf Zeit verliehen. An einmal geschaffenen Privilegien lassen sich somit keine exklusiven Eigentumsrechte fixieren. Vielmehr sind nachfolgende Legislativen innerhalb sehr weiter Grenzen berechtigt, aus eigenem Entschluß bestehende Gesetze wieder abzuschaffen. Parlamentarische Arbeit verläuft nach dem Grundsatz der Diskontinuität. Folglich sind alle erlangten Umverteilungsgewinne der Interessengruppen durch den politischen

⁹⁶ Siehe Pappenheim (1998), S. 6; Moser (1999), S. 4. Vgl. grundlegend Kydland/Prescott (1977); Barro/Gordon (1983).

⁹⁷ Siehe Landes/Posner (1975), S. 877.

Wechsel gefährdet: „today's policies are vulnerable to reversals tomorrow“⁹⁸. Für die Interessenverbände sind demnach nachfolgende Legislativen, die als fremde Tauschpartner in die Vereinbarung eintreten, problematisch⁹⁹. Um einen Wertverlust ihrer Tauschleistungen an die Interessengruppen zu verhindern, ist die Politik gezwungen, auch zukünftige Parlamente auf die Einhaltung der ursprünglichen Kontrakte mit den Interessenverbänden zu verpflichten.

Inhalt des Vertrages zwischen den Interessenverbänden und den politischen Vertretern sind Umverteilungsprivilegien. Beide Vertragsseiten haben ein Interesse an dauerhaften Distributionsvorteilen. Sowohl mit Ertrags-, als auch mit Kostenüberlegungen läßt sich begründen, warum Interessengruppen an dauerhaften Privilegien interessiert sind. Eine mögliche Determinante für den Preis, den politische Vertreter als Gegenleistung für Umverteilungsvorteile von den Interessenverbänden einfordern können, ist die Dauerhaftigkeit eines Privilegs¹⁰⁰. Die Interessengruppen streben nach sicheren Umverteilungsprivilegien¹⁰¹. Sie sind maximal bereit, den Gegenwartswert der ihnen zugedachten Distributionsvorteile an die Politik als Gegenleistung zu zahlen¹⁰². Mit nur wenigen Überprüfungen verbinden sich eine längere Lebensdauer und somit ein höherer Gegenwartswert des Umverteilungsvorteils, womit die Zahlungsbereitschaft der Interessenverbände steigt¹⁰³. Verfallsbedrohte Privilegien sind hingegen weniger nützlich für die nachfragenden Interessengruppen. Solche eingeräumten Distributionsvorteile werden sie um die Unsicherheiten abdiskontieren und dafür nur einen geringeren Preis zahlen wollen¹⁰⁴.

Für die Erlangung und den Schutz von Umverteilungsprivilegien müssen die Interessengruppen allerdings auch Kosten aufwenden. So ist Lobbyarbeit zu leisten, sind Unterstützer zu mobilisieren und Mehrheiten zu organisieren sowie schließlich (Mehrheits-)Beschlüsse herbeizuführen. Zwischen dem Grad an Privilegiensicherheit und dem Umfang an aufzubringenden Kosten besteht ein positiver Zusammenhang. Für einen höheren Sicherheitsgrad sind von den Interessengruppen höhere Kosten aufzuwenden. Es gilt, eine steigende Zahl von Vetorechten zu überwinden und einen inklusiveren Beschlußkonsens zu erreichen. Gleichzeitig steigt der Grad an Entscheidungsformalisierung. Mit den wachsenden Anforderungen zur Erlangung einer höheren Sicherheit verbinden sich für die Interessengruppen somit zunehmende Kostennotwendigkeiten. Es liegt mithin an den begünstigten Interessengruppen selbst, die Sicherheit ihres Distributionsprivilegs durch Investitionen in die zugrundeliegende Beschlußqualität zu

⁹⁸ Moser (1999), S. 4. Siehe auch maßgeblich Moe (1989), S. 273f.; ders. (1990), S. 227; ders. (1997), S. 468f., der von „political uncertainty“ spricht.

⁹⁹ Das private Recht statuiert dafür Zustimmungsrechte des verbleibenden Partners, vgl. BGB § 415, Abs. 1.

¹⁰⁰ Siehe Crain/Tollison (1979), S. 558.

¹⁰¹ Vgl. Schellhaas (1988).

¹⁰² Siehe nachfolgend Rubin (1975), S. 83.

¹⁰³ Vgl. Rubin (1975), S. 86.

¹⁰⁴ Siehe Horn (1995), S. 84.

erhöhen. Sie sind auf diesem Weg in der Lage, eigentumsähnliche Anspruchsrechte an den Budgetausgaben zu definieren. Doch nicht nur die Erlangung, sondern auch die Verteidigung vorhandener Privilegien erfordert Kosten. Im Konkurrenzkampf widerstrebender Interessen bedürfen erlangte Privilegien des Schutzes gegen negative Änderungen. Sicherheit bedeutet Schutz vor Nutzen einbußen aus der Beseitigung gruppenspezifischer Privilegien. Die Interessengruppen wollen vermeiden, daß zukünftige Parlamente bestehende Privilegien negativ verändern und bisherige Privilegien damit entwerten. Außerdem müßten für jede erneute Überprüfung des Distributionsvorteiles erneut Zahlungen an die Politik aufgewendet werden, um die notwendigen Mehrheiten organisieren zu können¹⁰⁵. Insgesamt läßt sich vermuten, daß die Interessengruppen ein größeres Interesse an dauerhaften als an einmaligen Privilegien haben¹⁰⁶. Sie sind an seltenen Überprüfungen und einer langen Lebensdauer von einmal erreichten Distributionsprivilegien interessiert, um zusätzliche Kosten zu vermeiden.

Auch für die politischen Vertreter läßt sich anhand von Ertrags- und Kostenargumenten vermuten, daß sie bestrebt sind, den Interessengruppen dauerhafte Privilegien zu verschaffen. Das Ziel politischer Vertreter, Ressourcen von den Interessengruppen für die Sicherung der eigenen Wiederwahl zu erlangen, zieht zwei Konsequenzen nach sich.

In der ersten Konsequenz kommt die Politik ihrem Vertragspartner entgegen. Sie kann von den Interessensverbänden eine geringere preisliche Gegenleistung einfordern, wenn die verschafften Distributionsvorteile nicht ausreichend abgesichert sind¹⁰⁷. Ein höherer Preis wäre einzufordern, wenn dauerhafte Umverteilungsvorteile vermittelt werden könnten. Weil ihre Gegenleistung dann höher ausfällt, ist auch die Politik an langlebigen Privilegien interessiert¹⁰⁸. Der politische Wechsel bedroht jedoch die Dauerhaftigkeit der erlangten Umverteilungsprivilegien und läßt deren Wert für die Interessengruppen fallen. Die Politiker könnten dann nur einen geringeren Preis als Gegenleistung einfordern. Daneben bestehen für die Politiker Kostenvorteile bei dauerhaft etablierten Umverteilungsprivilegien. Die Kostenersparnisse ergeben sich daraus, daß die Legislative ihr begrenztes Zeitbudget möglichst optimal ausschöpfen will. Einmal etablierte, dauerhaft verankerte Projekte und Umverteilungsprivilegien unterstützen die Ökonomisierung der knappen Zeit besser als wiederholte, formalisierte Verfahren¹⁰⁹. Durch einmalige parlamentarische Behandlung von Legalakten sind auch politische Kosten zu vermeiden. Auf diese Weise sinken die Gefahren von even-

¹⁰⁵ Vgl. Rubin (1975), S. 82.

¹⁰⁶ Vgl. Tollison (1997), S. 522. Crain/Muris (1995), S. 320, stellen fest, „Policies that are expected to last for multiple legislative terms have a higher present value than policies with a short or uncertain time horizon.“

¹⁰⁷ So Landes/Posner (1975), S. 877.

¹⁰⁸ Siehe Rubin (1975), S. 88.

¹⁰⁹ Allein daran dürften Budgetverfahren, wie das *Zero Base Budgeting*, gescheitert sein, die eine ständige und wiederholte Überprüfung von Legalakten gefordert haben.

tuellen Stimmenverlusten, die sich aus der Mittel- und Projektkonfrontation ergeben könnten.

Die zweite Konsequenz zielt auf Ausbeutung der Interessenverbände durch die politischen Vertreter als Vertragspartner. Dem Sicherheitsbedürfnis der Interessenverbände kommt die Politik durch entsprechende institutionelle Arrangements entgegen. Diese müssen den beiden herausgearbeiteten Kriterien entsprechen, nämlich glaubwürdige Bindungen der politischen Tauschpartner herzustellen und zukünftige Legislativen auf die Vorteilserhaltung zu verpflichten. Sind Interessengruppen bestrebt, den Status Quo mittels Ressourcenaufwand zu verändern, werden sie mit ihren Mitteln versuchen, die für die Veränderung notwendigen Blockadekoalitionen aufzubrechen. Politische Repräsentanten erhalten von den dazu eingesetzten Ressourcen umso mehr, je stärker sich die Veränderungsbemühungen der Interessenverbände in der legislativen Arena konzentrieren müssen. Ein parlamentarisches System von dezentralen Agendazentren mit vielfältigen Vetopositionen kann instrumentalisiert werden, um den politischen Vertretern durch hohe und differenzierte Änderungshürden große Anteile am Ressourceneinsatz der Interessengruppen zu verschaffen¹¹⁰.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, daß ein funktionsfähiger Markt für Distributionsvorteile glaubwürdige Bindungen beider Vertragsseiten voraussetzt. Die implizite Vereinbarung zwischen Politikern und Interessengruppen ist in zweifacher Weise bedroht, nämlich erstens zum Zeitpunkt der Implementierung von Umverteilungsprivilegien durch zeitinkonsistentes Verhalten der politischen Repräsentanten und zweitens bei der späteren Absicherung erlangter Distributionsvorteile durch die Gefahr politischer Wechsel. Es besteht ein beidseitiges Sicherheitsbedürfnis für vereinbarte und umgesetzte Umverteilungsprivilegien. Beide Tauschpartner sind sowohl an einer sicheren Implementierung der vereinbarten Umverteilungsvorteile interessiert als auch an einer dauerhaften Absicherung gegen politische Wechsel. Das Implementierungsproblem und die Bedrohungen der Absprache rühren aus der politischen Arena. Es sind zuallererst die politischen Vertreter, die sich glaubwürdig auf die Verschaffung dauerhafter und veränderungsresistenter Distributionsvorteile verpflichten müssen, soll der Markt für Umverteilungsprivilegien funktionieren. Die notwendigen Institutionen zur Vermittlung und Absicherung von Distributionsvorteilen dürften daher primär in der politischen Sphäre zu finden sein.

¹¹⁰ Vgl. *Diermeier/Myerson* (1999), S. 1189.

3. Lösungsansätze zur Problematik glaubwürdiger Bindungen

a) *Die legislative Organisation als Lösung des Implementierungsproblems*

Der Schaffung glaubwürdiger Bindungen auf Seiten der politischen Vertragspartner zum Zeitpunkt der Umsetzung dient die legislative Organisation. Ein parlamentarisches Ausschußsystem erfüllt die Funktionsbedingungen eines legislativen Stimmenmarktes. Es löst die interne Problematik glaubwürdiger Bindungen, die zwischen den Legislativmitgliedern selbst besteht und für Stimmentauschgeschäfte nötig ist (internes *credible commitment*). Die Gegengeschäfte aus den Vereinbarungen zum Stimmentausch sind glaubwürdig einzufordern, kostengünstig durchsetzbar und die gefundenen Entscheidungen stabil.

Mit dem Ausschußsystem wird auch die externe Problematik glaubwürdiger Bindungen gegenüber den Interessenverbänden gelöst. Vom institutionalisierten Stimmentausch gehen Bindungssignale der Politiker an die Interessengruppen aus. Die präferenzgeleitete Zuweisung der Ausschußsitze garantiert eine Konzentration von Programmbefürwortern spezieller Interessen in dem Ausschuß, der für die Interessengruppen von besonderer Bedeutung ist. Das Instrument zur Verschaffung von Umverteilungsprivilegien sind gegenseitige Vereinbarungen zum Stimmentausch. Die Ausschüsse als Agendaprivilegierte sind Ausgangs- und Kristallisationspunkt der Mehrheitsbildung. Ihre instrumentelle Bewehrung stellt die Durchsetzung interessengünstiger Verhandlungsergebnisse sicher. Auch die den Ausschüssen zugeordneten Verwaltungseinheiten gehorchen den Ausschußpräferenzen. Das Senioritätsprinzip garantiert eine Perpetuierung der Interessenkonzentration über die Zeit. Das entstehende Beharrungsvermögen der gesamten Legislative unterstützt die Absicherung der erlangten gruppennützigen Distributionsvorteile. Neben der Lösung der Problematik des zeitinkonsistenten Verhaltens zum Zeitpunkt der Implementierung gelingt mit dem parlamentarischen Ausschußsystem auch eine Absicherung gegen die Gefahren politischer Wechsel. Dazu zählt die relative Unempfindlichkeit der legislativen Entscheidungsfindung gegenüber Wahlergebnissen. Außerdem sind es die in den Ausschüssen geballten Programmbefürworter und speziellen Interessen, von denen die Initiativen zur Absicherung von Umverteilungsprivilegien ausgehen. Nur sie verfügen über die exklusiven Agendarechte, um die Initiativen für Distributionsvorteile zur Abstimmung zu stellen. Ein differenziertes Ausschußsystem erlaubt den politischen Vertretern zudem, Signale und Anliegen der relevanten Interessenverbände wahr- und aufzunehmen¹¹¹. Ein Ausschußsystem ist in besonderer Weise empfänglich für Einflußversuche der Interessenverbände, denn diese müssen jeweils nur eine geringe Anzahl der relevanten Ausschußmitglieder von ihren Vorhaben überzeugen. Schließlich folgt dem dezentral organisierten Ausschußsystem in der Legislative eine ebenso dezentral organisierte Kontrolle der klientelverpflichteten Verwaltung. Sie ist primär jenen Parlamentariern zur Rechenschaft verpflichtet, die selbst ein besonderes Interesse am

¹¹¹ Vgl. zu diesen „eyes and ears“ *Shepsle* (1984), S. 195.

Erhalt der jeweiligen Bürokratie haben¹¹². Auch die dezentralen Einheiten in der Bürokratie haben ein Interesse an abgesicherten Ausgabetiteln, denn prädeternierte und abgesicherte Ausgabetitel legen das Finanzressort auf ein nur akklamatorisches Verhalten in den Budgetverhandlungen fest.

Die legislative Organisation in Gestalt eines Ausschußsystems ist demnach ein besonders geeignetes Instrument, um den Funktionsbedingungen eines Umverteilungsmarktes zu genügen. Eine parlamentarische Demokratie nach europäischem Muster, in denen die Organisationsform zugunsten von Parteiführern besteht und politische Parteien einen starken Einfluß haben, dürfte dagegen weniger empfänglich auf die Nachfrage von Interessengruppen nach Umverteilungsprivilegien reagieren.

b) Die Manipulation von Kürzungskosten zur zeitlichen Absicherung

Sowohl die Politik als auch die Interessenverbände sind an der Absicherung einmal statuerter Umverteilungsvorteile interessiert. Zwei Aspekte der Sicherheit lassen sich unterscheiden.

Langfristige Privilegien erbringen über einen großen Zeitraum Nutzenströme für die Interessengruppen. Daher werden einmalige Beschlüsse angestrebt, die für einen großen Zeitraum Umverteilungsvorteile statuieren. Viele Prüfintervalle entwerten das Privileg durch wiederholte Konfrontationen mit Alternativen und Mittelgrenzen. Eine jährliche Überprüfung ist folglich nachteilig für den Wert des Distributionsvorteils. Folglich besteht das Ziel, die eingeräumten Distributionsprivilegien der Konfrontation mit knappen Mitteln und anderen Projekten im jährlichen Haushaltsprozeß zu entziehen. Prüfintervalle umfassen damit primär prozessuale Aspekte, nämlich die Herauslagerung kontroverser Distributionsvorteile aus den Etatberatungen. Als Instrumente bieten sich die Schaffung gesetzlicher, direkter Zahlungsansprüche an die Staatskasse und die Einrichtung von Nebenhaushalten an¹¹³. Mit ihnen verliert der jährliche Haushaltsprozeß seine Steuerungsfähigkeit für die Budgetausgaben.

Sollte eine Überprüfung gruppennütziger Privilegien trotzdem stattfinden, steigt der Wert eines Distributionsvorteils, falls hohe Hürden vor den Veränderungsbeschlüssen bestehen und so für eine hohe Sicherheit des Privilegs sorgen¹¹⁴. Die Änderungshürden betreffen primär steigende Mehrheitsanforderungen an eine Rücknahme der etablierten Umverteilungsprivilegien. Die Veränderungsresistenz eines Privilegs steigt spiegelbildlich mit den konsensualen Anforderungen an dessen Beseitigung. Das Instrument für höhere Absicherungen ist die Veränderung der den Sondervorteilen zugrundeliegenden Beschlußqualität. Das gelingt zum einen durch die Etablierung breit streuender, wechselseitiger Vetorechte verschiedener Beteiligter. Zum anderen kann auf Gremienentscheide gezielt werden, die größeren Mehrheitserfordernissen genügen. Parallelen zu

¹¹² Vgl. Fiorina (1981b), S. 340.

¹¹³ Zu Nebenhaushalten vgl. etwa Hering (1998); In-Suk (1996); Kilian (1993).

¹¹⁴ Moe (1989), S. 274, spricht allgemein von „obstacles“.

marktlichen Wettbewerbsbeziehungen drängen sich auf. Dort werden Markt-schranken errichtet, um Bedrohungen durch Konkurrenten abzuwehren. Analog soll hier die Bedrohung einer veränderten Zusammensetzung der legislativen Versammlung durch Änderungshürden erreicht werden. Mit einem die Distribu-tionsvorteile negierenden Gegenbeschluß verbinden sich unterschiedliche Kos-tenhöhen. Kosten, die für einen solchen Gegenbeschluß aufzuwenden sind, wer-den nachfolgend als Kürzungskosten bezeichnet. Kürzungskosten sind ein Syn-onym für Hürden gegen Ausgabekürzungen. Differierende Veränderungsresis-tenzen von einzelnen Ausgabepositionen beruhen folglich auf unterschiedlichen Kürzungskosten. Mit steigenden Kürzungskosten lassen sich einerseits die An-sprüche an das Budget stärker absichern, gleichzeitig werden aber die Staatsaus-gaben weniger kontrollierbar.

Kürzungskosten nehmen auf zwei Wegen Einfluß auf die Sicherheit von Umver-teilungsprivilegien. Einmal besteht Sicherheit innerhalb der Legislative unter prozessualen Aspekten¹¹⁵. Das formale Verfahren und dessen Anforderungen bilden die hierfür wesentlichen Einflußfaktoren. Daneben besteht Sicherheit im Konsenserfordernis für die Veränderungen von Umverteilungsprivilegien. Der Sicherheitsgrad eines Distributionsvorteiles verstärkt sich mit der zugrundelie-genden Beschlußqualität in Form höherer Kürzungskosten. Um zu Entscheidun-gen zu gelangen, müssen zunächst die generellen Probleme kollektiver Hand-lungen überwunden werden¹¹⁶. Daneben sind Verhandlungskosten zur Konsens-findung aufzuwenden. Inklusivere Mehrheitsregeln erfordern höhere Kosten der Konsensfindung¹¹⁷. Damit gilt: Der Grad an Veränderungsresistenz steigt mit den Anforderungen an die zugrundeliegenden Beschlußqualitäten¹¹⁸. Es ist die Hürde hoher Kürzungskosten, mit der sich Distributionsvorteile besser gegen Veränderungen absichern lassen. Die notwendigen Kosten variieren positiv mit dem angestrebten Sicherheitsgrad. Mit zunehmender ‚Kostenversenkung‘ wird ein steigender Grad an Privilegiensicherheit erreicht, weil spiegelbildlich auch die Abschaffung der gewährten Sondervorteile kostenträchtiger wird. Ist es etwa gelungen, materielle Ansprüche in Form ordentlicher Gesetze abzusichern, so ist für deren Aufhebung eine gleichwertige Beschlußqualität mit gleichem Majori-täterfordernis, gleichen prozeduralen Anforderungen und damit äquivalentem Kostenaufwand nötig. Im Ausmaß versenkter Kürzungskosten lassen sich Kür-zungsresistenzen aufbauen. Die Manipulation von Kürzungskosten ist demnach das Instrument der Absicherung. Mit ihnen wird die den Privilegien zugrunde-liegende Beschlußqualität verändert¹¹⁹. Indem durch gesetzlichen Status einige

¹¹⁵ Vgl. *Crain/Tollison* (1979), S. 558f.

¹¹⁶ Das betrifft vor allem Kosten der Gruppenbildung und -organisation, um den Anreiz zum Freifahrerverhalten zu überwinden, vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 239.

¹¹⁷ Vgl. grundlegend *Buchanan/Tullock* (1974), S. 97ff.

¹¹⁸ Vgl. umfassend *Straussman* (1988).

¹¹⁹ In Andeutung auch *Hildebrandt* (1995), S. 118, die nach dem Grad der Beseitigungsoffenheit (hart/weich) differenziert.

Ausgabepositionen schwerer zu verändern sind, gelingt es der beschlußfassenden Versammlung, nachfolgende Legislativen an ihren ursprünglichen Willen zu binden und so den nachfragenden Interessenverbänden sichere Distributionsvorteile zu verschaffen¹²⁰.

Nimmt man eine Systematik von Kürzungskosten vor, so lassen sich Kürzungskosten im weiteren Sinn nach dem Gesichtspunkt unterscheiden, ob sie außerhalb oder innerhalb der Legislative anfallen¹²¹. Einmal bestehen Möglichkeiten zur Manipulation von Beschlußqualitäten außerhalb der Legislative. Dazu zählen Vetorechte in einem umfassenden Sinn, die sich als Einspruchs-, Beteiligungs- oder Zustimmungserfordernisse einer zweiten Parlamentskammer, eines Präsidenten oder einer unabhängigen und der ursprünglich intendierten Gesetzgebung verpflichteten Judikative darstellen können¹²². Das bedeutet einerseits ein Mehr an Vetopositionen, die umfassendere Koalitionen notwendig machen, und andererseits ein Mehr an Zugangsoptionen für einflußsuchende Interessenverbände¹²³. Daneben bestehen Manipulationsoptionen für die Veränderung von Beschlußqualitäten innerhalb der Legislative¹²⁴. Zunächst ist an die parlamentarische Arena zu denken. Gerade ein legislatives Ausschußsystem erlaubt glaubwürdige Bindungen der politischen Repräsentanten gegenüber den Interessengruppen (externes *credible commitment*). Das Haushaltsrecht bietet weitere Optionen, politische Kontraktversprechen glaubwürdig zu machen und Tauschergebnisse zeitlich abzusichern. Die traditionellen Haushaltsgrundsätze lassen sich in diesem Sinn interpretieren¹²⁵. Die inkrementale Haushaltspraxis schreibt öffentliche Ausgaben unreflektiert aus der Vergangenheit fort. Auch die somit stabilisierten Ausgabetrends erhöhen die Sicherheit der Interessengruppen über ihre Tauscherträge mit der Politik¹²⁶. Weitere Ansätze bestehen im Haushaltsvollzug¹²⁷. Über das Haushaltsrecht wird die Verwaltung an die politischen Tauschergebnisse gebunden und sichergestellt, daß im Sinne der Interessengruppen exekutiert wird. Daneben verringert das kameralistische Rechnungswesen mittels mangelnder Kostentransparenz die politischen Proteste, die eine Umsetzung der Tauschvereinbarungen gefährden könnten. Kürzungskosten im engeren Sinn sind jene Kosten zur Änderung von Umverteilungsvorteilen, die für die notwendigen Mehrheitserfordernisse und die prozessualen Anforderungen im parlamen-

¹²⁰ Vgl. deutlich *Horn* (1995), S. 83.

¹²¹ Die Unterscheidung lehnt sich an *Landes/Posner* (1975), S. 878, an.

¹²² Zu den Vetorechten vgl. *Crain/Tollison* (1979); zur Judikative siehe *Landes/Posner* (1975); zur Bedeutung einer zweiten Kammer bei der Stabilisierung des Status Quo vgl. etwa *Tsebelis* (1995), S. 297; *Tsebelis/Money* (1997).

¹²³ Vgl. *Heller* (1997), S. 486ff.

¹²⁴ Siehe beispielhaft die Aufzählung bei *Crain/Tollison* (1979), S. 559; *Tollison* (1997), S. 522.

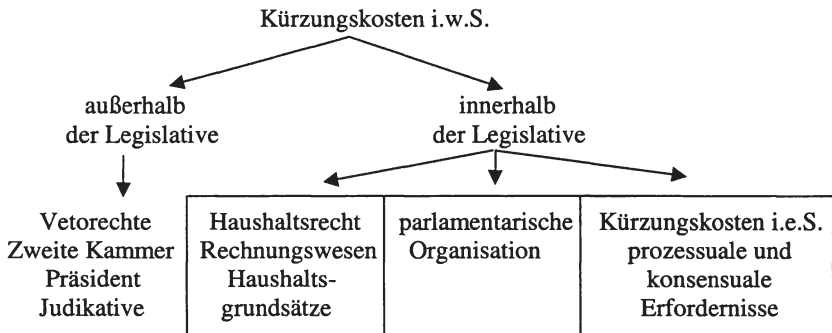
¹²⁵ Ein Beispiel sind Verpflichtungsermächtigungen, siehe *Pappenheim* (1998), S. 16. Zu den Haushaltsgrundsätzen vgl. *Neumark* (1929), S. 122ff.; *Kisker* (1990), S. 260ff.

¹²⁶ Siehe *Pappenheim* (1998), S. 12f.

¹²⁷ Siehe *Pappenheim* (1998), S. 15f.

tarischen Geschäft selbst aufzuwenden sind¹²⁸. Eine Systematik von Kürzungskosten nimmt die Abbildung 6.3 vor.

Abbildung 6.3: Eine Systematik von Kürzungskosten.



Quelle: eigene Darstellung.

Im Gesamtergebnis läßt sich festhalten, daß längerfristige, dauerhafte und veränderungsresistente Privilegien von höherem Nutzen sowohl für die Interessengruppen als auch für die Politik sind. Durch Präjudizierung zukünftiger Legislativen können Distributionsvorteile dauerhafter und damit werthaltiger gemacht werden. Dieses Instrument wird aus zwei komplementären Absichten eingesetzt. Einmal wird auf eine Selbstbindung der politischen Vertreter gezielt, die Partner der Absprache mit den Interessengruppen sind, um zeitinkonsistentes Verhalten glaubwürdig zu unterbinden. Daneben wird versucht, die geschaffenen Umverteilungsprivilegien durch Bindung zukünftiger Legislativen gegen den politischen Wechsel abzusichern. Unter diesen Voraussetzungen kann der Markt für Umverteilungsprivilegien funktionsfähig sein. Die Budgetflexibilität sinkt aufgrund politischer Kalküle. Eine geringe und abnehmende Budgetflexibilität läßt sich somit aus der Interessenlage der Beteiligten erklären.

c) Die Sicherungsform von Distributionsvorteilen

Aus dem Sicherungsinteresse der Interessengruppen und den dafür nötigen Kosten ergibt sich auch die konkrete Form der Umverteilungsprivilegien. Vorstellbar ist ein Kontinuum möglicher Sicherheiten. Eine erste Stufe bilden einfache Verwaltungsakte, die von exekutiven Instanzen aus eigener Kompetenz verändert werden können und damit als nur wenig sicher einzustufen sind. Höhere Sicherheiten bieten jährliche Haushaltsgesetze und ordentliche Gesetze im for-

¹²⁸ Vgl. ähnlich *Landes/Posner* (1975), S. 878.

malen und materiellen Sinn. Es gilt, daß „a high legal status provides more security to different interest groups“¹²⁹. Änderungen gesetzlich abgesicherter Individualansprüche „would require an extraordinary act, namely, voting to change a statutory entitlement previously created.“¹³⁰ Privilegien in gesetzlicher Form sind folglich als relativ kürzungsresistent zu betrachten, „weil zur Kürzung ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren erforderlich ist“¹³¹. Höchste Sicherheit bieten Absicherungen auf Verfassungsebene. Verfassungsrechtliche Regelungen sind als relativ dauerhaft einzuschätzen, weil ihre Änderung vergleichsweise kostenträchtig ist¹³².

Rationale Interessengruppen streben jedoch nicht nach einem maximalen, sondern nach einem optimalen Sicherheitsgrad. Die Kosten, um Umverteilungsprivilegien zu etablieren, müssen den zu erwartenden Erlösen aus den Sonderrechten gegenübergestellt werden. Für jeden Sondernutzen zugunsten einer Interessengruppe läßt sich eine erwartete Lebensdauer abschätzen. Als Erlöse können die Interessengruppen jene zu ihren Gunsten umverteilten Mittel erwarten, die sich aus Höhe und Zeitdauer des angestrebten Budgetpostens ergeben. Aus dem Marginalvergleich von Kosten und Erlösen ist ein optimaler Sicherheitsgrad ableitbar. So ist vorstellbar, daß mit einem Privileg nur mäßige Erlöserwartungen verbunden werden. Eine vergleichsweise kostenintensive Absicherung auf gesetzlicher Ebene rechtfertigt sich aus den geringen Erlösen nicht. In diesem Fall werden Möglichkeiten zum Schutz vor negativen Änderungen auf einem niedrigeren Absicherungsniveau zu suchen sein. Demnach sind für die Interessengruppen durchaus verschiedene Intensitäten von kostenoptimalen Absicherungen denkbar.

In der angelsächsischen Literatur des *rent seeking* werden Sicherheiten auf gesetzlicher Ebene betont. Regulierungsvorschriften lassen sich als Umverteilungsregeln interpretieren, die von einflußreichen Interessenverbänden nachgefragt werden¹³³. An einer Absicherung von Umverteilungsprivilegien in gesetzlicher Form besteht daher ein gesteigertes Interesse. Erstens genügen Legislativbeschlüsse zur Schaffung von Distributionsvorteilen in gesetzlicher Form sämtlichen formalen Anforderungen parlamentarischer Prozesse und richterlicher Prüfung. Sie kommen in einem formal gesetzlichen Prozeß zustande und bieten eine hohe Sicherheit sowie weite Prüfungsintervalle. Zudem sind sie außerhalb der jährlichen Projekt- und Mittelkonfrontation in den Budgetberatungen angesiedelt. Gerade die gesetzliche Sicherungsform für Distributionsvorteile ist für die begünstigten Interessenverbände daher attraktiv. Vor dem Hintergrund vielfältiger Absicherungsoptionen für die Vertreter von Sonderinteressen wird zweitens deutlich, warum sich zur Absicherung von Umverteilungsprivilegien gerade

¹²⁹ Meklin/Liinavouri/Nummikoski (2000), S. 203.

¹³⁰ Crain/Muris (1995), S. 315.

¹³¹ Schwarzner (1991), S. 187.

¹³² Vgl. schon Landes/Posner (1975), S. 889; Tollison (1997), S. 522.

¹³³ Vgl. grundlegend Stigler (1971); ergänzend später Posner (1975); Peltzman (1976).

Gesetze anbieten. Bei Legislative, Exekutive, Judikative oder dem Haushaltsrecht handelt es sich nicht um alternative, sondern vielmehr um komplementäre Sicherungsmöglichkeiten. Gerade mit Gesetzen können legislative Prozesse, exekutive Vetorechte und richterliche Durchsetzung kombiniert werden. Gesetzliche Absicherungen bieten multiple Optionen für eine wirksame und dauerhafte Durchsetzung von Umverteilungsprivilegien.

Auch auf Seiten der politischen Vermittler besteht ein besonderes Interesse an gesetzlichen Sicherheiten. Dafür spricht einmal die höhere Gegenleistung aufgrund der größeren Sicherheit. Daneben zeichnen sich gerade Distributionsvorteile durch konzentrierte, deutliche Nutzen bei weit streuenden, diffusen Kosten aus. Wollen politische Repräsentanten vor allem politische Nutzen absorbieren (*credit claiming*), wird die Vermittlung durch Dritte, etwa durch Fachressorts, vermieden und statt dessen eigene, direkt zuordenbare Gesetzesarbeit geleistet¹³⁴. Für die angestrebte Vereinnahmung von Stimmengewinnen eignen sich die legislativen Prozesse besonders gut¹³⁵.

Die Aktivitäten der Interessengruppen zur Erlangung und Absicherung von Umverteilungsprivilegien in gesetzlicher Form sind jedoch nicht auf Regulierungsvorschriften beschränkt. Gerade auch öffentliche Haushalte können Ziel von *rent seeking*-Aktivitäten sein¹³⁶. Die Staatsausgaben stellen ein wirksames Instrument zur Erreichung des politischen Wiederwahlzieles dar. Aus den obigen Überlegungen läßt sich jedoch folgern, daß die Ausgabepositionen im Budget durch den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit, aufgrund der detaillierten Bewilligungsrechte des Parlamentes und der Mittel- und Projektkonfrontation als stets bedroht einzuschätzen sind¹³⁷. Sie dürften daher für die Interessenverbände von vergleichsweise geringem Wert sein¹³⁸. Daher lassen sich zwei Dinge prognostizieren. Um den Wert von Budgetausgaben für die Interessengruppen zu steigern, sind gesetzliche Bindungen zu schaffen, mit denen die Ausgabepositionen in statischer und dynamischer Hinsicht fixiert werden. Daneben ist zu erwarten, daß andere legislative Prozesse komplementär instrumentalisiert werden, um den jährlichen Haushaltszyklus zu umgehen und Überprüfungen zu vermeiden¹³⁹. Mögliche Instrumente, um für zukünftige Haushalte weitere Vorausverpflichtungen zu schaffen, bilden (rechtlich) die Verpflichtungsermächtigungen oder (politisch) die Mittelfristige Finanzplanung.

¹³⁴ Siehe ausführlich und formal Fiorina (1985), S. 188ff.

¹³⁵ Vgl. umfassend Mayhew (1975).

¹³⁶ Vgl. etwa Hartle (1988), S. 72; umfassend Bradke (2000). Zu einem deutlichen Schluß kommt Mueller (1989), S. 243: „The entire federal budget can be viewed as a gigantic rent up for graps for those who can exert the most political muscle.“

¹³⁷ Siehe Rubin (1975), S. 81.

¹³⁸ Vgl. Landes/Posner (1975), S. 888.

¹³⁹ Siehe schon die Überlegungen bei Landes/Posner (1975), S. 889.

Als grundlegende Erkenntnis kann festgehalten werden, daß zukünftige Legislativen in ihren Handlungsoptionen eingeschränkt und in ihren Beschlüßergebnissen prädisponiert werden müssen, um die Tauschvereinbarungen zwischen den Interessengruppen und der Politik um- und durchzusetzen. Die aktuelle Politik schafft Vorausverpflichtungen und etabliert Ausgabezwänge, um die Dauerhaftigkeit der eigenen legislativen Arbeit zu steigern und von den Interessenverbänden eine höhere Gegenleistung einfordern zu können. Daraus läßt sich als statisches Resultat ableiten, daß die Verrechtlichung öffentlicher Haushalte nicht zuletzt aus dem Absicherungsstreben von Interessengruppen und Politik resultiert. Es sind die Interessengruppen, die mit ihren *rent seeking*-Aktivitäten maßgeblichen Einfluß auf die Fixierung der Budgetausgaben nehmen. Die entstandenen Beseitigungsrestriktionen sind endogen aus dem politischen Prozeß erklärbar und demnach eine variable Resultante, deren Argument die zugrundeliegenden Kosten sind. Damit gilt, daß grundsätzlich alle Budgetpositionen veränderbar sind, jedoch zu unterschiedlichen Kosten. In dynamischer Hinsicht verfügen die Interessenverbände über die Möglichkeit, durch verstärkte Kostenversenkung mehr Kürzungshürden aufzubauen und somit stärker abgesicherte Umverteilungsprivilegien zu gewinnen. Gleichzeitig kann die Politik ihre preisliche Gegenforderung erhöhen.

Die anfangs aufgeworfenen Fragen zum Erklärungsgehalt der empirischen Studien sind nun direkt zu beantworten. Der Impuls für die Schaffung von gesetzlichen Restriktionen der Budgetflexibilität ist die Vermittlung von Umverteilungsprivilegien zugunsten spezieller Interessengruppen durch die Politik. Differierende Flexibilitätäten zwischen unterschiedlichen Ausgabearten erklären sich aus den Interessen von Politikern und Interessenverbänden als den beteiligten Vertragspartnern. Sozial- und Personalausgaben sind von besonderer Relevanz für das politische Wiederwahlziel und von hohem Interesse für die betroffenen Interessengruppen. Daher sind gerade bei diesen beiden Ausgabearten starke rechtliche Fixierungen und hohe Bindungsgrade zu erwarten. Die *rent seeking*-Aktivitäten der Interessengruppen lassen einen relativen Rückgang der frei verfügbaren und beweglichen Investitionsmittel zugunsten der rechtlich abgesicherten Budgetausgaben erwarten.

Die empirischen Studien ermitteln für unterschiedliche Ebenen im föderalen Staat verschiedene Grade der Ausgabenbeweglichkeit. Ein besonders niedriger Wert der Budgetflexibilität wird für das deutsche Bundesbudget festgestellt. Folgt man den traditionellen Argumenten des wohlfahrtsökonomisch orientierten Fiskalföderalismus, sollte der Bundeshaushalt vor allem ein Umverteilungshaushalt sein¹⁴⁰. Weil dort besonders hohe Umverteilungsprivilegien zu erlangen sind, kann auf Bundesebene mit einem relativ intensiven Wettbewerb um Distributionsvorteile gerechnet werden¹⁴¹. Der Einsatz aller diskutierten Instrumente und Institutionen zur Förderung der Absprachen zwischen Interessengruppen

¹⁴⁰ Vgl. etwa Pitlik (1997), S. 124ff.

¹⁴¹ Das Popitz'sche Gesetz von der ‚Anziehungskraft des größten oder zentralen Etats‘ bekommt damit eine weitere Wendung.

und Politik ist demnach gerade auf der Bundesebene zu erwarten. Für eine sichere Implementierung existiert auf Bundesebene ein differenziertes System der legislativen Organisation. Zur Absicherung von erlangten Umverteilungsprivilegien ist im Bundeshaushalt ein besonders hoher Anteil an rechtlichen Bindungen und Prädeterminationen zu erwarten. Für das Bundesbudget kann aus dem hier vertretenen Ansatz auf hohe Bindungsgrade und geringe Werte der Budgetflexibilität geschlossen werden. Die Haushalte unterer Ebenen im föderalen Staat sind dagegen durchaus ambivalenten Einflüssen hinsichtlich der Kostenversenkung durch die *rent seeking*-Aktivitäten von Interessengruppen ausgesetzt. Einerseits existieren höhere staatliche Ebenen, auf die Entscheidungen und Veto-rechte verlagert werden können. Da Sicherungen höherer Föderalebenen ein höheres Gewicht haben, dürften die Interessenverbände dort verstärkt nach Absicherungen ihrer Umverteilungsprivilegien streben. Gebietskörperschaften auf unteren föderalen Ebenen wären dann in ihren Entscheidungen gebunden und Änderungen von fixierten Ansprüchen der Interessenverbände erschwert. Andererseits zeichnen sich gerade die unteren Ebenen regelmäßig durch einen hohen Anteil investiver Haushaltsmittel aus. Diese sind jedoch weitgehend frei verfügbar. So bleibt die Abschätzung der Gesamtflexibilität von Budgets unterer Jurisdiktionen im föderalen Staat im Ergebnis offen.

4. Implikationen: Kontrollverluste der Budgetausgaben

a) *Statischer Aspekt: eingeschränkte Budgetflexibilität*

aa) Der Wettbewerb um Eigentumsrechte an Budgetausgaben

Demokratische Wahlen verändern den Einfluß politischer Gruppen auf die staatliche Autorität. Um die Einflußrechte des kollektiven Machtapparates findet Wettbewerb statt. An den Budgetausgaben sind formal keine Eigentumsrechte definierbar. Auch um die Anteilsrechte am gemeinsamen Einnahmevermögen findet ein Wettbewerb statt. Der Haushaltsprozeß läßt sich als ein Verfahren interpretieren, das eine geordnete Zuweisung von temporären Eigentumsrechten am gemeinsamen Einnahmevermögen vornimmt. Der Budgetprozeß ist damit vor allem ein Verfahren zur Handhabung von Budgetrechten¹⁴². Damit wird das oft zitierte ‚Dezemberfieber‘ in der Verwaltung erklärlich¹⁴³. Ohne Verausgabung der bereitgestellten Haushaltsmittel muß die Bürokratie mit einem Verfall ihrer Rechte und einer Kürzung der Mittelzuweisungen in der Folgeperiode rechnen. Die Verausgabung ist nichts anderes, als der Versuch, Anspruchs- und Verausgabungsrechte am gemeinsamen Einnahmevermögen auch für zukünftige Perioden sicherzustellen. Aus Sicht der Bürokratie verschärft sich diese Problematik in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, weil die Rechte am gemeinsamen Einnahmevermögen dann unsicherer sind. Die Bürokratie wird sich daher noch intensiver und früher (‚Januarfieber‘) um die Anteilsrechte bemühen.

¹⁴² Vgl. *Straussman* (1988).

¹⁴³ Vgl. *Diller* (1985); allgemein *Boss/Bothe* (1987); *Schwarzner* (1991), S. 55; *Holtkamp* (2000a), S. 81.

Eine erste Implikation der aufgestellten These findet sich in der neueren Praxis, einzelne Haushaltspositionen nach ihrer Rechtsverbindlichkeit zu ordnen. Die Ordnung von Restriktionen nach ihrer Beseitigungsoffenheit folgt aus der Reihung von Ausgabekategorien nach ihren Kürzungskosten. Ein Beispiel aus dem Freistaat Sachsen findet sich im Anhang (A2). Grundsätzlich unterliegt die Budgetflexibilität *a priori* keinen Einschränkungen¹⁴⁴. Sämtliche Budgetpositionen sind veränderbar und damit grundsätzlich auch zu kürzen. Die Reversibilität erfordert jedoch unterschiedlich hohe Kosten. Hohe Kürzungsresistenzen und deutliche Kürzungswiderstände sind bei stark abgesicherten Budgetpositionen zu erwarten¹⁴⁵. Die Summe der zurückliegenden Verpflichtungen aus der Vergangenheit belastet den kollektiven Haushalt. Dessen inkrementalistische Expansion ist mithin auch Ausdruck von tatsächlich bestehenden Beschränkungen der Ausgabenvariation¹⁴⁶. Dieser eher technischen Erklärung ist vor dem Hintergrund der oben entwickelten theoretischen Zusammenhänge zuzustimmen. Sie müßte jedoch um den strategischen Aspekt ergänzt werden, wonach Restriktionen der Budgetflexibilität von den Beteiligten bewußt geschaffen werden. Der Ansatz, die Stärke der Beseitigungsrestriktion mit den zugrundeliegenden Kürzungskosten zu beschreiben, läßt sich auch auf die Budgetregeln anwenden. Budgetregeln können als Restriktionen verstanden werden. Die unteren Ebenen im föderalen Staat sind von besonders vielen Restriktionen umgeben. Ihr Kürzungsverhalten ist demnach auch Ausdruck umfangreicher Kürzungskosten. Es ist den kommunalen Gebietskörperschaften praktisch kaum möglich, die von den Bürgern, etwa durch lokale Volksentscheide, oder von übergeordneten Föderalebenen auferlegten Budgetrestriktionen zu verändern, denn dieser Absicht stehen erhebliche Kürzungskosten entgegen. Dagegen sieht sich die Bundesebene regelmäßig nur wenigen Restriktionen in Form von Budgetregeln gegenüber. Zudem kann sie alternativ auf umfangreiche Einnahmepotentiale zugreifen, um eventuelle Defizitprobleme abzumildern.

bb) Sequenzerklärung einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen

Die zu beobachtenden Konsolidierungssequenzen können durch die These von den Kürzungskosten näher erklärt werden. Unterstellt man, daß die Entscheidungsträger in Konsolidierungsprozessen kostenminimierend vorgehen, so läßt sich die beobachtbare Phasenabfolge begründen. Begonnen werden Konsolidierungssequenzen bei solchen Ausgaben im öffentlichen Haushalt, die mit niedrigen Kürzungskosten belastet sind. Im Zeitablauf rechtfertigen die als Antriebsmoment fungierenden, fortgesetzten Einnahmeausfälle das Tragen höherer Kürzungskosten. Die während der Phasenabfolge beobachtbaren Veränderungen in der Qualität der Beschlußerfordernisse und dem Grad an Politisierung finden

¹⁴⁴ So schon *Ewringmann* (1975), S. 13; *Maaß* (1973), S. 170.

¹⁴⁵ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 187.

¹⁴⁶ Siehe *LeLoup* (1978), S. 458.

hierin ihre Erklärung. Konsolidierungssequenzen sind mithin auch Ausdruck differierender Kürzungskosten bei den verschiedenen Ausgabekategorien. Aus der Staffelung der Kürzungskosten resultiert die Reihung der Kürzungsobjekte. Das bedeutet auch, daß die Bewältigung von *fiscal stress* durch Ausgabekürzungen einen *bias* zugunsten jener starken und einflußreichen Interessenverbände hat, die die Möglichkeit genutzt haben, ihre Privilegien verstärkt durch Kürzungskosten abzusichern. Ihre geschützten Ausgabepositionen werden auch in Zeiten von *fiscal stress* relativ geschont, weil die hohen Kürzungskosten ihrer Reduktion entgegenstehen und erst bei erheblich schärferem Einnahmeausfall getragen werden. Auch der modellierte Einfluß der Interessengruppen wird deutlich. Die Interessenverbände sind mit der Kostenversenkung in der Lage, die Höhe der politischen Kosten zu verändern, denn höhere Beschlußqualitäten bedeuten kostenintensivere Änderungen für die politischen Vertreter. Mit ihren Sicherungsaktivitäten verschieben die Interessengruppen über die notwendigen Konsens- und Prozeßkosten die Kurve der ‚Kosten der politischen Sphäre‘ un-mittelbar.

Die im Ansatz von *Jørgensen* enthaltenen Entscheidungskosten lassen sich im Lichte der Kürzungskosten präzisieren¹⁴⁷. Die Entscheidungskosten einer Konsolidierungskonzeption ergeben sich neben der Suche nach Kürzungsmöglichkeiten aus der Notwendigkeit zur Konsensherstellung über die Konsolidierungsbeschlüsse. Da im Zuge der konfliktminimierenden Strategie in frühen Konsolidierungsphasen bereits niedrige Potentiale an Kürzungskosten ausgeschöpft worden sind, kann davon ausgegangen werden, daß im Zeitablauf die Kürzungskosten aufgrund qualitativ geänderter Beschlußanforderungen zunehmen. Die Kürzungskosten steigen dabei weniger innerhalb des gleichen Konsolidierungskonzeptes als vielmehr im Zuge steigender Minimalkosten beim Wechsel zu einer anderen Konsolidierungskonzeption. Damit wird erklärbar, warum Konsolidierungsaufgaben zunächst auf die Verwaltung fallen und erst spät im Phasenablauf auf die politische Arena zurückgegriffen wird. Erst wenn die Haushaltskonsolidierung solche Budgetposten erreicht, deren höhere Kürzungskosten nur durch politische Entscheidungen und nicht allein mittels administrativer Diskretion zu überwinden sind, lohnt sich die Einbeziehung der relativ kostenintensiven Entscheidungsprozeduren in der politischen Arena.

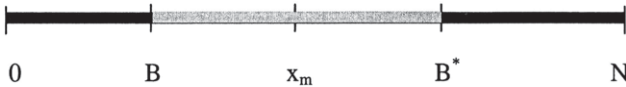
cc) Neuere Budgettechniken als Gegenmittel?

Unter dem Blickwinkel, Distributionsvorteile absichern zu müssen, läßt sich auch das Scheitern des *Zero Base Budgeting* (ZBB) neu beleuchten. Als Budgetverfahren zielt *Zero Base Budgeting* auf eine Beschränkung der Handlungsspielräume von Bürokratien gegenüber der parlamentarischen Versammlung. Kerninstrument ist die Verpflichtung der Verwaltung, als Alternative zum existierenden Budgetumfang einen Vorschlag im Umfang Null vorzulegen. Damit etabliert das Budgetverfahren Anreize für die Beteiligten, die dem intendierten

¹⁴⁷ Siehe oben Kapitel 5, Teil II, Abschnitt 1, Punkt b.

Ergebnis zwingend zuwiderlaufen müssen. Das sei an folgendem Schaubild 6.4 erläutert.

Abbildung 6.4: Das Anreizsystem bei *Zero Base Budgeting*.



Quelle: *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 125.

Im Schaubild 6.4 sind der Legislativmedian mit x_m und das Budget der Verwaltung aus der Vorperiode mit B bezeichnet. Die Bürokratie lege der Legislative einen Haushaltsvorschlag vor. Darüber werde eindimensional mit Mehrheit entschieden. Im inkrementalistischen Budgetprozeß ist der Legislativmedian indifferent zwischen dem Vorperiodenbudget B und einem wachsenden Budgetumfang von B^* . Der Präferenzbereich von x_m über B wird durch den gleichen Abstand von B und B^* indiziert und ist zur Veranschaulichung grau hervorgehoben. Die Verwaltung kann demnach Haushaltsvorschläge in maximaler Höhe von B^* vorlegen, um die Zustimmung des Parlaments zu erhalten. Wird jedoch *Zero Base Budgeting* als Budgetverfahren angewendet, besteht für die Legislative die relevante Alternative zum Budgetvorschlag der Bürokratie nun im Zustand Null. Der Legislativmedian ist jetzt indifferent zwischen dem Budgetumfang von Null und einem Haushaltsvolumen von N . Das umfaßt den gesamten schwarz markierten Bereich. Es wird deutlich, daß durch *Zero Base Budgeting* die Verwaltung nicht intentionsgemäß beschränkt wird. Die mögliche Drohung mit der Nullalternative erweitert vielmehr deren Handlungsspielräume gegenüber der Legislative¹⁴⁸. Durch das Verfahren bei *Zero Base Budgeting* wächst der Bürokratie die privilegierte Rolle des *agenda setters* zu. Als *agenda setter* verbessert sie ihre Verhandlungsposition, wenn sie eine schlechtere Alternative androhen kann (*reversion level*) und ihr Drohvorschlag unter restriktiven Regeln (*closed rule*) verhandelt wird.

Daneben widerspricht das Haushaltsverfahren des *Zero Base Budgeting* in besonderer Weise dem Absicherungsbedürfnis von Interessengruppen und Politik¹⁴⁹. Gerade weil beide Seiten ein gemeinsames Interesse an dauerhaften Umverteilungsvorteilen haben, muß ein grundsätzliches Infragestellen von Budgetpositionen scheitern. Auch ein häufiges Hinterfragen von Budgetausgaben dürfte kaum sinnvoll für Interessenverbände und Politik sein. Die häufig geäußerte

¹⁴⁸ Siehe *Shepsle/Bonchek* (1997), S. 124. Ähnliches gilt für die Budgetkonzeption *Sunset Legislation*, vgl. *Shepsle/Weingast* (1985), S. 128.

¹⁴⁹ Vgl. *Moe* (1989), S. 275; *Pappenheim* (1998), S. 14f.

Kritik an den inkrementalistischen Budgetpraktiken kann vom Standpunkt politischer Opportunität daher als durchaus rational eingeschätzt werden.

b) *Der dynamische Aspekt: abnehmende Budgetflexibilität*
 aa) Zunehmende Sklerotisierung öffentlicher Haushalte

Im Zeitablauf läßt sich eine sinkende Flexibilität des Gesamtbudgets feststellen. Mit den Kürzungskosten wird eine endogene Erklärung der zunehmenden ‚Verkrustungen‘ in öffentlichen Haushalten möglich. Die Dynamik sinkender Reversibilitätsgrade rührt aus dem fortgesetzten Wettbewerb der Interessenverbände um Distributionsvorteile und deren Absicherung. Die zunehmende Veränderungsresistenz entspricht der von *Olson* vertretenen These einer fortschreitenden Sklerotisierung in reifen Gesellschaften und hat einige praktische Implikationen¹⁵⁰.

Interessengruppen und Politiker bedienen sich der Kostenversenkung, um den Einfluß zukünftiger Parlamente zu beschränken. Die Etablierung von bürokratischen Einheiten ist ein möglicher Versuch, um die Interessen der aktuellen politischen Konstellation in die Zukunft zu perpetuieren¹⁵¹. Auch die Verschuldung eignet sich als strategische Variable, um den Handlungsspielraum zukünftiger Parlamente zu beschränken¹⁵². Zinsausgaben sind dafür geeignet, weil es sich bei ihnen – vom Extremfall eines Zahlungsausfalles (*default*) abgesehen – um zwingend zu bedienende Budgetausgaben handelt. Zinsausgaben sind mithin eine Ausgabekategorie, die mit sehr hohen Kürzungskosten belastet ist. Diese Überlegungen lassen sich in zweifacher Hinsicht generalisieren. Erstens eignen sich alle Budgetausgaben mit sehr hohen Kürzungskosten, die Handlungsspielräume nachfolgender Legislativen wirksam einzuengen. Zweitens sind Anstöße zur strategischen Prädisposition nicht nur von Regierungen zu erwarten, sondern ebenso von Fachressorts und den Inhabern parlamentarischer Agendaprivilegien. Schließlich besteht ein paradoxer Zusammenhang zwischen der Intensität des politischen Wettbewerbes und dem Ausmaß an Irreversibilitäten. Ein zunehmender Wettbewerb zwischen politischen Interessen äußert sich in häufigen Wechseln der politischen Macht. Damit nimmt die Bedrohung einmal etablierter Distributionsvorteile für die Interessenverbände zu. Diese reagieren mit einem steigenden Absicherungsbedürfnis. Im Ergebnis dürfte eine Zunahme der Verkrustungen zu erwarten sein¹⁵³.

¹⁵⁰ Vgl. *Olson* (1992).

¹⁵¹ Vgl. *Moe* (1997), S. 469.

¹⁵² Siehe dazu *Alesina/Perotti* (1995a), S. 12ff.; *Alesina/Tabellini* (1990), S. 405; *Persson/Svensson* (1989); *Wolff* (1998), S. 28ff., die allerdings alle ohne explizite Erklärung bleiben, warum sich Zinsausgaben eignen, zukünftige Legislativen zu binden.

¹⁵³ Vgl. ähnlich *Rubin* (1975), S. 87; *Moe* (1989), S. 328.

bb) Keynesianische Stabilisierung und *rent seeking*

Eine weitere Qualifizierung läßt sich für keynesianische Stabilisierungsstrategien ableiten, die sich der öffentlichen Haushalte zur konjunkturellen Steuerung bedienen wollen.

