

§ 16 Landesfinanzen

von Sabine Kropp, Potsdam

Gliederung

A.	Bedeutung der Haushaltspolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht	520
B.	Institutionelle Grundlagen und informelle Verhandlungsmuster	522
I.	Bundes- und landesrechtliche Vorschriften	522
II.	Landesregierung, Finanzminister und Parlament im Budgetprozeß	522
III.	Etatberatungen unter den Bedingungen der Minderheitsregierung	531
C.	Haushaltsentwicklung	537
I.	Entwicklung der Einnahmen	537
II.	Entwicklung der Ausgaben	540
D.	Bewertung	540

A. Bedeutung der Haushaltspolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht

Die Haushaltspolitik eines Landes ist, wie auch andere Politikfelder, durch formale Institutionen nur unvollständig erklärbar. Zwar zeichnen Landesverfassung, Landeshaushaltsordnung und allgemein die Funktionsweisen des parlamentarischen Regierungssystems die Struktur des Haushaltsentscheidungsprozesses deutlich vor. Institutionentheorien und empirische Befunde zur Haushaltspolitik zeigen indessen, daß das Verhalten von politischen Akteuren durch Institutionen nur vorstrukturiert, nicht aber determiniert wird¹. Auch ist das Netz von Normen und vorgegebenen Abläufen im Budgetprozeß nur lückenhaft gespannt, so daß sich auch hierdurch

¹ Elinor Ostrom, Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementary, in: American Political Science Review, 85, 1991, S. 237-243.

Spielräume für die politischen Akteure ergeben. Wesentliche Teile der Haushaltsentscheidung finden im informellen Raum des Regierens statt. Solche Spielräume sind durchaus als funktional zu betrachten, da sie dem politischen System eine gewisse Flexibilität verleihen. So ist der Haushaltsentscheidungsprozeß in Sachsen-Anhalt ebenso an die Bedingungen der Minderheitsregierung angepaßt worden wie in anderen Bundesländern z.B. an die Spielregeln einer großen Koalition. Das vorrangige Interesse der nachfolgenden Darstellung gilt diesem Wechselspiel von formalen Kompetenzen politischer Institutionen und Akteure und informeller Steuerung der Haushaltspolitik. Auf eine vollständige Auflistung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen wird daher verzichtet; vielmehr konzentriert sich die Analyse auf reale Entscheidungsprozesse. Die allgemeinen Befunde werden dabei durch eine Untersuchung der spezifischen Situation haushaltspolitischer Entscheidungsprozesse in der Minderheitsregierung ergänzt, die – anders als in manchen anderen europäischen Staaten – in Deutschland eine Besonderheit darstellt.

Neben dieser »Prozeßvariante« ist auch die materielle Haushaltspolitik eines Landes ein politikwissenschaftliches Thema. Die »Qualität« der Landesfinanzen wird in der öffentlichen Diskussion zumeist an der Höhe des Schuldenstandes sowie am Verhältnis von investiven zu konsumtiven Mitteln, d.h. an der Investitionsquote, gemessen. Manche volkswirtschaftlichen Analysen gehen davon aus, daß der Verschuldungsgrad in solchen Ländern höher ist, in denen Koalitionen oder konkordanzdemokratische Strukturen – also institutionelle Bedingungen – Verhandlungszwänge erzeugen², die bewirken, daß alle beteiligten politischen Interessen »Gewinne« in Form von verfügbaren Haushaltsmitteln erzielen müssen. Einschränkung muß jedoch berücksichtigt werden, daß auch Einparteiregierungen deutlich wohlfahrtsstaatliche und damit ausgabenintensive Akzente setzen können und eine Vielzahl weiterer Rahmenbedingungen die Struktur eines Budgets bestimmt. Der Entscheidungsspielraum einer Landesregierung ist zudem z.B. durch Verpflichtungsermächtigungen und auch die eingeschränkte Steuerhoheit der Länder begrenzt. Eine Gewichtung einzelner Variablen, welche die Verschuldung des Landes erklären, kann somit im folgenden nicht geleistet werden. Abschnitt C. beschränkt sich darauf, die Entwicklung einzelner Eckwerte in Sachsen-Anhalt wiederzugeben.

2 Vgl. Richard von Weizsäcker, Steuerstaat und politischer Wettbewerb: Grenzen der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. PVS-Sonderheft 30, Opladen 1999, S. 598-616.

B. Institutionelle Grundlagen und informelle Verhandlungsmuster

I. Bundes- und landesrechtliche Vorschriften

Die entscheidenden normativen Grundlagen zum Finanzwesen Sachsen-Anhalts sind durch das Grundgesetz und durch die Bundeshaushaltsordnung, mit denen die Landesverfassungen und die Landeshaushaltsordnungen in großen Teilen identisch sind, weitgehend vorgegeben. Ein in sich geschlossenes System spezifischer Landesgesetzgebung, das den Haushaltsentscheidungsprozeß vorstrukturieren und das materielle Finanzwesen vorprägen würde, gibt es nicht. Der Landesgesetzgeber kann daher die wesentlichen institutionellen Entscheidungen des Bundesgesetzgebers lediglich umsetzen³. Als essentielle normative Vorgaben sind zum einen Abschnitt 7 (Finanzwesen) der Verf-LSA, zum anderen das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes und die Landeshaushaltsordnung (LHO) anzusehen.

II. Landesregierung, Finanzminister und Parlament im Budgetprozeß

1. Organisatorische Voraussetzungen

Nach Art. 93,3 Verf-LSA kommt allein der Landesregierung das Vorlage-recht im Haushaltsprozeß zu. Dem Parlament ist damit das Initiativrecht nach Art. 77,2 verwehrt. Formal bleibt die Landesregierung bis zur Schlußabstimmung im Landtag Herrin ihres Entwurfs; sie trägt dabei die finanzielle Gesamtverantwortung für ihren Entwurf. Vorwirkungen und Vorgespräche zwischen Landesregierung und Abgeordneten sind während der Etataufstellung aber keineswegs ausgeschlossen, sondern eher die Regel, da die Regierung auf die Zustimmung der regierungstragenden Fraktionen angewiesen ist.

Das Finanzministerium genießt gegenüber den anderen Ressorts gewisse organisatorische Vorteile: Es ist als Querschnittsverwaltung aufgebaut, die für die jeweiligen Fachministerien Spiegelreferate enthält. Dadurch ist es in der Lage, gegenüber den anderen Ressorts sachorientierte Gegenpositionen aufzubauen. Umgekehrt gibt es in jedem Ministerium einen Haushaltsbeauftragten, der wiederum auf entsprechende Haushaltsreferate bzw. -referenten in den Abteilungen seines eigenen Ressorts zurückgreifen kann. Diese organisatorische Struktur ermöglicht es, daß während des gesamten Haushaltsjahres eine enge Kommunikation zwischen dem Finanzministerium und den Fachressorts aufrechterhalten werden kann. Regelmäßige

³ Vgl. Hans-Heinrich Mahnke, Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Textausgabe mit Erläuterungen, Berlin 1993, S. 242.

Vorgespräche auf Fachebene sind fester Bestandteil der Budgetaufstellung; die jeweiligen Hausspitzen werden von den Haushaltsbeauftragten – je nach Konfliktlage – in mehr oder weniger dichter Reihenfolge unterrichtet. Daneben finden während der Etataufstellung bilaterale »Spitzengespräche« zwischen dem Finanzminister und seinem jeweiligen Fachkollegen bzw. seiner Fachkollegin unter Beteiligung der Haushaltsbeauftragten statt. Im Kabinett wiederum wird anschließend in zumeist mehreren Haushaltsklausuren der Haushaltsentwurf zusammengebunden. Dabei wechseln sich bilaterale Gespräche zwischen Finanzminister und Fachminister – z.T. unter Einbindung der Haushaltsbeauftragten – und Sitzungen des Kollegialorgans Kabinett mehr oder weniger regelmäßig ab. Kabinette eignen sich wegen der sektoralisierten Interessenlagen der Ressortchefs in aller Regel weniger für Konfliktschlichtungen, weshalb Streitigkeiten zumeist in informelle Gespräche vor- oder nachgelagert werden müssen.

