

Gescheiterte Konsolidierung in Deutschland und Japan
*Der Haushaltsaufstellungsprozess in den Regierungen von
Bundeskanzler Schröder und Premierminister Koizumi*

Silke Köster-Riemann

Für meine Familie

Danksagung

Eine Dissertation ist immer ein Gemeinschaftswerk. Ohne wissenschaftliche Begleitung, finanzielle Unterstützung und freundschaftlichen Zuspruch gelingt die Promotion nicht. Den Menschen und Institutionen, die das Gelingen der vorliegenden Arbeit ermöglichten, möchte ich herzlich danken. Beide Betreuer haben engen Anteil am Entstehen der Schrift genommen. Frau Prof. Dr. Sabine Kropp hat zunächst die Begeisterung für das Thema der Haushaltspolitik in mir geweckt. Darüber hinaus war sie es, die in vielen Gesprächen die wissenschaftlichen Vergleichsaspekte der Dissertation immer wieder in den Mittelpunkt und die richtigen Bahnen gelenkt hat. Prof. Dr. Shingo Shimada hat mit seinen Kontakten in Japan ganz wesentlich zum Erfolg der dortigen Feldforschung beigetragen. In seinem Forschungskolloquium durfte ich eine Reihe insbesondere japanspezifische Aspekte der Arbeit mit anderen Wissenschaftlern diskutieren. Beiden möchte ich herzlich für ihre große Unterstützung während der gesamten Promotionszeit danken.

Die Japan Society for the Promotion of Science hat mit einem halbjährigen Stipendium meinen Aufenthalt an der Keio University in Tokyo finanziert. Erst dadurch konnten die japanischen Interviewpartner gewonnen werden und die Materialsuche im Land auf eine breite Basis gestellt werden. An der Keio University möchte ich Professor Oyama Kosuke ebenfalls für seine Unterstützung danken. Es ist darüber hinaus nicht selbstverständlich, dass Politiker, Beamte und andere Experten für ausführliche Gespräche zur Verfügung standen. Ich möchte allen Interviewpartnern in Deutschland und Japan für Ihre Bereitschaft zur Auskunft und zur Veröffentlichung Ihrer Gedanken herzlich danken.

Freunde, Familie und Kollegen waren es gleichermaßen, die diese Arbeit eng begleitet haben und nie Zweifel am Gelingen zugelassen haben. Ohne die tatkräftige Unterstützung und den steten Zuspruch von Priska Schorlemmer, Ariane Streicher, Kathrin Müller, Johannes Schuhmann, Witold Mucha und vielen anderen wäre die Arbeit nicht zu Ende gebracht worden. Ihnen gebührt besonderer Dank. Meiner Familie möchte ich diese Arbeit widmen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	vii
Tabellenverzeichnis	viii
Abkürzungsverzeichnis	ix
KAPITEL 1 EINLEITUNG	1
1.1 ZIEL DER ARBEIT	2
1.2 FORSCHUNGSFRAGE	4
1.3 AUFBAU DER ARBEIT	5
KAPITEL 2 ERKLÄRUNGSANSÄTZE FÜR DAS HAUSHALTSERGEBNIS VON NATIONALSTAATEN	7
2.1 QUALITATIVE AKTEURSSTUDIEN	8
2.2 QUALITATIVE UND QUANTITATIVE VERGLEICHsstUDIEN	10
2.3 PARTEIEN, WAHLEN UND ABGEORDNETE ALS ERKLÄRUNGSFAKTOREN	23
2.4 FORSCHUNGSDESIDERATE	25
KAPITEL 3 THEORETISCHE ANSÄTZE ZUR LÖSUNG DES ALLMENDEPROBLEMS	29
3.1 TRANSAKTIONSKOSTENTHEORIE	32
3.2 AGENTURTHEORIE	36
3.3 INKREMENTALISMUS	42
3.4 VERTRAGS- UND DELEGATIONSANSATZ	45
KAPITEL 4 GRUNDLAGEN DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG	51
4.1 ANALYSERAHMEN	52
4.2 VERGLEICHSDSIGN UND BEGRÜNDUNG DER FALLAUSWAHL	56
4.3 HYPOTHESEN	60
4.4 ANALYSEMODELL UND OPERATIONALISIERUNG DER HYPOTHESEN	66
4.5 METHODISCHES VORGEHEN, DATEN UND GRENZEN DER UNTERSUCHUNG	70
4.6 HAUSHALTAUFSTELLUNGSPROZESSE IM ÜBERBLICK	73
4.6.1 Haushaltsaufstellungsprozess in Japan	73
4.6.2 Haushaltsaufstellungsprozess in Deutschland	76
4.7 KONTEXT DER HAUSHALTAUFSTELLUNGSPROZESSE IM UNTERSUCHUNGSZEITRAUM	78
4.7.1 Struktur der nationalen Haushalte	78
4.7.2 Fiskalischer Stress und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen	82
4.7.3 Politischer Kontext der Regierungen	87
KAPITEL 5 AGENDA-SETTING-PHASE DER HAUSHALTAUFSTELLUNG	91
5.1 HAUSHALTSINSTITUTIONEN IN DER AGENDA-SETTING-PHASE	92
5.1.1 Ausgehandelte Finanzziele als Bündelungstransaktion in Deutschland	94
5.1.2 Agenda-Setting-Macht des Rats für Wirtschafts- und Fiskalpolitik in Japan	103
5.1.3 „Goldene Regel“ und Norm des ausgeglichenen Haushalts	115
5.1.4 Mittelfristige Finanzplanung als Haushaltsnorm	120
5.2 BESCHRÄNKUNG DER STÄRKSTEN KONSOLIDIERUNGSVERFECHTER	124
5.2.1 Siege deutscher Fachressorts bei der Formulierung von Regierungsschwerpunkten	125

5.2.2	Kampf japanischer Fachressorts und Abgeordneter gegen den Premierminister	129
5.3	AUSWIRKUNG INKREMENTALER LÖSUNGEN	133
5.4	INTAKTE DELEGATIONSBEZIEHUNGEN IN DER AGENDA-SETTING-PHASE	135
5.5	VERBINDLICHKEIT UND AUSRICHTUNG DER HAUSHALTSINSTITUTIONEN	136
5.6	ZWISCHENFAZIT	141
KAPITEL 6 EXEKUTIVE HAUSHALTSVERHANDLUNGEN		145
6.1	RECHTE DER FINANZMINISTER	146
6.2	HAUSHALTSINSTITUTIONEN IN DER EXEKUTIVEN VERHANDLUNGSPHASE	149
6.2.1	Strukturierung der Haushaltsverhandlungen	151
6.2.1.1	Obergrenzen in Japan	152
6.2.1.2	Finanzplan und Aufstellungsschreiben in Deutschland	158
6.2.2	Bilaterale Haushaltsverhandlungen	162
6.2.2.1	Bottom-up-Struktur der Verhandlungen	163
6.2.2.2	Einigungsstrategien in den Verhandlungen	172
6.3	EINFLUSSNAHME VON ABGEORDNETEN	177
6.3.1	Punktuelle Einflussnahme deutscher Haushaltsausschussmitglieder	178
6.3.2	Institutionalisierte Einflussnahme japanischer Fachpolitiker	180
6.4	AUSWIRKUNG INKREMENTALER HAUSHALTSVERHANDLUNGEN	188
6.5	AGENTURVERLUST IN DEN VERHANDLUNGEN	193
6.6	KONSOLIDIERUNGSPRÄFERENZEN IN KONKURRENZ ZUR FACHPOLITISCHEN SCHWERPUNKTSETZUNG	197
6.7	STRATEGIEN ZUR SENKUNG DER TRANSAKTIONSKOSTEN DER FACHMINISTERIEN	203
6.8	ZWISCHENFAZIT	206
KAPITEL 7 HAUSHALTSBERATUNG UND HAUSHALTSDEBATTE IM PARLAMENT		209
7.1	HAUSHALTSINSTITUTIONEN DER PARLAMENTARISCHEN PHASE	210
7.1.1	Agenda-Setting-Macht der Regierungen im parlamentarischen Verfahren	214
7.1.2	Parlamentarische Selbstbeschränkung in Deutschland	218
7.1.3	Struktur der Haushaltsberatungen	223
7.1.3.1	Berichterstattegespräche und nicht-öffentliche Sitzungen des Haushaltsausschusses in Deutschland	224
7.1.3.2	Rolle des Haushaltsausschusses in Japan	230
7.2	MECHANISMEN DER REDUZIERUNG DER TRANSAKTIONSKOSTEN FÜR ABGEORDNETE	235
7.3	INKREMENTALE VORGEHENSWEISE BEI DEN HAUSHALTSBERATUNGEN	244
7.4	PRÄFERENZ UND SELBSTVERSTÄNDNIS DER MITGLIEDER DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES	246
7.5	AGENTURVERLUST ZWISCHEN REGIERUNG UND PARLAMENT	252
7.6	ZWISCHENFAZIT	257
KAPITEL 8 THEORETISCHES UND EMPIRISCHES FAZIT		261
8.1	PLAUSIBLE GRÜNDE FÜR DIE GESCHEITERTE KONSOLIDIERUNG	262
8.2	NEUE FORSCHUNGSDESIDERATE	277
8.3	VORSCHLÄGE ZUR VERÄNDERUNG DER HAUSHALTAUFSTELLUNGSPROZESSE	278
LITERATURVERZEICHNIS		281

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analysemodell „Einflussfaktoren auf das Konsolidierungsziel	67
Abbildung 2:	Der Haushaltsaufstellungsprozess in Japan	75
Abbildung 3:	Der Haushaltsaufstellungsprozess in Deutschland	77
Abbildung 4a:	Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts Deutschlands 1999	80
Abbildung 4b:	Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts Deutschlands 2005	80
Abbildung 5a:	Ausgabenstruktur des Zentralhaushalts Japans 2002	81
Abbildung 5b:	Ausgabenstruktur des Zentralhaushalts Japans 2006	81
Abbildung 6:	Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben in Deutschland	83
Abbildung 7:	Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben in Japan	85
Abbildung 8:	Analysemodell für die Agenda-Setting-Phase der Haushaltsaufstellung	93
Abbildung 9:	Projektion ausgeglichener Bundeshaushalt in Deutschland	102
Abbildung 10:	Analysemodell für die Phase der exekutiven Haushaltsverhandlungen	149
Abbildung 11:	Analysemodell für die Phase der parlamentarischen Beratung und Debatte	213

Tabellenverzeichnis

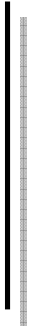
Tabelle 1:	Ideale formale Haushaltsinstitutionen in der Haushaltsaufstellung	69
Tabelle 2:	Mögliche Ausprägungen von Transaktionskosten, Agenturverlusten und inkrementalistischer Haushaltsaufstellung	70
Tabelle 3:	Interviewpartner und ihre haushaltspolitische Funktion im Untersuchungszeitraum	71
Tabelle 4:	Haushaltsdaten Deutschland	84
Tabelle 5:	Haushaltsdaten Japan	85
Tabelle 6:	Ökonomische Daten Deutschland	87
Tabelle 7:	Ökonomische Daten Japan	87
Tabelle 8:	Forschungsleitende Fragen für die Analyse der Agenda-Setting-Phase	94
Tabelle 9:	Finanzziele in den Koalitionsverträgen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen	97
Tabelle 10:	Projizierte Ausgabereduzierungen bis zum Erreichen des primären Haushaltsausgleichs in Japan	114
Tabelle 11:	Projektion der Wirkung des japanischen Zentralstaatshaushalts 2002	123
Tabelle 12:	Forschungsleitende Fragen für die Analyse der exekutiven Haushaltsverhandlungen	150
Tabelle 13:	Obergrenzen für die Voranschlagsmeldungen der Fachressorts in Japan	153
Tabelle 14:	Voranschlagsmeldungen der japanischen Fachressorts	157
Tabelle 15:	Vergleich von Gesamtausgaben und Nettokreditaufnahme im Finanzplan und im Regierungsentwurf Deutschlands	159
Tabelle 16:	Akteure der deutschen und japanischen Haushaltsverhandlungen	164
Tabelle 17:	Globale Minderausgaben in Deutschland	175
Tabelle 18:	Forschungsleitende Fragen für die Analyse der parlamentarischen Haushaltsverhandlungen	214
Tabelle 19:	Formale Haushaltsinstitutionen in der parlamentarischen Haushaltsaufstellung	215
Tabelle 20:	Veränderungen der Makrodaten des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts durch den deutschen Bundestag	219
Tabelle 21:	Gründe für die gescheiterte Haushaltskonsolidierung in Deutschland und Japan	264

Abkürzungsverzeichnis

ACI	Akteurzentrierter Institutionalismus
AG	Arbeitsgruppe
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BZ	Berliner Zeitung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEFP	Council on Economic and Fiscal Policy
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DPJ	Democratic Party of Japan
Epl.	Einzelplan
FDP	Freie Demokratische Partei
FY	Fiscal Year
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMA	Globale Minderausgabe
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBTag	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSanG	Haushaltssanierungsgesetz
JCP	Japanese Communist Party
JT	The Japan Times
JV	Verfassung Japans
LDP	Liberal Democratic Party of Japan
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry
MEXT	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
MIC	Ministry of Internal Affairs and Communications

MLIT	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
MOF	Ministry of Finance
NGO	Non-Governmental Organisation
NKA	Nettokreditaufnahme
PARC	Policy Affairs Research Council
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SDPJ	Social Democratic Party of Japan
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	Die Tageszeitung

Kapitel 1
Einleitung



1.1 Ziel der Arbeit

Warum gelingt es einigen Ländern nicht, ihren Haushalt zu konsolidieren? Diese Frage ist von hoher praktischer und analytischer Relevanz. So stehen die Haushaltspolitik und ihre Ergebnisse im Zentrum vieler Analysen, welche zahlreiche Einflussfaktoren von haushaltspolitischen Ergebnissen identifiziert haben. Auch die politikwissenschaftliche Forschung hat zentrale Indikatoren aufgezeigt, die unterschiedliche haushaltspolitische Outputs erklären können (vgl. Kapitel 2). Im Zusammenhang mit diesen Analysen werden bei Ländern mit schlechter haushaltspolitischer Performance unter anderem Reformen im Haushaltsprozess angemahnt, ohne allerdings dafür Detailvorschläge zu unterbreiten.¹ Zurückzuführen ist dies darauf, dass der Haushaltsprozess gerade nicht im Zentrum der meisten Analysen steht. Daher bleibt die Frage, wo die tatsächlichen Defizite im Haushaltsprozess bestehen, die zu Haushaltsergebnissen führen, die nicht erwünscht sind. Diese Defizite sollen am Beispiel zweier Länder aufgedeckt werden.

Deutschland und Japan sahen sich in den vergangenen 20 Jahren mit sehr ähnlichen Herausforderungen in der Haushaltspolitik konfrontiert. In Deutschland hatten die Kosten der Wiedervereinigung, in Japan die Kosten der geplatzten „Seifenblasenwirtschaft“² die Schulden in die Höhe getrieben. Sie beliefen sich für die zentralstaatliche Ebene im Jahr 2000 in Japan auf 367,5 Billionen Yen³ und in Deutschland auf 715,6 Milliarden Euro.⁴ Immer weniger gelang es beiden Staaten, die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen, sodass jedes Jahr die Aufnahme neuer Kredite nötig war. In den 1990er Jahren gab es in beiden Ländern Rezessionsphasen, wodurch nicht nur die Einnahmen des Staates wegbrachen, sondern gleichzeitig die Kosten der sozialen Sicherung stiegen (Deutschland) oder zusätzli-

¹ Die OECD (2008) regt Reformen des japanischen Haushaltsprozesses an, der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (2005b) sieht Reformbedarf auch in Deutschland.

² Der Begriff „Seifenblasenwirtschaft“ oder auch *Bubble Economy* beschreibt die Situation zwischen 1985 und 1990 als aufgrund des Plaza-Abkommens der Yen an Wert gewann, die Kapitalmärkte liberalisiert wurden und Grundstücks- und Aktienpreise stark anstiegen. Als die *Bank of Japan* 1990 die Zinsen an hob, brach die Seifenblasenwirtschaft zusammen, die Preise fielen und Kredite konnten nicht mehr bedient werden. In dieser Rezession versuchte der japanische Staat, Banken zu retten, die zu viele notleidende Kredite angehäuften hatten, und die Wirtschaft anzukurbeln, deren Wachstum auf ein Prozent gefallen war (vgl. Yamamura/Streck 2003: 9f).

³ Ein Euro entsprach im Januar 2000 103 Yen, demnach sind 367.500.000.000.000 Yen = 3.564.500.484.966 Euro (3.564 Milliarden Euro).

⁴ Diese Daten entstammen Veröffentlichungen des jeweiligen Finanzministeriums. Zu beachten ist die wichtige Unterscheidung zwischen Gesamtstaat und Zentralstaat bzw. Bundesstaat. In der vorliegenden Arbeit werden die Daten der zentralen Ebene (Japan) bzw. des Bundes (Deutschland) herangezogen. Darum ist auch eine Angabe der Relation der Gesamtstaatschulden zum Bruttoinlandsprodukt, wie sie etwa für die Maastriekriterien der Euro-Länder oder OECD-Vergleiche vorgenommen wird, hier nicht hilfreich.

ches Geld in den Konjunkturkreislauf investiert wurde (Japan). Auch weil die Zinszahlungen für die bereits angehäuften Schulden einen Großteil der nationalen Haushalte in beiden Ländern ausmachten (vgl. Abbildungen 4a sowie 5a) und somit den finanziellen Spielraum der nationalen Regierungen noch mehr einengten, wurde das Thema Konsolidierung der öffentlichen Haushalte von Politikern und der Öffentlichkeit als immer dringender empfunden.

Der erste Schritt der Schuldenbekämpfung ist, auf neue Kredite zu verzichten. In diesem Bewusstsein hatten sich beide Länder das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt auf Bundes- bzw. Zentralstaatsebene vorzulegen, d. h. ab diesem Jahr keine neuen Kredite aufzunehmen. Das Konsolidierungsziel wurde in den Regierungen von Bundeskanzler Gerhard Schröder (1998–2005) und Premierminister Jun'ichirō Koizumi (2001–2006) als zentrales Politikziel hervorgehoben; allerdings haben beide Länder ihren selbst formulierten Anspruch nicht erreichen können. Die hier vorliegende qualitative Forschungsarbeit soll aufzeigen, welchen Weg die beiden Länder bei der Verfolgung des Konsolidierungsziels beschritten haben und welche Gründe es für ihr Scheitern gab, die sich am Haushaltsaufstellungsprozess ablesen lassen.

Ob ein Defizit entsteht, wie hoch dieses ist bzw. wie weit der Abbau der Kreditaufnahme gelingt, ist das Ergebnis eines politischen Prozesses; es ist ein Ergebnis der Haushaltspolitik. Politische Outputs entstehen durch das Zusammenspiel von Akteuren und den ihre Handlungen beschränkenden Bedingungen sowie dem Kontext ihres Handelns. Der akteurzentrierte Institutionalismus setzt die genannten Komponenten in einer Heuristik in Beziehung zueinander, er soll deshalb dieser Arbeit als Analyserahmen dienen (vgl. Kapitel 4.1).

In ihrem Bestreben, Haushaltsmittel zu verteilen und die Zerstörung des nationalen Haushalts durch zu hohe Schulden zu verhindern, sind die Haushaltsakteure mit Problemen kollektiven Handelns konfrontiert. In Bezug auf den nationalen Haushalt wird dieses Problem auch als Allmendeproblem beschrieben (vgl. Rubin 1997: 186). Verschiedene theoretische Ansätze haben sich der Frage gewidmet, wie dieses Problem gelöst werden kann. Bei der Suche nach den Gründen der gescheiterten Konsolidierung sollen diese Ansätze, nämlich die Transaktionskostentheorie, die Agenturtheorie, der Inkrementalismus und der Vertrags- und Delegationsansatz, herangezogen werden (vgl. Kapitel 3). Sie beschreiben, warum Probleme der Verteilung und Kooperation auftreten bzw. wie sie verhindert werden können.

1.2 Forschungsfrage

Die vorliegende Analyse möchte zeigen, wie die Konstellation von konkreten Akteuren und bestimmten institutionellen Bedingungen das haushaltspolitische Ergebnis in Deutschland und Japan beeinflusste. Der Untersuchungszeitraum sind die Regierungen von Bundeskanzler Schröder (1998–2005) und Premierminister Koizumi (2001–2006), weil diese Regierungen explizit das Konsolidierungsziel als zentrales Ziel ihrer Regierungen formuliert hatten. Ziel der vorliegenden Arbeit ist herauszufinden, welche gemeinsamen Ursachen es im Untersuchungszeitraum gibt, die das Nichterreichen des Konsolidierungsziels und damit die anhaltende Notwendigkeit der Nettokreditaufnahme in Deutschland und Japan plausibilisieren können. Dabei beschränkt sich die Analyse auf Ursachen, die in den Haushaltsinstitutionen und den Haushaltsakteurspräferenzen liegen und im Haushaltsaufstellungsprozess deutlich werden. Die Phase der Haushaltsausführung wird nicht betrachtet.

Die Forschungsfrage lautet demnach: **Welche institutionellen Merkmale des Haushaltsaufstellungsprozesses und welche konkreten Akteurspräferenzen können das Scheitern der Konsolidierungsbemühungen in Deutschland und Japan zwischen 1998 und 2005 bzw. zwischen 2001 und 2006 plausibilisieren?** Die Analyse wird darüber hinaus die Frage nach dem konkreten Wirkzusammenhang zwischen unabhängigen Variablen und abhängiger Variable beantworten, also aufzeigen, **wie** diese Merkmale zum Scheitern beigetragen haben.

Die Beschränkung auf zwei Untersuchungsländer erlaubt, eine Lücke zu schließen, die bisherige Studien offen ließen – nämlich das politische Umfeld, die handelnden Akteure und die genauen Mechanismen näher zu beleuchten, durch die Haushaltsinstitutionen Ergebnisse beeinflussen können (vgl. Poterba/von Hagen 1999a: 12). Informale Regeln und Akteursmerkmale werden in die Analyse einfließen und als Determinanten des haushaltspolitischen Ergebnisses die Konzepte der quantifizierenden Studien ergänzen. Einen Vergleich Deutschlands und Japans zur systematischen, theoriegeleiteten Bestimmung von Einflussfaktoren des haushaltspolitischen Ergebnisses gibt es bisher nicht. Die Analyse der jeweiligen Haushaltspolitik, insbesondere des Haushaltsaufstellungsprozesses im Untersuchungszeitraum, stellt ebenfalls eine Forschungslücke dar. Des Weiteren leistet die vorliegende Studie einen Beitrag zur allgemeinen Ursachenforschung bei nicht erfolgreicher Konsolidierung.

Solch ein Anliegen erfordert ein Forschungsdesign, das die Gemeinsamkeiten bei dem Vergleich zweier Fälle hervorhebt. Dabei ist in erster Linie nicht die gleiche Ausprägung ei-

ner angenommenen unabhängigen Variablen, sondern ihre ähnliche Wirkung auf die abhängige Variable gemeint (sog. funktionale Äquivalenz). Des Weiteren muss die Analyse ermöglichen, Falldetails zu berücksichtigen, um den Erklärungen die nötige Tiefe zu verleihen. Qualitative Daten und Methoden sollen diesem Ziel dienen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 stellt den Forschungsstand vor und zeigt, welche Erklärungsansätze für Haushaltsergebnisse relevant sind. Kapitel 3 behandelt das der Haushaltspolitik zugrunde liegende theoretische Problem der Allmende und die von verschiedenen Theorien vorgeschlagenen Lösungen dieses Problems. In Kapitel 4 werden die Grundlagen der empirischen Studie erläutert. Das Analysemodell, die Untersuchungsmethode und die Konkretisierung der Forschungsfrage mithilfe von fünf Hypothesen werden hergeleitet. Es folgt eine zusammenfassende Beschreibung des Haushaltsprozesses in beiden Ländern. Des Weiteren zeigt dieses Kapitel auf, welcher wirtschaftliche und politische Kontext die Haushaltspolitik im Untersuchungszeitraum prägte und wie sich die Haushaltseckdaten im Untersuchungszeitraum entwickelt haben.

Das 5. Kapitel bildet den Auftakt der empirischen Ergebnisse, deren Vorstellung sich auch über Kapitel 6 und 7 erstreckt. Hier werden drei Phasen der Haushaltsaufstellung unterschieden und die gemeinsamen Strukturen und Merkmale des Aufstellungsprozesses, die das Nichterreichen des Konsolidierungsziels begünstigten, erläutert. Ausgangspunkt sind dabei jeweils die idealen Haushaltsinstitutionen und die aufgestellten Hypothesen aus Kapitel 4. In der Agenda-Setting-Phase (Kapitel 5) kommt es in beiden Ländern zur Strukturierung des Verfahrens durch Richtlinien, Aufstellungsschreiben und Prioritätensetzung. Das Konsolidierungsziel wird in dieser Phase formuliert. Die exekutive Verhandlungsphase, in deren Zentrum das Finanzministerium steht, wird in Kapitel 6 analysiert. Dabei fokussiert die Autorin auf die bilateralen Verhandlungen zwischen Finanzministerium und den Fachressorts und beschreibt, wie Transaktionskosten und inkrementale Verhandlungsführung zu nachteiligen Haushaltsergebnissen in Bezug auf das Defizit führten. Schließlich widmet sich Kapitel 7 den Strukturen und Institutionen der parlamentarischen Verhandlungen (Deutschland) bzw. der parlamentarischen Debatte im öffentlichen Haushaltsausschuss (Japan). In dieser Phase unterscheiden sich Deutschland und Japan deutlich. Der Einfluss und die Präferenzen der letztend-

lich das Haushaltsgesetz verabschiedenden Parlamentarier werden dargestellt und mit denen anderer Haushaltsakteure verglichen.

In Kapitel 8 werden ein theoretisches und ein empirisches Fazit gezogen. Die Gründe der gescheiterten Konsolidierung werden zusammengefasst und es wird erläutert, welche Hypothesen das Scheitern plausibilieren konnten. Schließlich wird ein Vorschlag unterbreitet, welche Veränderungen im Haushaltsaufstellungsprozess in Deutschland und Japan in der Zukunft bessere Haushaltsergebnisse erwarten ließen.

Kapitel 2
Erklärungsansätze für das Haushaltsergebnis von
Nationalstaaten

Schon lange beschäftigt die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung die Frage, welche Erklärungen für das haushaltspolitische Ergebnis von Nationalstaaten herangezogen werden können. Die Literatur zum Thema Haushaltsdefizit und Staatsschulden ist seit den 1990er Jahren mit den wachsenden Problemen in den Industriestaaten deutlich umfangreicher geworden. Studien, die an den Determinanten der fiskalischen Ergebnisse von Staaten interessiert sind, ziehen neben ökonomischen Faktoren auch politische Faktoren, Prozessfaktoren oder die der Politik zugrunde liegende Ideologien heran. Im Folgenden wird der entsprechende Forschungsstand vorgestellt.⁵

Zunächst differieren die Analysen dahingehend, ob sich die Autoren auf die Untersuchung eines Haushaltsakteurs beschränken oder eine umfassende Analyse verschiedener Faktoren sowie des gesamten Haushaltsprozesses vornehmen. Des Weiteren sind quantitative und qualitative Analysen zu unterscheiden.

2.1 Qualitative Akteursstudien

Brown (1999) und Wright (2002) haben untersucht, wie sich das japanische Finanzministerium (MOF) innerhalb des exekutiven Systems positioniert, wie es seine Stellung zu behaupten versucht und welche finanzpolitischen Konzepte vorherrschend sind. Brown legt seinen Fokus dabei auf die sich verändernde Rolle der japanischen Bürokratie, die auf die Gegebenheiten der Wirtschaft reagieren muss. Die Studie geht der Frage nach, wie die Bürokraten des Finanzministeriums ihre zentrale Rolle im wirtschaftlichen Entscheidungsprozess unter den Bedingungen einer „wahren Marktwirtschaft“ erhalten können. Brown zeigt, wie sich die Bedingungen des *developmental state*, mit dem Japan besonders in den 1960er und 1970er Jahren identifiziert wurde, verändert haben und wie die Bürokratie sich an diese Veränderung anpasste. In *Japan's Fiscal Crisis* zeigt Wright (2002) hingegen, wie das Finanzministerium mit der Situation des fiskalischen Stresses seit 1975 umgegangen ist und wie die Strukturen des politischen Systems verhindert haben, dass es seine Präferenz eines ausgeglichenen Haushalts – trotz zahlreicher formaler Rechte – umsetzen konnte. Wright definiert als zentrale Be-

⁵ Nicht vorgestellt werden Studien zu Kommunen und Ländern (vgl. Holtkamp 2000; Kropp 2001; Kunz 2000; Schneider 2007) oder aber solche, in denen das Haushaltsergebnis als unabhängige Variable behandelt wird und nach dessen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft oder auf den Haushaltsprozess gefragt wird (vgl. Ihori/Sato 2002; Itoh 2004; Savage 2000; Halstenberg 2001; Ottnad 1996). Es wird sich auch nicht auf Studien bezogen, die der Frage nachgehen, ob eine Defizitreduzierung „objektiv“ notwendig ist (vgl. dazu kritisch Petersen 2002; Eicker-Wolf/Truger 2003; Fehr et.al. 2005).

dingung des Haushaltsergebnisses in Japan also die Beziehungen des Finanzministeriums zu anderen Akteuren im politischen System.

Auch die Studie von Campbell (1977), die immer noch als Standardwerk der japanischen Haushaltspolitik gilt, ist eine akteurzentrierte Entscheidungsprozessanalyse, in der untersucht wird, wie der allgemeine Haushalt in Japan zwischen 1954 und 1974 aufgestellt wurde. Campbell identifiziert verschiedene Rollen im Haushaltsaufstellungsprozess – *spenders, budgeters, politicians* – und untersucht deren Einflusskanäle im Prozess des *Macro-Budgeting*, in dem die Eckwerte des Gesamthaushalts, wie Defizit, Ausgaben und Einnahmen, entschieden werden, und des *Micro-Budgeting*, bei dem es um konkrete Ausgabeprogramme geht. Das Haushaltsergebnis erklärt Campbell aus der Beziehung zwischen diesen Rollenträgern heraus. Die wenigen Veränderungen im japanischen Haushalt der 1960er und 1970er Jahre führt er auf das wirtschaftliche Umfeld, das eine jährliche Erhöhung der Ausgaben ermöglichte, und das strukturelle Umfeld, das der Bürokratie die prominenteste Stellung im Prozess einräumte, zurück.

Für Deutschland gibt es keine Studien, die ausschließlich die Rolle des Finanzministeriums beleuchten, doch stehen oftmals die Parlamentarier im Zentrum des Erkenntnisinteresses. Sturm (1988) beleuchtet die Erfahrungswelt der Mitglieder des Haushaltsausschusses, ihre Motive, ihre Arbeitsweise und ihr Selbstverständnis, um die Voraussetzungen haushaltspolitischer Entscheidungen greifbar zu machen. Die Untersuchung von Wehner (2001) geht der Frage nach, welchen Einfluss das deutsche Parlament auf den Haushalt hat, und zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen die Beteiligung des Parlaments im Haushaltsprozess die politische Verantwortlichkeit (*accountability*) erhöht und finanzielle Disziplin sowie Verteilungseffizienz fördert. Wehner zufolge wird eine effektive Rolle des Parlaments durch folgende Bedingungen begünstigt: eine starke Rolle von Ausschüssen, die Integration von Bewilligungs- und Rechnungsprüfungsfunktionen, ausreichende Zeit, sich mit dem Haushalt zu beschäftigen, kontinuierliche Interaktion mit der Exekutive, Zugang zu allen relevanten Informationen und unterstützende, von der Regierung unabhängige Ressourcen. Darüber hinaus identifiziert Wehner die Zentralisierung der Haushaltsverantwortlichkeit im Parlament und den haushälterischen Ethos der Parlamentarier als erklärende Faktoren, die eine Reduzierung des Defizits durch die legislativen Beratungen in den Jahren 1998 bis 2001 möglich gemacht haben (vgl. Wehner 2001: 73f.).

Es wird deutlich, dass die vorgestellten Akteursstudien Haushaltsergebnisse vor allem auf das Rollenverständnis, auf die Machtbeziehungen zwischen Akteuren und die allgemeinen

Prinzipien des staatlichen Aufbaus zurückführen. Im Folgenden wird erläutert, welche Determinanten vergleichende Studien zur Haushaltspolitik zur Erklärung unterschiedlicher Haushaltsergebnisse heranziehen.

2.2 Qualitative und quantitative Vergleichsstudien

Als Beispiel für eine qualitativ vergleichende Arbeit ist Hirashimas (2002) Kurzstudie *Coping with Fiscal Burdens* hervorzuheben, weil sie als einzige den direkten Vergleich zwischen Deutschland und Japan zieht. Hirashima beleuchtet strukturelle Faktoren in Verbindung mit den haushaltspolitischen Akteuren, um die unterschiedlichen Konsolidierungserfolge in Deutschland und Japan in den 1990er Jahren zu erklären. So werden die Finanzministerien, die Wirtschaftsministerien, die Bundesbank und die *Bank of Japan* sowie die Parteien miteinander verglichen. Hirashima (2002: 55f.) führt die unterschiedlichen Entwicklungen und Ergebnisse der Haushaltspolitik in Deutschland und Japan auf folgende Aspekte zurück: Die weniger unabhängige Zentralbank und der fehlende kooperative Föderalstaat in Japan einerseits und das Vertrauen der deutschen Parteien in die Ideologie der sozialen Marktwirtschaft andererseits begünstigen bessere Haushaltsergebnisse in Deutschland. Darüber hinaus seien die hohen Schulden Japans bei ähnlichen Herausforderungen darauf zurückzuführen, dass das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts des Finanzministeriums von der Parteipolitik untergraben werde.⁶ Recht unverbunden werden hier also allgemeine Strukturprinzipien des staatlichen Aufbaus neben ideologischen Gesichtspunkten und Machtstrukturen zwischen Akteuren als Erklärung für das Haushaltsergebnis herangezogen. Eine weitere Herausforderung wird an dieser Studie deutlich: Welcher Aspekt des Haushaltsergebnisses soll als abhängige Variable operationalisiert werden?

Ebenfalls dem qualitativen Paradigma folgend, war es Sturms (1989) Anliegen, Kategorien zu finden, die die vergleichende Analyse des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in Frankreich, England, Deutschland, den USA und Kanada strukturieren können. So stellt er Ideen, Strukturen und Prozesse als entscheidende gesellschaftlich-politische Bedingungen (Kontextualität) des Entscheidungsprozesses in den Mittelpunkt seiner beschreibenden Analyse, die dem *Most-similar-systems*-Design folgt. Mithilfe dieser Kategorien möchte Sturm den Haushaltsprozess, jedoch weniger Haushaltsergebnisse erklären. Sein Anliegen ist es, verall-

⁶ Hirashima belegt die unterschiedlichen Konsolidierungserfolge in Deutschland und Japan nicht.

gemeinerbare Merkmale der Haushaltspolitik westlicher Demokratien deutlich zu machen, um die demokratische Qualität dieses Politikfeldes in den jeweiligen Ländern bewerten zu können (vgl. Sturm 1989: 328f.). Unter Ideen in der Haushaltspolitik versteht Sturm die Rationalitäten, denen die Akteure folgen und mit denen eine bestimmte haushaltspolitische Ausrichtung ideologisch begründet wird. Strukturen beschreiben die Rolle und Arbeitsweise, die die Exekutive und die Legislative in den untersuchten Ländern aufweisen. Die Analyse von Prozessen verdeutlicht, was ein akzeptierter Politikstil ist, worin also die Handlungsorientierung der Akteure besteht, und in welchem Maße informale Einflussmuster zum Tragen kommen (vgl. Sturm 1989: 21f.). Der Autor möchte verstehen, wie der Entscheidungsprozess in den fünf Ländern abläuft, und führt dazu nationale Tiefenanalysen durch.

Einen ähnlichen Weg beschreitet auch Schick (1993) in seinem qualitativen Vergleich der Haushaltspolitik in den USA, in Schweden und in den Niederlanden. Er kommt zu dem Schluss, dass es wichtig ist, die Beziehungen innerhalb des politischen Systems für einen speziellen Zeitraum genau zu beobachten, weil der Forscher aus den formalen Mustern allein keine wirklich tiefen Erkenntnisse gewinnen kann. Schick wählt seine Fälle nach ihren ähnlichen Problemlagen aus und legt das von den jeweiligen Regierungen formulierte haushaltspolitische Ziel als Kriterium fest, an dem Erfolg und Misserfolg gemessen werden (vgl. Schick 1993: 200). Sein Untersuchungsergebnis ist, dass die Fähigkeit der Regierung, klare Prioritäten zwischen den wirtschaftlichen Zielen zu setzen, entscheidend für eine effektive Defizitreduzierung ist. Diese Bedingung erfüllte nur Schweden, das mit seiner dominanten Regierungspartei und den korporatistischen Strukturen in der Lage war, sein Defizit zu reduzieren. Koalitionsregierungen in den Niederlanden und das Gewaltenteilungssystem der USA verhinderten jeweils die erfolgreiche Defizitreduzierung in diesen Ländern (vgl. Schick 1993: 227ff.).

Auch Aaron Wildavsky⁷ verfolgt die Frage, welche Strukturen es sind, die Akteure in einigen Systemen dazu befähigen, die Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, jedoch in anderen Systemen nicht. Zentrales Thema seiner zahlreichen Studien, die wegweisend für qualitative Prozessanalysen der Haushaltspolitik sind, ist, dass der Haushaltsprozess ein politisches Instrument der Konfliktlösung zwischen Akteuren ist. In allen Systemen gibt es Akteure, die die Rollen der *spenders* und der *savers* im politischen System einnehmen (vgl. Wildavsky 2001: 185). Wildavsky nimmt an, dass die Strategien der Akteure im Haushaltsprozess in allen Ländern ähnlich sind, sich aber wesentliche Unterschiede in der Wirkung der Strategien

⁷ Wildavskys Beitrag zur Inkrementalismusforschung wird in Kapitel 3 vorgestellt.

und ihrer Durchsetzbarkeit zum Beispiel durch den Wohlstand der jeweiligen Nation, die politische Kultur und die Größe des Landes ergeben. Ihm zufolge hängt der Umgang mit Konflikten über die Verteilung von Ressourcen von den Beziehungen zwischen den politischen Institutionen und der jeweiligen politischen Kultur – also den gemeinsamen Werten – ab (vgl. Wildavsky 2001: 191). Kulturelle Erklärungen sind für Wildavsky solche, die sich nicht nur damit zufrieden geben zu zeigen, welche Ressourcen Regierungen potenziell besitzen, sondern die zeigen, wie diese sie tatsächlich nutzen (vgl. Wildavsky 2001: 195, 350). Wenn also grobe Raster (reiche/arme Nation etc.) Unterschiede in den politischen Ergebnissen nicht mehr hinreichend erklären können, kommt die Kultur als erklärende Variable hinzu.

Dieser Überblick einiger qualitativer Studien hat gezeigt, dass sie für Erklärungen von Ergebnissen vor allem Akteursrollen analysieren und diese mit den Möglichkeiten und den Beschränkungen, die das politische und kulturelle System ihnen auferlegt, verknüpfen. Diese Herangehensweise hat sich die vorliegende vergleichende Analyse zunutze gemacht. Trotzdem fehlt diesen Studien eine Erklärungsstruktur, die vor der Analyse Annahmen zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen formuliert und klar definiert, welches die abhängige Variable ist und welche möglichen Ausprägungen diese haben kann. Dies ist die Stärke von quantitativen Studien, die im Folgenden vorgestellt werden.

Quantitative Untersuchungen verweisen zunächst stärker als qualitative Studien darauf, dass ökonomische Faktoren wesentlichen Einfluss auf die Haushaltspolitik haben und somit zumindest als kontrollierende Variablen Eingang in die Analyse finden sollen. Insbesondere werden Wachstumsraten, Arbeitslosenraten und Zinszahlungen herangezogen, um unterschiedliche haushaltspolitische Ergebnisse zu plausibilisieren (vgl. de Haan/Sturm 1994; Wagschal 1998; Hallerberg/von Hagen 1999). Trotzdem hat eine Reihe von Studien gezeigt, dass Länder mit sehr ähnlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterschiedlich auf diese Herausforderungen reagieren und im Resultat auch unterschiedliche Haushaltsergebnisse hervorbringen. Aus diesem Grund werden für umfassende Erklärungen von Unterschieden in der *fiscal performance* verschiedener Länder zunehmend auch bei quantitativen Studien politische Faktoren in Betracht gezogen. Diese können dabei aber auf ganz unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein: So werden etwa die Ausprägung des Regierungssystems, der Typ der Parteienregierung oder die Unterschiede von unitarischen und föderalen Systemen als erklärende Variablen definiert.

Roubini und Sachs (1989) testen für 14 OECD-Länder (1960er bis 1980er Jahre), ob es einen Zusammenhang zwischen der Schuldenrate⁸ der Länder und ihrer Regierungsform bzw. der Dauer der Regierung gibt. Ihr Argument ist, dass es Koalitionsregierungen, insbesondere solche mit mehreren Parteien, im Vergleich zu Einpartei-Mehrheitsregierungen schwerer haben, Defizite zu reduzieren. Des Weiteren nehmen sie an, dass ein hohes Defizit entsteht, wenn die Regierung oft und schnell wechselt. Diese Einschätzung resultiert daher, dass gezeigt werden kann, dass es Schwierigkeiten gibt, in diesen Konstellationen Kooperation und Einigung zwischen den Haushaltsakteuren herzustellen. Für die von Roubini und Sachs untersuchte Periode werden Deutschland und Japan als Beispiele für Länder genannt, die in den 1980er Jahren erfolgreich ihre Schuldenrate stabilisiert haben (vgl. Roubini/Sachs 1989: 910). Auch wenn die folgende Untersuchung nicht die Schuldenrate der beiden Länder betrachtet, sondern den Konsolidierungserfolg, bleibt die Frage, welche Bedingungen es sind, die dazu führen, dass sich diese beiden Länder am Ende der 1990er Jahre und am Anfang des 21. Jahrhunderts nicht zu den erfolgreichen Konsolidierern zählen lassen. Die Studie von Roubini und Sachs ist vor allem aufgrund der Operationalisierung der unabhängigen und abhängigen Variablen, aber auch aufgrund der Interpretation der Ergebnisse kritisiert worden.⁹ Ebenso wurden die Ergebnisse teilweise widerlegt (vgl. Schick 1993: 194; Wagschal 1998: 232f.).

Balassone und Giordano (2001) zeigen, dass unter den Bedingungen asymmetrischer und polarisierter Präferenzen der Koalitionspartner einer Regierung das Defizit steigen kann. Allerdings sind diese Befunde nicht für alle acht untersuchten europäischen Länder eindeutig. Die Autoren regen deshalb an, länderspezifische Studien durchzuführen, um den tatsächlichen Zusammenhang zwischen politischen Faktoren und Defiziten zu ergründen. Die Autoren erkennen darüber hinaus an, dass das formale Kriterium der Koalitionsregierung in bestimmten Fällen nicht ausreichend analytisch differenziert ist, weil es auch Parteien gibt, die keine Ideologie repräsentieren und weil Verhandlungen auch innerhalb von Einparteieregierungen stattfinden.

Velasco (1999) zeigt anhand eines statistischen Modells, dass in einem fragmentierten Entscheidungsprozess mit einer schwachen Regierung leicht Defizite entstehen können, denn verschiedene Interessengruppen konkurrieren um einen möglichst großen Anteil des Haus-

⁸ Die Schuldenrate ist der Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt.

⁹ Roubini und Sachs (1989) verwenden die Nettoschuldenquote des Gesamtstaates als abhängige Variable; angeregt wird von anderen Autoren, die Bruttoschuldenquote heranzuziehen und nur den Zentralstaat zu betrachten. Des Weiteren verwenden Roubini und Sachs nicht die durchschnittliche Amtsdauer, sondern die Zeit der unveränderten Zusammensetzung der Regierung als unabhängige Variable (vgl. Wagschal 1998: 233).

halts. Erst mit einer Verzögerung kann es dann auch zum Abbau des Defizits kommen, nämlich wenn der Problemdruck zu groß wird und durch weitere Kreditaufnahme keine Gewinne für die einzelnen an den Entscheidungen beteiligten Gruppen mehr zu erzielen sind. Fragmentierte Systeme und Prozesse – gemessen etwa an der Anzahl der Parteien in der Regierungskoalition oder der Anzahl der Minister – werden demnach als nachteilig für fiskalische Disziplin gesehen.

Auch Perotti und Kontopoulos (1999, 2002) prüfen die Fragmentierungsthese. Die Größe des Kabinetts, also die Anzahl der Fachminister (exekutive Fragmentierung) korreliert in ihren Untersuchungen positiv mit Defizit- und Ausgabenwachstum. Die legislative Fragmentierung, die durch die Anzahl der Koalitionsparteien gemessen wird, hat eine geringere Wirkung, korreliert aber gleichermaßen positiv mit den Ausgaben. Die Autoren finden allerdings keine Hinweise darauf, dass die beiden untersuchten Prozessvariablen (Art der Haushaltsverhandlung zwischen Finanzminister und Fachministerien sowie Existenz eines Ausgabelimits) einen signifikanten Einfluss auf das Haushaltsergebnis der untersuchten 19 OECD-Staaten zwischen 1970 und 1995 haben (vgl. Perotti/Kontopoulos 2002: 193). Sie nehmen an, dass Politikprozesse und Institutionen insbesondere in ökonomisch schwierigen Zeiten bzw. Zeiten hoher Defizite einen größeren Einfluss auf das Haushaltsergebnis ausüben und dass dann auch die Auswirkung von Fragmentierung besonders deutlich wird (vgl. Perotti/Kontopoulos 2002: 197). Unter den Bedingungen einer fiskalischen Stresssituation lässt der Deutschland-Japan-Vergleich deshalb besonders plausible Ergebnisse erwarten, was die Wirkung von Prozessvariablen und Institutionen auf Haushaltsergebnisse betrifft.

Zunehmend hat die Forschung zur Haushaltspolitik die groben Raster des quantitativen Vergleichs aufgegeben und sich intensiv mit dem institutionellen Rahmen des Haushaltsprozesses und seinem Einfluss auf das Haushaltsergebnis beschäftigt (vgl. Alesina/Perroti 1996; Hallerberg 2003; May 2002; Seils 2004; von Hagen 1992; Wright 1999). Diese Studien identifizieren als theoretisches Grundproblem, das die Haushaltspolitik zu lösen hat, das Allmendeproblem (auch *common pool resource problem*), bei dem für die Entscheidungsträger der Nutzen einer Ausgabe weit höher wiegt als die Nachteile (Steuerzahlungen). Auf dieses Problem geht Kapitel 3 näher ein. Wie die Regeln des Haushaltsentscheidungsprozesses ausgestaltet sind, hat einen Einfluss darauf, wie sehr das Allmendeproblem zutage tritt (vgl. Hallerberg 2003: 3). Die wichtigste Erkenntnis von Hallerberg ist, dass vorteilhafte Haushaltsregeln nicht für alle Länder gleich sind, sondern dass die Wirkung der Regeln auch von der jeweiligen Regierungsform abhängt (vgl. Hallerberg 2003: 22). Auf dieses Ergebnis wird bei der Vor-

stellung des Konsolidierungsweges, den Deutschland bzw. Japan eingeschlagen haben, zurückgegriffen.

Geht man von einem ausgeglichenen Haushalt als angestrebtes Ziel aus, argumentiert von Hagen (1992), dass das Haushaltsverfahren so angelegt sein muss, dass es der Regierung ermöglicht, fiskalisch diszipliniert zu handeln. Argumentiert man von der Institutionentheorie her, so heißt das, die durch die Haushaltsregeln geschaffenen Anreize müssen den rational handelnden Akteuren eine Defizitreduzierungsstrategie zum einen nahelegen (Präferenzen formen), zum anderen deren Durchsetzung in Verhandlungen ermöglichen (sie mit Potenzialen ausstatten). Haushaltsverfahren und Haushaltsregeln können also dazu beitragen, die Probleme zu lösen, die bei der Aushandlung und Verabschiedung des Haushalts entstehen: das Allmendeproblem und das Kooperationsproblem. Von Hagens quantitative Untersuchung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in den 1970er und 1980er Jahren unterstützt die Annahme, dass es bestimmte Strukturmerkmale im Haushaltsprozess sind, die für die Haushaltsdisziplin vorteilhaft sind (von Hagen 1992). Diese Kriterien sind: (1) strategische Dominanz des Finanzministers gegenüber seinen Fachkollegen, (2) Grenzen in den Ergänzungsrechten des Parlaments, (3) Beschränkung der Veränderungsmöglichkeiten bei der Implementierung des Haushalts.

Von Hagen (1992) untersucht zwei Arten von Institutionen auf ihre positive Wirkung auf die fiskalische Disziplin: zunächst solche, die die Langzeitorientierung der Fiskalpolitik fördern und somit die kurzfristige Orientierung der Akteure abschwächen, und dann solche, die die Rolle von Spezialinteressen im Haushaltsprozess schwächen.¹⁰ Von Hagen geht zunächst davon aus, dass dieselben Herausforderungen (ökonomische Schocks) in den europäischen Ländern ähnliche fiskalische Reaktionen hervorrufen müssten. Allerdings findet er erhebliche Unterschiede in diesen Reaktionen. Auf der Suche nach einer Erklärung werden die Haushaltsverfahren der Länder näher betrachtet. Von Hagen zeigt, dass wenn im Haushaltsprozess, insbesondere in der Phase der Regierungsverhandlungen, keine institutionellen Begrenzungen herrschen „*the equilibrium is the large budget with high taxes and a large deficit. That is, the spending bias works against fiscal discipline*“ (von Hagen 1992: 20). Bei den zu einem Index¹¹ zusammengefassten Merkmalen des Haushaltsprozesses der jeweiligen europäischen Länder, die die Ausgaben begrenzen können, handelt es sich um Top-down-Verfahren. Bei

¹⁰ Von Hagen leitet aus diesen Institutionen eine Langzeitbegrenzungshypothese und eine Strukturhypothese ab (vgl. Kapitel 2).

¹¹ Der Index von Hagens setzt sich aus folgenden Merkmalen zusammen: Verhandlungsstruktur innerhalb der Regierung, Struktur des parlamentarischen Prozesses, Informationsgehalt des Budgets, Flexibilität der Haushaltsausführung.

den am Prozess Beteiligten sollen sie die Neigung zu hohen Ausgaben reduzieren. In der Analyse, in der untersucht wird, welche Art von Regeln eine Regierung eher befähigen, disziplinierte Haushaltspolitik zu betreiben, bestätigt von Hagen seine Strukturhypothese:

A budgeting process that gives the prime or finance (or treasury) minister a position of strategic dominance over the spending ministers, that limits the amendment power of parliament, and that leaves little room for changes in the budget during the execution process is strongly conducive to fiscal discipline, i.e., relatively small deficits and public debt (von Hagen 1992: 35).¹²

Auch De Haan und Sturm (1994) zeigen in ihrem quantitativen Vergleich von zwölf europäischen Ländern, dass der Von-Hagen-Index gegenüber anderen Erklärungen Bestand hat. Sie untersuchen den Einfluss folgender Variablen auf die Höhe der Schuldenquote¹³ und die Höhe der Regierungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt: Wechsel der Regierung, Anteil der sozialdemokratischen oder anderer linksorientierter Minister im Kabinett bzw. deren Parlamentssitze, Regierungstyp nach Roubini und Sachs (1989) und schließlich Haushaltsprozessvariablen nach von Hagen. Sie kommen zu dem Schluss, dass für die untersuchten Länder in den 1980er Jahren das Schuldenwachstum positiv mit der Häufigkeit des Regierungswechsels und negativ mit Haushaltsverfahren, die von Hagen (1992) als die Haushaltsdisziplin fördernd eingestuft hat, korrelieren. Das heißt: Je häufiger die Regierung wechselt, umso größer ist die Schuldenquote. Je höhere Werte ein Land auf dem Von-Hagen-Index hat, umso geringer sind seine Schulden. Signifikant ist der letztgenannte Zusammenhang allerdings nur bei Auslassung eines Falles (Luxemburg).

Spätere Untersuchungen (von Hagen/Harden 1995) zeigen, dass zwölf europäische Länder in den 1980er Jahren in ihrem Bestreben, Schulden, Defizite und Ausgaben zu reduzieren, gerade in der Phase der Haushaltsformulierung unterschiedliche Wege gegangen sind und dabei trotzdem erfolgreich waren. Diese unterschiedlichen Herangehensweisen versuchen dabei das gleiche Problem zu lösen: „[P]rocedural rules for the budget process can be used as a commitment device for fiscal discipline. Such rules must be devised to strengthen the collective interest of the government over the individual incentives of the spending ministers“ (von Hagen/Harden 1995: 775). Die großen Länder, die in den 1980er Jahren ihre Defizite und Ausgaben verringerten, wendeten einen prozessorientierten Ansatz¹⁴ (auch *delegati-*

¹² Eine Anmerkung zur Form: Direkte Zitate, die sich über mehr als drei Zeilen im Text erstrecken, werden entsprechend eingerückt. Englische Begriffe oder Zitate werden kursiv geschrieben. Inhaltliche Betonungen werden fett gedruckt.

¹³ Die Schuldenquote ist der Anteil der nationalen Schulden am Bruttoinlandsprodukt.

¹⁴ Dieser Ansatz, bei dem Minister ohne Portfolio spezielle strategische Machtbefugnisse bekommen, ist angebracht, wenn der individuelle Nutzen der Ausgaben groß ist (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775).

on approach) an, die kleinen erfolgreichen Länder allerdings einen zielorientierten Ansatz¹⁵ (auch *contract approach*). Die Autoren vermuteten somit einen Zusammenhang zwischen der Größe eines Landes und der Wahl des Haushaltsprozessdesigns.

Spätere Studien zeigen allerdings, dass die Wahl einer der beiden Wege disziplinierender Haushaltsregeln von der Art der Regierung (Koalitions- oder Einparteiregierung) und damit auch vom Wahlsystem abhängt (Hallerberg/von Hagen 1999). Aufgrund der Struktur der jeweiligen Regierung müssen unterschiedliche Mechanismen angewendet werden, um das Problem der Verteilung der Haushaltsmittel zu lösen. Die oben genannten institutionellen Regelungen eröffnen Möglichkeiten von Anreizen und Kontrolle bis hin zu selektiver Bestrafung und bieten somit Lösungen für das Kooperationsproblem an. Hallerberg und von Hagen zeigen in ihrer Untersuchung von 15 europäischen Staaten für den Zeitraum von 1981 bis 1994, dass einer der beiden Wege zu einem geringeren Defizit führt, als wenn die Staaten weder einen prozess- noch einen zielorientierten Ansatz verfolgen. Der statistischen Analyse in dieser Studie zufolge beeinflussen Haushaltsregeln das Haushaltsergebnis mehr als Wirtschaftsindikatoren oder andere politische Variablen, wie rechte/linke Regierungen, Minderheits-/Mehrheitsregierungen oder Regierungswechsel. Weil ein Verhältniswahlrecht eher zu Mehrparteienkoalitionen führt, wählen diese Staaten eher den Vertragsansatz, und Staaten, die ein Mehrheitswahlrecht haben, dessen Resultat Einparteieregierungen sind, folgen dem Delegationsansatz.¹⁶ Die Autoren erklären somit die Wahl bestimmter Haushaltsinstitutionen aus dem Wahlsystem heraus (Hallerberg/von Hagen 1999: 211).

Die meisten Studien (vgl. von Hagen 1992; Alesina/Perotti 1996; Kraan 2001), die davon ausgehen, dass Haushaltsverfahren und Haushaltsinstitutionen – verstanden als die Haushaltsprozessregeln und die Gesetze in Bezug auf einen ausgeglichenen Haushalt – das Haushaltsergebnis beeinflussen, nehmen eine Langzeitperspektive ein. Sie untersuchen für eine große Anzahl von Ländern die statistische Beziehung zwischen der Ausprägung der Haushaltsverfahren und Haushaltsinstitutionen und der Ausprägung des Haushaltsergebnisses (Höhe der Ausgaben, Höhe des Defizits, Erfolg beim Schuldenabbau). Neben der Unterscheidung zwischen einem prozess- und einem zielorientierten Ansatz zur Lösung des Allmendeproblems werden außerdem hierarchische¹⁷ oder kollegiale¹⁸ Abstimmungsregeln unterschieden oder es

¹⁵ Beim zielorientierten Ansatz verhandeln die Regierungsmitglieder verbindliche numerische Ziele für den Haushalt. Er ist angebracht, wenn das Problem der externen Effekte groß ist, aber die Vorteile für die einzelnen Ministerien klein sind (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775).

¹⁶ Vgl. zu einer detaillierten Begründung dieser Annahme und Erläuterung der Ansätze Kapitel 3.4.

¹⁷ Alesina und Perotti (1996: 7) definieren hierarchische Institutionen als solche, die die Eigenschaft besitzen, die politische Verantwortlichkeit im Haushaltsprozess zu verringern. Zum Beispiel sind dies starke Vorrechte

wird allgemein von einem fragmentierten oder zentralisierten Prozess¹⁹ gesprochen. Alesina und Perotti (1996: 35) fassen die Ergebnisse verschiedener Langzeitstudien über die Defizite in OECD-Ländern und US-Staaten zusammen und zeigen, dass insbesondere fragmentierte Regierungen fiskalische Anpassung verzögern. Gerade bei fragmentierten Regierungen seien hierarchische Haushaltsinstitutionen besonders nötig. So sei es das Zusammenspiel einer extremen wirtschaftlichen Situation und einer bestimmten Ausprägung der Haushaltsinstitutionen, das zu hohen Defiziten führe. Nur Länder, die hierarchische Institutionen besaßen, akkumulierten weniger Schulden. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass kollegiale Institutionen und fragmentierte Regierungen als solche keine Defizite verursachen, aber die Anpassung an fiskalische Ungleichgewichte verzögern; eine Rückführung der Defizite fällt diesen Systemen daher schwerer. Insgesamt sei es das Zusammenspiel zwischen ökonomischen Schocks, geringem Wachstum, demografischen Faktoren, die die Sozialsysteme belasten, sowie bestimmten Haushaltsverfahren und einer fragmentierten Regierung, das das Auftreten der Defizite und die Unterschiede der Länder erklärten (vgl. Alesina/Perrotti 1996: 35f.). Diese Einschätzung macht die vielen auf die Ergebnisse der Haushaltspolitik wirkenden Faktoren deutlich. Einfache kausale Erklärungen sind in diesem Politikfeld nicht zu erwarten.

Eine aktuelle Studie haben Wagschal und Wenzelburger (2008a) vorgelegt. Darin verbinden sie einen statistischen Vergleich der haushaltspolitischen Ergebnisse von 23 OECD-Ländern im Zeitraum von 1980 bis 2005 mit Detailstudien ausgewählter Länder, die ihren Haushalt erfolgreich konsolidiert haben. Sie zeigen anhand von Länderstudien der erfolgreichen Konsolidierer, welche jeweiligen Bedingungen zum Erfolg beigetragen haben könnten. Die von den Autoren herangezogenen politisch-institutionellen Faktoren²⁰ haben sich in der multivariaten Analyse (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008b) als nicht signifikant für die Er-

des Premierministers oder des Finanzministers gegenüber den Fachministern in den exekutiven Haushaltsverhandlungen oder auch starke Einschränkungen der Rechte des Parlaments, den Haushaltsentwurf zu ändern.

¹⁸ Kollegiale Haushaltsinstitutionen hingegen betonen das demokratische Vorgehen während des Haushaltsprozesses und bedeuten somit Vorrechte der Fachministerien in der Regierung, eine starke Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive und auch starke Minderheitenrechte im Parlament (vgl. Alesina/Perotti 1996: 7).

¹⁹ Bilaterale Haushaltsverhandlungen zwischen Finanzminister und Fachministerien gelten weniger fragmentiert als multilaterale Verhandlungen im Kabinett. Auch wenn es Ausgabegrenzen gibt bevor die Entwürfe von den Fachministerien aufgestellt werden, gilt der Prozess als weniger fragmentiert (vgl. Perotti/Kontopolous 2002).

²⁰ Diese Faktoren sind: Maastrichtkriterien, Bottom-up-/Top-down-Verfahren, Stärkung des Finanzministers, vorsichtige Schätzungen der Budget- und Wirtschaftsdaten, Aufstellung mehrjähriger Haushalte/Finanzplanung, Stabilität der Regierung, Anzahl von Parteien, parteipolitische Zusammensetzung, Wahlsystem, Föderalismus, Vetospieler.

klärung des Konsolidierungserfolgs erwiesen.²¹ Vielmehr seien die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Terminierung und Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierung entscheidende erklärende Faktoren. Allerdings orientieren sich die herangezogenen politisch-institutionellen Faktoren eher an den groben Rastern der systemischen Ebene und nehmen keine Detailsicht der Haushaltsregeln ein. Das Fazit von Wagschal und Wenzelburger (2008b: 161) – „dass letztlich entscheidend der politische Wille für die Konsolidierung ist, gleich in welchem Institutionen-Setting eine Regierung agiert und welcher parteipolitischer Couleur sie angehört“ – betont die Notwendigkeit, sich bei Einschätzungen über Erfolg und Misserfolg intensiv mit den handelnden Akteuren auseinanderzusetzen. Darum werden bei dem vorliegenden Vergleich die Analyse der Institutionen und des Prozesses mit der Untersuchung der vorherrschenden Akteurspräferenzen verbunden; so können sowohl die strukturellen als auch die personalen Aspekte der Haushaltskonsolidierung berücksichtigt werden.

Grundlage der bisher vorgestellten Studien ist, dass die Regeln und Verfahren über einen langen Zeitraum hinweg stabil sind und damit als unabhängige Variablen betrachtet werden können. Andere Studien untersuchen, welche Auswirkung Veränderungen in den Rahmenbedingungen (ökonomische Herausforderung) oder in den unabhängigen Variablen (den Haushaltsinstitutionen) haben (vgl. Freitag/Sciarini 2001; Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001; Hallerberg 2003; von Hagen 2006). Hallerberg kommt in der Analyse der Wirkung der Maastrichtkriterien zu dem Schluss, dass diese nicht in allen Ländern, in denen sie gelten, ähnliche Wirkung entfalten. Die Staaten, die ihren Haushaltsprozess schon nach dem zielorientierten Ansatz organisiert hatten, in dem die Einhaltung von Vereinbarungen betont und durch Regeln gestärkt wird, profitieren von den neu eingeführten Maastrichtregeln, und sie wirken sich in die entsprechende Richtung auf das Haushaltsergebnis aus. In Staaten, die ihren Haushaltsprozess nach dem prozessorientierten Ansatz organisiert hatten und sich auf die Entscheidungsgewalt des Finanzministers verlassen, entfaltet die Maastrichtregeln nicht die gleiche Wirkung (vgl. Hallerberg 2003). Auch von Hagen (2006) bestätigt diesen Befund. Die Maastrichtkriterien wirken nicht so disziplinierend wie zuvor angenommen; das Design des Haushaltsprozesses ist weiterhin die entscheidende erklärende Variable für die Defizitunterschiede der untersuchten Länder. Erst durch die Betrachtung der Prozesse, durch die bestimmte Haushaltsregeln ihre Wirksamkeit entfalten sollen, kann man zu einer Einschätzung kommen, inwieweit diese tatsächlich das Ergebnis prägen. Diese Erkenntnis bestärkt die Annah-

²¹ Gemessen wird der Konsolidierungserfolg anhand der Indikatoren „Verbesserung der Staatsschuldenquote“ und „Dauer der Konsolidierung“.

me, dass gerade Prozessausgestaltung, Akteursmerkmale und informelle Regeln zu einer Erklärung des Haushaltsergebnisses herangezogen werden müssen. Es liegt die Vermutung nahe, dass auch die in Japan geltenden formalen Regeln der Defizitbegrenzung – wie sie im Finanzgesetz festgeschrieben sind – nur unter bestimmten Bedingungen wirksam werden. So geht die Autorin zunächst davon aus, dass das Nicht-Vorhandensein der Maastrichtkriterien in Japan keine beschränkende Bedingung für den Vergleich darstellt.

Von Hagen hat 2006 eine der wenigen Untersuchungen vorgelegt, die Japan an der Schnittstelle von quantitativer und qualitativer Forschung in eine Analyse von Industriestaaten einbeziehen. Für die 1980er und 1990er Jahre wird die Wirkung von Fiskalregeln auf die haushaltspolitischen Ergebnisse in 15 EU-Ländern und Japan untersucht. Auch hier arbeitet von Hagen (2006: 53) mit einem Index, der die Qualität der fiskalischen Regeln abbilden soll.²² Auf diesem Index erreichen Japan und Deutschland nahezu die gleichen numerischen Werte (7,3 und 7,5). Auf dem zweiten Index der formalen Haushaltsinstitutionen²³ bildet von Hagen sehr unterschiedliche Werte für Deutschland und Japan ab (43 und 16). Diese Unterschiede werden auch das vorliegende Vergleichsdesign prägen. Von Hagen führt die unterschiedlichen Defizitergebnisse auf die Kombination der Fiskalregeln und der Haushaltsinstitutionen zurück. Sind in einem Staat jährliche Ziele für bestimmte Haushaltsparameter mit einem Haushaltsprozess verbunden, der die Fähigkeit der Regierung stärkt, diese Ziele auch zu erreichen, so spricht von Hagen von harten Regeln. Diese würden dann zu einem geringeren Defizit führen. Für die untersuchten EU-Länder und Japan gilt, dass harte Regeln insbesondere in Ländern mit Vertragsansatz vorkommen und Länder mit Delegationsansatz wie Japan zu weichen Regeln neigen (vgl. von Hagen 2006: 54). Etwas willkürlich scheint in der Literatur die Zuordnung der Länder zu Delegations- oder Vertragstyp zu sein. Zum Beispiel ordnet Hallerberg (2003) Deutschland als Delegationstyp ein, in dem die Regierungsparteien in Wahlen gemeinsam auftreten und ohne Probleme Macht an den Finanzminister abgegeben wird. Entgegen dieser Zuordnung waren aber gerade auch in seinem Untersuchungszeitraum

²² Dieser Index besteht aus sechs Unterkategorien: (1) der Zeithorizont der Finanzplanung, (2) das Ausmaß der Verbindlichkeit von jährlichen Fiskalzielen, (3) die Verankerung der Fiskalziele in der Koalitionsvereinbarung, (4) die Verbindung zwischen nationalem Haushalt und nationalem Stabilitätsprogramm, (5) die Existenz von klaren Regeln, wenn unvorhergesehene Schocks bei Ausgaben oder Einnahmen unterjährig auftreten, (6) die Kompetenzen des Finanzministers, das Haushaltsgesetz in der Implementierung durchzusetzen (vgl. von Hagen 2006: 53).

²³ Der Index der Haushaltsinstitutionen setzt sich zusammen aus vier Unterkategorien, die die Merkmale der Haushaltsverhandlungen, die parlamentarische Phase, den Informationsgehalt des Haushalts und die Flexibilität in der Ausführung abbilden. Die Daten wurden für die europäischen Länder in den Jahren 1990/1991 und 2000/2001 erhoben. Die Daten für Japan wurden zwar im Jahr 2002 erhoben; allerdings spiegeln sie die Veränderungen nach 2001 nicht wider. Die Punktverteilung im Index ist nicht begründet und damit nicht transparent.

(Große Koalition 1966–1969) Elemente des Vertragsansatzes durch das Festschreiben von Haushaltszielen im Koalitionsvertrag zu finden.

Eine Gemeinsamkeit haben die vorgestellten quantitativen Studien: Sie können sich aufgrund der Untersuchungsanlage nur auf die formalen Regeln und den De-jure-Prozess beziehen, weil ihnen oft keine anderen Informationen vorliegen und eine Vergleichbarkeit möglichst vieler Länder angestrebt wird. Auch sind informale Vorgehensweisen für die angestrebten Berechnungen schwer operationalisierbar. In dieser Tradition stehen auch die seit 2001 vom *OECD Journal on Budgeting* publizierten Studien. Darin werden neue Trends bei den Haushaltsverfahren der Mitglieder analysiert (zum Beispiel: *Performance Budgeting*, *Programme Budgeting*). Insbesondere hervorzuheben ist die Sonderausgabe aus dem Jahr 2004 (Vol. 4, No. 3), in der die rechtlichen Rahmenbedingungen der Haushaltssysteme aller OECD-Mitgliedstaaten verglichen wurden. Auch die frei zugängliche Datenbank *OECD Budget Practices and Procedures Database* aus dem Jahr 2007 bildet eine gute Grundlage für den Vergleich der formalen Haushaltsregeln für die OECD-Länder.

Aufgrund folgender Probleme bleiben statistische Analysen allerdings unbefriedigend: Selbstkritisch zeigen zum Beispiel Kontopoulos und Perotti (1999: 92ff.) sowie Balassone und Giordano (2001) die Schwierigkeiten beim Versuch, für eine große Anzahl von Ländern über Dekaden hinweg die allgemeine Wirkung von verschiedenen, statistisch messbaren, politischen und institutionellen Faktoren auf das Haushaltsergebnis aufzuzeigen. Oft ist die Interpretation der Ergebnisse nahezu beliebig und ihre Übertragung auf einzelne Länder fast unmöglich. Bei Kontopoulos und Perotti führt zum Beispiel die Veränderung des Samples zu anderen Einschätzungen bezüglich der Signifikanz der Wirkung der Zahl der Koalitionspartner oder der Ministerposten in den untersuchten Ländern. Außerdem ist gleichermaßen die Definition der abhängigen Variablen von verschiedenen intervenierenden Variablen (z. B. Veränderung des Bruttoinlandsproduktes, Arbeitslosenrate) abhängig. Die abhängigen Variablen können sehr unterschiedlich operationalisiert werden, wodurch sich wiederum die statistischen Effekte verändern. Ob man das Defizit oder den Schuldenstand bzw. dessen Veränderung misst, bringt völlig andere Ergebnisse hervor. Diese Probleme treten bei qualitativen Studien nicht in dem Maße zutage, weil es bei den Detailanalysen um eine Plausibilisierung der Wirkung von unabhängigen Variablen in einem bestimmten Fall und nicht um eine statistisch signifikante kausale Erklärung geht.

Studien, die informale Regeln mit in Betracht ziehen, konzentrieren sich oft auf ein Land oder auch auf einen Teilaspekt des Haushaltsverfahrens, weil das Erforschen dieser Regeln

ein hohes Detailwissen des untersuchten Falles erfordert. So verweist Wright (1999: 373) auf die Wichtigkeit informaler Regeln, die Aufschluss über die tatsächliche Macht und die Position des japanischen Finanzministeriums im politischen System geben. Alesina und Perotti (1996: 31f.) regen ebenso an, die tatsächlichen Haushaltsprozesse besser zu untersuchen und sich nicht allein auf die formalen Institutionen zu beschränken. Sie kritisieren die vorhandenen Studien, weil aufgrund der Vielzahl der umfassten Länder (meist OECD- oder EU-Länder) die Auswahl von kritischen Fällen zur Unterstützung oder Widerlegung der Hypothesen unmöglich sei. Dafür seien Fallstudien notwendig.

Wehner (2001) hat bei seiner Analyse deutscher Parlamentarier beispielsweise herausgefunden, dass es gerade nicht die verfassungsrechtlichen Grundlagen sind, die verhindern, dass das Parlament die Ausgaben erhöht. Der Bundestag nutzte seine Rechte nicht im Sinne von Ausgabeerhöhungen aus, sondern reduzierte im Gegenteil in den Jahren 1998 bis 2001 noch das von der Regierung vorgeschlagene Kreditvolumen. Dieses empirische Erkenntnis steht den theoretischen Annahmen entgegen, die davon ausgehen, dass dann, wenn das Parlament das Recht hat, den Haushalt zu verändern, es dieses Recht gebraucht und mehr Geld ausgibt (vgl. Poterba/von Hagen 1999b). Wehner (2001: 74) führt die allgemeine fiskalische Zurückhaltung des deutschen Parlaments auf die kooperative und konstruktive Beziehung zwischen der deutschen Exekutive und Legislative, die die Einflussmacht des Parlaments sichert, zurück. Damit schließt er sich dem Argument an, dass Kontrolle und Einfluss der regierungstragenden Fraktionen im parlamentarischen System schon während formal rein exekutiver Prozesse stattfinden (vgl. Schwarzmeier 2001). Allerdings sind die Befunde Wehners mit Vorsicht zu genießen, weil sie aufgrund fehlender qualitativer Daten im Umkehrschluss die Möglichkeit des „Hineinregierens“ der Exekutive in die legislative Arena zu wenig in Betracht ziehen, also unklar bleibt, auf wen die Veränderungen während der Haushaltsberatungen tatsächlich zurückgehen.

Haan et al. (1999) haben in ihren Fallstudien zu Belgien, Schweden, Irland und Italien gezeigt, dass die Zuschreibung von Indexwerten nach formalen Kriterien zu falschen Ergebnissen führen kann. Die Autoren wollen in ihren Detailanalysen der „*actual practice*“ in den Ländern auf den Grund gehen, und erheben von Hagens Strukturindex für diese vier Länder neu. Dabei kommen sie zum Ergebnis, dass von den herangezogenen Haushaltsinstitutionen die Haushaltsrechte des Parlaments, die verbindlichen Beschränkungen des Haushalts und die Flexibilität während der Haushaltsimplementation wichtige Bestimmungsfaktoren des Haus-

haltsergebnisses sind. Die Detailanalysen zeigen aber auch, dass Akteursmerkmale und informelle Vorgänge wesentlich zu den Erklärungen beitragen.

2.3 Parteien, Wahlen und Abgeordnete als Erklärungsfaktoren

Eine andere Herangehensweise, um Haushaltsergebnisse zu erklären, haben Studien, die in der Tradition der *Do-parties-matter?*-Debatte²⁴ stehen. Hier wird die Erklärungskraft der parteipolitischen Färbung von Regierungen untersucht. Grundlage ist die Parteiendifferenztheorie von Hibbs (1977). Einige Autoren analysieren, ob unterschiedlich ausgerichtete Parteien eine verschiedenartige Defizitneigung haben. So wird bei statistischen Analysen, die viele Länder über einen langen Zeitraum hinweg untersuchen, der Faktor Ideologie als einer unter vielen auf seine Signifikanz hin geprüft (vgl. de Haan/Sturm 1994). Die ursprüngliche Annahme war, dass eher linke Regierungen eine größere Defizitneigung besitzen als konservative Regierungen. Die Befunde für diese Hypothese sind allerdings nicht eindeutig (vgl. de Haan/Sturm 1994; Wagschal 1998).

Als ein weiterer erklärender Faktor für das Haushaltsergebnis ziehen andere quantifizierende Studien die Häufigkeit von Wahlen heran. Auf der Grundlage der These des politischen Konjunkturzyklus zeigen Galli und Rossi (2002) in ihrer Untersuchung der Haushalte der westdeutschen Länder (1974–1994), dass die Wirkung von bevorstehenden Wahlen auf die Haushaltsmerkmale Gesamtausgaben, Defizit, Soziale Sicherung und Bildung größer ist als die Wirkung der Regierungsparteifärbung. Wagschal (1998: 229) zeigt, dass es eine statistisch signifikante Beziehung zwischen der Häufigkeit von Wahlen in einem Land und der Höhe der Defizitquoten gibt.

In seinem Drei-Länder-Vergleich (USA, Schweden, Niederlande) stellt Schick (1993) fest, dass sich Unterschiede im Wahlsystem auf den Zusammenhalt von Regierungen auswirken und damit auch die Fähigkeit von Regierungen beeinflussen, ein Defizit zu reduzieren. Je stärker der Zusammenhalt (*cohesion*) einer Regierungspartei ist, desto einfacher kann sie ihre Konsolidierungsanstrengungen umsetzen. Dieser Annahme zufolge haben Einparteieregierungen die größte Fähigkeit, Konsolidierungserfolge zu erzielen (vgl. Schick 1993: 190). Um das

²⁴ In der folgenden Darstellung wird nicht auf Studien eingegangen, die die Haushaltsstruktur als abhängige Variable betrachten (vgl. Bawn 1999; McCubbins/Thies 1997; Tsebelis/Chang 2004). Diese gehen davon aus, dass die (ideologische) Ausrichtung von Regierungsparteien oder dominierenden Parteiflügeln für Veränderungen in der Zusammensetzung des Haushalts verantwortlich sind.

Defizit zu reduzieren, muss die Regierung vor allem fähig sein, Prioritäten zu setzen und diese aufrecht zu erhalten, wenn Politikinhalt konkurrieren und Ressourcen knapp sind (vgl. Schick 1993: 187ff.). Ob dies der Fall ist, kann nach Schick allerdings nicht allein anhand des Regimetyps festgemacht werden, sondern es müssen die Bedingungen und expliziten Beziehungen innerhalb der Exekutive zu einer bestimmten Zeit untersucht werden (vgl. Schick 1993: 193). Dies zeigt, dass sich für den vorliegenden Vergleich Deutschlands und Japans zur Konstruktion der unabhängigen Variablen die Ideologietheorie oder die Wahlhäufigkeitstheorie nicht eignen.

Dass die von Schick vorgebrachten Argumente für den japanischen Fall relevant sein können, zeigt die Untersuchung von Miyazaki (2006) über Erfolge und Misserfolge fiskalischer Konsolidierungsanstrengungen in Japan. Auch er zieht die Zusammensetzung der Regierung als einen möglichen Grund für das Scheitern der Konsolidierungsanstrengungen in den 1990er Jahren heran, kann aber keine ausreichenden Beweise dafür finden, dass die beiden damaligen kleinen Koalitionspartner der LDP wesentlich zum Misserfolg des Gesetzes zur fiskalischen Strukturreform (1997) beigetragen haben. Dieses Kernstück der Konsolidierungsbemühungen wurde von der Regierung nach einem Jahr wieder außer Kraft gesetzt. Miyazaki identifiziert vielmehr die allgemeine ökonomische Situation und die Starrheit der vorgeschlagenen Kürzungen als stärkste Erklärungsvariablen. Der Autor argumentiert, dass die im Gesetz verankerten Ausgabenreduzierungen der japanischen politischen Kultur entgegenstanden. Von der Bevölkerung würde erwartet, dass die Regierung durch Investitionen fiskalische Stimuli für ein hohes Wirtschaftswachstum bereitstellt (vgl. Miyazaki 2006: 135ff.).

Eine Reihe von japanischen Autoren fragt nach den politischen Verhinderungsfaktoren der fiskalischen Erholung in Japan. Ihori (2006) kommt zu dem Schluss, dass lokale Interessengruppen und ihr Einfluss auf die Parlamentarier ein wesentlicher Grund dafür seien. Neben den Einflussfaktoren, die sich auf das eigene politische System beziehen, zeigt Suzuki (2000), dass auch außenpolitischer Druck die japanische Haushaltspolitik seit den 1970er Jahren beeinflusst hat. Er argumentiert, dass die üblichen Faktoren, die das Ergebnis der Haushaltspolitik erklären können, nämlich die Interessen des Finanzministeriums oder die Notwendigkeit elektoraler Politik, nicht ausreichen, und dass internationaler Druck als weiterer Erklärungsfaktor mit herangezogen werden müsse. Wenn dieser auf nationale Interessen treffe, die gleich gerichtet sind, entstehe eine Anreizstruktur für *policy maker*, die ein entsprechendes Politikergebnis begünstige. So wurde das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts insbesondere

in den Jahren 1976–1978, 1985–1987 und 1992–1995 von der internationalen Gemeinschaft an Japan herangetragen, und zwar mit je unterschiedlichem Erfolg, denn internationaler Druck kann nur die Richtung der bereits eingeschlagenen Politik in Japan verstärken, diese aber nicht völlig umkehren (vgl. Suzuki 2000: 16). Dieser Ansatz erklärt also die Bedingungen des Erfolgs von Policy-Zielen und ergänzt die innersystemischen Elemente im japanischen Fall um den des Außendruckes. Bei den befragten Haushaltsakteuren in Deutschland und Japan wurde sichergestellt, dass auch Raum für solche Erklärungen blieb, die sich nicht aus den Haushaltverfahren und Institutionen ergeben, indem sie offen nach möglichen Beweggründen ihrer Handelns gefragt wurden.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die vergleichende Forschung, von den groben Rastern ausgehend, immer differenzierter untersucht hat, worauf die unterschiedlichen Ergebnisse in der Haushaltspolitik verschiedener Länder zurückgeführt werden können. Zunächst beschränkte man sich auf die Unterscheidung zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen, dann führte man Unterschiede auf Einpartei- oder Koalitionsregierungen zurück. Weitere mögliche unabhängige Variablen waren linke oder rechte Regierungen, starke oder schwache Regierungen, Unterschiede im Wahlsystem oder bei der Anzahl der Vetospieler. Die Differenzierung kumulierte in den expliziten Verfahrensregeln des haushaltspolitischen Prozesses und den Fiskalregeln, die Ziele der Haushaltsergebnisse vorgeben.

Meine Arbeit sucht einen Weg, um sowohl die Erkenntnisse der quantitativen Analysen als auch die der qualitativen Studien zu nutzen. Trotzdem bleibt die Analyse selbst dem qualitativen Paradigma verbunden. Aufgrund der Beschränkung des Untersuchungszeitraums (Legislaturperiode) und des Untersuchungsgegenstands (Haushaltsaufstellungsprozess) ist der Anspruch der vorliegenden Analyse das Scheitern der Konsolidierungsbemühungen Deutschlands und Japans zu plausibilisieren. Die Detailstudie möchte die bisherigen Kategorien der haushaltspolitischen Determinanten ergänzen.

2.4 Forschungsdesiderate

Welche Forschungsdesiderate lassen sich angesichts dieses Forschungsstandes identifizieren? Auffallend ist, dass die Autoren sich zur Erklärung des fiskalischen Ergebnisses vor allem auf die formalen Defizitregeln konzentrieren; die handelnden Akteure und der tatsächliche Prozess aber werden weitgehend außer Acht lassen. So geben Indizes über institutionelle Merk-

male des Haushaltsprozesses zwar einen Hinweis auf die im politischen System herrschenden Haushaltsregeln, die sich zum Vergleich einer großen Ländergruppe eignen; allerdings wird die Zuweisung der Indexwerte allein nach formalen Kriterien vollzogen, die ein unvollständiges Bild des politischen Aushandlungsprozesses und der ihm zugrunde liegenden Regeln und Normen vermitteln. Auch ist die Logik hinter den numerischen Werten zu kritisieren. Zum Beispiel gilt für die parlamentarische Phase: Je einfacher es für das Parlament ist, den Haushaltsentwurf der Regierung zu ändern, umso stärker kommt das Allmendeproblem zum Tragen. Denn wenn Politiker die Möglichkeit haben, ihre Lieblingsprojekte zu fördern, würden die Ausgaben erhöht (vgl. Hallerberg 2003: 5f.). Wird eine Einschätzung der Regeln allein nach dieser Logik vorgenommen, bleiben die informellen Verfahren im Entscheidungsprozess genauso unberücksichtigt wie etwa das Rollenverständnis von Haushältern. Um dieses herauszufinden, sind insbesondere solche Detailuntersuchungen notwendig, die auf die Erfahrungswelt der Akteure und auf die Anwendung von Regeln zielen.

Die Unkenntnis dieser Details – zum Beispiel von vorparlamentarischen oder nicht öffentlichen Vorgängen – führt zu Punktwerten, die die empirische Wirklichkeit in den Ländern kaum abbilden. Darüber hinaus werden wesentliche Unterschiede verschiedener Länder mit den Indizes verwischt, denn die Teilwerte der Unterkategorien werden zu einem Gesamtwert zusammengefasst, anhand dessen eine Einordnung des Landes auf der Skala der Haushaltsdisziplin vorgenommen wird. So verschleiern die Indizes die unterschiedliche Gewichtung dieser Merkmale und die Unterschiede in den untersuchten Ländern, denn „*different countries may receive similar aggregate values of the indices for very different reasons*“ (Alesina/Perotti 1996: 31). Alesina und Perotti regen detaillierte Analysen dieser Merkmale im Sinne von Fallstudien an, um die tatsächlichen Vorgänge zu erfassen. Darüber hinaus solle es einen verstärkten Fokus auf die Aufstellungsphase innerhalb der Exekutive geben. Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag zum Schließen dieser Forschungslücke.

Darüber hinaus kann man durch Konzentration auf wenige Länder umfassendere Erklärungen für das Scheitern von Konsolidierungsbemühungen liefern, ohne dass die vorgeschlagenen und bereits etablierten Kategorien der Haushaltspolitikforschung zu weit verlassen werden müssten. Deshalb regen Poterba und von Hagen (1999b) in ihrem Sammelband an, dass es die Aufgabe zukünftiger haushaltspolitischer Studien sein müsse, mehr als signifikante Beziehungen zwischen Haushaltsinstitutionen und Haushaltsergebnis nachzuweisen. Deren genauer Zusammenhang sei zu analysieren: „*The empirical evidence suggesting that institutions matter is stronger than the evidence on the mechanisms by which these institutions mat-*

ter“ (Poterba/von Hagen 1999a: 4). Hammond und Butler (2003) betonen die Notwendigkeit, Politikpräferenzen und das Zusammenspiel mit den jeweiligen Institutionen zu untersuchen. Nur so könne die Wahl der Policy und auch der Wandel von Politik tatsächlich verstanden werden. Auch Wright (1999: 349) weist auf die Notwendigkeit von Detailstudien als empirische Basis zur Bewertung von Modellen der Defizitdetermination hin und betont, wie wichtig die Untersuchung von informalen Regeln und Verfahren ist:

MOF is very much less powerful in the budget processes than is commonly supposed, or appears from an inspection of formal budget institutions and arrangements. The latter provide the basis of the framework within which budget decisions are made, but a more complete and informed guide to how and why particular budget outcomes occur requires an analysis of the informal politics of the budgetary process, the interaction among the participants in those processes, the roles and strategies of ministers, party officials, bureaucrats, and special interest groups, and the unwritten rules of the game that regulate their behavior in informal structures such as policy networks (Wright 1999: 373).

Deswegen wird bei der Analyse besonderen Wert auf Haushaltsakteure und auf deren Präferenzen gelegt. Sie stellen die Verbindung zwischen Institutionen und Ergebnis her, denn die Regelsysteme entfalten ihre Wirksamkeit in dem Maße, wie sie von den Akteuren angewendet werden. Aus diesem Grund spielen auch informale Regeln und ihr Verhältnis zu den formalen Regeln eine große Rolle, denn nur an ihrem Zusammenspiel lässt sich der De-facto-Prozess ablesen. Dieses Wissen wird schließlich dazu führen, den Gründen für das Scheitern der Akteure bei der Umsetzung von politischen Zielen präzise auf den Grund gehen zu können und somit die Machbarkeit von Reformansätzen besser einschätzen zu können.

Kapitel 3
Theoretische Ansätze zur Lösung des Allmendeproblems

Das Allmendeproblem (engl. *Common Pool Resource Problem*) beschreibt das Problem, das entsteht, wenn durch die extensive Nutzung einer allgemeinen Ressource deren Zerstörung droht. Zentrales Merkmal dieser Ressource ist, dass von deren Gebrauch zunächst kein Mitglied der Bezugsgruppe ausgeschlossen werden kann und dass eine Rivalität im Konsum besteht, da die Nutzung durch einen Akteur die Nutzbarkeit für einen anderen mindert.²⁵ Um das Gut zu erhalten, entsteht ein Koordinierungs- und ein Kontrollproblem der Nutzung, weil der rational handelnde Akteur den Nutzen kalkuliert, den das Gut ihm persönlich eröffnet. Diesen stellt er den Kosten gegenüber, die ihm aufgrund der Bereitstellung des Gutes entstehen. Letztere sind geringer als sein individueller Gewinn, weil sie durch alle Nutzer geteilt werden. Das heißt, es kommt zu einer Divergenz von individueller und kollektiver Rationalität, weil die Ressource bei maximaler persönlicher Nutzung eines jeden für alle anderen verloren geht (vgl. Olson 1968) – ein klassisches Problem kollektiven Handelns.

Der öffentliche Haushalt und die mit ihm einhergehenden Verteilungs- und Aushandlungsprozesse können als Allmendeproblem beschrieben werden. Der nationale Haushalt stellt insofern eine Allmende dar, als erstens ein Konkurrenzkampf um die Verwendung der gesamten Einnahmen zwischen verschiedenen Fachministerien, die wiederum bestimmte gesellschaftliche Gruppen repräsentieren, herrscht. Zweitens übersteigt der Gewinn für den Einzelnen oder für eine bestimmte Gruppe, der sich aus bestimmten Staatsausgaben ergibt, die Kosten der „Übernutzung“ der öffentlichen Finanzen. Der Nutzen einer Ausgabe wird von den Entscheidungsträgern als weit höher wahrgenommen als die negativen Gesamtfolgen (sprich Steuerzahlungen), die mit der Ausgabe einhergehen und auf alle Wähler verteilt werden (vgl. May 2002; Hallerberg/von Hagen 1999; Whitford 2002; Seils 2004). So kommen Agrarsubventionen zum Beispiel vor allem den Landwirten zugute; wenn dafür Kredite aufgenommen und zurückgezahlt werden müssen, belasten diese Kosten alle Bürger.²⁶ Man kann also sagen, dass der Gewinn an einer öffentlichen Ausgabe privatisiert wird, während die Kosten kollektiviert werden, d. h. die Kosten werden von einer viel größeren Anzahl von Bürgern getragen, als es Nutznießer gibt. Handeln also die an der Verteilung des öffentlichen Haushalts Beteiligten rational nutzenmaximierend, entsteht in der Summe dieser individuellen

²⁵ Darin unterscheidet sich die Allmende von reinen Kollektivgütern (zum Beispiel „öffentliche Sicherheit“), bei denen die Nutzung eines Individuums nicht den Wert des Gutes oder die Nutzbarkeit für einen anderen einschränkt (vgl. Ostrom 1999: 41).

²⁶ Dieses Beispiel soll das Argument der Schwierigkeit fiskalischer Disziplin durch Selbstbeschränkung und die Gefahr der Übernutzung verdeutlichen und muss deshalb verkürzt sein. Eine anderslautende Argumentation würde betonen, dass allen Bürgern als Verbraucher Subventionen zugutekommen oder auch dass alle Bürger von öffentlichen Investitionen für Infrastruktur, Bildungseinrichtungen etc. profitieren, auch wenn sie sie nicht direkt nutzen.

Handlungen ein irrationales Ergebnis: Die Ausgaben, die Steuern und/oder das Defizit weichen vom maximalen Gruppennutzen ab, weil sie höher sind als kollektiv optimal wäre (vgl. Olson 1968: 26; auch Rubin 1997: 186). Es kommt nach dieser Vorstellung zu höheren Ausgaben, als die Minister eigentlich wollen, und auch zu einem größeren Defizit, wenn die Aufnahme von Krediten möglich ist. Darin besteht „das Grundproblem des modernen öffentlichen Haushaltes“ (Seils 2004: 41). Wie auch bei der Allmende droht die Zerstörung des Haushalts durch extensive Verschuldung. Der nationale Haushalt ist dann als Gut zerstört, wenn die Zinszahlungen für aufgenommene Kredite einen so großen Anteil der Einnahmen ausmachen, dass die Finanzierung von Sachpolitik nicht mehr möglich ist. Darum steht im Zentrum der Konsolidierungsüberlegungen, die Aufnahme neuer Kredite zu verhindern.

Für die Haushaltsakteure stellt sich demnach die Frage, wie verhindert werden kann, dass die individuell rational handelnden Akteure mit ihren unilateralen Strategien ein unerwünschtes Ergebnis produzieren. Wie können ihre Präferenzen umgelenkt werden? Wie kann die aus spieltheoretischer Sicht dominante Strategie, nämlich die Nicht-Kooperation, verhindert werden? Schließlich, wie kann erreicht werden, dass Haushaltsakteure kooperieren und demnach auf die maximale Nutzung des Haushalts verzichten? Die Antworten darauf liegen im Design der Haushaltsverfahren:

As the common-pool approach focuses on a problem of coordination failure among the decision makers involved in public budgeting, the implication is that large deficits may be avoided by strategic design of the budget process, that is, by institutions that distribute authority and facilitate agreement on the efficient outcome (Poterba/von Hagen 1999a: 10).

Ostrom (vgl. 1999: 29) weist darauf hin, dass das Wissen um institutionelle Details wichtig ist, um tatsächlich zu verstehen, warum das Allmendeproblem gelöst werden konnte oder eben nicht, welche Arrangements Kooperation der Akteure eher behindern und welche förderlich sind. Für die Lösung des Allmendeproblems ist es zentral, Trittbrettfahrer zu verhindern, das Problem der Selbstverpflichtung zu lösen und die Überwachung des Regelsystems durchzusetzen (vgl. Ostrom 1999: 35ff.).

Mögliche Lösungen des Allmendeproblems zeigen die nachfolgend dargestellten theoretischen Ansätze auf. Der Kernpunkt der Ansätze ist, dass bindende Vereinbarungen getroffen und Anreizbedingungen geschaffen werden müssen, die dazu führen, dass sich die Akteure in der Begrenzung des eigenen Nutzens kooperativ verhalten, und zwar über einen längeren Zeitraum hinweg (vgl. Seils 2004: 42). Die vorgestellten Ansätze legen das Augenmerk darauf, wie Institutionen aussehen müssen, die einen Beitrag zur Lösung des Allmendeproblems

leisten können. Sie sind nach zunehmendem Spezialisierungsgrad in Bezug auf den Haushaltsprozess geordnet.

3.1 Transaktionskostentheorie

Transaktionskosten entstehen, wenn eine Übereinkunft oder ein Vertrag zu verhandeln ist und wenn deren bzw. dessen Einhaltung sicherzustellen ist. Man unterscheidet demnach zwischen Ex-ante²⁷- und Ex-post²⁸-Transaktionskosten. Im Zuge des Haushaltsaufstellungsprozesses treten Transaktionskosten bei der Vereinbarung und Durchsetzung von haushaltspolitischen Zielen auf.

North (1992: 32) definiert Transaktionskosten als Messungs- und Erfüllungskosten, und zwar als „die Kosten der Messung der wertvollen Attribute der getauschten Gegenstände und die Kosten des Rechtsschutzes und der Überwachung und Durchsetzung von Vereinbarungen“. Die Vertreter der Transaktionskostentheorie gehen also davon aus, dass Informationen kostspielig sind und bei Interaktionen zwischen Akteuren in Betracht gezogen werden sollten (vgl. Horn 1995). Transaktionskosten können aber auch die Opportunitätskosten von Politikern sein, mit denen sie sich beim Verlust von Wählerstimmen konfrontiert sehen, oder die Kosten, wenn Koalitionsmöglichkeiten unwahrscheinlich werden (vgl. Binderkrantz/Christensen 2007). Transaktionskosten sind demnach schwer zu messen und oft nicht in einer einheitlichen Maßzahl auszudrücken.

Es geht bei der Transaktionskostentheorie also um die Identifikation und Analyse von Institutionen, die die Kosten der Planung, Anpassung und Überwachung von Aufgabenerfüllung bzw. -ausführung senken können (vgl. Matthes 2007). Die zentralen Fragen dieses Ansatzes beziehen sich auf die Erzeugung und Sicherstellung eines kooperativen Verhaltens und darauf, welche institutionellen Arrangements die vergleichsweise geringeren Kosten bei der Transaktion verursachen (vgl. Williamson 1999). Die Verteilung der Haushaltsmittel stellt eine Transaktion dar, bei der Kosten der Aushandlung und nachträglichen Überprüfung der

²⁷ Ex-ante-Transaktionskosten sind „*the costs of drafting, negotiating, and safeguarding an agreement*“ (Williamson 1985: 20).

²⁸ „*Ex post costs of contracting take several forms. These include (1) the maladaptation costs incurred when transactions drift out of alignment (...), (2) the haggling costs incurred if bilateral efforts are made to correct ex post misalignments, (3) the setup and running costs associated with the governance structures (often not the courts) to which disputes are referred, and (4) the bonding costs of effecting secure commitments*“ (Williamson 1985: 21).

Einhaltung einer Vereinbarung entstehen. Deshalb lassen sich die Annahmen der Transaktionskostentheorie auf die Situation der Haushaltsaufstellung übertragen.

Nach Williamson (vgl. 1985: 44f.) zeichnet sich eine Transaktionssituation durch folgende Merkmale aus: Die Akteure sind begrenzt rational,²⁹ opportunistisch und wechselseitig voneinander abhängig. Deshalb sind komplexe Verträge zwischen ihnen unvollständig; ihre Durchsetzung ist ohne glaubwürdige Sanktionen nicht erzwingbar. Opportunistische Akteure orientieren sich nicht nur an ihrem strategischen Eigeninteresse, sondern äußern sogar falsche Informationen und führen die Partner in die Irre. Diese Situation lässt sich auf die Haushaltsaufstellung übertragen. Die wechselseitige Abhängigkeit der Akteure ist gegeben, denn jedes Ministerium und jedes Mitglied im Haushaltsausschuss muss seinen Beitrag dazu leisten, damit das Ziel, ein Haushaltsentwurf ohne Kredite, erreicht wird. Kooperation und Verzicht sind dafür notwendig. Geht man von den anderen Merkmalen der Transaktionssituation aus, könnten Haushaltsverhandlungen folgendermaßen aussehen: Opportunistische Akteure betrügen andere Spieler, halten ihre Verpflichtungen nicht ein und manipulieren die Spielregeln, wenn sie wissen, dass sie ungestraft davonkommen, und wenn es ihren Zielen dient. So sind ein kooperatives Haushaltsergebnis und ein stabiler Haushaltsprozess von der Begrenzung dieser Verhaltenspotenziale abhängig. Diese Grenzen werden durch die institutionelle Umgebung gesetzt, in der die Haushaltsverhandlungen stattfinden. Institutionen spielen damit eine wichtige Rolle beim Abschwächen der Gefahren des Opportunismus (vgl. Patashnik 1996: 191-195).

Opportunistisches Verhalten von beteiligten Akteuren kann insbesondere dann auftreten, wenn ein Vertragsbruch nur schwer sanktioniert werden kann, weil es kostspielig oder unmöglich ist, die Gegenleistung zu entziehen bzw. den Trittbrettfahrer vom Konsum auszuschließen (vgl. Fehr/Gächter 2000). Dies ist beim Haushaltsverfahren der Fall. Trägt ein Minister nicht zum Konsolidierungserfolg bei und wird das Ziel trotzdem erreicht, kann er kaum vom Nutzen, der der Regierungskoalition daraus erwächst, ausgeschlossen werden. Andererseits ist gerade die Solidarität für fiskalische Disziplin schwer zwischen den Politikern zu erreichen und den Bürgern zu vermitteln, weil ein zukünftiger Nutzen angestrebt wird, der unter Umständen keinem der an der Erstellung des Gutes beteiligten zugute kommt.

Dieses Dilemma können Institutionen verkleinern. Sowohl formale als auch informale Institutionen können einen Einfluss auf die Transaktionskosten haben. Diese Institutionen be-

²⁹ Begrenzt rationale Akteure haben eine begrenzte Kapazität zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen und handeln unter der Annahme subjektiv begrenzter Informationen.

stimmen, welcher Akteur über welche Rechte im Tauschvorgang verfügt. Dabei ist zu beachten: „Institutionen sind überall ein Gemisch aus solchen, die die Kosten senken, und solchen, die sie erhöhen“ (North 1992: 77). Die vorliegende Arbeit soll verdeutlichen, welche Zusammensetzung der Haushaltsinstitutionen in Deutschland und Japan vorliegt. Bei der Suche nach den Gründen für die gescheiterte Konsolidierung muss ein besonderes Augenmerk auf Institutionen gelegt werden, die im Untersuchungszeitraum die Transaktionskosten entweder nicht ausreichend gesenkt oder sogar erhöht haben und somit die optimale Tauschbeziehung oder kooperatives Verhalten verhindert haben.