Erstens trägt die Stabilisierung einer Volkswirtschaft Eigenschaften öffentlicher Güter¹⁵⁴. Damit kann ihr breit streuender Nutzen individuell nicht vollständig vereinnahmt werden. Für den Erfolg keynesianischer Stabilisierung im konjunkturellen Boom sind von den politischen Entscheidungsträgern konkrete Kürzungskosten zur Ausgabenreduzierung zu übernehmen. Die Kosten müssen im politischen Kalkül gerechtfertigt erscheinen, etwa durch eine drohende Wahlniederlage aufgrund einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung. Ein kollektiv streuender Maßnahmennutzen bei gleichzeitig individuell konkreter Kostenlast macht ein konzeptionskonformes Handeln der politischen Entscheidungsträger unwahrscheinlich.

Zweitens lassen sich mikroökonomische Begründungen für einen mangelnden Stabilisierungserfolg keynesianischer Makropolitik entwickeln. Den Interessengruppen gelingt es im Zeitablauf, auf der Ebene einzelner Ausgabekategorien zunehmend Kürzungskosten zu versenken und einen immer größeren Anteil der öffentlichen Budgetausgaben rechtlich zu fixieren. Die politischen Entscheidungsträger sind damit immer weniger in der Lage, keynesianische Stabilisierungsversuche umsetzen zu können. Um die zunehmenden Restriktionen zu überwinden, müßten die politischen Vertreter vermehrt Kosten aufwenden. Das Tragen der Kosten rechtfertigt sich aus konjunkturellen Problemen, die das Wiederwahlziel gefährden könnten. Gleichzeitig steigen jedoch die Kosten zur Mobilisierung von Budgetteilen. Es sind folglich immer tiefere Rezessionen nötig, um das Tragen der zunehmenden Kürzungskosten für die politischen Entscheidungsträger lohnend erscheinen zu lassen.

Schließlich ist drittens festzuhalten, daß für eine politische Strategie zur Konjunkturbeeinflussung kurzfristig manipulierbare Budgetmittel vorhanden sein müssen. Wesentliche Steuerungsinstrumente sind jedoch dem politischen Zugriff entzogen oder kurzfristig nicht manipulierbar. So arbeitet etwa die Geldpolitik heute autonom. Die gesetzlich fixierten, meist dauerhaften Einnahmeregulungen können nur unter größerem zeitlichen Aufwand verändert werden. Deshalb kommt den jährlich budgetären Ausgabekategorien eine gesteigerte Rolle für eine diskretionäre Konjunktursteuerung zu. Maßgebliches Instrument zur stimmenmaximierenden Konjunktursteuerung mit Signalwirkung sind die Investitionsausgaben. Bei ihnen kollidieren aber das Kalkül der politischen Vertreter und die *rent seeking*-Aktivitäten der Interessenverbände.

Die politischen Vertreter sind bei dieser Ausgabekategorie nur eingeschränkt bereit, dem Absicherungsbedürfnis der Interessenverbände zu entsprechen. Eine beabsichtigte, diskretionäre Konjunktursteuerung zur Verbesserung der eigenen Wiederwahlchancen erfordert freie Investitionsmittel. Sie sind das einzige In-

¹⁵⁴ Siehe Pitlik (1997), S. 55f.

strument der Politiker, sichtbar tätig werden und kurzfristig Konjunkturpolitik betreiben zu können. Die parlamentarische Seite will folglich die Ausgabekategorie der Investitionsmittel nur mit geringen Kürzungskosten belasten. Damit sind nur geringe Kosten für Beschlußfassung und Konsenserzielung aufzuwenden, um diese Mittel auch kurzfristig verfügbar zu machen. Dem steht das Absicherungsbedürfnis für die damit begünstigten Interessenverbände gegenüber. Für die politischen Vertreter besteht insofern ein Konflikt zwischen konkurrierenden Zielen.

Eine weitere Begründung für den empirischen Befund weitgehend freier Investitionsmittel findet sich jedoch auf der Seite der Interessengruppen. Sie stehen im Wettbewerb um eine fixe Summe an Investitionsmitteln. Dabei ist ihnen eine Kartellierung durch das Wettbewerbsrecht gesetzlich untersagt. Damit können Ansprüche auf diese Budgetpositionen von ihnen nur parzelliert vorgetragen werden. Investitionsprojekte sind ihrer Eigenart nach zudem zeitlich begrenzt. Ein dauerhafter Vorteil aus dieser Budgetkategorie ist damit nicht zu erlangen. Hier läßt sich ein Zusammenhang zu den bereits besprochenen Folgerungen aus neueren Budgetverfahren herstellen. Auch zeitlich begrenzte Privilegien, wie sie durch *sunset legislation* bereitgestellt oder durch *zero base budgeting* bedroht sind, widersprechen dem Sicherheitsbedürfnis der Interessengruppen. Eine gleiche Vermutung muß für Investitionsprojekte gelten. Nur bei einer großen Budgetsumme und einem langen Zeitraum ist mit der Vermittlung einer allgemeinen, gesetzlichen Grundlage zur Absicherung von Ansprüchen der Interessenverbände durch die Politik zu rechnen. Eine gleiche Vorhersage gilt, falls es den Interessenverbänden gestattet wäre, sich zu kartellieren und ihre Budgetansprüche gemeinsam vorzubringen.

Die Frage aus dem empirischen Teil, warum die Investitionen während einer Konsolidierungssequenz die Hauptlast der Kürzungen tragen, kann nunmehr beantwortet werden. Die Literatur argumentiert, daß die Konsequenzen einer Kürzung von Investitionen, wenigstens kurzfristig, für die Wählerschaft weitgehend unsichtbar sind¹⁵⁵. Ein solches Vorgehen vermeidet Konflikte, minimiert mögliche Verluste an Wählerstimmen und ist daher mit nur geringen politischen Kosten belastet. Die entwickelte These von den Kürzungskosten erlaubt eine weitere Qualifizierung. Die nur geringen Kürzungskosten, die von den politischen Entscheidungsträgern bei Veränderung dieser Ausgabekategorie aufzuwenden sind, kann den empirischen Befund ergänzend erklären.

5. Ergebnis

Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung erfordert eine hinreichende Budgetflexibilität. Empirische Befunde belegen jedoch eine nur sehr eingeschränkte Beweglichkeit der Ausgaben. Die geringe und sinkende Budgetflexibilität kann aus der Interessenlage von politischen Vertretern und Interessengruppen erklärt werden. Starke Interessenverbände sind in der Lage, gegen Veränderungen der

¹⁵⁵ Allgemeine Auffassung in der Literatur, vgl. etwa *Wolman/Peterson* (1981), S. 811.

für sie günstigen Budgetpositionen hohe Kostenhürden aufzubauen. Kommt es zu Ausgabekürzungen, werden die hoch abgesicherten Ausgabekategorien relativ spät zurückgeführt. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung verschärft daher tendenziell die Lasten schwacher Interessengruppen.

Eine kurzfristige Überwindung von fiskalischen Streßsituationen setzt kurzfristig flexible Ausgabekategorien voraus. Der Abbau von gesetzlichen Restriktionen findet vor allem in der politischen Arena statt. Ein mögliches (Verfahrens-) Instrument muß der Tatsache Rechnung tragen, daß der Restriktionsabbau dort unter hierarchisch gleichrangig Beteiligten verhandelt wird. Das dürfte nur bei einheitlichem und gleichförmigem Vorgehen möglich sein. Für unterschiedliche Ausgabekategorien differieren zudem die zugrunde liegenden Beschlußqualitäten. Die resultierenden ‚Sprünge‘ im Absicherungsniveau sind bei Ausgabekürzungen zu beachten. Laufende Mittelbewilligungen durch den Haushaltsausschuß oder das Finanzressort bewegen sich im Rahmen bestehender Gesetze. Sie sind zwar im jährlichen Haushaltsprozeß kontrollierbar, aber ihre Veränderung erbringt ein nur begrenztes Kürzungsvolumen. Sollen dagegen die Budgetansprüche in der dominierenden, gesetzlichen Form gekürzt werden, ist eine besondere Verfahrensform zu wählen, weil einerseits gesetzliche Sicherheiten zu überwinden sind und andererseits das jährliche Haushaltsgesetz für die Änderung von gesetzlichen Ansprüchen an das Budget nicht herangezogen werden darf¹⁵⁶. Zudem sind in einem formellen Gesetzverfahren die Fachausschüsse bzw. Fachressorts einzubeziehen. In diesem Fall müssen die umfangreichen Vetorechte gerade jener Institutionen überwunden werden, die sich der fortgesetzten Expansion und Absicherung von Budgetausgaben in besonderer Weise verpflichtet fühlen. Der Abbau von Ausgaberestriktionen kann zudem nicht der Bürokratie oder einem legislativen Agendaprivilegierten überlassen werden, weil deren Interessen die Impulse für die Absicherung von Mittelbewilligungen diktiert. Der Anstoß und die bindende Verpflichtung zur Rückführung von Budgetrestriktionen müssen vielmehr von der Exekutiv- oder Legislativspitze kommen.

¹⁵⁶ Sogenanntes ‚Bepackungsverbot‘, vgl. dazu etwa *Piduch*, RN 80ff. zu Artikel 110 GG.

III. Zusammenfassende Thesen zum 6. Kapitel

1. Von den resultierenden Budgetveränderungen, die von Gebietskörperschaften unter *fiscal stress* vorgenommen werden, sind schwache Interessengruppen überproportional betroffen. Der erst späte Zeitpunkt, zu dem Ausgabenkürzungen einsetzen, wird auf eine mangelnde Beweglichkeit der Budgetausgaben zurückgeführt. Tatsächlich weisen die Befunde von empirischen Studien auf eine geringe und sinkende Budgetflexibilität hin.
2. Die Literatur systematisiert die vielfältigen Restriktionen der Budgetflexibilität. Kulturelle und technische Restriktionen stellen die Obergrenzen der Budgetentwicklung dar. Politische und rechtliche Restriktionen sind als Untergrenzen der Budgetentwicklung relevant sowie von größter quantitativer und qualitativer Bedeutung.
3. Der Impuls für eine Einschränkung der Budgetflexibilität rührt aus einem Tauschgeschäft zwischen politischen Vertretern und Interessengruppen. Jene hoffen auf Unterstützung beim Wahlziel, diese auf staatlich sanktionierte Umverteilungsprivilegien. Distributionsvorteile werden im politischen Prozeß vermittelt. Es besteht eine dreiseitige Interessenkongruenz zwischen Politik, Interessenverbänden und Bürokratie an sicheren, dauerhaften Umverteilungsprivilegien. Distributionsvorteile sind jedoch in doppelter Weise bedroht. Die politischen Akteure könnten nach einem Wahlerfolg zum Wortbruch neigen. Veränderte Mehrheiten aufgrund eines politischen Wechsels könnten sich nicht an die originären Tauschvereinbarungen gebunden fühlen.
4. Die Implementierung von Umverteilungsprivilegien wird durch die legislative Organisation sichergestellt. Die Absicherung gegen den politischen Wechsel gelingt mit einer Manipulation der den Umverteilungsprivilegien zugrunde liegenden Beschlußqualitäten. Die gesetzliche Form der Absicherung ist für alle Beteiligten besonders attraktiv und impliziert fortgesetzte Kontrollverluste bei der Budgetentwicklung. Die zunehmende Sklerotisierung des Budgets ist das Spiegelbild einer zunehmend sklerotisierten Gesellschaft.

Schlußteil

7. Kapitel: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen

I. Erfolgsbedingungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

1. Langfristig strukturelle und kurzfristig prozessuale Zentralisierung

Bei den Erfolgsbedingungen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung sind langfristig grundsätzliche von kurzfristig temporären Aspekten zu unterscheiden.

Der langfristig grundsätzliche Aspekt betrifft das generelle *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen. Die Allmendeproblematik ist strukturbedingt. Für eine Dämpfung der Expansionsimpulse sind daher die budgetrelevanten Strukturen zu ändern und institutionell zu verankern¹. Der zentrale Lösungsansatz besteht in einer Stärkung der Wächter. Eine Institution qualifiziert sich als Wächter, wenn sie einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf die *common pool*-Ressource verpflichtet ist. Eine Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen zugunsten der Wächter bedeutet, die Kompetenzen von dezentralen, zentripedalen Einheiten zu beschränken. Im Gegenzug sind die Instrumente der Wächter zur Durchsetzung ihrer umfassenden Zielfunktion zu stärken. Mittels veränderter struktureller Bedingungen wird versucht, die Nutzungskosten des Allmendegutes in steigendem Umfang zu internalisieren und so dem grundsätzlichen *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen zu begegnen.

Der kurzfristig temporäre Gesichtspunkt einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung behandelt die Frage, wie fiskalische Streßsituationen durch Ausgabenkürzungen bewältigt werden könnten. Durch den Verfall der Budgeteinnahmen trifft die permanente Ausgabenexpansion auf ihre Finanzierungsrestriktion. In dieser Situation besteht die Aufgabe darin, die statischen und dynamischen Dilemmata in Bürokratie und Legislative zu überwinden. Der Lösungsansatz läuft auf eine Zentralisierung der budgetären Entscheidungsfindung hinaus und ist insoweit prozessualer Art. In der Exekutive muß es darum gehen, durch Exekutivkonsens eine Subordinationsrelation zwischen Finanzministerium und Fachressorts zu schaffen, um kooperatives Verhalten zu erzwingen. In der Legislative wird auf eine Senkung der Verhandlungskosten gezielt. Dafür ist der Stimmentausch auf die Parteiführungen zu konzentrieren, sind Paketlösungen zu behandeln und Kürzungsaufgaben an die Exekutive zu delegieren.

¹ Vgl. ähnlich schon *Teuscher* (1976), S. 106, in Rekursion auf ältere Literaturquellen.

2. Die Lösung des langfristigen Problems: Strukturelle Zentralisierung

a) Die Grundüberlegung

Kollektive Budgetentscheidungen sind mit einem *common pool*-Problem behaftet. Es besteht ein permanenter Ausgabedruck (*spending bias*). Sowohl während der verwaltungsinternen Budgetvorbereitung als auch bei den parlamentarischen Haushaltsberatungen dominieren fragmentierte Zielfunktionen. Um budgetexpansive Anreize grundlegend zu senken, wird darauf gezielt, „to promote a comprehensive view of the marginal costs and benefits of public activities“². Es geht folglich um eine steigende Internalisierung der Nutzungskosten des gemeinsamen Einnahmenvolumens als Allmendegut. Dazu sind Budgetkompetenzen zugunsten jener Institutionen im Haushaltsprozeß zu zentralisieren, die einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sind und alle Kosten von Haushaltsentscheidungen zu internalisieren vermögen. Mit einer zunehmenden Zentralisierung von Budgetprozessen steigt demnach das „Ausmaß der Entscheidungsgewalt, die Mandatsträgern mit einem umfassenden Interesse am Haushalt zukommt“³. Als mögliche Institutionen kommen die Exekutivspitze (Präsident, Premierminister, Kanzler), der Finanzminister oder unter Einstimmigkeit verhandelnde, kleine Gruppen in Betracht⁴. Ihre größere Bedeutung ist institutionell abzusichern. Die budgetären Entscheidungskompetenzen der Wächter der *common pool*-Ressource sind zu stärken. Eine strukturelle Zentralisierung zur Milderung der Allmendeproblematik bei kollektiven Budgetentscheidungen ist langfristiger Natur. Die erste Gruppe maßgeblicher Erfolgskriterien für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung betrifft die Verschiebung der Strukturgewichte zugunsten zentraler Institutionen.

In zentralisierten Budgetprozessen verfügen die einer umfassenden Zielfunktion verpflichteten Institutionen (Wächter) über eine starke Position. Dagegen sind die dezentralen Einheiten (Nutzer) relativ schwach. Budgetprozesse mit derart verteilten Strukturgewichten sind mit einem geringen Allmendeproblem und damit mit einer geringen Defizitneigung belastet. Folglich determinieren gerade die Strukturen des Budgetprozesses dessen Resultate. Die theoretische Vermutung wurde zu einer Strukturhypothese zusammengefaßt und empirisch überprüft⁵. Der Zentralisierungsgrad eines Budgetprozesses kann demnach anhand von drei Aspekten bestimmt werden. Bedeutsam ist erstens die Position des Finanzministers gegenüber den Fachressorts in der Vorbereitungs- und Durchfüh-

² *Harden/von Hagen* (1997), S. 275. Ähnlich *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 34, die von „to promote a comprehensive view of the common-pool resource“ sprechen.

³ Siehe *Strauch* (1999), S. 23f.

⁴ In diesem Sinn für den Präsidenten vgl. etwa *Fiorina* (1981b), S. 338; *Alesina/Perotti* (1999), S. 23; für den Finanzminister *Hallerberg/von Hagen* (1999), S. 215; allgemein für „ministers without portfolio“ zur Übernahme einer umfassenden Zielfunktion vgl. *von Hagen/Harden* (1997), S. 774.

⁵ Siehe *von Hagen* (1992), S. 43ff.; *von Hagen/Harden* (1994), S. 345ff.; *dies.* (1997), S. 274ff.; *Alesina/Perotti* (1995a), S. 22f.; *Perotti* (1998), S. 381f.; *Perotti/Strauch/von Hagen* (1998), S. 36f.; *Strauch* (1999), S. 24.

rungsphase. Zweitens ist die Position der Exekutive gegenüber der Legislative während der parlamentarischen Beschlußphase relevant. Beschränkte Prozeßregeln (*closed rule*) für die legislative Beratung der exekutiven Budgetvorlage und *top down*-Vorgaben für Aggregate durch die Exekutive indizieren einen hohen Zentralisierungsgrad. Drittens sind Budgettransparenz und Kontrollierbarkeit der Ausgabenentwicklung von Bedeutung. Der aus den drei Einzelaspekten abgeleitete Zentralisierungsgrad des Haushaltsprozesses wurde zu den empirisch beobachteten Budgetresultaten in Verbindung gesetzt. Sämtliche Untersuchungen ergaben, daß ein hoher Zentralisierungsgrad im Haushaltsprozeß mit geringen Schuldenständen einher geht. Die Strukturhypothese findet damit eine deutliche und signifikante Bestätigung.

Das generelle *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen stellt sich als eine kollektive Dilemmasituation dar. Um die Allmendeproblematik zu mildern, muß das Dilemma überwunden werden⁶. Vor dem Hintergrund der Strukturhypothese lassen sich notwendige Erfolgsbedingungen für die Lösung der langfristigen Problematik ableiten. Einmal sind jene Institutionen zu stärken, die eine umfassende Zielfunktion vertreten. Diese Institutionen müssen daneben über wirksame Instrumente zur Durchsetzung ihrer Position verfügen können. Schließlich bieten sich als konkrete Anknüpfungspunkte der Kostenzuordnungsgrad in der Verwaltung, die Anzahl von ausgabeberechtigten Ressorts und Legislativmitgliedern sowie die Steuerungsfähigkeit des jährlichen Budgetprozesses, die durch den Kontrollgrad der Budgetausgaben bestimmt wird, an. Die genannten Ansatzoptionen sind im Rahmen der folgenden Vorschläge jeweils zu prüfen.

b) Stärkung der Wächter in der Legislative

Zentralisierte Legislativstrukturen mildern die generelle Allmendeproblematik von Budgetentscheidungen. Ansatzpunkte zur strukturellen Zentralisierung von Budgetentscheidungen bieten Parteiführer, politische Parteien und der Haushaltsausschuß bzw. das *House Appropriations Committee*⁷. Für sie ist jeweils zu überprüfen, ob sie einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sind und über wirksame Instrumente zu deren Durchsetzung verfügen.

Für den Ansatzpunkt, Budgetkompetenzen zugunsten politischer Parteien zu zentralisieren, lassen sich die theoretisch erarbeiteten Erfolgskriterien überprüfen⁸. Die externen Effekte, die bei der Nutzung des gemeinsamen Einnahmevermögens anfallen, dürften von politischen Parteien verstärkt berücksichtigt werden. Die Vertretung der Wählerinteressen aus mehreren Wahlkreisen zwingt die

⁶ Ähnliche Bedingungen, allerdings für jeweils gesonderte Fragestellungen, formulieren *Inman/Fitts* (1990); *Inman* (1993); *Cox/McCubbins* (1993), S. 91.

⁷ Siehe zu einzelnen Vorschlägen *Shepsle* (1984), S. 211f.; *Shepsle/Weingast* (1985), S. 129f.

⁸ Welche Bedeutung Parteien zukommen könnte, skizzieren *Price* (1981), S. 161f.; *Moser* (1999), S. 14f.

Parteien zur Maximierung einer hypothetischen Kollektivfunktion⁹. Daneben decken Parteien ein programmatisch weiteres Politikfeld ab als legislative A-gendaprivilegierte mit parzellierten Jurisdiktionen. Die Voraussetzung, eine umfassende Zielfunktion zu vertreten, kann als erfüllt gelten. Politische Parteien verfügen zweitens über vielfältige Einflußmöglichkeiten, Belohnungs- und Sanktionsoptionen zur Durchsetzung ihrer umfassenden Zielfunktion, und zwar sowohl gegenüber den Parlamentsmitgliedern als auch gegenüber den Ausschüssen¹⁰. Sie sind durch ihre Parteiführungen und Parteiapparate in der Lage, Geschäfte zum Stimmentausch kostengünstig zu organisieren und deren zeitliche Durchsetzung zu garantieren. Politische Parteien sind daher ein mögliches Instrument, das kollektive Dilemma der übernutzten Allmende zu lösen¹¹. Illustrativ ist der veränderte Parteieinfluß im U.S. Kongreß seit Ende des zweiten Weltkrieges¹². Die dortigen Dezentralisierungsentwicklungen wurden durch den fortgesetzt sinkenden Parteieinfluß auf die legislative Arbeit vorangetrieben¹³. Auf Seiten der Wähler lockerten sich die Parteibindungen¹⁴. Allein aufgrund der Parteizugehörigkeit konnten die Parlamentarier nicht mehr auf entsprechende Wählerunterstützung hoffen¹⁵. Daraus folgte eine Emanzipation ihrer Repräsentanten von den Parteien bei der parlamentarischen Arbeit¹⁶. Die fortgesetzten Tendenzen zur Dezentralisierung seit den 70er Jahren wurden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durch eine stärkere Zentralisierung und mehr legislative Koordination teilweise umgekehrt¹⁷. Insbesondere der *Speaker* und die politischen Parteien gewannen auf Kosten des parlamentarischen Ausschußsystems an Einfluß auf die legislative Organisation und deren Agenda¹⁸. Die Parteiführungen änderten die Jurisdiktionen der Ausschüsse, ernannten die Ausschußvorsitzenden direkt und übergingen dabei nicht selten die Senioritätsregel. Damit gelang eine wenigstens teilweise Dämpfung der Zentrifugalkräfte im dezentralen Ausschußgeflecht¹⁹. Rotierende parlamentarische Mehrheiten wurden bei starken und straff geführten Parteiorganisationen weniger wahrscheinlich. Die Legislativmitglieder waren mit einer geringeren Unsicherheit konfrontiert. Zudem gelang es den Parteiführungen, vermehrt Parteivorlagen unter einem *closed rule*-Privileg verhandeln zu lassen und somit nur minimale

⁹ Siehe etwa Wittmann (1995), S. 68.

¹⁰ Vgl. Cox/McCubbins (1993), S. 254ff.

¹¹ Vgl. Cox/McCubbins (1993), S. 83ff.

¹² Vgl. umfassend Shepsle (1989).

¹³ Vgl. Wattenberg (1984); Brady/Bullock (1983); Crotty (1984); Brady/Cooper/Hurley (1987).

¹⁴ Vgl. Crotty (1984), S. 276. Er spricht vom „partyless electorate“.

¹⁵ Vgl. ausführlich Nie/Verba/Petrocik (1979).

¹⁶ Vgl. Brady/Cooper/Hurley (1987); Inman (1990), S. 81.

¹⁷ Vgl. Shepsle (1989), S. 254ff.; Kiewiet/McCubbins (1991), S. 6f.; ausführlich Smith/Lawrence (1997).

¹⁸ Vgl. Peabody (1981); Shepsle (1989), S. 258f.

¹⁹ Siehe deutlich Shepsle (1989), S. 265.

Mehrheitskoalitionen formieren zu müssen²⁰. Die sich weniger bildenden universalistischen Majoritäten ließen den Ausgabedruck sinken.

Im Zusammenhang mit einer Stärkung der politischen Parteien könnte auch an einen Ausbau des Einflusses der parlamentarischen Parteiführungen oder der Kammerpräsidenten (*Speaker*) gedacht werden²¹. Das gilt gerade für eine Legislative, die in der Form eines dezentralen Ausschußsystems organisiert ist. Soweit die Parteiführer den Zielen ihrer Partei unterworfen sind und als Agenten deren Programm vertreten, sind sie einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet²². Eine Eignung der Parteiführungen als Wächter und ihrer Instrumentalisierung zur Milderung der generellen Allmendeproblematik setzt demnach einen starken Parteieinfluß voraus. Die parlamentarischen Parteiführungen genügen sämtlichen Funktionskriterien eines legislativen Stimmenmarktes und verfügen über die notwendigen Instrumente zur Durchsetzung ihrer umfassenden Zielfunktion.

Eine Zentralisierung von Budgetkompetenzen könnte auch bei den parlamentarischen Bewilligungsinstanzen erfolgen. Mit dem Auftrag zu gleichzeitiger Beachtung von Haushaltseinnahmen und –ausgaben ist der Haushaltsausschuß einer Zielfunktion verpflichtet, die weniger partiell und damit umfassender ist als die anderer Fachausschüsse und in der Externalitäten Berücksichtigung finden. Eine Stärkung des Haushaltsausschusses wäre als ein Zentralisierungsversuch im oben definierten Sinn zu verstehen. Der Haushaltsausschuß müßte allerdings über wirksame Instrumente zur Durchsetzung seiner umfassenden Zielfunktion verfügen. Die oben skizzierten Tendenzen zur Entmachtung des *House Appropriations Committee* lassen erkennen, daß dessen Position im institutionalisierten Stimmentausch erheblich geschwächt wurde. Eine (Wieder-) Stärkung wäre daher die Stärkung eines Wächters der *common pool*-Ressource. Damit gingen ein gemildertes Allmendeproblem und eine generell sinkende Defizitneigung des Haushaltsprozesses einher.

Auch an die Etablierung gänzlich neuer Legislativausschüsse ist zu denken. Die Einrichtung der *Budget Committees* 1974 im US-Kongreß ist ein Beispiel für gänzlich neue Institutionen zur Lösung der grundsätzlichen Allmendeproblematik²³. Die wichtigsten Ausschüsse besitzen im Budgetausschuß garantierte Sitzrechte und können dieses Forum zur Koordination des Haushaltsprozesses nutzen²⁴. Allerdings zeigt eine Prüfung der Sitzrechte und Instrumente, daß die *Budget Committees* in ihrer Rolle als Wächter nur teilweise erfolgreich sein konnten. Sie sind keine exklusiven Ausschüsse. Ihre Mitgliedschaft ist zudem

²⁰ Vgl. ausführlich mit empirischem Material *Sinclair* (1995).

²¹ Vgl. *Shepsle* (1984), S. 215f.; *Peabody* (1985), S. 252ff.; historisch *Sinclair* (1986b), S. 189ff.

²² Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 132f.

²³ Vgl. etwa *Schwarzner* (1991), S. 130; zu den *Budget Committees* siehe ausführlich *Schick* (1980), S. 83ff.

²⁴ Vgl. *Copeland* (1984), S. 60.

zeitlich begrenzt und damit wechselnd²⁵. Trotz eines engen Mitgliederkreises und trotz ihres Einflusses auf den Budgetprozeß verfügen ihre Sitzrechte damit nur über eine mäßige Wertigkeit. Zudem sind die Budgetausschüsse stark ideologisch gespalten. Ein für erfolgreiche Plenarverhandlungen notwendiges Auftreten als einheitlicher Akteur scheint damit nur sehr begrenzt möglich. Um ihre Zielfunktion in den legislativen Budgetprozeß einbringen und im institutionellen Stimmentausch auch über die Ausschußgrenzen hinweg durchsetzen zu können, müßten den Budgetausschüssen darüber hinaus entsprechende Instrumente zur Verfügung stehen. Den *Budget Committees* ist zwar die Verantwortung für den Budgetprozeß zugewiesen. Im Gegensatz zu dem Einzelansätze kürzenden Bewilligungsausschuß sind sie aber auf aggregierte Totalgrößen ausgerichtet²⁶. Zwar grenzt dies die Gestaltungsfreiheit der Fachausschüsse nicht unerheblich ein, jedoch unterblieb eine Ausstattung mit adäquaten Instrumenten zur konkreten Durchsetzung²⁷. Die fehlende instrumentelle Bewehrung, etwa in der Option zu verpflichtenden Mittelvorgaben, verhinderte den Erfolg der *Budget Committees*. Sie verstehen sich daher auch eher als Hüter des Budgetprozesses denn als Hüter der Staatskasse²⁸.

Zur Milderung der Allmendeproblematik bei kollektiven Ausgabeentscheidungen können Budgetkompetenzen schließlich auch bei der Exekutive zentralisiert werden. Damit werden Budgetentscheidungen aus der parlamentarischen Arena heraus gelagert. Der Lösungsbeitrag wird in diesem Fall von außerhalb der Legislative erbracht. Auch eine Delegation zugunsten der Exekutive muß den Kriterien genügen, um den Internalisierungsumfang bei den Nutzungskosten des Allmendegutes zu steigern.

Die Delegation muß zugunsten einer umfassenden Zielfunktion erfolgen. Für die Exekutivspitze (Präsident, Kanzler, Premierminister) und den Finanzminister kann diese Vermutung als erfüllt gelten. Die Exekutive kann mithin gegenüber der Legislative die Rolle eines Wächters übernehmen. Allerdings gilt es zu bedenken, daß auch innerhalb der Exekutive ein Allmendeproblem existiert. Streng genommen ist daher nicht allgemein der Exekutiveinfluß zu stärken, sondern insbesondere jener der Exekutivspitze bzw. des Finanzministers. Gerade der Finanzminister ist als Delegationsziel geeignet, dem Allmendeproblem der legislativen Strukturen zu begegnen. Der das Finanzressort konstituierende Delegationsimpuls verpflichtet den Finanzminister als „Gleichgewichtsminister“²⁹, den Gesamthaushalt zu verantworten und die vollständige Budgetrestriktion zu beachten. Den Budgetentscheidungen des Finanzministers liegt damit keine nur partielle, fragmentierte Zielfunktion zugrunde. Seine Stellung nötigt ihm vielmehr eine umfassende Sicht auf Einnahmen und Ausgaben sowie über alle Ein-

²⁵ Siehe *Schick* (1980), S. 86ff.

²⁶ Vgl. *Schick* (1981), S. 10f.

²⁷ Vgl. etwa *Shepsle* (1989), S. 261.

²⁸ Vgl. *LeLoup* (1979).

²⁹ *Rosenfeld* (1974), S. 35.

zelausgaben auf. Dies erlaubt ihm eine Internalisierung aller Externalitäten von Budgetentscheidungen. Er kann die hypothetische Kollektivfunktion maximieren³⁰. Um seiner umfassenden Zielfunktion Geltung zu verschaffen, muß jedoch auch er über die notwendigen Instrumente verfügen können. Gegenüber der Legislative bedeutet das etwa, daß die finanzministeriellen Budgetvorlagen unter dem Privileg einer *closed rule* verhandelt werden.

c) *Stärkung der Wächter in der Exekutive*

Wenn eine Zentralisierung zugunsten der Exekutive vor allem Zentralisierung zugunsten des Finanzministers bedeutet, muß dessen Stellung innerhalb der Exekutive gestärkt werden. Von wesentlicher Bedeutung ist die Stärkung der Verhandlungsposition des Finanzressorts gegenüber den Fachressorts. Da es einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet ist, die gesamte Budgetrestriktion zu berücksichtigen hat und über potentielle Kürzungsgewalt verfügt, mildert eine verbesserte Verhandlungsposition des Finanzministers das *common pool*-Problem bei budgetären Ausgabenentscheidungen. Eine gestärkte Position des Finanzressorts führt zu einer abnehmenden Defizitneigung des gesamten Haushaltsprozesses³¹. Dazu muß der Finanzminister die dominante Rolle eines *agenda setters* gegenüber den dezentralen Einheiten übernehmen können. Erfolgsscheidend ist seine Option, den Fachbereichen und den Legislativmitgliedern klare, verbindliche und glaubwürdige Mittelvorgaben auferlegen zu können³². Um die Faktoren zu bestimmen, aus denen sich die Positionsstärke des Finanzministeriums in den Etatverhandlung ableitet, muß der Relationscharakter zu den Fachressorts untersucht werden. Ist die Relation zwischen Finanzressort und Fachbereichen eine Beziehung zwischen gleichrangigen Partnern, so ist für eine Verhandlungslösung die Informationsverteilung ergebnisrelevant. In dieser Konstellation ist der Informationsnachteil auf Seiten des Finanzministeriums zu überwinden. Das Finanzressort kann die Ressortdominanz mildern, indem es in eine verbesserte Informationslage investiert und strategisch vorgeht. Soweit die Relation zwischen Finanz- und Fachressorts dagegen durch Subordination gekennzeichnet ist, kommt dem Exekutivkonsens die entscheidende Bedeutung für das Verhandlungsergebnis zu. Der Konsens zwischen der Exekutivspitze und dem Finanzminister sichert in diesem Fall die Funktionsfähigkeit der finanzministeriellen Befehlsoptionen und Vetorechte.

Eine unterstützende Zentralisierung zugunsten der finanzministeriellen Position innerhalb der Bürokratie kann durch eine entsprechende Konzeption des Rechnungswesens erreicht werden. Das zentrale Problem der Budgetvorbereitung innerhalb der Verwaltung besteht darin, daß die dezentralen Einheiten mit par-

³⁰ Siehe Hallerberg (1996), S. 7f.; Alesina/Perotti (1999), S. 23.

³¹ Siehe die formalen Analysen bei von Hagen/Harden (1995), S. 774f.; Hallerberg/von Hagen (1999), S. 212ff.

³² Siehe von Hagen (1992), S. 34.

tieller Zielfunktion nicht vollständig mit den Kosten ihrer Ausgabenexpansion konfrontiert sind und weitgehend ungehindert in einen Mittelwettlauf eintreten können. Auch die nur teilweise Kostenzuordnung auf die dezentralen Einheiten durch das Rechnungswesen trägt dazu bei, die externen Effekte bei der Nutzung des gemeinsamen Einnahmevermögens nur mangelhaft zu internalisieren. Ein technischer Ansatzpunkt zur Milderung der *common pool*-Problematik besteht folglich darin, das Rechnungswesen zu modifizieren. Veränderte Formen der öffentlichen Rechnungslegung könnten alle bereichsrelevanten Kosten einer Budgetexpansion korrekt auf die Fachressorts zuordnen. Das gilt insbesondere für die Folgekosten von beschlossenen Ausgabeprojekten im eigenen Ressortbudget (zeitlicher Aspekt), ebenso für die Folgekosten in anderen Ressorts, die aufgrund von Aufgabeninterdependenzen anfallen (struktureller Aspekt) und schließlich auch für die Kosten der Ausgabenfinanzierung, die etwa in Form von Zinszahlungen für Kredite anfallen. Reformierte Techniken zum Rechnungswesen können die dezentralen Einheiten zur Internalisierung aller Folgekosten der Ausgabenexpansion zwingen. Zentraler Ansatzpunkt ist, die Mittelrivalität vom Aggregat in die Individualeinheiten zu verlagern und so Mittelknappheiten zu verdeutlichen. Die dezentralen Einheiten werden auf diese Weise direkt mit den Grenzen des gemeinsamen Einnahmevermögens als Allmendegut konfrontiert. Ein funktionsfähiges Rechnungswesen als Controlling-Instrument versetzt das Finanzressort daneben in die Lage, seine Mittelzuweisungen laufend zu überwachen und strategische Abweichungen der Fachressorts zeitgleich aufzudecken. Die Informationslage des Finanzressorts verbessert sich, weil eine bessere Folgenabschätzung der Mittelforderungen aus den Fachressorts gelingt. Insgesamt steigt die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzressorts. Insoweit können auch reformierte Budgettechniken zu einer Zentralisierung der Budgetentscheidungen beitragen.

Schließlich kann die Ressortzahl variiert werden, die für die Stärke der Allmendeproblematik wesentlich ist. Diese Variable ist regelmäßig nicht Bestandteil des Verfassungsrechts und daher kurzfristig durch Exekutivspitze oder Koalitionsrunden veränderbar. Eine Milderung der grundsätzlichen *common pool*-Problematik wird erreicht, wenn die Zahl der zur Mittelverausgabung berechtigten Ressorts gesenkt wird. Dazu muß nicht die tatsächliche Ressortzahl gesenkt werden. Bedeutsam ist vielmehr die Anzahl der zu den Budgetverhandlungen zugelassenen Ressorts. Ein Beispiel dafür bietet die Neustrukturierung des kanadischen Haushaltsprozesses seit 1979 im Rahmen des „Policy and Expenditure Management System“ (PEMS)³³. Zentraler Ansatzpunkt des neuen Budgetprozesses war die Schaffung von Superportfolios, die mehrere Fachressorts übergreifen und einer gesonderten Führung unterstellt wurden. Die zusammengefaßten Verantwortungsbereiche wurden *envelope* genannt³⁴. Ihre wesentliche Aufgabe bestand darin, die Budgetverhandlungen mit dem Finanzressort im

³³ Siehe dazu ausführlich *Hartle* (1988), S. 109ff.

³⁴ Vgl. *Hartle* (1988), S. 113, insbesondere S. 111, Abbildung 4.5.

Auftrag der in ihnen zusammengefaßten Fachressorts zu führen. Daraus ergaben sich fundamentale Änderungen im Budgetprozeß³⁵. Erstens konnte die Zahl der mit dem Finanzministerium verhandelnden Instanzen verringert werden, womit eine Milderung des *common pool*-Problems gelang. Zweitens verhandelte das Superportfolio nach außen nur in Stellvertretung der Fachressorts und damit weniger hart als die selbst von den Etatergebnissen betroffenen Fachbereiche. Nach innen schließlich zwang das im *envelope* insgesamt begrenzte Mittelvolumen die darin vereinten Fachressorts zu einem verstärkten Mittelwettbewerb untereinander. Die Neustrukturierung verlagerte die Mittelrivalität vom Aggregat auf die Fachbereiche und begrenzte für sie gleichzeitig Zugang und Nutzung der *common pool*-Ressource. Die Auswirkungen des eigenen ‚Fischens‘ im gemeinsamen Einnahmenvolumen wurde für die dezentralen Einheiten schneller und direkter spürbar.

d) *Kosteninternalisierung durch den Haushaltsprozeß*

Eine steigende Internalisierung der Nutzungskosten kann auch durch den Haushaltsprozeß erreicht werden. Zur Illustration bieten sich die verschiedenen Veränderungen im Budgetprozeß des U.S. Kongresses seit Anfang der 70er Jahre an³⁶. Im Sinne des in der Einleitung skizzierten institutionellen Ansatzes könnten sich aus den Budgetresultaten, die nach den Veränderungen im Haushaltsprozeß eingetreten sind, jene Ansatzpunkte herausarbeiten lassen, die für die gewünschte Internalisierung besonders hilfreich sind.

Im Jahr 1974 wurde der *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (CBIC-Act) verabschiedet, der den legislativen Budgetprozeß umfassend und grundlegend neu ordnete³⁷.

Als strukturelle Neuerung sind *Budget Committees* etabliert worden, die das neue Machtzentrum wurden³⁸. Sie stellen die von den Fachausschüssen geplanten Gesetzesvorhaben mit Haushaltsrelevanz und den Bewilligungsumfang des *House Appropriations Committee* zusammen, gleichen beide Aggregate miteinander ab und stellen sie dem zu erwartenden Einnahmenvolumen gegenüber. Ihre koordinierende Funktion verpflichtet sie zu einer ausgaben- und einnahmeseitigen Sicht. Ergebnis ihrer Arbeit ist die Vorlage einer ersten Budgetresolution. Wie oben bereits ausgeführt worden ist, fehlt es den *Budget Committees* jedoch an adäquaten Instrumenten zur Durchsetzung ihrer Position.

³⁵ Siehe Breton (1998), S. 108f.

³⁶ Einen kurzen Überblick bieten Penner /Abramson (1988); Thurber (1997b), S. 326f.

³⁷ PL 93-344, siehe U.S. Statutes at large (88), S. 297ff. Zur Geschichte und zu den Begründungen für das Gesetz, vgl. Laws of the 93rd Congress, S. 3462ff. Zum Gesetz generell vgl. Burkhead/Knerr (1978); Schick (1980), S. 51ff.; LeLoup (1980); Ippolito (1981); Wander (1984), S. 7ff.; Schwarzner (1991), S. 128f.

³⁸ Siehe Shepsle (1989), S. 262. Zu dieser Strukturänderung vgl. LeLoup (1980), S. 57ff.; Ippolito (1981), S. 77ff.; Copeland (1984), S. 52ff.

Der CBIC-Act von 1974 führte zwei neue prozedural zentralisierende Instrumente in den Haushaltsprozeß ein. Erstens wurde die Entscheidungssequenz der parlamentarischen Haushaltsberatungen verändert³⁹. Nachdem bisher zunächst in den separierten Ausschüssen getrennt über die Einzelvorlagen verhandelt und das Gesamtbudget erst danach als residuales Aggregat vom Plenum beschlossen wurde, kehrte die Budgetreform von 1974 diese Reihenfolge um. Durch die Vorgabe eines Gesamtumfanges schon zu Beratungsbeginn sollten die Einzelakteure bei der Maximierung ihrer fragmentierten Zielfunktion diszipliniert werden. Durch diese Regelung ist jedoch keine Änderung der Budgetvolumina zu erwarten, da in beiden Abstimmungen der gleiche Personenkreis Entscheidungen fällt und die Parlamentarier nachfolgende Wahlgänge in ihren vorangehenden Entscheidungen antizipieren⁴⁰.

In den Budgetresolutionen wurden erstmals Einnahmevermögen und Ausgaben-summe im Gesamtparlament gegenüber gestellt. Die Beschlüsse über aggregierte Totalgrößen steigerten Koordination und Zentralisierung des Budgetprozesses und trugen zu einer umfassenderen Internalisierung der Kosten einer Budgetexpansion bei⁴¹. Die erste Budgetresolution entfaltete jedoch keinerlei Bindungswirkung für die dezentralen Bewilligungsinstanzen⁴². Selbst aus den in ihrem Verhalten nicht begrenzten Unterausschüssen des *House Appropriations Committee*, die eigentlich als *guardians* fungieren sollten, wurden *claimants*, die den Wettbewerb um knappe Mittel durch Mehrforderungen an die *Budget Committees* bis zur zweiten Budgetresolution zu gewinnen suchten⁴³. Die Vorgabe von Totalgrößen versah jedoch die Vorsitzenden in den Unterausschüssen des Bewilligungsausschusses mit wirksamen prozeduralen Instrumenten und stärkte so deren Verhandlungsmacht nicht unerheblich⁴⁴. Auch der Budgetausschuß erfuhr einen erheblichen Machtzuwachs auf Kosten der anderen Ausschüsse⁴⁵. Mit ihm wurde eine Instanz gestärkt, die grundsätzlich einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sein sollte, die sich jedoch eher als Hüter des Verfahrens verstand. Den koordinierenden *Budget Committees* fehlte es vor allem an adäquaten Instrumenten, um ihre Position im institutionalisierten Stimmentausch durchzusetzen. Die Rezentralisierungsansätze des CBIC-Act 1974 erfolgten damit nur teilweise und blieben von ambivalenter Wirkung.

Um zu einem Abgleich der ausgabenrelevanten Gesetzgebung der *Legislative Committees* mit dem haushaltsmäßigen Bewilligungsvolumen des *House Ap-*

³⁹ Vgl. Alesina/Perotti (1999), S. 19.

⁴⁰ Vgl. oben Kapitel 3, Teil II, Abschnitt 3, Punkt c.

⁴¹ Vgl. Heun (1989b), S. 34; Joyce (1996), S. 319f.

⁴² Siehe Schwarzner (1991), S. 130.

⁴³ Vgl. etwa Schick (1980), S. 424f. und S. 441f.; Heun (1989b), S. 52; Krehbiel (1990), S. 157; generell Thurber (1997a).

⁴⁴ Vgl. Savage (1991), S. 338f., über die Verteilung der Mittelaggregate auf die Ausschüsse und auf die Unterausschüsse nach Sections 302a und 302b des *CBIC-Act* 1974, die beide Obergrenzen fixierten. Dieser Teil wurde durch den *GRH-Act* 1985/1987 noch erheblich verschärft.

⁴⁵ Siehe Wolman/Teitelbaum (1985), S. 317.

appropriations Committee zu gelangen, wurde nach den Haushaltsberatungen im Plenum und in den Ausschüssen als zweite prozedurale Neuerung ein *Reconciliation Process* als neues Instrument geschaffen, das seine deutsche Entsprechung in haushaltsbegleitenden Artikelgesetzen findet⁴⁶. Ihm folgt die zweite, dann verbindliche Budgetresolution, die zum endgültigen Haushaltsgesetz führt. Mit dem *Reconciliation Process* wurde versucht, die Kontrollierbarkeit der Staatsausgaben zurückzugewinnen. Durch eine institutionalisierte Verknüpfung sollten die unabhängige Parallelität von Haushalts- und Gesetzgebungsprozeß aufgehoben und das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen gemildert werden. Als prozedurales Mittel eröffnete der *Reconciliation Process* vor allem die Möglichkeit, Einzelmaßnahmen zum Haushaltsbeschluß in Gesamtpakete zusammenzufassen und zu verabschieden⁴⁷. Diese Eigenschaft des *Reconciliation Process* wird vor allem vom *House Appropriations Committee* für Finanzierungsvorlagen gegenüber der Exekutive genutzt und kommt auch den Parteiführungen als Machtinstrument zugute⁴⁸.

Im Zeitablauf kam es zu Veränderungen in der ursprünglich intendierten Struktur der Entscheidungsfindung⁴⁹. Der *Reconciliation Process* wurde an den Beginn der parlamentarischen Haushaltsverhandlungen verschoben und konnte zudem für verbindlich erklärt werden. Daneben fand das neue Verfahrensinstrument auch auf gesetzlich fixierte Leistungsansprüche an das Budget (*entitlements*) Anwendung und entfaltete damit gerade auch für die Fachausschüsse erhebliche Wirkungen. Insgesamt wurde eine „fiscalization of legislative debate“⁵⁰ erreicht.

Als koordinierendes Instrument ist der *Reconciliation Process* eine der bedeutendsten Neuerungen im US-amerikanischen Budgetprozeß und wird als eine prozedurale Revolution betrachtet⁵¹. Daher läßt sich vom *Reconciliation Process*, seiner prozeduralen Umsetzung durch die *Budget Committees* und seiner Instrumentalisierung durch die Parteiführer ein nachhaltiger Einfluß auf den Budgetprozeß vermuten. Mit dem CBIC-Act 1974 gelang es zwar, solche pro-

⁴⁶ Zum *Reconciliation Process* siehe ausführlich Schick (1981). Zum Instrument der Artikelgesetze vgl. Fricke (1985), S. 401ff.; eine umfassende Darstellung gibt Elles (1996).

⁴⁷ Vgl. Schick (1981), S. 13. Das Instrument wurde immer wieder erfolgreich angewendet. Vgl. etwa Arnold (1990), S. 190, und den dort erwähnten OBRA vom Dezember 1987, der 2100 Seiten hatte und 600 Mrd. \$ bewegte. Ebenso beeindruckende wie erfolgreiche Beispiele aus neuerer Zeit sind der OBRA 1993, P.L. 103-66; oder der OBRA 1995.

⁴⁸ Vgl. umfassend White (1988a) mit Blick auf die *Continuing Resolutions*; Smith/Lawrence (1997), S. 182.

⁴⁹ Vgl. Peters (1981), S. 732; LeLoup (1982), S. 325; Wolman/Teitelbaum (1985), S. 306f.

⁵⁰ Schick (1981), S. 34; vgl. auch Shepsle (1989), S. 259ff.; Schick (1990), S. 118; Wildavsky (1992), S. 214ff.

⁵¹ Vgl. White/Wildavsky (1989), S. 44ff. Das stimmt allerdings nur eingeschränkt. Bereits vorher existierte mit den gesetzlichen Erhöhungen der Maximalverschuldung ein vergleichbares Instrument zur Bildung von Gesetzpaketen. Vgl. Kowalczyk/LeLoup (1993). So wurden 1982 an die Vorlage zur Schuldenobergrenze 1400 sachfremde Änderungsanträge angehängt. Der GRH-Act 1985/1987 und der Budget Enforcement Act 1990 (Teil des OBRA-Act 1990) sind Beispiele für die erfolgreiche Nutzung dieses Instruments.

zessualen Instrumente einzuführen, die dem Budgetprozeß einen stärker zentralisierten Charakter gaben⁵². Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, daß die Tendenzen zur strukturellen Schwächung zentraler Institutionen fortgesetzt wurden⁵³. Das zeigt sich vor allem am gewandelten Selbstverständnis der Unterausschüsse des *House Appropriations Committee*.

Zusammenfassend hat der CBIC-Act 1974 ein steigendes Maß an Zentralisierung im Budgetprozeß durch Beschlüsse über Totalgrößen, durch koordinierende Budgetausschüsse und durch ein neues Verfahren zur Vorlage von Paketlösungen erreichen können. Es handelt sich jedoch nur um gesetzliche Optionen, die Entscheidungsfindung stärker zu zentralisierten und zu einer umfassenderen Internalisierung zu gelangen, die allerdings aktiv aufgegriffen und genutzt werden müssen, um ihre potentiellen Vorteile entfalten zu können.

Der *Gramm-Rudman-Hollings-Act* (GRH-Act) wurde im Jahr 1985 beschlossen und wegen verfassungsrechtlicher Probleme 1987 modifiziert⁵⁴. Mit dem Gesetz wurde auf eine Zentralisierung im Budgetprozeß durch Verhandlungen zwischen allen Beteiligten gezielt⁵⁵. Sie sollte in einer gesetzlich fixierten Selbstbeschränkung der Legislative mittels Drohungen erzwungen werden⁵⁶. Wie die obigen Ausführungen zur Funktionalität des legislativen Ausschußsystems gezeigt haben, müssen sich alle Beteiligten einem gleichmäßigen Druck ausgesetzt sehen. Andernfalls ist der Einsatz von Blockadeinstrumenten zur Verteidigung des Status Quo zu erwarten. Der GRH-Act versuchte deshalb, einen gleichmäßigen Druck auf sämtliche Budgetpositionen zu erreichen, um alle Beteiligten zum Kompromiß zu zwingen⁵⁷. Ausgangspunkt des Verfahrens war die Vorgabe von Eckwerten zur Defizitreduzierung⁵⁸. Die Verhandlungen sollten durch die Trennung von allgemeinen Kürzungsvorgaben und konkreten Positionskürzungen erleichtert werden⁵⁹. Falls die Eckwerte in den Haushaltsberatungen nicht zu erreichen waren, drohten einem gesetzlichen Verfahren folgend automatisch lineare Ausgabekürzungen. Das läßt sich als eine zwangsweise Ersatzvornahme verstehen⁶⁰. Aus theoretischer Sicht scheint gerade ein gesetzlich fixiertes Er-

⁵² Diese optimistische Sicht vertritt etwa *Hecko* (1984), S. 261.

⁵³ Siehe den skeptischen Befund von *Poterba* (1997), S. 60.

⁵⁴ P.L. 99-177, siehe U.S. Statutes at large (99), S. 1037-1101. Zur modifizierten Fassung P.L. 100-119, siehe U.S. Statutes at large (101), S. 754-788.

⁵⁵ Zur parlamentarischen Entstehung dieses Gesetzes vgl. ausführlich *White/Wildavsky* (1989), S. 429ff.

⁵⁶ Zur Selbstbeschränkung des Parlamentes siehe *Schwarzner* (1991), S. 140; *Folkers* (1986), S. 388; *Sheffrin* (1987).

⁵⁷ Siehe *Folkers* (1986), S. 376.

⁵⁸ Zur Arbeitsweise vgl. *Folkers* (1986), S. 376f.; *Ellwood* (1988); *Schwarzner* (1991), S. 131f.; *Poterba* (1994b), S. 262ff.

⁵⁹ Vgl. *Arnold* (1990), S. 188.

⁶⁰ Siehe *Schwarzner* (1991), S. 132.

satzverfahren geeignet, die Verhandlungsbeteiligten zu ernsthaften Lösungen zu bewegen⁶¹.

Die drohende Automatik der Ersatzvornahme blieb jedoch unvollständig. Zwar wurde das *House Appropriations Committee* als gesamte Gruppe gestärkt⁶², den Unterausschüssen des Bewilligungsausschusses wurden jedoch keine verbindlichen Vorgaben zur Umsetzung des auferlegten Kürzungsvolumens gemacht. Die typische Dilemmasituation bei Budgetkürzungen wurde damit in den Haushaltsausschuß verlagert. Insbesondere dem Plenum verblieben umfangreiche, wenn auch erschwerte Verfahrensänderungen noch während der Budgetberatungen. So konnten alle Beteiligten auf Verschonung ihrer Ausgabekategorien hoffen, wurden nicht tätig und hielten sich mit Ausgabekürzungen im eigenen Budgetbereich zurück⁶³. Daneben beeinträchtigten Probleme zur Defizitprognose, Manipulationsoptionen und Verfassungsmängel den Kürzungsautomatismus⁶⁴. Zudem wurden Ausgabepositionen des Haushaltes in erheblichem Umfang von den drohenden Linearkürzungen ausgenommen⁶⁵. Damit erreichte der auf den übrigen Budgetteilen lastenden Kürzungsumfang eine Größenordnung, die kaum zu erreichen und daher nicht glaubwürdig war. Auch dies milderte das Drohpotential der Ersatzvornahme. Schließlich konnte die Parallelität von haushaltsrelevanter Gesetzgebung und den jährlichen Haushaltsberatungen nicht gebrochen und damit eine Kontrollierbarkeit der Ausgabenausweitungen nicht erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund konnten von dieser Neuregelung des Haushaltsprozesses in den USA nur geringe Effekte erwartet werden⁶⁶. Zunächst läßt sich empirisch zeigen, daß die Tendenz zu sinkenden Primärdefiziten der Jahre 1983 bis 1986 nur zu verschwindend geringen Teilen dem GRH-Act zugerechnet werden kann⁶⁷. Spürbare Effekte des Gesetzes auf die Entwicklung der Staatsausgaben lassen sich überhaupt nur nachweisen, soweit die Ausgabenkategorien der Drohung linearer Kürzungen durch die Exekutive (Sequestration) unterworfen waren und die Beteiligten zu Veränderungen zwangen⁶⁸. Zudem sind umfangreiche Versuche belegt, die Vorgaben des GRH-Act mit trickreichen Konstruktionen zu

⁶¹ Vgl. etwa die Arbeit zu diesem generellen Aspekt von *Cooter/Marks/Mnookin* (1982).