In Koalitionen werden deshalb oft mehrere Sitzungen des Koalitionsausschusses benötigt, um eine Einigung zwischen den Partnern herzustellen. Schwerwiegende Konflikte werden zudem oft in informellen Gesprächen zwischen dem Regierungschef und seinem Stellvertreter, teilweise unter Hinzuziehung der Fraktionsvorsitzenden geklärt, also zwischen den Spitzenpolitikern der Koalition. Es gibt keine allgemeine Regel dafür, wann und in welcher Intensität solche Gespräche eingesetzt werden und wer hinzugezogen wird. Die Wirksamkeit solcher Runden hängt allgemein von der Autorität der Spitzenpolitiker und von der Folgebereitschaft der jeweils eigenen Fraktion, aber auch von eingeschliffenen Routinen und Lernerfahrungen der beteiligten Akteure ab. In Minderheitskoalitionen kann ein Koalitionsausschuß keine verbindlichen Lösungen für Konflikte ausarbeiten. Er dient allenfalls als Strategieausschuß, dessen Vorschläge noch der Unterstützung weiterer Fraktionen oder einzelner Abgeordneter bedürfen, welche die Minderheitsregierung tolerieren oder stützen. Um mehrheitsfähig zu sein, muß das Regierungslager deshalb im Vorfeld von Abstimmungen Verhandlungen auf informellem Wege führen.

2. Handlungsspielräume des Finanzministers

Eine herausragende Rolle in Budgetfragen nimmt nach der LHO (§ 28,2) insbesondere der Finanzminister ein. Führt eine Partei in einer Koalition das Finanzressort, kann sie Entscheidungen treffen, die sich auf die Handlungsmöglichkeiten der anderen, vom Bündnispartner geführten Fachressorts auswirken. Deshalb läßt sich der größere Koalitionspartner nur in Ausnahmefällen das Finanzministerium aus der Hand nehmen⁴. Allerdings

⁴ In 29 von 31 seit 1990 geschlossenen Koalitionen auf Landesebene hat der größere Koalitionspartner das Finanzressort für sich beansprucht.

kann dieser institutionelle Vorteil nur begrenzt ausgespielt werden, da auch der kleinere Partner nur so lange zur Kooperation bereit ist, wie er im Bündnis »gewinnen« kann. Deshalb muß auch ein Sparhaushalt so ausgestaltet sein, daß die vom Koalitionspartner geführten Ministerien insgesamt nicht unterproportional bedacht werden. Was ein »Gewinn« ist, ist dabei in Beziehung zu den Gewinnen und Verlusten des Partners zu sehen: Auch Kürzungen, d.h. Eingriffe in Besitzstände, können noch als »Gewinn« bezeichnet werden, wenn der Abstand zum Partner gegeben ist. Selbiges gilt auch für die Beziehungen zwischen Kabinettskollegen ein und derselben Partei.

Die hervorgehobene Stellung des Finanzministers zeigt sich beispielsweise daran, daß er gegen Beschlüsse seines Kabinetts ein aufschiebendes Veto einlegen kann. Hiervon wird allerdings kaum Gebrauch gemacht, so daß die Wirkung dieser Bestimmung vor allem in ihrer potentiellen, nicht aber in ihrer tatsächlichen Anwendung liegt⁵. Daneben können über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Art. 95,1 Verf-LSA nur mit Zustimmung des Finanzministers getätigt werden. Somit genießt dieser eine »eigenständige, verfassungsrechtlich gesicherte und das Prinzip der Ressortgleichheit durchbrechende Rechtsstellung«⁶. Allerdings bleibt der Finanzminister bei der Ausübung seiner Kompetenzen grundsätzlich an die Richtlinienentscheidung des Ministerpräsidenten und an das Einverständnis des Kabinetts gebunden, übernimmt letzteres doch z.B. die Gesamtverantwortung für die Haushaltsüberschreitung gegenüber dem Parlament.

Diese institutionell zugewiesenen Kompetenzen werden von den Finanzministern gemeinhin auch als eigenes Rollenverständnis verinnerlicht. Zumeist versteht sich der Finanzminister als Sparkommissar, dessen Verhalten, wie Lange pointiert zusammenfaßt, von der »finanzministeriellen Endzeiterwartung des unvermeidlichen Staatsbankrotts«⁷ geprägt ist. Tatsächlich ist der Finanzminister gezwungen, seinem Entwurf eine tendenziell ungünstige Einnahmenentwicklung zugrunde zu legen, um die Forderungen seiner Ressortkollegen, der Fachpolitiker der Regierungsfaktionen und organisierter Interessen abzuwehren.

Die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit des Finanzministers hängt indessen von einer Vielzahl von Faktoren ab: So von seiner persönlichen Autorität im Kabinett, von der Unterstützung seiner Sparziele durch den mit Richtlinienkompetenz ausgestatteten Ministerpräsidenten⁸ und von seiner Bündnisfähigkeit mit den Finanzpolitikern der Fraktionen, welche die Regierung tragen. Anders als seine Ressortkollegen, die für geforderte Aus-

5 Vgl. Albrecht Zunker, Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Finanzminister, Frankfurt a.M. 1972.

6 Mahnke (Anm. 3), S. 251.

7 Hermann Lange, Haushaltsplanung: Beiträge einzelner Akteure, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle, Baden-Baden 1987, S. 51-67.

gabenzuwächse problemlos die Unterstützung organisierter Interessen ins Feld führen können, vermag der Finanzminister kaum mit gesellschaftlichen Interessen Bündnisse für seine Sparpolitik einzugehen. Deshalb gehört es zum Ritual vieler Haushaltsverhandlungen, daß der Finanzminister erwartete Einnahmen nicht ausweist oder aber zu gering ansetzt. Ziel von Fachpolitikern und Ressortkollegen hingegen ist es, solche »Luftpolster« ausfindig zu machen und »die Luft herauszulassen«, sprich: Einsparpotentiale zu beseitigen. Ein solches Vorgehen kann sich im Laufe des Haushaltsvollzugs als problematisch erweisen, wenn Steuerschätzungen nach unten korrigiert werden müssen. Dann bleiben als Ausweg nurmehr die Haushaltssperre, oder, ist diese durch Rechtsverpflichtungen nur begrenzt wirksam, der Weg in die Erhöhung der Neuverschuldung. Auch die programmatische Ausrichtung von Regierungsparteien kann als ein erklärender Faktor für die Höhe der Verschuldung herangezogen werden, wenn etwa die Neigung zu teuren wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen besteht.

Ein weiterer Umstand, welcher den Handlungsspielraum des Finanzministers bestimmt, ist im Regierungsformat zu sehen. Zwar stehen die Verhandlungen mit den Ressortkollegen denen mit einem Koalitionspartner in ihrer Härte oft kaum nach⁹. Allerdings überkreuzen sich in Koalitionen ressortbedingte Forderungen nach Ausgabenaufwüchsen zusätzlich mit dem in das Regierungsbündnis hineinverlagerten Parteienwettbewerb. In Koalitionen müssen beide (oder mehrere) Partner schon aus wahltaktischen Gründen ihre jeweils eigene Klientel zufriedenstellen, weshalb den Sparabsichten des Finanzministers oft Grenzen gesetzt sind. Der Handlungsspielraum eines Finanzministers ist aber nicht nur in Koalitionen, sondern auch dann tendenziell schmaler, wenn er innerhalb einer Minderheitsregierung agiert. In diesem Fall muß der Haushaltsentwurf nicht nur zwischen den Ressortkollegen und mit der bzw. den regierungseigenen Fraktionen, sondern zudem auch mit einem Tolerierungspartner im parlamentarischen Raum abgestimmt werden, was diesem Möglichkeiten der Einflußnahme verschafft.