Wie schon mehrmals betont ist das in der hier vorliegenden Untersuchung interessierende Gut ein „ausgeglichener Haushalt“. Zum Zeitpunkt der Formulierung dieses Ziels müssen die Haushaltsakteure einen Beitrag miteinander aushandeln, den jeder Einzelne für die Erbringung des Gutes aufbringen muss (sog. Bündelungstransaktion, vgl. dazu Bahner 1998: 70f.). Die zweite Aufgabe der Akteure besteht darin, das Trittbrettfahrerproblem zu lösen, also auch über einen längeren Zeitraum hinweg die Kosten der Bereitstellung auf alle beteiligten Akteure zu verteilen und die Einhaltung dieser Vereinbarung sicherzustellen. Trittbrettfahren heißt in dem Fall, dass sich Akteure opportunistisch verhalten und nicht zur Bereitstellung des Gutes beitragen. Eine Möglichkeit, diesen Opportunismus zu verhindern, sind Haushaltsinstitutionen, andere geltende Regeln bei den Haushaltsverhandlungen und die Erwartungen an Rolleninhaber.

Transaktionskosten können durch selektive Anreize vermindert werden (vgl. Olson 1985: 49f.). Beispielsweise hat die Bundesregierung 1997 durch die Einführung der Haushaltsflexibilisierung³⁰ den Ministerien erlaubt, vom Jährlichkeitsprinzip abzuweichen, und somit Haushaltsüberträge ins nächste Jahr als selektive Sparanreize gestattet. Sie hat damit erfolgreich das „Dezemberfieber“³¹ eingedämmt. Weitere Möglichkeiten zur Verringerung von Transaktionskosten zeigt die Spieltheorie auf. Sie beschreibt, unter welchen Bedingungen kooperatives Verhalten entsteht. So sind die Anzahl der Spielwiederholungen, die Anzahl der Spieler, die Höhe der Auszahlungen, die Beobachtbarkeit des Verhaltens der Mitspieler sowie die Möglichkeit wechselseitiger Absprachen von entscheidender Bedeutung für die Entwick-

³⁰ Die Haushaltsflexibilisierung wurde mit dem Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz eingeführt (vgl. Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern vom 22.12.1997).

³¹ „Dezemberfieber“ wird als die Tendenz beschrieben, Ausgabereste des laufenden Haushaltsjahres noch im letzten Monat desselben auszugeben. Aufgrund des Jährlichkeitsprinzips der öffentlichen Haushalte gingen vor der Flexibilisierung nicht ausgegebene Mittel einerseits verloren, und andererseits standen diese auch in den folgenden Jahren nicht zur Verfügung, weil sie vom Haushaltskontrolleur als überschüssige Ressourcen angesehen und im nächsten Jahr dementsprechend gekürzt worden sind.

lung einer kooperativen Spielstrategie (vgl. Axelrod 1997; Etzrodt 2003: 69f.). Durch häufige Spielwiederholungen bilden und bestätigen sich wechselseitige Erwartungen, die den Opportunismus der Akteure eindämmen können und so Kooperation erleichtern. Das Gleiche gilt, wenn die Handlungen der Partner transparent sind und wenn sie sich absprechen können. Da die Haushaltsverhandlungen regelmäßig wiederkehrend stattfinden und Vereinbarungen möglich sind, sind einige Bedingungen für kooperatives Verhalten bereits erfüllt. Opportunismus sollte nicht in seiner stärksten Form zum Tragen kommen. Die Frage, die die vorliegende Untersuchung beantworten muss, ist, an welcher Stelle die institutionellen Anreize zur Kooperation in Japan und Deutschland nicht ausgereicht haben?

Die Situation, in der sich die Akteure zusammenfinden, um ein Gut bereitzustellen, an dem sie Interesse haben, ist ein Investitionsprozess, in dem hohe Transaktionskosten³² ohne kurzfristigen Nutzen entstehen. Man spricht hier von einer Bündelungstransaktion, die in wesentlichen Teilen der Situation entspricht, wenn sich politische Akteure vertraglich auf das Konsolidierungsziel einigen. Bahner (1998: 92f.) beschreibt Merkmale dieser Transaktionsphase. Die Beteiligten werden dabei vom zukünftigen erwarteten Nutzen motiviert. Es herrscht ein hohes Informationsdefizit der Teilnehmer hinsichtlich ihrer jeweiligen Präferenzen und hinsichtlich der Produktionstechnik des Kollektivgutes. Da die Akteure in dieser unsicheren Situation aufgrund einer stark subjektiven Interpretation der Wirklichkeit handeln, besteht die Notwendigkeit einer „euphorischen“ Stimmung, die einen gemeinsamen Handlungsimpuls kanalisiert und für die Überwindung des Opportunismus sorgt. Im weiteren Prozess ist die Institutionalisierung dieses ursprünglichen gemeinsamen Interesses notwendig, denn aus gemeinsamen Erwartungen werden wechselseitige Erwartungen. Auf die Situation der Bündelungstransaktion zur Einigung auf das Konsolidierungsziel in Deutschland und Japan soll in Kapitel 5 eingegangen werden.

Die Theorie verweist darauf, dass der soziale Kontext (Gewohnheiten und Sitten) der Transaktion einen Einfluss auf die entstehenden Kosten hat und insbesondere bei kulturübergreifenden Studien in die Analyse einbezogen werden muss (vgl. Williamson 1985: 22). Um dies auch in der vorliegenden Arbeit zu gewährleisten, werden informale Institutionen und die Präferenzen der Akteure erhoben.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Transaktionskostentheorie davon ausgeht, dass das Allmendeproblem aufgrund hoher Kosten, die in Verbindung mit einem Tausch ein-

³² Geht man von den Fachministern aus, so können ihnen bei einer ausgabeseitigen Konsolidierung folgende „Kosten“ entstehen, welche mit Ansehensverlust einhergehen: Verlust von Wählerstimmen, Verhinderung der Durchsetzung von Fachpolitik und Verhinderung des personellen Ausbaus des Ministeriums,.

hergehen, verschärft wird. Geeignete Institutionen, die Informations- und Überwachungskosten reduzieren, können allerdings Kooperation erzeugen und den Opportunismus der Akteure dämpfen. Wie beschrieben stellen die Kosten der Überwachung einer Vertragsausführung eine Untergruppe der Transaktionskosten dar. Diese sollen im Folgenden anhand der Agenturtheorie beschrieben werden.

3.2 Agenturtheorie

Der Fokus der Agenturtheorie liegt auf dem Verhältnis zwischen Auftraggebern (Prinzipalen) und Auftragnehmern (Agenten)³³. Der Prinzipal delegiert seine Macht an den Agenten. Trotz der Kosten, die das Ausführen einer Aufgabe durch einen Agenten mit sich bringt, gehen Prinzipale einen entsprechenden Vertrag ein. Dies geschieht zum einen, weil sie selbst nicht kompetent genug für die Ausführung sind, zum anderen, weil sie nicht die notwendigen Kapazitäten für die Vertragsausführung haben. Eine Delegation soll darüber hinaus helfen, kollektive Handlungsprobleme und Koordinierungsprobleme der Prinzipale zu lösen. So kann die Delegation sicherstellen, dass Prinzipale ihre Ressource nicht zerstören, weil sie nicht in ein Kooperationsdilemma gelangen (vgl. Strøm 2004: 57f.).

Die Theorie geht zunächst davon aus, dass die Verträge zwischen Prinzipalen und Agenten unvollständig sind (vgl. Seabright 1996: 64), d. h. es kann nicht jede in der Zukunft auftretende Situation vorhergesehen und im Vertrag geregelt werden, und eine vollständige wechselseitige Absicherung der Vertragspartner ist auch nicht möglich. Eine möglichst umfangreiche Absicherung erscheint allerdings aufgrund folgender Konstellation notwendig. Zwischen Prinzipalen und Agenten herrscht Informationsasymmetrie meist zugunsten des Agenten. Bestimmte Informationen sind für einen Vertragspartner nicht erkennbar oder, wenn sie es sind, sind sie für den Vertrag als Bedingung nicht spezifizierbar. Darüber hinaus ist oft nicht verifizierbar, in welcher Weise die Handlungen des Agenten tatsächlich zum erwünschten *outcome*

³³ Beobachtbar sind Prinzipal-Agenten-Beziehungen mit einem oder mehreren Prinzipalen und auch mit einem oder mehreren Agenten. Beispielsweise ist die Beziehung zwischen Wählern und Repräsentanten eine zwischen vielen Prinzipalen und einigen Agenten. In der Beziehung zwischen Premierminister und Kabinett gibt es einen Prinzipal und mehrere Agenten (zumindest bezogen auf die Richtlinien der Politik). Die Delegationsbeziehung innerhalb eines Ministeriums ist gekennzeichnet durch einen Prinzipal (Minister) und viele Agenten (Beamte). Im Folgenden wird von der Prinzipal-Agenten-Beziehung gesprochen und von Agent/Agenten und Prinzipal/Prinzipalen, unabhängig davon, ob diese jeweils im Singular oder Plural auftreten.

beigetragen haben, weil die Situation zu komplex ist. Ein weiteres Problem der Prinzipal-Agenten-Beziehung besteht darin, dass die Handlungen der Agenten für diejenigen, die die Verträge kontrollieren sollen (z. B. Gerichte, Wähler), nicht wahrnehmbar und deswegen nicht sanktionierbar sind (vgl. Seabright 1996: 64).

Das Anliegen der Theorie ist, Institutionen zu identifizieren, die die Folgen von Informationsasymmetrien zwischen Prinzipalen und Agenten mittels Anreizen für die Agenten überwinden können (vgl. Schumann et.al. 2007: 451ff.). Es wird davon ausgegangen, dass der besser informierte Agent seinen Informationsvorteil zu seinen Gunsten strategisch ausnutzen wird. Dies hat Konsequenzen für das Zustandekommen und die Ausgestaltung des Vertrages, den beide Parteien schließen. Der Agent beeinflusst mit seinen Handlungen das Ergebnis für sich selbst, aber auch das Ergebnis für den Prinzipal. Der Prinzipal muss deshalb nach einem geeigneten Sanktions- oder Vergütungssystem suchen, das den oder die Agenten dazu veranlasst, die aus der Sicht des Prinzipals „bestmögliche“ Handlungsoption zu wählen.

Welche Folgen können die Informationsasymmetrien zwischen Agenten und Prinzipalen haben? Wenn der Prinzipal die Handlungen des Agenten nicht beobachten kann, kann es zu sogenanntem „Drückebergertum“ (*moral hazards*) kommen oder auch zu versteckten nachteiligen Handlungen des Agenten (*hidden action*). Wenn andererseits der Prinzipal die Fähigkeiten und Präferenzen eines Agenten nicht gut genug kennt, kann es zu einer ungünstigen Auswahl des Agenten (*adverse selection*) durch den Prinzipal kommen (vgl. Lupia 2004: 41; auch Strøm 2004: 61f.). Eine Delegationsbeziehung birgt demnach die Gefahr des Agenturverlustes (*agency loss*). „Agenturverlust“ beschreibt den Unterschied zwischen den Konsequenzen der vorliegenden Delegationsbeziehungen und dem Ergebnis einer Situation, in der der Agent perfekt gewesen wäre. Ein perfekter Agent handelt so, wie der Prinzipal gehandelt hätte, hätte er alle Informationen und Ressourcen gehabt, um den Auftrag selbst auszuführen. Allerdings entwickeln Agenten aufgrund der Delegation von Macht eigene Präferenzen, die unter Umständen nicht mit denen der Prinzipale übereinstimmen. Der Agenturverlust wird immer aus der Perspektive des Prinzipals betrachtet; ein hoher Agenturverlust bedeutet, dass das Ergebnis der Delegation anders als das Ideal des Prinzipals ist (vgl. Lupia 2004: 35).

Es gibt eine Reihe von denkbaren Verhaltensweisen des Agenten, die für den Prinzipal nachteilig sind. Diese Verhaltensweisen reichen von Handeln, das aus divergierenden Policy-Präferenzen resultiert, wenn nämlich der Agent eine Politik verfolgt, die nicht die am meisten präferierte des Prinzipals ist, bis hin zu Sabotage (vgl. Brehm/Gates 1997). Sie werden hier nicht im Detail beschrieben, jedoch in der empirischen Analyse verdeutlicht. Allgemein kann

argumentiert werden, dass eine Delegationsbeziehung die Gefahr von Missbrauch in sich birgt: Der Agent kann aus dem bestehenden Vertrag unerwünschten Profit ziehen, und er kann die ihm übertragenen Rechte missbrauchen, weil nach der Übertragung oft die gesamte Entscheidungsgewalt in der Hand des Agenten liegt. Agenten können ebenso gut von ihren Informationsvorteilen profitieren (vgl. Perrson/Roland/Tabellini 1997: 1166).

Im Haushaltsprozess bestehen mehrere Prinzipal-Agenten-Beziehungen. Auf einer allgemeinen Ebene beauftragen die Wähler als Prinzipale zunächst Repräsentanten als Agenten, ihre Aufträge auszuführen. Zu diesen Aufträgen gehört unter anderen die Verteilung der Finanzmittel des Staates. Die Repräsentanten werden von den Bürgern kontrolliert und unter Umständen durch Abwahl zur Verantwortung gezogen oder durch Wiederwahl für „gute Auftragsausführung“ belohnt. Eine ähnliche Beziehung besteht zwischen den regierungstragenden Fraktionen und der Regierung in einem parlamentarischen System, ebenso zwischen dem Premierminister bzw. Kanzler und den Fachministern. Die Fachminister führen als Agenten zumindest bis zu einem gewissen Grad die Aufträge des Kanzlers oder Premierministers aus; er delegiert seine Macht an sie. Auch hier besteht eine Kontrollbeziehung, die in beiden Ländern in Entlassung münden kann.

Dabei gibt es im deutschen Regierungssystem ein Spannungsfeld zwischen der Richtlinienkompetenz des Kanzlers (Art. 65 Satz 1, GG) und dem Ressortprinzip (Art. 65, Satz 2, GG). Aufgrund der Abhängigkeit aller Minister vom Vertrauen des Kanzlers, hat das Kanzlerprinzip mehr Gewicht als Ressort- und Kabinettsprinzip (vgl. Hesselberger 2001: 264). In der vorliegenden Untersuchung soll dieser Interpretation gefolgt werden, zumal die Entscheidung über die Nettokreditaufnahme bzw. über die Höhe der einzelnen Fachhaushalte als politische Richtlinienentscheidung gesehen werden muss, die dem Kanzler obliegt. Die Entscheidung, wofür die globalen Mittel eines Fachhaushalts zu verwenden sind, soll als vom Ressortprinzip geschützt angesehen werden. Deshalb wird eine Delegationsbeziehung zwischen dem Kanzler und seinen Fachministern angenommen. Sie findet ihren Ausdruck insbesondere in Artikel 64 GG, dem zufolge der Kanzler seine Minister sowohl berufen als auch entlassen kann. Informal ist dieses Prinzip zwar durch den Koalitionspartner und Proporzregeln, die bei der Ernennung von Ministern eingehalten werden müssen, eingeschränkt, aber zu Entlassungen ist es trotzdem immer wieder gekommen (vgl. Görtemaker 2008). Die Beziehung zum Finanzminister ist zudem nicht von den kleinen Koalitionspartnern in Deutschland und Japan abhängig, weil diese bisher keinen Zugriff auf dieses Ressort hatten. Allerdings kann im deutschen Fall die Zustimmung des Finanzministers zu über- oder außerplanmäßigen Finanzen als

verbrieftes Verfassungsrecht (Artikel 112 GG) nicht durch eine Weisungsbefugnis des Bundeskanzler ausgehebelt werden. Das Kabinettsprinzip (Artikel 65 Satz 3), nach dem die Bundesregierung als Kollegialorgan ihre Beschlüsse mit Mehrheit fasst, stärkt wiederum die Minister gegenüber dem Kanzler. Trotzdem sind sich die Rechtskommentare zum Grundgesetz einig und gehen von einer Dominanz des Kanzlerprinzips gegenüber den anderen eng mit ihm verzahnten Prinzipien aus (vgl. Bundestag 2009). Dies wird zum einen damit begründet, dass nur der Kanzler vom Vertrauen des Bundestages abhängt, zum anderen, dass nur das Kanzlerprinzip mit verfassungsmäßiger Sanktionsmacht ausgestattet ist (vgl. Guggenberger 2009: 49). Darüber hinaus erteilt die Geschäftsordnung der Bundesregierung dem Kanzler das Recht, Meinungsverschiedenheiten zwischen Ministern mit diesen zu erörtern (vgl. Paragraph 17 Abs. 2 GOBReg.). Dieses Recht kann gerade bei Fällen, in denen die Haushaltsverhandlungen zwischen Finanzminister und einem Fachminister nicht zur Einigung kommen, von entscheidender Bedeutung sein (vgl. Kapitel 6.2.2).

Innerhalb eines Ministeriums besteht idealtypisch gleichermaßen eine Prinzipal-Agenten-Beziehung; so sollen die Beamten und Angestellten als Agenten des Ministers seine politischen Direktiven ausführen; auch wenn realiter in der modernen Verwaltung dieser Prozess auch bottom-up verläuft. Gerade beim letztgenannten Beispiel wird deutlich, dass Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agenten zum Vorteil des Agenten bestehen. Wenn Beamte Informationen zurückhalten oder verfälschen, kann das dazu führen, dass der Auftrag nicht im Sinne des Ministers ausgeführt wird. Es müssen also Anreize für den Agenten geschaffen werden, damit dies nicht passiert. Gibt es diese Vorkehrungen nicht, führt das der Agenturtheorie zufolge dazu, dass der Agent eigennützig und gewinnmaximierend handelt und ein suboptimales Ergebnis entsteht bzw. es zu Kosten für den Prinzipal kommt (vgl. Persson/Roland/Tabellini 2000: 1122).

Bei gestörten Prinzipal-Agenten-Beziehungen kann sich das Allmendeproblem verschärfen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Die Wähler erteilen den Auftrag, fiskalisch diszipliniert die Mittel des Staats zu verwalten. Haben die Politiker die Möglichkeit, Informationen vorzuenthalten, das Ergebnis ihres Handelns zu verschleiern oder ist es aus anderen Gründen nicht möglich, das politische Ergebnis auf die Handlungen der Politiker (Agenten) zurückzuführen, kann der Agent leichter unerwünschte Renten aus seinem Auftrag beziehen. Dies würde sich zum Beispiel in Korruption äußern oder kann zur Wiederwahl von Politikern führen, die eigentlich nicht im Interesse der Mehrheit der Wähler handeln. Auch andere Entscheidungen im Haushaltsprozess werden unter der Bedingung asymmetrischer Informationen

gefällt, denn Finanzminister oder Kanzler bzw. Premier sind nicht umfassend über die Policy-Ziele und über die administrativen Prozesse in den Fachministerien informiert. Dies birgt die Gefahr der Verschwendung von Haushaltsmitteln (vgl. von Hagen/Harden 1995: 777f.).

Der Prinzipal kann sich gegen Agenturverlust *ex ante* und/oder *ex post* mit einer Vielzahl von Mechanismen absichern bzw. versuchen, die Verluste einzudämmen. Mit Auswahlverfahren (*screening*), Auswahlregeln (*selection rules*) und Verträgen bemüht sich der Prinzipal um Informationen, bevor der Agent handelt oder bevor der Agent ausgewählt wird, um insbesondere einer *adverse selection* vorzubeugen. Gerade in Verträgen können auch *Ex-post*-Mechanismen verankert sein, um Informationen zu erhalten, nachdem der Agent gehandelt hat. Diese sind zumeist auf das *Moral-hazards*-Problem gerichtet. Dazu gehören zum Beispiel eigene Handlungen des Agenten, die eine seiner Eigenschaften offenlegt (*signaling*) oder auch die Verteilung des Risikos auf beide Vertragspartner. Direkte Kontrollen und die Informationen von Dritten bieten dem Prinzipal die Möglichkeit, Informationen über die Handlungen des Agenten zu bekommen (vgl. Lupia 2004: 45ff.).

Weil die vorliegende Untersuchung die Gründe von *policy failure* analysieren will, ist die Untersuchung der institutionellen Arrangements zwischen Prinzipalen und Agenten unausweichlich. Die Gefahren, die mit der Delegation verbunden sind, führen zu Anreizen für den Prinzipal, Informationen über den Agenten zu sammeln. Dafür bedient sich der Prinzipal formaler oder informaler Institutionen, die Informationsasymmetrien beheben und sicherstellen sollen, dass die Agenten in ihren Handlungen den Zielen des Prinzipals entsprechen. Aufgrund der Anreizsysteme, die eingerichtet werden müssen, und der notwendigen Kontrolle der Agenten entstehen Agenturkosten für den Prinzipal (vgl. Schumann/Meyer/Ströbele 2007: 451ff; Binderkrantz/Christensen 2007; Strøm 2004: 59f.). Institutionen beeinflussen demnach den Erfolg von Delegation, weil sie Anreize beeinflussen und so konstruiert werden können, dass sie den Agenten dazu bringen, Informationen über seine Motivationen und Handlungen preiszugeben. Dabei geht die Agenturtheorie von exogenen Präferenzen aus und argumentiert immer aus der Sicht des Prinzipals. Über den Inhalt von Präferenzen oder die inhaltliche Beurteilung von Policy-Ergebnissen sagt diese Theorie nichts aus. Für die nachfolgende Untersuchung allerdings sind Präferenzen wichtig (vgl. Kapitel 4.1), weil sie gemeinsam mit den Potenzialen die entscheidenden Akteursmerkmale bilden. Die entscheidende Frage in der folgenden Untersuchung muss sein, welche Prinzipale tatsächlich eine Defizitreduzierung präferierten. In einem zweiten Schritt muss analysiert werden, ob ein Nichterreichen des Politikziels auf Agenturverlust zurückgeführt werden kann.

Zusammenfassend kann man formulieren: Die Agenturtheorie geht davon aus, dass das Allmendeproblem gelöst werden kann, wenn die Prinzipal-Agenten-Beziehung so ausgestaltet ist, dass der Verlust für den Prinzipal aufgrund von Informationsasymmetrien und Unsicherheiten der Handlungsergebnisse möglichst gering ist. Das führt zu den Fragen, wie der Agent kontrolliert, durch Anreize animiert oder gut ausgewählt werden kann, sodass er die Ziele des Prinzipals und keine eigenen Interessen verfolgt. Die Antwort darauf sind Transparenz der Handlungen, Informationen über den Agenten, Kontrollinstitutionen und Sanktionen.³⁴ Diese Erkenntnisse werden in die vorliegende Analyse des Haushaltsaufstellungsprozesses und der Suche nach den Gründen des *policy failure* einfließen. Da die Prinzipal-Agenten-Beziehungen Teil der Problemstruktur der Allmende „Haushalt“ sind, sollen Delegationsprobleme als ein möglicher Grund für das nicht erreichte Politikziel in Deutschland und Japan herangezogen werden. Im weiteren Verlauf muss also analysiert werden, ob Agenturverluste tatsächlich vorlagen, welche Anreize in den Prinzipal-Agenten-Beziehungen des Haushaltsaufstellungsprozesses gefehlt haben und inwieweit die Präferenzen von Prinzipalen und Agenten divergierten. Dabei werden nur die Delegationsbeziehungen betrachtet, die im Haushaltsaufstellungsprozess deutlich werden. Die Präferenzen des ultimativen Prinzipals politischer Akteure, der Wähler, werden nicht erhoben.

³⁴ Weil funktionierende Delegationsbeziehungen im gesamten Haushaltsprozess so entscheidend sind, sind unter anderem die Transparenz des Haushaltsprozesses und der Informationsgehalt des Haushaltsgesetzes Indikatoren, um den Zentralisierungsgrad des Haushaltsprozesses zu messen (vgl. von Hagen 1992).

3.3 Inkrementalismus

Der Inkrementalismus (auch *muddling through*, sog. „Sich-Durchwursteln“) ist seit Mitte der 1960er Jahre eines der dominierenden Paradigmen der Analyse politischer Prozesse. Begriff und Konzept wurden von Charles Lindblom (1959) in die wissenschaftliche Debatte eingeführt. Der Inkrementalismus widmet sich der Frage, nach welchen Regeln Politiker und Beamte aufgrund der Vielzahl von Informationen und der Komplexität der Materie ihre Entscheidungen fällen. Die „Inkrementalisten“ argumentieren, dass niemand in der Lage ist, die Vergleiche anzustellen, die für rationales Entscheiden notwendig wären. Politische Entscheidungen basierten deshalb darauf, welche Projekte wessen Wählern zugute kämen. Jeder Versuch, andere Kriterien der Entscheidung anzulegen, würde scheitern. So kann Inkrementalismus als „*limited, noncomprehensive change representing mutual adjustment through successive limited comparisons*“ definiert werden (LeLoup 1988: 21). Entscheider gehen also umfassenden Vergleichen verschiedener Policy-Optionen aus dem Weg, indem sie pauschale Entscheidungen treffen. Im Kontext des Haushaltens heißt das zum Beispiel, dass bei einer Haushaltsanpassung alle Ministerien drei Prozent mehr oder alle zwei Prozent weniger Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt bekommen. Hier wird die Referenz des Inkrementalismus zum Anliegen der Transaktionskostentheorie, nämlich Entscheidungskosten zu reduzieren, deutlich.

Der Inkrementalismus wurde im Bereich der Forschung zur Haushaltspolitik wesentlich von Aaron Wildavsky geprägt. In seinem Werk *Politics of the Budgetary Process* hat Wildavsky Inkrementalismus als einen Prozess definiert, in dem sich Entscheidungen und Verhandlungen auf die Veränderungen der Haushaltsbasis – das Inkrement – konzentrieren (vgl. Wildavsky 1964: 13ff.). Die Haushaltsbasis – meist sind das die Ausgaben des vergangenen Jahres – wird ohne Verhandlungen auch für das kommende Jahr akzeptiert. Die Annahme der Theorie ist, dass Fachministerien und auch das Finanzministerium ihre Verhandlungen auf dieser gemeinsamen Grundlage beginnen. Diese Strategie begrenzt die notwendigen Informationen und die notwendigen Analysen für die Entscheider und reduziert den Konflikt, indem existierende Programme und deren Finanzierung nicht zur Disposition stehen. Somit vereinfacht es den komplexen Haushaltsprozess, der in einer Situation begrenzter Ressourcen (Informationen und Intellekt der Entscheider) stattfindet (vgl. Berry 1990: 170f.). Der Haushaltsprozess nach inkrementalistischer Vorstellung zeichnet sich weiterhin dadurch aus, dass die Veränderungen der Haushaltsansätze von einem auf das nächste Jahr im Vergleich zum

Niveau der Gesamtausgabe klein sind. Auch finden die Haushaltsverhandlungen zwischen Akteuren mit eng definierten und stark divergierenden Rollen statt. Das Resultat dieser Verhandlungen sind schließlich inkrementale Veränderungen der Haushaltsansätze (vgl. Padget 1980: 355).

Die enge Rollenorientierung und die sich daraus entwickelnden wechselseitigen Erwartungen der Akteure reduzieren die Informationen, die Zeit und die analytischen Fähigkeiten, die für das Haushalten notwendig sind (vgl. Wildavsky 1964; LeLoup 1988; Berry 1990). In diesem Sinne bedeutet inkrementalistisches Haushalten eine vorteilhafte institutionelle Ausgestaltung des Prozesses, weil Transaktionskosten und Agenturverluste vermieden werden. Dabei geht der Inkrementalismus davon aus, dass Haushaltsergebnisse das Resultat eines freien und offenen Verhandlungsprozesses sind, der von anerkannten Normen der Mäßigung und des *fair play* reguliert wird. Eine weitere Annahme ist, dass Vereinbarungen eingehalten werden und dass Probleme leicht im nächsten Jahr korrigiert werden können. Daher besteht nach Ansicht dieser Theorie die Hauptaufgabe für Haushälter darin, die Kosten vor der Entscheidungsfindung zu reduzieren (vgl. Patashnik 1996). An diesen Vorstellungen wird der Gegensatz zum opportunistischen Akteur in der Transaktionskosten- und der Agenturtheorie deutlich, der auch nach Vertragsabschluss kontrolliert werden muss.

Aus der Sicht des Inkrementalismus kann man für die Rollen der Haushaltsakteure Folgendes annehmen: Die Fachministerien versuchen, ihre Haushaltsansätze auf jeden Fall zu erhalten und, wenn möglich, etwas zu erhöhen. Sie fungieren als Anwälte von bestimmten Wähler- oder Interessengruppen. Das Finanzministerium wird die Forderungen der Ministerien kürzen, und die Parlamentarier werden – während sie vordergründig fiskalische Disziplin einfordern – dafür sorgen, dass es erhöhte Ausgaben in den Bereichen gibt, die ihren Wählern oder ihrem Wahlkreis zugute kommen und die damit ihre Wiederwahlchancen erhöhen (vgl. Bozeman/Straussman 1982: 510). Folgt man dieser Annahme, stellt sich die Frage, ob inkrementales Haushalten für die Durchsetzung einer Konsolidierungsstrategie förderlich ist.

Die Darstellung macht deutlich, dass der Inkrementalismus einen Schwerpunkt auf die von den Akteuren eingenommenen Verhandlungsrollen und Verhandlungsstrategien legt. Es gilt die Annahme, dass die Teilnehmer am Haushaltsprozess Strategien entwickeln, die ihren Haushaltszielen dienen. Dabei ist die Regelmäßigkeit und Langjährigkeit von Beziehungen zwischen den Haushaltsakteuren ein weiteres Merkmal des inkrementalistischen Haushaltens (vgl. Dempster/Wildavsky 1979: 375). Unsicherheiten werden beim Inkrementalismus eliminiert, indem der Kontext der Entscheidungen beschränkt und angenommen wird, dass Kon-

sens über die Ziele, die erreicht werden sollen, besteht. Darum liegt der Fokus der Entscheider allein darauf, die Implementierung in kleinen Schritten anzupassen (vgl. Weber 1997: 465). Mögliche Agenturverluste oder Ex-post-Transaktionskosten werden nicht in Betracht gezogen. Die vorgestellten Ansätze ergänzen sich nach Meinung der Autorin daher sinnvoll, weil der jeweilige Schwerpunkt der Analyse unterschiedlich ist. Aus den komplementären Annahmen, aber auch durch das Abwägen konträrer Ansichten sollen plausible Erkenntnisse über das Scheitern der Konsolidierungsanstrengungen in Deutschland und Japan gewonnen werden.

Eine implizite Annahme des Inkrementalismus hat zunehmend zu Kritik geführt: In dem inkrementalistischen System von festgelegten Rollen und jährlichen kleinen Veränderungen ist kein Platz für die Wirkung externer Variablen. Wenn nämlich die einzige Determinante des laufenden Haushalts das Haushaltsergebnis des Vorjahres ist, sozusagen eine perfekte Pfadabhängigkeit existiert, können ökonomische und politische Faktoren kaum in die Analyse einfließen. Der Haushaltsprozess wird also als nicht-parteilich und auch nicht-ideologisch betrachtet (vgl. Berry 1990: 173). Inkrementalisten sehen demnach die Budgetbasis als die stärkste erklärende Variable der Haushaltsergebnisse an. Wollen neuere Studien in dieser Tradition Veränderungen im eigentlich inkrementalen Muster der Haushaltsergebnisse erklären, werden diese als externe Variablen, als „Schocks“, operationalisiert. Solch ein Schock könnte zum Beispiel der Amtsantritt einer neuen Regierung sein (vgl. LeLoup 1997: 507).

Eine weitere Kritik am Inkrementalismus ist die starke Betonung des Sichtbaren am Haushaltsprozess. Für Erklärungen herangezogen werden die Voranschläge der Ministerien, die parlamentarische Behandlung eines Entwurfs und die stabilen Beziehungen zwischen Haushaltsakteuren, einschließlich der Normen und Strategien, die sie prägen. Interessengruppen und die Öffentlichkeit spielen aus dieser Forschungsperspektive eine geringere Rolle (vgl. Rubin 1997: 188). Dennoch ist der Inkrementalismus für die Analyse brauchbar, weil gerade bei der Defizitentwicklung als ein Element des *Macro-Budgeting* die im Haushaltssystem formal beteiligten Akteure zentral sind. Interessengruppen und die Öffentlichkeit sollen nicht ausgeblendet werden, aber nur insofern in die Analyse einfließen, wie sie tatsächlich die Handlungen der Haushaltsakteure beschränken bzw. ermöglichen.

Einer anderen Kritik an der inkrementalistischen Vorstellung des Haushaltens soll in der vorliegenden Arbeit begegnet werden. Rubin kritisiert, dass die hinter Haushaltsergebnissen liegenden politischen Entscheidungen zu wenig Beachtung finden: „*Incrementalism saw budgeting as a formal process, based on bargaining and technical needs, but fairly devoid of po-*

licy concerns. Money had to be appropriated to run the agencies, the fiscal year had to begin, and divisive policy matters were decided elsewhere“ (Rubin 1997: 188). Daher stellen sich die Inkrementalisten den Haushaltsprozess nicht als Reaktion auf Gesellschaftsprobleme, neue Situationen oder äußere Veränderungen vor, sondern sie nehmen an, dass die Haushaltsmittel von Jahr zu Jahr ziemlich gleichmäßig verteilt werden würde. Die Theorie kann nicht erklären, wenn es zu größeren Haushaltsveränderungen kommt. Auch Zentralisierungstendenzen, die den Einfluss der Fachministerien zurückdrängen, oder der Einfluss von feststehenden Haushaltstiteln, den gesetzlich verpflichtenden Ausgaben (*entitlements*), können in rein inkrementalistischer Betrachtungsweise keine Beachtung finden (vgl. Rubin 1997: 188). Gerade die Wirkung politischer Entscheidungen und die Wirkungen von Reaktionen auf äußere Veränderungen werden in der vorliegenden Analyse einen zentralen Platz einnehmen.

Der Inkrementalismus geht davon aus, dass die Koordinierungs- und Kooperationsprobleme des Allmendeproblems aufgrund des immer wiederkehrenden Entscheidungsprozesses, der mit klaren Rollenattributen der Akteure und eindeutigen Entscheidungshilfen einhergeht, weniger stark zutage treten. Für meine Untersuchung können die Annahmen des Inkrementalismus insofern nutzbar gemacht werden, als Annahmen über die Rollen der Haushaltsakteure bei den Haushaltsverhandlungen hilfreich sind. Untersucht werden muss, ob ein inkrementalistisches Vorgehen, soweit es in Deutschland und Japan vorhanden war, der Konsolidierung entgegenstand.

3.4 Vertrags- und Delegationsansatz

Der Vertrags- und Delegationsansatz beschreibt detailliert, wie Haushaltsinstitutionen ausgestaltet sein müssen, die das Allmendeproblem des öffentlichen Haushalts verringern können. Die Annahme ist, dass die Ausgestaltung der Regeln des Haushaltsprozesses einen Einfluss darauf hat, wie sehr das Allmendeproblem zutage tritt. Tragen die Regeln dazu bei, dass der Haushaltsprozess zentralisiert abläuft, verringert sich das Allmendeproblem, weil durch sie entscheidende Ursachen ausufernder Ausgaben, nämlich Gegenseitigkeit und Universalismus,³⁵ geschwächt werden (vgl. Hallerberg 2003: 3). Das heißt, zentralisierende Institutionen

³⁵ Gegenseitigkeit bezieht sich auf eine Unterstützungsstrategie von Haushaltsakteuren für die ihnen jeweils zugute kommenden Ausgaben. Dann besteht die Gefahr des *log rolling* und das Allmendeproblem vergrößert sich. So können zum Beispiel in kollektiven Kabinettsitzungen die Minister ihre Lieblingsprojekte gegenseitig unterstützen. Gegenseitigkeit bedeutet demnach eine implizite Vereinbarung, die Ausgaben, die dem an-

sind vorteilhaft, weil sie Transaktionskosten reduzieren und Agenturverluste verhindern. Die Institutionen, die das Haushaltsverfahren bestimmen, müssen zum einen so angelegt sein, dass geschaffene Anreize den rational handelnden Akteuren eine Defizitreduzierungsstrategie nahelegen, weil sie ihre Präferenzen dementsprechend formen. Zum anderen müssen Institutionen deren Durchsetzung in Verhandlungen ermöglichen, indem die Akteure mit entsprechenden Potenzialen ausgestattet werden. Das heißt, Institutionen müssen die kurzfristige Orientierung der Akteure und die Rolle von Spezialinteressen abschwächen (von Hagen 1992).

Wie sieht ein effektives institutionelles Design des Haushaltsprozesses in diesem Sinne aus? Erstens kann Zentralisierung über das Delegieren von Macht an einen Entscheidungsträger, der weniger von partikularistischen Interessen getrieben wird als die Fachminister, realisiert werden (Delegationsansatz). Zweitens kann Zentralisierung auf einer gemeinsamen Übereinkunft über fiskalische Ziele beruhen (Vertragsansatz). Diese Ziele müssen in einer frühen Phase des Haushaltsprozesses von allen beteiligten Akteuren verhandelt und anerkannt werden. Darüber hinaus muss die Möglichkeit der Bestrafung für Abweichungen vorhanden sein, die die Verbindlichkeit der ausgehandelten Ziele oder die Autorität des Entscheidungsträgers während des gesamten Prozesses sichert. Ein effektives Haushaltsdesign setzt sich im weiteren Prozess für beide Designs fort, wenn parlamentarische Veränderungen beschränkt sind und eine starke Überwachungsfunktion während der Implementation vorliegt (vgl. Poterba/von Hagen 1999a: 10f.). Diese Institutionen versuchen dabei folgendes Problem zu lösen: „*to strengthen the collective interest of the government over the individual incentives of the spending ministers*“ (von Hagen/Harden 1995: 775).

Die Wahl bestimmter Haushaltsinstitutionen, die das Kooperationsproblem bei der Verteilung der Haushaltsmittel mithilfe von selektiver Bestrafung, Anreizen und Kontrolle lösen sollen, hängt von der Struktur der jeweiligen Regierung ab. Weil ein Verhältniswahlrecht eher zu Mehrparteienkoalitionen führt, wählen solche Staaten eher den Vertragsansatz, und Staaten, die ein Mehrheitswahlrecht haben, dessen Resultat Einparteieregierungen sind, folgen dem Delegationsansatz; sie stärken den Finanzminister (vgl. Hallerberg/von Hagen 1999: 211). Aus der Konstellation der Regierung lässt sich diese Wahl begründen.

Delegations- und Vertragsansatz unterscheiden sich zunächst darin, welche politischen Ansichten bei den Mitgliedern der Regierung über die Verteilung der Mittel zwischen den verschiedenen Ministerien vorliegen. Es wird angenommen, dass Mitglieder derselben Partei

deren nutzen, nicht anzugreifen bzw. nicht gegen sie zu stimmen. Diese Vereinbarung führt dann zu Universalismus, d. h. der Haushalt ist so strukturiert, dass er für jeden Beteiligten vorteilhafte Ausgaben enthält (vgl. dazu Alt/Chrysta 1981: 54; Hallerberg 2003: 3; von Hagen 1992).

sich darüber einig sind, in welcher Relation die Mittel auf die verschiedenen Politikfelder verteilt werden sollen. Dann kann der mit starker Agenda-Setting-Macht ausgestattete Finanzminister in Einparteieregierungen das Allmendeproblem lösen (Delegationsansatz). Koalitionsregierungen würden diese Macht dem Finanzminister nicht gerne anvertrauen, weil er einem der Koalitionspartner angehört und somit die Gefahr besteht, dass er seine strategische Macht missbraucht, denn zwischen den Koalitionsparteien herrscht keine Einigkeit über die nach Fachpolitiken anteilige Verteilung der Mittel. Darum legen die Koalitionsparteien eher fiskalische Ziele fest, die das Ergebnis einer multilateralen Verhandlung aller Kabinettsmitglieder sind, was dem Vertragsansatz entspricht.

Zudem unterscheiden sich die beiden Ansätze in der Macht, die dem Finanzminister zuteil wird, damit er seinen Vorschlag durchsetzen kann. Während der Haushaltsverhandlungen muss der Finanzminister vom Premierminister unterstützt werden und ist deshalb von dessen relativer Macht im Kabinett abhängig. Besonders in einer Einparteieregierung ist der Premierminister stark, weil dieses Amt oft mit dem Vorsitz der Regierungspartei zusammenfällt und weil der Premierminister seine Kabinettsmitglieder aussuchen und nach Belieben umbesetzen kann. Außerdem kann der Premier die Vertrauensfrage stellen, die die gesamte Regierung gefährden kann. Wenn der Premier den für seine Partei idealen Haushalt durchsetzen möchte, was als gegeben gilt, dann stimmen seine Präferenzen mit denen des Finanzministers überein, und dieser kann als treuer Agent des Premiers (Prinzipals) agieren. In Koalitionsregierungen hingegen kann der Finanzminister nicht in diesem Ausmaß auf seinem Vorschlag bestehen, weil der Premier ihn nicht so deutlich unterstützen kann wie bei einer Einparteieregierung.

Ein weiteres Differenzierungsmerkmal der beiden Ansätze ist der Umfang der Sanktionen, die eingesetzt werden können. Bei der Einparteieregierung kann die Bestrafung die Entlassung aus dem Amt sein. Das ist bei Koalitionsregierungen nicht so leicht möglich, insbesondere nicht bei Ministern des Koalitionspartners, denn der Premier kann die Minister des Koalitionspartners nicht beliebig bestrafen oder absetzen. Er kann nur die Auflösung der Koalition androhen, sollte ein Minister übermäßig viel ausgeben. Die Stärke dieser Drohung hängt von potenziellen anderen Koalitionspartnern und/oder vom erwarteten Wahlergebnis bei möglichen Neuwahlen ab. Darum ist die Einigung auf Finanzziele auch oft in den formalen Koalitionsvereinbarungen festgehalten. Bei der Einparteieregierung ist die Verbindlichkeit von fiskalischen Zielen aus anderen Gründen nicht so stark. Die Bestrafung eines Kabinettsmitglieds durch die Drohung der Regierungsauflösung trifft die Partei und die anderen Mitglieder

selbst. Also wird die Regierung wohl eher die verhandelten Ziele aufgeben, als ihr Amt zu verlieren (vgl. Hallerberg/von Hagen 1999: 216ff.).

Aus dieser Logik des Regierungssystems in Koalitions- und Einparteieregierungen ergeben sich ideale Haushaltsinstitutionen³⁶, die die notwendige Zentralisierung und damit die Lösung des Allmendeproblems in den verschiedenen Phasen des Haushaltsaufstellungsprozesses erreichen können.³⁷ Von Hagen (2006: 48) beschreibt die Idealtypen folgendermaßen: In Ländern, die den Delegationsansatz anwenden, gibt es einen Finanzminister, der im Vergleich zu den Kompetenzen der anderen Minister der Exekutive eine starke Agenda-Setting-Macht innehat. Diese Macht drückt sich unter anderem darin aus, dass der Finanzminister bindende Vorschläge für globale Kategorien des Haushalts machen kann und dass er mit Informationsvorteilen ausgestattet ist. Agenturverluste werden somit reduziert. Darüber hinaus hat der Finanzminister starke Rechte während der Implementation des Haushalts. Er kann Abweichungen vom Haushaltsplan korrigieren, indem er Ausgaben von seiner Zustimmung abhängig macht oder Ausgabegrenzen verhängt (siehe Haushaltssperren). Die parlamentarische Verhandlungsphase des Haushalts ist in Delegationsstaaten durch eine starke Agenda-Setting-Macht der Exekutive gekennzeichnet, die mit engen Grenzen für parlamentarische Rechte einhergeht. Die Möglichkeiten des Parlaments, Zusätze zum Regierungsentwurf zu machen, sind stark beschränkt, und die zweite Kammer – sofern es sie überhaupt gibt – spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Staaten, die den Vertragsansatz wählen, zeichnen sich durch folgende institutionelle Merkmale des Haushaltsprozesses aus: Am Anfang des Aufstellungsprozesses werden Haushaltsziele zwischen allen Mitgliedern der Exekutive verhandelt, die verbindlich für alle Ministerien gelten. Diese Ziele werden von mehrjährigen Haushaltsplänen unterstützt, die Teil des Koalitionsvertrages zwischen den Koalitionspartnern sind. Man kann erkennen, dass gerne beim Vertragsansatz mögliche Transaktionskosten reduziert werden sollen. Der Finanzminister hat auch in diesem Ansatz starke Kontrollrechte während der Implementation, allerdings keine herausgehobene Agenda-Setting-Position. Die parlamentarische Phase in Vertragsstaaten ist durch eine schwache Position der Exekutive gegenüber dem Parlament gekennzeichnet, das kaum oder wenige Beschränkungen bei der Veränderung des Regierungsentwurfs des Haushalts hat. Allerdings gilt die generelle Annahme, dass je einfacher das Parlament den

³⁶ Hallerberg (2003: 13) beschreibt ideale Haushaltsinstitutionen als „*ideal forms of fiscal governance (...) that can address the common pool resource problem*“.

³⁷ Natürlich gibt es auch Mischtypen bei den Regierungssystemen und den Typen der Haushaltsinstitutionen (vgl. dazu Hallerberg 2003).

Haushaltsentwurf verändern und ergänzen kann, es desto wahrscheinlicher ist, dass sich ein Allmendeproblem einschleicht (vgl. Hallerberg 2003).

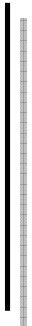
Von Hagen (2006: 53) ordnet sowohl Japan als auch Deutschland dem Delegationsansatz zu. Japan entspricht einem Einparteiensystem mit einer dominierenden Partei und ist damit für den Delegationsansatz prädestiniert. Es verfügt über ein Mehrheitswahlrecht, das zwischen 1955 und 1993 sowie 1994 und 2009 stabil eine dominierende Partei hervorbrachte. Auch finden wir viele Elemente der beschriebenen idealen Haushaltsinstitutionen vor. Dieser Einschätzung möchte die Autorin also folgen.

Allerdings muss für Deutschland die Zuordnung zum Delegationsansatz für den Untersuchungszeitraum korrigiert werden. Generell gilt für Deutschland, dass der Finanzminister in keiner Weise eine herausgehobene Agenda-Setting-Position innehat; er verfügt vielmehr nur über eingeschränkte Vetomacht. Die rot-grüne-Koalition stellte eine *minimum winning coalition* dar, die Haushaltsziele im Koalitionsvertrag vereinbart hatte. Weitere exekutive Haushaltsübereinkünfte wurden zwischen den Ministern geschlossen (vgl. Kapitel 5.1.1). Auch lag eine Koalitionssituation vor, in der die Koalitionspartner sowohl vor als auch nach der Regierungszeit einen unabhängigen Wahlkampf führten (vgl. Bergmann 2002: 120ff.). Deshalb folgte Deutschland im Untersuchungszeitraum eher dem Vertragsansatz, dessen stärkstes Charakteristikum ist: „*coalition governments among parties that may run against each other in future elections*“ (Hallerberg 2003: 16). Auch Hallerberg und von Hagen (1999: 225) verweisen auf die Schwierigkeit bei der Zuordnung Deutschlands. So kam es zum Beispiel auch schon während der Großen Koalition zwischen 1966 und 1969 zur Aushandlung von fiskalischen Zielen zwischen den Koalitionspartnern, die eine Zuordnung Deutschlands zum Vertragsansatz möglich macht.

Es ist daher besser, die Zuordnung ausgewählter Staaten zum Vertragsansatz bzw. Delegationsansatz nach Amtszeiten einer Regierung differenziert vorzunehmen. Eine entsprechende Analyse ist vorteilhaft, weil sich die jeweiligen Bedingungen der Regierung weniger stark verändern werden als im Vergleich mehrerer Regierungen. Natürlich unterscheiden sich bestimmte Haushaltsinstitutionen auch von Legislatur zu Legislatur nicht so stark, denn die Parlaments- oder Finanzministerrechte sind in der Verfassung oder in den Geschäftsordnungen der Regierung verankert, die weniger häufig geändert werden. Allerdings variiert der Umgang mit ihnen. Das Ausfüllen der Lücken, die formale und informale Regeln lassen, hängt stark von den handelnden Akteuren ab – und somit auch die Neigung zu dem einen oder anderen Typ des Haushaltsverfahrens.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Vertrags- und Delegationsansatz davon ausgehen, dass das Allmendeproblem im Haushalt verringert wird, wenn Institutionen den Haushaltsprozess zentralisieren. Diese Zentralisierung löst Probleme, die die Transaktionskostentheorie und Agenturtheorie schon allgemeiner beschrieben haben. In der weiteren Analyse werden die Haushaltsinstitutionen insofern betrachtet, als ein Abweichen vom beschriebenen Idealtyp als Hinweis auf einen Grund der gescheiterten Konsolidierung gewertet wird.

Kapitel 4
Grundlagen der empirischen Untersuchung



In diesem Kapitel werden der Analyserahmen, das Vergleichsdesign, die Hypothesen, das Analysemodell sowie die angewendete Methode erläutert. Zum besseren Verständnis der empirischen Befunde der folgenden Kapitel wird der Haushaltsprozess für beide Länder im Überblick dargestellt und der Untersuchungszeitraum charakterisiert. Dazu werden wichtige Eckdaten der Haushaltsentwicklung beider Staaten vorgestellt (vgl. Kapitel 4.7.2).

Die vorliegende Analyse des Haushaltsaufstellungsprozesses geht davon aus, dass Institutionen und Akteure als unabhängige Variablen das haushaltspolitische Ergebnis (*output*) entscheidend beeinflussen. Aufgrund der geringen Fallzahl handelt es sich bei vorliegender Arbeit um eine fallorientierte Vergleichsstudie (vgl. Jahn 2006: 337ff.). Sie profitiert von den Vorteilen einer Fallstudie³⁸, auch wenn die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse begrenzt ist. Die Herausforderung besteht darin zu zeigen, dass aufgrund bestimmter Institutionen und bestimmter Akteursmerkmale in Deutschland und Japan das Konsolidierungsziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht erreicht werden konnte. Mithilfe der beiden Fälle soll überprüft werden, wie plausibel die herangezogenen theoretischen Ansätze sind und welche der möglichen Erklärungen meine Fälle besser erklärt. Es handelt sich demnach um einen Studie zur Plausibilitätsprüfung von Hypothesen (vgl. dazu Eckstein 1975: 108f.; Eckstein 1992: 147ff.; Collier/Mahoney 1996: 72).

4.1 Analyserahmen

Der akteurzentrierte Institutionalismus (ACI) ist als Analyserahmen für den vorliegenden Vergleich gut geeignet, weil er erlaubt, Handlungspotenziale von Akteuren im Zusammenhang mit institutionellen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten.³⁹ In einem zweiten Schritt lassen sich Schlussfolgerungen darüber ziehen, wie unterschiedliche institutionelle Strukturen in der Lage sind, Policy-Probleme effektiv zu lösen. Dabei wird sowohl die Makro-, also die Systemebene, als auch die Mikroebene der Akteurshandlungen in Betracht gezogen (vgl. Luthardt 1999: 162; Scharpf 2000a: 94). Mithilfe dieses Ansatzes wird das Wechselspiel zwischen politischen, meist staatlichen, Institutionen und politischen Prozessen im Kontext der Formulierung von Politikinhalten untersucht. Bei der Erklärung von Politikergebnissen wird

³⁸ Die Vorteile von Fallstudien sind: Wirtschaftlichkeit, Zugang zum Subjekt, spezielles Wissen über die Kultur, Möglichkeit der Tiefenanalyse (vgl. Eckstein 1975: 121f.).

³⁹ Einen sehr ähnlichen Untersuchungsrahmen hat Elinor Ostrom (2005) mit ihrem *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) vorgestellt. In Struktur und Intention gleichen sich beide (vgl. eigene Aussage von Ostrom 2005: 29), weshalb auf die Darstellung dieser Heuristik verzichtet wird.

der Verknüpfung von akteurspezifischen mit institutionellen Einflussfaktoren besondere Beachtung geschenkt. Die Gleichgewichtigkeit von Institutionen **und** Akteuren zeichnet den Ansatz aus; jedoch befindet sich der Akteur dabei als Träger von Handlungen im Mittelpunkt eines Netzes aus Institutionen, das ihn beeinflusst.

Die von Scharpf und Mayntz vorgelegte Definition von Institutionen unterstreicht eine Herangehensweise, die andere institutionalistische Ansätze integriert. Sie verstehen Institutionen als formale und informale⁴⁰ Regeln, „die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie die Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 40).⁴¹ Institutionen sind **Regelsysteme**, die den Handlungskurs, den Akteure einschlagen können, strukturieren (vgl. Scharpf 1997: 38). Wird im Folgenden also von Haushaltsinstitutionen gesprochen, wird damit eine Gruppe von Regeln bezeichnet, die sich auf einen bestimmten haushaltsrelevanten Sachverhalt beziehen. Es sind sowohl formale Regeln als auch informale Regeln gemeint. Institutionen sind nach Scharpf allgemein bekannt (*common knowledge*), denn mit ihnen sind Erwartungen an bestimmte Rollen verknüpft, und diese müssen unter den Akteuren kommuniziert werden. Institutionen reduzieren darüber hinaus durch ihre Verbindung mit Sanktionssystemen die potenziellen Verhaltensmöglichkeiten (Strategien) der Akteure.

Der akteurzentrierte Institutionalismus folgt der Annahme, dass es keine exogenen Präferenzen gibt und dass Institutionen das Verhalten von Akteuren wesentlich beeinflussen. Der politische Akteur verhält sich in Ausübung seiner Rolle, die mit bestimmten Erwartungen verbunden ist, strategisch. Erwartungen werden als Normen oder auch als informale Institutionen zum Ausdruck gebracht. Sie sind wirksam, weil sie Sanktionen beinhalten. Diese erklärenden Variablen reduzieren die Möglichkeiten des Handelns durch notwendige, verbotene oder erlaubte Handlungen. So machen die durch Institutionen geformten Anreize bestimmte Handlungen wahrscheinlicher als andere. Folgt man dieser Logik, so sind es rollenspezifische Orientierungen und nicht persönliche Dispositionen, die zur Analyse von politischen Prozessen herangezogen werden sollen (vgl. Scharpf 1997: 39, 61). Trotzdem gesteht Scharpf dem Akteur einen Spielraum der individuellen Entscheidung zu, denn Institutionen determinieren

⁴⁰ Mayntz selbst spricht von informellen Regeln. Es besteht kein wissenschaftlicher Konsens darüber, wie genau diese Begrifflichkeiten getrennt werden sollen. Ich werde im Folgenden von informalen Regeln sprechen, auch um den Gegensatz zu formalen Regeln deutlich zu machen.

⁴¹ Vgl. dazu Ostroms ähnliche Definition von Institutionen. Sie sind „eine Gruppe von Arbeits- oder Verfahrensregeln, die festlegen, wer berechtigt ist, Entscheidungen auf einer bestimmten Ebene zu treffen, welche Handlungen erlaubt oder verboten sind, welche Aggregationsregeln zu verwenden, welche Prozeduren einzuhalten, welche Informationen bereitzustellen und welche Auszahlungen den Individuen entsprechend ihren Handlungen zuzuteilen sind“ (Ostrom 1999: 66).

das Verhalten nicht, sondern beeinflussen es. Diese Annahmen machen deutlich, wie sich der akteurzentrierte Institutionalismus an der Schnittstelle von Rational-Choice-Institutionalismus und soziologischem Institutionalismus bewegt.

Für die Analyse politischer Prozesse nach dem ACI-Ansatz wird angenommen, dass die Handlungen von Akteuren sich mit folgenden Komponenten erklären lassen: Ein Akteur besitzt Fähigkeiten und Orientierungen. Letztere lassen sich wiederum in Wahrnehmungen und Präferenzen unterscheiden. Scharpf (1997: 22) plädiert dafür, dass gerade auch die Akteurseigenschaften – soweit es geht – institutionell definiert und erklärt werden sollen. Konkret für den vorliegenden Vergleich kann man die Kategorien der Handlungsorientierungen folgendermaßen operationalisieren: Wie wird von den verschiedenen Haushaltsakteuren der Status quo des Defizits beurteilt? Welche Ursachen werden für das Defizit identifiziert? Wie sieht der erwünschte Kurs der Konsolidierung aus, und welche Ergebnisse werden erwartet? Die Erhebung dieser Daten der verschiedenen beteiligten Haushaltsakteure in Beziehung zu ihren Fähigkeiten (Machtpotenzial) gibt dem ACI zufolge Aufschluss über das Politikergebnis.⁴² Für den akteurzentrierten Institutionalismus ist demnach zentral, die beteiligten Akteure, ihre Strategieoptionen, die Ergebnisse, die mit diesen Optionen assoziiert werden, und die Präferenzen der Akteure zu beschreiben. Das soll in den folgenden Kapiteln anhand der Phasen des Haushaltsaufstellungsprozesses geleistet werden.

Wie kann der Haushaltsprozess in den Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus beschrieben werden? In einem hierarchischen institutionellen Setting kann das Allmendeproblem des Haushalts eingeschränkt werden. Scharpf geht davon aus, dass Institutionen indirekt über die Handlungsorientierungen und die Fähigkeiten der Akteure, aber auch direkt das Politikergebnis beeinflussen. Die durch Institutionen geschaffenen Rollen im Entscheidungsprozess sind mit Erwartungen verknüpft, die andere an den Rollenträger richten. Diesen Erwartungen gerecht zu werden, bedeutet für den Rollenträger einen Zuwachs an Reputation, der sich oft auch in materiellen Nutzen umsetzen lässt. Ist der institutionelle Rahmen nun so gesteckt, dass eine Rolle geschaffen wird deren Aufgabe es ist, die Konsolidierung durchzusetzen, und wird diese mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet, kann das Allmendeproblem des Haushalts verkleinert werden (vgl. Seils 2004: 43). Viele parlamentarische Demokratien haben diese Aufgabe dem Finanzminister oder dem Premierminister übertragen. Darüber hinaus muss es Institutionen geben, die sicherstellen, dass sich alle Beteiligten auch

⁴² Scharpf operiert hierbei mit folgenden Variablen: Konfliktniveau, Interaktionsorientierung der Akteure und Konfliktlösungsmechanismus (Interaktionsform) sowie Akteurskonstellationen. Die Ausprägungen der Kategorien sind zu grob, um für die vorliegende Analyse hilfreich sein können.

zu einem späteren Zeitpunkt bzw. einem Zeitpunkt, der einen besonders großen Nutzen vom Regelbruch verspricht (z. B. vor Wahlen), an die Vereinbarung halten. Damit geht einher, dass die Einhaltung der Vereinbarung überwacht werden muss und Abweichungen unter Umständen sanktioniert werden müssen (vgl. Seils 2004: 47). Diese Einschätzung weist auf die notwendigen zu betrachtenden Institutionen hin. Zunächst sollen diese definiert werden.

Alesina und Perotti (1996: 2) definieren: „*Budgetary institutions*‘ are all the rules and regulations according to which budgets are prepared, approved and carried out.“ Differenzieren kann man diese Regeln zunächst nach dem Grad ihrer Formalisierung und in einem zweiten Schritt danach, in welcher Haushaltsprozessphase sie hauptsächlich zum Einsatz kommen. Während Alesina und Perotti keine Differenzierung zwischen Institution und Regel vornehmen, wird der Begriff „Haushaltsinstitution“ hier für ein **Regelsystem** verwendet, das sich auf den gleichen Gegenstand bezieht. Zum Beispiel konstituieren mehrere Regeln die Haushaltsinstitution „Agenda-Setting-Macht des Finanzministers“.

Unterschiedliche Haushaltsinstitutionen strukturieren die Entscheidungen in den verschiedenen Phasen des Haushaltsprozesses:

The budget process describes how decisions concerning public resources are made: It is the answer to the question, who does what, when, and how in the preparation and the implementation of the budget. The budget process is governed by formal and informal rules of behavior and interaction (von Hagen/Harden 1995: 772).

Um eine Tiefenanalyse für beide Länder zu gewährleisten, wird die Analyse, wie oben erwähnt, auf die Phase der Formulierung, also den Haushaltsaufstellungsprozess, beschränkt. Dieser beinhaltet die Aufstellung des Haushalts durch die Verwaltung und seine Behandlung und Verabschiedung im Parlament. Er ist beendet, wenn das Haushaltsgesetz im Parlament beschlossen worden ist. Der Fokus der Untersuchung liegt damit auf der Intention der handelnden Akteure und dem Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, wie es sich im Haushaltsgesetz ausdrückt. Eine mögliche Veränderung der Nettokreditaufnahme ist zwar auch in der Implementierungsphase möglich; sie ist aber – zumindest im Untersuchungszeitraum, in dem keine Konjunkturprogramme aufgelegt worden sind – als Reaktion auf Pflichtausgaben der beiden Staaten entstanden, die mit dem Haushaltsgesetz nicht geändert werden können.⁴³

Die Bedeutung der Haushaltsregeln für das Ergebnis des Prozesses unterstreicht von Hagen:

The rules according to which budgets are drafted by a government, amended and passed by parliament, and implemented by the government, are important for the degree of fiscal stability at-

⁴³ In Kapitel 4.7.2 wird ein Vergleich der Soll- und Ist-Werte der Nettokreditaufnahme aufgeführt.

tained. In other words, we claim that institutions shape the outcome of the political processes evolving within them (von Hagen 1992: 1f.).

Die drei Phasen „Aufstellung durch die Regierung“, „Verabschiedung im Parlament“ und „Implementation“ stellen die Grobstruktur des gesamten Haushaltsprozesses dar (so auch Alesina/Perotti 1996; von Hagen/Harden 1995). Die vorliegende Untersuchung differenziert die Regierungsphase in „Agenda-Setting-Phase“ und „exekutive Haushaltsverhandlungen“. Dies ist sinnvoll, weil in diesen Phasen unterschiedliche Regeln gelten und unterschiedliche Akteure beteiligt sind und weil Top-down-Elemente, insbesondere für die Eckdaten des Haushalts, zunehmend wichtiger werden. Somit teilt sich die vorliegende Untersuchung in die vorliegenden Phasen auf:

- Agenda-Setting-Phase,
- exekutive Haushaltsverhandlungen,
- parlamentarische Haushaltsverhandlungen.

4.2 Vergleichsdesign und Begründung der Fallauswahl

Der vorliegende Zwei-Länder-Vergleich ist nach dem Forschungs-Design *different systems similar outcomes* (vgl. Jahn 2005: 63f.) angelegt. Das Vorgehen ist demnach konkordanzanalytisch (vgl. Patzelt 2005: 39) und lehnt sich an John Stuart Mills *method of agreement* (vgl. Mill 1843: 450f.) an. Es soll herausgefunden werden, welche gemeinsamen Merkmale, allgemeinen Strukturen oder Ursachen in Deutschland und in Japan das Scheitern der Konsolidierung plausibilisieren können. Die Gemeinsamkeiten bestimmter Merkmale von Haushaltsinstitutionen und Haushaltsakteuren und des Verhältnisses zwischen ihnen sollen zeigen, warum es beiden Staaten nicht gelang, ihr selbst gesetztes haushaltspolitisches Ziel zu erreichen. Das Konsolidierungsziel ist demnach die abhängige Variable.⁴⁴ Dieses Vorgehen erlaubt es, sich auf die Gründe für die gescheiterte Konsolidierung zu konzentrieren. Es dient dazu, bestimmte Erklärungen auszuschließen und neues Wissen und neue Erklärungen zu generieren (vgl. Collier/Mahoney 1996: 72ff.).

Eine erfolgreiche Konsolidierung ist ein Haushalt, der in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist, also ein Haushalt ohne Kreditaufnahme. Die gescheiterte Konsolidierung in

⁴⁴ Die Auswahl der Fälle nach der abhängigen Variablen ist bei qualitativen Studien mit kleinem N durchaus eine adäquate Strategie (vgl. Brady/Collier 2004; George/Bennet 2005; gegenteiliger Meinung sind allerdings Keohane/King/Verba 1994, auch Jahn 2005).

beiden Staaten wird an der im Jahr 2006 weiterhin notwendigen Nettokreditaufnahme festgemacht. Die Kreditaufnahme, die dem jährlichen nominalen Defizit des Zentral- bzw. Bundeshaushalts entspricht,⁴⁵ ist einer der möglichen Indikatoren des Haushaltsergebnisses. Andere Indikatoren des Haushaltsergebnisses sind die Defizitquote, der Schuldenstand, die Netto- oder Bruttoschuldenquote etc. Sie eignen sich für den vorliegenden Vergleich nicht, da sie nur längerfristig beeinflussbar sind bzw. vom Bruttoinlandsprodukt abhängen, vor allem aber, weil die Regierungen an ihren eigenen Zielen und nicht an einem allgemeinen Vergleichswert gemessen werden sollen.⁴⁶

Die folgenden Gruppierungsvariablen⁴⁷ bestimmen durch ihre unterschiedliche Ausprägung in Deutschland und Japan das Vergleichsdesign (vgl. Patzelt 2005: 30f.). Ein wesentlicher und für den Haushaltsprozess entscheidender Unterschied besteht im Parteiensystem beider Länder. In Japan prägt eine dominierende Partei (LDP) die Parteienlandschaft; in Deutschland sind Koalitionsregierungen und Regierungswechsel prägende Elemente. Zurückzuführen ist diese Ausprägung des Parteiensystems auf das Wahlsystem, das im japanischen Fall eine starke Mehrheitswahlkomponente hat und im deutschen Fall die Stimmen nach Verhältniswahlrecht in Mandate⁴⁸ umgewandelt werden. Diese Merkmale führen zur Wahl unterschiedlicher Strategien zur Disziplinierung des Haushaltsprozesses und zur Lösung des Kooperations- und Allmendeproblems. Wie oben gezeigt wurde, werden sich Koalitionsregierungen eher für ein Vertragsdesign entscheiden, Einparteieregierungen für das Delegationsdesign. Diese Entscheidung für ein Haushaltsdesign wirkt als solches nicht defizit-reduzierend oder -fördernd; entscheidend ist, dass einer der beiden Wege stringent verfolgt wird (vgl. Hallerberg 2003). Deshalb wird davon ausgegangen, dass die Variablen „Parteiensystem“ und „Haushaltsprozessdesign“ mit ihrer je unterschiedlichen Ausprägung die Anlage des Vergleichs bestimmen, aber nicht allein erklärende Wirkung auf die abhängige Variable „Konsolidierungserfolg“ haben.

Betrachtet man die Ausprägungen der formalen Haushaltsinstitutionen in Deutschland und Japan, sind auch sie weitere differierende Gruppierungsvariablen. Die unterschiedlichen Wer-

⁴⁵ Zu möglichen Sondereffekten, wodurch sich Defizit und Nettokreditaufnahme nicht entsprechen, sowie zur Berechnung der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vergleiche Dietz 2006.

⁴⁶ Zur Debatte, welche Indikatoren sich bei Vergleichen von Haushaltsergebnissen eignen, deren Anliegen es nicht ist, das Regierungsziel heranzuziehen, vergleiche Wagschal 1998: 233f.

⁴⁷ Gruppierungsvariablen sind die unabhängigen Variablen, von denen angenommen wird, dass sie im Vergleichsdesign keinen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der abhängigen Variable leisten, weil sie in beiden Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind (vgl. Patzelt 2005: 30).

⁴⁸ Das Umrechnungsverfahren für Mandate bei der vergangenen Bundestagswahl im Jahr 2009 nennt sich Verfahren nach Sainte-Laguë und ist ein Divisorverfahren mit Standardrundung (vgl. Korte 2009).

te, die Deutschland und Japan auf einem Index erhalten, der diese Institutionen zusammenfasst, verweisen auf Unterschiede der formalen Haushaltsinstitutionen in Deutschland und Japan und darauf, dass der deutsche Haushaltsprozess zentralisierter ist als der japanische (vgl. von Hagen 2006). Deutschland und Japan erreichen auf diesem Index sehr unterschiedliche Werte: 43,44 bzw. 16,84 Punkte für 2001 (vgl. von Hagen 2006: 49). Selbst wenn man nur die hier interessierende Phase der Haushaltsaufstellung heranzieht, bleiben die Unterschiede mit 25 und 8 Punkten deutlich. Darüber hinaus gilt der Index als Anhaltspunkt, dass die Implementierungsphase, die mit 11,49 (D) und 12,66 (J) Punkten bewertet wurde, als sehr ähnlich einzuschätzen ist. Diese Werte liegen im europäischen Durchschnitt (vgl. Hallerberg 2003: 10), was wiederum als Hinweis darauf gelten kann, dass die Finanzministerien über ausgedehnte Befugnisse bei der Implementierung des Haushalts verfügen und somit in dieser Phase die Durchsetzung des verabschiedeten Haushaltsentwurfs gewährleistet ist. Eine Konzentration der Analyse auf den Aufstellungsprozess und dabei speziell auf Akteurspräferenzen und informale Regeln ist somit plausibel.

Einen weiteren Anhaltspunkt für die unterschiedliche Ausprägung der formalen Haushaltsinstitutionen bietet die OECD-Datenbank für Haushaltsverfahren. Auch hier wird deutlich, dass beide Länder in einer Reihe von Haushaltsinstitutionen und -verfahren Unterschiede aufweisen. Diese Erhebungen aus den Jahren 2003 und 2007 vergleichen den Haushaltsprozess aller OECD-Länder. Während die allgemeinen Informationen zum Haushaltsverfahren noch eine große Übereinstimmung Deutschlands und Japans zeigen (Übereinstimmung bei 12 von 13 Fragen), wird bei den Detailfragen zum Aufstellungsprozess folgendes klar: Je differenzierter der Haushaltsprozess betrachtet wird, umso unterschiedlicher sind die beiden Länder.⁴⁹

Entscheidend für die Fallauswahl waren weiterhin die ähnlichen Problemlagen und Herausforderungen, mit denen sich Deutschland und Japan konfrontiert sahen (vgl. zu diesem Kriterium der Fallauswahl auch Schick 1993). Die Herausforderungen der demografischen Entwicklung als auch der Bekämpfung einer Rezession sind relevant für die möglichen Lösungen, die für haushaltspolitische Problemlagen zur Verfügung stehen. Oft sind es allerdings auch die Sozial- und Wirtschaftspolitik, die haushaltspolitische Probleme hervorrufen, weil sie die Einnahme- und Ausgabeseite zentral beeinflussen. Als intervenierende Variablen müssen sie in der Analyse Beachtung finden.

⁴⁹ Es gibt zwischen Deutschland und Japan bei diesen Detailfragen zum Haushaltsaufstellungsprozess nur 24 Übereinstimmungen bei 84 Fragen. Diese Werte beziehen sich auf die Erhebung der OECD von 2007 (vgl. OECD ohne Jahr).

Das Gleiche gilt für Beschränkungen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben. Deutschland hat sich durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einem ausgeglichenen und möglichst sogar überschüssigen Gesamtstaatshaushalt⁵⁰ verpflichtet. Ein konsolidierter Bundeshauhalt trägt zu diesem Ziel bei. Aus diesem Grund ist das andauernde Defizit in Deutschland noch erklärungsbedürftiger. Da es nicht das Anliegen dieser Arbeit ist, Erklärungen für das unterschiedliche Niveau der Staats-Defizite⁵¹ in Deutschland und Japan zu suchen, werden die Maastrichter Konvergenzkriterien als intervenierende und nicht als unabhängige Variablen behandelt.

Weitere allgemeine Strukturprinzipien machen den Vergleich besonders sinnvoll. Beide Länder sind parlamentarische Demokratien, was gewährleistet, dass die Logik des Haushaltsaufstellungsprozesses, einschließlich der institutionellen Rahmenbedingungen – Prärogative der Haushaltsaufstellung bei der Exekutive bei gleichzeitiger Mitwirkung der Regierungsmehrheit an der Gesetzesformulierung, Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Parlament – in beiden Untersuchungseinheiten dieselbe ist. Auch machen die Ähnlichkeiten beider Länder in der wirtschaftlichen Entwicklung, in der Bedeutung für den globalen Markt sowie für die globale finanzielle Stabilität diesen Vergleich lohnend.

Der Zwei-Länder-Vergleich beschränkt sich auf die Regierungen von Bundeskanzler Schröder (1998–2005) und Premierminister Koizumi (2001–2006), weil in ihrer Regierungszeit das Konsolidierungsziel formuliert und stark betont wurde. Diese Beschränkung des Untersuchungszeitraums eröffnet zudem die Möglichkeit, die Wirkung der Haushaltsinstitutionen vermittelt über konkrete Haushaltsakteure näher zu beleuchten. Dabei werden erst durch den Vergleich die allgemeinen Mechanismen, die hinter der länderspezifischen Ausprägung wirken, deutlich. Der Zwei-Länder-Vergleich kann somit besser dazu beitragen, die theoretischen Annahmen weiterzuentwickeln, als es Einzelfallstudien könnten (vgl. zum Beispiel die Studie von Seils 2004). Die Hypothesen begrenzen und lenken die Suche nach den Gemein-

⁵⁰ Im jährlichen Haushaltsaufstellungsprozess des Bundeshauhalts haben diese Kennziffern des Gesamtstaatshaushalts eine deutlich untergeordnete Bedeutung (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

⁵¹ Am Niveau des Defizits in Abhängigkeit vom Bruttoinlandsprodukt wird der Einfluss der Maastrichtkonvergenzkriterien in Deutschland deutlich. Das Defizitkriterium von maximal drei Prozent des BIP gilt für den Gesamtstaat (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungssysteme zusammen). Aufgrund einer Vereinbarung mit den Ländern im Jahr 2002 ist ein Defizitlimit des Bundes zusammen mit den Sozialversicherungen von 1,35 Prozent vom BIP festgelegt worden (vgl. BMF 2002a; sowie Paragraph 51a HGrG). Allerdings kam es gerade auch 2004 und 2005 zu einer deutlichen Überschreitung dieser Werte beim Bund, so dass dieser auf eine Defizitquote von 5,2 Prozent bzw. sechs Prozent kam, wohingegen das Gesamtstaatsdefizit bei 3,8 Prozent und 3,3 Prozent lag (vgl. Gemeinsame Presseerklärung 2005; BMF 2008a: 112). In Japan, wo es keine Grenzen für das Gesamtstaatsdefizit gibt, lag es 2001 bei 6,7 Prozent und 2006 bei 4,3 Prozent (vgl. MOF 2007: 16). Das Zentralstaatsdefizit lag 2001 bei 6,1 Prozent und 2006 bei 5,35 Prozent (eigene Berechnungen nach MOF 2001a; MOF 2002; MOF 2003; MOF 2004a; MOF 2005; MOF 2006).

samkeiten beider Länder, die in die gleiche Richtung, nämlich nicht haushaltsdisziplinierend, wirkten.

4.3 Hypothesen

Der Untersuchungsrahmen des akteurzentrierten Institutionalismus und die Annahmen der Transaktionskostentheorie, der Agenturtheorie, des Inkrementalismus und des Delegations- und Vertragsansatzes strukturieren die Analyse des Haushaltsaufstellungsprozesses und beschränken die unabhängigen Variablen der gescheiterten Konsolidierung des Haushalts.

(1) Der Delegations- und der Vertragsansatz gehen davon aus, dass es Haushaltsinstitutionen gibt, die ideal sind, um einen zentralisierten Haushaltsprozess zu erreichen, welcher eine Voraussetzung dafür ist, dass das Allmendeproblem eingeschränkt wird. Kommt es nun im De-facto-Haushaltsprozess zu relevanten Abweichungen vom jeweiligen Idealtyp bleibt die Zentralisierung des Haushaltsprozesses unvollständig, was zu einer Fragmentierung und Bottom-up-Orientierung führt, die mit der Neigung zur Defizitfinanzierung einhergeht.

Die Diskussion des Forschungsstandes hat gezeigt, dass bei der Einschätzung dazu, inwieweit die Verfahren und Regeln konkreter Länder den Idealtypen der Haushaltsverfahren entsprechen, in der Vergangenheit fast ausschließlich formale Institutionen herangezogen wurden. Informale Regeln und Strukturen fanden kaum Eingang in eine Vielzahl von Studien. Da jedoch sowohl formale als auch informale Regeln das Policy-Ergebnis prägen, weil sie die Handlungen der Akteure beeinflussen, sollen bei der Bewertung der Haushaltsverfahren auch informale Institutionen Eingang in die hier vorgelegte Analyse finden.

Deutschland und Japan stehen, wie oben bereits bemerkt, auf dem Index formaler Haushaltsinstitutionen⁵² mit sehr unterschiedlichen Werten: 43,44 und 16,84 Punkte für das Jahr 2001.⁵³ Das Konsolidierungsergebnis können die formalen Institutionen allein demnach nicht

⁵² Dieser sogenannte „*Index of Budgeting Institutions*“ enthält 20 institutionelle Merkmale des Haushaltsprozesses, von denen die Autoren der Meinung sind, dass sie den Zentralisierungsgrad des Haushaltsverfahrens am besten abbilden. Unterschieden werden die Kategorien Haushaltsverhandlungen, Parlamentsphase, Informationsgehalt und Transparenz des Haushaltsgesetzes sowie Flexibilität in der Haushaltsausführung (vgl. von Hagen 1992; von Hagen 2006; Hallerberg 2003; von Hagen/Harden 1995).

⁵³ Dies sind die Werte für das gesamte Haushaltsverfahren, das auch die Haushaltsausführung mit einschließt (vgl. von Hagen 2006: 49). Aber auch wenn man nur die hier interessierende Größe des Aufstellungsprozesses heranzieht, bleiben die Unterschiede (Deutschland: 25 Punkte und Japan: 8 Punkte), deutlich. Darüber hinaus gilt der Index als Anhaltspunkt dafür, dass die Implementierungsphase beider Länder sehr ähnlich und

hinreichend plausibilisieren. Staaten, die eine erfolgreiche Konsolidierung im Untersuchungszeitraum durchgeführt haben, wie die Niederlande, Dänemark und Schweden, weisen Indexwerte auf, die unter denen Deutschlands liegen, was in der Logik des Indexes eine weniger ausgeprägte Zentralisierung des Haushaltsprozesses anzeigt (vgl. von Hagen 2006: 51). Selbst wenn man Deutschland mit anderen Staaten des Vertragsansatzes vergleicht, zum Beispiel mit Irland, das erfolgreich seinen Haushalt konsolidiert hat, ergibt sich keine Aussagekraft des spezialisierten Vertragsdesignindex für die hier interessierende abhängige Variable mehr, da der Index für beide Staaten nahezu gleiche Werte aufweist (vgl. Hallerberg 2003). Der Schlüssel zur Beurteilung des Konsolidierungsergebnisses kann demnach nicht allein in den formalen Haushaltsinstitutionen liegen.

Inzwischen gilt als unbestritten, dass informale Regeln Einfluss auf politische Ergebnisse ausüben. Allerdings können informale Faktoren aufgrund von Operationalisierungs- und Messschwierigkeiten sowie aufgrund von langwieriger oder sogar unmöglicher Erhebung oft nicht in die Analyse einbezogen werden. North (1992: 43) unterstreicht: „Dass die formlosen Beschränkungen für sich genommen wichtig sind [...], ist daraus zu ersehen, dass dieselben formgebundenen Regeln bzw. Verfassungen in verschiedenen Gesellschaften zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.“ Wie die Beispiele Niederlande, Dänemark, Schweden sowie Irland zeigen, besitzen formale Haushaltsinstitutionen keine ausreichende Aussagekraft für das Fiskalziel Konsolidierung.

Informale Regeln fließen folgendermaßen in die Untersuchung ein: Es wird eine Beschränkung auf die mit den formalen Haushaltsinstitutionen in enger Verbindung stehenden informalen Strukturen, Erwartungen und Regeln vorgenommen. Somit werden allgemein der politischen Kultur eines Landes zuzurechnende Strukturen in der Analyse keine Berücksichtigung finden, sofern sie nicht einen Niederschlag in einer Haushaltsinstitution finden.⁵⁴ Die oftmals enge Verknüpfung beider Regelarten, der hier gefolgt werden soll, beschreibt Morlok (2003: 57, Fn. 67) wie folgt: „Die informalen Prozesse und Regeln, welche die Normen des formalen Rechts begleiten, sind [...] Elemente des Aneignungs- und Anwendungsprozesses einer Norm des formalen Rechts.“ Gerade im stark routinierten Verfahren der jährlichen Haushaltsaufstellung können sich aufgrund der immer wiederkehrenden Handlungen im

auch stark zentralisiert ist. Deutschland und Japan liegen in dieser Phase mit den Werten 11,49 und 12,66 Punkte im europäischen Durchschnitt (vgl. auch Hallerberg 2003: 10).

⁵⁴ So wird vermieden, Allgemeinplätze, wie zum Beispiel die mehr oder weniger ausgeprägte kulturelle Neigung einer Nation zur Korruption, zum Diskussionsgegenstand zu machen.

Haushaltsprozess und der von Akteuren eingeübten, eindeutig definierten Rollen informale Regeln leicht durchsetzen.

Die meisten Autoren gehen von fließenden Übergängen zwischen formalen und informellen Regeln aus (vgl. North 1992: 55; Schulze-Fielitz 1998: 33; Schwarzmeier 2001: 50). Zur Unterscheidung bietet sich für den vorliegenden Vergleich das Merkmal der Verbindlichkeit an, welches in enger Beziehung zur Sanktionsmacht steht. So definieren Helmke und Levitsky (2004: 727) informale Regeln als „*socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels*“. Die Frage ist also: Von wem kann der Regelbruch sanktioniert werden? Bei formalen Regeln besitzen Rollenträger Sanktionsbefugnis, die ihnen aufgrund einer staatlichen Funktion zukommt. Bei informellen Regeln können gesellschaftliche Rollenträger diese Sanktionen umsetzen (vgl. Faust 2001: 94).

Auch wenn informale Regeln inzwischen zum festen Bestandteil politikwissenschaftlicher und juristischer Forschung geworden sind (vgl. North 1992; Görlitz/Burth 1998), herrscht Unsicherheit darüber, wie ein bestimmtes Verhältnis von formalen und informellen Regeln den politischen Entscheidungsprozess prägt. Empirische Befunde über die möglichen Wechselwirkungen von formalen und informellen Regeln liegen bereits vor (vgl. z. B. Kropp 2003a; Schwarzmeier 2001: 64f.). Eine Typologie des Verhältnisses von formalen und informellen Regeln haben Helmke und Levitsky (2004) entwickelt. Sie unterscheiden, ob die Anwendung von informellen Institutionen und formalen Institutionen dasselbe politische Ergebnis erzeugen würde und ob die formalen Institutionen effektiv sind, d. h. angewendet und befolgt werden. So ergeben sich vier mögliche Arten des Verhältnisses von formalen und informellen Institutionen. Stimmen die Wirkungen von formalen und informellen Regeln überein, können informale Regeln die formalen Regeln ergänzen oder ersetzen. Widersprechen sich die Ziele (und damit die möglichen Ergebnisse) von formalen und informellen Institutionen, dann ist das Verhältnis zwischen formalen und informellen Regeln ein ausgleichendes, wenn die formalen Regeln noch ihre Wirkung entfalten. In der Situation, in der formale Regeln nicht mehr wirksam sind und die Anwendung informeller Regeln andere Ergebnisse hervorbringen würden als formale Vorgehensweise, spricht man von einem konkurrierenden Verhältnis zwischen formalen und informellen Regeln.

Um zu einer Einschätzung über die Wirkung informeller Regeln für ein Politikergebnis zu gelangen, sind demnach zwei Untersuchungsschritte notwendig:

1. Auf welches Policy-Ergebnis sind die informellen Regeln ausgerichtet?

2. Können die informalen Regeln dieses Ergebnis dominieren?

Für die Einschätzung der Wirkung von formalen und informalen Haushaltsinstitutionen auf das Konsolidierungsziel müssen also deren Ausrichtung auf das Ziel und deren Verhältnis zueinander analysiert werden. Aus diesem Zusammenhang lässt sich **Hypothese eins** ableiten: **Wenn formale und informale Haushaltsinstitutionen nicht klar auf die Zentralisierung des Haushaltsprozesses ausgerichtet sind, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

(2) Die Reduzierung von Transaktionskosten ist zentral für das Zustandekommen von Verträgen, aber auch für die Aufrechterhaltung von Kooperation zwischen Vertragspartnern, wie es die am Haushaltsprozess beteiligten Akteure sind. Von der Qualität der vertraglichen Einigung auf das Konsolidierungsziel können Rückschlüsse darauf gezogen werden, wie gut es gelungen ist, Ex-ante-Transaktionskosten zu begegnen. Des Weiteren muss angenommen werden, dass transaktionskostenmindernde Institutionen im weiteren Verlauf der Vertragsbeziehung nicht ausreichend oder gar nicht vorhanden waren, sodass die Vereinbarung nicht ausreichend verbindlich war und die Kontrolle der Vertragsdurchsetzung mangelhaft blieb. Die relevanten Verträge und Vereinbarungen für die Haushaltspolitik, von denen hier die Rede ist, sind Koalitionsvereinbarungen, Finanzpläne, Sparpläne und die Aufstellungsschreiben der Finanzministerien. Die **zweite Hypothese** lautet: **Wenn die Verträge im Haushaltsaufstellungsprozess nicht mit Institutionen zur Reduzierung von Transaktionskosten abgesichert sind, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

(3) Der Haushaltsprozess beinhaltet eine Reihe von Delegationsbeziehungen, die die Gefahr von Agenturverlusten bergen. Dabei handelt es sich beim Haushaltsaufstellungsverfahren vor allem um die Beziehungen zwischen Regierungschef und Finanzminister, zwischen Regierungschef und Fachministerien, zwischen dem Finanzminister und den Beamten des Finanzministeriums, sowie zwischen den Regierungsfractionen und der Regierung.⁵⁵ Die Agenturtheorie geht davon aus, dass Agenturverluste ein Grund für ein Policy-Ergebnis sein könnten, das nicht die Präferenzen des Prinzipals widerspiegelt. Am Beispiel der Beziehung zwi-

⁵⁵ Die weiteren möglichen Agenturbeziehungen zwischen Wähler und Repräsentanten, aber auch die Beziehung zwischen Fachministern und ihren Beamten sollen hier nicht im Mittelpunkt stehen. Sie sind im Rahmen der Arbeit nicht erhoben wurden, weil sie für die Einschätzung des Konsolidierungserfolgs nicht als zentral anzusehen sind.

schen Kanzler bzw. Premierminister und Finanzminister soll diese Hypothese verdeutlicht werden.

Nehmen wir an, dass die Regierungschefs als Prinzipale die Defizitreduzierung präferierten, weil das Konsolidierungsziel im Regierungsprogramm der Schröder- und Koizumi-Regierungen jeweils verankert war und somit als Ausdruck ihrer politischen Ziele gesehen werden kann. Es kann sein, dass diese Präferenz sich aufgrund von Agenturverlusten im Zuge der Delegationsbeziehung zwischen Kanzler bzw. Premierminister und Finanzminister nicht durchsetzen konnte (vgl. Seils 2005: 781). Wie sich die Agenturverluste ausdrücken, etwa durch Entwicklung eigener Präferenzen des Agenten, durch Unvermögen oder Unwillen, die Vorgaben des Prinzipals durchzusetzen, durch Vorenthalten von Informationen oder durch Kontrollverluste bei den Handlungen des Agenten, wird im empirischen Teil dieser Arbeit näher betrachtet. Das bedeutet, dass folgende Annahme des Delegations- und Vertragsansatzes in der Untersuchung infrage gestellt wird: Von einer generellen Übereinstimmung der Präferenzen und Ziele von Kanzler und Finanzminister, die sich im Einsatz für die optimale Höhe der Ausgaben und geringe Schulden ausdrückt (vgl. Hallerberg/von Hagen 1999: 217), kann nicht ausgegangen werden. Auch bei den anderen potenziellen Agenturbeziehungen soll geprüft werden, inwieweit die Präferenzen des Prinzipals auch von den Agenten umgesetzt werden. Im Gegensatz zur Agenturtheorie, die keine Qualifizierung dieser Präferenzen vornimmt, muss im vorliegenden Fall geprüft werden, inwieweit die Prinzipale tatsächlich Haushaltskonsolidierung während der Legislaturperiode präferierten. Die **dritte Hypothese** lautet: **Wenn Agenturverluste in den Beziehung zwischen haushaltspolitischen Prinzipalen und Agenten bei der Aufstellung des Haushalts auftreten, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

(4) Der Haushaltsprozess ist in vielerlei Hinsicht ein inkrementaler Prozess. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen, die sich auf die Haushaltsveränderungen beziehen, denn die Ausgangsbasis (*base*) der Fachhaushalte gilt als aus den Verhandlungen ausgeschlossen. Inkrementales Vorgehen drückt sich auch in der Verhandlungslogik aus, in deren Mittelpunkt die Annahme steht, nur *Fair-shares*-Arrangements ließen sich politisch durchsetzen. Daraus lassen sich mögliche Schwierigkeiten für die Reduzierung des Haushaltsdefizits ableiten. Kommt es zu einer Konsolidierungsstrategie, die Ausgabenreduzierungen vorsieht, die auch Einschnitte in der Ausgabebasis der Ministerien bedeuten, dann stehen die inkrementalen Orientierungen der Akteure und Verfahren dieser Strategie entgegen. Wenn Ergebnisse in Haus-

haltsverhandlungen nur mit einer *Fair-shares*-Logik durchzusetzen sind, kann diese diszipliniertes Haushalten verhindern, weil nicht alle Ausgabebereiche das gleiche Sparpotenzial haben und somit umfassende, aber weniger faire Lösungen gänzlich verhindert werden könnten. Folglich lautet die **vierte Hypothese: Wenn der Haushaltsaufstellungsprozess von einer *Fair-shares*-Logik und der sakrosankten Haushaltsbasis der Fachministerien geprägt ist, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

(5) Der Delegations- und der Vertragsansatz, aber auch die Transaktionskosten- und die Agenturtheorie betonen für einen zentralisierten Haushaltsprozess die Notwendigkeit eines mit starken Rechten ausgestatteten Akteurs, der die Umsetzung von Verträgen kontrollieren kann und mehr Informationen besitzt als andere Beteiligte bzw. die Informationsasymmetrien anderweitig ausgleichen kann. Auch der akteurzentrierte Institutionalismus führt Policy-Ergebnisse auf Akteurskonstellationen zurück, die sich aus dem Zusammenspiel von Rechten und Orientierungen der Akteure ergeben.

Da das Finanzministerium nicht an bestimmte Interessengruppen gebunden ist, ohne Fachportfolio agiert und eine breite Wählerschaft anspricht, deren Ziel es gleichermaßen ist, fiskalisch diszipliniert zu handeln, hat es in der Akteurskonstellation die stärkste Präferenz für die Defizitreduzierung (vgl. von Hagen 1992: 20). Auch die Inkrementalismusforschung hat diese und weitere Rollenzuschreibungen in der Haushaltspolitik in vielen Studien bestätigt (vgl. Bozeman/Straussman 1982: 510). Demnach verteidigen Fachminister ihren Haushaltsansatz und wollen ihn möglichst erhöhen, und Parlamentarier üben nur vordergründig haushälterische Disziplin. Daraus folgt, dass das Finanzministerium in der Situation, in der sich beide Länder befinden, der stärkste Verfechter von Konsolidierungsanstrengungen sein müsste, weil es sowohl aktuelle als auch zukünftige Kosten des Defizits antizipiert. Während das Finanzministerium demnach alle Steuerzahler vertritt, sind die „Wähler“ der Ausgabeministerien Gruppen und Industrien, die aus bestimmten Programmen einen Nutzen ziehen. Die Fachministerien, aber auch die Parlamentarier vertreten Spezialinteressen und internalisieren daher die aggregierten Kosten eines bestimmten Programms nicht. Das Finanzministerium und auch der Kanzler oder Premierminister sind allerdings sensibler gegenüber den breit angelegten Interessen des durchschnittlichen Steuerzahlers und nehmen die tatsächlichen Kosten von Einzelprogrammen für die Gesamtbevölkerung wahr. Die Fachminister haben einen ausgeprägten Anreiz, ihr Budget zu erhöhen, weil sie ihrem Ministerium vorstehen und dieses seinen Status und Einfluss durch ein größeres Budget erhöhen kann. Zwischen dem Finanzmi-

nisterium und den Fachministerien besteht somit ein klarer Interessengegensatz. Hat eine Regierung also das Ziel, die fiskalische Disziplin zu erhöhen, muss sie die Macht des Finanzministers stärken (vgl. Alesina/Perotti 1996: 20ff.).

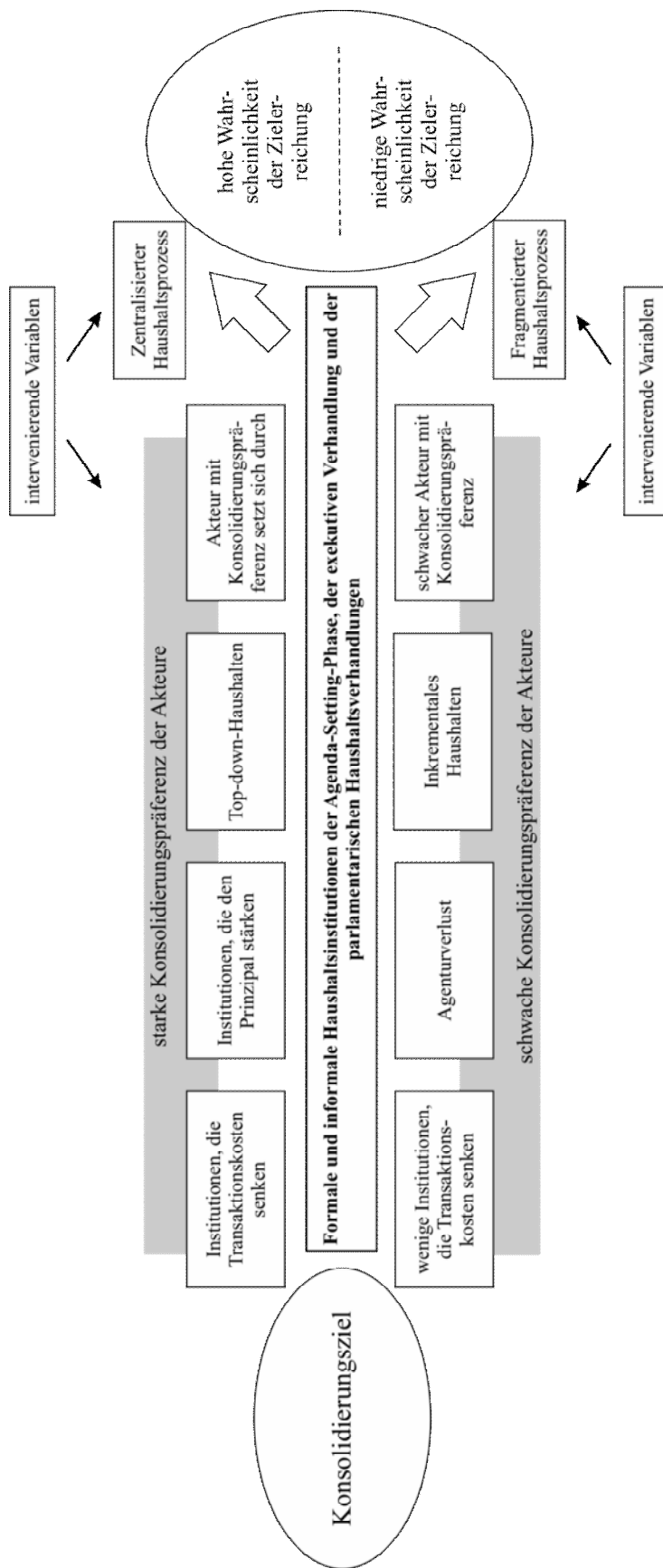
Der Untersuchungsrahmen des akteurzentrierten Institutionalismus verweist auf die Notwendigkeit, die Präferenzen und Potenziale, also die Machtbefugnisse, der handelnden Akteure einander gegenüber zu stellen, um das Politikergebnis zu erklären. Demzufolge ist davon auszugehen, dass ein Grund des verfehlten Konsolidierungsziels ist, dass sich der Akteur mit der angenommenen stärksten Defizitreduzierungspräferenz nicht durchsetzen konnte. Deshalb lautet **Hypothese fünf: Wenn sich das Finanzministerium im Haushaltsaufstellungsprozess nicht gegen Fachministerien und Parlamentarier durchsetzen kann, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

4.4 Analysemodell und Operationalisierung der Hypothesen

Ausgehend von den idealen Haushaltsinstitutionen, die das Allmendeproblem einschränken können, wurde unter Zuhilfenahme des Untersuchungsrahmens und der aufgestellten Hypothesen ein Analysemodell entwickelt, das – jeweils nach den drei Phasen der Haushaltsaufstellung differenziert – die Analyse leiten wird.

Fasst man die Einflussfaktoren auf das Konsolidierungsziel zusammen, ergibt sich ein Modell, das die Einflussfaktoren darstellt, von denen angenommen wird, dass sie in bestimmter Ausprägung auf das Konsolidierungsziel wirken (vgl. Abbildung 1). Dabei sind die idealen Haushaltsinstitutionen zunächst nicht differenziert dargestellt, sondern sie bilden als Block den Kern der Einflussfaktoren. Ihre Differenzierung wird in Tabelle 2 vorgenommen. Findet man eine empirische Situation, die sich vor allem mit den Elementen oberhalb des Mittelbalkens beschreiben lässt, ist die Zielerreichung wahrscheinlich. Umgekehrt erwartet die Autorin in Deutschland und Japan eine Situation, in der eine Vielzahl der Elemente aus der unteren Hälfte der Grafik identifiziert werden können. So führen Abweichungen von den idealen Haushaltsinstitutionen gemeinsam mit unzureichenden Institutionen zur Transaktionskostensenkung und Agenturverlusten sowie einem auf *fair shares* ausgerichteten Verhandlungsprozess zu einem fragmentierten Haushaltsprozess. In dieser Konstellation ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das ursprünglich formulierte Konsolidierungsziel nicht erreicht wird.

Abbildung 1: Analysemodell „Einflussfaktoren auf das Konsolidierungsziel“



Quelle: eigene Darstellung

Dieses Modell soll für jede Phase des Haushaltsaufstellungsprozesses und jeweils für die beiden Länder im Vergleich angewendet werden. So können diejenigen Faktoren bestimmt werden, die wesentlich für die Nichterreichung des Konsolidierungsziels verantwortlich sind. Dabei führt die Anlage des konkordanzanalytischen Vergleichs dazu, dass besonders die Erklärungsfaktoren, die sowohl in Deutschland als auch in Japan zutreffen, als plausible Einflussfaktoren gelten müssen. Unabhängige Variablen, die die gescheiterte Konsolidierung nicht plausibilisieren, können bei zukünftigen Studien vernachlässigt werden. Wenn die Ergebnisse der Analyse es erlauben, werden die vorgestellten Hypothesen am Ende modifiziert.

Tabelle 1 enthält eine Zusammenfassung der idealen, formalen Haushaltsinstitutionen, wie sie nach dem Vertrags- und Delegationsansatz definiert sind (vgl. Kapitel 3.4). Sind diese Haushaltsinstitutionen vorhanden, ist der Haushaltsaufstellungsprozess formal zentralisiert und die Wahrscheinlichkeit größer, dass fiskalische Disziplin durchsetzbar und somit eine Konsolidierung erfolgreich ist. Hallerberg (2003: 14) formuliert: *„The expectation is that countries that have the fiscal rules that fit their expected form of fiscal governance will have better fiscal performance than countries that do not have the appropriate fiscal rules.“* So bilden die nachfolgend dargestellten idealen Haushaltsinstitutionen die Grundlage der empirischen Untersuchung, die in den Kapiteln 5 bis 7 vorgestellt wird.