⁶² Vgl. *Savage* (1991), S. 339.

⁶³ Siehe *Sheffrin* (1987), S. 53.

⁶⁴ Vgl. *Sheffrin* (1987), S. 51f. Die Entscheidung des U.S. Supreme Courts ist als „*Bowser v. Synar*“ abgedruckt in *Supreme Court Decisions* (106), S. 3181.

⁶⁵ Vgl. *Schwarzner* (1991), S. 138f.; *Folkers* (1986), S. 380; *Sheffrin* (1987), S. 50. Ein ähnlicher Befund kann schon für den *CBIC-Act* 1974 festgehalten werden. Die Neueinführung gesetzlicher Ansprüche an das Budget durch die Fachausschüsse wurde zwar vom Einverständnis des *Appropriations Committee* abhängig gemacht, jedoch die bis 1974 bereits bestehenden *entitlements* davon ausgenommen (sogenannte *grandfather clause*). Vgl. dazu *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 362; *dies.* (1985), S. 123.

⁶⁶ Vgl. *LeLoup/Graham/Barwick* (1987); *Thelwell* (1990).

⁶⁷ Siehe *Gramlich* (1990), S. 80, der zusammenfassend von „pretty small potatoes“ spricht.

⁶⁸ Vgl. *Hahn/Kamlet/Mowery* (1992); *Hahn/Kamlet/Mowery/Su* (1992).

umgehen⁶⁹. Für eine dauerhafte Umsetzung von Budgetkürzungen scheint die Vorgabe jährlicher Defizitziele, die mittels beschränkter Automatismen erreicht werden sollen, damit nur wenig erfolgversprechend.

Insgesamt unterstreicht die Einführung des GRH-Act, welche Bedeutung glaubwürdigen Drohungen zukommt, um mittels Verhandlungen zu einer Internalisierung der Nutzungskosten des Allmendegutes zu gelangen. Große Gruppen sind für eine Verhandlungslösung nur bedingt geeignet.

Die gesetzlichen Regelungen des *Budget Enforcement Act* (BEA 1990) trafen einschneidende Verfahrensmaßnahmen im Haushaltsprozeß für das Bundesbudget der Jahre 1990 bis 1995. Ihre Anwendung wurde später auf den Zeitraum bis 1998 ausgedehnt und teilweise erheblich verschärft⁷⁰. Im Gegensatz zum GRH-Act verzichteten die Neuregelungen auf die Vorgabe konkreter Defizitziele für die zukünftige Budgetentwicklung im Aggregat. Vielmehr wurden für detaillierte Ausgabenkategorien Volumenvorgaben getrennt festgelegt. Feste Obergrenzen beschränkten die Ausgabenentwicklung bei diskretionären Mittelkategorien nach oben (*caps*). Das zwang alle Beteiligten zu einer direkten Mittelkonfrontation und ließ den Charakter eines Nullsummenspiels deutlich werden⁷¹. Neue Programmanschläge waren durch ausgleichende Kürzungen bei anderen Programmen zu finanzieren. Für Budgetansprüche in gesetzlicher Form (*entitlements*) statuierte das Gesetz ein *pay as you go*-Prinzip. Diese prozedurale Regel fordert, daß Erhöhungen der Ausgaben in diesem Bereich keine Einnahmesteigerungen notwendig machen dürfen⁷². Auf diese Weise wurde ein direkter Mittelwettbewerb geschaffen und die Projektkonfrontation deutlich intensiviert. Daneben ließ sich auf diese Weise die Kontrollierbarkeit der Staatsausgaben steigern. Damit wurde drittens den auf Ausgabenexpansion zielenden Fachausschüssen die Möglichkeit genommen, budgetwirksam neue Ausgaben festzulegen, ohne gleichzeitig deren Finanzierung durch Erhöhung der Einnahmen oder Kürzung von Ausgaben sicherstellen zu müssen. Indem der BEA 1990 die Rechtfertigungslast somit auf die Fachausschüsse verlagerte, zwang er sie zur Internalisierung der gesamten Kosten einer von ihnen angestrebten Ausgabenexpansion. Die dezentralen Einheiten wurden zu einer umfassenden Zielfunktion für das Gesamtbudget und dessen Finanzierungsrestriktion verpflichtet. Damit konnte das *common pool*-Problem von Budgetentscheidungen gemildert werden. Schließlich stellte der BEA 1990 die Einhaltung der Obergrenzen für die diskretionären Ausgabekategorien sicher, indem er deren Durchsetzung an die Exekutive delegierte. Der Präsident wurde ermächtigt, Mittel zu streichen (Sequestra-

⁶⁹ Vgl. deutlich *Reischauer* (1990).

⁷⁰ P.L. 101-508. Zum Gesetz vgl. *Davis/Keith* (1990); *Doyle/McCaffrey* (1991); *LeLoup/Taylor* (1994), S. 6f.; *Oak* (1995), S. 35f.; *Poterba* (1997), S. 67f.; *DIW* (1999), S. 229.

⁷¹ Siehe *LeLoup/Taylor* (1994), S. 8; *Thurber* (1997), S. 328f. *Wildavsky* (1993) spricht von „offset procedure“.

⁷² Vgl. *Joyce* (1996), S. 320f. Die Vorschrift kommt der von *Wicksell* (1969) geforderten Regel für Budgetentscheidungen erheblich nahe.

tion) oder zu begrenzen, sobald Obergrenzen überschritten wurden⁷³. Die empirischen Ergebnisse zeigen gerade in Bezug auf die prozeduralen Regelungen des *pay as you go*-Prinzips deutlich positive Effekte. Mit dieser Vorschrift konnte ein Zwang zu einer insgesamt defizitneutralen Politik geschaffen werden⁷⁴. Eine direkte Projektkonfrontation zwang zu verschärftem Mittelwettbewerb und milderte die Expansion der Budgetausgaben.

Insgesamt gelang mit dem BEA 1990 eine stärkere Internalisierung der Nutzungskosten des Allmendegutes. Insbesondere die Ausgabenobergrenzen induzierten eine unmittelbare Mittelrivalität. Eine direkte Projektkonfrontation scheint demnach besonders erfolversprechend, um zu einer langfristig tragfähigen Budgetentwicklung beizutragen⁷⁵. Die Zentralisierung im Haushaltsprozeß und der Einfluß der Exekutive stiegen⁷⁶. Unterstützend wirkte die glaubwürdige Drohung, bei Nichteinigung der parlamentarischen Beteiligten automatisch Kürzungen durch die Exekutive vornehmen zu lassen.

Inwieweit Haushaltsprozesse zur Internalisierung der Nutzungskosten des Allmendegutes beizutragen vermögen, läßt sich damit wie folgt zusammenfassen. Eine steigende Internalisierung der Nutzungskosten für das Allmendegut kann im Budgetprozeß durch Zwang zu Aggregatbeschlüssen und der Möglichkeit zu Paketvorlagen, mittels glaubwürdiger Ersatzvornahmen durch die Exekutive sowie durch direkte Projektkonfrontation und fixierte Mittelobergrenzen induziert werden.

e) Gesamtergebnis zur strukturellen Zentralisierung

Als Gesamtergebnis läßt sich erstens festhalten, daß eine Milderung der generellen Allmendeproblematik durch eine Stärkung jener Institutionen erreicht wird, die einer umfassenden Zielfunktionen im Hinblick auf die *common pool*-Ressource verpflichtet sind. Mit verschobenen Strukturgewichten wird der Nutzungszugang zum Allmendegut erschwert. Als Institutionen kommen die politischen Parteien, deren Führungen, der Haushaltsausschuß und die Exekutive in Betracht. Insbesondere eine Stärkung der Position des Finanzministers in Bürokratie und Legislative ist geeignet, den generellen Ausgabedruck zu mindern. Ergänzend können Rechnungswesen und Ressortzahl variiert werden. Auch Regeln des Haushaltsprozesses können dazu beitragen, die Nutzungskosten des gemeinsamen Einnahmenvolumens in steigendem Maß zu internalisieren.

⁷³ Siehe Oak (1995), S. 36f. Präsidiale Anordnungen zu Mittelsequestration hat es im November 1990 und im April 1991 gegeben. Insoweit wurde das Mittel der Sequestration vom *GRH-Act* 1985 übernommen und in seinem Einsatz verschärft.

⁷⁴ Vgl. Poterba (1997), S. 68.

⁷⁵ Vgl. Wildavsky (1993).

⁷⁶ Vgl. Thurber (1997), S. 331.

Zweitens kann grundsätzlich zwischen hierarchischen und kollegialen Gesamtarrangements unterschieden werden⁷⁷. Hierarchische Regelungen bedienen sich einer *top down*-Budgetierung in der Verwaltung. Sie gestatten legislative Verhandlungen der exekutiven Haushaltsvorlage nur unter restriktiven Regeln (*closed rule*). Im Ergebnis bedienen sie eine nur minimale Mehrheitskoalition und vermeiden reziprokes, universalistisches Ausgabegebaren. Ihnen stehen kollegiale Gesamtregelungen entgegen, die gegenseitige *checks and balances* in pluralistischen Strukturen betonen. Verhandelt wird regelmäßig unter *open rule*. Damit finden auch Minoritäten in Verhandlungen Berücksichtigung ihrer Positionen. Es bilden sich universalistische Mehrheiten.

3. Die Lösung des kurzfristigen Problems: prozessuale Zentralisierung a) Die Grundüberlegung

Mit einer kurzfristig prozessualen Zentralisierung in den Haushaltsprozessen wird das Ziel verfolgt, budgetäre Anpassungen an fiskalische Streßsituationen in kurzer Frist zu ermöglichen. Dazu sind die statischen und dynamischen Dilemmata bei Ausgabekürzungen in Bürokratie und Legislative zu überwinden und die Vetopositionen verschiedener Gruppen wenigstens vorübergehend auszusetzen. Instrument hierfür ist ein „Mehr an zentraler Zielsetzung und Steuerung“⁷⁸. Eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen setzt mithin voraus, daß sich die Machtverteilung innerhalb des Strukturgefüges wenigstens temporär zugunsten einer gestärkten Zentrale verschiebt⁷⁹. In diesem Sinne stellt auch die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* fest, daß entscheidend für den Erfolg eines Programms zur Haushaltskonsolidierung ist, ob es gelingt, „die durch die Dezernenten repräsentierten Fach- und Sonderinteressen zurücktreten zu lassen“⁸⁰. Die Zentralisierung der Entscheidungsfindung eignet sich, die Dilemmata in Bürokratie und Legislative kurzfristig zu überwinden. Wie oben erläutert, treten die Dilemmata in statischer und dynamischer Form auf⁸¹.

Das statische Dilemma, das die Etablierung einer Kürzungscoalition betrifft, zerfällt in zwei Teilprobleme. Beim strategischen Teilproblem geht es darum, die Zurückhaltung von allen Beteiligten beim Einbringen von Kürzungsvorschlägen zu überwinden. Eine Abschottung vor potentiellen Sanktionen erleichtert das individuelle Vorwagen mit Kürzungsvorschlägen. In der Exekutive wird dem strategischen Teilproblem genügt, wenn das Finanzressort seinen Informationsnachteil aktiv überwindet und der Finanzminister durch Exekutivkonsens vor parlamentarischen Sanktionen abgeschottet ist. In der Legislative kann dem strategischen Teilproblem durch Delegation an externe Institutionen entgegen-

⁷⁷ Vgl. Alesina/Perotti (1996), S. 402.

⁷⁸ *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 5.

⁷⁹ Vgl. Fricke (1985), S. 413; Mäding (1996), S. 92.

⁸⁰ *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 11.

⁸¹ Vgl. Kapitel 4, Teil II.

getreten werden. Als Lösungsansätze sind technokratisch besetzte Sondergremien ohne Wiederwahlrestriktion oder Kürzungsvorschläge durch die Exekutive möglich. Das technische Teilproblem betrifft die Senkung der Verhandlungskosten, die einer kooperativen Lösung zugunsten von Ausgabekürzungen entgegenstehen. In der Exekutive wird Kooperation durch glaubwürdige Drohungen des Finanzressorts erzwungen. Eine ‚Einigung‘ wird durch hierarchische Überordnung des Finanzressorts über die Fachressorts erzielt. Zur Senkung der Verhandlungskosten in der Legislative ist der Stimmentausch auf die Parteiführungen zu konzentrieren. Ihnen ist eine Abwicklung des Stimmentausches ohne Probleme der Teamproduktion möglich. Die Einigung unter den gleichberechtigten Parlamentariern kommt durch Verhandlungen zustande.

Das dynamische Dilemma betrifft die Instabilität der Kürzungscoalition. Den primären Lösungsansatz in der Exekutive stellt die Zentralisierung der budgetären Entscheidungskompetenzen zugunsten des Finanzministers dar. Durch Hierarchisierung kann das dynamische Problem gelöst werden. In der Legislative ist das dynamische Dilemma dagegen nur begrenzt lösbar. Als Lösung empfiehlt sich eine Delegation der Kürzungsaufgabe an die Exekutive.

b) Legislativ-externer Anstoß durch den Finanzminister

Warum Anstöße zu Ausgabekürzungen stets von einer Institution kommen, die einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf den Etat verpflichtet ist, wird vor dem Hintergrund der positiven Theorie erklärbar. Nur eine solche Institution ist unmittelbar von fiskalischen Streßsituationen betroffen, weil für sie das kollektiv genutzte Einnahmenvolumen kein *common property* ist. Aufgrund ihrer Finanzierungsverantwortung für den Gesamthaushalt berühren Einnahmeausfälle eine solche Institution direkt. Für sie läßt sich daher ein potentielles Interesse an der Schonung des gemeinsamen Einnahmenvolumens vermuten. Die Verpflichtung auf eine umfassende Zielfunktion stellt jedoch nur eine notwendige Bedingung für den Anstoß zu Budgetreduktionen dar. Hinreichende Bedingung, damit sich das potentielle Interesse auch in Anstößen zu Ausgabekürzungen konkretisiert, ist, daß die Einnahmeseite des Budgets zur relevanten Handlungsrestriktion für die umfassende Zielfunktion wird. Jene Institutionen, die einer nur partiellen Zielfunktionen verpflichtet sind, können dagegen hoffen, von notwendigen Anpassungslasten verschont zu werden. Die Reduktion ihrer Ansprüche an das gemeinsame Einnahmenvolumen trägt den Charakter öffentlicher Güter und resultiert daher in einer kollektiven Dilemmasituation. Auch normative Aspekte sprechen dafür, Budgetreduktionen von einer Institution mit umfassender Zielfunktion anzustoßen. Nur von ihr werden alle Kosten und Nutzen öffentlicher Ausgaben internalisiert. Allein eine solche Institution vermag, einen allokativ wünschenswerten Budgetumfang hervorzubringen.

Die Exekutivspitze und der Finanzminister sind einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf den Etat verpflichtet. Die Exekutivspitze wird entweder direkt von einem umfassenden Wahlkreis gewählt, wie etwa der Präsident der USA,

oder ist für die Gesamtregierung verantwortlich, wie der deutsche Kanzler. Diese Institutionen berücksichtigen die Kosten von Budgetausdehnungen in einem größeren Umfang als dies für Repräsentanten gilt, die unmittelbar an individuelle Wahlkreise gebunden sind, oder für Fachressorts, die speziellen Interessengruppen verpflichtet sind. Der Finanzminister sieht sich in seiner Verantwortung für das Gesamtbudget, insbesondere aufgrund seiner Finanzierungsaufgabe, mit der vollständigen Budgetrestriktion konfrontiert. Er muß sämtliche Kosten expandierender Budgetausgaben in sein Kalkül einbeziehen. Die parlamentarische Arena wird dagegen von einer Vielzahl dezentraler und halbautonomer Instanzen mit partiellen Zielfunktionen dominiert. Dies gilt in besonderer Weise für die Organisationsform eines Ausschußsystems. Von der legislativen Versammlung sind budgetäre Kürzungsanstöße daher kaum zu erwarten. Anstöße für Budgetrückführungen müssen vielmehr außerhalb der Legislative initiiert und im Haushaltsprozeß durchgesetzt werden. Da auch innerhalb der bürokratischen Strukturen mit Dilemmata bei Ausgabekürzungen zu rechnen ist, muß der Anstoß zu Budgetreduktionen vom Präsidenten oder dem Finanzminister kommen. Das ist die erste Erfolgsbedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung.

c) *Exekutivkonsens zur Lösung des statischen Dilemmas in der Bürokratie*

Um die statische Dilemmaproblematik innerhalb der Bürokratie überwinden zu können, muß der Finanzminister initiativ werden und als *agenda setter* auftreten können. Das institutionelle Gefüge des traditionellen Haushaltsprozesses determiniert die Position des Finanzministers als *agenda setter*⁸². Entscheidend für den Durchsetzungserfolg des Finanzministers ist dessen Verhandlungsstärke gegenüber den Fachressorts, deren Qualität sich neben funktionierenden Vetorechten insbesondere in der Möglichkeit ausdrückt, den Fachbereichen verbindliche und endgültige Mittelvorgaben machen zu können⁸³.

Der Exekutivkonsens ist die zentrale Bedingung, um die Funktionalität der Vetorechte (passive Abwehrrechte) und der Befehlsoptionen (aktive Initiativrechte) des Finanzministers zu sichern. Der Exekutivkonsens verändert den Relationscharakter zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen. Nur in einer subordinativen Beziehung sind dem Finanzminister glaubwürdige Drohungen möglich. Dann vermag er, die Auszahlungen der dezentralen Einheiten bei alternativem Verhalten direkt zu manipulieren und so kooperatives Verhalten zu erzwingen. Ein subordinativer Relationscharakter mit Befehlsoption entspricht in seinen Wirkungen einer *closed rule* im parlamentarischen Verhandlungsprozeß. Zudem ist es mit Exekutivkonsens möglich, den Finanzminister vor Sabotageverhalten der Fachressorts wirksam abzuschotten. Daher gilt, daß bei vorliegen-

⁸² Vgl. generell *Harden/von Hagen* (1997), S. 275.

⁸³ Siehe *von Hagen* (1992), S. 34.

dem Exekutivkonsens das statische Dilemma innerhalb der Bürokratie zu lösen ist.

d) *Das Einbringen der Kürzungsvorlage: glaubwürdige Drohoption*

Der Verhandlungsposition des Finanzministers gegenüber der Legislative kommt besondere Bedeutung für die erfolgreiche Durchsetzung einer ausgabe-seitigen Haushaltskonsolidierung zu, sobald er als Stellvertreter der Exekutive den Haushaltsentwurf im Parlament einbringt⁸⁴. Auch gegenüber der Legislative muß der Finanzminister als *agenda setter* auftreten können.

Zunächst konkretisiert sich die Stärke der finanzministeriellen Position in dem Maße, in dem er von der Wiederwahlrestriktion isoliert ist. Dem Exekutivkonsens kommt in der legislativen Beschlußphase eine besondere Bedeutung zu. Im Verhältnis zur Legislative kann der Exekutivkonsens den Finanzminister vor den Kosten politisch kostenträchtiger Entscheidungen abschotten. Bestehen hohe (Kosten-)Hürden zur Absetzung der Exekutivspitze, vermag die Exekutivspitze, ihre Positionsstärke mit der des Finanzministers zu verknüpfen. Auf diese Weise kann sie den Finanzminister vor legislativen Abwehrversuchen bei Ausgabekürzungen wirksam schützen.

Das exekutive Vorlagerecht zum Haushaltsentwurf kann als exklusives Agenda-recht verstanden werden, bei dem der Finanzminister in Stellvertretung der gesamten Exekutive als erster am Verhandlungszug ist. Er kann so jene exekutiven Informationsvorsprünge strategisch zu nutzen, die ihm seitens traditioneller Überlegungen zur Dominanz der Exekutive über die Legislative zugeschrieben werden⁸⁵.

Von erfolgsentscheidender Bedeutung für die Stellung des Finanzministers als *agenda setter* gegenüber der Gruppe der abstimmungsberechtigten Legislativmitglieder und für die Eignung seiner Agendarechte zur Umsetzung von Etatrückführungen ist aber vor allem der Umfang, mit dem parlamentarische Änderungen an seiner Budgetvorlage vorgenommen werden können. Verhandlungen unter einer *open rule* bergen für den *agenda setter* die Gefahr, den nachfolgenden Prozeß nicht kontrollieren zu können, weil jederzeit bedrohliche Änderungsvorlagen aus dem Plenum möglich sind. Diese Verhandlungsregel wird daher im Zweifel nur zur Blockade von Änderungen des Status Quo eingesetzt. Um die Prozeßgefahren zu vermeiden, ist der *agenda setter* gezwungen, den Plenarmehrheiten durch positive Angebote entgegen zu kommen. Die Verhandlungen werden daher tendenziell durch universalistische Resultate gekennzeichnet sein. Um die notwendige Paketlösung durchzusetzen, muß die exekutive Budgetvorlage daher unter einer restriktiven Verhandlungsprozedur beraten werden (*closed rule*), die nur Zustimmung oder Ablehnung der Gesamtvorlage

⁸⁴ Vgl. von Hagen (1992), S. 34f.

⁸⁵ Vgl. etwa Schmölders (1970), S. 113, der von einer „Überlegenheit ihres sachkundigen Fachwissens“ spricht; oder Roppel (1982), S. 193f.

zuläßt (*up-or-down-vote*). Bei Verhandlungen unter dem Privileg einer *closed rule* ist auch der auf die Einbringung einer Änderungsvorlage zum Status Quo folgende Prozeß für den *agenda setter* beherrschbar und gestaltbar. Der Finanzminister muß bei Nichtannahme seiner Haushaltsvorlage glaubwürdig mit schlechteren Alternativentwicklungen drohen und über die Option verfügen können, die Legislative mit einem Alles-oder-Nichts-Etatentwurf (*take-it-or-leave-it*) zu konfrontieren⁸⁶. Nur dann kann er Gegenkoalitionen aus den Reihen der Abstimmungsberechtigten zu seinen Gunsten spalten. Die Möglichkeit, mit weiteren Verschlechterungen drohen zu können (*reversion level*), ermöglicht dem *agenda setter* eine zusätzliche Positionsverbesserung. Die Verhandlungsergebnisse entsprechen dann tendenziell einer minimalen Mehrheitskoalition, und gerade minimale Mehrheiten sind nötig, um Transaktionskosten zu sparen.

e) Der Inhalt der Kürzungsvorlage: Paketlösungen und Mehrjährigkeit

Verhandlungsinhalt für die parlamentarische Beschlußfassung sind Gesamtlösungen in Paketform mit mehrjährigem Horizont.

Gesamtlösungen ermöglichen erstens umfassende Verhandlungen. Das betrifft eine Vielzahl sachlicher Dimensionen, mit denen alle Betroffenen zu Lastträgern werden. Weit verteilte Lasten und deren einheitliche Behandlung schwächen mögliche Widerstände gegen die Paketvorlage. Zudem gelingt es, die Anpassungslasten auf alle Beteiligten fair zu verteilen und damit einem strategischen Antrieb der Fachressorts und Legislativmitglieder im Mittelwettbewerb zu genügen. Mit umfassenden Paketlösungen besteht die Möglichkeit, einen größeren Teil der Kosten von Ausgabenausweitungen zu internalisieren⁸⁷. Damit wird auch das generelle *common pool*-Problem gemildert.

Paketlösungen als Verfahrensoption kommt zudem eine erhebliche Bedeutung bei der legislativen Bewältigung von Blockadesituationen im allgemeinen und fiskalischen Streßsituationen im besonderen zu⁸⁸. Eine serielle Behandlungen von Einzelvorhaben ermöglicht den Opponenten von Ausgabekürzungen eine wirksame Organisation von Widerständen⁸⁹. Paketvorlagen mit der Option, sie nur als Ganzes annehmen oder ablehnen zu können (*up-or-down-vote*), vermeiden eine Vielzahl von Abstimmungen⁹⁰. Der entscheidende Vorteil von Paketlösungen liegt in ihrem Beitrag zu stabilen Kürzungscoalitionen⁹¹. Die dynamische Stabilität die einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung verpflichteten Stimmenkoalition wird nicht permanent durch eine Vielzahl von Wahlgängen bedroht. Die Paketlösungen müssen jedoch vor Änderungsanträgen in den Ple-

⁸⁶ So Inman (1990), S. 82.

⁸⁷ Siehe Buchanan/Flowers (1980), S. 171.

⁸⁸ Vgl. grundsätzlich und umfassend Krutz (2000).

⁸⁹ Siehe Schick (1985), S. 104.

⁹⁰ Vgl. Rubin (1985), S. 34.

⁹¹ So Behn (1985), S. 164.

narverhandlungen geschützt werden. Eine Vielzahl potentieller Änderungsanträge würde ein Aufbrechen in Einzelgegenstände und viele Abstimmungen nach sich ziehen. Erneut wird deutlich, daß erfolgreiche Ausgabekürzungen restriktive Verhandlungsregeln (*closed rule*) für die Paketvorlage voraussetzen.

Paketvorlagen können schließlich in einem einmaligen Wahlakt beschlossen werden und erlauben damit eine Vielzahl impliziter und simultaner Tauschkontrakte. Sie erleichtern den legislativen Stimmentausch, weil sie durch einmalige und simultane Abstimmungen das Problem *ex post* opportunistischen Verhaltens unter den Beteiligten, etwa die Gefahr von Wortbrüchen (*moral hazard*), erheblich mildern⁹². Zudem gestatten Paketvorlagen, öffentlich über abstrakte, gewünschte Aggregate abzustimmen, die konkreten Ausgabekürzungen aber davon getrennt zu behandeln. Diese Eigenschaft kommt sowohl den parlamentarischen Vertretern zugute, die potentielle Stimmenverluste minimieren können, als auch den Spitzen der Bürokratie, die kostenintensive Verhandlungen mit den dezentralen Einheiten über Detailfragen vermeiden können. Allerdings muß eine Zusammenstellung der aggregierten Lösungsvorschläge *vor* den parlamentarischen Verhandlungen stattfinden. Eine vorhergehende Ausarbeitung durch die Exekutive ist erforderlich, um die Vorzüge von Gesamtlösungen kostengünstig nutzen zu können. Innerhalb der Legislative ist der Stimmentausch auf die Parteiführungen zu konzentrieren, um Kosten zu sparen. Das eigentliche Verhandeln ist damit technisch aus der Legislative ausgelagert. Erfolgreiche Paketvorlagen bedienen sich in mehrfacher Hinsicht einer Zentralisierung des Stimmentausches. In sachlicher Hinsicht wird über ein Gesamtpaket abgestimmt, in zeitlicher Hinsicht finden simultane Abstimmungen statt. In institutioneller Hinsicht werden die Verhandlungsschwerpunkte auf Parteiführungen und Exekutive verlagert. Innerhalb der Bürokratie wird die Entscheidungsfindung zugunsten kleiner Gruppen und/oder des Finanzministers zentralisiert. Die umfassende Gesamtvereinbarung über ein Maßnahmenbündel ist prozessual in aggregierter Paketform zu präsentieren. Hierfür muß ein parlamentarisches Instrument vorhanden sein.

Eine erfolgreiche ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung bedarf zweitens eines mehrjährigen Horizontes⁹³. Eine Verschiebung und Verteilung von Lasten auf der Zeitachse erweitert zunächst die Menge verhandelbarer Alternativen. Eine Dehnung der zeitlichen Dimension gestatten genügend Spielraum für zukünftige Anpassungen der Beteiligten. Außerdem schaffen mehrjährige Projektionen umfangreiche Möglichkeiten für eine interessengeleitete Interpretation der verteilten Kürzungsbelastungen, was politische Widerstände nicht unerheblich mildern dürfte. Daneben genügen mehrjährige Vorschläge zu Ausgabekürzungen der technischen Dimension, indem mit ihnen Kürzungskosten zu überwinden sind. So erfordert der Abbau von Verwaltungskapazitäten einen erheblichen Zeithori-

⁹² Vgl. Schick (1985), S. 107

⁹³ Vgl. schon *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1982a), S. 13; Behn (1985), S. 172; Fricke (1985), S. 417.

zont, weil damit strategisch versenkte Leerkosten, wie etwa bei Investitionen, abgebaut werden können. Nur mittels mehrjähriger Kürzungsprogramme lassen sich tatsächliche und permanente Budgetkürzungen sicherstellen. Eine verbindliche Budgetvorgabe in Form mehrjähriger Entwicklungsprojektionen kann schließlich zur Kontrollierbarkeit des jährlichen Haushaltsprozesses beitragen. Mehrjährige und verbindliche Zielvorgaben zur Ausgabenentwicklung fördern mithin die fiskalische Solidität⁹⁴.

Inhalt der Budgetvorlage müssen drittens Aggregatvorgaben über Mittel- und Kürzungsvolumen sein, die verbindlich sind. Um zu einer direkten Mittel- und Projektkonfrontation zu gelangen, sind unverrückbare Mittelobergrenzen durch die zentralen Institutionen zu setzen. Dann müssen die dezentralen Einheiten die konfligierenden Ausgabenprogramme unter Mittelrivalität direkt gegeneinander abwägen. Die traditionelle Reihenfolge, in der Budgetentscheidungen getroffen werden, ist mithin umzukehren. Das Budgetverfahren hat nun *top down*-Charakter. Die Entscheidungsergebnisse summierter Partialmengen (*bottom up*) und verteilter Aggregatvorgaben (*top down*) unterscheiden sich, sobald die Kreise der Abstimmungsberechtigten während der Entscheidungssequenz nicht identisch sind. Mit verbindlichen Aggregatvorgaben kann die Ressortdominanz während der exekutiven Budgetphasen kurzfristig gemildert werden. Gelingt es der Exekutivspitze, gegenüber den legislativen Vertretern partieller Zielfunktionen budgetäre Mittelvolumina verbindlich vorzugeben, lassen sich Ausgabekürzungen durchsetzen. Die das Mittelvolumen vorgebende Institution muß als *agenda setter* auftreten können⁹⁵. Wird der Haushaltsentwurf des Finanzministers im Parlament unter einer restriktiven Regel (*closed rule*) verhandelt, verfügt der Finanzminister über eine dominante Stellung als *agenda setter*. Zweitens müssen der volumenvorgebenden Institution die notwendigen Instrumente, Vorgabe- und Kontrollmechanismen zur Verfügung stehen, um der umfassenden Zielfunktion auch Geltung verschaffen zu können. Beide Bedingungen sind für den Finanzminister erfüllt.

f) *Das legislative Delegationsziel: Sondergremien und Parteiführungen*

Das erste Teilproblem des statischen Dilemmas besteht in der strategischen Zurückhaltung aller Beteiligten. Vorschläge zu Ausgabekürzungen werden zurückgehalten. Um dieser Problematik zu begegnen, bietet sich die Etablierung temporärer und privilegierter Sondergremien an. Sie sind erstens auf eine umfassende Zielfunktion zu verpflichten. Zweitens sind dessen Mitglieder vor den Konsequenzen ihrer Vorschläge abzuschotten, um sich mit Vorschlägen zu Ausgabekürzung vorwagen zu können. Das gelingt einmal durch die Besetzung mit externen, nicht dem Wiederwahlziel unterworfenen Technokraten. Daneben

⁹⁴ Vgl. die These bei von Hagen (1992), S. 37.

⁹⁵ Siehe Inman (1990), S. 82, der diese Aussage für den Präsidenten trifft.

kann an die Besetzung mit erfahrenen und langgedienten Parteiführern gedacht werden. Sie genießen nicht selten eine relativ abgesicherte Position im Hinblick auf ihr politisches Wiederwahlziel gegenüber den Stimmbürgern⁹⁶. Die Voraussetzung einer weitgehenden Isolation zur Absicherung bei Kürzungsvorschlägen kann als erfüllt gelten. Zur wirksamen Abschottung gegenüber der Legislative kann ergänzend an einen zwischengeschalteten Ausschuß mit Vorschlagsmonopol (*gatekeeping monopoly*) gedacht werden. Die Vorschläge zu Ausgabekürzungen können schließlich auch von der Exekutive kommen. Hier ist wiederum zuerst an den Finanzminister zu denken, der sich allerdings mit seinen Kürzungsvorlagen nur bei bestehendem Exekutivkonsens durchzusetzen vermag. Als dritte notwendige Erfolgsbedingung müssen die Sondergremien über eine Drohooption verfügen können, was durch die Zuweisung von exklusiven Agenda-rechten und Verhandlungsprivilegien erreicht werden kann.

Das zweite, eher technische Teilproblem des statischen Dilemmas betrifft die hohen Verhandlungskosten einer Budgetvorlage zur ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung. Die Budgetvorlage beinhaltet Paketlösungen mit mehrjährigem Horizont. Eine solche Vorlage erfordert einen umfassenden Stimmentausch und ist daher mit hohen Verhandlungskosten belastet. Die Lösung zur Senkung der Verhandlungskosten besteht darin, den Stimmentausch auf die Parteiführungen zu konzentrieren. Es ist zu überprüfen, inwieweit die Parteiführungen jene Bedingungen erfüllen, die für eine kurzfristig erfolgreiche Durchsetzung von Ausgabekürzungen vorauszusetzen sind.

Parteiführer sind erstens einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet. Den zentripetalen Kräften in einem Ausschußsystem stehen sie als zentripetale Kräfte entgegen⁹⁷. In ihrer Rolle als ‚Clearingstelle‘ für alle Kontraktpartner sind die Parteiführer zu einem umfassenden Maximierungskalkül und zu einer verstärkten Berücksichtigung von Externalitäten gezwungen. Zweitens genügen Parteiführer sämtlichen Funktionskriterien eines legislativen Stimmenmarktes. Ein umfassender Stimmentausch bei Paketvorlagen kann bei ihnen nicht nur kostengünstig, sondern auch wirksam zentralisiert werden. Bei der Bewältigung von *fiscal stress* ist daher vor allem aus Kostengründen ein Wechsel des Schwerpunktes von Anbahnung und Abwicklung des Stimmentausches auf die Parteiführungen zu erwarten. Die individuellen Ausschüsse und deren Mitglieder verharren dagegen im Gefangenendilemma. Die Parteiführungen verfügen in einem Ausschußsystem zudem über wirksame Instrumente zur Disziplinierung der Parteimitglieder. Mit offenen Abstimmungen in den Ausschüssen wird die individuelle Stimmabgabe für die Parteiführungen kontrollierbar. Ausschüsse können daher als Prüfinstrument für loyales Stimmverhalten benutzt werden⁹⁸. Mittels einer Drohooption, zukünftige Beteiligungen am Stimmentausch zu verhindern, kann defektierliches Verhalten vermieden werden. Da Instrumente zur Beloh-

⁹⁶ Vgl. *Cox/McCubbins* (1993), S. 133f.

⁹⁷ Siehe *Price* (1981), S. 166.

⁹⁸ Vgl. *Crain* (1990).

nung und Sanktionierung von individuellem Verhalten bei den Parteiführungen vorhanden sind, dürften statisches und dynamisches Dilemma durch sie zu überwinden sein.

Die Konzentration des legislativen Stimmentausches auf die Parteiführungen während *fiscal stress* wird generell durch Parteistrukturen unterstützt. In ihnen lassen sich Vereinbarungen zum Stimmentausch zeitlich bereits vor der legislativen Beschlußfassung und außerhalb der parlamentarischen Arena verhandeln. Einer Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen besonders förderlich sind kohärente Parteistrukturen. Sie gestatten die Bildung einer nur minimalen Mehrheitskoalition. Damit können die Verhandlungskosten zur Mehrheitsformation gesenkt und Teile der Kürzungslasten auf die unterlegene Minderheit abgewälzt werden.

Wenn für eine erfolgreiche ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ein mehrjähriger Horizont nötig ist, dann muß zur Überwindung des dynamischen Dilemmas die Kürzungskoalition zeitlich stabilisiert werden, um Ausgabekürzungen exekutieren zu können. Eine Lösung dieser Problematik gelingt durch eine Verlagerung der Kürzungsumsetzung aus der Legislative und eine Delegation an den Finanzminister.

In der Legislative ist jede Kürzungskoalition durch vielfältige Abstimmungen ständig bedroht. Jeder erneute Wahlakt gibt den Kürzungsgegnern die Möglichkeit, erfolgreiche Gegenkoalitionen zu vereinbaren und mit ihnen das Kürzungsvorhaben zu torpedieren. Der legislativen Versammlung mangelt es an einem Instrumentarium, um Kürzungskoalitionen zeitlich zu stabilisieren. Bei Geltung der Mehrheitsregel und einer Vielzahl wirksamer Vetogruppen sind daher nur einmalige Wahlakte in Form von Paketvorlagen erfolgversprechend. Da bei Budgetkürzungen permanente Anreize zur Defektion bestehen (dynamisches Dilemma) und in der Legislative keine adäquaten Instrumente zu deren Sanktionierung vorhanden sind, muß die anschließende Umsetzung des Kürzungsbeschlusses sofort aus der Legislative herausgelagert werden.

Dagegen verfügt die Exekutive, und hier insbesondere wieder der Finanzminister, über wirksame Instrumente zur zeitlichen Stabilisierung der Kürzungskoalition. Gerade der Finanzminister ist in der Regel mit Privilegien ausgestattet, die eine Umsetzung von Budgetkürzungen erlauben. Damit scheint es sinnvoll, Kürzungsvorlagen im Parlament als Paket in einem einmaligen Wahlakt zu beschließen und deren Umsetzung anschließend in die Verwaltung zu verlagern. Die empirischen Erfahrungen deuten darauf hin, daß genau diese Verfahrensweise von den Gebietskörperschaften gewählt worden ist, soweit *fiscal stress* durch Ausgabekürzungen bewältigt werden sollte.

Um Ausgabekürzungen erfolgreich umzusetzen, ist daher der Finanzminister als Delegationsziel zu wählen. Eine Delegation zugunsten des Finanzministers überwindet das dynamische Dilemma bei Ausgabekürzungen. Während der Vollzugsphase zum Haushaltsgesetz besteht die Möglichkeit zu defektierlichem Verhalten einzelner Ressortminister, was die Kürzungskoalition destabilisieren

könnte. Auch hier verfügt gerade der Finanzminister über wirksame Instrumente, um das dynamische Dilemma innerhalb der Verwaltung zu überwinden.

g) Unterstützung durch das Rechnungswesen

Ein geordnetes, aufgabenkritisches Verfahren für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung verursacht hohe Informationskosten. Sowohl für die zentrale Steuerung als auch für die dezentrale Umsetzung sind präzise Daten über Kürzungsoptionen, -vorgehen und -auswirkungen nötig⁹⁹. Dafür muß das Finanzressort seinen relativen Informationsnachteil überwinden. Die Haushaltstechnik der Budgetierung erfüllt wesentliche Voraussetzungen, um eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung in diesem Sinn erfolgreich durch- und umzusetzen¹⁰⁰. Mit der zentralen Vorgabe von Kürzungsaufgaben entspricht sie einem *top down* Vorgehen. Vom Finanzressort kann über aggregierte Größen verhandelt werden. Der Legislative wird die Möglichkeit gegeben, Paketlösungen zu akzeptieren und damit alle oben angeführten Verhandlungsvorteile von Paketvorlagen zu realisieren. Das Instrumentarium der Budgetierung vermag zudem, zentrale Vorgaben mit einer dezentralen Umsetzung zu kombinieren. Damit lassen sich Gegengeschäfte zwischen dem Finanzressort und den Fachressorts umsetzen. Mit der Zuweisung von Mittelblöcken vermeidet das Finanzressort Detailverhandlungen und kann Konflikte bei der Umsetzung von beschlossenen Ausgabekürzungen auf die dezentralen Einheiten verlagern. Für die Fachressorts gilt, daß ein Zuwachs an Autonomie bei der Mittelverausgabung und eine relativ sichere Mittelausstattung durch ein absolut geringeres Mittelvolumen erkaufte werden. Mit der Budgetierung verfügt das Finanzressort schließlich über ein umfassendes Kontrollverfahren, um etwaige Abweichungen von Mittelvereinbarungen frühzeitig aufdecken und wirksam sanktionieren zu können.

h) Sonderfall: strategische Nutzung des Zeitdruckes

Einen besonderen Fall stellt das Verhalten der US-Regierung unter Präsident *Reagan* 1981/82 dar. Der Präsident wird von der gesamten Wahlbevölkerung gewählt. Er vertritt die Interessen einer sämtliche Einzelwahlkreise übergreifenden Wählerschaft. Ihm ist daher die Vertretung und Maximierung einer hypothetischen Gesamtfunktion im Budgetprozeß möglich. Mit dem Initiativmonopol seiner Regierung kann der Präsident als *agenda setter* gegenüber der Legislative auftreten und seiner umfassenden Zielfunktion Geltung verschaffen. In den Haushaltsberatungen 1981 gelang es, die Vielzahl dezentraler Subeinheiten im US-Kongreß zu koordinieren und deren wirksame Blockadeinstrumente zu überwinden.

Die neu gewählte Administration ‚übrumpelte‘ die legislative Ausschußstruktur und drängte sie unter erheblichem Zeitdruck und unter fortgesetzten Drohun-

⁹⁹ Vgl. *Tarschys* (1984); zum Vorgehen in Kanada vgl. *SVR* (1997/98), S. 39f.

¹⁰⁰ Vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1993a); *dies.* (1993b); *dies.* (1994b).

gen mit weiterreichenden Budgetkürzungen erfolgreich zur Ausgabenreduzierung¹⁰¹. Wegen seiner Schnelligkeit wurde dieses Vorgehen denn auch als „Blitzkrieg“¹⁰² bezeichnet. Dessen kreative Substanz bestand in der einfallsreichen Instrumentalisierung des *Reconciliation Process* durch die präsidentiale Verwaltung¹⁰³. Den eigentlich nur passiven Abgleich von ausgabenrelevanter Gesetzgebung und jährlichem Bewilligungsvolumen funktionierte die Administration für deutliche Ausgabekürzungen aktiv um. Zur Senkung der Verhandlungskosten griff sie verstärkt auf die Parteiführungen zurück¹⁰⁴. Dieser Vorgang wird als ein Beispiel für Ausgabekürzungen innerhalb eines legislativlastigen Haushaltsprozesses noch genauer zu behandeln sein¹⁰⁵.

Die Vorgänge um die erste Budgetvorlage von Präsident *Reagan* sind ein illustratives Beispiel, wie Zeitdruck strategisch genutzt werden kann. Der *agenda setter* erlangt eine besondere Stellung, wenn es ihm gelingt, die Abstimmungsberechtigten unter Zeitdruck verhandeln zu lassen. Unter diesen Umständen dürfte eine fortgesetzte Drohung mit einem alternativen *reversion level* die Formation von Widerständen gegen die Kürzungsvorlage kaum zulassen. Vielmehr dominieren die Informationsvorsprünge des *agenda setters*.

i) *Sieben goldene Erfolgsbedingungen: Ein skizzierter Idealprozeß*

Faßt man die Erfolgsbedingungen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zusammen, so lassen sich sieben ‚goldene‘ Regeln festhalten.

1. Der Informationsnachteil auf Seiten des Finanzressorts ist durch Informationssysteme und Budgettechniken zu mildern.
2. Zwischen dem Finanzminister und der Exekutivspitze muß ein demonstrativer Konsens herrschen.
3. Die Paketvorlage des Finanzministers wird in der Legislative unter restriktiven Regeln verhandelt.
4. Zur Etablierung der legislativen Kürzungscoalition ist es erforderlich, die Aufgabe, den parlamentarischen Stimmentausch über die Paketvorlage kostengünstig zu organisieren, an die parlamentarischen Parteiführungen zu delegieren.
5. Die Stabilisierung der Kürzungscoalition erfordert eine schnelle Delegation der Kürzungsumsetzung an den Finanzminister.
6. Das Finanzressort gibt die von den dezentralen Einheiten die zu erbringenden Kürzungsbeiträge zentral vor.

¹⁰¹ Siehe deutlich *Heun* (1989b), S. 39.

¹⁰² *Schick* (1986), S. 15; *Heun* (1989b), S. 39, FN 133.

¹⁰³ Vgl. etwa *Shepsle* (1989), S. 261, FN 39. *Shepsle/Weingast* (1984a), S. 354, sprechen von „creative blitz“; *Arnold* (1990), S. 178, von einer „principal innovation“.

¹⁰⁴ Siehe *Heun* (1989b), S. 39, FN 132.

¹⁰⁵ Vgl. unten Kapitel 7, Teil III.

7. Neue Budgettechniken unterstützen sowohl die dezentrale Umsetzung durch die Fachressorts wie auch die laufende Überwachung durch das Finanzressort.

Idealerweise gestaltet sich ein Vorhaben zur Budgetreduktion dann folgendermaßen. Die Exekutivspitze fühlt sich Ausgabekürzungen besonders verpflichtet. Im Finanzressort liegen konkrete Kürzungsvorstellungen vor. Alternative Kürzungsszenarien sind bereits entwickelt. Die Ressortspitzen werden mit loyalen Gefolgsleuten der Regierungsspitze neu besetzt. Die Vorlage der Ausgabekürzungen wird in die kollegiale Exekutivrunde eingebracht. Finanzminister und Exekutivspitze zeigen demonstrativen Konsens. Über die Kürzungsmasse wird ein Kollegialbeschluß gefaßt und im Haushaltsrundsreiben verkündet. Die Kürzungsaufgaben erfolgen verbindlich als globale Kürzungsvorgabe. Mit Beginn der Mittelanmeldungen droht der Finanzminister mit höheren Kürzungsaufgaben, wenn die Fachressorts nicht eigene Kürzungsvorschläge erbringen.

Die Ermittlung von Kürzungsvorschlägen und deren Umsetzung werden dezentral gestaltet. Für dieses Anliegen instrumentalisiert das Finanzressort neue Formen des öffentlichen Rechnungswesens, wie etwa neue Steuerungsmodelle. Auf höchster Hierarchieebene (Kabinett) sind allenfalls die Globalvorgaben für die Ressorthaushalte verhandelbar. Detailverhandlungen über Einzelvorhaben finden nicht statt. Die Fachressorts werden angehalten, innerhalb der ihnen auferlegten globalen Mittelvorgaben zu wirtschaften. Das Finanzressort prüft die Plausibilität der erbrachten Kürzungsleistungen anhand einer verschärften und korrekteren Kostenrechnung. Auftretende Sabotageakte werden umgehend publik gemacht und öffentlich sanktioniert. In kleinen Verhandlungsrunden mit den parlamentarischen Spitzen finden erste Vorklärungen zur parlamentarischen Beschlußphase statt.

Eine mehrjährige Paketvorlage wird in die Legislative eingebracht und unter *closed rule* verhandelt. Die Exekutive nutzt ihre Informationsvorsprünge, um Kürzungsprojektionen zu entwerfen, mit denen sie die Glaubwürdigkeit ihrer Drohoption unterstreicht und Zeitdruck aufbaut. Die Paketvorlage ist im Aggregatvolumen verbindlich und wird nicht aufgeschnürt. Detailverhandlungen werden auch in der Legislative nicht geführt. Den Fachausschüssen werden dezidierte Anweisungen zur Änderung bestehender Ausgabegesetze auferlegt. Es kommt zu einem Globalbeschluß, die Kürzungsumsetzung an den Finanzminister zu delegieren. Das Finanzressort überwacht die lückenlose Umsetzung der Ausgabekürzungen. Defektion seitens der Fachressorts wird durch eine restriktive Mittelzuweisung öffentlich sanktioniert.

Vor dem Hintergrund der theoretischen Erfolgsbedingungen soll die Entwicklung des Budgetprozesses in den USA erneut aufgegriffen werden. Es ist während der letzten 25 Jahre insgesamt zu folgenden Veränderungen gekommen¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Siehe ausführlich *LeLoup* (1988).

Abbildung 7.1: Veränderungen im U.S.-Haushaltsprozeß.

Prozeß-merkmal	bisheriger Budgetprozeß	modifizierter Budgetprozeß
Gegenstand	Detail-verhandlungen	Paketlösungen
Instrument	Inkrementalismus	Kürzungs-management
Entscheidungs-findung	kollegial, pluralistisch	hierarchisch, monokratisch

Quelle: in Anlehnung an *LeLoup* (1988).

Die Merkmale des modifizierten Haushaltsprozesses entsprechen weitgehend den prozessualen Anforderungen an eine erfolgreiche ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung in der Legislative. Neben ihrer Eignung, durch eine steigende Kosteninternalisierung das generelle Allmendeproblem bei Budgetentscheidungen grundsätzlich zu mildern, dürften derart strukturierte Budgetprozesse also auch die Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung in der Legislative befördern.

Diese generellen Aussagen sind an institutionelle Umstände anzupassen. Aus unterschiedlichen institutionellen Gesamtgefügen leiten sich differierende Prozeduren und Ergebnisse der Haushaltspolitik ab¹⁰⁷. Empirisch zeigt sich, daß gerade Präsidialsysteme mit differenzierten Ausschußsystemen der Legislative einher gehen¹⁰⁸. In Präsidialsystemen, wie etwa dem der USA, ist der Präsident eine zentrale, eigenständige Institution mit Vetorechten und kann mit seinem Einfluß kostengünstig und schnell auf die politische Agenda zugreifen¹⁰⁹. Die Lobbyarbeit der Interessenverbände dürfte sich daher vor allem auf den Präsidenten konzentrieren. Dagegen würde die Legislative die Gelder der nach Einfluß suchenden Interessengruppen verlieren. Um trotzdem Gelder zugunsten der Parlamentarier anzuziehen, etabliert die Legislative eigene Vetogruppen. Die internen Legislativstrukturen werden den Bedürfnissen der Interessenverbände nach Agendazugang entgegenkommen. Maßgebliche Institutionen in einem legislativen Ausschußsystem sind die Fraktionsführer und Ausschußvorsitzenden. Der Einfluß der politischen Parteien ist relativ gering. Ein solches System ist dezentral und plural. Die präsidiale Exekutive hat häufig nur das Instrument, Vorlagen insgesamt mit einem Veto zu belegen. Der Budgetprozeß in Präsidialsystemen ist daher als legislativ dominiert einzuschätzen.

¹⁰⁷ Vgl. generell im Überblick *Sturm* (1989).

¹⁰⁸ Vgl. *Lees/Shaw* (1979).

¹⁰⁹ Vgl. nachfolgend *Diermeier/Myerson* (1999).

Anders stellen sich die Strukturen in parlamentarischen Systemen dar. Die politischen Parteien haben einen hohen Einfluß auf die Parlamentarier und deren Arbeit. Die Exekutive ist zumeist direkt von der Legislative gewählt und ihr verpflichtet. In solchen Strukturen besteht für die Legislative kein Anlaß, zusätzlich eigene Vetoplayer zu etablieren. Diese würden die Arbeit der eigenen Exekutive zugunsten der Interessengruppen nur verteuern. Gleichzeitig kann die Legislative sicher sein, daß die ihr direkt verpflichtete Exekutive die bürokratischen Einheiten im Sinne der Parlamentarier instruiert. Die Informationsvorteile der Verwaltung können zugunsten der Legislative genutzt werden. Eigene Expertise ist in der Legislative nur beschränkt nötig. Die maßgeblichen Institutionen in parlamentarischen Demokratien sind die Parteiführer und Minister. Die haushaltsrelevanten Verhandlungen finden im Kabinett zwischen den Ministern statt. In parlamentarischen Demokratien ist der Budgetprozeß daher exekutiv dominiert.

Nachfolgend soll die Praxisrelevanz der formulierten Erfolgskriterien für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung geprüft werden. Dabei ist sowohl der kurzfristige Aspekt zu untersuchen, wie durch prozessuales Vorgehen die statischen und dynamischen Dilemmata überwunden werden können, als auch der langfristigen Fragestellung nachzugehen, inwieweit durch strukturelle Veränderungen das Budgetentscheidungen inhärente *common pool*-Problem grundlegend gemindert werden kann. Daneben gilt es, die je nach Demokratiesystem unterschiedlichen Schwerpunkte des Haushaltsprozesses zu beachten. Als Beispiel für einen exekutiv dominierten Budgetprozeß wird die Entwicklung in der deutschen Kommune Stuttgart in den 90er Jahren aufgegriffen. Ein legislativ dominierter Budgetprozeß wird mit einer Analyse der Budgetoperationen unter Präsident *Reagan* in der USA zu Beginn der achtziger Jahre untersucht.

II. Zwei empirische Illustrationen der theoretischen Erfolgskriterien

1. Exekutiv dominierter Budgetprozeß: Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Stuttgart 1992-1998

a) Ursachen der fiskalischen Streßsituation

Die fiskalische Entwicklung, die der kommunale Haushalt der Landeshauptstadt Stuttgart in den 90er Jahren genommen hat, entspricht in vielen Aspekten den diskutierten theoretischen Überlegungen und praktischen Erfahrungen bei anderen öffentlichen Haushalten.

An das im Kapitel 1 diskutierte Vorgehen zur Einschätzung einer fiskalischen Streßsituation wird nachfolgend angeknüpft¹¹⁰. Bei der Qualifizierung von fiskalischen Streßsituationen muß zwischen den langfristigen Ursachen und dem kurzfristigen Auslöser unterschieden werden. Ursächlich für *fiscal stress* ist eine anhaltende Expansionsdynamik der Budgetausgaben. Sie rührt aus dem *common*

¹¹⁰ Vgl. oben Kapitel 1, Teil III, Abschnitt 4.

pool-Problem bei Budgetentscheidungen. Um den ursächlichen Einfluß des langfristig wirksamen Allmendeaspektes abzuschätzen, werden in einem ersten Schritt die Steigerungsraten von Etatpositionen auf beiden Budgetseiten verglichen. In einem zweiten Schritt muß eingeschätzt werden, inwieweit das Potential an privaten Ressourcen in der Gebietskörperschaft durch den Steuerzugriff beansprucht wird. Den Auslöser für fiskalische Streßsituationen stellt ein schneller und starker Verfall der Haushaltseinnahmen dar. Um diese These zu überprüfen, ist in einem dritten Schritt die Entwicklung wichtiger Einnahmepositionen nachzuvollziehen. Als Indiz für den Schweregrad der *fiscal stress*-Situation wird der Saldo der laufenden Rechnung im Zeitablauf in einem vierten Schritt herangezogen. In einem fünften Schritt läßt sich schließlich prüfen, ob Zusammenhänge zwischen Phasen der Einnahmenentwicklung und Reaktionsabschnitten des Anpassungsverhaltens auszumachen sind.