In Sachsen-Anhalt gab es bislang keine Alleinregierung, die auf eine parlamentarische Mehrheit zurückgreifen konnte. Zwischen 1990 und 1994 regierte eine Mehrheitskoalition aus CDU und FDP, in der zweiten Legislaturperiode (1994-1998) eine rot-grüne Minderheitskoalition, die ihre Mehr-

8 Hans-Jürgen Krupp, Der Finanzminister und sein Handlungsspielraum, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik IV. Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses, Opladen 1992, S. 62.

9 Vgl. hierzu: Hans-Peter Bull, Die Ein-Partei-Regierung: eine Koalition eigener Art. Beobachtungen eines Teilnehmers, in: Roland Sturm/Sabine Kropp (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1999, S. 169-179.

heiten in Haushaltsverhandlungen zumeist mit den Stimmen bzw. über Stimmenthaltung der PDS absicherte. In der dritten Legislaturperiode (1994-1998) wurde eine Einpartei-Minderheitsregierung der SPD gebildet. In beiden Legislaturperioden hat die PDS als Tolerierungspartner der Regierung dieser in Haushaltsentscheidungen zur erforderlichen Mehrheit verholfen und aufgrund ihrer so entstandenen Vetoposition eigene politische Vorstellungen im Haushalt durchsetzen können (vgl. III.4).

Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen stützen zwar oft insofern die Sparintentionen des Finanzministers, als dort konkrete Einsparziele (z.B. Vorgaben zum Personalabbau, Verschuldungsquoten) vorgegeben sind¹⁰. Allerdings werden diese oftmals tagespolitischer Opportunität geopfert oder wegen unerwarteter Einnahmeausfälle langfristigen Zielen hintangesetzt.

3. *Parlamentarische Entscheidungsebenen*

a) *Arbeitskreise der Fraktionen und Finanzausschuß*

Die Haushaltsberatungen setzen auf parlamentarischer Ebene offiziell erst dann ein, wenn der Etatentwurf der Landesregierung vorliegt. In den fachpolitischen Arbeitskreisen der regierungstragenden Fraktionen wird der Entwurf dann – gleichsam in einer ersten parlamentarischen Stufe – besprochen. An den Arbeitskreissitzungen nehmen zumeist entweder der Minister oder der Staatssekretär, zumindest aber hochrangige Vertreter der Ministerialverwaltung teil. Auf diese Weise werden bereits in einem frühen Stadium der Etatberatungen Exekutive und parlamentarische Ebene, d.h. die Regierungsfaktionen, miteinander verzahnt. Hat ein Regierungsbündnis Koalitionsarbeitskreise eingerichtet, tagen diese anschließend unter Anwesenheit der Exekutive. In den Arbeitskreisen bzw. Koalitionsarbeitskreisen entstehen oft »Bündnisse« zwischen Fachressort und Fachpolitikern, die dazu führen können, daß die Exekutive versucht, Anträge, die im Kabinett bzw. beim Finanzminister keine Chance auf Erfolg hatten, über den Weg der Abgeordneten wieder ins Spiel zu bringen. Abgeordnete bestätigten, es sei für den Gang der Etatberatungen nicht untypisch, daß während der Diskussion der Regierungsvorlage auf diese Weise immer wieder ausgabenwirksame Anträge eingebracht würden¹¹. Die Fachpolitiker der Fraktionen

10 So sah die Koalitionsvereinbarung von 1994 vor, daß sich das Ausgabevolumen grundsätzlich an den zu erwartenden Einnahmen auszurichten habe, selbst wenn dadurch erforderliche Vorhaben nicht realisiert werden könnten. Die Nettokreditaufnahme sollte auf die Zuwachsrates der eigenen Steuereinnahmen begrenzt bleiben.

11 Vgl. Sabine Kropp, *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden 2001, S. 223 ff.

sind ihrerseits in aller Regel nicht unempfänglich für solche Versuche, die Spardisziplin zu unterlaufen, da der Druck organisierter Interessen auf die Abgeordneten während der Haushaltsverhandlungen deutlich zunimmt. Gemessen an dem Gesamtumfang des Budgets, sind schon geringfügige Erhöhungen in einzelnen Haushaltstiteln für die entsprechende Interessengruppe ein großer Erfolg.

Ein Instrument, um diesen Mechanismus sektoraler Interessenversäulung zwischen Exekutive und Legislative aufzubrechen, besteht darin, daß der Arbeitskreis Finanzen der Regierungsfraktion jeweils mit den Facharbeitskreisen zusammentrifft, um solche Forderungen zu bereinigen¹². Ob diese Vorgehensweise im Sinne einer Ausgaben begrenzenden Finanzpolitik wirksam ist, hängt indessen davon ab, wie sehr die Finanzpolitiker der Fraktionen auf die Einsparziele des Finanzministers verpflichtet werden können, der Finanzminister mithin auf eine eigene Hausmacht zurückgreifen kann. Empirische Befunde zum Politikverständnis ostdeutscher Abgeordneter belegen, daß bei diesen das Verständnis für die Funktionsweisen des parlamentarischen Regierungssystems noch tendenziell weniger ausgeprägt ist als in den alten Ländern¹³. So wird auch das Zusammenwirken mit der »eigenen« Regierung oft weniger im Sinne einer Unterstützung interpretiert, sondern ist eher von dem Glauben geprägt, die Regierung müsse vom Parlament – im Sinne des »alten« Dualismus – kontrolliert werden. So wird zuweilen betont, das Parlament mache eben von seinem »Recht« Gebrauch, den Haushalt umzugestalten¹⁴. Diese spezifisch ostdeutschen Ausformungen der Parlamentskultur trugen dazu bei, daß sich der Ablauf der Etatberatungen in Sachsen-Anhalt noch in der zweiten Legislaturperiode von dem beschriebenen *Procedere* unterschied (vgl. C.).

Der Finanzausschuß wird, wie in anderen Landtagen auch, aus der Mitte des Landtags gebildet¹⁵. Er zählt zu den »offenen Ausschüssen«, an deren Sitzungen jeder Abgeordnete als Zuhörer teilnehmen kann. Die Sitzungen finden unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt (§ 14 GeschOLT). Im Haushaltsprozeß ist er federführend, d.h. nur er darf Beschlußempfehlungen an das Plenum richten. Er muß die anderen Ausschüsse auf Verlangen hören. Die mitberatenden Ausschüsse richten ihre Empfehlungen an den federführenden Finanzausschuß, der diese jedoch bei anderer Auffassung nicht berücksichtigen muß (§ 26 GeschOLT). An den Sitzungen nehmen zumeist der Finanzminister selbst sowie Ministerialbeamte, Vertreter des Landes-

12 Vgl. ebd., S. 225 ff.

13 Vgl. Werner J. Patzelt/Roland Schirmer, Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27, 1996, S. 20-28.

14 Vgl. Interviewaussagen in: Kropp (Anm. 11), S. 207.

15 Zum Finanzausschuß des Landtags Sachsen-Anhalts während der CDU/FDP-Koalition vgl. Marco Tullner, *Die Haushaltsplanung des Landes Sachsen-Anhalt*, Masterarbeit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle 1996, S. 39 ff.

rechnungshofes sowie der Ressorts teil, über deren Einzelplan gerade beraten wird. Ein Handlungsinstrument des Finanzausschusses besteht darin, daß dieser zusammen mit dem Finanzminister an qualifizierten Sperrvermerken (§ 22 und § 36 LHO) beteiligt ist. Ohne seine Einwilligung können keine Mittel freigegeben werden. Sperrvermerke werden ausgebracht, um Ausgaben verschieben zu können, ohne deshalb gleich die Haushaltsposition aufzugeben¹⁶. Bei doppelten Sperrvermerken ist zudem die Freigabe durch einen weiteren Ausschuß erforderlich.