Tabelle 1: Ideale formale Haushaltsinstitutionen in der Haushaltsaufstellung

Phasen des Haushaltsaufstellungsprozesses	Ideale Institutionen nach dem Vertragsdesign (Deutschland)	Ideale Institutionen nach dem Delegationsdesign (Japan)
Agenda-Setting-Phase	Zwischen Ministern (bzw. ihren Parteien) ausgehandelte Finanzziele für die Regierung Detaillierte generelle Beschränkung des Haushalts Detaillierte Haushaltsnormen	Starke Agenda-setting-Power des Finanzministers
Exekutive Haushaltsverhandlungen	Schlichtung innerhalb des Kabinetts (multilaterale Verhandlungen), ohne die Ausgabeziele zu verändern	Bilaterale Verhandlung zwischen Fach- und Finanzminister
Parlamentarische Haushaltsverhandlungen	Vorgelagerter Abstimmung über den Gesamthaushalt	Parlamentarische Veränderungen möglichst stark beschränkt Haushaltsansatzerhöhungen und -verminderungen müssen sich gegenseitig aufheben Regierung ist durch Ergänzungen zum Haushaltsentwurf durch das Parlament gefährdet

Quelle: eigene Zusammenstellung nach de Haan/Sturm 1994; Hallerberg 2003; von Hagen/Harden 1995.

Es gilt, dass die den jeweiligen Ländern bzw. den jeweiligen Verfahrensdesigns zugeordneten idealen Institutionen sich nicht wechselseitig ausschließen. Das heißt: Auch in Staaten mit Delegationsdesign können beispielsweise Beschränkungen des Haushalts – eine ideale Institution des Vertragsdesigns – eine defizitreduzierende Wirkung entfalten. Allerdings sind die jeweils zugeordneten Elemente in dem einen Design wichtiger als in dem anderen. Ihr Fehlen wird eher eine negative Wirkung für die Haushaltsdisziplin des jeweiligen Landes haben. Tabelle 2 stellt die Operationalisierung der weiteren angenommenen Einflussfaktoren dar.

Tabelle 2: Mögliche Ausprägungen von Transaktionskosten, Agenturverlusten und inkrementalistischer Haushaltsaufstellung

Transaktionskosten	Agenturverlust	Inkrementalismus
<i>Für den Premierminister/ Kanzler, die Fachminister, den Finanzminister und Abgeordnete können folgende Kosten entstehen...</i>	<i>Tritt auf, wenn der Agent ...</i>	<i>Herrscht vor, wenn ...</i>
...Ansehensverlust.	... eigene Präferenzen durchsetzt.	... Verhandlungslösungen <i>fair shares</i> betonen,
... Verlust von Wählerstimmen.	... schlecht zu kontrollieren ist.	... Verhandlungen von unten nach oben organisiert sind.
... Unsicherheit über die Zielerreichung.	... das Ziel nicht durchsetzen kann oder will.	... Verhandlungen das Inkrement betonen und die Basis unangetastet belassen.
... Informationskosten bezüglich der Zielerreichung.	... Informationen vorenthält.	... Abstimmungen über Makrodaten des Haushalts nachgeordnet sind.
... Verhinderung der Durchsetzung von Fachpolitik.		... Fachminister unbedingt ihren Haushaltsansatz verteidigen.
... Kosten der Überwachung oder Kontrolle.		... Abgeordnete nur vordergründig diszipliniert sind.
... Enttäuschte Erwartungen der Fraktion.		... Verhandlungen zwischen Akteuren mit eng definierten Rollen stattfinden.
... Schlechterstellung gegenüber anderen Akteuren.		

Quelle: eigene Darstellung. Die Ausprägungen sind nicht erschöpfend.

Zu den jeweiligen theoretischen Aspekten vgl. Binderkrantz/Christensen 2007 (Transaktionskosten); Lupia 2004: 41 (Agenturverlust); Bozeman/Straussman (1982: 510) sowie Padgett (1980: 355) (Inkrementalismus).

4.5 Methodisches Vorgehen, Daten und Grenzen der Untersuchung

Aus qualitativen Interviews, Dokumenten und Sekundärliteratur wurden die zentralen Daten für die Untersuchung über den jährlichen Haushaltsaufstellungsprozess gewonnen.⁵⁶ Sowohl die Dokumente als auch die durch leitfadenstrukturierte Interviews erhobenen qualitativen Daten wurden inhaltsanalytisch aufgearbeitet. Die Quellenlage zu den Details der Haus-

⁵⁶ Als Quellen dienten auch Presseberichte, Veröffentlichungen der jeweiligen Regierung, insbesondere der Finanzministerien, die Protokolle der Haushaltsausschüsse und erhaltene graue Literatur, wie etwa Haushaltsanalysen aus den Büros der Abgeordneten oder interne Verwaltungsdokumente.

haltsaufstellungsprozesse ist nicht besonders umfangreich, so musste auch auf Literatur aus den 1970er und 1980er Jahren zurückgegriffen werden. Auch deswegen war die Erhebung eigener Daten notwendig. Die Experteninterviews (insgesamt 46) hat die Autorin in Deutschland von Mai bis Juni 2006 und im Juni und Juli 2007 sowie in Japan von September 2006 bis März 2007 durchgeführt. Tabelle 3 listet die Interviewpartner mit ihrer jeweiligen haushaltsrelevanten Funktion auf. Soweit die Interviewpartner einverstanden waren, wurden diese Interviews, die zwischen 30 und 90 Minuten dauerten, aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Die Transkription der japanischen Interviews haben Muttersprachler angefertigt. Die Transkription der deutschen Interviews und die Übersetzung der japanischen Interviews ins Deutsche hat die Autorin vorgenommen.

Die qualitative Inhaltsanalyse des empirisch erhobenen Datenmaterials erfolgte mithilfe des Analysetools MaxQDA (156 Codes, 2495 Codings, 75 Texte). MaxQDA erlaubt es, eine nachvollziehbare, transparente Auswertung der qualitativen Interviewdaten vorzunehmen. Die Auswertung erfolgte nach dem Verfahren des thematischen Kodierens (vgl. Flick 2002: 271). Dabei wurde hauptsächlich deduktiv vorgegangen. Bei der Entwicklung der Leitfadeninterviews wurden die Dimensionen (Themenkomplexe) und auch Ausprägungen (Leitfrage und Unterfragen) bereits festgelegt. So waren auch für die Auswertung Kategorien und Konzepte größtenteils schon festgelegt; ihnen wurden die Inhaltseinheiten der Interviews zugeordnet. Das Vorgehen bei der Auswertung blieb aber trotzdem so offen, dass es möglich war, Kategorien und Konzepte – also Codes – nachzutragen.

Tabelle 3: Interviewpartner und ihre haushaltspolitische Funktion im Untersuchungszeitraum

Deutschland (19 Interviews)	Japan (27 Interviews)
BMF – Finanzministerium – MOF	
Finanzminister 1999-2005 (<i>Hans Eichel, SPD</i>)	Finanzminister 2001-2003 (<i>Masujuro Shiokawa⁵⁷, LDP</i>)
Parlamentarischer Staatssekretär (<i>Karl Diller</i>)	Stellvertretender Minister 2004-2005 (<i>Isamu Ueda, Kōmeitō</i>)
Leiter Generalreferat Haushaltsaufstellung, Haushaltsabteilung (<i>Martin Kelleners</i>)	Direktor, Politikplanung und Forschung, Büro des Ministers (<i>Minoru Nakamura</i>)
Leiter Unterabteilung II B, Haushaltsabteilung (<i>Dr. Johannes Schuy</i>)	Direktor, Prüfung und Haushaltsausführung, Haushaltsabteilung (<i>Toshio Oya</i>)
Leiter, Spiegelreferat II C 5, Haushaltsabteilung (<i>anonym</i>)	Haushaltsprüfer Verteidigung bis 2004, Haushaltsabteilung (<i>Minoru Terada, LDP</i>)
	Referatsleiter Forschung, Haushaltsabteilung (<i>Kouji Yano</i>)

⁵⁷ Japanische Namen sind in der Reihenfolge Vorname Nachname angegeben.

Kabinettssebene	
	Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (<i>Heizo Takenaka, parteilos</i>)
	Wissenschaftlicher Berater im Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (<i>Hiroshi Yoshikawa</i>)
	Staatsminister für Finanzdienstleistungen (<i>Tatsuya Itō, LDP</i>)
Fachministerien	
Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt (<i>anonym</i>)	
Sachbearbeiter Haushaltsreferat, Bundesministerium des Innern (BMI) (<i>Jürgen Rathmann</i>)	Leiter Haushaltsabteilung, Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) (<i>Tsukasa Shimonouchi</i>)
Stellvertretender Referatsleiter Haushaltsreferat, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (<i>Karsten Hansen-Reifenstein</i>)	Mitarbeiter Haushaltsabteilung, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) (<i>Daisuke Nakabayashi</i>)
Ministerialdirigent Haushaltsabteilung, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (<i>Norbert Kleine Arndt</i>)	Mitarbeiter Haushaltsabteilung, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) (<i>Satoshi Kimura, Osamu Tabata</i>)
Abgeordnete im Haushaltsausschuss	
SPD: Obmann (<i>Walter Schöler</i>), Informationsgespräch ohne Aufnahme 2 Ausschussmitglieder (<i>Carsten Schneider, Gunter Weißgerber</i>)	LDP: Haushaltsausschussvorsitzender (<i>Tadamori Ōshima</i>) Ausschussmitglied (<i>Tatsuya Itō, LDP</i>)
B'90/Die Grünen: Obfrau (<i>Anja Hajduk</i>)	Kōmeitō: 3 Ausschussmitglieder (<i>Masao Akamatsu, Yutaka Fukushima, Isamu Ueda</i>)
CDU/CSU: Ausschussvorsitzender (<i>Manfred Carstens</i>) 2 Ausschussmitglieder (<i>Bartholomäus Kalb, CSU; Jochen-Konrad Fromme, CDU</i>)	DPJ: Vorsitzender des Rechnungsprüfungsausschusses (<i>Yoshito Sengoku</i>) 3 Ausschussmitglieder (<i>Yukio Edano, Sumio Mabuchi, Masaharu Nagakawa</i>)
FDP: Ausschussmitglied (<i>Otto Fricke</i>)	SDPJ: Ausschussmitglied (<i>Tomoko Abe</i>)
PDS ⁵⁸ : beratendes Ausschussmitglied (<i>Dr. Gesine Löttsch</i>)	JCP: 2 Ausschussmitglieder (Unter- u. Oberhaus) (<i>Kensho Sasaki, Akira Koike</i>)
Experten, andere	
Mitarbeiter Haushaltsausschusssekretariat, Bundestag	Associate Professor for Economy (<i>Takero Doi</i>) Keio University Professor for Political Science (<i>Yasunori Sone</i>) Keio University Professor in Public Policy and Management (<i>Hiroko Kudo</i>) Chuo University

Die Ergebnisse der Untersuchung sind vorsichtig zu interpretieren, weil eine Vielzahl von Variablen als unabhängige Variablen identifiziert wurde, allerdings nur zwei Vergleichsfälle

⁵⁸ Im Folgenden wird der Begriff „PDS“ für diese Fraktion beibehalten, weil der Zusammenschluss zur Partei DIE LINKE erst nach dem Untersuchungszeitraum erfolgt ist.

vorliegen. Deshalb wird eine Plausibilisierung des Phänomens und nicht das Aufdecken einer Kausalitätsbeziehung angestrebt (vgl. dazu Horn 1995: 34). Die geringe Zahl der untersuchten Fälle mit den im Untersuchungszeitraum herrschenden Bedingungen schränken die Reichweite der Ergebnisse ein. Allerdings werden sie Hinweise für die Ergänzung zukünftiger haushaltspolitischer Forschung geben. Es hat auch in dieser Untersuchung eine Abwägung zwischen der Reichweite und der Sicherheit der Befunde stattgefunden (vgl. dazu Leuffen 2007: 210).

Kapitel 4.7 stellt darüber hinaus politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren des Konsolidierungsziels vor und verdeutlicht, dass der Prozess der Haushaltsaufstellung als ein Einflussfaktor unter vielen gesehen werden muss, der das Ergebnis der Haushaltskonsolidierung prägt. Die Detailstudie leistet einen wichtigen Beitrag, um die Mechanismen, die tatsächlich zwischen unabhängigen Variablen und abhängiger Variable wirksam sind, aufzudecken.

Die Interpretation der Interviews stellt eine besondere Herausforderung dar, da bei den in politischer Funktion tätigen Interviewpartnern die Effekte der Übertreibung oder Verleugnung durchaus stark zutage treten können. Durch die Vielzahl der Interviews und das Heranziehen anderer Quellen konnte diesen Effekten entgegengewirkt werden (zur Validität bei Befragung und Erhebung vgl. Haan/Moessen/Volkerink 1999). Für

4.6 Haushaltsaufstellungsprozesse im Überblick

Als Grundlage für die Detailerläuterungen des empirischen Teils der Arbeit sollen in diesem Unterkapitel der Haushaltsaufstellungsprozess in beiden Ländern in seiner zeitlichen Abfolge und die zentralen Beteiligten kurz vorgestellt werden.

4.6.1 Haushaltsaufstellungsprozess in Japan

Im Jahr 2001 trat die jüngste Reform des administrativen Systems in Japan in Kraft. Sie war 1998 unter der Regierung Hashimotos verabschiedet worden. Eines ihrer Anliegen war es, den Einfluss gewählter Politiker auf die Makrodaten des Haushalts zu stärken und somit einen Top-down-Ansatz im Haushaltsverfahren zu etablieren. Dies ging einher mit der Stärkung des Amtes des Premierministers durch den Ausbau des Kabinettssekretariats und der Einführung des Kabinettsamtes (内閣府). Als ständiges Beratungsgremium des Premierministers wurde

innerhalb des Kabinetts der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik⁵⁹ (*Council on Economic and Fiscal Policy* (CEFP), 経済財政諮問会議) geschaffen, der Grundlagenentscheidungen im Haushaltsverfahren trifft und dem der Premierminister vorsteht (vgl. Köllner 2006b: 291f.).

Mit der Errichtung dieser Institution ist es zu einer Kompetenzbeschneidung des japanischen Finanzministeriums gekommen, das zuvor den gesamten Haushaltsprozess dominieren konnte und die wesentlichen Entscheidungen allein gefällt hatte. Zurückzuführen ist dieser Kompetenzverlust vor allem auf die Unzufriedenheit, die Politiker und Bevölkerung am Finanzministerium im Zuge der Handhabung der faulen Kredite in den 1990er Jahren geäußert hatten (vgl. Wright 2002: 137).

In Zusammenarbeit mit dem *Fiscal System Council* (財政制度分科会), einem Gremium des Finanzministeriums, formuliert der CEFP im Sommer die Richtlinien für die Haushaltsvoranschläge der Fachministerien. So sind es vor allem die Beratungen im CEFP, die die prioritären Ausgabefelder und auch andere Makrodaten festlegen (vgl. Holliday/Shinoda 2002: 102). Die Aufforderung zur Voranschlagsmeldung wird den Ressorts vom Finanzministerium am 1. August überliefert. Bis zum 31. August jedes Jahres müssen die Fachministerien ihre Haushaltsvoranschläge beim Finanzministerium einreichen. Es folgen dann die Haushaltsverhandlungen und Haushaltsanhörungen auf den verschiedenen Arbeitsebenen (Referatsleitergespräche, Abteilungsleitergespräche, Ministergespräche). Diese dauern von September bis Dezember. Anfang Dezember gibt es eine weitere Kabinettsentscheidung zur Haushaltsaufstellung, die allerdings nur noch einmal die Schwerpunkte des kommenden Haushalts betont. Am 20. Dezember präsentiert das Finanzministerium seinen Vorschlag des nun zu großen Teilen verhandelten Haushalts. Daraufhin folgen in der nächsten Woche die sogenannten Wiederbelebungsverhandlungen zwischen dem Finanzminister, den Fachministern und Vertretern der Regierungspartei(en), bei denen es noch letzte Änderungen des Haushaltsentwurfs gibt, bevor das Kabinett Ende Dezember den Haushaltsentwurf schließlich annimmt. Mitte Januar des Folgejahres wird dieser Entwurf dann dem Unterhaus des Parlaments übermittelt. Bis März tagt der Haushaltsausschuss des Unterhauses, bevor der verabschiedete Entwurf an das Oberhaus übermittelt wird. Kommt es hier zu einer gegenteiligen Abstimmung ohne Einigung im Vermittlungsausschuss oder bearbeitet das Oberhaus den Gesetzentwurf 30 Tage nicht, gilt das Haushaltsgesetz ohne weitere Abstimmung als angenommen (vgl. Artikel 60 Japanische Verfassung). Das Haushaltsjahr beginnt am 01. April.

⁵⁹ Die Arbeit und aktuellen Mitglieder des Rates für Wirtschafts- und Fiskalpolitik können auf folgender Homepage nachvollzogen werden: <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/index.html> (16.04.2009).

Abbildung 2: Der Haushaltsaufstellungsprozess in Japan



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an MOF 2004b: 13.

4.6.2 Haushaltsaufstellungsprozess in Deutschland

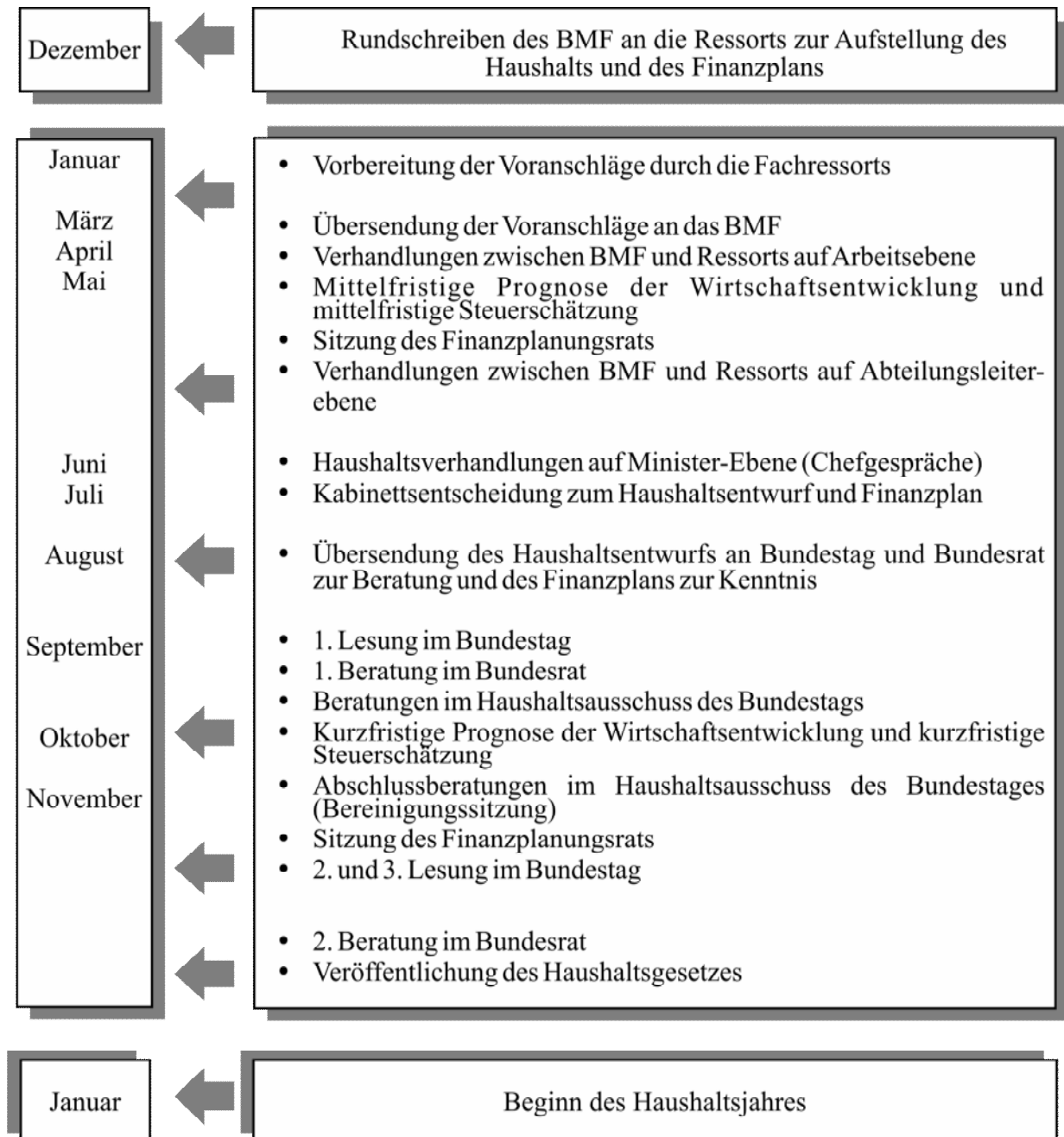
Der formale Prozess des Aufstellungsverfahrens in Deutschland wird mit dem Rundschreiben des Finanzministeriums 13 Monate vor Beginn des Haushaltsjahrs am 1. Januar eingeleitet. Dieses allgemeine Schreiben an alle Fachministerien beinhaltet eine Reihe von technischen Details der Haushaltsaufstellung und oft einen allgemeinen Sparappell, der in Verbindung mit der Darstellung der wirtschaftlichen Situation steht.⁶⁰ Im Gegensatz zu Japan wird dieses Schreiben nicht explizit im Kabinett abgestimmt. Bis zum März veranschlagen die Fachressorts ihre Haushalte und übersenden diesen Entwurf an das entsprechende Spiegelreferat im Bundesfinanzministerium. Hier werden die ersten Analysen dieser Voranschläge durchgeführt und eine Verhandlungsstrategie festgelegt, die sich am im Vorjahr beschlossenen Finanzplan ausrichtet. Die Verhandlungsrunden beginnen auf dieser Arbeitsebene (Referatsleitergespräche) im Mai und münden nach den Gesprächen auf Abteilungsleiterenebene und auf der Ebene der Staatssekretäre in die Chefgespräche, die zwischen Finanzminister und den Fachministern im Juni stattfinden. Im Juli kommt es schließlich zum Kabinettsbeschluss des Haushaltsentwurfs, der sodann zeitgleich an den Bundestag und den Bundesrat überwiesen wird. Die Abgeordneten im Haushaltsausschuss können somit in der Sommerpause den Entwurf bereits analysieren. Die formalen Beratungen im Haushaltsausschuss beginnen im September nach der ersten Lesung im Plenum. Sie dauern mindestens bis November. Das Haushaltsgesetz ist ein Einspruchsgesetz, wodurch die Rolle des Bundesrats beschränkt ist. Er teilt das Ergebnis seiner Beratungen dem Bundestag mit und kann durch Ablehnung des Gesetzentwurfs das Inkrafttreten lediglich verzögern; ein erneuter Beschluss des Bundestags wird dann nötig. Kommt es zu einem reibungslosen Verfahren, findet die letzte Sitzung des Haushaltsausschusses, in der das Haushaltsgesetz beraten wird, im November statt (sogenannte Bereinigungssitzung). So können im Dezember die 2. und die 3. Lesung im Plenum durchgeführt werden, und der Bundestag kann das Haushaltsgesetz beschließen.

Im deutschen Haushaltsaufstellungsprozess nehmen die Prognosen der Wirtschaftsentwicklung im Mai und November, also im laufenden Aufstellungsprozess, eine entscheidende Rolle ein. Als Reaktion auf diese aktuellen Eckdaten wird der Haushaltsentwurf immer wieder korrigiert. Dies ist in Japan nicht der Fall. Allgemein steht das deutsche Finanzministeri-

⁶⁰ Weitere Aspekte des Aufstellungsschreibens sind Detailvorgaben für die Aufstellung, etwa welche Fahrzeugklasse in den Ministerien erworben werden darf, aber auch, wie mit den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes umgegangen werden soll (vgl. exemplarisch BMF 2007).

um ganz deutlich im Zentrum des Aufstellungsverfahrens; es muss sich seine Kompetenzen nicht mit einem anderen Gremium teilen.

Abbildung 3: Der Haushaltsaufstellungsprozess in Deutschland



Quelle: leicht abgewandelt nach BMF 2004c: 10.

4.7 Kontext der Haushaltsaufstellungsprozesse im Untersuchungszeitraum

Im Folgenden sollen wesentliche Haushaltsdaten, der wirtschaftspolitische Kontext und die allgemeine politische Situation in den Regierungszeiten Schröders und Koizumis dargestellt werden. Diese Beschreibungen helfen einzuschätzen, wie das haushaltspolitische Ergebnis und die Anstrengungen der Akteure für das Erreichen der haushaltspolitischen Ziele zu interpretieren sind. Es soll deutlich gemacht werden, dass die Haushaltspolitik nur eines der vielen Politikfelder mit zu lösenden Problemen im Untersuchungszeitraum war. Das Konsolidierungsziel steht demnach in Konkurrenz zu anderen Policy-Zielen der Regierungen.

4.7.1 Struktur der nationalen Haushalte

Durch die Beschreibung der Struktur des Bundeshaushalts in Deutschland sowie des sogenannten allgemeinen Haushalts (Zentralstaatsebene) in Japan wird deutlich, was die politischen Akteure als beschränkend empfanden. Die Haushaltsstruktur zeigt zum einen, wo der Fokus der Regierungsaktivitäten liegt; andererseits ist diese Struktur das Ergebnis eines historischen Prozesses. Weil die Regierungsausgaben zu einem großen Teil durch andere Gesetze bereits festgelegt sind,⁶¹ ist die Möglichkeit, die Struktur des Haushalts aktiv von einem Jahr auf das andere wesentlich zu verändern, kaum vorhanden. Ob es allerdings zu aktiven oder passiven Veränderungen der Haushaltsstruktur kommt, ist ohne genaue Kenntnis der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und internationalen Rahmenbedingungen und Gesetzgebungsakte während des Haushaltsjahrs kaum zu beantworten (zum Beispiel bei den Sozialausgaben) und soll in dieser Arbeit auch nicht untersucht werden. Die relative Stabilität und damit auch die relative Starrheit der Haushaltsstruktur haben verschiedene Gründe:

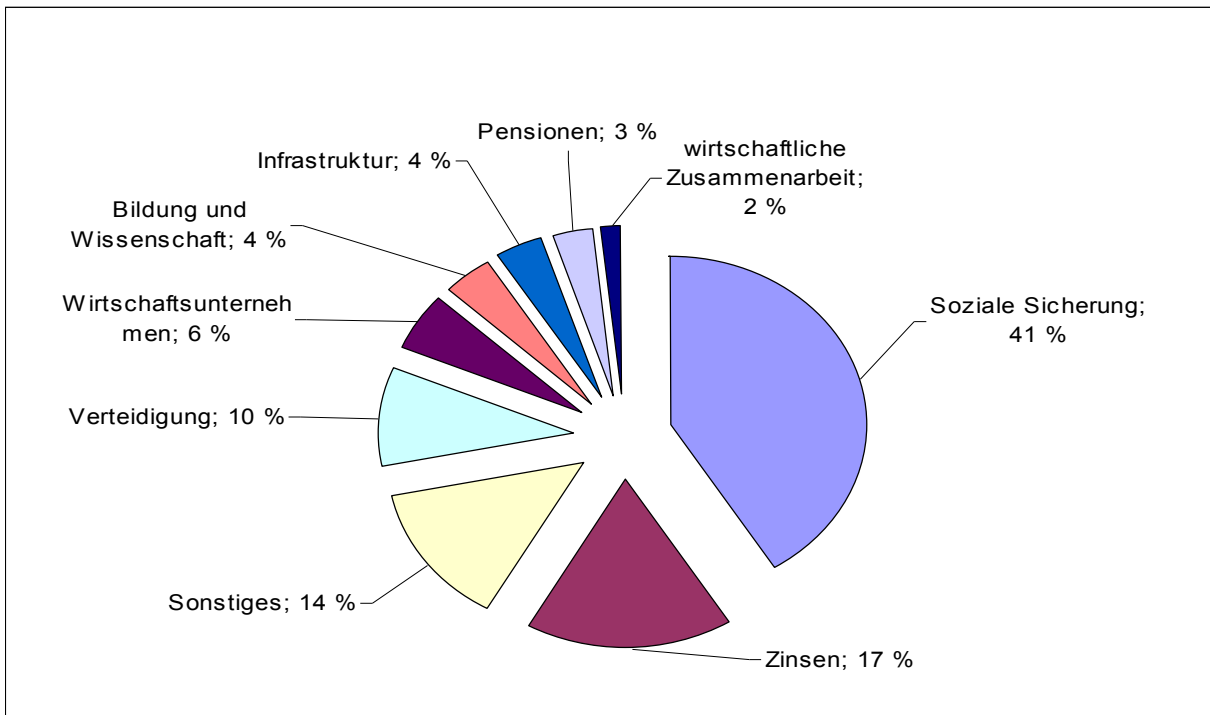
- die Verlässlichkeit für Bürger, für Unternehmen und für den öffentlichen Sektor hat einen großen Stellenwert in den entwickelten Industriestaaten;
- die Kompromisse, die bei haushaltsrelevanten Veränderungen zu erreichen sind, müssen mit einer Langzeitperspektive verhandelt werden und bedürfen eines ausgiebigen Abstimmungsprozesses im politischen System;

⁶¹ Für Deutschland gibt zum Beispiel Eickenboom (1989: 1200) einen Wert von 90 bis 95 Prozent gesetzlich gebundener Ausgaben an (ähnlich auch Interview mit Referatsleiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Für Japan liegt dieser Wert bei 75 bis 80 Prozent (vgl. Interview mit dem Direktor Politikplanung und Forschung, MOF).

- Sparmaßnahmen bei öffentlichen Subventionen können von Vetospielern im politischen Prozess verhindert werden.

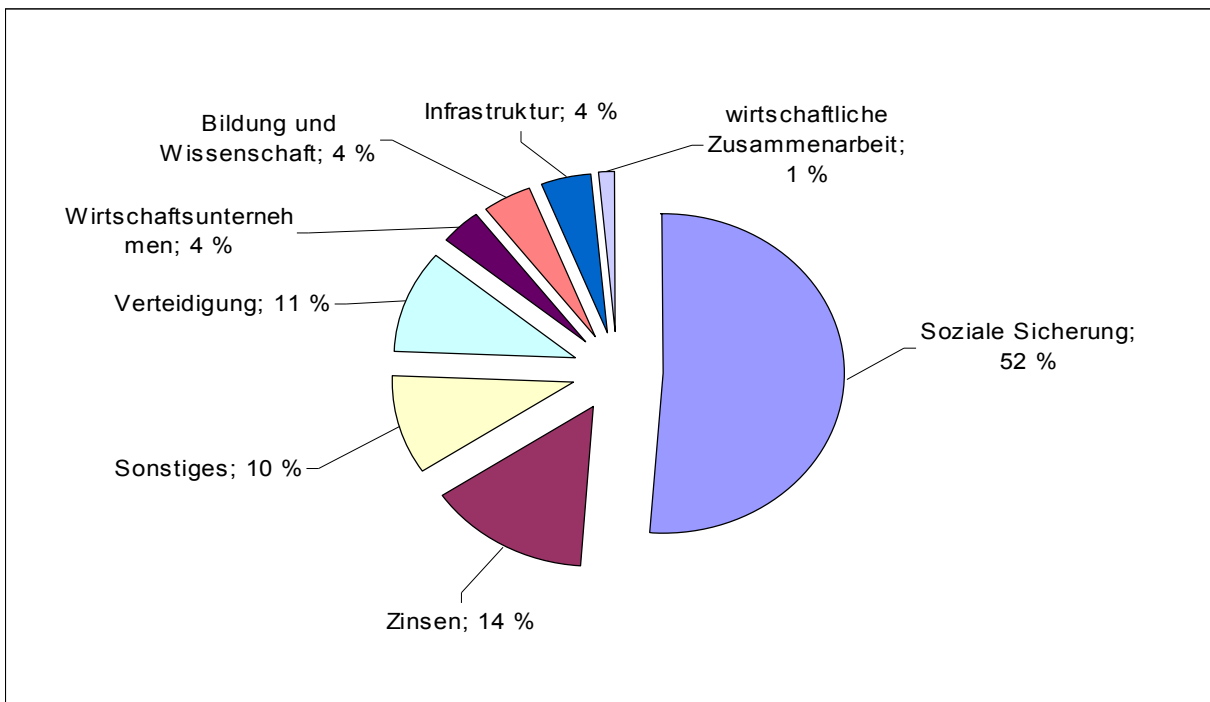
Aus den oben genannten Gründen kann die Haushaltsstruktur nicht hauptsächlich als Ergebnis des Haushaltsprozesses gesehen werden, sondern auch als Resultat der sozialen Sicherungssysteme, internationaler Verpflichtungen sowie der wirtschaftlichen Situation des Staates. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung der Kosten im Bereich soziale Sicherung in den sieben Jahren der Schröder-Regierung. Die Erhöhung dieses Anteils an den Gesamtkosten zwischen 1999 und 2005 von 41 Prozent auf 52 Prozent in Deutschland und von 21 Prozent auf nahezu 26 Prozent in Japan muss als Ergebnis der wirtschaftlichen Stagnation, der steigenden Arbeitslosenzahlen und der alternden Gesellschaft interpretiert werden. In den fünf Regierungsjahren Koizumis und den sieben Jahren der rot-grünen Koalition kam es trotz des Abbaus von sozialer Sicherung zu erhöhten absoluten und relativen Sozialausgaben. Möchte man dieser haushälterischen Entwicklung entgegenwirken, muss es zu einer fachpolitischen Entscheidung außerhalb des Haushaltsgesetzes kommen. Dieses Bewusstsein muss von den Haushältern (sowohl von den parlamentarischen als auch von den administrativen) geschärft und auf die politische Agenda gesetzt werden. Hier wird die Auseinandersetzung zwischen Fach- und Haushaltspolitikern deutlich, die zunächst als eine Auseinandersetzung zwischen Ausgabepolitikern und Fiskalisten erscheint. Allerdings sind eine Lösung haushälterischer Probleme und ein Erreichen von Haushaltszielen oft nur durch Änderungen in der Fachpolitik möglich. Eine weitere Möglichkeit ist, die bestehende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben durch eine Erhöhung der Einnahmen zu erreichen. Dieser Weg wurde in Deutschland und Japan im Untersuchungszeitraum aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der Abneigung der Regierungschefs gegenüber Steuererhöhungen nur sehr begrenzt gegangen.

Abbildung 4a: Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts Deutschlands 1999

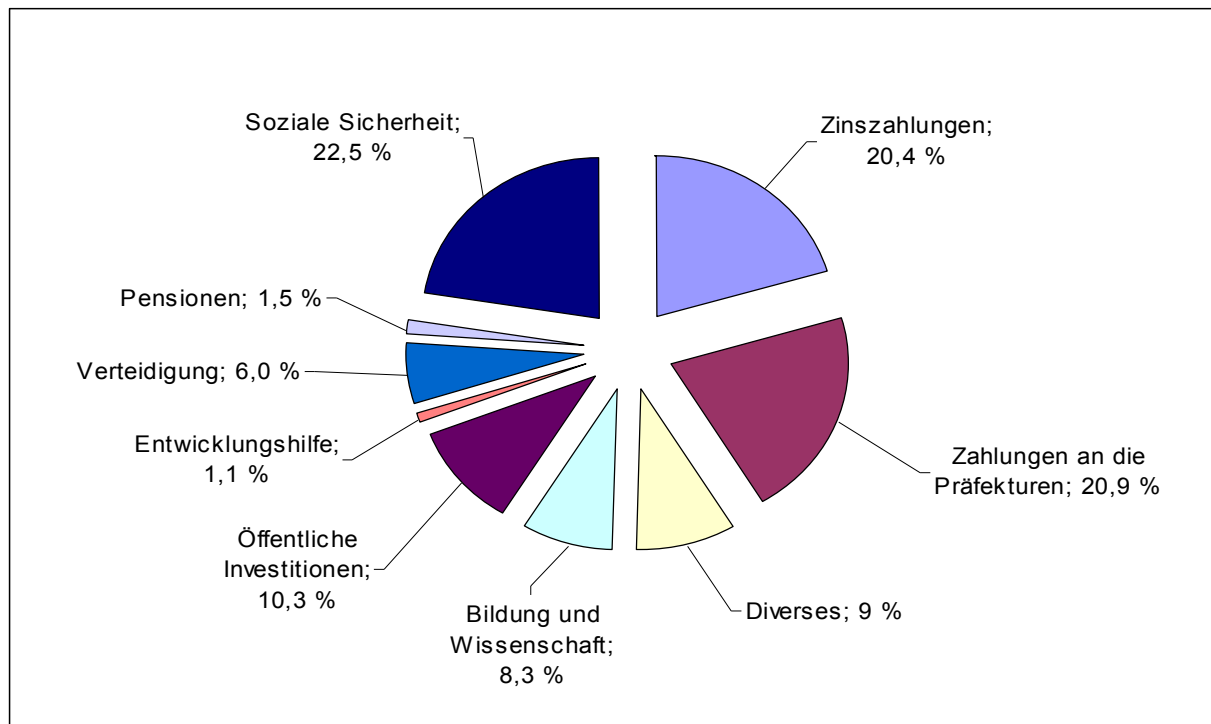


Quelle: eigene Darstellung. Berechnung mit Daten aus BMF 1999: 15ff.

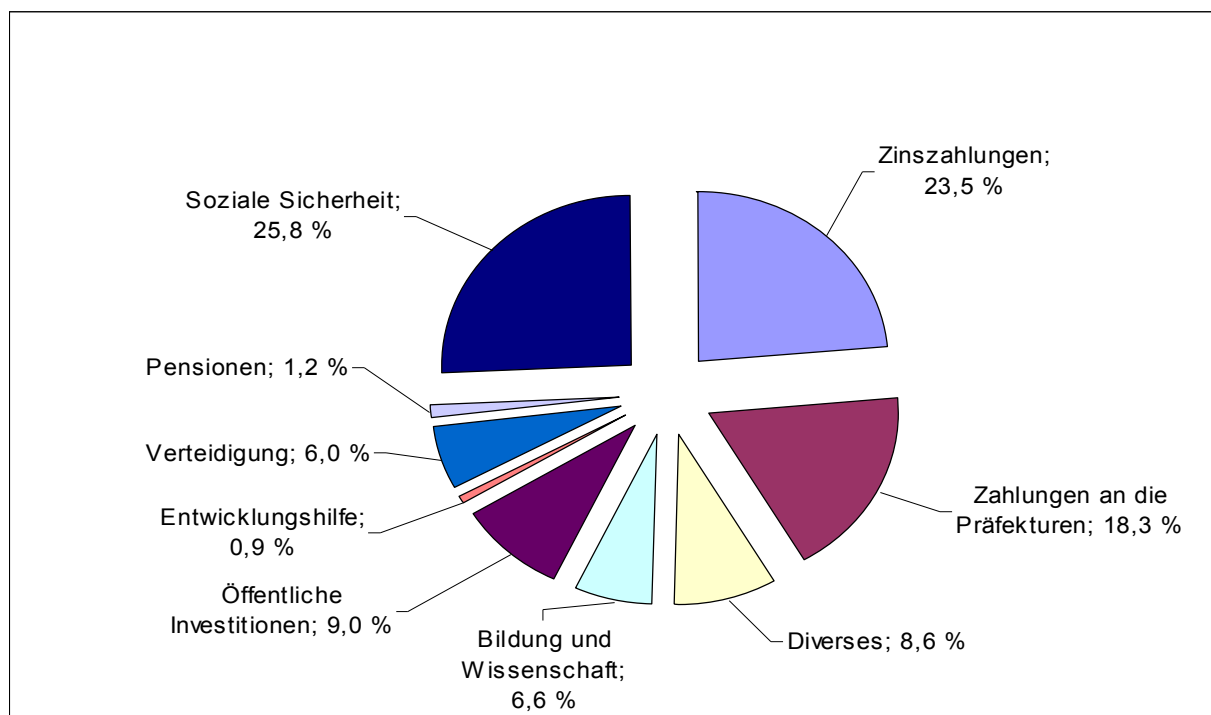
Abbildung 4b: Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts Deutschlands 2005



Quelle: eigene Darstellung. Berechnung mit Daten aus BMF 2006: 12.

Abbildung 5a: Ausgabenstruktur des Zentralhaushalts Japans 2002

Quelle: eigene Darstellung. Berechnung mit Daten aus MOF 2002: 2f.

Abbildung 5b: Ausgabenstruktur des Zentralhaushalts Japans 2006

Quelle: eigene Darstellung. Berechnung mit Daten aus MOF 2006: 1f.

Die Haushaltspolitiker und das Finanzministerium als Hüter der öffentlichen Finanzen sind jedoch diejenigen, die auf Problematiken in der Haushaltsstruktur hinweisen und auf eine Änderung in den Fachpolitiken drängen werden. Sie sind es, die immer wieder deutlich machen werden, dass die Zinslast des Haushalts in einer Höhe von bis zu einem Viertel der Ausgaben Handlungsspielräume in allen Fachpolitiken einschränkt. Inwiefern sie Gehör finden, hängt von einer Reihe von Bedingungen ab, die in den nachfolgenden Kapiteln zur Sprache kommen werden. Darum eröffnet der Blick auf den Prozess der Haushaltsformulierung und die intensive Auseinandersetzung mit den entsprechenden Akteuren Einsichten über die Möglichkeiten, nicht nur Haushaltsziele, sondern auch andere politische Ziele zu erreichen.

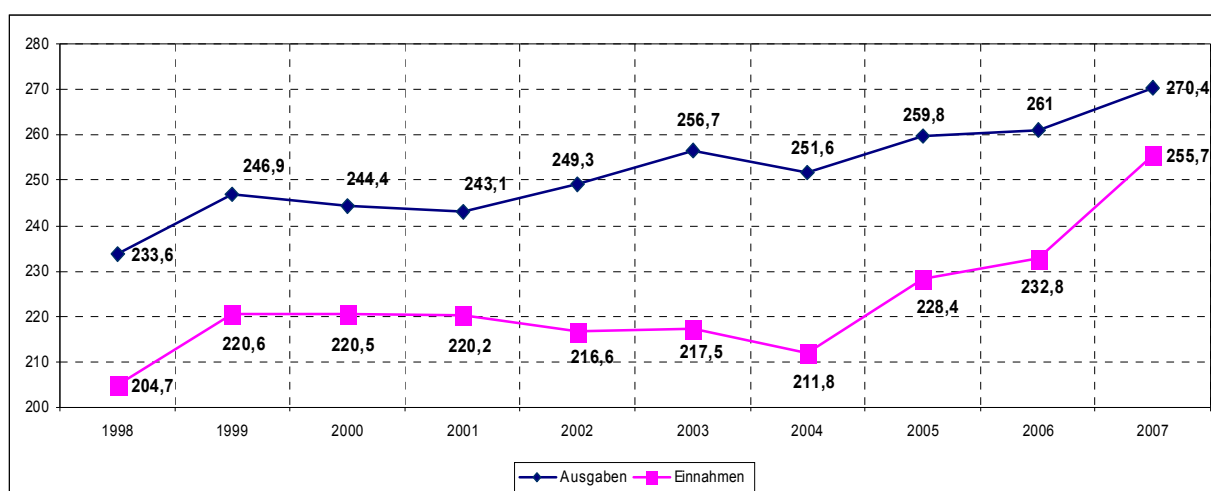
4.7.2 Fiskalischer Stress und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

Regierungen können sich in fiskalischen Mangel- oder fiskalischen Wachstumssituationen befinden (vgl. Hendrick 1989). In einer Mangelsituation kommt es zu fiskalischem Stress, dessen Symptome sich in Japan und Deutschland im Untersuchungszeitraum wiederfinden lassen. Fiskalischer Stress liegt nach Wright (vgl. 1999: 349f.) vor, wenn es ein Haushaltsdefizit gibt, die Schulden ansteigen und sich die Kosten für den Zinsdienst vergrößern sowie einen größer werdenden Anteil am Gesamthaushalt einnehmen. Mögliche Ursachen für eine Situation des fiskalischen Stresses können sowohl auf der Einnahme- als auch der Ausgabe- seite liegen (vgl. Wright 1999: 353; May 2002: 23). Darüber hinaus werden die institutionellen Entscheidungsstrukturen der Haushaltspolitik als Erklärungsfaktoren für eine derartige Situation herangezogen (vgl. May 2002: 33). „Erst die Kombination externer Bedingungen und interner Reaktionen verspricht eine gehaltvolle Erklärung von fiskalischen Budgetanspannungen und deren Bewältigung“ (May 2002: 35).

Schick (1980) verdeutlicht, dass es vor allem die fiskalische Situation einer Regierung ist, die die Art und Weise ihres Haushaltens beeinflusst: „*Indeed, no reform can succeed, no matter how much support it garners from high government officials, if it is not relevant to the government's fiscal circumstances*“ (Schick 1980: 115). Weil in Japan und Deutschland die vorhandenen Einnahmen für die laufenden Regierungsprogramme nicht ausreichen, kann man von einer absoluten Mangelsituation (*total fiscal scarcity*) sprechen (vgl. Schick 1980: 127). Sie stellt den prägenden Kontext für die haushaltspolitischen Akteure dar und beeinflusst Ergebnis und Handlungsoptionen.

Die Indikatoren „Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben“, „Entwicklung des Haushaltsdefizits“ und „Zinslast als Anteil an den Gesamtausgaben“ belegen, dass in Japan und Deutschland im Untersuchungszeitraum eine fiskalische Stresssituation vorherrschte. Es fällt auf, dass Deutschland in den Jahren 1999 bis 2005 nur eine geringe Ausgabenwachstumsrate von etwas über fünf Prozent hatte und dass es Japan sogar gelungen ist, die Ausgaben zu reduzieren. Obwohl die Gesamtschuld in beiden Ländern gestiegen ist, konnte der Anteil, den die Zinszahlungen am Gesamtbudget ausmachen, konstant gehalten bzw. in Deutschland sogar gesenkt werden (vgl. Abbildungen 4 und 5). Welche Explosionswirkung der Schuldenberg allerdings hat, sollte sich die internationale Situation auf den Finanzmärkten und damit die Zinszahlungen verändern, wird aufgrund der jährlich steigenden Schulden deutlich. Denn schon in der vorteilhaften Lage im Jahr 2005 machten die Zinszahlungen in Deutschland 14 Prozent und in Japan 23 Prozent des Gesamthaushalts aus. Dieser Prozentsatz begrenzt den finanziellen Spielraum der Regierungen bereits erheblich. In beiden Ländern werden diese hohen Zinszahlungen allein als gutes Argument dafür verstanden, das Defizit in Zukunft zu reduzieren und möglichst ohne Schuldenaufnahme auszukommen.

Abbildung 6: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben in Deutschland in Mrd. Euro



Quelle: eigene Darstellung. Daten aus BMF 2008a: 116f.

An den Daten der Einnahme- und Ausgabeentwicklung lässt sich die im Untersuchungszeitraum größer werdende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben nach dem Jahr 2001 ablesen. Sie musste mit Krediten gefüllt werden. Der Vergleich der Soll- und Ist-Kreditaufnahme verdeutlicht die Diskrepanz zwischen Haushaltsaufstellungsdaten und Haushaltsabschluss, die zwischen den Jahren 2002 und 2005 auftrat (vgl. Tabelle 4). Sie geht ein-

her mit der schlechten konjunkturellen Entwicklung, die eine Verringerung der Einnahmen zur Folge hatte und oft bei der Aufstellung nicht antizipiert wurde. Umgekehrt erkennt man an den Werten der Nettokreditaufnahme im Ist-Soll-Vergleich in den Jahren 2006 und 2007, dass die positive konjunkturelle Entwicklung zu einer geringeren Kreditaufnahme als veranschlagt geführt hat.

Tabelle 4: Haushaltsdaten Deutschlands in Milliarden Euro

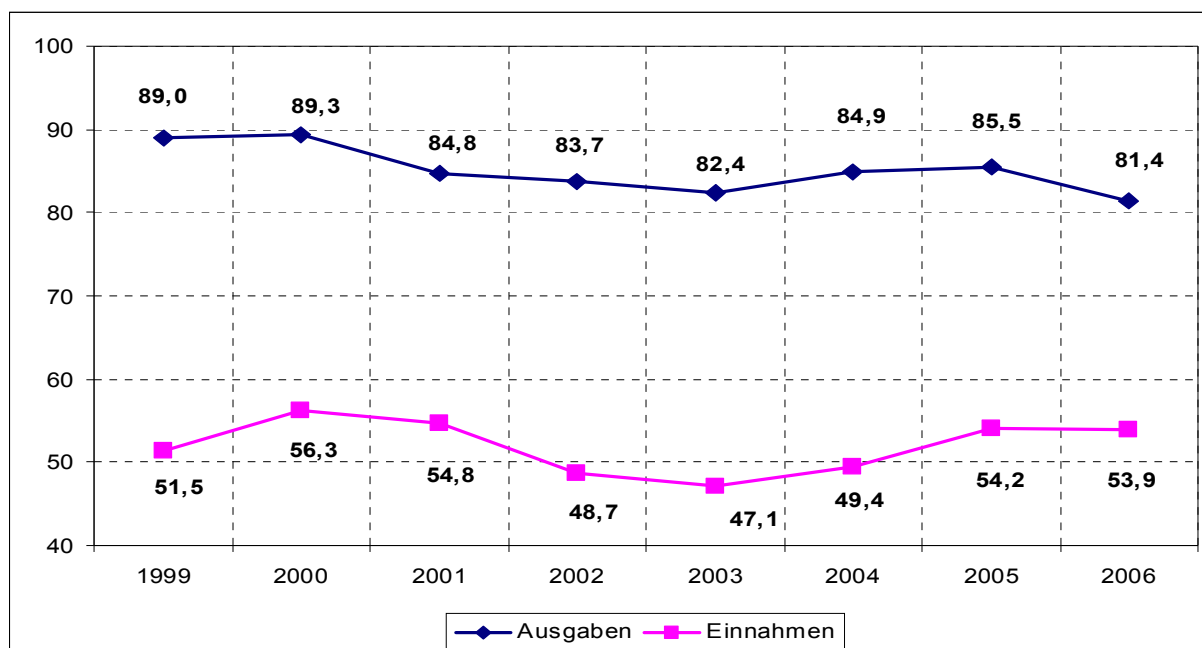
Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ausgaben	233,6	246,9	244,4	243,1	249,3	256,7	251,6	259,8	261,0	270,4
Einnahmen	204,7	220,6	220,5	220,2	216,6	217,5	211,8	228,4	232,8	255,7
Nettokreditaufnahme – Ist	28,9	26,1	23,8	22,8	31,9	38,6	39,5	31,2	27,9	14,3
Nettokreditaufnahme⁶² – Soll		27,3	25,3	22,3	21,1	18,9	29,3	22,0	38,2	19,6

Quelle: eigene Zusammenstellung nach BMF 2008a: 116f.

Daten für die Nettokreditsollzahlen aus Bundesrechnungshof (laufende Jahrgänge). Für 1999 bis 2001 sind die Werte von Deutsche Mark in Euro mit dem Faktor von 1,95583 umgerechnet.

Abbildung 7 verdeutlicht, dass in Japan erst 2003 die Talsohle der Einnahmeentwicklung erreicht war. Es kam im Untersuchungszeitraum zu einer Stabilisierung der Ausgaben, allerdings nicht zu einer für die Konsolidierung ausreichenden Reduzierung derselben.

⁶² Der Soll-Wert der Nettokreditaufnahme bezieht sich auf das jährliche Haushaltsgesetz ohne Nachtragshaushalte.

Abbildung 7: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben in Japan in Billionen Yen

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus MOF 2001a; MOF 2002; MOF 2003; MOF 2004a; MOF 2005; MOF 2006.

Die Soll- und Ist-Entwicklung der Nettokreditaufnahme zeigt in den Jahren 2001 und 2002 eine zu optimistische Annahme der Haushaltsentwicklung, in allen darauffolgenden Jahren allerdings die mögliche unterjährige Verminderung der Kreditaufnahme, die mit der positiven Entwicklung der Einnahmen einhergeht.

Tabelle 5: Haushaltsdaten Japan in Billionen Yen

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ausgaben	84,8	83,7	82,4	84,9	85,5	81,4
Einnahmen	54,8	48,7	47,1	49,4	54,2	53,9
Nettokreditaufnahme – Ist	30,0	35,0	35,3	35,5	31,3	27,5
Nettokreditaufnahme – Soll	28,3	30	36,4	36,6	34,4	29,9

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus MOF 2001a; MOF 2002; MOF 2003; MOF 2004a; MOF 2005; MOF 2006.

In der Situation des fiskalischen Stresses wird die Bedeutung der Macht- und Funktionsverteilung zwischen den Akteuren und die Rolle der geltenden Regeln besonders deutlich, „*the role of politics and institutions in influencing the policy response is likely to become particularly evident when the external environment deteriorates, either because the economy is in a recession, or because public finances are under stress*“ (Perotti/Kontopoulos 2002: 197). Auch haben andere Untersuchungen gezeigt, dass der Einfluss von politischen Faktoren (zum Beispiel die Fragmentierung des politischen Systems) auf das Haushaltsergebnis abhängig von der wirtschaftlichen Situation der untersuchten Staaten ist (vgl. Kontopoulos/Perotti 1999). Dieses Ergebnis wird von den Autoren nicht interpretiert, kann aber folgendermaßen plausibilisiert werden. In den Situationen des fiskalischen Stresses muss tatsächlich aktiv agiert werden. Die vorhandenen Kompetenzen der jeweiligen Akteure, aber auch die in wirtschaftlich prosperierenden Zeiten nur latent vorhandenen Konflikte kommen voll zum Tragen. Oft müssen Reformen durchgesetzt werden, die wiederum besondere Abstimmungsprozesse notwendig machen. Ein klares Bekenntnis der Entscheidungsträger in dieser Situation zu den notwendigen Einsparungen oder Einnahmeausweitungen für politische Prioritäten und Posterioritäten, also ein Ranking der politischen Programme, wird notwendig.

Quantitative Studien überbetonen die Wirkung von ökonomische Faktoren (zum Beispiel Wachstumsrate, Arbeitslosenrate, Konjunkturprogramme) bei ihrer Erklärung von Haushaltsergebnissen; andere Studien wägen ihre Wirksamkeit gegenüber anderen, meist politischen Indikatoren ab (vgl. Poterba/von Hagen 1999a; de Haan/Sturm 1994: 165; Roubini/Sachs 1989; Suzuki 1999). Gleichermäßen ist eine Beschreibung des politischen Prozesses ohne Verweis auf die ökonomischen Bedingungen des politischen Handelns unvollständig. Da die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben und damit auch die Entwicklung der Finanzierungslücke wesentlich von diesen Wirtschaftsindikatoren abhängt, sollen diese Daten für beide Länder vorgestellt werden.

Die Wirtschaftsdaten für Deutschland und Japan zeigen, dass es in Deutschland und Japan im Untersuchungszeitraum zu einer Anspannung auf dem Arbeitsmarkt kam; die Erwerbslosenquote in Deutschland stieg zwischen 2000 und 2005 deutlich an. In Japan kam es nach 2002 zu einem leichtem Rückgang der Quote. Dieser Befund geht auch mit den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts einher, das vor allem für die Einnahmeentwicklung verantwortlich zeichnet. In den Jahren 2004, 2005 und 2006 kam es gemeinsam mit der positiven Entwicklung der Wirtschaft in Japan zu einem Anstieg der Haushaltseinnahmen (vgl. dazu

auch Kaihara 2008: 399). In Deutschland ist dieser Trend erst nach Beendigung der rot-grünen Koalition zu beobachten.

Tabelle 6: Ökonomische Daten Deutschland

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erwerbslosenquote	9,0	8,2	7,4	7,5	8,3	9,2	9,7	10,6	9,8	8,3
Veränderung BIP in % p. a.	2,0	2,0	3,2	1,2	0,0	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus BMF 2008: 136 und BMF 2007: 15.

Tabelle 7: Ökonomische Daten Japan

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Erwerbslosenquote	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1
Veränderung BIP in % p. a.	-1,5	1,2	-0,9	-1,4	0,2	1,1	1,3	2,2

Quelle: eigene Darstellung. Daten nach Statistics Bureau laufende Jahrgänge.

Somit haben beide Regierungen in einer Situation des fiskalischen Stresses und unter schwierigen ökonomischen Grundlagen ihr Konsolidierungsziel verfolgen müssen. Allerdings kann nicht von einer Determination des politischen Ergebnisses durch diese Faktoren ausgegangen werden. Die Betrachtung des Haushaltsaufstellungsprozesses liefert Anhaltspunkte darüber, welche Wege der Zielerreichung den Akteuren auch unter unvorteilhaften Rahmenbedingungen geblieben sind und aus welchen institutionellen und persönlichen Gründen sie sich für diese Wege entschieden haben.

4.7.3 Politischer Kontext der Regierungen

Mit der Übernahme der Regierung durch die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder kam zum ersten Mal in der bundesdeutschen Geschichte eine vollständig neue Regierung ins Amt, denn die Regierungskoalition wurde komplett ausgetauscht. Begleitet von Anfangsschwierigkeiten wie handwerklichen Fehlern und Kommunikationspannen, kam es auch zum Machtkampf der Parteiflügel und koalitionsinternen Abgrenzungen insbesondere in der ersten Legislaturperiode. Einige Autoren warfen der neuen Koalition auch Konzeptlosigkeit vor

(vgl. Schönhoven 2008: 90; Egle/Ostheim/Zohlhöfer 2003). Die rot-grüne Koalition war angetreten, um in einer Reihe von Politikfeldern neue Akzente zu setzen. Eine ökologische Steuerreform, eine Rentenreform und Reformen auf dem Arbeitsmarkt prägten die Regierungszeit. In der Finanz- und Steuerpolitik wurde 1998 ebenfalls eine Kurskorrektur angekündigt. So kam es zunächst zur Entlastung unterer Gehaltsgruppen, zur allgemeinen Senkung von Steuersätzen und zur Streichung von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich (vgl. Zohlhöfer 2003).

Insbesondere die zweite Legislaturperiode war von zunehmender Kritik in der Öffentlichkeit und dem Verlust der Regierungsfähigkeit durch knappe Mehrheiten im Bundestag und die Mehrheitsgewinne der Opposition im Bundesrat⁶³ geprägt, was schließlich einer der Gründe der vorzeitigen Auflösung der Regierungskoalition 2005 war.⁶⁴ Insbesondere die Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hartz-IV-Reformen), die die „Agenda 2010“⁶⁵ umsetzen sollten, hatten zu wenig Rückhalt in der SPD-Fraktion und der Bevölkerung (vgl. Egle/Zohlhöfer 2007, so auch Schönhoven 2008).

Auch in Japan löste der Amtsantritt von Premierminister Koizumi im April 2001 das Gefühl eines echten Politikwechsels aus. Obwohl er der langjährigen Regierungspartei LDP angehörte, stand seine unabhängige Persönlichkeit stark im Vordergrund und prägte die Regierungszeit; er drohte die „LDP zu zerbrechen“, falls anders Reformen nicht erreichbar wären (vgl. Behrens/Legewie 2007: 17). Der Regierungsantritt Koizumis stand stark unter dem Eindruck der „verlorenen Dekade“, wie die 1990er Jahre genannt werden, weil es während dieser zehn Jahre nicht gelungen war, die durch die „Seifenblasenwirtschaft“ verursachten Probleme zu lösen. Sowohl Deflation als auch Banken- und Finanzkrise prägten die 1990er Jahre. Unzählige Konjunkturprogramme, die die Wirtschaft allerdings nicht nachhaltig beleben konnten, wurden in den 1990er Jahren aufgelegt und hatten somit die Verschuldung exorbitant in die Höhe getrieben. So war bei ihrem Amtsantritt nicht nur die Reduzierung der Kreditaufnahme, sondern auch die Lösung des Problems der „faulen Kredite“ eines der vordringlichen Ziele der Koizumi-Regierung (vgl. CFP 2002).

Das Regierungsprogramm umfasste neben einer Reihe von Strukturreformen zur Verkleinerung des öffentlichen Sektors auch die Gesundung der Finanzen (財政再建, auch

⁶³ Schon im September 1999 mit den Landtagswahlen in Brandenburg und im Saarland verlor die Regierungskoalition ihre sichere Mehrheit im Bundesrat; von April 2002 an hatten die Oppositionsparteien eine Mehrheit im Bundesrat (Wahl in Sachsen-Anhalt) (vgl. Merkel 2003: 170.).

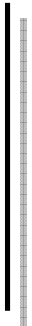
⁶⁴ Die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.12.2005 berichtet, dass allerdings die Probleme in der Haushaltspolitik ein wesentlicher Grund für die vorzeitige Auflösung des Bundestags waren (vgl. Schäfers 2005).

⁶⁵ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 (vgl. Plenarprotokoll 15/23).

財政健全化). Premierminister Koizumi setzte sich nachdrücklich für die Reduzierung öffentlicher Investitionen ein (vgl. Hielscher 2007: 35). Diese Vorhaben fanden nicht die ungeteilte Zustimmung der LDP-Abgeordneten; so waren innerparteiliche Machtkämpfe vorprogrammiert, aus denen die Parteiflügel (派閥) und auch einzelne Reformgegner geschwächt hervorgingen. Koizumis Personalpolitik und sein interner Führungsstil trugen zu diesem Ergebnis bei. Insbesondere aufgrund seiner starken öffentlichen Popularität gelang es dem Premierminister, einige Reformen durchzusetzen und seine Widersacher im eigenen Lager wenn nicht zu überzeugen, dann doch vorerst in ihre Schranken zu verweisen. Deutlich wird dies daran, dass er die ihm durch die administrative Reform (行政改革) und nach der Verfassung zustehenden Kompetenzen für seine persönlichen Ziele und Überzeugungen uneingeschränkt und unter Verletzung informaler Regeln nutzte wie kaum ein Premierminister vor ihm. Die Neuordnung der Beziehung zwischen nationalen und lokalen Finanzen, die sogenannte Dreieinheitsreform (三位一体の改革)⁶⁶, eine Reform des Rentensystems und des Gesundheitswesens, die Einschnitte für die Bevölkerung bedeuteten, und insbesondere die Privatisierung der Post (郵政民営化) konnte Koizumi in seiner Amtszeit auf den Weg bringen (vgl. Kato 2004; Kato 2005; Kato 2006; Masuyama 2007; Hielscher 2007).

⁶⁶ Im Zentrum dieser Reform standen die Dezentralisierung von Zuständigkeiten und Steuereinnahmequellen.

Kapitel 5
Agenda-Setting-Phase der Haushaltsaufstellung



Also natürlich würden wir uns als Haushälter (...) wünschen, dass politisch das Ziel der Haushaltskonsolidierung höher gewichtet würde als andere politische Ziele. Aber wir wissen auch, warum das wohl nicht sein kann, weil das Haushaltsthema für jeden ein Abstraktum ist (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).⁶⁷

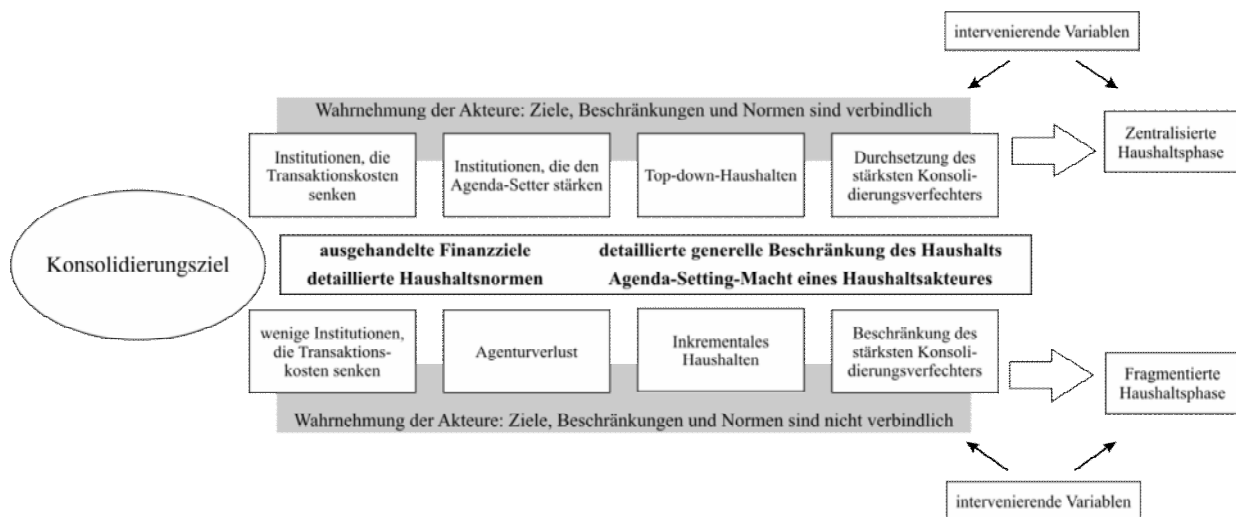
Schließlich im letzten Haushalt der Koizumi-Regierung haben wir die 30 Billionen Yen [Nettokreditaufnahme, S. R.] geschafft, aber das war ja das Ausgangsziel, das konnten wir zunächst nicht so recht erreichen (Interview, Direktor, Politikplanung und Forschung, MOF).

Die Agenda-Setting-Phase prägt die anschließenden Haushaltsverhandlungen und soll den Haushaltsaufstellungsprozess steuern. In dieser Phase wurde in beiden Ländern das Konsolidierungsziel formuliert; dieser Entstehungsprozess soll im Folgenden nachgezeichnet werden. Das Agenda-Setting ist ein Element des *Macro-Budgeting* (vgl. Campbell 1977: 71), das sich in einer Top-down-Ausrichtung dadurch auszeichnet, dass die Eckdaten des Haushalts vor dem Beginn der Haushaltsaufstellung festgelegt werden. Die Nettokreditaufnahme gehört neben der Ausgaben- und Einnahmensumme zu den Eckdaten des Haushalts. Es gibt verschiedene Wege, die Eckdaten zu formulieren: Ein Agenda-Setter kann sie festlegen oder die Finanzziele werden zwischen den Haushaltsakteuren ausgehandelt. Im folgenden Kapitel wird beschrieben, ob die Akteure in dieser Phase schon festlegten, wie das Konsolidierungsziel im weiteren Prozess umgesetzt werden sollte, d. h. ob Ex-Post-Transaktionskosten adressiert wurden. Es wird analysiert, welche Sicherungsmechanismen, die das Ziel aufrechterhalten sollten, installiert wurden und welche Akteure ihre Präferenzen bei der Zielformulierung am ehesten durchsetzen konnten.

5.1 Haushaltsinstitutionen in der Agenda-Setting-Phase

Für die Bestimmung der Einflussfaktoren auf das Konsolidierungsziel wird das Analysemodell an die Agenda-Setting-Phase angepasst. Neben den idealen formalen Haushaltsinstitutionen werden informale Institutionen und andere das Allmendeproblem beeinflussende Institutionen im Untersuchungszeitraum beschrieben.

⁶⁷ Die Nachweise der Interviewpassagen erfolgt mit der Nennung der Funktion des Interviewpartners, sollte es mehrere Interviewpartner mit derselben Funktion geben, wird zusätzlich der Name aufgeführt.

Abbildung 8: Analysemodell für die Agenda-Setting-Phase der Haushaltsaufstellung

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 8 verdeutlicht die entscheidenden Analyseelemente in dieser Phase. Die im Vertragsdesign Deutschlands wichtigen Haushaltsinstitutionen bestehen aus den ausgehandelten Finanzziele, den Beschränkungen des Haushalts und den Haushaltsnormen (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775). Es werden jeweils ihre formale und informale Ausprägung untersucht. Im Vertragsdesign sind die Verbindlichkeit und Detailliertheit der Finanzziele die entscheidenden Erfolgskomponenten. Für den Untersuchungszeitraum wird beschrieben, wie die Akteure die Ziele, die Beschränkungen und die Normen des Haushalts wahrgenommen haben und ob es gelungen ist, die Transaktionskosten, die bei der vertraglichen Einigung auf das Konsolidierungsziel entstanden sind, zu reduzieren. Im Delegationsdesign Japans würden ausgeprägte Kompetenzen des Agenda-Setters zu einer zentralisierten Haushaltsphase führen (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775). Sie stehen im Zentrum dieses Prozessdesigns. Besonderes Augenmerk soll bei der Analyse auf entstandene Agenturverluste und die Durchsetzungsfähigkeit des stärksten Verfechters der Konsolidierung gelegt werden.

Tabelle 8 führt die forschungsleitenden Fragen für die Agenda-Setting-Phase aus.

Tabelle 8: *Forschungsleitende Fragen für die Analyse der Agenda-Setting-Phase*

Vertragsdesign (Deutschland)	Delegationsdesign (Japan)
Welche detaillierten generellen Beschränkungen des Haushalts gibt es?	Besitzt ein Haushaltsakteur Agenda-Setting-Power?
Wurden verbindliche Ziele für die Gesamtausgaben und für das Defizits vereinbart?	
Welche detaillierten Haushaltsnormen gibt es?	
Wie werden die Haushaltsnormen von den Akteuren wahrgenommen und befolgt?	Gibt es informale Regeln, die den Agenda-Setter stärken oder schwächen?
Wie effektiv sind informale Möglichkeiten, die Haushaltsnormen zu umgehen?	Erhöhen oder vermindern informale Regeln Agenturverlust?
Werden Institutionen zur Verringerung von Transaktionskosten im Vertrag verankert?	In welchem Verhältnis stehen formale und informale Rechte des Agenda-Setters?

Quelle: eigene Darstellung.

5.1.1 Ausgehandelte Finanzziele als Bündelungstransaktion in Deutschland

Den Vertragsansatz des Haushaltsprozesses zeichnet eine möglichst verbindliche Aushandlung von Finanzziele für die Fachminister aus (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775). Es soll untersucht werden, wie verbindlich und wie detailliert die in den Koalitionsverträgen von 1998 und 2002 sowie im „Zukunftsprogramm 1999“ ausgehandelten Finanzziele waren. Auch der jährliche Finanzplan in Deutschland kann als vertragliche Einigung zwischen Haushaltsakteuren interpretiert werden. Er wird konzeptionell allerdings als Haushaltsnorm in Kapitel 5.1.4 behandelt.

In beiden Koalitionsvereinbarungen der rot-grünen Regierungen (1998 und 2002) nimmt die Bekämpfung der Staatsverschuldung eine zentrale Position ein. Im Jahr 1998 heißt es als zweites Ziel nach dem Abbau der Arbeitslosigkeit, unter der Überschrift „Sanierung der Staatsfinanzen“:

Die neue Bundesregierung will sozial gerecht sparen und in neue Zukunftsbereiche investieren. Die schwere finanzpolitische Erblast zwingt die neue Bundesregierung zu einem konsequenten Konsolidierungskurs. Finanzwirksame Vorhaben des Koalitionsvertrages müssen entweder unmittelbar gegenfinanziert oder unter Finanzierungsvorbehalt gestellt werden. Nicht alles was wünschbar wäre, ist gegenwärtig auch finanzierbar. (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998).

Der Finanzierungsvorbehalt bedeutet, dass das Kabinett eine jährlich angepasste Entscheidung über die finanzierbaren Politikschwerpunkte fällt. Obwohl der Finanzminister eine he-

rausgehobene Stellung im Kabinett einnimmt, kann er sich in diesem Gremium nicht immer durchsetzen (vgl. Kropp 2001: 208). Das Finanzministerium versucht demnach, schon in den Koalitionsverhandlungen seine Vorstellungen der Finanzierbarkeit von Programmen einzubringen und möglichst die Aufnahme von konkreten Themenschwerpunkten zu verhindern.

Obwohl im Koalitionsvertrag von 1998 ein Konsolidierungskurs verankert war, gab es keine konkreten Vorgaben, wie dieser gestaltet werden sollte und ob damit das Ziel eines Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben ohne Kreditaufnahme verfolgt werde. Die Wichtigkeit der Finanzpolitik bei Amtsantritt der rot-grünen Koalition spiegelt gleichwohl die Antrittsrede des Kanzlers im deutschen Bundestag wider. Finanzpolitik wurde als erstes innenpolitisches Thema genannt, und der Kanzler betonte die Notwendigkeit, die Zinslast des Bundes zu senken, und verbindet dies mit der Ankündigung, dass alle Ausgaben auf den Prüfstand kämen. Die Rede verdeutlicht aber insgesamt, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oberste Priorität besitzt, wie es auch im Koalitionsvertrag vereinbart worden war (vgl. Stüwe 2005: 346f.).⁶⁸

Der Koalitionsvertrag von 1998 wurde stark vom damaligen Finanzminister Oskar Lafontaine geprägt.⁶⁹ Als SPD-Vorsitzender leitete er die Verhandlungskommission, die aus 26 Mitgliedern bestand. Ein kleinerer, entscheidungsfähiger Kreis der vier Spitzenpolitiker Gerhard Schröder, Oskar Lafontaine, Joschka Fischer und Jürgen Trittin fällt allerdings eine Reihe von Entscheidungen, die die fachspezifischen Arbeitsgruppen zu Detailfragen vorbereitet hatten (vgl. Kropp 2003a).⁷⁰ Während man den Koalitionsvertrag im Oktober 1998 noch im Einvernehmen zwischen den zentralen Akteuren verabschieden konnte, traten große inhaltliche und persönliche Differenzen zwischen Kanzler und Finanzminister schon einige Monate später offen zutage. Vor allem Vorstöße Lafontaines, die die Wirtschaft steuerlich belastet hätten, lehnte der Bundeskanzler ab (vgl. Schönhoven 2008: 90). Seine Intention war es, insgesamt Steuern zu senken und auch die ökologische Steuerreform möglichst moderat zu gestalten. In einer Kabinettsitzung am 10. März 1999 soll Kanzler Schröder seinen Unmut folgendermaßen ausgedrückt haben: „Ich lasse mit mir keine Politik gegen die Wirtschaft ma-

⁶⁸ In der Präambel des Koalitionsvertrages 1998 heißt es: „Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist das oberste Ziel der neuen Bundesregierung“. (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998).

⁶⁹ Lafontaine konnte sich auch in der Frage des Ressortzuschnitts durchsetzen und erreichte eine Aufwertung seines Finanzministeriums, in das Referate der Grundsatzabteilung und der Europaabteilung des Wirtschaftsministeriums eingegliedert wurden, sodass die Prognose der Wirtschaftsentwicklung, die für die Haushaltsaufstellung große Bedeutung hat, zwischen 1998 und 2002 aus dem Finanzministerium kam (vgl. Kropp 1999: 38). Als Ergebnis der Koalitionsverhandlungen im Jahr 2002 musste Finanzminister Eichel die Referate der Grundsatzabteilung wieder an das Wirtschaftsministerium abgeben (vgl. Schiltz 2002).

⁷⁰ Anschauliche Beschreibungen zu den Koalitionsverhandlungen geben auch Oeltzen/Forkmann (2005: 104f.); Hanke (1998); Geyer, Kurbjuweit und Schnibben (2005: 62ff).

chen. [...] Es wird einen Punkt geben, wo ich die Verantwortung für eine solche Politik nicht mehr übernehmen werde“ (Fischer 2007: 47f.). Daraufhin trat Oskar Lafontaine am 11. März von allen seinen Ämtern zurück (vgl. Geyer/Kurbjuweit/Schnibben 2005: 89; Brandes 1999).

Finanzpolitisch begann mit Lafontaines Nachfolger Hans Eichel eine neue Ära (vgl. Wagschal 2007: 260; Zohlhöfer 2003: 197f.). Dies schlug sich dann auch in der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2002 nieder. Für den Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme gibt es eine konkrete Vorgabe, die Finanzminister Eichel bereits seit 1999 verlauten ließ. In dieser Koalitionsvereinbarung sind die Ziele der Haushaltspolitik gleichermaßen den Wachstums- und Beschäftigungszielen nach- oder gleichgeordnet. Der Abbau der Arbeitslosigkeit bleibt proklamiertes wichtigstes Ziel der Regierungskoalition (vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 7, 11f.). In Bezug auf die Konsolidierung heißt es im Koalitionsvertrag:

Um auch künftig Handlungsspielräume für Zukunftsinvestitionen zu erhalten, setzen wir den notwendigen Kurs der Haushaltskonsolidierung fort. Dabei verstetigen wir die staatlichen Investitionen auf hohem Niveau und räumen ihnen auch bei weiteren Konsolidierungsmaßnahmen Vorrang ein. Bis 2006 werden wir einen Bundeshaushalt ohne neue Schulden vorlegen [...]. Nicht alles, was wünschbar wäre, ist gegenwärtig auch finanzierbar [...]. Neue finanzwirksame Vorhaben können nur realisiert werden, wenn sie gegen-finanziert sind (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002).

Die Vereinbarung nennt allerdings auch Schwerpunktprogramme, für die eine Finanzierung zugesichert wird.⁷¹ Man kann annehmen, dass diese Vorschläge für den Koalitionsvertrag von den amtierenden Ministern und damit von deren Ressorts geprägt waren, weil sie nach der Wiederwahl auf eine in ihrem Sinne agierende Verwaltung zurückgreifen konnten (vgl. Kropp 2003a). Finanzminister Eichel versuchte, möglichst Kostenneutralität durchzusetzen und diese Schwerpunkte der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2002 in seinem Sinne zu beeinflussen:

Ich habe für die Koalitionsverhandlungen Papiere machen lassen, in denen ich den Fachpolitikern aufgezeigt habe, welche Möglichkeiten sie haben, ihre Ziele zu erreichen. Aus meiner Sicht kann der Versuch bei einer solchen Finanzlage über finanzielle Anreize, Ziele zu erreichen, [...] nicht funktionieren, weil der Staat das Geld einfach nicht hat (Interview, Finanzminister, BMF).

Dabei hatte es der Finanzminister bei den Koalitionsverhandlungen 2002 bereits schwer sich durchzusetzen. Gerne hätte er den Finanzierungsvorbehalt und weitere Sparziele auch in diesem Vertrag verankert, wurde aber vom Kanzler gestoppt (vgl. Haselberger 2002; Sturm 2002; BZ vom 11.10.2002⁷²). So bleibt es bei der vagen Aussage im Koalitionsvertrag: „[...] wir [werden] ein Sparpaket umsetzen, das sowohl den Abbau von Steuersubventionen als

⁷¹ Zu den Schwerpunkten gehören unter anderen das Ganztagschulprogramm, die Betreuung der unter Dreijährigen und Markteinführungsprogramme für erneuerbare Energien (vgl. Koalitionsvertrag 2002).

⁷² Die Berliner Zeitung meldet: „Zur Erreichung des Sparziels für 2003 legte Eichel den Koalitionären eine Sparliste mit den 41 größten Steuersubventionen vor“ (BZ 11.10.2002).

auch weitere Einsparungen umfasst“ (Koalitionsvertrag 2002: 17). Tabelle 9 fasst weitere Finanzziele in den Koalitionsverträgen der rot-grünen Regierung zusammen.

Tabelle 9: Finanzziele in den Koalitionsverträgen zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Koalitionsvertrag 1998	Koalitionsvertrag 2002
<p>„Der Schlüssel zur <u>Konsolidierung der Staatsfinanzen</u> ist die erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie eine <u>sparsame Haushaltspolitik</u>, die Spielräume für Zukunftsinvestitionen erst eröffnen kann. Dabei wird die neue Bundesregierung Maßnahmen Vorrang geben, die neue Arbeitsplätze schaffen oder Arbeitsplätze sichern und den Strukturwandel voranbringen.“</p>	<p>„Die Politik der kommenden vier Jahre werden wir im Einklang mit der <u>weiteren Konsolidierung</u> der Staatsfinanzen gestalten. <u>Konsolidierung und Zukunftsgestaltung</u> ergänzen sich dabei. Wir <u>sparen und bauen Subventionen ab</u>. Wir reformieren veraltete Strukturen, um Kosten in der Gegenwart und für die Zukunft zu senken. Wir tun dies mit Blick auf die Investitionstätigkeit unseres Landes. Wir werden die <u>Investitionen</u> von 22,9 Mrd. € (2002) auf 29 Mrd. € (2003) <u>anheben</u>.“</p> <p>„Unser Ziel des <u>Schuldenabbaus</u> ist ein elementarer Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Die von uns eingeleitete Konsolidierung der Staatsfinanzen ist eine wichtige Basis für eine nachhaltige Verbesserung des Wachstums. Sie dient der Vertrauensbildung, stabilisiert die Erwartungen der Märkte, setzt Mittel für Zukunftsausgaben und die soziale Abfederung von Strukturformen frei. Sie ist die Voraussetzung für die nachhaltige Sicherung des Sozialen und für die notwendigen Investitionen in Bildung und Infrastruktur.“</p> <p>„Konsolidierung erlaubt das <u>konjunkturgerechte Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren</u> im Abschwung und sichert die finanzpolitische Flanke der Geldpolitik. Diese Politik bedarf auf europäischer Ebene allerdings einer geldpolitischen Ergänzung, die zu mehr Investitionen und damit zu mehr Wachstum führt.“</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung aus SDP/Bündnis 90/Die Grünen 1998 und SDP/Bündnis 90/Die Grünen 2002 (Hervorhebungen der Autorin).

Die Koalitionsverträge bilden den Rahmen für die Konsolidierungsbemühungen der Regierung; allerdings sind sie nicht detailliert genug, um jedem Akteur eine Defizitreduzierungsstrategie nahezulegen. Koalitionsverträge dienen eher als Arbeitsgrundlage, denn als Arbeitsprogramm (vgl. Kropp/Sturm 1998: 102). Die beiden rot-grünen Finanzminister hatten

mit den Verträgen die Wahl, ein größeres Gewicht auf die finanzielle Ausstattung der fachlichen Schwerpunkte zu legen und dabei unter Umständen die geforderte Gegenfinanzierung zu ignorieren oder dem Ziel des Ausgleichs ohne Kreditaufnahme Priorität einzuräumen. Verglichen mit Oskar Lafontaine, der für den ersten Haushalt der rot-grünen Koalition verantwortlich zeichnete, verstärkten sich die Konsolidierungsanstrengungen mit der Übernahme des Amtes durch Finanzminister Eichel.⁷³ So hat Hans Eichel im Juni 1999, wenige Monate nach seinem Amtsantritt, ein umfangreiches **Sparprogramm**⁷⁴ verkündet und in wesentlichen Teilen umgesetzt.

Die Entstehung des Sparprogramms macht die Merkmale deutlich, die typisch für eine Bündelungstransaktion sind. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sich Akteure zusammenfinden, um ein Gut bereitzustellen, und dies ein Investitionsprozess ist, in dem ohne kurzfristigen Nutzen hohe Transaktionskosten entstehen. Die Beteiligten werden vom zukünftigen erwarteten Nutzen motiviert. In dieser Phase besteht ein hohes Informationsdefizit der Teilnehmer über ihre jeweiligen Präferenzen und über die Methode, wie das gemeinsame Ziel tatsächlich erreicht werden kann. So handeln die Akteure aufgrund einer stark subjektiven Interpretation der Wirklichkeit, weshalb die Notwendigkeit einer „euphorischen“ Stimmung besteht, die einen gemeinsamen Handlungsimpuls kanalisiert und für die Überwindung des Opportunismus sorgt (vgl. Bahner 1998: 92). Da es dem Finanzminister gelang, das Konsolidierungsziel mit den Kabinettskollegen zu vereinbaren und alle Fachminister dem Sparprogramm zustimmten, muss es diesen Impuls in Deutschland 1999 gegeben haben.

Der Erfolg einer Bündelungstransaktion hängt davon ab, inwiefern die Vereinbarung auch in Zukunft aufrechterhalten werden kann. Dieser weitere Prozess der Transaktion kann als Institutionalisierung beschrieben werden. Die gemeinsamen Erwartungen der Akteure werden nun zu gegenseitigen Erwartungen.

Das Unterpfand über das man gegenseitig verfügt, sind eben diese „auskristallisierten“ Institutionen, die gleich einem Gedächtnis an ein gegebenes Versprechen aufrechterhalten werden: Ihre Respektierung durch den Einzelnen signalisiert, dass er oder sie sich an das ursprünglich gegebene commitment weiterhin gebunden fühlt (Bahner 1998: 93).

Die Frage, die im weiteren Verlauf der Arbeit beantwortet werden muss, ist demnach, ob die getroffenen haushaltspolitischen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag und im Finanzplan

⁷³ Der unter Lafontaine aufgestellte Bundeshaushalt 1999 zeigte eine Steigerung der Ausgaben von sechs Prozent; allerdings gab es auch einige Sondereffekte in diesem Haushalt (vgl. Kapitel 4.7).

⁷⁴ Offiziell bezeichnet mit „Zukunftsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität“ (vgl. Plenarprotokoll 14/47). Der Bundestag hat das Programm mit dem Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz – HsanG), das am 12. November 1999 vom Bundestag verabschiedet wurde, umgesetzt.

auch später noch für die deutschen Haushaltsakteure handlungsleitend waren. Doch zunächst soll das Gelingen der ursprünglichen Bündelungstransaktion, die Umsetzung des Sparprogramms, erklärt werden.

Die Zustimmung der Fachminister zum Sparprogramm aus dem Jahr 1999 kann zum einen mit der Struktur des Konsolidierungsinstruments begründet werden: Im ersten Jahr des Programms sollte es zu Einsparungen von 30 Milliarden DM gegenüber der ursprünglichen Finanzplanung kommen. Man legte die anvisierten Sparziele proportional auf die Etats der Fachministerien um. Jedes Ministerium musste den Anteil, den es am Bundesetat hatte, auch am Sparpaket erbringen. So musste das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit seinem 40-prozentigen Anteil am Gesamtetat einen Sparbeitrag von 12 Milliarden DM leisten. Jedes Fachministerium kam so auf einen Sparbetrag von 7,5 Prozent seines Etats. Dabei beziehen sich die Sparbeträge auf die prognostizierten Ausgaben im Finanzplan, die noch von der Vorgängerregierung ausgehandelt worden waren. Der Unterabteilungsleiter im BMF beschreibt, wie Finanzminister Eichel sein Sparprogramm im Kabinett vorstellte und sofort durchsetzte.⁷⁵

Und damit ist Eichel ins Kabinett gegangen und hat gesagt: „Hier, das müssen wir jetzt machen.“ Er hat dann ein Szenario gemalt, auch presse-mäßig begleitet, „es kann nicht mehr so weitergehen, aber das ist hier die Lösung, ich hab die Lösung für euch.“ Und er hat das innerhalb von wenigen Minuten hingekriegt, das war völlig überraschend, auch für alle Teilnehmer. Und alle haben dann gesagt, „ja dann lass uns das so machen“, und damit hatte man die Quoten, wie in einem klassischen Top-down-Verfahren (Interview, Unterabteilungsleiter, BMF).

Überzeugend war das Programm durch das proportionale Kürzen. Die Kabinettsmitglieder empfanden dieses Vorgehen als gerecht und waren deshalb gewillt, es mitzutragen. Das deutsche Finanzministerium wendete zur Durchsetzung seiner Kürzungsbemühungen somit die Budgetstrategie der *fair shares* (sog. „Rasenmäherprinzip“) an. In seiner Rede vor dem Bundestag beschwor der Finanzminister die verantwortlichen Parlamentarier, diesen Kompromiss mitzutragen und schließlich in Gesetzesform zu gießen.

Die Kraftanstrengung der Bundesregierung ist gelungen, weil sich jedes Ressort darauf verlassen konnte, dass auch alle anderen Politikbereiche ihren solidarischen Konsolidierungsbeitrag erbringen. Dieses Vertrauen darf weder jetzt noch später in der parlamentarischen Beratung zerstört werden (Plenarprotokoll 14/47).

Das Sparprogramm war zum anderen erfolgreich, weil die öffentliche Thematisierung gelang und so auch das politische Umfeld des Finanzministers, dem stärksten Verfechter der Konsolidierung, überzeugt werden konnte. Diese öffentliche Thematisierung war der Aus-

⁷⁵ Die Spiegel-Journalisten um Matthias Geyer (Geyer/Kurbjuweit/Schnibben 2005: 103f.) berichten, dass dieser Vorstoß mit dem Kanzler in einem Vier-Augen-Gespräch abgestimmt war.

gangspunkt der Konsolidierungsstrategie: „Der erste Schritt ist, Sie müssen thematisieren, dass überhaupt etwas geschehen muss, also oberhalb dessen, was man so im Verhandlungsprozess abräumen kann“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Das Zitat verdeutlicht, dass der routinierte jährliche Haushaltsaufstellungsprozess ohne Top-down-Maßnahmen für eine Konsolidierungsstrategie nicht ausreichend ist, weil die notwendigen Einsparungen oder Mehreinnahmen zum Ausgleich der Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben in einem Bottom-up-Verhandlungsprozess nicht erreicht werden können. So wurde das Sparprogramm von 1999 als Einleitung des Konsolidierungsprozesses gesehen. Die Akteure vereinbarten, welchen Beitrag sie bereit sind, zur Erstellung des Gutes „Konsolidierung“ zu leisten. Für die Durchsetzung dieses einleitenden Prozesses war der inkrementale Ansatz mit der Betonung der *Fair-shares*-Logik keine Behinderung für das Konsolidierungsziel, sondern stellte eine Bedingung dar, sodass die Vereinbarung zwischen den Akteuren zustande kam. „Wenn man großen Handlungsbedarf hat und auch Probleme in verschiedenen Feldern, dann ist das ein guter Ansatz, um erstmal die Thematisierung politisch hinzubekommen“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Dass die Strategie der proportionalen Kürzung nicht inhaltlich begründet war, sondern sich aus der Verhandlungslogik ergab, bestätigt der Finanzminister:

Es ist eine relativ phantasielose und nur auf Mehrheits- oder Durchsetzungsfähigkeit im politischen Prozess, organisatorisch-psychologischen Prozess, bedachte Art. Vernünftiger ist natürlich, und wir sind dahin dann ja auch gekommen, dass ich wirklich Ausgabe für Ausgabe betrachte. Dazu muss man eine klare Zielhierarchie haben, was wichtig ist und was weniger wichtig ist (Interview, Finanzminister, BMF).

Hans Eichel beschreibt, dass das Sparprogramm gelingen konnte, weil es zuvor zur haushaltspolitischen Prioritätensetzung durch seinen Vorgänger im Amt gekommen war. Er sah sich in der Lage, intensiver das zweite Ziel im Koalitionsvertrag, den Haushaltsausgleich, zu verfolgen, nachdem die Stärkung der rot-grünen Policy-Schwerpunkte erfolgt war (vgl. Interview, Finanzminister, BMF). Die beiden im Koalitionsprogramm verankerten Ziele (Schwerpunktsetzung und Konsolidierung) wurden also zeitlich versetzt und von unterschiedlichen Personen verfolgt. Hans Eichel betonte die Elemente im Koalitionsvertrag, die seiner Problemwahrnehmung, die Nettokreditaufnahme zu verringern, entsprachen.

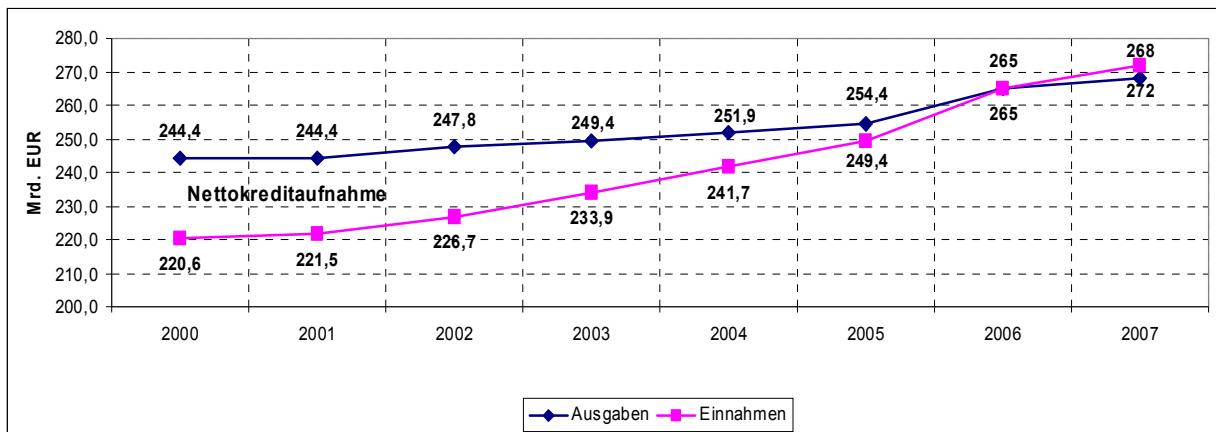
Im Zuge des Sparprogramms wurde vom Bundesfinanzministerium das mittelfristige Konsolidierungsziel formuliert und schließlich in den Finanzplänen seit 1999 mit allen Ministern vereinbart. Im Finanzplan 1999–2003 heißt es: „Die Bundesregierung will so schnell wie möglich einen ausgeglichenen Haushalt ohne neue Schulden. Dieses Ziel soll in der nächsten

Legislaturperiode erreicht werden“ (BMF 1999: 6). Seit 2001 gab es konkrete Planungszahlen über die erwartete Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, die zu einem ausgeglichenen Haushalt führen würde. An der Prognose (vgl. Abbildung 9) wird deutlich, dass das Finanzministerium zum Ziel hatte, vornehmlich die Ausgaben konstant zu halten („strikte Ausgabendisziplin“) und durch Einnahmeerhöhungen aufgrund von Wirtschaftswachstum⁷⁶ die Konsolidierung zu erreichen. So sollte es nach dieser Projektion von 2000 bis 2006 zu jährlichen Einnahmewachsen von bis zu fünf Prozent kommen. Die Ausgabewachse waren auf circa ein Prozent angesetzt, obwohl man im Jahr 2006 – dem turnusmäßigen Wahljahr – ein deutlich höheres Ausgabenwachstum von circa vier Prozent erwartete.⁷⁷

⁷⁶ Die Bundesregierung war davon ausgegangen, dass die Steuerreformen das Wirtschaftswachstum ankurbeln würden und es zu Mehreinnahmen kommen würde (vgl. Zohlhöfer 2003).

⁷⁷ Dies sind eigene Berechnungen nach der Projektion aus Abbildung 9. Im Finanzplanungsrat im Jahr 2002 verpflichtete sich der Bund allerdings dazu, seine Ausgaben für die Jahre 2003 und 2004 um 0,5 Prozent zu verringern (vgl. BMF 2002a). Dieses Ziel hat der Bund ebenfalls nicht erreicht (vgl. Haushaltsdaten Deutschlands in Tabelle 4).

Abbildung 9: Projektion ausgeglichener Bundeshaushalt: Angenommene Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Deutschland im Jahr 2001



Quelle: leicht veränderte Darstellung nach BMF 2001: 5.

Die prognostizierte Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben wird bereits im Finanzplan 2002–2006 korrigiert. Weil man nun von einem geringeren Wachstum der Einnahmen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung ausging, wurde auch das erwartete Wachstum der Ausgaben korrigiert und auf Null gesetzt (vgl. BMF 2003: 6). 2002 war das letzte Jahr, in dem das Bundesfinanzministerium laut seiner Projektion noch von der Erreichung des Konsolidierungsziels im Jahr 2006 ausging.⁷⁸ Ab 2003 war man sich der Unerreichbarkeit dieses Ziels zum anvisierten Jahr aufgrund der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bewusst. In einem Schreiben an die Regierungsfractionen des Bundestages gibt der Finanzminister am 15.05.2003 zu:

Das Zieldatum 2006 für einen Haushalt ohne Neuverschuldung lässt sich nach drei Jahren mit einem so geringen Wirtschaftswachstum leider nicht mehr aufrechterhalten. [...] Dennoch werden wir das Konsolidierungsziel nicht aufgeben und alles tun, um so schnell wie möglich einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (Eichel 2003).

Finanzminister Eichel musste vier Jahre nach Amtsantritt seine Ziele relativieren und vermied seitdem, ein neues Datum des Konsolidierungserfolgs zu nennen. Zur Begründung der Aufgabe des Zeithorizonts liefert der Finanzminister mit dem „Wirtschaftswachstum“ einen außerhalb seines Wirkbereichs liegenden Einflussfaktor auf die Einnahmen und Ausgaben. Abbildung 6 (Kapitel 4) belegt die tatsächlich stagnierenden Einnahmen in den Jahren 2001 bis 2004.

⁷⁸ Die parlamentarische Opposition und große Teile der deutschen Presse warfen der damaligen Bundesregierung vor, die Korrektur von Finanzziele und Haushaltszahlen aus Kalkül erst nach der Bundestagswahl 2002 veröffentlicht zu haben (vgl. Reiermann/Schäfer 2002).

Es gab allerdings auch andere Gründe, die den Finanzminister zur Aufgabe seines Ziels zwangen. Zwar gelang es ihm, in den Koalitionsverhandlungen im Jahr 2002 das Konsolidierungsziel im Vertrag zu verankern, aber bei diesen Verhandlungen wurde bereits eine Diskrepanz zwischen den Interessen des Kanzlers und den Präferenzen des Finanzministers deutlich:

In dem Irrglauben, Kanzler Schröder würde weiter auf seinen rigiden Sparkurs setzen, stellte Eichel in den zähen Verhandlungen jede Idee unter Finanzierungsvorbehalt, was einer Ablehnung gleichkam. Bis dem Kanzler der Kragen platzte und er dem dauernden Nein des Kassenchefs ein deutliches „Jetzt lass mal gut sein, Hans!“ entgegenhielt (Deggerich 2003).

Auch wenn Finanzminister Eichel im Zuge des Sparprogramms 1999 als Agenda-Setter auftrat, gelang es ihm in den folgenden Jahren nicht, solch eine Funktion einzunehmen. Kapitel 6 wird zeigen, dass der Finanzminister durch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers begrenzt wird, was sich auch an der Konstruktion des Finanzminister-Vetos zeigt. So wird deutlich, dass es eine Ausnahme bleibt, dass der deutsche Finanzminister tatsächlich als Agenda-Setter auftritt (vgl. Büsler 2003: 80). Er kann, wie es dem deutschen idealen Haushaltsprozessdesign entspricht, nur dafür sorgen, dass seine eigenen Finanzziele so verbindlich wie möglich zwischen den Kabinettsmitgliedern und den Koalitionspartnern ausgehandelt werden. Die notwendige Diskussion über die Bindungswirkung der rot-grünen Finanzziele schließt sich in Kapitel 5.2 an. Deutlich wurde an der Analyse von Koalitionsverträgen und Finanzplan, dass zumindest 1999 eine Situation vorlag, die die Eindämmung des Allmendeproblems begünstigte, weil Kanzler und Finanzminister dieselben Präferenzen teilten. Die aufgrund der euphorischen Stimmung gelungene Bündelungstransaktion führte zu ausgehandelten Finanzzielen, die wiederum Voraussetzung für einen anfänglichen Erfolg bei Ausgabenkürzungen waren.

5.1.2 Agenda-Setting-Macht des Rats für Wirtschafts- und Fiskalpolitik in Japan

Im folgenden Kapitel soll die Verankerung des japanischen Konsolidierungsziels analysiert werden. Länder, die dem Delegationsansatz folgen, statten in dieser Haushaltsphase idealerweise einen Minister oder einen anderen haushaltspolitischen Akteur mit speziellen Befugnissen aus, die ihn zu einem Agenda-Setter machen (vgl. von Hagen/Harden 1995: 775). Dessen Agenda-Setting-Macht ist besonders ausgeprägt, wenn er die Gesamtsummen für die Fachhaushalte festlegen kann (sogenannte „Globalhaushalte“). Am anderen Ende eines Kontinuums der potenziellen Agenda-Setting-Macht steht ein haushaltspolitischer Akteur, der nur

die Voranschläge der Fachministerien sammelt, ohne selbst Vorgaben für diese zu formulieren. Die Fähigkeit des Finanzministers oder des Premierministers, die Gesamtausgaben oder das Defizit vor der Festlegung von Einzelbudgets zu bestimmen, hat eine deutlich defizitsenkende Wirkung (vgl. von Hagen 1992: 20).