Vergleicht man anhand der Abbildung 7.2 die Steigerungsraten für die größten Budgetpositionen innerhalb der Dekade zwischen 1982 und 1992, so zeigen sich deutlich stärkere Zuwächse bei den Ausgabe- als bei den Einnahmepositionen. Während die steuerlichen Gesamteinnahmen im betrachteten Zeitraum um etwas mehr als ein Drittel gewachsen sind, liegen die Steigerungen bei den größten Ausgabenblöcken ungefähr doppelt so hoch. Vor allem die Gewerbesteuer als genuin kommunale Einnahmequelle weist einen nur unterdurchschnittlichen Zuwachs im Vergleich zu anderen Einnahmen auf. Dagegen zeigt jede Ausgabekategorie eine über dem Einnahmезuwachs liegende Steigerungsrate. Die Ausgaben für laufende Zuweisungen und für Sozialhilfe nahmen mit Abstand am deutlichsten zu¹¹¹. Die Ausgaben für laufende Zwecke sind politisch sichtbare Projekte und stehen weitgehend in der Diskretion örtlicher Entscheidungsträger. Von diesen Ausgabeprojekten dürften die Mitglieder der lokalen Legislative besonders profitiert haben. Die Ausgaben für Sozialhilfe sind dagegen praktisch vollständig durch Bundesgesetze verbindlich bestimmt und stellen insoweit eine extern auferlegte Ausgabenlast für die Kommune dar. Das größte absolute Volumen haben die Sach- und Verwaltungsausgaben. Auch ihre Wachstumsrate liegt deutlich über jener der steuerlichen Gesamteinnahmen. Diese Expansion dürfte der kommunalen Bürokratie zugute gekommen sein. Aus den langfristigen Entwicklungstendenzen läßt sich festhalten, daß der Kommune von höheren Föderalebenen deutliche Expansionsanstöße auferlegt wurden. Expansionsimpulse sind daneben sowohl von den politischen Vertretern wie auch von der örtlichen Bürokratie ausgegangen. Beide Gruppen dürften von der generellen Ausgabenexpansion profitiert haben.

¹¹¹ Der Problematik stark steigender Zuweisungen scheint sich auch die Verwaltung bewußt gewesen zu sein. Vgl. nur GRDs 536/1993, S. 13 und die dortige Anlage 6. Der Einschätzung *Waiblers* (1994), S. 113, wonach gerade stark expandierende Ausgaben für Sozialleistungen und das städtische Personal das städtische Budget belasteten, kann zumindest für den hier betrachteten Zeitraum nicht vollständig zugestimmt werden.

Abbildung 7.2: Die langfristigen Entwicklungstendenzen im Stadthaushalt.

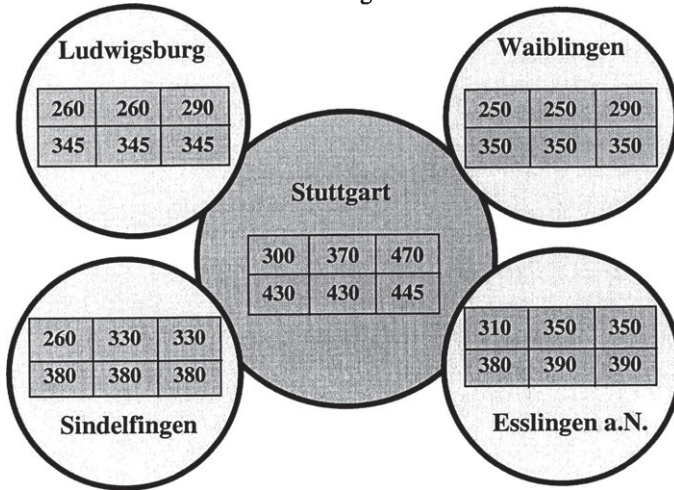
Etatposition	1982	1992	Veränderung
Einnahmen			
Gewerbesteuer (netto)	461	578	25,4
Grundsteuer	83	125	50,6
Anteil an der Einkommensteuer	316	497	57,3
Steuereinnahmen gesamt	888	1205	35,7
Ausgaben			
Personal (HG 4)	536	805	50,2
Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6)	563	886	57,4
laufende Zuweisungen (70)	91	178	95,6
Sozialhilfe (73-78)	117	306	161,5
Ausgabepositionen	1307	2175	66,4

Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

In einem zweiten Schritt muß abgeschätzt werden, wie intensiv die privaten Ressourcen in der Kommune bereits dem steuerlichen Zugriff ausgesetzt sind. Bei einem vergleichsweise mäßigen Zugriff auf die Privatressourcen durch das Gemeinwesen könnten diskretionäre Einnahmesteigerungen ein geeignetes und erfolgversprechendes Mittel zur Anpassung bei *fiscal stress* sein. Die relative Belastungsintensität der privaten Ressourcen in Stuttgart soll für den privaten Grundbesitz durch die Grundsteuer B und für die örtliche Wirtschaft mit der Gewerbesteuer abgeschätzt werden. Beide Steuern beinhalten diskretionäre Spielräume für die kommunalen Entscheidungsträger. Bei beiden Steuern ist die Kommune dem Wettbewerb mit umliegenden Kommunen um Einwohner und Wirtschaftskraft ausgesetzt. In der nachfolgenden Abbildung 7.3 sind jeweils für die Jahre 1990, 1993 und 1996 in der oberen Zeile die Hebesätze für die Grund-

Grundsteuer B und in der zweiten Zeile die Hebesätze für die Gewerbesteuer in Stuttgart und in den umliegenden Kommunen Ludwigsburg, Waiblingen, Esslingen a.N. und Sindelfingen angeführt. Es wird deutlich, daß Stuttgart in allen betrachteten Jahren mit Abstand am intensivsten auf die lokalen Privatressourcen zugegriffen hat.

Abbildung 7.3: Die relative Belastungsintensität privater Ressourcen in Stuttgart.

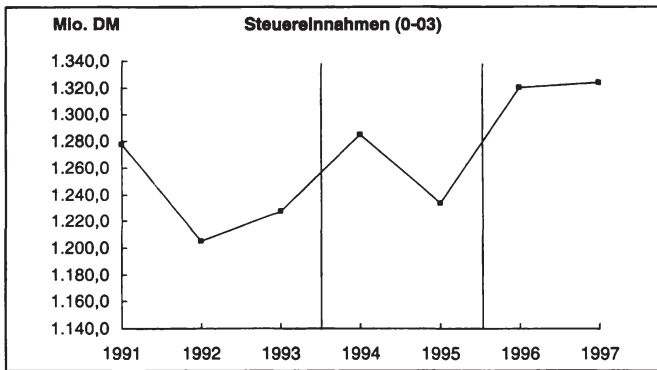


Quelle: eigene Darstellung anhand statistischer Daten.

b) Einnahmeausfälle als Auslöser der fiskalischen Streßsituation

Im dritten Schritt ist die Entwicklung wichtiger Einnahmepositionen nachzuvollziehen. Die finanzielle Lage des Stadthaushaltes entwickelte sich zu Beginn der 90er Jahre bedrohlich. Durch einen plötzlichen Verfall der Budgeteinnahmen konnte die anhaltende Ausgabendynamik nicht mehr finanziert werden. Wie der Abbildung 7.4 zu entnehmen ist, wiesen die steuerlichen Ist-Gesamteinnahmen in den Jahren 1992 und 1995 im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr deutliche Rückgänge auf.

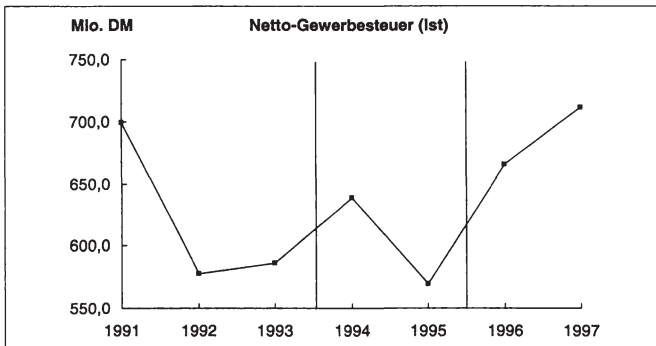
Abbildung 7.4: Die Entwicklung der Ist-Steuerereinnahmen.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Eine stark rezessive Entwicklung in Deutschland ab 1992 traf gerade jene Kommunen, die stark von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer abhängen. Diese Steuer ist generell deutlichen Schwankungen im Konjunkturzyklus unterworfen. Ihre Veränderungen wirken sich auf die von ihr abhängigen Kommunen besonders heftig aus. In der Stadt Stuttgart betrug der Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen in der Dekade vor Beginn der fiskalischen Streßsituation regelmäßig zwischen 50 und 60 v.H. Wie Abbildung 7.5 zeigt, stammen die Schwankungen der steuerlichen Gesamteinnahmen zum überwiegenden Teil aus den Schwankungen der Einnahmen aus Gewerbesteuer. Der Rückgang der steuerlichen Gesamteinnahmen betrug 1992 im Vergleich zum Vorjahr nur rund 75 Mio. DM. Allerdings brach allein die Gewerbesteuer um rund 125 Mio. DM ein. Bei ihr werden schubweise Ausfälle in den Jahren 1992 und 1995 deutlich.

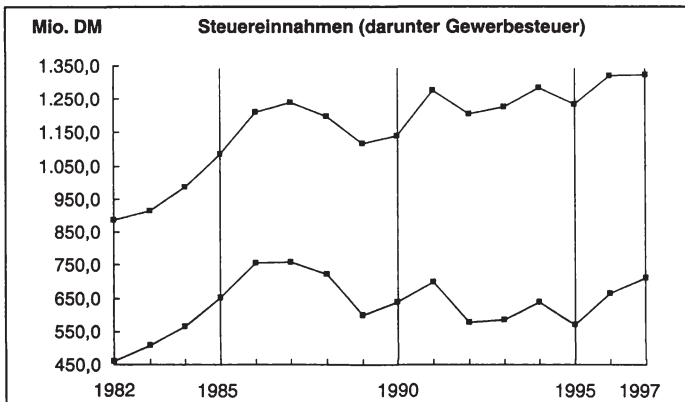
Abbildung 7.5: Die Entwicklung der Gewerbesteuer.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Für Stuttgart stellen starke Schwankungen der Gesamteinnahmen durchaus keine neue Situation dar¹¹². Auch in der Langfristperspektive der Abbildung 7.6 zeigt sich, daß die Veränderungen der Budgeteinnahmen aus Gewerbesteuer die Veränderungen der steuerlichen Gesamteinnahmen bestimmten. Schon ab 1987 wurden erhebliche Rückgänge der steuerlichen Gesamteinnahmen durch ebenso deutliche Rückgänge des Aufkommens aus Gewerbesteuer ausgelöst.

Abbildung 7.6: Die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen.

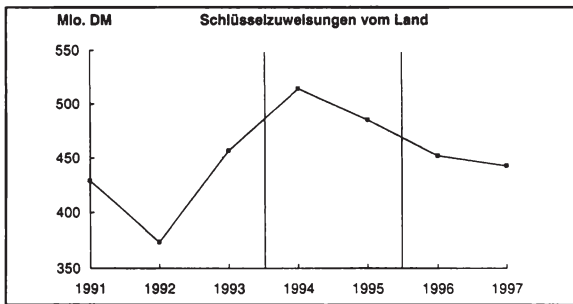


Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

¹¹² Vgl. Waiblen (1994), S. 115f.

Eine negative Entwicklung ging auch von den Einnahmen aus dem Steuerverbund mit dem Land aus. Der Abbildung 7.7 ist zu entnehmen, daß es mit der rezessiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft Anfang der 90er Jahre auch zu einem Rückgang der Mittel aus dem Finanzausgleich mit dem Land kam. Schon 1991 wurde der städtischen Haushalt durch einen starken Rückgang dieser Einnahmekategorie unter erheblichen Ausgleichsdruck gesetzt. Die gesunkenen Einnahmen aus den Steuerverbänden reichten sich an die Kommune weiter. Erneut sind zwei Phasen der Einnahmenentwicklung zu unterscheiden. Nach einem starken Rückgang im Jahr 1992 und Besserungstendenzen zwischen 1993 und 1994 folgte ab 1995 ein anhaltender Rückgang der Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Abbildung 7.7: Die Einnahmenentwicklung aus dem Steuerverbund.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

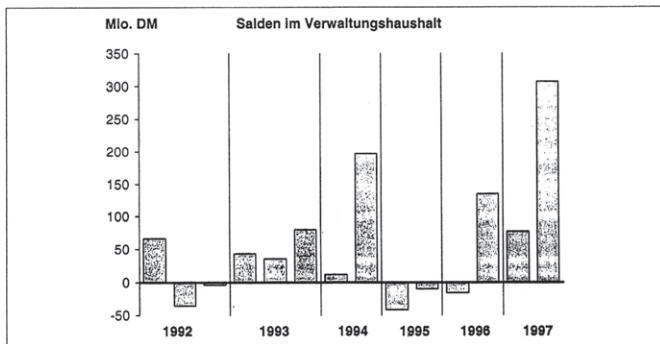
Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß Stuttgarts Haushaltsentwicklung mit der entwickelten Definition und dem Standardfall übereinstimmt. Die skizzierte Entwicklung entspricht dem typisierten Auslöser von fiskalischen Streßsituationen. Ein schneller, fortgesetzter und starker Einnahmeverfall versetzte die Kommune unter erhebliche Ausgleichszwänge. Das Ausmaß an *fiscal stress* stieg an. Die beiden größten Einnahmeposten im städtischen Haushalt, nämlich die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen vom Land, zeigten stark negative Entwicklungen¹¹³. Sowohl für die steuerlichen Gesamteinnahmen wie auch für jede einzelne Einnahmekategorie werden zwei Zeitabschnitte deutlich. Jeweils in den Jahren 1992 und 1995 traten erhebliche Rückgänge der städtischen Einnahmen auf.

¹¹³ Vgl. Waiblen (1994), S. 112.

c) Die Salden des Verwaltungshaushaltes als Indiz für *fiscal stress*

Im vierten Schritt zur Qualifizierung einer fiskalischen Streßsituation wird aus den laufenden Salden des städtischen Verwaltungshaushaltes auf unterschiedliche Ausmaße an *fiscal stress* geschlossen. Auf kommunaler Ebene besitzt diese Überlegung besondere Gültigkeit, da hier einmal zwischen der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalt) und der Kapitalrechnung (Vermögenshaushalt) unterschieden wird¹¹⁴. Zudem existieren Budgetvorschriften, die für den Verwaltungshaushalt laufende Defizite weitgehend untersagen¹¹⁵. Verwendet man die Salden des Verwaltungshaushaltes als Indiz für *fiscal stress* ergibt sich folgende Abbildung 7.8.

Abbildung 7.8: Die Saldenentwicklung im Verwaltungshaushalt als Indiz für *fiscal stress*.



Quelle: eigene Darstellung aus Budgetdaten der Stadt.

Dargestellt ist die Entwicklung der Salden im Verwaltungshaushalt der Stadt für den Zeitraum von 1992 bis 1997. Abgebildet sind jeweils der geplante Sollsaldo bei Einbringung der exekutiven Budgetvorlage, der sich abzeichnende Saldo während des Haushaltsvollzuges und der Ist-Saldo bei Rechnungsabschluß. Fallen Vollzugs- und Rechnungssaldo betragsmäßig zusammen, sind nur zwei Salden ausgewiesen. Es zeigt sich, daß der Haushalt der Landeshauptstadt im Zeitablauf dem Ausgleichszwang mit wechselhaften Intensitäten unterlag.

Für das Jahr 1992 wurde noch ein positiver Saldo des Verwaltungshaushaltes geplant. Trotz restriktiver Vorgaben des Finanzressorts an die Ämter überstiegen deren Mittelforderungen das verfügbare Einnahmenvolumen. Der negative Saldo während der verwaltungswirtschaftlichen Vorbereitungsphase war auf starke Zuwächse

¹¹⁴ Vgl. Holtkamp (2000a), S. 97f.

¹¹⁵ Vgl. § 87 GO (BW).

der Sach- und Verwaltungsausgaben zurückzuführen. Auch die Beratungen des Gemeinderates endeten per Saldo mit weiteren Ausgabesteigerungen. Am Ende der Beschlußphase konnte für den Verwaltungshaushalt ein Plansaldo von 66 Mio. DM ausgewiesen werden. Gesetzlich vorgeschrieben war jedoch eine Mindestzuführungsrate vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt von 115 Mio. DM¹¹⁶. Schon an der Verletzung dieser Vorschrift der Gemeindehaushaltsverordnung zeigt sich, daß der Stadthaushalt verschärften Ausgleichszwängen unterworfen war. Im Vollzug entstand eine Unterdeckung des Verwaltungshaushaltes von 36 Mio. DM. Das Finanzressort sah sich genötigt, einen Nachtragshaushalt vorzulegen. Der Saldenumschwung von rund 100 Mio. DM wurde durch anhaltende Mehrausgaben von zusammen 87 Mio. DM verursacht, die vor allem aus der Sozialhilfe rührten (ca. 38 Mio. DM). Die Mindereinnahmen belasteten den Stadthaushalt zwar nur mit einem negativen Saldo von 19 Mio. DM. Dahinter standen allerdings erheblich Verschiebungen, nämlich massive Ausfälle bei der Gewerbesteuer und mäßig steigende Einnahmen aus der Einkommensteuer. Die Kommune konnte zunächst auf Haushaltsreserven aus dem vorangegangenen Budgetjahr 1991 zurückgreifen. Außerdem wurden Ausgabekürzungen als globale Minderausgabe in das Budget eingestellt. Die einsetzenden Reaktionen auf die verschärften Ausgleichszwänge ergaben im Rechnungsabschluß ein minimales Defizit. Damit wurde gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen. Auch für das Fiskaljahr 1993 wurde ein positiver Saldo im Verwaltungshaushalt eingeplant. Anhaltende Einnahmeausfälle steigerten die Schwierigkeit, den Stadthaushalt gesetzlich konform auszugleichen. Sie sind ein Hinweis auf anhaltenden *fiscal stress*. Das jährliche Haushaltsrundsreiben des Finanzressorts an die dezentralen Einheiten wurde verschärft, indem es konkrete Obergrenzen für die Mittelforderungen setzte. Trotzdem überstiegen die Ämteranmeldungen das gemeinsame Einnahmenvolumen. Dieser Umstand kann als Indiz für ein anhaltendes *common pool*-Problem im Haushaltsprozeß gewertet werden. Die Ausgabenexpansion betraf erneut primär die Sach- und Verwaltungsausgaben. Die legislative Beschlußphase endete mit einem geplanten Saldo im Verwaltungshaushalt von 43 Mio. DM. Die gesetzliche vorgeschriebene Mindestzuführungsrate, die 110 Mio. DM hätte betragen müssen, konnte erneut nicht erreicht werden. Während des Haushaltsvollzuges entstand wieder eine Unterdeckung von rund 35 Mio. DM in der laufenden Rechnung, was einen Nachtragshaushalt notwendig machte¹¹⁷. Primäre Ursache für diese Entwicklung waren neben Mehrausgaben fortgesetzte Einnahmeausfälle von zusammen 56 Mio. DM, und zwar vor allem bei Gewerbe- und Einkommensteuer. Auf den negativen Vollzugssaldo wurde mit weiteren Haushaltssperren reagiert. Zudem wurden einige Erhöhungen der kommunalen Steuern beschlossen. Die einsetzenden Reaktionen ergaben ein deutlich positives Rechnungsergebnis. Der Entwurf für den Haushalt 1994 veranschlagte einen leicht positiven Saldo im Verwaltungshaushalt. Während der verwaltungsinternen Vorbereitungsphase

¹¹⁶ Vgl. § 22 GemHVvo (BW).

¹¹⁷ Vgl. GRDs 466/1993.

verzichtete das Finanzressort auf allgemeine Obergrenzen für die Mittelanmeldungen der Ämter. Ihnen wurden nun detaillierte Begrenzungen ihrer Ausgabekategorien verbindlich vorgegeben. Der Saldo für jedes einzelne Amt, um den dessen Ausgaben die eigenen Einnahmen überstiegen (Zuschußbedarf), wurde mit dem Wert aus dem Jahr 1993 fixiert. Insbesondere wurde vorgegeben, Personalkostensteigerungen im dezentralen Amtshaushalt auffangen zu müssen. Die dezentralen Einheiten sahen sich folglich erstmals mit einer direkten Mittelrivalität konfrontiert. Trotzdem überstiegen die Ämterforderungen das verfügbare Einnahmenvolumen deutlich. Am Ende der Mittelverhandlungen zwischen dem Finanzressort und den Fachämtern konnte dem Gemeinderat jedoch ein positiver Saldo der laufenden Rechnung als Entwurf vorgelegt werden. Die erheblichen Änderungen sind ein Indiz, daß sich die Beziehung zwischen Finanz- und Fachressorts geändert hat. Der Gang der Budgetverhandlungen deutet darauf hin, daß sich der Schwerpunkt der Beziehung zwischen Finanzressort und den dezentralen Einheiten graduell zur Subordination verlagert hat. Mit ausdrücklicher Unterstützung durch den Oberbürgermeister verfügte das Finanzressort über eine Befehlsoption mit Drohpotential. Auf den Planentwurf der Verwaltung reagierte der Gemeinderat mit weiteren Steuererhöhungen und verhängte erneut Haushaltssperren. Die Ansätze für Unterhaltungsausgaben im Verwaltungshaushalt durften nur noch zu höchstens 80 v.H. verausgabt werden. Am Ende der legislativen Beschlußphase ergab sich ein positiver Plansaldo von 11 Mio. DM. Die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzuführungsrate hätte 108 Mio. DM betragen müssen. Der Haushalt 1994 endete mit einem stark positivem Ist-Ergebnis von 197 Mio. DM. Die Entwicklung im Jahr 1994 deutet auf eine abnehmende Intensität an *fiscal stress*.

Für das Haushaltsjahr 1995 wurde bereits in der Budgetvorbereitung eine Unterdeckung des Verwaltungshaushaltes eingeplant, die rechtlich unzulässig ist. Schon zu Beginn des neuen Fiskaljahres rechnete die Kommune demnach mit einer rechtlich problematischen Entwicklung. Während des Vollzuges ergaben sich keine wesentlichen Verbesserungen, so daß auch das Rechnungsergebnis negativ blieb. Im Jahr 1995 kann daher von einem wieder deutlich ansteigenden Ausmaß an *fiscal stress* ausgegangen werden.

Auch für 1996 wurde von der Stadt ein negatives Ergebnis im Verwaltungshaushalt als Planentwurf veranschlagt. Aufgrund einer erheblich überplanmäßigen Einnahmenentwicklung bei gleichzeitig begrenztem Ausgabenanstieg ergab sich ein sehr stark positives Ist-Ergebnis. Im Jahr 1996 ist daher von einem sinkenden Ausmaß an fiskalischer Anspannung auszugehen. Eine gleiche Einschätzung gilt für das Haushaltsjahr 1997.

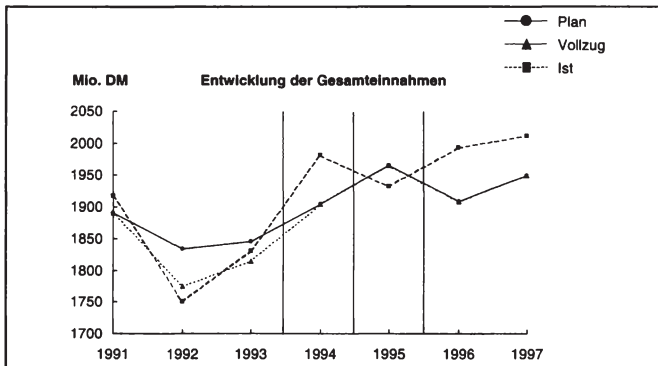
Im Ergebnis ist eine Wellenbewegung festzustellen. Zwei zeitliche Abschnitte sind abgrenzbar und konkret zu benennen. Mit den ersten Einnahmeausfällen im Jahr 1992 begann eine erste Phase. In den folgenden Jahren 1993 und 1994 setzten erste Anpassungsreaktionen der Stadt ein. Der zweite Abschnitt wurde durch

eine zweite Welle von Einnahmeausfällen ab 1995 ausgelöst. In den Jahren 1996 und 1997 mußte die Kommune erneut zu Anpassungsreaktionen greifen.

d) *Die Dynamik der fiskalischen Streßsituation: Der Phasenfortgang*

Auslöser für eine fiskalische Streßsituation ist ein kurzfristiger, schneller und starker Verfall der Budgeteinnahmen. Fortgesetzte Einnahmeausfälle bilden den wesentlichen Antriebsfaktor für den Fortgang der Anpassungsreaktionen. Im fünften Schritt zur Einschätzung der fiskalischen Streßsituation ist deshalb die phasenweise Entwicklung der Budgeteinnahmen zu analysieren. Das geschieht in der folgenden Graphik 7.9. Als Gesamteinnahmen sind alle Positionen der Hauptgruppe 0 zu verstehen. Es wird zwischen Sollgrößen zu Beginn des Haushaltsentwurfes, Einnahmeverläufe während des Haushaltsvollzuges und Ist-Größen bei Rechnungsabschluß unterschieden.

Abbildung 7.9: Die lokalen Budgeteinnahmen im Zeitablauf.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Im Jahr 1991 lagen die Ist-Einnahmen bei Rechnungsabschluß noch ungefähr auf gleichem Niveau wie die geplanten Größen. Diese Situation änderte sich ab 1992 dramatisch. Schon während des Haushaltsvollzuges mußten die Einnahmeprognosen erheblich zurückgeführt werden. Das Rechnungsergebnis war mit weiteren Mittelrückgängen belastet. In diesem Jahr wurden laufende Korrekturen nach unten nötig und verschärften das Ausmaß an *fiscal stress*. Auch im Fiskaljahr 1993 erwies sich das geplante Einnahmevermögen als zu optimistisch. Allerdings blieb das Ist-Ergebnis letztlich leicht über den Vollzugsschätzungen. An der Einnahmenentwicklung zeigt sich, daß das Jahr 1994 ein Intermezzo im Phasenfortgang darstellt. Einmal übertrafen die Ist-Einnahmen deutlich die ge-

planten Größen. Zweitens konnte die Stadt ab diesem Jahr auf Korrekturen ihrer geschätzten Planeinnahmen während des Vollzugs verzichten. Für alle wesentlichen Einnahmepositionen zeichneten sich schon Ende 1994 wieder erhebliche Rückgänge ab. Die Prognosen zum Einnahmenvolumen im Jahr 1995 erwiesen sich erneut als zu optimistisch. Die Rechnungsergebnisse blieben hinten den Schätzungen zurück. Für 1996 und 1997 ergaben sich demgegenüber erhebliche Mehreinnahmen bei Rechnungsabschluß.

Im Ergebnis zeigen sich bei der Einnahmenentwicklung vier Abschnitte. Eine erste Phase umfaßt die Jahre 1992 und 1993. Die deutschlandweite Rezession der Jahre 1991 und 1992 führte im kommunalen Budget zu erheblichen Steuerausfällen. Darunter litt der Stadthaushalt in der ersten Reaktionsphase. Im Jahr 1994 folgte eine zweite kurze Phase mit entspannter Einnahmesituation. Schon Ende 1994 zeichnete sich allerdings ein neuer und starker Rückgang der Steuereinnahmen ab, mit dem eine zweite Phase der Konsolidierungssequenz begann. In einem dritten Abschnitt ab 1995 verschärfte sich die Entwicklung der verfügbaren Budgetmittel und löste eine zweite Welle von Anpassungsreaktionen aus. Ab 1996 verbesserte sich die Situation der städtischen Einnahmen deutlich. Der vierte Abschnitt beendete die fiskalische Streßsituation. Mit den fortgesetzten, aber unterschiedlichen Einnahmeausfällen verbanden sich unterschiedliche Ausmaße an *fiscal stress*. Differierende Ausmaße an *fiscal stress* dürften den Phasenfortgang ausgelöst und zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen geführt haben.

e) Phasenabfolge und Reaktionsschema

Den auslösenden Einnahmeausfällen lassen sich typische Reaktionsschemata zuordnen¹¹⁸. Das Zusammenspiel von Einnahmenentwicklung und den erfolgten Anpassungsreaktionen der Kommune kann als Phasenabfolge interpretiert werden. Das generelle Phasenmodell des organisatorischen Anpassungsverhaltens vermutet eine erste Phase des *denial and delay*, einen zweiten Reaktionsabschnitt mit Schwerpunkt auf diskretionären Einnahmeerhöhungen und organisatorischen Änderungen sowie eine dritten Phase mit gezielten Ausgabekürzungen¹¹⁹. Auch in Stuttgart zeigte sich diese generelle Reaktionsabfolge.

In der ersten Phase der Jahre 1992 und 1993 wurden zunächst Restmittel aus dem Vorjahr 1991 zurückgeführt. Im Jahr 1992 häuften sich verschiedene Haushaltssperren, mit denen die Verausgabung von Budgetmitteln kurzfristig verschoben wurde. Eine generelle Haushaltssperre von 7.5 v.H. für den städtischen Kernhaushalt bestand bereits. Der Oberbürgermeister verfügte am 7.7.1992 und am 4.9.1992 für das laufende Haushaltsjahr 1992 umfassende Bewirtschaftungs-

¹¹⁸ Zu den einsetzenden Reaktionen vgl. umfassend *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1994), S. 24ff. (Anlage 4); *Mädling* (1997), S. 194f.

¹¹⁹ Vgl. oben Kapitel 5, Teil I, Abschnitt 1.

sperrten für die Budgetmittel¹²⁰. Zudem erging eine umfangreiche Begrenzung bei den Stellenbesetzungen¹²¹. Bereits mit den Etatberatungen für 1993 wurden 5 v.H. der Sachausgaben im Verwaltungshaushalt gesperrt. Der Gemeinderat beschloß am 6.5.1993 weitere Haushaltssperren bei den Sach- und Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5/6) mit 5 v.H. und bei den freiwilligen Zuweisungen (Gruppe 70) mit 10 v.H.¹²². Zudem wurde ein globale Minderausgabe in Höhe von 4.5 Mio. DM ausgebracht, mit der Anpassungen bei praktisch allen Ausgabepositionen über weitgehend gleiche Quoten stattfanden. Mit dem Erlass der Bewirtschaftungssperren wurden Kürzungsbemühungen in die Verwaltung verlagert. Dem Oberbürgermeister als hierarchischer Spitze war es möglich, Ausgabekürzungen in der Verwaltung per Befehlsoption durchzusetzen. Die Bedeutung des Haushaltsvollzuges während der fiskalischen Streßsituation stieg.

Das Finanzdezernat und ein zum 1.1.1992 errichtetes Sondergremium begannen, für den Gemeinderat verschiedene Vorlagen zur Haushaltskonsolidierung zu erarbeiten¹²³. Noch im Jahr 1992 wurde von der Bürokratie ein erstes Maßnahmenbündel entworfen und vom Gemeinderat am 17.9.1992, außerhalb der üblichen Haushaltsberatungen, beschlossen. Das Paket zur Haushaltskonsolidierung 1992 (HHK 1992) umfaßte 187 Maßnahmen. Mit dem Paket wurden im städtischen Etat für 1993 reichlich 42 Mio. DM und für 1994 knapp 49 Mio. DM an laufenden Verbesserungen erreicht¹²⁴. Mit einem Anteil von rund zwei Dritteln am gesamten Entlastungsvolumen gegenüber den ursprünglichen Planansätzen bildeten Kürzungen der Sach- und Verwaltungsausgaben den Schwerpunkt der Maßnahmen. Steuererhöhungen zur Verbesserungen der städtischen Einnahmen trugen mit ca. 18 v.H. zum Paket bei, während die Personalausgaben nur mit knapp 8 v.H. zur Gesamtentlastung herangezogen wurden.

Am 12.2.1993 griff das Regierungspräsidium als externe Aufsichtsbehörde aktiv in die Budgetgestaltung der Stadt ein¹²⁵. Bemängelt wurde, daß der gesetzlich geforderte Zuführungsbetrag des Verwaltungshaushaltes zum Vermögenshaushalt weder im aktuellen Etatentwurf noch in den kommenden Jahren ausreichen dürfte, die Aufwendungen für Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten abzudecken. Die Genehmigung weiterer Kreditaufnahmen wurde davon abhängig gemacht, daß wirksame und dauerhafte Maßnahmen zur Verbesserung der laufenden Rechnung eingeleitet werden. Die Kommune wurde so zu weiteren und schärferen Anpassungen gezwungen. Das Regierungspräsidium wirkte als Katalysator für die Anpassungsmaßnahmen.

Das machte im Haushaltsjahr 1993 ein weiteres Paket zur Haushaltskonsolidierung erforderlich, das differenziertere Anpassungen vornahm¹²⁶. Ausgabepositi-

¹²⁰ Vgl. GRDs 526/1993, S. 4f.; *Waiblen* (1994), S. 111.

¹²¹ Vgl. etwa das Rundschreiben des Oberbürgermeisters Nr. 08/1993 vom 26.2.1993.

¹²² Vgl. etwa *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1994), S. 26; Anlage 4.

¹²³ Siehe die Zusammenstellung bei *Hilbertz* (1995), S. 180.

¹²⁴ Vgl. GRDs 526/1993, S. 5.

¹²⁵ Vgl. GRDs 526/1993, S. 3. Rechtliche Grundlage sind die §§ 117ff. GO (BW).

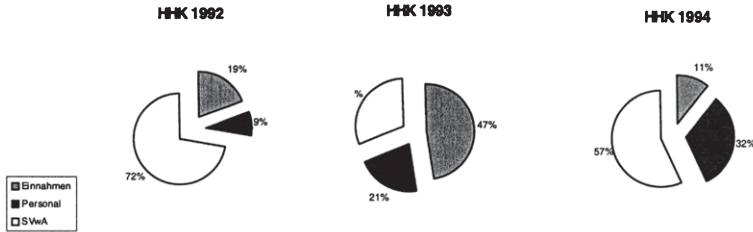
¹²⁶ Vgl. GRDs 526/1993, S. 6ff.

onen wurden nach ihrer Beeinflussbarkeit durch die kommunalen Entscheidungsträger klassifiziert. Grundsätzlich wurden höhere Flexibilitätsgrade mit höheren Kürzungsvorgaben belegt. Dem Konzept zur Haushaltskonsolidierung 1993 (HHK 1993) lag der Zeitraum von 1994 bis 1996 zugrunde. Die Entlastungen für das städtische Budget aus diesem Paket sollten im Zeitablauf bis 1997 eine Verdreifachung der Einsparungen bei den Sach- und Verwaltungsausgaben und eine Verdopplung im Bereich der Personalausgaben erzielen. Besonders stark ansteigende Entlastungen wurden aufgrund von Einnahmesteigerungen geplant, die sich in den folgenden Jahren vervierfachen sollten. Zum gesamten Entlastungsvolumen von rund 612 Mio. DM trugen diskretionär gesteigerte Einnahmen mit knapp 47 v.H., Kürzungen der Sach- und Verwaltungsausgaben mit ca. 32 v.H. und Rückführungen der Personalausgaben mit rund 21 v.H. bei. Im Vergleich zum Sanierungspaket aus dem Jahr 1992 ist insbesondere der Anteil der Sach- und Verwaltungsausgaben zugunsten höherer Einnahmeanteile gesunken. Erstmals sind auch nennenswerte Reduzierungen der Personalausgaben in das Maßnahmenbündel aufgenommen worden. Die Abbildung 7.10 gliedert die Pakete zur städtischen Haushaltskonsolidierung nach ihren absoluten und relativen Sanierungsanteilen auf¹²⁷.

Abbildung 7.10: Absolute und relative Entlastungen der HHK-Pakete.

	HHK-Jahr		
	1992	1993	1994
Betrag (Mio. DM)			
Einnahmen	17,2	286,2	20,9
Personal (HG 4)	7,7	130,2	61,3
SVwA (HG 5/6)	66,1	195,4	109,3
Summen	91,0	611,8	191,5

¹²⁷ Angegeben sind jeweils die Entlastungssummen für den gesamten Zeitraum, soweit aufgegliedert wurde, ohne Wenigereinnahmen und Mehrausgaben. Für 1992: GRDs 526/1993, S. 5, HHK umfaßt 1993 und 1994; für 1993: GRDs 526/1993, S. 10, HHK umfaßt 1994 bis 1996; für 1994: GRDs 1/1995, HHK umfaßt 1995 bis 1997.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Schwerpunkt der unmittelbaren Anpassungsreaktionen zum Budget 1992 war neben der Nutzung früherer Überschüsse vor allem die Kürzung von Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6). Der volumenmäßige Schwerpunkt zur Bewältigung der fiskalischen Streßsituation lag auf den zwei Maßnahmenpaketen vom 2.9. und 2.12. 1993. Insgesamt umfaßte der erste Reaktionsabschnitt zwischen 1992 und 1993 vor allem technische Anpassungen und kann daher als Phase des *denial and delay* bezeichnet werden. Der Schwerpunkt der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung verschob sich allmählich zu diskretionären Einnahmesteigerungen. Der verstärkte Rückgriff auf diskretionäre Einnahmesteigerungen markierte den Beginn der zweiten Anpassungsphase.

Im Jahr 1994 kam es zu einem kurzen Intermezzo, in dem kaum *fiscal stress* vorlag. Eine vergleichende Analyse von Planansatz und Ist-Ergebnis der einzelnen Budgetpositionen zeigt, daß die Kommune bei den vorjährigen Begrenzungen der Ausgabenentwicklung erfolgreich war. Eingetretene Einnahmeverbesserungen trugen mit rund 84 Mio. DM zum positiven Ergebnis am Jahresende bei. Rückführungen der Ausgaben ergaben eine Summe von 148 Mio. DM. Davon verteilten 19 Mio. DM sich auf Personalausgaben (HG 4), 44 Mio. DM auf Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6) und 85 Mio. DM auf laufende Zuschüsse (Gruppe 70). Die größte Kürzungslast trugen die disponiblen Ausgaben aus dem Zuschußbereich, während die stark inflexiblen Personalausgaben relativ geringe Kürzungen erfuhren.

Beim Haushalt 1994 griff die Kommune massiv auf diskretionäre Einnahmesteigerungen zurück¹²⁸. In ihren Beratungen nahm die lokale Legislative umfangreiche Steuererhöhungen, insbesondere bei der Grundsteuer, vor. Ein ergänzendes Konsolidierungspaket wurde im Rahmen der jährlichen Etatberatungen für den Haushalt 1995 (HHK 1994) beschlossen. Ein Vergleich seiner Entlastungsanteile mit dem der beiden Vorjahre zeigt, daß der Schwerpunkt des Pro-

¹²⁸ Vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1994), S. 29; ebenso *Hilbertz* (1995), S. 180.

gramms zur Konsolidierung nunmehr fast ausschließlich auf Ausgabekürzungen lag. Größte Position sind Kürzungen der Sach- und Verwaltungsausgaben mit einem Anteil von 57 v.H. am gesamten Entlastungsvolumen. Auch der Anteil von personalpolitischen Einsparungen nahm weiter zu. Die Programme zum Stellenabbau begannen ab 1994 zu greifen und die Zahl der städtischen Beschäftigten sank. Eine Analyse der Vollzugsgründe beim Stellenabbau zeigt, daß vor allem die ämterübergreifenden Umsetzungen von Personal zunahmen¹²⁹. Die damit verbundenen organisatorischen Veränderungen läuteten den nächsten Reaktionsabschnitt ein.

Im Jahr 1995 begann eine zweite Phase von Anpassungsreaktionen, die bis in das Jahr 1996 andauerte. Innerhalb der kommunalen Strukturen wurden ab 1995 erhebliche organisatorische Veränderungen vorgenommen. Nachdem bereits 1994 die Vermarktungsgesellschaft (VMS) als Eigenbetrieb ausgegliedert wurde, überführte die Kommune in den Jahren 1995 und 1996 weitere 3 Einheiten in selbständige Organisationen¹³⁰. Mit dieser Entwicklung verband sich eine erhöhte Autonomie der dezentralen Bürokratie, denn die aus dem städtischen Haushalt auslagerten Verwaltungsteile tragen seitdem nur noch Saldenverantwortung gegenüber dem vom Gemeinderat zu beschließenden Haushaltsplan. Die fortgesetzt angespannten Stadtfinanzen erforderten weitere Personalarückführungen. Anstoß und Begründung zogen diese Maßnahmen zum Strukturumbau nicht mehr aus pauschalen Vorgaben, sondern vermehrt aus Untersuchungen und Gutachten von externen Managementberatern¹³¹.

Mit dem Etatjahr 1995 begann Stuttgart zudem, neue Formen des kommunalen Rechnungswesens einzuführen. Seitdem werden den dezentralen Einheiten verbindliche Obergrenzen für ihren Ausgabenumfang vorgegeben¹³². Die Budgetierung umfaßt vor allem die Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6). Deren Vorjahreswert wird um Sonder- und Einmaleffekte bereinigt, mit einer pauschalen Steigerungsrate fortgeschrieben und um die auferlegten Beiträge zu den Konzepten zur Haushaltskonsolidierung gekürzt. Die seit der Haushaltskonsolidierung für 1993 ansteigende Differenzierung bei der zentralen Vorgabe von Ausgabekürzungen innerhalb der Verwaltung konnte auf diese Weise weiter verfeinert werden.

Insgesamt lassen sich einige Hinweise ausmachen, die den Zusammenhang zwischen fortgesetzten Einnahmeausfällen, damit variierenden Maßen an *fiscal stress* und den darauf einsetzenden Anpassungsreaktionen stützen und die das theoretische Phasenmodell bestätigen. Dem starken Rückgang der Einnahmen in den Jahren 1992 und 1993 folgten deutliche Reaktionen. Nachdem 1994 eine

¹²⁹ Vgl. GRDs 623/1996.

¹³⁰ Es sind eine Gesellschaft zur Wohnungsverwaltung (LWW), die Kur- und Mineralbäder (MBB) und eine Gesellschaft für die Unterhaltung der kommunalen Abwasseranlagen (SES).

¹³¹ Vgl. Waiblen (1994), S. 123.

¹³² Zur Konzeption und zum Vorgehen vgl. GRDs 370/1995 und GRDs 614/1996.

kurze Phase der Beruhigung eintrat, wurde auf die sich wieder verschärfende Einnahmesituation im Jahr 1995 mit weiteren Anpassungen reagiert. Seit Ende 1997 arbeitet die Kommune an weiteren Anpassungsmaßnahmen im Haushalt¹³³. Im Vordergrund stehen nicht mehr Anpassungen an plötzliche Einnahmeausfälle. Vielmehr wird nun eine dauerhafte Entlastung des kommunalen Budgets angestrebt. Ziel ist ein Überschuß in der laufenden Rechnung, der den gesetzlichen Mindestanforderungen genügt und der Stadt Mittelfreiräume im Vermögenshaushalt läßt. Die dazu eingeleiteten Maßnahmen sind durch weitere Differenzierungen bei den Kürzungsvorgaben, einen steigenden Konsolidierungsbeitrag der verselbständigten Einheiten und fortgesetzte Rückführungen bei den Sach- und Verwaltungsausgaben geprägt.

Das Zusammenwirken externer und interner Einflußfaktoren dürfte dafür verantwortlich sein, daß es in Stuttgart zu vergleichsweise schnellen und deutlichen Anpassungsreaktionen, insbesondere bei den Personalausgaben, gekommen ist und daß die Anpassungen schon frühzeitig auch Ausgabekürzungen zum Gegenstand hatten.

Maßgebliche externe Faktoren stellen die Budgetregeln und die föderale Ebene dar. Die Stadt ist erheblichen Budgetregelungen und der Aufsicht durch das Land Baden-Württemberg als übergeordneter Föderalebene unterworfen. Das direkte Eingreifen des Regierungspräsidiums hatte reaktionsbeschleunigende Wirkung. Der Befund, wonach es gerade auch auf der Seite der Budgetausgaben zu teilweise deutlichen Kürzungen gekommen ist, wird erklärlich, wenn man sich die nur beschränkten Reaktionsoptionen bei den beiden größten Einnahmearten vor Augen führt. Als Kommune hängt Stuttgart in starkem Maße vom Aufkommen der sehr konjunktur reagiblen Gewerbesteuer ab. Diskretionäre Verbesserungen dieser Steuer bei einem scharfen und deutlichen Einnahmeverfall waren für die Stadt angesichts des lokalen Wettbewerbs um mobile Steuerquellen nur sehr eingeschränkt möglich, zumal -wie oben aufgezeigt- die Intensität beim Belastungszugriff auf die lokalen, privaten Ressourcen bereits relativ stark war. Auch auf die Höhe der Zuweisungen durch das Land im kommunalen Finanzausgleich hat die Stadt gleichfalls keinen direkten und unmittelbaren Einfluß.

Als interner Einflußfaktor auf die Wahl der Anpassungsreaktionen wirkt das Strukturgefüge. In den Anpassungsreaktionen der Stadt Stuttgart wird die besondere Bedeutung zentraler Instanzen bei Anstoß und Durchsetzung von Ausgabekürzungen deutlich. Mit den verfügbaren Haushaltssperren entsprach der Oberbürgermeister als zentraler Instanz seiner theoretisch prognostizierten Anstoßwirkung. Der Oberbürgermeister wird von allen Bürgern direktdemokratisch für 8 Jahre gewählt. Er steht an der Spitze der Verwaltung und nimmt den Vorsitz in allen Ausschüssen der lokalen Legislative ein¹³⁴. Seine Position entspricht der einer zentralen Institution, die einer umfassenden Zielfunktion für das kom-

¹³³ Vgl. etwa GRDs 148/1998.

¹³⁴ Zur besonderen Stellung des OB vgl. die §§ 42ff. GO (BW).

munale Budget verpflichtet ist. Veränderungen der Einnahmeseite treffen ihn unmittelbar. Die baden-württembergische Gemeindeordnung richtet das kommunale Entscheidungsgefüge auf die zentrale Figur des Oberbürgermeisters aus. Das Strukturgefüge dürfte nicht unerheblich beeinflusst haben, in welchem Ausmaß es zu Ausgabekürzungen als der relevanten Anpassungsreaktion kam.

f) Lösung der Problematik in der Bürokratie

Zunächst sind auch bei den Anpassungsschritten in Stuttgart alle Erfahrungen zu finden, die bereits oben in den empirischen Teilen aufgeführt wurden. Es kam zu vielfältigen Aktionen der dezentralen Einheiten, etwa zur gezielten Ausnutzung relevanter Informationsvorteile bei nicht umsetzbaren Kürzungen oder zur Vorlage politisch besonders sensibler Kürzungsvorschläge. Damit sollten die Kürzungsvorhaben und die sie tragende Koalition sabotiert werden. Während der Budgetoperationen wuchs die Bedeutung der Querschnittsämter, insbesondere die des Finanzressorts. Zwischen dem Finanzreferenten und dem Oberbürgermeister bestand in allen Phasenabschnitten ein demonstrativ enger Konsens. Mit ihm war die grundlegende Bedingung für eine Subordinationsrelation zu den Fachämtern erfüllt. Das Finanzressort verfügte deshalb über die Option, nötigenfalls mittels Befehlen Kürzungen durchsetzen zu können. Dem Finanzdezernenten war es möglich, den dezentralen Einheiten glaubwürdig mit Ersatzvornahme zu drohen. Mit dieser Option konnte das Finanzressort Druck auf die dezentralen Einheiten ausüben, um sie zu kooperativem Verhalten zu bewegen¹³⁵. Die Überwindung der statischen und dynamischen Dilemmata in der Bürokratie konnte gelingen.

Der bereits hohe Zentralisierungsgrad der Entscheidungsfindung innerhalb der lokalen Verwaltung nahm mit der Einrichtung einer besonderen Stabsstelle für die Haushaltskonsolidierung weiter zu. Sie wurde als Sondergremium mit umfassenden Weisungsbefugnissen gegenüber den dezentralen Einheiten ausgestattet¹³⁶. Das sehr kleine Gremium wurde sowohl dem Referat für allgemeine Verwaltung als auch dem für Finanzen unterstellt¹³⁷. Beide Referate waren politisch unterschiedlich besetzt. Auf diese Weise konnte der Konsens in der Verwaltungsspitze abgesichert werden. Die Kommune griff damit ein theoretisch erklärtes Instrument zur Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung auf.

Bei der technischen Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen bediente sich die Stadt des oben analysierten Dreiklangs aus zentralen Vorgaben, zentraler Kontrolle und dezentraler Umsetzung. Beispielhaft kann dieser Befund an der Reduktion des Personalbestandes illustriert werden¹³⁸. Den dezentralen Einheiten wurde keine konkrete Stellenzahl, sondern eine pauschale Quote als DM-Betrag

¹³⁵ Siehe deutlich *Waiblen* (1994), S. 130.

¹³⁶ Siehe *Waiblen* (1994), S. 119f.; *Hilbertz* (1995), S. 179.

¹³⁷ Vgl. *Waiblen* (1994), S. 120.

¹³⁸ Siehe *Waiblen* (1994), S. 122; *Hilbertz* (1995), S. 180.

vorgegeben, um den die Personalausgaben zu senken waren¹³⁹. Der Betrag orientierte sich an der Personalquote des jeweiligen Amtshaushaltes. Die Exekutivspitze unterstützte die verbindlichen Vorgaben zum Personalabbau demonstrativ¹⁴⁰. Die verbindliche Vorgabe eines Geldbetrages versetzte die dezentralen Einheiten in die Lage, bei der Stellenzahl beweglich reagieren zu können. Die Erfüllung der Kürzungsvorgaben wurde den Ämtern als eigene Verantwortung übertragen.

Mit dem Haushalt für das Jahr 1995 begann die Stadtverwaltung, neue Verfahren zur Mittelbudgetierung einzuführen¹⁴¹. Die Haushaltsführung der dezentralen Einheiten wird seitdem verstärkt durch Kennzahlen überwacht. Ein neues Rechnungswesen wurde installiert. Auch diese Reaktion ist vor dem theoretisch entwickelten Hintergrund erklärbar. Mit ihr gelang eine Verlagerung der Mittelrivalität vom Aggregat auf die Einzeleinheiten. Diese wurden gezwungen, Mittelknappheiten zu beachten und vor Ort selbst Kostenverantwortung zu übernehmen. Daneben wurden eine höhere Kostentransparenz erreichbar und klare Budgetverantwortlichkeiten zuweisbar. Mit dem modifizierten Rechnungswesen konnte die Informationslage des Finanzressorts verbessert und eine hierarchische Straffung erreicht werden. Das erleichterte dem Finanzdezernat eine enge Überwachung des Haushaltsvollzuges durch die Fachämter und konnte die Problematik des dynamischen Dilemmas mildern. Die Kommune griff damit Ansatzpunkte zur Milderung des generellen *common pool*-Problems bei Budgetentscheidungen auf. Bei der Bewältigung von *fiscal stress* folgte Stuttgart der oben skizzierten theoretischen Ambivalenz. Einerseits wurden die dezentralen Einheiten schärferen Kriterien der Mittelvergabe und -kontrolle unterworfen. Andererseits stieg die Autonomie der Ämter bei der Mittelverwendung.

g) Lösung der Problematik in der Legislative

Zur Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungskompetenzen kam es auch im Gemeinderat, wo ein Haushaltsstrukturausschuß gebildet wurde¹⁴². Dessen Geschäftsführung übernahm 1992 zunächst das Hauptamt, ab 1993 dann die gesondert eingerichtete Stabsstelle aus der Verwaltung¹⁴³. Auf diese Weise gelang es der Bürokratie, insbesondere dem Finanzdezernenten, als *agenda setter* gegenüber der Legislative auftreten zu können. Von dieser Option machte das Finanzressort wiederholt Gebrauch. Vom Finanzressort wurden Beschlussvorlagen in den Gemeinderat eingebracht, die umfassende Gesamtlösungen für

¹³⁹ Vgl. GRDs 384/1993.

¹⁴⁰ Vgl. etwa das Rundschreiben des Oberbürgermeisters Nr. 018/1993 (GZ: OB 0579) vom 27.7.1993

¹⁴¹ Siehe Waiblen (1994), S. 129; Hilbertz (1995), S. 182.

¹⁴² Vgl. GRDs 526/1993, S. 5; Waiblen (1994), S. 118; Hilbertz (1995), S. 179.

¹⁴³ Siehe Waiblen (1994), S. 120.

die Konsolidierung anstrebten¹⁴⁴. Sämtliche Vorlagen der Verwaltung an die lokale Legislative hatten Paketcharakter. Auch der Haushaltsstrukturausschuß bereitete Paketlösungen als Beschlußvorlagen vor¹⁴⁵. Die Maßnahmen wurden mit den Fraktionsführern der Parteien im Gemeinderat intensiv vorverhandelt. Indem zunehmend Sachfragen im Kreis der Fraktionsführer im Gemeinderat vorab geklärt wurden, stieg deren Bedeutung erheblich an. Der Gemeinderat stimmte den Sanierungsvorlagen der Verwaltung praktisch ohne Veränderungen zu.

Mit den Paketvorlagen wurde einem prozessualen Erfolgskriterium für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung entsprochen. Auch der Rückgriff auf kleine Gruppen zur Senkung der Transaktionskosten bei den legislativen Verhandlungen entspricht einer theoretisch abgeleiteten Erfolgsbedingung. Die Dilemma-problematik konnte durch ein kollektiv einheitliches Vorgehen gemildert werden. Mit jeweils einzelnen Beschlüssen in Paketform überantwortete die lokale Legislative der Verwaltung die Kürzungsaufgabe. Mit der Delegation zugunsten der Verwaltung wurde eine der zentralen Erfolgsdeterminanten für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung aufgegriffen. Auf diese Weise gelangen die Verlagerung von Konflikten auf die Verwaltung und die Minimierung von politischen Kosten, die in Form potentieller Stimmenverluste anfallen könnten. Eine drohende Destabilisierung der Kürzungscoalition in der Legislative wurde vermieden.

h) Gekürzte Ausgabekategorien

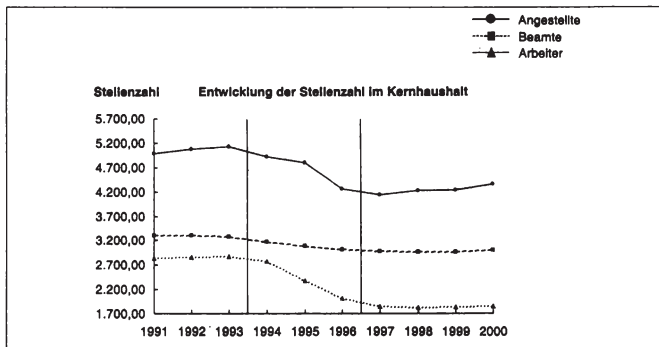
Abschließend ist zu klären, welche Ausgabegruppen konkret gekürzt worden sind. Dazu wird zunächst die Entwicklung der Personalausgaben skizziert. Faßt man die Programme zum Stellenabbau in der städtischen Verwaltung zusammen, so sind im städtischen Gesamthaushalt seit 1992 insgesamt ungefähr 1500 Stellen gestrichen worden. Dieses Volumen entspricht rund 1/7 der Gesamtstellenzahl¹⁴⁶. Die Entwicklung der Stellenzahl im kommunalen Kernhaushalt stellt Abbildung 7.11 dar.

