

# Die Bundesländer vor dem finanziellen Kollaps: Wo Gefahr ist, wächst das Rettende auch

22

Norbert Berthold und Stefan Drews\*

Seit der Steuerschätzung vom 13. Mai 2003 ist die Finanzkrise in Deutschland nun auch amtlich. Bis zum Jahr 2007 werden mindestens 126 Mrd. € Steuereinnahmen in den ohnehin schon knappen öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden fehlen. Dass allerdings auch die Bundesländer schon seit Jahren auf einen existenzgefährdenden, finanz- und strukturpolitischen Abgrund zusteuern, ist bislang noch weitestgehend aus dem öffentlichen Bewusstsein ausgeblendet. Die Einengung des finanzpolitischen Spielraumes sollten die Länder nutzen, Auswegsstrategien zu entwickeln.

Seit der Steuerschätzung vom 13. Mai 2003 ist die Finanzkrise in Deutschland nun auch amtlich. Bis zum Jahr 2007 werden mindestens 126 Mrd. € Steuereinnahmen in den ohnehin schon klammen öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden fehlen (Bundesministerium der Finanzen 2003a, S. 55 ff.). Die bisher spektakulärste Konsequenz dieses verheerenden Zahlenwerks war das Eingeständnis des Bundesfinanzministers, sein ehernes Ziel, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt bis zum Jahre 2006 vorzulegen, auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Mit der Totalrevision der mittelfristigen Finanzplanung dürfte allerdings auch noch eine neue Diskussionsrunde um die Wirksamkeit des Europäischen Stabilitätspakts auf den deutschen Kassenwart zukommen. Dass sich auch die Kommunen in einer ausgewachsenen Finanzkrise befinden, erfahren die Bürger dagegen schon seit Jahren direkt vor Ort. Finanziell handlungsunfähige Gemeinden, die unter kommunale Aufsicht der Bezirksregierungen gestellt werden, gibt es mittlerweile auch in den »reichen« Bundesländern zuhauf.

## Desolate finanzielle Lage der Bundesländer

Dass allerdings auch die Bundesländer schon seit Jahren auf einen existenzgefährdenden, finanz- und strukturpolitischen Abgrund zusteuern, ist bislang noch weitestgehend aus dem öffentlichen Bewusstsein ausgeblendet. Insbesondere nach der am 20. Dezember 2001 von Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung zur Fortführung des Solidarpakts und zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2002, S. 23 f.),

steht die finanzpolitische Situation der Bundesländer nicht mehr ganz oben auf der Agenda.

Dieses Ergebnis der öffentlichen Debatte überrascht. Durch die so genannten Neuregelungen werden sich einerseits keine wesentlichen Strukturverbesserungen für die Länder, also beispielsweise neue steuerrechtliche Kompetenzen oder eine klarere Verantwortungsverteilung zwischen Bund und Ländern ergeben (Fehr 2001). Auf der anderen Seite ist dagegen bereits seit zehn Jahren ein bedenklicher Trend zur Verschlechterung nahezu aller finanzwissenschaftlicher Kennziffern (z. B. Rückgang der Investitionsquoten der Länderhaushalte, Steigerung der Pro-Kopf-Veranschuldung, der Zinslast- und Zinssteuerquote) in nahezu allen Bundesländern erkennbar (Berthold und Drews 2001). Für sich genommen wird im Jahr 2002 und auch im Jahr 2003 ausschließlich der Freistaat Bayern die Stabilitätskriterien von Maastricht erfüllen.<sup>1</sup> Alle anderen 15 Bundesländer müssten mit mehr oder weniger scharfen Bußgeldern aus Brüssel rechnen.

Allein im Laufe des Jahres 2002 haben die Bundesländer eine außerplanmäßige Kreditlinie in Höhe von 6,5 Mrd. € in Anspruch nehmen müssen (Bundesministerium der Finanzen 2003c, S. 26 f.). Das Gesamtdefizit der Länderhaushalte betrug 30,8 Mrd. €. Davon entfielen etwa 18 Mrd. € auf die westdeutschen Flä-

\* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Diplom-Volkswirt Stefan Drews ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

<sup>1</sup> Es wird von der im nationalen Stabilitätspakt vereinbarten Verteilung des deutschen Defizits von 55 zu 45 (Bund und Sozialversicherungen gegenüber Ländern und Gemeinden) ausgegangen.

chenländer, 6,5 Mrd. € neue Schulden mussten die ostdeutschen Flächenländer aufnehmen. Dabei verteilte sich die überplanmäßige Verschuldung mit jeweils 3 Mrd. € hälftig zwischen West und Ost. Legt man gar den aktuellen Monatsbericht des BMF für den Monat April 2003 zugrunde<sup>2</sup>, dann hat sich bereits in den beiden ersten Monaten des Jahres eine Verschuldungsposition der Länderhaushalte von insgesamt ca. 11 Mrd. € aufgebaut.<sup>3</sup>

Besorgniserregend ist vor allem die Situation der neuen Bundesländer. Im Jahr 2002 hatten die ostdeutschen Flächenländer ca. 35% der entsprechenden Nettoneuverschuldung der westdeutschen Flächenländer erreicht. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2003 hat sich diese Relation auf mehr als 40% verschlechtert. Die ostdeutschen Flächenländer haben aber, gemessen an den westdeutschen Flächenländern nur einen Bevölkerungsanteil von etwa 22%. Dieser Wert fällt auch dann nicht wesentlich günstiger aus, wenn man die »tatsächliche Finanzkraft« der Bundesländer zugrunde legt. Noch können die neuen Bundesländer aufgrund der Transferzahlungen in den Systemen des Finanzausgleichs mit überproportional hohen Einnahmen kalkulieren.<sup>4</sup> Selbst wenn man diesen, aus den Solidarpaktmitteln finanzierten, Finanzkraftunterschied berücksichtigt, könnte bestenfalls eine relative Verschuldung in Höhe von 25% des westdeutschen Wertes gerechtfertigt werden, um nachhaltige Schäden am föderalstaatlichen System zu vermeiden.