Bis 2001 war das Finanzministerium in Japan für den gesamten exekutiven Haushaltsaufstellungsprozess zuständig. Durch eine Reorganisation der Verwaltung (行政改革), die mit dem Amtsantritt von Premierminister Koizumi zusammenfiel, wurde die Position des Premierministers in den Policies „Haushalt“, „Wirtschaft“ und „Finanzen“ gestärkt und damit der Einfluss des Finanzministeriums zumindest auf das haushaltspolitische Agenda-Setting eingeschränkt (vgl. Shinoda 2003: 20). Das seit 2001 arbeitende Beratungsgremium des Premierministers, der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (CEFP), ist Ausdruck dieser neuen Kompetenzen des Premierministers und erlaubt ihm, seinen Führungsanspruch besser wahrzunehmen (vgl. Interviews, Wissenschaftlicher Berater im CEFP; Staatsminister für Finanzdienstleistungen). Organisatorisch ist der Rat ein Organ des Kabinettsamtes und wird vom Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik ohne eigenes Portfolio geleitet. Das Beratungsgremium soll den Premierminister bei der Durchsetzung seiner Haushaltsprioritäten unterstützen (vgl. Köllner 2006b: 292). Dieser neue politische Akteur im japanischen politischen System soll detaillierter beschrieben werden, da seine haushaltspolitische Rolle während der Koizumi-Regierung herausragend war.

Premierminister Koizumi wies dem Gremium klar die Rolle des Agenda-Setters in der Haushaltspolitik zu. So wurde das japanische Konsolidierungsziel von Premierminister Koizumi im ersten Jahr seiner Regierungszeit mit Unterstützung des Rats formuliert. In einer der ersten Veröffentlichungen des CEFP heißt es: „*In fiscal year 2002, as a first step toward fiscal reform, we aim to restrict the issues of new government bonds to a maximum of 30 trillion yen. Subsequently, the goal of policy management will be to turn the primary balance of the budget into a surplus*“ (CEFP 2001).⁷⁹ Damit beruft sich die japanische Regierung bei ihrem Konsolidierungsziel auf die sogenannte *primary balance*: ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ohne Kreditaufnahme, der die Ausgaben für Zinszahlungen des Staates nicht mit

⁷⁹ Zwar versuchte bereits die Hashimoto-Regierung 1997 mit dem Finanzkonsolidierungsgesetz (財政構造改革法) einen ähnlichen Konsolidierungsprozess einzuleiten, revidierte die entsprechenden Vorgaben allerdings schon wenige Monate später und setzte das Gesetz nach einem Jahr aus. Die Vorgaben waren damals, bereits 2003 einen Haushalt ohne Defizitkredite aufzustellen (vgl. MOF 2004b).

einschließt.⁸⁰ So sollte – ausgehend von der Begrenzung der Nettokreditaufnahme von unter 30 Billionen Yen im Finanzjahr 2002 – mittelfristig ein im Primärsaldo ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Angestrebt war, **innerhalb von fünf Jahren eine Reduzierung der Nettokreditaufnahme um nahezu die Hälfte**⁸¹ zu erreichen; tatsächlich gelang in dieser Zeit nur eine Reduzierung um zehn Prozent (vgl. MOF 2001a und Tabelle 5). Während man im Jahr 2001 von einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt ausgegangen war, verschob sich dieser Zeithorizont bereits ein Jahr später auf eine langfristige Perspektive und wurde für 2011 anvisiert.⁸² Auch dieses Ziel wird nicht erreicht werden.

Die japanischen Interviewpartner bestätigen, dass der CEFP in der Amtszeit Koizumis eine entscheidende Rolle im Haushaltsaufstellungsprozess und für die Durchsetzung der Policy-Prioritäten des Premierministers spielte. Der Rat wird mit „politischer Führung“ gleichgesetzt und hebt sich damit von der „administrativen Dominanz“ ab, die unter anderem für das haushaltspolitische und wirtschaftspolitische Versagen der 1990er Jahre verantwortlich gemacht wurde (vgl. Muramatsu 1997). Die befragten Akteure betonen, dass die Rolle des Beratungsgremiums dadurch geprägt war, dass Premierminister Koizumi selbst den Vorsitz innehatte. So konnte zum einen die Einflussnahme von bestimmten Interessengruppen eingedämmt werden, zum anderen konnte der Premierminister direkt Einfluss auf die Beratungen und die zu beratenden Themen nehmen (vgl. Interviews, Wissenschaftlicher Berater im CEFP; Staatsminister für Finanzdienstleistungen; so auch Hilpert 2007: 19). Die Presse in Japan sieht diese beschränkende Funktion des CEFP für die Einflussnahme anderer Akteure ebenfalls als gegeben an: „*Koizumi has used the council to preclude the possibility of ministry and agency officials, or members of his own Liberal Democratic Party, from standing in the way of structural reforms*“ (Miyazaki/Hamanaka 2006). Koizumis Präferenzen und Wahrnehmungen spiegeln sich in den Inhalten der Beratungen im CEFP wider. Der Rat stellte demnach einen Einflusskanal für den amtierenden Premierminister dar und konnte zum Agenda-Setter in der Haushaltsaufstellung werden (vgl. Interview, Referatsleiter Forschung, MOF). Dies sind

⁸⁰ Das japanische Finanzministerium lehnt sich in der Definition an die OECD an, die *primary balance* folgendermaßen beschreibt: „*Government net borrowing or net lending excluding interest payments on consolidated government liabilities.*“ (OECD Classification of Statistical Themes in: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6789>, 09.03.2009).

⁸¹ Für die Ermittlung der *primary balance* in Japan sind von der für das Fiskaljahr 2002 prognostizierten Nettokreditaufnahme von 30 Billionen Yen die Zahlungen für den Schuldendienst von 16,6 Billionen Yen abzuziehen (vgl. MOF 2001a: 2). Im Fiskaljahr 2006 betrug die Soll-NKA allerdings immer noch 29,9 Billionen Yen (vgl. Tabelle 5). Die Zinszahlungen waren mit 18,7 Billionen Yen prognostiziert. Zieht man diese von der Kreditaufnahme ab, bleibt ein primäres Ausgleichsdefizit von 11,2 Billionen Yen am Ende der Koizumi-Regierung (vgl. MOF 2006: 5).

⁸² Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 wurde dieses Ziel von der japanischen Regierung unter Premierminister Aso erneut revidiert und auf 2019 verschoben (vgl. JT 06.06.2009).

wichtige Merkmale, die sich vorteilhaft für eine restriktive Haushaltsaufstellung und eine Reduzierung der Ausgaben auswirkten. Gerade bei der Formulierung von Reformen, die durch etablierte Verfahren⁸³ den Einspruch vieler Interessenvertreter hervorgerufen hätten, war das Beratungsgremium hilfreich. Koizumi ist es deshalb mit Hilfe des CEFP gelungen, die Ausgaben in seiner Regierungsperiode im Wesentlichen konstant zu halten (vgl. Fujimura 2007: 9f.).

Auch Wissenschaftler beurteilen den neu geschaffenen Rat als ein geeignetes Instrument zur Durchsetzung von Reformen, die dem Büro des Premierministers entstammen und sich gegen etablierte Interessen, deren Inbegriff sogenannte „Stammesabgeordnete“ (族議員, *zokugijin*) sind, richten. Der Ausschluss von vormals mächtigen Mitgliedern der Regierungspartei von diesen Entscheidungen rief verständlicherweise Kritik in den eigenen Reihen hervor (vgl. Mulgan 2003: 79). Mit der Etablierung des Beratungsgremiums wurde für den japanischen Haushaltsaufstellungsprozess ein neuer Akteur geschaffen, der vom Finanzministerium, von den Fachministerien und von den Abgeordneten bei ihren Anstrengungen, Einfluss auf die Haushaltsaufstellung auszuüben, in Betracht gezogen werden musste. Deshalb kam es zu Widerständen, mit denen sich die neue Institution konfrontiert sah. Der verantwortliche Minister für den CEFP schildert das folgendermaßen:

Jeder denkt, es kommt zur Einmischung in die Zuständigkeiten von Ministerien und Behörden, wenn die Haushaltsrichtlinien unter dem Vorsitz des Premierministers bestimmt werden. Deshalb möchte man dem CEFP keine große Macht erteilen. In diesem Sinne war es wirklich ein Kampf, in dem Schritt für Schritt Siege errungen wurden [...]. Das Finanzministerium dachte sich also, dass es den CEFP und das unterstützende Kabinettsbüro nicht stärken möchte [...]. Da die Verwaltungsseite keine politische Führung gewohnt ist, habe ich als Minister an dieser Stelle große Mühe gehabt (Interview, Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik).

Im Wesentlichen setzte der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik Themen auf die politische Agenda und erarbeitete dazu Richtlinien⁸⁴. Die sich anschließenden Gesetzesentwürfe wurden einvernehmlich mit den Ministerien entwickelt. Des Weiteren übernahm der CEFP eine Kontrollfunktion, indem er überprüfte, ob die von den einzelnen Ministerien erarbeiteten Entwürfe den Vorgaben aus dem Kabinettsamt entsprachen. Die Analyse der folgenden Pha-

⁸³ Dieses etablierte Verfahren der Vorprüfung aller Initiativen der Regierung durch den Parteiapparat der LDP wird von Koizumi infrage gestellt, wie die Zeitung Daily Yomiuri berichtet: „*Our conventional way of consulting with the party's Policy Research Council and the General Council every time was wrong, 'a source close to the prime minister said'*“ (Uchida 2001).

⁸⁴ Die Richtlinien waren in den verschiedenen Policybereichen unterschiedlich detailliert; zentral waren die Wirtschaftspolitik, das Finanzsystem und die Altersvorsorge. Auch das Postsystem und die Beziehung zwischen zentraler und lokaler Ebene, die der Premierminister zur „Chefsache“ erklärt hatte, wurden detaillierter aufgenommen (vgl. Veröffentlichungen des CEFP auf dessen eigener Homepage <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/index.html>. 01.12.2009).

sen der Haushaltsaufstellung wird zeigen, ob der CEFP tatsächlich als Prinzipal in seiner Beziehung zu den Fachressorts auftreten konnte.

Der Rat wird auch als „inneres Kabinett“ bezeichnet (vgl. Köllner 2006c: 52). Die Zusammensetzung des CEFP verdeutlicht diese Funktion. Der langjährige Koalitionspartner der Liberaldemokratischen Partei (LDP), die Kōmeitō, war kein Mitglied des CEFP.⁸⁵ Auch schloss der Premier bewusst wichtige Funktionsträger seiner eigenen Partei aus. Jedoch hatten loyale Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter einen exklusiven Zugang als ständige Mitglieder des Gremiums.⁸⁶ Der Zugang zum oder Ausschluss vom Rat bedeutete eine klare Hierarchisierung der Ministerriege, deren Besonderheit durch einen Vergleich zur vorhergehenden Praxis deutlich wird. Die Besetzung der Kabinettsämter erfolgte vor dem Amtsantritt Koizumis nach strengem Fraktionsproporz.⁸⁷ Die Möglichkeit, persönliche Vertraute ins Kabinett zu berufen, hatten die japanischen Ministerpräsidenten vor 2001 kaum (vgl. Richardson/Patterson 2001: 100). Koizumi setzte sich über diese informale Regel hinweg und strukturierte die Mitgliedschaft des CEFP nach seinen Vorlieben.⁸⁸ Die Zusammensetzung des CEFP bedeutete für die nicht anwesenden Minister in der Agenda-Setting-Phase einen Nachteil. Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die im Rat beschlossenen Maßnahmen unter Koizumi das Regierungsprogramm darstellten und ohne Veränderungen zu Kabinettsentscheidungen wurden. Wer nicht Mitglied im Beratungsgremium war, konnte seine Themen erheblich schwieriger auf die Regierungsagenda setzen. Für die exekutiven Haushaltsverhand-

⁸⁵ Während die Kōmeitō ein ständiger Koalitionspartner der LDP zwischen 1999 und 2009 war, gab es zwischen 2001 und 2003 noch einen kleineren Koalitionspartner, die Konservative Partei (Hoshutō), die sich allerdings 2003 in die LDP integrierte. Sie war 1998 von Mitgliedern gegründet worden, die vorher LDP-Mitglieder waren. Dieser Koalitionspartner stellte ebenfalls wie die Kōmeitō einen Minister im Kabinett und war vom CEFP ausgeschlossen (vgl. Kato 2004: 1047f.).

⁸⁶ Die Zusammensetzung des Rats ist über die Funktionen der Mitglieder im Kabinett festgelegt, hinzu kommen der Nationalbankchef, Vertreter von Wirtschaftsvereinigungen und Wissenschaftler. Da Koizumi deutlich weniger Kabinettsumbildungen vornahm als seine Vorgänger, änderte sich auch in der personellen Zusammensetzung des CEFP während seiner Regierungsjahre wenig: „*The permanent members of the council number 11, including the Prime Minister, the Chief Cabinet Secretary, the Minister for Economic and Fiscal Policy, the Minister of Finance, the Minister of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, the Minister of Economy, Trade and Industry, the Bank of Japan Governor, and four private sector representatives. The private-sector members are Hiroshi Okuda, chairman of the Japan Business Federation known as Nippon Keidanren; Jiro Ushio, former chairman of the Japan Association of Corporate Executives known as Keizai Doyukai; Masaaki Honma, a professor at the Faculty of Economics, Osaka University; and Hiroshi Yoshikawa, a professor at the Faculty of Economics, University of Tokyo*“ (Tawa 2004). Vergleiche zur Zusammensetzung des CEFP auch in den folgenden Jahren: http://www.keizai-shimon.go.jp/english/about/pdf/successive_memberlist-e.pdf (25.09.2008).

⁸⁷ Jährliche Kabinettsumbildungen waren vor 2001 üblich gewesen, sodass es zu der großen Abhängigkeit vom Beamtenapparat gekommen war (vgl. Hielscher 2007: 29).

⁸⁸ Über die Auswahl der an einer Entscheidung beteiligten Personen kann die Richtung der Problemlösung bereits vorgeben werden (vgl. Kropp 2003b: 393).

lungen hieß das, politische Programme, die vom CEFP nicht als prioritär eingeschätzt wurden, unterlagen Kürzungen (vgl. Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

Dass der kleine Koalitionspartner der LDP nicht einbezogen wurde, hatte folgende Gründe:

Koizumi wollte innerhalb der LDP mit Menschen entscheiden, die ihm gut vertraut sind. Man wollte keine zusätzlichen Forderungen haben. Die Kōmeitō □□] koalitiert zwar mit der LDP, aber es gibt Maßnahmen, die die LDP nicht will, aber die Kōmeitō schon (...). Wenn es also auch nur einen Minister im CEFP gibt, der solche Maßnahmen vorbringt, dann kann der schon Einfluss ausüben (Interview, Associate Professor).

Gleichermaßen beurteilen die Vertreter des nicht beteiligten Koalitionspartners⁸⁹ den Rat als eine politisch entscheidende Institution und geben zu, dass ihre Macht durch den Ausschluss eingeschränkt war. Insbesondere trifft diese Beschränkung auf die Phase des Agenda-Settings zu. Erst später, bei der Implementierung der haushälterischen Leitlinien, konnte der Koalitionspartner seinen Einfluss wieder geltend machen (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, *Fukushima*⁹⁰). Ähnlich beschreibt dies auch ein weiteres Mitglied des kleinen Koalitionspartners im Haushaltsausschuss.

Wir waren der Meinung, wir sollten einen Ministerposten bekommen, der auch im CEFP vertreten ist, aber das haben wir nicht geschafft. Also ist es tatsächlich so, dass die Kōmeitō bei den Entscheidungen im CEFP, den Haushalt und auch die wirtschaftliche Entwicklung betreffend, etwas abgekoppelt war. Aber wenn man die im CEFP entschiedene Materie durchsetzen wollte, konnte man auf keinen Fall die Meinung der Kōmeitō negieren, weil wir ja Partner waren. In der Phase, als der im CEFP verabschiedete Grundriss des Haushalts konkretisiert wurde, hat die Kōmeitō gesagt, „nein, das muss noch ein bisschen mehr werden“. Vielleicht sieht es so aus, als wären wir schwach, aber in Wirklichkeit [war das nicht so] (Interview, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, Akamatsu).

Der CEFP entschied die budgetären Schwerpunkte der Regierung, aber auch die Obergrenzen für die Voranschläge der Fachressorts. Die konkrete Ausstattung der politischen Schwerpunkte mit Haushaltsmitteln übernahm das Finanzministerium. So wird deutlich, dass es bei der Errichtung des Beratungsgremiums vor allem darum ging, die Macht des Finanzministeriums in dieser Phase des Agenda-Settings zu begrenzen sowie die Einflussmöglichkeiten

⁸⁹ Hier stellt sich die Frage, warum blieb die Kōmeitō trotz dieser Benachteiligung in der Koalition? Es kann argumentiert werden, dass sie selbst kein Erpressungspotential in der Koalition hatte, weil die LDP nur im Oberhaus des Parlaments auf sie angewiesen war und es keine anderen Koalitionsmöglichkeiten für die Kōmeitō gab. Zudem gelang die Durchsetzung von Interessen in der Regierung sehr viel besser als in der Opposition. Ein weiteres Argument ist, dass Budgetfragen für die Kōmeitō nicht so wichtig waren, weil ihre Wiederwahl sowie ihre Finanzierung durch eine Stammwählerschaft gesichert ist, die nicht erfolgsorientiert wählt, sondern sich durch die enge Verflechtung der Partei mit der buddhistischen Sekte Sokagakkai ergibt (vgl. Gespräch der Autorin mit Professor Kudo; vgl. für eine ähnliche Argumentation Amyx/Drysdale 2003: 39-48).

⁹⁰ Wenn es mehrere Interviewpartner mit derselben Funktion gibt, wird der Name genannt.

(Vetopunkte⁹¹) der „Stammesabgeordneten“ zu beschränken. In den Anfangsjahren der Koizumi-Regierung wurde zwar von einem Konfrontationskurs des Finanzministeriums gegenüber dem CEFP berichtet; später entwickelte sich die Zusammenarbeit zwischen MOF und CEFP zunehmend positiv (vgl. Shimizu 2005; so auch Interviews, Professor *Sone*; Referatsleiter Forschung, MOF; Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik). Begründet wird dieser Wandel des MOF damit, dass das Beratungsgremium in der Lage war, Grundlagen für die Verhandlungen des Finanzministeriums mit den Fachministerien zu verabschieden, indem es zum Beispiel die Reduzierungsrate der Investitionen und auch die Höhe der Zuschüsse in das Rentensystem festlegte (vgl. Linert/Jung 2004: 266; so auch Interview, wissenschaftlicher Berater im CEFP). Konfrontiert mit dem Verlust an alleiniger Entscheidungsmacht über den Haushaltsaufstellungsprozess wandelte sich die Interaktionsorientierung⁹² des Finanzministeriums von Konfrontation hin zu Kooperation. Diese ermöglichte die Durchsetzung eigener Präferenzen und beschränkte die Macht der Widersacher des Finanzministeriums: „Man kann diesen Ort nicht ignorieren, weil ja der Premierminister so zentral ist. Das hat das MOF verstanden. Auch wenn es alles selbst machen wollte, weil das aber nicht ging, war es die zweitbeste Lösung, mit dem CEFP zu kooperieren“ (Interview, Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik).

Die Rolle, die das Finanzministerium im Rat einnehmen kann, ist keine fest institutionalisierte, sondern hängt auch von den persönlichen Präferenzen der handelnden Personen ab:

Welche der Forderungen und Vorschläge des MOF aber angenommen werden, darauf hat auch bis zu einem gewissen Grad die menschliche Beziehung der Mitglieder Einfluss. Zum Beispiel zu Takenakas Zeiten hieß es: „die viel zu verschwenderischen Forderungen des MOF werden abgelehnt“. Danach kam Yosano, der im letzten Koizumi-Kabinett der verantwortliche Minister war. Er war dem MOF gegenüber freundlicher eingestellt. Er hat die Forderungen des MOF angenommen, also so ein „give and take“. Man sagte, er war mit der Meinung des MOF oft einverstanden (Interview, Associate Professor, Doi).

Der zweite Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik, Yosano, pflegte nicht nur mit dem Finanzministerium einen kooperativen Umgang, sondern band ebenfalls die LDP stärker in die Entscheidungsfindung des Councils ein: „*Following Takenaka's replacement by Yosano, conflict between the council and the LDP has drastically reduced. Anti-council sentiment among LDP members has also disappeared*“ (Daily Yomiuri 22.04.2006).

Der Charakter des CEFP blieb der eines persönlichen Beratungsgremiums, das seine Wirkung nur in dem Maße entfalten konnte, wie das vom Premierminister gewünscht wurde (vgl.

⁹¹ Kaiser (1998: 538) definiert Vetopunkte als „eine institutionell angelegte Anreizstruktur für politische Akteure, Einflusschancen zu nutzen“.

⁹² Vgl. Scharpf (1997: 85f.) zu möglichen Interaktionsorientierungen von Akteuren.

Park 2009: 15ff.). Darüber hinaus hat das Beratungsgremium Schwächen, die seine Agenda-Setting-Funktion einschränken. Zum einen haben seine Entscheidungen nur empfehlenden Charakter, die von einem anderen formalen Gremium, meist dem Kabinett, bestätigt werden müssen. Des Weiteren gehören Kontrolle und Überwachung des Haushalts nicht zu den Aufgaben des Rates, und schließlich ist seine Autorität als neu gegründetes Gremium unsicher (vgl. Shiraishi 2003: 15). Von diesen Grenzen des CEFP sind insbesondere die fehlenden Kompetenzen im weiteren Haushaltsprozess hervorzuheben. Weil der Rat keine expliziten Kontrollinstrumente besitzt, haben die ausführenden Agenten (die Fachministerien und das Finanzministerium) keine Sanktionen zu befürchten. Agenturverlust kann demnach zwischen dem CEFP und den anderen Ministerien leicht auftreten. In dieser Situation ist die funktionierende Prinzipal-Agenten-Beziehung vom Premierminister abhängig, denn er kann Sanktionen gegenüber seinen Ministern aussprechen.

Folgende Entscheidungen trifft der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik in der Haushaltspolitik jährlich:

- „Basisrichtlinien“ (骨太方針)⁹³ als Auftakt des Haushaltsaufstellungsprozesses (Juni/Juli),
- „Reformen und Perspektive“ (改革と展望)⁹⁴ als Finanzplanung (Januar) sowie
- „Aufstellungsrichtlinien“ (概算要求基準)⁹⁵ als Grundlage der exekutiven Haushaltsverhandlungen (August).

Entscheidend für das haushaltspolitische Agenda-Setting sind die **Basisrichtlinien**, die als Grundlage für den Haushaltsaufstellungsprozess dienen. Sie sollen im Folgenden näher betrachtet werden. Das Strategiepapier **Reformen und Perspektive** beinhaltet einen wirtschaftlichen Ausblick sowie eine Prognose der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung für die folgenden vier Jahre unter der Annahme verschiedener Wachstumszahlen (vgl. das Beispiel in Kapitel 5.1.4). Eine Finanzplanung im Sinne einer Fortschreibung des Haushaltsplans für die folgenden Jahre ist es nicht (vgl. Tanaka 2003: 124). Die **Aufstellungsrichtlinien** konkretisieren die vorgesehenen Kürzungen und legen Obergrenzen für bestimmte Haushaltsfunktio-

⁹³ Der englische Titel lautet „*Structural Reform of the Japanese Economy: Basic Policies for Macro-economic Management*“.

⁹⁴ Der englische Titel lautet „*Structural Reform and Medium-Term Economic and Fiscal Perspectives*“.

⁹⁵ Der englische Titel lautet „*Guidelines on Budget Requests*“.

onsgruppen und die Einzelpläne der Fachministerien fest. Sie sind mit dem deutschen Haushaltsaufstellungsschreiben des Finanzministeriums vergleichbar und bilden die Grundlage der exekutiven Verhandlungen; deshalb wird auf sie in Kapitel 6 näher eingegangen.

Analysiert man die Basisrichtlinien des ersten Koizumi-Jahres vom Juni 2001 in Bezug auf Vorgaben für die Haushaltspolitik, lassen sich folgende Schwerpunkte identifizieren:

- Lösung des Problems der faulen Kredite,
- Einhalten der Obergrenze für die Neuverschuldung im Fiskaljahr 2002 von 30 Billionen Yen,
- Durchführung einer Finanzreform, um den Haushaltsausgleich zu erreichen,
- Überarbeitung der Einnahmen, die an bestimmte Ausgaben gebunden sind (z. B. Straßenhaushalt),
- Reform des Haushaltsaufstellungsprozesses hin zu größerer Transparenz und Nachvollziehbarkeit und
- Einbezug der Evaluierung von Programmen in die Aufstellung (vgl. CEFP 2001).

Im Wesentlichen sind diese Schwerpunkte der Regierung auch in den folgenden Jahren erhalten geblieben und finden sich in ähnlicher und teilweise ausgebauter Form in den Basisrichtlinien dieser Jahre wieder (vgl. CEFP 2002; CEFP 2003; CEFP 2004; CEFP 2005). In diesem „Quasi-Regierungsprogramm“ im Jahr 2001 kam es darüber hinaus zur Formulierung von Haushaltsschwerpunkten in den Bereichen Umwelt, Alterung der Gesellschaft, Revitalisierung von lokalen Einheiten und Städten, Förderung von Wissenschaft und Technologie, Förderung des Humankapitals, Entwicklung Japans zu einem fortschrittlichen IT-Staat (vgl. CEFP 2001). Auch diese Schwerpunkte blieben im Wesentlichen in der gesamten Regierungszeit Koizumis erhalten. Die Richtlinien verdeutlichen, dass das Konsolidierungsziel mit dem Ziel des Wirtschaftswachstums in Einklang gebracht werden musste: *„We will steadily move forward with the fiscal reform while carefully considering the macroeconomic environment to restore Japan’s government primary balance for the sake of future generations“* (CEFP 2001). Die Prioritätensetzung entsprach der in Deutschland; so musste auch in Japan die Haushaltskonsolidierung mit anderen Zielen konkurrieren. Durch die Übernahme der Beschlüsse des CEFP in Kabinettsentscheidungen erhielten sie eine erhöhte, aber immer noch eingeschränkte Verbindlichkeit. Die Basisrichtlinien übernahmen damit in Japan die gleiche Funktion der Richtungsangabe und Schwerpunktsetzung wie die deutschen Koalitionsverträge.⁹⁶ So ist verständlich, dass es zunächst nicht zu detaillierten Vereinbarungen gekommen

⁹⁶ Zwar haben LDP, Kōmeitō und Konservative Partei am 25.04.2001 auch eine Koalitionsvereinbarung getroffen, die allerdings mit einem Umfang von einer Seite neun verschiedene Themen nur anreißt und deshalb

ist, wie die Konsolidierung erreicht werden sollte, sondern dass die Formulierung und Thematisierung des Policy-Ziels im Vordergrund stand.

Wie in Deutschland gab es ebenfalls in Japan die Erwartung, dass leicht sinkende Ausgaben und steigende Einnahmen aufgrund einer positiven konjunkturellen Entwicklung die Konsolidierung ermöglichen würden. Für dieses Szenario gab es allerdings keine konkreten Vorgaben der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben, an denen sich die Entwicklung der Ist-Werte hätte messen lassen können. „Man hat erwartet, dass die Ausgaben sinken und die Einnahmen steigen, kam aber dann mit dem Ausgleich [zwischen Einnahmen und Ausgaben, S. R.] nicht so richtig voran, sodass man 2006 noch nicht viel weiter war“ (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

Aus diesem Bewusstsein und der immer dringenderen Frage heraus, wie der Haushaltsausgleich erreicht werden sollte, wurden im Sommer 2006, kurz bevor der Premierminister sein Amt niederlegte, detaillierte Basisrichtlinien verabschiedet. Sie enthielten erstmals die Höhe der Einsparungen, die in bestimmten Ausgabenbereichen innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums erreicht werden sollten. Diese Basisrichtlinien wurden dann tatsächlich mit Vertretern der Regierungspartei ausgehandelt und nicht top-down bestimmt (vgl. Ota 2006: 239-243; auch Takenaka 2006: 298ff.).

Wie man es auch immer macht, man kann nicht anders, als die Meinung [der Abgeordneten] zu einem gewissen Maß vor der Entscheidung [die Ausgaben zu kürzen] anzuhören. Es durften also die Vorstandsmitglieder der Regierungspartei und die ehemaligen Premierminister mit dabei sein. (...) Die ehemaligen Premierminister haben dann zugestimmt, dann hat auch der Vorstand der Regierungspartei zugestimmt [...]. So ging das dann im CFP weiter und ist in die Kabinettsentscheidung eingeflossen (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

Als den politischen Akteuren 2006 bewusst wurde, dass steigende Einnahmen durch konjunkturellen Aufschwung kaum die Konsolidierung in greifbare Nähe bringen würde, und weil sowohl der Premierminister als auch die Mehrheit der LDP-Parlamentarier Steuererhöhungen ablehnten, versuchten sie, einen Konsolidierungskurs über Ausgabekürzungen voranzutreiben (vgl. Kaihara 2008: 399). Bei der Entscheidung im Jahr 2006, die ausgabeseitige Konsolidierung vorzubereiten, trieb die LDP-Politiker die Sorge, bei Steuererhöhungen die nächsten Wahlen nicht gewinnen zu können:

[Wir haben den Parlamentariern klar gemacht, S. R.], „wenn ihr die Ausgaben nicht senken wollt, müssen wir Steuern erhöhen, weil diese Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben kleiner werden muss“ [...]. Es war also nicht so sehr die Drohung des Premierministers, es war die Macht des Ar-

nicht im Zentrum der Analyse stehen soll. Sowohl Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung als auch die Obergrenze der Nettokreditaufnahme auf 30 Billionen Yen sind in dem Papier verankert (zum Text der Vereinbarung vgl. Homepage der LDP <http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sousai01/ren.html>; zur Einschätzung der Vereinbarung vgl. JT 26.04.2001).

guments, die Kraft der Rhetorik, als wir sagten, wenn die Kürzung der Ausgaben nur klein ist, erhöhen wir die Steuern; das hat bei den Parlamentarier Erfolg gehabt (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

Als weiterer Grund für diesen Erfolg kurz vor der Amtsniederlegung wird auf die Wahlerfolge Koizumis verwiesen, die dazu führten, dass die Gegner seiner Vorschläge keinen großen Rückhalt in Partei und Bevölkerung mehr hatten: „*Triggered by the LDP's landslide victory at the general elections last fall, the anti-Koizumi forces have retreated and instead, an atmosphere prevails in which it is difficult to oppose the prime minister's ideas*“ (Daily Yomiuri 22.04.2006).

Der Agenda-Setter wird seiner Rolle insofern gerecht, als er auf eine Entscheidung über den Konsolidierungspfad drängt, die zur Disposition stehenden Vorschläge macht und den entsprechenden Kabinettsbeschluss herbeiführt. Zunächst wurde der Umfang der notwendigen Einsparungen verdeutlicht (16,5 Billionen Yen). Die vereinbarte Reduzierung der Ausgaben zwischen 11,4 und 14,3 Billionen Yen wurde anhand einiger zentraler Ausgabefunktionsgruppen festgelegt, aber nicht auf die Ministerien und die Folgejahre (2007–2011) verteilt. Darüber hinaus wurde eine einnahmeseitige Konsolidierung (also Steuererhöhungen) ab 2010 in Betracht gezogen, um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben endgültig zu schließen (vgl. CEFP 2006, japanische Version). Dabei bedient man sich eines differenzierten Vorgehens bei den verschiedenen Ausgabenposten. Die zusätzlichen Ressourcen, die für die sozialen Sicherungssysteme notwendig werden, sollen die anderen Haushaltsgruppen einsparen.⁹⁷

⁹⁷ In den Basisrichtlinien aus dem Jahr 2006 heißt es: „優先度を明確化し、聖域なく歳出削減を行う。特別会計、独立行政法人等を含め聖域なき歳出削減・合理化を実行。その際、優先度を明示し、一律的な歳出削減方式を排す“ (CEFP 2006). Eigene Übersetzung der Autorin: „Lasst uns die Prioritäten klar machen und die Ausgaben ohne Ausnahmen kürzen. Die Reduzierung ohne Ausnahmen und die Rationalisierung wird einschließlich der Sonderhaushalte und der unabhängigen öffentlichen Körperschaften durchgeführt. Dafür werden die Prioritäten klar formuliert, und die Methode der unterschiedslosen Kürzungen wird abgelehnt.“

Tabelle 10: Projizierte Ausgabereduzierungen bis zum Erreichen des primären Haushaltsausgleichs in Japan

<i>in Billionen Yen</i>	2006	2011 (ohne Reform)	2011 (mit Reform)	Einsparbetrag
Soziale Sicherheit	31,1	39,9	38,3	1,6
Personalkosten	30,1	35,0	32,4	2,6
Öffentliche Investitionen	18,8	21,7	16,1–17,8	5,6–3,9
Sonstiges	27,3	31,6	27,1–28,3	4,5–3,3
Summe	107,3	128,2	113,9–116,8	14,3–11,4

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus CFP 2006: 37ff.

Die detaillierte Umsetzung des groben Einsparplanes wurde dem Finanzministerium übertragen. Auffallend ist, dass das Einsparvolumen an den projizierten Mehrausgaben in den folgenden Jahren gemessen wird, so wie es auch beim Sparprogramm 1999 in Deutschland der Fall war. Diese Strategie hat eine höhere Chance auf Zustimmung der Haushaltsakteure und ist der Öffentlichkeit einfacher zu vermitteln, da sie in sensiblen Bereichen eine absolute Steigerung der Ausgaben im Vergleich zum Status quo bedeutet. Der Premierminister und sein Beratungsgremium handelten diese Konsolidierungsstrategie allerdings nicht mit den Fachministern, sondern mit den Parlamentariern der Regierungsparteien aus.⁹⁸ Sie müssen budgetären Zielvorgaben in dieser Größenordnung schon in der Agenda-Setting-Phase zustimmen. Das Kabinett betonte in diesen Richtlinien aber auch, dass Wirtschaftswachstum und Konsolidierung im Gleichgewicht gehalten werden müssen. Dieser Hinweis wurde dann auch 2009 zur Hintertür, die es ermöglichte, die Konsolidierung wiederum aufzuschieben (vgl. JT 06.06.2009).

Zwei weitere Nachteile dieser Vereinbarung im Hinblick auf die Einhaltung derselben sind auffällig: Die japanische Regierung ging bei ihren ökonomischen Annahmen, die den Basisrichtlinien 2006 zugrunde lagen, von einem Wirtschaftswachstum von drei Prozent aus, einem Wert, der während der Koizumi-Regierung in keinem Jahr erreicht wurde (vgl. Tabelle 7). Darüber hinaus haben sich die verhandelnden Akteure nicht geeinigt, wie eine jährliche

⁹⁸ Dieses Vorgehen ist verständlich, bedenkt man die vergleichsweise kurze Verweildauer japanischer Minister im Amt – im Durchschnitt der Jahre 1946 bis 1989 betrug sie 1,3 Jahre – und die hohe Kontinuität, die LDP-Politiker als Abgeordnete auszeichnet (vgl. Schmidt 2001: 220, 249).

Reduzierung der Nettokreditaufnahme aussehen könnte. Abhängig von der makroökonomischen Entwicklung wollte man die Einsparungen jeweils flexibel anpassen (vgl. CEF 2006: 8). Auffallend ist, dass im Vergleich zur deutschen Konsolidierungsprojektion die Erwartung der Einnahmen nicht aufgenommen und somit der Haushalt nicht als Einheit dargestellt wurde.

Die Rolle des CEF für die japanischen Konsolidierungsbemühungen ist demnach vor allem abhängig von den Präferenzen des Premierministers. Ist dieser konsolidierungsorientiert, kann der Rat eine Agenda-Setting-Funktion einnehmen und den Haushaltsaufstellungsprozess vorstrukturieren. Diese Situation ist für das Konsolidierungsziel vorteilhaft. Die Vorgaben, die der Rat für den Haushaltsaufstellungsprozess während der Regierungszeit Koizumis gemacht hat, waren allerdings nicht detailliert genug, um ihn als einen starken Agenda-Setter zu charakterisieren, denn der CEF konnte den Fachressorts keine Globalhaushalte zuweisen. Trotzdem ist es Premierminister Koizumi gelungen, durch den Rat die Macht des Finanzministeriums zu beschränken, das in der Vergangenheit keine erfolgreiche Konsolidierungspolitik durchgeführt hatte. In der Konsequenz konnte das japanische Finanzministerium an den globalen Haushaltsrichtlinien nur mitwirken, diese aber nicht wie bisher üblich selbst bestimmen. Des Weiteren konnte der Einfluss von Fachpolitikern aus der größten Regierungsfraktion (*zoku-giin*) und der kleinen Koalitionspartner im Agenda-Setting-Prozess begrenzt werden (vgl. Kapitel 5.2.2). Hätte der Premierminister ihnen eine direkte Beteiligung an der Entscheidung zugestanden, hätte dies defiziterhöhende Konsequenzen gehabt, da sie als Anwälte für bestimmte Politikfelder Kürzungen verhindert hätten.⁹⁹

5.1.3 „Goldene Regel“ und Norm des ausgeglichenen Haushalts

Nachdem gezeigt wurde, wie das Konsolidierungsziel in Deutschland mittels einer vertraglichen Einigung und in Japan durch den Agenda-Setter formuliert wurde, widmen sich die beiden folgenden Unterkapitel der Vorstellung weiterer idealer Haushaltsinstitutionen in der Agenda-Setting-Phase. Die Ausgleichsnorm und die mittelfristige Finanzplanung können in bestimmter Ausprägung die vereinbarten Ziele unterstützen. Wie diese Institutionen in

⁹⁹ Dieses Argument wird von den haushaltspolitischen Theorien abstrakt formuliert: Je mehr Akteure Anteil an den Haushaltsentscheidungen haben, desto höher sind die Ausgaben (vgl. Roubini/Sachs 1989).

Deutschland und Japan ausgestaltet sind und im Untersuchungszeitraum angewendet wurden, wird im Folgenden gezeigt.

Gibt es eine allgemeine Begrenzung des Haushalts, so kann diese in unterschiedlicher Form vorliegen: als verbindliche Vorgabe für das Defizit oder die Ausgabenhöhe, als Obergrenze für den Gesamthaushalt oder die Neuverschuldung sowie in Form einer „Goldenen Regel“, die eine Verbindung zwischen der Kreditaufnahme und den Investitionen knüpft (vgl. von Hagen 1992: 20). In Deutschland und Japan ist eine „Goldene Regel“ in Artikel 115 Grundgesetz und in Artikel 4 des japanischen Finanzgesetzes verankert. In beiden Staaten ist somit eine weniger verbindliche Haushaltsinstitution formal etabliert: *„Constraints fixing only the deficit or a golden rule clause would, however, be less binding for future decisions than total expenditures of the overall size“* (von Hagen 1992: 20).

Artikel 115¹⁰⁰ des Grundgesetzes legte bis 2009 fest, dass der Bund maximal bis zur Summe der veranschlagten Investitionen Kredite aufnehmen darf. Die mögliche Ausnahme von dieser Regel war im selben Artikel niedergeschrieben: Sollte eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen, konnten zur Abwehr desselben mehr Kredite aufgenommen als Investitionen getätigt werden. Da die Feststellung dieser Störung im Ermessen der Bundesregierung lag und nicht an harte Kriterien gebunden war,¹⁰¹ ist in der Vergangenheit von der Ausnahme häufig Gebrauch gemacht worden. Auch im Untersuchungszeitraum 1998–2005 hat die Bundesregierung die Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dreimal – nämlich in den Jahren 2002, 2003 und 2004 – festgestellt, um eine höhere Kreditaufnahme zu ermöglichen (vgl. Bundesrechnungshof, laufende Jahrgänge). Die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ führte zu diesem Ermessenspielraum der Bundesregierung¹⁰²; allerdings musste das Parlament im Haus-

¹⁰⁰ Der Grundgesetzartikel 115 a. F. (gültig bis 01.08.2009) lautete wie folgt: „(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt. (2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

¹⁰¹ Die Bundesregierung begründete üblicherweise eine solche Störung damit, dass die außergewöhnlich hohe Neuverschuldung geeignet ist, um die Rückkehr in das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu ermöglichen. Das Gleichgewicht wird gebildet aus Preisstabilität, einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum. (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, BVerfGE 79, für die Bedingungen, nach denen eine Überschreitung der Höchstgrenze der Neuverschuldung verfassungsmäßig war).

¹⁰² Auch Artikel 115 n. F. sieht diesen Ermessenspielraum der Bundesregierung vor. Die Auswirkungen der Konjunktur auf die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben können als Ausnahmetatbestände zur Kreditaufnahmebeschränkung von 0,35 Prozent des Bruttoinlandproduktes herangezogen werden.

haltsgesetz dieser Darlegung zustimmen (vgl. Bundestag 2005a). Diese generelle Beschränkung des Haushalts muss als „weiche Regel“¹⁰³ des Haushaltsaufstellungsprozesses angesehen werden, weil sie nicht besonders detailliert und nicht besonders verbindlich war (vgl. Singer 2005).

Inwiefern die Regel aus Artikel 115 Grundgesetz trotzdem handlungsanleitend für deutsche Haushaltspolitiker war, soll die Auswertung der Interviews zeigen. Finanzminister Eichel sieht das Problem der Regel darin, dass die Investitionen als üblicher Anhaltspunkt für die Neuverschuldung gesehen wurden und die zur Finanzierung der Investitionen aufzunehmenden Kredite keine Ausnahme darstellten, so wie es die Intention des Grundgesetzes war. Somit plädiert er dafür, die Grenze für die Nettokreditaufnahme nur in wirtschaftlich schwierigen Zeiten auszuschöpfen. Nach Meinung des Finanzministers müsste das Bewusstsein bei allen politischen Akteuren dahingehend gestärkt werden, „normalerweise darf ich Investitionen nicht aus Krediten, sondern muss sie aus laufenden Einnahmen finanzieren“ (Interview, Finanzminister, BMF). Eichel bestätigt, dass für die Fachministerien die Regel aus Artikel 115 nicht relevant war. Die Einhaltung derselben durchzusetzen, lag deshalb allein in der Hand des Finanzministeriums. Der Leiter des Generalreferats Aufstellung verdeutlicht, wie zentral die Nettokreditaufnahme für den Aufstellungsprozess im Finanzministerium ist:

Erstens gucken wir nicht primär auf die Ausgabenentwicklung, sondern auf die NKA-Entwicklung und auf die Frage: „Ist die Kreditaufnahme verfassungskonform, ist die degressiv, entspricht die unseren Vorstellungen?“ Das ist eigentlich die viel wichtigere Stellgröße, viel wichtiger als die Ausgabenrate (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Die parlamentarischen Haushaltspolitiker bestätigen zwar einhellig die Wichtigkeit von Artikel 115, sehen aber die Verantwortung für die Einhaltung dieser Regel ebenfalls bei der Exekutive. Ihr legislatives Haushaltsrecht in diesen Bereich auszudehnen und somit die Ausnahme, eine Kreditaufnahme über die Investitionstätigkeit hinaus, nicht zuzulassen, wird von den Akteuren nicht in Betracht gezogen. Trotzdem sehen es die Parlamentarier als problematisch an, dass die Regierung selbst definieren kann, wann das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist. Außerdem vertreten sie die Meinung, dass kreditfinanzierte Investitionen im öffentlichen Haushalt im Gegensatz zu Privathaushalten oder der Wirtschaft nicht gerechtfertigt sind, da sie eher Folgekosten als Gewinne bedeuten würden (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglieder CDU; B'90/Grüne; FDP; CSU; SPD, *Schöler, Weißgerber*; vgl. dazu auch Diskussion in Deutsche Bundesbank 2005).

¹⁰³ Von Hagen (2006: 27) definiert „weiche Regeln“ folgendermaßen: „*Soft rules consist of a mere declaration of annual targets for key budgetary parameters*“.

Die rot-grüne Bundesregierung initiierte eine gesetzliche Regel, die die vage Ausgleichsnorm von Bundes- und Landeshaushalten stärken sollte und über die „Goldene Regel“ hinausgeht. Der neue Paragraph 51a im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)¹⁰⁴ legt seit 2002 das Ziel des ausgeglichenen Haushalts ohne Kreditaufnahme für Bund und Länder fest. Bei dieser Regelung stand zwar das Bestreben des Bundes im Mittelpunkt, einem nationalen Stabilitätspakt näher zu kommen und die Länder gleichermaßen an den Europäischen Verschuldungsregeln zu beteiligen.¹⁰⁵ Diese Norm kann jedoch ebenfalls disziplinierend auf den Bund wirken, der sich wie die Länder zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme verpflichtet. Der Regelbruch bei dieser Norm kann kaum sanktioniert werden. Der Finanzplanungsrat, dem die Durchsetzung von Paragraph 51a HGrG obliegt, ist ein Gremium ohne Autorität, der Empfehlungen zur Haushaltsführung ausspricht (vgl. Singer 2005: 13f.). Auch diese Regel muss deshalb als „weiche Regel“ interpretiert werden, die leicht zu umgehen ist (vgl. von Hagen 2006: 27).

Die Haushaltsbeschränkungen in Japan sind den deutschen sehr ähnlich. Die Norm des ausgeglichenen Haushalts und eine generelle Beschränkung der Kreditaufnahme auf die Höhe der öffentlichen Investitionen ist in Artikel 4 des Finanzgesetzes (財政法)¹⁰⁶ festgelegt. Von diesen sogenannten Investitionskrediten (建設国債) unterscheidet sich die Kreditaufnahme für nicht investive Ausgaben (sogenannte Defizitfinanzierungskredite, 赤字国債). Sie müssen mit

¹⁰⁴ Paragraph 51a des Haushaltsgrundsätzegesetzes ist am 01.07.2002 in Kraft getreten und vornehmlich von der Bundesregierung forciert worden (vgl. Singer 2005: 11f.; auch Wolber 2002a zur Entwicklung des nationalen Stabilitätspaktes). Die Einhaltung der Maastrichtkriterien steht im Vordergrund dieser Haushaltsregel. Absatz 1 lautet wie folgt: „Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an“.

Die Absätze 2 und 3 regeln die Zuständigkeit des Finanzplanungsrates für Empfehlungen zur Ausgabelinie und zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Im Jahr 2004 gibt der Finanzplanungsrat dann auch eine Empfehlung ab, das jährliche Ausgabewachstum von Bund und Ländern auf ein Prozent zu begrenzen (vgl. BMF 2004a).

¹⁰⁵ Im Zuge der Föderalismusreformen I und II wurde der nationale Stabilitätspakt noch stärker verregelt. Artikel 104a Absatz 6 Grundgesetz regelt seit 2006 nun auch die jeweiligen Beiträge von Bund und Ländern bei der Verletzung supranationaler Haushaltsregeln. Der 2009 in Kraft getretene Artikel 109 Absatz 3 verweigert zwar Bund und Ländern (ab 2016 bzw. 2020) eine Kreditaufnahme, erhält allerdings die Ausnahme vom ausgeglichenen Haushalt in Artikel 115 für den Bund, wenn die Kreditaufnahme 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet (sogenannte „Schuldenbremse“). Diese Summe an möglichen Krediten ist höher als die vorhergehende Bindung an die Investitionshöhe.

¹⁰⁶ Artikel 4 des Finanzgesetzes lautet in der englischen, offiziellen Übersetzung: „(1) National expenditure shall be compensated by the revenue excluding those from public bonds or borrowings. However, for the source of public works expenses, disbursements and loans, it shall be permissible to issue public bonds or make loans not exceeding the amount approved by the Diet resolution. (2) In the case where public bonds are issued or loans are made according to the provision of the preceding paragraph, repayment plans shall be submitted to the Diet. (3) The range of public works expenses provided in paragraph (1) shall be subject to the resolution of the Diet every fiscal year“ (Budget Bureau 2002).

einem Gesetz für jedes Haushaltsjahr¹⁰⁷ gesondert bewilligt werden, weil sie Artikel 4 Finanzgesetz entgegenstehen (vgl. Miyazaki 2006: 125). An eine Begründung zur Aufnahme dieser Kredite ist die Regierung dabei nicht gebunden. Diese Regel kann deshalb keine besondere Verbindlichkeit in Bezug auf das Defizit oder die Kreditaufnahme entfalten (vgl. Linnert/Jung 2004: 258). Die Defizitbeschränkung in Artikel 4 Finanzgesetz muss ebenfalls als „weiche Regel“ gelten. Shiraishi (2003: 15) geht sogar davon aus, dass es keine formale Beschränkung des Defizits gebe und dass die Autorität des Finanzministeriums der einzige beschränkende Faktor für die Kreditaufnahme sei. Klar ist: Eine das Defizit mindernde Wirkung hatte die Beschränkung der Kreditaufnahme in Japan in der Vergangenheit nicht. Im Untersuchungszeitraum lag die Kreditaufnahme jedes Jahr über der Investitionstätigkeit des Staates. Durchgängig seit 1994 werden Defizitfinanzierungskredite in Anspruch genommen. Die japanische Regierung griff auf dieses Instrument bereits in den Jahre 1975 bis 1988 zurück (vgl. MOF 1999: 5f.). Das heißt, in Japan sind Sanktionen bei Regelverletzung von Artikel 4 Finanzgesetz nicht vorgesehen. Allerdings gibt es einen wesentlichen Unterschied zwischen den deutschen und den japanischen Beschränkungen des Haushaltes aufgrund der Qualität der Rechtsnorm: Eine äquivalente Möglichkeit, die die Opposition in Deutschland häufig nutzt, nämlich die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltes vom Bundesverfassungsgericht prüfen zu lassen, gibt es in Japan nicht.

Wie sehen die japanischen haushaltspolitischen Akteure die geltenden Beschränkungen des Haushaltes? Im Gegensatz zu ihren deutschen Pendanten wird in Japan keine Verschärfung der Regel gefordert; deren leichte Umgehungsmöglichkeit wird von den Abgeordneten nicht thematisiert (vgl. Interviews, Mitglieder des Haushaltausschusses). Lediglich die Wissenschaftler und Mitarbeiter des Finanzministeriums kritisieren, dass die Unterscheidung von Investitionskrediten und Defizitkrediten noch aufrechterhalten wird. Zum einen seien die Defizitschulden inzwischen doppelt so hoch wie die Investitionsschulden, zum anderen wird im Haushaltsgesetz diese Differenzierung nicht gesondert ausgewiesen (vgl. Interviews, Associate Professor; Referatsleiter Forschung, MOF).

Die japanischen Parlamentarier, die jedes Jahr per Gesetzesbeschluss die Abweichung von Artikel 4 des Finanzgesetzes billigen, lassen kein Problembewusstsein in Bezug auf die Ausgestaltung der Defizitbeschränkung erkennen. Es scheint, als habe man sich in Japan durch die Höhe der jährlich aufzunehmenden Kredite schon soweit von der ursprünglich formulier-

¹⁰⁷ Zwischen 1975 und 1988 und seit 1994 hat das japanische Parlament jedes Jahr ein entsprechendes Gesetz verabschiedet (vgl. MOF 2001b).

ten Beschränkung entfernt, dass Regelbruch bzw. Ausnahme zur Routine geworden sind (vgl. Miyazaki 2006: 125). Zwar ist formal die japanische Beschränkung der Kreditaufnahme umfassender, weil sie keine Ausnahme formuliert; tatsächlich wirkt die deutsche „Goldene Regel“ aufgrund ihrer Anwendung und der Problemwahrnehmung der Akteure jedoch disziplinierender. Eine Verletzung von Artikel 115 des Grundgesetzes gilt es nach Ansicht der deutschen Haushaltsakteure im Finanzministerium und im Haushaltsausschuss immer noch möglichst zu vermeiden. Die Ausnahme wird häufig, aber nicht ständig, in Anspruch genommen. Im Untersuchungszeitraum galt das für die Jahre, die von einer wirtschaftlichen Rezession geprägt waren.

Für beide Länder kann demnach im Untersuchungszeitraum die Annahme der haushaltspolitischen Forschung bestätigt werden, dass die „Goldene Regel“ wenig verbindlich ist und kaum zu fiskalischer Disziplin beiträgt. Sie ist in beiden Ländern eine „weiche“ Regel, die regelmäßig umgangen wird. Vielmehr noch hat die „Goldene Regel“ in beiden Ländern den Weg in die Schulden und die immer wieder zu rechtfertigende Kreditaufnahme erst geebnet. Der direkte Vergleich konnte jedoch auch zeigen, dass das Problembewusstsein der deutschen haushaltspolitischen Akteure, was die Bedeutung dieser Regel und die Problematik ihrer Anwendung betrifft, deutlich höher ist als in Japan. In beiden Ländern folgte die parlamentarische Regierungsmehrheit in der Vergangenheit der exekutiven Interpretation in Bezug auf Ausnahmetatbestände von Artikel 115 Grundgesetz und Artikel 4 Finanzgesetz. Die Verantwortung, die Nettokreditaufnahme zumindest auf die Höhe der Investitionen zu beschränken, überließen die Abgeordneten der Exekutive und damit dem jeweiligen Finanzministerium. Da die „Goldene Regel“ Wege eröffnet, eine Kreditaufnahme zu rechtfertigen, ist sie dem Konsolidierungsziel, das einen Haushalt ohne Kredite vorsieht, nicht zuträglich. Sie konnte in beiden Ländern darüber hinaus die Höhe der Kreditaufnahme kaum wirksam beschränken.

5.1.4 Mittelfristige Finanzplanung als Haushaltsnorm

Haushaltsnormen werden als Haushaltspläne umgesetzt. Diese gelten als disziplinierende Finanzregel, wenn sie mehrjährig aufgestellt sind und nicht nur eine Orientierung, sondern eine tatsächliche bindende Beschränkung bedeuten (vgl. von Hagen 1992: 21). Gerade als Instrument des deutschen Vertragsdesigns hat die mittelfristige Finanzplanung besondere Bedeutung, weil die bindende Verpflichtung von ausgehandelten Finanzziele erst über einen mehr-

jährigen Horizont Wirkung entfalten kann. Während in Deutschland Finanzpläne eine langjährige Tradition haben, ist eine entsprechende mittelfristige Planung in Japan nicht etabliert. In Deutschland gab es seit der ersten Großen Koalition (1967) mehrjährige Haushaltspläne¹⁰⁸ (vgl. Hallerberg/von Hagen 1999: 224f.). Im Gegensatz dazu stellt in Japan der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik erst seit 2002, jährlich im Januar, eine Projektion der Wirtschaftsentwicklung für die nächsten Jahre auf, die in einem Kabinettsbeschluss bestätigt wird (vgl. Tanaka 2003: 123ff.; OECD 2006: 67; OECD 2008: 66).

In Deutschland bildet der fünfjährige Finanzplan das laufende Haushaltsjahr ab und enthält dann die Haushaltsplanung nach Aufgabenbereichen¹⁰⁹ und nach Ausgabearten¹¹⁰ für die folgenden vier Jahre. Auch die öffentlichen Investitionen sind im Finanzplan enthalten. Die Prognose der wesentlichen Steuern und sonstigen Einnahmen des Bundes, die vom „Arbeitskreis Steuerschätzung“¹¹¹ erarbeitet werden, fließen ebenfalls in den Finanzplan ein. Die erwartete Nettokreditaufnahme der Folgejahre wird in diesem Dokument erkennbar. Sie gehört zu den zentralen Eckdaten des Haushalts und lässt sich in der Kreditfinanzierungsübersicht ablesen.

Die Entstehung des deutschen Finanzplans zeugt von seiner geringen Verbindlichkeit. Alle Fachminister stimmen zwar dem Finanzplan im Kabinett zu und er ist Gegenstand der jährlichen Haushaltsverhandlungen der Fachressorts mit dem Finanzministerium. Allerdings unterliegt er keiner Abstimmung im Parlament, sondern wird dort nur zur Kenntnis genommen.¹¹² Dieser Kabinettsbeschluss kann deshalb über eine Selbstbindung der Regierung nicht hinausgehen (vgl. Brümmerhoff 2007: 171). Der Finanzplan ist ein Regierungsplan (vgl. Scherf 2009: 54). So spielt der Finanzplan bei den Haushaltsberatungen im Parlament eine geringe Rolle (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*). Dennoch scheinen die Abgeordneten eine mehrjährige Perspektive einzunehmen, da sie bei den Haus-

¹⁰⁸ Die rechtliche Grundlage für den Finanzplan ist im Haushaltsgrundsatzgesetz Paragraph 50 und im Stabilitätsgesetz niedergelegt.

¹⁰⁹ Unter haushälterischen Aufgabenbereichen versteht man zum Beispiel Ausgaben für soziale Sicherung, für Verteidigung, für Kultur oder Landwirtschaft.

¹¹⁰ Ausgabearten sind zum Beispiel Personalausgaben, Sachausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse, Sachinvestitionen und Vermögensinvestitionen.

¹¹¹ Dem Arbeitskreis „Steuerschätzung“ gehören neben Vertretern des BMF, das BMWi, die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute, das Statistische Bundesamt, die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Länderfinanzministerien und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an (vgl. Aufgaben und Bedeutung unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>, 08.11.2008).

¹¹² Die Bundesregierung hat nach Paragraph 50 Absatz 3 Haushaltsgrundsatzgesetz lediglich die Pflicht, den Bundestag über den Finanzplan zu unterrichten.

haltsverhandlungen mit den Fachministerien auch nach der Entwicklung der Haushaltstitel¹¹³ in den kommenden Jahren fragen (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, FDP). Die Fachministerien haben ein rein instrumentales Verhältnis zum Finanzplan: Einerseits wird er bei der Aufstellung in den meisten Haushaltsjahren weitgehend ignoriert, andererseits berufen sich die Ressorts bei Initiativen des Finanzministers, die zu einer Reduzierung ihrer projizierten Ausgabeansätze führen, wiederum auf den Finanzplan als ihren Besitzstand (vgl. Interviews, Sachbearbeiter, BMI; Ministerialdirigent, BMBF; Finanzminister, BMF; Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Der Finanzminister beschreibt diese unterschiedliche Wahrnehmung des Finanzplans beim Finanzministerium und bei den Fachressorts und verdeutlicht die Funktion, die die mittelfristige Finanzplanung bei der Konsolidierungsstrategie einnehmen sollte:

Ich habe, als ich den Konsolidierungsprozess eingeleitet habe, einen 4jährigen Planungshorizont gewählt und nicht wieder nur ein Haushaltsjahr, die Konsolidierung aufwachsend von 30 auf 50 Mrd. DM. Und insofern hab ich großen Wert darauf gelegt, den Finanzplan ernst zu nehmen, und man beschließt ihn ja im Kabinett. Dass andere, das anders sehen, das mag so sein (Interview, Finanzminister, BMF).

Der Finanzplan stellt eine Entscheidungs- und Verhandlungshilfe dar, wie sie bei der inkrementalen Betrachtungsweise der Haushaltsbeziehungen betont wird. Dabei ist der deutsche Finanzplan eher eine Orientierung als eine bindende Beschränkung. Er wird vom Finanzministerium als internes Steuerungs- und Planungsinstrument geschätzt und als Informationsinstrument, das den Haushaltsprozess flankiert, betrachtet. Die starke Abhängigkeit der Einnahme- und Ausgabeentwicklung von der wirtschaftlichen Entwicklung führt dazu, dass er auch vom BMF nicht als verbindliche Vorgabe gesehen wird und seine jährliche Revision als unvermeidlich gilt (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Trotzdem war der Finanzplan geeignet, das Konsolidierungsziel abzubilden, weil er eine mittelfristige Perspektive aufzeigte und der unverbindliche Rechtscharakter des Dokumentes (Kabinettsbeschluss) den haushaltspolitischen Akteuren die Zustimmung erleichterte.

In Japan ist die Tradition der Finanzplanung recht jung und hat eine noch geringere Verbindlichkeit als in Deutschland. Erstmals in der Administration von Premierminister Koizumi wurde 2002 vom CFP ein Dokument „Reformen und Perspektive“ (構造改革と経済財政の中期展望)¹¹⁴ erstellt, das von japanischen Forschern als Ausgangspunkt der mittelfristigen Finanzplanung angesehen wird (vgl. Shiraishi 2003: 11; Tanaka 2002). Mit dem deutschen Finanz-

¹¹³ Haushaltstitel stellen die „unterste Stufe der Gliederung des Haushaltsplans dar“ (BMF 2008b: 8).

¹¹⁴ Dieses Dokument kann abgerufen werden unter <http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/chronology.html> (22.10.2008), vgl. auch OECD 2006 und OECD 2008.

plan ist es nicht vergleichbar, denn das Dokument enthält nur einen ökonomischen Ausblick und den Einfluss möglicher Wachstumsraten auf den Haushalt. Der Haushaltsplan wird selbst in seinen Eckdaten nicht fortgeschrieben. Auch die OECD mahnte deshalb Verbesserungen dieser ersten Planungsbemühungen an, die verbindlicher und detaillierter erfolgen sollten (vgl. OECD 2006: 14, 61). „Reformen und Perspektive“ enthält einen Ausblick der Haushaltsentwicklung, sollten die gleichen Bedingungen gelten wie im Jahr der Veröffentlichung. Der Prognosecharakter und der Inhalt dieses Dokuments unterstreichen seinen unverbindlichen Charakter. Exemplarisch bildet Tabelle 11 die Projektion für die Wirkung des ersten Koizumi-Haushalts auf die folgenden Jahre ab. Auch in den Jahren 2003–2006 kommt es zu ähnlichen Projektionen, die keine Haushaltsziele enthalten. Diese Projektion wird auch nicht mit den Fachressorts abgestimmt.

Tabelle 11: Projektion der Wirkung des japanischen Zentralstaatshaushalts 2002 (in Billionen Yen)

Fiskaljahr	2002	2003	2004	2005
Ausgaben	81,2	85,5	90,3	92,4
Einnahmen	51,2	49,9	50,5	50,4
Nettokreditaufnahme	30,0	35,6	39,8	42,0

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus Budget Bureau 2002: 74.

Diese Daten demonstrieren die Entwicklung des Haushalts, wenn sich die gesetzlichen Grundlagen aus dem Jahr 2002 auch in den folgenden Jahren nicht verändern würden. Es wird ein nominales Wachstum von 0,5 Prozent angenommen.

Im Gegensatz zur deutschen Finanzplanung, in der das Finanzministerium in Absprache mit den Fachressorts durchaus seine Vision der Haushaltsentwicklung in den kommenden Jahren und seine Finanzziele abbildet, ist dies in Japan nicht der Fall.

The “Reference Estimates” do not show the government’s policy targets and do not bind coming years’ budgeting, therefore it is not a kind of other countries’ planning system which is able to place limits on an individual expenditure for a following years based on integrated medium-term macroeconomic and fiscal forecasts with clear fiscal policy objectives (Tanaka 2002: 11).

Insbesondere die projizierte Entwicklung der Nettokreditaufnahme macht deutlich, dass die mittelfristige Planung in Japan eher als unterstützendes Argument für notwendige Strukturereformen dienen kann. Dieses Dokument stellt weder ein verhandeltes Finanzziel noch ein vom Agenda-Setter durchgesetztes Top-down-Instrument dar. Es ist keine Institution, die die Konsolidierung direkt unterstützt.

5.2 Beschränkung der stärksten Konsolidierungsverfechter

Nach der Betrachtung der Haushaltsinstitutionen in Kapitel 5.1 folgt in den Kapiteln 5.2 bis 5.5 eine Einschätzung hinsichtlich der Einflussfaktoren, wie sie im Analysemodell (Abbildung 8) vorgestellt wurden. Zunächst wird analysiert, wie andere Akteure den jeweiligen stärksten Konsolidierungsverfechter beschränkten.

Die Akteure mit der stärksten Konsolidierungspräferenz waren in Japan Premierminister Koizumi und in Deutschland Finanzminister Eichel. Sie unterschieden sich in ihrer formalen Stellung und damit in ihren Potenzialen: Der Premierminister sah sich in dieser Phase keinem stärkeren Akteur gegenüber; er agierte als Prinzipal und konnte die politischen Richtungsentscheidungen durch den Vorsitz im CEFP und die Auswahl der Mitglieder des Gremiums stark beeinflussen. Der japanische Premierminister blieb während seiner fünfjährigen Amtszeit Verfechter der Defizitreduzierung. Diese Präferenz konkurriert jedoch mit anderen Zielen (Wirtschaftswachstum, faule Kredite, Auflösung der Postdienste). Der deutsche Finanzminister war als Agent von der Unterstützung des Kanzlers und dem Thematisierungserfolg seiner Maßnahmen abhängig. Hatte er dessen uneingeschränkte Unterstützung, waren die Präferenzen des Finanzministers durchsetzbar (vgl. Sparprogramm 1999). Eichel beschreibt seine Durchsetzungsfähigkeit im Verlauf der beiden Legislaturperioden folgendermaßen:

Am Anfang hatte ich einen ordentlichen Gegenwind, es gab viele Demonstrationen im Herbst 1999, und dann schlug das um, öffentlich, ziemlich bald sogar, in den Kommentaren, und da waren alle auf meiner Seite, und das genau so lange - mit ein bisschen Nachklangeffekt - wie auch der Erfolg eintrat, dass Jahr für Jahr die Neuverschuldung sank. Und als dieser Effekt nicht mehr eintrat mit ein bisschen Zeitverzögerung, da seilten sich dann alle vom Thema Konsolidierung ab, nicht aktiv, weil die Kabinettskollegen schon begriffen hatten, dass das Geld gar nicht da ist. (...) aber das Thema wollte keiner mehr hören. Mit dem Thema konnte keiner, meinte er, draußen mehr punkten und damit war die aktive Unterstützung weg (Interview, Finanzminister, BMF).

Ohne Unterstützung ist der Finanzminister als Kabinettsmitglied allerdings äußerst schwache. Er kann nur solange Policy-Vorschläge unterbreiten, wie seine Präferenzen mit denen des Kanzlers übereinstimmen. Im Laufe der beiden Legislaturperioden priorisierte der Kanzler die Konsolidierung immer weniger, weil der Verlust von Wählerstimmen drohte (vgl. Zohlhöfer 2003: 208). So wurde Finanzminister Eichel zunehmend in seinen Konsolidierungsanstrengungen begrenzt. Dies heißt, solange der deutsche Finanzminister als Akteur mit der stärksten Konsolidierungspräferenz die Unterstützung des Kanzlers genoss, konnte er die Agenda dominieren; danach konnte er nur noch innerhalb der vom Kanzler gesteckten Grenzen agieren. Besonders deutlich wird das an der Konstruktion des formalen Vetorechts, das der Finanzmi-

nister nach Paragraph 26 Absatz 1 GOBReg besitzt (vgl. dazu auch Kapitel 6). Auch das ist nur in Verbindung mit der Zustimmung des Kanzlers anwendbar und deshalb nicht mehr als ein „Gummischwert“. Darum kommt es im Wesentlichen darauf an, wie gut der Finanzminister die Verhandlungen der Finanzziele mit den anderen Haushaltsakteuren steuern kann und wie sehr die Ergebnisse dieser Verhandlungen die anderen Akteure binden.

Der Einfluss anderer haushaltspolitischer Akteure in der Agenda-Setting-Phase soll untersucht werden, weil in beiden Ländern politische Schwerpunkte von Kürzungsbemühungen ausgeschlossen werden bzw. neue Programme in den Fachhaushalten zusätzlich zu ihrem Budgetansatz des Vorjahres veranschlagt werden. Die Frage ist, ob es den Fachpolitikern gelang, im Wettbewerb der politischen Ziele und Schwerpunkte zu dominieren und somit das Konsolidierungsziel zu konterkarieren.

5.2.1 Siege deutscher Fachressorts bei der Formulierung von Regierungsschwerpunkten

Die Haushaltspolitik als Beschaffungspolitik (vgl. Sturm 1989: 16) steht besonders in Zeiten von fiskalischem Stress im Konflikt zu den fachpolitischen Zielen. Das Verhältnis zu den Fachministerien und die Schwierigkeit, das Konsolidierungsziel und fachpolitische Ziele in Einklang zu bringen, beschreibt der Abteilungsleiter im Finanzministerium wie folgt.

Es hat ja jeder ein legitimes Politikziel, wenn ich den Arbeitsminister heute sehe mit fünf Millionen Arbeitslosen, der sagt: „Das Wichtigste in unserem Land ist, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.“ Und neben ihm dann der Finanzminister steht und sagt: „Das Wichtigste in unserem Land ist, unter die drei Prozent Maastrichthürde zu kommen“; dann sind das zwei Anliegen, die sind gleichwertig, aber sie stehen im diametralen Gegensatz. So wie dieser klassische Gegensatz zwischen Arbeits- und Finanzminister haben sie auch einen Gegensatz zwischen Finanz- und Entwicklungshilfeminister, überall haben sie berechtigte Politikziele, die aber nicht finanzierbar sind (Interview, Unterabteilungsleiter, BMF).

Die Fachministerien haben in beiden Ländern eine Verankerung der eigenen Schwerpunkte auf Kabinettssebene angestrebt, weil sich das Finanzministerium im späteren Verhandlungsprozess einem Kabinettsbeschluss nicht widersetzen konnte und somit diese Beschlüsse das Verhandlungsgeschehen im Sinne der Fachressorts prägen konnten. „Die Argumentation geht dann dahin: (...) ‚es ist politisch gewollt, nicht nur von unserem Haus sondern der Bundesregierung insgesamt‘“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF). In Deutschland sind Kanzleramt und Fraktionsvorsitzende geeignete Verbündete, denen sich die Fachministerien bedienen, wenn sie ihre Themen auf der politischen Agenda verankern und haushaltswirksam werden

lassen wollen (vgl. Interview, Ministerialdirigent, BMBF; so auch Schwarzmeier 2001: 228). Auf diese Verbündeten ist das Finanzministerium zur Verhinderung dieses Vorgangs oder Prioritisierung der Konsolidierung ebenfalls angewiesen: „Also mit der Rückendeckung von Kanzler und Kanzleramtsminister ist der Finanzminister sehr stark (...).“ (Interview, Obfrau B'90/Die Grünen).

Bei den Koalitionsverhandlungen im Jahr 2002 umfasste das Verhandlungskernteam neben dem alten und neuen Kanzler den SPD-Generalsekretär und designierten Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering sowie die beiden stellvertretende Parteivorsitzenden der SPD Wolfgang Thierse und Heidemarie Wieczorek-Zeul. Als Bundestagspräsident und Entwicklungshilfeministerin, bekleideten diese weitere Ämter. Der Kanzler bat außerdem den damaligen Kanzleramtschef Frank-Walter Steinmeier und den nordrhein-westfälische Ministerpräsidenten, späteren Wirtschafts- und Arbeitsminister, Wolfgang Clement zu den Gesprächen (vgl. BZ vom 25.09.2002). Von Bündnis 90/Die Grünen nahmen die beiden Vorsitzenden und die Fraktionschefs neben Außenminister Joschka Fischer und den beiden anderen grünen Ministern der vorhergehenden Legislaturperiode Renate Künast und Jürgen Trittin teil (vgl. Thewalt 2002). In dieser Phase der Schwerpunktsetzung der Koalition ist die Einflussnahme mit einer herausgehobenen Stellung in der Partei oder der Fraktion verbunden. Auch exekutive Erfahrung im Bund oder einem wichtigen Bundesland eröffnen Einflusskanäle auf diese Verhandlungen. Zwei Beispiele sollen diese Einflüsse verdeutlichen: Der an den Verhandlungen beteiligten Ministerin für Entwicklungshilfe gelang zum einen die Sicherung der Eigenständigkeit ihres Politikfeldes, zum anderen die Festschreibung von verstärkten Bundesmitteln zur Verwirklichung des europäischen Ziels der Entwicklungspolitik (vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 83; zum Verhandlungserfolg der Ministerin vgl. TAZ vom 11.10.2002). Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident hatte sich öffentlichkeitswirksam kurz nach der Wahl bereits für „baldige Klarheit über die Finanzierung der Hilfen für den Steinkohlebergbau vom Jahr 2006 an“ (BZ vom 25.09.2002) eingesetzt. Diese Zusicherung der Finanzierung fand sich schließlich im Koalitionsvertrag wieder (vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 21). Weil es Facharbeitsgruppen zu nahezu allen Policies gab, war die Einflussnahme von Fachpolitikern den Verhandlungen inhärent.

Die Regierungsabgeordneten im Haushaltsausschuss waren in die Koalitionsverhandlungen 1998 und 2002 nicht eingebunden. Auch beim Agenda-Setting, das nicht die

Formulierung des Konsolidierungsziels betrifft, verneinen die haushaltspolitischen Obleute¹¹⁵ beider deutscher Regierungsparteien eine Einmischung in den exekutiven Prozess, obwohl sie von allen Parlamentariern das größte Einflusspotenzial hätten. Schon durch die wöchentlichen, informalen Treffen mit dem parlamentarischen Staatssekretär im Finanzministerium waren sie kontinuierlich über die exekutiven Entscheidungen den Haushalt betreffend informiert (vgl. Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF). Bei den Haushaltsausschussmitgliedern ohne herausgehobene Funktion ist das Bild geteilt; es kommt sowohl zu rigoroser Ablehnung der Einmischung in den exekutiven Prozess als auch zur Beschreibung von Einflussstrategien (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglieder, SPD). Wurde Einfluss genommen, bezieht sich dieser auf die Voranschläge der Fachministerien, also die Bottom-up-Phase der exekutiven Aufstellung, und soll im nächsten Kapitel behandelt werden. Man kann davon ausgehen, dass eine Einflussnahme direkt bei einem Fachministerium, dem ein Minister derselben Partei vorsteht, einfacher und damit üblicher ist als auf der Ebene des Kanzleramtes oder des Finanzministeriums, wo allgemeine Richtlinien festgelegt werden. Hier sind es die Akteure mit herausgehobener Stellung in Fraktion und Partei, die ihren Einfluss geltend machen können (vgl. Schwarzmeier 2001: 159ff.). Das differenzierte Bild über den Einfluss der deutschen Haushaltsausschussmitglieder lässt darauf schließen, dass persönliche Präferenzen und interpersonelle Beziehungen in diesem Bereich eine größere Rolle spielen als Funktionszuschreibungen bestimmter Rollen.

Nach Aussagen eines deutschen Haushälters aus dem Bildungs- und Forschungsministerium sind die Einflussmöglichkeiten auf den Top-down-Prozess der Haushaltsaufstellung für die Ebene der sich mit dem Fachhaushalt beschäftigenden Beamten in den deutschen Ministerien nicht institutionalisiert. Die Einflussnahme auf die Prioritätensetzung im Koalitionspapier ist auch für die Haushälter aus den Fachministerien selbst nicht transparent:

Die Formulierung einer Koalitionsvereinbarung findet ja immer statt nach einer Bundestagswahl. Natürlich wirkt man irgendwie daran mit, nur das ist kein organisierter Prozess; man hört gelegentlich mal, da wird irgendwas beschlossen und dann versucht man, seine Meinung dazu einzuspielen in das System; ob das dann irgendwelche Wirkung entfaltet, erfährt man nicht. [Es ist] schwierig, weil da Personen handeln, die man gar nicht kennt, man da gar nicht so genau weiß, wer das ist, der da verhandelt und wer die Interessen der einzelnen Politikbereiche vertritt (Interview, Ministerialdirigent, BMBF).

¹¹⁵ Der Obmann oder die Obfrau der Arbeitsgruppe einer Fraktion ist der/die gewählte oder bestimmte Vorsitzende dieser Arbeitsgruppe. Sie übernehmen die Koordinierung der Gruppe und vertreten sie gegenüber den anderen Fraktionen in der Ausschussarbeit. Oft, aber nicht zwangsläufig, sind sie auch die fachpolitischen Sprecher ihrer Fraktion (vgl. Patzelt 1998: 434).

Zudem haben die Fachministerien einen starken Einfluss auf den Finanzplan. Zwar wird er vom Bundesfinanzministerium im Benehmen¹¹⁶ mit den Fachressorts aufgestellt, d. h. ein Veto haben diese formal-juristisch nicht (vgl. Paragraph 9 Absatz 2 Stabilitätsgesetz). Faktisch ist es allerdings so, dass der Finanzminister die gesamte Aufstellung einvernehmlich regeln muss.

Wenn es dem [Finanz-] Minister nicht gelingt, mit den Kabinettskollegen Einvernehmen herzustellen, dann hat er im Kabinett nachher natürlich ein gewaltiges Problem, das ist klar. Oder wenn [...] er den gesamten Koalitionspartner gegen sich hat, das kann nachher im Kabinett alles noch ganz schwierig werden. Natürlich muss man schon manchmal ganz intensiv, manchmal auch nicht, mit den Kollegen reden. Das ist eine Frage von Fall zu Fall (Interview, Finanzminister, BMF).

Wenn es den Fachministern gelingt, Verpflichtungsermächtigungen¹¹⁷ im Finanzplan festzulegen oder ein Budget für eine besondere Aufgabe in ihrem Einzelplan zu verankern, haben sie gute Voraussetzungen, ihren Plafond auszuweiten bzw. ihn vor Kürzungen zu schützen. Möchte man die bestehende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht über Einnahmeverbesserungen füllen, müssen über den Ausgleich zwischen neuen Schwerpunkten mit auslaufenden Programmen hinaus Kürzungen im Finanzplan verankert werden. Diese Kürzungen können in Deutschland über globale Minderausgaben¹¹⁸ verwirklicht werden (vgl. Kapitel 6.2.2). Die Finanzpläne der rot-grünen Regierung wiesen diese pauschalen Einsparungen in Höhe von mehreren Milliarden Euro jedes Jahr wieder aus (vgl. BMF 1999; BMF 2000; BMF 2001; BMF 2002b; BMF 2003; BMF 2004b). Dieses Instrument verhindert den Konflikt und die Prioritätensetzung in dieser Haushaltsphase und muss als Ausdruck des inkrementalen Haushaltens gesehen werden. In Japan kennt man globale Minderausgaben nicht.

Das Finanzministerium hat eine weitere Möglichkeit, Ausgaben zu minimieren, die zusätzliche Politikschwerpunkte für die Haushaltsverhandlungen in den Folgejahren mit sich bringen können, wenn sie zur *base* des Fachministeriums werden. Das Finanzministerium kann Sonderprogramme und Haushaltsschwerpunkte in dem ihm unterstehenden Einzelplan 60 (Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung) veranschlagen und so den Zugriff des Fachressorts beschränken. So hat die rot-grüne Regierung das Ganztagschulprogramm oder auch zusätzliche Mittel für die Bundeswehreinätze im Kosovo und Afghanistan nicht im jeweiligen Ressorteinzelplan, sondern im EPL 60 veranschlagt.

¹¹⁶ Verwaltungsrechtlich bedeutet „im Benehmen“: Die zur Mitwirkung berechnigte Behörde darf ihre Ansichten der entscheidenden Behörde vortragen; diese kann ohne deren Zustimmung entscheiden (vgl. Badura 2002: 530).

¹¹⁷ Verpflichtungsermächtigungen sind Ausgaben, die in den Folgejahren fällig werden. Dabei handelt es sich meist um mehrjährige Programme wie z. B. größere Bauvorhaben.

¹¹⁸ Eine globale Minderausgabe (GMA) ist eine pauschale Einsparung, die in den Finanzplan aufgenommen wird und in der Implementierung des Haushalts erbracht werden muss.

Das Ganztagschulprogramm ist im Einzelplan 60 veranschlagt, wo BMBF den Zugriff auf die Mittel hat. Dahinter steckt die Überlegung, dass das Ganztagschulprogramm nur vier Jahre á 1 Mrd. läuft. Hätte man dem BMBF den Plafond um 1 Mrd. erhöht, wäre das nach vier Jahren zum Besitzstand erklärt worden. Deswegen haben die das Geld nicht in ihren Etat bekommen (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Es konnte gezeigt werden, dass die Phase des Agenda-Settings den Fachministerien Möglichkeiten eröffnete, ihre fachlichen Schwerpunkte auf eine Ebene oder in Konkurrenz zum Konsolidierungsziel zu setzen. Das deutsche Finanzministerium hat Strategien entwickelt, um zu verhindern, dass die Fachministerien die Agenda dominieren können. Aus haushaltstechnischer Sicht waren diese Strategien erfolgreich (globale Minderausgabe, EPL 60), aus Sicht der Priorisierung des Konsolidierungsziels allerdings nicht.

5.2.2 Kampf japanischer Fachressorts und Abgeordneter gegen den Premierminister

Im Gegensatz zu Deutschland konnten die japanischen Fachministerien nicht darauf bauen, vom Kabinettsamt, das dem Premierminister unterstellt ist, Unterstützung für ihre Anliegen zu bekommen. Für die Verankerung von fachlichen Schwerpunkten auf Kabinettssebene galt: Nur die Haushaltstitel, die als Regierungspriorität definiert wurden, hatten eine Chance aus den jährlichen Kürzungsanweisungen ausgenommen zu werden. Da diese mit den Basisrichtlinien im CEFP entschieden wurden, ist die Einflussnahme durch den teilnehmenden Minister von großer Bedeutung:

Am meisten hat sich der Aufstellungsprozess mit dem CEFP geändert. Wenn innerhalb der Obergrenzen eine Policy nicht als besonders wichtig herausgestellt wird, wird sie schließlich um drei Prozent gekürzt [...]. Zum Glück ist unser Minister Mitglied im CEFP (Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

Durch den exklusiven Zugang zum Rat waren einige Ministerien in ihrer Einflussnahme auf die Richtlinien des CEFP besser gestellt als die Ministerien, die keinen ständigen Sitz hatten, sondern nur gehört wurden, wenn ihre Fachmaterie auf der Tagesordnung des Rates stand. Das Lobbying zur Aufnahme von Haushaltsschwerpunkten musste über den CEFP erfolgen, weil nur so ein kleiner Zuwachs im eigenen Haushalt gesichert werden konnte: „Ja, das ist ein Nachteil, dass unser Minister nicht mit im CEFP vertreten ist. Er geht hin, wenn es etwas über die öffentlichen Investitionen zu erklären gibt. Wir würden uns wünschen, dass er ständig dabei ist“ (Interview, Mitarbeiter Haushaltsabteilung, MLIT).

So ist die Macht des CEFP unter Koizumi und Staatsminister Takenaka aus den Reihen der Politiker der LDP kritisiert worden, weil damit ihr eigener Einflussbereich verkleinert wurde. An dieser Kritik, die aus den Reihen der LDP-Politiker über die Vorgaben des CEFP laut wurde, lässt sich die institutionalisierte, informale Einflussnahme dieser Abgeordneten in der Zeit vor 2001 ablesen:

The reform guidelines also touched off growing anxiety among LDP lawmakers, who worry that the prime minister is neglecting the voices of the ruling party. „I wonder if he (Koizumi) understands the parliamentary system,“ said Muneo Suzuki, a senior politician who has been critical of Koizumi’s reform policies, at the party’s June 1 meeting. Suzuki’s indignation that the panel concluded the guidelines without enough coordination with members of the ruling party was shared by other key LDP members, such as Mikio Aoki, the party’s secretary general for upper house members. Aoki in particular expressed concern about the dominance of the Koizumi government’s leadership over the ruling party at a press conference on the same day (Ikeya 2001).

Die Mitglieder der größten Regierungspartei sahen sich einer der Möglichkeiten beraubt, im gesamten Aufstellungsprozess Einfluss auszuüben. Genau dies war die Intention Koizumis (vgl. Interviews, wissenschaftlicher Berater im CEFP; Associate Professor). Die LDP-Abgeordneten mit einem dementsprechenden Interesse mussten somit Strategien entwickeln, um in dem neuen Gremium ihren Einfluss geltend zu machen, zumal der erste für den CEFP verantwortliche Minister bis 2004 wohlweislich kein Parteimitglied war, sondern ein externer Vertrauter Koizumis.

Der für den Rat zuständige Minister beschrieb die Opposition aus den Reihen der größten Regierungsfraktion zwar als Gegenbewegung einiger LDP-Politiker gegen den *Council on Economic and Fiscal Policy* (vgl. Takenaka 2006: 272), er verneinte im Interview allerdings deren Wirksamkeit:

Nein, [die Gegenbewegung der LDP] hatte keinen Einfluss auf den CEFP. Man versuchte, sich politisch zu wehren, doch letztendlich brachte der CEFP nur vollendete Tatsachen heraus, und wenn nichts in die Basisrichtlinien geschrieben stand, entstand auch kein Budget. Deshalb haben ja alle angefangen zu überlegen, inwiefern man den CEFP beeinflussen kann. (...) Auch die LDP-Leute, die dagegen waren, haben nach und nach ihre Meinung geändert und konnten nur noch zustimmen (Interview, Staatsminister für Wirtschaft und Fiskalpolitik).

Die LDP-Abgeordneten haben sich zumindest die Kenntnisnahme der Richtlinien im Parteigremium erkämpft. So fand bei den Top-down-Richtlinien des CEFP ein Abstimmungsprozess mit der Regierungspartei statt (vgl. Ōta 2006: 52f.), so wie auch die Koalitionsverträge von den Fraktionen und Parteien in Deutschland abgestimmt werden. Zwischen der Veröffentlichung der Richtlinien des Rates und der Veröffentlichung des Kabinettsbeschluss gelang es der Partei, einige Vorschläge des Gremiums abzuschwächen (vgl. JT 06.12.2001):

Also tatsächlich ist es so, dass die Partei ein den Basisrichtlinien entsprechendes Dokument nicht macht. Das vom Rat herausgebrachte Dokument wird ewig hin- und hergeschoben und dann abge-

stimmt. Dann fließt die Meinung der Partei ein und es wird zurückgegeben. Dann wird das zur Kabinettsentscheidung, hier wird vom Exekutivkomitee der LDP [総務会] zugestimmt (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP).

Koizumi konnte aufgrund der Logik des parlamentarischen Systems nicht auf die Unterstützung und Einbindung einiger „mächtiger Parlamentarier“ verzichten, die sicherstellten, dass die Entscheidungen des CFP, die detaillierte Vorgaben für Kürzungen enthielten, wie die Aufstellungsrichtlinien im Jahr 2006, von der Parlamentsmehrheit getragen werden würden. Diese Abgeordneten können die Interessen der Regierungspartei bündeln und dafür sorgen, dass die im kleinen Kreis getroffenen Entscheidungen im Parteigremium der LDP positiv abgestimmt werden. Ihnen gelingt zudem eine Entschärfung des ursprünglichen Regierungsentwurfs, der Einsparungen zwischen 11,5 und 14,5 Billionen Yen vorgesehen hatte (vgl. JT 29.06.2006 und Tabelle 10). Diese Rolle können sowohl ehemalige Ministerpräsidenten als auch aktuelle Vorstandsmitglieder der Partei übernehmen (vgl. Interview, Referatsleiter Forschung, MOF). Viel mehr als in Deutschland zeugt die Historie der Ämter, die ein japanischer Abgeordneter innehatte, von seiner Macht. Hier wird das auch in der Politik geltende Senioritätsprinzip Japans deutlich. Nicht so sehr die aktuellen Mitglieder eines Parlamentsausschusses oder Vorsitzenden eines Parteiausschusses werden in die Entscheidungsfindung der Exekutive einbezogen, sondern diejenigen, die diese Ämter vormals innehatten.

Die Vorabsprachen mit der LDP sind gerade bei den großen Policy-Reformen im Sozialbereich notwendig, die im Hinblick auf eine negative Haushaltsentwicklung angestoßen wurden. Die Möglichkeit der Verzögerung hatte die LDP bei solchen Entwürfen dann aber allemal:

After incorporating demands by the ruling parties, however the outline appears to lack the boldness of what Koizumi had initially planned. Although the panel originally planned to finalize the outline Friday, the schedule was delayed after the Liberal Democratic Party rejected proposed health-care reforms (JT 06.12.2001).

Nicht nur gegen Reformen im Gesundheitssektor machten sich LDP-Politiker stark; auch der Versuch Koizumis, die Kraftfahrzeugsteuern, die bisher in einen Sonderhaushalt geflossen waren, in den allgemeinen Haushalt zu übernehmen, scheiterte am Veto von LDP-Parlamentariern, die zu den *Bau-zoku* gehören (vgl. JT 06.12.2001). Auch Anderson (2004: 165) berichtet, wie Koizumi sich 2002 und 2003 nicht gegen LDP-Politiker durchsetzen konnte, die nach Nachtragshaushalten verlangten. Der Nachtragshaushalt im Jahr 2002 führte zu einer höheren als der ursprünglich veranschlagten Nettokreditaufnahme (vgl. Tabelle 5). Gerade im Politikfeld „Bauen und Verkehr“, in dem öffentliche Investitionen vornehm-

lich getätigt werden, gibt es weitere Beispiele, die zeigen, dass Kabinettsentscheidungen stark kritisiert und in einer späteren Phase von Fachpolitikern aufgeweicht wurden (vgl. Naito 2002; Shinoda 2005: 819f.).

Die Einbeziehung der japanischen Politiker in die sehr frühe Phase der Haushaltsaufstellung hatte somit eine andere Qualität als in Deutschland: Sie geschah systematischer. Diese Einflussnahme der japanischen Politiker bei der Festlegung der Richtlinien durch den CEFP wird in Japan nicht als Einmischung in die exekutive Haushaltsaufstellung begriffen. Weil das CEFP als Beratungsgremium des Premierministers fungierte und die Mehrheit der Mitglieder (6 von 11) partei-politisch ungebunden waren, konnte es die Einflussmacht bestimmter vormals starker Interessenvertreter trotzdem eindämmen, wie das Zustandekommen anderer Reformen, etwa die Privatisierung der Post oder die Reduzierung öffentlicher Investitionen, zeigt (vgl. Kido 2007).

Abgeordnete und Fachministerien sind also an den Entscheidungen in der Agenda-Setting-Phase des Haushaltsprozesses in beiden Ländern beteiligt. Die japanischen Abgeordneten der LDP versuchen stärker als ihre deutschen Pendanten, ihre Präferenzen bereits bei der Formulierung der Basisrichtlinien einzubringen. Deutsche Abgeordnete waren an der Formulierung der haushaltspolitischen Richtlinien nur dann beteiligt, wenn sie eine herausgehobene Stellung in den Regierungsparteien oder der Fraktion einnahmen oder einer der Arbeitsgruppen angehörten, deren Mitgliedschaft nicht transparent ist. Der Finanzplan als Steuerungsinstrument für den Finanzminister wird faktisch im Einvernehmen mit den Fachministerien aufgestellt.

Die japanischen Fachminister im CEFP hatten Vorteile bei der Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den nicht vertretenen Ressortchefs. In Japan wurde das Top-down-Haushalten durch den Premierminister und sein Beratungsgremium gestärkt. Der Premierminister hat die Möglichkeiten für Fachministerien und Fachpolitiker beschränkt, ihre fachlichen Schwerpunkte in Konkurrenz zum Konsolidierungsziel zu setzen. Gewisse Erfolge konnten die japanischen Fachpolitiker trotzdem erreichen.

5.3 Auswirkung inkrementaler Lösungen

Ist die Agenda-Setting-Phase top-down organisiert, produziert sie einen Wettbewerb der politischen Ziele und Schwerpunkte, der in eine Zielhierarchie mündet. Umgekehrt kennzeichnet einen inkrementalen Prozess der Mangel an Wettbewerb, um Konflikte zu vermeiden (sog. *Absence-of-competition*-Argument, vgl. Berry 1990: 172). Die bisher beschriebenen Instrumente des Agenda-Settings der Haushaltspolitik in Deutschland und Japan haben fachpolitische Ziele nicht in Einklang mit dem Konsolidierungsziel gebracht. Die Koalitionsverträge und die Basisrichtlinien stufen zwar die Vermeidung der Kreditaufnahme als wichtiges Ziel ein, weisen ihnen aber keine übergeordnete Priorität gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bzw. der faulen Krediten zu. Auch der im Koalitionsvertrag von 1998 festgeschriebene Finanzierungsvorbehalt bedeutet keine Priorität für die Konsolidierung gegenüber den anderen erwähnten Fachgebieten. Eine Erklärung, warum die Konsolidierung sich wenig als oberste Regierungspriorität eignet, liefert ein Beamter aus dem deutschen Finanzministerium:

Also natürlich würden wir uns als Haushälter [...] wünschen, dass politisch das Ziel der Haushaltskonsolidierung höher gewichtet würde als andere politische Ziele. Aber wir wissen auch, warum das wohl nicht sein kann, weil das Haushaltsthema für jeden ein Abstraktum ist (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Die in der Agenda-Setting-Phase vorangetriebenen Konsolidierungsbemühungen tragen weitere inkrementalistische Merkmale: Das deutsche Finanzministerium begründete das „Rasenmäherprinzip“ im Zuge des Zukunftsprogramms 1999 mit dem Sparpotenzial, das alle Fachhaushalte in dieser Zeit noch hatten, und weist darauf hin, dass eine solche Strategie am besten zu thematisieren, also auch durchzusetzen, gewesen wäre (vgl. Interviews, Leiter Generalreferat Aufstellung; Finanzminister, BMF). Der inkrementale Ansatz der *Fair-shares*-Logik stellt in dieser Phase der Konsolidierung keine Behinderung, sondern viel eher eine Bedingung dar, dass die Vereinbarung zwischen den Fachministern zustande kam. Dem Finanzministerium gelang es, alle Bereiche der öffentlichen Ausgaben gleichermaßen in die Konsolidierungsbemühungen einzubeziehen, sodass dieses Thema als gemeinsames Interesse und später gemeinsamer Erfolg der Regierung der Öffentlichkeit präsentiert werden konnte (vgl. Presseerklärung der AG Haushalt der SPD vom 30.08.1999). Diese Strategie war erfolgreich, weil sie den beteiligten Akteuren versicherte, dass sie sich im Vergleich zu den anderen Ministerien nicht schlechter stellen würden, wenn sie solidarisch den Sparbeitrag erbringen

würden. Proportionales Kürzen verhinderte die Besserstellung (*relative gains*) von Kabinettskollegen (vgl. Kraan 2001: 55). *Fair-shares* reduzieren demnach die Kosten der Zustimmung zu Kürzungen. In der Umsetzung des Sparprogramms griff der Finanzminister auf eine Verhandlung im Kabinett zurück, die Top-down-Quoten für die Fachressorts festschrieb. Die Agenda-Setting-Phase in Deutschland ist demnach nur am Anfang der ersten Legislaturperiode als Instrument des Top-down-Haushaltens vom Kabinett genutzt worden. Man kann die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzministers mit dem „*Honeymoon*-Effekt“ begründen.¹¹⁹

Ebenfalls in Japan wird deutlich, dass eine *Fair-shares*-Strategie die Funktion der Thematisierung hatte. Der allgemeine Slogan, den der japanische Premierminister für seine Amtszeit gebrauchte, 聖域無き改革 (Reformen ohne Schongebiete), wird auch auf die Konsolidierung angewendet (vgl. CFP 2006: 17). Trotzdem ist das japanische Vorgehen in der Umsetzung von Ausgabekürzungen differenzierter: Das „Rasenmäherprinzip“, bei dem alle Ausgabekategorien oder alle Ressorthaushalte die gleichen prozentualen Kürzungen erfahren, wird nicht verfolgt. Während die Regierung im Bereich Soziale Sicherung durchaus Ausgabesteigerungen trotz Reduzierung der Einzelleistungen vorsah, sollten öffentliche Investitionen und Personalkosten prozentualen und nominalen Kürzungen unterworfen werden (vgl. Kapitel 6.2.1). Dieses Verfahren wird auch bei der Aushandlung für künftige Konsolidierungsbemühungen beibehalten, wie die Basisrichtlinien aus dem Jahr 2006 zeigen (vgl. Tabelle 10). Trotz der differenzierten Quoten behandelt es bestimmte Funktionsgruppen aller Ministerien gleich. Das heißt, Deutschland und Japan verfolgten zwei unterschiedliche Konsolidierungsstrategien: Deutschland wendete die einfacher durchzusetzenden Ausgabereduzierungen auf der Ebene der Einzelpläne an und Japan die schwerer auszuhandelnden, aber effektiveren Reduzierungen auf der Ebene der Haushaltsfunktionsgruppen (vgl. Kraan 2001: 54f.). So kann zusammengefasst werden, dass es innerhalb der *Fair-shares*-Strategie Unterschiede in Deutschland und Japan gibt, allerdings beide Strategien die Konsolidierungsbemühungen nicht behinderten.

¹¹⁹ Empirische Befunde zum *Honeymoon*-Effekt oder auch *Early-office*-Effekt haben Georgen und Norpoth (1991: 194ff.) vorgestellt. Auch Wagschal (2007: 242), argumentiert in Bezug auf die Steuerpolitik der rot-grünen Regierung ähnlich. Kingdon (1995: 153f.) beschreibt die positive Wirkung von neuem politischem Personal auf neue Themen in der Regierungsagenda.

5.4 Intakte Delegationsbeziehungen in der Agenda-Setting-Phase

Die Agenda-Setting-Phase soll im folgenden Unterkapitel dahingehend beleuchtet werden, ob Agenturverluste¹²⁰ auftraten und ob diese die Konsolidierungsbemühungen behinderten. Die Delegationsverhältnisse in dieser Haushaltsaufstellungsphase sind in Deutschland das Verhältnis zwischen Kanzler und Finanzminister und in Japan zwischen Premierminister und seinem Beratungsgremium (CEFP).

Vergleicht man die haushaltspolitische Schwerpunktsetzung der beiden Finanzminister in der Regierung von Bundeskanzler Schröder, wird deutlich, dass die geltenden Haushaltsinstitutionen einen nicht unerheblichen Handlungsspielraum zuließen. So schlägt erst Finanzminister Eichel den ausgabeseitigen Konsolidierungskurs vehement ein – obwohl er unter denselben Bedingungen agierte wie sein Vorgänger Lafontaine. Die persönlichen Überzeugungen des Finanzministers oder dessen Rolleninterpretation sind demnach entscheidend beim Ausfüllen der Funktion. Begrenzt wird dieser Spielraum durch das Delegationsverhältnis zum Kanzler. Als Prinzipal konnte dieser sich in beiden Fällen, in denen es zu abweichenden Präferenzen des Agenten kam, durchsetzen. Zum einen hat Kanzler Schröder aufgrund von politischen und persönlichen Divergenzen mit Finanzminister Lafontaine den Rücktritt des Finanzministers zu wesentlichen Teilen herbeigeführt.¹²¹ Zum anderen hat der Kanzler seine Richtlinienkompetenz gegenüber Finanzminister Eichel durchgesetzt, als er seine Präferenzen im Hinblick auf das Konsolidierungsziel in der zweiten Legislaturperiode geändert hatte (vgl. Büsser 2003; Herz 2004a; Wolber 2002b¹²²; Graw 2002). Somit hat der Prinzipal einen Agenten ausgetauscht (Lafontaine), der falsch ausgewählt war, weil er die Präferenzen des Prinzipals nicht teilte (*adverse selection*), oder im Fall von Eichel dessen Kompetenzen beschnitten (vgl. Strøm 2004: 62 zu Sanktionsmöglichkeiten eines Prinzipals; vgl. Kapitel 6 zu den Kompetenzverlusten des Finanzministers).

Die Amtsniederlegung von Oskar Lafontaine nach wenigen Monaten als Finanzminister zeigt, dass die Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Kanzler und Finanzminister intakt war.