Die tatsächlichen Handlungsräume des Haushaltsausschusses als Institution weichen von diesen formal zugewiesenen Kompetenzen allerdings ab. In den Sitzungen der Koalitionsarbeitskreise bzw. des Arbeitskreises der regierungstragenden Fraktion werden die Ausschußsitzungen weitgehend vorbereitet. Unter den Bedingungen von Mehrheitsregierungen ist es daher nicht weiter verwunderlich, daß im Finanzausschuß kontroverse sachpolitische Debatten allenfalls noch zwischen Regierung und Opposition geführt werden. Zwischen den Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen sind hingegen im parlamentarischen Normalfall die Konflikte bereits bereinigt. Würden Auseinandersetzungen innerhalb des Regierungslagers erst im Ausschuß ausgetragen, könnte die Opposition diese schließlich öffentlichkeitswirksam zu Lasten der Regierung verwerten. Somit tragen Ausschußsitzungen oftmals eher ratifizierenden Charakter¹⁷ als daß in ihnen sachpolitische Entscheidungen diskutiert würden.

Von Untersuchungen über den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages ist bekannt, daß seine Mitglieder eine gewisse Identität als »Haushälter« über die Grenzen der Parteien hinweg pflegen¹⁸. Die »Haushälter« gelten in ihren Fraktionen zuweilen als eigene Gruppe, die von einem gewissen Korpsgeist gekennzeichnet ist. Allerdings zeigen Auswertungen von Haushalts- und Finanzausschußprotokollen in Landtagen, daß die Loyalitätsgrenzen zwischen Regierung und Opposition im Ausschuß gemeinhin eingehalten werden¹⁹. Dieser Befund ist insofern nicht verwunderlich, als unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems ein Dualismus zwischen Regierung und regierungstragenden Fraktionen sowie den Oppositionsfraktionen funktional erforderlich ist. Deshalb kann die Ausschußmehrheit von der Regierung im Laufe der Beratungen auch ein-

16 Vgl. Herbert Mandelartz, *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug*, Frankfurt a.M. 1980. Bei einem einfachen Sperrvermerk genügt demgegenüber die Einwilligung des Finanzministers.

17 Vgl. Kropp (Anm. 11), S. 272 ff.

18 Vgl. Sven Hölscheidt, *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages*, Rheinbreitbach 1988; Roland Sturm, *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages. Struktur und Entscheidungsprozeß*, Opladen 1988.

19 Ausgewertet wurden die Protokolle der Haushalts- und Finanzausschüsse über den Zeitraum von zwei Haushaltsjahren (zwischen 1995 und 1998) in den Landtagen Rheinland-Pfalz, Thüringen und Sachsen-Anhalt.

gesetzt werden, um Korrekturen des Haushaltsentwurfs vorzunehmen. Anträge der regierungseigenen Fraktionen werden somit nicht unbedingt gegen die eigene Regierung, sondern auf Initiative oder doch im Benehmen mit dieser eingebracht.

Es wäre aber falsch, für die Interaktionen zwischen Regierung und regierungseigenen Fraktionen durchgängig von einem Bild auszugehen, nach dem die Regierung die »eigenen« Fraktionen anleitet und diesen nurmehr ratifizierende Funktion zukommt. Vielmehr befinden sich während der Etatberatungen Regierung und Abgeordnete im Normalfall in ständigem Kontakt, so daß stets von wechselseitigen Einwirkungen auszugehen ist. Hesse und Ellwein betonen, daß auch die realen Machtverhältnisse in den Arbeitskreisen nicht eindeutig zugunsten der Regierungsvertreter definiert sind. Wer im Arbeitskreis führe, sei vielmehr offen²⁰. Jeder realistische Finanzminister wird berücksichtigen, daß er letztlich auf die Zustimmung der regierungstragenden Fraktionen und der Kabinettskollegen angewiesen ist. Er wird deshalb die Grenzen dieser Zustimmung antizipieren, will er mit seinem Entwurf erfolgreich sein.

Die Oppositionsfraktionen besitzen gegenüber den Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen einen Informationsrückstand. Sie verfügen über keine vergleichbaren unmittelbaren Arbeitskontakte in die Ministerialverwaltung. Ihre Auseinandersetzung mit dem Haushaltsentwurf der Landesregierung beginnt deshalb im Normalfall erst, wenn dieser offiziell vorliegt.

Unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung verschiebt sich dieses Gefüge von nacheinander geschalteten, mit der Exekutive verzahnten parlamentarischen Arbeitsgängen. Die Beratungen in den Facharbeitskreisen sowie zwischen diesen und dem Finanzarbeitskreis sind für mehrheitsbildende Beschlüsse nicht hinreichend. Zwischen diese Beratungen müssen sich zwangsläufig noch informelle Absprachen mit Abgeordneten der die Regierung tolerierenden Fraktion schieben, will die Regierung nicht Gefahr laufen, daß ihre Etatvorlage noch im Ausschuß deutliche Veränderungen erfährt. Zumindest vor den Beratungen im Finanzausschuß müssen Gespräche mit einem Tolerierungspartner geführt werden, will die Regierung verhindern, daß die Ausschußsitzungen zu einem Forum kontroverser Verhandlungen »im eigenen Lager« werden. Die beschriebene, ohnedies umfassende Informalisierung der Haushaltsberatungen wird somit im Falle einer Minderheitsregierung tendenziell weiter verstärkt.

20 Jens Joachim Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Text, 7. Aufl., Opladen, S. 231 f.

b) Plenum

Zu den formalen parlamentarischen Organen, die im Haushaltsprozeß eine Rolle spielen, zählt neben den Ausschüssen das Plenum. Auch dort kommen Einigungsprozesse nicht zustande. Die öffentlichen Plenarsitzungen zu Haushaltsberatungen gelten als die »Stunde der Opposition«, die während der Lesungen Gelegenheit hat, das in Zahlen geronnene Programm der Regierung umfassend zu kritisieren. Die Landtagssitzungen gehorchen somit weitgehend dem Ritual der Gegenüberstellung von Regierung und Opposition²¹. Je nachdem, wie konflikthaft das Verhältnis zwischen Koalitionspartnern ist, werden in den Debatten von diesen jedoch auch verschiedene Positionen zu Einzelplänen oder zu den Eckdaten verdeutlicht. Je stärker die Parteienkonkurrenz in ein Bündnis hineinverlagert wird, desto mehr versuchen sich die Partner voneinander abzugrenzen und durch Hervorhebung vorangegangener Konflikte über den Haushaltsentwurf die eigene Wählerklientel und Parteibasis anzusprechen. Erfolge werden dann, trotz eingegangener Kompromisse, öffentlichkeitswirksam als Sieg über den Koalitionspartner verkauft. Dies gilt vor allem für große Koalitionen, die ihre Zusammenarbeit nicht über eine Legislaturperiode hinweg fortsetzen wollen.

4. Inkrementalismus als Entscheidungsmuster?

Daß an Haushaltsentscheidungen eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist und Einigungszwänge zwischen ressortspezifischen Interessen und Koalitionspartnern bewältigt werden müssen, erschwert den Gang der Etatverhandlungen beträchtlich. Angesichts des begrenzten Zeitbudgets, das für die Verhandlungen zur Verfügung steht, sind Instrumente gefordert, die eine zeitsparende und konfliktminimierende Vorgehensweise ermöglichen.

Zu diesen Instrumenten gehört der Inkrementalismus, der als beinahe klassisches Prinzip der Haushaltsentscheidung gilt²². Um die Komplexität von Haushaltsentscheidungen zu verringern, werden das Verfahren und die relative Position der Akteure in inkrementalistischen Entscheidungsmustern möglichst wenig verändert. Dadurch wird zusätzlich ein gewisses Maß

21 Renate Mayntz/Friedhelm Neidhardt, *Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch-explorative Studie*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20, 1989, S. 370-387.