¹⁴⁴ Vgl. Waiblen (1994), S. 119.

¹⁴⁵ Vgl. etwa *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (1994), S. 25.

¹⁴⁶ Vgl. Waiblen (1994), S. 122; Hilbertz (1995), S. 180.

Abbildung 7.11: Die Entwicklung der Stellenzahl im Kernhaushalt.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Es zeigt sich, daß die Stadt noch bis 1993 Personal aufbaute, und zwar vor allem bei den kommunalen Angestellten. Zwischen 1994 und 1996 fand ein Personalabbau statt. Im Vergleich zu 1991 waren 1998 bei den Stellenzahlen der einzelnen Mitarbeiterkategorien folgende Reduzierungen feststellbar. Absolut wurden 342 Beamtenstellen abgebaut, was einem relativen Rückgang um 10,4 v.H. entspricht. Rechnet man die in den ausgegliederten Eigenbetrieben weiterhin geführten Beamtenstellen hinzu, ergibt sich ein Abbau von absolut 249,5 Stellen oder relativ 7,6 v.H. Die Stellenzahl bei den Angestellten wurde absolut um 770 Stellen zurückgeführt, d.h. um 15,4 v.H. im Vergleich zu 1991. Arbeiterstellen wurden absolut um 1022,5 und damit um relativ 36 v.H. reduziert. Der Personalabbau traf Arbeiterstellen demnach überproportional. Wie Abbildung 7.12 zeigt, war ab 1997 eine Stabilisierung der Arbeiterzahlen zu verzeichnen, während bei den Angestellten bereits wieder ein leichter Personalaufbau eintrat.

Abbildung 7.12: Die Stellenzahl im städtischen Kernhaushalt im Zeitablauf.

Jahr	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Kernhaushalt
1991	3.302,0	4.984,5	2.840,5	11.127,0
1992	3.301,5	5.075,5	2.855,0	11.232,0
1993	3.276,0	5.123,0	2.865,0	11.264,0
1994	3.166,5	4.914,0	2.770,0	10.850,5
1995	3.087,5	4.795,5	2.372,0	10.255,0
1996	3.004,0	4.252,0	2.023,5	9.279,5
1997	2.976,0	4.137,0	1.848,5	8.961,5
1998	2.960,0	4.214,5	1.818,0	8.992,5
1999	2.964,5	4.232,5	1.832,0	9.029,0
2000	3.001,1	4.356,0	1.842,0	9.199,1

Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Eine Übersicht für den Gesamthaushalt gibt Abbildung 7.13. Ihr ist zu entnehmen, daß die selbständig rechnenden, dem Gemeinderat nur mit ihrem Ergebnissaldo verantwortlichen und unter einem kaufmännischen Rechnungswesen operierenden Einheiten, etwa die Krankenhäuser, in erheblichen Maß zu den Personalkürzungen beigetragen haben. Auch hierbei sind vor allem Arbeiterstellen abgebaut worden.

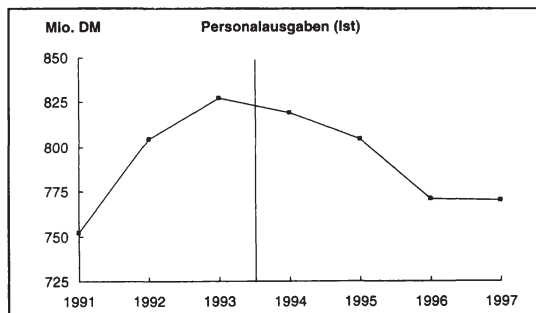
Abbildung 7.13: Die Entwicklung der Stellenzahl im Gesamthaushalt.

Jahr	Krankenhäuser (gesamt)		Ausgliederungen			Kernhaushalt			Gesamthaushalt			
	Angestellte	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter	Beamte	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Summe
1991	4.092,0	1.177,0	0,0	0,0	0,0	3.302,0	4.984,5	2.840,5	3.302,0	9.076,5	4.017,5	16.396,0
1992	4.082,5	1.174,0	0,0	0,0	0,0	3.301,5	5.075,5	2.855,0	3.301,5	9.158,0	4.029,0	16.488,5
1993	4.067,5	1.150,0	0,0	0,0	0,0	3.276,0	5.123,0	2.865,0	3.276,0	9.190,5	4.015,0	16.481,5
1994	4.071,0	1.147,0	0,0	0,0	11,0	3.166,5	4.914,0	2.770,0	3.177,5	8.985,0	3.917,0	16.079,5
1995	4.071,0	929,5	421,5	421,0	93,5	3.087,5	4.795,5	2.372,0	3.181,0	9.288,0	3.722,5	16.191,5
1996	4.074,0	928,5	542,0	504,0	102,5	3.004,0	4.252,0	2.023,5	3.106,5	8.868,0	3.456,0	15.430,5
1997	4.064,0	1.108,5	511,5	492,5	96,5	2.976,0	4.137,0	1.848,5	3.072,5	8.712,5	3.449,5	15.234,5
1998	4.029,5	997,5	556,0	528,5	92,5	2.960,0	4.214,5	1.818,0	3.052,5	8.800,0	3.344,0	15.196,5
1999	3.991,0	924,5	557,0	533,5	92,0	2.964,5	4.232,5	1.832,0	3.056,5	8.780,5	3.290,0	15.127,0
2000	3.991,0	916,5	544,5	514,0	89,0	3.001,0	4.356,0	1.842,0	3.090,0	8.891,5	3.272,5	15.254,0
Abbau absolut 1991- 1998	-62,5	-179,5				-342,0	-770,0	-1.022,5	-249,5	-276,5	-673,5	-1.199,5
Abbau relativ 1991- 1998	-1,5	-15,3				-10,4	-15,4	-36,0	-7,56	-3,05	-16,76	-7,32

Quelle: eigene Zusammenstellung anhand der Budgetdaten.

Das Paket zur Haushaltskonsolidierung des Jahres 1992 sah den Abbau von 46 Stellen vor, 1993 waren 934 Stellen zum Abbau eingeplant und 1994 noch einmal 560 Stellen. Am Ende des Jahres 1997 sind vom insgesamt geplanten Stellenabbau (1542 Stellen) tatsächlich 1360 Stellen abgebaut worden¹⁴⁷. Von der anvisierten Entlastung der Personalkosten (87 Mio. DM) wurden 76 Mio. DM erreicht. Die Umsetzungsquote betrug demnach rund 90 v.H. Das deutet auf eine nachdrückliche Konsolidierung durch die Kommune und erfolgreiche Umsetzungskontrollen durch das Finanzressort hin. Eine Analyse der Vollzugsgründe beim Stellenabbau zeigt, daß altersbedingtes Ausscheiden und Vorruhestand mit ca. einem Drittel in erheblichem Maß genutzt wurden. Größte Bedeutung hatten Umsetzungen, die rund die Hälfte aller Personalveränderungen ausmachten. Wie Abbildung 7.14 zeigt, gelangen der Kommune deutliche Entlastungen ihres Haushaltes bei den Personalausgaben. Die Abbildung läßt erkennen, daß die Ausgaben für Personal in der ersten Reaktionsphase zwischen 1992 und 1993 noch weiter anwuchsen. Insbesondere mit dem Budget 1993 versuchte die Kommune, die Personalausgaben deutlich zurückzuführen. Allerdings wurden die Entlastungen bei den Personalkosten für den städtischen Haushalt erst ab 1994 wirksam. Seit ihrem Höhepunkt bei rund 825 Mio. DM im Jahr 1993 wurden bis 1997 ca. 50 Mio. DM gekürzt. Das entspricht rund 6 Prozent.

Abbildung 7.14: Die Entwicklung der städtischen Personalausgaben.



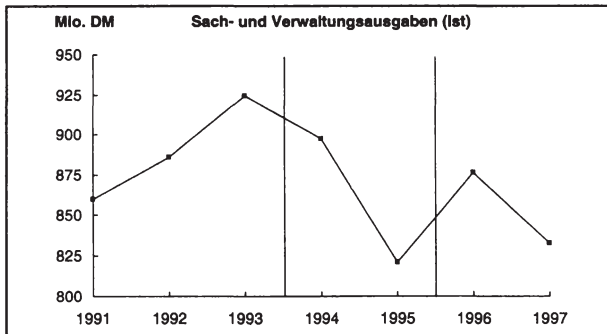
Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Die expansive Entwicklung der Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6) trug erheblich zur Verschärfung der fiskalischen Streßsituation in Stuttgart während der ersten Phase zwischen 1992 und 1993 bei. Dem Schaubild 7.15 ist zu entnehmen, daß die Ausgaben in der HG 5/6 bis 1993 trotz der Konsolidierungspakete der Jahre 1992 und 1993 weiter anstiegen. Offenbar wurden die durchgesetzten Rückführungen erst mit einiger zeitlicher Verzögerung haushaltswirk-

¹⁴⁷ Vgl. nachfolgend den Zwischenbericht in GRDs 623/1996.

sam. Mit den neuen Budgettechniken zum Jahr 1995 gelang es, diesen Entwicklungstrend umzukehren. Die eingeführte Budgetierung bezog sich praktisch ausschließlich auf den disponiblen Ausgabenbereich in diesen Hauptgruppen. Der Kommune gelangen erhebliche Ausgabekürzungen. Von dem 1993 erreichten Ausgabenmaximum bei rund 925 Mio. DM wurden bis 1997 knapp 100 Mio. DM gekürzt. Der Rückgang bei den Sach- und Verwaltungsausgaben um rund ein Zehntel verdeutlicht, welchen starken Einfluß der Oberbürgermeister bei der Umsetzung der Anpassungsreaktionen innerhalb der kommunalen Bürokratie nahm.

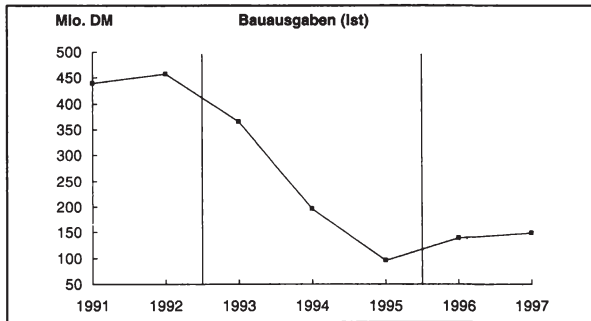
Abbildung 7.15: Die Entwicklung der Sach- und Verwaltungsausgaben.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Auf der Ausgabenseite des städtischen Haushaltes trugen vor allem die investiven Ausgabekategorien die Kürzungslast. Diese Schlußfolgerung läßt die nachstehende Abbildung 7.16 zu. Einmal zeigt sich, daß bereits relativ frühzeitig, nämlich mit den ersten Reaktionen des Jahres 1992, Kürzungen einsetzten und wirksam wurden. Es wird zudem deutlich, daß die Investitionstätigkeit der Stadt während der sich verschärfenden fiskalischen Streßsituation fast vollständig zum Erliegen kam. Seit 1992 erbrachte die Ausgabekategorie der Bauinvestitionen einen Kürzungsbeitrag von ca. 300 Mio. DM, was einem Rückgang von rund zwei Dritteln entspricht. Ab 1995 ist eine Stabilisierung zu erkennen.

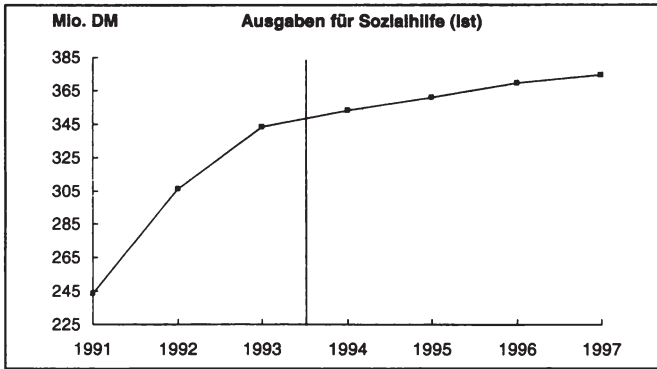
Abbildung 7.16: Die Entwicklung der Ausgaben für Bauinvestitionen.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Von den extern auferlegten Sozialhilfeausgaben waren keinerlei Entlastungsbeiträge zu erwarten. Die Abbildung 7.17 läßt deutlich erkennen, daß die Ausgaben für Sozialhilfe auch während der fiskalischen Streßsituation laufend stiegen. In der ersten Anpassungsphase unmittelbar nach der gesamtwirtschaftlichen Rezession fand eine sehr starke Expansion statt. In der zweiten Reaktionsphase gelang es der Kommune, die Wachstumsdynamik zu begrenzen. Die sich im Zeitablauf ergebenden deutlichen Mehrbelastungen von rund 130 Mio. DM bestätigen die theoretische Vermutung, wonach jene Ausgabekategorien, die der kommunalen Diskretion entzogen sind, in nur relativ geringem Ausmaß zur Milderung der fiskalischen Streßsituation beitragen.

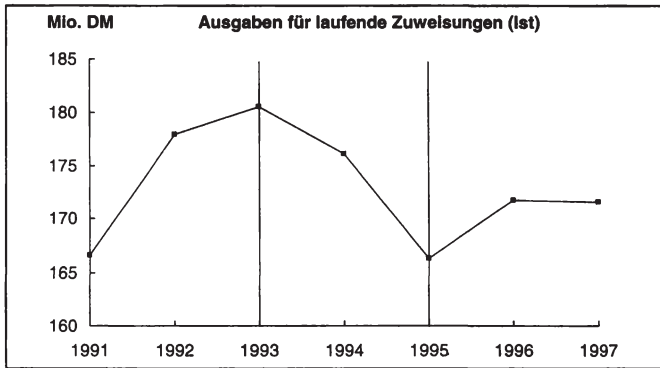
Abbildung 7.17: Die Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Im Gegensatz zur verbindlich extern auferlegten Sozialhilfe sind die laufenden Zuweisungen eine Ausgabekategorie, über die in der lokalen Legislative weitgehend frei verfügt werden kann. Aus dem technischen Blickwinkel sind diese Ausgaben mit nur geringen Kürzungskosten belastet. Allerdings handelt es sich um eine deutlich sichtbare und daher politisch sensible Ausgabekategorie mit hohem Protestpotential. Kürzungen sind daher durchaus zu erwarten, allerdings in nur geringem Umfang und weitestmöglich zeitlich verzögert. Wie der Abbildung 7.18 zu entnehmen ist, stiegen die Ausgaben für laufende Zuweisungen tatsächlich noch in der ersten Anpassungsphase bis 1993 an. Ab 1994 kam es zu einer Rückführung auf das Niveau vor Beginn der fiskalischen Streßsituation. In der fiskalischen Streßsituation wurde mithin nur die weitere Expansion dieser Ausgabekategorie gestoppt. Insgesamt erbrachten die Zuweisungen für laufende Zwecke per Saldo einen nur relativ geringen Sparbeitrag von absolut rund 10 Mio. DM oder knapp 6 v.H.

Abbildung 7.18: Die Entwicklung der Ausgaben für laufende Zuweisungen.



Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Faßt man die Erkenntnisse zu den gekürzten Ausgabegruppen zusammen, findet man die These der Kürzungskosten weitgehend bestätigt. Die vier einzelnen Ausgabekategorien erbrachten folgende absoluten und relativen Kürzungsbeiträge (Abbildung 7.19).

Abbildung 7.19: Die Kürzungsbeiträge ausgewählter Ausgabekategorien.

Kategorie	Ist-Ausgaben 1993 (Mio. DM)	Ist-Ausgaben 1997 (Mio. DM)	absoluter Kürzungs- beitrag (Mio. DM)	relativer Kürzungs- beitrag v.H.	realisierter Kürzungs- satz v.H.
Personal	827,1	770,2	56,9	15,2	6,9
SVwA	924,3	832,7	91,6	24,5	9,9
Bau- investitionen	364,6	148,8	215,8	57,8	59,2
laufende Zuweisungen	180,6	171,6	9,0	2,4	5,0
Summe	2296,6	1923,3	373,3	100	-

Quelle: eigene Darstellung anhand der Budgetdaten.

Aus Abbildung 7.19 wird deutlich, daß die disponiblen Ausgaben, vor allem die Investitionen, mit weitem Abstand im größten Umfang gekürzt wurden. Allein die Bauausgaben sanken zwischen 1993 und 1997 um knapp 60 v.H. Erfolgreich waren daneben Rückführungen der Sach- und Verwaltungsausgaben, die mit rund einem Viertel zu den gesamten Budgetreduktionen beitrugen. Auch die Personalausgaben nahmen um knapp 7 v.H. ab, allerdings zeitlich verzögert. Mit einem realisierten Kürzungssatz von 5 v.H. wurden die politisch relevanten Ausgaben für laufende Zuweisungen hingegen nur wenig gekürzt. Sie leisteten den geringsten Einsparbeitrag. Die extern auferlegten Ausgaben der Sozialhilfe (Gruppe 73-78, nicht in der Tabelle) zeigten sogar eine weiter steigende Tendenz.

i) Gesamtergebnis

Die praktischen Erfahrungen der Stadt Stuttgart bei der Bewältigung ihrer Etatprobleme seit 1992 wurden vor dem Hintergrund einer theoretisch entwickelten Konzeption zur Analyse fiskalischer Streßsituationen aufgearbeitet. Faßt man die Ergebnisse zusammen, erfahren die theoretisch abgeleiteten Erfolgskriterien eine deutliche Unterstützung.

Die Kommune war kurzfristig überaus erfolgreich. Ihr gelang eine temporäre Zentralisierung der budgetären Entscheidungsfindung, mit der deutliche Ausgabekürzungen durch- und umzusetzen waren. Sämtlichen theoretischen Erfolgskriterien wurde entsprochen. Der generelle Phasenablauf und die These der Kürzungskosten sind zu belegen. Als interner Katalysator fungierte der Oberbürgermeister, als externer Katalysator das Regierungspräsidium als Aufsichtsbehörde. Bei der technischen Umsetzung bediente man sich umfassender Paketlösungen, der Parteiführer zur Konzentration des Stimmentausches in der Legislative, des Finanzressorts zur hierarchischen Zentralisierung innerhalb der Verwaltung und der Möglichkeiten eines modifizierten Rechnungswesens mit verstärkt dezentraler Verantwortung.

Ob die Stadt Stuttgart auch einen langfristigen Konsolidierungserfolg wird aufweisen können, ist noch nicht eindeutig auszumachen. Eine langfristig erfolgreiche, ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung setzt eine Stärkung der Wächter des Allmendegutes voraus, um das generelle *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen zu mildern. Das generelle *common pool*-Problem nimmt ab, wenn die Zahl der zur Mittelverausgabung berechtigten dezentralen Einheiten abnimmt. Formal sind keine Ämter aufgelöst oder zusammengeführt worden. Versteht man aber die erfolgten Ausgliederungen und Verselbständigungen einiger Ämter in diesem Sinn, könnte von den reorganisierenden Maßnahmen eine Milderung der generellen Defizitneigung im Haushaltsprozeß erwartet werden. Tatsächlich ist der Kommune ein deutlicher Abbau ihres gesamten Schuldenstandes gelungen¹⁴⁸. Zwischen 1995 und 2000 sank die Gesamtverschuldung um knapp 800 Mio. DM. Dieser Befund erklärt sich aus einer Kombination von

¹⁴⁸ Vgl. etwa den Haushaltsbericht der Stadt 1999, S. A36, Schaubild 7.

fortgesetzter Ausgabendisziplin und anhaltenden Einnahmезuwächsen. Zur moderaten Ausgabenentwicklung könnte auch das neue Rechnungswesen beigetragen haben. Dessen Einführung hätte insoweit zu einer Milderung der Ausgabenexpansion geführt. Wenn sich ein langfristiger Erfolg einstellen sollte, müßte er sich zuerst an einer gebremsten Ausgabedynamik bei den Sach- und Verwaltungsausgaben (HG 5/6) zeigen, da gerade diese Ausgabekategorie durch das modifizierte Rechnungswesen erfaßt wird. Die sich auch nach Ende der Einnahmeausfälle fortsetzenden Bemühungen der Kommune, ihren Haushalt dauerhaft zu sanieren, sind ein ermutigendes Zeichen, daß dauerhafte Lösungen angestrebt werden. Allerdings sind seit 1998 wieder steigende Personalzahlen zu beobachten. Offen bleibt die Qualität der erfolgten Ausgabekürzungen hinsichtlich ihrer Dauerhaftigkeit. Gerade beim überproportionalen Kürzungsbeitrag der Investitionen (Gruppen 94-96) sind bloße zeitliche Verschiebungen eigentlich dringender Ausgaben nicht auszuschließen. Die gewachsenen Einnahmespielräume der letzten Jahre haben zudem Begehrlichkeiten bei den politischen Vertretern geweckt¹⁴⁹. Seit dem zweiten Quartal 2001 verzeichnet die Stadt allerdings erneut erhebliche Ausfälle bei den Gewerbesteuererinnahmen. Es wird abzuwarten sein, welche Entwicklung letztlich die Oberhand behält.

2. Legislativ dominierter Budgetprozeß: Budgetoperationen unter *Reagan* (1981/82)

a) *Das politische Umfeld zu Beginn der Präsidentschaft Reagan*

Im Jahr 1980 errang *Ronald Reagan* einem überwältigenden Wahlsieg. Der neue Präsident verfügte damit über eine erhebliche politische Legitimation seitens der Wählerschaft für die von ihm formulierten Programmvorstellungen¹⁵⁰. Dominantes Thema seiner politischen Agenda war die Bekämpfung der zunehmenden Staatstätigkeit, die gerade auf der Bundesebene mit anschwellenden Ausgabevolumina und steigenden Abgabenlasten für die Bürger einhergegangen war. Das politische Klima in den USA wurde seit Ende der 70er Jahre nicht zuletzt durch die Steuerzahlerrevolten geprägt, in denen sich die Skepsis der Bürger gegenüber den (bundes-) staatlichen Entwicklungen entlud. Diese Stimmung kam dem neuen Präsidenten entgegen¹⁵¹. Kern des angebotspolitischen Programms von *Reagan* waren umfangreiche Steuersenkungen¹⁵². Die angestrebten Abgabensenkungen und die geforderten Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor sollten über das Bundesbudget erreicht werden. Die Administration entschied

¹⁴⁹ Vgl. den Bericht zur Finanzlage der Stadt vom Kämmerer Dr. K. Lang, abgedruckt im Amtsblatt Nr. 6 vom 8.2.2001.

¹⁵⁰ Vgl. *Herber* (1982), S. 142ff.; *Rubin* (1985), S. 3f.; *Sinclair* (1985), S. 293; *White/Wildavsky* (1989), S. 66ff.; *Poterba* (1994b), S. 244ff. Für eine umfassende Darstellung der Präsidentschaft *Reagans* vgl. die Sammelbände *Palmer/Sawhill* (1982); *Salamon/Lund* (1985); *White/Wildavsky* (1989). Zum Budgetprogramm des neuen Präsidenten siehe *Mills* (1983), S. 5ff.; *Palmer/Mills* (1984).

¹⁵¹ Vgl. *Hecllo/Penner* (1983), S. 23. Zu den Steuerzahlerrevolten vgl. z.B. *Folkers* (1983).

¹⁵² Vgl. zum Hintergrund und zu den Zahlen *Herber* (1985), S. 356ff.

sich daher, unmittelbar nach dem politischen Sieg Budgetänderungen durchzusetzen¹⁵³. Anlaß für die nachfolgenden Ausgabekürzungen war damit nicht eine durch Einnahmeausfälle ausgelöste fiskalische Streßsituation, sondern vielmehr der Versuch, politische Prioritäten in veränderte Budgetrelationen umzusetzen. Zwei erklärte Ziele wurden verfolgt. Einmal wollte die neue Administration Budgetausgaben von inländischen, nicht militärischen Bereichen kürzen und zugunsten erhöhter Verteidigungsmittel umschichten. Mit Ausgabekürzungen sollten zweitens Verschwendung und Ineffizienzen im Bundesbudget dauerhaft beseitigt werden¹⁵⁴. Für die Ziele wurden bereits am laufenden Budget des Vorgängers 166 Ausgabestreichungen (*rescissions*) und 131 Ausgabeverschiebungen (*deferrals*) vorgenommen¹⁵⁵. Ergänzend wurde ein sofortiger Einstellungsstopp (*hiring freeze*) verfügt¹⁵⁶. Innerhalb von vier Wochen nach Amtsübernahme lag ein erster Programmentwurf für weitere Ausgabekürzungen im kommenden Budgetjahr vor¹⁵⁷. Um diese möglichst unbeschadet von Widerständen im Kongreß durchsetzen zu können, ging die neue Administration nach Art eines wohl-durchdachten „Blitzkrieges“¹⁵⁸ vor. Im *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA-1981) wurden für das Haushaltsjahr 1982 Ausgabekürzungen im Umfang von 35 Mrd. \$ erfolgreich festgeschrieben¹⁵⁹. Innerhalb der vierjährigen Budgetplanung sollten Haushaltskürzungen in einer Gesamtsumme von rund 110 Mrd. \$ umgesetzt werden¹⁶⁰.

Nachfolgend soll überprüft werden, inwieweit sich die generalisierten Erfolgsbedingungen zur Erklärung der Budgetkürzungen unter *Reagan* heranziehen lassen. Dazu ist zunächst darzustellen, welche strategischen Ansatzpunkte die neue Administration gewählt hat, um die Dilemmaproblematik während der Budgetvorbereitung innerhalb der Bürokratie zu überwinden. Da es sich auf der U.S. Bundesebene um ein Präsidialsystem handelt, das sich einem ausgeprägten legislativen Ausschußsystem gegenüber sieht, ist daneben insbesondere auf die Überwindung der Dilemmata innerhalb der legislativen Versammlung einzugehen. Schließlich ist zu überprüfen, inwieweit eine Milderung der langfristig generellen *common pool*-Problematik gelang.

¹⁵³ Siehe *Hecko* (1984), S. 260; *White/Wildavsky* (1989), S. 96f.

¹⁵⁴ Siehe *Palmer/Mills* (1984), S. 71; *Hecko* (1984), S. 260; *White/Wildavsky* (1989), S. 90.

¹⁵⁵ Vgl. *Rubin* (1985), S. 6; *Schick* (1990), S. 88.

¹⁵⁶ Siehe *Goldenberg* (1985), S. 381.

¹⁵⁷ Vgl. *Wholey* (1984), S. 298.

¹⁵⁸ Vgl. *Schick* (1982), S. 25f.; ausführlich *ders.* (1985), S. 102f.: „from Dunkirk to blitzkrieg“; *Stockman* (1986), S. 79ff. Der Begriff „Dunkirk“ (ein offensichtliches Mißverständnis über die Bedeutung Dünkirchen im Zweiten Weltkrieg) bezieht sich auf ein Memorandum *Stockmans* an den gewählten Präsidenten *Reagan* vom November 1980 mit dem Titel: „Avoiding a GOP Economic Dunkirk“. Siehe dazu *White/Wildavsky* (1989), S. 84. Der Originaltext findet sich im Anhang bei *Greider* (1982), S. 137ff.

¹⁵⁹ P.L. 97-35 vom 13. August 1981. Vgl. dazu *Schick* (1985), S. 117.

¹⁶⁰ Siehe *Ellwood* (1982a), S. 53.

b) Problemlösung in der Exekutive

Das Problem, eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung in der Bürokratie durch- und umzusetzen, wurde primär durch personalpolitische Maßnahmen angegangen¹⁶¹. Eine spezialisierte Bürokratie verfügt über Informationsvorsprünge gegenüber der Legislative. Die diskretionären Handlungsspielräume auf Seiten der Bürokratie lassen sich mit einer gezielten Personalpolitik systematisch ausschöpfen¹⁶². So bestehen etwa in den Zielfunktionen von Chefbürokraten und Mitarbeitern Unterschiede. Gerade die Entscheidungen der Chefbürokraten sind von besonderer Budgetrelevanz. Die Administration unter *Reagan* nutzte diese Unterschiede gezielt aus. Sofort nach Amtsantritt sind personelle Umbesetzungen bei den Verwaltungsspitzen (*senior executives*) vorgenommen worden. Politische Spitzenämter wurden mit solchen Mitarbeitern besetzt, die dem Präsidenten und dessen ideologischen Zielvorstellungen besonders loyal verbunden waren, während die mittlere Arbeitsebene teilweise überhaupt nicht besetzt wurde¹⁶³. Für die entscheidende Führungsebene der Bürokratie wurden zudem vielfältige finanzielle Anreize geschaffen¹⁶⁴. Die persönlich ausgewählten, loyalen Gefolgsleute des Präsidenten übernahmen die Führung verschiedener Ämter und Ressorts, um dort Umstrukturierungen durchzusetzen¹⁶⁵. So wurden sämtliche Generalinspektoren entlassen und durch eigene Gefolgsleute mit der Zielverpflichtung ersetzt, Möglichkeiten für Ausgabekürzungen zu identifizieren und deren Umsetzung zu kontrollieren¹⁶⁶. Bemerkenswert dabei ist, daß die Zahl ideologisch motivierter Ernennungen von loyalen Gefolgsleuten in Spitzenämter gerade in jenen innenpolitisch ausgerichteten Ressorts hoch war, in denen später die Gesamtzahl der Mitarbeiter abnahm¹⁶⁷. Im Ergebnis gelang es der Exekutivspitze, eine bürokratische Struktur zu schaffen, die zum passiven Transmissionsriemen für die Präsidialvorlagen wurde¹⁶⁸.

Daneben gelang eine gezielte Zentralisierung der administrativen Budgetvorbereitung. Der Präsident delegierte in hohem Grad Budgetkompetenzen an das ihm direkt zugeordnete Budgetbüro (*Office of Management and Budget, OMB*)¹⁶⁹. Durch demonstrativen Konsens mit der für das Budget verantwortlichen Spitze und einer expliziten Unterstützung durch den Präsidenten kam es – wenigstens am Anfang – zu einer Stärkung dieser ressortübergreifenden Instanz gegenüber den Fachressorts.

Zunächst war die Dilemmaproblematik innerhalb des zentralen Budgetbüros selbst zu beheben. Für diesen Zweck erfolgten Reorganisationen innerhalb des

¹⁶¹ Vgl. *Rubin* (1985), S. 26f.; *White/Wildavsky* (1989), S. 89; *Warshaw* (1995); *Stehr* (1997).

¹⁶² Siehe *Tullock* (1993), S. 61; ähnlich bereits *Fiorina* (1981b), S. 341.

¹⁶³ Vgl. *Nathan* (1983), S. 74f.; *Hecko* (1984), S. 263; *Goldenberg* (1985), S. 394f.

¹⁶⁴ Vgl. *Goldenberg* (1985), S. 400. Das betraf vor allem Gehaltshöhen und Boni.

¹⁶⁵ Vgl. ausführlich mit Beispielen *Lynn* (1985).

¹⁶⁶ Siehe *Rubin* (1985), S. 17.

¹⁶⁷ Siehe *Goldenberg* (1985), S. 396.

¹⁶⁸ Vgl. *Goldenberg* (1985), S. 402.

¹⁶⁹ Siehe etwa *Hecko* (1984), S. 263.

Budgetbüros mit dem erklärten Ziel, die budgetrelevante Entscheidungsfindung zu zentralisieren¹⁷⁰. Dazu trug vor allem ein hohe Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen zugunsten der Person *David Stockman*, dem Direktor des Budgetbüros, bei¹⁷¹. Die Diskussion von Programmeinheiten wurde bewußt zugunsten einer Betonung der Budgetaggregate aufgegeben. Damit verloren auch die Programmabteilungen des OMB an Einfluß, während das Generalreferat, zuständig für den Gesamthaushalt, an Einfluß gewann¹⁷². Nachdem das Budgetbüro die internen Voraussetzungen geschaffen hatte, der Dominanz der Fachressorts zu begegnen, war es in der Lage, die Kontrollen der dezentralen und mittelexpansiven Einheiten während der Vorbereitungsphase zum Haushaltsentwurf zu intensivieren¹⁷³. Mit verbesserten Informationssystemen wurde versucht, den relativen Informationsnachteil gegenüber den Fachressorts zu überwinden¹⁷⁴. Von entscheidender Bedeutung war, daß mit den verbesserten Informationen sämtliche Kürzungsansätze vom Budgetbüro bereits vorbereitet und den Fachressorts detailliert vorgegeben werden konnten¹⁷⁵. Die Ämter selbst sind in die Entscheidungsfindung praktisch nicht einbezogen worden. Manipulationen der relevanten Programminformationen durch die Fachressorts konnten vermieden werden, weil alternative Vorschläge von ihrer Seite nicht akzeptiert wurden. Gleichzeitig waren sie gezwungen, unter hohem Zeitdruck zu arbeiten. Allerdings gingen von den Fachressorts vielfältige, zum Teil erfolgreiche Sabotagestrategien aus¹⁷⁶.

Als Folge der internen und externen Umstrukturierungen änderte sich der Charakter des Budgetprozesses vom passiv reaktiven Aufsummieren der Ressortanmeldungen (*bottom up*) zu aktiv begrenzenden Mittelvorgaben durch das Budgetbüro (*top down*)¹⁷⁷. Es wurde demnach ein Ansatzpunkt gewählt, der zur Milderung der Ressortdominanz bereits kurzfristig erfolgversprechend sein kann und mit dem sich ein hoher Zentralisierungsgrad während der verwaltungsinternen Budgetvorbereitung erreichen läßt¹⁷⁸. Die Zentralisierung wurde zusätzlich durch die Etablierung eines Sondergremiums (*Grace-Commission*) gesteigert, die Vorschläge zu weiteren Ausgabekürzungen in der Verwaltung vorlegen soll-

¹⁷⁰ Vgl. *Heclo* (1984), S. 280.

¹⁷¹ So die Überzeugung von *Heclo* (1984), S. 283. Zur Person *David Stockman* vgl. *Greider* (1981); *ders.* (1982); *White/Wildavsky* (1989), S. 81ff. *Stockman* gab am 9. Juli 1985 seinen Rücktritt mit Wirksamkeit zum 1. August bekannt.

¹⁷² Vgl. *Heclo* (1984), S. 284f.

¹⁷³ Siehe *Rubin* (1985), S. 28f.

¹⁷⁴ Vgl. *Heclo* (1984), S. 281f.

¹⁷⁵ Vgl. *Wholey* (1984), S. 301.

¹⁷⁶ Siehe *Stockman* (1986), S. 137ff., zu den Kämpfen mit den Ressorts Verkehr, Gesundheit und Justiz.

¹⁷⁷ So die einhellige Meinung in der Literatur. Vgl. etwa *Wholey* (1984), S. 300f.; *Schick* (1985), S. 113; *LeLoup* (1988), S. 25f.

¹⁷⁸ Vgl. *Heclo* (1984), S. 262.

te¹⁷⁹. Dem lag die Zielvorstellung zugrunde, das strategische Teilproblem des statischen Dilemmas bei Budgetkürzungen zu überwinden. Indem die Fachressorts nicht mehr Ausgangspunkt des Haushaltsprozesses waren, verloren sie ihren prozessualen Vorteil, um ihre Informationsvorsprünge strategisch ausspielen zu können. Auch der strukturelle Vorteil der Fachbereiche, die relevanten Programmzusammenhänge zu kennen, wurde irrelevant. Das gelang durch die Betonung von aggregierten Größen statt von Einzelpositionen¹⁸⁰. Das Budgetbüro ließ sich auf Detaildiskussionen nicht ein und rechtfertigte seine Vorlagen nur aus allgemeinen Daten. Ihrer strukturellen und prozessualen Vorteil beraubt, änderte sich die Budgetvorbereitung durch die Fachressorts. Der Prozeß gestaltete sich nunmehr eher als eine passive Implementierung der vorgegebenen Maßnahmen denn als eine aktive Teilhabe an substantiellen Entscheidung¹⁸¹. Mit der Besetzung der Verwaltungsspitzen durch loyale Gefolgsleute des Präsidenten drangen Änderungsanträge und Manipulationsversuche von unteren Hierarchieebenen nicht auf die oberen Entscheidungsebenen durch. Damit konnten auch die Programmreferenten mit intensivem Kontakt zu den Interessenverbänden und mit umfassenden Programmkenntnissen ihre Informationsvorsprünge nicht mehr in Mehrausgabeforderungen umsetzen. Zur Milderung des dynamischen Problems der Defektion bei den Beteiligten wurde der Handlungsspielraum der Fachämter bei der Umsetzung von Budgetkürzungen eingeeengt¹⁸². Das Mittelvolumen ist durch straffe Vorgaben hierarchisch hochstehender Instanzen insgesamt begrenzt worden.

Charakteristisch für die verwaltungsinterne Phase der Budgetvorbereitung war ein hoher Konsens zwischen Budgetbüro und Präsident. Damit wurden potentielle Befehlsoptionen zugunsten der Verantwortlichen für den Gesamthaushalt wirksam. Das Verhältnis zwischen dem Budgetbüro und den Fachressorts bekam subordinative Eigenschaften. Die Informationsverteilung konnte zugunsten des präsidialen Budgetbüros verbessert werden. Ein hoher Zentralisierungsgrad von budgetrelevanten Entscheidungskompetenzen erleichterte sowohl die Einbringung von Kürzungsvorschlägen (strategischer Aspekt des statischen Dilemmas) als auch deren kostengünstige Durchsetzung (technischer Aspekt der Entscheidungsfindung). Die Personalpolitik stellte den wohl entscheidenden Erfolgsfaktor für die Durchsetzung der geplanten Ausgabekürzungen in der Exekutive dar. Allerdings ist festzuhalten, daß die anfangs deutliche Loyalität der Kabinettsmitglieder und Spitzenbeamten gegenüber den Kürzungsvorhaben bereits nach kurzer Zeit erheblich abnahm¹⁸³.

¹⁷⁹ Vgl. *Goldenberg* (1985), S. 391.

¹⁸⁰ Vgl. *Hecko* (1984), S. 267.

¹⁸¹ Vgl. *Wholey* (1984), S. 307.

¹⁸² Vgl. *Schick* (1985), S. 114.

¹⁸³ Vgl. deutlich *Stockman* (1986), S. 103: „The cabinet secretaries are getting domesticated by their people, by their permanent bureaucracies.“

Blockade- und Sabotageaktionen der dezentralen Einheiten setzten ein. Auch der zu Beginn der verwaltungsinternen Etatvorbereitung demonstrative Konsens zwischen dem Präsidenten und dem OMB wurde brüchig. Das statische Dilemma innerhalb der Bürokratie konnte erfolgreich überwunden werden, eine Kürzungscoalition entstand. Das dynamische Dilemma wurde dagegen nicht bewältigt, die Stabilisierung der Kürzungscoalition über die Zeit mißlang.

c) *Problemlösung in der Legislative*

aa) *Anstoß und Stellung des agenda setters*

Im theoretischen Teil konnte ausgeführt werden, daß Anstöße zu einer ausgabe-seitigen Haushaltskonsolidierung nur von solchen Beteiligten zu erwarten sind, die einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sind. Für diese Akteure stellt das gemeinsamen Einnahmevermögen kein Allmendegut dar. Sie sehen sich der gesamten Budgetrestriktion mit allen Kosten gegenüber und sind mithin gezwungen, in einem umfassenden Kalkül sämtliche Externalitäten und Kosten zu berücksichtigen. Als Akteure, die ein Gesamtbudget verantworten, kommen die Exekutivspitze (Präsident, Kanzler, Premierminister) und der Finanzminister in Betracht.

Tatsächlich sind die Ausgabekürzungen im Bundesbudget der USA für die Jahre 1981 und 1982 durch den neu gewählten Präsidenten ausgelöst worden. Konzentriert auf wenige programmatische Schwerpunkte konnte der Präsident als *agenda setter* den Anstoß für die Budgetoperationen geben¹⁸⁴. Die herausgehobene, stark zentralisierte Stellung des Präsidenten im verfassungsmäßigen Strukturgefüge unterstützte seine Vorhaben. Auf einen kurzen Zeithorizont der Wählerschaft wurde vertraut, als sich die Administration entschloß, die Veränderungen der Budgetrelationen und die Vorlagen zu den Ausgabekürzungen sofort nach der Wahl einzubringen. Der Präsident griff wiederholt zu politischen Drohungen gegenüber der Legislative. Dazu bediente er sich seiner verfassungsmäßigen Vetorechte und umfangreicher Medienauftritte.

Vor allem den Budgetprojektionen kam eine erhebliche Bedeutung zu, um die Legislative mit Ausgabekürzungen zu konfrontieren. Die Administration bediente sich gezielt ihrer Informationsvorsprünge gegenüber der Legislative. Anfangs schürte sie bewußt Defizitbefürchtungen, um zu Ausgabekürzungen zu gelangen¹⁸⁵. Weitere Verschlechterungen der Haushaltslage wurden für den Fall angedroht, sollte den Präsidialvorschlägen nicht gefolgt werden¹⁸⁶. Andererseits entwarf die Exekutive wurden bewußt optimistische Szenarien bei Annahme der Kürzungsvorlage, um deren mögliche negative Auswirkungen herunterzuspielen

¹⁸⁴ Vgl. *Hecklo/Penner* (1983), S. 40; ausführlich *Sinclair* (1985); am konkreten Beispiel des TRA-Act 1986 vgl. *Inman* (1993).

¹⁸⁵ Vgl. *Schick* (1982), S. 38; *Hecklo* (1984), S. 288.

¹⁸⁶ Vgl. *Hecklo* (1984), S. 264.

und bis 1984 den versprochenen Haushaltsausgleich zu erreichen¹⁸⁷. Der Präsidentschaftsverwaltung gelang es auf diese Weise, eine überzeugende Drohkulisse aufzubauen.

Zu deren Unterstützung wurde vielfacher Druck auf die Legislativmitglieder entwickelt. Aufgrund des hohen Wahlsieges des Präsidenten bestand für sie zunächst ein großer politischer Druck, nicht zuletzt durch gezielte öffentliche Auftritte des Präsidenten¹⁸⁸. Soweit über dessen Vorschläge zu beraten und entscheiden war, mußten die Mitglieder des Kongresses über die Stimmung in ihren Wahlkreisen unsicher sein. Die Unsicherheit wurde durch den ideologischen Druck gesteigert, der sich mit den Steuerzahlerrevolten in verschiedenen Bundesstaaten verband. Daneben bestand erheblicher fiskalischer Druck durch die verschlechterten Budgetdaten, aus denen steigende Defizite abzuleiten waren. Besonders bedeutsam war, daß die vetobedrohten Budgetverhandlungen unter erheblichem Zeitdruck stattfanden (*Blitzkrieg*)¹⁸⁹. Der Administration war klar, daß Kürzungsinitiativen „would have to be done [...] within ten to fifteen days of [the] inauguration“¹⁹⁰. Illustrativ für die Hektik der Entwurfsarbeiten zu den Kürzungsvorlagen ist die Anekdote, wonach mit der Abstimmung zur Zweiten Budgetresolution am 26. Juni 1981 im *House* auch die Telefonnummer einer Mitarbeiterin im Budgetbüro des Kongresses beschlossen und damit Gesetzbestandteil wurde¹⁹¹. Nicht zuletzt versuchte die Administration wiederholt, den Budgetkonsens mit dem Kongreß zu umgehen¹⁹². Dazu griff sie vermehrt auf inneradministrative Mechanismen, wie Einstellungsstops und Reorganisationsen, zurück. Auch mit diesem Vorgehen konnten exekutive Informationsvorsprünge konsequent genutzt werden¹⁹³. Die nachdrückliche Führerschaft durch die Exekutive entsprach einem wichtigen Kriterium für die erfolgreiche Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.

bb) Einsatz von Paketlösungen

Eine erfolgreiche Strategie für Ausgabekürzungen bedingt umfassende Verhandlungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Der Bedingung umfassender Verhandlungsspielräume in sachlicher Hinsicht kam die Administration dadurch entgegen, daß sie in den konkreten Verhandlungen eine Steigerung der diskretionären Ausgaben offerierte und dafür die Kürzung gesetzlich fixierter Ausgabenpositionen (*entitlements*) als Gegenleistung verlangte. Den Anforderungen unter

¹⁸⁷ Zum sogenannten ‚Rosy Scenario‘ vgl. *Hecl/Penner* (1983), S. 30f.; *White/Wildavsky* (1989), S. 98f. In diesem Sinn bekennt sich auch *Stockman* (1986), S. 398f. Vom ‚Shangri-La Scenario‘ spricht *Schick* (1982), S. 41.

¹⁸⁸ Vgl. *Schick* (1982), S. 22f.; *Sinclair* (1985).

¹⁸⁹ Vgl. *Rubin* (1985), S. 33f.; *Schick* (1986), S. 15; *Heun* (1989b), S. 39, FN 133.

¹⁹⁰ *Stockman* (1986), S. 83.

¹⁹¹ Es war die Nummer 255-4844 von Rita Seymour. Siehe *Stockman* (1986), S. 227.

¹⁹² Vgl. *Rubin* (1985), S. 36f.

¹⁹³ Vgl. *Hecl* (1984), S. 269.

zeitlichen Aspekten konnte durch solche Vorschläge genügt werden, bei denen die Ausgabekürzungen über einem mehrjährigen Horizont projiziert wurden¹⁹⁴. Als Verfahrensinstrument (*vehicle*) wurden von der Präsidentialadministration die Möglichkeiten instrumentalisiert, die ihr der durch den CBIC-Act von 1974 modifizierte Haushaltsprozeß bot. Der Administration gelang es, mit den Budgetresolutionen ihre Vorstellungen als Gesamtlösungen in Form von Paketvorlagen zu präsentieren und als Ganzes zur Abstimmung zu stellen¹⁹⁵. Die kreative Substanz der nachfolgenden Vorgehensweise durch die Präsidentialadministration im Kongreß bestand ergänzend darin, den *Reconciliation Process* in dreifacher Weise zu ihren Gunsten zu modifizieren¹⁹⁶. Obwohl eigentlich erst zum Ende der Zweiten Budgetresolution vorgesehen, wurde er bereits Teil der Ersten Budgetresolution. Zweitens bekamen seine Inhalte verbindlichen Charakter für die nachfolgenden Ausschußverhandlungen. In den Anweisungen (*instructions*) der Ersten Budgetresolution vom 21. Mai 1981 wurden den legislativen Ausschüssen umfangreiche Kürzungen von Ausgabenprogrammen für das kommende Haushaltsjahr 1982 verbindlich auferlegt¹⁹⁷. Schließlich wurde der *Reconciliation Process* drittens auch für gesetzlich fixierte Ermächtigungen genutzt und bedrohte damit direkt die dafür verantwortlichen mittelexpansiven Fachausschüsse¹⁹⁸. Der Inhalt der Ersten Budgetresolution wurde damit für die Fachausschüsse bereits *ex ante* antizipierend und nicht erst *ex post* ratifizierend verbindlich. Mit diesen Modifikationen konnte der *Reconciliation Process* von der Administration *Reagan* strategisch genutzt werden, um Ausgabekürzungen durch konkrete Anweisungen an die legislativen Agendazentren durchzusetzen¹⁹⁹. In der *Reconciliation Bill* für das Fiskaljahr 1981 wurden auf diese Weise über 250 Ausgabenprogramme und Budgetpositionen auf 576 Seiten Gesetzestext mit einem Kürzungsvolumen von 36 Mrd. \$ in einem Gesamtpaket umgesetzt²⁰⁰. Die Ad-

¹⁹⁴ Vgl. *Schick* (1985), S. 117.

¹⁹⁵ Vgl. *Ellwood* (1982b), S. 31, der ausführt, daß „the major advantage of the reconciliation process as implemented in 1981 was [...] grouping a series of reductions into a single package and then requiring members to vote on substitutes to the entire package“. Ähnlich *Schick* (1982), S. 26; *Sinclair* (1985), S. 294; *White* (1988), S. 176. Auch *Stockman* (1986), S. 159; und *Arnold* (1990), S. 178, sprechen von der „principal innovation“.

¹⁹⁶ Vgl. *Peters* (1981), S. 732; *LeLoup* (1982), S. 325; *Ellwood* (1982b), S. 26; *Schick* (1990), S. 89f.

¹⁹⁷ Vgl. die *First Concurrent Resolution* (P.L. 97-12) in den U.S. Statutes at Large (95), S. 1743 bis 1759. Die *instructions* an die Legislativ Ausschüsse finden sich auf den Seiten 1751ff.

¹⁹⁸ Vgl. *LeLoup* (1982), S. 328. Die Auseinandersetzungen zwischen Präsident *Reagan* und dem Agrarausschuß im *House* beschreibt beispielhaft *Ferejohn* (1986), S. 245ff.

¹⁹⁹ Vgl. *Schick* (1985), S. 103; *Behn* (1985), S. 165. Auch während nachfolgender Präsidentschaften wurde dieses Instrument wiederholt genutzt, um Budgetsanierungen im Kongreß durchzusetzen. So etwa im *Omnibus Budget and Reconciliation Act* 1993 mit einem Gesamtvolumen von 500 Mrd. \$ in über 200 Programmen. Vgl. dazu ausführlich *LeLoup/Taylor* (1994).

²⁰⁰ Vgl. *Ellwood* (1982a), S. 59. Die *Omnibus Reconciliation Bill* vom 13. August 1981 findet sich als P.L. 97-35 (H.R. 3982) in den U.S. Statutes at Large (95), S. 357-933.

ministration konnte die Zahl der Abstimmungen im Parlament so erheblich begrenzen²⁰¹. Die legislative Kürzungscoalitionen wurde stabilisiert.

cc) Die Rolle kleiner Gruppen, der Parteiführer und der Parteidisziplin

Die Paketvorlagen und die mehrjährigen Projektionen erforderten hohe Verhandlungskosten. Das gilt in besonderem Maß für eine Legislative wie den U.S. Kongreß, der durch ein ausgeprägtes Ausschußsystem gekennzeichnet ist. In ihm dominieren dezentrale, halbautonome Einheiten, deren vielfältige Vetopositionen zusätzliche Verhandlungskosten nötig machen.

Kleine Gruppen sind mit nur geringen Verhandlungskosten belastet. In den Haushaltsberatungen zur Kürzungsvorlage des Präsidenten wurde daher sowohl in der Administration als auch im Kongreß verstärkt auf Verhandlungen in kleinen, spezialisierten und kohärenten Gruppen gesetzt (*legislative strategy group, gang of seventeen*)²⁰². Daneben bediente sich die Administration in den Budgetverhandlungen gezielt der Parteiführer, um zu einer personellen Zentralisierung des legislativen Stimmentausches zu gelangen. Der Bedeutungszuwachs der Parteiführungen im Kongreß erklärt sich aus der mit ihnen möglichen Kostensenkung für Stimmtauschgeschäfte. Durch eine Konzentration auf die Parteiführungen als ‚Clearingstelle‘ für einen umfassenden Stimmentausch können Vetopositionen umgangen und Verhandlungskosten gesenkt werden.

Die Administration war allerdings trotzdem gezwungen, sich der Unterstützung einiger zusätzlicher Gruppen im *House* durch Gegengeschäfte zu versichern²⁰³. Kritisch für die Mehrheitsbildung zugunsten der Präsidentsialvorlagen und daher besonders umworben waren die Stimmen liberaler Republikaner aus dem Nordosten (*gypsy moths*) und die der konservativen Demokraten aus dem Süden (*boll weevils*). Der neue Präsident verstand es, einen Teil der Kongreßmitglieder der Demokratischen Partei erfolgreich auf seine Seite zu ziehen²⁰⁴. Bedeutsam für den Abstimmungserfolg war auch die hohe Parteidisziplin unter den republikanischen Abgeordneten für die präsidentsialen Budgetkürzungen²⁰⁵. Die hohe Kohärenz betraf alle Abstimmungen in beiden Häusern des Kongresses. Nur auf diese Weise war es möglich, in dem traditionell von Demokraten dominierten *House* eine minimale Mehrheitscoalition zu bilden, um Verhandlungskosten zu senken und Kürzungslasten abzuwälzen.

²⁰¹ Siehe *Sinclair* (1985), S. 294.

²⁰² Vgl. *Kirschten* (1982); *Hecl/Penner* (1983), S. 40f.; *Hecl* (1984), S. 269; *Behn* (1985), S. 159; *Stockman* (1986), S. 353; *White/Wildavsky* (1989), S. 234ff.

²⁰³ Die Bezeichnung dafür bei *Stockman* (1986), S. 221, deshalb auch plastisch „soup kitchen“.

²⁰⁴ Vgl. grundsätzlich und umfassend *Ginsberg/Shefter* (1990).

²⁰⁵ Vgl. *LeLoup* (1982), S. 331f.; *Schick* (1985), S. 103; *Sinclair* (1985), S. 300ff.

dd) Die prozessuale Vorgehensweise in der Legislative

Um Paketvorlagen zu Budgetkürzungen in den parlamentarischen Haushaltsberatungen zum Erfolg zu verhelfen, sind sie unter restriktiven Regeln (*closed rule, up or down*-Abstimmung) zu verhandeln. Mit diesen Instrumenten kann die Menge alternativer Änderungsoptionen begrenzt werden. Zudem bleibt der nachfolgende Abstimmungsprozeß durch die Beschränkung der Änderungsanträge kontrollierbar. Drohungen mit Verschlechterungen gegenüber dem Status Quo sind unter dieser Verfahrensregel wirksam (*reversion level*), womit die Position des *agenda setters* gestärkt wird. Schließlich stabilisieren Paketvorlagen die Kürzungscoalition, indem sie vor möglichen Gegenkoalitionen in weiteren Wahlgängen schützen.