¹²⁰ Agenturverluste sind in Kapitel 3 definiert worden und können zum Beispiel auftreten, wenn der Agent eigene Präferenzen entwickelt, unfähig oder unwillig ist, die Vorgaben des Prinzipals durchzusetzen oder Informationen vorenthält.

¹²¹ Am 11.03.1999 tritt Lafontaine nach starker Kritik des Kanzlers an seiner Politik während einer Kabinettsitzung (insbesondere an den geplanten Steuererhöhungen und höheren Renten) von allen seine Ämtern (Finanzminister, Parteivorsitzender der SPD und Bundestagsabgeordneter) zurück (vgl. Brandes 1999: 1, dazu auch Sturm 2009).

¹²² Wolber (2002b) beschreibt in der WELT den Wechsel der Präferenzen des Kanzlers folgendermaßen: „Angesichts sinkender Steuereinnahmen und wachsender Defizite scheint Eichels Erfolgsstory beendet [...]. Und so rückt anstelle des Konsolidierungskurses jetzt der Arbeitsmarkt ins Zentrum des Kanzler-Interesses.“

Auch dass Finanzminister Eichel sich 2002 bei den Koalitionsgesprächen nicht vollständig durchsetzen konnte und vom Kanzler „zur Ordnung“ gerufen wurde, bestätigt dieses Bild eines machtvollen Prinzipals in Deutschland. Diese funktionierende Prinzipal-Agenten-Beziehung ist im ersten Fall konsolidierungsfördernd gewesen, im zweiten Fall allerdings nicht, wie das nächste Kapitel noch ausführlicher zeigen wird.

In Japan konnte der Premierminister als Prinzipal auf neue Institutionen zurückgreifen, die seine Agenda-Setting-Macht stärkten. Er nutzte die ihm zustehenden Kompetenzen zur Durchsetzung seiner Präferenzen, um das Konsolidierungsziel zu formulieren und auf der Agenda zu halten. Allerdings gelang es ihm erst 2006 im Rahmen einer CEEP-Richtlinie, einen konkreteren Plan der notwendigen Einsparungen vorzulegen. In die Formulierung dieser Richtlinie war die größte Regierungspartei einbezogen, sodass die Richtlinie als verhandeltes Finanzziel interpretiert werden muss, das eigentlich ein typisches Instrument des Delegationsdesigns ist. Schließlich konnten sich also auch in Japan prinzipale Präferenzen durchsetzen, im Untersuchungszeitraum war diese Situation konsolidierungsfördernd. Dabei kam es nicht zu Agenturverlusten zwischen dem Premierminister und seinem Beratungsgremium. Weder gibt es Hinweise darauf, dass das Gremium eigene Präferenzen entwickelte, noch, dass es nicht in der Lage war, die Vorgaben des Premiers umzusetzen oder dass es dem Premier Informationen vorenthielt (vgl. Shinoda 2005). Die Präferenzen des Premiers wurden zu sehr großen Teilen und auch gegen den Widerstand von Politikern aus den eigenen Reihen in den Richtlinien des Gremiums umgesetzt (vgl. Hiwatari 2005: 43ff.). Es sind eher die Abgeordneten der Regierungspartei, die den Premierminister beschränkt haben (vgl. JT 06.12.2001). Die komplizierte Delegationsbeziehung zwischen Exekutive und Regierungsmehrheit soll in Kapitel 7 beschrieben werden.

5.5 Verbindlichkeit und Ausrichtung der Haushaltsinstitutionen

In diesem Unterkapitel soll eine Einschätzung darüber erfolgen, welchen Beitrag die formalen und informalen Haushaltsinstitutionen für einen zentralisierten Prozess in dieser Haushaltsphase leisten konnten und wie sie zueinander in Beziehung stehen (vgl. Hypothese 1).

Die deutschen Koalitionsverträge wurden als informale Haushaltsinstitution beschrieben. Die „Goldene Regel“ in Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes und die Ausgleichsnorm in Artikel 4 des japanischen Finanzgesetzes sind formale Regeln, deren Regelbruch allerdings

nicht sanktionierbar ist. Der deutsche Finanzplan stellt eine wenig verbindliche, formale Haushaltsnorm dar. Die Haushaltsrichtlinien des Rats für Wirtschafts- und Fiskalpolitik werden mit einem Kabinettsbeschluss zu formalen Institutionen, teilen allerdings das Schicksal, dass ein Regelbruch nicht sanktioniert werden kann.

In Deutschland wurde das Konsolidierungsziel eines Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme im Jahr 2006 formal im Finanzplan seit 1999 niedergelegt und später durch die informale Institution des Koalitionsvertrages von 2002 bestätigt. So folgte nach der Vereinbarung der Kabinettsmitglieder die Verpflichtung der Koalitionsparteien. Unterstützt wurde das Ziel durch das Haushaltssanierungsgesetz (Sparprogramm) aus dem Jahr 1999, durch das es im Haushaltsjahr 2000 zu wesentlichen Einsparungen bei den Fachministerien kam. Es scheint, als hätte die Aushandlung des Konsolidierungsziels die entscheidenden Vetopositionen eingeschlossen: Die Koalitionsparteien und alle Minister waren an diesen Entscheidungen beteiligt. Insofern stellt der informale Koalitionsvertrag eine unterstützende Regel für den formalen Finanzplan dar. Beide Institutionen konnten allerdings nicht verhindern, dass das Kabinett bereits 2003 das Konsolidierungsziel aufgab.

In beiden Vereinbarungen waren keine Sanktionen bei Regelbruch der haushälterischen Vorgaben festgelegt. Dies ist aus folgenden Gründen auch schwer umsetzbar. Erstens ist die Zielvereinbarung des Haushaltsausgleichs zu erheblichen Teilen von Prognosen getragen, sodass der Beitrag einzelner Akteure zu diesem Ziel nicht klar zugeordnet werden kann. Zweitens sind im Koalitionsvertrag auch andere Ziele, wie das Wirtschaftswachstum oder Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt, vereinbart, sodass ein breiter Korridor möglicher Handlungen entsteht. Regelbruch ist auch hier schwer feststellbar. Folgende Sanktionen waren in Deutschland bei Regelbruch der Haushaltsinstitutionen aus der Agenda-Setting-Phase denkbar: Ein Koalitionspartner hätte die Regierung verlassen können, der Kanzler hätte einen vom Ziel abweichenden Minister entlassen können und die Mehrheitsfraktionen hätten ihrer Regierung das Vertrauen aufgrund des Regelbruchs entziehen können. Auch die Wähler hätten die Wiederwahl der Koalition verweigern können.¹²³ Diese Optionen wären nur wahrscheinlich gewesen, wenn das Policy-Ziel des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahme für die Akteure mit Sanktionsmacht oberste Priorität besessen hätte. Diese Szenarien setzen außerdem voraus, dass die Institutionen enge Grenzen der möglichen Handlungen definieren

¹²³ Ausreichend Informationen darüber, ob die rot-grüne Koalition die Konsolidierung 2006 erreichen können würde, standen bei der Bundestagswahl 2002 allerdings nicht zur Verfügung. Die Abwahl der Regierungskoalition im Jahr 2005 kann eher nicht auf ihre Haushaltspolitik zurückgeführt werden (vgl. Kornelius/Roth 2007).

und dass der Beitrag der jeweiligen Akteure zur Zielerreichung klar abgrenzbar ist. Dies war bei keiner dieser Institutionen der Fall. So wird verständlich, dass sie von den Haushaltsakteuren außer vom Finanzminister als weniger verbindlich wahrgenommen wurden (vgl. Kropp/Sturm 1998: 92f. zur Argumentation über die legale Verbindlichkeit von Koalitionsverträgen).

Der Finanzplan und der Koalitionsvertrag unterstützten zwar den Finanzminister bei der Veröffentlichung seiner mittelfristigen Ziele; allerdings konnten sie seine Machtdefizite als Agenda-Setter nicht kompensieren. Bei den informalen Verhandlungen des Koalitionsvertrages war der Finanzminister einer von vielen Akteuren, der kaum mit besonderen Rechten ausgestattet war. Hat er eine weitere Funktion in einer der verhandelnden Parteien inne – so wie der Parteivorsitzende Lafontaine im Jahr 1998 –, ist sein Einfluss zwar bei der Formulierung des Vertrages deutlich ausgebaut; in der Regierungsarbeit muss allerdings auch er sich der Richtlinienkompetenz des Kanzlers unterordnen. Darüber hinaus ist der Koalitionsvertrag nicht detailliert genug und der Finanzplan nicht bindend genug, als dass der Finanzminister sie als Machtressource einsetzen könnte. Beide Institutionen beschränken die anderen Akteure im Prozess unzureichend. Der Finanzplan hat insgesamt nur Prognosecharakter und wird deshalb von den Haushaltsakteuren funktional gebraucht. Das heißt, die bindende Wirkung der ausgehandelten Finanzziele über einen mittelfristigen Zeitraum hinweg war aufgrund ihrer Verankerung in „losen“ Institutionen nicht gegeben. Zwar konnten die agierenden Finanzminister in Deutschland im jeweiligen Koalitionsvertrag den Finanzierungsvorbehalt aller Maßnahmen (1998) und das Konsolidierungsziel (2002) durchsetzen. Die Umstände des zweiten Koalitionsvertrages und die schnelle Revidierung dieses Ziels im darauffolgenden Jahr zeigen wiederum, dass diese Institution nicht verbindlich war. Das heißt, die deutschen Haushaltsinstitutionen der Agenda-Setting-Phase stellen keinen entscheidenden Kompetenzgewinn des Finanzministers dar. Wenn die ausgehandelten Finanzziele und die sie unterstützenden Institutionen wenig verbindlich sind und der stärkste Verfechter des Konsolidierungsziels kein starker Agenda-Setter ist, muss diese Situation negative Auswirkungen auf die Zielerreichung haben.

Betrachten wir nun die Verfassungsregel aus Artikel 115 Grundgesetz und die Ausgleichsnorm in Paragraph 51a Haushaltsgrundsätzegesetz, so wird deutlich, dass sie ebenfalls nicht geeignet waren, eine sanktionierbare Verbindlichkeit zu erzeugen. Die Beschränkung der Nettokreditaufnahme in der Höhe der Investitionen nach Artikel 115 a. F. hat eher zur Aufnahme von Krediten beigetragen, als einen ausgeglichenen Haushalt anzuregen. Für das

formulierte Konsolidierungsziel war Artikel 115 GG demnach nicht hinreichend unterstützend. Hinzu kommt die akzeptierte Auslegung der Ausnahmeregelung, die durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formalisiert worden ist und der Bundesregierung die Aufnahme von Krediten über die Investitionshöhe hinaus einfach ermöglicht. Paragraph 51a HGrG entspricht eher einer Absichtserklärung der Glieder des Bundesstaates und kann dementsprechend nicht ausreichend disziplinierend und unterstützend für das Konsolidierungsziel wirken.

In Japan stellte sich die Situation ähnlich dar. Der Agenda-Setter war zwar in der Lage, das Konsolidierungsziel zu formulieren; allerdings war die bindende Wirkung stark eingeschränkt, da dieses Ziel den Haushaltsakteuren keine konkreten Handlungen vorschrieb. Über eine Absichtserklärung des Premierministers ging das Konsolidierungsziel zunächst nicht hinaus. Im Jahr 2006 konnte das Ziel zwar konkretisiert und mit der Regierungspartei verhandelt werden, aber auch diese Ausgestaltung der Sparbeiträge blieb nicht sanktionierbar. In der Aushandlung hat die Regierung auf informale Mechanismen zurückgegriffen, das Ergebnis dieser Vereinbarung wurde allerdings in einen formalen Kabinettsbeschluss übergeleitet. An diesen Beschluss fühlen sich Nachfolgeregierungen allerdings nicht gebunden. Zudem können die formalen Haushaltsbeschränkungen in Japan leicht umgangen werden. Die Ausgleichsnorm aus Artikel 4 des Finanzgesetzes ist wenig verbindlich und der Regelbruch zur Routine geworden (vgl. Miyazaki 2006: 125). Wie die mittelfristige Umsetzung der Konsolidierung durch einen Beitrag der einzelnen Ministerien oder Haushaltsfunktionsgruppen erreicht werden sollte, blieb die gesamte Regierungsperiode unklar, weil es keine etablierte Finanzplanung gab. So wirken zwar auch in Japan formale und informale Haushaltsinstitutionen der Agenda-Setting-Phase in die gleiche Richtung und unterstützen einander, sind aber insgesamt nicht effektiv in Bezug auf das Konsolidierungsziel.

Hervorzuheben ist, dass Premierminister Koizumi formale Regeln und Verfahren im Haushaltsaufstellungsprozess gestärkt hat. Sie bestimmten im Untersuchungszeitraum wesentlich die Phase des Agenda-Settings. Zurückzuführen lässt sich dies auf die persönliche Präferenz des Premierministers, nämlich die Stärkung der eigenen Machtbasis durch die Verleihung von Autorität an den *Council for Economic and Fiscal Policy*. Auf die Agenda des CEFP kam nur, was Priorität für den Premierminister besaß. In Kabinettsbeschlüssen mündete nur, was von ihm gewünscht wurde. Welche Machtfülle der Rat einnehmen kann, hängt im Wesentlichen von der informalen Macht des Premierministers ab (vgl. Hiwatari 2005: 42).

Vor dem Amtsantritt Koizumis dominierte eine informale Vorgehensweise den Haushaltsaufstellungsprozess in der Agenda-Setting-Phase. Das heißt, dass die Einbindung und damit auch die Vetomacht von Akteuren, die formal nicht am Aufstellungsprozess beteiligt waren, institutionalisiert waren (vgl. Campbell 1977). Dies traf auf Akteure wie den Minister für Verkehr, den Minister für Bauen, auf den Planungsausschuss der LDP (PARC) sowie auf die Premierminister a. D. zu. Koizumi nutzte hingegen die ihm zustehenden formalen Rechte und verhinderte, dass formal nicht am Aufstellungsprozess beteiligte Akteure Konsolidierungsbemühungen schon in der Agenda-Setting-Phase konterkarierten. Tatsächlich standen Koizumi diese formalen Kompetenzen (starkes Kabinettsbüro, CEFP und Richtlinienkompetenz) als erstem Premierminister für eine längere Zeit¹²⁴ zur Verfügung. Trotzdem lässt sich die Aushebelung der informalen Strukturen auch gegen expliziten Widerstand der davon benachteiligten Gruppen nur mit den persönlichen Präferenzen und den informalen Machtressourcen Koizumis¹²⁵ erklären. So brach Koizumi institutionalisierte, informale Prozesse mithilfe von formalen Institutionen und einer geschickten Personalpolitik auf. Die nun ihrer Einflussmacht beraubten Akteure sahen keine Möglichkeit, Sanktionen anzuwenden, weil die Vorgehensweise des Premierministers formalen Regeln entsprach und weil sie von den informalen Machtressourcen des Premierministers, nämlich von seiner hohen Popularität in der Bevölkerung, abhängig waren (vgl. Kabashima/Steel 2007: 80f.).

Dass die Konsolidierungsvorgaben in beiden Ländern wenig verbindlich blieben, kann darüber hinaus folgendermaßen erklärt werden: Entscheidungen im CEFP und in der Koalitionsrunde werden im Konsens gefällt und gleichen einem Koordinationsspiel. Um Zustimmung von allen Beteiligten zu erlangen und für eine Reihe von zukünftigen Situationen gelten zu können, müssen sie vage formuliert sein. In der Umsetzung der Ziele bedeutet dies allerdings, sie lassen den Akteuren einen breiten Handlungsspielraum.

¹²⁴ Premierminister Mori konnte nur von Januar – April 2001 auf diese Rechte zurückgreifen.

¹²⁵ Dazu zählt der starke öffentliche Zuspruch, den Premierminister Koizumi genoss und einflussreiche Verbündete, die sich außerhalb seiner eigenen Partei befanden und Machtressourcen darstellten (vgl. Kabashima/Steel 2007).

5.6 Zwischenfazit

Gerade weil das von beiden Ländern formulierte Ziel des Haushaltsausgleichs zunächst über die Reduzierung der Ausgaben erfolgen sollte, hatte die Steuerung zu Beginn des Prozesses für die Erfolgsaussichten der Konsolidierungsstrategie eine große Bedeutung. So merkt auch der Haushälter aus dem deutschen Bildungs- und Forschungsministerium an: „Bei Einsparprogrammen ist die Notwendigkeit, top-down zu regeln, noch viel größer“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF). Ein Beamter im deutschen Finanzministerium sieht die Notwendigkeit des verstärkten Top-down-Haushaltens in der vorherrschenden wirtschaftlichen Situation begründet: „Hat man aber Stagnation oder Rezession und hat man sinkende Steuereinnahmen, (...) waren Arbeitsmarktschätzungen zu optimistisch, dann ist das Bottom-up-Verfahren zumindest fragwürdig“ (Interview, Unterabteilungsleiter, BMF).

Sowohl in Japan als auch in Deutschland wurde das **Ziel des Haushaltsausgleichs in den Agenda-Setting-Dokumenten** der Regierungen (Basisrichtlinien, Koalitionsvereinbarungen) festgehalten. Am Sparprogramm in Deutschland lässt sich das von Finanzminister Eichel favorisierte Konsolidierungsziel ablesen. Die Diskrepanz zwischen der Haushaltsaufstellung unter Finanzminister Lafontaine und unter Finanzminister Eichel zeigte, dass die geltenden Regeln (Verfassungsregeln und Vorgaben des Koalitionsvertrages) einen ausreichend großen Spielraum ließen, um je nach persönlicher Präferenz des Finanzministers ausgestaltet zu werden. In Deutschland hat sich das Konsolidierungsziel auch in der mittelfristigen Finanzplanung niedergeschlagen. Im Finanzplan waren sowohl die Einnahmen und Ausgaben als auch die Entwicklung der Ausgabefunktionsgruppen für die Folgejahre projiziert. Selbst diese grobe Planung fehlte in Japan bis 2001 und war auch danach weniger differenziert als in Deutschland. Die jeweiligen Veröffentlichungen beider Staaten verdeutlichen, dass das Konsolidierungsziel mit dem Ziel einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und in Deutschland insbesondere mit einer positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes konkurrierte. Die Verankerung des Konsolidierungsziels in Kabinettsbeschlüssen und Koalitionsverträgen blieb unverbindlich und war darum für das Erreichen des Ziels nicht uneingeschränkt vorteilhaft. Da Regelbruch so kaum feststellbar war, war die Einhaltung des Ziels kaum sanktionierbar. In diesen Agenda-Setting-Institutionen waren zudem kaum Vorkehrungen getroffen worden, um das Einhalten der Regeln über einen längeren Zeitraum hinweg zu fördern. Die Verfolgung des Konsolidierungsziels hing damit stark von den Akteurspräferenzen im weiteren Verlauf

der Legislaturperioden ab. Die Haushaltsinstitutionen führten insgesamt zu einer fragmentierten Haushaltsphase.

Die Analyse beider Prozessdesigns zeigte: Während das Vertragsdesign Deutschlands mit der Betonung von Verhandlungszielen auch Agenda-Setter braucht und die Prinzipale mit einer starken Konsolidierungspräferenz ausgestattet sein müssen, damit das Konsolidierungsziel mittelfristig aufrecht erhalten wird, kann der Agenda-Setter im japanischen Delegationsdesign nicht ohne Verhandlungen mit der Regierungskoalition sein Ziel erreichen. Die Bedingungen der Teilerfolge auf dem Konsolidierungsweg waren in beiden Ländern ähnlich. Das Sparprogramm aus dem Jahr 1999 und die Basisrichtlinien 2006 konnten umgesetzt werden, weil die Einsparungen an den projizierten Mehrausgaben der Zukunft angesetzt waren und durch *fair shares* relative Verluste für Fachministerien verhindert wurden.

Die **fachpolitischen Schwerpunkte der jeweiligen Regierung**, die Eingang in das Koalitionspapier oder die CEEP-Vorgaben fanden, waren ein haushaltspolitischer Sieg für die Fachministerien und sind damit dem Konsolidierungsziel abträglich. Im Verlauf der Haushaltsverhandlungen können sich die Fachressorts auf die Politikschwerpunkte im Koalitionspapier oder Regierungsprogramm beziehen und davon finanziell profitieren, wenn es bei den Schwerpunkten zu einer Verstärkung der Mittel oder sogar zur Auflage gänzlich neuer Programme kommt (vgl. Kapitel 6.2.2). Wenn die Konsolidierung anderen Zielen nicht übergeordnet ist, bedeutet jeder Policy-Schwerpunkt der Regierung eine Konkurrenz, weil es kaum zur Definition von Posterioritäten kommt, bei denen das eingespart wird, was die verstärkten Schwerpunkte kosten.

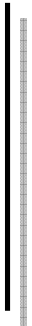
Finanzminister Eichel hat die Aufgabe des Ziels, die Konsolidierung im Jahr 2006 zu erreichen, mit der **negativen wirtschaftlichen Entwicklung** begründet. Auch in Japan ist das Konsolidierungsziel am Ende des ersten Regierungsjahres Koizumis mit der Begründung der wirtschaftlichen Entwicklung verschoben worden. Dieser Faktor muss als Beschränkung einer Konsolidierungsstrategie gelten, weil er sich in beiden Ländern stark auf die Einnahmeseite des Haushalts und in Deutschland aufgrund der sozialen Sicherungssysteme darüber hinaus beträchtlich auf die Ausgabenseite des Haushalts auswirkt.

Als intervenierende Variablen wurden für beide Länder der **Thematisierungserfolg des Problems** und die **öffentliche Unterstützung** für den Protagonisten der Reform (Premierminister Koizumi und Finanzminister Eichel) und für die angestrebte Maßnahme (Sparprogramm, Abbau von öffentlichen Investitionen) identifiziert. Wenn es gelingt, das Problem des Defizits auf der öffentlichen Agenda als dringlich zu platzieren, ist die Erreichung des Ziels

wahrscheinlicher. Erfahren die Maßnahmen, die zum Konsolidierungserfolg führen sollen, und die Personen, die mit diesen Maßnahmen verbunden werden, öffentliche Unterstützung, senkt das die Transaktionskosten für deren Umsetzung bzw. schränkt die Vetopositionen anderer Akteure ein (vgl. Fujimura 2007 für Japan).

Der deutsche Finanzminister als Protagonist der Konsolidierung braucht die uneingeschränkte **Unterstützung des Kanzlers**, um seine Ziele auf der Regierungsagenda zu platzieren. In Japan entfällt diese Bedingung, weil die Kompetenz, Haushaltsrichtlinien aufzustellen beim Premierminister liegt und Koizumi sie als Vorsitzender des CFP nur in begrenztem Maße delegierte. Das dortige Finanzministerium ist an der Formulierung von Richtlinien zwar beteiligt, aber kann diesen Prozess nicht dominieren.

Kapitel 6
Exekutive Haushaltsverhandlungen



Also, wir haben im Verhältnis Haushalt – Ressorts immer Konfrontation: das Ressort will 105, sagen wir es anders, das Ressort braucht 100, fordert 130, wir wissen das, bieten 70 an und man einigt sich, wenn es gut geht, bei 100, das wäre dann ein Volltreffer, meistens aber bei 103, weil die besser sind. Mehr Fachwissen, mehr Lobbyarbeit, Parlamentarier, Presse, all die können die einsetzen, wir aber nicht, um unter die 100 zu kommen. Deshalb landen wir tendenziell immer über 100 (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Man müsste einen Anreiz schaffen, dass das, was die fordern, möglichst klein ist und (...) wenn die Summe, die sie ausgeben, kleiner als der Haushaltsrahmen ist, dass das dann irgendeinen Vorteil für die Ministerien hat. Das ist schwierig, aber wenn man das nicht macht, wird es auch immer schwierig bleiben [...]. Deshalb kann man entweder durch den vorgegebenen Rahmen die Voranschläge möglichst stark begrenzen oder indem man Anreize schafft, so dass möglichst wenige Forderungen kommen (Interview, Leiter Forschungsreferat, MOF).

In diesem Kapitel wird die Phase der exekutiven Haushaltsaufstellung analysiert. Ausgehend von den Rechten der Finanzminister wird zunächst betrachtet, welche Wirkung das Aufstellungsschreiben des deutschen und japanischen Finanzministeriums und der deutsche Finanzplan auf die Budgetforderungen der Fachressorts haben. Die exekutiven Haushaltsverhandlungen zwischen Finanzministerium und Fachministerien werden darauf hin untersucht, ob sie zum Misslingen der Konsolidierung beigetragen haben. Diese Haushaltsverhandlungen werden zu einem sehr großen Teil von Beamten geführt, die in beiden parlamentarischen Systemen nicht mit dem Wechsel der Regierung ausgetauscht werden (so auch Sturm 1989: 140) für die von ihm untersuchten westlichen Demokratien). Es gibt bei diesen Verhandlungen deswegen eine traditionelle Kontinuität. Andererseits finden Verhandlungen auch zwischen den politischen Beamten und den Ministern statt, deren Verhalten stärker von der Präferenzordnung der jeweiligen Regierung geprägt ist bzw. die diese Präferenzordnung verkörpern. In Kapitel 6.3 wird gezeigt, welchen Einfluss Abgeordnete in dieser exekutiven Verhandlungsphase ausüben konnten. Schließlich werden die exekutiven Haushaltsverhandlungen danach beurteilt, welche Auswirkungen ein inkrementalistisches Vorgehen hatte, ob Agenturverluste auftraten und ob die Transaktionskosten reduziert wurden.

6.1 Rechte der Finanzminister

Die Rechte eines Finanzministers sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, welche Möglichkeiten er hat, sich in den Haushaltsverhandlungen durchzusetzen. Der Finanzminister gilt

als stark in den Haushaltsverhandlungen, wenn diese bilateral ablaufen (vgl. Seils 2005: 782). Diese Voraussetzung erfüllen die Haushaltsverhandlungen in beiden Ländern. In Anbetracht der Tatsache, dass der Finanzminister bei den Haushaltsverhandlungen vom Kanzler oder Premierminister unterstützt werden muss, hängt seine Macht naturgemäß von dessen Stellung im Kabinett ab. Besonders in der japanischen Regierungskonstellation, die von der dominierenden Partei LDP geprägt war, war der Regierungschef das stärkste Mitglied im Kabinett. Seine Position wurde dadurch gestärkt, dass er Vorsitzender der dominierenden Regierungspartei war. Die theoretische Erwartung ist, dass die Haushaltspräferenzen von Finanzminister und Regierungschef identisch sind und somit der Regierungschef seine Macht in den Haushaltsverhandlungen an den Finanzminister delegieren kann, die dieser als „treuer“ Agent ausführt (vgl. Hallerberg/von Hagen 1999: 217).

Diese Beschreibung verdeutlicht, wo es zu Abweichungen vom theoretischen Ideal kommen kann: Kapitel 5 hat gezeigt, dass in Deutschland bereits die Agenda-Setting-Phase davon geprägt war, dass die Präferenzen von Regierungschef und Finanzminister in der zweiten Legislaturperiode divergierten. Es kann erwartet werden, dass sich diese Situation auf die Haushaltsverhandlungen auswirkte. Gleichermäßen bestand in Japan im Untersuchungszeitraum die Besonderheit, dass das Finanzministerium vom Agenda-Setter, CEF, in den Haushaltsverhandlungen unterstützt wurde.

Der Bundesminister der Finanzen verfasst das Aufstellungsschreiben, mit dem die Fachressorts aufgefordert werden, ihre Voranschläge¹²⁶ einzureichen. Diese Rolle übernimmt in Japan der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik unter Zuarbeit des Finanzministeriums. Bei den Finanzministerien obliegt es, den Haushaltsentwurf der Regierung anzufertigen. In beiden Ländern leitet der Finanzminister die Haushaltsverhandlungen.¹²⁷ In Deutschland schreiben Artikel 112 Grundgesetz und Paragraph 26 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung die Vetoposition des Finanzministers im Kabinett fest. Nur eine Mehrheit der Kabinettsmitglieder gemeinsam mit dem Kanzler kann diese überstimmen.

Entscheidend für die Regierungsverhandlungen ist auch die im Grundgesetz festgelegte Richtlinienkompetenz des Kanzlers (Artikel 65 Satz 1 GG), die sich auf die Schwerpunktset-

¹²⁶ Die Voranschläge sind die Unterlagen der Fachministerien für den Entwurf des Haushaltsplans, aus denen die jeweiligen, voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben deutlich werden (vgl. Gröpl 2001: 112).

¹²⁷ Die Budgetinitiative der Bundesregierung und die Kompetenz des Bundesfinanzministers sind in den Paragraphen 28 und 29 der BHO festgelegt. Artikel 21 des japanischen Finanzgesetzes schreibt dem Finanzministerium die Aufgabe der Haushaltsaufstellung in Japan zu. Ausführlich sind die Aufgaben des japanischen Finanzministeriums in Artikel 4 des sogenannten *Ministry of Finance Establishment Law* (財務省設置法) von 1999 verankert.

zung zwischen verschiedenen Politikfeldern auswirkt. Diese Schwerpunktsetzung hat wiederum finanzielle Konsequenzen. Der Kanzler übernimmt zudem in der Klärung von strittigen Fragen, die zwischen Finanzminister und Fachminister auftauchen können, eine Vermittlungsfunktion (vgl. Paragraph 17 Abs. 2 GOBReg). In der Abschätzung der formalen Rechte von Finanzministern stellen Hallerberg et. al. (2001: 65) in ihrem Vergleich europäischer Staaten keine besonders ausgeprägten Rechte des deutschen Finanzministers fest, da er vom Gesamtkabinett überstimmt werden kann, der Kanzler in die Haushaltsverhandlungen eingreifen kann und die Fachminister eine Entscheidung über ihren Haushalt im Kabinett verlangen können.¹²⁸ Alles in allem fehlen dem Finanzminister deshalb substantielle Agenda-Setting- sowie Verhandlungsmacht. Darüber hinaus macht ein Mitarbeiter im BMF klar, dass diese Rechte mit dem Ressortprinzip kollidieren können und insgesamt in ihrer Anwendung problematisch sind (so auch Zunker 1972: 47).

In den formalen Rechten finde ich [den Finanzminister, S. R.] schon relativ stark. Aber er kann sich nicht darauf zurückziehen, sie auszuüben. Jedes Ressort hat das Interesse und auch die Zuständigkeit, irgendetwas zu gestalten, und das muss er berücksichtigen. Mit den formalen Rechten können wir am wenigsten anfangen. Die sind eine Drohkulisse im Hintergrund, wenn man so sagen will. Alle wissen, dass sie da sind, aber wenn wir uns darauf zurückziehen, dann sind wir in Verhandlungsprozessen sehr schnell isoliert (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Der japanische Premierminister hat seit 2001 eine der Richtlinienkompetenz vergleichbare Macht. Er kann nach Artikel 4 des Kabinettsgesetzes dem Kabinett Vorschläge über grundlegende Prinzipien wichtiger Politikbereiche unterbreiten. Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip bei Kabinettsentscheidungen, das allerdings dem Finanzminister keine herausgehobene Stellung in diesem Gremium zuschreibt. Der Finanzminister hat nach Artikel 18 des japanischen Finanzgesetzes die Aufgabe, die Voranschläge der Fachressorts zur Kenntnis nehmend, den Haushaltsplan aufzustellen. Im Interview beschreibt der ehemalige Finanzminister Shiokawa die Macht des Finanzminister als sehr groß, „weil es auf sein Veto ankommt, ob Kompromisse bei den Haushaltsverhandlungen gefunden werden“ (vgl. Interview, Finanzminister, MOF). Dem entgegen steht die Einschätzung Shiraishis (2003: 18), der dem Finanzministerium nur eine begrenzte Führungsrolle bei den Haushaltsverhandlungen zuspricht. Darüber hinaus beschränke sich die Kompetenz des Ministeriums auf die jährliche Prüfung der Voranschläge, weil eine mittelfristige Planung nicht etabliert ist, was nachteilig für die Zielerreichung des Finanzministeriums sei (vgl. Shiraishis 2003: 18). Die folgenden Darstellungen werden eine

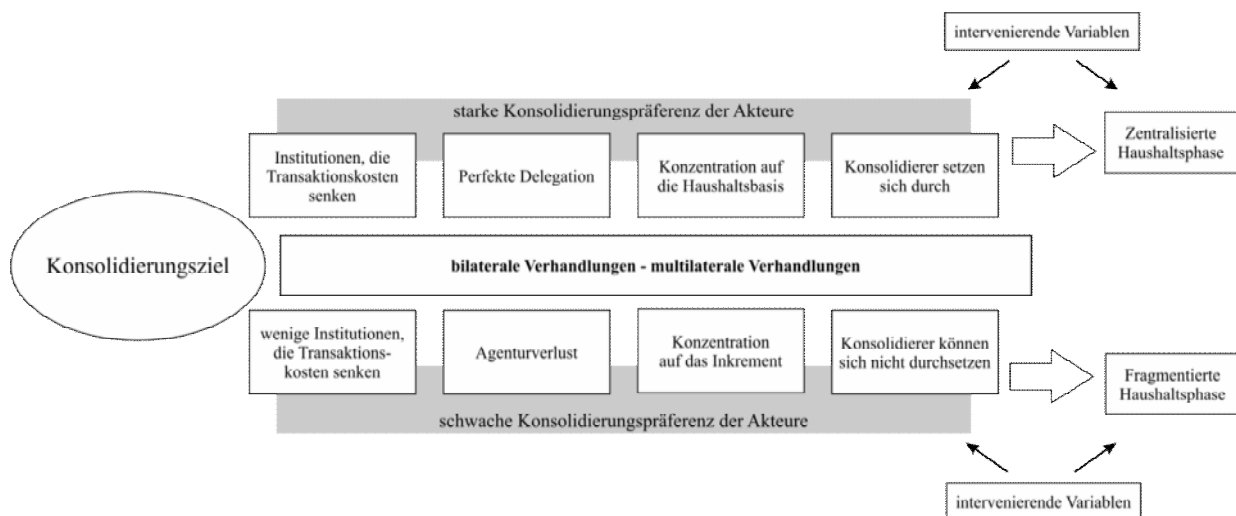
¹²⁸ Im Gegensatz dazu kommt Seils (2005: 785) zu der Einschätzung, dass der deutsche Finanzminister im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark ist.

detaillierte Einschätzung zu den Kompetenzen und der Durchsetzung der Finanzministerien im Untersuchungszeitraum in Deutschland und Japan ermöglichen.

6.2 Haushaltsinstitutionen in der exekutiven Verhandlungsphase

Abbildung 10 zeigt zum einen die in dieser Phase idealen Haushaltsinstitutionen für das Vertrags- und für das Delegationsdesign des Haushaltsverfahrens; zum anderen sind die Einflussfaktoren abgebildet, die sich aus den aufgestellten Hypothesen ergeben (vgl. Kapitel 4).

Abbildung 10: Analysemodell für die Phase der exekutiven Haushaltsverhandlungen



Quelle: eigene Darstellung.

Vertrags- und Delegationsansatz kennen in dieser Phase nur ein formales Kriterium, das je nach Ausprägung ideal für das Ergebnis eines zentralisierten Haushaltsprozesses ist: Das sind multilaterale bzw. bilaterale Haushaltsverhandlungen zwischen dem Finanzministerium und den Fachministerien. Die aus den Theorien abgeleiteten Hypothesen weisen allerdings auf eine Reihe von weiteren einflussreichen Aspekten in dieser Phase hin, die sich entscheidend auf das Verhandlungsergebnis auswirken können. So müssen auch der Verhandlungsgegenstand, Schlichtungsmechanismen und die Durchsetzungsfähigkeit von Akteurspositionen für beide Länder in Betracht gezogen werden. Tabelle 12 verdeutlicht die forschungsleitenden Fragen in dieser Phase der Haushaltsaufstellung.

Tabelle 12: *Forschungsleitende Fragen für die Analyse der exekutiven Haushaltsverhandlungen*

Vertragsdesign (Deutschland)	Delegationsdesign (Japan)
Finden die Verhandlungen multilateral, also innerhalb des Kabinetts, statt?	Kommt es zu bilateralen Verhandlungen?
Worüber wird verhandelt?	
Unterstützen formale oder informale Regeln Schlichtungen, die das Defizit erhöhen?	
Was verhindert die Durchsetzung der Interessen des Finanzministeriums in den Verhandlungen?	
Schwächen oder stärken andere Teilnehmer an den Verhandlungen den Finanzminister?	
Können sich Akteure mit Konsolidierungspräferenzen in dieser Phase durchsetzen?	

Quelle: eigene Darstellung.

Multilaterale Verhandlungen im Kabinett stellen in Deutschland die ideale Haushaltsinstitution in der Verhandlungsphase dar. Sie würden verhindern, dass bilaterale Absprachen die ausgehandelten Finanzziele konterkarieren. So kann bei multilateralen Verhandlungen besser überprüft werden, ob sich alle Beteiligten an die Vereinbarungen halten, die zu Beginn der Haushaltsverhandlungen geschlossen wurden. Ohne die Agenda-Setting-Macht eines zentralen Akteurs ist diese Form der Verhandlungen vorteilhaft, um Gegenseitigkeit zu verhindern und eine zentralisierte Haushaltsaufstellung zu ermöglichen (vgl. Alesina/Perotti 1996: 28f.; Hallerberg 2003: 5).

Demgegenüber sollen im Delegationsdesign Japans bilaterale Verhandlungen zwischen dem Finanzminister und dem jeweiligen Fachminister zu einer zentralisierten Haushaltsphase führen, weil der Finanzminister die Gesamtkosten von Mehrausgaben in diesen Verhandlungen für den Gesamthaushalt antizipiert und aufgrund seiner Befugnisse das Defizit begrenzen kann. Der mit Agenda-Setting-Macht ausgestattete Akteur kann diese Verhandlungen dominieren und das Ergebnis vorformen (vgl. von Hagen 1992: 20; Perotti/Kontopoulos 2002: 196). In Japan besteht im Untersuchungszeitraum allerdings die Besonderheit, dass der Agenda-Setter der ersten Phase der Haushaltsaufstellung wenige Kompetenzen bei den Haushaltsverhandlungen hat. So kommt es zu einem Delegationsverhältnis zwischen dem Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik und dem Finanzministerium.

In quantitativen haushaltspolitischen Analysen, die diese Prozesse wie dargestellt beschreiben, wird kein Wert darauf gelegt, wie die bilateralen Verhandlungen tatsächlich aus-

gestaltet sind, d. h. ob es zu einem Bottom-up- oder Top-down-Verfahren kommt. Keinesfalls kann eine Ministerrunde, unabhängig davon, ob sie multilateral oder bilateral zusammentritt, einen detaillierten Fachhaushalt verhandeln. Kapitel 6.1.2 wird zeigen, dass die Ausgestaltung der Verhandlungen das Haushaltsergebnis beeinflusst.

In beiden Ländern verlaufen die Haushaltsverhandlungen in der Regel bilateral nach einem hierarchisch aufsteigenden Bottom-up-Prinzip (vgl. für Deutschland Gröpl 2001: 112; für Japan Wright 2002: 312). Den Auftakt der exekutiven Haushaltsverhandlungen bilden die Aufstellungsschreiben der Finanzministerien, die die ministeriellen Haushaltsvoranschläge strukturieren und begrenzen sollen. Ihre Ausgestaltung und Wirkung soll im Folgenden vor der Analyse der Haushaltsverhandlungen untersucht werden.

6.2.1 Strukturierung der Haushaltsverhandlungen

Als Grundlage der exekutiven Haushaltsverhandlungen gelten in Deutschland der **Fünf-Jahres-Finanzplan** und das **Haushaltaufstellungsschreiben** des BMF. In Japan übernehmen die jährlichen **Aufstellungsrichtlinien** (概算要求基準), die das MOF und der *Council on Economic and Fiscal Policy* gemeinsam entwickeln, eine Strukturierungsfunktion für die Forderungen der Fachressorts. Die Richtlinien geben von den Vorjahreshaushaltszahlen ausgehend Reduzierungs- oder Erhöhungsquoten für die verschiedenen Ausgabenfunktionsgruppen vor. So entstehen in Japan **Obergrenzen** (*ceiling*)¹²⁹ der ministeriellen Voranschläge, die seit 2001 durch Kabinettsbeschlüsse abgesichert sind.

Das Haushaltsaufstellungsschreiben des deutschen Finanzministers ist ein Verwaltungsrundschreiben, das allein in der Verantwortung des Finanzministeriums liegt. Das deutsche Haushaltsaufstellungsschreiben und die japanischen Aufstellungsrichtlinien sind eine Aufforderung an die Fachministerien, ihre Voranschläge für das kommende Haushaltsjahr bis zu einem bestimmten Stichtag (Japan 31.08., Deutschland 31.04.) an das Finanzministerium zu senden. In Deutschland sind in ihm technische Vorgaben für die Voranschläge, Ermahnungen, die auf die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zurückgehen, und die Beschreibung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage enthalten (vgl. BMF 2004a; BMF 2007). Darüber hinaus

¹²⁹ Die Obergrenzen enthalten Erhöhungs- oder Reduzierungsraten für bestimmte Funktionsgruppen im Haushalt in Bezug auf die Haushaltsansätze des Vorjahres. „*The ceiling has been functioning as the most important institution to control total expenditure in the annual term in Japan*“ (Tanaka 2002: 7).

nutzt das BMF in einigen Jahren das Schreiben, um konkrete Einsparvorgaben, die die jeweiligen Fachministerien erbringen müssen, zu verankern (vgl. Gröpl 2001: 120; auch Interviews, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI; Leiter, Generalreferat Aufstellung, BMF). In den japanischen Aufstellungsrichtlinien stellen CEFP und MOF die Verhandlungslinie für das folgende Haushaltsjahr vor, zudem gibt es in diesem Schreiben eine Obergrenze, wie viel von den Fachministerien veranschlagt werden darf (vgl. CEFP laufende Jahrgänge). Wie diese Vorgaben die Voranschläge der Fachministerien im Untersuchungszeitraum begrenzen konnten, d. h. ob sie als Steuerungsinstrumente¹³⁰ dienen konnten, soll im Folgenden beschrieben werden.

6.2.1.1 Obergrenzen in Japan

Tabelle 13 zeigt, welche Obergrenzen in den Jahren 2002–2007 für die Voranschläge der Fachressorts galten. Bedenkt man, dass der japanische Haushaltsumfang bei circa 80 Billionen Yen lag und selbst die Forderungen der Fachministerien sich auf knapp 50 Billionen Yen summierten, wird deutlich, dass die Obergrenzen nur einen geringen Teil des Gesamthaushalts betrafen (vgl. Shiraishi 2003: 32).

¹³⁰ Als Haushaltssteuerung wird bezeichnet: „das bewusste Einwirken auf die Haushaltswirtschaft zu vorgegebenen oder selbst gesteckten Zwecken durch Zielsetzung, Planung, Information, Koordination, Motivation und Kontrolle“ (Gröpl 2001: 120).

Tabelle 13: *Obergrenzen für die Voranschlagsmeldungen der Fachressorts in Japan für die Haushaltsjahre 2002–2007 (in Milliarden Yen und Prozent im Vergleich zum Vorjahr)*

Fiskaljahr	Öffentliche Investitionen	Ermessensausgaben	Pflichtausgaben (inkl. Soziale Sicherung)	Struktur-reformen / Priorisierung	Summe
2002	-10 % (-1040 Mrd.)	-10 % (-850 Mrd.)	+750 Mrd.	+800 Mrd.	-320 Mrd.
2003	-3 % (-280 Mrd.)	-2 % (-90 Mrd.)	+920 Mrd.		+560 Mrd.
2004	-3 % (-270 Mrd.)	-2 % (-90 Mrd.)	+880 Mrd.		+530 Mrd.
2005	-3 % (-260 Mrd.)	-2 % (-90 Mrd.)	+960 Mrd.		+610 Mrd.
2006	-3 % (-280 Mrd.)	-3 % (-220 Mrd.)	+580 Mrd.	+100 Mrd.	+260 Mrd.
2007	-3 % (-220 Mrd.)	-1 bis -3 % (-140 Mrd.) -2 % ¹³¹	+550 Mrd.	+250 Mrd.	+440 Mrd. (+Sonderrahmen)

Quelle: eigene Darstellung. Daten aus CEFP, laufende Jahrgänge.

Mit den verschiedenen Vorgaben für die Voranschläge in den Regierungsjahren Koizumis kam es zu Erhöhungen und Verminderungen der Ausgaben bestimmter Haushaltsfunktionsgruppen. Eine deutliche Gesamtreduzierung der allgemeinen Ausgaben wurde nur für die Haushaltsaufstellung im ersten Regierungsjahr (FY 2002) angestrebt. Die Gesamtreduzierung von 320 Milliarden Yen, die einem Anteil von ca. 0,5 Prozent der Gesamtausgaben entsprach (vgl. Tabelle 13), war nicht besonders ambitioniert. In den weiteren Jahren kam es zu Umschichtungen zwischen den verschiedenen Haushaltsfunktionsgruppen. Diese waren mit realen Kürzungen von Leistungen in den sozialen Sicherungssystemen verbunden, denn die jährlich steigenden Kosten für medizinische Behandlung und Renten konnten durch die geringen Ausgabesteigerungen in der Funktionsgruppe nicht aufgefangen werden, so dass die parlamentarischen Vertreter dieses Politikbereiches und das Gesundheitsministerium den Obergrenzen skeptisch gegenüber standen (vgl. Negishi 2004).

¹³¹ Für Strategien, die geeignet waren, das Wirtschaftswachstum zu fördern, konnten die Ministerien im Vergleich zum Vorjahr zwei Prozent mehr Ausgaben fordern.

In der Analyse der Obergrenzen fällt auf, dass öffentliche Investitionen stetigen Kürzungen unterworfen waren. Diese galten bereits seit den 1980er Jahren als korruptionsanfällig und so bestand ein öffentlicher Rückhalt für die Kürzung dieser Ausgaben (vgl. Miyazaki 2006: 143). Da diese Ausgaben lange Zeit die enge Verflechtung der LDP mit bestimmten Industrien (Bauen und Verkehr) und Wählergruppen (Bauern) gestützt hatten (vgl. McCubbins/Noble 1995: 105; Suzuki 1999: 206), gab es entsprechenden Widerstand aus den Reihen der LDP-Politiker gegen diese Kürzungen und mit ihnen musste ein Kompromiss gefunden werden. So konnte sich das Finanzministerium mit seinem Vorhaben, die öffentlichen Investitionen auch nach 2002 um zehn Prozent zu kürzen, nicht gegen die Opposition von LDP-Parlamentariern durchsetzen. Premierminister, Finanzministerium und die Abgeordneten einigten sich schließlich auf eine dreiprozentige Reduzierung dieser Ausgabekategorie (vgl. JT 06.08.2002).

Für die japanischen Fachministerien war es nur möglich außerhalb der Obergrenzen ihr Budget zu vergrößern. Sondermittel für prioritäre Ausgaben können diesen Zweck am ehesten erfüllen (vgl. Spalte „Strukturreformen“ in Tabelle 13). Für das Haushaltsjahr 2007 enthielt die Obergrenze für Ermessensausgaben¹³² einen zusätzlichen Sonderrahmen für Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum unterstützen. Innerhalb dieses Rahmens konnten die Fachministerien Vorschläge unterbreiten und das Finanzministerium entschied über die Finanzierung entsprechender Schwerpunkte. Die Ministerien konkurrierten deshalb um einen möglichst hohen Anteil innerhalb des vorgesehenen Rahmens von drei Billionen Yen (vgl. Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

Die Aufstellungsrichtlinien werden von den japanischen Fachministerien nicht noch einmal gesondert analysiert, da sie im Vorfeld gut über die Reduzierungsquoten und die Haushaltsschwerpunkte informiert sind. Die Haushälter berichten, das Aufstellungsschreiben des MOF weitgehend zu ignorieren, und dementsprechend mehr zu fordern (vgl. Interview, Mitarbeiter Haushaltsabteilung, MEXT). Die japanischen Vertreter des Innenministeriums und des Verkehrsministeriums versuchen insbesondere Einfluss darauf zu nehmen, dass ausreichend eigene Politikfelder als Sondertatbestände außerhalb der allgemeinen Kürzungsvorgaben des Finanzministeriums liegen (vgl. Interviews, Mitarbeiter Haushaltsabteilung, MLIT; Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

¹³² „Ermessensausgaben“ sind die flexiblen Mittel im japanischen Haushalt, die nicht durch Leistungsgesetze gebunden sind. In Deutschland fallen darunter u. a. Programmausgaben.

Die Vorgaben für die Voranschläge der japanischen Fachministerien ab dem Fiskaljahr 2005 setzen Anreize, die Fachhaushalte flexibler zu gestalten. Fachministerien, die über die Obergrenzen hinaus bei den Pflichtausgaben kürzen, dürfen ihre Ausgaben bei Investitionen und Ermessensausgaben den Einsparungen entsprechend erhöhen. Dies ist als Anreiz für eine zusätzliche Priorisierung der Ausgaben zu interpretieren und als Versuch des Finanzministeriums, den Anteil der gesetzlich gebundenen Mittel zu verringern. Auch werden die Ministerien seit 2004 angehalten, bestimmte Voranschläge mit *Outcome*-Zielen zu verknüpfen, um die Effizienz der Ausgaben zu erhöhen bzw. besser prüfen zu können (vgl. CEF 2004).¹³³ Beide Verfahren setzen Anreize, um die Struktur des Haushalts zu verändern oder dem Ideal von *New Public Management* näher zu kommen (vgl. Koike/Hori/Kabashima 2007: 5f.).

Die Vorschläge für die Ausgestaltung der Obergrenzen wurden federführend von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums erstellt (vgl. Interview, Leiter Referat Forschung, MOF). Dabei wurden die Obergrenzen nicht unilateral vom Finanzministerium festgelegt, vielmehr entstanden sie in einem Aushandlungsprozess mit den Fachressorts. Sie waren somit bereits das Ergebnis von Verhandlungen zwischen dem Finanzministerium und den Fachministern, seit 2001 unter Beteiligung des CEF (vgl. JT 20.07.2006; auch Shiraishi 2003: 30f.). Diesen Verhandlungen wurde von Seiten der Fachministerien ein großes Gewicht beigemessen (vgl. Wright 2002: 301ff.). Die Aussage eines Bürokraten aus dem METI verdeutlicht dies: „*We wait, pitch our project, try to find out how much we can safely ask for and come again next week*“ (Negishi 2004). Der Entwurf der Obergrenzen aus dem MOF wurde mit Repräsentanten der Regierungskoalition diskutiert, um schließlich vom CEF verabschiedet und in einer Kabinettsentscheidung bestätigt zu werden. Die Vorgaben für die Voranschlagsmeldungen wurden so erst wenige Wochen (Juni/Juli) vor dem Termin der Einreichung der Voranschläge (Ende August) veröffentlicht. Diese Veröffentlichung der Obergrenzen diente als Instrument, ausgabenerhöhende Einflüsse zu reduzieren, die sich durch zu viel Verhandlungsspielraum ergeben könnten: „*[The] finance bureaucracy has often been able to restrict the points of intervention through effective management of information, thus reducing the scope of political influence*“ (Grimes 2002: 82).

Während es in Deutschland keine Richtlinie gab, inwieweit die Voranschläge über dem Finanzplan liegen durften – eigentlich sollten die Fachministerien diesen genau einhalten, –

¹³³ Diese Entwicklung zeugt von dem Einzug betriebswirtschaftlicher Komponenten im öffentlichen Dienst (neue Steuerungsinstrumente). Auch Deutschland beschreitet diesen Weg seit dem Jahr 2000 mit der Verwirklichung der Kosten-Leistungs-Rechnung und den Überlegungen, die Doppik auf Bundesebene einzuführen (vgl. BMF 2004b).

erlaubte das japanische MOF im Aufstellungsschreiben seit FY 2003 eine 20-prozentige Mehrforderung für öffentliche Investitionen und Ermessensausgaben gegenüber dem Vorjahresbetrag nachdem die Obergrenzen eingehalten wurden. Zwar bezog sich die offizielle Begründung dieser Voranschlagsregelung auf die Förderung von innovativen Maßnahmen (vgl. JT 30.08.2002), jedoch kann man davon ausgehen, dass sie eher dem Machterhalt des MOF diene, das Mitspracherechte über die Programme in den Fachministerien behalten wollte. Die kurze Periode der Haushaltsjahre 2001 und 2002, in denen die ministeriellen Voranschläge mit den Obergrenzen genau übereinstimmen mussten, wird von den beteiligten Akteuren mit einem großen Einflussverlust des MOF in Verbindung gebracht (vgl. Interview, Associate Professor, *Doi*). Der Haushälter aus dem Innenministerium begründet dementsprechend die spätere Möglichkeit der 20-prozentigen Mehrforderungen:

Wenn [die Voranschläge genau so kommen, wie die Bewilligung schließlich ist, S. R.], dann kann das MOF die Anschlagsforderungen fast gar nicht mehr verhandeln. Denn wenn es innerhalb der 97-prozentigen Forderung¹³⁴ des Ministeriums etwas gibt, das nicht erlaubt wird und deshalb nicht veranschlagt wird, so wird aus diesem 97-Prozent-Haushalt zum Beispiel ein 80-Prozent-Haushalt. Weil damit das veranschlagende Ministerium nicht einverstanden wäre, hätte man einfach den Haushalt so genehmigen müssen, wie die Voranschläge waren. Das MOF möchte aber zum Beispiel, während es den Haushalt anschaut, sagen, „Das ist von der Maßnahme her nicht möglich, es wäre besser, es so zu machen.“ Das wäre dann alles nicht mehr gegangen. Jetzt ist es so [...]: innerhalb der 20 Prozent sagt das MOF, hier das hat Vorzug. Solch eine Policy-Führung übernimmt das MOF dabei (Interview, Leiter Haushaltabteilung, MIC).

Das Finanzministerium ist demnach von der rigiden Voranschlagsregelung abgerückt, weil es die politischen Maßnahmen in den Ministerien beeinflussen möchte. Innerhalb der 20 Prozent Überveranschlagung entscheidet das Finanzministerium die Policy-Schwerpunkte.

Trotz Forderungen der Fachministerien, die weit über den Obergrenzen lagen, ist es dem japanischen Finanzministerium im Untersuchungszeitraum gelungen, ein finales Verhandlungsergebnis vorzulegen, das die Obergrenze einhielt (vgl. Tabelle 14). Die Kompetenz des Finanzministeriums, sich in den Verhandlungen durchzusetzen, muss daher als hoch eingeschätzt werden. Einzig im Jahr 2006 gelang es dem MOF in seinen Verhandlungen nicht, die Obergrenze einzuhalten. Bedacht werden muss, dass diese Verhandlungen zwischen und Finanzministerium und Fachministerien nicht mehr unter Premierminister Koizumi beendet wurden.

¹³⁴ Die 97 Prozent ergeben sich folgendermaßen: der Bezug ist das Vorjahr mit 100 Prozent und davon werden drei Prozent abgezogen, wie es die Obergrenze für z. B. öffentliche Investitionen vorschreibt.

Tabelle 14: Voranschlagsmeldungen der japanischen Fachressorts (in Billionen Yen)

Fiskaljahr	Summe der Anschlagsforderungen der Fachministerien	Gesamt-Obergrenze für die Fachministerien	Verhandlungsergebnis (Fachministerien)	Verhandlungsergebnis (Gesamthaushalt)
2002	47,83*	47,80	47,54	81,23
2003	50,86	48,10	47,59	81,79
2004	50,81	48,10	47,63	82,11
2005	51,23	48,20	47,28	82,10
2006	50,28	47,50	46,36	79,69
2007	49,78	46,80	46,97	82,90

Quelle: eigene Darstellung.

Daten aus CEFP laufende Jahrgänge; MOF laufende Jahrgänge; MOF 2001a; MOF 2002; MOF 2003; MOF 2004a; MOF 2005; MOF 2006. *Für Fiskaljahr 2002 hat das MOF die Summe der Voranschlagsforderungen der Fachministerien nicht veröffentlicht, diese Zahl wurde übernommen von Nikkei Weekly 03.09.2001.

In der Regierungszeit Koizumis konnte das Finanzministerium von den Entscheidungen im CEFP ganz wesentlich profitieren. So konnte es sich gegen das Gesundheitsministerium durchsetzen, das den größten Einzelplan im Haushalt einnahm. Die Entscheidung, um wie viel diese Kosten maximal steigen durften, wurde gegen den Widerstand des Gesundheitsministers vom CEFP herbeigeführt und schließlich im Kabinett bestätigt (vgl. Interview, wissenschaftlicher Berater, CEFP). Gleichermäßen berichtet die *Japan Times* von Siegen des Finanzministeriums im Kampf mit dem Außenministerium, das jedes Jahr eine Reduzierung der Entwicklungshilfegelder hinnehmen musste (vgl. JT 20.07.2006). Insgesamt wurde erreicht, dass die Ausgaben aller Ministerien über fünf Jahre hinweg sogar leicht sanken, was als Erfolg gewertet werden muss, zumal die Gesundheitsausgaben jährlich stiegen. Der japanische Haushalt ist dem Konsolidierungsziel trotzdem nur unzureichend näher gekommen.

Die Aufstellungsrichtlinien und Obergrenzen beziehen sich in Japan nur auf einen kleinen Teil des Gesamthaushaltes, denn der Schuldendienst und die Zahlungen an die Präfekturen sind hier nicht erfasst, weil sie nicht die Aufstellung in den Fachministerien betreffen. Auch gibt es seit jeher eine Reihe von Ausgaben, die nicht unter diese Obergrenzen fallen und Ausnahmetatbestände darstellen. Denn die LDP hat jedes Jahr auf Ausgaben mit einem Prioritätenstatus und auf Ausnahmen von den Obergrenzen gedrungen (vgl. Wright 2002: 281ff.; Savage 2000: 62). Für die Untersuchungsperiode bestätigt der Mitarbeiter im Finanzministerium diese Einschränkung bezüglich der Wirkung der Obergrenzen.

[Die Fachministerien] dürfen also beim Veranschlagen 20 Prozent hinzufügen. Das ist also die festgelegte Obergrenze bei den Voranschlägen. Aber es gibt ja auch Teile, in denen sie viel freier

verfügen können und da fordern sie dann viel mehr. Diese Zahl kennt keiner, die kommt nicht raus. Es gibt nur diese 1,2 zu eins wenn man von Begrenzung der Voranschläge redet. Diese 1,2 zu eins wird auf jeden Fall aufgebraucht (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

6.2.1.2 Finanzplan und Aufstellungsschreiben in Deutschland

Das Aufstellungsroundschreiben des deutschen Finanzministers stellt die Konkretisierung der Koalitionsvereinbarungen dar. Es liegt allein in der Prerogative des Finanzministers, er muss dabei also zunächst kein Einvernehmen mit den Fachministerien suchen (vgl. Interview, Finanzminister, BMF). Dieses geringe Konfliktpotenzial erklärt sich aus der eingeschränkten Verbindlichkeit dieses Verwaltungsschreibens. Im Finanzministerium ist bekannt, dass es die Tendenz bei den Fachministerien gibt, das Schreiben sowie den Finanzplan bis zu einem gewissen Grad zu ignorieren und möglichst viel anzumelden. Das Steuerungspotenzial dieses interpretierbaren Aufstellungsschreibens und des Finanzplans muss deshalb als gering eingestuft werden (vgl. Heller 2008: 1). Der parlamentarische Staatssekretär im BMF bestätigt im Interview das Bestreben der Fachministerien, beide Schreiben zu ignorieren. „Dessen ungeachtet erlebt man, dass die Zahl der Wünsche bei weitem größer ist und die Ressorts zunächst viele ihrer Wünsche auflisten“.

Die ministeriellen Voranschläge bilden den Ausgangspunkt der exekutiven Haushaltsverhandlungen. Das Finanzministerium versucht, den Haushalt dem Finanzplan entsprechend aufzustellen. So gilt als Verhandlungsbasis der im Finanzplan festgeschriebene Haushaltsansatz des Fachministeriums. Zum Beispiel bestimmten die im Jahr 1999 formulierten Eckwerte des Finanzplans 1999-2003 die Haushaltsverhandlungen im folgenden Jahr, also für das Haushaltsjahr 2001 (vgl. Tabelle 15). Die Gegenüberstellung der entsprechenden Werte erlaubt eine Einschätzung, wie gut das deutsche Finanzministerium im Untersuchungszeitraum seine ursprünglichen Verhandlungsziele erreicht hat.

Tabelle 15: Vergleich von Gesamtausgaben und Nettokreditaufnahme im Finanzplan und im Regierungsentwurf Deutschlands (in Milliarden)

Haushaltsjahr	Finanzplan Ausgaben – Soll	Regierungsentwurf Ausgaben – Soll	Finanzplan Nettokreditaufnahme – Soll	Regierungsentwurf NKA- Soll
2001 in DM	458,3	478,7	46,1	46,1
2002* in Euro	249,4	247,8	21,1	21,2
2003 in Euro	249,4	247,9	15,5	15,5
2004 in Euro	245,1	251,2	10,2	30,8
2005 in Euro	251,2	258,3	21,0	22,0

Quelle: eigene Darstellung.

Daten für Finanzplan aus BMF 1999; BMF 2000; BMF 2001; BMF 2002b; BMF 2003; Daten der Regierungsentwürfe der jeweiligen Haushaltsgesetze aus Bundestagsdrucksachen 14/4523; 14/7323; 15/574; 15/1923; 15/4325.

*Im Finanzplan 2000-2004 sind die Angaben noch in DM (487,7 Mrd. DM für die Ausgaben, 41,2 DM für die NKA). Die Aufstellung beginnt mit dem Jahr 2001, weil die rot-grüne Regierung erst 1999 gemeinsam mit den Haushaltsentwürfen 1999 und 2000 die ersten Finanzplanplanungszahlen vorlegen konnte. Für das Haushaltsjahr 2006 kam es nicht mehr zu einem Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes.

Zunächst zeigt der Finanzplan, dass die Entwicklung der Ausgabenwerte nicht in allen Jahren restriktiv gefasst war. Zwischen 2001 und 2002 kam es zu einer Steigerung der Ausgabenprognose um fast 30 Milliarden DM – von 458 Milliarden DM auf 487 Milliarden DM (249,4 Mrd. Euro). Dies ist als Anpassung an den Regierungsentwurf 2001 zu sehen, der weit über der ursprünglichen Planung lag. Selbst zwischen dem Ausgaben-Soll 2001 und dem Finanzplan-Soll für 2002 wurde eine Ausweitung der Ausgaben hingenommen. Allerdings konnte der Finanzminister in den Verhandlungen für den Haushalt 2002 unter den prognostizierten Ausgaben bleiben. In den Jahren 2004 und 2005 gelang dies nicht mehr. So müssen die Regierungsverhandlungen im Jahr 2000 für den Haushalt 2001 als nicht besonders erfolgreich gelten, kam es in diesem Jahr mit 20 Milliarden DM doch zu erheblichen Mehrausgaben gegenüber dem Finanzplan. In den Medien und auch von der Regierung selbst, die diesen Entwurf mit den Sollzahlen des Vorjahres vergleichen, ist der Haushaltsentwurf 2001 allerdings positiv aufgenommen worden (vgl. SPIEGEL 19.06.2000; auch BMF 2002c: 49ff.). Für die Fiskaljahre 2002 und 2003 lässt sich ein leicht unter dem Finanzplan bleibendes Ausgaben-Soll feststellen. Allerdings lag der Regierungsentwurf in den Jahren 2004 und 2005 mit sechs bzw. sieben Milliarden Euro über der ursprünglichen Finanzplanung. Dies würde für die Interpretation sprechen, dass in den Planungen, die zwei Jahre vorher vorgenommen wurden,

die Konjunkturbaisse inklusive steigender Sozialausgaben¹³⁵ nicht antizipiert werden konnte und diese zum Misserfolg der Konsolidierungsbemühungen beigetragen haben. Diese Werte können allerdings auch einen Einflussverlust des Finanzministeriums anzeigen (vgl. Kapitel 6.2.2.1).

Das Finanzministerium würde bei Anschlagsforderungen, die genau dem Finanzplan entsprechen, auf Verhandlungen verzichten. Es sei denn, die haushälterische Situation hätte sich von einem Jahr auf das andere verschlechtert, so dass das Finanzministerium versuchen würde, gegenüber den im Vorjahr ausgehandelten Zahlen im Finanzplan noch zu kürzen (vgl. Interview, Finanzminister, BMF). Nach dem Befund aus Tabelle 15 war das Finanzministerium mit diesem Anliegen allerdings nicht erfolgreich. Die Verhandlungen des Finanzministeriums konzentrierten sich zunächst auf die Forderungen, die über dem Finanzplan liegen: „Wenn also das Ressort sagt, ‚ich komm mit dem aus, was ursprünglich in der Finanzplanung stand‘, dann würden wir sagen, ‚brauchen wir nicht lang zu verhandeln. Dann kriegen wir auch den Haushalt finanziert.‘ Aber so ist es nie, die wollen immer mehr haben“ (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). In welcher Größenordnung diese Mehrforderungen waren, konnte nicht pauschal beziffert werden. Die jeweiligen Interviewpartner aus dem BMF und den Fachministerien haben Zahlen zwischen zwei und 25 Prozent¹³⁶ genannt:

Das Ressort hat uns Voranschläge geliefert, in denen 349 Millionen steht, also acht Millionen mehr als im Finanzplan. Und das ist noch sehr moderat. Hier könnten auch durchaus 400 oder 450 stehen. Und hier findet man jetzt, wie wir verhandeln wollen und was wir glauben, wo es landet, bei 342. Also 69.000 über dem bereinigten Finanzplan. Also man glaubt, dass man ungefähr auf dem Finanzplan landet (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Auch in den deutschen Fachministerien ist man sich bewusst: „Es geht im Prinzip um die Verhandlung von Mehrforderungen“, die „schon beachtlich“ sind und „sich ungefähr auf zehn Prozent über dem Finanzplan“ belaufen (Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI).

Vielleicht ist es eine Art Grundlinie der allermeisten Ressorts: „egal was BMF schreibt, ich melde erstmal meine Bedarfe an und schaue dann, was die Verhandlungen bringen.“ Im Aufstellungsprozess sieht man die Signale, die konkreten Vorgaben versucht man zu erfüllen und erfüllt sie auch. Die abstrakteren Einsparvorgaben werden zunächst mal wenig beachtet (Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI).

Der Haushaltsreferent im Auswärtigen Amt berichtet, dass man sich nicht am Finanzplan orientieren könne und bei den politischen Aufgaben immer maximal fordere (vgl. Interview,

¹³⁵ Die Kosten der Hartz-IV-Reformen waren um mehrere Milliarden zu niedrig veranschlagt (vgl. Urbach 2004).

¹³⁶ Ältere Befunde für die Jahre 1953-1969 vergleichen Regierungsentwurf und Ressortvoranschläge und belegen, dass die Voranschläge zwischen fünf und 18 Prozent über dem Regierungsentwurf lagen und in den Jahren 1969 – 1973 zwischen drei und zehn Prozent über den jeweiligen Finanzplänen (vgl. Zunker 1972: 148f.).

Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt). Dies entspricht dem typischen Rollenverhalten der Fachressorts, die davon ausgehen, dass ihre Voranschläge gekürzt werden (vgl. Bozeman/Straussman 1982; auch Gröpl 2001: 159; Wildavsky 2001: 183). Der deutsche Finanzplan begrenzte die Voranschläge demnach nur unzureichend. Welche Höhe diese haben würden, wußte das Finanzministerium am Anfang des Prozesses nicht.

In beiden Ländern zogen die Fachministerien das Aufstellungsschreiben und Kabinettsbeschlüsse allerdings heran, um Tatbestände zu identifizieren, die für das kommende Jahr einen besonderen haushälterischen Schwerpunkt darstellten und die Argumentation von Mehrforderungen unterstützen konnten. Der Haushaltsverantwortliche im BMVBS beschreibt, wie sein Ministerium argumentiert hat, um das BMF von Mehrforderungen zu überzeugen. Deutlich wird der Bezug zu einem Politikfeld, das im Koalitionsvertrag besonders hervorgehoben worden ist:

In vielen Bereichen müssen sie sich jedes Jahr etwas Neues ausdenken. Wenn die Städtebauer ein neues Programm auflegen wollen, dann müssen sie das auch mit Fakten unterfüttern. Dann müssen sie das irgendwie bedienen, sie wollen zum Beispiel das Politikfeld „Innenentwicklung der Städte und Gemeinden“ weiter fördern. Da muss natürlich sozusagen „Butter bei die Fische“ (Interview, stellv. Leiter Haushaltsreferat, BMVBS).

Um von einem höheren Budget zu profitieren, begründeten die Fachministerien Forderungen nach Mittelsteigerungen oder neue Programme vielseitig: „Die unterfüttern das mit neuen EDV-Anlagen, die sie brauchen, neuen Autos, G8-Weltwirtschaftsgipfel und EU-Präsidentschaft, da kommt jetzt ganz, ganz viel, warum sie jetzt auf ein Mal mehr Geld wollen“ (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Insgesamt kann man sagen, dass der deutsche Finanzplan die exekutiven Haushaltsverhandlungen nicht ausreichend vorstrukturiert und zentralisiert. Auch Hallerberg et. al. (2001: 57) schätzen seine Verbindlichkeit nur als indikativ und politisch ein. Für das Aufstellungsroundschreiben des BMF gilt gleichermaßen, dass es wenig verbindlich ist, weil es von den Fachministerien in Bezug auf die Anschlagshöhe nahezu ignoriert werden kann.

6.2.2 Bilaterale Haushaltsverhandlungen

Sowohl in Deutschland als auch in Japan prüft die Haushaltsabteilung im Finanzministerium die Voranschlagsmeldungen der Fachministerien, bereitet die Haushaltsverhandlungen vor und führt sie zu einem wesentlichen Teil durch. Diese Haushaltsverhandlungen verlaufen bilateral mit dem jeweiligen Fachressort.

Mit dem allgemeinen Machtverlust des japanischen Finanzministeriums in den 1990er Jahren ging ein Machtverlust für die traditionell mit einem sehr hohen Ansehen¹³⁷ ausgestattete Haushaltsabteilung einher (vgl. Wright 2002: 149ff.; Grimes 2002: 31). Ihr Einfluss auf die Aggregatdaten des Haushalts ist deutlich gesunken, auch wenn sie die Details der Haushaltsaufstellung auch noch nach der administrativen Reform von 2001 federführend bestimmt. Die positive Wirkung, die der Machtverlust des MOF für das Top-down-Budgeting hat, scheint sich allerdings negativ auf die Koordinierung von Ausgaben und Einnahmen im Finanzministerium auszuwirken. „In letzter Zeit, gleichzeitig mit dem sinkenden Ansehen des MOF, ist auch die Stellung der Haushaltsabteilung gesunken, an Einnahmen haben die kein Interesse, auch die umfassende Koordinierung ist weniger geworden“ (Interview, Associate Professor).

Weil die Erfüllung der Vorgaben des CEFP als Agenda-Setter von den Detailverhandlungen mit den Fachministerien abhängig war, werden diese im Folgenden analysiert. Das Finanzministerium war darüber hinaus wesentlich an der Aufstellung der Obergrenzen beteiligt. Die Einhaltung dieser Vorgaben musste von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums herbeigeführt werden. Das Image der mächtigsten Abteilung in der Verwaltung hat die deutsche Haushaltsabteilung nie besessen. Zwar ist auch ihre zentrale Rolle unbestritten, jedoch herrscht nicht die Meinung der uneingeschränkten Durchsetzungsfähigkeit dieser Organisationseinheit vor. Die Analyse der Haushaltsverhandlungen durch die Haushaltsabteilung soll Aufschluss darüber geben, warum das deutsche Finanzministerium in einigen Jahren die Finanzplanvorgaben nicht erfüllen konnte.

¹³⁷ So werden die Haushaltsprüfer, die fast alle ihren Abschluss an der renommierten Tōkyō-University erworben haben, auch die „Bürokraten der Bürokraten“ oder die „Samurai der Regierung“, genannt, was nicht nur ihre Stärke sondern auch ihre Vertrauenswürdigkeit symbolisieren soll (vgl. Wildavsky 1986: 123).

6.2.2.1 Bottom-up-Struktur der Verhandlungen

Die Struktur der Haushaltsverhandlungen ist fest etabliert. Mit ihr verknüpfen die Teilnehmer eindeutige Erwartungen und es herrschen Regeln vor, wie die Haushaltsverhandlungen zu verlaufen haben und welche Ergebnisse erzielt werden können und sollen. Die jeweiligen Rollen bei diesen Verhandlungen sind für die Akteure klar definiert (vgl. allgemein Wildavsky 2001: 183; für Deutschland schon Zunker 1972: 151; für Japan Campbell 1977: 1, 12). Trotzdem ist die Struktur der Verhandlungen nicht formal festgehalten und ein Abweichen vom Reglement möglich. Deshalb stellt diese Verhandlungsstruktur eine informale Institution dar. In beiden Ländern finden die Haushaltsverhandlungen im Rahmen einer Bottom-up-Struktur in der Regel auf folgenden Ebenen statt:

1. Verhandlungen auf Referatsebene (課長級折衝);
2. Unterabteilungsleiter- bzw. Abteilungsleiterverhandlungen (局長級折衝);
3. Verhandlungen auf Staatssekretärebene (次官級折衝);
4. Chefgespräche zwischen Finanzminister und Fachminister (閣僚折衝 / 大臣折衝).

In Japan unterscheidet man zwischen **Anhörungen**, **Prüfung** und **Verhandlung** der Voranschläge; in Deutschland spricht man nur von **Verhandlungen**. Die Arbeitsebene in Japan, d. h. Haushaltsprüfer und Haushaltsassistent (主計官, 主査), führen Anhörungen zu den Voranschlägen durch und prüfen diese. Erst nachdem das Finanzministerium seinen Haushaltsentwurf veröffentlicht hat, finden Verhandlungen auf der Ebene der Staatssekretäre und Minister statt. Die Regierungspartei ist in diese Verhandlungen involviert. Sie haben das Ziel, ursprüngliche Kürzungen der Haushaltsabteilung wieder rückgängig zu machen (vgl. Grimes 2002: 80f.; vgl. Kapitel 6.3.2). In Deutschland verhandeln nacheinander Referatsleiter, Unterabteilungsleiter und Staatssekretäre, bevor es zu den Chefgesprächen kommt. Erst danach wird eine Kabinettsentscheidung über den Haushaltsentwurf gefällt und dieser wird ins Parlament eingebracht (BMF 2004c: 12).

Tabelle 16: Akteure der deutschen und japanischen Haushaltsverhandlungen

Deutschland	Japan
Haushaltsreferent	Haushaltsassistent
Referatsleiter	Haushaltsprüfer
Unterabteilungsleiter	Stellvertretender Generaldirektor
Abteilungsleiter	Generaldirektor

Quelle: eigene Darstellung.

Die japanischen Haushaltsverhandlungen¹³⁸ beginnen mit Anhörungen, die top-down und asymmetrisch geführt werden, d. h. aus den Fachministerien trifft die nächst höhere Hierarchiestufe mit dem Finanzministerium zusammen (vgl. Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC). So wird die größere tatsächliche Machtfülle der Mitarbeiter im MOF durch ihre formal niedrigere Stellung beim Zusammentreffen mit ihren Kollegen aus den Fachressorts symbolisiert. Der Staatssekretär des Fachressorts erklärt die Haushaltsschwerpunkte seines Hauses dem Abteilungsleiter der Haushaltsabteilung; der Leiter des Ministerbüros wirbt bei einem der drei stellvertretenden Abteilungsleiter für die Voranschläge seines Ministeriums. Diese Anhörungen auf den höheren Ebenen sind eher zeremoniell und können sich auf ein Telefongespräch beschränken. Die Vertreter des Fachministeriums unterstreichen dabei ihre wichtigen Programme und Ausgabenschwerpunkte. Das Finanzministerium bemüht sich, ein besseres Gefühl für den jeweiligen Einzelplan und die Entwicklung des gesamten Haushaltsplans zu bekommen. Die Fachministerien können die Agenda dieser Anhörungen bestimmen.

Also ich erkläre dem MOF erstmal, wie wir uns innerhalb der Basisrichtlinien positioniert haben. Dann erkläre ich, bei welchen Maßnahmen wir im nächsten Jahr Schwerpunkte setzen wollen. Dann erkläre ich, dass diese Schwerpunkte in der jetzigen Situation notwendig sind, zunächst dem Abteilungsleiter der Haushaltsabteilung, dem stellvertretenden Leiter, dem Haushaltsprüfer. Weil natürlicherweise die Fachabteilungen ihre eigenen Maßnahmen für wichtig halten, erklären die das auch. So wird das gesamte Hearing abgehalten. [...] Die Titel, die neu veranschlagt werden oder die, bei denen mehr als im letzten Jahr gefordert wird, da muss selbstverständlich Kraft investiert werden (Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

Diese Anhörungen dauern den gesamten September an, da es wichtig ist, dass wirklich jede Abteilung in einem Ministerium ihren Haushalt selbst verteidigt. Die Informationen, die von den Fachministerien zur Verteidigung ihrer Ansätze vorgebracht werden, sind für die

¹³⁸ In der folgenden Darstellung wird teilweise mit Quellen gearbeitet, die sich auf einen Zeitraum vor der Koizumi-Regierung beziehen. Da die Interviewpartner keine gegenteiligen Aussagen gemacht haben und der administrative Vorgang der Verhandlungen geringeren Veränderungstendenzen ausgesetzt sein dürfte, ist dies gerechtfertigt.

Mitarbeiter im Finanzministerium entscheidend, um zum einen die Notwendigkeit der Ausgabe einzuschätzen und zum anderen um in internen Meetings der Haushaltsabteilung zu bestehen und diese Ansätze dort verteidigen zu können. Haushaltsprüfer und Haushaltsassistent gestehen allerdings nicht in dieser frühen Verhandlungsphase bestimmte Ausgaben zu – wie es in Deutschland auf der Ebene der Referatsleitergespräche bereits passiert, –sondern mögliche Entscheidungen werden lediglich angedeutet. Dabei sind diese Entscheidungen eher davon abhängig, wie sehr eine Abteilung sich für bestimmte Gelder einsetzt, als welchen Betrag diese ausmachen (vgl. Wright 2002: 315ff.).

Schließlich führt der Haushaltsprüfer, der in einer vergleichbaren Position wie der deutsche Leiter des Spiegelreferats ist, intensive Anhörungen des Fachhaushalts durch, der ihm vom Leiter der Haushaltsabteilung im Fachressort und den Abteilungsleitern des Ministeriums erklärt wird. Diese Haushaltsprüfung entspricht den deutschen Referatsleiterverhandlungen. Es folgen Anhörungen durch die Haushaltsassistenten, bei denen Referatsleiter oder stellvertretende Referatsleiter des Fachministeriums Rede und Antwort stehen. Bei diesen Anhörungen werden allerdings noch keine Entscheidungen getroffen; all dies dient nur der Information und der ersten Identifizierung von möglichen Problembereichen. Wie auch die deutschen Fachministerien versuchen die japanischen Ressorts bei dieser Haushaltsprüfung mit einem hohen Aufgebot an Personen, die die Haushaltsforderungen inhaltlich unterstützen, zu überzeugen.

Innerhalb der Überveranschlagung von 20 Prozent setzen die Haushaltsprüfer die Prioritäten zwischen den verschiedenen Fachabteilungen eines Ministeriums. So haben sie einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ermessensausgaben innerhalb des jeweiligen Ministeriums (vgl. Interviews, Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik; Leiter Haushaltsabteilung, MIC). Daher sind die jeweiligen Fachabteilungen der Ressorts viel stärker in die Verteidigung ihrer Ansätze beim MOF eingebunden, als es in Deutschland der Fall ist.

Nach den Anhörungen folgen im Oktober interne Haushaltsabteilungs-Präsentationen der Voranschläge. Die stellvertretenden Generaldirektoren der Haushaltsabteilung hören sich die Einschätzungen und Vorschläge der Haushaltsprüfer bezüglich der eingereichten Voranschläge an und identifizieren mögliche Probleme bei den Voranschlägen. Die Strategie des Haushaltsprüfers ist, einen Entwurf einzureichen, der etwas über dem Ansatz liegt, den der stellvertretende Generaldirektor ihm vorher zugewiesen hat. Sollte er einen geringeren Ansatz vorschlagen, wird das skeptisch betrachtet. Kann er hingegen Mehrausgaben überzeugend darstellen, steigt sein Ansehen. Zwischen den Haushaltsprüfern kommt es zu einem Wettbe-

werb um die zusätzlichen Gelder der Sonderprogramme. Auch in der Zeit der negativen Obergrenzen blieb dieser Wettbewerb bestehen, denn der Generaldirektor oder der Direktor der Koordinierungsabteilung behielten sich Reserven (懐) vor, die am Ende des Prozesses verteilt wurden. Es wird von den Haushaltsprüfern erwartet, dass sie die Verhandlungen zu ihrem Fachhaushalt möglichst abschließen (vgl. Kōno 2003: 60ff.).

Die internen Entscheidungen des Generaldirektors der Haushaltsabteilung über die großen Ausgabeposten (主要経費) helfen den Haushaltsprüfern in ihren Verhandlungen mit den Fachministerien, sich durchzusetzen. Der Generaldirektor der Haushaltsabteilung verhandelt mit den Abgeordneten der Regierungskoalition die sensiblen Themen und wirbt bei ihnen für die Verhandlungspräferenzen des Finanzministeriums (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF; auch Brown 1999: 154). Die drei stellvertretenden Leiter der Haushaltsabteilung begleiten die Entwicklung der Anhörungen und Verhandlungen und sind für die Gesamtentwicklung des Haushalts zuständig. Sie verteilen die Mittel in ihrem Aufgabenbereich auf die Fachministerien. Die stellvertretenden Abteilungsleiter entscheiden außerdem, welches Ministerium bei den Mitteln für prioritäre Ausgaben den Zuschlag erhält und welche Schwerpunkte innerhalb der überveranschlagten Haushaltsmittel bewilligt werden (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Bevor es zu Verhandlungen zwischen Fachminister und Finanzminister kommt, stellt das Finanzministerium seinen Entwurf des Haushalts vor. Bei dieser letzten Stufe der Haushaltsverhandlungen sind auch Mitglieder der Regierungsparteien involviert. Sie soll deshalb im folgenden Kapitel vorgestellt werden.

Die Bottom-up-Struktur der deutschen Haushaltsverhandlungen beginnt mit den Verhandlungen der Spiegelreferate im Finanzministerium, die das ganze Jahr einen sehr engen Kontakt zu den Fachministerien pflegen, weil sie auch im Haushaltsvollzug begleitend wirken. Die Haushaltsaufstellung und die dazugehörigen Haushaltsverhandlungen sind demnach nur ein Baustein in einem engen Beziehungsgeflecht.

Man darf sich das nicht so vorstellen, dass das Gladiatoren sind, die einmal im Jahr zu Haushaltsverhandlungen aufeinander treffen. Sondern da gibt es eine Chemie, die sich das ganze Jahr über bildet. Und eigentlich läuft das relativ harmonisch. Man muss in solchen Verhandlungen auch mal ein bisschen poltern und so, damit man ernst genommen wird (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Demnach besteht zwischen diesen Akteuren eine Situation, die kooperatives Verhalten begünstigt, denn es kommt zu wiederholten Interaktionen, die zu einer gegenseitigen Strategie führen, weil sich die Erwartungen der Partner bilden und bestätigen konnten (vgl. Bahner 1998: 78). Auch seitens des Fachministeriums wird bestätigt, dass man auf der Arbeitsebene

mit dem Spiegelreferat einen offenen Umgang pflegt (vgl. Interview, stellv. Leiter Haushaltsreferat, BMVBS). Im Finanzministerium sieht man das ähnlich: es herrscht ein kollegialer Umgang, den das Spiegelreferat mit den Kollegen aus den Ministerien pflegt. Dementsprechend sind auch die Verhandlungen von dem Bestreben geprägt, „gut miteinander auszukommen“ und eine „ruhige Verhandlungsatmosphäre“ zu schaffen. Dabei entwickelt sich ein Verständnis für die Rolle des Gegenübers, das diesen kollegialen Umgang begünstigt: „Ich will nicht, dass sie das Gesicht verlieren. (...) Die kriegen ja auch zugeliefert aus dem ganzen Haus. Die kennen auch nicht alles und alle Details“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Der materielle Spielraum der untersten Verhandlungsebene in Deutschland ist stark begrenzt; die offensichtlichen Ausgaben ohne Ermessensspielraum werden auf dieser Arbeitsebene zugebilligt: „Diese politischen Fragen, die diskutieren wir auf der Arbeitsebene nicht“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF). Denn auch der Verhandlungspartner auf der Seite des Fachministeriums hat keine Entscheidungsgewalt, Ausgaben von größerer Tragweite für sein Ministerium zu verhandeln. Diese Verhandlungsregeln gehören zum Kanon der informalen Regeln, die sich durch die Kontinuität der Verwaltung seit geraumer Zeit etabliert haben. Sie sind allen Beteiligten bekannt, werden kaum in Frage gestellt und sind schwer zu verändern. Auch die Vertreter aus den Fachministerien beschreiben die Verhandlungen auf der Arbeitsebene als stark fachlich geprägt. Im Gegensatz zu den japanischen Verhandlungen, bei denen es wichtig ist, auch die unterste Verhandlungsebene im Finanzministerium von zusätzlichen Mitteln zu überzeugen, ist das in Deutschland auf dieser Ebene nicht notwendig und kaum hilfreich¹³⁹, weil eine klare Arbeitsteilung zwischen den Verhandlungsebenen besteht.

Aber zumindest auf meiner Ebene, die kennen den Einzelplan, die wissen ganz genau, wo bestehen Rechtsverpflichtungen und wo nicht. Auf unserer Ebene zumindest kann man schon mit relativ offenen Karten spielen. Das ist schon beim Abteilungsleitergespräch etwas anderes. Da wird schon wesentlich mehr taktiert und das ist natürlich auch so, dass man manche Sachen auch nur politisch lösen kann, weil man dafür auf unserer Ebene gar kein Mandat kriegt. Wenn wir da um 200 Millionen [Euro] für eine Städtebauprogramm streiten, ist es eigentlich ganz klar, dass das die Kollegen aus dem Finanzministerium ablehnen müssen. Das kriegen sie natürlich erst auf der Staatssekretärssebene hin (Interview, stellv. Leiter Haushaltsabteilung, BMVBS).

Im deutschen Finanzministerium werden Struktur und Ergebnis der Verhandlungsrunden am Anfang des Prozesses intern festgelegt¹⁴⁰, so wie in Japan die Obergrenzen festgelegt werden. Die Intention dieser Strukturierung in Deutschland ist, am Ende der Verhandlungen

¹³⁹ Eine Einschränkung muss hier vorgenommen werden: Auch wenn die Referatsebene in Deutschland keine politischen Ausgaben entscheiden kann, kann sich diese Ebene für Mehrausgaben bei den Vorgesetzten einsetzen.

¹⁴⁰ Gröpl (2001: 161) beschreibt, wie es im Finanzministerium zu einer internen Strategie kommt, die mit A-, B- und C-Linie der Verhandlungsführung operiert: Haushaltsanmeldung (A), Angebot des BMF (B), Verhandlungsziel (C).

einen Haushaltsplan zu verabschieden, der dem Finanzplan möglichst nahe kommt. Mit Unterstützung des Generalreferats Aufstellung in der Haushaltsabteilung strukturieren und im gewissen Sinne simulieren die Spiegelreferate und die Unterabteilungsleiter den gesamten Verhandlungsprozess. Dafür entwickeln die Unterabteilungsleiter eine Verhandlungsstrategie, die festlegt, auf welcher Verhandlungsebene welche Titel in welcher Höhe akzeptiert werden (so auch Sturm 1989: 141f.). So ergibt sich im Verhandlungsprozess das Gesamtbudget des Fachministeriums. Dabei kommt es zwischen den Akteuren der verschiedenen Verhandlungsebenen innerhalb des BMF, aber auch zwischen Generalreferat und Spiegelreferat zu einer ständigen Kommunikation und Rückkopplung des Verhandlungsablaufs.

Die Spiegelreferate liefern eine erste Auswertung der Ressortanmeldungen und sprechen mit dem Unterabteilungsleiter die Verhandlungslinie ab (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Allgemein kann man sagen, dass auf Referatsebene ein gewisser Einigungsdruck herrscht: „man kann der nächst höheren Ebene nicht mit 100.000 Euro Beträgen kommen“ (Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI). Die Analyse der Voranschlagsmeldungen durch die Spiegelreferate erfordert neben der Kenntnis der Fachhaushalte politisches und verhandlungspsychologisches Geschick. So müssen die Zugeständnisse, die auf höheren Verhandlungsebenen ganz sicher gemacht werden, schon von den Referatsleitern und den Abteilungsleitern antizipiert werden. Taktisches Geschick und Vorausschau gehören damit zu den Kernkompetenzen der Mitarbeiter im BMF. Das Finanzministerium muss – will es trotz Zugeständnissen den Finanzplan einhalten – eine möglichst strenge Verhandlungsführung durchhalten: „Wenn Sie das Gefühl haben, im Bouquet der Wünsche eines Ressorts ist ein Punkt, der sowieso nach oben geht, dann dürfen Sie auf der Ebene da drunter nicht schon alle Zugeständnisse [...] gemacht haben“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Zwar laufen die Verhandlungen jedes Jahr sehr routiniert ab, tatsächlich sind die diesen Prozess strukturierenden informellen Regeln aber nicht so starr, als dass es nicht zu kurzfristigen Änderungen im Ablauf kommen könnte. Sollte es viele Besonderheiten in den Voranschlagsmeldungen des Ressorts geben, kann es sein, dass der übliche Bottom-up-Verhandlungsprozess verlassen wird und die Verhandlungen auf Ministerebene vorgeschaltet werden, um eine generelle Klärung strittiger Materie, die nicht im Kompetenzbereich der unteren Hierarchieebenen liegt, zu erreichen. Auch kann die Verhandlungslinie für die Referatsleiter im laufenden Prozess geändert werden (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Diese Vorstrukturierung der Verhandlungen ist in Japan anders ausgestaltet. Auch hier ist es notwendig, das Ergebnis der Verhandlungen zu antizipieren und somit eine gewisse Definitionsmacht über dasselbe zu erhalten, weil die Verhandlungen komplex und viele Personen beteiligt sind. Diese Funktion erfüllen die Obergrenzen der Voranschläge. Eine Detailplanung der Verhandlungen, wie sie in Deutschland vorgenommen wird, ist somit obsolet:

Es ist nicht so, dass von Anfang an gesagt wird, dieses Thema ist etwas für die politische Ebene und das machen die Beamten nicht. Natürlich gibt es Themen, die die Leiter hoch gehen [...]. Bis zu einer gewissen Größe werden die Sachen nicht hoch gereicht, aber dass auf den oberen Ebenen nicht mehr über Detailfragen geredet wird, solch eine Regel gibt es nicht [...]. Wenn man das so macht, dann kann man den besten Haushalt aufstellen. Darum wird auch auf den unteren Ebenen über relativ wichtige Fragen gesprochen und es passiert auch, dass auf den oberen Ebenen über Detailfragen gesprochen wird (Interview, Haushaltsprüfer, MOF).

Die Bedeutung der Verhandlungen auf der Referatsleiterebene in Deutschland wird von den Interviewpartnern aus den Fachministerien bestätigt, weil sie die meisten Mehrforderungen der Fachministerien bereits begrenzen. Deshalb kann es im deutschen Finanzministerium durchaus sein, dass nach der zweiten Verhandlungsstufe die Haushaltsverhandlungen beendet sind: „Der Abteilungsleiter bemüht sich ja schon, die Einzelpläne auch schlusszuverhandeln. Man macht ja nicht ohne Not Chefgespräche“ (Interview, Leiter Generalreferat Haushalt, BMF).

Auf der Ebene der Abteilungsleiter werden weitere Haushaltstitel verhandelt, die, weil es Ermessens- und Interpretationsspielräume gibt, schon eine deutlich politischere Dimension haben als die Verhandlungen auf Referatsleiterebene. Bis zu dieser Ebene ist die interne Steuerung des Prozesses durch das Generalreferat Aufstellung gesichert, man kann bei diesen Verhandlungen noch versuchen, die Präferenzen des Finanzministeriums durchzusetzen. Da erst ab der Ebene der Abteilungsleiter eine hohe Verbindlichkeit der Zusagen von Seiten des BMF besteht, können die Verhandlungsergebnisse der Arbeitsebene auch zurückgenommen werden, sollte es die Situation erfordern (vgl. Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

In Deutschland schließen sich die Ministerverhandlungen an die anderen Verhandlungsstufen an und bilden den Abschluss der exekutiven Haushaltsaufstellung, ohne dass es eine formale Intervention der Parlamentarier gäbe – wie es in Japan üblich ist. Zu klären wäre die Frage, welche Themen es sind, die in Deutschland und Japan schließlich den Ministerverhandlungen vorbehalten bleiben. Da in beiden Ländern das Haushaltsgesetz kein übergeordnetes Gesetz ist, das andere Leistungsgesetze verändern könnte, mussten sich die Fachvertre-

ter weniger stark für rechtlich gebundene Ausgaben einsetzen, sondern haben versucht, die Programmausgaben oder den eigenen Stellenpool auszuweiten.

Es gibt Sachen, von denen wir alle wissen, das sind Themen, die sind gefühlspolitisch so geladen, dass einfach der Minister sagen muss: „ich habe selber dafür gefightet und es hat trotzdem nicht geklappt“, oder „wegen der Zwänge des Haushalts ging das nicht“ und da muss aber der Minister sagen können: „Ich habe es selber versucht.“ Und deswegen gibt es so Themen wie Kultur, humanitäre Hilfe oder so was, da weiß ich von vornherein, da hat mein Gegenüber keine Vollmacht und dann diskutieren wir darüber auch nicht (Interview, Referatsleiter, BMF).

Die zentrale Rolle der Spiegelreferate zeigt sich darin, dass diese in beiden Ländern bis zur letzten Verhandlungsstufe involviert bleiben. Es kann passieren, dass die Minister den Rahmen für eine Lösung vorgeben, die von den unteren Ebenen ausgearbeitet werden muss (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Ein Nachteil der Verhandlungsstufen mit zunehmend politischen Verhandlungsteilnehmern ist allerdings, dass die Zugeständnisse auf diesen Ebenen vor allem vom Finanzministerium kommen:

Es ist häufig so, dass wir meinen, wir sollten Vorgesetzte gar nicht mehr ran lassen, weil auf dieser Ebene nicht mehr fachlich so viel diskutiert wird, sondern da ist man sich was schuldig, da gibt es Konzessionen, und da ist man bei zwei Ministern auch schnell im politischen Bereich. „Hör mal [...], das kannst du doch nicht machen“, „Ne, hast recht.“, „Wie stehen wir denn dann da“. Da wird nicht mehr viel reduziert. Auch das haben wir mal ausgewertet, es wäre richtig, wenn man nur eine Ebene hätte, eine untere Ebene, die wäre am erfolgreichsten, was den Haushalt angeht (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Bei den Verhandlungen zwischen den Staatssekretären oder den Ministern muss das BMF deutlich häufiger Zugeständnisse machen, denn der Verhandlungsgegenstand sind nun Titel, die zunehmend politischer Natur sind. Das Finanzministerium ist nicht so stark, dass es die Begehrlichkeiten der Fachministerien vollständig ablehnen kann. Die Fachministerien berufen sich auf ihre Ressortzuständigkeit. Kommt es dazu, dass das Fachministerium den Regierungschef einschaltet, sind Schlichtungen noch häufiger mit Zugeständnissen des Finanzministeriums verbunden. Dies war im Verlauf der Schröder-Regierungsjahre zunehmend der Fall.

Am Anfang war das so, dass der Kanzler allen gesagt hat, ihr müsst euch mit dem Finanzminister einigen, kommt mir gar nicht erst. Ich hatte natürlich alle wichtigen Fragen mit ihm besprochen. Später hat er akzeptiert, dass einzelne zu ihm kamen, um sich über mich zu beschweren, und dann seinerseits einen Vermittlungsversuch gemacht. Das war nicht sehr nützlich. Das hat meine Position geschwächt (Interview, Finanzminister, BMF).

In diesen politischen Verhandlungen kann das Finanzministerium den Prozess nicht mehr dominieren, oft können die Fachministerien ihre Einzelpläne bei diesen Verhandlungen aus-

weiten.¹⁴¹ Die Organisation der japanischen Haushaltsverhandlungen erscheint vorteilhafter, weil sie über die verschiedenen Stufen hinweg in der Hand des Haushaltsprüfers bleiben, der bis auf die Materie der Wiederbelebungsverhandlungen allein den Fachhaushalt verhandelt.

Um die Makrodaten des Haushalts während der Einzelplan-Verhandlungen nicht aus den Augen zu verlieren, spielen das Koordinierungsreferat in Japan bzw. das Generalreferat Aufstellung in Deutschland eine zentrale Rolle (vgl. für Japan Wright 2002: 151f.). Zwar sind sie hierarchisch nicht über den Spiegelreferaten angeordnet, können aber aufgrund ihrer umfassenden Kenntnis Hilfestellung leisten. Wenn Unterabteilungsleiter bzw. stellvertretenden Direktoren es zulassen, können sie sogar bei den Verhandlungen intervenieren. Je weiter der Verhandlungsprozess fortschreitet, umso stärker sind sie eingebunden. Dabei kann das Generalreferat am ehesten zur fiskalischen Disziplin mahnen, weil es die Entwicklung in allen Einzelplänen kennt (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Das Koordinierungsreferat in Japan fertigt ebenfalls den Rahmen des Haushalts an und stellt ihn den Spiegelreferaten zur Verfügung (vgl. Interview, Direktor Prüfung und Haushaltsausführung, MOF). So übernehmen Generalreferat und Koordinierungsreferat die Aufgabe einzuschätzen, ob die Ausgaben insgesamt haushälterisch vertretbar sind, im Sinne der Frage: „Können wir uns das leisten?“ Sie sind damit eine zentralisierende Instanz gegenüber den Referatsleitern und Abteilungsleitern, die eine fachliche Beurteilung der Voranschläge vornehmen. Sie bewerten, ob dieser angemeldete Bedarf des Fachministeriums gerechtfertigt ist, ob er in das Policy-Konzept der Regierung passt und ob die Kosten angemessen sind (vgl. Interviews, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF; Haushaltsprüfer, MOF).

Es kann in Deutschland vorkommen, dass es nicht zu Verhandlungen auf der Staatssekretäresebene oder auf der Ministerebene kommt bzw. dass diese Verhandlungen mit einem Telefongespräch beendet sind (vgl. Interview, Finanzminister, BMF). Dies ist in Japan nicht vorstellbar, weil die Ministerverhandlungen ein großes öffentliches Interesse hervorrufen. Sie sind fest als jährliches Ritual verankert, das Ende Dezember stattfindet (vgl. Kapitel 6.3.2). Mit diesen Wiederbelebungsverhandlungen durchbricht der japanische Haushaltsaufstellungsprozess in systematischer und langjährig etablierter Weise die Trennung zwischen exekutiver Aufstellung und parlamentarischer Beratung.

Die Verhandlungsstruktur in Deutschland ist in den Stufen abgegrenzter und erscheint dadurch klarer als in Japan. In Japan haben die Haushaltsprüfer die Möglichkeit und sind auch

¹⁴¹ So konnte Gesundheitsministerin Ulla Schmidt sich gegen Hans Eichel durchsetzen und die Einnahmen der erhöhten Tabaksteuer in ihren Etat integrieren (vgl. Deggerich 2003).

mit der Erwartung konfrontiert, eine Gesamtverhandlung des Haushalts durchzuführen. Sie sind in jeder Verhandlungsstufe involviert, sogar bei den Verhandlungen auf Ministerebene (vgl. Eda 1991). Je weiter der Verhandlungsprozess in Deutschland voran schreitet, desto genauer wissen die Fachministerien, wie sich ihr Haushalt gestaltet, weil schon Einigung über viele Titel erreicht ist. In Japan hingegen wissen die Fachministerien oft bis zur Bekanntgabe des Haushaltsentwurfs des MOF im Dezember nicht, welche Ausgaben schon akzeptiert sind. Das Finanzministerium ist bestrebt, das Image von Verhandlungen aufrechtzuerhalten, die es selbst dominiert (vgl. Wright 2002: 336).