22 Vgl. Charles E. Lindblom, *The Science of »Muddling Through«*, in: *Public Administration Review*, 37, 1959, S. 79-88; Roland Sturm, *Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA*, Baden-Baden 1989, S. 296 ff.

an Berechenbarkeit hergestellt²³. Auch bereits schwelende oder drohende Konflikte zwischen den Ressorts oder zwischen den Koalitionspartnern können einfacher bewältigt werden, wenn keine größeren Umverteilungen zwischen den Ausgabenblöcken vorgenommen werden und deshalb niemand als relativer Verlierer auftreten muß. Im Ergebnis führt das Verfahren dazu, daß die Haushaltspläne, insbesondere die Ausgabenpositionen, von Jahr zu Jahr nur wenig verändert werden.

Betrachtet man die Entwicklung der Ausgaben eines Landeshaushalts über einen längeren Zeitraum, so müßte sich Inkrementalismus als Entscheidungsmethode auch in der materiellen Haushaltspolitik niederschlagen. Allerdings zeigen Befunde, daß Inkrementalismus als Ergebnis des Budgetprozesses nicht durchgängig bestätigt werden kann. Regierungswechsel bringen z.B. durchaus Verschiebungen in den Haushaltspositionen mit sich²⁴.

III. Etatberatungen unter den Bedingungen der Minderheitsregierung

1. Die Stellung des Finanzministers in der Minderheitsregierung

Das Regierungsformat hat zweifelsohne Auswirkungen darauf, wie Entscheidungsprozesse verlaufen und sich z.B. die Beziehungen zwischen Exekutive und Parlament gestalten. Ebenso wie formale Institutionen für das Handeln von Akteuren von Bedeutung sind, gilt aber auch für das Regierungsformat, daß es lediglich eine Gelegenheitsstruktur darstellt, die von den an Etatberatungen beteiligten Akteuren in unterschiedlicher Form genutzt werden kann.

Die Anfangsjahre der rot-grünen Minderheitskoalition waren von einer relativ schwachen Position des Finanzministers in der Landesregierung und in den regierungseigenen Fraktionen geprägt. Für seinen Haushaltsentwurf 1996 erhielt er von beiden Seiten keine Rückendeckung. Die von ihm vorgesehenen Kürzungen für kommunale Finanzen in dreistelliger Millionenhöhe waren nicht durchsetzbar. Im Folgejahr stellten die Abgeordneten der SPD, vor allem die des Finanzarbeitskreises, deshalb eigene Berechnungen auf, noch bevor der Entwurf des Finanzministers vorgelegen hatte.

Selbst wenn es durchaus üblich ist, daß die Finanzpolitiker der Fraktionen einen Gegensachverstand zur Ministerialverwaltung aufbauen²⁵, so griffen die Abgeordneten dem Vorlagerecht der Landesregierung doch in

23 Vgl. Roland Sturm, *Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA*, Baden-Baden, 1989, S. 305.

24 Vgl. ebd., S. 299.

25 Ebd., S. 209 ff.

einer Weise vor, die aus anderen Landtagen nicht bekannt ist. Der Haushaltsentwurf galt den Abgeordneten lediglich als »Angebot« an die Fraktionen. Die Entscheidungskompetenz verlagerte sich in dieser Situation stärker hin zu einer Gruppe von Abgeordneten, die den Haushaltsentwurf in informellen Verhandlungsrunden mit den eigenen Ministern und Abgeordneten, aber auch mit den Abgeordneten der die Minderheitsregierung tolerierenden PDS umarbeitete. Als sich 1996 die Konflikte zwischen SPD und PDS zuspitzten, wurde der Haushaltsentwurf in einem Treffen der parlamentarischen Geschäftsführer beider Parteien sowie des Parteivorsitzenden der PDS umgerechnet. In diesen exklusiven Treffen hätten, berichteten Beteiligte, die beteiligten Personen über ein völlig »freies Mandat« verfügt, so daß wegen der so entstandenen Verhandlungsfreiheit Kompromisse möglich wurden. Der Finanzminister war in diese Entscheidungsprozesse nicht eingebunden; die Verantwortung für den Entwurf lag somit nicht mehr eindeutig bei der Landesregierung.

Diese beschriebene Konstellation zeigt, daß in stärker verhandlungsorientierten Runden, in denen eine Vielzahl von Akteuren eingebunden sind, das Gewicht von »multilateralen Maklern« wächst, da diese nach verschiedenen Seiten hin Kompromisse herstellen können²⁶. Die Grünen waren an dieser letzten Stufe der Konfliktschlichtung nicht beteiligt. Ihre anfängliche Scharnierfunktion zwischen SPD und PDS wurde im Laufe der Legislaturperiode immer weniger benötigt, u.a. weil die Stimmen der Grünen für die Sicherung der Mehrheit letztlich nicht erforderlich waren.

2. *Stärkung des Parlaments zu Lasten der Exekutive?*

Diese von herkömmlichen parlamentarischen Verfahren abweichende Konstellation ist zuweilen als Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive gewertet worden²⁷. Zwar waren die Abgeordneten, die dem engeren Kern der Verhandlungsgruppe angehörten, in der Tat mit einer ungewöhnlichen Verhandlungsmacht ausgestattet. Allerdings kann man nicht unbesehen von einer Aufwertung »des« Parlaments gegenüber der Exekutive sprechen. Vielmehr hat sich in den Anfangsjahren der Minderheitskonstellation eine Situation ergeben, in der sich kleine Zirkel bildeten, die als Entscheider die Kompetenzen der verfassungsmäßig vorgesehenen Institutionen übernahmen. Die ohnedies beträchtliche Informalisierung der Haushalts-

26 Vgl. J. E. Schwarz, *Maintaining Coalitions*, in: Evan, William. M. (Hrsg.): *Interorganizational Relations. Selected Writings*, Harmondsworth 1978, S. 185-201.

27 Wolfgang Rensch/Stefan Schieren, *Große Koalition oder Minderheitsregierung. Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28, 1997, S. 391-406.

entscheidung, wie sie auch in anderen Bundesländern zu beobachten ist, wurde unter den Bedingungen der Minderheitskonstellation somit ein weiteres Mal verstärkt. Daß solche weitreichenden Informalisierungen Auswirkungen auf die demokratische Qualität eines Entscheidungsprozesses haben, ist unumstritten. Die beschriebenen Entscheidungsprozesse waren wenig transparent; Verantwortlichkeiten konnten in diesem Prozeß nicht mehr eindeutig zugeordnet werden. Da dieses Problem auch von den handelnden Akteuren erkannt wurde, wurden in den Folgejahren allerdings zumindest die Fraktionen häufiger in die Entscheidungsbildung einbezogen, um Rückkopplungen herzustellen.

Zwar werden auch in Mehrheitskoalitionen Entscheidungen in informellen Runden getroffen. Die formalen parlamentarischen Institutionen sind auch in anderen Regierungskonstellationen aufgrund ihrer Größe und wegen der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Präsenz der Opposition nicht geeignet, konflikthafte Situationen zu bewältigen. Insofern kann man die informellen Verhandlungsrunden der Minderheitskoalition durchaus als eine Art funktionales Äquivalent für einen Koalitionsausschuß betrachten, obschon sowohl die Zusammensetzung als auch die mangelnde Verfestigung dieser Gesprächsrunden deutlich von den Merkmalen eines Koalitionsausschusses abwichen. Während an Koalitionsausschüssen immer die Regierungsspitzen teilnehmen, waren 1994-1998 an diesen Runden keine Regierungsvertreter beteiligt. Somit war in Sachsen-Anhalt zu Zeiten der rot-grünen Minderheitsregierung eine Situation gegeben, welche die Kompetenzen der Landesregierung im Budgetprozeß – anders als von der Landesverfassung vorgesehen – deutlich eingrenzte.