Um die von der Administration aufgebaute Drohooption aufrechterhalten zu können, mußten die Präsidialvorlagen unter *closed rule* verhandelt werden. Auf die Kürzungsvorschläge der Administration antwortete das von den Demokraten dominierte *House Budget Committee* mit der Erarbeitung eines eigenen Gegenentwurfes. In ihm sollten jedoch nur Kürzungen der jährlichen Bewilligungen vorgenommen werden. Die für die fortgesetzten Kontrollverluste der Staatsausgaben bedeutsamen Ermächtigungen in Gesetzesform durch die Fachausschüsse (*entitlements*) wären damit nicht berührt worden²⁰⁶. Das hätte eine fortgesetzte Ausgabenexpansion durch Umgehung des Bewilligungsausschusses ermöglicht. Die Repräsentanten *Gramm* und *Latta* formulieren daher eine Gegenvorlage (*Gramm-Latta-I*)²⁰⁷. Sie zielte darauf, daß Niveau der gesetzlich fixierten Ermächtigungen zurückzuführen. Die Gegenvorlage entsprach in Kürzungsvolumen und -struktur im wesentlichen dem Präsidialvorschlag und wurde verfahrensmäßig als Kompletialternative (*substitute*) eingebracht. Durch 63 abtrünnige Demokraten wurde diese Alternativvorlage mit 253 gegen 176 Stimmen als Erste Budgetresolution angenommen²⁰⁸. Mit ihr sind Ausgabekürzungen im Umfang von 37 Mrd. \$ vorgeschrieben worden, die von den Fachausschüssen umzusetzen waren²⁰⁹. Die nachfolgenden Anweisungen an die Legislativausschüsse, einzelne, auferlegte Ausgabekürzungen zu konkretisieren, gestalteten sich überaus schwierig²¹⁰. Der Entwurf für die Zweite Budgetresolution im Umfang von 1000 Seiten war am 12. Juni 1981 fertiggestellt. Zahlreiche Ausnahmen und politische Gegengeschäfte bedrohten das Kürzungsziel der Administration²¹¹. Zur Vorlage an das *House Budget Committee* erarbeiteten die beiden Repräsentanten *Gramm* und *Latta* deshalb erneut einen Gegenvorschlag (*Gramm-Latta-*

²⁰⁶ Vgl. *Peters* (1981), S. 733f.

²⁰⁷ Vgl. detailliert *White/Wildavsky* (1989), S. 113ff.

²⁰⁸ Vgl. *Peters* (1981), S. 734; *LeLoup* (1982), S. 326. Bereits im April 1981 hatte der Senat mit einer deutlichen Mehrheit von 88 zu 10 Stimmen die Erste Budgetresolution für das Budgetjahr 1982 angenommen.

²⁰⁹ Vgl. *Peters* (1981), S. 734f.

²¹⁰ Siehe für deutliche Beispiele detailliert *Stockman* (1986), S. 194ff.

²¹¹ Vgl. *Stockman* (1986), S. 203 und S. 208 für konkrete Beispiele.

II)²¹². Das für prozedurale Abläufe verantwortliche und von Mitgliedern der Demokratischen Partei beherrschte *House Rules Committee* schlug vor, über Einzelteile des *Gramm-Latta-II* getrennt abzustimmen²¹³. Damit wäre der Ersatzantrag zur Budgetausschußvorlage nicht als Kompletialternative einzubringen gewesen. Die Abstimmung im *House Rules Committee* am 24. Juni 1981 erfolgte mit 11 zu 5 Stimmen strikt nach Parteigrenzen zugunsten der Demokratischen Partei. Der gefaßte Beschluß verlangte, die Alternativvorlage in sechs getrennte Änderungsanträge aufzuspalten. Die im Ausschuß obsiegende demokratische Mehrheit zielte ausdrücklich darauf, für das *Gramm-Latta-II* „to diffuse support“²¹⁴. Die Stabilität der Kürzungscoalition sollte unterminiert werden. Am 25. Juni 1981 wurde eine Aufspaltung in Einzelvorlagen im Plenum jedoch mit 210 zu 217 Stimmen abgelehnt. Damit konnte das *Gramm-Latta-II* als Kompletialternative passieren und wurde als solche unter *closed rule* verhandelt. Die folgende *up or down*-Abstimmung endete mit 232 zu 193 Stimmen zugunsten des Alternativantrages und führte am 26. Juni 1981 zum *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA-1981)²¹⁵.

Für den Erfolg bei der Durchsetzung der Ausgabekürzungen war entscheidend, daß die Vorlagen des *Budget Committee* und der *Gramm-Latta-substitutes* im *Reconciliation Process* unter *closed rule* beraten wurden²¹⁶. Mit der prozeduralen Absicherung, die Änderungsanträge zur Gesamtvorlage zu begrenzen und nur Paketabstimmungen zuzulassen, gelang es, Abstimmungen oder Detailverhandlungen über Einzelmaßnahmen zu vermeiden²¹⁷. Damit waren die parlamentarischen Vertreter gezwungen, das Gesamtpaket als Ganzes zu beurteilen und nur darüber abzustimmen²¹⁸. Darüber hinaus wurde die Paketvorlage für verbindlich erklärt und war unter restriktiven Vorgaben von den Fachausschüssen umzusetzen²¹⁹. Durch die strikten Vorgaben, gerade auch an die Unterausschüsse des *House Appropriations Committee*, konnten die nachfolgenden Ausschußverhandlungen zeitlich und inhaltlich wirksam begrenzt werden. Unterstützend wirkten sowohl der hohe Zeitdruck, die fortgesetzten Vetodrohungen des Präsidenten und die wiederholten Hinweise auf rapide Verschlechterungen der Haushaltslage durch das Budgetbüro, sollte das Kürzungspaket nicht ange-

²¹² Vgl. *Stockman* (1986), S. 214f.; ausführlich *White/Wildavsky* (1989), S. 137ff.

²¹³ Siehe *LeLoup* (1982), S. 321; zur sogenannten ‚gag rule‘ vgl. *Stockman* (1986), S. 218; *Arnold* (1990), S. 180f.

²¹⁴ *Peters* (1981), S. 735.

²¹⁵ Vgl. *LeLoup* (1982), S. 326; *White/Wildavsky* (1989), S. 150f. Ähnlich hauchdünne Abstimmungsergebnisse zeigten sich auch beim *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA) 1993. Vgl. *LeLoup/Taylor* (1994), S. 5.

²¹⁶ Siehe etwa *Schick* (1981), S. 29.

²¹⁷ Vgl. *Behn* (1985), S. 164f.

²¹⁸ Siehe *Schick* (1981), S. 38.

²¹⁹ Siehe *Hecl* (1984), S. 273; *Schick* (1986), S. 45; *Schwarzner* (1991), S. 133; *Ferejohn* (1991), S. 135.

nommen werden. Der Nutzung der *closed rule* ist damit eine überragende Rolle bei der legislativen Durchsetzung der Ausgabekürzungen zugekommen.

Ein weitere Stabilisierung der Kürzungscoalition konnte erreicht werden, indem die Administration konsequent auf eine Diskussion von einzelnen Kürzungsmaßnahmen verzichtet hat²²⁰. Statt dessen sind die Kürzungsziele der Budgetoperationen nur in generellen Kategorien diskutiert und vertreten worden. Der Präsident erwähnte weder in seinen öffentlichen Auftritten noch in den Einzelverhandlungen mit Legislativmitgliedern jemals Detailmaßnahmen²²¹. Um zu vermeiden, konkrete Betroffenenheiten auf Mikroebene erwähnen zu müssen, wurden allein die gesamte Volkswirtschaft betreffende Makrogrößen betont. Das Bild zwischen Gewinnern und Verlierern der Budgetkürzungen konnte auf diese Weise diffus gehalten werden. Die komplexen Probleme und strittigen Argumente wurden im Kongreß vielmehr auf die simple Kernfrage zugespißt und damit inhaltlich begrenzt, „Are you with Ronald Reagan or against him?“²²².

Ab der zweiten Jahreshälfte 1981 zerfiel jedoch die vom Präsidenten geschmiedete Kürzungscoalition²²³. Im September 1981 beantragte er weitere Ausgabekürzungen, mit denen sämtliche Budgetpositionen (außer Verteidigung) einheitlich um 12 v.H. zurückgeführt werden sollten (*across the board*)²²⁴. Damit verband sich ein Abbau von 75.000 Stellen in der Bundesverwaltung²²⁵. Insgesamt erreichten die Personalreduzierungen in 4 Jahren einen Umfang von 11 bis 34 v.H. der Ausgangsstärke; einige Teilbereiche sollten vollständig geschlossen werden²²⁶. Bereits während der Jahre 1981 und 1982 wurden mehr als 12.000 Personalstellen in den Bundesverwaltung abgebaut²²⁷. Gegen den Antrag nach weiteren Ausgabekürzungen und Personalreduzierungen regte sich erstmals Widerstand im Parlament.

Mit einer ersten *Continuing Resolution* ermöglichte der Kongreß der Verwaltung eine Arbeit auf altem Budgetniveau. Darauf antwortete der Präsident mit dem Versuch, die bewilligten Ausgaben zeitlich zu verschieben (*deferrals*). Eine zweite *Continuing Resolution* der Legislative belegte der Präsident mit seinem Veto. Eine dritte *Continuing Resolution* gestand ihm schließlich die Hälfte der von ihm geforderten Budgetkürzungen zu. In einer vierten *Continuing Resolution* bewilligte der Kongreß die verbliebenen Ausgaben. Die schärfsten Ausgabekürzungen gelangen damit vor allem im Haushaltsjahr 1982. Danach waren die Bestrebungen zur Haushaltsrückführung nur noch beschränkt erfolgreich²²⁸. Ein

²²⁰ Vgl. *Schick* (1982), S. 26; *Behn* (1985), S. 162f.; *Sinclair* (1985), S. 294.

²²¹ Vgl. *Behn* (1985), S. 163.

²²² *Stockman* (1986), S. 174.

²²³ Vgl. *Stockman* (1986), S. 205ff., dessen achttes Kapitel den bezeichnenden Titel trägt: „Collaps of the Reagan Coalition“. Zu den zeitlichen Entwicklungen vgl. etwa *White* (1988), S. 168ff.

²²⁴ Vgl. *Hecl* (1984), S. 268.

²²⁵ Siehe *Rubin* (1985), S. 9.

²²⁶ Vgl. *Wholey* (1984), S. 322, Tabelle 12.

²²⁷ Siehe *Goldenberg* (1985), S. 390.

²²⁸ Vgl. *Wholey* (1984), S. 314; *Hecl* (1984), S. 273; *Arnold* (1990), S. 184ff.

Antrag des Präsidenten auf Streichung von weiteren 22 Ausgabenprogrammen im Februar 1982 endete in völligem budgetären Stillstand²²⁹. Die Administration war nun zu stückweisen Verhandlungen über Einzelvorhaben mit den Programmbefürwortern jener Ausschüsse gezwungen, die zur Durchsetzung ihrer partiellen Zielfunktionen über wirksame Blockadeinstrumente verfügten²³⁰. Als einziger Ausweg zur Moderierung der mittelexpansiven Dezentraleinheiten verblieben dem Präsidenten nur der wiederholte Einsatz seiner Vetorechte gegen den Gesamthaushalt und eine graduelle Verlagerung seines politischen Schwerpunktes auf Steuererhöhungen. Im Jahr 1984 erstellte die Legislative schließlich einen eigenen Budgetentwurf als Gegenstück zur Präsidentsialvorlage. Nach der seine Vorschläge tragenden Koalition verlor der Präsident auch seine Stellung als *agenda setter*.

ee) Die Umgehung der *iron triangles*

Ein möglicher Ansatzpunkt zur Milderung der Ressortdominanz und zur Stärkung der zentralen Instanzen besteht in der kurzfristigen Umgehung oder langfristigen Zerschlagung der Fachbruderschaften (*iron triangles*). Für eine kurzfristige Wirksamkeit ist die Verbindung zwischen dem Fachressort, dem entsprechenden Inhaber der Agendarechte in der Legislative und den Interessensverbänden als betreuter Klientel wenigstens temporär zu unterbrechen. Eine Zerschlagung der *iron triangles* war erklärtes Ziel des neuen Präsidenten²³¹. Bereits durch die verwaltungsinterne Zentralisierung der Entscheidungsfindung und den geänderten Prozeßcharakter kam es zu einer Schwächung der Fachbereiche. Die Informationen, die den Fachressorts von den Interessengruppen bereitgestellt werden, verloren ihre Relevanz für die Mittelzuweisungen des Budgetbüros. Der Kontakt zwischen Fachressorts und der von ihnen betreuten Klientel wurde so weitgehend entwertet. Die Verbindung zwischen Fachressorts und den entsprechenden Legislativausschüssen wurde dadurch unterbrochen, daß allein *Stockman* als Direktor der zentralen Budgetbehörde die Vorlagen zu den Ressorthaushalten vor der Legislative vertrat²³². So konnte erreicht werden, daß stets der Gesamtentwurf des Präsidenten zum Budget vertreten wurde, nicht jedoch der Haushalt individueller Ressorts²³³. Der Exekutive gelang damit eine einheitliche und geschlossene Vertretung ihrer Vorlage vor dem Parlament. Aufspaltungen in Einzelvorlagen oder Diskussionen über Detailfragen ohne eine Internalisierung der verbundenen Kosten wurden vermieden. Auch bei der Dominanz dezentraler Legislativeinheiten im U.S Kongreß konnte der umfassenden Zielfunktion des Präsidenten wirksam Geltung verschafft werden.

²²⁹ Zum ‚spending warfare‘ vgl. *Hecko/Penner* (1983), S. 34f.; ausführlich *White/Wildavsky* (1989), S. 285f.

²³⁰ Siehe deutlich *Schick* (1985), S. 107f.

²³¹ Vgl. *Wolman/Teitelbaum* (1985), S. 297.

²³² Vgl. *Hecko* (1984), S. 272.

²³³ Vgl. *Hecko* (1984), S. 275.

Der wesentliche Ansatzpunkt, mit dem eine Milderung der Fachseilschaften in der Legislative erreicht werden konnte, war die geänderte Struktur der Entscheidungsfindung während der parlamentarischen Haushaltsberatungen. Wie bereits ausgeführt worden ist, wurde der *Reconciliation Process* zu Beginn des Haushaltsprozesses vorgenommen und bekam bereits zu diesem Zeitpunkt auch für die Legislativausschüsse verbindlich instruierenden Charakter. Daneben fand dieses Instrument nun auch Anwendung auf gesetzliche Leistungsansprüche an das Budget (*entitlements*) und ermöglichte die Zusammenstellung von Paketlösungen²³⁴. Mit dieser Konzentration der Parlamentsdebatten auf fiskalische Aspekte wurden die Legislativmitglieder zu einer expliziten Abwägung zwischen konkurrierenden Projekten unter Mittelknappheit gezwungen. In den Haushaltsberatungen dominierten somit verteilende statt umverteilende Budgetentscheidungen²³⁵. Die legislativen Ausschüsse erwarteten in dieser Situation eine Versorgung mit Argumenten durch die Fachressorts, um die präsidialen Kürzungsvorlagen abwehren und Mehrforderungen stellen zu können. Von den dortigen loyalen Gefolgsleuten des Präsidenten kamen jedoch Vorschläge für Ausgabenkürzungen, und der einzige Ansprechpartner der Parlamentsausschüsse war der Direktor des Budgetbüros²³⁶.

Zur Zerschlagung der *iron triangles* wurde auch auf Seiten der Interessenverbände angesetzt. Um ihren Einfluß auf das politische Geschehen zu beschneiden, wurde die finanzielle Unterstützung für ihre Tätigkeit aus dem Bundesbudget eingeschränkt²³⁷. Daneben waren die Interessengruppen durch die Dezentralisierung von Bundesaufgaben zugunsten der Staatsebene gezwungen, sich dort neu zu orientieren und zu etablieren²³⁸. Auch die legislativ-internen Änderungen im Ausschußsystem erforderten eine Neuorientierung der Interessenverbände. Der CBIC-Act 1974 schuf die Budgetausschüsse als neue Machtzentren. Neben ihnen mußten die Interessenverbände eine steigende Zahl relevanter Unterausschüsse als Ansprechpartner gewinnen und überzeugen²³⁹. Die Möglichkeit zur Paketbildung, die sich mit den prozessualen Veränderungen der parlamentarischen Budgetberatungen durch den CBIC-Act 1974 ergaben, machten es für die lobbyierenden Interessengruppen nötig, sich größerer Mehrheiten zu versichern. Nun waren nicht mehr nur exekutive oder legislative Schlüsselpersonen oder kleine Ausschußmehrheiten zu gewinnen, sondern es galt, eine absolute Plenarmehrheit zu überzeugen²⁴⁰. Damit wurde die Organisation von Widerständen gegen Ausgabekürzungen für die Interessengruppen teurer. Ihr Einfluß konnte auf eine defensive Position zurückgedrängt werden. Dafür war wiederum der

²³⁴ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 306f.

²³⁵ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 305f.

²³⁶ Vgl. Hecl (1984), S. 272.

²³⁷ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 304.

²³⁸ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 304.

²³⁹ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 307.

²⁴⁰ Vgl. Wolman/Teitelbaum (1985), S. 312.

Reconciliation Process verantwortlich²⁴¹. Dessen einfallsreiche Nutzung durch die neue Administration schwächte die Interessengruppen weiter. Das *Gramm-Latta-I* bediente sich noch des Ausschußsystems, denn die Volumenvorgaben der Ausgabekürzungen waren durch die Fachausschüsse zu konkretisieren²⁴². Dagegen übergang das *Gramm-Latta-II* das Ausschußsystem komplett und schrieb detailliert und titelscharf Budgetrückführungen vor, um so den Unterschied zwischen Bewilligung (durch den Haushaltsausschuß) und Ermächtigung (durch die Fachausschüsse) vollständig aufzuheben²⁴³. Mit einer solchen Umgehung der relevanten Fachausschüsse konnten auch die mit ihnen verbundenen Interessengruppen umgangen werden²⁴⁴.

Indem die Fachbereiche von den Interessenverbänden isoliert, ihre Informationsvorteile für die Entscheidungsfindung irrelevant wurden und der Einfluß von Interessengruppen im Parlament wenigstens für die Zeit der unmittelbaren Kürzungsvorlagen zurückgedrängt werden konnte, gelang es, die Fachbruderschaften zu zerschneiden.

d) Gesamtergebnis

Kurzfristig ist die Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung problematisch. Eine Lösung erfordert, statische und dynamische Dilemmata sowohl in der Bürokratie als auch in der Legislative zu überwinden.

Schätzt man die kurzfristige Wirksamkeit der beschriebenen Budgetoperationen zu Beginn der Präsidentschaft *Reagan* ein, so ergibt sich ein durchaus erfolgreiches Bild. Die Präsidentschaft *Reagan* war bei der Überwindung der statischen Dilemmata überaus erfolgreich. Während der Vorbereitungsphase zum Budget gelang es, die kurzfristigen Dilemmata innerhalb der Bürokratie zu überwinden und Ausgabekürzungen durchzusetzen. Eine überragende Bedeutung kam hierbei der Ideologie zu, die sich gerade bei Besetzung der Spitzenämter in der Verwaltung deutlich zeigte. Im Kongreß bediente sich die Administration der Parteiführungen, um den Stimmentausch kostengünstig zu zentralisieren, umfangreicher Paketvorlagen, um die Zahl der Abstimmungen zu minimieren, und eines erheblichen Zeitdruckes, um eine glaubwürdige Drohoption zu entwickeln. Eine geschickte Nutzung prozessualer Instrumente (*Reconciliation Process* und *closed rule-Privileg*) unterstützte ihr Vorgehen. Auch in der Legislative konnten so umfangreiche Ausgabekürzungen durch- und umgesetzt werden. Der Einfluß der Interessengruppen auf die Budgetentscheidungen wurde sowohl in der Bürokratie als auch in der Legislative erfolgreich zurückgedrängt. Die beabsichtigte Neuformierung budgetärer Ausgabenschwerpunkte zugunsten der Verteidigungsausgaben konnte gelingen.

²⁴¹ Vgl. *Wolman/Teitelbaum* (1985), S. 320.

²⁴² Vgl. *Peters* (1981), S. 734f.; *LeLoup* (1982), S. 326.

²⁴³ Vgl. *LeLoup* (1982), S. 330.

²⁴⁴ Vgl. *Rubin* (1985), S. 43f.

Unmittelbar nach den Beschlüssen hatten einige Ausgabekategorien die Hauptlast der Kürzungen tragen²⁴⁵. Die von *Reagan* angestrebten Veränderungen im föderalen Gefüge zogen erhebliche Streichungen von regelgebundenen Zuweisungsprogrammen für die Staaten nach sich²⁴⁶. Die leicht zu kontrollierenden und mit nur geringen Kürzungskosten belasteten Budgetkategorien, nämlich vor allem die Zuweisungen an Staaten und Kommunen sowie die innerstaatlichen Leistungsausgaben ohne gesetzliche Grundlage (*domestic nonentitlements*), erbrachten die größten Kürzungsbeiträge²⁴⁷. Insbesondere wurden solche Ausgabekategorien deutlichen Ausgabekürzungen unterworfen, die durch den jährlichen Haushaltsprozeß kontrollierbar sind²⁴⁸. Damit erfährt die These von den Kürzungskosten einige empirische Unterstützung.

Das dynamische Dilemma, die etablierte Kürzungscoalition in Bürokratie und Legislative zeitlich zu stabilisieren, wurde von der Präsidentschaft *Reagan* nicht gelöst. In der Verwaltung mangelte es am notwendigen Exekutivkonsens. Die das Präsidialprogramm tragende Kürzungscoalition im Kongreß fiel ab der zweiten Jahreshälfte 1981 auseinander²⁴⁹. Insbesondere die für die Mehrheitsbildung kritischen Stimmen der Nordost-Republikaner und der Süd-Demokraten gingen praktisch gänzlich verloren. Zudem nahm ab dieser Zeit die Parteikohärenz der Republikaner im Kongreß erheblich ab, womit eine minimale Mehrheitskoalition nur noch eingeschränkt zu formieren war²⁵⁰. Die daher notwendige Tendenz zu universalistischen Beschlüssen erhöhte die Konsenskosten erheblich und schwächte die präsidialen Programmvorlagen deutlich ab. Die Kongreßwahlen 1982 unterminierte die Stellung des Präsidenten als *agenda setter*, die Stabilität der seine Vorschläge tragenden Stimmenkoalition und den Zusammenhalt der Republikaner weiter²⁵¹. Mit der graduellen Verlagerung des politischen Programmschwerpunktes auf die von ihm zuvor heftig abgelehnten Steuererhöhungen verlor der Präsident erheblich an Glaubwürdigkeit²⁵². Die Budgeterfolge der Präsidentschaft *Reagan* beschränkten sich denn auch auf das erste Regierungsjahr 1981.

Die Budgetzahlen belegen die nur temporären Erfolge des Jahres 1981. Die Zuweisungen der Bundesebene an die U.S. Staaten wurden 1981 deutlich reduziert, um allerdings in den folgenden Jahren 1982 bis 1984 wieder erheblich anzusteigen.

²⁴⁵ Vgl. umfassend *Ellwood* (1982b), S. 133ff.

²⁴⁶ Vgl. *Herber* (1982), S. 147f.; umfassend *Nathan/Doolittle* (1983); deutlich *Herber* (1985), S. 360ff.

²⁴⁷ Siehe ausführlich *Ellwood* (1982a), S. 64.

²⁴⁸ Vgl. deutlich *Cogan/Muris* (1994), S. 102, Tabelle 4.8.

²⁴⁹ Vgl. umfassend *Sinclair* (1985), S. 300ff.

²⁵⁰ Vgl. *Hecl/Penner* (1983), S. 42; *Sinclair* (1985), S. 303.

²⁵¹ Vgl. *Hecl/Penner* (1983), S. 45.

²⁵² Vgl. dazu nur die spöttische Bemerkung bei *Hecl/Penner* (1983), S. 36: „The ship is fine, except for two holes where the torpedoes hit.“

gen²⁵³. Eine gleiche Einschätzung gilt für die Sozialausgaben im Bundeshaushalt. Auch hier setzten nach anfänglichen Kürzungen die Expansionstendenzen wieder ein²⁵⁴. *Cogan/Muris* stellen fest, „The period 1981-1989 is more appropriately characterized as one year of deep budget cuts, 1982, followed by rapid budget growth.“²⁵⁵ Zwar zeigten die kassenmäßigen Ausgaben (*outlays*) einen Rückgang um 3 v.H. der mit dem Basisjahr 1982 fortgeschriebenen Ausgabenprojektion (*baseline*)²⁵⁶. Im Aggregat handelte es sich bei den durchgesetzten Budgetkürzungen daher zumeist um Projektionskürzungen, weshalb die Qualität der öffentlich proklamierten und politisch reklamierten Budgetresultate zumindest teilweise gemischt ausfällt²⁵⁷. Für das Haushaltsjahr 1986 wurden bereits Mehrausgaben gegenüber der Basisprojektion in Höhe von 40 Mrd. \$ oder 4 v.H. geplant. Es kam zwar zu umfangreichen Änderungen in der Zusammensetzung des Etats, jedoch blieb das aggregierte Budgetvolumen für den Zeitraum zwischen 1981 und 1989 real ungefähr konstant²⁵⁸.

Die langfristige Problematik betrifft das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen. Unter der Administration *Reagan* ist es nicht zu einer Stärkung der Wächter des Allmendegutes gekommen.

Die eingesetzten Instrumente innerhalb der verwaltungsinternen Etatvorbereitung behielten einen nur improvisierenden Charakter. Das gilt insbesondere für die praktizierte *top down*-Budgetierung, für die prozessuale Arrangements und strukturelle Verankerungen ausblieben²⁵⁹. Die eingesetzten Methoden wurden auf die vorhandenen Strukturen nur ‚aufgesetzt‘, ohne mit ihnen die grundlegende Allmendeproblematik zu beseitigen²⁶⁰. Dauerhafte Strukturveränderungen konnten in der Phase der Budgetvorbereitung nicht erzielt werden, die über die personelle Zentralisierung zugunsten *Stockmans*, über die Schließung einiger Einzelbehörden oder deren Reorganisation hinausgingen²⁶¹. Eine gleiche Einschätzung gilt für die Etatberatungen innerhalb des legislativen Ausschußsystems. Sieht man vom *Gramm-Rudman-Hollings Act* (1985/1987) ab, kam es weder zu einer Neugewichtung der relevanten Strukturparameter noch zu Änderungen im Haushaltsprozeß.

Eine Einordnung in langfristige Entwicklungen zeigt denn auch, daß die Bemühungen der Präsidentschaft *Reagan* um Ausgabekürzungen im Etatbereich nur temporär erfolgreich waren. Bei einem anhaltenden Allmendeproblem im Bud-

²⁵³ Vgl. *Nathan/Doolittle* (1987), S. 50, Tabelle 3.1.

²⁵⁴ Vgl. ausführlich *Ferejohn* (1991).

²⁵⁵ *Cogan/Muris* (1994), S. 102/103. Ähnlich schon *Schick* (1990), S. 111.

²⁵⁶ Vgl. *Palmer/Mills* (1984), S. 83.

²⁵⁷ Vgl. *Schick* (1990), S. 92f.; deutlich *Hecl/Penner* (1983), S. 29, mit dem Ergebnis, „there were no cuts relative to 1981 spending levels. There were, instead, cuts relative to the levels to which spending was projected to rise under 1981 laws.“

²⁵⁸ Siehe *Cogan/Muris* (1994), S. 97f., insbesondere Tabelle 4.5.

²⁵⁹ Vgl. *Schick* (1985), S. 113.

²⁶⁰ Vgl. *Hecl* (1984), S. 266.

²⁶¹ Siehe nur *Hecl* (1984), S. 266.

getproß und ausbleibenden Anpassungen der Budgetausgaben an die konjunktureller Steuermindereinnahmen sind Defizite in einer Höhe entstanden, die sogar dem Initiator im OMB, *David Stockman*, erhebliche Sorgen bereiteten²⁶². Der relative Anteil am Sozialprodukt, den der öffentliche Sektor für sich beansprucht, ist während der Präsidentschaft *Reagan* weiter angestiegen²⁶³. Insbesondere zeigt sich, daß der Umfang der nur eingeschränkt variierbaren Budgetpositionen (*uncontrollables*) nur kurzzeitig zurückging. Schließlich hat auch die Anzahl öffentlicher Bediensteter insgesamt weiter zugenommen. Allerdings trifft diese Entwicklung nicht auf die föderale Ebene zu, sondern –ganz im Sinne der von der Administration beabsichtigten Dezentralisierung von Kompetenzen– primär auf die Ebene der Staaten. Die Präsidentschaft *Reagan* hat dieses Problem damit nur verlagert. Nimmt man eine Einschätzung nachhaltiger Wirksamkeiten der Budgetoperationen vor, ergibt sich im Vergleich zu den kurzfristigen Erfolgen ein insgesamt erheblich zu modifizierender Eindruck²⁶⁴.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es die Administration um Präsident *Reagan* gut verstanden hat, die vorhandenen Ansatzpunkte für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung kurzfristig optimal zu nutzen. Das statische Dilemma in Bürokratie und Legislative konnte überwunden werden. Ausgabekürzungen wurden erfolgreich durchgesetzt. Das dynamische Dilemma wurde hingegen weder in der Bürokratie noch in der Legislative bewältigt. Die anfangs etablierte Kürzungscoalition zerbrach bereits Mitte 1981. Die Um- und Fortsetzung der beschlossenen Budgetreduktionen kam nicht voran. Die Administration versäumte es zudem, ihren anfänglichen Erfolg durch strukturelle Zentralisierung des Haushaltsprozesses auch langfristig wirksam abzusichern. Das *common pool*-Problem bei Budgetentscheidungen wurde weder in der Bürokratie noch in der Legislative dauerhaft gemildert.

²⁶² Vgl. Epilog und Anhang von *Stockman* (1986), S. 376ff.; zu den Zahlen *Herber* (1985), S. 348ff.; *Poterba* (1994b), S. 250ff.

²⁶³ Vgl. *Schick* (1985), S. 112.

²⁶⁴ Für einen allgemeinen Überblick mit negativem Tenor vgl. *Mills* (1982); *Niskanen* (1988), S. 25ff.

III. Thesenzusammenfassung, Implikationen und Ausblick

1. Thesenzusammenfassung

Die Ergebnisse der Arbeit lassen sich in wie folgt in sieben Thesen zusammenfassen.

- 1) Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung stellt einen wichtigen Ansatzpunkt sowohl für die kurzfristige Überwindung fiskalischer Streßsituationen als auch für die langfristige Gesundung der Staatsfinanzen dar.
- 2) In Legislative und Bürokratie existieren Strukturpolaritäten. Haushaltsauschuß und Finanzressort sind als zentrale, zentripedale Einheiten dem Haushaltsausgleich verpflichtet. Fachausschüsse und Fachressorts zielen als dezentrale, zentrifugale Institutionen auf fortgesetzte Budgetexpansion. Idealtypisch wird ein Vorrang der zentralen Einheiten unterstellt. In der Realität dürften jedoch die dezentralen Einheiten dominieren.
- 3) Die Strukturen in Legislative und Bürokratie konstituieren eine Allmendeproblematik bei Ausgabeentscheidungen. Dem Haushaltsprozeß ist folglich eine generelle Defizitneigung inhärent. Zentrale Ursache ist, daß die dezentralen Einheiten ihrem Maximierungskalkül nur Teilkosten zugrunde legen. Lösungen sind primär auf Seiten der Exekutive zu erwarten, und zwar durch die Bemühungen des Finanzressorts, die Mittelanmeldungen der Fachressorts zu kürzen.
- 4) Die gebietskörperschaftlichen Anpassungen zeigen eine typische Reaktionssequenz. Antrieb für den Anpassungsfortgang sind anhaltenden Einnahmeausfälle. Die Reaktionssequenz wird durch Entscheidungsstrukturen, geltende Budgetregeln und die föderale Ebene beeinflußt. Die Entscheidungsträger folgen einer kostenminimierenden Handlungsmaxime.
- 5) Zur kurzfristigen Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung sind die statischen und dynamischen Dilemmata in Bürokratie und Legislative zu überwinden. Eine Lösung ist zuerst innerhalb der Bürokratie zu erwarten. Ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ist angebotsseitige Haushaltskonsolidierung.
- 6) Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung setzt bewegliche Ausgabekategorien voraus. Aufgrund der Interessenlage von Legislative, Bürokratie und Interessengruppen ist die Budgetflexibilität jedoch erheblich eingeschränkt. Eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung erfordert daher ein Verfahrensinstrument, mit dem sich gesetzlich fixierte Ausgabeansprüche in einem Legalakt ändern lassen.
- 7) Bei den Erfolgsfaktoren für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung sind kurzfristige und langfristige Aspekte zu unterscheiden. Langfristig geht es darum, die generelle Defizitneigung des Budgetprozesses durch eine Stärkung der Wächter des Allmendegutes zu vermindern. Da die Allmendeproblematik aufgrund struktureller Bedingungen besteht, sind Veränderungen der Entscheidungsstrukturen nötig, soll die generelle Ausgabenexpansion gebremst werden. Kurzfristig müssen die verschiedenen Dilemmata in Bürokratie

tie und Legislative überwunden werden. Da dies zuerst in der Verwaltung zu erwarten ist, stellen die Delegation der Kürzungsaufgabe von der Legislative an die Bürokratie und die Zentralisierung der budgetrelevanten Entscheidungsfindung innerhalb der Bürokratie die zentralen Lösungsansätze für die Bewältigung von fiskalischen Streßsituationen dar.

Die Abbildung 7.20 faßt die Ergebnisse zusammen.

Abbildung 7.20: Ergebnisüberblick.

Zeithorizont	kurzfristiger Aspekt	langfristiger Aspekt
typischer Fall	Haushaltskrise	Ausgabeexpansion
Auslöser	Einnahmeverfall	Schuldenspllosion
zentrales Problem	statische und dynamische Dilemmata überwinden	Allmendeproblem kollektiver Budgetentscheidungen mildern
Lösungsansatz	Delegation, Zentralisierung	Stärkung umfassender Zielfunktionen

Quelle: eigene Darstellung.

Die Lösungsansätze zur kurzfristigen Problematik, mit denen die kollektiven Dilemmata zu überwinden sind, werden in Übersicht 7.21 zusammengefaßt.

Abbildung 7.21: Lösungen der Dilemmata in Legislative und Bürokratie.

		Dilemmata		
		Statisches Dilemma Schaffung einer Kürzungscoalition		Dynamisches Dilemma Stabilisierung einer Kürzungscoalition
Arten				
Inhalte		Strategischer Aspekt: Zurückhaltung bei Vorschlägen	Technischer Aspekt: hohe Verhandlungskosten	Milderung der <i>free exiter</i> Problematik
Lösungsansätze	in der Legislative	Anstoß von außen durch das Finanzressort Delegation an Sondergremien oder Exekutive und Abschottung	Konzentration des Stimmentausches auf Parteiführer hohe Parteikohärenz Zeitdruck	Minimierung der Abstimmungen durch Pakete Delegation an das Finanzressort
	in der Exekutive	Finanzressort: Überwindung des Informationsnachteils Abschottung des Finanzministers	Exekutivkonsens für Kooperationsdruck Finanzressort mit Vetorechten (passive Abwehr) und Befehlsoptionen (aktives Eingreifen)	Rechnungswesen präzisieren Vollzugssteuerung

2. Gegenüberstellung von distributiven und redistributiven Budgetprozessen

Budgetprozesse ändern ihren Charakter mit der Richtung der Ausgabenentwicklung. Haushaltsprozesse für eine Ausgabenexpansion (distributive Prozesse) sind durch andere Merkmale gekennzeichnet als solche, die auf Kontraktion (redistributive Prozesse) ausgerichtet sind.

In der Legislative ist die Bildung von Mehrheiten nötig. In budgetexpansiven Zeiten bilden Mehrausgaben die Basis der notwendigen Koalitionen. Das gemeinsame Gut, für dessen Bereitstellung und Verteilung sich Koalitionen bilden, kommt konkreten Interessengruppen zugute. Es zeichnet sich durch klare und individuell zurechenbare Nutzen aus, während seine Kosten aus allgemeinen Steuerquellen oder aus Verschuldung bestritten werden und daher unklar bleiben. Dieser Zusammenhang führt zu einem *common pool*-Problem bei Ausgabenentscheidungen. Unter diesen Bedingungen etablieren sich laufend spontane Koalitionen zum Stimmentausch, die der Distribution von Mehrausgaben verpflichtet sind²⁶⁵. Der Anstoß zur Ausgabenexpansion rührt von dezentralen Einheiten, die eine nur partielle Zielfunktion maximieren. Das sind die Fachressorts und die legislativen Fachausschüsse in Zusammenarbeit mit der ihnen zugeordneten Bürokratie und der von ihnen betreuten Interessenklientel. Die Zuwächse an Budgetausgaben werden in inkrementaler und teilbarer Form an alle Koalitionsmitglieder verteilt. Für distributive Budgetprozesse sind die jährlichen Haushaltsrhythmen optimal, weil sie die Gelegenheit geben, im kommenden Jahr neue Koalitionen bilden und neue Expansionsimpulse setzen zu können. Die Institutionen in der politischen Arena scheinen geeignet, gerade expansive Budgetprozesse zu verarbeiten.

Anders stellt sich die Situation dar, falls es zu einer Budgetkontraktion kommt. Legislative Mehrheiten müssen Ausgabekürzungen zum Gegenstand ihres Stimmentausches machen. Redistributive Budgetprozesse zeichnen sich durch klare, individuell zurechenbare und zumeist unmittelbare Kürzungslasten aus, während ihr Nutzen unklar bleibt, breit streut und nicht selten erst zeitlich verzerrt zu erwarten ist. Unter diesen Bedingungen verweigern die Beteiligten kooperatives Verhalten. Impulse zu Ausgabekürzungen sind von dezentralen Einheiten mit partieller Zielfunktion daher nicht zu erwarten. Für sie ist der Haushaltsausgleich nicht relevant. Außerdem können sie hoffen, von den Anpassungslasten verschont zu werden. Der Anstoß zu kooperativem Verhalten für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung kann nur von zentralen Institutionen kommen, die einer umfassenden Zielfunktion verpflichtet sind und Zwang auszuüben vermögen. Einzelne und isolierte Ausgaberrückführungen sind nur mit erheblichen Kosten für alle Beteiligten durchzusetzen. Budgetreduktionen werden daher in Form umfassender Pakete vorgenommen. Um die Verhandlungsmasse nicht allein sachlich, sondern auch zeitlich auszudehnen und um zu dauerhaften Kürzungen der Budgetausgaben zu gelangen, ist ein mehrjähriger

²⁶⁵ Siehe ausführlich *Kristensen* (1980).

Horizont nötig. Die hierarchische Organisation der Bürokratie scheint besser in der Lage zu sein, Ausgabekürzungen zu verarbeiten, als legislative Institutionen gleichrangiger Repräsentanten. Die Abbildung 7.22 stellt die Merkmale expansiver und kontraktiver Budgetprozesse synoptisch gegenüber.

Abbildung 7.22: Vergleich expansiver und kontraktiver Budgetprozesse.

Merkmal	Budgetexpansion (distributiv)	Budgetkontraktion (redistributiv)
Basis der Koalitionen	Mehrausgaben	Ausgabekürzungen
Gutseigenschaft	deutliche Nutzen; unklare Kosten	unklare Nutzen; deutliche Kosten
Grundproblem	spontane Koalitionsbildung	Dilemmata durch Kooperationsverweigerung
Ursprung des Richtungsimpulses	dezentral (<i>spenders</i>)	zentral (<i>cutters</i>)
Modus der Lastverteilung	einzelne Inkremente	umfassende Pakete
zeitlicher Horizont	jährlicher Rhythmus ausreichend	Mehrjährigkeit notwendig

Quelle: eigene Darstellung.

3. Determinanten des Dilemmaproblems

Aus der vorangegangenen Analyse lassen sich wesentliche Einflußfaktoren für das Gelingen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung ableiten.

Die Gruppengröße ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Die Sensibilität der Gruppenergebnisse hinsichtlich der Individualbeiträge sinkt mit zunehmender

Gruppengröße. Die transaktionskostentheoretische Erklärung der Dilemmasituationen läßt daneben die Vermutung zu, daß eine Überwindung der Dilemmata Investitionen in bindende und erfolgreiche Verträge erfordert. Verhandlungen unter einer großen Mitgliederzahl erfordern hohe Transaktionskosten. Daher dürfte die Dilemmaproblematik gerade in großen Gruppen ausgeprägt sein. Schließlich scheinen hierarchische Strukturen besser als gleichrangige Gruppen geeignet zu sein, das dynamische Dilemma zu überwinden²⁶⁶. Zentraler Ansatzpunkt, um kooperatives Verhalten zu induzieren, ist die Manipulation der individuellen Auszahlungen bei nicht kooperativem Verhalten. In hierarchisch strukturierten Systemen kann ein Akteur auf Befehlsoptionen zurückgreifen. Der ranghöheren Instanz ist es dann möglich, die Auszahlungen der Beteiligten bei deren alternativen Handlungsoptionen direkt zu verändern. Entscheidend ist die Glaubwürdigkeit der angedrohten Auszahlungsmanipulation. Der zentrale Akteur könnte insoweit reaktionsbeschleunigend wirken. Unter gleichberechtigten Beteiligten fehlt dagegen eine ranghöhere Instanz. Eine Veränderung der Auszahlungen muß entweder vom Beteiligtenkreis selbst kommen, etwa durch Würfeln, Auslosen oder durch veränderte Rahmenbedingungen. Sie kann auch durch externe Institutionen unterstützt werden. Schließlich ist zu beachten, daß die Bewältigung einer krisenhaften Situation durch *fiscal stress* regelmäßig schnelle Reaktionen erfordert. Die Position des zentralen Akteurs ist mithin von erheblicher Relevanz für die Dilemmata und den Zeitfaktor. Die Abbildung 7.23 kombiniert die beiden wesentlichen Einflußfaktoren Hierarchiegrad und Gruppengröße.

Abbildung 7.23: Einflußfaktoren des Dilemmaproblems.

		Gruppengröße	
		klein	groß
Hierarchiegrad	hoch	[1]	[3]
	niedrig	[4]	[2]

Quelle: eigene Darstellung.

²⁶⁶ Vgl. ähnlich Schwarzner (1991), S. 196.

Es lassen sich folgende vier Fälle unterscheiden. Die in Zelle 1 beschriebene Kombination einer kleinen Gruppe bei hohem Hierarchiegrad umfaßt eine idealtypische Präsidentialregierung oder die Verfassung von süddeutschen Gemeinden mit einem Oberbürgermeister als Verwaltungsspitze. Treffen gleichrangige Beteiligte in relativ großer Zahl aufeinander, wird die in Zelle 2 umschriebene Konstellation erreicht. Als Beispiel kann eine typische Legislativversammlung angeführt werden. Eine hierarchisch strukturierte und große Gruppe, die in Zelle 3 beschrieben ist, dürfte dem bürokratischen Apparat entsprechen. In ihm steht die Überwachung der dezentralen Handlungen im Vordergrund, und zwar sowohl durch die Legislative als auch durch die Exekutivspitze. Diese Kombination umfaßt auch die Relation zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen, soweit diese Relation einen subordinativen Charakter hat. Schließlich wird in Zelle 4 die Konstellation einer kleinen Gruppe gleichrangiger Beteiligter erfaßt. Hier kann an eine Kabinettsregierung mit Ressortprinzip oder an ein gleichrangiges Verhältnis zwischen dem Finanzressort und den Fachbereichen gedacht werden.

Neben der Gruppengröße und dem Hierarchiegrad kommt dem Finanzminister bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung eine Doppelrolle zu. Er ist einerseits die ranghöhere Instanz innerhalb der Bürokratie und vermag, kooperatives Verhalten der dezentralen Einheiten herbeizuführen. Wirkungs- und Erfolgsbedingung ist der Konsens mit der Exekutivspitze. In gleicher Weise kann der Finanzminister gegenüber der Legislative als externe Institution auftreten. Setzt man wirksame Agendarechte auf seiner Seite voraus, verfügt er über eine glaubwürdige Drohooption und kann mit ihr kooperatives Verhalten der Legislativmitglieder induzieren. Wichtig ist, daß der Finanzminister als *agenda setter* auftritt und seine gestärkte Stellung aktiv nutzt. Neben den kurzfristig prozessualen Aspekten dient die Delegation von Kürzungsaufgaben an den Finanzminister auch dazu, einen Wächter des Allmendegutes zu stärken. Unter dem langfristig strukturellen Aspekt wird auf diese Weise das gemeinsame Einnahmevermögen besser geschützt.

4. Einige Implikationen

Als kurzfristige Lösungen für fiskalische Streßsituationen setzen die Gebietskörperschaften regelmäßig auf *ad hoc*-Maßnahmen. Gerade bei *ad hoc*-Maßnahmen sind Konsolidierungsschäden wahrscheinlich. Kurzfristig ungeplante Anpassungen an ein verschärftes Ausgleichserfordernis sind daher kritisch²⁶⁷. Die traditionellen Haushaltsprozesse sind offenbar nur eingeschränkt in der Lage, eine kontraktive Ausgabenentwicklung geordnet zu verarbeiten²⁶⁸. Eine langfristig wirksame Einbindung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung in den laufenden Haushaltsprozeß scheint daher notwendig. Geordnete

²⁶⁷ Vgl. *Hoberg* (1982); *Schwarzner* (1991), S. 36ff.

²⁶⁸ Eine kurze Zusammenstellung bietet *Grosseckler* (1985), S. 559, Übersicht 2.

Verfahren bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung könnten durch eine ‚Kürzungsordnung‘ sichergestellt werden²⁶⁹. Die dazu in der Literatur entwickelten Vorstellungen entsprechen im wesentlichen den hier erarbeiteten prozessualen Bedingungen für die kurzfristige Überwindung einer fiskalischen Streßsituation. Allerdings bleibt ungeklärt, was als Auslöser des geordneten Kürzungsverfahrens dienen soll²⁷⁰. Neben der ausschließlichen Betonung prozessualer Aspekte bleibt ebenso offen, welchen strukturellen Bedingungen für eine erfolgreiche ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung genügt werden muß. Zu diesen Fragen formuliert die vorliegende Arbeit drei ergänzende Antworten. Erstens wird der Anstoß für die Kürzungsbemühungen nur von einer Institution kommen, die einer umfassenden Zielfunktion im Hinblick auf das Budget verpflichtet ist. Dabei dürfte es sich insbesondere um das Finanzressort handeln. Zweitens ist ein Aktivwerden des Finanzressorts nur bei einem Einnahmeverfall zu erwarten. Drittens erleichtern die formulierten strukturellen Erfolgsbedingungen ein Eingreifen des Finanzministers während fiskalischer Streßsituationen.

Mit den langfristigen Erfolgsaspekten sollen die Wächter des Allmendegutes gestärkt werden. Das wird durch veränderte Entscheidungsstrukturen und grundsätzliche Reformen des Haushaltsprozesses erreicht. Dabei handelt es sich allerdings nur um notwendige Bedingungen für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung. Hinreichende Bedingung für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung ist ein Verfall der Budgeteinnahmen, der die Wächter tätig werden läßt. Die *Banner*-These ist vor diesem Hintergrund zu ergänzen. Sie rückt allein strukturelle Bedingungen in den Mittelpunkt ihrer Argumentation, ohne prozessuale Aspekte zu behandeln oder nach der Bedingung für ein Tätigwerden der Wächter zu fragen.

Daraus sind drei Implikationen ableitbar. Erstens sind die Wächter der *common pool*-Ressource in Gebietskörperschaften mit hoch zentralisierten Entscheidungsstrukturen bereits in einer relativ starken Verhandlungsposition. In solchen Strukturen dürfte eine prozessuale Überwindung der Dilemmata schneller möglich sein. Die notwendigen Ausgabekürzungen sind zügiger durchzusetzen. Ein Tätigwerden der ohnehin starken Wächter setzt allerdings einen schnellen, starken und anhaltenden Verfall der Budgeteinnahmen voraus. Zweitens lassen sich ‚richtige‘ Reaktionen der Gebietskörperschaften auf *fiscal stress* qualifizieren. Richtige, strukturverändernde Reaktionen sind solche, mit denen auf eine Milderung der generellen Allmendeproblematik gezielt wird. Bei einer Neuformierung des Haushaltsprozesses ist daher an den strukturellen Machtfaktoren zugunsten der Wächter anzuknüpfen. Drittens dürften Systeme mit starken politischen Parteien *ceteris paribus* mit einem geringeren *common pool*-Problem in der Legislative belastet sein. Die Ausführungen zum Ausschußsystem des U.S. Kongresses sind daher als illustrative Extreme zu verstehen. Für eine parlamentarische Demokratie nach europäischem Muster mit starken politischen Parteien treffen

²⁶⁹ Siehe dazu *Grossekettler* (1983); *Schwarzner* (1991), S. 147ff.

²⁷⁰ Vgl. *Fricke* (1985), S. 418.

die getroffenen Aussagen nur eingeschränkt zu. Die Parteiführungen nehmen eine wesentlich dominantere Rolle ein. Umfassende Zielfunktionen und zentripedale Kräfte sind stärker vertreten. Ein nur wenig ausdifferenziertes Ausschußsystem in der Legislative läßt die Interessengruppen vor allem auf die Fachressorts Einfluß nehmen. Das exekutivlastige System macht die Stellung des Finanzministers zur erfolgsentscheidenden Variable. Eine funktionierende Parteihierarchie führt zu einer relativ hohen Kohärenz und erlaubt, verstärkt bloße Minimalmehrheiten bilden zu können. Damit gehen ein gemilderter Ausgabedruck und eine kostengünstigere Überwindung der Dilemmata im Parlament einher. Insgesamt dürfte in den von politischen Parteien dominierten Demokratien in Europa die Durchsetzung einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung leichter fallen als im amerikanischen Pendant.

Hinsichtlich der budgetären Entscheidungsstrukturen läßt sich insgesamt ein fundamentaler Zielkonflikt vermuten²⁷¹. Es existieren auf der einen Seite politisch offene, breit demokratisch legitimierte, plurale Strukturgefüge. Sie zeichnen sich durch eine hoch fragmentierte Entscheidungsfindung, einen offenen Zugang der Interessengruppen zur politischen Arena sowie eine Vielzahl dezentraler und halbautonomer Einheiten aus. In solchen Strukturen ist das generell mit Budgetentscheidungen verknüpfte *common pool*-Problem in verstärkter Form zu erwarten. Plurale Systeme unterliegen folglich einem besonders hohen und permanenten Druck zur Ausgabenexpansion. Bei Ausgabekürzungen in pluralen Strukturen sind zur Bewältigung von *fiscal stress* vielfältige Blockaden zu überwinden. Den Gegenpol stellen politisch abgegrenzte, hoch zentralisierte und monokratische Strukturgefüge dar. Sie sind durch eine zentralisierte Entscheidungsfindung bei wenig repräsentativer Besetzung in der Legislative charakterisiert. Solche Strukturen dürften als weniger reaktiv auf die Ausgabenwünsche der dezentralen Einheiten, der politischen Vertreter und der Interessenverbände einzuschätzen sein. Generell gilt, daß bürokratische Faktoren eine dominierende Stellung einnehmen. Soweit die Dominanz innerhalb der Verwaltung von Zentralinstanzen ausgeht, erlaubt ein solcher Struktur Aufbau gezielte und schnelle Reaktionen zur Bewältigung von Problemen beim Haushaltsausgleich. Die Spezifität politischer und bürokratischer Strukturmodelle dürfte damit einen erheblichen Einfluß auf die Verarbeitung von *fiscal stress*-Situationen nehmen.

5. Ausblick

Die folgenden Fragen sind offen und bieten Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen, um den Einfluß von politischen und bürokratischen Struktur Faktoren zu präzisieren.

Ungeklärt ist erstens der Zusammenhang zwischen den kurzfristigen Anpassungen auf *fiscal stress* und den langfristigen Strukturveränderungen. Zu klären wäre, inwieweit die kurzfristigen Strukturverschiebungen dauerhaften Charakter

²⁷¹ Siehe Levine/Rubin/Wolohojian (1981b), S. 214ff.

bekommen haben. Der gesamte Reaktionsprozeß der Entscheidungsträger unter *fiscal stress* müßte formalisiert werden.

Zweitens fehlt eine umfassende Übertragung der Analysen zum Ausschußsystem im U.S. Kongreß auf die parlamentarischen Demokratien in Europa. Zu analysieren ist insbesondere, wie die ergebnisrelevanten Agendarechte in den europäischen Legislativen unter institutionellen und personellen Gesichtspunkten zugeordnet sind. Ein möglicher Ansatz könnte die Überlegung sein, die den exekutiven Ministerien die Rolle der Kongreßausschüsse als der maßgeblichen *agenda setter* übertragen würde. Unter solchen Bedingungen sind nicht Selbstauslese der legislativen Agendaprivilegierten und Akkommodation durch die politischen Parteien relevant, sondern vielmehr die Personalpolitik seitens der Exekutivspitze in den Ministerien. Da dort die entscheidenden Verhandlungsinstrumente vorhanden sind, dürften sich dort die Programmbefürworter konzentrieren.

Drittens sind in der Analyse des *common pool*-Problems innerhalb der Exekutive in dieser Arbeit gleiche Erfolgsaussichten („Fangquoten“) für alle Ressorts unterstellt worden. Alle Fachressorts haben demnach gleiche Chancen, ihre Mitteleinmeldungen in bewilligte Anteile am gemeinsamen Einnahmenvolumen gegenüber dem Finanzressort durchsetzen zu können. Hier müßten weitere Differenzierungen vorgenommen werden. So gilt es zu untersuchen, welches Ressort sich aufgrund welcher Umstände größere Anteile am gemeinsamen Einnahmenvolumen sichern kann. Die Strukturmerkmale des Ressortbudgets, wie etwa der Umfang gesetzlich gesicherter Ausgabekategorien, dürften auf den Verhandlungserfolg ebenso Einfluß nehmen, wie bestehende Informationsvorsprünge oder mögliche Drohooptionen des Fachministers. Die wesentlichen Anstöße für die fortschreitende Verrechtlichung des Budgets und die sinkende Ausgabenflexibilität rühren vor allem von den Fachressorts.

Nachfolgenden wissenschaftlichen Arbeiten über Ansätze zur ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung dürften die Themen also kaum ausgehen.

A1. Der Sonderweg zur Haushaltskonsolidierung im Freistaat Sachsen

Die Haushalte der neuen Bundesländer stehen unter permanentem *fiscal stress*. Hohen Ausgabenzuwächsen stehen stagnierende Einnahmen gegenüber. Der Freistaat Sachsen war bei den Bemühungen um eine nachhaltige Budgetentwicklung bisher überaus erfolgreich. Analysiert man die Strukturen und Prozesse in der verwaltungsinternen Vorbereitungsphase, sind sämtliche der empirischen Erfahrungen zu finden.