Um die Strategien hinter den Verhandlungen besser einschätzen zu können, wird im folgenden Unterkapitel analysiert, welche Schlichtungsregeln die Finanzministerien während der Verhandlungen angewendet haben.

6.2.2.2 Einigungsstrategien in den Verhandlungen

Ein in der Vergangenheit oft beschriebenes Merkmal der japanischen Haushaltsverhandlungen besagt, dass diese so gestaltet werden müssen, dass kein Fachministerium das Gefühl hat, verloren zu haben. Jeder soll die Chance erhalten, sich im Vergleich zum Vorjahr wenigstens ein wenig zu verbessern (vgl. Wildavsky 2001: 117ff.; Campbell 1977: 32). Kann diese Maxime in einem Konsolidierungskurs, der über Einsparungen bei den Ausgaben erfolgen soll, noch aufrecht erhalten werden? Zumindest scheint dieses Erfolgsmerkmal wiederkehrender Verhandlungen auch in Deutschland zu gelten: Die Dominanz des Finanzministeriums darf nicht übermächtig sein. Die Verhandlungen müssen so strukturiert sein, dass auch die Fachministerien Verhandlungserfolge erzielen.

Sie können nicht jedes Jahr alles in Frage stellen. Da funktioniert die Welt auch nicht. Es ist also ein Geben und Nehmen. Und irgendwo müssen auch die Ressorts mal einen Sieg davon tragen. Man muss klar kommen. [...] Sie müssen sich auch unheimlich viele Gedanken über die Organisation dieses Prozesses machen. Wie kann auch ein Ressort aus dem Prozess so rauskommen, dass es sich nicht über den Tisch gezogen fühlt (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Für den Erfolg der Verhandlungen gilt darüber hinaus ein möglichst hohes Maß an Gleichbehandlung – sowohl durch die Aufstellungsvorgaben als auch im Verhandlungsprozess selbst. Das Finanzministerium in Deutschland ist deshalb bemüht, allen Verhandlungspartnern das Gefühl zu vermitteln, in den Verhandlungen ernst genommen zu werden, auch wenn ihr Etat marginal ist (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Der Schwerpunkt der Verhandlungen liegt in beiden Ländern auf neuen Programmen und neuen Ausgabetiteln in existierenden Programmen, die einer eingehenden Prüfung unterzogen werden: „Wenn sie also irgendwas Neues haben, [...] dann sagen die [BMF, S. R.], wenn sie es aus einem anderen Bereich gegen finanzieren, dann ist es uns egal. Die interessiert im Prinzip immer nur das neue Geld“ (Interview, stellv. Leiter Haushaltsreferat, BMVBS). So folgen die Finanzministerien einer inkrementalistischen Betrachtung der Einzelhaushalte, bei der man fast ausschließlich Forderungen hinterfragt, die den Vorjahresansatz übersteigen. Weiterhin liegt der Fokus finanzministeriellen Misstrauens auf Titeln, die plötzlich stark ansteigen oder kleinen Ansätzen, die nach der „Fuß-in-der-Tür“-Strategie¹⁴² in den Folgejahren große Ausgabenzuwächse des Ministeriums hervorrufen können. In den Monaten der Anhörungen und Verhandlungen in Japan versucht das Finanzministerium die Fachministerien in ihrer Argumentation oder ihren Begründungen herauszufordern (vgl. Wright 2002: 316; Brown 1999: 178; Interviews, japanische Fachministerien). Gerade in Bezug auf die Verteidigung der eigenen Ansätze sind die Strategien der Fachministerien beider Länder sehr ähnlich.

Der Vertreter eines Fachministeriums in Deutschland berichtet von der Notwendigkeit, sich für die Ermessensausgaben, also die nicht gesetzlich gebundenen Ausgaben, möglichst nachhaltig und frühzeitig einzusetzen, damit man den Einzelplan etwas ausweiten kann. Auch der Haushälter aus dem japanischen Verkehrsministerium berichtet von der Notwendigkeit, sich besonders für neue Programme einzusetzen (vgl. Interview, Mitarbeiter Haushaltsabteilung, MLIT). Dabei ist ein kleiner Erfolg für die Fachministerien auf lange Sicht ausreichend, denn jedes neue Programm wird auch in den Folgejahren wesentlich einfacher eine Förderung bekommen, weil es als Besitzstand (*base*) des Ministeriums gilt.¹⁴³

Also Sie müssen immer auch gucken, dass Sie die Sachen, die nicht gesetzlich gebunden sind, auch durchkriegen. Wenn Sie die erst am Ende bringen, dann kriegen Sie die nicht durch, schon allein mit der Begründung „besteht ja keine Rechtspflicht zur Zahlung“. Und da müssen Sie natürlich schon versuchen zu taktieren [...]. Sie kriegen natürlich neue Programme wesentlich schwieriger und häufig nur in einer abgespeckten Version durch, in der Hoffnung, dass wir dann in den Folgejahren aufsatteln können (Interview stellv. Leiter Haushaltsreferat, BMVBS).

Dieser Strategie der Fachministerien, die darauf zielt, Zugeständnisse zu nicht rechtlich verpflichtenden Ausgaben möglichst früh im Verhandlungsprozess zu erhalten, ist man sich im Finanzministerium bewusst: „Und deswegen muss dann auch das Finanzministerium in die

¹⁴² Vgl. Grimes 2002: 82f. (Fn 22). Kleine Ausgabenzuwächse in einem Jahr haben zwar kaum Einfluss auf die Makrodaten des Haushalts, können aber aufgrund einer ständigen Ausweitung über mehrere Jahre ernste Konsequenzen auf lange Sicht haben.

¹⁴³ Wildavsky (2001: 181) formuliert diesen Umstand der sakrosankten Haushaltsbasis folgendermaßen: „*Once enacted a budget becomes a precedent; the fact that something has been done before vastly increases the chances that it will be done again.*“

Details hineingehen, um dann klarmachen zu können, dieses Haus hat die falschen Prioritäten gesetzt, um mit Gewalt seinen eigenen Etat auszudehnen gegen die allgemeine finanzwirtschaftliche Zielsetzung“ (Interview, Finanzminister, BMF).

Die Gegenstrategie beider Finanzministerien ist, die Verhandlungen auch fachlich zu dominieren, indem das Wissen und die Detailkenntnis der Spiegelreferate für ihren Einzelplan genutzt wird. Es soll verhindert werden, dass die Fachministerien in Zusammenarbeit mit den Parlamentariern ihren Plafond noch wesentlich verbessern können oder dass zu niedrig angesetzte Pflichtausgaben zu überplanmäßigen Ausgaben führen, die das Defizit erhöhen. In beiden Ländern können die Spiegelreferate auf so viel Sachverstand zurückgreifen, dass sie Vorschläge zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten von Pflichtausgaben machen können (vgl. Wright 2002: 316; Interview, Haushaltsprüfer, MOF; Zunker 1972: 157ff.).

Wir fragen die [Vertreter der Fachministerien, S. R.] dann, warum ist denn soviel Geld notwendig? Wenn man das so und so machen würde, würde es doch besser gehen. Das würde den Zweck genauso erfüllen, und wenn man es so machen würde, könnte man doch die Reduzierung besser hinkommen. Bei diesen Gesprächen kürzen wir [die Voranschläge, S. R.] kräftig (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

Flexibilität in der Ausführung von Kürzungsvorgaben ist besonders in Deutschland eine weitere Schlichtungsregel, die im Untersuchungszeitraum angewendet wurde. Das Finanzministerium lässt zu, dass die Fachministerien Teile ihres Haushalts flexibel umsetzen, sich also nicht schon bei der Aufstellung festlegen müssen, wo Einsparungen zu erbringen sind. Aufgrund dieser Strategie stimmten die Ressorts Ausgabenkürzungen zu, denn sie konnten selbst bestimmen, in welchen Bereichen gespart werden sollte. Dieses haushälterische Instrument, das das japanische Haushaltsrecht nicht kennt, nennt sich „Globale Minderausgabe“ (GMA). Das Instrument ist eine pauschale Kürzung von eigentlich bewilligten Ausgaben, und kann an verschiedenen Stellen „ausgebracht“ werden. Eine GMA kann im Einzelplan der allgemeinen Finanzverwaltung – EPL 60 – oder im Ressorthaushalt verankert sein. Das deutsche Finanzministerium wendete eine GMA in den Verhandlungen im Untersuchungszeitraum folgendermaßen an:

Die Globale Minderausgabe ist ein Notinstrument, um zu Geld zu kommen [...]. Das funktioniert in der Regel so, dass wir einen Vorschlag machen und das Auswärtige Amt sagt zunächst einmal: „Wir machen das gar nicht.“ Wenn die sich dann auf Chefebene in der Regel geeinigt haben, dass sie es doch machen, dann darf das Auswärtige Amt das nach eigenem Gusto umschichten. Wir haben dann keine Zeit mehr, im Einzelnen zu verhandeln, aber meistens ist es uns auch egal. Wir sagen dann: „Das ist eure Verantwortung, wie ihr das umsetzt“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Das BMF stimmte diesem Kontrollverlust in den Details der Ressorthaushalte zu. Dazu im Gegensatz wollte das japanische Finanzministerium nicht auf den Zugriff aller Haushaltsde-

tails innerhalb der Fachministerien verzichten, den es als inhärenten Bestandteil seiner Aufgabe des „Hüters der Finanzen“ verstand. Eine andere denkbare Erklärung ist, dass das Ressortprinzip in Deutschland stärker zum Tragen kam und in Japan von einem hierarchischen Verständnis zwischen Finanz- und Fachministerium ausgegangen wurde (vgl. Brown 1999: 3). Die Flexibilität in der Umsetzung einer Einsparung war für die deutschen Ministerien attraktiv, weil sich bestimmte Haushaltsentwicklungen erst im Jahresverlauf zeigen und weil konkrete Kürzungen Leistungs- oder Subventionsempfänger zu Protesten angeregt hätten. Die globale Minderausgabe erleichterte den Fachministerien die politische Durchsetzung dieser Einsparung bei ihrer Klientel. Denn „einer globalen Minderausgabe sieht man auf den ersten Blick nicht an, wen sie trifft“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Tabelle 17 bildet die globalen Minderausgaben der rot-grünen Regierung ab.

Tabelle 17: Globale Minderausgaben in Deutschland

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mio. Euro	-824	-675	-872	-247	-1.015	-3.269	-2.408

Quelle: leicht abgewandelt nach Gröpl 2005: 9.

Die Höhe der pauschalen Kürzungsvorgaben bildet in den Jahren der ersten Legislaturperiode (1999-2002) die Präferenz des Sparens ab. In der zweiten Legislaturperiode spiegelt sich in den hohen Werten der GMA, die bis zu über einem Prozent des Gesamthaushalts ausmachen, die zunehmend schwieriger werdende wirtschaftliche Situation. Dieses Vorgehen verdeutlicht, wie man versucht hat, ein typisch inkrementales Problem zu lösen und die Ausgabenbasis der Fachministerien zu verringern. Für das Finanzministerium waren die globale Minderausgaben attraktiv, weil zunächst keine Entscheidung herbeigeführt werden musste, wo die Kürzungen zu erbringen waren. Die Attraktivität für die Fachministerien bestand darin, dass sie im Vollzug Flexibilität erhalten haben, weil sie selbst bestimmen konnten, wo diese sie die Einsparungen erbringen würden. Ein Vorgehen, das allerdings die Kontrolle der Parlamentarier beschränkte (vgl. Gröpl 2005: 14f.).

Klassische Kompromisslösungen wurden bei den Haushaltsverhandlungen natürlich auch angewendet. Wurden neue Programme gefordert, sollten zunächst alte beendet werden, so dass diese für den Einzelplan des Ministeriums kostenneutral blieben. Diesen Vorschlag des Finanzministeriums lehnten die Fachministerien zunächst ab: „Dann wird als erstes die Frage

gestellt, kann man es irgendwo anders her nehmen. Dann gibt es einen lauten Aufschrei: ‚Nein, geht natürlich nicht.‘“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF). In den folgenden Verhandlungsrunden kam es dann zu Zugeständnisse von beiden Verhandlungsseiten: Die Abteilungen in den Fachministerien mussten einen Teil der neuen Forderungen selbst über Einsparungen an anderer Stelle finanzieren, einen Teil der neuen Finanzierung gestand das Finanzministerium in den Verhandlungen auf politischer Ebene zu.

Ein ähnliches Beispiel stellte der Kompromiss zwischen dem Bildungsministerium und dem Finanzministerium in Japan dar. Im Zuge der Dreieinigkeitsreform¹⁴⁴ sollten die Subventionen für Mittelschullehrer, die der Zentralstaat bisher zu 50 Prozent finanzierte, gänzlich wegfallen. Im Gegenzug hätten die Präfekturen eigene Steuereinnahmequellen bekommen. Weil diese Subventionen bisher über das Bildungsministerium ausgeschüttet worden waren, wäre es in diesem Einzelplan zu Einschnitten von 850 Milliarden Yen (ca. 6 Mrd. Euro) gekommen. Nach einem zweijährigen Kampf zwischen dem Finanzministerium und CFPF auf der einen Seite und Bildungsministerium und Fachpolitikern auf der anderen Seite schlug das Bildungsministerium 2005 vor, sowohl die Unterstützung des Zentralstaates von Grund- als auch von Mittelschullehrern zu reduzieren, dafür aber weiterhin 30 Prozent der Personalausgaben beider Gruppen als Subvention beizubehalten. Für den Zentralstaat war dieser Vorschlag mit der gleichen Höhe an Einsparungen verbunden. Das Fachministerium hatte diesen Vorschlag gemacht, um die Dynamik der Haushaltsverhandlungen der nächsten Jahre zu beeinflussen. Man befürchtete, dass auch schnell die Unterstützung für die andere Lehrerguppe zur Disposition stehen würde, wenn erst die Unterstützung für Mittelschullehrer weggefallen wäre. Mit dem Kompromissvorschlag, der der Zentralstaatsebene die gleiche Einsparsumme garantierte, verpflichtete man diese trotzdem sich jedes Jahr wieder mit der Höhe der Subventionen für beide Lehrerguppen zu beschäftigen. Das Fachministerium hatte es geschafft, zumindest den Haushaltsposten zu erhalten und konnte dabei eher auf Zugeständnisse in den nächsten Jahren hoffen, als wenn der Posten gänzlich gestrichen worden wäre. Dass das Bildungsministerium trotzdem den Verlust an Mitteln hinnehmen musste, begründeten seine Vertreter unter anderem mit der Schwäche der sie unterstützenden Abgeordneten (vgl. Nitta 2008: 144ff.). Das Ministerium suchte demnach als letzten Ausweg eine Kompromisslösung, die es zumindest strategisch für die Zukunft in eine bessere Position versetzte. Beide Beispiele der Kompromissfindung zwischen Finanzministerium und Fachressort bedeuten für den Gesamthaushalt mehr zukünftige Ausgaben.

¹⁴⁴ Vgl. zur Erläuterung Kapitel 4.7.

Dieses Kapitel hat eine Reihe von Schlichtungsstrategien in beiden Ländern aufgezeigt, die Finanzministerien und Fachministerien bei den Haushaltsverhandlungen angewendet haben, um eine Einigung zu erreichen. Deutlich wurde, dass wiederkehrende Verhandlungen diese Suche nach Lösungen stark prägen. Den Fachministerien gelang es in beiden Ländern, Zugeständnisse zu erreichen, was die Verhandlungslinie der Finanzministerien schwächt. Die Haushaltsverhandlungen sollen nun danach beurteilt werden, inwieweit inkrementale Verhandlungen, Agenturverluste und Transaktionskosten sowie die Einflussnahme der Abgeordneten für das Konsolidierungsziel nachteilig waren.

6.3 Einflussnahme von Abgeordneten

Fragt man die Fachministerien nach der Beziehung im politischen Betrieb, die sie für eine vorteilhafte Aufstellung ihres Haushalts als am Wichtigsten empfinden, entsteht ein einhelliges Bild in beiden Ländern, dass die Beziehung zur Arbeitsebene des Finanzministeriums nicht ausschlaggebend ist, weil dort am wenigsten substantielle Entscheidungen getroffen werden. Vielmehr werden in Deutschland von den Vertretern der Fachministerien vor allem die Parlamentarier als diejenigen genannt, deren Unterstützung für eine positive Entwicklung des Fachhaushalts entscheidend ist.¹⁴⁵ Die Fachministerien versuchen, durch das Schmieden von „Allianzen“ mit Verbündeten – „und diese Verbündeten müssen möglichst hoch angesiedelt sein“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF) – schon zu Beginn des Prozesses eine gute Verhandlungsposition einzunehmen. In Deutschland müssen Fraktionsvorsitzende und Kanzleramtsminister von den Politikschwerpunkten im Fachministerium überzeugt werden, damit diese im Verhandlungsprozess durchsetzbar sind. In Japan berichtet der Haushälter des Innenministeriums, dass mit dem Entstehen des Beratungsgremiums des Premierministers, „die Beziehung zum Finanzminister kein so wichtiger Punkt mehr ist. Schließlich ist es doch die Beziehung zum Premierminister, die am wichtigsten ist“ (Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC). Als zweitwichtigste Beziehung nennt der Haushälter die Gremien der Regierungspartei. Die Vertreter der anderen Fachministerien haben auf diese Frage ausweichend geantwortet und sich nicht auf ein Ranking in diesem Netzwerk eingelassen. Die Fachministerien versuchen also, die Präferenz und Wahrnehmung der Abgeordneten in einer für sie vor-

¹⁴⁵ Vgl. die Aussagen der deutschen Interviewpartner aus dem Auswärtigen Amt, dem BMI, dem BMVBS und dem BMBF; die der japanischen Interviewpartner vom MIC, MLIT und MEXT.

teilhaften Weise zu prägen. Dieser Prozess läuft informal, aber in Japan stark institutionalisiert ab. Für die Durchsetzung einer ausgabeseitigen Konsolidierung sind diese Allianzen nicht vorteilhaft, weil der Erhalt oder Ausbau des eigenen Etats im Mittelpunkt steht. Im Folgenden wird gezeigt, wie Abgeordnete den exekutiven Prozess beeinflussen, bereits bevor das Haushaltsgesetz an sie weitergeleitet wird.

6.3.1 Punktuelle Einflussnahme deutscher Haushaltsausschussmitglieder

In das richtige Aufstellungsverfahren, [...] da haben wir uns nicht eingemischt. Ich war ja im Zweifel auch ganz froh, wenn ich dann wusste, welche Konsolidierungsziele verfolgt wurden, da hab ich ja eher den Finanzminister unterstützt als im Zweifel die eigenen Fachminister, die sich darüber nicht gefreut haben. Da hab ich gedacht, das lass mal die Exekutive machen [...]. Insofern sind wir richtig im engeren Sinne eingestiegen mit der Kabinettsentscheidung. Wir haben kollektiv keine Vorbereitung vor der Kabinettsentscheidung gemacht (Interview, Obfrau von B'90/Grüne).

Die Aussage verdeutlicht, dass die haushaltspolitische Obfrau des kleinen Koalitionspartners das Finanzministerium in seinem Konsolidierungsanliegen unterstützen wollte und deshalb eine Involvierung in die exekutive Aufstellung für nicht hilfreich erachtet hat. Das Zitat zeigt, dass die Abgeordnete sich diese Einbindung in den Aufstellungsprozess eher nicht wünscht. Ähnlich äußert sich ein anderes Regierungsmitglied im Haushaltsausschuss: „Ich will nicht in Mithaftung sein für den Entwurf, das ist hinterher auch schwierig in der Haushaltsberatung“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*).

Andererseits gibt es von Seiten der Fachministerien routiniert eine frühzeitige Einbeziehung der Abgeordneten (sogenannte Berichterstatter), die für den jeweiligen Einzelplan verantwortlich sind (so auch Schwarzmeier 2001: 211):

Wenn man im Ministerium davon ausgehen muss, der Ausschuss kann sich auch dazu durchringen, gemeinsam eine Position zu beschreiben, dann versuche ich die Berichterstatter schon rechtzeitig auch einzubeziehen in die Entscheidungsfindung des Ministeriums [...]. Um sie dann sozusagen schon informiert zu haben und zu wissen, das machen sie mit. Bevor der Entwurf kam, sind die einige Male im Jahr ins Ministerium eingeladen wurden, zum Frühstück oder nachmittags zum Kaffee und dann haben wir da zwei bis drei Stunden gegessen und sind die wichtigsten Dinge durchgegangen. Das ist so die Pflege der Ministerien des Haushaltsausschusses, der einzelnen Berichterstatter, ab und zu auch mal die Obleute, wenn es um wichtige Dinge geht, dass man die dann auch mal mit einlädt (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU).

Der Referatsleiter im Finanzministerium berichtet, dass es in seinem Arbeitsbereich kaum zur Einflussnahme von Abgeordneten gekommen ist und dass man sich gegen solche Versuche auch schützen könnte und diese abwehren würde: „Das trennen wir schon. Die Bundesregierung stellt den Haushalt auf und der Bundestag guckt sich das fertige Ergebnis hinterher an“ (Interview Referatsleiter, BMF). Im Gegensatz zu Japan, wo eine wesentliche Aufgabe

der Haushaltsabteilung darin besteht, für ihren Haushaltsplan auch während der Verhandlungen schon zu werben, kommt es in Deutschland also kaum zu ähnlichen Strategien. Trotzdem ist auch das deutsche Finanzministerium daran interessiert, seinen Haushaltsentwurf gegenüber den Abgeordneten zu verteidigen. Das geschieht im Sinne eines Gesprächsangebots, nachdem der Entwurf fertig gestellt ist: „Wir bieten von uns aus immer Gespräche an und wollen da auch ganz gerne unsere Position darlegen, (...) den Haushalt verteidigen, sagen: ‚so wie er ist, ist er gut‘. Das Gespräch bietet man an und der eine oder andere MdB nimmt das Angebot an“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Kam es zur Einflussnahme der deutschen Abgeordneten auf die exekutive Haushaltsaufstellung, stellt sich diese punktuell dar. Sie hat dann zum Beispiel den Zweck erfüllt, die relative Besserstellung des Koalitionspartners in den parlamentarischen Verhandlungen zu verhindern. Die Mehrheitsverhältnisse und die Anliegen des kleinen Koalitionspartners antizipierend, hat ein SPD-Abgeordneter den Voranschlag des Bildungsministeriums entsprechend beeinflusst.

Ja, das lief so ab, dass ich z. B. immer wusste, dass die Grünen immer für die Deutsche Stiftung Friedensforschung Geld haben wollten und ich auch eigene Interessen habe. Wenn ich aber etwas im Haushaltsausschuss verändern will, brauch ich die Grünen, um eine Mehrheit letztendlich zu haben, sonst bleibt es bei dem Regierungsansatz. Und da war mir immer klar, die wollten immer eine Million mehr und da habe ich zum Staatssekretär gesagt: „stellt mal gar nichts ein“. Dann gebe ich denen die eine Million und dann muss ich mir nicht noch eine Million abhandeln lassen, dass es dann zwei Millionen werden (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, Schneider).

Die Abgeordneten haben ebenfalls Fraktionsressourcen und die Öffentlichkeit genutzt, um in die exekutive Verhandlungsphase einzugreifen. So berichtet dieser Haushälter der SPD, dass er dafür gesorgt hat, dass das Thema Bildung und Forschung auch in der Fraktion präsent blieb und dass dadurch ein entsprechender Druck während der Verhandlungen zwischen Bildungsministerin und Finanzminister aufgebaut wurde, der zu Verstärkungen in diesem Einzelplan führte (vgl. Interview Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). Ob es tatsächlich diese Intervention des Abgeordneten war, die zu Aufstockungen im Einzelplan führte oder ob vielmehr die allgemeine Schwerpunktsetzung der rot-grünen Regierung in dieser Policy entscheidend war, kann nur schwer nachvollzogen werden. Als Strategie muss die Thematisierung in der Fraktion allerdings Beachtung finden.

Die Haushälter der Oppositionsfractionen gehen ebenfalls davon aus, dass die Haushaltspolitiker der Regierungsfractionen bereits vor den parlamentarischen Haushaltsberatungen Einfluss auf den Entwurf ausübten (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglied, CSU; PDS). Sicher ist, dieses Einwirken wurde nicht mit dem Ziel betrieben, auf weniger Ausgaben zu

drängen. Fachliche oder fraktionspolitische Interessen wurden dabei formuliert und durchgesetzt. Es kann allerdings auch davon ausgegangen werden, dass diese Mitwirkung der regierungstragenden Fraktionen am exekutiven Aufstellungsprozess sich kaum auf die Makrodaten des Haushalts auswirkte. Das Interesse der Abgeordneten ist auf die Schwerpunktsetzung innerhalb eines Fachministeriums gerichtet (vgl. Kapitel 7.4).

Es entsteht demnach ein geteiltes Bild der Einflussnahme der deutschen Abgeordneten in der rot-grünen Regierungszeit: einige lehnten „Einmischung“ rigoros ab, andere offenbarten konkrete Strategien der Beeinflussung. Da für die Haushaltsausschussmitglieder der Regierungsfaktionen wenige Restriktionen im parlamentarischen Verfahren bestehen, den Gesetzentwurf zu verändern, ist die Einflussnahme eher persönlichen Präferenzen geschuldet als institutionellen Strukturen. Darin besteht ein großer Unterschied zu den japanischen Haushaltsberatungen im Parlament (vgl. Kapitel 7.1.3). Demnach gestaltet sich auch die Einflussnahme japanischer Abgeordneter in den exekutiven Haushaltsverhandlungen anders.

6.3.2 Institutionalisierte Einflussnahme japanischer Fachpolitiker

Bevor ein japanischer Gesetzentwurf der Regierung den Weg ins Parlament nimmt, gibt es eine Reihe von institutionalisierten Einflussgremien der Abgeordneten. So kam es in Japan in der Vergangenheit selten zu substantiellen Veränderungen von Regierungsentwürfen während der parlamentarischen Beratungen (vgl. Richardson 1997: 127ff.; für eine Detailuntersuchung von 8000 Gesetzentwürfen siehe Fukumoto 2001). Die vorgelagerte Einflussnahme der Regierungsabgeordneten in Verbindung mit unveränderter Verabschiedung im Parlament wird auch am Haushaltsgesetz deutlich. Zum einen betrifft das die Vorprüfung von Regierungsentwürfen durch die Gremien der Regierungsparteien, zum anderen die Integration der Regierungskoalition in die letzte Runde der Haushaltsverhandlungen, die sogenannten „Wiederbelebungsverhandlungen“ (復活折衝). Darüber hinaus gibt es Fachexperten (*zoku-giin*, 族議員), die den Haushalt ihres Politikfeldes schützen und sich dementsprechend bei der Haushaltsaufstellung engagieren (vgl. Lupia/McCubbins 1994: 372).

Die langjährige Regierungspartei, die Liberaldemokratische Partei, hatte die Vorprüfung von Gesetzentwürfen, bevor diese ins Parlament eingebracht werden, seit langem etabliert.¹⁴⁶ Von der Regierung formulierte Gesetzentwürfe wurden zunächst in den Unterabteilungen des *Policy Affairs Research Council* (PARC) diskutiert (vgl. Kishimoto 1997: 75f.). So unterlag auch das Haushaltsgesetz einer Abstimmung in diesem Gremium, das sich in seiner fachlichen Ausrichtung an den Ministerien orientiert und demnach auch die Ausschüsse im Parlament widerspiegelt (vgl. Richardson 1997: 68f.). Es gab allerdings keine Unterabteilung „Haushalt“, sondern die jeweiligen Fachuntergruppen (z. B. Verkehr, Bildung) haben die Ressorthaushalte beraten (vgl. Wright 2002: 189, 196). Die Koalitionspartner der LDP haben sich an diese Struktur angepasst und ähnliche Gremien eingerichtet.

Der Finanzminister, ein langjähriger LDP-Politiker, ist der Meinung, dass auch in der exekutiven Phase der Einfluss des PARC durchaus eine Berechtigung hat. Vergegenwärtigt man sich, dass es faktisch keine Möglichkeit für die Parlamentarier gibt, auf den Haushaltsentwurf in der Phase der Haushaltsberatungen im Parlament Einfluss auszuüben, ist diese Ansicht nachvollziehbar (vgl. Kapitel 7.1.3).

Die Policy-Debatte, die im PARC stattfindet, ist wirklich eine wichtige Sache. [...] oft ist die Debatte der Parlamentarier im PARC so, dass [der exekutive Entwurf, S. R.] an den realen Sachverhalt angepasst wurde. Die Beamten kennen ja die Sachlage nicht, das ist dann eher ein Papiertest, das stimmt [mit der Wirklichkeit] nicht überein. Darum tauschen beide Seiten Argumente aus, und das Ergebnis ist eine faire Schlussfolgerung. Das ist doch gut (Interview, Finanzminister, MOF).

Anders als die deutschen Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Bundestagsfraktionen ist die Mitgliedschaft in den Unterabteilungen des PARC nicht auf die Mitglieder der Parlamentsausschüsse begrenzt, sondern für alle LDP-Parlamentarier möglich (vgl. Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP). LDP-Abgeordnete können bis zu vier Unterabteilungen angehören, von denen zwei ausschließlich nach eigener Präferenz gewählt werden können, während die andere beiden sich aus der Mitgliedschaft in einem Parlamentsausschuss ergeben (vgl. Wright 2002: 188). In den Unterabteilungen des PARC und auch im Exekutivkomitee (総務会)¹⁴⁷, das die endgültige Parteientscheidung trifft, gelten einstimmige Entscheidungen, so dass theoretisch jeder LDP-Abgeordnete Vetomacht besitzt. Praktisch ist diese Macht nur den Direktoren und stellvertretenden Direktoren der Unterabteilungen des PARC

¹⁴⁶ Seit 1962 findet sich in der Verfassung der LDP ein Passus, der die Vorprüfung von Gesetzesentwürfen (与党審査) durch das Parteiorgan, den Policy Affairs Research Council (政務調査会), festhält (vgl. Mulgan 2003: 77f.)

¹⁴⁷ Das Exekutivkomitee der LDP hatte 26 Mitglieder (Januar 2010, vgl. Homepage der LDP unter <http://www.jimin.jp/jimin/yakuin/yakuin-2.html>).

vorbehalten (vgl. Kido 2007: 5). Die Unterabteilungen des PARC werden so als wichtige Entscheidungsträger im politischen Prozess gesehen, die die Exekutive überzeugen muss, denn: „*the ruling party forms an independent and separate locus of policy-making authority and in this sense is disconnected from the executive*“ (Mulgan 2003: 77). So ist es nur verständlich, dass es schon während der Haushaltsverhandlungen zwischen Fachministerium und Finanzministerium ebenfalls zu Treffen zwischen den Ressorts und den Unterabteilungen des PARC gekommen ist. Diese bekamen die Voranschläge der Fachhaushalte übermittelt (vgl. Ramseyer/Rosenbluth 1993: 51). Die Ressorts nutzten diese Treffen, um für Unterstützung ihres Plafonds zu werben und die Parlamentarier der Regierungspartei anzuleiten, ihrerseits Druck auf das MOF auszuüben und aktiv in die Verhandlungen einzugreifen (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Vertreter des Finanzministeriums waren bei diesen Treffen nicht zugegen.

Zum Beispiel das Gesundheits- und Arbeitsministerium sagt: „Der heutige Stand der Dinge beim Haushalt ist so, wir haben folgendermaßen angefordert. Aber, leider Gottes in diesem Bereich hat das Finanzministerium noch nicht zugestimmt“, diese Erklärung gibt das Ministerium dann ab. „Warum haben die denn nicht“ fragen die Abgeordneten und gehen daraufhin zum MOF und sagen: „Macht mal da noch mehr“, solch einen Druck etc. üben wir dann aus. [...] Und dann gibt es auch den Fall, dass der Vorstand der Partei zum Verhandeln direkt zum MOF [...] zum Haushaltsprüfer, dem Leiter der Haushaltsabteilung und seinen Stellvertretern geht (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP).

Jede dieser Fachuntergruppen des PARC bestätigte für „ihr“ Ministerium Ende August zunächst die Obergrenze und ließ sich die Hauptgruppen des Fachhaushalts erklären.¹⁴⁸ Dabei erhielt die Untergruppe für das Finanzwesen die Information der Entwicklung der Kreditaufnahme.¹⁴⁹ Dies zeigt die fragmentierte Vorgehensweise in Japan: Fachhaushalte und der Gesamthaushalt wurden unabhängig voneinander und von Personen mit klaren Fachinteressen analysiert. Die Politiker der kleinen Koalitionspartner der LDP, Kōmeitō und Hoshuto, koordinierten sich nicht ständig mit den PARC-Unterabteilungen der LDP, sondern es kam eher zu einer allgemeinen Koordinierung zwischen den Parteiführungen auf der Ebene der Generalsekretäre der Parteien (vgl. Mulgan 2003: 86; Interviews, stellv. Finanzminister, MOF; Haushaltsausschussmitglieder, Kōmeitō, Fukushima, Akamatsu).

Bei diesen Treffen zwischen PARC Untergruppe und Fachministerien wurden bereits die Themen identifiziert, die bei den Verhandlungen zwischen den Fachministerien und dem Fi-

¹⁴⁸ Auf der Homepage der LDP werden diese Sitzungen auch bekannt gemacht. Zum Beispiel das Haushaltstreffen der Untergruppe für Inneres am 30.08.2006 (vgl. http://www.jimin.jp/jimin/daily/06_08/30/180830b.shtml), die Haushaltskonferenz der Untergruppe für Verkehr und Transport am 29.08.2006 (vgl. http://www.jimin.jp/jimin/daily/06_08/29/180829f.shtml) (28.10.2009).

¹⁴⁹ Das Haushaltstreffen der Untergruppe Finanzen des LDP *Policy Affairs Research Council* am 29.08.2006 ist beschrieben in: http://www.jimin.jp/jimin/daily/06_08/29/180829c.shtml (28.10.2009).

nanzministerium konflikthaft sein könnten. Die Debatte in den Unterabteilungen blieb allerdings allgemein und die Abgeordneten führten keine Detailprüfung der Voranschläge durch:

Members tended to focus upon, and know about, those few items that they were interested in, either because of their affiliation to interest groups or because of a direct constituency interest. Most were too busy with other business to have time, energy, or inclination to get a detailed grasp of the overall General Account Budget, with its dense and complex structure of items and sub-items (Wright 2002: 322).

Welche Forderungen aus den Beratungen der PARC-Untergruppen tatsächlich an die Verwaltung übergeben wurden, entschied der Vorsitzende der Untergruppe und das Exekutivkomitee der LDP, das diese Forderungen aller Untergruppen koordinieren musste (vgl. Ramseyer/Rosenbluth 1993: 51; Wright 2002: 327ff.). Als Begründung dafür, dass die LDP-Strukturen keine koordinierende Untergruppe für den Haushalt vorsehen, verweist ein Fraktionsmitglied auf das fehlende Einbringungsrecht der Abgeordneten und das Fachwissen der nach Ministerien angeordneten Untergruppen, das vom Exekutivkomitee des PARC koordiniert werden könne:

Weil das Recht der Aufstellung bei der Regierung liegt, schauen wir, wie wir auf diesen eingebrachten Haushalt Einfluss ausüben können [...]. Das heißt, die Sachen, die von den verschiedenen Untergruppen gekommen sind, gehen durch den Beratungsausschuss¹⁵⁰, dann bis zur Regierung, dann durch das Exekutivkomitee, das ist die Reihenfolge. Von Anfang an einen Haushaltsausschuss, der alles zusammenfasst, den gibt es nicht. Es wird also akkumuliert, jede Sektion schaut genau, ob das notwendige Budget widerspiegelt wird, dann in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ministerien sagt man „Das muss aber noch ein bisschen mehr werden“ oder „Das muss gekürzt werden“, so in etwa machen das die jeweiligen Fachgruppen, das wird dann letztendlich zusammengefasst und ist doch vielleicht im Ergebnis besser, deshalb haben wir keine Haushaltsuntergruppe [in der LDP, S. R.] geschaffen (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP).

So bemühten sich die Haushaltsprüfer und besonders die stellvertretenden Generaldirektoren der Haushaltsabteilung schon während der Anhörungen im September darum, vor allem den Vorsitzenden des PARC, den Generalsekretär und den Vorsitzenden des Exekutivkomitees der LDP von der Position des Finanzministeriums zu überzeugen (vgl. Wright 2002: 317, 326; vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Wie die Abgeordneten ihrerseits Druck auf das Finanzministerium ausüben können, beschreibt der Mitarbeiter im Finanzministerium:

Dann bekommt mein Chef, der Chef der Haushaltsabteilung oder der Staatssekretär einen Anruf: „Du mach mal mehr“ oder „Deine Untergebenen machen da so eine geizige Reduzierung, aber so kann Japan nicht existieren“ oder etwa „den Leuten geht es schon schlecht“. So in der Art geht das und Druck wird ausgeübt. Das passiert wirklich alltäglich. Es gibt ungefähr 700 Parlamentarier,

¹⁵⁰ Der Beratungsausschuss (政調審議会, *Policy Deliberation Council*) ist ein Organ des PARC, während das Exekutivkomitee ein Organ der Partei ist (vgl. Fukui 1970: 89; Wright 2002: 189).

natürlich machen das nicht alle, hauptsächlich die Vorstandsmitglieder¹⁵¹ der Partei (Interview, Referatsleiter Forschung, MOF).

Zwar bestätigt auch der ehemalige Haushaltsprüfer, der seit 2004 LDP-Abgeordneter ist, dass die Debatten und Anhörungen, die in der jeweiligen fachlichen Untergruppe des PARC geführt werden, in den Haushaltsentwurf des Finanzministeriums und schließlich den Regierungsentwurf einfließen (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF); dieses vage Urteil erlaubt allerdings keine Qualifizierung dieses Einflusses. Die Frage ist, ob der Einfluss von einzelnen Abgeordneten und von Gruppen sich auf die Makrodaten des Haushalts auswirkt oder ob dadurch die Verteilung der vorhandenen Mittel auf bestimmte Projekte gesteuert werden soll. Beides ist sicherlich der Fall (vgl. Campbell 1977: 121ff.; Wright 2002: 191f.). Der stellvertretende Finanzminister und Mitglied des kleinen Koalitionspartners verdeutlicht, wie zum einen die Obergrenzen gemeinsam mit der Regierungskoalition entstanden sind, andererseits die folgenden Debatten im PARC beider Koalitionspartner einen kaum merklichen Einfluss auf die Verteilung der Mittel innerhalb dieser Grenzen haben.

Es gibt Fragen, die sind wirklich von politischer Natur. Zum Beispiel die Grundrente, wie viel Prozent davon soll die Zentralregierung beisteuern? Das ist eine in höchstem Maße politische Debatte. [...] Solchen Sachen sind am Ende klar Entscheidungen, die sehr oft die Regierungspartei trifft. Im letzten Jahr beim Haushaltsaufstellungsprozess gab es die Dreieinigkeitsreform, in der diese Subventionen des Landes auf die Präfekturen übergegangen sind. Da war es auch so, dass die endgültige Form unter Führung der Regierungspartei beschlossen worden ist. Also erst die Regierungspartei, dann das Kabinett. Es ist oft so, dass im Kabinett diese großen Fragen der politischen Bewertung entschieden werden. Darüber hinaus bei den einzelnen Titeln da wird in Wirklichkeit nicht so viel geändert (Interview, stellv. Finanzminister, Kōmeitō).

Bei der Entstehung der Kürzungsraten für öffentliche Investitionen wurde die Macht bestimmter einflussreicher LDP-Politiker deutlich (vgl. Kapitel 6.2.1.1). Diese sogenannten Stammesabgeordneten (*zoku-giin*) sind Experten für ein bestimmtes Politikfeld, für das sie sich einsetzen (vgl. Köllner 2001: 17):

Jede Branche, zum Beispiel das Bauwesen, also Gebäude und Straßen, da gibt es die Straßenzokus, die dann sagen, aber der Straßenhaushalt wird nicht gekürzt, oder die öffentlichen Investitionen werden nicht gekürzt. Deshalb kommt man kaum voran. Etwas wurde gekürzt, aber diese zokus und diese Verbindung mit besonderen Branchen sind ein Grund, warum die Ausgabenreduzierung behindert wurde (Interview, Mitglied im Haushaltsausschuss, JCP, Koike).

Diese Wahrnehmung des Oppositionspolitikers wird auch von der Presse bestätigt (vgl. Naito 2002). Auffallend ist, dass bei der Aufstellung des Haushalts in Japan besonders Fach-

¹⁵¹ Die Größe des Vorstands der LDP liegt zwischen 20 und 30 (vgl. für eine aktuelle Zusammensetzung Homepage der LDP in: <http://www.jimin.jp/jimin/yakuin/yakuin-1.html> (14.02.2010)).

politiker¹⁵² ihren Einfluss geltend machen können. Zwar gibt es in Deutschland ebenfalls Beispiele, wie der Abbau von Subventionen in der rot-grünen Regierungszeit verhindert wurde, allerdings aus einem anderen Kalkül und nicht von Regierungsmitgliedern. 2004 blockierte die Opposition aus CDU-Politikern mit ihrer Mehrheit im Bundesrat die Abschaffung der Eigenheimzulage (vgl. Hausding 2004). Bereits ein Jahr später stimmte der Bundesrat dieser Ausgabenkürzung zu, die nun die schwarz-rote Bundestagsregierung eingebracht hatte (vgl. SZ 21.12.2005). Diese Verhinderung des Subventionsabbaus im Jahr 2004 war demnach keine „Rebellion von Fachpolitikern“ – wie sich der Einfluss japanischer Regierungsmitglieder darstellt – sondern parteipolitisches Kalkül der CDU-Landesminister. Die japanischen Abgeordneten und insbesondere die *zoku-giin* blieben ihrer Fachlogik verpflichtet und können somit keinen haushälterischen Ethos als Verantwortung dem Gesamthaushalt gegenüber entwickeln.¹⁵³ Die deutschen Bundesratsmitglieder blieben ihrer Parteilogik verpflichtet und behinderten die Konsolidierungsbemühungen im Bund.

Das japanische Finanzministerium und der Premierminister mussten sich demnach vor allem gegen diese Fachpolitiker durchsetzen, die mehr als in Deutschland von den Fachressorts mobilisiert werden. Der japanische Finanzminister, befragt danach, was wohl die Reduzierung der Ausgaben am meisten behindert, berichtet:

Bei den Mittelverwaltern war das Gefühl stark: „ich möchte den Haushalt vom Vorjahr verteidigen“ oder „ich möchte nur ein bisschen mehr bekommen als im Vorjahr“. Das andere war: Man hat einen bestimmten Betrag veranschlagt (...) und weil das zur Gewohnheit geworden ist, will man das erhalten. Dann kommt die Öffentlichkeit, die Bevölkerung, oder die Geschäftswelt sehr oft zu einflussreichen Parlamentariern, zu den Politikern, und bedrängen diese. Dann sind diese Politiker, Unterhaus- oder Oberhausabgeordnete, gegen die Kürzung dieser Posten und sie stimmen der Erhöhung der Posten zu. Das war wirklich schwierig. Die Diskrepanz zwischen den Beamten und den Politikern, das war das Schwierigste (Interview, Finanzminister, MOF).

Dass es in der Regierungszeit Koizumis gelungen ist, die Ausgaben konstant zu halten und auch bestimmte Kürzungen in den Bereichen gelungen sind, in denen *zoku-giin* aktiv waren, zeugt davon, dass der Einfluss des Parteigremiums PARC und der *zoku*-Politiker unter Koizumi eingedämmt werden konnte (so auch Köllner 2006a: 253f.; Kido 2007; Klein 2007: 47.) Koizumi konnte seine Popularität nutzen, um die Anzahl von Einfluss nehmenden Akteuren auf den politischen Entscheidungsprozess zu reduzieren. Dies betraf sowohl Wirtschaftsverbände als auch Vertreter der eigenen Partei (vgl. Klein 2007: 47). Köllner

¹⁵² Die Policy-Felder, in denen die *zoku-giin* während der Koizumi-Regierung besonders aktiv waren, sind nach Kido (2007: 13) die klassischen redistributiven Politikfelder: Agrar-, Forstwirtschaft und Fischerei, Infrastruktur und Transport, Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt sowie Wirtschaft.

¹⁵³ Ergänzt werden kann dieses Argument um eine Diskussion der Parteistruktur der LDP, die sich als weniger homogen darstellt als deutsche Parteien (vgl. Mulgan 2003: 78f.).

(2007: 54) beschreibt, wie die von Koizumi umgesetzten Wirtschaftsreformen darauf abzielten, die traditionellen, klientelistischen Verbindungen zwischen der LDP und verschiedenen Interessengruppen zu lösen. Weil starke Wähler- und Wahlkreisinteressen im Haushaltsprozess wenig konsolidierungsfördernd sind, waren diese Reformen den haushaltspolitischen Ziele zuträglich.

Die Zusammenarbeit zwischen Finanzministerium und Parlamentariern wurde deshalb vor allem als Überzeugungsarbeit gesehen, so dass der Haushaltsentwurf für die Parlamentarier annehmbar war bzw. von der Verwaltung im Sinne der Parlamentarier ausgestaltet wurde, denn: „Die Regierungspartei(en) können im Finanzministerium ganz schön Druck aufbauen“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, *Edano*). Zwar ist es der Exekutive auch in Deutschland wichtig, vom eigenen Entwurf zu überzeugen, aber die enge Rückkopplung des Entwurfs an die Präferenzen der Regierungskoalition ist in Deutschland nicht so ausgeprägt wie es in Japan der Fall ist.

So gelang es auch den Fachminister in Japan, ihre Verhandlungsposition mit dem Argument der parlamentarischen Unterstützung zu verbessern. Wenn sie sich in den Anhörungen und Verhandlungen mit dem Finanzministerium nicht durchsetzen konnten, wurde klargestellt, dass dieses oder jenes Projekt von den Parlamentariern befürwortet wird.

Also das war so, die großen wichtigen Projekte, die man im nächsten Jahr machen wollte, wurden zunächst ungefähr bis Juli zusammengestellt und dann eingereicht. Man hat auch mit der Partei gesprochen, so, so und so will ich das machen. Zuerst ging das dann so weiter [Verhandlungen im MOF, S. R.], wenn dann aber, koste es was es wolle, das Finanzministerium nicht „ja“ gesagt hat, dann hab ich angerufen, im Verborgenen agiert, was soll denn das, die Partei möchte das auch, so als Minister hab ich das dann gemacht (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender,; er berichtet von seiner Zeit als Minister in verschiedenen Ressorts zwischen 1995 und 2003).

Die Beamten des MOF verbinden mit dieser „Einmischung“ in den exekutiven Aufstellungsprozess eindeutig negative Konsequenzen. Sie erhöhte die Ausgabenseite und erhöhte somit die Kreditaufnahme, weil gleichzeitig vom Premierminister und auch einer Mehrheit der LDP-Politiker Steuererhöhungen ausgeschlossen wurden. „Wenn Druck ausgeübt wird, steigt der Haushalt, die Prüfung der Voranschläge wird lax gestaltet. Und obwohl das MOF das nicht wollte, hat es bis heute viele Haushalte gemacht, zu denen es gezwungen wurde“ (vgl. Interview, Referatsleiter Forschung, MOF). Auch wenn der Beamte Frustration über diese Tatsache zum Ausdruck bringt, ist dies nur die logische Konsequenz der intakten Delegationsbeziehung, denn es sind wohlweislich die Politiker, die die Verantwortung für den Haushalt tragen, den die Beamten nach deren Vorgaben aufstellen sollen: „*The MOF cannot deny*

requests because the cabinet (i.e. politicians) is in charge of budget making in the executive branch“ (Shiraishi 2003: 23).

Nach diesen Runden des Verhandeln und Überzeugens veröffentlichte das Finanzministerium im Dezember seinen Entwurf des Haushalts (予算原案) und stellte ihn der Regierungskoalition in der Gemeinschaftskonferenz Haushalt (予算合同会議) vor. Der Entwurf diente als Grundlage der Verhandlungen zwischen dem Finanzminister und den Fachministern (vgl. Chefgespräch in Deutschland) und zwischen Parlamentariern der Regierungsfaktionen und dem Finanzministerium, bevor er als Kabinettsentwurf verabschiedet wurde. Als parlamentarische Vertreter nahmen der Generalsekretär der LDP sowie die Vorsitzenden des PARC von LDP und Kōmeitō teil. Diese Verhandlungen werden Wiederbelebungsverhandlungen genannt, weil dabei Materie, die schon ein Mal vom Finanzministerium gekürzt bzw. abgelehnt worden ist, eine Chance hat, wieder in den Haushaltsplan aufgenommen zu werden (vgl. Wright 2002: 334; Campbell 1977: 172). Diese offenen Posten sprengten allerdings nicht den Rahmen, der mit den Obergrenzen festgelegt worden war. Die Länge der Verhandlungen und der Umfang der Mittel, die noch bewilligt wurden, war klar begrenzt (vgl. Interviews, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP; Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik). Diese Verhandlungen ähneln den Chefgesprächen in Deutschland, mit dem Unterschied, dass sie auf die parlamentarischen Vertreter der Regierungskoalition ausgedehnt wurden und für sie die letzte Möglichkeit darstellten, ihre Vorstellungen zu verwirklichen. Von den Interviewpartnern wird darüber hinaus der rituelle Charakter dieser Verhandlungen hervorgehoben. Wie auch in Deutschland, gibt es bestimmte Themen, für die sich ein Minister medienwirksam einsetzen möchte und deren Veranschlagung im Haushalt allein auf sein Verhandlungsgeschick zurückgeführt werden soll.

In der letzten Dezemberwoche kommt ja der Haushaltsentwurf des Finanzministeriums heraus. Darüber [...] verhandeln die Minister direkt, also der Finanzminister mit den jeweiligen Fachministern, über ein, zwei verbleibende Probleme. Dieses Ritual ist in Japan erhalten geblieben. Weil die Politiker an der Haushaltsaufstellung ein starkes Interesse haben, gibt es dieses Ritual im Sinne einer Theateraufführung (Interview, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, Fukushima).

Der Umfang der Haushaltsmittel, die in der letzten Verhandlungsstufe verteilt wurden und auf politische Interessen der Minister und Regierungsparteien zurückgingen, beliefen sich auf weniger als ein Prozent der Gesamthaushaltssumme: „Die im Entwurf des MOF enthaltene Haushaltssumme wird dabei ungefähr jedes Jahr noch mal um 300 bis 500 Milliarden erhöht“ (Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Der zuständige Minister für den CEFP misst den Wiederbelebungsverhandlungen kaum eine Bedeutung zu und betont, dass mit den Obergrenzen die

Makrodaten des Haushalts gesetzt wären (vgl. Takenaka 2006: 277). Das entspricht auch den Berichten aus dem MOF, das die mögliche „Auferstehung“ von bestimmten gekürzten Titeln beim eigenen Entwurf schon antizipiert (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Auch der Haushälter aus dem Innenministerium bestätigt den geringen Umfang der Veränderungen, die die Minister- und Wiederbelebungsverhandlungen haben: „In letzter Zeit ist [...] die Anzahl der Titel, die bei der Ministerverhandlung anstehen, weniger geworden. Letztes Jahr waren es zwei Titel, in diesem Jahr noch einer, der bei den Minister- und Wiederbelebungsverhandlungen ansteht“ (Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC). Das große öffentliche Interesse an diesen Verhandlungen spiegelt sich ebenfalls in der medialen Berichterstattung in Japan wieder.¹⁵⁴ Sowohl die noch zu verteilende Summe als auch die Themen, die Verhandlungsgegenstand sind, werden jedes Jahr öffentlich diskutiert (z. B. Aufstockung des Personals bei der Polizeibehörde oder Maßnahmen gegen Cyberangriffe etc., vgl. *Yomiuri Shinbun* 21.12.2005).

Die *Kōmeitō* formulierte für die „Wiederbelebungsverhandlungen“ ebenfalls ihre Präferenzen. Auch wird die Symbolik der Verhandlungen von diesen Abgeordneten betont. Es gibt Themen, die dem kleinen Koalitionspartner am Herzen liegen, bei diesen Themen werden bei den „Wiederbelebungsverhandlungen“ Zugeständnisse gemacht.¹⁵⁵ Nach der eigenen Einschätzung der *Kōmeitō*-Abgeordneten sind diese Zugeständnisse aber für die Makrodaten des Haushalts vernachlässigbar (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglieder, *Kōmeitō*, *Ueda*, *Fukushima*, *Akamatsu*).

6.4 Auswirkung inkrementaler Haushaltsverhandlungen

Die in beiden Ländern vorfindbaren Elemente inkrementaler Haushaltsverhandlungen sind die Konzentration bei den Verhandlungen auf die kleinen Steigerungen in den Haushaltsansätzen, die pauschalen Reduzierungsraten sowie die pauschalen Begründungsmuster der Finanzministerien. Beide Finanzministerien versuchten, durch Gleichbehandlung aller Ministerien das Verteilungsproblem zu minimieren. Besonders in Deutschland wurden allgemeine Argumente

¹⁵⁴ Die Wiederbelebungsverhandlungen im Jahr 2005 werden in der *Yomiuri Shinbun* vom 21.12.2005 ausführlich besprochen. Für die Verhandlungen im Jahr 2003 berichtet die *Asahi Shinbun* am 21.12.2003 vom Verhandlungserfolg des MEXT bei den Wiederbelebungsverhandlungen.

¹⁵⁵ Über ihre Erfolge berichtet die *Kōmeitō* auf ihrer Homepage (vgl. *Kōmeitō-Shinbun* 09.01.2005). So heißt es dort: „In den Haushaltsverhandlungen für das Fiskaljahr 2005 sind alle von der *Kōmeitō* geforderten 32 Haushaltstitel entsprechend erhöht worden.“

vom Finanzministerium ins Feld geführt, die sich auf eine Reihe von Sachverhalten anwenden ließen. So wurden Entscheidungsunsicherheiten und Entscheidungskosten reduziert. Die Fachministerien berichten, dass ihre Ausgabenwünsche dementsprechend abgelehnt wurden: „Die Argumentation ist da eher pauschal“ (Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI). „Wir hören immer wieder, das sparen Sie an anderer Stelle des Einzelplans ein. Insofern arbeiten die [BMF, S. R.] schon sehr stark nach Plafondbetrachtung“ (Interview, stellv. Leiter Haushaltsreferat, BMVBS).

So verknüpften sich in Deutschland die pauschalen Entscheidungsmuster mit der Konzentration auf das Inkrement. Fachministerien und Finanzministerium betrachteten die Haushaltsansätze des Finanzplans als außerhalb der Verhandlung liegend (so auch Zunker 1972: 152). „Wir setzen immer formal erstmal auf dem geltenden Finanzplan auf und die Ressorts, betrachten natürlich auch den geltenden Finanzplan ein bisschen als ihren Besitzstand“ (Interview, Leiter Generalreferat Haushalt). In Japan war die von den Verhandlungen nahezu ausgeschlossene *base* der Ansatz des Vorjahres abzüglich der Kürzungsraten (vgl. Tabelle 13). Mit den Obergrenzen für die Voranschläge, die diese Kürzungen festlegten, wurde bereits in die Substanz der Ministerienhaushalte eingegriffen. Auch die jährlichen Plafonderhöhungen des japanischen Gesundheitsministeriums lagen unter den Steigerungen, die die demographische Entwicklung hervorgerufen hätte. Im Vergleich hat sich im Untersuchungszeitraum der japanische Bezug auf das Vorjahr als deutlich erfolgreicher bei der Beschränkung von Ausgabensteigerungen erwiesen als die mittelfristige Finanzplanung in Deutschland, der zum Beispiel von der OECD eine disziplinierende Wirkung zugeschrieben wird (vgl. OECD 2008).

Da die Finanzplanvorgaben von den Fachministerien als nicht bindend erachtet wurden, konnte das Finanzministerium den Prozess der Verhandlungen nur unzureichend strukturieren. So bemerkt die Obfrau von B'90/Die Grünen: „Aufgrund der höheren Finanzplanungszahlen fängt das BMF jedes Jahr neu an, das dann mühsam runter zu verhandeln“ (Interview, Obfrau B'90/Die Grünen). Zwar stiegen, wie in Tabelle 15 aufgeführt, nicht jedes Jahr die Gesamtausgaben in der Finanzplanung, aber eine Reduzierung der Ausgaben über den Finanzplanungsansatz hinaus war nur in zwei Jahren (2002 und 2003) möglich; eine wesentliche Rolle dürften dabei die revidierten Einnahmeprognoesen gespielt haben. Wie der Finanzminister berichtet, war eine Reduzierung der Ausgabenposten der Fachministerien unter die Finanzplanwerte mit erheblichem Widerstand von Seiten der Fachministerien verbunden und kaum möglich (so schon Zunker 1972: 152).

Wie in unserem Fall: eingerechnet waren jedes Jahr 2-2,5% Wachstum und dann hatten wir drei Jahre praktisch Null. Das revidiert natürlich den Finanzplan dramatisch. Und dann passiert dem Finanzminister, dass die Ressortkollegen sagen, „Moment mal, du hast uns doch für nächstes Jahr versprochen.“ Dann fingen sie plötzlich an, den Finanzplan ernst zu nehmen. Darauf sagte ich: „Tut mir leid, aber die wirtschaftliche Entwicklung war nicht so, das geht nicht mehr.“ „Ja aber.“ Dann bricht der Finanzminister sein Wort – sagen die Kollegen –, solche Situationen entstehen dann (Interview, Finanzminister, BMF).

Eine ausgabeseitige Reaktion auf den Rückgang der Einnahmen in der wirtschaftlichen Stagnationsphase war für das Finanzministerium daher schwer umzusetzen, denn die Finanzplanung verfestigt die Ausgaben der Ministerien, weil die darin festgeschriebenen Ansätze nahezu sakrosankt sind. Das heißt, der Konsolidierungserfolg der jährlichen Verhandlungen hängt davon ab, inwieweit der Finanzplan eine Konsolidierungsstrategie verfolgt und inwieweit die Einnahmeprognosen des Vorjahres immer noch zutreffen. So kann man argumentieren, dass die Fixierung auf den Finanzplan die Durchsetzungsfähigkeit und auch Flexibilität des Finanzministeriums in den Verhandlungen beschränkte, auch wenn sie aus Gründen der Informationsreduzierung nötig erscheint. Man mag weiterhin einwenden, Inflexibilität sei den Gegebenheiten der Haushaltsstruktur geschuldet. Die disponible Masse, also die Haushaltsausgaben, die keine Gesetzesgrundlage haben, ist in Deutschland klein und liegt bei circa fünf Prozent des Gesamthaushaltes. So liefen neben der Aufstellung des Haushalts die Vorbereitungen zu Begleitgesetzen, die es ermöglichen sollten, die Struktur des Haushalts zu verändern oder automatische Ausgabeerhöhungen zu verhindern. Haushaltsbegleitgesetze greifen in Leistungs- oder Steuergesetze ein und haben somit eine Auswirkung auf die Einnahmen und die Ausgaben (zum Beispiel Hartz-IV-Gesetzgebung, Mehrwertsteuererhöhung). Für den Haushälter, der Einnahmen und Ausgaben koordinieren muss, gilt deshalb: „Die Musik spielt in der Fachpolitik“. Bei den Beratungen des Haushalts mit den Fachministerien konnte man nur „hier und da schon mal Streit erklären“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF), das reichte aber nicht, um einen Konsolidierungskurs umzusetzen.

Dem japanischen Finanzministerium ist es in den Verhandlungen zwischen 2001 und 2006 gelungen, die Voranschlagsforderungen der Fachministerien bis unter die Obergrenzen zu verhandeln. Auch waren die notwendigen Zugeständnisse der politischen Verhandlungen bereits antizipiert und passten sich in den Gesamtrahmen ein. So torpedierte der Verhandlungserfolg der Fachministerien die Begrenzung der Ausgabenhöhe nicht. Die unter Mithilfe des CEEP vorgelagerte Einigung zwischen dem MOF und den Fachministerien auf die Obergrenzen verhinderte, dass es durch inkremental ausgerichtete Verhandlungen zu einer Aus-

weitung der Ausgaben kam. Da für das Konsolidierungsziel allerdings sinkende Ausgaben notwendig sind, blieb die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben weiterhin groß.

In Deutschland waren es interne Abläufe in der Haushaltsabteilung, die die Verhandlungslinie festlegten und vor allem über das Generalreferat Aufstellung der Ausgaben mit den erwarteten Einnahmen verknüpften. Den Haushaltsausgleich zu erreichen, lag also in der Verantwortung derjenigen, die auch die Haushaltsverhandlungen strukturierten und durchführten. Ein besonderes Mandat für diese Aufgaben hatten sie nicht.

Die Basis, von der das japanische Finanzministerium mit seinen Vorgaben für die Vorschläge ausging, waren die Soll-Werte des Haushaltsentwurfs des laufenden Jahres. So gibt es keinen Automatismus, der zum Beispiel die Ausgaben von Nachtragshaushalten oder überplanmäßigen Ausgaben in den Bestand des Ministeriums übernommen hätte. Dies war auch der Fall, wenn weniger Ausgaben als veranschlagt getätigt wurden, auch dann galt der Ansatz der letzten Haushaltsplanung. In Deutschland wurde ebenfalls der Wert des Vorjahresentwurfs als Basis von allgemeinen Kürzungen genommen. Das galt zum Beispiel für die Stellenkürzungen, die seit 1993 und so auch für jedes Jahr im Untersuchungszeitraum mit 1,5 Prozent vorgesehen waren, um eine Ausweitung dieser Ausgabeart zu verhindern, die sich bei gleichbleibender Stellenanzahl automatisch durch Tarifabschlüsse ergeben würde (vgl. BMF 2002b). Das Finanzministerium passte den Finanzplan allerdings an die Ist-Entwicklung der Ausgaben an, so dass nicht das Vorjahres-Soll sondern das Vorjahres-Ist zur Verhandlungsgrundlage wird.

Der Vorteil der japanischen Obergrenzen war der einer einfachen Entscheidungsregel, die keiner Verhandlung und Auslegung der richtigen Anwendung unterlag. Die Fachministerien stimmten dieser Regel zu, weil sie sich fair behandelt fühlten: *„Other bureaucracies may have to accept [...] decrease but they know that everyone else must do likewise. Any attempt by the [budget, S. R.] bureau to unilaterally undertake a more qualitative analysis would threaten the relative acceptance of MOF's role in the process“* (Brown 1999: 157). Die Anwendung einer solchen Kürzungsregel sicherte demnach die Macht des Finanzministeriums, weil es nur so in der Lage war, einen Konsens herzustellen.

Diese Gleichbehandlung im Haushaltsverfahren, aber auch in der Umsetzung von Konsolidierungsbeiträgen war in Deutschland nach wie vor entscheidend. Sie erstreckte sich demnach auf die allgemeinen Vorgaben zu Ausgabenkürzungen. So sicherten die prozentualen Kürzungen der Haushalte der Fachministerien in Deutschland im Jahr 1999 das relative Verhältnis der Fachministerien (vgl. Kraan 2001: 55). Für Japan galt das im Untersuchungszeit-

raum nicht. Die Kürzungsraten für bestimmte Haushaltsfunktionsgruppen in Japan trafen zwar auch alle Ministerien gleichmäßig, aber je nach dem Anteil dieser Funktionsgruppe im Etat des Ministeriums hatten die Obergrenzen unterschiedliche Auswirkungen. So besaß die Gleichbehandlung der Ministerien als Grundsatz des Finanzministeriums, um Konflikte zu vermeiden oder zu minimieren, in Japan während des Untersuchungszeitraums nicht mehr oberste Priorität, wie es in den Jahren positiver Wirtschaftsentwicklung der Fall war (vgl. Campbell 1977: 32f.; Brown 1999: 157).

Die schleichende Erhöhung von Ausgabeposten kann als weiteres Merkmal einer inkrementalen Haushaltsaufstellung gesehen werden. So kam es im Untersuchungszeitraum auch zu Mehrforderungen der Fachministerien, die sich aus gesetzlichen Verpflichtungen ergaben. In dieser Situation prallten das fachliche Wissen der Ausgabeministerien um die haushaltsrelevante Entwicklung eines Programms, einer Sozialausgabe oder der internationalen Beziehungen mit den Vorschlägen der Spiegelreferate im Finanzministerium aufeinander, die eine kostengünstigere Variante zur Erfüllung desselben Ziels vorschlugen. Für das Finanzministerium bestehen in solchen Situation Informationsdefizite gegenüber den Fachministerien (vgl. Kraan 2001: 54¹⁵⁶). Diese zusätzlich entstehenden Ausgaben müssen finanziert werden, weil sie aus dem Bereich der verpflichtenden Ausgaben kommen und eine gesetzliche Grundlage außerhalb des Haushaltsgesetzes haben. Zwar erhöhen sie den Plafond des Fachressorts, kommen diesem aber oft nicht im Sinne von weiteren Aufgaben, mehr Personal oder besserer Ausstattung zu Gute, sondern sie sind in seinem Zuständigkeitsgebiet angefallen. So war die Erhöhung der Sozialausgaben in beiden Ländern im Untersuchungszeitraum kein Verhandlungserfolg der jeweiligen Ministerien, sondern der demographischen und konjunkturellen Entwicklung geschuldet. Damit waren im Untersuchungszeitraum Leistungskürzungen verbunden, die eher kontraproduktiv für das Ansehen dieser Fachministerien waren (vgl. Choppel/Kuno/Steinmo 2005: 29ff für Japan; Schmid 2007: 290 für Deutschland). Wenn die Finanzministerien verhindern wollen, dass diese Ausgabensteigerungen sich auf den Gesamthaushalt auswirken, müssen sie erreichen, dass diese Kosten in anderen Fachbereichen eingespart werden. Die dafür notwendige Kompetenz, die Struktur des Haushalts zu verändern, hatten die Finanzministerien nicht.

¹⁵⁶ Kraan (2001:54) beschreibt diese Situation des Informationsdefizits: „*the minister of finance is always disadvantaged by structural information arrears concerning the costs and benefits of concrete policies vis-à-vis the responsible minister*“.

6.5 Agenturverlust in den Verhandlungen

Die jährlich wiederkehrenden Haushaltsverhandlungen und auch unterjährigen Beziehungen zwischen Spiegelreferat und Fachministerium führen dazu, dass die Akteure ein Verständnis für die Rolle des Verhandlungspartners entwickeln. Zum einen können sie dieses Verständnis strategisch in der Kommunikation mit anderen Ebenen einsetzen (vgl. Benz 2004 zu Akteuren in Mehrebenenspielen), zum anderen kann dieses Verständnis aber auch zu Agenturverlusten führen, wenn das **Spiegelreferat zum Anwalt der fachpolitischen Ausgabenwünsche** wird.

So ein Haushälter kann in seinem eigenen Ressort auch manchmal seine Vorstellungen nicht durchsetzen. Manchmal ist der froh, dass er Rückenwind vom BMF kriegt [...]. Er alleine hält die Einsparung auch für absolut sinnvoll, sieht einen Bereich, wo Geld nicht sinnvoll eingesetzt wird, kann sich aber selber nicht durchsetzen [...]. Und genauso gibt es das Umgekehrte, genauso sitzt man als Spiegelreferatsleiter beim Abteilungsleiter und sagt: „Da müssen wir Geld drauflegen“. Nehmen Sie mal Bereiche wie Drogenprävention oder so. Da ist es manchmal so überzeugend, dass man Geld in die Hand nehmen muss, dass man auch mal als Fiskalist sagen muss: „Man muss es machen.“ Das ist nicht so schwarz-weiß (Interview, Leiter Generalreferat Haushalt, BMF).

Es werden hier zwei mögliche Szenarien beschrieben, wie sich die enge Zusammenarbeit von Spiegelreferat im Finanzministerium und Haushaltsreferat im Fachministerium auswirken kann. So kann es zur Übernahme der fiskalisch restriktiven Rolle des BMF durch den Verhandlungspartner aus dem Fachministerium kommen. Für die fiskalische Disziplin ist das eine positive Entwicklung. Andererseits kann das Spiegelreferat die fachliche Argumentation des Ressorts übernehmen und sich im Zuge der Verhandlungen für Mehrausgaben einsetzen. Hier bildet sich der Konflikt zwischen Fachministerium und Finanzministerium im Inneren des Finanzministeriums als Konflikt zwischen Generalreferat und Spiegelreferat oder zwischen Referatsleiter und Abteilungsleiter ab. Es kommt vor, dass aufgrund der dezentralen Verhandlungsführung die Spiegelreferate in die Rolle eines „Anwalts“ ihres Ministeriums geraten (vgl. Zunker 1972: 157; Campbell 1977: 53). Dass diese älteren Befunde der haushaltpolitischen Forschung auch heute noch relevant sind, macht die Aussage eines Referatsleiters im BMF deutlich.

Das ist ein Ziel, dass der Gesamthaushalt gut dasteht und dass man wirtschaftlich arbeitet. Aber das andere Ziel, und das steht eigentlich gleichwertig daneben, ist, dass das Fachministerium auch die Möglichkeit haben muss, zu arbeiten. Das heißt, ich bin nicht drauf aus, die abzuwürgen oder die Bessere zu sein [...]. Ich weiß, dass egal, was die für Geld kriegen, dass die es nicht verjuxen oder so, sondern dass, wenn die da Geld kriegen, dass die dafür eine wirklich gute Verwendungsmöglichkeit haben (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Weil die Referatsebene die fachlichen Bedarfe der Ressorts am besten kennt, zeigt sie demnach auch das größte Verständnis für die Notwendigkeit der Ausgaben. Das Erfüllen der

fachlichen Ziele des Ressorts wird als gleichwertiges Ziel neben den angestrebten Eckdaten des Gesamthaushalts gesehen.

Wenn die Spiegelreferate die Vorgaben ihres Prinzipals, nämlich einen Haushalt aufzustellen, der der fiskalischen Disziplin verantwortet ist und möglichst alle gleich behandelt, nicht im vollen Maße entsprechen, liegt Agenturverlust vor. Wenn die Spiegelreferate im Finanzministerium eine „Anwaltsfunktion“ für die Fachressorts einnehmen und sich für Ausnahmen von der allgemeinen Haushaltslinie einsetzen, kann dies in der Summe das Konsolidierungsziel torpedieren. Dass das „Generalreferat Aufstellung“ dem entgegenwirken wird, beschreibt der Referatsleiter gleichermaßen: „Die Grundsatzreferate sind für das Grundsätzliche und Ausnahmen mögen sie nicht.¹⁵⁷ Und wenn man die dann dazu bewegen will, eine Ausnahme zu machen, da muss man sich schon anstrengen“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Auch in Japan besteht die Gefahr der Überidentifizierung des Spiegelreferats einhergehend mit Agenturverlusten, die die Delegationsbeziehung im Finanzministerium stören kann, wenn der Agent (Referatsleiter) eigene Präferenzen entwickelt. Die Detailkenntnisse der Fachmaterie und die enge Zusammenarbeit zwischen Fachressort und Spiegelreferat führen zu Präferenzen, die dem Konsolidierungsziel entgegenstehen können.

Es ist so, weil es ja die jeweiligen Verantwortlichen für jeden Bereich gibt, dass das eigene Feld schon in den Präsentationen als wichtig und entscheidend hingestellt wird. Aber auch innerhalb dessen wird klar, dass ein Gesamthaushalt aufgestellt werden muss [...]. Dabei wird nach einer Prioritätenordnung aufgestellt. Wenn also auch betont wird, wie wichtig jeder Bereich ist, am Ende wird das doch integriert und ausgewählt, am Ende kommt eine Haushaltszahl raus (Interview, Haushaltsprüfer, MOF).

Das Problem einer möglichen Anwaltsfunktion scheint demnach auch in Japan gut kontrollierbar zu sein, zumal es ein differenziertes Rotationssystem in der Haushaltsabteilung gibt, das ein langes Verweilen auf einer Stelle ausschließt (vgl. Wright 2002: 341). Die Beamten im Finanzministerium sind sich der engen Grenzen, die der Einsatz für das zu betreuende Ministerium hat, bewusst. Schließlich war die Prioritätsordnung der Policies bereits vorentschieden und es gab wenig Spielraum zur Ausweitung eines Fachhaushalts über die Obergrenzen hinaus. Allein bei den Sonderprogrammen für politische Schwerpunkte konnte der Einsatz für ein Fachministerium dazu führen, dass Mittel in dem betreuten Einzelplan veranschlagt werden und nicht in einem anderen Ministerium.

¹⁵⁷ Zunker (1972: 153) beschreibt dieses Vorgehen als grundsätzliche Entscheidungsregel der Beamten des Finanzministeriums mit dem Slogan „Vermeide Präzedenzfälle!“

Die intensive Beschäftigung der Spiegelreferate mit dem Fachhaushalt führt viel eher dazu, dass das Informationsdefizit des Finanzministeriums eingedämmt wird und fachpolitische Vorschläge formuliert werden, die das Ressort gewillt ist umzusetzen und die zu Einsparungen führen (vgl. Interview, Haushaltsprüfer, MOF; Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Diese Notwendigkeit, fachlich sinnvolle, aber finanziell sparsame Vorschläge zu machen, geht mit der sehr genauen Kenntnis des Einzelplans einher, die wiederum dazu führen kann, dass auch Mitarbeiter im Finanzministerium für Mehrausgaben in bestimmten Bereichen eintreten. Andererseits kann der Verhandlungsprozess in beiden Finanzministerien mit seinen aufsteigenden Verhandlungsstufen ein Korrektiv zu dieser Tendenz darstellen. In höheren Verhandlungsstufen, bei den Unterabteilungsleitern (Japan: stellvertretenden Direktoren) oder dem Abteilungsleiter (Japan: Generaldirektor), übernehmen die Beamten eine globale Sicht auf den Haushalt, weil sie zwischen mehreren Etats abwägen müssen. Zum Beispiel verhandeln die Unterabteilungsleiter in Deutschland die Einzelpläne von sechs und mehr Ressorts. Am Gesamtziel eines konsolidierten Haushalts sind sie stärker interessiert und sehen einen klaren Interessengegensatz mit den Fachministerien: „Die wollen soviel Geld wie möglich, wir wollen so wenig wie möglich geben“ (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). Der Finanzminister selbst schätzt seine Mitarbeiter so ein, dass sie Haushaltsdisziplin einforderten, eher restriktiv mit den Voranschlägen der Fachressorts umgingen und die politischen Kompromisse, die der Finanzminister schließen musste, „akzeptierten“, aber sicher nicht gut hießen (vgl. Interview, Finanzminister, BMF). Wie die größtenteils erfolgreichen Verhandlungen im Sinne der Planungen in beiden Ländern zeigen, haben mögliche Agenturverluste, die von den Spiegelreferaten ausgingen, keine Rolle für die Makrodaten des Haushalts gespielt.

Informationsvorteile der Fachministerien erlauben es ihnen, sich der Kabinettsdisziplin zu entziehen, der sie unterworfen sind. Bei den Haushaltsverhandlungen ist das Finanzministerium derjenige, der die Einhaltung der Kabinettsentscheidungen kontrolliert. Der Regierungschef hat seine Autorität gegenüber den Fachministerien in diesen Verhandlungen an den Finanzminister geliehen. So tritt ein klassisches Problem von Delegationsbeziehungen auf: Der Prinzipal besitzt weniger Informationen als die Agenten. Die Haushaltsabteilung ist in den Verhandlungen insofern strategisch benachteiligt, weil sie nicht die Detailinformationen über die wirklichen Kosten von Programmen und die notwendige personelle Ausstattung der Fachministerien und nachgeordneten Bereichen hat. Die Haushaltsabteilung in Japan hat verschiedene Strategien entwickelt, diesem Informationsdefizit entgegenzuwirken. Sie versucht,

umfangreiche Informationen zu sichern, indem ihre Beamten in Fachministerien entsendet werden und nach der Pensionierung in ein öffentliches Unternehmen oder private Banken wechseln (sogenanntes *amakudari*) (vgl. Brown 1999: 155f.; Lehmbruch 1994). Allerdings thematisieren auch die japanischen Interviewpartner aus dem MOF die überwältigende *manpower* und das Fachwissen, mit dem die Ressorts dem Finanzministerium bei den Verhandlungen entgegentreten (vgl. Interview, Referatsleiter Forschung, MOF). Genauso schätzen Beamte der Haushaltsabteilung in Deutschland die eigene Expertise gegenüber den Fachministerien folgendermaßen ein „Wir haben wenig Chancen in der Regel, weil wir ein paar Hanseln sind und das ganze Ressort sitzt uns gegenüber“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Es gibt einen Hebel, den beide Finanzministerien besitzen, um die Fachministerien besser kontrollieren zu können und Kürzungspotential einzuschätzen: das sind die **Prüfergebnisse** der Haushaltsdurchführung, die bei der erneuten Aufstellung zu Grunde gelegt werden. Sie verringern mit diesen Prüfungen also ihr Informationsdefizit gegenüber den Fachministerien. Während diese Aufgabe in Deutschland vom unabhängigen Rechnungshof übernommen wird, sind es in Japan seit 2002 die Haushaltsprüfer der Haushaltsabteilung selbst, die die Implementation evaluieren. Diese Prüfungen bedeuten einen Machtzugewinn für die Argumentation des Finanzministeriums bei der Aufstellung (vgl. Interview, Direktor Prüfung und Haushaltsdurchführung, MOF). In Deutschland wird zentral schon im Aufstellungsschreiben des Finanzministers auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofs hingewiesen. Darüber hinaus sind Vertreter des Rechnungshofes bei den Haushaltsverhandlungen auf Referatsleitererebene anwesend (vgl. BMF 2004c: 12). Beide Handhabungen sind demnach der Versuch der Haushaltsabteilung, Informationsdefizite auszugleichen und Verschwendung zu vermeiden. Dieses in Japan neue System der Haushaltsprüfungen hat die Fachressorts im Aufstellungsprozess unter Druck gebracht.

Über das Ergebnis der Implementationsprüfung wird während der Haushaltsanhörungen auch aufdringlich geredet. „Dieses und jenes ist nach der Haushaltsprüfung ineffektiv, kann man das nicht noch kürzen“, wird dann gesagt. Aber da gibt es Sachen, denen ich nicht zustimmen kann. In diesem Sinne denke ich, sollte man die Gelegenheit haben sich noch freier darüber auszutauschen, welche Projekte sollen zum Objekt [der Prüfung, S. R.] werden. Auch darüber, was mit dem Ergebnis gemacht werden soll. Aber schließlich ist es die heutige Situation, dass die Prüfungen bei den Voranschlagsprüfungen zur Sprache kommen (Interview, Leiter Haushaltsabteilung, MIC).

In Deutschland schätzen alle Ebenen des Finanzministeriums die Arbeit des Bundesrechnungshofs als hilfreich ein, es sei denn, es werden politische Bewertungen vorgenommen, die sich nicht zwangsläufig aus den Prüfkriterien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit ergeben (vgl. Interview, Finanzminister, BMF; Holtmann 2000).

6.6 Konsolidierungspräferenzen in Konkurrenz zur fachpolitischen Schwerpunktsetzung

Die Rolle der Haushälter – egal ob innerhalb eines Ministeriums tätig, als Mitarbeiter im Finanzministerium oder Haushaltspolitiker im Parlament – ist von Widersprüchen geprägt. Auf Effizienz und Sparsamkeit verpflichtet, aber den Fachanliegen der Kollegen nicht abgeneigt, befinden sie sich in einem Konflikt zwischen prioritärer Konsolidierung durch Einsparungen und fachpolitischer Schwerpunktsetzung durch Verstärkung von Mitteln. Dieser Konflikt entsteht für die Haushälter in den Fachministerien gegenüber ihren Abteilungen, für das Finanzministerium in der Kabinettsolidarität oder für die Haushälter in ihrem Fraktionszusammenhang. Auch innerhalb des Finanzministeriums bildet sich dieser Konflikt zwischen Spiegelreferat und Generalreferat oder zwischen Spiegelreferat und Abteilungsleitung ab.

Eine Quantifizierung der Konsolidierungspräferenz von Haushaltsakteuren vorzunehmen, ist nicht einfach. Auffallend ist, dass die interviewten Mitarbeiter in beiden Finanzministerien kein besonders stark ausgeprägtes Interesse an einer Reduzierung der Ausgaben deutlich gemacht haben. Das Verständnis für die Fachanliegen der Ressorts und das Bemühen um fachliche Ziele ist bei den Gesprächen mit diesen Funktionsträgern deutlich zu Tage getreten. So bemühten sich die Mitarbeiter im Finanzministerium in beiden Ländern um gute fachpolitische Vorschläge. Solche Vorschläge zeichnen sich dadurch aus, dass sie neben der möglichen Einsparung die politische Durchsetzbarkeit vornehmlich beachten müssen. Ein Mitarbeiter im Finanzministerium Deutschlands gibt zu bedenken: „Sie können keinem Politiker etwas vorschlagen, was ihm den Kopf kostet und den Finanzminister saniert. Letztlich muss es der Fachminister und Fachpolitiker in der Öffentlichkeit durchstehen gegen die Interessengruppen“ (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF).

Am Konsolidierungsziel nicht unter allen Umständen festzuhalten, war sowohl dem japanischen als auch dem deutschen Finanzminister¹⁵⁸ ein wichtiges Anliegen. Dies erklärt, warum man konjunkturellen Entwicklungen, die das Defizit steigerten, nicht durch zusätzliche Sparmaßnahmen entgegenwirkte. Prozyklisches Verhalten, wenn in einer konjunkturellen Abschwungphase aufgrund des Wegbrechens von Steuereinnahmen die Ausgaben zurückgefahren werden würden, ist in beiden vom Keynesianismus geprägten Ländern kaum vorstell-

¹⁵⁸ Die folgende Darstellung bezieht sich auf Finanzminister Hans Eichel (1999-2005) und Finanzminister Masujiro Shiokawa (April 2001 – September 2003).

bar (vgl. Deutschman 2003: 292). Aber auch die mit Keynesianismus in Verbindung gebrachten Konjunkturprogramme, die antizyklisch wirken sollten, wurden im Untersuchungszeitraum kaum angewendet.¹⁵⁹ Hingegen ließ man in Deutschland die sogenannten automatischen Stabilisatoren¹⁶⁰ wirken und nahm durch die Konjunktur entstandene Mindereinnahmen und Mehrausgaben und demzufolge höhere Defizite hin. Das bedeutete aber auch, die Sparanstrengungen in diesen Phasen auszusetzen. Eichel betont der Logik der antizyklischen Haushaltspolitik entsprechend, dass eine Verringerung der Ausgaben des Staates nur in konjunkturellen Hochphasen möglich sei. Allerdings glaube er nicht daran, dass der öffentliche Haushalt die Konjunktur steuern könne. Kurzfristige Reaktionen auf eine nicht vorhergesehene Defizitentwicklung lehnt er ab (vgl. Interview, Finanzminister, BMF).

Im Übrigen wär' es auch falsch, ich sage das als bewusster Anhänger des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, in konjunkturellen Schwächephasen sozusagen hinterher zu sparen und damit die Schwächephase zu verstärken, zu verlängern, sondern dann die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Und das heißt, wenn ich weniger Einnahmen aus konjunkturellen Gründen habe, muss ich Defizite, die dadurch entstehen, hinnehmen. Wenn ich aber Mehreinnahmen habe, weil die Konjunktur so gut läuft, dann hab ich nicht die Möglichkeit für mehr Ausgaben, sondern muss ich das nehmen, um die Schulden wieder abzutragen, die ich in schwierigen Phasen gemacht habe (Interview, Finanzminister, BMF).

Trotzdem ist die Überzeugung Eichels im Finanzministerium als eine starke Konsolidierungspräferenz wahrgenommen worden: „Eichel war durch und durch jemand, der von der These überzeugt war, ‚Wir dürfen nicht auf Kosten künftiger Generationen leben. Wir müssen für unsere Kinder eine vernünftige Welt hinterlassen.‘ Da war er durch und durch von überzeugt“ (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Shiokawa betont, dass es in der Zeit der Koizumi-Regierung einen Wandel in den Gründen für Veranschlagungen gegeben hat. Der in Japan weit verbreitete Vorwurf, es würden vor allem Ausgaben veranschlagt, weil es eine starke Lobby für sie gibt, solle nicht mehr gelten (vgl. Interview, Finanzminister, MOF; dazu auch Brown 1999: 154). Allerdings stellt sich bei dieser Herangehensweise die Frage, wer die Effizienz von Ausgaben und deren „Wert für die Bevölkerung“ beurteilt. Auch diese Abwägung kann nur eine politische Abwägung sein, die im Austausch mit Interessengruppen zu einem Ergebnis führen wird. Der ehemalige japanische Finanzminister Shiokawa ist der Überzeugung, Priorität des Finanzministeriums solle

¹⁵⁹ In Japan kam es im Fiskaljahr 2001 und 2002 zu Konjunkturprogrammen geringen Umfangs, in Deutschland im Jahr 2002 als Reaktion auf das Elbehochwasser.

¹⁶⁰ Als automatische Stabilisatoren werden Mechanismen bezeichnet, die antizyklisch zur konjunkturellen Entwicklung wirken und damit die Gesamtwirtschaft stabilisieren. Dazu zählen bspw. das Arbeitslosengeld oder die progressive Einkommenssteuer (vgl. Gabler, o. J.).

sein, die Ausgaben des Staates differenziert zu bewerten und je nach ihrer Wirksamkeit zu veranschlagen.

Vor der Reduzierung muss man das Minimum der öffentlichen Aufgaben und das Minimum der Verwaltung herausbekommen. Also ob das wirklich der Bevölkerung hilft oder nicht, das muss man analysieren und dann muss man dafür Geld ausgeben. Heute gilt der Kurs: Weg von der Einstellung „weil es eine Forderung der politischen Kreise war, veranschlagen wir“ hin zu einer Einstellung, die tatsächlich effiziente Programme ins Zentrum rückt und dann diese mit Geld ausstattet (Interview, Finanzminister, MOF).

So bemühte man sich im japanischen Finanzministerium vor allem darum, die Wirkung der vorhandenen Ausgaben zu steigern und Verschwendung zu verhindern: „Auch wenn die Reduzierung der Ausgaben ein großes Problem war, ein anderes großes Problem war die qualitative Verbesserung des Haushalts“ (Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Die Verschwendung öffentlicher Mittel (無駄な出費) ist schon seit Langem ein Kritikpunkt in der öffentlichen Debatte in Japan (vgl. Ito 2000). Mit dieser Kritik an der öffentlichen Verwaltung hat sich das Finanzministerium – als Hüter der Steuergelder – auseinandergesetzt. Der unermüdliche Einsatz für effiziente Ausgaben und die Kürzung von unnötigen Ausgaben sind seit Langem das finanzministerielle Dogma (vgl. Grimes 2002: 34f.).

Wir sind diejenigen, denen die effektive Verwendung des Geldes am Herzen liegt. Auch wenn möglichst sparsam zu sein und den Haushalt zu reduzieren auch wichtige Faktoren sind, das Geld wird sowieso gebraucht. Weil es gebraucht wird, soll innerhalb der Ausgabesumme eine Verbesserung eintreten. Also die Verschwendung abzuschaffen, (...) die Effektivität der Ausgaben zu erhöhen, das ist sehr wichtig (Interview, Haushaltsprüfer, MOF).

Die Prüfung der Haushaltsausführung durch die Haushaltsabteilung seit 2002 kommt dieser Präferenz für wirksame Ausgaben entgegen.

Einen weiteren Hinweis auf die Präferenzen der Finanzministerien kann das Selbstbild der Organisationen geben. Das BMF in Deutschland wird eher als „Buhmann“ gesehen (vgl. Interview, Obfrau, B'90/Grüne). Sein Image ist, auch aufgrund der Assoziation mit den Finanzämtern, nicht positiv. In älteren Quellen wird ein Vergleich mit dem „Haushaltsvater“ herangezogen (vgl. Pausch 1969: 235). In Japan wird die Haushaltsabteilung mit der „Mutter“ einer Familie verglichen (vgl. Interview, Finanzminister, MOF). Beide Finanzministerien übernehmen demnach eine Gesamtverantwortung für den Staat, so wie diese Rollen in beiden Kulturen auch für Mutter und Vater in der Familie klar definiert sind. Die Mutter ist in der traditionellen japanischen Vorstellung die Verwalterin der Familienfinanzen, die vom Vater nach Hause gebracht werden.¹⁶¹ Dieses Image der „Mutter“ transportiert auch die Erwartung,

¹⁶¹ White (1987: 153) beschreibt die Rolle von japanischen Müttern folgendermaßen: „*But in most families, the wife has more or less full charge of the family domain. Customarily, the wife manages the husband's salary,*

dass die Haushaltsabteilung aufgrund langjähriger Erfahrung viele Dinge besser weiß als die Kinder (Fachministerien) und sowohl ein höheres Finanzverständnis als auch eine bessere Detailkenntnis als der Vater (Premierminister) besitzt. Übernimmt die Haushaltsabteilung gegenüber den Fachministerien also dieselbe Aufgabe wie die Mutter in der Familie bzw. gegenüber ihren Kindern, so kann man hier Wohlwollen mit den Kindern und Verständnis erwarten, wenn diese „über die Stränge schlagen“. Aber die Frage bleibt, wie durchsetzungsfähig eine „mütterliche“ Haushaltsabteilung ist und welche Sanktionen sie wirklich anwenden kann, sollten ihre Kinder nicht entsprechend handeln.

Ja, das ist so, wenn die Haushaltsabteilung nicht standhaft ist, dann werden die Finanzen des Landes verschwendet. In der Familien ist das so, als ob die Mutter sagen würde: „Verbrauch so viel, wie du willst“ dann würden die Finanzen der Familie verschwendet. Die Mutter reduziert die Ausgaben so gut sie kann, diese Rolle hat auch die Haushaltsabteilung (Interview, Finanzminister, MOF).

Genauso wie sich eine Mutter um alle Belange ihrer Kinder sorgt (vgl. White 1987: 155), interessiert die Haushaltsabteilung in Japan genau, welche Pläne die Ressorts verwirklichen wollen und wie sie fachliche Prioritäten abwägen (vgl. Associate Professor).

Entsprechend der an sie gerichteten Erwartungen haben die fachlichen Ziele für die Fachministerien in beiden Ländern oberste Priorität. Das öffentliche Ansehen und die Stärke der Ressorts bemisst sich an ihren Ausgaben (vgl. Gröpl 2001: 159f. für Deutschland).

Die Ministerien wollen so viel wie möglich veranschlagen. Wenn sie viel bekommen, dann ist ihre Wichtigkeit bestätigt, das gilt immer noch. Die Ministerien sagen also, mit der Sozialversicherung reicht es nicht, man will ja den in Not geratenen Menschen helfen. Oder man muss vor Hochwasser schützen oder man will den Flughafen instand setzen, um ihn noch benutzerfreundlicher zu machen. Weil es all diese Verwaltungsnotwendigkeiten gibt, bemühen sich die Ministerien nach Kräften. Will man es mal böse sagen, ist das so, weil die Ministerien denken, je mehr Geld sie sich aneignen, umso besser wird die Welt (Interview, Leiter Forschungsreferat, MOF).

Ähnlich beschreibt der deutsche Finanzminister die Präferenzen der Fachministerien als Gegensatz zum Konsolidierungsziel. Es gab ein starkes Interesse daran, Fachpolitik mit finanziellen Mitteln umzusetzen, statt kostenneutrale ordnungspolitische Maßnahmen zu wählen. Weil mehr Ausgaben nicht durchsetzbar waren, wollten die Fachpolitiker ihre Klientel bedienen, indem sie vorschlugen, Steuern und Abgaben¹⁶² zu kürzen. Dieses Vorgehen bescherte dem Staat Einnahmeverluste und trug somit dazu bei, dass die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben größer wurde (vgl. Abbildung 6).

out of which she dispenses his allowance. Besides the household budget, she manages the children's daily life, the purchase of all clothing and equipment, the cleaning and cooking“.

¹⁶² Das Haushaltsbegleitgesetz 2004 setzte z. B. Steuersenkungen um (vgl. Wagschal 2007: 255).

Viele Fachpolitiker versuchen auch im Kabinett immer wieder, über Steuersubventionen ihre Anliegen durchzusetzen, weil sie wissen: Mehr Geld auf der Ausgabenseite bekommen sie nicht. Und dann findet sich die entsprechende Lobby dazu (Interview, Finanzminister, BMF).

Bei den Haushaltsverhandlungen prallten demnach diese verschiedenen Präferenzen von Finanzministerium und Fachressorts aufeinander. Wer sich dabei durchsetzte, hing von den jeweiligen Ressourcen einschließlich der Verbündeten und den Präferenzen von Akteuren in Schlüsselpositionen ab. So kam es zunächst darauf an, welchen Beitrag der Ressortchef des Fachministeriums gewillt war, zum Konsolidierungsziel zu leisten. Aus diesem Grund hat Finanzminister Eichel bei dem Sparprogramm im Jahre 1999 auch zuerst Chefgespräche geführt und ist von der Bottom-up-Struktur der Verhandlungen abgewichen (vgl. Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). Eichel gelang es, am Anfang des Verhandlungsprozesses Konsens mit den Kabinettsmitgliedern über ihren Beitrag zum Konsolidierungsziel herzustellen. Die weiteren Verhandlungen profitierten von diesem Vorgehen (vgl. Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). Den Ressourcen des Finanzministers standen die Ressourcen der anderen Minister gegenüber. Zum einen entschied deren Beziehung zum Kanzler über ihren möglichen Verhandlungserfolg, zum anderen ihr allgemeines Durchsetzungsvermögen, das sich an ihrer Position in der Koalition oder auch am von ihnen vertretenden Politikfeld festmachen lässt. Während es für das Bundesministerium des Innern kein Problem gewesen zu sein scheint, den Konsolidierungskurs mitzutragen (vgl. Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI), war das beim Auswärtigen Amt anders. Der Außenminister hatte als Parteivorsitzender des kleinen Koalitionspartners eine besonders starke Verhandlungsmacht inne, die es ihm erlaubte, einen Konfrontationskurs mit dem Finanzminister einzugehen und die Konsolidierungsanstrengungen für sein Haus als weniger verbindlich anzusehen und sie abzuschwächen (vgl. Interviews, Obfrau, B'90/Grüne; Obmann, SPD; Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt). So war es für das Finanzministerium unterschiedlich schwierig, erfolgreiche Verhandlungen durchzuführen: „Bei Fischer war es ausgesprochen schwierig, weil der Vizekanzler war. Wenn da mal was nicht klappte, [...] da hat er gesagt: ‚da gehe ich halt in den Koalitionsausschuss‘. Das heißt, der hatte eine unheimliche Macht und hat sich auch nicht gescheut, die auch mal einzusetzen“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF)¹⁶³. Auch der Verteidigungsminister hatte in den Koalitionsverhandlungen zugesagt bekommen, dass er von

¹⁶³ Der Haushaltsreferent im Auswärtigen Amt berichtet, dass es vorkam, dass die Einsparvorgaben etwa einer GMA nur eingehalten wurden, nachdem man einige Titel im Auswärtigen Amt vorher um genau diesen Betrag verstärkt hatte. So konnte der Fachminister die Verstärkung der Titel als politischen Erfolg darstellen und die Kabinettsolidarität in den Konsolidierungsbemühungen trotzdem pro forma einhalten (vgl. Interview, Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt).

Kürzungen ausgeschlossen werden würde (vgl. Geyer/Kurbjuweit/Schnibben 2005: 69). Dementsprechend schwierig gestalteten sich die Verhandlungen mit diesem Ministerium (vgl. Interview, Finanzminister, BMF).

Ein weiteres dem Konsolidierungsziel hinderliches Merkmal ist die stark ausgeprägte Konkurrenz zwischen den Ministerien und die Schwierigkeit der horizontalen Koordinierung in Japan (vgl. Jun/Muto 1995). Das Argument eines „Ressortegoismus“ wird auch für Deutschland vorgebracht (vgl. Neumann 1999: 87). Verschiedene Behörden der japanischen Administration auf ein Ziel zu verpflichten, wird immer noch als eine der großen Schwächen der japanischen Bürokratie beschrieben. So kommt Kato (2009) in seiner Analyse der Entwicklung der Koordinierungsmechanismen seit den 1990er Jahren sogar zu dem Schluss: *„Perhaps one of the reasons why the accumulation of public debt is now at such historic levels is the lack of coordination mechanisms“* (Kato 2009: 38). Dass dieses Merkmal der japanischen Bürokratie gerade in ökonomisch schwierigen Zeiten zum Problem wird, beschreibt Kato ebenfalls:

During the period when the Japanese economy was enjoying rapid economic growth, vertical coordination worked well to distribute the fruits of growth. That system, however, became much less effective in the era of low growth beginning in the 1990s, when the government was forced to make hard decisions about the allocation of resources. Horizontal coordination is clearly more effective in making such adjustments palatable (Kato 2009: 37).

Der klare Gegensatz der Präferenzen von Finanzministerium und Fachministerium – der sich aus ihrem Rollenverständnis ergibt und in der Vergangenheit bereits oft analysiert wurde (vgl. Wildavsky 2001: 183; Gröpl 2001: 159f.) – konnte auch für den Untersuchungszeitraum gezeigt werden. Um ihre finanzpolitischen Ziele zu erreichen, waren die Finanzministerien gezwungen, mit den Fachministerien in eine fachliche Diskussion einzutreten. Die haushaltspolitisch induzierte Veränderung der Policies war mit Kosten für die Fachministerien verbunden. Ob es gelungen ist, diesen Kosten zu begegnen, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

6.7 Strategien zur Senkung der Transaktionskosten der Fachministerien

Aus Sicht der Fachminister sind in den Haushaltsverhandlungen durch die ausgabeseitigen Konsolidierung folgende „Kosten“ entstanden: Verhinderung der Durchsetzung von Fachpolitik, Verhinderung des personellen Ausbaus des Ministeriums, Ansehensverlust und Verlust von Wählerstimmen. So sind die entscheidenden Fragen:

1. Welche Institutionen reduzierten die Kosten, die entstanden, wenn in dieser Phase die Konsolidierungsziele in den Haushaltsverhandlungen konkret umgesetzt werden sollten?
2. Welche Anreize führten dazu, dass sich die Ministerien bei ihrer Aufstellung zumindest an die Obergrenzen und den Finanzplan hielten bzw. Einsparvorschläge des Finanzministeriums annahmen?

Maximierungsstrategien der Fachministerien sind zunächst die logische Konsequenz der Verhandlungen, in denen gilt: nur wer viel fordert, kann mit ein wenig mehr die Verhandlungen beenden (vgl. Wildavsky 2001: 183). Wie schon gezeigt wurde, können die beiden Institutionen, der Finanzplan und die Obergrenzen, die die Ansprüche der Fachministerien abschwächen sollen, nur eingeschränkt wirksam sein, denn sie sind informale Institutionen ohne Sanktionspotential.