Der Haushaltsprozeß trug somit Merkmale einer sog. »Doppelstruktur«, in der das Parlament – idealtypisch – in alle Etappen des Budgetprozesses eingebunden ist. Im Gegensatz zu einer »Ratifizierungsstruktur«, in der das Parlament den Haushalt nurmehr bestätigt und legitimiert, verfügen die Abgeordneten in einer »Doppelstruktur« über echte Gestaltungsmacht²⁸. Selbst wenn die Entscheidungsstruktur in Sachsen-Anhalt nicht vollständig diesen Charakter trug, so veränderten die Abgeordneten den Entwurf doch erheblich. Auch in den Folgejahren der rot-grünen Minderheitskoalition zeigte es sich, daß die Regierung ihre »eigenen« Abgeordneten in Verhandlungen von ihrem Haushaltsentwurf überzeugen mußte. Daß die regierungseigenen Fraktionen gegenüber der Landesregierung auch eine Unterstützungsfunktion besitzen, wurde nicht wie in den in diesen parlamentarischen Spielregeln eingeübten alten Bundesländern anerkannt.

In der dritten Wahlperiode hat sich dieses Szenario wiederum verändert. Zum einen nimmt der Finanzminister der SPD-Minderheitsregierung eine

28 Vgl. hierzu: Roland Sturm, Die Rolle von Haushaltsausschuß und Parlament in international vergleichender Perspektive, in: Heinrich Mäding (Hrsg.), Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle, Baden-Baden, S. 68-80.

stärkere Stellung im Prozeß der Budgetaufstellung ein. Eine Absprache mit einem Koalitionspartner ist nicht erforderlich. Zum anderen haben die Gespräche mit der die Regierung stützenden PDS-Fraktion nach Vorlage des Entwurfs eine institutionalisierte und damit geordnetere Form angenommen (vgl. III.4). Von dieser Entwicklung bleiben informelle Vorgespräche zwischen Ministerien und Abgeordneten der PDS oder zwischen den Abgeordneten von SPD und PDS, in denen die erforderliche Unterstützung der PDS-Fraktion für die Vorlage oder für Einzelpläne ausgelotet wird, freilich unberührt.

3. Ursachen der Kompetenzverschiebung

Für die in der zweiten Legislaturperiode feststellbare Verschiebung des Kompetenzgefüges zeichneten allerdings nicht nur strukturelle Bedingungen, sondern auch akteursspezifische Merkmale verantwortlich. So lassen sich unterschiedliche Gründe dafür angeben, warum das tatsächliche Gewicht des Finanzministers in den Haushaltsberatungen eher gering war. In Interviews wurde hervorgehoben, er habe die Akzeptanz seines Sparhaushaltes zu hoch eingeschätzt. Daß nicht nur eine Einigung mit den Ressortchefs erforderlich war, die Einschnitte in ihren Bereich mit aller Kraft zu verhindern suchten, sondern auch mit dem Tolerierungspartner PDS, wurde von ihm bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs nicht hinreichend antizipiert. Daneben wurde ihm in den Konflikten um seine Sparziele auch nicht die Unterstützung seines Ministerpräsidenten zuteil. Als Begründung für dieses Verhalten wurde einerseits angeführt, daß der Ministerpräsident seine Richtlinienkompetenz eher im Sinne eines moderierenden Rollenverständnisses ausübe. Andererseits wäre für ihn eine frühzeitige Festlegung auf einzelne Sparziele insofern mit der Gefahr des Autoritätsverlusts behaftet gewesen, als ihm die wegen der Minderheitskonstellation unausweichlichen nachträglichen Veränderungen des Etatentwurfs als Niederlage angelastet worden wären²⁹.

Daß die PDS als Tolerierungspartner ihre eigenen Ziele im Budget als Gegenleistung für die Zustimmung im Plenum gesichert wissen wollte, mußte eigentlich schon im Vorfeld antizipiert werden. Insofern liegt eine klassische Tauschsituation vor, in der die Minderheitskoalition und die PDS ihre Ressourcen – Sicherung der Mehrheit gegen Einflußnahme auf den Entwurf – einzubringen mußten. Auch die Finanzpolitiker der eigenen Fraktion stützten den Entwurf des Finanzministers nicht, so daß dieser letztlich keine Hausmacht besaß. Daß auch ein Teil der sozialdemokratischen Abgeordneten wohlfahrtsstaatlichen Ideen anhing und damit teure

²⁹ Vgl. S. Kropp (Anm. 11), S. 208 f.

Leistungsgesetze befürwortete, hat die Umsetzung von Sparzielen ebenfalls erschwert.

4. Die Rolle der Tolerierungsfraktion

Die PDS vermochte somit ihre Vetoposition im Haushaltsprozeß deutlich auszuspielen. Auf der einen Seite mußte sie – unter den Bedingungen eines knappen Budgets – als Nicht-Regierungspartei keine Verantwortung für den Gesamthaushalt übernehmen. Auf der anderen Seite wußte sie für ihre Wählerklientel immer wieder Kürzungen abzuwenden. Dieses Verhalten entsprach dem Spagat der Partei, den sie bis heute nicht vollständig aufgegeben hat: Die Nichtbeteiligung an der Regierung sollte der eigenen, in Teilen noch immer systemoppositionell gesonnenen Basis verdeutlichen, daß man der parlamentarischen Demokratie distanziert gegenüberstehe. Gleichzeitig wurden die in den informellen Verhandlungen erzielten Veränderungen am Haushaltsentwurf als Erfolg verkauft. In den Abstimmungen im Plenum verhielt sich die Partei insofern im Sinne der Tolerierungsrolle diszipliniert, als sie ein gesplittetes Stimmverhalten praktizierte, das gleichwohl die erforderliche Mehrheit sicherte. Im Vorfeld wurden in der PDS-Fraktion Probeabstimmungen durchgeführt, so daß gegenüber der rot-grünen Minderheitsregierung eine hinreichende Berechenbarkeit signalisiert werden konnte.

Versuche, auf die Struktur des Etatentwurfs Einfluß zu nehmen, bevor dieser von der Regierung vorgelegt wurde, unternahm anfangs nicht nur die SPD, sondern auch die PDS. Diese Bemühungen waren aber nach deren Einschätzung erfolglos geblieben, weil Regierungsvertreter und Abgeordnete der Koalitionsfraktionen nur versucht hätten, ihr Grundkonzept und den Kreditrahmen absegnen zu lassen. Frühzeitige Kontakte, so die Begründung, verstärkten nur die Gefahr, daß die PDS die Sparperspektiven der Regierung übernehme und damit ihren eigenen Handlungsspielraum einschränke. Deshalb konzentrierte sich die PDS darauf, Grundpositionen zum Haushalt zu formulieren, die später als Verhandlungsgrundlage anzusehen waren. Die PDS verabschiedete dann zwar einen Fraktionsbeschluß mit haushaltspolitischen Zielsetzungen, die vor allem darin bestanden, den Bestand der Kommunalfinanzen und soziale Leistungsgesetze zu sichern.

Ein besonderes finanzpolitisches Bewußtsein »der« Haushaltspolitiker bildete sich in der PDS-Fraktion auch deshalb kaum aus, weil die Finanzpolitiker jeweils in einem Facharbeitskreis mitarbeiteten. Nach eigenem Bekunden sollten fachpolitische Forderungen jedoch nicht fraktionsintern auf ihre Finanzierbarkeit hin überprüft, sondern die finanzielle Machbar-

keit dem Ziel der politischen Gestaltung untergeordnet werden³⁰. Daß diese Haltung Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung mit verhindert hat, liegt auf der Hand. Allerdings stieß das Drängen der PDS, z.B. Einschnitte in soziale Leistungsgesetze zu verhindern, durchaus auch auf Gegenliebe in der SPD-Fraktion, so daß nicht von einem monokausalen Zusammenhang zwischen PDS-Tolerierung und der Höhe der Nettoneuverschuldung gesprochen werden kann (vgl. C). Auch in der PDS-Fraktion bildete sich aber nach deren eigener Einschätzung allmählich eine Akzeptanz und damit ein Lernprozeß aus, daß die Verschuldung des Landes begrenzt werden müsse.