Die ostdeutschen Bundesländer haben sich bereits heute, nur zehn Jahre nach der Einheit, eine Pro-Kopf-Verschuldung aufgebürdet, welche das in 50 Jahren erreichte westdeutsche Niveau überschreitet (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2002, S. 280 ff.). Selbst das am spärlichsten wirtschaftende neue Bundesland Sachsen bürdet seinen Bürgern mittlerweile eine weitaus höhere Zinsausgabenlast auf als der Freistaat Bayern (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2002, S. 58 f.). Allein in den beiden ersten Monaten dieses Jahres sind die ostdeutschen Länder aber schon wieder mit etwa 1 Mrd. € überproportional in die Staatsverschuldung eingestiegen.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund der hohen Transferabhängigkeit der Bevölkerung sowie dem überproportionalen Anteil konsumtiver Aus-

gaben am Aufbauprozess der neuen Länder, ein kaum zu tolerierendes Verhalten, das sich aber bereits heute in den Statistiken auswirkt.

### Haushaltspolitischer Offenbarungseid der neuen Länder

Wirft man einen Blick auf die gängigsten Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der gesellschaftlichen Stabilität, erkennt man, der Konvergenzprozess der neuen Länder ist seit Mitte der neunziger Jahre zum Erliegen gekommen.<sup>6</sup> Das Faktum belegen nicht nur zahlreiche Studien, mittlerweile wird es selbst in Ostdeutschland offen thematisiert (Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt 2002, S. 72 f.; Lammers 2001). Berücksichtigt man drei weitere Faktoren, wird deutlich, dass praktisch alle neuen Bundesländer vor einem haushaltspolitischen Offenbarungseid stehen: Im Gegensatz zu den alten Ländern müssen die neuen Bundesländer mit einem verschärften Bevölkerungsschwund rechnen. Dieser wird ihnen in den Systemen des Finanzausgleichs überproportional rückläufige Einnahmen bescheren und die Defizite weiter nach oben treiben. Daneben sind alle Finanzplanungen der ostdeutschen Länder auf viel zu optimistischen Wachstums- und Konjunkturzahlen aufgebaut. Da die ostdeutschen Länder extrem von Ausgabenprogrammen des Bundes und der EU abhängen und oft nur noch diese Programme kofinanzieren können, fehlt hier bereits aus haushaltstechnischen Gründen der Spielraum, um zusätzliche Einsparvolumina zu erschließen. Schließlich müssen in den kommenden Jahren steigenden Lasten aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR bewältigt werden. Allein für den Freistaat Sachsen ist hier mit einer zusätzlichen Verschuldung von umgerechnet etwa 10 Mrd. € (heutiger Barwert der zusätzlichen Versorgungsverpflichtungen) zu rechnen (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2002, S. 33 f.).

Nur wenn in den neuen Ländern eine äußerst restriktive Haushaltspolitik gefahren wird, kann der Gefahr eines durch Schulden und Zinszahlungen erdrosselten, in seinen Gestaltungsspielräumen beschränkten öffentlichen Gemeinwesens begegnet werden. Selbst der Freistaat Sachsen, der seit Jahren die solideste Haushaltsführung aller Ostländer praktiziert, verfügt gegenüber strukturschwachen alten Ländern

<sup>2</sup> Hier ist keine direkte Fortschreibung der Verschuldungspositionen der Länder sinnvoll, da sich über den weiteren Verlauf des Jahres 2003 gravierende Veränderungen ergeben, welche eine einfache lineare Prognose des Jahresdurchschnittswertes für unangebracht erscheinen lassen.

<sup>3</sup> Von den 11 Mrd. € entfallen 6,4 Mrd. auf die westdeutschen und 2,6 Mrd. auf die ostdeutschen Flächenländer (Bundesministerium der Finanzen 2003b, S. 24).

<sup>4</sup> Die Pro-Kopf-Finanzausstattung der ostdeutschen Flächenländer wird in den Jahren 2002 und 2003 etwa 12,2 und 10,4 Prozentpunkte über der Einnahmeausstattung der westdeutschen Länder liegen (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2002, S. 29).

<sup>5</sup> Um eine weitere Verschlechterung ihrer relativen Verschuldungsposition zu vermeiden, hätten sich die neuen Bundesländer, orientiert am Verhalten der westdeutschen Flächenländer, um höchstens 1,6 Mrd. € (= 6,4\*0,25) verschulden dürfen. Tatsächlich gab es aber eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 2,6 Mrd. €. Vgl. Fußnote 3.