Ob die Fachressorts Reduzierungsvorschlägen aus dem Finanzministerium zustimmen, hängt auch davon ab, wie ihr Einzelplan ausgestaltet ist. Flexibilität in der Haushaltsdurchführung senkt die Transaktionskosten für die Ministerien, wenn sie Kürzungen umsetzen sollen. Denn Programme oder Abteilungen, die im laufenden Haushaltsjahr weniger Ausgaben als veranschlagt benötigen, können zum Ausgleich mit Bereichen herangezogen werden, in denen die Mittel stärker abfließen, oder aber sie können die nötigen Gesamteinsparungen des Einzelplans erbringen. Das Bedürfnis nach Flexibilität hat sich das deutsche Finanzministerium zu Nutze gemacht und mit dem Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz (1997) einen Bereich flexibilisierter Ausgaben eingeführt. So versucht das BMF die Präferenzen der Ministerien zu beeinflussen. Weil es möglich ist, flexibilisierte Ausgaben auch in die nächsten Haushaltsjahre zu übertragen, bieten sie für die Fachministerien einen Anreiz, sparsam zu wirtschaften. Während beim Prinzip der Einjährigkeit, dem nicht flexibilisierte Ausgaben verpflichtet sind, die Gefahr für die Fachministerien besteht, dass der nächstjährige Haushaltsbetrag um die

überschüssigen Mittel des Vorjahres reduziert wird, ist dies bei den flexibilisierten Mitteln nicht der Fall. Die Einsparungen im flexibilisierten Bereich sind immer wieder übertragbar und bleiben somit den Fachministerien erhalten.¹⁶⁴ Bereits zwischen 1998 und 1999 sind diese eingesparten Beträge auf 1 Milliarde Euro angewachsen (vgl. Plenarprotokoll 14/185: 18291). Der Unterabteilungsleiter im Finanzministerium beschreibt, wie es dem BMF gelingen kann, eine höhere Sparpräferenz bei den Fachministerien zu verankern.

Solange man konfrontativ arbeitet, verlieren wir diese Milliarde und das ist ja wirklich viel Geld. Wenn wir Win-win-Situationen schaffen, wenn wir sagen, ihr habt was davon, wenn ihr euch wirtschaftlich verhaltet, ihr könnt das Geld behalten, gewinnen wir mit. Und das ist extrem schwer in unsere Köpfe rein zu bringen, weil wir diesen anderen Ansatz haben, auch den anderen rechtlichen Ansatz haben (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Mir dieser Ansicht stimmt auch der Haushälter in Japan überein. Man muss sich als Finanzministerium Gedanken machen, wie man das Verhalten der anderen verändert, und so dem scheinbar natürlichen Drang aller Fachministerien nach mehr Haushaltsmitteln entgegenwirken kann.

Man müsste einen Anreiz schaffen, dass das, was die [Fachministerien, S. R.] fordern, möglichst klein ist. Und dann, wenn man implementiert, wenn die Summe, die man ausgibt, kleiner als der Haushaltsrahmen ist, dass das dann irgendeinen Vorteil für die Ministerien hat. Das ist schwierig, aber wenn man das nicht macht, wird es auch immer schwierig bleiben, dass die Nicht-Experten den Haushalt überprüfen und managen. Deshalb kann man entweder durch den vorgegebenen Rahmen die Voranschläge möglichst stark begrenzen oder indem man Anreize schafft, so dass möglichst wenige Forderungen kommen, irgendeinen Anreiz kann man sich ja vorstellen, dass es besser ist, wenn viel übrig bleibt (Interview, Leiter Forschungsreferat, MOF).

So hat auch das japanische Finanzministerium im Fiskaljahr 2006 ein Pilotprojekt mit flexibilisierten Ausgaben (成果重視事業) durchgeführt und diese seitdem beibehalten.¹⁶⁵ Mittel, die für diesen Bereich anerkannt werden, können sowohl ins nächste Jahr als auch in andere Ausgabekategorien übertragen werden (vgl. Interview, Prüfung und Haushaltsausführung, MOF). In Deutschland können weiterhin Plafondhaushalte einen Anreiz für Fachressorts darstellen, sparsam zu wirtschaften. Ein Plafondhaushalt ist ein Haushalt, der orientiert an der Gesamtsumme verhandelt wird, weil es wenige Ausgaben in ihm gibt, die gesetzlich gebunden sind (zum Beispiel der Verteidigungshaushalt). In solch einem Haushalt kann es kaum zu überplanmäßigen Ausgaben kommen. Für eine Konsolidierungsanstrengung können Plafondhaushalte sehr hilfreich sein, denn die Fachministerien sind gewillt, für ein Mehr an Flexibilität ein Weniger an Mitteln hinzunehmen. Für das Finanzministerium sind die Verhandlungen

¹⁶⁴ Die Situation vor Einführung der flexibilisierten Ausgaben wird „Dezemberfieber“ genannt, weil im letzten Abrechnungsmonat viele Ausgaben getätigt wurden, nur um Kürzungen zu entgehen, indem man die veranschlagten Mittel voll ausschöpfte (vgl. Gröpl 2001: 174).

¹⁶⁵ Für die genauen Inhalte und Ergebnisse dieses Projektes vgl. MOF (laufende Jahrgänge).

dieser Einzelpläne mit weniger Kosten verbunden, weil es zunächst eher auf die finanzwirtschaftliche Situation hinweisen kann und Mehrforderungen abwehren kann. Weil in diesen Einzelplänen allerdings Schwerpunkte der Regierungskoalition lagen – sowohl in Deutschland als auch in Japan sollten z. B. Forschungsmittel verstärkt werden – konnten die Fachressorts bei diesen Verhandlungen Gewinne erzielen:

Bei einem Plafondhaushalt konzentriert sich das BMF inhaltlich nur auf einige, wenige Schwerpunkte. Große, neue Programme, die müssen natürlich auch inhaltlich mit dem Finanzministerium diskutiert werden, diese Exzellenzinitiative oder Hochschulpakt. Aber ansonsten hat so ein Plafondhaushalt für einen Finanzminister auch einen Charme: ‚Du hast den Plafond, nun mach was Gescheites draus. Und ansonsten kann ich nur darauf hinweisen, wie die finanzpolitische Situation ist‘ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF).

In Japan nutzen die Fachministerien die Möglichkeit, ihre Voranschläge und die Verhandlungen öffentlich zu machen, um ihre Unterstützer in Gesellschaft und Parlament zu aktivieren. Dieses Vorgehen erhöht den Druck und damit die Kosten für das MOF, wenn es Kürzungen vornehmen möchte. Andererseits nutzt das Finanzministerium die Veröffentlichung von Ausgabegrenzen, um seine Ziele zu signalisieren, deren Nichterreicherung wiederum für das MOF kostspielig wäre. Insgesamt erhalten die Haushaltsverhandlungen in Japan somit eine höhere Transparenz, der eine disziplinierende Wirkung nachgesagt wird, weil solch ein Prozess besser kontrollierbar und für die Prinzipale besser sanktionierbar ist (vgl. Atkinson/van de Noord 2001: 21).

Auch für die Haushaltsabteilungen können Transaktionskosten entstehen, wenn sie ihre Entscheidung bei den Haushaltsverhandlungen nach außen verteidigen müssen. In beiden Ländern adressieren die Interessengruppen mit ihrer Lobby-Arbeit vor allem die Fachministerien. Die Haushaltsabteilung war in der Regierungszeit Koizumis eher nicht Ansprechpartner von Interessengruppen, so wie es aus den 1980er und 1990er Jahren berichtet wurde (vgl. Suzuki 1999: 168). Premierminister Koizumi hatte den Einflüssen bestimmter Interessengruppen eine klare Absage erteilt.

Aber seit dem Koizumi-Kabinett denke ich, hat sich das wirklich geändert. Besonders weil es ein Anliegen war, die öffentlichen Investitionen zu kürzen, gab es kaum Petitionen nach dem Motto ‚kürzt nicht‘. Es gab also viel eher Leute, die mit ihrer Petition zu den Zoku-giin gegangen sind und gesagt haben: ‚Auf jeden Fall erhaltet bitte diesen Haushaltsposten.‘ Ich glaube nicht, dass zu Koizumis Zeiten viele zum MOF oder der Haushaltsabteilung gegangen sind und gesagt haben, ‚wir wollen, dass der Haushalt nicht gekürzt wird‘ (Interview, Associate Professor).

Darum war es ein Anliegen der japanischen Haushaltsabteilung, ihren Entwurf vor allem gegenüber der Regierungskoalition zu rechtfertigen.

Die deutsche Haushaltsabteilung ist eher nicht Ansprechpartner von Interessengruppen oder Parlamentariern, das heißt, sie können ihre Entscheidungen relativ unabhängig von die-

sem Einfluss treffen. Im Gegensatz zu ihren japanischen Pendants, die auch direkt bei den Politikern um eine Zustimmung für ihre Entscheidung bitten, bleibt die deutsche Haushaltsabteilung ein fachlicher Akteur, der das Konsolidierungsziel verfolgen kann, so wie es vom Finanzminister vorgegeben wird. Das heißt, die Transaktionskosten für die Haushaltsabteilung sind in Deutschland geringer als in Japan obwohl auch sie auf die Umsetzbarkeit ihrer Vorschläge achten muss. Diese Einschätzung wird sowohl auf Referatsleiterebene als auch auf Ebene der Unterabteilungsleiter geteilt (vgl. Interviews, Leiter Spiegelreferat, BMF; Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). Die Haushaltsabteilung in Deutschland hat somit „nur“ einen Gegenspieler und das sind die Fachressorts. Die Beamten in der Haushaltsabteilung können sich darauf berufen, dass die Detailverteilung der Mittel im Fachressort vorgenommen wird und man daher zu Auswirkungen von Kürzungen nichts sagen könne (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Versuche von Interessengruppen, auf die Haushaltsabteilung einzuwirken, gibt es allerdings auch.

Wir [werden] weniger [angesprochen], weil sie unsere Antwort hier kennen. Wir verfolgen ja nicht das Interesse der Verkehrspolitik hier, was denen bekannt ist. Deshalb bohrt man bei uns auch nicht. Es gibt sicherlich so Versuche, ich werd' häufig eingeladen zu Verkehrstagungen, wo dann Politik gemacht wird, ich werd' eingeladen, den Transrapid zu besichtigen, mal mitzufahren. Also man versucht so ein bisschen, mich gefügig zu machen, aber die wissen, dass sie hier nichts holen können. Die Ressorts zu bearbeiten oder die Abgeordneten zu bearbeiten, das ist viel wirksamer (Interview, Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF).

Anfragen von Abgeordneten werden im deutschen Finanzministerium routinemäßig vom parlamentarischen Staatssekretär beantwortet, was einen Schutz der Beamten der Haushaltsabteilung darstellt. Begründet wird dieses Vorgehen damit, die Mitarbeiter der Haushaltsabteilung diesen Interventionen nicht aussetzen zu wollen und dass die Antwort durch den Staatssekretär hierarchische Äquivalenz herstellt (vgl. Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Die Beamten der japanischen Haushaltsabteilung treten hingegen aktiv mit den Abgeordneten der Regierungskoalition in Kontakt und werden auch von Interessengruppen angesprochen.

6.8 Zwischenfazit

In Japan gab es formal zwar die idealen bilateralen Haushaltsverhandlungen zwischen Fach- und Finanzminister, allerdings kam es am Ende der Haushaltsverhandlungen zu **informalen trilateralen Verhandlungen** des Fachministers, des Finanzministers und von legislativen

Vertretern der Regierungsparteien. Letztere verwirklichten ihre Präferenzen im Haushaltsgesetz bereits während der exekutiven Aufstellung. So muss insgesamt die japanische Haushaltsinstitution in der exekutiven Verhandlungsphase als nicht ideal eingeschätzt werden.

Bilaterale Haushaltsverhandlungen waren in Deutschland nicht die idealen Haushaltsinstitutionen – zur Durchsetzung der Konsolidierungsstrategie wären **Kabinettsverhandlungen besser geeignet** gewesen, wie sie bei der Haushaltsaufstellung zum Haushaltsgesetz 2000 angewendet wurden. Wenn das Verfahren der Haushaltsverhandlungen und die Kompetenzen des Finanzministers ideal verknüpft gewesen wären, hätte es multilaterale Verhandlungen geben müssen, weil der Finanzminister keine Agenda-Setting-Macht besitzt. Will man in Zukunft bilaterale Haushaltsverhandlungen beibehalten, müsste der Finanzminister Agenda-Setting-Macht bekommen, die den Einfluss der anderen Partner senkt. Agenda-Setting-Phase und Haushaltsverhandlungen sind demnach nicht ideal verknüpft, was Hinweise darauf gibt, das Deutschland eher einem Mischtyp des Prozessdesigns entspricht.

Die Analyse der Haushaltsverhandlungen hat des Weiteren gezeigt, dass das japanische Finanzministerium die **Einhaltung der jährlich formulierten Obergrenzen** erfolgreich durchsetzen konnte. Das deutsche Finanzministerium konnte nur in zwei Jahren (2002 und 2003) erfolgreich einen Haushaltsentwurf verabschieden, der der Finanzplanung entsprach. Beide Länder kamen mit dieser Strategie der Ausgabenplanung dem Gesamtziel der Konsolidierung nicht näher, zumal Einnahmeverbesserungen von den Regierungen abgelehnt wurden. Der Ansatz von *fair shares* ermöglichte es dem deutschen Finanzminister mit dem Sparprogramm, anfängliche Konsolidierungserfolge zu erbringen. Die differenzierte Strategie in Japan mit Kürzungsvorgaben für Haushaltsfunktionsgruppen wurde ebenfalls von den Fachministerien akzeptiert, weil sie alle Beteiligten traf. Dem MOF gelang es mit der jährlichen Durchsetzung von Obergrenzen für bestimmte Haushaltsfunktionsgruppen, Ausgabesteigerungen einzudämmen. Das Finanzministerium hat es in den Regierungsjahren Koizumis durchaus geschafft, jedes Jahr eine Reduzierung bei den Ausgaben einer Vielzahl von Ministerien durchzusetzen, so dass die Gesamtausgaben stabil blieben und die geringen Steigerungen auf den Gesundheitsetat und die Zinszahlungen entfielen. Aber auch dieses Vorgehen **verhinderte eine qualitative Analyse der Haushaltsstruktur** und verfestigt das budgetäre Verhältnis zwischen den Ministerien.

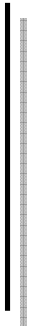
Der Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik in Japan verlieh den Obergrenzen, die das Ziel der Haushaltsverhandlungen darstellten, zusätzliche Autorität. Zwar war er nicht in die exekutiven Haushaltsverhandlungen involviert und hatte keine Möglichkeit, die Ausführung seiner

Richtlinien direkt zu kontrollieren, dies konnte nur der Premierminister. Allgemein kann er Agenturverluste verhindern, weil er als Prinzipal Informationen verlangen oder die Agenten bestrafen kann (vgl. Lupia 2004: 43). Das **japanische Finanzministerium** war mit dieser Unterstützung **in einer guten Verhandlungsposition** gegenüber den Fachministerien. Zwar war auch der deutsche Finanzplan ein Kabinettsbeschluss, aber in den Haushaltsverhandlungen müssen Finanzminister und Kanzler eine Einheit bilden, da nur letzterer die Einhaltung der Vereinbarungen aus der Agenda-Setting-Phase durchsetzen kann. Dies war seit 2002 nicht der Fall.

Die Bottom-up-Struktur der Verhandlungsstufen führte dazu, dass das deutsche Finanzministerium Mehrausgaben der Fachministerien schließlich hinnehmen musste und am Ende der Verhandlungen die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben mit höheren als den geplanten Krediten schloss. Bei den Verhandlungen zwischen Staatssekretären und Ministern waren in der Vergangenheit Kompromisse unausweichlich, so dass das Finanzministerium Zugeständnisse machen musste. Ein Verhandlungserfolg stellte für jeden Fachminister eine entscheidende Ressource dar. Somit haben die Verhandlungen Macht- und Ansehensverlust für das BMF bedeutet, weil es zu **haushälterisch nachteiligen Kompromissen** gekommen ist, die teilweise durch den Vermittlungsversuche des Kanzlers hervorgerufen wurden.

Seine Macht sicherte das MOF durch die Fähigkeit, Einigung mit den Parlamentariern zu erzielen und deren Zustimmung bis vor der Einbringung des Haushaltsentwurfs ins Parlament zu koordinieren. Auffallend ist, wie etabliert die Zusammenarbeit der LDP mit der Verwaltung war und wie sehr auf eine frühzeitige Koordinierung der Regierungsparteiinteressen geachtet wurde, so dass es keine Änderungen am Haushaltsentwurf in der parlamentarischen Phase gab.

Kapitel 7
Haushaltsberatung und Haushaltsdebatte im Parlament



Als Haushälter ist man in der misslichen Situation, dass man fast immer bremsen muss. Natürlich kann man im Einzelfall auch was in Ordnung bringen, aus Sicht der Fachpolitiker, aber man muss erstmal sehen, dass man einen Damm baut, da darf kein Dammbbruch passieren. Also wir sind mit Sicherheit von der Funktion her nicht die Beliebtesten, doch wir sind die Beliebtesten, von uns wollen viele was, aber gleichzeitig sind wir die Unbeliebtesten (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, Weissgerber).

Wir schauen den Haushaltsentwurf nicht an, wir führen keine Debatte über den Inhalt sondern eher so auf der Makroebene. Ich selbst habe kaum die Details gesehen (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, Nakano).

Kapitel 7 soll zeigen, welche Institutionen die Haushaltsberatung im deutschen Bundestag und die Haushaltsdebatte im japanischen Unterhaus des Parlaments prägten. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob die Abgeordneten den Haushaltsentwurf der Regierung in einer für die Nettokreditaufnahme nachteiligen Weise beeinflusst haben. So werden die Präferenzen der Abgeordneten bei der Beschäftigung mit dem Haushaltsentwurf beleuchtet (vgl. Kapitel 7.4). Diese Phase der Haushaltsaufstellung wird danach beurteilt, ob es gelungen ist, Transaktionskosten, die bei disziplinierter Abstimmung auftreten, zu reduzieren und ob eine inkrementalistische Orientierung der Parlamentarier der Konsolidierungsstrategie entgegenstand (vgl. Kapitel 7.2 und 7.3). Schließlich wird überprüft, wie die Delegationsbeziehung zwischen Regierung und Parlament ausgestaltet war und welche Wirkung sie auf das Defizit gehabt hat.

7.1 Haushaltsinstitutionen der parlamentarischen Phase

In der dritten Phase der Haushaltsaufstellung wird der Haushaltsentwurf der Regierung vom Parlament beraten und verabschiedet. Die institutionellen Details der Haushaltsberatung und -abstimmung im Parlament haben Einfluss darauf, welche Ausprägung das Defizit hat, denn sie stellen Anreize für die Abgeordneten dar. Zur Einschätzung, wie zentralisiert dieses Verfahren abläuft, ist die Analyse von Institutionen wesentlich, die Veränderungen des Haushaltsentwurfs beschränken oder ermöglichen. Falls die Zweite Kammer Einspruchsrechte in Bezug auf das Haushaltsgesetz besitzt, müssen Regeln untersucht werden, die den Ausgleich zwischen den beiden Kammern des Parlaments festlegen. Schließlich haben Institutionen Ein-

fluss auf das haushaltspolitische Ergebnis, die die Annahme des Entwurfs durch die Regierung regeln (vgl. von Hagen 1992: 21f.; Haan/Sturm 1994: FN 7; Hallerberg 2003: 6). Zunächst soll die Rolle von Oberhaus und Bundesrat bei den parlamentarischen Haushaltsverhandlungen beleuchtet werden.

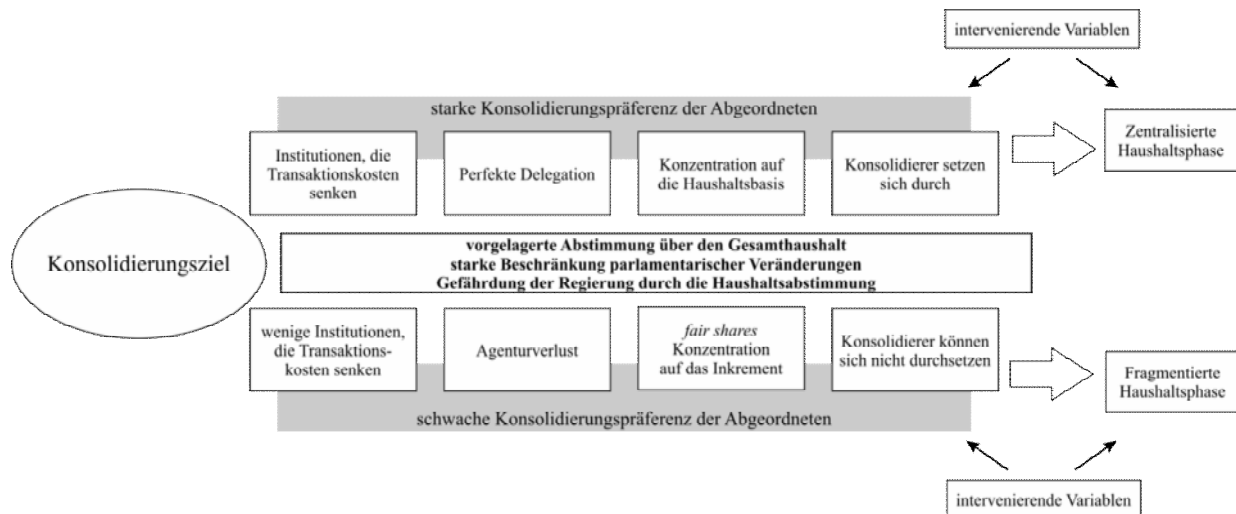
Die Rolle des japanischen Oberhauses bzw. des deutschen Bundesrates in Bezug auf das Haushaltsgesetz ist stark eingeschränkt. Zwar überweist die Bundesregierung den Entwurf des Haushaltsgesetzes gleichzeitig an Bundestag und Bundesrat und die Stellungnahme des letzteren kann schließlich in die Beratungen im Bundestag mit einfließen. Da aber das Haushaltsgesetz ein Einspruchsgesetz ist, kann der Bundesrat hier nur ein aufschiebendes Veto geltend machen, das der Bundestag mit einer entsprechenden Mehrheit überstimmen kann (vgl. Artikel 77 Abs. 4 GG). Allerdings kann der Bundesrat bei anderen Entscheidungen, die seiner Zustimmung bedürfen, die Einnahme- und Ausgabeseite des Haushalts beeinflussen (z. B. in der Steuergesetzgebung oder der Sozialgesetzgebung). Entscheidungen des Bundesrates sollen in der folgenden Darstellung nicht behandelt werden, weil sie nicht direkt das Haushaltsgesetz und den Haushaltsaufstellungsprozess betreffen. In Japan besitzt gleichermaßen das Unterhaus das Budgetrecht und ein mögliches ablehnendes Votum des Oberhauses verhindert das Inkrafttreten der Entscheidung des Unterhauses nicht (vgl. Artikel 60 JV). Das Haushaltsgesetz wird zunächst in das Unterhaus eingebracht, dort beraten und zur Abstimmung gebracht. Es tritt automatisch in Kraft, wenn das Oberhaus 30 Tage nach Überweisung der Vorlage nicht reagiert oder falls es zu einer Ablehnung im Oberhaus kommt und sich beide Häuser im Vermittlungsausschuss nicht einigen können. Diese eingeschränkten Rechte des japanischen Oberhauses und des deutschen Bundesrates weisen ihnen eine untergeordnete budgettäre Rolle zu, was als ein Merkmal einer zentralisierten Haushaltsphase gilt. Auf beide Häuser soll im Folgenden nicht weiter eingegangen werden.¹⁶⁶

Unterscheidet man die idealen Haushaltsinstitutionen auch in dieser Phase nach den beiden Prozessdesigns Deutschlands und Japans, ergibt sich folgendes Bild: Beim Vertragsdesign besteht die ideale Institution in einer vorgelagerten Abstimmung über den Gesamthaushalt. Gibt es sie, ist der Rahmen des Gesamthaushalts mit der ersten Abstimmung bereits festgelegt und die innerhalb dieses Rahmens vorherrschenden Rechte der Abgeordneten haben keinen Einfluss auf die fiskalische Disziplin (vgl. Hallerberg 2003: 16). Diese Vorstellung

¹⁶⁶ Beide Kammern können indirekt auf die Nettokreditaufnahme Einfluss ausüben, wenn sie ihre Zustimmung zu Veränderungen in der Steuergesetzgebung oder bei Leistungsgesetzen verweigern und somit ein Vorhaben der Regierung scheitert, das die Einnahmeseite oder die Ausgabeseite des Haushalts wesentlich verändert hätte. Dabei kann der Bundesrat eher zum Vetospieler werden als das Oberhaus, das grundsätzlich mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Unterhauses überstimmbare ist (vgl. Art. 59 JV).

impliziert, dass sich auch die Abgeordneten an die ursprüngliche Vereinbarung der Finanzziele halten. Im Delegationsdesign Japans herrscht ein zentralisiertes Verfahren vor, wenn die parlamentarischen Änderungen des Regierungsentwurfs möglichst stark beschränkt sind und die Exekutive sich in einer starken Agenda-Setting-Position gegenüber der Legislative befindet. In beiden Prozessdesigns liegen zentralisierende Institutionen vor, wenn sich Veränderungen zum Haushaltsentwurf der Regierung gegenseitig aufheben müssen, also im Saldo keine Konsequenzen für die Einnahme- oder Ausgabesumme haben. Außerdem wird eine disziplinierende Wirkung erreicht, wenn die Regierung über die Ablehnung des Haushaltsentwurfs stürzen könnte (vgl. von Hagen 1992: 21f.). Eine solche Institution erhöht die Hürden für Abgeordnete, Veränderungen im Haushaltsgesetz vorzunehmen bzw. sie ermöglicht der Regierung, sich auf die Fraktionsdisziplin zu berufen und somit Veränderungen ihres Entwurfs zu verhindern. Darum wird generell das Vorhandensein von Fraktionsdisziplin als eine defizitbeschränkende Institution angesehen, denn sie sorgt dafür, dass eher das Allgemeinwohl und nicht Partikularinteressen zum Tragen kommen (vgl. Hallerberg 2003: 6). Das Allmendeproblem in der parlamentarischen Phase verstärkt sich, weil Abgeordnete durch die Repräsentation von Wählern und der Orientierung an ihrer Wiederwahl zu defizitfinanzierten Ausgaben neigen (vgl. LeLoup 1988: 32). Rechte der Abgeordneten, den Gesetzesentwurf der Regierung zu verändern, würden demnach nicht dazu beitragen, fiskalische Disziplin herzustellen, denn Politiker würden den Haushalt mit ihren Lieblingsprojekten erhöhen (vgl. Hallerberg 2003: 5f.). Die folgende Analyse wird zeigen, dass diese Annahmen zu pauschal sind und ein besseres Verständnis dieser Haushaltsphase und der Bestimmungsfaktoren von haushaltspolitischen Ergebnissen erreicht werden kann, wenn die Rollenwahrnehmung der Abgeordneten und die informellen Regeln der Beratungen analysiert werden.

Ausgehend von den idealen Institutionen im Analysemodell wird nach den Präferenzen gefragt, die bei den Parlamentariern in Bezug auf das Konsolidierungsziel bestanden. Weiterhin wird geklärt, ob die Nettokreditaufnahme in inkrementalistischen Haushaltsberatungen beachtet wurde und wie die informellen Regeln der Beratung und Abstimmung auf die Defizitentwicklung gewirkt haben. Es wird gezeigt, ob es Institutionen gab, die die Transaktionskosten senkten, die durch diszipliniertes Haushalten bzw. entsprechendes Abstimmungsverhalten entstehen würden und ob der Agenturverlust zwischen Regierung und Parlament eingedämmt werden konnte. Abbildung 11 verdeutlicht die Einflussfaktoren, die zu einer fragmentierten oder zentralisierten Haushaltsphase geführt haben können.

Abbildung 11: Analysemodell für die Phase der parlamentarischen Beratung und Debatte

Quelle: eigene Darstellung.

Auch in der Phase der parlamentarischen Haushaltsverhandlungen beeinflusst eine Reihe von informellen Institutionen neben den formalen Aspekten das Haushaltsergebnis. Diese sollen gemeinsam mit den Konsolidierungspräferenzen der Akteure erhoben werden. Tabelle 18 verdeutlicht die Fragen, die die Analyse geleitet haben.

Tabelle 18: *Forschungsleitende Fragen für die Analyse der parlamentarischen Haushaltsverhandlungen*

Vertragsdesign (Deutschland)	Delegationsdesign (Japan)
Wird zuerst über den Gesamthaushalt abgestimmt?	Sind die parlamentarischen Veränderungsmöglichkeiten stark beschränkt, d. h. befindet sich die Regierung in einer starken Agenda-Setting-Position?
	Müssen sich Veränderungen gegenseitig aufheben?
	Ist die Regierung durch Ergänzungen des Haushaltsentwurfs gefährdet?
<p>Wie wirken die informalen Regeln der Beratungen und Abstimmungen auf die Defizitentwicklung?</p> <p>Welche Präferenzen haben die Parlamentarier bei der Abstimmung über den Haushalt in Bezug auf das Konsolidierungsziel?</p> <p>Sind die formale und die informale Einflussnahme der Parlamentarier fragmentiert oder zentralisiert?</p> <p>In welcher Beziehung stehen formale Rechte der Haushaltsparlamentarier zu ihren informalen Rechten sowie zu den Erwartungen anderer an sie?</p> <p>Kommt es zu Agenturverlusten in der Beziehung zwischen Exekutive und Legislative?</p> <p>Werden die Transaktionskosten, die für die Parlamentarier aufgrund eines Haushaltsgesetzes mit einer möglichst geringen Kreditaufnahme entstehen, verringert?</p> <p>Gibt es eine inkrementalistische Orientierung der Haushaltsparlamentarier? Wie wirkt sie sich auf die Nettokreditaufnahme aus?</p>	

Quelle: eigene Darstellung.

7.1.1 Agenda-Setting-Macht der Regierungen im parlamentarischen Verfahren

Nach Artikel 113 Grundgesetz muss die deutsche Regierung keine Veränderungen am Haushaltsgesetz akzeptieren, die die Ausgaben erhöhen oder die Einnahmen reduzieren. Diese Beschränkung der Veränderungen, die der Bundestag am Haushaltsgesetz vornehmen kann, stärkt die Agenda-Setting-Macht der Regierung. Doch nur ein einziges Mal, im Jahr 1950, hat sich die Regierung auf diesen Verfassungsartikel berufen und Änderungen des Haushaltsgesetzes aus dem Parlament abgelehnt (vgl. Maunz/Düring 2009: Rdnr. 60-62). In der Verfassungspraxis spielt der Artikel keine Rolle, denn die Regierung versucht, durch informale Vorabsprachen zu verhindern, dass es zu unliebsamen parlamentarischen Beschlüssen kommt.

Andererseits würde die Regierung einen solchen Beschluss aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Vertrauen der Mehrheitsfraktionen tatsächlich hinnehmen und unter Umständen in der Implementierung entschärfen, da das Haushaltsgesetz die Regierung nicht zu Ausgaben zwingen kann (vgl. Sturm 1989: 222). Die Verfassungswirklichkeit in Deutschland ist eher von den Kontrollrechten und dem Rollenverständnis der Mitglieder im Haushaltsausschuss geprägt. Japan kennt keine besonderen Agenda-Setting-Rechte der Regierung. Sobald der Haushaltsentwurf in das Unterhaus eingebracht ist, liegt er in der Hand der Abgeordneten. Auch kann die Regierung Gesetzesänderungen im Parlament nicht ablehnen (vgl. Masuyama 2000b). Artikel 57-III des japanischen Parlamentsgesetzes (*Diet Law*, 国会法) schreibt allerdings vor, dass der Regierung die Gelegenheit gegeben werden muss, ihre Meinung zu einer Änderung des Haushaltsgesetzes oder anderen haushaltswirksamen Gesetzen zu äußern.

Tabelle 19 zeigt die formale Ausgestaltung der idealen Haushaltsinstitutionen in Deutschland und Japan. Die grauen Markierungen weisen auf die Bereiche hin, in denen die Analyse der informellen Institutionen zu einer anderen Einschätzung führen wird.

Tabelle 19: Formale Haushaltsinstitutionen in der parlamentarischen Haushaltsaufstellung

Haushaltsinstitution	Sind Ergänzungen zum Haushaltsentwurf der Regierung erlaubt?	Müssen sich die Ergänzungen gegenseitig aufheben?	Wird über den Gesamthaushalt oder die Einzelhaushalte zuerst abgestimmt?	Ist die Regierung durch eine Ablehnung des Haushalts gefährdet?
Deutschland	Ja	Nein	Einzelpläne	Nein
Japan	Ja	Nein	Einzelpläne	Nein ¹⁶⁷

Quelle: eigene Darstellung.

Eine gute Gesamtübersicht über diese formalen Aspekte für beide Länder liefern Linert und Jung (2004). Die grau hinterlegten Felder zeigen eine Diskrepanz zwischen der formalen und der informellen Haushaltsinstitution an.

Betrachtet man nur die formalen Haushaltsinstitutionen, ergibt sich ein unvollständiges und wenig aussagekräftiges Bild des parlamentarischen Prozesses der Haushaltsaufstellung. Zwar ist die Veränderung des Haushaltsentwurfs in Japan generell möglich, dazu kam es allerdings in der Vergangenheit fast nie (vgl. dazu Linert/Jung 2004: 271). Der Bundestag hingegen verabschiedet jedes Jahr ein Haushaltsgesetz, das sich vom Entwurf der Regierung un-

¹⁶⁷ Linert und Jung (2004: 271) konstatieren hier, dass im politischen System Japans eine Ablehnung des Haushalts die Regierung gefährdet. De facto gibt es dafür keine Hinweise, so wird der Einschätzung Shiraishis (2003: 21) gefolgt, der dies nicht so sieht.

terscheidet. Die möglichen Veränderungen des Haushaltsgesetzes durch die Abgeordneten unterliegen besonderen Beschränkungen, die sich aufgrund informaler Regeln ergeben. Da in Japan der Entwurf des Haushaltsgesetzes nach den Koordinierungen in der exekutiven Haushaltsaufstellung unverändert angenommen wird, entspricht die Verfassungswirklichkeit den idealen Institutionen im Delegationsdesign mit einer starken Agenda-Setting-Macht der Exekutive.¹⁶⁸ In Deutschland wird sowohl im Plenum als auch im Haushaltsausschuss zunächst über jeden Einzelplan abgestimmt. Dies entspricht nicht der idealen Vorgehensweise, bei der die Abstimmung über den Gesamthaushalt den Einzelabstimmungen vorgelagert ist. Hallerberg (2003: 7) kommt hier zu einer anderen Einschätzung und sieht Deutschland als Land, in dem zuerst über den Gesamthaushalt abgestimmt wird. Damit bezieht er sich wohl auf die Schlussabstimmung der dritten Lesung. Nach Paragraph 81 bis Paragraph 86 GOBTag leitet sich allerdings folgendes Vorgehen ab, das auf der Internetseite des Bundestages ebenfalls beschrieben wird: „Es folgt die zweite Lesung, in der es erneut zu Debatten zwischen Regierung und Opposition kommt. Dabei wird über jeden Einzelplan abgestimmt. In der dritten Lesung steht das gesamte Werk mit allen Änderungen zur Schlussabstimmung.“¹⁶⁹

Für Veränderungen des Haushaltsgesetzes in Japan gelten besondere Hürden. 50 Unterhausmitglieder oder 20 Oberhausmitglieder müssen einen entsprechenden Antrag unterstützen. Dies ist ein höheres Quorum als bei anderen Gesetzen, bei denen jeweils 20 bzw. zehn Unterstützer ausreichend sind.¹⁷⁰ Es herrscht auch innerhalb der japanischen Politikwissenschaft Unklarheit darüber, welche Beschränkungen für die Veränderungen des Regierungsentwurfs tatsächlich bestehen (vgl. Shiraishi 2003: 21). Da es formal keine Vorgaben gibt, müssen die informalen Hürden sehr hoch sein, weil es bisher äußerst selten zu Veränderungen des Regierungsentwurfs des Haushaltsgesetzes kam.¹⁷¹ Diese Ausnahmen waren auf Situationen mit knapper LDP-Mehrheit im Unterhaus zurückzuführen (vgl. Satō et. al. 1990: 389f.; Grimes 2002: 81). Wie in Kapitel 5 beschrieben, hat sich die Einflussnahme von Abgeordneten der Regierungsfractionen vollständig in den vorparlamentarischen Bereich verlagert. Sakurai (2004) und Shiraishi (2003) begründen dieses Phänomen damit, dass die Aufgabentei-

¹⁶⁸ Von Hagen (2006: 50) kommt in seiner Analyse der parlamentarischen Rechte in Japan zu einer anderen Einschätzung. Aufgrund der formalen Änderungsmöglichkeiten, sieht er das Parlament als starken Akteur gegenüber der Regierung.

¹⁶⁹ Die Entstehung des Bundeshaushalts aus Sicht des Bundestages kann nachgelesen werden in: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/haushalt/entstehung.html> (10.10.2009).

¹⁷⁰ Das Unterhaus hat 480 Mitglieder, das Oberhaus 242 Mitglieder.

¹⁷¹ 1977 erwirkte eine gemeinsame Resolution der Regierungs- und Oppositionsparteien eine Steuerreduzierung von einer Billion Yen. Auch in den folgenden Jahren bis 1980 gelang es der Oppositionen im Rahmen der Haushaltsdebatte, Zugeständnisse von der Regierung zu erlangen (vgl. Eda 1991; Satō 1990).

lung zwischen Exekutive und Legislative bei der Aufstellung des Haushalts zu einem „*coordinated budget*“ führt, dessen Merkmal ist, dass die Parlamentarier die Intention des Kabinetts akzeptieren. Ergänzungen zum Haushaltsentwurf der Regierung beinhaltet das nicht notwendigerweise: „*given the fact that the Diet respects the budget proposals of the Government only in terms of the suitability to the intended purposes and eligibility, it is not necessarily appropriate to express the Diet's involvement in budget measures as the 'authority to amend' a budget*“ (Sakurai 2004: 63). Vielmehr seien alle Aktivitäten, die das Kabinett und das Parlament beim Aufstellen des Haushalts entwickeln, dahingehend zu interpretieren, dass zwischen den Beteiligten Einigkeit darüber herrsche, dass Exekutive und Legislative gemeinsam den Haushalt aufstellen (vgl. Sakurai 2004: 63). Das Parlament hat in der Regierungszeit Premierminister Koizumis den Haushaltsentwurf nicht verändert.¹⁷² Die Präferenzen der Regierungskoalition waren bereits vorher in den Entwurf eingeflossen oder durch Nachtrags Haushalte verwirklicht worden. Die Opposition war nicht stark genug, Konzessionen beim Regierungsentwurf herbeizuführen. Die hohen Hürden für einen Änderungsantrag und die informalen Regeln erschweren die Veränderung des Regierungsentwurfs deutlich. So kommt Japan in dieser Haushaltsphase den idealen Institutionen für fiskalische Disziplin nahe.

In Deutschland können Änderungsanträge von jedem Mitglied des Plenums im Bundestag in der zweiten Lesung des Haushaltsgesetzes gestellt werden. In der dritten und abschließenden Lesung benötigen Änderungsanträge eine Unterstützung von mindestens einer Fraktion oder fünf Prozent der Bundestagsmitglieder (vgl. Paragraph 82 und Paragraph 85 GOBTag). Diese Änderungsanträge werden von der Opposition genutzt, um ihre Position der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, haben aber keine Aussicht auf eine erfolgreiche Abstimmung. Es sind die Beratungen im Haushaltsausschuss, die die Impulse für Gesetzesänderungen setzen, welche durch eine Ergänzungsvorlage der Regierungsfractionen vorbereitet werden.

Im Folgenden wird beschrieben, wie die deutsche Regierung der rot-grünen Koalition versucht hat, die parlamentarischen Beratungen in ihrem Sinne zu steuern. Zunächst werden die Ergebnisse der deutschen Haushaltsberatungen vorgestellt. Die Struktur der Haushaltsberatungen in Deutschland und der Haushaltsdebatte in Japan werden in Unterkapitel 7.1.3 behandelt.

¹⁷² Regierungsentwurf und Ergebnis der parlamentarischen Debatte zu den fünf Haushaltsgesetzen, die unter Premierminister Koizumi verabschiedet wurden, können auf den Internetseiten des Finanzministeriums nachvollzogen werden (vgl. MOF laufende Jahrgänge).

7.1.2 Parlamentarische Selbstbeschränkung in Deutschland

Veränderungen des Haushaltsgesetzes im deutschen Parlament können im Wesentlichen auf zwei Einflüsse zurückgeführt werden: Erstens Veränderungen, die gegen den Willen der Exekutive entstehen und allein die Intention der (Regierungs-)abgeordneten ausdrücken. Zweitens Veränderungen, die durch einen exekutiven Akteur hervorgerufen werden, die Fachministerien oder das Finanzministerium. Die Herkunft des Veränderungsimpulses zu identifizieren, ist nicht immer einfach, weil die Verfahren wenig transparent sind.

Tabelle 20 zeigt, dass der Bundestag für die Haushaltsjahre 1999 bis 2005 in keinem Jahr den Ansatz der Nettokreditaufnahme erhöhte, sondern ihn in vier Jahren dem Regierungsentwurf entsprechend verabschiedete und in drei Jahren sogar reduzierte. Zwar wurde diese Reduzierung der Nettokreditaufnahme in allen Fällen von einer Erhöhung der Einnahmeprognose begleitet, aber in zwei Jahren (1999 und 2001¹⁷³) wurden die Ausgaben stärker reduziert als die Einnahmeprognose erhöht wurde.

¹⁷³ 1,2 Milliarden DM der insgesamt gekürzten 2,4 Mrd. DM im Jahr 2001 gingen allerdings auf ein Aussetzen der Tilgungen für den „Fond Deutscher Einheit“ zurück, was die Länder gefordert hatten (vgl. Bericht in DIE WELT vom 18.11.2000).

Tabelle 20: *Veränderungen der Makrodaten des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts durch den deutschen Bundestag*

Haushaltsjahr	Regierungsentwurf	Bundestagsentwurf mit Tendenz der Veränderung (Erhöhung ↑ oder Verminderung ↓ des Ansatzes)
1999 in Mrd. DM		
Ausgaben	488,0	485,7 ↓
Einnahmen	431,8	432,2 ↑
Nettokreditaufnahme	56,2	53,5 ↓
2000 in Mrd. DM		
Ausgaben	478,2	478,8 ↑
Einnahmen	428,7	429,3 ↑
Nettokreditaufnahme	49,5	49,5 →
2001 in Mrd. DM		
Ausgaben	478,7	477,0 ↓
Einnahmen	432,6	433,3 ↑
Nettokreditaufnahme	46,1	43,7 ↓
2002 in Mrd. Euro		
Ausgaben	247,8	247,5 ↓
Einnahmen	226,7	226,4 ↓
Nettokreditaufnahme	21,1	21,1 →
2003 in Mrd. Euro		
Ausgaben	247,9	248,2 ↑
Einnahmen	229	229,3 ↑
Nettokreditaufnahme	18,9	18,9 →
2004 in Mrd. Euro		
Ausgaben	251,2	257,3 ↑
Einnahmen	220,4	228 ↑
Nettokreditaufnahme	30,8	29,3 ↓
2005 in Mrd. Euro		
Ausgaben	258,3	254,3 ↓
Einnahmen	236,3	232,3 ↓
Nettokreditaufnahme	22	22 →

Quelle: eigene Darstellung.

Daten aus Bundestagsdrucksachen 14/624 (1999); 14/1924 (2000); 14/4523 (2001); 14/7323 (2002); 15/574 (2003); 15/1923 (2004); 15/4325 (2005)).

Für das Haushaltsjahr 2004 könnte man vermuten, dass die Haushaltspolitiker die gleichzeitige Erhöhung der Ausgaben und die Reduzierung der Nettokreditaufnahme nur erreicht haben, indem sie die prognostizierten Einnahmen höher ansetzten als die Regierung. Zurückzuführen ist dieses Ergebnis aber darauf, dass erst während der Haushaltsberatungen erkenn-

bar war, dass eine Steuerreform haushaltswirksam werden würde.¹⁷⁴ Diese Verschiebungen im Haushalt gehen demnach auf exekutive Intentionen zurück.

Die Daten müssen insgesamt vorsichtig interpretiert werden. So wurde die deutliche Reduzierung der Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2001, die mit einer Reduzierung von Ausgaben einherging, von einer Erhöhung der Ansätze bei allen Fachministerien begleitet. Gespart wurde an Zinszahlungen. Das Beratungsergebnis für das Haushaltsjahr 2003, das eine leicht erhöhte Ausgabensumme zum Ergebnis hatte, ging mit Kürzungen in allen Einzelplänen der Fachministerien einher außer dem Einzelplan des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Einzelplan des Bundesministeriums für Umwelt.¹⁷⁵

Die Abgeordneten der Regierungskoalition versuchten in ihren Beratungen und Beschlüssen, sowohl Einflussnahme und Schwerpunktsetzung als auch fiskalische Disziplin umzusetzen. So hat die Regierungskoalition besonders in den Jahren 2002 und 2004 die Einzelpläne der Fachressorts erhöht und dann die allgemeine Einsparung wiederum durch eine Globale Minderausgabe, deren Umsetzung in die Hände der Fachressorts fällt, im Haushaltsgesetz verankert. Dieses Instrument ist in strategischer Hinsicht relevant, weil man sich der Zustimmung der Fachressorts sicher ist, und gleichzeitig gestalten und sparen kann. Es birgt jedoch auch die Gefahr, dass die Abgeordneten an Einfluss verlieren, wenn in der Implementierung des Haushalts die Globale Minderausgabe bei Ausgaben erbracht wird, d. h. gespart wird, bei denen die Parlamentarier eine Verstärkung für wichtig erachten. Ein Haushälter der SPD berichtet, dass er aufgrund seiner Funktion als Hauptberichterstatter verhindern konnte, dass das Fachressort so agiert: „Wenn mir ein Titel besonders wichtig ist, habe ich eben auch dem Haus gesagt, da wird sie [die Globale Minderausgabe, S. R.] nicht erbracht“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). Über die Ambivalenz dieses Haushaltsinstruments sind sich die Haushälter in allen Fraktionen¹⁷⁶ einig. Am liebsten würden sie eine GMA

¹⁷⁴ Damit sind die Gewerbesteuerreform und verschiedene Regeln des Subventionsabbaus gemeint, die als dritte Steuerreformstufe bekannt geworden sind (vgl. auch Koch-Steinbrück-Papier, dazu Kommentare im Stern 30.09.2003; DIE ZEIT 16.10.2003).

¹⁷⁵ Diese Einschätzungen beziehen sich auf die Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses wie sie an das Bundestagsplenum am Ende der Beratungen weitergeleitet worden. Dieser Beschlussempfehlung folgt das Plenum in der Regel (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/624; 14/1924; 14/4523; 14/7323; 15/574; 15/1923; 15/4325).

¹⁷⁶ Vgl. Interviews, Obfrau, B'90/Die Grünen; Haushaltsausschussvorsitzender, CDU; Haushaltsausschussmitglied, FDP; Haushaltsausschussmitglied, CDU; beratendes Mitglied, PDS.

auflösen¹⁷⁷, weil diese den parlamentarischen Einfluss auf die budgetäre Schwerpunktsetzung in den Ressorts beschränkt (so auch für die 1980er Jahre Sturm 1988: 56).

Der Interpretation, dass Parlamentarier grundsätzlich höhere Ausgaben über Defizite zu finanzieren versuchen, kann für den deutschen Fall nach der Analyse der Daten der rot-grünen Regierungszeit nicht gefolgt werden. Die Haushaltspolitiker haben in vier von sieben Regierungsjahren die Gesamtausgaben noch gekürzt, in drei Jahren haben sie sie erhöht. Die Nettokreditaufnahme ist durch die parlamentarischen Beratungen nicht erhöht wurden. So kann man erkennen, dass der Anreiz für die deutschen Parlamentarier, sich für erhöhte Ausgaben einzusetzen, die durch Defizite finanziert werden, nicht besonders ausgeprägt war. Informale Regeln und Erwartungen erklären, warum die Haushälter so beschlossen haben. Trotzdem gilt, dass die Impulse zur Reduzierung der Ausgaben aus dem Bundestag heraus gering waren und sich die rot-grüne Regierung insgesamt nicht für eine Verbesserung der Einnahmen durch Steuererhöhungen¹⁷⁸ eingesetzt hat. Außerdem waren die Abgeordneten durchaus interessiert daran, Ausgaben für Projekte zu sichern, die ihnen wichtig waren (vgl. Kapitel 7.1.3.1).

Die im Sinne der Nettokreditaufnahme fiskalisch disziplinierte Abstimmung der Abgeordneten wurde durch eine Selbstverpflichtung begünstigt. Diese Selbstverpflichtung haben die Haushaltsarbeitsgruppen der Regierungsfaktionen in den „Leitlinien für die anstehenden parlamentarischen Beratungen“ formuliert.¹⁷⁹ Auf der Haushaltsklausurtagung¹⁸⁰, die meist eine Woche vor der Einbringung des Regierungsentwurfs in den Bundestag stattfand¹⁸¹, haben die Regierungsmitglieder im Haushaltsausschuss eine entsprechende Vereinbarung getroffen. Die Leitlinien enthielten allgemeine Regeln mit Auswirkungen auf die Nettokreditaufnahme

¹⁷⁷ Eine „Globale Minderausgabe auflösen“ bedeutet, den Pauschalbetrag an Einsparungen, über den das Ministerium Gestaltungsspielraum hat, einzelnen Haushaltstiteln zuzuweisen und damit festzulegen, wo genau diese Einsparungen erbracht werden sollen.

¹⁷⁸ Der haushaltspolitische Obmann der SPD-Fraktion, Walter Schöler, berichtet allerdings, dass die Arbeitsgruppe Haushalt bereits vor der vorfristigen Auflösung des Bundestags im Sommer 2005 Steuererhöhungen zum 01.01.2006 beschlossen hatte (vgl. Gespräch, Obmann, SPD; vgl. dazu auch Diskussion im Haushaltsausschuss, Kurzprotokoll 15/31). Die Schwierigkeiten, die mit der Durchsetzung der Einnahmeverbesserung über die Mehrwertsteuer durch die Blockadehaltung der CDU im Bundesrat verbunden gewesen wären, werden als einer der Gründe der Bundestagsauflösung von Bundeskanzler Schröder genannt (vgl. Schäfers 2005).

¹⁷⁹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion 1999a; SPD-Bundestagsfraktion 1999b; SPD-Bundestagsfraktion 2000; SPD-Bundestagsfraktion 2001; SPD-Bundestagsfraktion 2002; SPD-Bundestagsfraktion 2003; SPD-Bundestagsfraktion 2004.

¹⁸⁰ Die Teilnehmer dieser Klausurtagung spiegeln die föderale Struktur Deutschlands wider. Neben der SPD-Fraktionsarbeitsgruppe Haushalt einschließlich der Referenten nahmen auch die Landesfinanzminister der SPD teil. Die Teilnahme des Fraktionsvorsitzenden, der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden sowie des finanzpolitischen Sprechers zeigt, dass das Haushaltsthema ein zentrales politisches Anliegen war. Hinzu kommen die entsprechenden Vertreter des kleinen Koalitionspartners.

¹⁸¹ Die Bundesregierung leitet den Mitgliedern des Haushaltsausschusses den Entwurf des Haushaltsgesetzes nach dem Kabinettschluss, also noch vor der Sommerpause des Bundestages, zu.

bzw. auf die Ausgabenentwicklung. Die rot-grüne Koalition verständigte sich darin ebenso auf Detailspekte zu Spezialthemen des jeweiligen Jahres. In allen rot-grünen Regierungsjahren wurde das Einhalten der Nettokreditaufnahme aus dem Regierungsentwurf als Ziel der parlamentarischen Beratungen genannt. Gebot der parlamentarischen Verhandlungen des Haushaltsentwurfs sollte darüber hinaus sein, Veränderungen von Haushaltsansätzen im selben Einzelplan auszugleichen. Exemplarisch für alle Jahre können die Regeln aus dem Jahr 2004 herangezogen werden, die denen der anderen Jahre ähnlich sind:

- Etwaige zusätzliche Ausgaben müssen durch echte Einsparungen im jeweiligen Einzelplan finanziert werden. Veränderungen von Schätzansätzen stehen dafür nicht zur Verfügung.
- Entlastungen bei Schätzansätzen¹⁸² haben allein der Gegenfinanzierung zwangsläufiger Zusatzbelastungen oder der Absenkung der Neuverschuldung zu dienen.
- Der Eckwert der Neuverschuldung ist gemäß Gesetzentwurf einzuhalten.
- Zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen dürfen zur Vermeidung künftiger Vorbelastungen nur bei entsprechender Kürzung von bestehenden Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht werden (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 2004).

Diese Vereinbarung wirkte als Selbstverpflichtung der Abgeordneten (vgl. Ostrom 1999: 56). Die Haushaltspolitiker der Regierungsfractionen gaben sich in ihrem Eckdatenpapier interne Regeln, wodurch ihr Handeln gegenseitige Erwartbarkeit und Sicherheit erhielt. So wurde gleichermaßen Vertrauen geschaffen, das für die Aufgabenteilung zwischen den Haushältern notwendig war.¹⁸³ Die Absprachen dienen auch der Koordinierung der Koalitionspartner. Darüber hinaus gelten diese Regeln als Signal nach außen und schützen die Haushälter vor den Forderungen der Fachpolitiker der eigenen Fraktion. Das Verhältnis zwischen Fachpolitiker und Haushälter der eigenen Fraktion macht der parlamentarische Staatssekretär deutlich:

Auch die Berichterstatter sind dem Druck der Fachpolitiker ausgesetzt, welche für dieses und jenes mehr Geld ausgeben möchten. Deswegen ist es im Selbstverständnis der Haushaltsarbeitsgruppe ganz wichtig, dass sie in ihrem Eckdatenpapier sich verpflichten, Aufstockungen aus dem gleichen Einzelplan zu finanzieren. (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

¹⁸² „Entlastungen bei Schätzansätzen“ bedeutet, eine Ausgabe, die vorhergesagt werden muss und deshalb als Schätzansatz im Haushaltsentwurf steht, zu verringern.

¹⁸³ Die Arbeitsteilung der Haushälter bedeutet, dass in den großen Fraktionen jedes Ausschussmitglied einen Einzelplan behandelt und dann die Entscheidungen der Fraktionskollegen ohne Detailkenntnisse mitträgt. In den kleinen Fraktionen muss jedes Mitglied sechs bis acht Einzelpläne bearbeiten, dabei kommt es meist zur Konzentration auf einige „wichtige“ Ressorts.

Die Institution der Beratungsleitlinien schützt natürlich vor allem den Regierungsentwurf, der bei ihrer strikten Anwendung zum einen in den Makrodaten wenige Veränderungen erfährt und zum anderen auch das Gleichgewicht der Fachressorts erhält. Das budgetäre Verhältnis zwischen den Ressorts darf aufgrund dieser informalen Institution von den Parlamentariern nicht angetastet werden. So ist nicht erstaunlich, dass die Regierung wesentlich auf diesen Eckdatenbeschluss hinwirkt. Man kann diesen Beschluss sogar als gemeinsamen Beschluss zwischen Finanzministerium und Haushaltsarbeitsgruppe interpretieren: „Den Eckdatenbeschluss machen die nach intensiven Diskussionen mit uns“, berichtet der parlamentarische Staatssekretär im Finanzministerium. „Ich bin bei der SPD-Seite in der Klausursitzung dabei. Dann wird mit unserer Unterstützung ein Papier mit Eckpunkten für die Haushaltsberatung entwickelt.“ (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF). Weil die Regeln, die bei der Klausurtagung entstanden sind, die Veränderungsmöglichkeiten der Parlamentarier stark beschränkt haben, hatten sie eine zentralisierende Wirkung.

Die angespannte Haushaltssituation seit 2002 hat ebenfalls dazu beigetragen, dass der Gestaltungsspielraum der Haushaltsausschussmitglieder eher gering war. Die haushaltspolitische Obfrau des kleinen Koalitionspartners beschreibt diese Situation folgendermaßen:

Im Sinne von Konsolidierung haben wir zusammen mit der SPD [...] auch noch überlegt, ob man bei der einen oder anderen Sache was absenken kann. Letztlich aber ist eine Konsolidierungspolitik eine, wo es schwierig ist, dass das Parlament sozusagen noch mal, wenn schon das Kabinett die Ausgaben drastisch kürzt, dann ist es schwer fürs Parlament zu sagen und jetzt machen wir es noch mal ein Stück weiter (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

Demnach gibt es sowohl institutionelle als auch situative Beschränkungen, die eine Veränderung der Nettokreditaufnahme in den Bundestagsberatungen verhindern. Akteursgebundene Beschränkungen werden in Kapitel 7.4 vorgestellt.

7.1.3 Struktur der Haushaltsberatungen

In den deutschen Haushaltsberatungen prüfen die Haushaltsausschussmitglieder den Entwurf der Regierung detailliert und beraten nicht-öffentlich mit den Fachministerien und untereinander. Jedes Jahr kommt es so zu Veränderungen des Haushaltsentwurfs. Der japanische Haushaltsausschuss im Unterhaus dient nicht der Prüfung und Beratung des Regierungsentwurfs des Haushaltsgesetzes, sondern die Opposition nutzt die öffentliche Debatte zum Haushaltsentwurf, um Unzulänglichkeiten der Regierung bzw. einzelner Mitglieder bekannt zu

machen. Das Haushaltsgesetz wird in der Regel so beschlossen, wie es eingebracht wurde¹⁸⁴, denn die inhaltliche Auseinandersetzung der Regierungsabgeordneten mit dem Haushaltsentwurf ist in dieser Phase bereits abgeschlossen (vgl. Kapitel 6.3.2).

In Deutschland führen Informationsrechte, Kontrollrechte sowie die ausführliche Prüfung der exekutiven Ausgaben dazu, dass sich ein bestimmtes Bewusstsein der Haushaltsausschussabgeordneten, ein sogenanntes haushälterisches Ethos, entwickelt hat (vgl. Sturm 1989: 245f.). Dies wird in ihrer Abgrenzung zu den Fachpolitikern, die sie „Ausgabepolitiker“ nennen, besonders deutlich. Ein gemeinsames Bewusstsein von Abgeordneten im Haushaltsausschuss gibt es in Japan nicht. Dies lässt sich aus dem Charakter des Ausschusses und den deutlich eingeschränkten Rechten der Abgeordneten erklären. Eine tatsächliche Beratung und Veränderung des Haushaltsgesetzes ist nicht möglich. So hat sich ein Ausschuss entwickelt, in dem die Opposition öffentlichkeitswirksam die Regierung angreift und versucht, eine Verzögerung von Entscheidungsprozessen und Zugeständnisse zu erreichen, denn die Sitzungen des Haushaltsausschusses blockieren andere Entscheidungen im Parlament (vgl. Cox/Masuyama/McCubbins 2000). Verständlich ist dieses Verhalten der Opposition, bedenkt man: „*Questioning government officials during Budget Committee sessions affords opposition party members one of the few opportunities available to them to call government officials and their policies to account*“ (Hayes 2005: 51).

7.1.3.1 Berichterstattergespräche und nicht-öffentliche Sitzungen des Haushaltsausschusses in Deutschland

Der Haushaltsausschuss gilt ja als der „Königsausschuss“ im Hause und auch die Haushälter halten sich für etwas Besonderes in Anbetracht der Tatsache, dass sie letztlich über das Geld entscheiden. Sie haben schon einen enormen Einfluss und die Kollegen kommen, wenn sie denn etwas im Haushalt geändert haben wollen, kommen sie alle jeweils zu ihrem Berichterstatter und sagen: „kannste dies, kannste das machen“ und wenn sich Berichterstattergruppen einig sind, dann besitzen sie eine riesige Macht. Die Frage ist immer, wieweit man sich von der Exekutive lösen kann, ohne die Exekutive zu sehr in die Bredouille zu bringen, aber umgekehrt auch noch eigene Duftmarken setzen zu können (Interview, Mitarbeiter Haushaltsausschussesekretariat, Bundestag).

Nachdem sich die Arbeitsgruppen Haushalt der Regierungsfractionen auf die Leitlinien der Beratungen geeinigt haben, die Regierung das Haushaltsgesetz ins Parlament eingebracht

¹⁸⁴ Dass das japanische Parlament den Regierungsentwurf nicht verändert, ist im internationalen Vergleich keine Ausnahme. Unter den von Wehner (2006) indextierten 36 Parlamenten demokratischer Staaten sind zehn weitere, die ebenfalls keine Veränderungen vornehmen. Vornehmlich sind dies politische Systeme mit Westminster Tradition.

hat und bei der ersten Lesung des Entwurfs im Bundestag eine Generaldebatte¹⁸⁵ stattgefunden hat, beginnen die Haushaltsberatungen mit den Berichterstattergesprächen in den Fachministerien (vgl. Doetschmann/Engels 2001: 468f.). Die aus allen Fraktionen zusammengesetzte Gruppe der Berichterstatter¹⁸⁶ eines Einzelplans analysiert im Beisein von Vertretern des Ministeriums den Haushalt des Fachressorts. In der Vorbereitung dieser Gespräche signalisieren die Abgeordneten bereits, an welchen Aspekten des Fachhaushalts sie besondere Interessen haben oder welche Aspekte sie kritisch hinterfragen werden. Dazu haben sie Gelegenheit bei verschiedenen informellen Treffen, wenn sie zum Beispiel vom Minister oder der Ministerin eingeladen werden. Bei diesen Gesprächen „hat jeder das Gefühl, die Möglichkeit gehabt zu haben, seine aktuellen Schwerpunkte darzustellen. Das ist wechselseitig, das gilt sowohl für die Ministerin als auch für die Abgeordneten, die auch gerne der Ministerin mal sagen möchten, was sie denn gerne hätten“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF).

Die Ministerien nehmen diese Berichterstattergespräche und die Prüfung des Haushalts durch die Parlamentarier sehr ernst und bereiten sich ausführlich darauf vor: „Das ist die stressigste Veranstaltung im ganzen Jahr“ (Interview, Sachbearbeiter Haushaltsreferat, BMI). Dabei werden auch die Mitarbeiter der Haushaltsauschussmitglieder und der Fraktionen in das Lobbying der Fachministerien einbezogen (vgl. Interview, Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt). Die Ministerien führen vor allem mit den Berichterstatter der Regierungsfaktionen verschiedene Vorgespräche, erklären den Haushaltsentwurf im Detail und können so ein Gefühl für die Stimmung in den Arbeitsgruppen der Mehrheitsfraktionen entwickeln. Das führt dazu, dass sie sich auf Nachfragen, die im Berichterstattergespräch zu erwarten sind, vorbereiten können (vgl. Interviews, stellv. Referatsleiter, BMVBS; Ministerialdirigent, BMBF).

Die Berichterstatter bekommen natürlich eine ganze Reihe von Unterlagen vorher von uns im Sinne von Informationen. [...] Für den Bereich der Projektförderung bekommen sie sogenannte Projektlisten, die unsere Projekttitle noch mal runter brechen auf etwas niedrigere Aggregationsebenen, aber nicht bis hin zu den Einzelvorhaben [...]. Dann bekommen sie noch eine ganze Reihe von Informationswünschen bedient, die sich aus den Gesprächen ergeben, die ich führe. Daraus lassen sich Rückschlüsse ziehen, wo gewisse Interessenlagen sind. Das muss dann besonders intensiv vorbereitet werden (Interview, Ministerialdirigent, BMBF).

Bei den Berichterstattergesprächen ist der Minister/die Ministerin zumindest zur Begrüßung zugegen, auch sind die parlamentarischen Staatssekretäre des Ministeriums, alle Abtei-

¹⁸⁵ Die Generaldebatte oder -aussprache wird auch Generalabrechnung mit der Regierung bezeichnet, da eine breite Oppositionskritik am „Regierungsprogramm in Zahlen“ (vgl. Brixner 2007) stattfindet, das als Haushaltsgesetz vorgelegt wurde (vgl. Brümmerhoff 2007: 161).

¹⁸⁶ Die Arbeitsgruppen der Fraktionen bestimmen für jeden Einzelplan einen Berichterstatter. Berichterstatter ist also die Person, die die Beratungen in der interfraktionellen Berichterstattergruppe durchführt und sowohl in der Arbeitsgruppe als auch in der Fraktion und im Plenum über die beratende Materie informiert (vgl. Mayntz 2000).

lungsleiter und die Haushaltsabteilung anwesend. Die Teilnehmer erstrecken sich gelegentlich auf die Referatsleiter und Vertreter der nachgeordneten Bereiche des Fachministeriums (vgl. Interviews, Sachbearbeiter, BMI; Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt). Des Weiteren nehmen der Leiter des Spiegelreferats im BMF und ein Vertreter des Bundesrechnungshofs teil (vgl. BMF 2004c: 13). Im Laufe dieser Gespräche fordern die Abgeordneten weitere Informationen an (sogenannte Berichtsbitten), die bis zur Behandlung des Einzelplans im Ausschuss vorliegen müssen. Die Parlamentarier „suchen, ob nicht doch noch irgendwo Luft ist, wo man was umschichten kann. [...] Und da hat jeder so ein, zwei Sachen, die er immer durchsetzen will“ (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF). Das Fachministerium beurteilt das Berichterstattergespräch folgendermaßen:

Da wird manchmal auch sehr intensiv nachgefragt, das kann sehr ins Detail gehen, weil die natürlich auch ein berechtigtes Interesse haben zu erfahren, warum wir da das eine oder andere noch ändern wollen. Manchmal gibt es Reizthemen, entweder weil sie schon in der Presse durchdiskutiert wurden oder weil wir auch wissen, da haben wir eine schwächere Position als vielleicht normal. Da wird schon nachgehakt. Da spielt die politische Färbung auch eine Rolle, die Kollegen von der Opposition fragen etwas anders als die, die aus der Regierungsfraktion kommen. Da versucht schon die Opposition mal das eine oder andere so zu hinterfragen, dass man da ein Fass aufmachen kann. Da werden Schwachpunkte durchleuchtet, das ist ganz klar (Interview, stellv. Referatsleiter, BMVBS).

Hier wird der Gegensatz zu der allgemeinen Informationsveranstaltung deutlich, die die japanischen Fachministerien in den Parteigremien der Regierungskoalition abhalten (vgl. Kapitel 6.3.2). Es kommt im Rahmen der Berichterstattergespräche zu Änderungsvorschlägen, die die Fachministerien den Berichtstattern machen, weil erst zu diesem Termin die Sachlage geklärt ist. Diese Änderungswünsche werden in Absprache mit dem BMF an die Abgeordneten gerichtet (vgl. Interview, stellv. Referatsleiter, BMVBS). Es gibt allerdings auch Versuche von Seiten der Ministerien am BMF vorbei, noch Ausgaben durchzusetzen, die bei den exekutiven Verhandlungen nicht berücksichtigt wurden. Sie können dabei durchaus auf das Verständnis der Abgeordneten stoßen:

Es gibt einmal die Möglichkeit, dass das Ministerium selbst versucht, über geeignete Wege, die nicht offiziell sind, wichtige Fragen, die sie nicht durchsetzen konnten, noch mal zur Sprache zu bringen, was ja eigentlich auch ganz normal sein sollte. Das kann nicht der Minister gegen den Minister machen, aber wenn das auf einer Schiene läuft, die nicht despektierlich ist, ist das so ein Weg. Es können auch Interessengruppen noch Wünsche haben, denen man nicht nachgekommen ist, die aber im Wettbewerb Europas durchaus empfehlenswert sein können (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU).

Weil die Berichtstatter selbst Fachexperten für „ihr Ministerium“ sind, kann es passieren, dass sie zum Unterstützer des Ministeriums werden, wenn ein Konflikt mit dem Finanzministerium oder mit anderen Ministerien besteht. „Man ist manchmal harter Kritiker des

Fachressorts oder kritischer Begleiter des Fachressorts und aber manchmal auch Unterstützer des Fachressorts“ (Interview, Mitglied des Haushaltsausschusses, CSU).

Das Gespräch mit dem Ministerium wird in einem Berichterstatterprotokoll zusammengefasst, in dem alle Änderungsvorschläge der Berichterstattergruppe vermerkt sind. Dieses Protokoll dient als Grundlage der Ausschusssitzungen und wird um weitere Änderungsanträge aus den Fraktionen ergänzt (vgl. Interview, Mitarbeiter Haushaltsausschusseksretariat, Bundestag). „Was die Berichterstatter für den jeweiligen Einzelplan dem Haushaltsausschuss zur Schlussrunde einvernehmlich empfehlen, ist auf grünem Papier festgehalten“ (Mayntz 2000). Diese einvernehmlichen Vorschläge aller Berichterstatter werden in der Regel ohne weitere Aussprache vom Haushaltsausschuss beschlossen (vgl. Doetschmann/Engels 2001: 469). Nicht einvernehmliche Vorschläge der Berichterstatter werden im Ausschuss zu Debatte gestellt.

Auch das BMF versucht, insbesondere nach der aktuellen Steuerschätzung, den Haushaltsentwurf zu ändern und muss dafür den Ausschussmitgliedern Vorschläge unterbreiten. So kann die November-Prognose der Steuereinnahmen und des Wirtschaftswachstums in den Entwurf des Haushalts einfließen. Diese Prognose stellt der Arbeitskreis Steuerschätzung auf, dem Vertreter von Bund, Ländern, der Bundesbank sowie der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute angehören. Auch andere aktuelle Entwicklungen, zum Beispiel im Steuerbereich, können dazu führen, dass das BMF die Abgeordneten bittet, wesentliche Änderungen am Haushaltsentwurf der Regierung vorzunehmen (vgl. Busemeyer/Wintermann 2001: 21).

Die sich an die Berichterstattergespräche anschließenden Haushaltsausschusssitzungen¹⁸⁷ werden vom Ausschussvorsitzenden gemeinsam mit den Obleuten¹⁸⁸ der Fraktionen vorbereitet. Trotz der informalen Regel im Bundestag, dass der Vorsitzende des Haushaltsausschusses der Oppositionspartei angehört, können die Regierungsfaktionen aufgrund ihrer Mehrheit im Ausschuss den Sitzungsverlauf und die Tagesordnung wesentlich prägen, so wie es die Geschäftsordnung vorsieht.¹⁸⁹ Dabei haben die Mitglieder der rot-grünen Koalition eng mit dem

¹⁸⁷ Diese Sitzungen dauern ungefähr vier Wochen und werden an jedem Mittwoch und Donnerstag durchgeführt. In regulären Haushaltsjahren kommt es dann im November zur abschließenden Sitzung im Haushaltsausschuss, der sogenannten Bereinigungssitzung. Wie auch die Sitzungen anderer Ausschüsse sind die Haushaltsausschusssitzungen nicht-öffentlich (vgl. Paragraph 69 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

¹⁸⁸ Der Obmann oder die Obfrau der Arbeitsgruppe einer Fraktion ist der/die gewählte oder bestimmte Vorsitzende dieser Arbeitsgruppe. Sie übernehmen die Koordinierung der Gruppe und vertreten sie gegenüber den anderen Fraktionen in der Ausschussarbeit. Oft, aber nicht zwangsläufig, sind sie auch die fachpolitischen Sprecher ihrer Fraktion (vgl. Patzelt 1998: 434).

¹⁸⁹ Zwar kann der Ausschussvorsitzende den Termin und die Tagesordnung einer Ausschusssitzung festlegen, aber die Mehrheit im Ausschuss kann die Tagesordnung verändern, zum Beispiel Tagesordnungspunkte ab-

Finanzministerium zusammengearbeitet. So spricht der parlamentarische Staatssekretär im Finanzministerium von einer „institutionalisierten Zusammenarbeit mit den Obleuten im Haushaltsausschuss“. In jeder Sitzungswoche des Parlaments wurde die Tagesordnung des Haushaltsausschusses gemeinsam mit dem parlamentarischen Staatssekretär im BMF vorbereitet und die Anträge der Fraktion bzw. Arbeitsgruppe besprochen.

Und wo wir aus unserer Sicht die beiden Obleute dann sensibilisieren, dass sie mit ihren fachpolitischen Kollegen und Kolleginnen dann noch einmal zusammensitzen müssen, weil wir den Eindruck haben, was die Fachpolitiker da ausballdownern, das passt nicht in unseren Finanzierungsrahmen rein. Also von daher findet ein intensiver Austausch der Meinung statt (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Diese Zusammenarbeit ist als weiteres Instrument zu verstehen, wie das BMF seinen Entwurf und seine Haushaltspräferenzen möglichst sichert.

Als Besonderheit zeichnet die Sitzungen des Haushaltsausschusses traditionell ein kollegialer Umgang aus (vgl. Sturm 1988: 36; auch Höhlscheidt 1988), der auch für die rot-grüne Legislaturperioden von den Interviewpartnern aller Fraktionen bestätigt wurde. Es sei der Ausschuss, in dem am wenigsten parteipolitisch argumentiert werde, sondern es werde gemeinsam – das heißt fraktionsübergreifend – sachlich beraten (vgl. Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU). Diese Beratungen finden dann in den Ausschusssitzungen im Oktober und November statt. Jeder Einzelplan wird dabei mindestens zwei Mal im Ausschuss behandelt und über alle Änderungsanträge wird abgestimmt. Der Haushälter aus dem BMVBS berichtet über das Vorgehen bei den Haushaltsausschusssitzungen: „und da tauchen dann Fraktionsvorschläge auf, die dann im weitesten Sinne aus unserem Haus kommen“ (Interview, stellv. Referatsleiter, BMVBS). Diese Vorschläge sind es, die das Finanzministerium zu verhindern versucht. Die Anträge, das Abstimmungsergebnis und auch die Aussprache werden im Ausschussprotokoll¹⁹⁰ festgehalten. Wenn der Einzelplan im Ausschuss behandelt wird, sind hochrangige Vertreter des Ministeriums anwesend. In der letzten Ausschusssitzung nimmt auf jeden Fall der Minister/die Ministerin teil, um den Etat des Ressorts zu verteidigen oder Änderungen zu unterstützen bzw. abzuwehren.

Häufig geht es ja nicht darum, was rauszuholen, sondern etwas zu verhindern, beispielsweise Kürzungen in bestimmten Bereichen. Und gerade im Hinblick auf solche Dinge ist es auch wichtig, da auch überzeugend zu wirken. Oder aber zumindest das Feld vorzubereiten für abschließende Entscheidungen, die dann in der Bereinigungssitzung getroffen werden. Das heißt, häufig geht die Taktik dahin, wir müssen jetzt verhindern, dass im Haushaltsausschuss in der ersten Sitzung was

setzen. Gegen das Veto einer Fraktion kann die Tagesordnung allerdings nicht erweitert werden (vgl. Paragraph 61 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags).

¹⁹⁰ Die Ausschussprotokolle sind zunächst geheim, können aber nach Ablauf der folgenden Legislaturperiode eingesehen werden.

passiert, damit wir noch eine bisschen Zeit gewinnen, um bis zur Bereinigungssitzung das Feld zu beackern (Interview, Ministerialdirigent, BMBF).

Die Bereinigungssitzung ist die letzte Sitzung, in der sich der Ausschuss mit dem Haushaltsentwurf beschäftigt und die Beratungen abschließt. Auch bei dieser Sitzung wird jeder Einzelplan aufgerufen und die noch vorhandenen Änderungsanträge beschlossen. Konsequenterweise kann die Opposition sich mit ihren Anträgen nicht durchsetzen. Es gibt für sie nur die Möglichkeit, daraufhin zu wirken, dass die Regierungsfractionen sich das ursprünglich oppositionelle Anliegen zu eigen machen und einen entsprechenden Änderungsantrag einbringen. So schaffte es die Opposition auch im Untersuchungszeitraum vereinzelt, ihre Interessen durchzusetzen. Die Bedingung dafür war, sie musste in diesen Fällen auf die Öffentlichkeit, das Publizieren ihres Erfolges, verzichten (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, FDP). Oppositionsparteien, die aufgrund ihrer ideologischen Stellung weniger Chancen hatten, die Zustimmung der Regierungskoalition zu finden, nutzten die Haushaltsberatungen, um ihre Position verstärkt öffentlich zu machen.

Ich versuche Dinge, die ich persönlich für nicht richtig finde, also die Fehlverwendung, an die Öffentlichkeit zu bringen. Das ist eigentlich mein Hauptanliegen. Und über öffentlichen Druck dann entsprechend auch die Möglichkeit zu haben, zumindest etwas Kleines zu bewegen (Interview, beratendes Haushaltsausschussmitglied, PDS).

Es gibt bestimmte Verfahrensregeln, die die Minderheit im Ausschuss und damit im gesamten parlamentarischen Verfahren schützen. So kann ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses eine öffentliche Anhörung zu einem Gesetz verlangen. Eine Fraktion kann verhindern, dass Themen ad-hoc in derselben Sitzung zum Tagesordnungspunkt gemacht werden. Ein Beschluss wird erst gefasst, wenn jede Fraktion die Möglichkeit gehabt hat, dazu Stellung zu nehmen.¹⁹¹ Der Mitarbeiter des Ausschussesekretariats berichtet, dass es kaum zu Kontroversen zwischen Regierung und Opposition über den Ablauf des Verfahrens kommt. Auch sind die Mitglieder von Regierungsmehrheit und Opposition in ihren Rechten der formalen Informationsanforderung gleichgestellt. Informationsbitten und Berichtsansforderungen können während der Beratung des Haushalts alle Haushaltsausschussmitglieder an die Administration richten und bekommen sie auch entsprechend bedient (vgl. Sturm 1988: 47). Dabei ist eine „Infobitte“ ein informales Instrument, das gerade bei zunächst weniger wichtigen Fragen angewendet wird, etwa wenn ein Abgeordneter wissen möchte, wie viele Kraftfahrzeuge eine Behörde unterhält oder an wie vielen deutschen Schulen im Ausland ein Abiturabschluss

¹⁹¹ Alle diese Regeln sind in der Geschäftsordnung des Bundestages festgelegt (vgl. Paragraph 61, Paragraph 70, Paragraph 71 GOBtag).

möglich ist (vgl. Interviews, Mitarbeiter Haushaltsausschussesekretariat; Leiter Spiegelreferat, BMF). Im Laufe der Haushaltsberatungen wird diesen Bitten der Haushälter von Seiten der Regierung zügig entsprochen (vgl. Bohsem 2007). Sie werden außerhalb der sonst üblichen Kontrollinstrumenten der Abgeordneten angewendet (vgl. zu Kontrollinstrumenten Steffani 1989).

Als Abschluss der Ausschussarbeit wird das Ergebnis der Beratungen als Beschlussempfehlung für das Plenum des Bundestages formuliert. In aller Regel folgt das Plenum dieser Empfehlung und nimmt nach der zweiten und dritten Lesung den Gesetzentwurf mit Regierungsmehrheit an. In diesen Lesungen versucht die Opposition, ihre Ansicht über eine andere Verwendung der Haushaltsmittel durch Änderungsanträge noch einmal öffentlich zu machen. Die Annahme des Haushaltsentwurfs durch die Regierung ist trotz ihres Einspruchsrechts nach Artikel 113 Grundgesetz bisher nicht gefährdet gewesen.

7.1.3.2 Rolle des Haushaltsausschusses in Japan

Der Haushaltsausschuss ist der Ausschuss, der zuerst eröffnet wird.¹⁹² Er ist durch die Fernsehübertragung auch die Bühne für das ganze Land, daher bekommt man Aufmerksamkeit. Wenn man gute Fragen stellt, wächst das Ansehen, tut man das nicht, wird es schlechter. Deshalb ist dieser Posten so bedeutend. Die, die dort Fragen stellen, sind nicht einfach nur Ausschussmitglieder, es ist die Topklasse aller Parteien. Oft ist es so, dass der Vorsitzende der jeweiligen Partei, die Fragen stellt (Interview, Haushaltsausschussmitglied, JCP, Sasaki).

Es ist also nicht die Beratung eines Gesetzes, sondern die öffentliche Darstellung, die im Mittelpunkt des japanischen Haushaltsausschusses steht. In diesem Unterkapitel soll geklärt werden, ob es Funktionen des Haushaltsausschusses in Japan gibt, die eine Auswirkung auf das Defizit haben, auch wenn es im Untersuchungszeitraum nicht zu einer Veränderung des Regierungsentwurfs durch die parlamentarische Debatte gekommen ist.

Zwar bringt auch in Japan der Finanzminister den Haushaltsentwurf mit einer Rede in das Unterhaus ein, aber es erfolgt keine Aussprache im Plenum. Die Aussprache wird in die öffentlichen Sitzungen des Haushaltsausschusses verlegt, der in der weiteren Debatte nach dem Muster der „*question time*“ des britischen Parlaments verfährt (vgl. Reisschauer/Jansen 1995: 251). Der Haushaltsausschuss im Unterhaus tagt nicht die gesamte Sitzungsperiode des Parlaments, sondern kommt nur vom Zeitpunkt des eingebrachten Haushaltsgesetzes Ende Januar bis zu seiner Verabschiedung im März zusammen. So kann der Ausschuss keine be-

¹⁹² Bei der Eröffnung der ordentlichen Sitzungsperiode des Unterhauses im Januar tagen die Abgeordneten zunächst nur im Haushaltsausschuss.

gleitende Kontrolle bei der Implementierung des Haushalts ausüben. Während der Debatte im Haushaltsausschuss pausiert die Beratung an anderen Gesetzen, denn die Opposition verlangt, dass die Minister der Regierung bei allen Sitzungen zur Beratung des Haushaltsentwurfs anwesend sind. Wenn die Minister im Haushaltsausschuss anwesend sind, können sie nicht an anderen Beratungen teilnehmen. Der Ausschuss tagt in dieser Zeit an fünf Tagen in der Woche. Die Debatte im Haushaltsausschuss ist öffentlich und wird häufig im Fernsehen ausgestrahlt. Die Opposition nutzt diese Aussprache im Haushaltsausschuss, um Skandale aufzudecken und die Regierungsmehrheit mit ihren Fragen in Bedrängnis zu bringen.¹⁹³ Der Ausschuss wird in der Öffentlichkeit als „Starausschuss“ (花形の委員会) bezeichnet, in ihm sind unter anderem die Parteivorsitzenden der Oppositionsparteien vertreten (vgl. JT 03.03.2006).

Die Themen, die in der aktuellen politischen Debatte vorherrschen, werden im Ausschuss zur Sprache gebracht (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, Akamatsu; Haushaltsausschussmitglied, SDPJ; Haushaltsausschussmitglied DPJ, Mabuchi). Regierungsabgeordnete haben die Aufgabe, Fragen zu stellen, die es der Regierung erlauben, wichtige Themen zu betonen bzw. zu erklären. Die „Fragestunde“ ist nicht darauf gerichtet, tatsächlich eine Abstimmung zu beeinflussen oder die Ausgaben der Regierung zu kontrollieren; vielmehr ist dieser Schlagabtausch an die Massenmedien und die Öffentlichkeit gerichtet, um Unterstützung für die nächsten Wahlen zu sammeln (vgl. Reischauer/Jansen 1995: 251f.; Hayes 2005: 51f.). Bei dieser Debatte gibt es keine Regel, dass sich die Themen auf den Haushaltsentwurf beziehen müssen. So kann die Opposition eine umfassende Debatte zur Regierungspolitik führen.

Das Besondere ist, dass im Haushaltsausschuss kein Gesetzentwurf beraten wird. Die sogenannte Beratung des Haushalts [...] erstreckt sich über alle Themen und man kann alle Minister befragen. Darum beträgt die Beratungszeit im Haushaltsausschuss im Unterhaus ungefähr einen Monat. Wir sind im Haushaltsausschuss zwölf Mitglieder, für einen kommt das auf eine Debattenzeit von ungefähr 3,5 Stunden [...]. In dieser Zeit müssen wir die Fragen so stellen, dass die Regierung bedrängt wird und die Regierungspartei in die Enge getrieben wird. Deshalb geht es bei der Sitzung der Untergruppe¹⁹⁴ darum zu erörtern „Welches Thema machen wir? Können wir die Regierung mit diesem Thema bedrängen, können wir sie in die Enge treiben?“ Solche Sachen beraten wir (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, Mabuchi).

¹⁹³ Beispielsweise übte die Opposition in den Haushaltsdebatte für das Fiskaljahr 2002 soviel Druck auf den Premierminister aus, dass der seine Außenministerin Tanaka und einen Staatssekretär entließ, die in einen Skandal verwickelt waren, bei dem es nach politischem Druck aus der LDP zum Ausschluss von NGOs zu einer Afghanistankonferenz gekommen war. Die Japan Times berichtet: „*Koizumi hastily called a news conference early Wednesday morning and explained that the ousters were necessary to have the budget enacted as swiftly as possible amid the stalling economy*“ (JT 31.01.2002).

¹⁹⁴ Im Gegensatz zur langjährigen Regierungspartei LDP hat die unter Premierminister Koizumi größte Oppositionspartei, die Demokratische Partei Japans, eine „Untergruppe Haushalt“ (予算調査会) in ihrem Parteigremium eingerichtet. Ob diese sich in Zukunft als Fachausschuss etablieren kann, hängt von der Entwicklung des Haushaltsausschusses im Unterhaus ab.

Ein weiteres Merkmal des Haushaltsausschusses ist die hohe Fluktuation seiner Mitglieder von einem Jahr zum anderen, denn die Fraktionen achten darauf, dass viele ihrer Mitglieder die Möglichkeit haben, sich in diesem prestigeträchtigen Ausschuss öffentlich zu profilieren (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, *Mabuchi*). Mit bis zu 50 Mitgliedern ist er der größte Unterhausausschuss. Die medienwirksame Debatte verhindert, dass sich Regierungs- oder Oppositionsmitglieder des Ausschusses tatsächlich mit dem Haushaltsgesetz beschäftigen. Dieses wird nicht beraten und auch nicht von den einzelnen Mitgliedern analysiert (vgl. Interview, Ausschussmitglied, DPJ, *Nakagawa*). Zumindest hat die damals größte Oppositionsfraktion seit 2004 einen eigenen zehne-seitigen Entwurf mit ihren haushaltspolitischen Vorstellungen formuliert.

Die verfahrenstechnischen Möglichkeiten der Verzögerung der Haushaltsberatungen scheinen der einzige Hebel der Opposition zu sein, sich medienwirksam darzustellen und unter Umständen Zugeständnisse von der Regierung bei anderen Gesetzen oder im nächsten Haushalt zu erlangen. Diese Möglichkeiten ergeben sich durch die informelle Übereinkunft, dass der Zeitpunkt einer Abstimmung einstimmig im Vorstand des Ausschusses oder im Verfahrensausschuss des Unterhauses (*House Management Committee*) zwischen den Fraktionen vereinbart wird. Sollte sich die Regierungsmehrheit auf ihr formales Entscheidungsrecht berufen und mit Mehrheit einen Abstimmungstermin festlegen, kommt es meist zu Verzögerungstaktiken bei der Abstimmung selbst, bei der die Oppositions-Abgeordneten eine namentliche Abstimmung durchsetzen können und diese mit der sogenannten „Kuhgangtaktik“ verzögern, in dem sie sich sehr langsam zur Abstimmungsbox bewegen (vgl. Richardson 1997: 131f.). „*Since it has been excluded from the process whereby the government's legislation is drafted and its own proposals stand no chance of success, the opposition tries to force concessions by methods that can include obstructionism*“ (Hayes 2005: 53). Vergegenwärtigt man sich, dass der deutschen Opposition durch die Beteiligung an den Berichterstattergesprächen und durch die Möglichkeiten der einvernehmlichen Änderungen des Haushaltsgesetzes im Ausschuss nicht unerhebliche Einflussmittel und ausführliche Informationen zur Verfügung stehen, wird verständlich, warum die japanische Opposition, die vom Entscheidungsprozess völlig ausgeschlossen ist, auf verfahrenstechnische Möglichkeiten der Machtdemonstration und Verzögerung zurückgreift. Die japanische Regierungsmehrheit hat ein hohes Interesse daran, den Haushalt so schnell wie möglich zu verabschieden, weil erst danach die Beratung an anderen Gesetzen vorgenommen wird. Der zeitliche Druck für die Regierungsmehrheit erklärt sich aus der kurzen Sitzungsperiode des Parlaments und dem Prinzip der Nichtübertragbarkeit von

Gesetzen von einer Sitzungsperiode in die andere.¹⁹⁵ Die ordentliche Sitzungsperiode¹⁹⁶ des Unterhauses, in der über den Haushaltsentwurf abgestimmt wird, ist qua Parlamentsgesetz auf 150 Tage pro Jahr festgesetzt. Gesetze, die bis zum Ende der Periode nicht verabschiedet sind, müssen nochmals eingebracht werden (vgl. Masuyama 2000a).

Im Untersuchungszeitraum gab es acht Unterausschüsse des japanischen Haushaltsausschusses (部会), die sich nach verschiedenen Policyschwerpunkten unterschieden. Sie haben sich während der Haushaltsdebatte nur den Haushalten des jeweiligen Ministeriums gewidmet, aber auch hier kommt es nicht zu einer systematischen Kontrolle der Regierungsausgaben, vielmehr konnten die Mitglieder des Ausschusses Detailfragen an Beamte in den Ministerien stellen, die meist ihren Wahlkreis oder ein Anliegen der Partei betrafen (vgl. Interview, Ausschussmitglied, JCP, *Sasaki*).

Für den eigenen Wahlkreis kann man nichts machen. Es gibt ja im Haushaltsausschuss die Unterausschüsse je nach Themen. Dort kann man die Probleme des Wahlkreises in einer Extraanhörung zur Sprache bringen. Also bei mir in Bezug auf Kanagawa ist das, dass in Yokusuka kein nuklearbetriebene Flugzeugträger stationiert werden soll, dass kein Atomkraftwerk eingerichtet werden soll oder dass die Regierung für die Lärmbelästigung eine Entschädigung zahlen soll (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SDPJ).

Insgesamt sind die Kontrollrechte der Opposition im Zusammenhang mit der Debatte zum Haushalt eingeschränkt, weil die Informationsrechte keine geschützten Minderheitenrechte sind. Zwar gibt es auch Regeln, nach denen die Parlamentarier in Japan Berichte anfordern können oder Zeugen vorladen können¹⁹⁷, aber diese Rechte sind an eine Mehrheitsentscheidung des Ausschusses gebunden. Solche Entscheidungen werden vom Vorstand des Haushaltsausschusses vorbereitet, in dem die Mitglieder der verschiedenen Fraktionen je nach ihrer Stärke vertreten sind. Sollte es keinen Konsens über eine derartige Entscheidung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition geben, kann sich die Mehrheit durchsetzen (vgl. Eda 1991).

Auch wenn sie selbst das Gesetz nicht ändern können, werden die meisten Abgeordneten, so auch die Mitglieder des Haushaltsausschusses, zum Sprachrohr für Bürgeranliegen und

¹⁹⁵ Zwar hat das japanische Parlament durchschnittlich 200 Sitzungstage, die wirklichen Arbeitstage werden allerdings mit ungefähr 100 angegeben. Das Prinzip der Nichtübertragbarkeit von Gesetzesentwürfen in die nächste Sitzungsperiode (*intersession discontinuity principle*) kann von einem Mehrheitsentscheid in beiden Kammern ausgesetzt werden (vgl. Masuyama/Nyblade 2004: 257).

¹⁹⁶ Das japanische Unterhaus kennt drei Arten von Sitzungsperioden: die ordentliche, die außerordentliche und die spezielle Sitzungsperiode. Spezielle Sitzungsperioden verlängern die ordentliche Sitzungszeit, außerordentliche Sitzungen werden nur nach einer Parlamentswahl einberufen (vgl. Japanisches Parlamentsgesetz Artikel 10-15).

¹⁹⁷ Die Rechte, Untersuchungen über die Regierung anzustellen (国政調査権), sind in Artikel 62 der japanischen Verfassung und in den Paragraphen 102 und 104 des Parlamentsgesetzes festgehalten.

Interessenvertretungen in der Hauptstadt. Durch ihren Abgeordneten bekommen diese Gruppen die Möglichkeit, auf die Verteilung der Steuermittel einzuwirken. Der Politiker stellt den Kontakt zur Verwaltung her, so dass diese Gruppen beim Finanzministerium, zum Beispiel dem stellvertretenden Minister, vorsprechen dürfen und dort ihre Petitionen einreichen können (vgl. Interview, Ausschussmitglied, JCP, *Sasaki*). Es gibt gleichermaßen Interessen, für die sich die Abgeordneten persönlich einsetzen. Während die Haushaltsausschussmitglieder in Deutschland diese Interessen tatsächlich mithilfe der Fraktionskollegen im Haushaltsgesetz umsetzen können, müssen die japanischen Abgeordneten im Regierungsviertel Lobbyarbeit betreiben.

Also zum Beispiel war ich mal Vorsitzender einer Parlamentarier-Vereinigung, die mit der Gewerkschaft einer japanischen Fluggesellschaft zusammengearbeitet hat. Alle in dieser Gewerkschaft wollten die Instandsetzung des Haneda-Flughafens und des Narita-Flughafens. Also sind wir, der Vorstand der Gewerkschaft, ich und einige meiner Kollegen zum Abteilungsleiter im Verkehrsministerium gegangen und haben gesagt: „Bitte veranschlagen Sie auf jeden Fall dieses Geld.“ Auch sind wir zum entsprechenden Haushaltsprüfer im MOF gegangen und haben gesagt: „Bitte sichern Sie dieses Geld auf alle Fälle.“ Jedes Jahr haben wir das gemacht (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, *Edano*).

Die Vernachlässigung der eigentlichen Haushaltsberatungen führt dazu, dass sich kein haushälterisches Ethos entwickeln kann, das einer Defizitentwicklung entgegenwirkt. Die Mitglieder des Haushaltsausschusses übernehmen keine Verantwortung für das Haushaltsgesetz. So fehlt es auch an einer Verkörperung des Sparanliegens des Finanzministeriums innerhalb der Regierungsfractionen. PARC-Untergruppen „Haushalt“ gab es weder in der LDP noch in der Kōmeitō. Auch die Untergruppe „Haushalt“ der größten Oppositionspartei trifft sich, um die Aussprache thematisch zu strukturieren, aber nicht, um den Haushaltsentwurf zu analysieren. Somit fehlen wichtige Verbündete für das Finanzministerium, was insgesamt zu einer Fragmentierung der Haushaltsberatungen beiträgt. Ein wichtiges Korrektiv zu den Ausgabewünschen der Fachpolitiker ist in Japan nicht vorhanden, mehr noch, es gibt keine parlamentarischen „Haushälter“. Haushaltsausschussmitglieder und Fachpolitiker unterscheiden sich nicht. Die Mitglieder im japanischen Haushaltsausschuss sind, wie alle anderen japanischen Parlamentarier auch, bestrebt, möglichst durch ein Direktmandat, das heißt mithilfe öffentlicher Profilierung, wiedergewählt zu werden.

Auf die Abstimmung im Haushaltsausschuss im Unterhaus folgt für gewöhnlich sofort eine Abstimmung im Plenum. Der Gesetzesentwurf wird dann an das Oberhaus verwiesen, das gleichermaßen eine öffentliche Debatte im dortigen Haushaltsausschuss durchführt. Diese Debatte ist qua Verfassung auf 30 Tage begrenzt (vgl. Artikel 60 JV). Die japanische Regierung hat keine Möglichkeit das vom Parlament beschlossene Haushaltsgesetz abzulehnen.

7.2 Mechanismen der Reduzierung der Transaktionskosten für Abgeordnete

Die Abstimmungen oder die Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss können Transaktionskosten für die Abgeordneten verursachen. In Bezug auf die Fragestellung muss beleuchtet werden, ob gerade das fiskalisch disziplinierte Vorgehen im Ausschuss Kosten für die Abgeordneten verursacht. Das wäre der Fall, wenn ein negatives Image mit einer Mitgliedschaft verbunden wäre oder wenn die Wiederwahl der Abgeordneten durch Zwänge im Haushaltsausschuss behindert wäre, wenn ihnen durch die Abstimmungen oder Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss das Erreichen weiterer Positionen in ihren Parteien erschwert wäre.

Auf den ersten Blick ergibt sich folgendes Bild, das unabhängig vom Untersuchungszeitraum gilt: In beiden Ländern hat die Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss keine negative, sondern eher positive Wirkung für die Abgeordneten. In Japan verbindet sich mit der Mitgliedschaft ein hohes parlamentsinternes und öffentliches Ansehen der Haushaltsausschussmitglieder. Das Ansehen wird durch eine hohe Sichtbarkeit für die Wähler unterstützt, was die Wiederwahlchancen für die Abgeordneten erhöht. Die deutschen Abgeordneten im Haushaltsausschuss haben ein ambivalentes Verhältnis zu ihren Fraktionskollegen, ihr Ansehen in der Öffentlichkeit ist nicht besonders hervorgehoben, denn die Routinearbeit im Ausschuss ist kaum sichtbar (vgl. Sturm 1988: 62f.). Allerdings haben es Haushälter unter Umständen leichter, in andere Fraktions- oder Parlamentsfunktionen oder in die Exekutive aufzusteigen (vgl. Bohsem 2007). Zwingend ist dafür die Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss nicht, auch andere Ausschüsse haben diese Rekrutierungsfunktion.

Das gibt es gelegentlich, dass jemand im Ausschuss Berichterstatter für ein wichtiges Ministerium war und hat sich dadurch ein solches Ansehen erworben, dass er dann Sprecher dieser Fachgruppe wird. Und wenn einer Mitglied im Haushaltsausschuss ist, und dann Sprecher einer Facharbeitsgruppe zu werden, dann ist man schon geneigt, das zu machen. Weil das dann auch als interner Aufstieg gewertet werden kann. [...] Die andere sehr angenehme Entwicklung ist ja darin zu sehen, dass dann, wenn man die Regierung übernimmt, Mitglieder des Ausschusses aufsteigen als Minister oder als Staatssekretäre oder in andere parlamentarische Aufgaben – Vizepräsident oder Präsident (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU).

Da ein positives Image für Abgeordnete als Machtressource gilt, stellt sich die Frage, welche Handlungen im Ausschuss es sind, die ein solches Image hervorrufen. Der Übergang in eine höhere Fraktionsposition – wie es der Interviewpartner beschreibt – ergibt sich aufgrund der Fachkenntnis über ein bestimmtes Ressort, aber nicht, weil der Abgeordnete viele Vorschläge zur Konsolidierung, sprich Ausgabenkürzungen, gemacht hätte. Auch in der Fraktion oder in ihrem Wahlkreis wird der Einsatz für eine Ausgabe und nicht das Betonen der Konso-

lidierungsnotwendigkeit honoriert. Die deutschen Ausschussmitglieder heben im Gespräch hervor, wofür sie sich eingesetzt haben, weniger wird von ihnen betont, welche Ausgabenwünsche sie verhindert haben. Das Image, mit dem die deutschen Haushälter in Verbindung gebracht werden, zeigt allerdings, dass es sehr viele Ausgabenwünsche gibt, die an die Parlamentarier herangetragen werden, die sie nicht erfüllen. Verdeutlicht wird der Widerspruch ihrer Arbeit durch das zwiespältige Ansehen der Haushälter in der eigenen Fraktion. „Wenn man Pech hat, kann man so ein Image kriegen, ‚ach die Haushälter, die Nein-Sager‘ oder sogar als ‚Sparbrötchenfraktion‘ tituiert werden“ (Interview, Obfrau, B’90/Grüne). „Man darf nicht glauben, dass man beliebt sei oder geliebt wird, aber wenn man Respekt genießt und Achtung, das ist in Ordnung“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). „Wenn man erkennbar geradlinig seinen Weg geht, dann ist das mit einer gewissen Achtung verbunden, die man sich erarbeitet. Das ist, wenn man regiert und dann im Haushaltsausschuss tatsächlich auch was zu sagen hat, auch ein bisschen verbunden mit Neid“ (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU). Ein Abgeordneter der SPD besänftigte seine Fraktionskollegen, indem er versuchte, „ab und zu mal ein paar Brotsamen zu verteilen und ansonsten keine Informationen zu geben“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). Alle Fraktionen sind sich im Tenor über dieses Ansehen einig: „Also, wenn sie es richtig machen, dann haben sie nicht nur Freunde, weil sie zu der Fachpolitik häufig nein sagen müssen. Die Fachpolitik ist in der Regel in der Rolle des ‚Gutmenschen‘ und der Haushälter muss das auf die realistischen Möglichkeiten zurückstutzen“ (Interview, Ausschussmitglied, CDU). Auch in der PDS waren die Haushaltspolitiker zumindest intern diejenigen, die gegenüber den Fachpolitikern eine solide Finanzierung einforderten: „Man muss immer daran erinnern, dass, wenn Geld zusätzlich ausgegeben werden soll, dass auch gesagt werden sollte, wo es herkommt. Selbst wenn man in der Opposition ist“ (Interview, beratendes Ausschussmitglied, PDS).