Das Stimmverhalten der Abgeordneten im Finanzausschuß kann zwar nicht vollständig rekonstruiert werden, da in den Protokollen lediglich das Verhältnis von Zustimmungen zu Ablehnungen und Enthaltungen wiedergegeben ist. Die Unterlagen weisen jedoch darauf hin, daß die Mehrheit der Minderheitskoalition überwiegend durch eine gesplittete Stimmabgabe der PDS zustande kam – ähnlich ihrem Verhalten im Plenum. Die PDS nahm an den Sitzungen des Finanzausschusses mit mindestens immer einem Fachabgeordneten teil, um auch dort der fachpolitischen Sicht gegenüber der finanzpolitischen Perspektive zur Durchsetzung verhelfen zu können. Der Fachabgeordnete sollte »eingreifen« können, wenn der Finanzausschuß von dem Votum des Fachausschusses, dessen Bereich gerade verhandelt wurde, abweichen wollte³¹. In den Fachausschüssen wurden teilweise noch deutliche Umstrukturierungen des Haushaltsentwurfs vorgenommen, die nicht auf die Initiative des Finanzministers zurückzuführen waren.

In der dritten Legislaturperiode hat sich die Konstellation in den Haushaltsberatungen in mehrfacher Hinsicht geändert. Zum einen handelt es sich um eine Minderheits-Alleinregierung der SPD, die somit nicht mehr auf die Zustimmung des formalen Koalitionspartners angewiesen ist. Zum anderen haben sich, wie bereits betont, die in der ersten Legislaturperiode noch losen und wenig institutionalisierten Gespräche und Kontakte mit der PDS-Fraktion inzwischen verstetigt. In regelmäßigen Runden (5+5-Gespräche), in denen sich die Kooperationsbeziehungen inzwischen verfestigt haben, werden Konflikte präventiv aufgegriffen und abgearbeitet. Diese Gesprächsrunden tragen inzwischen Merkmale eines Koalitionsausschusses, zumal in ihn auch Vertreter der Regierung eingebunden sind. Über die Ergebnisse dieser Gespräche wird im Kabinett sowie in der Fraktion berichtet.

30 Vgl. hierzu Interviewaussagen, in Kropp (Anm. 11), S. 226.

31 Vgl. ebd.

C. Haushaltsentwicklung

I. Entwicklung der Einnahmen

Die Entwicklung der Haushalte aller ostdeutschen Länder ist vor dem Hintergrund eines enormen wirtschaftlichen Nachholbedarfs und eines hohen Investitionsbedarfs in die Infrastruktur zu sehen. Die Einnahmen der neuen Länder übertrafen bereits Anfang der neunziger Jahre die der alten Länder. Dabei ist die Quote der Steuereinnahmen im Vergleich zu den alten Ländern relativ gering, die Nettokreditaufnahme sowie die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich sind dagegen überdurchschnittlich hoch. Die Steuerdeckungsquote des Landes Sachsen-Anhalt wird 2002 nach Plan immer noch nur 47,2% betragen³²; die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich liegen bei 26% der Einnahmen. Seit 1995 sind die neuen Länder in den gesamtstaatlichen Finanzausgleich einbezogen, was ihnen eine Anhebung ihrer Finanzausstattung auf mindestens 99,5% der durchschnittlichen Finanzkraft aller 16 Länder garantiert³³. Spiegelbildlich hierzu fallen vor allem die (alten) Zahlerländer in ihrer Finanzkraft nach Durchführung des Finanzausgleichs deutlich zurück.

Eine der umstrittensten Einnahmenposten sind Kredite. Zwar sind sie ein durchaus legitimes Mittel der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, das jedoch die Handlungsfähigkeit des Staates durch auflaufende Zinsausgaben in den Folgejahren eingrenzt. Deshalb sind der Höhe der Nettoneuverschuldung durch in Art. 99,2 Verf-LSA insofern Schranken auferlegt, als sie die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht übersteigen darf³⁴. Die Höhe der Nettokreditaufnahme in Sachsen-Anhalt wurde und wird dennoch nicht nur von der Opposition, sondern auch vom Landesrechnungshof immer wieder gerügt. Zwar haben alle neuen Länder in den neunziger Jahren das Instrument der Nettokreditaufnahme extensiver genutzt als die alten Länder. In nur wenigen Jahren haben sie ei-

32 Zum Vergleich: Die Steuerdeckungsquote betrug in 2001 nach Plan in Thüringen 45,8%, in Mecklenburg-Vorpommern 51,7%. In den alten Ländern liegt sie deutlich höher: in Rheinland Pfalz 2000 75,2%, in Hessen in 2000 77,1%.

33 Vgl. hierzu Helmut Stegmann, Strukturelle Entwicklung der Haushalte der neuen Länder. Eine vergleichende Betrachtung der Haushalte der neuen und der alten Länder, in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1999, S. 75-101.

34 Umstritten ist hierbei, ob nur die Investitionsmittel des Landes oder auch Mittel des Bundes zur Berechnung dieser Höchstgrenze herangezogen werden dürfen. Ersteres würde die Höhe der Nettokreditaufnahme deutlich stärker eingrenzen. Vgl. Josef Isensee, Gutachterliche Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Fragen des Haushalts 1996 des Landes Sachsen-Anhalt. Erstellt im Auftrage des Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt. Unveröffentlichtes Manuskript, o.O. 1997.

nen Schuldenstand aufgehäuft, für den die alten Länder mehr als vierzig Jahre Zeit brauchten.

Nicht alle neuen Länder haben jedoch in gleicher Weise den Weg in die Verschuldung angetreten. Die Finanzpolitik der neuen Länder weist somit durchaus deutliche Unterschiede auf³⁵. Zwar ist es in Sachsen-Anhalt seit 1998 gelungen, einen tatsächlichen Rückgang der Nettoneuverschuldung einzuleiten. Betrug die Höhe der Nettokreditaufnahme 1997 noch 3,1 Mrd DM, so sank sie 1998 auf 1,83, 1999 auf 1,76, im Jahr 2000 auf 1,54 und 2001 auf 1,35 Mrd DM ab. 2002 wird sie nach Plan 1,05 Mrd betragen. Aufgrund der hohen Verschuldungsraten in den vorangegangenen Jahren wird das Land bei der Pro-Kopf-Verschuldung jedoch auch in den kommenden Jahren noch deutlich über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer liegen³⁶.

*Staatliche und kommunale Schulden
zum 31.12.1999 der neuen Länder (in Mio. DM)*

	<i>Gebietskörper-schaften insgesamt</i>	<i>davon: Land</i>	<i>Gemein-den/ Gemeinde-verbände</i>	<i>Zweckver-bände</i>	<i>Pro-Kopf-Verschul-dung ins-gesamt</i>	<i>Pro-Kopf-Verschul-dung Gemein-den/ Gemeinde-verbände</i>	<i>Pro-Kopf-Verschul-dung Land</i>
<i>Sachsen-Anhalt</i>	35.029	24.999	6.348	3.682	13.150	2.383	9.384
<i>Brandenburg</i>	30.078	23.416	3.606	3.056	11.602	1.391	9.033
<i>Mecklen-burg-Vor-pommern</i>	19.439	13.899	4.273	1.267	10.832	2.381	7.745
<i>Sachsen</i>	31.249	19.225	10.796	1.228	6.982	2.412	4.295
<i>Thüringen</i>	26.015	19.796	5.950	268	10.594	2.423	8.061

Quelle: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2000, Teil 2, S. 8.