<sup>6</sup> Es gibt mittlerweile verschiedene Studien zum Thema Bundesländerranking. Das im Jahr 2001 vorgestellte Bundesländerranking der Bertelsmann Stiftung weist etwa einen umfassenden Index der Beschäftigungslage, der wirtschaftlichen Situation und der sozialen und inneren Sicherheit in den Bundesländern (Erfolgsindex) aus. Bereits ab 1996 sehen sich die neuen Länder, im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern, mit einer verschlechterten Performance konfrontiert (Berthold und Drews 2001). Erste Auswertungen des aktualisierten Bundesländervergleichs für den Zeitraum von 1999 bis 2001 belegen, dass sich dieser Abwärtstrend mit Ausnahme des Freistaates Sachsen weiter verstärkt.

nur über eine dünne Wirtschafts- und Steuerkraftbasis. Für jeden unvoreingenommenen Betrachter wird die Reformnotwendigkeit in der Finanzverfassung und im gesamten deutschen Föderalismusystem deutlich: Wegen der kooperativen, auf Ausgleichs- und Solidarzahlungen basierenden Finanzverfassung würde eine kollektive Haushaltsnotlage Ostdeutschlands mittelbar zu einem Kollaps des gesamten föderalen Systems führen.

### Verschuldung engt finanzpolitische Handlungsspielräume ein

Die einfache finanzpolitische Gesetzmäßigkeit, wonach ein Euro in einem laufenden Landeshaushalt nur einmal, zugespitzt formuliert, entweder für Zinszahlungen oder für Investitionen ausgegeben werden kann, gilt aber auch für die westdeutschen Länder. Folgerichtig kann eine langfristig aktive, auf Investitionen basierende Haushaltspolitik nur von den Bundesländern gefahren werden, die sich in der Vergangenheit nicht an dem Marsch in den Schuldenstaat beteiligt haben. Ein Blick auf die Ausgabenpositionen in den westdeutschen Flächenländern zeigt: Der potentielle Handlungsspielraum ist in allen Länderhaushalten in etwa gleich hoch. Addiert man beispielsweise die für das Jahr 2003 prognostizierten Zinslast- und Investitionsquoten der laufenden Länderhaushalte (ohne Privatisierungserlöse), erreicht man Werte von 15,7 bis 20,8%.<sup>7</sup> Die Zusammensetzung der aggregierten Größe variiert dagegen beträchtlich. Der Freistaat Bayern kommt auf eine Zinslastquote von nur 3% und eine Investitionsquote von 14,6%. Die Länderhaushalte von Ba-

<sup>7</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2002, S. 16 f.). Das Saarland ist als Haushaltsnotlagenland nicht in die Berechnungen einbezogen.

den-Württemberg und Hessen weisen dagegen Zinslastquoten auf, die den bayerischen Wert um das 1,5-fache übersteigen. Die Investitionsquoten sind dementsprechend deutlich geringer und erreichen gerade noch 75 (Baden-Württemberg) und 60% (Hessen) des bayerischen Wertes.

Die bayerische Landespolitik hat sich den Spielraum für Hochschulinvestitionen, Straßenbau oder für eine aktive Außenwirtschaftsförderung durch eine langjährige Zurückhaltung bei der Aufnahme neuer Schulden erkämpft. Die Pro-Kopf-Verschuldungsposition des bayerischen Staatshaushalts liegt mit etwa 1 572 € (Stand 2002) mehr als 65% unter dem deutschen Durchschnitt. Eine geringe Kreditaufnahme in der Vergangenheit erspart dem Freistaat heute und in der Zukunft überbordende Zins- und Tilgungszahlungen. Die eingesparten Zinsaufwendungen erhalten der Politik die Chancen für bewusste Gestaltungsmöglichkeiten im Landeshaushalt. Hätten Länder wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen oder Hessen in der Vergangenheit so sparsam gewirtschaftet wie der Freistaat Bayern, müssten sie heute rechnerisch etwa 1,5 Mrd. € pro Jahr weniger an Zinsen zahlen. Bayern kann deshalb in seinem Landeshaushalt deutlich mehr Geld für investive Zwecke verwenden als alle anderen westdeutschen Flächenländer.

### Neue Strategien im Standortwettbewerb

Nicht alle Verantwortlichen in den Ländern ergeben sich aber ihrem Schicksal und warten, bis ihr Bundesland zu einem Haushaltsnotlagenland mutiert, das vom Bund und der Solidargemeinschaft der anderen Länder entschuldet werden muss. Gerade in den letzten Jahren sind auch ermutigende Signale zu beobachten. Einige Länder haben offenbar

den gefährlichen Trend steigender Zinsbelastungen und abnehmender eigenstaatlicher Handlungsfähigkeiten erkannt und suchen nach Auswegstrategien.