Zunächst wird das Expansionsstreben der dezentralen Einheiten durch schärfere Restriktionen beschränkt. Das Haushaltsrundschieben ist mit straffen Vorgaben versehen und durch verbindlichen Kabinettsbeschluß sanktioniert. Den jährlichen Budgetverhandlungen liegt die verbindlich beschlossene Mittelfristige Finanzplanung bereits titelgenau zugrunde. Aus ihr leiten sich eine Deckelung des Gesamthaushaltes und der Plafonds der Einzelbudgets ab. Das Finanzressort legt den Mittelverhandlungen mit den Fachressorts strengste interne Anweisungen zugrunde. Zudem wird von ihm das Privileg, die Einnahmeentwicklung zu prognostizieren, bewußt genutzt, um durch betont zurückhaltende Schätzungen die allgemeinen Mittelrestriktionen weiter zu verschärfen. Schließlich besteht zwischen dem Ministerpräsidenten als Exekutivspitze und dem Finanzminister ein demonstrativer Konsens über die erforderlichen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

Bei der Ableitung von Ausgabekürzungen bedient sich das sächsische Finanzministerium des folgenden Verfahrens. Zielgröße für die Ausgabenobergrenze ist das geschätzte Einnahmevermögen. Um die Ausgabenentwicklung in den Fachressorts unabhängig von deren strategischen Mittelforderungen qualifizieren zu können, erarbeitet das Finanzministerium einen internen Modellhaushalt. Darin werden sämtliche Ausgabepositionen laufend fortgeschrieben und aktualisiert. Für die Personalausgaben wird eine Sonderrechnung angefertigt. Die Qualität der Kürzungsvorschläge seitens des Finanzressorts wird verbessert, während der Begründungszwang für alternative Ausgabenentwicklungen nun bei den Fachressorts liegt. Die aktive Instrumentalisierung des Schätzprivilegs bei den Einnahmen und der Modellhaushalt helfen, den Informationsnachteil des Finanzressorts zu überwinden.

Die Summe aller Ausgaben ist mit dem geschätztem Einnahmevermögen abzugleichen. Aus der Differenz ergibt sich die absolute Einsparsumme, die durch technisch abstrakte Kriterien auf die Fachressorts verteilt wird. Der Verteilungsschlüssel basiert auf zwei Grundsätzen. Erstens sind von allen Ressorts Einsparbeträge zu erbringen. Zweitens steigt die Kürzungslast für jene Ressorts, die über größere Freiheitsgrade in ihrer Ausgabenentwicklung verfügen. Technisch werden dazu die Ausgabekategorien nach dem Flexibilitätsgrad gereiht. Die Ausgabenvolumina werden mit ihren Flexibilitätsgrad gewichtet. Die Summe der gewichteten Ausgabenvolumina ergibt die maximal bewegliche Ausgabenobergrenze des Ressorts, auf die

Einsparungen umgesetzt werden können. So werden freiwillige Landesmittel als vollständig beweglich eingestuft und gehen daher zu 100 % in die bewegliche Finanzmasse des titelverwaltenden Ressorts ein. Dagegen vermutet man bei den Rechtsverpflichtungen aufgrund von Bundesgesetzen nur eine Flexibilität von 10 %. Dieses Ausgabenvolumen wird folglich nur zu einem Zehntel auf den Gesamtspielraum des Ressorts angerechnet. Die bewegliche Ressortsumme setzt das Finanzressort zur Gesamtsumme der flexiblen Ausgaben in Beziehung. Aus dieser Relation ergibt sich der Mischschlüssel für den ressortspezifischen Einsparbetrag. Die individuelle Kürzungslast leitet sich demnach aus dem gewichteten Anteil beweglicher Ausgabepositionen ab¹.

Mit dem Modellhaushalt steht ein wirksames Instrument für eine ausgabeseitige Haushaltskonsolidierung zur Verfügung. Die Verhandlungen in der sächsischen Verwaltung zur Budgetvorbereitung dürften unter den skizzierten Bedingungen regelmäßig zugunsten des Finanzressorts enden. Damit wird ein Wächter gestärkt und die generelle Defizitneigung im Budgetprozeß gemildert. Tatsächlich ist der ‚Sonderweg Sachsen‘ seit Jahren herausragend erfolgreich.

¹ Ein ähnliches Verfahren aus Duisburg beschreibt *Kuban* (1994), S. 246f.

Steigende Personalausgaben, gesetzliche und andere Verpflichtungen engen den disponiblen Bereich weiter ein.

GESAMTHAUSHALT SACHSEN NACH RECHTSBINDUNGSSTRUKTUR

Mio. DM*

	Ist 1997	Soll 1998	Soll 1999	Soll 2000
Disponibler Bereich	30.656,8	30.645,2	30.933,6	31.130,1
	3.361,4	3.505,2	3.280,3	3.207,9
Mischfinanzierungen	5.870,2	5.395,2	5.191,7	4.956,3
Gesetzliche Leistungen	9.749,2	9.682,9	9.858,0	10.131,6
darunter FAG:	5.988,3	5.819,4	5.849,3	6.040,1
Personalausgaben	8.475,8	8.947,8	9.150,9	9.424,6
Rest	3.200,2	3.114,1	3.452,6	3.409,7

* Stand Dezember 1998

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen - Abteilung Haushalt, Referat 21

A3: Die strategische Absicherung von Umverteilungsprivilegien (*midnight regulations*)

Die letzten Amtshandlungen der U.S.-Präsidenten sind nicht selten Regulierungen in Verordnungsform. Kurz vor Amtsende des demokratischen Präsident *Clinton* wurde eine große Zahl von Regulierungen von der *Environmental Protection Agency* erlassen. Das Arbeitsministerium verordnete schärfere Regulierungen für Krankenversicherungen (*health coverage*). Besonders umstritten waren neue Vorschriften zur Ergonomie am Arbeitsplatz, die durch die *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) erlassen wurden. Sie sollen als Exempel dienen, um die theoretischen Thesen des 6. Kapitels zu veranschaulichen.

Seinen Wahlerfolg verdankte *Clinton* zu nicht unwesentlichen Teilen der starken Unterstützung durch die Gewerkschaften. Am Ende seiner Amtszeit forderten diese Interessengruppen eine Gegenleistung. Der Präsident wurde bedrängt, die lange geforderten Ergonomieregelungen endlich per Verordnung seiner Administration durchzusetzen. Die bürokratischen Einheiten wurden instrumentalisiert, gerade jene Wählergruppen zu bedienen, die für den Wahlerfolg *Clintons* von entscheidender Bedeutung gewesen sind. Im Interesse ihrer politischen Auftraggeber agierten die Ämter zugunsten der ihnen zugeordneten Interessenklientel.

Die Regulierungen in Verordnungsform zeichnen sich durch eine hohe Sicherheit gegenüber dem politischen Wechsel aus. „Final regulations published before the new president takes office Jan. 20 may be reversed or recast only if the new regime is willing to start the rule-making process again from scratch, a process that can take years. Otherwise, the next president’s hands are essentially tied, ...“. (aus: *Wall Street Journal*, 14.11.2000, S. A4.). Änderungen der erlassenen Regulierungen sind für nachfolgende Administrationen damit kostenträchtig und für die nachfragenden Interessenverbände besonders lohnenswert.

Die richterlichen Institutionen agieren ebenfalls ganz im Sinne der hier vertretenen Thesen. Sie setzen die ursprünglich intendierte Gesetzgebung durch und erhöhen die Änderungskosten für nachfolgende Akteure. Als bei früherer Gelegenheit Präsident *Carter* eine ähnliche Vielzahl von Regulierungen in Verordnungsform erließ und der nachfolgende Präsident *Reagan* diese Regulierungen aussetzen wollte, kam es zu einer Überprüfung durch den *Federal Supreme Court*. Der oberste Gerichtshof der USA entschied, daß die ursprünglichen Verordnungen aufrechtzuerhalten seien und ihre Aussetzung besonderer Begründungen bedürfe. Änderungen müßten im ordentlichen Gesetzesverfahren erfolgen. Dieser Präzedenzfall schützt auch die vom Präsidenten *Clinton* erlassenen Verordnungen vor Änderungen seines Nachfolgers.

Literaturverzeichnis

Ade (1992): Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden – ein unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum?, in: *Der Gemeindehaushalt* (93), S. 40-45.

Adrian, C.R. (1976): *State and local governments*, New York.

Albrecht, D./ Thormählen, T. (1985): *Subventionen – Politik und Problematik*, Frankfurt a.M. u.a.

Alchian, A.A./ Demsetz, H. (1972): Production, information costs, and economic organization, in: *American Economic Review* (62), S. 777-795.

Alesina, A./ Cukierman, A. (1990): The politics of ambiguity, in: *Quarterly Journal of Economics* (107), S. 829-50.

Alesina, A./ Drazen, A. (1991): Why are stabilizations delayed?, in: *American Economic Review* (81), S. 1170-1188.

Alesina, A./ Perotti, R. (1995a): The political economy of budget deficits, in: *IMF Staff Papers* (42), S. 3-31.

dies. (1995b): Fiscal expansions and adjustments in OECD countries, in: *Economic Policy* (21), S. 207-248.

dies. (1996): Fiscal discipline and the budget process, in: *American Economic Review – Papers and Proceedings-* (86), S. 401-407.

dies. (1997): Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects, in: *IMF Staff Papers* (44), S. 210-248.

dies. (1999): Budget deficits and budget institutions, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 13-36.

Alesina, A./ Tabellini (1990): A positive theory of fiscal deficits and government debt, in: *Review of Economic Studies* (57), S. 403-414.

Alt, J.E./ Lowry, R.C. (1994): Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states, in: *American Political Science Review* (88), S. 811-828.

Amsler, W.-D. (1986): Reallokation durch Zero-Base-Budgeting?, in: *Wille, E. (Hrsg.): Konkrete Probleme öffentlicher Planung*, Frankfurt a.M. u.a., S. 309-327.

Arnold, R.D. (1990): *The logic of congressional action*, New Haven (CT).

Arrow, K.J. (1963): *Social choice and individual values*, New York u.a.

Austen-Smith, D. (1997): Interest groups: Money, information, and influence, in: *Mueller, D.C. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice*, Cambridge, S. 296-321.

Axelrod, R. (1970): *Conflict of interest*, Chicago.

Bahl, R./ Duncombe, W. (1991): *Economic growth and fiscal planning: New York in the 1990s*, New Brunswick (NJ).

dies. (1992): Economic change and fiscal planning: The origins of the fiscal crisis in New York state, in: *Public Administration Review* (52), S. 547-558.

Balassone, F./ Giordano, R. (2001): Budget deficits and coalition governments, in: *Public Choice* (106), S. 327-349.

Bals, H. (1994): Notwendige Bedingungen einer erfolgreichen Durchsetzungsstrategie kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 233-242.

Banner, G. (1985a): Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: *Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 6, Berlin u.a., S. 423-440.

dies. (1985b): Kommunale Aufgabenkritik zwischen Sparzwang und Parteienkonkurrenz, in: *Derlien, H.-U. (Hrsg.): Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*, München, S. 181-206.

dies. (1987): Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* (47), S. 50-56.

dies. (1989): Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistung, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 37-61.

Barkman, C. (1997): Der neue Budgetprozeß – staatliche Steuerung von Behörden, in: *Riegler, C.H. (Hrsg.): Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Baden-Baden, S. 181-196.

Baron, D.P. (1989): A non-cooperative theory of legislative coalitions, in: *American Journal of Political Science* (32), S. 1048-1084.

ders. (1991): Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control, in: *American Journal of Political Science* (35), S. 57-90.

Baron, D.P./ Ferejohn, J.A. (1989): Bargaining in legislatures, in: *American Political Science Review* (83), S. 1181-1206.

ders. (1995): A sequential choice theory perspective on legislative organization, in: *Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 71-100.

Bartle, J.R. (1995): The fiscal impact of federal and state aid to large U.S. cities: An empirical analysis of budgetary response, in: *Public Budgeting and Finance* (15), S. 56-67.

Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, in: *American Economic Review* (57), S. 415-426.

Bayoumi, T./ Eichengreen, B. (1995): Restraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilizations, in: *IMF Staff Papers* (42), S. 32-67.

Becker, G.S. (1983): A theory of competition among pressure groups for political influence, in: *Quarterly Journal of Economics* (98), S. 371-400.

ders. (1985): Public policies, pressure groups, and deadweight costs, in: *Journal of Public Economics* (28), S. 329-347.

Behn, R.D. (1978): Closing a government facility, in: *Public Administration Review* (38), S. 332-338.

ders. (1980): Leadership for cut-back management: The use of corporate strategy, in: *Public Administration Review* (40), S. 613-620.

ders. (1985): Cutback budgeting, in: *Journal of Policy Analysis and Management* (4), S. 155-177.

Bendor, J. (1988): Formal models of bureaucracy, in: *British Journal of Political Science* (18), S. 353-395.

- Bendor, J./ Moe, T.M. (1985): An adaptive model of bureaucratic politics, in: *American Political Science Review* (79), S. 755-774.
- Bendor, J./ Taylor, S./ van Gaalen, R. (1985): Bureaucratic expertise versus legislative authority, in: *American Political Science Review* (79), S. 1041-1060.
- dies. (1987): Stacking the deck: Bureaucratic missions and policy design, in: *American Political Science Review* (81), S. 873-896.
- Benhabib, J./ Radner, R. (1992): Joint exploitation of a productive asset: A game theoretic approach, in: *Economic Theory* (2), S. 155-190.
- Berne, R./ Stiefel, L. (1993): Cutback budgeting: The long-term consequences, in: *Journal of Policy Analysis and Management* (12), S. 664-684.
- Bernholz, P. (1969): Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: *Kyklos* (22), S. 276-288.
- ders. (1973): Logrolling, Arrow paradox and cyclical majorities, in: *Public Choice* (15), S. 87-95.
- Bernholz, P./ Breyer, F. (1994): Grundlagen der politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen.
- Bienert, K./ Caesar, R./ Hansmeyer, K.-H. (1982): Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG, Berlin.
- Billier, R.P. (1980): Leadership tactics for retrenchment, in: *Public Administration Review* (40), S. 604-609.
- Black, D. (1948): On the rationale of group decision-making, in: *Journal of Political Economy* (56), S. 23-34.
- Blair, J.P./ Nachmias, D. (1979): Fiscal retrenchment and urban policy, Beverly Hills u.a.
- Bohn, H./ Inman, R. P. (1996): Balanced-budget rules and public deficits: Evidence from the U.S. states, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* (45), S. 13-76.
- Böhret, C./ Siedentopf, H. (1983): Verwaltung und Verwaltungspolitik, Schriftenreihe der Hochschule Speyer (90), Berlin.

Borcherding, T.E. (1988): Some revisionist thoughts on the theory of public bureaucracy, in: *European Journal of Political Economy* (4), S. 47-64.

Boss, A. / Bothe, A. (1987): Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Kieler Studien (207), Tübingen.

Boyne, G. (1985): Theory, methodology and results in political science: The case of output studies, in: *British Journal of Political Science* (15), S. 473-515.

Bozeman, B./ Straussman, J.D. (1982): Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory, in: *Public Administration Review* (42), S. 509-515.

Bradke, S. (2000): Die Staatskasse als Beute. Ein Querschnitt durch die schweizerische Privilegienwirtschaft, Mörschwiel.

Brady, D./ Morgan, M.A. (1987): Reforming the structure of the House appropriations process: The effects of the 1885 and 1919-20 reforms on money decisions, in: *McCubbins, M.D./ Sullivan, T. (Hrsg.): Congress: Structure and Policy*, Cambridge u.a., S. 207-234.

Brady, D./ Cooper, J./ Hurley, P.A. (1987): The decline of party in the House of Representatives, 1887-1968, in: *McCubbins, M.D./ Sullivan, T. (Hrsg.): Congress: Structure and Policy*, Cambridge u.a., S. 235-259.

Brady, D.W./ Bullock, C.S. III. (1983): Party and factional organization in legislatures, in: *American Journal of Political Science* (8), S. 599-654.

dies. (1985): Party and factions within legislatures, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 135-190.

Bramley, G./ Stewart, M. (1981): Implementing public expenditure cuts, in: *Barret, S./ Fudge, C. (Hrsg.): Policy and action*, London u.a., S. 39-63.

Brecher, C./ Horton, R.D. (1985): Retrenchment and recovery: American cities and the New York experience, in: *Public Administration Review* (45), S. 267-274.

dies. (1988): Community power and municipal budgets, in: *Rubin, I.S. (Hrsg.): New directions in budget theory*, Albany (NY), S. 148-164.

Brecher, C./ Horton, R.D./ Mead, D.M. (1994): Budget balancing in difficult times: The case of the two New Yorks, in: *Public Budgeting and Finance* (14), S. 79-102.

- Breitling, R. (1955): Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim a.G.
- Brennan, G.H./ Buchanan, J.M. (1993): Die Begründung von Regeln, Tübingen.
- Breton, A. (1998): *Competitive governments*, Cambridge.
- Breton, A./ Wintrobe, R. (1975): The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy, in: *Journal of Political Economy* (83), S. 195-207.
- Brewer, G.D. (1978): Termination: Hard choices – harder questions, in: *Public Administration Review* (38), S. 338-344.
- Budäus, D. (1994): Controlling in der öffentlichen Verwaltung – Ein Instrument zur Haushaltskonsolidierung, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 141-166.
- ders. (1998): *New Public Management*, Berlin.
- Buchanan, J.M. (1977): Why does government grow?, in: *Borcharding, T.E. (Hrsg.): Budgets and bureaucrats*, Durnham (NC), S. 3-18.
- ders. (1980): Rent seeking and profit seeking, in: *Buchanan, J.M./ Tollison, R.D./ Tullock, G. (Hrsg.): Toward a theory of the rent-seeking society*, College Station, S. 3-15.
- ders. (1985) *Liberty, market and state*, Brighton.
- ders. (1987): Nobel lecture: The constitution of economic policy, in: *American Economic Review* (77), S. 243-250.
- ders. (1989): *Explorations into constitutional economics*, Texas A&M University Economic Series No. 9, Houston (TX).
- ders. (1990): The domain of constitutional economics, in: *Constitutional Political Economy* (1), S. 1-18.
- Buchanan, J.M./ Flowers, M.R. (1980): *The public finances*, Homewood (IL).
- Buchanan, J.M./ Rowley, C.K./ Tollison, R.D. (1987): *Deficits*, Oxford u.a.
- Buchanan, J.M./ Tollison, R.D./ Tullock, G. (1980): *Toward a theory of the rent-seeking society*, College Station.

Buchanan, J.M./ Tullock, G. (1974): The calculus of consent, Ann Arbor.

Buchanan, J.M./ Wagner, R.E. (1977): Democracy in deficit, New York u.a.

Buchanan, J.M./ Wagner, R.E. (1978): The political biases of keynesian economics, in: *dies. (Hrsg.): Fiscal responsibility in constitutional democracy*, Leiden/Boston, S. 79-100.

Bullock, C.S. III (1985): U.S. Senate committee assignments: Preferences, motivations, and success, in: *American Journal of Political Science* (29), S. 789-808.

Burkhead, J./ Knerr, C. (1978): Congressional budget reform: New decision structures, in: *Buchanan, J.M./ Wagner, R.E. (Hrsg.): Fiscal responsibility in constitutional democracy*, Leiden/Boston, S. 119-145.

Butterworth, R.L. (1971): A research note on the size of winning coalitions, in: *American Political Science Review* (65), S. 741-745.

Caiden, N. (1978): Patterns of budgeting, in: *Public Administration Review* (38), S. 539-544.

dies. (1980): Negative financial management: A backward look at fiscal stress, in: *Levine, C.H./ Rubin, I. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills/ London, S. 135-157.

dies. (1983): The politics of subtraction, in: *Schick, A. (Hrsg.): Making economic policy in Congress*, Washington D.C., S. 100-130.

dies. (1984): The new rules of the federal budget game, in: *Public Administration Review* (44), S. 109-118.

Calvert, R.L. (1992): Leadership and it's basis in problems of social coordination, in: *International Science Review* (16), S. 7-24.

Carroll, K.A. (1990): Bureau competition and inefficiency, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* (13), S. 21-40.

dies. (1993): The effects of multiple objectives in the theory of public sector supply, in: *Public Choice* (75), S. 1-20.

CBO - Congressional Budget Office (1995): Reducing the deficit: Spending and revenue options, Vorlage an den Kongress gemäß P.L. 93-344 (CBIC-Act 1974), Washington D.C.

- Chhibber, A./ Khalilzadeh-Shirazi, J. (1991): Public finance, in: *Thomas, V. u.a. (Hrsg.): Restructuring economies in distress*, Oxford u.a., S. 20-43.
- Chichilinsky, G. (1994): North south trade and the global environment, in: *American Economic Review* (84), S. 851-874.
- Ciriacy-Wantrup, S.V./ Bishop, R.C. (1975): ‚Common property‘ as a concept in natural resources policy, in: *Natural Resources Journal* (15), S. 713-727.
- Clark, T.N. (1980): Urban fiscal strain: Trends and policy options, in: *Walzer, N./ Chicoine, D.L. (Hrsg.): Financing state and local governments in the 1980s*, Cambridge (MA), S. 3-18.
- ders. (1981): Fiscal strain and american cities: Six basic processes, in: *Newton, K. (Hrsg.): Urban political economy*, London, S. 137-155.
- Clark, T.N./ Ferguson, L.C. (1983): *City money*, New York.
- Clark, T./ Hellstern, G.M./ Martinotti, G. (1985): *Urban innovations as response to urban fiscal strain*, Berlin.
- Clark, T.N./ Rubin, I./ Pettler, L.C./ Zimmermann, E. (1976): *How many New Yorks?*, University of Chicago, Research report no. 72, Chicago.
- Cooper, J. (1970): *The origins of the standing committees and the development of the modern House*, Houston (TX).
- ders. (1988): *Congress and it's committees*, New York.
- Cogan, J.F. (1994): The dispersion of spending authority and federal budget deficits, in: *Cogan, J.F./ Muris, T.J./ Schick, A. (Hrsg.): The budget puzzle*, Stanford (CA), S. 16-40.
- Cogan, J.F./ Muris, T.J. (1994): Changes in discretionary domestic spending during the Reagan years, in: *Cogan, J.F./ Muris, T.J./ Schick, A. (Hrsg.): The budget puzzle*, Stanford (CA), S. 79-103.
- Cohen, L./ Noll, R. (1991): *The technology pork barrel*, Washington D.C.
- Coleman, J.S. (1966): The possibility of a social welfare function, in: *American Economic Review* (56), S. 1105-1122.
- ders. (1983): Recontracting, trustworthiness, and the stability of vote exchanges, in: *Public Choice* (40), S. 89-94.

Collie, M.P. (1988a): Universalism and parties in the U.S. House of Representatives, in: *American Journal of Political Science* (32), S. 865-893.

dies. (1988b): The legislature and distributive policy making in formal perspective, in: *Legislative Studies Quarterly* (13), S. 427-458.

Congleton, R./ Sweetser, W. (1992): Political deadlocks and distributional information, in: *Public Choice* (73), S. 1-19.

Cope, G.H. (1992): Walking the fiscal tightrope: Local budgeting and fiscal stress, in: *International Journal of Public Administration* (5), S. 1097-1120.

Cook; T.E. (1983): The policy impact of the committee assignment process in the House, in: *Journal of Politics* (45), S. 1027-1036.

Cooter, R./ Marks, S./ Mnookin, R. (1982): Bargaining in the shadow of the law, in: *Journal of Legal Studies* (11), S. 225-251.

Copeland, G.W. (1984): Changes in the House of Representatives after the passage of the Budget Act 1974, in: *Wander, W.T./ Hebert, F.T./ Copeland, G.W. (Hrsg.): Congressional budgeting*, Baltimore/ London, S. 51-77.

Cornes, R./ Sandler, T. (1983): On commons and tragedies, in: *American Economic Review* (73), S. 787-792.

Corsetti, G./ Roubini, N. (1996): European versus American perspectives on balanced-budget rules, in: *American Economic Review – Papers and Proceedings* – (86), S. 408-413.

Cox, G.W./ McCubbins, M.D. (1993): *Legislative leviathan*, Berkeley u.a.

dies. (1995): Bonding, structure, and the stability of political parties: Party government in the House, in: *Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 101-117.

Cox, G.W./ McKelvey (1984): Ham sandwich theorems for general measures, in: *Social Choice and Welfare* (1), S. 75-83.

Crain, W.M. (1987): Legislatures and the durability of deficits, in: *Buchanan, J.M./ Rowley, C.F./ Tollison, R.D. (Hrsg.): Deficits*, Oxford, S. 281-288.

ders. (1990): Legislative committees: A filtering theory, in: *Crain, W.M./ Tollison, R.D. (Hrsg.): Predicting politics*, Ann Arbor, S. 149-166.

Crain, W.M./ Leavens, D.R./ Tollison, R.D. (1986): Final voting in legislatures, in: *American Economic Review* (76), S. 833-841.

Crain, W.M./ Muris, T.J. (1995): Legislative organization of fiscal policy, in: *Journal of Law and Economics* (38), S. 311-333.

Crain, W.M./ Tollison, R.D. (1979): The executive branch in the interest-group theory of government, in: *Journal of Legal Studies* (8), S. 555-567.

Crecine, J.P. (1970): A simulation of municipal budgeting: The impact of problem environments, in: *Sharkansky, I. (Hrsg.): Policy analysis in political science*, Chicago, S. 270-303.

Crotty, W.J. (1984): *American parties in decline*, Boston.

Cukierman, A./ Meltzer, A. (1986): A theory of ambiguity, credibility, and inflation under discretion and rules, in: *Econometrica* (53), S. 1099-1128.

Cyert, R.M./ March, J.G. (1963): *Behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs (NJ).

Cyert, R.M. (1978): The management of universities of constant or decreasing size, in: *Public Administration Review* (38), S. 344-349.

Dahl, R.A. (1967): *Pluralist democracy in the United States*, Chicago.

Davidson, R.H. (1981): Subcommittee government, in: *Mann, T.E./ Ornstein, N.J. (Hrsg.): The new Congress*, Washington D.C., S. 99-133.

dies. (1984): The Congressional budget: How much change? How much reform?, in: *Wander, W.T./ Hebert, F.T./ Copeland, G.W. (Hrsg.): Congressional budgeting*, Baltimore/ London, S. 153-169.

Davis, E. (1997): The evolution of federal spending control: A brief overview, in: *Public Budgeting and Finance* (17), S. 10-24.

Davis, O.A./ Dempster, M.A.H./ Wildavsky, A. (1966): A theory of the budgetary process, in: *American Political Science Review* (60), S. 529-547.

dies. (1971): On the process of budgeting II: An empirical study of congressional appropriations, in: *Byrne, R.F./ Charles, A. (Hrsg.): Studies in budgeting*, Amsterdam u.a., S. 292-375.

- dies. (1974): Towards a predictive theory of government expenditure: U.S. domestic appropriations, in: *British Journal of Political Science* (4), S. 419-452.
- Davis, E./ Keith, R. (1990): Budget Enforcement Act of 1990: A brief summary, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C.
- Dechamps, B. (1954): Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim a.G.
- De Groot, H./ Van der Sluis, J. (1987): Bureaucracy response to budget cuts: An economic model, in: *Kyklos* (40), S. 103-109.
- Denzau, A.T./ Mackay, R.J. (1983): Gatekeeping and monopoly power of committees, in: *American Journal of Political Science* (27), S. 740-761.
- Denzau, A.T./ Munger, M.C. (1986): Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented, in: *American Political Science Review* (80), S. 89-106.
- De Swaan, A. (1973): Coalition theories and cabinet formations, San Francisco.
- Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, verschiedene Jahrgänge.
- Deutscher Städtetag (1997): Gelebte Demokratie – Festschrift für M. Rommel, Stuttgart u.a.
- Dieckmann, R. (1983): Erste Bilanz der Aufgabenkritik in der Hamburger Verwaltung 1975-1982, in: *Die Verwaltung* (16), S. 179-199.
- Diermeier, D./ Myerson, R.B. (1999): Bicameralism and its consequences for the internal organization of legislatures, in: *American Economic Review* (89), S. 1182-1196.
- Diller, K. (1982): Ängste und Tricks der Verwaltung, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 13, S. 82.
- ders. (1985): Dezemberfieber, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (12), S. 628-632.
- DIW (1997): Wochenberichte, 64. Jahrgang, Nummer 34/97.
- dies. (1999): Wochenberichte 66. Jahrgang, Nummer 12/99.

Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (1981): The House in transition: Change and consolidation, in: *dies. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C. , S. 31-61.

Downs, A. (1957): An economic theory of political action in a democracy, in: *Journal of Political Economy* (65), S. 135-150.

ders. (1960): Why the government budget is too small in a democracy, in: *World Politics* (12), S. 541-563.

ders. (1967): Inside bureaucracy, Boston.

ders. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.

Downs, G.W./ Larkey, P. (1979): Theorizing about public expenditure decision making: (as) if wishes were horses, in: *Policy Sciences* (11), S. 143-156.

Downs, G.W./ Rocke, D.M. (1984): Theories of budgetary decisionmaking and revenue decline, in: *Policy Sciences* (16), S. 329-347.

Doyle, R./ McCaffrey, J. (1991): The Budget Enforcement Act of 1990: The path to no fault budgeting, in: *Public Budgeting and Finance* (11), S. 25-40.

Dreißig, W. (1984): Zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: *Finanzarchiv -N.F.-* (42), S. 167-174.

Druwe, U. (1995): *Politische Theorie*, Neuwied.

Dunleavy, P. (1985): Bureaucrats, budgets and the growth of the state, in: *British Journal of Political Science* (15), S. 299-328.

ders. (1991): *Democracy, bureaucracy, and public choice: Economic explanations in political science*, New York u.a.

Dunsire, A./ Hood, C. (1989): *Cutback management in public bureaucracies*, Cambridge.

Dye, T.R. (1966): *Politics, economics and the public: Policy outcomes in the american states*, Chicago.

Easton, D. (1953): *The political system*, New York.

Ehrhart, K.-M./ Gardner, R./ von Hagen, J./ Keser, C. (2000): Budget processes: Theory and experimental evidence, ZEI-Working Paper B 18/2000, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.

Eidenberg, E./ Morey, R.D. (1969): An act of congress: Legislative process and the making of education policy, New York.

Eisenring, C./ Leu, R.E. (1998): Grundsätze der Haushaltssanierung aus ökonomischer Sicht, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* (24), S. 121-131.

Elles, B.C. (1996): Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers: Haushaltsbegleitgesetzgebung und Haushaltsgesetze, Berlin.

Ellwood, J.W. (1982a): Congress cuts the budget: The omnibus reconciliation act, in: *Public Budgeting and Finance* (2), S. 50-64.

ders. (1982b): Reductions in U.S. domestic spending, New Brunswick (NJ) u.a.

ders. (1983): Budget control in a redistributive environment, in: *Schick, A. (Hrsg.): Making economic policy in Congress*, Washington D.C., S. 69-99.

ders. (1984): Comments, in: *Mills, G.B./ Palmer, J.L. (Hrsg.): Federal budget policy in the 1980s*, Washington D.C., S. 368-378.

ders. (1988): The politics of the enactment and implementation of Gramm-Rudman-Hollings, in: *Harvard Journal on Legislation* (25), S. 553-575.

Engelhardt, G. (1987): Programmbudgetierung als Antwort auf die Haushaltskrise, in: *Mädling, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, Baden-Baden, S. 132-152.

Eppstein, D./ O'Halloran, S. (1994): Administrative procedures, information, and agency discretion, in: *American Journal of Political Science* (38), S. 697-722.

Erbsland, M. (1991): Die öffentlichen Personalausgaben – Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. u.a.

Eulau, H. (1985): Committee selection, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 191-237.

Europäische Zentralbank (EZB): Monatsberichte, verschiedene Jahrgänge.

Europäisches Währungsinstitut (1998): Konvergenzbericht – Nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht, Frankfurt a.M.

Ewringmann, D. (1975): Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben, Göttingen.

Färber, G. (1983): Cutback-Management – neuere Ansätze der „geplanten Verteilung des Mangels“, in: *Hartwich, H.-H. (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, Opladen, S. 421-432.

dies. (1984): Das rationale Budget, Frankfurt a.M.

dies. (1997): Budgetierung, in: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* (8), S. 61-77.

dies. (1996): Schlanker Staat zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Köln.

Feld, L.P./Kirchgässner (1999): Public debt and budgetary procedures: Top down or bottom up?, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 151-179.

Fenno, R. (1966): The power of the purse, Boston.

ders. (1973): Congressmen in committees, Boston.

Ferejohn, J.A. (1974): Pork barrel politics, Stanford (CA).

ders. (1986): Logrolling in an institutional context: A case study of food stamps legislation, in: *Wright, G.C. (Hrsg.): Congress and policy change*, New York, S. 223-253.

ders. (1991): Changes in welfare policy in the 1980s, in: *Alesina, A./ Carliner, G. (Hrsg.): Politics and economics in the eighties*, Chicago u.a., S. 123-142.

Ferejohn, J.A./ Krehbiel, K. (1987): The budget process and the size of the budget, in: *American Journal of Political Science* (31), S. 296-320.

Ferejohn, J.A./ Shipan, C. (1990): Congressional influence on bureaucracy, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* (6), S. 1-20.

Ferguson, L.C. (1981): Fiscal strain in american cities: Some limitations on popular explanations, in: *Newton, K. (Hrsg.): Urban political economy*, London, S. 156-178.

Fernandez, R./ Rodrik, D. (1991): Resistance to reform: Status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, in: *American Economic Review* (81), S. 1146-1155.

Fick, D. (1978): Haushaltswirtschaftliche Sperre, in: *Der Gemeindehaushalt* (79), S. 234-240.

Fiorina, M.P. (1981a): Universalism, reciprocity, and distributive policymaking in majority rule institutions, in: *Crecine, J.P. (Hrsg.): Research in public policy*, Band 1, Greenwich (CT), S. 197-221.

ders. (1981b): Congressional control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities, in: *Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., S. 332-348.

ders. (1981c): Retrospective voting in American national elections, New Haven (CT).

ders. (1982): Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?, in: *Public Choice* (39), S. 33-66.

ders. (1985): Group concentration and the delegation of legislative authority, in: *Noll, R.G. (Hrsg.): Regulatory policy and the social sciences*, Berkeley u.a., S. 175-197.

ders. (1986a): Legislator uncertainty, legislative control, and the delegation of legislative power, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* (2), S. 33-51.

ders. (1986b): Congress and bureaucracy: A profitable partnership, in: *Rourke F.E. (Hrsg.): Bureaucratic power in national policy making*, Boston, S. 220-230.

ders. (1992): The era of divided government, in: *Political Science Quarterly* (107), S. 387-410.

Fiorina, M.P./ Noll, R.G. (1978): Voters, bureaucrats, and legislators, in: *Journal of Public Economics* (9), S. 239-254.

Fiorina, M.P./ Shepsle, K.A. (1982): Equilibrium, disequilibrium, and the general possibility of a science of politics, in: *Ordeshook, P.C./ Shepsle, K.A. (Hrsg.): Political Equilibrium*, Boston u.a., S. 49-64.

Fitts, M.A./ Inman, R.P. (1992): Controlling Congress: Presidential influence in domestic fiscal policy, in: *Georgetown Law Journal* (80), S. 1737-1785.

Folkers, C. (1983a): Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden.

ders. (1986): Das Dilemma des Defizits, in: *Finanzarchiv –N.F.–* (44), S. 365-403.

ders. (1994): Politische Präferenzen und institutionelle Bedingungen der Interessenpolitik, in: *Grimm, D. (Hrsg.): Staatsaufgaben*, Baden-Baden, S. 125-147.

Fricke, E. (1985): Haushaltskonsolidierung, in: *Finanzarchiv –N.F.–* (43), S. 385-420.

Frischmuth, B. (1994): Haushaltskonsolidierung – Drohende Engpässe und mögliche Auswege, in: *dies. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 5-23.

dies. (1996): Sparstrategien, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik.

Frohlich, N./ Oppenheimer, J.A./ Young, O.R. (1971): Political leadership and collective goods, Princeton (NJ).

Froman, L.A. (1967): The congressional process: Stategies, rules, and procedures, Boston.

Fuchs, M. (1987): Das betriebliche Rechnungswesen in der Kommunalverwaltung, in: *Eichhorn, P. (Hrsg.): Doppik und Kameralistik*, Baden-Baden, S. 63-70.

Fuchs, E.R. (1996): The permanent urban fiscal crisis, in: *Wagner, R.F./ Vitullo-Martin, J. (Hrsg.): Breaking away: The future of the cities*, New York, S. 49-72.

Fürst, D. (1987): Faktische Änderungen der Budgetierungsprozesse im Gefolge der Haushaltskrise, in: *Mädling, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, Baden-Baden, S. 113-124.

Gantner, M. (1991): Haushaltspolitik und Haushaltsrecht – Anmerkungen zur Haushaltsrechtsreform des Bundes aus ökonomischer Sicht, in: *ders. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens*, Wien, S. 13-32.

Gardner, R./ Ostrom, E./ Walker, J.M. (1990): The nature of common-pool resource problems, in: *Rationality and Society* (2), S. 335-358.

Gebhardt, H./ Schaft, W. (2000): Perspektiven und Option der deutschen Finanzpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* (80), S. 666-674.

Geiger, S.M. (1994): The House appropriations committee, FY 1963-82: A micro-budgetary perspective, in: *Legislative Studies Quarterly* (19), S. 397-416.

Gerken, L./ Märkt, J./ Schick, G. (2000): Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen.

Gerlach, I./ Konegen, N./ Sandhövel, A. (1996): Der verzagte Staat – Policy-Analysen, Opladen.

Gertzog, I.N. (1976): The routinization of committee assignments in the U.S. House of Representatives, in: *American Journal of Political Science* (20), S. 693-712.

Gibbons, R. (1992): A primer in game theory, Hertfordshire.

Gill, J. (1995): Formal models of legislative/administrative interaction: A survey of the subfield, in: *Public Administration Review* (55), S. 99-106.

Gilligan, T.W./ Krehbiel, K. (1987): Collective decision-making and standing committees: An informational rationale for restrictive amendment procedures, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* (3), S. 145-193.

dies. (1989): Asymmetric information and legislative rules with an heterogeneous committee, in: *American Journal of Political Science* (33), S. 459-490.

dies. (1990): Organization of informative committees by a rational legislature, in: *American Journal of Political Science* (34), S. 531-564.

dies. (1995): The gains from exchange hypothesis of legislative organization, in: Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): *Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 37-70.

Gilligan, T.W./ Moran, M.J./ Weingast, B.R. (1989): Regulation and the theory of legislative choice: The Interstate Commerce Act 1887, in: *Journal of Law and Economics* (32), S. 35-61.

Ginsberg, B./ Shefter, M. (1990): *Politics by other means*, New York.

- Gist, J.R. (1974): *Mandatory expenditures and the defense sector*, Beverly Hills.
- Gitschier, W. (1997): *Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „fiscal stress“ und „political stress“*, Neustadt/ Coburg.
- Glasgow, M. (Hrsg, 1989): *Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikuläre Handlungsstrategien*, Pfaffenweiler.
- Glassberg, A. (1978): *Organizational responses to municipal budget decreases*, in: *Public Administration Review* (38), S. 325-332.
- ders. (1981a): *The urban fiscal crisis becomes routine*, in: *Public Administration Review* (41), S. 165-172.
- ders. (1981b): *Urban management and fiscal stringency: United States and Britain*, in: *Newton, K. (Hrsg.): Urban political economy*, London, S. 179-199.
- Gold, S.D. (1995): *The fiscal crisis of the states*, Washington D.C.
- Goldenberg, E.N. (1985): *The permanent government in an era of retrenchment and redirection*, in: *Salamon, L.M./ Lund, M.S. (Hrsg.): The Reagan presidency and the governing of America*, Washington D.C., S. 381-404.
- Goldsmith, M./ Villadsen, S. (1986): *Urban fiscal theory and the management of fiscal stress*, Aldershot.
- Gordon, H.S. (1954): *The economic theory of a common property resource: The fishery*, in: *Journal of Political Economy* (62), S. 124-142.
- Gornas, J./ Jüngel, E. (1993): *Der öffentliche Haushalt als Grundlage für die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns*, in: *Der Gemeindehaushalt* (94), S. 25-30.
- Gramlich, E.M. (1990): *U.S. federal budget deficits and Gramm-Rudman-Hollings*, in: *American Economic Review –Papers and Proceedings-* (80), S. 75-80.
- ders. (1991): *The 1991 State and local fiscal crisis*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, (Teil 2), S. 249-275.
- Grandke, G. (1995): *Innovationsmanagement für die Strukturreform in der Stadtverwaltung Offenbach*, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 55-57.

Greenhalgh, L./ McKersie, R.B. (1980): Cost-Effectiveness of alternative strategies for cut-back management, in: *Public Administration Review* (40), S. 575-584.

Greenwood, R. (1982): Pressures from Whitehall, in: *Rose, R./ Page, E. (Hrsg.): Fiscal stress in cities*, Cambridge, S. 44-76.

Greider, W. (1981): The education of David Stockman, in: *Atlantic Monthly*, Dezember Ausgabe, S. 27-54.

ders. (1982): *The education of David Stockman and other americans*, New York.

Gretschmann, K. (1983): Ursachen und Folgen der Finanzkrise der Städte, in: *Hesse, J.J. (Hrsg.): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, Baden-Baden, S. 63-82.

Greytak, D./ Jump, B. (1975): The impact of inflation on the expenditures and revenues of six local governments 1971-1979, Syrakus (NY).

Grilli, V./ Masciandaro, D./ Tabellini, G. (1991): Institutions and policies: Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries, in: *Economic Policy* (13), S. 341.392.

Groseclose, T./ Snyder, J.M. Jr. (1996): Buying supermajorities, in: *American Political Science Review* (90), S. 303-315.

Grossekettler, H. (1983): Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan, in: *Finanzarchiv -N.F.-* (41), S. 14-51.

ders. (1985): Die Kürzungsordnung: Ein Vorschlag zur Vermeidung von Konsolidierungsschäden, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (100), S. 556-564.

Groves, S.M. (1980): *Evaluating financial condition*, Handbuch (1), Washington D.C.

Gruber, K. (1998): *Dezentrale Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung und Controlling*, Kronach u.a.

Haefele, E.T. (1971): A utility theory of representative government, in: *American Economic Review* (61), S. 350-367.

Hack, H. (1987): Bedingungen erfolgreicher kommunaler Sparstrategien, in: *Mädig, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, Baden-Baden, S. 125-131.

Hahm, S.D./ Kamlet, M.S./ Mowery, D.C. (1992): U.S. defence spending under the Gramm-Rudman-Hollings Act, 1986-1989, in: *Public Administration Review* (52), S. 8-15.

Hahm, S.D./ Kamlet, M.S./ Mowery, D.C./Su, T.-T. (1992): The influence of the Gramm-Rudman-Hollings-Act on federal budgetary outcomes, in: *Journal of Policy Analysis and Management* (11), S. 207-234.

Hallerberg, M. (1996): The common pool problem in European parliaments: The interrelationship of electoral and legislative institutions, in: *Arbeitspapiere des Zentrums für Europäische Sozialforschung*, AB II/ Nr. 14, Mannheim.

Hallerberg, M./ von Hagen, J. (1997): Sequenzing and the size of the budget: A reconsideration, in: *Center for Economic Policy Research*, Working Paper No. 1589, London.

dies. (1999): Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 209-232.

HWWA (1999): Report des Hamburger Weltwirtschaftsarchivs Nummer 198, Hamburg.

Hamm, K.E. (1985): Legislative committees, executive agencies, and interest groups, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 573-620.

Hammond, S.W. (1985): Legislative staffs, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 273-319.

Harberger, A.C. (1962): The incidence of the corporation income tax, in: *Journal of Political Economy* (70), S. 215-240.

Hardin, G. (1968): The tragedy of the commons, in: *Science* (162), S. 1243-1248.

Hardy, C. (1985): Fighting cutbacks: Some issues for public sector administrators, in: *Canadian Public Administration* (28), S. 531-549.

dies. (1990): Strategies for retrenchment and turnaround: The politics of survival, Berlin u.a.

Harlow, R.V. (1917): The history of legislative methods in the period prior to 1825, New Haven (CT).

Harteley, K./ Lynk, E. (1983): Budget cuts and public sector employment: The case of defence, in: *Applied Economics* (15), S. 531-540.

Hartle, D.G. (1988): The expenditure process of the government of Canada: A public choice-rent-seeking perspective, Toronto.

Hayek, F.A. (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Landsberg am Lech.

Hedlund, R.D. (1985): Organizational attributes of legislative institutions: Structure, rules, norms, resources, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 321-391.

Heclo, H. (1984): Executive budget making, in: *Mills, G.B./ Palmer, J.L. (Hrsg.): Federal budget policy in the 80s*, Washington D.C., S. 255-291.

Heclo, H./ Penner, R.G. (1983): Fiscal and political strategy in the Reagan administration, in: *Greenstein, F.I. (Hrsg.): The Reagan presidency, An early assessment*, Baltimore u.a., S. 21-47.

Hebert, F.T. (1984): Congressional budgeting, 1977-1983: Continuity and change, in: *Wander, W.T./ Hebert, F.T./ Copeland, G.W. (Hrsg.): Congressional budgeting*, Baltimore/ London, S. 31-48.

Heinemann, F./ Winschel, V. (2001): Public deficits and borrowing cost: The missing half of market discipline, Diskussionspapier des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Nummer 01-16, Mannheim.

Held, F.W. (1995): Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 58-68.

Heller, W.B. (1997): Bicameralism and budget deficits, in: *Legislative Studies Quarterly* (22), S. 485-516.

Hellstern, G.-M. (1985): Unwilling to bark, not able to bite? Theories and realities of parliamentary control, in: *Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin u.a., S. 691-718.

Hemple, G.H. (1971): *The postwar quality of state and local debt*, New York.

Herber, B.P. (1982): Public sector fiscal activity in the United States: 1977-1982, in: *Finanzarchiv –N.F.–* (40), S. 135-149.

ders. (1985): United States fiscal policy during 1985: Structural deficits, tax reform, and federalism in transition, in: *Finanzarchiv –N.F.–* (43), S. 348-364.

Herder-Dorneich, P./ Groser, M. (1977): *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen.

Hering, A. (1998): *Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte*, Frankfurt a.M. u.a.

Herzberg, R. (1986): Blocking coalitions and policy change, in: *Wright, G.C. (Hrsg.): Congress and policy change*, New York, S. 201-222.

Herzberg, R./ Ostrom, V. (1985): Votes and vetoes, in: *Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin u.a., S. 431-443.

Hesse, H. (1983): *Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“*, München.

Heun, W. (1989a): *Staatshaushalt und Staatsleitung*, Baden-Baden.

ders. (1989b): *Das Budgetrecht im Regierungssystem der USA*, Baden-Baden.

Hilbertz, H.-J. (1995): Die Landeshauptstadt Stuttgart im Veränderungsprozeß, in: *Kommunalpraxis Baden-Württemberg* (3), S. 179-186.

Hildebrandt, A. (1995): Politisch-ökonomische Ursachen und ökonomisch-institutionelle Restriktionen der Entwicklung öffentlicher Finanzen, Frankfurt/M. u.a.

Hoberg, R. (1982): Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (21), S. 97-114.

Hoffman, E. (1986): Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden anhand ausgewählter Kennzahlen, in: *Der Gemeindehaushalt* (87), S. 245-254.

Hollström, B. (1982): Moral hazard in teams, in: *Bell Journal of Economics* (13), S. 324-340.

Holtkamp, L. (2000a): Kommunale Haushaltspolitik in NRW, Opladen.

ders. (2000b): Kommunale Haushaltspolitik bei defizitären Verwaltungshaushalten, in: *Der Gemeindehaushalt* (101), S. 159-161.

Hood, C. (1985): Concepts of control over public bureaucracies: „Comptrol“ and „Interpolable Balance“, in: *Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin u.a., S. 765-783.

Hood, C./ Huby, M./ Dunsire, A. (1984): Bureaucrats and budgeting deficits, in: *Journal of Public Policy* (4), S. 163-179.

Hood, C./ Roberts, P./ Chilvers, M. (1990): Cutbacks and public bureaucracy: Consequences in Australia, in: *Journal of Public Policy* (10), S. 133-163.

Horn, M.J. (1995): *The political economy of public administration*, Cambridge.

Howell, J.M./ Stamm, C.F. (1979): *Urban fiscal stress*, Boston.

Howitt, P./ Wintrobe, R. (1994): Political inaction in a democracy, in: *Breton, A. et.al. (Hrsg.): Preferences and democracy*, Boston, S. 41-62.

dies. (1995): The political economy of inaction, in: *Journal of Public Economics* (56), S. 329-353.

Ingberman, D.E. (1985): Running against the status quo, in: *Public Choice* (46), S. 19-43.

Ingberman, D.E./ Inman, R.P. (1988): The political economy of fiscal policy, in: *Hare, G.P. (Hrsg.): Surveys in public sector economics*, Oxford/ New York, S. 105-160.

Inman, R.P. (1990): Public debts and fiscal policies: How to decide?, in: *American Economic Review –Papers and Proceedings-* (80), S. 81-85.

ders. (1993): Presidential leadership and the reform of fiscal policy: Learning from Reagan's role in TRA 86, Working Paper No. 4395, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA).

Inman, R.P./ Fitts, M.A. (1990): Political institutions and fiscal policy: Evidence from the U.S. historical record, in: *Journal of Law, Economics, and Organizations* (6), S. 79-132.

In-Suk, K. (1996): *Ökonomische Theorie der Nebenhaushalte*, Frankfurt a.M. u.a.

Ippolito, D.S. (1981): *Congressional spending*, Ithaca u.a.

ders. (1993): The budget process and budget policy: Resolving the mismatch, in: *Public Administration Review* (53), S. 9-13.

Jachmann, M. (1996): *Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung*, Aachen.

Jackson, J.E. (1974): *Constituencies and leaders in Congress*, Cambridge (MA).

Jackson, P.M. (1982): *The political economy of bureaucracy*, Deddington.

Jann, W. (1986): Kein Parlament wie jedes andere: Die veränderte Rolle des Kongresses im politischen System der USA, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (17), S. 224-247.

Jensen, M.C. (1983): Organization theory and methodology, in: *Accounting Review* (58), S. 319-339.

Jørgensen, T.B. (1987a): Models of retrenchment behavior, Working Paper Nummer 24, International Institut of Administrative Sciences, Brüssel.

ders. (1987b): Financial Management in the public sector, in: *Kooiman, J./ Eliassen, K.A., (Hrsg.): Managing public organizations*, London u.a., S. 189-204.

Johanson, J.-E./ Mattila, M. (1994): The vicious circle of cutback policies: Citizen's attitudes toward cutbacks in finnish welfare services, in: *Scandinavian Political Studies* (17), S. 289-303.

Jones, L.R. (1984): Phases of recognition and management of fiscal crisis in public organizations, in: *Canadian Public Administration* (27), S. 48-65.

Joyce, P.G. (1996): Congressional budget reform: The unanticipated implications for federal policy making, in: *Public Administration Review* (56), S. 317-325.

Jungnickl, P. (1980): Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtsteuerlast, Dissertation an der Universität Erlangen/ Nürnberg.

Kadane, J.B. (1972): On division of the question, in: *Public Choice* (13), S. 47-54.

Kamlet, M.S./ Mowery, D.C. (1987): Influences on executive and congressional budgetary priorities, 1955-1981, in: *American Political Science Review* (81), S. 156-178.

Karrenberg, H. (1994): Die mittelfristige Haushaltsentwicklung der Kommunen unter den veränderten Bedingungen, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 25-36.

Karrenberg, H./ Münstermann, E.: Gemeindefinanzberichte, in: *Der Städtetag*, jeweiliger Jahrgang.

Katz, A. (1983): Konsolidierung öffentlicher Haushalte – Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit, in: *Verwaltungsarchiv* (74), S. 133-152.

ders. (1983): Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit II, in: *Hartwich, H.-H. (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, Opladen, S. 407-420.

Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (1986): Guidance, control, and evaluation in the public sector, Berlin u.a.

Kiewiet, D.R./ McCubbins, M.D. (1985): Appropriations decisions as a bilateral bargaining game between president and congress, in: *Legislative Studies Quarterly* (10), S. 181-201.

dies. (1991): The logic of delegation, Chicago u.a.

Kilian, M. (1993): Nebenhaushalte des Bundes, Berlin.

Kirchgässner, G./ Pommerehne, W.W. (1993): Low cost decisions as a challenge to public choice, in: *Public Choice* (77), S. 107-115.

Kirschten, D. (1982): Reagan's legislative strategy group, in: *National Journal* June 26, S. 1127-1130.

Kisker, G. (1990): Staatshaushalt, in: *Isensee, J./ Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts*, Band (4), Heidelberg, S. 235-293.

Kitterer, W./ Senf, P. (1980): Der öffentliche Haushalt I: Institutionen, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 5, New York u.a., S. 545-558.

Kitzmantel, E. (1991): Budgetentscheidungsprozeß und -kreislauf in der Praxis, in: *Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens*, Wien, S. 91-102.

Klein, H.H. (1987): Status des Abgeordneten, in: *Isensee, J./ Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, S. 367-390.

Knight, B.G. (2000): Supermajority voting requirements for tax increases: Evidence from the states, in: *Journal of Public Economics* (76), S. 41-67.

Koch, W. (1995): Aufgabenkritik – zur Vorgehensweise der Stadt Dortmund, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Sparstrategien*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 98-108.

Koford, K.J. (1982): Centralized vote-trading, in: *Public Choice* (39), S. 245-268.

ders. (1987): Scale economies and rent-seeking in legislative parties, in: *Public Choice* (52), S. 35-55.

ders. (1990): Dimensions, transaction costs, and coalitions in legislative voting, in: *Economics and Politics* (2), S. 59-82.

Koller, H. (1983): Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel u.a.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1982a): Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, Bericht 14/82, Köln.

dies. (1982b): Personalwirtschaftliche Fragen bei der Haushaltskonsolidierung, Bericht 15/82, Köln.

dies. (1989): Aufgabenkritik – Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen, Bericht 9/89, Köln.

dies. (1993a): Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/93, Köln.

dies. (1993b): Budgetierung – Ansätze für ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht 6/93, Köln.

dies. (1994a): Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik, Bericht 6/94, Köln.

dies. (1994b): Das Neue Steuerungsmodell – Definition und Beschreibung von Produkten, Bericht 8/94, Köln.

dies. (1996): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 10/96, Köln.

Kontopoulos, Y./ Perotti, R. (1999): Government fragmentation and fiscal policy: Evidence from OECD countries, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 81-102.

König, K. (1989): Kritik öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.

Korff, H.C. (1975): Haushaltspolitik – Instrument öffentlicher Macht, Stuttgart.

Köser, H./ Caspers-Merk, M. (1989): Einfluß und Steuerungspotential kommunaler Mandatsträger in Baden-Württemberg, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 97-120.

Kowalcky, L.K./ LeLoup, L.T. (1993): Congress and the politics of statutory debt limitation, in: *Public Administration Review* (53), S. 14-30.