Zwar hatte Sachsen-Anhalt schon in der ersten Legislaturperiode überdurchschnittlich hohe Quoten der Nettokreditaufnahme zu verzeichnen, so daß der hohe Schuldenstand nicht ausschließlich auf die beschriebene Konstellation der rot-grünen Minderheitsregierung zurückgeführt werden kann. Hinzu

35 Vgl. Stegmann (Anm. 33), S. 80.

36 Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, Jahresbericht 2000, Teil 2, S. 10.

kommt, daß der Strukturwandel in Sachsen-Anhalt aufgrund der dort früher angesiedelten Großkombinate besonders harte Umbrüche nach sich zog, die durch teure sozialpolitische Maßnahmen abgefedert wurden. Allerdings sind aus der Analyse des Entscheidungsprozesses heraus auch Auswirkungen dieser Konstellation auf die Entwicklung der Verschuldung des Landes belegbar. Die Höhe der Nettokreditaufnahme wurde erst seit 1998 kontinuierlich zurückgeführt, während die anderen neuen Länder – mit Ausnahme Thüringens – mit dem Prozeß der Haushaltskonsolidierung bereits einige Jahre früher begannen³⁷. Die Folgen hat das Land insofern zu tragen, als die Zinsausgaben am Kreditmarkt trotz gegenüber den Vorjahren deutlich niedrigerer Neuverschuldung von 1,09 Mrd DM in 1997 auf 1,5 Mrd. DM in 2001 und 2002 nach Plan auf 1,65 Mrd DM steigen werden. Damit sind 2002 bei einem Haushaltsvolumen von 20,4 Mrd. DM immerhin 8,2% der Einnahmen durch den Schuldendienst gebunden – mit weiterhin steigender Tendenz. Die Handlungsspielräume der Landesregierungen – gleich welcher Couleur – in den folgenden Legislaturperioden sind damit deutlich eingeschränkt. Schon jetzt läßt der Sparzwang kaum noch die vollständige Komplementierung aller Fördermittel der EU und des Bundes zu. Selbst wenn das Land die Nettokreditaufnahme zurückführt, wird die Zinslastquote auch in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter steigen – was erneut die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung unterstreicht.

Bedenklich sind auch in Bund und Ländern weit verbreitete Praktiken, Kredite außerhalb des Haushalts aufzunehmen. So wurde die zeitliche Befristung des Sondervermögens »Förderfonds Sachsen-Anhalt« im Haushaltsbegleitgesetz 2001 aufgehoben (GVBl. LSA Nr. 3/2001). Der Landesrechnungshof bemängelt in seinem Bericht zu Recht, daß damit die Kreditaufnahme jenseits des Landeshaushalts zu einer Dauereinrichtung geworden sei. Auch würden Anstalten des öffentlichen Rechts Kredite aufnehmen, so daß im Landeshaushalt lediglich die »Optik eines Rückgangs der Neuverschuldung« erreicht werde³⁸. Daß mit solchen haushaltsrechtlichen Tricks wesentliche Haushaltsgrundsätze (Art. 93 Verf-LSA) wie die Vollständigkeit und Haushaltsklarheit nachteilig berührt werden, liegt auf der Hand.

37 Nur Thüringen hatte 1997 bis 1999 unter den Bedingungen einer in sich stark polarisierten großen Koalition aus CDU und SPD eine noch höhere Schuldenaufnahme zu verzeichnen. Brandenburg führte seine hohe Nettokreditaufnahme hingegen seit 1995 kontinuierlich zurück.

38 Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (Anm. 36), S. 10 f.

II. Entwicklung der Ausgaben

Die Haushaltsausgaben aller neuen Länder sind von einer gegenüber den alten Ländern deutlich höheren Investitionsquote geprägt. Lag die Quote in Rheinland-Pfalz im Jahr 2000 bei 12,6%, in Hessen bei 10,4%, so sind für Sachsen-Anhalt für 2002 immerhin 20,7% (Thüringen: 22,6%) vorgesehen. Alle neuen Länder zählen zu den Ziel-1-Fördergebieten der EU, so daß etwa 50% der Investitionsausgaben auf EU- und Bund-Länder-Programmen beruhen. Noch immer ist die infrastrukturelle Ausstattung vieler Regionen in den neuen Ländern jedoch defizitär: So war die durchschnittliche Entfernung zu einem Autobahnanschluß in Ostdeutschland 1997 etwa 2,4 mal so groß wie in den alten Ländern³⁹. Dies verdeutlicht, daß die Investitionsquote auch in Zukunft erkennbar über der der alten Länder liegen muß, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum anregen zu können.

Prägend für die Haushalte der neuen Länder sind ebenfalls große Personalüberhänge im öffentlichen Dienst, die in Zukunft enorme Pensionslasten verursachen werden. Die Personalausgabenquote wird in 2002 in Sachsen-Anhalt bei etwa 27,1% liegen⁴⁰. Diese Zahl ist zwar noch deutlich geringer als in den alten Ländern, sie wird jedoch in wenigen Jahren erkennbar ansteigen und die Handlungsfähigkeit des Landes ebenfalls beeinträchtigen.

D. Bewertung

Informelle Handlungs- und Entscheidungsmuster wurden unter staatsrechtlich-normativen Gesichtspunkten immer wieder als verfassungsrechtlich bedenkliche Entwicklung beschrieben⁴¹. Informalisierung sind jedoch grundsätzlich unvermeidbar und unverzichtbar, weil sie ein gewisses Maß an Anpassungsfähigkeit eines Regierungssystems gegenüber einer sich ständig verändernden Umwelt sicherstellen. Der Bereich unterhalb der Schwelle verrechtlichten, institutionalisierten Entscheidens wird indessen durch ungeschriebene Konventionen und Rollen ausgefüllt, die oftmals eng

39 Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Bundesländer, erstellt vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Halle 2000, S. 59.

40 Zum Vergleich: Brandenburg 23,4%; Thüringen 26%.

41 Z.B. Waldemar Schreckenberger, Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionswunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. 1994, S. 329-346; Dieter Grimm, Das Grundgesetz nach 50 Jahren – Versuch einer staatsrechtlichen Würdigung, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bewährung und Herausforderung. Die Verfassung vor der Zukunft, Dokumentation zum Verfassungskongreß »50 Jahre Grundgesetz/50 Jahre Bundesrepublik Deutschland« vom 6. bis 8. Mai 1999 in Bonn, Opladen 1999, S. 56 ff.

auf die formalen Institutionen bezogen sind und in funktionalen Wechselbeziehungen zu diesen stehen. Auch in dem formal nicht geregelten Bereich politischen Handelns gibt es somit gewisse Spielregeln, an die sich politische Akteure bewußt oder unbewußt halten. Dieses Wechselspiel von formalen und informalen Komponenten zeichnet, wie gezeigt, nicht zuletzt Haushaltsentscheidungen aus.

Daß das Zusammenspiel der formalen Institutionen in Sachsen-Anhalt – zuvörderst in der zweiten Legislaturperiode – von dem Entscheidungsprozeß in den alten Bundesländern erkennbar abwich, hat seine Ursachen einerseits in der ungewohnten Konstellation der Minderheitsregierung. Andererseits war das Rollenverständnis zentraler Akteure in Parlament und Regierung ein anderes, was dazu beigetragen hat, daß informelles Handeln im Haushaltsentscheidungsprozeß die Kompetenzen der formalen Institutionen auf der Regierungsseite (Finanzminister, Kabinett) deutlich eingeschränkt hat. Ob und inwieweit aus der besonderen Konstellation – die sich im übrigen in der kommenden Legislaturperiode nicht unbedingt fortsetzen muß – und aus allgemeinen Tendenzen der Angleichung an bundesweite Reglements ein abweichender Typ von Entscheidungsprozeß entsteht, ist einstweilen eine offene Frage: Drei Wahlperioden sind eine vergleichsweise kurze Zeit. Es ist keineswegs auszuschließen, daß ein anderes Regierungsformat in Zukunft auch zu veränderten Verhaltensformen der Akteure innerhalb des bestehenden Institutionengefüges führt.