Das bisher rein finanzpolitisch gezeichnete Bild hellt sich zumindest für einige Länder perspektivisch deutlich auf, wenn die Bundesländer die ihnen zur Verfügung stehenden Optionen intelligent nutzen, um im Standortwettbewerb der Regionen standzuhalten. Geht man davon aus, dass weitestgehend alle freiwilligen oder konsumtiven Ausgabepositionen in einem Landeshaushalt abgebaut sind, bestünde die erste Möglichkeit eine Finanzkrise zu beheben darin, die Steuern zu erhöhen, um eine stärkere Einnahmesituation zu erzielen. Wegen der aktuell bereits recht hohen Steuer- und Abgabenbelastung und der auf Länderseite fehlenden Steuerautonomie kann

Tab. 1  
Finanzpolitische Kennziffern der Flächenländer

|                     | Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Flächenländer im Jahr 2002 |                    |  |                                   |
|---------------------|---|--------------------|--|-----------------------------------|
|                     | in % des Landeshaushalts  |                    | Verschuldung<br>in Euro pro<br>Einwohner | Einschätzung der<br>Haushaltslage |
|                     | Investitions-<br>quote  | Zinslast-<br>quote |  |                                   |
| Bayern              | 13,5  | 2,8                | 1 572                                    | gut                               |
| Baden-Württemberg   | 10  | 5,4                | 3 140                                    | akzeptabel                        |
| Hessen              | 8,1   | 6,9                | 4 080                                    | schlecht                          |
| Niedersachsen       | 9,9   | 10,1               | 5 020                                    | schlecht                          |
| Nordrhein-Westfalen | 8,9   | 9,6                | 4 899                                    | schlecht                          |
| Rheinland-Pfalz     | 9,6   | 9,3                | 5 150                                    | schlecht                          |
| Saarland            | 10,7  | 11,3               | 6 138                                    | Notlage                           |
| Schleswig-Holstein  | 8,8   | 11,3               | 6 133                                    | schlecht                          |
| Brandenburg         | 21,3  | 7,4                | 5 666                                    | Notlage absehbar                  |
| Mecklenburg-Vorp.   | 21,8  | 6,4                | 4 955                                    | Notlage absehbar                  |
| Sachsen             | 26,3  | 3,7                | 2 446                                    | schlecht                          |
| Sachsen-Anhalt      | 19,5  | 7,8                | 6 111                                    | Notlage absehbar                  |
| Thüringen           | 19,8  | 6,9                | 5 068                                    | Notlage absehbar                  |

Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, Bundesministerium der Finanzen.

diese Lösungsstrategie glücklicherweise keine substanziellen Beiträge zum Abbau der massiven Finanzprobleme der Bundesländer leisten.

Können die laufenden Ausgaben bzw. die nötigen Zukunftsinvestitionen nicht mehr aus den laufenden Einnahmen des Staates gedeckt werden, bleibt als zweite Strategie der Weg über die Privatisierung von Staatsvermögen. Die kann aktiv oder passiv erfolgen. Eine Privatisierung, welche die Erlöse nicht zum Stopfen aktueller Haushaltslöcher, sondern für die Aktivierung neuer Zukunftsfelder, also für Investitionen in Human- und Sachkapital nutzt (neuer Vermögensaufbau), wird als aktiv bezeichnet. Eine Veräußerung, die zur Schuldentilgung oder mittelbar zu einer Reduzierung der Nettoneuverschuldung eingesetzt wird, kann dagegen als passive Strategie gekennzeichnet werden.

Obwohl eine Privatisierung in vielen Fällen bereits unter rein betriebswirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten sinnvoll ist, besteht jedoch die latente Gefahr, bei Politik und Lobbygruppen konsumtive Begehrlichkeiten zu wecken. Darüber hinaus gibt es in der jüngeren Vergangenheit viele Beispiele, wie eine überhastete, ohne sorgfältige Planungen durchgeführte passive Privatisierungsstrategie, die zu volkswirtschaftlich unerwünschten Ergebnissen geführt haben. Die eigentliche Schwachstelle beider Privatisierungsoptionen besteht allerdings darin, dass viele Bundesländer keine geeigneten Vermögensbestände (mehr) besitzen. Kleinere Länder, allen voran die neuen Bundesländer haben keine großen Unternehmens- oder Beteiligungsvermögen aufbauen können oder haben diese bereits in der Vergangenheit zur passiven Haushaltssanierung eingesetzt.

Sind die finanziellen Mittel ausgeschöpft, bleibt den Bundesländern noch die Möglichkeit, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen nicht-pekuniäre Reformoptionen einzusetzen, um sich im Wettbewerb der Regionen zu behaupten. Die Länder haben hier allerdings nur einen begrenzten Handlungsspielraum, um sich voneinander abzugrenzen und das eigene Standortprofil zu schärfen. Es zeigt sich aber, dass sich nicht nur auf dem Gebiet der Fiskal- und Haushaltspolitik Unterschiede zwischen den Ländern herausgebildet haben. Auch auf dem nicht-pekuniären Feld der Standortqualitäten gibt es erstaunliche Differenzen in der Länderperformance.

Mit dem markantesten Beispiel einer solchen Länderdifferenzierung ist das Feld der Schulpolitik. Mit der Bekanntgabe der PISA-Regionalergebnisse für die deutschen Bundesländer haben sich deutliche Leistungsunterschiede gezeigt (Baumert et al. 2002). Die gemeinsame Kultusbürokratie konnte demnach nicht vollständig verhindern, dass sich in den einzelnen Schulsystemen der Länder unterschiedliche Qualitätsstufen herausgebildet haben. Nur die Schüler des

Freistaates Bayern konnten Anschluss an das obere Drittel der getesteten Nationen halten. Die Bildungspolitik in den anderen Bundesländern musste sich zum Teil mit erschreckend niedrigen Leistungsniveaus ihrer Schüler auseinandersetzen.