Kraan, D.-J. (1984): Towards more flexibility of government expenditure: Some recent developments in the Netherlands, in: *Policy Sciences* (16), S. 413-427.

ders. (1996): Budgetary decisions, Cambridge.

Kramer, G.H. (1972): Sophisticated voting over multidimensional choice spaces, in: *Journal of Mathematical Sociology* (2), S. 165-180.

Krehbiel, K. (1987): Institutional erosion of committee power, in: *American Political Science Review* (81), S. 929-935.

ders. (1988): Spatial models of legislative choice, in: *Legislative Studies Quarterly* (13), S. 259-319.

ders. (1990): Are congressional committees composed of preference outliers?, in: *American Political Science Review* (84), S. 149-163.

ders. (1991): Information and legislative organization, Ann Arbor.

ders. (1996): Institutional and partisan sources of gridlock, in: *Journal of Theoretical Politics* (8), S. 7-40.

Kristensen, O.P. (1980): The logic of political-bureaucratic decision-making as a cause of governmental growth, in: *European Journal of Political Research* (8), S. 249-264.

Krol, R. (1997): A survey on the impact of budget rules on state taxation, spending, and debt, in: *Cato-Journal* (16).

Krueger, A.O. (1974): The political economy of the rent-seeking society, in: *American Economic Review* (64), S. 291-303.

Krutz, G.S. (2000): Getting around gridlock: The effect of omnibus utilization on legislative productivity, in: *Legislative Studies Quarterly* (25), S. 533-549.

Kuban, M. (1994): Haushaltskonsolidierung in Duisburg, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 243-248.

Kunz, V./ Zapf-Schramm, T. (1989): Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 161-189.

Laband, D.N. (1983): Federal budget cuts: Bureaucrats trim the meat not the fat, in: *Public Choice* (41), S. 311-314.

Laffer, A.B. (1979): Statement prepared for the joint economic committee, May 20, in: *Laffer, A.B./ Seymour, J.P. (Hrsg.): The economics of the tax revolt: A reader*, New York, S. 75-79.

Landes, W.M./ Posner, R.A. (1975): The independent judiciary in an interest-group perspective, in: *Journal of Law and Economics* (18), S. 875-901.

Landeshauptstadt Stuttgart, verschiedene Jahre, jeweils Gemeinderatsdrucksachen.

Lang, E. (1985): Kürzungs-Management, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (14), S. 31-33.

Lange, K. (1972): Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der parlamentarischen Budgetbewilligung, in: *Der Staat* (11), S. 313-330.

Langner, P. (1983): Zero-Base-Budgeting und Sunset Legislation, Baden-Baden.

Laver, M./ Shepsle, K.A. (1990): Coalitions and cabinet government, in: *American Political Science Review* (84), S. 873-890.

Lees, J.D./ Shaw, M. (1979): Committees in legislatures: A comparative analysis, Durham (NC).

Leibowitz, A./ Tollison, R. (1980): A theory of legislative organization: Making the most of your majority, in *Quarterly Journal of Economics* (94), S. 261-277.

Leiserson, M. (1968): Factions and coalitions in one party Japan: An interpretation based on the theory of games, in: *American Political Science Review* (62), S. 770-787.

LeLoup, L.T. (1978): Discretion in national budgeting: Controlling the controllables, in: *Policy Analysis* (4), S. 455-475.

ders. (1979): Process versus policy: The House committee on the budget, in: *Legislative Studies Quarterly* (4), S. 227-254..

ders. (1980): The fiscal Congress, Westport (CT) u.a.

ders. (1982): After the blitz: Reagan and the U.S. Congressional budget process, in: *Legislative Studies Quarterly* (7), S. 321-339.

ders. (1988): From microbudgeting to macrobudgeting: Evolution in theory and practice, in: *Rubin, I.S. (Hrsg.): New directions in budget theory*, Albany (NY), S. 19-42.

LeLoup, L.T./ Graham, B. L./ Barwick, S. (1987): Deficit politics and constitutional government: The impact of Gramm-Rudman-Hollings, in: *Public Budgeting and Finance* (7), S. 83-103.

LeLoup, L.T./ Taylor, P.T. (1994): The policy constraints of deficit reduction: President Clinton's 1995 Budget, in: *Public Budgeting and Finance* (14), S. 3-25.

Leonard, H.B. (1986): Checks unbalanced – The quiet side of public spending, New York.

Levhari, D./ Mirman, L. (1980): The great fish war: An example using the Cournot Nash solution, in: *Bell Journal of Economics* (11), S. 322-334.

Levine, C.H. (1978): Organizational decline and cutback management, in: *Public Administration Review* (38), S. 316-325.

ders. (1979): More on cutback management: Hard questions for hard times, in: *Public Administration Review* (39), S. 179-189.

ders. (1980): Managing fiscal stress, New Jersey.

ders. (1985): Policy management in the 1980s: From decrementalism to strategic thinking, in: *Public Administration Review* (45), S. 691-699.

Levine, C.H. / Rubin, I. (1980): Fiscal stress and public policy, Beverly Hills / London.

Levine, C.H./ Rubin, I.S./ Wolohojian, G.G. (1981a): Resource scarcity and the reform model: The management of retrenchment in Cincinnati and Oakland, in: *Public Administration Review* (41), S. 619-628.

ders. (1981b): The politics of retrenchment, Beverly Hills u.a.

Lewis, C.W. (1994): Budgetary balance: The norm, concept, and practice in large U.S. cities, in: *Public Administration Review* (54), S. 515-524.

Lewis, C.W./ Logalbo, A.T. (1980): Cutback principles and practices: A checklist for managers, in: *Public Administration Review* (40), S. 184-188.

Limosani, M./ Navarra, P. (2001): Local pork-barrel politics and national pre-election dates: The case of Italy, in: *Public Choice* (106), S. 317-326.

Lindblom, C.E. (1959): The theory of muddling through, in: *Public Administration Review* (19), S. 79-88.

ders. (1965): The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment, New York.

Loewenberg, G. (1971): *Modern parliaments: Change or decline?*, Chicago.

Londregan, J./ Snyder, J.D. Jr. (1995): Comparing committee and floor preferences, in: *Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 139-172.

Lowi, T.J. (1964): American business, public policy, case studies, and political theory, in: *World Politics* (16), S. 677-715.

ders. (1979): *The end of liberalism*, New York.

Luce, R.D./ Raiffa, H. (1957): *Games and decisions*, New York.

Lupia, A./ McCubbins, M.W. (1995): Who controls? Information an the structure of legislative decision making, in: *Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 201-233.

Lynn, L.E. jr. (1985): The Reagan administration and the renitent bureaucracy, in: *Salamon, L.M./ Lund, M.S. (Hrsg.): The Reagan presidency and the governing of America*, Washington D.C., S. 339-370.

Maaß, J. (1973): *Die Flexibilität der Staatsausgaben*, Opladen.

Mackay, R.J./ Weaver, C.L. (1979): On the mutuality of interests between bureaus and high demand review committees: A perverse result, in: *Public Choice* (34), S. 481-491.

Mackey, S.R. (1993): *State programs to assist distressed local governments*, Denver (CO).

Mäding, H. (1983): *Sparpolitik: ökonomische Zwänge und politische Spielräume*, Opladen.

ders. (1983a): Budgetierungsprozesse im Zeichen der Finanzknappheit I, in: *Hartwich, H.-H. (Hrsg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik*, Opladen, S. 396-406.

ders. (1983b): Sparpolitik: Theoretische Forderungen und politische Praxis, in: *Mäding, H. (Hrsg.): Sparpolitik: ökonomische Zwänge und politische Spielräume*, Opladen, S. 11-35.

ders. (1987): *Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, Baden-Baden.

ders. (1987): Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick, in: *Mädling, H. (Hrsg.): Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle*, S. 29-49.

ders. (1994): Optionen kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 37-64.

ders. (1996a): Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (35), S. 81-97.

ders. (1996b): Sparen zur Sicherung der Handlungsspielräume, in: *Reidenbach, M. (Hrsg.): Kommunale Finanzen*, Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik, S. 215-231.

ders. (1997): Sieben Überlegungen zur kommunalen Haushaltskonsolidierung, in: *Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gelebte Demokratie – Festschrift für M. Rommel*, Stuttgart u.a., S.179-209.

ders. (1998): Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland – die 80er und 90er Jahre im Vergleich, in: *Mädling, H. (Hrsg.): Kommunalfinanzen im Umbruch*, Opladen, S. 97-119.

Majone, G. (1985): Mutual adjustment by debate and persuasion, in: *Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin u.a., S. 445-458.

March, J.G./ Simon, H.A. (1958): *Organizations*, New York u.a.

Marterbauer, M. (1989): Budgetpolitik im „Modell Schweden“, Frankfurt a.M. u.a.

Märtz, T. (1990): Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie, Frankfurt/M. u.a.

Maunz, T./ Dürig, G./ Herzog, R. (fortlaufend): *Grundgesetz-Kommentar*, München.

May (1952): A set of independent, necessary and sufficient conditions for simple majority rule, in: *Econometrica* (20), S. 680-684.

Mayhew, D. (1975): *Congress: The electoral connection*, New Haven (CT).

McCaffrey, J. (1981): Revenue Budgeting: Dade County tries a decremental approach, in: *Public Administration Review* (41), S. 179-189.

McCormick, R.E./ Tollison, R.D. (1981): Politicians, legislation, and the economy, Boston.

McCubbins, M.D. (1991): Party governance and U.S. budget deficits: Divided government and fiscal stalemate, in: *Alesina, A./ Carliner, G. (Hrsg.): Politics and economics in the eighties*, Chicago u.a., S. 83-111.

McCubbins, M.D./ Noll, R.G./ Weingast, B.R. (1987): Administrative procedures as instruments of political control, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* (3), S. 243-277.

dies. (1989): Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies, in: *Virginia Law Review* (75), S. 431-482.

McCubbins, M.D./ Page, T. (1987): A theory of congressional delegation, in: *McCubbins, M.D./ Sullivan, T. (Hrsg.): Congress: Structure and Policy*, Cambridge, S. 409-425.

McCubbins, M.D./ Schwartz, T. (1984): Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms, in: *American Journal of Political Science* (28), S. 165-179.

dies. (1985): The politics of flatland, in: *Public Choice* (46), S. 45-60.

McKelvey, R.D. (1976): Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control, in: *Journal of Economic Theory* (12), S. 472-482.

McKelvey, R.D./ Riezman, R. (1992): Seniority in legislatures, in: *American Political Science Review* (86), S. 951-965.

McKelvey, R.D./ Schofield, N. (1986): Structural instability and the core, in: *Journal of Mathematical Economics* (15), S. 179-198.

McKelvey, R.D./ Wendell, R.E. (1976): Voting equilibria in multidimensional choice spaces, in: *Mathematics of Operations Research* (1), S. 144-158.

Meier, N. (1995): Der Sparkommissar als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW, in: *Der Gemeindehaushalt* (96), S. 265-267.

ders. (1998): Zum Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 75 Abs. 4 GO NW, in: *Der Gemeindehaushalt* (99), S. 73-74.

Meklin, P./ Liinavouri, J./ Nummikoski, J. (2000): Expenditure inflexibility in the state budget, in: *Public Administration* (78), S. 193-207.

Migué, J.-L./ Bélanger, G. (1974): Toward a general theory of managerial discretion, in: *Public Choice* (17), S. 27-43.

Michael, A./ Cooper, J. (1968): The rise of seniority in the House of Representatives, in: *Polity* (1), S. 53-85.

Miller, G.J. (1977): Bureaucratic compliance as a game on the unit square, in: *Public Choice* (29), S. 37-51.

Miller, G./ Moe, T. (1983): Bureaucrats, legislators, and the size of government, in: *American Political Science Review* (77)S. 297-322.

Mills, G.B. (1982): The Budget: A failure of discipline, in: *Palmer, J.L./ Sawhill, I.V. (Hrsg.): The Reagan record*, Washington D.C., S. 107-140.

ders. (1983): The deficit dilemma, Washington D.C.

Mingle, J.R. (1981): Challenges of retrenchment, San Francisco (CA) u.a.

Mitchel, W.C./ Munger M.C. (1991): Economic models of interest groups: An introductory survey, in: *American Journal of Political Science* (35), S. 512-546.

Mitnick, B.M. (1980): The political economy of regulation, New York.

Moe, T.M. (1984): The new economics of organization, in: *American Journal of Political Science* (28), S. 739-777.

ders. (1989): The politics of bureaucratic structure, in: *Chubb, J.E./ Peterson, P.E. (Hrsg.): Can government govern?*, Washington D.C., S. 267-329.

ders. (1990): Political institutions: The neglected side of the story, in: *Journal of Law, Economics, and Organization* (6), S. 213-253.

ders. (1997): The positive theory of public bureaucracy, in: *Mueller, D.C. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice*, Cambridge, S. 455-481.

Moene, K.O. (1986): Types of bureaucratic interaction, in: *Journal of Public Economics* (29), S. 333-345.

Moeser, E. (1978): Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, Berlin.

Morgan, D.R./ England, R.E. (1983): Explaining fiscal stress among large U.S. cities: Towards an integrative model, in: *Policy Studies Review* (3), S. 73-78.

Moser, P. (1999): The impact of legislative institutions on public policy: A survey, in: *European Journal of Political Economy* (15), S. 1-33.

Mouritzen, P-E. (1985): Concepts and consequences of fiscal strain, in: Clark, T./ Hellstern, G.M./ Martinotti, G. (Hrsg.): *Urban innovations as response to urban fiscal strain*, Berlin, S. 13-32.

Muller, T. (1975): Growing and declining urban areas, Washington D.C.

Müller, G. (1984): Aufgabenreform in der Schweiz, in: *Die Verwaltung* (17), S. 465-491.

Mueller, D. C. (1967): The possibility of a social welfare function: Comment, in: *American Economic Review* (57), S. 1304-1311.

ders. (1973): Constitutional democracy and social welfare, in: *Quarterly Journal of Economics* (87), S. 60-80.

ders. (1989): *Public Choice II*, Cambridge.

ders. (1996): *Constitutional democracy*, New York.

Muris, T.J. (1994): The uses and abuses of baselines, in: Cogan, J.F./ Muris, T.J./ Schick, A. (Hrsg.): *The budget puzzle*, Stanford (CA), S. 41-78.

Musgrave, R.A. (1959): *The theory of public finance*, New York.

Nathan, R.P. (1983): *The administrative presidency*, New York.

Nathan, R.P./ Adams, C. (1976): Understanding central city hardship, in: *Political Science Quarterly* (91), S. 47-62.

Nathan, R.P./ Dommel, P.R. (1977): The cities, in: Pechman, J.A. (Hrsg.): *Setting national priorities: The 1978 budget*, Washington D.C., S. 283-316.

Nathan, R.P./ Doolittle, F.C. (1983): *The consequences of cuts: The effects of the Reagan domestic program on state and local governments*, Princeton (NJ).

dies. (1987): Overview chapters, in: *Nathan, R.P./ Doolittle, F.C. (Hrsg.): Reagan and the states*, Princeton (NJ), S. 3-114.

Neumark, F. (1929): *Der Reichshaushaltplan*, Jena.

ders. (1952): Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: *Handwörterbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen, Band 1, S. 554-605.

Newton, K. (1981): *Urban political economy*, London.

Nie, N./ Verba, S./ Petrocik, J. (1979): *The changing american voter*, Cambridge (MA).

Niemi, R.G. (1983): Why so much stability?: Another opinion, in: *Public Choice* (41), S. 261-270.

Niou, E.M.S./ Ordeshook, P.C. (1985): Universalism in Congress, in: *American Journal of Political Science* (29), S. 246-258.

Niskanen, W.A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Chicago.

ders. (1973): *Bureaucracy: Servant or master*, Wolverhampton.

ders. (1975): Bureaucrats and politicians, in: *Journal of Law and Economics* (18), S. 617-643.

ders. (1988): *Reaganomics*, New York u.a.

Nivola, P.S. (1982): Apocalypse now? Whither the urban fiscal crisis, in: *Polity* (14), S. 371-394.

Oak, D.P. (1995): An overview of adjustments to the Budget Enforcement Act discretionary spending caps, in: *Public Budgeting and Finance* (15), S. 35-53.

OECD (1995): *Budgeting for results*, Paris.

Ogul, M.S. (1981): Congressional oversight: Structures and incentives, in: *Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., S. 317-331.

Olson, M. (1978): Comments, in: *Buchanan, J.M./ Wagner, R.E. (Hrsg.): Fiscal responsibility in constitutional democracy*, Leiden/Boston, S. 106-117.

ders. (1985): *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen.

ders. (1992): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.

Ornstein, N.J. (1974): Changing Congress: The committee system, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (411), Philadelphia.

ders. (1975): Congress in change, New York.

Orzechowski, W. (1977): Economic models of bureaucracy, in: *Borcharding, T.E. (Hrsg.): Budgets and bureaucrats*, Durnham, S. 229-259.

Ostrom, E. (1985): A method of institutional analysis, in: *Kaufmann, F.X./ Majone, G./ Ostrom, V. (Hrsg.): Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin u.a., S. 459-475.

ders. (1986): An agenda for the study of institutions, in: *Public Choice* (48), S. 3-25.

Ostrom, E. / Walker, J./ Gardner, R. (1994): Rules, games, and common-pool resources, Ann Arbor.

Ott, A.F. (1993): Public sector budgets: A comparative study, Aldershot.

Palmer, J.L./ Mills, G.B. (1982): Budget policy, in: *Palmer, J.L./ Sawhill, I.V. (Hrsg.): The Reagan experiment*, Washington D.C., S. 59-96.

Pammer, W.J. (1986): Cutback management in american cities, Oklahoma.

Panning, W.H. (1985): Formal models of legislative processes, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 669-697.

Pappenheim, R. (1998): Politische Rationalität und ökonomische Effizienz in der Haushaltspolitik, Diskussionspapier der Friedrich-Schiller-Universität, Jena, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Reihe B, Nr. 98/11.

Parkinson, C.N. (1994): Parkinsons neues Gesetz, Hamburg.

Peabody, R.L. (1976): Leadership in Congress: Stability, succession, and change, Boston.

ders. (1981): House party leadership in the 1970s, in: *Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., S. 137-156.

- ders. (1985): Leadership in legislatures: Evolution, selection, and functions, in: *Loewenberg, G./ Patterson, S.C./ Jewell, M.E. (Hrsg.): Handbook of legislative research*, Cambridge (MA), S. 239-271.
- Peltzman, S. (1976): Toward a more general theory of regulation, in: *Journal of Law and Economics* (19), S. 211-240.
- Penner, R. G./ Abramson, A.J. (1988): Broken purse strings: Congressional budgeting 1974-1988, Washington D.C.
- Persson, T./ Svensson, L.E.O. (1989): Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, in: *Quarterly Journal of Economics* (104), S. 325-345.
- Perotti, R. (1998): The political economy of fiscal consolidations, in: *Scandinavian Journal of Economics* (100), S: 367-394.
- Perotti, R./ Strauch, R./ von Hagen, J. (1998): Sustainability of public finances, Centre for Economic Policy Research, London.
- Peters, J. (1981): Reconciliation 1982: What happened?, in: *PS* (14), S. 732-736.
- Peterson G.E. (1976): Finance, in: *Gorham, W./ Glazer, N. (Hrsg.): The urban predicament*, Washington D.C., S. 35-118.
- Peterson, J.E. (1980): Changing fiscal structure and credit quality: Large U.S. cities, in: *Levine, C.H. / Rubin, I.S. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills/ London, S. 179-199.
- Piduch, E.A. (seit 1969): *Bundshaushaltsrecht, Loseblatt-Kommentar*, Stuttgart u.a.
- Pies, I. (1993): *Normative Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Pitlik, H. (1997): *Politische Ökonomie des Föderalismus*, Frankfurt a.M. u.a.
- Plott, C.R. (1967): A notion of equilibrium and its possibility under majority rule, in: *American Economic Review* (57), S. 787-806.
- Plott, C.R./ Levine, M.E. (1978): A model of agenda influence on committee decisions, in: *American Economic Review* (68), S. 146-160.

Polsby, N.W./ Gallaher, M./ Rundquist, B. (1969): The growth of the seniority system in the House of Representatives, in: *American Political Science Review* (62), S. 148-168.

Posner, R.A. (1975): The social costs of monopoly and regulation, in: *Journal of Political Economy* (83), S. 807-827.

Poterba, J.M. (1994a): State responses to fiscal crisis: The effects of budgetary institutions and politics, in: *Journal of Political Economy* (102), S. 799-821.

ders. (1994b): Budget policy, in: *Feldstein, M.S. (Hrsg.): American economic policy in the 1980s*, Chicago u.a., S. 235-270.

ders. (1995): Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states, in: *National Tax Journal* (48), S. 329-337.

ders. (1996): Budget institutions and fiscal policy in the U.S. states, in: *American Economic Review –Papers and Proceedings-* (86), S. 395-400.

ders. (1997): Do budget rules matter?, in: *Auerbach, A.J. (Hrsg.): Fiscal policy: Lessons from economic research*, Cambridge (MA)/ London, S. 53-86.

Poterba, J.M./ von Hagen, J. (1999): Introduction, in: *dies. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago. S. 1-12.

Potters, J./ Sloof, R. (1996): Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence, in: *European Journal of Political Economy* (12), S. 403-442.

Potters, J./ van Winden, F. (1996): Models of interest groups: Four different approaches, in: *Schofield, N. (Hrsg.): Collective decision making: Social choice and political economy*, Boston u.a., S. 337-362.

Premchand, A. (1989): Government budgeting and expenditure controls, Washington D.C.

Price, D.E. (1981): Congressional committees in the policy process, in: *Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., S. 156-185.

Prosi, G. (1994): Wettbewerb – Das Prinzip Freiheit und das Prinzip Verantwortung, in: *Möschel, W. (Hrsg.): Marktwirtschaft und Rechtsordnung*, Baden-Baden, S. 127-142.

- Przeworski, A. (1991): *Democracy and the market*, Cambridge u.a.
- Rehm, H. (1977/78): Zur US-amerikanischen Budgetreform von 1974, in: *Finanzarchiv –N.F.-* (36), S. 19-58.
- Reichard, C. (1994): *Umdenken im Rathaus – neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, Berlin.
- Reischauer, R.D. (1984): The congressional budget process, in: *Mills, G.B./ Palmer, J.L. (Hrsg.): Federal budget policy in the 80s*, Washington D.C., S. 385-413.
- ders. (1990): Taxes and spending under Gramm-Rudman-Hollings, in: *National Tax Journal* (43), S. 223-232.
- Richter, W. (1995): Effiziente Nutzung von kommunalem Vermögen als Haushaltskonsolidierungsansatz, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 72-78.
- Rickards, R.C. (1985): Ursachen für die nichtinkrementale Bildung von Haushalts-Prioritäten in bundesdeutschen Städten, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (24), S.295-309.
- Rieck, C. (1993): *Spieltheorie*, Wiesbaden.
- Riker, W.H. (1962): *The theory of political coalitions*, New Haven (CT).
- ders. (1980): Implications for the disequilibrium of majority rule for the study of institutions, in: *American Political Science Review* (74), S. 432-446.
- Riker, W.H./ Brams, S.J. (1973): The paradox of vote trading, in: *American Political Science Review* (67), S. 1235-1247.
- Ripley, R.B. (1983): *Congress: Process and Policy*, New York.
- Rohde, D.W. (1991): *Parties and leaders in the postreform House*, Chicago.
- Romer, T./ Rosenthal, H. (1978): Political resource allocation, controlled agendas and the status quo, in: *Public Choice* (33), S. 27-43.
- ders. (1979): The elusive median voter, in: *Journal of Public Economics* (12), S. 143-170.

dies. (1982): Median voters or budget maximizers: Evidence from local school expenditure referenda, in: *Economic Inquiry* (20), S. 556-578.

Roppel, U. (1979): *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, Freiburg i.Br.

Rose, R./ Page, E. (1982): *Fiscal stress in cities*, Cambridge.

Rose, R./ Page, E. (1982): Chronic instability in fiscal systems, in: *dies. (Hrsg.): Fiscal stress in cities*, Cambridge, S. 198-245.

Rosenfeld, M. (1974): *Stellung und Aufgaben des Bundesfinanzministers im Haushaltsrecht*, Münster.

Ross, J.P./ Greenfield, J. (1980): Measuring the health of cities, in: *Levine, C.H./ Rubin, I.S. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills / London, S. 89-110.

Roubini, N./ Sachs, J.D. (1989): Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in: *European Economic Review* (33), S. 903-938.

Rowley, C.K./ Elgin, R. (1988): Government and its bureaucracy: A bilateral bargaining versus a principal-agent approach, in: *Rowley, C.K./ Tollison, R.D./ Tullock G. (Hrsg.): The political economy of rent seeking*, Boston, S. 267-297.

Rowley, C.K./ Shughart, W.F. II/ Tollison, R.D. (1987): Interest groups and deficits, in: *Buchanan, J.M./ Rowley, C.F./ Tollison, R.D. (Hrsg.): Deficits*, Oxford, S. 263-280.

Rowley, C.K./ Tollison, R.D./ Tullock, G. (1988): *The political economy of rent-seeking*, Boston u.a.

Rubin, I.S. (1980a): Preventing or eliminating planned deficits: Restructuring political incentives, in: *Public Administration Review* (40), S. 621-626.

dies. (1980b): Retrenchment and flexibility in public organizations, in: *Levine, C.H. / Rubin, I. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills/ London, S. 159-178.

dies. (1982): *Running in the red*, Albany (NY).

dies. (1984): Marasmus or recovery: The effects of cutbacks in federal agencies, in: *Social Science Quarterly* (65), S. 74-88.

- dies. (1985): *Shrinking the federal government*, New York.
- dies. (1988): *New directions in budget theory*, New York.
- dies. (1993): *The politics of public budgeting*, Chatham (NJ).
- Rubin, P.H. (1975): On the form of special interest legislation, in: *Public Choice* (21), S. 79-90.
- Rürup, B. (1971): *Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes*, Berlin.
- Rürup, B./ Hansmeyer, K.-H. (1984): *Staatwirtschaftliche Planungsinstrumente*, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): *Jahresgutachten, verschiedene Jahrgänge*.
- Samuelson, P.A. (1954): The pure theory of public expenditure, in: *Review of Economics and Statistics* (36), S. 387-389.
- ders. (1955): Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, in: *Review of Economics and Statistics* (37), S. 350-356.
- Sandler, T. (1992): *Collective action*, Ann Arbor.
- Savage, J.D. (1991): Saints and cardinals in appropriations committees and the fight against distributive politics, in: *Legislative Studies Quarterly* (16), S. 329-347.
- Scheel, W./ Steup, J. (1997): *Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen*, Köln.
- Schellhaas, M. (1988): The disinterest in efficient subsidization, in: *Kyklos* (41), S. 99- 111.
- Schick, A. (1971): *Budget innovation in the states*, Washington.
- ders. (1980a): Budgetary adaptations to resource scarcity, in: *Levine, C.H. / Rubin, I.S. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills/ London, S. 113-134.
- ders. (1980b): *Congress and money*, Washington D.C.
- ders. (1981): *Reconciliation and the congressional budget process*, Washington D.C.

ders. (1982): How the budget was won and lost, in: *Ornstein, N.J. (Hrsg.): President and Congress*, Washington D.C., S. 14-43.

ders. (1983a): The distributive Congress, in: *Schick, A. (Hrsg.): Making economic policy in Congress*, Washington D.C., S. 257-274.

ders. (1983b): Incremental budgeting in a decremental age, in: *Policy Sciences* (16), S. 1-25.

ders. (1985): The budget as an instrument of presidential policy, in: *Salamon, L.M./Lund, M.S. (Hrsg.): The Reagan presidency and the governing of America*, Washington D.C., S. 91-125.

ders. (1986a): Macro-budgetary adaption to fiscal stress in industrialized democracies, in: *Public Administration Review* (46), S. 124-134.

ders. (1986b): Crisis in the budget process, Washington D.C.

ders. (1988a): Micro-budgetary adaption to fiscal stress in industrialized democracies, in: *Public Administration Review* (48), S. 523-533.

ders. (1988b): An inquiry into the possibility of a budgetary theory, in: *Rubin, I.S. (Hrsg.): New directions in budget theory*, Albany (NY), S. 59-69.

ders. (1990): The capacity to budget, Washington D.C.

ders. (1994): Why study microbudgeting, in: *Cogan, J.F./Muris, T.J./Schick, A. (Hrsg.): The budget puzzle*, Stanford (CA), S. 1-15 und 104-119.

Schickler, E./ Sides, J. (2000): Intergenerational warfare: The Senate decentralizes appropriations, in: *Legislative Studies Quarterly* (25), S. 551-575.

Schimanke, D. (1989): Institutionelle Spannungslagen in der kommunalen Verwaltungsführung: Bürgermeister oder Stadtdirektor?, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 7-14.

Schmidt, K. (1966): Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: *Finanzarchiv -N.F.-* (25), S. 213-241.

Schmitz, A. (1978): Haushaltsausgleich durch globale Minderausgaben, in: *Der Gemeindehaushalt* (79), S. 207-212.

Schmölders, G. (1970): Finanzpolitik, New York u.a.

Schoch, F./ Wieland, J. (1995): Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, Baden-Baden.

Schofield, N. (1975): Instability of simple dynamic games, in: *Review of Economic Studies* (45), 575-594.

Schumpeter, J.A. (1975): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München.

Schuppert, G.F. (1984): Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: *Veröffentlichungen des Vereins der deutschen Staatsrechtslehrer* (42), S. 218-263.

ders. (1996): Sparstrategien auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (35), S. 226-261.

Schwarzner, G. (1991): Öffentliche Haushalts- und Finanzplanung bei Finanzierungsgpässen, Berlin.

Self, P. (1980): Public expenditure and welfare, in: *Wright, M. (Hrsg.): Public spending decisions*, London, S. 120-142.

Senf, P. (1977): Kurzfristige Haushaltsplanung, in: *Handwörterbuch der Finanzwissenschaft*, Band I, Tübingen, S. 371-425.

Sethi, R./ Somanathan, E. (1996): The evolution of social norms in common property resource use, in: *American Economic Review* (86), S. 766-788.

Shadbegian, R.J. (1998): Do tax and expenditure limitations affect local government budgets? Evidence from panel data, in: *Public Finance Review* (26), S. 118-136.

Sharkansky, I. (1968): Spending in the american states, Chicago.

Sharpe, L.J. (1981) The local fiscal crisis in Western Europe, London.

Sheffrin, S.M. (1987): Fiscal policy tied to the mast: What has Gramm-Rudman wrought?, in: *Contemporary Policy Issues* (5), S. 44-56.

Shefter, M. (1977): New York City's fiscal crisis: The politics of inflation and retrenchment, in: *Levine, C.H. (Hrsg.): Managing fiscal stress*, New Jersey, S. 71-94.

ders. (1985): Political crisis – fiscal crisis, New York.

Shepsle, K.A. (1975): Congressional committee assignments, in: *Public Choice* (22), S. 55-78.

ders. (1978): *The giant jigsaw puzzle*, Chicago.

ders. (1979): Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models, in: *American Journal of Political Science* (23), S. 27-59.

ders. (1980): The private use of the public interest, in: *Society* (17), S. 35-42.

ders. (1984): The congressional budget process: Diagnosis, prescription, prognosis, in: *Wander, W.T./ Hebert, F.T./ Copeland, G.W. (Hrsg.): Congressional budgeting*, Baltimore/ London, S. 190-217.

ders. (1986a): The positive theory of legislative institutions: An enrichment of social choice and spatial models, in: *Public Choice* (50), S. 135-178.

ders. (1986b): Institutional equilibrium and equilibrium institutions, in: *Weisberg, H.F. (Hrsg.): Political Science: The Science of Politics*, New York, S. 51-81.

ders. (1989): The changing textbook congress, in: *Chubb, J.E./ Peterson, P.E. (Hrsg.): Can government govern?*, Washington D.C., S. 238-266.

Shepsle, K.A./ Bonchek, M.S. (1997): *Analyzing politics: Rationality, behavior, and institutions*, New York u.a.

Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (1981a): Structure-induced equilibrium and legislative choice, in: *Public Choice* (37), S. 503-519.

dies. (1981b): Political preferences for the pork barrel: A generalization, in: *American Journal of Political Science* (25), S. 96-111.

dies. (1982): Institutionalizing majority rule: A social choice theory with policy implications, in: *American Economic Review –Papers and Proceedings–* (72), S. 367-371.

dies. (1984a): Legislative politics and budget outcomes, in: *Mills, G.B./ Palmer, J.L. (Hrsg.): Federal budget policy in the 80s*, Washington D.C., S. 343-384.

dies. (1984b): When do rules of procedure matter ?, in: *Journal of Politics* (46), S. 206-221.

dies. (1984c): Political solutions to market problems, in: *American Political Science Review* (78), S. 417-434.

dies. (1985): Policy consequences of government by congressional subcommittees, in: *Harriss, C.L. (Hrsg.): Control of federal spending*, Proceedings of the Academy of Political Science (35), New York, S. 114-131.

dies. (1987): The institutional foundations of committee power, in: *American Political Science Review* (81), S. 85-104.

Shepsle, K.A./ Weingast, B.R.: Positive theories of congressional institutions, in: *dies. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 5-35.

Shipan, C.R. (2000): The legislative design of judicial review, in: *Journal of Theoretical Politics* (12), S. 269-304.

Sinclair, B. (1985): Agenda control and policy success: Ronald Reagan and the 97th House, in: *Legislative Studies Quarterly* (10), S. 291-314.

dies. (1986a): The role of committees in agenda setting in the U.S. Congress, in: *Legislative Studies Quarterly* (11), S. 35-45.

dies. (1986b): Party leadership and policy change, in: *Wright, G.C. (Hrsg.): Congress and policy change*, New York, S. 175-200.

dies. (1995): House special rules and the institutional design controversy, in: *Shepsle, K.A./ Weingast, B.R. (Hrsg.): Positive theories of congressional institutions*, Ann Arbor, S. 235-252.

Sloss, J. (1973): Stable outcomes in majority voting games, in: *Public Choice* (15), S. 19-48.

Smith, S.S./ Deering, C.J. (1984): *Committees in Congress*, Washington D.C.

Smith, S.D./ Lawrence, E.D. (1997): Party control of committees in the republican Congress, in: *Dodd, L.D./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., 6. Auflage, S. 163-191.

Sommers, A.T. (1984): *Reconstructing the federal budget*, New York u.a.

Sørensen, R.J. (1984): The application of game-theory in the study of hierarchial decision-making, in: *Scandinavian Political Studies* (7), S. 155-173.

Spencer, B. (1980): Outside information and the degree of monopoly power of a public bureau, in: *Southern Economic Journal* (47), S. 228-233.

Spermann, A. (1993): Kommunales Krisenmanagement: Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmeausfälle (1980-1992), Frankfurt / M. u.a.

Stalder, I. (1997): Staatsverschuldung in der Demokratie, Frankfurt a.M. u.a.

Stanley, D.T. (1980): Cities in trouble, in: *Levine, C.H. (Hrsg.): Managing fiscal stress*, New Jersey, S. 95-122.

Stehr, S.D. (1997): Top bureaucrats and the distribution of influence in Reagan's executive branch, in: *Public Administration Review* (57), S. 75-82.

Stein, R.M. (1984): State regulation and the political consequences of urban fiscal stress, in: *Publius* (14), S. 41-54.

Stein, E./ Talvi, E./ Grisanti, A. (1999): Institutional arrangements and fiscal performance, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 103-134.

Stephens, H.W. (1971): The role of the legislative committees in the appropriations process: A study focused on the armed services committees, in: *Western Political Quarterly* (26), S. 142-162.

Stern, V./ Werner, G. (1998): Durch Einsparungen Lasten mindern – Notwendigkeit und Möglichkeit zur Begrenzung von Staatsausgaben, Bund der Steuerzahler, Wiesbaden.

Steuer, W. (1998): Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: *Caesar, R./ Scharrer, H.-E. (Hrsg.): Die europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: regionale und globale Herausforderungen*, Bonn, S. 87-104.

Stewart, C.H. (1989): Budget reform politics: The design of the appropriations process in the House of Representatives, 1865-1921, Cambridge.

Stigler, G.J. (1971): The theory of economic regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science* (2), S. 3-21.

Stockman, D. A. (1975): The social pork barrel, in: *Public Interest* (39), S. 3-30.

ders. (1986): The triumph of politics: How the Reagan revolution failed, New York u.a.

Strauch, R. (1999): Die Bewertung einer „dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage“ der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Caesar, R./ Scharrer, H.-E. (Hrsg.): Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden, S. 15-32.

Straussman, J.D. (1988): Rights-based budgeting, in: *Rubin, I.S. (Hrsg.): New directions in budget theory*, Albany (NY), S. 100-123.

Sturm, R. (1985): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik – Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, in: *Politische Vierteljahresschrift* (26), S. 247-263.

ders. (1988): Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, Opladen.

ders. (1989): Haushaltspolitik in westlichen Demokratien, Baden-Baden.

Sundquist, J.L. (1988): Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States, in: *Political Science Quarterly* (103), S. 613-635.

Tabellini, G./ Alesina, A. (1990): Voting on the budget deficit, in: *American Economic Review* (80), S. 37-49.

Tarschys, D. (1984): Good cuts, bad cuts: The need for expenditure analysis in decremental budgeting, in: *Scandinavian Political Studies* (7), S. 241-259.

ders. (1985): Curbing public expenditure: Current trends, in: *Journal of Public Policy* (5), S. 23-67.

ders. (1986): From expansion to restraint: Recent developments in budgeting, in: *Public Budgeting and Finance* (6), S. 25-37.

Tautscher, A. (1954): Grenzen der Besteuerung, Berlin.

Teuscher, H. (1976): Finanzpolitische Willensbildung im Budgetprozeß, Bern.

Thelwell, R. (1990): Gramm-Rudman-Hollings four years later: A dangerous illusion, in: *Public Administration Review* (50), S. 190-197.

Thieme, W. (1984): Der Sparhaushalt, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (37), S. 129-140.

ders. (1985): Glosse – Rasenmäher, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (38), S. 619.

Thompson, F./ Williams, R. (1979): A horse race around Mobius strip: A review and test of utility maximizing and organizational process models of public expenditure decisions, in: *Policy Sciences* (11), S. 119-142.

Thurber, J.A. (1997a): Congressional budget reform: Impact on the appropriations committees, in: *Public Budgeting and Finance* (17), S. 62-73.

ders. (1997b): Centralization, devolution, and turf protection in the congressional budget process, in: *Dodd, L.C./ Oppenheimer, B.I. (Hrsg.): Congress reconsidered*, Washington D.C., 6. Auflage, S. 325-346.

Ting, M.M. (2001): The „Power of the purse“ and its implications for bureaucratic policy-making, in: *Public Choice* (106), S. 243-274.

Tofaute, H./ Truger, A. (2000): Abbau von Subventionen – ein Instrument zur Entlastung der öffentlichen Haushalte?, in: *WSI-Mitteilungen* (53), S. 199-211.

Tollison, R.D. (1982): Rent seeking: A survey, in: *Kyklos* (35), S. 575-602.

ders. (1988): Public choice and legislation, in: *Virginia Law Review* (74), S. 339-371.

ders. (1997): Rent seeking, in: *Mueller, D.C. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice*, Cambridge, S. 506-525.

True, J.L. (1995): Is the national budget controllable?, in: *Public Budgeting and Finance* (15), S. 18-32.

Tsebelis, G. (1995): Decision-making in political systems: Comparison of presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism, in: *British Journal of Political Science* (25), S. 289-326.

Tsebelis, G./ Money, J. (1997): *Bicameralism*, Cambridge.

Tufte, E. (1978): *Political control of the economy*, Princeton (NJ).

Tullock, G. (1959): Problems of majority voting, in: *Journal of Political Economy* (67), S. 571-579.

ders. (1965): *The politics of bureaucracy*, New York.

ders. (1967): The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft, in: *Western Economic Journal* (5), S. 224-232.

ders. (1971): Public decisions as public goods, in: *Journal of Political Economy* (79), S. 913-918.

ders. (1980): Rent seeking as a negativ-sum game, in: *Buchanan, J.M./ Tollison, R.D./ Tullock, G. (Hrsg.): Toward a theory of the rent-seeking society*, College Station, S. 16-36.

ders. (1981): Why so much stability?, in: *Public Choice* (37), S. 189-202.

ders. (1993): Rent seeking, in: *Rowley, C.K. (Hrsg.): Property rights and the limits of democracy*, Aldershot.

Twight, C. (1994): Political transaction-cost manipulation, in: *Journal of Theoretical Politics* (6), S. 189-216.

Unterlehberg, H. (1994): Zielfindung und Prioritätensetzung zur Konsolidierung des Haushaltes, am Beispiel der Stadt Neumünster, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 65-87.

U.S. Office of Management and Budget (1977): Budget for the United States, Fiscal Year 1978, Washington D.C.

Uusikylä, P. (1996): The politics of retrenchment, in: *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Diskussionspapier 96/2, Köln.

Vaubel, R. (1982): Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, in: *Wirtschaftsdienst* (62), S. 43-52.

ders. (1983): Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben, in: *Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist*, Stuttgart, S. 101-127.

ders. (1984): Die deutschen Staatsausgaben: Wende oder Anstieg ohne Ende ?, in: *Ordo* (35), S. 3-19.

Velasco, A. (1999): A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms, in: *Poterba, J.M./ von Hagen, J. (Hrsg.): Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 37-58.

ders. (2000): Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking, in: *Journal of Public Economics* (76), S. 105-125.

Vetter, J. (1986): Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. u.a.

Vieler, A. (1986): *Interessen, Gruppen und Demokratie*, Tübingen.

von Arnim, H.H./ Littmann, K. (1984): *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer (92), Berlin.

ders. (1991): A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints, in: *Journal of Public Economics* (44), S. 199-210.

von Hagen, J. (1992): Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities, in: *Economic Papers* Nr. 96, Brüssel.

von Hagen, J./ Harden, I. (1994): National budget processes and fiscal performance, in: *European Economy Reports and Studies* (3), S. 311-418.

dies. (1995): Budget processes and commitment to fiscal discipline, in: *European Economic Review* (39), S. 771-779.

dies. (1996): Budget processes and commitment to fiscal discipline, in: *IMF Working Paper*, WP/96/78-EA, Washington D.C.

dies. (1997): National debt boards: An institutional route to fiscal discipline, in: *Andenas, M./ Gormley, L. (Hrsg.): European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, London, S. 271-286.

von Hagen, J./ Strauch, R. (1999): *Tumbling giant: Germany's experience with the Maastricht fiscal criteria*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Diskussionspapier B 05/1999, Bonn.

Wagner, R.E. (1983): *Public finance*. Boston u.a.

Wagner, R.F./ Vitullo-Martin, J. (1996): *Breaking away: The future of the cities*, New York.

Waiblen, W. (1994): Stellung und Funktion der Querschnittsämter bei der Haushaltskonsolidierung, in: *Frischmuth, B. (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung*, DIFU-Materialien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S. 109-140.

Walzer, N. / Chicoine, D.L. (1981): *Financing State and Local Government in the 1980s*, Cambridge (MA).

Wanat, J. (1974): Bases of budgetary incrementalism, in: *American Political Science Review* (68), S. 1221-1228.

Wander, T.W. (1982): Patterns of change in the congressional budget process 1865-1974, in: *Congress and the Presidency* (9), S. 23-49.

ders. (1984): The politics of congressional budget reform, in: *Wander, W.T./ Hebert, F.T./ Copeland, G.W. (Hrsg.): Congressional budgeting*, Baltimore/ London, S. 3-30.

Warlitzer, H. (1999): Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum, Köln, Institut der deutschen Wirtschaft, Diskussionsbeitrag Nr. 254.

Warshaw, S.A. (1995): White house control of domestic policy making: The Reagan years, in: *Public Administration Review* (55), S. 247-253.

Wattenberg, M. (1984): The decline of american political parties 1952-80, Cambridge (MA).

Weaver, R.K. (1986): The politics of blame avoidance, in: *Journal of Public Policy* (6), S. 371-398.

ders. (1988): Automatic government, Washington D.C.

Weber, M. (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

Wehling, H.-G. (1989): Auswirkungen der Kommunalverfassung auf das lokale politisch-administrative Handeln, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 84-96.

Weidenbaum, M.L. (1965): On the effectiveness of Congressional control of the public purse, in: *National Tax Journal* (18), S. 370-374.

Weingast, B.R. (1979): A rational choice perspective on congressional norms, in: *American Journal of Political Science* (23), S. 245-262.

ders. (1981): Regulation, reregulation, and deregulation: The political foundations of agency clientele relationships, in: *Law and Contemporary Problems* (44), S. 147-177.

ders. (1984): The congressional-bureaucratic system: A principal agent perspective, in: *Public Choice* (44), S. 147-191.

ders. (1989): Floor behavior in the U.S. Congress: Committee power under the open rule, in: *American Political Science Review* (83), S. 795- 815.

Weingast, B.R./ Marshall, W.J. (1988): The industrial organization of Congress; Or, why legislatures, like firms, are not organized as markets, in: *Journal of Political Economy* (96), S. 132- 163.

Weingast, B.R./ Moran, M.J. (1982): The myth of runaway bureaucracy, in: *Regulation* (6), S. 33-38.

dies. (1983): Bureaucratic discretion or congressional control?, Regulatory policy-making at the Federal Trade Commission, in: *Journal of Political Economy* (91), S. 765-800.

Weingast, B.R./ Shepsle, K.A./ Johnson, C. (1981): The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive policies, in: *Journal of Political Economy* (89), S. 642-664.

Weitzman, M. (1974): Free access vs. Private ownership as alternative systems for managing common property, in: *Journal of Economic Theory* (8), S. 225-234.

Westfield, L.P. (1974): Majority party leadership and the committee system in the House of Representatives, in: *American Political Science Review* (68), S. 1593-1604.

White, J. (1988a): The continuing resolution: A crazy way to govern?, in: *The Brookings Review* (6), S. 28-35.

ders. (1988b): What budgeting cannot do: Lessons of Reagan's and other years, in: *Rubin, I.S. (Hrsg.): New directions in budget theory*, Albany (NY), S. 165-202.

ders. (1989): Functions and power of the House Appropriations Committee, Dissertation, Berkeley.

ders. (1994): (Almost) Nothing new under the sun: Why the work of budgeting remains incremental, in: *Public Budgeting and Finance* (14), S. 113-134.

White, J./ Wildavsky, A. (1989): The deficit and the public interest, Berkeley u.a.

Wholey, J.S. (1984): Executive agency retrenchment, in: *Mills, G.B./ Palmer, J.L. (Hrsg.): Federal budget policy in the 80s*, Washington D.C., S. 295-332.

Wicksell, K. (1969): *Finanztheoretische Untersuchungen – nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Neudruck der Ausgabe Jena 1896, Aalen.

Wilburn, R.C./ Worman, M.A. (1980): Overcoming the limits to personnel cut-backs: Lessons learned in Pennsylvania, in: *Public Administration Review* (40), S. 609-612.

Wildavsky, A. (1984): *The politics of the budgetary process*, Boston.

ders. (1986): *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*, New Brunswick (NJ).

ders. (1992): *The new politics of the budgetary process*, New York.

ders. (1993): Norms and rules that facilitate convergence on budget balance, in: *Public Administration Review* (53), S. 28-30.

Wilson, J.Q. (1980): The politics of regulation, in: *Wilson, J.Q. (Hrsg.): The politics of regulation*, New York, S. 357-394.

Wilson, R. (1969): An axiomatic model of logrolling, in: *American Economic Review* (59), S. 331-341.

Windhoff-Hértier, A. (1983): Sozialpolitik der mageren Jahre, in: *Mädig, H. (Hrsg.): Sparpolitik: Ökonomische Zwänge und politische Spielräume*, Opladen, S. 77-99.

dies. (1984): Politik der Abhängigkeit, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (23), S. 177-192.

Winkler-Haupt, U. (1989): Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den Policy-Output, in: *Schimanke, D. (Hrsg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel u.a., S. 143-160.

Wintrobe, R. (1997): Modern bureaucratic theory, in: *Mueller, D.C. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice*, Cambridge, S. 429-454.

Wittmann, D.A. (1995): *The myth of democratic failure*, Chicago u.a.

Wolff, J. de (1998): *The political economy of fiscal decisions*, Heidelberg.

Wolman, H. (1983): Understanding local government responses to fiscal pressure, in: *Journal of Public Policy* (3), S. 245-263.

Wolman, H./ Davis, B. (1980): Local government strategies to cope with fiscal pressure, in: *Levine, C.H./ Rubin, I. (Hrsg.): Fiscal stress and public policy*, Beverly Hills/ London, S. 231-248.

Wolman, H./ Peterson, G. (1981): State and local government strategies for responding to fiscal pressure, in: *Tulane Law Review* (55), S. 773-819.

Wolman, H./ Teitelbaum, F. (1985): Interest groups and the Reagan presidency, in: *Salamon, L.M./ Lund, M.S. (Hrsg.): The Reagan presidency and the governing of America*, Washington D.C., S. 297-329.

Worthley, J.A./ Ludwin, W.G. (1979): *Zero Base Budgeting in state and local government*, New York u.a.

Wyckoff, P.G. (1990a): The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy, in: *Public Choice* (67), S. 35-47.

ders. (1990b): Bureaucracy, inefficiency, and time, in: *Public Choice* (67), S. 169-179.

Wynne, G.G. (1983): *Cutback management*, New Brunswick (NJ).

Young, K./ Mills, L. (1982): The decline of urban economies, in: *Rose, R./ Page, E. (Hrsg.): Fiscal stress in cities*, Cambridge, S. 77-106.

Ziegenhorn, B. (1999): *Marked-based fiscal discipline: Disziplinierung staatlicher Schuldner durch den Kapitalmarkt*, Frankfurt a.M.

Zimmermann, H. (1982): Kürzungs-Management: Eine neue kommunalpolitische Aufgabe?, in: *Wirtschaftsdienst* (62), S. 296-300.

ders. (1986): Zur strukturellen Flexibilität öffentlicher Ausgaben, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften* (37), S. 62-83.

ders. (1999): *Kommunal финанzen*, Baden-Baden.

Zimmermann, H./ Müller, F.G. (1985): *Umweltschutz als neue politische Aufgabe*, Frankfurt u.a.

Zunker, A. (1972): *Finanzplanung und Bundeshaushalt*, Frankfurt a.M.

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christophewel: Intervallarithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mandler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

- Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.
- Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.
- Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Teleokratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.
- Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.
- Band 24 Burkhard Scherer: Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik. 1997.
- Band 25 Frauke Wolf: Lorenzkurvendisparität. Neuere Entwicklungen, Erweiterungen und Anwendungen. 1997.
- Band 26 Hans Pitlik: Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. 1997.
- Band 27 Stephan Seiter: Der Beitrag Nicholas Kaldors zur Neuen Wachstumstheorie. Eine vergleichende Studie vor dem Hintergrund der Debatte über den Verdoorn-Zusammenhang. 1997.
- Band 28 André Schmidt: Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik. 1998.
- Band 29 Bernd Blessin: Innovations- und Umweltmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen. Eine theoretische und empirische Analyse. 1998.
- Band 30 Oliver Letzgus: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes. 1999.
- Band 31 Claudia Hafner: Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa. Am Beispiel des Arbeitsmarktes. 1999.
- Band 32 Jürgen Kulle: Ökonomie der Musikindustrie. Eine Analyse der körperlichen und unkörperlichen Musikverwertung mit Hilfe von Tonträgern und Netzen. 1998.
- Band 33 Michael Ganske: Intertemporale Aspekte von Staatsverschuldung und Außenhandel. 1999.
- Band 34 Margit Ströbele: Die Deregulierungswirkungen der europäischen Integration. Das Beispiel der Sondermärkte. 1999.
- Band 35 Marion Benesch: Devisenmarktinterventionen in Theorie und Praxis. Eine umfassende Analyse ihrer Zielsetzungen, Wirkungsweisen und wirtschaftspolitischen Bedeutung. 1999.
- Band 36 Torsten Gruber: Unterschiedliche geldpolitische Transmissionsmechanismen und Stabilitätskulturen als mögliche Ursachen geldpolitischer Spannungen in der Europäischen Währungsunion. 2000.
- Band 37 Bertram Melzig-Thiel: Arbeit in der Informationsgesellschaft. Chancen und Risiken neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für die Beschäftigung. 2000.
- Band 38 Annette Fritz: Die Entsorgungswirtschaft im Spannungsfeld zwischen Abfallpolitik und Kartellrecht. Eine industrieökonomische Branchenstudie. 2001.
- Band 39 Harald Strotmann: Arbeitsplatzdynamik in der baden-württembergischen Industrie. Eine Analyse mit amtlichen Betriebspaneldaten. 2002

- Band 40 Dietrich Benner: Qualitätsungewißheit bei Gütern mit Vertrauenseigenschaften. Entwicklung und Anwendung eines entscheidungstheoretisch fundierten Analyserahmens. 2002.
- Band 41 Jürgen M. Schechler: Sozialkapital und Netzwerkökonomik. 2002.
- Band 42 Kay-Uwe May: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen, Restriktionen und Strategien. 2002.



Alexandra Mette

Möglichkeiten des Ausbaus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu Umweltökonomischen Gesamtrechnungen

Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2001.
XIV, 164 S., zahlr. Abb.

Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft.
Bd. 2730

ISBN 3-631-37759-2 · br. € 35.30*

In dem traditionellen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen werden die Beeinflussung der natürlichen Umwelt durch den Menschen und daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Folge ist regelmäßig eine Überschätzung der Wirtschaftskraft eines Landes. Inzwischen ist eine Vielzahl von Modellen für umweltökonomische Berichtssysteme entwickelt worden, die den umweltbezogenen Mangel der Konzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beseitigen sollen. In der Arbeit werden die Grundkonzepte insbesondere hinsichtlich ihrer statistischen Durchführbarkeit und internationalen Vergleichbarkeit untersucht. Mit Hilfe der Modelle soll letztlich eine verlässliche statistische Grundlage für eine zukunftsweisende Politik der nachhaltigen Entwicklung geschaffen werden, die ökonomische, ökologische und soziale Aspekte integriert.

Aus dem Inhalt: Kritik an der Konzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und des Sozialproduktes · Sustainable Development als Leitbild der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen · Das „System of integrated Environmental and Economic Accounting“ (SEFA) der Vereinten Nationen · Die „umweltökonomischen Gesamtrechnungen“ (UGR) der Bundesrepublik Deutschland · Die „National Accounting Matrix including Environmental Accounts“ (NAMEA) der Niederlande

Frankfurt/M · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG
Moosstr. 1, CH-2542 Pieterlen
Telefax 00 41 (0) 32 / 376 17 27

*inklusive der in Deutschland gültigen Mehrwertsteuer
Preisänderungen vorbehalten

Homepage <http://www.peterlang.de>