Wenn aus laufenden Haushaltsmitteln oder Privatisierungserlösen keine Mittel für die Finanzierung zusätzlicher Lehrkräfte oder die verbesserte Ausstattung der Schulen mit Lehrmaterialien zur Verfügung stehen, bleibt diesen Ländern nur noch der Ausweg über eine verstärkte Qualitätssicherung und Leistungsoptimierung mit den vorhandenen Ressourcen. Die Einführung von zentralen, besser vergleichbaren Leistungstests (z.B. Zentralabitur), die verstärkte Förderung von hochbegabten Schülern oder der Weg über eine Verkürzung der Schulzeiten (z.B. Abitur nach zwölf Jahren) sind hier denkbare, nicht-pekuniäre Lösungsstrategien.

### Verwaltungsreformen als Standortparameter

Viel deutlicher, von der breiten Öffentlichkeit allerdings fast unbemerkt, unterscheiden sich die Bundesländer aber auch auf dem Feld der öffentlichen Verwaltung voneinander. Im Gegensatz zu den monetären Kennziffern der Finanz- und Haushaltspolitik fällt dieser Bereich unter den Begriff der »weichen« Standortfaktoren. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen, ihre Bürgerfreundlichkeit, der Service, den sie potentiellen Investoren bieten, sind allesamt Faktoren, die sich (noch) nicht richtig in Zahlenreihen und Indikatoren fassen lassen. In Zukunft werden sich hier sicher bundesweite Standards und Kenngrößen herausbilden, die einen institutionalisierten Standortvergleich endlich erleichtern können.<sup>8</sup>

Für ein investitionsfreundliches Klima in einer Region sind die »weichen« Standortqualitäten mindestens so wichtig wie die »harten« Faktoren, wie etwa die Lohnstückkosten oder die Steuerbelastungen der Unternehmen. Da es einem investitionswilligen Unternehmen auch darauf ankommt, eine getroffene Ansiedlungs-, Erweiterungs- oder sonstige Investitionsentscheidung möglichst rasch durchzusetzen, beeinflusst eine relativ lange Dauer der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem Bundesland die Standortqualität negativ. Aber auch für staatliche Infrastrukturprojekte gilt, dass Wider-

<sup>8</sup> Mit der Koordinationsstelle Verwaltungsmodernisierung von Bund und Ländern, beim Bundesministerium des Innern, ist ein erster wichtiger Schritt unternommen worden, um die unterschiedlichen Verwaltungsreformschritte bundesweit vergleichbar zu machen. Derzeit stehen noch keine qualitativ- oder quantitativ wertenden bzw. vergleichenden Indikatoren zur Verfügung. Die Publikationsreihe »Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000«, die nach dem Beschluss des Bundes und der Länder ab dem Jahr 2000 periodisch durchgeführt wird, kann hier einen ersten Ansatz bieten, Vergleichsmaßstäbe und Leistungsindikatoren zu entwickeln (Bundesministerium des Innern 2000).

Tab. 2  
Verwaltungsverfahrensdauern in den Flächenländern

| Durchschnittliche Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichte<br>(in Monaten) | Zeitraum  |      |
|---|-----------|------|
|   | 1991–2001 | 2001 |
|   | Bayern    | 12,2 |
| Baden-Württemberg   | 11,7      | 12,9 |
| Hessen  | 21,5      | 24,9 |
| Niedersachsen   | 12,5      | 14,1 |
| Nordrhein-Westfalen   | 18,3      | 24,0 |
| Rheinland-Pfalz   | 10,6      | 6,3  |
| Saarland  | 17,8      | 13,8 |
| Schleswig-Holstein  | 14,0      | 19,9 |
| Brandenburg   | 16,8      | 23,3 |
| Mecklenburg-Vorpommern  | 16,0      | 22,8 |
| Sachsen   | 15,2      | 20,1 |
| Sachsen-Anhalt  | 11,8      | 13,2 |
| Thüringen   | 12,9      | 18,0 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

sprüche und Klagen die Planungen in die Länge ziehen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, das wirtschaftliche Wachstum hemmen und den Abbau der Arbeitslosigkeit verhindern.<sup>9</sup>

Die Unterschiede in den landestypischen<sup>10</sup> Verwaltungsverfahrensdauern sind dabei nicht weniger deutlich ausgeprägt als im finanzpolitischen Bereich. Die Performance der ostdeutschen Länder fällt dabei (vgl. Tab. 2) im Durchschnitt etwas schlechter aus als die der alten Bundesländer. Interessanter sind aber die Unterschiede und Entwicklungstendenzen in den westdeutschen Flächenländern: Während sich der Freistaat Bayern, ebenso wie im haushaltspolitischen Politikfeld, eine stabile Performance erhält, fallen alle anderen Bundesländer deutlich zurück. Einzig das Land Rheinland-Pfalz kann seine Ergebnisse verbessern und halbiert die Verfahrensdauern von ca. zwölf auf nur sechs Monate. Diese Entwicklung geht mit den enormen Anstrengungen des Landes im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen einher und kann als direkter Versuch gewertet werden, den im finanzpolitischen Bereich diagnostizierten Rückstand zum Freistaat Bayern auf diesem »nicht-pekuniären« Weg auszugleichen beziehungsweise teilweise zu kompensieren.

<sup>9</sup> Erste Analysen bei der Neufassung des Bundesländerrankings der Bertelsmann Stiftung (erscheint im Herbst 2003) belegen den Zusammenhang zwischen niedrigeren Verwaltungsverfahrensdauern und einer günstigeren Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Bundesländern. Im Rahmen einer, für den Zeitraum von 1991 bis 2001 durchgeführten, multivariaten Panelschätzung von Einflussgrößen lässt sich unter anderem ein signifikanter Einfluss der Dauer von Verwaltungsgerichtsverfahren auf die Höhe der (offen und verdeckt ausgewiesenen) Arbeitslosigkeit feststellen.

<sup>10</sup> Es werden nur die Flächenländer aufgeführt, da die Verwaltungsrealitäten in den Stadtstaaten nicht mit denen der Flächenländer vergleichbar sind.

## Neue Varianten des Standortwettbewerbs

Noch interessanter ist aber die Tatsache, dass sich angesichts der beschriebenen finanzpolitischen Engpässe – keine Spielräume in den laufenden Haushalten und keine nennenswerte Privatisierungssubstanz – nun auch die Bundesländer auf die Umsetzung von Verwaltungsreformen konzentrieren, die im Vergleich zum »Benchmarking Land Bayern«, schlechteste Performance aufweisen (vgl. Tab. 3).

Hessen, NRW und Schleswig-Holstein haben mittlerweile Verwaltungsverfahrensdauern erreicht, welche die Werte von Bayern oder Rheinland-Pfalz um bis zu 300% übersteigen (vgl. Tab. 2). Offensichtlich mussten erst alle anderen Kanäle zur Schaffung von Gestaltungsmöglichkeiten für die Landespolitik versiegen, bis man sich in diesen Ländern auf die nicht-pekuniären Handlungsparameter besonnen hat. Eine Ausnahme stellt Baden-Württemberg dar. Die Verwaltungsreformbemühungen (vgl. Tab. 3) stellen keinen letzten Ausweg dar, sie sind eine Komponente in einer kombinierten Strategie. Zum einen gelingt es dem Land in durchaus erheblichem Umfang, aktive Privatisierungsschritte umzusetzen. Zum anderen hat der Südweststaat aber auch erkannt, dass eine bloße Nachahmung der bayerischen Privatisierungsstrategie nicht dazu führen kann, die im Ländervergleich zwar moderaten, aber dennoch langfristig vorherrschenden Defizite bei der Finanzausstattung des Landeshaushalts zu kompensieren. Daher müssen alle, auch die nicht-pekuniären standortschädigenden Einflussfaktoren, reformiert werden.

## Fazit

Die engeren länderstaatlichen Handlungs- und Gestaltungsspielräume sollten die Länder eigentlich ermuntern, nicht darauf zu warten, bis finanzwirtschaftliche Zwänge eine Entschuldung durch den Bund und die Solidargemeinschaft der anderen Länder erforderlich macht. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland würde als Ganzes unter einer solchen Strategie leiden. Angesichts der länderübergreifenden Finanzkrisen und wegen der haushaltspolitischen Notlage des Bundes und der Gemeinden sollten die Bundesländer vielmehr strikt an den im nationalen und europäischen Stabilitätspakt geforderten Kriterien zur langfristigen Haushaltssanierung festhalten. Es gibt für die Länder selbst unter den gegebenen restriktiven gesetzlichen Rahmenbedingungen die Möglichkeit, eigenständige Standortpolitiken zu entwickeln und das Landesprofil im nationalen und internationalen Wettbewerb zu schärfen.

Tab. 3  
Handlungsoptionen der Flächenländer – eine kleine Übersicht

| Land<br>(und Einschätzung der Haushaltslage) | Strategien der Länder, um den finanzpolitisch eingeengten Spielraum gegenüber dem Benchmark (Bayern) auszugleichen  |  |  | Stand und Perspektiven bei der Reform der öffentlichen Verwaltung (nicht-pekuniär)  |
|--|---|--|--|---|
|  | Privatisierungsstrategie (pekuniär)   |  |  |   |
|  | Privatisierungsprogramme  | Volumen in Mill. € (Zeitraum)  | Ziel der Erlösvorwendung   |   |
| Bayern<br>(gut)                              | Diverse Privatisierungsoffensiven seit Mitte der neunziger Jahre. Bisher rund 4 Mrd. € reinvestiert. Derzeit laufen die Maßnahmen der „Offensive Zukunft Bayern IV“ an.<br><br>Aus Beteiligungsverkäufen 1,4 Mrd. € Kapitalstock an gemeinnützige Landesstiftung und Zukunftsoffensive Junge Generation III.<br>Aus Offensive I und II bisher rund 1 Mrd. € Privatisierungserlöse reinvestiert. | 479<br>(im Finanzplanungszeitraum)   | Maßnahmen zur Förderung des Technologie- und Investitionsstandorts Bayern. Schwerpunkte: Hochschule, Wissenschaft, Bildung, Existenzgründung, neue Technologien und Wachstumsbranchen. (aktiv)<br><br>Aufwendungen für Bildung und Forschung, Lebenswissenschaften, anwendungsorientierte Technologie, berufliche Bildung, Existenzgründungsförderung, Medien und sonst. Forschungs- und Zukunftsprojekte. (aktiv) | Seit 1996 Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Verwaltung als Dienstleister für Investoren und Bürger, Deregulierung (z.B. Vereinfachung der Bauordnung), eGovernment, Förderung der Leistungsorientierung.<br><br>Seit 1996 Reformbemühungen in Richtung Leistungsorientierung innerhalb der bestehenden Strukturen. Bis etwa 2004 ist zusätzlich eine tief greifende, umfassende Reform der Organisationsstrukturen geplant. Es ist vorgesehen eine konsequent dreistufige Landesverwaltung zu erreichen. |
| Baden-Württemberg<br>(akzeptabel)            |   | 562 + 6<br>(2001-2006)   |  |   |
| Hessen<br>(schlecht)                         | Aus dem Finanzplan 2002 bis 2006 ist keine weitere eigenst. Privatisierungsoffensive ersichtlich.<br>Zukünftig geringere Spielräume für zusätzliche Vermögensaktivierungen.   | 129,1 + 50<br>(2003)<br>39,9<br>(2004)<br>38,9<br>(2005)<br>29,9<br>(2006)               | Über die „Zukunftsoffensive Hessen“ sind bis 2003 einige hundert Mill. € aus Beteiligungsverkäufen freigesetzt worden.<br>(aktive und passive Privatisierungsstrategie)  | Etwa seit 2000 verstärkte Bemühungen, flächendeckendes Controlling, Leistungsorientierung und eGovernment in die gesamte öffentliche Verwaltung einzuführen, Umsetzung auch auf kommunaler Ebene (privatwirtschaftliche REWE) durch das Land forciert. Kleinere organisatorische Veränderungen  |
| Niedersachsen<br>(schlecht)                  | Bisher wurden bereits über 1 Mrd. € aus Privatisierungserlösen für die Haushaltskonsolidierung bereitgestellt.<br>Aus dem Finanzplan 2002–2006 ist keine gesonderte Privatisierungsoffensive ersichtlich.   | 2,5 + 316<br>(2003)<br>2,5 + 120<br>(2004)<br>2,6 + 120<br>(2005)<br>2,6 + 120<br>(2006) | Privatisierungserlöse dienen zur Sicherung des Haushaltes und zur Absicherung von Sonderlasten wie z.B. dem EXPO-Verlust in Höhe von 120 Mill. €. VW-Beteiligung nicht betroffen.<br>(passive Privatisierungsstrategie)  | Die Reform der öffentlichen Verwaltung vollzieht sich kontinuierlich, in kleineren Schritten. Insbesondere seit 1999 wird auf den anhaltenden Sparzwang im Haushalt mit einem verstärkten Einsatz neuer Steuerungsinstrumente reagiert.   |
| Nordrhein-Westfalen<br>(schlecht)            | Aus Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive ersichtlich.<br>Einnahmen aus Veräußerung von Sachvermögen + Beteiligungen siehe Spalte 3 dieser Tabelle.  | 14 + 100<br>(2003)<br>13 + 255<br>(2004)<br>12 (2005)<br>11 (2006)                       | Privatisierungsstrategie nimmt innerhalb der Landespolitik keine prioritäre Stellung ein. Strukturpolitik wird nicht über den Einsatz von Privatisierungserlösen angestrebt.<br>(aktive u. passive Strategie)  | Im kommunalen Bereich bereits vielerorts leistungsorientierte Strukturen. Auch auf Landesebene Organisationsreform in Richtung dezentraler Aufgabewahrnehmung. Ansatz zur Reform der Liegenschaftsverwaltung nach Vorbild Rheinland-Pfalz.  |
| Rheinland-Pfalz<br>(schlecht)                | Aus Finanzplan 2001 bis 2005 keine gesonderte Privatisierungsoffensive ersichtlich.<br>Einnahmen aus Veräußerung von Sachvermögen siehe Spalte 3 dieser Tabelle.  | 18,8<br>(2003)<br>19 (2004)<br>20 (2005)   | Die Veräußerung aller Liegenschaften des Landes an eine privatwirtschaftlich kalkulierende Gesellschaft diente nicht der Erzielung von Erlösen, sondern der effizienteren Bewirtschaftung.<br>(aktive u. passive Strategie)  | Vorreiter in vielen Bereichen der Verwaltungsreform. Weitestgehende organisatorische Neuausrichtung und Straffung der öffentlichen Verwaltung. Leistungsorientierung wo immer möglich. Vollständig reformierte Liegenschaftsverwaltung.   |

Fortsetzung Tab. 3

|  |   |  |  |   |
|--|---|--|--|---|
| Saarland<br>(Notlage)                      | Aus Verkaufserlösen entbehrlicher Anteile des Landes an privatrechtlichen Gesellschaften wird Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ gespeist Stand 31.12.2002 51,6 Mill. €. Vermögen. | 10,6 + 33,9 (2003)<br>1,1 + 1,3 (2004)<br>1,1 + 1,1 (2005)<br>1,1 + 8,4 (2005) | Aus der Zukunftsinitiative werden Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsstruktur und zur Verbesserung der technologischen Stellung des Landes finanziert. (aktive Strategie)  | Durch „überschaubare“ Größe prinzipiell weniger Reformbedarf bei Verwaltungsstrukturen im Land. Die Haushaltsnotlage zwingt die Politik aber zu Reformen, um über beschleunigte Verfahrensdauern und Leistungsorientierung Standortvorteile zu schaffen.  |
| Schleswig-Holstein<br>(schlecht)           | Aus Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive ersichtlich. Erlöse aus Veräußerung von Sachvermögen + Beteiligungen.  | 12,5 + 5,1 (2003)<br>4,1 (2004)<br>3,6 (2005)<br>3,1 (2005)                    | Aufgrund aktueller Haushaltsprobleme ist mit weiteren Privatisierungsschritten zu rechnen, um Landeshaushalt stabilisieren zu können (passive Strategie)   | Schon vor Eintritt der akuten Haushaltsschließlage verstärkte Reform der öffentlichen Verwaltung. Mittlerweile organisatorisch und funktional gut vorangekommen. Liegenschaftsverwaltung nach Vorbild RLP.  |
| Brandenburg<br>(Notlage absehbar)          | Nach aktueller Planung keine Privatisierungsschritte. Nur in 2002 nennenswerte Erlöse.  | (160 2002)<br>4,1 + 6 (2003)<br>3,6 + 5 (2004)<br>3,1 + 5 (2005)               | Privatisierungen nur als Mittel zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Aufgabenerfüllung.   | Für ganz Ostdeutschland stellt sich die Ausgangssituation im Bereich der Verwaltungsreform differenziert dar. Nach 1991 wurde bedenkenlos eine Verwaltungsorganisation nach westdeutschem Vorbild installiert. Dabei wurde leider nicht vordringlich auf die geringe Finanzkraft oder die schlechte Wirtschaftsbasis rekurriert. Dies hatte zur Folge, dass nun in weiten Teilen Ostdeutschlands eine personalintensivere Verwaltung vorherrscht als im Westen. Eine stärkere Leistungsorientierung und modernes Controlling werden erst dann realisiert, wenn grundsätzliche Funktional- und Gemeindegebietsreformen vollzogen sind. |
| Mecklenburg-Vorpomm.<br>(Notlage absehbar) | Aus Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive ersichtlich. Erlöse nur aus Sachvermögen.  | 13,6 (2003)<br>9,1 (2004)<br>8,7 (2005)<br>7,7 (2006)                          | Privatisierung nur als Mittel zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Kein großes Beteiligungsvermögen vorhanden.  | Die Freistaat Sachsen hat als einziges ostdeutsches Bundesland den Vorteil, durch seine Bevölkerungsdichte und -größe Verwaltungsstrukturen aufbauen zu können, welche in punkto Kosteneffizienz konkurrenzfähig sind. Die neuen Länder müssen in Zukunft noch einige Anstrengungen unternehmen, um den Reformprozess im Westen nachzuvollziehen. Positiv ist bspw. die in MVP angestrebte, große Vw-Reform zu beurteilen; Dezentralisierende Funktionalreform, konsequente Gde-Gebietsreform, Deregulierung und eGovernment. (alle Vw-Dienstleistungen online über Gde) sind hier geplant.   |
| Sachsen<br>(schlecht)                      | Laut Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive. Nur geringe Veräußerung von Sachvermögen.  | 0,7 (2003)<br>0,7 (2004)<br>0,7 (2005)<br>0,7 (2006)                           | Privatisierung nur als Mittel zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Kein großes Beteiligungsvermögen vorhanden.  |   |
| Sachsen-Anhalt<br>(Notlage absehbar)       | Laut Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive vorhanden.  | 0,7 + 97,7 (2003)<br>2,1 + 3,6 (2004)<br>2,1 + 1,1 (2005)<br>2,1 + 2,4 (2005)  | Beteiligungsveräußerungen zur Behebung akuter Finanzprobleme im Landeshaushalt. Privatisierung ansonsten nur als Mittel zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung.  |   |
| Thüringen<br>(Notlage absehbar)            | Laut Finanzplan 2002 bis 2006 keine gesonderte Privatisierungsoffensive vorhanden. Erlöse aus Verkauf von Sachvermögen + Beteiligungen.   | 48 + 37 (2003)<br>28 + 19 (2004)<br>25 + 12 (2005)<br>0 + 22 (2006)            | Privatisierung vorrangig als Mittel zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Als Beispiel ist hier etwa die Veräußerung von öffentlichen Krankenhäusern zu nennen. Nur noch geringes Beteiligungsvolumen im Landesbesitz. Aus ordnungspolitischen Gründen wird kein weiterer Beteiligungsbesitz angestrebt. |   |

Die Aussagen in Tabelle 3 erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz, Finanzpläne der Länder, Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Bundesministerium des Innern (Moderner Staat – Moderne Verwaltung; Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000 und 2001). Zur letztgenannten Quelle ist anzumerken, dass sie jeweils nur die, von den Regierungen selbst gemeldeten Umsetzungsschritte und geplanten Reformperspektiven enthält.

## Literatur

- Baumert, J., et al. (Hrsg., 2002), *Pisa 2000 – die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen: Leske und Burdich.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg., 2002), *Mittelfristige Finanzplanung Bayern 2002 bis 2006*, München.
- Berthold, N. und S. Drews (2001), *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg., 2003a), *Monatsbericht des BMF Mai*.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg., 2003b), *Monatsbericht des BMF April*.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg., 2003c), *Monatsbericht des BMF März*.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg., 2000), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000*, Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg., 2002), *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland 2002*, Halle.
- Fehr, H. (2001), »Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 81 (10), 573–579.
- Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg., 2001), *Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2001 bis 2005*, Mainz.
- Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg., 2002), *Benchmarking Sachsen-Anhalt 2002*, Magdeburg.
- Lammers, K. (2001), »Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland«, *Wirtschaftsdienst* 81 (3), 130–131.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg., 2002), *Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Sachsen 2002 bis 2006*, Dresden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg., 2001): *Arbeitsunterlage Verwaltungsgerichte*, diverse Ausgaben, Wiesbaden.