Ein positives Image war mit der Haushälterfunktion im Untersuchungszeitraum dann verbunden, wenn sich die Abgeordneten im Haushaltsausschuss für bestimmte Ausgaben einsetzen und einer Gruppe in der eigenen Fraktion einen Gefallen tun konnten. So verdeutlichen die deutschen Ausschussmitglieder, dass es gerade nicht das fiskalisch disziplinierte Handeln war, das Ansehen einbrachte, sondern die Situationen, in denen ein Haushälter einen Sieg im Kampf um knappe Ressourcen erringen konnte.

Wenn es einem gelingt, auch die politischen Schwerpunkte und Interessen der Fraktion aufzunehmen, [hat man ein gutes Standing]. Als wir zum Beispiel in der Regierungsverantwortung 100 Millionen für die Entwicklungshilfe rausgeholt hatten, hatte ich so einen Stein im Brett. Weil die ge-

sagt haben, die hat das nicht nur gesagt, sondern auch gemacht. Da hat man richtig ein Pfund. Wichtig ist, dass man sich nicht auf so eine Haushälterrolle reduziert und dann auch wahrgenommen wird als, na ja diese Haushälter, die werden irgendwann komisch (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

Zwar war innerhalb der Gruppe der Haushälter in Deutschland das Sparethos (vgl. Höltschmidt 1988: 69; Wehner 2001: 73) intakt, denn „dass Konsolidierung positiv besetzt ist, dass sinnvolle Einsparvorschläge goutiert werden, das ist schon das Verständnis der Haushälter, da haben wir auch eine Gemeinsamkeit gegenüber den Fachpolitikern auch wiederum fraktionsübergreifend“ (Interview, Obfrau, B'90/Grüne). Aber für die Öffentlichkeitswirksamkeit ihrer Arbeit unterlagen auch die Haushälter dem Druck, sich eher für als gegen Ausgaben einzusetzen zu müssen, wenn sie nach Anerkennung als Ressource strebten. Diese Erwartung ihrer Umgebung prägte die Haushälter in ihrer Arbeit und erhöhte die Kosten für fiskalisch diszipliniertes Handeln. „Die größte Herausforderung ist der ständige Kampf gegen die Ausgabenpolitiker, der innerhalb der Fraktionen auch tobt. Vielleicht weniger bei den Linken, aber bei allen anderen Fraktionen, auch bei den Grünen, will ich ausdrücklich sagen, tobt er“ (Interview, Ausschussmitglied, FDP).

Abgeordnete orientieren sich in ihrer Arbeit unter anderem an ihren Wiederwahlchancen (vgl. Schwarz 2009: 23ff.). Die tägliche Arbeit im deutschen Haushaltsausschuss, die zu 90 Prozent nicht sichtbar ist, wird von den Wählern nicht honoriert: „Da sind die Themen, mit denen wir zu tun haben, fast ein bisschen zu abstrakt“ (Interview, Ausschussmitglied, CSU). Die Abgeordneten haben den Eindruck, dass Kritik an bestimmten Ausgaben ihre Wiederwahlchancen und die Reputation in der Fraktion eher verschlechtert. Sich öffentlich für Einsparmöglichkeiten einzusetzen, wird sogar als schmerzhaft gedeutet. „Wir sind politisch der ‚oberste Masochist‘. Aber es wird auch von vielen akzeptiert. Also die aktuelle Debatte z. B. über Hartz-IV, da geht [der CDU-Haushälter, S. R.] Steffen Kampeter hin und sagt: ‚Das geht nicht so weiter‘, nicht die Sozialpolitiker“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, FDP).

Für ihre Wahlkreisarbeit können die Abgeordneten den Informationsvorteil nutzen, den sie durch ihre Ausschussarbeit gegenüber allen anderen Abgeordneten haben. So nennen die Interviewpartner eine Reihe konkreter Beispiele, die ihren Einsatz für Wahlkreisinteressen belegen.¹⁹⁸ Inwiefern die einzelnen Vorhaben für die Konsolidierung schädlich waren, lässt sich nicht pauschal sagen. Der Einsatz für Ausgaben im Wahlkreis erhöht nicht zwangsläufig

¹⁹⁸ Diese Beispiele reichen vom Einsatz für ein neues Stadion in Leipzig und für Verkehrsinfrastrukturprojekte (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*), über Geld vom Wirtschaftsministerium für Projekte in Hamburg (vgl. Interview, Obfrau, B'90/Die Grünen), bis hin zum Einsatz für die Eigenheimzulagen (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU).

die Gesamtsumme der Ausgaben, sondern beeinflusst eher die regionale Verteilung derselben. Andererseits berichten die Fachministerien, dass es bei den allgemeinen Konsolidierungsbestrebungen bestimmte „heilige Kühe“ gab, die von den Abgeordneten nicht angegriffen wurden, weil sie Wahlkreisinteressen betrafen (vgl. Interview, Sachbearbeiter, Haushaltsreferat, BMI). „Wobei man unter Wahlkreis nicht unbedingt konkrete Vorhaben in ihrem Wahlkreis verstehen muss, sondern die Rückkopplung der Abgeordneten mit ihren Wähler und daraus ergeben sich spezifische Schwerpunktsetzungen“ (Interview, Ministerialdirigent, BMBF). Zwar gilt als Tenor: „dass man etwas beschließt, was speziell für den Wahlkreis wirkt, das ist alle paar Jahre mal“ (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU), doch gibt es auch Berichte von konkreten Vorhaben, die sehr schnell und nur im Wahlkreis umgesetzt worden sind. „Sie reden mit ihrem Berichterstatter: ‚das ist mir wichtig, kannste nicht mal machen.‘ Dann redet der mit dem Staatssekretär: ‚hier die Ortsumfahrung, das musst du mit rein nehmen‘ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). Wie ausgeprägt der Einsatz für bestimmte Wahlkreisinteressen ist, scheint personenabhängig, jedoch lassen die institutionellen Strukturen diese Handlungsorientierung und ihre Umsetzung bei den Haushältern auf jeden Fall zu: „Also als Haushälter hat man eine ganze Menge Möglichkeiten und nutzt das eigentlich auch“ (Interview, Ausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*).

Also ich bin damals mit Absicht in den Bereich Justiz gegangen, weil da auf der Tagesordnung der Umzug vom Bundesverwaltungsgericht von Berlin nach Leipzig war [...]. Das konnte ich ganz einfach als Chefhaushälter für Justiz erzwingen, gemeinsam mit dem Kollegen Kolbe von der CDU, damals Regierungsfraktion, aber wir haben gut zusammengearbeitet [...]. Ich habe auch Innen gemacht, dort sollte das Bundesamt für Kartographie geschlossen werden bzw. nach Frankfurt am Main gehen, das konnte ich verhindern, weil ich dort Berichterstatter für Innen war. Die 100 Millionen für das Zentralstadion in Leipzig, Sport ist bei Innen angelegt, dafür hab' ich auch [gesorgt, S. R.] (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*).

Eine Wahlkreisorientierung ist also auch den deutschen Haushältern nicht fremd, oft haben sie die nötigen Ressourcen, um sich für ihren Wahlkreis einzusetzen: „Gerade wenn man Direktabgeordneter ist, schaut man, dass man seine Arbeit auf der bundespolitischen Ebene gut macht und dass der Wahlkreis dabei nicht zu kurz kommt“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, CSU).

Die Konzentration auf Wahlkreisinteressen ist auch bei den japanischen Abgeordneten ausgeprägt. Die Abgeordneten bemühen sich, die Implementierung des Haushaltes in ihrem Sinne zu beeinflussen und Lobbyarbeit beim Fachressort zu betreiben: „An der Haushaltsaufstellung und dann besonders an der Implementierung ist das Interesse der Abgeordneten wirklich extrem stark, weil das mit ihren Wählern eine direkte Verbindung hat“ (Interview, Haushaltsprüfer, MOF). Wie ihre deutschen Pendanten setzten sich ebenfalls japanische Abgeordnete

ten für Anliegen ein, die im Wahlkreis Relevanz besitzen und dann im ganzen Land Wirkung entfalten können.

Zum Beispiel bittet mich die Präfektur schon fünf Jahre lang, dass es mehr Geld für Polizisten geben soll [...]. Es ist nicht so, dass diese Bitte nur für [meinen Wahlkreis, S. R.] Saitama gilt, auch wenn es dort sehr ernst ist, sondern weil man im ganzen Land die Polizistenzahl erhöhen muss, setze ich mich dafür ein. Ich sage nicht „erhöht die Anzahl der Polizisten in Saitama“ sondern „erhöht die Anzahl der Polizisten“. Wenn das gemacht wird, erhöht sich automatisch der Anteil von Saitama (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, Edano).

In der Regierungspartei LDP gibt es allerdings auch Vertreter, die zumindest verbal eine auf den Wahlkreis gerichtete Politik ablehnen: „Weil Tōkyō eine große Stadt ist, ist die Arbeit begrenzt, die darauf abzielt, die Region reich zu machen. Ich möchte keine Politik machen, die die Bezuschussung aus politischen Gründen betont. Ich möchte ins Parlament gewählt werden, um Strukturreformen durchzuführen“ (Interview, Staatsminister für Finanzdienstleistungen, LDP). Die Meinung des Abgeordneten kann man sich folgendermaßen erklären. Der Wahlkreis des Abgeordneten ist das urbane Tōkyō, das kaum von nationalen, öffentlichen Investitionen profitiert, weil die eigene steuerliche Ausstattung sehr gut ist. Die jüngere Altersstruktur seiner Wähler ermöglicht ihm, sich für Reformen einzusetzen, die die Sozialsysteme reformieren. Als Finanzexperte ist dieser Abgeordnete darüber hinaus mit dem Thema Schulden und Kreditaufnahme gut vertraut und kennt die Brisanz der Materie. Vor diesem Hintergrund lässt sich seine Präferenz für Strukturreformen einordnen. Für den Untersuchungszeitraum gilt, die Abgeordneten, die sich insbesondere für öffentliche Investitionen eingesetzt haben, haben durch die Strategie von Premierminister Koizumi, diese Ausgabenart zu reduzieren, an Macht eingebüßt (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, Ueda; so auch Köllner 2006a: 254).

Die Haushälter in Deutschland sind bei ihrer Arbeit mit Widersprüchen konfrontiert, die sie persönlich und als Gruppe lösen müssen. Die Ergebnisse der Haushaltsberatungen in ihren Makrodaten zeigen allerdings, dass es Anreize gibt, die Nettokreditaufnahme nicht zu erhöhen. Die institutionellen Anreize im Haushaltsausschuss sind jedoch nicht so ausgerichtet, dass sie besondere ausgabenseitige Konsolidierungsanstrengungen der Abgeordneten hervorgerufen hätten. Zur Reduzierung der Kosten, die ein sparsames Abstimmungsverhalten für die Regierungsfractionsmitglieder hervorrufen konnte, hat das Finanzministerium auf ein weiteres Instrument zurückgegriffen. Bis 2001 war es üblich, dass das BMF eine Summe im Haushaltsplan vorhielt, die die Abgeordneten dann auf von ihnen bevorzugte Projekte verteilen konnten (vgl. Gespräch, Obmann, SPD). Diese von den Abgeordneten beabsichtigten Ausgaben werden im Haushaltsgesetz nur als Verschiebung und nicht als Erhöhung der Regierungs-

ansätze deutlich. Diese antizipierten Ausgabenwünsche – auch „Spielgeld“¹⁹⁹ genannt – erschweren nochmals die klare Zuordnung, ob Veränderungen auf die Intention der Regierung oder der Regierungsfractionen zurück gehen. Der parlamentarische Staatssekretär im BMF berichtet, wie die Abgeordneten mit dem „Spielgeld“ umgegangen sind.

Ein Obmann der SPD war immer darauf erpicht, dass das BMF in seinem Regierungsentwurf einen dreistelligen Millionenbetrag versteckt, mit dem die Haushälter dann das eine oder andere finanzieren konnten. Auch die Fraktionsvorsitzenden erwarten, dass sie das eine oder andere noch verändern können (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Dieses Spielgeld ist ganz ähnlich dem Betrag, den das MOF in Japan für die Wiederbelebungsverhandlungen mit Ministern und Partei zurückstellt (vgl. Kapitel 6.3.2). Der genannte Betrag machte in Deutschland ungefähr 0,1 Prozent der Haushaltsgesamtsumme aus. Dieses Vorgehen in Deutschland war allerdings nicht an eine starre Regel gebunden, denn es wurde mit zunehmender Verschlechterung der finanziellen Situation eingestellt.

Solange die Kassen üppigst dotiert sind, ist das auch eine leichte Übung, aber wenn Sie in einer Situation sind, wie wir das jetzt seit 2001 waren, wo Sie sich eigentlich jedes Jahr umgucken mussten, wo noch was gekürzt werden kann, da können Sie dann auch kein „Spielgeld“ mehr vorhalten (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Die Haushälter in Japan sehen sich nicht mit Widersprüchen ihrer Rolle konfrontiert. Die Mitgliedschaft ist eine Auszeichnung und die Reputation ungeteilt positiv. Weil die Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind, ist es kaum möglich, sich bei Wählern oder Fraktionskollegen unbeliebt zu machen.

Der Ausschuss ist sehr beliebt. Das wollen alle machen, weil man Aufmerksamkeit bekommt. Die Wünsche werden gesammelt, wer möchte in welchen Ausschuss, alle wollen da in den Haushaltsausschuss, aber von unseren 120 Abgeordneten haben wir nur 12 im Haushaltsausschuss. Es ist also hart umkämpft. Darum kommt man auch nicht unbedingt rein, auch wenn man es will. Der Haushaltsausschuss ist ein Kampfplatz, also muss man auch bei der Auswahl darauf achten, dass es Leute sind, die das können, die gut debattieren können (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, Mabuchi).

Für die japanischen Politiker bedeuten die Debatten im Haushaltsausschuss eine Gelegenheit, sich öffentlich zu profilieren. Diese Bedeutung hat die Haushaltsdebatte im Plenum des deutschen Bundestags ebenfalls. In dieser Wahrnehmung unterscheiden sich beide Länder nicht. Öffentlichkeit, möglichst national, ist für alle Politiker eine wichtige Ressource.

Ich bin da sehr privilegiert, da ich erstens nicht selten rede und zweitens immer in großen Debatten. Und nicht fünf Minuten, sondern selbst jetzt in der Opposition 20 Minuten. Wenn man in einer Hauptrunde mit einer großen Präsenz, dann auch noch die Fraktion erfolgreich vertritt, stärkt das auch das Standing in der eigenen Fraktion (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

¹⁹⁹ Kropp (2001: 223) zeigt für das Bundesland Rheinland-Pfalz, dass in der Vergangenheit „Spielgeld“ auch dort vom Finanzminister den Abgeordneten zur Verfügung gestellt wurde.

Öffentlichkeit, die ihnen die Mitgliedschaft im Haushaltsausschuss liefert, dient den japanischen Politiker als wesentliche Ressource für ihre Wiederwahl. Die Möglichkeit für die Oppositionsfraktionen, die Beratungen im Haushaltsausschuss zu boykottieren, eröffnet ihnen darüber hinaus eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber der Regierung. Informal können so Zugeständnisse für den Wahlkreis oder eine Klientel erstritten werden. Die Regierungsfaktionen nutzten den Ausschuss nicht, um eigene Anliegen durchzusetzen; denn dafür waren die Partei-Gremien des *Policy Affairs Research Councils* und die Vielzahl an informellen Treffen mit den Ministerialbeamten während der Aufstellung des Haushaltsentwurfs geeigneter (vgl. Kapitel 6.3.2). Das ist der wesentliche Unterschied zwischen japanischen und deutschen Abgeordneten: Weil es in Japan nicht zu einer intensiven und detaillierten Beratung des Haushaltsgesetzes kommt und die Abgeordneten keine Verantwortung für die Staatsfinanzen übernehmen, fehlt ihnen neben der Orientierung für Fraktionsanliegen und Wahlkreisanliegen eine Konsolidierungspräferenz. Viel mehr:

„Lenken Sie bitte dieses Budget [...] in die Region.“ solche Petitionen gibt es. Für eine Straße oder Maßnahmen für verschiedene Einrichtungen oder im Fall von Aomori²⁰⁰ das Thema, dass die Ärzte nicht ausreichen. Bei diesen Sachen nehmen wir das auf unsere Schultern, es ist ganz natürlich, dass wir als Regierungspartei uns erkenntlich zeigen. Es kann ja nicht sein, dass wir nur sagen „wir wollen das ganze Land regieren.“ Es geht nicht, dass wir für die Menschen, die dort leben, nichts tun. Wenn das, was diese Leute in Aomori wollen, eine Sache ist, die zur Maßnahme im ganzen Land wird, das ist doch eine total gute Sache. Dagegen kann man nicht sein (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, LDP).

Die Berichte, wofür man sich als Abgeordneter einsetzt, ähneln sich in beiden Ländern sehr. So bediente der kleine Koalitionspartner auch in Japan insbesondere seine Klientel²⁰¹. Erfolgreich hat sich die Kōmeitō im Untersuchungszeitraum für die Erhöhung des japanischen Kindergeldes eingesetzt. Auch in Japan ist Wahlkreis nicht rein lokal bestimmt, sondern schließt die Wahrung der Interessen bestimmter Gruppen ein: „Ich denke, ich mache nichts, nur für Ōsaka [meinen Wahlkreis, S. R.], aber wenn die Ärzte unzufrieden sind oder wenn es ein lokales Problem gibt, da bitte ich dann auch das Gesundheitsministerium“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, *Fukushima*).

In beiden Ländern bestehen zwar Beschränkungen für Mehrausgaben und für die Veränderung des Haushaltsentwurfs der Regierung, allerdings gibt es keine besonderen Anreize für diszipliniertes Haushalten insbesondere nicht für das Kürzen von Ausgaben. Wer öffentlich oder parlamentsintern für das Kürzen von Ausgaben oder für Steuererhöhungen plädiert, darf

²⁰⁰ Aomori ist die Präfektur, aus der der Abgeordnete stammt.

²⁰¹ Die Wählerklientel der Kōmeitō wird beschrieben als „women, younger people, unskilled workers and those with comparatively less education“ (Hayes 2005: 98). Ihr Wahlprogramm enthält Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Wohlfahrt, wie zum Beispiel eine Erhöhung des Kindergeldes.

weder in der Bevölkerung noch bei den Kollegen aus der eigenen Fraktion und Partei auf Zuspruch hoffen. Dies trifft sowohl für Deutschland als auch für Japan zu.

Im deutschen parlamentarischen Verfahren gibt es Mechanismen, die diesen Effekten, die für die Konsolidierung negativ sind, entgegenwirken können. Transaktionskosten werden zum Beispiel durch den kollegialen Umgang der Haushaltsausschussmitglieder und die nicht-öffentlichen Sitzungen reduziert. Die sachlichen Beratungen sowie die häufigen interfraktionellen Einigungen führen zu einem gemeinsamen Ethos der Haushälter, der die Abgeordneten in ihrer Sparneigung und ihrem Kontrollempfinden der Exekutive gegenüber bestärkt (vgl. Walther 1989; Sturm 1989). Dies drückt sich darin aus, dass Haushaltssperren im Haushaltsgesetz gemeinsam ausgebracht werden und Prüfbitten an den Rechnungshof von allen Mitgliedern unterstützt werden, auch wenn sie ursprünglich nur von einer Oppositionsfraktion²⁰² gefordert wurden (vgl. Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU). Haushaltssperren sind ein Instrument der Abgeordneten, um ihre Skepsis über die veranschlagte Ausgabenhöhe oder über deren sinngemäße Verwendung auszudrücken. Wenn eine Sperre ausgebracht wird, darf das Fachressort Ausgaben bis zur Höhe der Sperre leisten. Beispielsweise könnten die Abgeordneten eine im Haushaltsplan vorgesehene Summe von insgesamt einer Million Euro bei 500.000 Euro sperren. Für weitere Ausgaben muss das Ministerium beim Ausschuss beantragen, dass dieser den restlichen Betrag freigibt.²⁰³ Der Haushaltsausschuss verlangt daraufhin einen Bericht, der detailliert den bisherigen Gebrauch des Geldes aufzeichnet und entscheidet auf dieser Grundlage über die Entsperrung der restlichen Gelder. Die Haushälter sichern sich somit eine unterjährige Kontrolle der Haushaltsmittel. Dieses Instrument ist konsolidierungsfördernd, denn es kann Verschwendung oder nicht-intendierte Nutzung der Haushaltsmittel durch die Exekutive verhindern.

In Japan kennt man solche parlamentarischen Kontrollmechanismen nicht. Der Haushaltsausschuss ist darüber hinaus kein kontinuierlicher Ausschuss, er könnte demnach gar keine unterjährige Prüfung der bisherigen Haushaltsausführung vornehmen. Weil die deutschen Abgeordneten aufgrund ihrer Kontrollrechte gut über die Verwendung der Mittel in-

²⁰² Dieses Vorgehen lässt sich an den Haushaltsausschussprotokollen gut nachvollziehen. So beschließt der Haushaltsausschuss zum Beispiel in der 31. Sitzung der 15. Wahlperiode am 23.10.2003 auf Antrag der FDP-Fraktion, Investitionen und Aufwendungen für Baumaßnahmen der Bundeswehr zu sperren (vgl. Kurzprotokoll, Nr. 15/31: 99).

²⁰³ Der Haushaltsausschuss kann einfache oder qualitative Sperrvermerke ausbringen. Bei einfachen Sperren kann der Bundesfinanzminister dem Fachressort die Entsperrung gewähren, bei qualitativen Sperren nur der Haushaltsausschuss (vgl. Paragraph 22 und Paragraph 36 Bundeshaushaltsordnung).

formiert sind, senken diese die Kosten, die entstehen können, wenn das Haushaltsgesetz möglichst unverändert im Sinne der Exekutive verabschiedet werden soll.

Aufgrund der Arbeitsteilung im deutschen Haushaltsausschuss können weitere Kosten entstehen. So bedarf es für die parlamentarischen Haushälter in Deutschland einer Absicherung, dass sich auch die Berichterstatter anderer Einzelpläne an eine intensive Prüfung der Vorschläge verbunden mit der Suche nach Einsparmöglichkeiten im Ministerium halten. Diese Absicherungen reduzieren die Kosten, die entstehen würden, wenn man die eigenen Ausschusskollegen kontrollieren müsste. Das solidarische und vertrauensvolle Verhältnis, das den Haushaltsausschuss prägt, reduziert diese Kosten. Ausdruck dieser Absicherung sind die Leitlinien der Beratung, die auf der Haushaltsklausurtagung der Koalitionsfraktionen verabschiedet werden. Sie beschränken nicht nur die Nettokreditaufnahme, sondern verhindern auch, dass die Berichterstatter eines Ministeriums ihre Interessen eher durchsetzen können als andere, indem sie vorschreiben, dass Veränderungen innerhalb eines Einzelplans kostenneutral sein müssen. Sanktionen bei Nichteinhalten dieser Regeln sind zunächst nicht explizit vorgesehen, können aber unter anderem darin liegen, dass Haushaltsausschussmitglieder, die von der Linie abweichen, vom Obmann diszipliniert werden oder von der gesamten Arbeitsgruppe bzw. vom Fraktionsvorstand nicht wieder in den Ausschuss entsendet werden (vgl. Gespräch, Obmann, SPD).

Andererseits dient auch diese Selbstverpflichtung eher der Absicherung der Haushälter vor den Wünschen ihrer Fraktionskollegen, die für ihr Politikfeld Mehrausgaben zu verwirklichen suchen. Nimmt die Fraktion diese Leitlinien für die Haushaltsberatungen zur Kenntnis, schützen sie die Mitglieder des Haushaltsausschusses vor diesen Begehrlichkeiten. Damit reduzieren sie Kosten, die entstehen können, wenn Haushälter die Wünsche von Mitgliedern ihrer Fraktion ablehnen. Sie können dann auf diese Regeln verweisen. Die Leitlinien tragen weiterhin dazu bei, Entscheidungen zu vereinfachen, weil der individuelle Entscheidungsspielraum reduziert wird. Pauschale Entscheidungshilfen reduzieren Transaktionskosten, weil eine individuelle Prüfung eines Anliegens entfällt. So gilt für die Haushälter, dass sie die Berichte der Fachausschüsse des Bundestages zum Haushaltsgesetz nicht beachten und insbesondere nicht zur Grundlage ihrer Entscheidungen machen (vgl. Interview, Obfrau, B'90/Die Grünen; Gespräch, Obmann, SPD).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass fiskalisch diszipliniertes Verhalten im Haushaltsausschuss beider Länder Kosten verursacht. Die deutschen Abgeordneten haben Strategien entwickelt, wie sie der wenig positiven Reputation, die sich aus ihrer Aufgabe, die Finanzen zu

kontrollieren und die Ausgaben zu begrenzen, ergibt, ein positives Gegengewicht verleihen können. Die Haushälter setzen sich darum immer mal wieder für bestimmte Ausgaben ein und nutzen die Möglichkeiten der Beeinflussung des Haushaltsgesetzes in einer für ihren Wahlkreis und für ihre Reputation in der Fraktion vorteilhaften Art. Beide Strategien sind ihrer Wiederwahl zuträglich. Dieses Verhalten ist jedoch für die Konsolidierung nicht förderlich. Es entsteht ein Kreislauf, bei dem diszipliniertes Haushalten Kosten für die Abgeordneten verursacht. Um diese zu reduzieren, haben die Abgeordneten Strategien entwickelt, die die Ausgaben tendenziell erhöhen.

In Japan wird eine intensive Auseinandersetzung mit dem Haushaltsgesetz und den Ausgaben der Regierung nicht honoriert, sondern die Suche nach Regierungsskandalen auf Seiten der Opposition und die unbedingte Verteidigung des Entwurfs auf Seiten der Regierungsfractionen. Es bestehen demnach keine Anreize, die Regierungsausgaben zu kontrollieren oder sogar zu begrenzen.

7.3 Inkrementale Vorgehensweise bei den Haushaltsberatungen

Das inkrementale Vorgehen in den Haushaltsberatungen wird am Referenzwert deutlich, den die Abgeordneten zur Beurteilung des ihnen vorgelegten Gesetzentwurfs heranzogen. Die deutschen Haushaltsausschussmitglieder verglichen die Ausgaben des kommenden Jahres mit den Soll-Ausgaben des Vorjahres. Für die Beratungen der Abgeordneten war der Finanzplan nahezu irrelevant. Sie nahmen vor allem Veränderungen der Haushaltsansätze von einem Jahr auf das andere zur Kenntnis (vgl. Interviews, Obfrau, B'90/Die Grünen; Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*; Haushaltsausschussmitglied, CSU; auch Sturm 1988: 52). Weil die Konsolidierungsstrategie auf sinkende bzw. gleichbleibende Ausgaben im Finanzplan aufbaute, behinderte diese Vorjahresorientierung der Abgeordneten den Kurs des Finanzministeriums. Besonderheiten des einen Jahres, die, weil sie wegfielen, zu einer geringeren Ausgaben-summe im folgenden Jahr führten, lösten bei den Parlamentariern den Verdacht des unverhältnismäßigen Kürzens aus und bedurften oft besonderer Erklärung durch das BMF (vgl. Interview, Referatsleiter, BMF; Bundestag 2004).

Die Fachministerien unterstützten die inkrementale Orientierung der Haushälter, indem sie für die Berichterstattergespräche Soll- und Ist-Werte der Ausgaben zur Verfügung stellten, aber keinen Vergleich mit dem Finanzplan präsentierten (vgl. Interview, Haushaltsaus-

schussmitglied, CSU). Weil das BMF bei der Beurteilung der Forderungen der Fachressorts den Finanzplan zugrunde legte, der das Konsolidierungsziel abbildete, kam es zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung bei diesen Akteuren.

Die Abgeordneten gehen den Einzelplan durch, Seite für Seite, [...] Titel für Titel. Dann wird der eine oder andere Titel angesprochen: „warum ist hier mehr Geld, oder warum ist hier weniger Geld im Vergleich zum letzten Jahr?“ Die vergleichen das immer mit dem letzten Jahr. Das ist ein anderer Ansatz. Wir, wenn wir verhandeln, vergleichen immer den Finanzplan zu Anforderung. Und da ist für uns noch eine Größe: was haben die letztes Jahr oder vorletztes Jahr ausgegeben, also das Ist. Und die Parlamentarier gucken sich zwar auch das Ist an, aber für die ist die Hauptvergleichsgröße das Soll des Vorjahres (Interview, Leiter Spiegelreferat, BMF).

Der Kampf zwischen dem Ganzen und den Details, der das Haushalten in Parlamenten auszeichnet (vgl. LeLoup 1988: 32), wurde in Deutschland zugunsten der Details entschieden. So zementierten die Leitlinien der Haushaltsberatungen das Verhältnis zwischen den Ressorts, nur kleine Verschiebungen innerhalb der Einzelpläne wurden von der Regierung und auch im Verhältnis der Haushaltsausschussabgeordneten untereinander akzeptiert. Auch die Reihenfolge der Abstimmungen und Beratungen ist für die Makrodaten des Haushalts nachteilig. Erst nachdem jeder Einzelplan im Ausschuss beraten wurde, haben die Abgeordneten die Nettokreditaufnahme festgelegt. So wirkt zwar die in den Leitlinien verankerte informale Beschränkung der Nettokreditaufnahme in Höhe des Regierungsentwurfs Ausgabenausweitungen entgegen, sie führt allerdings nicht zu Ausgabenkürzungen.

Ein weiteres Top-down-Instrument des Finanzministeriums war für die Abgeordneten nicht relevant. Das Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF wurde von ihnen im Prinzip ignoriert (vgl. Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*).

Das Haushaltsaufstellungsroundschreiben betrifft die Verwaltungshaushalte. Die Abgeordneten interessiert das weniger, vielleicht der Stellenbereich, aber das Gros ist nun mal der Verwaltungshaushalt und nicht die Programmhaushalte (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Da in Japan der Haushaltsentwurf nicht ernsthaft beraten wurde, musste ebenfalls die Debatte nicht auf Daten basieren: „Ich nehme als Grundlage für meine Handlungen die Wünsche des Volkes, auch die Politikmaßnahmen der Partei müssen diese Wünsche widerspiegeln“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, JCP, *Sasaki*). Gleichmaßen war die Debatte in den Gremien der Regierungsfractionen von den „Wünschen“ der Abgeordneten bzw. der Partei geprägt. Dabei wurde kaum eine haushaltstechnische Sicht eingenommen, d. h. einen Bezug zum Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan gab es in dieser Debatte nicht und die Abhängigkeit von den Informationen aus den Fachressorts war stark ausgeprägt. In den Debatten in den Unterausschüssen des Haushaltsausschusses konzentrierten sich die Abgeordneten auf Anliegen aus ihrem Wahlkreis.

In Japan stellten der Haushaltsausschuss und seine Mitglieder keine zentrale Instanz dar, die sich für den Gesamthaushalt verantwortlich fühlte. Dort, wo zumindest die Ausgaben der Regierung im Mittelpunkt stehen, nämlich in den Untergruppen des PARC, waren Fachpolitiker vertreten, deren Interessen allein vom Fachhaushalt geprägt waren. So akkumulierte die Regierungspartei die Wünsche der Fachpolitiker und übertrug einem allgemeinen Gremium, dem Exekutivkomitee der LDP, die Abwägung derselben, das somit eine zentralisierende Rolle übernahm. Die Haushaltsphase, die den Abgeordneten Einflussmöglichkeiten bot, war demnach inkremental und fragmentiert (vgl. Kapitel 6.3.2). Allerdings bestand für die Regierung nicht die Gefahr, dass der Haushaltsentwurf sobald er ins Parlament eingebracht war, verändert werden würde.

7.4 Präferenz und Selbstverständnis der Mitglieder des Haushaltsausschusses

Es gibt zwei verschiedene Arten von Haushältern. Die einen, die sagen: „ich bin Haushälter und sehe wie bescheiden die Lage ist und deswegen muss ich Maßnahmen machen, die nicht angenehm sind“ und es gibt die anderen, die sagen: „naja Gott, ich muss gucken, dass ich wieder gewählt werde und ich muss mich ja nicht mit den Leuten anlegen (Interview, Haushaltsausschussmitglied, FDP).

Damit ist die Spannbreite der möglichen Handlungspräferenzen bei den deutschen Haushaltspolitikern gut beschrieben. Die Sparermentalität der Mitglieder im Haushaltsausschuss hat Sturm (1988: 49) für den Bund schon in den 1980er Jahren beschrieben. Sie ist also dem Haushaltsausschuss aufgrund seiner institutionellen Gegebenheiten, die sich auch in der rot-grünen Regierungszeit nicht geändert haben, inhärent. Auf der anderen Seite des möglichen Kontinuums der parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten steht der Einsatz für den Wahlkreis oder ein bestimmtes Klientel.

Auch im Finanzministerium nimmt man die verschiedenen Politikertypen wahr. Zum einen die, die sich stark für einen Politikbereich einsetzen: „es gibt viele, denen ist das völlig gleich, was das kostet, die wollen eine bestimmte Politik erreichen, auch auf Kosten anderer Politikbereiche“. Auf der anderen Seite gibt es „Abgeordnete, die sagen, ja wir sind auch daran interessiert, was der Finanzminister sagt. Ich will auch gucken, dass ich im finanziellen Rahmen bleibe“ (Interview, Leiter Unterabteilung, BMF). Aus Sicht des BMF überwiegt allerdings in der Gesamtwirkung des Ausschusses das disziplinierte Haushalten: „Die Mitglieder verstehen sich schon insgesamt als eine Gemeinschaft, die darauf aus ist, jeden Euro um-

zudrehen, bevor man ihn ausgibt“ (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF). Der Finanzminister lobt die Zusammenarbeit mit den Haushältern in der rot-grünen Regierungszeit und hält sie für die „einzigen Abgeordneten, die weniger Geld ausgeben wollen. Alle anderen sind Geldausgabepolitiker und sehen ihren Erfolg darin, [...] dass sie für die jeweilige Zielgruppe mehr Geld rausholen“ (Interview, Finanzminister, BMF). Es kommt demnach immer auf die Perspektive an: die deutschen Haushälter sind im Vergleich zu ihren Fachkollegen sparsam und an niedrigen Schulden interessiert. Setzt man die oberste Priorität eines ausgeglichenen Haushalts als Vergleichsmaßstab an, dann sind die Zugeständnisse, ohne die der parlamentarische Betrieb sicher nicht funktionieren würde, schon als abweichendes Verhalten vom Idealfall zu interpretieren.

In diesen parlamentarischen Beratungen schaffen die Ressorts es aus meiner Sicht tendenziell immer, noch ein bisschen was rauszuholen. Das liegt daran, dass jeder Abgeordnete, auch diejenigen im Haushaltsausschuss, eigentlich zwei Politikziele verfolgt: Er ist einmal für die Finanzen zuständig, aber er ist auch für einen anderen Politikbereich zuständig, für Kultur oder Verkehr. Und ich hab manchmal das Gefühl, [...] dass Abgeordnete denken, das eine Politikziel, was ich hier verfolgen muss, nämlich Maastricht zu erreichen, [Art.] 115 [GG] zu erreichen, ist sowieso nicht mehr erreichbar, das schaff ich sowieso nicht, also mach ich wenigstens mein anderes noch. Ich verfolge nicht das nicht erreichbare Ziel, sondern ich mach dann wenigstens etwas für mein eigentliches Herz, ich mach was für die Kultur (Interview, Leiter Unterabteilung, BMF).

Bestand demnach die Gefahr, dass Politiker ihre Lieblingsprojekte im Haushalt verwirklichen und so die Ausgaben erhöhten, wie es Hallerberg (2003: 6) formuliert hat? Die Haushaltsdaten zeigen, dass im deutschen Haushaltsprozess nicht so sehr das Problem der Gegenseitigkeit auftrat, also dass alle Abgeordneten ihre Anliegen verwirklichen konnten, sondern dass es Beispiele gibt, die zeigen, dass einige Berichterstatter Finanzströme in den eigenen Wahlkreis lenken konnten oder als Interessenvertreter für ein Fachministerium auftraten. Dabei setzten sich die Abgeordneten sowohl für spezielle als auch für allgemeine Subventionen ein. So versuchten die deutschen Abgeordneten im eigenen Wahlkreis zum Beispiel Pilotprojekte des Bundes zu verwirklichen, den Bau eines Stadions oder die Ansiedlung von Gerichten durchzusetzen (vgl. Interviews, Haushaltsausschussmitglieder, SPD, *Weißgerber*; FDP; CDU, *Carstens*). Wirkte sich diese Art von Lobbying, die in beiden Ländern verbreitet ist, auf die Nettokreditaufnahme aus oder war die Wirkung dieser öffentlichen Investitionen eher lokal und für die Bundesfinanzen kostenneutral? Es scheint als haben die deutschen Abgeordneten einen Weg gefunden, sowohl ihnen wichtige Projekte zu verwirklichen, als auch zumindest die Konsolidierungsanstrengungen der Exekutive nicht zu konterkarieren.

Weil die Nettokreditaufnahme im Untersuchungszeitraum durch die parlamentarischen Beratungen nicht erhöht wurde, muss man davon ausgehen, dass die durch Abgeordnete vor-

genommenen Verschiebungen²⁰⁴ innerhalb eines Einzelplans zu wesentlichen Teilen kostenneutral durchgeführt wurden. Dieser Effekt kann allerdings auch entstehen, weil das BMF bei seinem Entwurf schon die Anliegen der Abgeordneten bedacht hat und bis 2001 eine kleine Summe an Ausgaben („Spielgeld“) für die Abgeordneten zur freien Verfügung stellte. Die Erhöhung der Gesamtausgaben in drei von sieben Regierungsjahren (vgl. Tabelle 20) zeigt aber auch, dass dem Sparethos gewisse Grenzen gesetzt sind – unter Umständen auch durch den Druck einzelner Ministerien oder der Revidierung von Planungszahlen während der Haushaltsberatungen.

Um bei der Beratung des Haushaltsgesetzes die eigenen Präferenzen durchzusetzen, muss der einzelne Haushälter entweder seine Kollegen aus der Berichterstattergruppe überzeugen, also interfraktionelles Einvernehmen herstellen oder aber er muss seine Arbeitsgruppe und die des Koalitionspartners überzeugen, damit sie den Änderungen mit Regierungsmehrheit zustimmen. Dann kann es zu einer qualitativen Verschiebung innerhalb eines Einzelplans kommen. Ist sich die Berichterstattergruppe oder die Koalitionsfraktionen einig, können sie im Prinzip fast alle Änderungen am Haushaltsgesetz durchsetzen.

Haben Oppositionspolitiker in Deutschland ein Anliegen, das sie im Ausschuss durchsetzen wollen, müssen sie sich Verbündete in den Regierungsfractionen suchen, da formale Änderungsanträge der Opposition keine Chance auf Zustimmung durch die regierungstragende Mehrheit haben. Die Regierungskoalition hat ein klares Interesse daran, das Verfahren und die im Gesetzentwurf entstehenden Änderungen zu dominieren. Ein FDP-Politiker berichtet von einem Vorgang, bei dem Interessengruppen ihn davon überzeugt haben, sich für eine Änderung im Haushaltsgesetz einzusetzen. Diese Änderung wird dann formal von den Regierungsfractionen eingebracht und beschlossen.

Ich sagte [zu dem Vertreter, S. R.]: „Ihre Argumentation ist richtig, die halte ich für schlüssig. Als Ausschussvorsitzender werde ich mich dafür einsetzen und Sie müssen noch mit dem und dem und mit der sprechen“ [...]. Ich werde das aber nicht an die Öffentlichkeit bringen, weil ich genau weiß, damit mache ich es kaputt [...]. Die [Arbeitsgruppen der Regierungsfractionen, S. R.] haben das ganz leise erreicht, weil die Hauptberichterstatterin sagte, sie will mitmachen. Sie hat das dann wiederum dem Innenministerium gesagt. [...] Und dann ist das Witzige an der Stelle, wo es dann

²⁰⁴ Will man die quantitativen und qualitativen Veränderungen der Gesetzesänderung durch die Beratung im Haushaltsausschuss evaluieren, ergeben sich im Untersuchungszeitraum Verschiebungen der Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen zwischen einem und drei Prozent (vgl. Tabelle 19). Die qualitativen Verschiebungen (Herauf- und Herabsetzungen der Ausgaben) weisen eine hohe Spannweite auf. Sie betragen zum Beispiel in den Haushaltsberatungen für das Fiskaljahr 2004 circa 13,5 Prozent (vgl. Daten aus Bundestagsdrucksache 15/1923); für das Fiskaljahr 2003 aber nur ca. 1,5 Prozent der Gesamtausgaben (vgl. Daten aus Bundestagsdrucksache 15/574). Wehner (2001: 71) zeigt für die Haushaltsjahre 1998 bis 2001 Verschiebungen zwischen 1,2 und 6,1 Prozent. Sturm (1988: 67f.) errechnet für die Jahre 1971-1978 Änderungen des Haushaltsausschusses zwischen 0,4 und 4 Prozent.

im Ausschuss entschieden wurde bei den Änderungsanträgen geht das schwuppdiewupp durch (Interview, Haushaltsausschussmitglied, FDP).

Aus dem Kontrollverständnis des gesamten Ausschusses heraus ergibt sich eine klare Präferenz dafür, von der Exekutive mit ausreichenden Informationen versorgt zu werden (vgl. Interview, Ausschussmitglied, Kalb, CSU; so auch Sturm 1988: 46ff.). Da Transparenz des Haushaltsgesetzes und ein hoher Informationsgehalt desselben als zentralisierende Institutionen interpretiert werden (vgl. von Hagen 1992), ist diese Präferenz der Abgeordneten konsolidierungsfördernd. Ganz anders stellt sich der Informationsgehalt des Haushaltsgesetzes in Japan dar, da die Abgeordneten die Details des Gesetzentwurfs gar nicht kennen. Von den japanischen Parlamentariern selbst wird ihre geringe Kompetenz in Haushaltsfragen angeprangert. Es gäbe kaum jemanden, der den Haushaltsplan lesen könne (vgl. Interview, Vorsitzender Rechnungsprüfungsausschuss, DPJ). Die Transparenz der japanischen Regierungsausgaben ist demnach für die Abgeordneten stark eingeschränkt.

Die Oppositionsfractionen übernehmen ihre Kontrollfunktion in Deutschland sowohl nicht-öffentlich als auch öffentlich, in Japan fast ausschließlich öffentlich. Oppositionelle Öffentlichkeitswirkung wird in Deutschland an den Reden zur ersten Lesung des Haushaltsgesetzes deutlich. Sie dienen als Generalabrechnung mit der Regierung. Des Weiteren kommen die Unterschiede zwischen Regierung und Opposition in der Menge der Änderungsanträge der Opposition in der zweiten Lesung des Gesetzes zu Tage. Zieht man exemplarisch die Haushaltsberatungen im Jahr 2001 heran, wird deutlich, dass die Opposition bei einer Vielzahl von Politikfeldern²⁰⁵ für die Öffentlichkeit sichtbar Änderungsanträge stellt und somit ihre Kritik- und Kontrollfunktion wahrnimmt. Auch in der dritten Beratung halten die Oppositionsfractionen ihre Anträge aufrecht (vgl. Plenarprotokolle 14/203; 14/204; 14/205). Trotzdem gibt es auch Einzelpläne, die interfraktionell nicht kontrovers erscheinen und denen die Opposition zustimmt, weil sie als Verfassungsorgane besonderen Schutz genießen, zum Beispiel die Haushalte des Bundespräsidenten, des Kanzleramtes oder des Bundestages. Zwar versuchen die Oppositionsfractionen bei den öffentlichen Plenarsitzungen, die mit den Haushaltsberatungen in Verbindung stehen, dem Wähler ihre Alternative zu den Regierungsfractionen zu präsentieren, trotzdem sind die gemeinsamen Beratungen des Haushaltsgesetzes im

²⁰⁵ Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Geschäftsbereich des Bundesministeriums Bildung und Forschung (vgl. Plenarprotokolle 14/203, 14/204, 14/205).

Ausschuss konstruktiv: „Das Selbstverständnis der Haushälter ist eigentlich viel kooperativer als in Fachausschüssen“ (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Der Umgang mit der Öffentlichkeit prägt das Selbstverständnis der Mitglieder des Haushaltsausschusses. Die allein an die Öffentlichkeit gerichtete Debatte in Japan hat zum einen Einfluss auf die Wahrnehmung der beteiligten Akteure (z. B. Rolle des Ausschusses, notwendige Expertise) und weiterhin auf ihre Präferenzen bei der Behandlung des Haushaltsentwurfs (z. B. welche Themen kommen auf die Tagesordnung). So ist das Verhalten der japanischen Oppositionsabgeordneten im Ausschuss von den Erwartungen geprägt, die die Öffentlichkeit, aber auch die eigene Fraktion und Partei, an ihre Arbeit stellen. Da es im Haushaltsausschuss nicht darum geht, das Haushaltsgesetz zu beraten, sondern eine allgemeine, medienwirksame Kontrolle des Regierungsverhaltens auszuüben, kommt der Debattenstil und die Suche nach Skandalen zustande.

Man muss auch über die Strategie der Gesamtpartei nachdenken, denn die Debatte im Haushaltsausschuss ist direkt mit der Bewertung [der Bevölkerung, S. R.] verbunden, ob sich die Opposition im Parlament anstrengt oder nicht. Wenn unser Vorstandsmitglied im Ausschuss es nicht gut macht, gibt es Kritik in der Partei, darum muss man sich anstrengen (Interview, Haushaltsausschussmitglied, DPJ, Edano).

Die Haushaltsausschussmitglieder in Deutschland haben durch ihre Mitgliedschaft als Stellvertreter in einem Fachausschuss und durch ihre Spezialisierung auf den Einzelplan eines Ministeriums institutionell eine enge Anbindung an ein Fachgebiet.²⁰⁶ So lassen sich in den Haushaltsberatungen Fragmentierungstendenzen feststellen. Trotzdem behalten die Abgeordneten eine gewisse Distanz zum Fachausschuss, hierarchisch steht er deutlich unter dem Haushaltsausschuss.

Also mit Blick auf die Haushaltsberatungen, da hab ich jetzt ein relativ hartes Wort auch zu Neuparlamentariern gesagt: „was ihr im Fachausschuss beschließt, geht bei uns ungelesen in den Papierkorb, nur dass ihr das wisst“ [...]. Nehmt es uns nicht übel, aber wir haben so viel zu bearbeiten, wir werden keinerlei Voten aus den Fachausschüssen berücksichtigen. Um denen zu sagen, ihr müsst schon zu mir kommen, wenn ihr was wollt, um auch die Reihenfolge klar zu machen. Das wird aber akzeptiert, und das muss man aber richtig im Rahmen dieses Fraktionsbeschlusses am Anfang klar machen. Die Haushälter geben hier auch was die Fachsachen angeht die Linie vor. Dann muss man sich aber mit seinen Fachleuten gut abstimmen, sonst randalieren die und sagen, die sind ja wohl völlig verrückt, die würden sich nicht alles bieten lassen (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

Die Haushälter müssen sich demnach nicht nur gegen die Einflüsse der Fachpolitiker wehren, sondern ebenfalls für ihr Anliegen in der Fraktion werben: „Wenn man im Haushaltsaus-

²⁰⁶ Um einen zu engen Kontakt zwischen dem Fachministerium und den Mitgliedern im Haushaltsausschuss zu unterbinden, war es eine ungeschriebene Regel in der SPD-Haushälterarbeitsgruppe, nur eine Legislatur die Berichterstattung für ein Ministerium zu übernehmen und dann den Einzelplan zu wechseln (vgl. Gespräch, Obmann, SPD).

schuss etwas beschließen will, Erhöhung oder Reduzierung, dann kann man das auch klugerweise ein bisschen abstimmen mit den Fachpolitikern, die sich dann einbezogen wissen und das hebt die Atmosphäre“ (Interview, Haushaltsausschussvorsitzender, CDU). Das Verständnis für die Anliegen der Fachpolitiker ist den Haushältern nicht fremd, im Idealfall verbinden sie es mit der budgetären Konsolidierungssicht: „Man versucht natürlich auch den Fachpolitikern, weil man ja selber auch auf der Strecke interessiert ist, was Gutes zu tun. Aber man muss halt sehen, man muss es aus dem eigenen Haushalt nehmen (Interview, Ausschussmitglied, SPD, *Weißgerber*). So müssen die Haushälter gerade in der eigenen Fraktion immer wieder für Verständnis für das haushälterische Anliegen werben und zum anerkannten Gesprächspartner werden. Ein SPD-Abgeordneter im Haushaltsausschuss berichtet über seine Erfahrung mit dem Fachausschuss Folgendes.

Die erste Lektion, die man lernt, ist, nicht mit den Fachleuten, Fachpolitikern zu reden und zweitens schon gar nicht in deren Sitzung zu gehen. Das habe ich auch beherzigt. Ich bin immer nur hingegangen, um mein Ergebnis vorzustellen. Weil [...] kommt ja kein Vorschlag, keine Idee, wie man das anders machen könnte, die wollen eben Mehrausgaben. Grundsätzlich ist es gut, da Mitglied zu sein, man bekommt da die ganzen Einladungen, man sieht, was da passiert. Aber ich habe mich dem immer bisher entzogen (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*).

Die Konstruktion der doppelten Mitgliedschaft wird auch kritisch gesehen: „Ich würde sagen, grundsätzlich wäre es besser, wenn man als Haushälter nicht in den Fachausschuss geht“ (Interview, Obfrau, B'90/Grüne). Auch der Obmann der SPD hat nicht an den Sitzungen des Fachausschusses teilgenommen (vgl. Gespräch, Obmann, SPD).

Eine Reihe von Abgeordneten empfinden den Widerspruch zwischen Sparen und Gestalten als ihrer Arbeit inhärent. Er wird auch von den Mitarbeitern im BMF bestätigt (vgl. Interview, Leiter Unterabteilung II B, BMF). Der Ausspruch in Goethes „Faust“ verdeutlicht das Dilemma: „zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust“. Die Konsolidierungspräferenz steht im Widerspruch zur Präferenz, ein Fachgebiet zu gestalten. Das Dilemma ist, dass „Gestalten“ für die Abgeordneten bedeutet, mit finanziellen Mitteln auszustatten, da das mögliche Umschichten von einem Bereich zum anderen politische Kosten verursacht. Die Interessengruppen, die davon betroffen wären, würden, falls es ihnen möglich ist, ein Veto einlegen. Bei den Fachministern macht man sich ebenfalls unbeliebt. Da der Druck auf die deutschen Haushälter oft von den Fachministerien und den Fachpolitikern kommt, ist die Einschätzung von Finanzminister Eichel zu teilen, dass darauf gedrungen werden muss, das „Gestalten“ von Policy nicht nur über die finanzielle Ausstattung sondern verstärkt über Ordnungspolitik umzusetzen sei (vgl. Interview, Finanzminister, BMF).

So haben die Haushaltspolitiker in Deutschland den Zwiespalt, der sonst zwischen Fachpolitikern und Haushaltspolitikern herrscht, internalisiert. In Japan gibt es diesen Widerspruch nicht, denn das Haushaltsgesetz wird nicht von den Mitgliedern des Haushaltsausschusses beraten. Zwar gibt es in Deutschland ausreichend Institutionen, die Mehrausgaben entgegenwirken, aber für eine konsequente Konsolidierungsstrategie, die Einschnitte in den Ausgaben erfordert, gibt es keine ausreichend unterstützenden Regeln.

7.5 Agenturverlust zwischen Regierung und Parlament

In Bezug auf das Delegationsverhältnis in der parlamentarischen Phase kommt es zu einer Besonderheit, die sich daraus ergibt, dass Abgeordnete Anreizen ausgesetzt sind, durch die sie hohe Ausgaben und Defizite präferieren (vgl. Shepsle/Weingast 1981, von Hagen 1992: 21). Somit herrsche eine zentralisierte Haushaltsphase vor, wenn der Regierungsentwurf im Parlament möglichst nicht geändert wird, wenn die Regierung also eine starke Rolle gegenüber dem Parlament im Haushaltsprozess inne habe (vgl. Seils 2005: 777). In dieser Logik werden die Parlamentarier zu Agenten der Regierung²⁰⁷ mit dem Auftrag, den Gesetzentwurf möglichst unverändert zu belassen. Dies ist eine Umkehrung des Delegationsverhältnisses wie es üblicherweise zwischen Regierung und Regierungsmehrheit angenommen wird (vgl. Kiewit/McCubbins 1991; Thiem 2009: 67). Die Frage ist demnach, welche Anreize die Regierungen in Deutschland und Japan gesetzt haben, um Änderungen am Haushaltsentwurf zu verhindern.

Schon bei diesen Ausführungen wird deutlich, dass diese Interpretation der Beziehung zwischen „Regierung“ und „Parlament“ zu kurz greift, denn die Regierung ist insbesondere beim Haushaltsaufstellungsprozess kein homogener Akteur. Gerade die Fachministerien versuchten, wie bereits gezeigt, das parlamentarische Verfahren zu nutzen, um ihre Präferenzen erneut durchzusetzen. Das Finanzministerium versuchte seinerseits, die Abgeordneten in seinem Sinne zu beeinflussen. Dies ist ebenfalls in Japan bei der Involvierung der Parteigremien in die Haushaltsaufstellung der Fall. Darum ist es notwendig zu untersuchen, ob die

²⁰⁷ Die möglichen Delegationsbeziehungen zwischen Abgeordneten und Partei beschreibt Thiem (2009). Dabei ist die jeweilige Parteiführung Agent der Abgeordneten, die bestimmte Aufgaben an diese delegieren. Andererseits wird die Parteiführung zu Prinzipalen mit Sanktionsmacht. Sie delegiert die inhaltliche Spezialisierung an Abgeordnete, die zu Informationsagenten werden (vgl. Thiem 2009: 65ff.).

Regierungsfraktionen, die das Potenzial haben, den Regierungsentwurf zu verändern, den stärksten exekutiven Verfechter der Konsolidierung unterstützen (vgl. Hypothese 5).

Aus Sicht des deutschen Finanzministeriums ist der Regierungsentwurf in der Phase der parlamentarischen Beratungen von vielen Seiten der Gefahr von Veränderungen ausgesetzt:

Natürlich haben die Ministerien immer versucht, am Finanzminister vorbei in den Koalitionsfraktionen sich Mehrheiten zu organisieren. Das hat nicht konterkariert, weil Kanzler und Fraktionspitzen zu mir standen, aber es hat da und dort schon mal zu Abschwächungen geführt. Das hat dann auch erheblichen Ärger gegeben, ich hab gesagt, es kann doch nicht so sein, dass wir im Kabinett gemeinsam beschließen und dann einige Kollegen hinterher das über ihren Abgeordneten zu hintertreiben versuchen. Wie gesagt, es hat nicht die Linie in Frage gestellt. Aber trotzdem, ich find es nicht in Ordnung (Interview, Finanzminister, BMF).

In beiden Ländern wird Agenturverlust verhindert, indem es zu einer engen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Regierungsfraktionen kommt (vgl. Schwarzmeier 2001; Hayes 2005: 55ff.). Dies ist nicht nur für das Haushaltsgesetz der Fall, sondern in der parlamentarischen Demokratie für fast alle parlamentarische Vorgänge aufgrund der Vertrauensbeziehung zwischen Regierung und regierungstragender Mehrheit. Durch intensive Kontakte und andauernde Abstimmung zwischen dem BMF und den regierungstragenden Fraktionen versuchte das deutsche Finanzministerium, auch in den parlamentarischen Verhandlungen die Beratungen zum Haushaltsgesetz zu steuern.²⁰⁸ So konnten Agenturverluste verringert werden. Beide Länder haben institutionelle Strukturen eingerichtet, die das Agenda-Setting der Regierung auch in der parlamentarischen Phase sichern soll. In Deutschland hat das Finanzministerium einen „Verbindungsbeamten, der die ganzen Sitzungen vorbereitet und organisiert“; es herrsche eine „Dauerorganisation“ und „starker Informationsfluss“ und eine „dauernde Abstimmung im Haushaltsausschuss“ vor (Interview, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF). Der parlamentarische Staatssekretär des BMF, der für den Haushalt zuständig ist und entsprechend den Finanzminister ständig im Haushaltsausschuss vertritt, nahm an jeder Arbeitsgruppensitzung der Haushälter seiner Fraktion teil. Er traf diese also ein Mal pro Sitzungswoche. Im Gegenzug zu dieser Steuerung durch die Exekutive konnten die Haushaltsausschussmitglieder ihr Informationsdefizit durch ausgedehnte Fragerechte, die über die üblichen Rechte von Parlamentariern und Fraktionen noch hinaus gehen, verringern. Dies trägt unabhängig von der Legislaturperiode zu einer kooperativen Orientierung der Haushaltsausschussmitglieder gegenüber der Exekutive bei (vgl. Wehner 2001: 74).

²⁰⁸ Ein Beispiel aus der Zeit der Großen Koalition zeigt, dass es dem Finanzministerium auch gelingt, gemeinsam mit den Abgeordneten aus dem Haushaltsausschuss gegen den Willen der Fachministerien etwas durchzusetzen. So haben die Abgeordneten im Jahr 2006 den Einzelplan 33, der die Versorgungsleistungen der Ministerien (vor allem Pensionen) enthält, aufgelöst und auf die jeweiligen Fachressorts aufgeteilt (vgl. Das Parlament Nr.26/2006).

Das *Government Committee Office* des japanischen Finanzministeriums ist direkt im Parlament angesiedelt und koordiniert die parlamentarischen Vorgänge, die für das MOF relevant sind (vgl. Wright 2002: 143). Es ist der Regierung durch die Einbeziehung der Regierungsabgeordneten in die Phase der exekutiven Haushaltsaufstellung gelungen, in nahezu allen Nachkriegsjahren den Entwurf des Haushalts unverändert zu verabschieden. Nur in den Situationen, in denen sie aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus Zugeständnisse an die Opposition machen musste, war ihre Agenda-Setting-Macht geschwächt. Die Veränderungen, die der Regierungsentwurf durch die Vorprüfungen erfährt, sind intransparent und nicht nachvollziehbar. Wenn der Entwurf jedoch einmal den Weg ins Unterhaus genommen hat, wird er von der Regierungsmehrheit verteidigt und unverändert verabschiedet (vgl. Brown 1999: 151). Die Gefahr von Agenturverlusten in der eigentlichen parlamentarischen Beratung gibt es in Japan demnach nicht.

Eine weitere Delegationsbeziehung besteht in Deutschland in der parlamentarischen Phase zwischen den Arbeitsgruppen im Haushaltsausschuss und ihren Gesamtfaktionen. Die wenigen Mitglieder insbesondere der Regierungsfaktionen, die den Haushalt beraten und beschließen, müssen ihre Präferenzen in ihrer Fraktion verteidigen und um deren Zustimmung werben. Die Haushaltspolitiker sind von ihren Fraktionen in den Ausschuss gewählt bzw. bestimmt worden, um die Interessen der Fraktion dort wahrzunehmen. Gelingt ihnen das nicht mehr, können sie von der Fraktion auch zurückgerufen werden. So versuchen die Haushaltspolitiker auch in ihrem Fraktionszusammenhang ihre haushälterische Sichtweise einzubringen.

Das ist das, was wir alle im Haushaltsausschuss uns dann sagen, man soll auch auf die eigenen Fraktionskollegen Einfluss nehmen, dass man nicht an der Stelle den Ausgabepolitiker spielt und für das Geld sind die Haushälter zuständig. Diese Schizophrenie war immer sehr beliebt, aber ich finde das muss anders gestaltet werden und da müssen diejenigen, die den Haushalt zu verantworten haben, einfach die anderen mit in diese Verantwortung hinein nehmen (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

Darüber hinaus konnten sich die Bundestagsfraktionen mit ihren Entscheidungen nicht zu weit von der inhaltlichen Ausrichtung ihrer Parteien entfernen, die insbesondere an Wiederwahl, an Machterhalt und Machterwerb interessiert waren (vgl. Zohlhöfer 2003: 207). Auch diese Beziehung kann als Delegationsverhältnis gedeutet werden. Die Haushälter einer Fraktion sind im gewissen Sinne von den Präferenzen ihrer Partei abhängig. Eine funktionierende Delegationsbeziehung zwischen der Fraktion oder Partei und „ihren Haushältern“ im Bundestag, garantiert allerdings kein fiskalisch diszipliniertes Verhalten, wie schon das Verhältnis zwischen Haushaltsausschussabgeordneten und ihrem Wahlkreis gezeigt hat.

Man agiert ja nicht als Haushälterin ohne Parteibuch, wenn ich in der Koalition bin und ich bin die haushaltspolitische Sprecherin der Grünen, der kleinen mitregierenden Fraktion, dann hab ich auch die Aufgabe zu gucken, was ist nach dem Kabinettsbeschluss im Gesamtinteresse der grünen Fraktion oder der Grünen noch nicht optimal an diesem Haushalt. Ganz, ganz, ganz große Leitlinien werden natürlich im Kabinett auch festgelegt (Interview, Obfrau, B'90/Grüne).

In beiden Ländern lässt sich gerade bei den kleinen Koalitionspartnern die Tendenz feststellen, dass sie versuchten, das Profil ihrer Partei auch im Haushaltsaufstellungsprozess zu schärfen und die eigenen Politikschwerpunkte dabei zu verwirklichen. So berichtet die Vertreterin von B'90/Die Grünen von einem Erfolg bei der Aufstockung von Mitteln für die Entwicklungshilfe, die Kōmeitō von Erfolgen bei der Erhöhung des Kindergeldes (vgl. Interviews, Obfrau, B'90/Die Grünen; Haushaltsausschussmitglied, Kōmeitō, *Fukushima*). Auch das Mitglied der PDS beschreibt das Verhältnis zur Fraktion bzw. den Kernanliegen der Fraktion, aber auch zu den Landesverbänden und zur Öffentlichkeit, in das sich ihre Arbeit im Haushaltsausschuss einreihen muss.

Wir gucken uns an, gibt es in dieser Tagesordnung besondere Höhepunkte, von denen wir sagen, auf die zwei, drei Punkte konzentrieren wir uns. Die können wir auch irgendwie nach außen vermitteln. Das ist ein Kriterium. Ein anderes, was ganz wichtig ist, gerade für uns als PDS-Linkspartei, ist etwas für den Osten relevant [...]. Und dann ist der Punkt, dass wir gucken müssen, wir sind ja in zwei Landesregierungen, gibt es vielleicht Dinge, die wir mit der Landesregierung abstimmen sollten, oder haben wir da vielleicht unterschiedliche Auffassungen. Oder, welche Auswirkung hat eine Stellungnahme von uns auf die Politik dort in der Landesregierung [...]. Solche Fragen müssen wir besprechen. Dann müssen wir besprechen, mit welchen Fachpolitikern innerhalb der Fraktion müssen wir uns verständigen und die entweder von etwas überzeugen oder von irgendwelchen Dingen, die wir nicht richtig finden, abbringen (Interview, beratendes Mitglied, PDS).

Folgt man der Argumentation, dass es umso vorteilhafter für die Haushaltsdisziplin ist, je weniger die Abgeordneten den Haushaltsentwurf ändern, dann muss der sogenannte Fraktionszwang vorteilhaft für eine Konsolidierungsstrategie wirken, da er dazu führt, dass das Allgemeinwohl eher beachtet wird als Spezialinteressen (vgl. von Hagen 1992: 21). In beiden parlamentarischen Demokratien herrscht Fraktionszwang, weil ein Vertrauens- und Abhängigkeitsverhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit besteht. So wird die reibungslose Verabschiedung der meisten Regierungsgesetzentwürfe gewährleistet. In Japan kommt es zunächst zur Vorprüfung von Gesetzentwürfen im Parteigremium der LDP. Dabei hat potentiell jedes Mitglied ein Veto, weil einstimmig entschieden wird. Die LDP hat allerdings auch Mechanismen installiert, so dass diese Einstimmigkeitsregel nicht dazu führte, dass das Problem der Gegenseitigkeit auftrat, d. h. jeder Parlamentarier oder jede Fachausschuss sein Anliegen durchsetzen konnte. So dienten die Abstimmungen im Beratungs- und im Exekutivkomitee der Koordinierung und Abwägung von Präferenzen. Die ultimative Delegationsbezie-

hung zwischen Abgeordneten und Wählern führte dazu, dass Einnahmeverbesserungen von den Abgeordneten abgelehnt wurden. Die LDP-Abgeordneten interpretierten Steuererhöhungen als Kosten für ihre Wähler und somit nachteilig für die eigene Wiederwahl: „wenn wir so eine Steuererhöhung machen, dann verlieren wir die nächsten Wahlen“ (Interview, Leiter Forschungsreferat, MOF).

In Deutschland hat der Fraktionszwang die Veränderungen des Haushaltsgesetzes begrenzt, denn nur so konnte eine Koordinierung der circa 20 Abgeordneten der größeren Koalitionsfraktion, gewährleistet werden, die im Haushaltsausschuss den Gesetzesentwurf beraten und abstimmen.

Es ist fast typisch, dass die größere Regierungsfraktion im Grunde meistens stärker durch Disziplin gebunden ist, weil sie mehr Minister von der eigenen Farbe hat, die denen sagt, ich will aber nicht, dass du mir da soviel drin rum fuhrwerkst. Und dann [hat sie] auch noch den Finanzminister. Ich glaube, das ist strukturell so, dass im Grunde genommen der Veränderungsimpuls in bestimmten Themen von uns ausgehend vermutlich stärker war als von der SPD-Gruppe, die eher ihren Laden disziplinieren musste (Interview, Obfrau, B'90/Die Grünen).

Allerdings kommt es auch in Deutschland zu einer engen Zusammenarbeit zwischen den Regierungsfractionen und den Ministerien, die Gesetzentwürfe vorbereiten. Eine abgeschwächte Vorprüfung von Gesetzesentwürfen findet ebenfalls statt. Wenn sich die entsprechenden Arbeitsgruppen der Koalitionsfraktionen in Deutschland nicht in der Lage sehen, einen Regierungsentwurf mitzutragen, wird er in der Regel nicht in den Bundestag eingebracht.²⁰⁹ Dies gilt gleichermaßen für Gesetze, die den Haushaltsausschuss passieren müssen:

Das findet dann meistens vor der Ausschusssitzung in den Arbeitsgruppen statt. Also wenn wir nicht mitgehen wollen, was die Regierung dort will, dann sehen wir zu, dass es gar nicht erst im Ausschuss landet. Dann muss die Regierung so lange daran rumfeilen, bis wir einverstanden sind. Und dann ist es natürlich im Ausschuss für uns 'ne runde Sache und dann sagen wir, es ist ok. Also, wenn es im Ausschuss wie Formsache wirkt, in der Vorstufe war es mit Sicherheit keine Formsache (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, Weißgerber).

Ein anderer Abgeordneter der SPD berichtet, dass im Untersuchungszeitraum unter Umständen auch die Fraktionsführung einschreiten musste, um die Fraktionsdisziplin herzustellen. Als Vermittler zwischen Regierung und parlamentarischer Sphäre können sie eine solche einpeitschende Funktion übernehmen: „Ich habe viele konträre Sitzungen erlebt, wo extra der Fraktionsvorsitzende kommen musste, uns [die Arbeitsgruppe Haushalt, S. R.] einschwören musste und es dann eben eine strittige Abstimmung gab“ (Interview, Haushaltsausschussmitglied, SPD, *Schneider*). Diese Vermittlungsaufgabe von zentralen politischen Funktionsträger

²⁰⁹ Beim Haushaltsgesetz kann diese Option nicht angewendet werden. Auch ist das Instrument der Vertrauensfrage, mit dem die Exekutive Fraktionsdisziplin erzwingen kann, beim Haushaltsgesetz kaum nutzbar. Sie muss einen Entwurf vorlegen, dem die Mehrheitsfraktionen zustimmen können.

findet man auch in Japan, wenn der PARC-Vorsitzende gemeinsam mit dem Exekutivkomitee bei den abschließenden Haushaltsverhandlungen die Vorschläge aus den Untergruppen koordiniert und bewertet.

Agenturverlust kann noch in einer anderen Form auftreten: wenn Fachministerien Kabinettsbeschlüsse konterkarieren, in dem sie die Parlamentarier zur Veränderung des Regierungsentwurfs anleiten. Damit stellen sie sich den Beschlüssen des Kabinetts entgegen und verlassen die Ausgabelinie der Gesamtregierung. Genau dieses Verhalten ist Ausdruck des individuellen Egoismus, der das Allmendeproblem kennzeichnet.

Die Berichterstatter werden vom Minister zu einem Gespräch eingeladen, bei dem er durchblicken lässt, dass er leider gegenüber dem Finanzminister nicht erreichen konnte, das Projekt X mit so und so vielen Millionen auszustatten. Er bittet die Berichterstatter, darüber nachzudenken, ob sie das nicht im Laufe der parlamentarischen Beratungen hinbekommen könnten (Interview, parlamentarischer Staatssekretär, BMF).

Die Darstellungen haben allerdings auch gezeigt, dass diesen Strategien der Fachministerien Grenzen gesetzt waren.

In beiden Ländern bedeuteten parlamentarische Haushaltsberatungen keinen legislativen Alleingang. In dieser Haushaltsphase kam es in Deutschland zu einer engen Abstimmung zwischen Exekutive und Legislative. In Japan kam es vor der Einbringung des Haushaltsentwurfs zu einer ähnlichen Zusammenarbeit, mit dem Unterschied, dass die Detailkenntnis des Haushaltsplans und damit die mögliche Kontrolle in Japan weitaus geringer ausgeprägt waren als in Deutschland. In Japan wurde die Opposition von dieser Zusammenarbeit zwischen Regierungsabgeordneten und Fachministerien gänzlich ausgeschlossen, was ihr Interesse erklärt, möglichst eindringlich während der Haushaltsdebatte nach öffentlichkeitswirksamen Einflussstrategien zu suchen.

7.6 Zwischenfazit

Die Analyse der Beratungen des Haushaltsgesetzes im Bundestag erbrachte für Deutschland die Identifizierung folgender **zentralisierender Institutionen**: 1. Der informelle Eckdatenbeschluss der Regierungsfractionen am Anfang der parlamentarischen Beratungen beschränkte die möglichen Veränderungen am Haushaltsentwurf der Regierung stark und garantierte zudem, dass die Nettokreditaufnahme von den Abgeordneten nicht erhöht wurde. 2. Das häusliche Ethos der Ausschussmitglieder führte zu einer Sparneigung und zu Kontrollbe-

wusstsein der exekutiven Ausgaben, das diszipliniertes Haushalten im Wesentlichen gefördert hat. 3. Die institutionalisierte, informale Steuerung des Haushaltsverfahrens durch das BMF gab diesem eine gegenüber den Fachressorts herausgehobene Stellung bei den exekutiven Einflussfaktoren, was ebenfalls eine Zentralisierung des Verfahrens bedeutete.

Folgende **fragmentierende Faktoren** konnten in Deutschland identifiziert werden: 1. Die Mitgliedschaft der Haushälter in einem Fachausschuss und die über Berichterstattungen gewonnene Expertise barg die Gefahr, dass Haushälter verstärkt fraktionellen oder exekutiven Fachinteressen ausgesetzt waren oder sich persönlich mit einer Policy stark identifizierten und dort für Mehrausgaben einsetzten. 2. Die Wiederwahlorientierung der Abgeordneten führte zum Einsatz für Ausgaben, die speziell dem Wahlkreis zugute kamen. 3. Die Detailberatungen der Einzelpläne sowie der von den Abgeordneten angestellte Vergleich von Ausgabenansätzen zum Vorjahr sind inkrementalistische Verfahren, die die Konsolidierungsstrategie abschwächen konnten.

Da in Japan der Haushaltsentwurf der Exekutive nicht verändert wurde, kann das Verfahren der Haushaltsdebatte als stark zentralisiert interpretiert werden, allerdings ist der Preis dafür sehr hoch. Dem japanischen Finanzministerium fehlten unterstützende Akteure im Parlament. Weil die Abgeordneten **für den Haushaltsentwurf keine Verantwortung** übernahmen, konnte sich kein Spathos entwickeln. Die Struktur der Haushaltsberatungen in den Regierungsparteien war stark fragmentiert, weil die Ressorts parlamentarischen Fachexperten ihren Haushalt erklärten. Die öffentlichen Sitzungen des Haushaltsausschusses verhinderten die Entwicklung von Fachwissen und Kontrollorientierung bei den japanischen Abgeordneten.

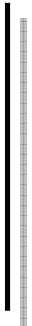
Die Detailanalyse für die Beratungen im deutschen Haushaltsausschuss verdeutlicht: Exekutive und Legislative sind keine homogenen Akteure, die **Konfliktlinien sind vielschichtiger** und bewegen sich eher zwischen Fach- und Finanzministerium, zwischen Haushälter und Fachpolitiker, zwischen Obmann/-frau der Arbeitsgruppe und Einzelplanberichterstatter. Die insgesamt geringe Neigung des Bundestags, den Haushalt auszuweiten, ergibt sich durch die Zentralisierung der Haushaltsverantwortlichkeit im Haushaltsausschuss. Das interfraktionelle Berichterstattersystem trägt dazu bei, fiskalische Sorgfalt zu fördern und nicht den Einsatz für zusätzliche Ressourcen oder *Logrolling*²¹⁰. Die vielfältigen Informations- und Kontrollmög-

²¹⁰ Als *Logrolling* wird ein Abstimmungsverhalten bezeichnet, bei dem sich Abgeordnete gegenseitig einen Gefallen tun, weil sie das Projekt des Anderen unterstützen, und dafür die Unterstützung für eigene Projekte erhalten. Mit diesem Begriff wird demnach die Gefahr der Gegenseitigkeit betont, die Ausgaben erhöhend wirkt (vgl. Kapitel 2).

lichkeiten der Haushälter haben zur Ausbildung eines entsprechenden Selbstverständnisses geführt und legen den Haushältern eine Konsolidierungsorientierung nahe. Demgegenüber führt die völlig andersartige Funktion **der japanischen Haushaltsdebatte zu einem Defizit in parlamentarischen Unterstützern des Finanzministeriums**. Trotzdem wird in Japan fiskalische Disziplin in der parlamentarischen Phase erreicht, weil der Haushaltsentwurf der Regierung im Parlament nicht verändert wird. Dies gilt als ideale Institution dieser Phase, weil der Einfluss der Abgeordneten stark beschränkt ist. Betrachtet man diesen Befund allerdings in Zusammenhang mit dem Einfluss der Abgeordneten bei der Aufstellung des Haushaltsgesetzes, muss eingeschränkt werden, dass sie sich auch in Japan einen Einflusskanal – wie in Kapitel 6 beschrieben – gesichert haben. In beiden Ländern ist somit die parlamentarische Phase nur eingeschränkt zentralisiert.

Die Analyse hat zudem gezeigt, dass das Anliegen Wehners (2006) einen quantitativen Index der „*legislative budget institutions*“ vorzulegen, nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen führt, wenn selbst bei so unterschiedlichen Verfahren wie sie in Deutschland und Japan angewendet werden, der gleiche Wert für beide Länder auf diesem Index abgebildet wird (vgl. Wehner 2006:781).

Kapitel 8
Theoretisches und empirisches Fazit



Die Analyse der Haushaltsaufstellungsprozesse in Deutschland und Japan hat institutionelle und akteurspezifische Gründe für die gescheiterte Konsolidierung in beiden Staaten verdeutlicht. Der Vergleich beider Länder nach dem Design von *different systems similar outcomes* lenkte den Blick auf die Gemeinsamkeiten in der Aufstellung des nationalen Haushalts während der Schröder- und Koizumi-Regierungen, die in ihrer Wirkung zu einem fragmentierten Prozess der Haushaltsaufstellung und damit zu einem anhaltenden Defizit führten. Die Untersuchung wurde durch Theorien strukturiert, die Lösungen für das Allmendeproblem, das beim Aufstellen des nationalen Haushalts auftritt, anbieten. Die unabhängigen Variablen, von denen angenommen wurde, dass sie zur gescheiterten Konsolidierung beigetragen haben, wurden somit auf formale und informale Haushaltsinstitutionen, Transaktionskosten, Agenturverluste, inkrementales Haushalten und die eingeschränkte Durchsetzungsfähigkeit des stärksten Konsolidierers begrenzt. Ein weiteres Augenmerk wurde in der Analyse auf die Konsolidierungspräferenzen der handelnden Akteure gelegt. Der Analyserahmen der Untersuchung, der akteurzentrierte Institutionalismus, legte dieses Vorgehen nahe, da sich laut des Ansatzes Handlungen von Akteuren aus ihren Fähigkeiten und ihren Orientierungen erklären lassen.

Das Fazit fasst zunächst die Gründe für die gescheiterte Konsolidierung in Deutschland und Japan zusammen und bewertet die Hypothesen danach, ob sie eine plausible Erklärung des *outcomes* für die beiden Fälle liefern konnten. Es schließt sich eine Diskussion von Forschungsdesideraten an. Das empirische Fazit besteht aus Vorschlägen für die Veränderung der Haushaltsaufstellungsprozesse in Deutschland und Japan.

8.1 Plausible Gründe für die gescheiterte Konsolidierung

Folgende plausible Gründe für die gescheiterte Konsolidierung in Deutschland und Japan hat die Untersuchung der Agenda-Setting-Phase, der exekutiven Haushaltsverhandlungen und der parlamentarischen Behandlung des Haushaltsgesetzentwurfs aufgezeigt:

1. Mängel bei den idealen Haushaltsinstitutionen,
2. Konkurrenz des Konsolidierungsziels mit anderen politischen Zielen,
3. eingeschränkte Konsolidierungspräferenz der haushaltspolitischen Akteure,
4. hohe Ex-post-Transaktionskosten beim disziplinierten Haushalten,
5. inkrementaler Ansatz bei der Haushaltsaufstellung sowie

-
6. mangelnde Konsolidierungsunterstützung durch den deutschen Kanzler bzw. die japanischen Abgeordneten.

Tabelle 21 fasst die Gründe für die gescheiterte Konsolidierung und ihre jeweiligen Ausprägungen in Deutschland und Japan zusammen. Sie stellen die Gemeinsamkeiten in den unabhängigen Variablen beider Länder dar.

Tabelle 21: Gründe für die gescheiterte Haushaltskonsolidierung in Deutschland und Japan

Deutschland Ausprägung der unabhängigen V.	Merkmal unabh. V.	Japan Ausprägung der unabhängigen V.
Unverbindliche Verträge ohne Sanktionsmöglichkeit Unverbindliche Finanzplanung <i>Intervenierende Variable: Maastrichtregeln</i> ↓ nachteilige Goldene Regel Nachteilige bilaterale Haushaltsverhandlungen	Mängel bei den idealen Haushaltsinstitutionen	Unverbindliche Ziele ohne Sanktionsmöglichkeit Mangelhafte Finanzplanung ↓ Vernachlässigung der Einnahmeseite bei der Aufstellung Unverbindliche Defizitbeschränkung nachteilige Goldene Regel
Arbeitsmarktentwicklung Keine Steuererhöhungen Wirtschaftswachstum		Zielkonkurrenz (Regierungschef)
Abgeordnete/Kanzler: Wiederwahl Fachministerien: Umsetzung fachlicher Ziele und Haushaltszuwachs Haushaltsausschussmitglieder: Wahlkreis- und Klientelinteressen konkurrieren mit Präferenz für Konsolidierung ↓ Einzelplanberatungen unterstützen Konzentration auf Haushaltsdetails	Präferenz der haushaltspolitischen Akteure	Abgeordnete: zentrale Wahlkreis- und Wählerinteressen (Regierungsmitglieder) Fachministerien: Umsetzung fachlicher Ziele und Haushaltszuwachs Opposition: Regierung bedrängen ↓ Haushaltsdebatte ohne Verantwortung für Eckdaten oder Details des Haushalts ↓ Fehlende Fachkenntnis und haushälterisches Ethos (Regierung und Opposition)
Fachpolitische Zielsetzung ist gefährdet ↓ Ansehensverlust für alle politischen Akteure außer dem Finanzminister Detailvereinbarung der Umsetzung fehlt ↓ Kostspielige jährliche Verhandlungen		Hohe Ex-post-Transaktionskosten bei diszipliniertem Haushalten
Sakrosankte Haushaltsbasis (Vorjahr) Siege bei den Haushaltsverhandlungen zwischen politischen Akteuren notwendig <i>fair shares</i> verhindert qualitative Analyse der Haushaltsstruktur Klarer Interessensgegensatz Fachministerien und Finanzministerium ↓ BMF muss fachpolitische Reformen vorschlagen Fragmentierte Detailverhandlungen des BMF mit Konzentration auf das Inkrement ↓ Verlust über die Definitionsmacht bei den Makrodaten des Haushalts	Inkrementale Haushaltsaufstellung	
<i>intervenierende Variable: negative öffentliche Wahrnehmung von Konsolidierungsmaßnahmen und Konsolidierungsakteuren</i> ↓ Kanzler		Mangelnde Konsolidierungsunterstützung
<i>intervenierende Variable: hoher gesetzlicher Bindungsgrad des Haushalts</i>	↓↓↓↓↓	
Gescheiterte Konsolidierung		

Quelle: eigene Darstellung.

Ausgehend von den der Arbeit zugrunde gelegten Hypothesen werden im Folgenden die Ergebnisse der Arbeit erläutert. Es wird gezeigt, welche der theoretischen Ansätze plausible Erklärungen liefern, warum das Konsolidierungsziel in Deutschland und Japan im Untersuchungszeitraum nicht erreicht wurde und welche Erklärungen ausgeschlossen werden können. Die Detailanalyse erlaubt es zudem, neue Hypothesen zu formulieren, die in zukünftigen Studien untersucht werden können. Zunächst werden die Ursprungshypothesen noch ein Mal aufgeführt und ihre Plausibilität eingeschätzt. Eine Diskussionsdiskussion schließt sich an.

Hypothese 1 besagte: **Wenn formale und informale Haushaltsinstitutionen nicht klar auf die Zentralisierung des Haushaltsprozesses ausgerichtet sind, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.** Diese Annahme hat sich als eingeschränkt plausibel erwiesen, zwar gibt es tatsächlich in beiden Ländern Mängel bei den idealen Haushaltsinstitutionen, andererseits hat die Analyse gleichermaßen eine Reihe von unterstützenden Regeln identifiziert.

Hypothese zwei lautete: **Wenn die Verträge im Haushaltsaufstellungsprozess nicht mit Institutionen zur Reduzierung von Transaktionskosten abgesichert sind, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.** Die beim Verfolgen des Konsolidierungsziels für die beteiligten Akteure entstandenen Transaktionskosten liefern eine plausible Erklärung für die gescheiterte Konsolidierung in beiden Ländern.

Folgende **dritte Hypothese** hat die Untersuchung geleitet: **Wenn Agenturverluste in den Beziehungen zwischen haushaltspolitischen Prinzipalen und Agenten bei der Aufstellung des Haushalts auftreten, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.** Die Untersuchung hat gezeigt, dass Agenturverluste in Deutschland und Japan nicht auftraten und daher keine plausible Erklärung darstellen.

Die **vierte Hypothese**, lieferte eine plausible Erklärung für die gescheiterte Konsolidierung. Sie lautete: **Wenn der Haushaltsaufstellungsprozess von einer *Fair-shares*-Logik und der sakrosankten Haushaltsbasis der Fachministerien geprägt ist, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht.**

Dass die Konsolidierung an der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Finanzministerien gegenüber den Fachministern und den Abgeordneten gescheitert sei, hat sich

nicht als plausible Erklärung für Deutschland und Japan erwiesen. **Hypothese fünf – Wenn sich das Finanzministerium im Haushaltsaufstellungsprozess nicht gegen Fachministerien und Parlamentarier durchsetzen kann, wird das Konsolidierungsziel nicht erreicht** – kann deshalb als Erklärung ausgeschlossen werden.

(1) Vom Ideal abweichende Haushaltsinstitutionen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Wirkung der Haushaltsinstitutionen nur unter Beachtung der informellen Regeln und der Wahrnehmung der Akteure valide zu beurteilen ist. Darüber hinaus hängt die Wirkung von (informalen) Regeln und (informaler) Macht im Haushaltsprozess stark von den Präferenzen der Akteure ab, weil die Institutionen den entsprechenden Spielraum für verschiedene Handlungen zulassen.

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD und B'90/Die Grünen in Deutschland unterstützte als informale Institution die Ausgleichsregel, die im Grundgesetz in Artikel 115 a. F. festgehalten war. Auch der Finanzplan muss als informales Instrument gesehen werden, das die Intention des Finanzministeriums bei der Formulierung von Zielen und der mittelfristigen Planung unterstützte. Die informalen Regeln ergänzten oder ersetzten die formalen Regeln²¹¹ und wirkten konsolidierungsfördernd. Beide konnten aber von den Akteuren ignoriert werden, sie waren nicht in jedem Fall handlungsleitend und der Regelbruch war nicht sanktionierbar. Das heißt sowohl die formalen als auch die informalen Regeln der Agenda-Setting-Phase in Deutschland waren nicht effektiv.

Die Analyse der Haushaltsinstitutionen im Grundgesetz und Haushaltsgrundsätzegesetz hat gezeigt, dass die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages Druck auf diese nationalen Haushaltsinstitutionen in Deutschland ausübten und zu Veränderungen derselben führten. Die Maastrichter Konvergenzkriterien wirkten demnach auf die ideale Institution „Beschränkung des Haushalts“ ein, allerdings nicht auf das Konsolidierungsziel. Wie die 2009 veränderten Regeln sich auf den nationalen Haushaltsaufstellungsprozess auswirken werden, können erst zukünftige Untersuchungen zeigen. Es darf angenommen werden, dass ein ähnlicher Umgang der Regierung mit Ausnahmetatbeständen von Artikel 115 n. F. zu erwarten ist, wie er für Artikel 115 a. F. gezeigt worden ist.

In Japan konnte die Stärkung eines formalen Gremiums, dem Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik, für die Regierungszeit Premierminister Koizumis die konkurrierenden informellen Institutionen (Einfluss von Fachpolitikern) zurückdrängen. Diese Entwicklung ist aller-

²¹¹ Das heißt, beide Regelarten wirken auf dasselbe Ergebnis hin (vgl. Helmke/Levitzky 2004: 728).

dings nicht nachhaltig, denn sie hängt stark von der Präferenz des Premierministers ab. Als persönliches Beratungsgremium kann es seine Wirkung nur in dem Maße entfalten, wie der Premierminister unabhängige Machtressourcen²¹² hat, denn nur dann kann er im Kabinett eine Beschlussfassung forcieren, die seinen persönlichen Präferenzen entspricht. Premierminister Koizumi konnte seine große öffentliche Beliebtheit dafür nutzen, seine Konsolidierungsorientierung auch im Kabinett durchzusetzen und das Thema für die fünf Jahre seiner Amtszeit auf der politischen Agenda als positiv besetztes beizubehalten. Dies verhinderte nicht, dass das Konsolidierungsziel in Japan gleichermaßen unverbindlich war und dem Premierminister nicht die Möglichkeit eröffnete, Sanktionen anzuwenden. Die mangelhafte Finanzplanung führte darüber hinaus dazu, dass bei der Haushaltsaufstellung und Zielformulierung die Einnahmeseite des Haushalts nahezu vernachlässigt wurde.

Die Stufen der exekutiven Haushaltsverhandlungen verliefen in beiden Ländern nach einem stark verregelten Schema und stellten eine informale Institution dar. Die Verhandlungen nach dem Bottom-up-Prinzip mit zunehmender politischer Funktion der Beteiligten führten dazu, dass sich Kürzungsvorschläge vom Finanzministerium in späteren Verhandlungsphasen nicht mehr durchsetzen ließen.

Die dritte Phase der Haushaltsaufstellung mit den nicht-öffentlichen Beratungen im deutschen Haushaltsausschuss und der öffentlichen Debatte im japanischen Haushaltsausschuss waren wiederum stark von informellen Institutionen geprägt. In Japan führten diese zu einer Verabschiedung des Haushaltsentwurfs ohne Veränderungen zum Regierungsentwurf, obwohl Veränderungen formal möglich wären. Die Durchsetzung der informalen Regel (unveränderte Verabschiedung des Regierungsentwurfs) wirkte konsolidierungsfördernd.²¹³ Im Vergleich zu Deutschland zeigte sich aber, dass diese Regel verhinderte, dass die japanischen Abgeordneten eine Verantwortung für die Ausgestaltung des Haushalts übernahmen. Sie verhinderte gleichermaßen, dass die Abgeordneten die Ausgaben der Regierung kontrollieren (konnten). Da Transparenz von Haushaltsdokumenten und des Haushaltsprozesses eine zentralisierende Wirkung zugeschrieben wird (vgl. Atkinson/van den Noord 2001), und das japanische Verfahren die Transparenz des Haushaltsgesetzes nicht unterstützt, muss es in seiner Gesamtwirkung als eher fragmentierend eingeschätzt werden. So entsteht die paradoxe Situation, dass die in-

²¹² Premierminister Koizumi konnte auf ein im japanischen politischen System ungewöhnlich positives öffentliches Image als Machtressource zurückgreifen (vgl. Fujimura 2007: 22).

²¹³ Dies gilt zumindest solange, wie es der Regierung gelingt, sich gegen den Ruf der Regierungsabgeordneten nach Nachtragshaushalten zu wehren.

formal effektive und zentralisierende Institution Auswirkungen hat, die nachteilig sind, weil sie fragmentierend wirken.

Zwar sind in Deutschland formal die parlamentarischen Möglichkeiten beschränkt, den Haushaltsentwurf zu verändern (vgl. Artikel 113 GG); tatsächlich nutzt die Regierung aber andere Verfahren und Regeln, um die Abgeordneten in ihrer Intention, Ausgaben zu erhöhen, zu begrenzen. Im Untersuchungszeitraum wurde der Eckdatenbeschluss der Regierungsfaktionen vor dem Beginn der Beratungen ebenso vom Finanzministerium gesteuert, wie viele Vorschläge der Fraktionen oder Berichterstattergruppe zur Veränderung des Regierungsentwurfs. Eine enge und kontinuierliche Koordination der Schlüsselfiguren in Exekutive (parlamentarischer Staatssekretär im BMF) und Legislative (Obleute der Regierungsfaktionen) ermöglichte die Kontrolle parlamentarischer Vorgänge sowie die Mitsteuerung exekutiver Entwürfe. Im Untersuchungszeitraum führte die Macht der Abgeordneten nicht zu defizitsteigernden Ergebnissen.

Eine weitere Besonderheit ergibt sich aus der unterschiedlichen Handhabung beider Länder bezüglich der Öffentlichkeit. Die generelle Praxis deutscher Bundestagsausschüsse, nicht öffentlich zu tagen, führt gemeinsam mit den starken Kontrollinstrumenten der Abgeordneten zu einem sachlichen Verhandlungsstil, einer Vielzahl von interfraktionellen Abstimmungen und einem Sparethos der Haushälter. Die öffentliche Debatte des japanischen Haushaltsausschusses, die an die Wähler gerichtet ist, soll die Unterschiede zwischen Regierung und Opposition hervorheben und setzt Anreize für die Mitglieder des Haushaltsausschusses, medienwirksam Verfehlungen der Regierung aufzudecken. Diese Handhabung der Haushaltsberatungen bewirkt nicht, dass sich die Abgeordneten mit dem Regierungsentwurf des nationalen Haushalts auseinandersetzen. Da der Haushaltsausschuss zudem nicht die gesamte Sitzungsperiode tagt, gibt es keine unterstützenden Faktoren, die dazu führen, dass Abgeordnete haushalterisches Fachwissen entwickeln. Sie werden deshalb, ganz im Gegenteil zu ihren deutschen Pendanten, vom Finanzministerium nicht als Verbündete betrachtet.

(2) Hohe Transaktionskosten

In der Phase der Zielformulierung während des Agenda-Settings ist es in Deutschland gelungen, die Ex-ante-Transaktionskosten, die mit der Entscheidung für einen Konsolidierungskurs für die Akteure verbunden sind, zu reduzieren. Kapitel 5 hat gezeigt, dass es im Wesentlichen die Kombination aus drei Bedingungen war, die die Kabinettsmitglieder vom Konsolidierungsziel überzeugte und eine erfolgreiche Bündelungstransaktion garantierte. Durch eine euphorische Stimmung am Anfang der Legislaturperiode, einen neuen Finanzminister im Amt und die Verankerung des Ziels in Dokumenten mit informalem Charakter ohne Sanktionspotenzial (Koalitionsvertrag, Finanzplan) wurden Ex-ante-Transaktionskosten überwunden, und die Vereinbarung kam zustande. Diese Verträge zwischen den Akteuren wiesen allerdings Mängel in der Verankerung von Institutionen zur Verringerung von Ex-post-Transaktionskosten auf. Die folgende Frage blieb bei der Institutionalisierung des Ziels ungeklärt: Wie sollte die Zielvorgabe eingehalten werden, wenn die Einnahmen nicht steigen würden? Weil es für politische Akteure notwendig ist, schmerzhaftes Politikmaßnahmen nicht selbst verantworten zu müssen (vgl. Ross 1997), erodierte die Kabinettsolidarität der Koalitionsregierung in den Jahren nach dem Sparprogramm.

In Japan musste der Premierminister als Agenda-Setter keine vertragliche Einigung mit anderen Akteuren herstellen; er definierte das Konsolidierungsziel als eine seiner Regierungsrichtlinien. Diese Richtlinien bedurften allerdings einer detaillierten Ausgestaltung, damit sie handlungsanleitend und verbindlich werden konnten. Detailvorgaben zur Erreichung des Konsolidierungsziels konnten nicht top-down umgesetzt werden. Vielmehr war dafür eine Vertragseinigung mit den Ministern und Vertretern der Regierungspartei notwendig. Am Ende der Regierungszeit gelang es dem Premierminister gemeinsam mit dem Finanzministerium und unterstützt von seinem Beratungsgremium, eine solche Einigung mit der größten Regierungspartei LDP herzustellen und mittelfristige Kürzungsvorgaben für Haushaltsfunktionsgruppen festzulegen. Auch dieser Vertrag adressierte kaum Ex-post-Transaktionskosten und blieb als Kabinettsbeschluss unverbindlich, sodass die nachfolgenden Regierungen ihn leicht ignorieren konnten (vgl. JT 06.06.2009).

Die Transaktionskosten, die in den exekutiven Verhandlungen reduziert werden mussten, waren die Kosten, die entstehen, wenn Fachministerien Kürzungen hinzunehmen haben. Ihre Reputation bei den Wählern kann sinken, wenn der Eindruck entsteht, sie hätten sich nicht ausreichend für ihre Klientel eingesetzt. Beide Finanzministerien haben Strategien entwickelt, mit denen sie diese Kosten für die Fachministerien reduzieren konnten. Die Vermeidung von

relativen Verlusten war eine vor allem in Deutschland angewendete Kürzungsstrategie. Sie wird mit der inkrementalen *Fair-shares*-Strategie bzw. der „Rasenmähermethode“ umschrieben. Ebenso wurde in Japan Fairness durch Kürzungsraten bei Haushaltsfunktionsgruppen erzeugt, wenn zum Beispiel alle öffentlichen Investitionen um drei Prozent gekürzt wurden. Die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Regierungskoalitionen, die es den Fachministerien in Deutschland und Japan erlaubte, bestimmte Ausgaben zu verstärken, konterkarierte allerdings die Kürzungsbemühungen der Finanzministerien. Der Aufbau des Verhandlungsprozesses diente besonders in Japan dazu, es den Fachministern und Regierungsparteienvertretern zu ermöglichen, sich für öffentlichkeitswirksame Ausgaben persönlich einzusetzen und damit einem Ansehensverlust entgegenzuwirken. In Deutschland griff das Finanzministerium auch auf Anreize zurück, die erst in der Implementierung des Haushalts wirksam wurden. Die Fachministerien akzeptierten Einsparungen, weil mit ihnen ein höheres Maß an Flexibilisierung in der Ausführung des Haushalts verbunden war. Die Flexibilisierung von Haushaltsmitteln kennt das japanische Haushaltsrecht nur in einem sehr begrenzten Umfang (vgl. Kapitel 6.7). Diese Strategien verhinderten allerdings in beiden Ländern nicht, dass sich die Fachministerien Kürzungsbemühungen des Finanzministeriums zu entziehen versuchten.

Die Transaktionskosten in der Phase der parlamentarischen Verhandlungen waren für die deutschen Parlamentarier hoch, weil fiskalische Disziplin weder in ihrem Fraktionszusammenhang noch in ihrem Wahlkreis Ansehen versprach. Allerdings gab es vor allem zwei Mechanismen, die diese negativen Kosten teilweise aufwiegen konnten: Zum einen wurden innerhalb der Haushältergruppe, also bei den Mitgliedern des Haushaltsausschusses, Einsparvorschläge honoriert. Zum anderen reduzierte der institutionell verankerte Ausschluss der Öffentlichkeit von den Beratungen des Haushaltsausschusses die Transaktionskosten für die Abgeordneten. So hatte dann auch die gegenteilige Ausgestaltung der Haushaltsberatungen in Japan, die öffentlich und sogar fernseh-öffentlich stattfanden, zur Folge, dass jede Veränderung des Entwurfs als Schwäche der Regierung galt und deshalb zu vermeiden war. Die Abgeordneten nahmen auf den Haushaltsentwurf während der exekutiven Haushaltsaufstellung in stark fragmentierten Gremien, in den Fachunterausschüssen des *Policy Affairs Research Council*, Einfluss. Dieser Ersatz zu einer intensiven Beratung im Parlamentsausschuss förderte die fiskalische Disziplin nicht, weil von den Abgeordneten keine Verantwortung für die Eckdaten des Haushalts übernommen wurde. Zwar kam es im gewissen Sinne auch zu einer Zentralisierung des Verfahrens durch die endgültige Abstimmung im Exekutivkomitee der LDP; allerdings sind die dortigen Vertreter wiederum nicht als Unterstützer des Finanzminis-

teriums zu sehen; sie vertraten Parteiinteressen. Diese Ansätze in Deutschland und Japan, die Transaktionskosten für die am Haushaltsprozess beteiligten zu senken, waren nicht ausreichend, um eine Konsolidierungsstrategie aktiv zu unterstützen.

(3) Agenturverluste

Die Haushaltsaufstellung in Deutschland und Japan war nicht von Agenturverlusten gekennzeichnet. Die Analyse zeigte, dass es in beiden Ländern in den drei Phasen dieses hierarchischen Prozesses nicht zu Agenturverlusten kam. Das heißt, die Prinzipale konnten ihre Präferenzen ganz wesentlich durchsetzen. Premierminister Koizumi und Kanzler Schröder gelang es, ihren Finanzministern die Schwerpunkte der Haushaltspolitik und damit auch der Konsolidierungsstrategie vorzugeben. In Japan war die Beziehung zwischen Premierminister und seinem Beratungsgremium CEFP intakt. Gleichermäßen war innerhalb der beiden Finanzministerien die Delegationsbeziehung so gestaltet, dass die Haushaltsabteilungen die Vorgaben des Ministers umsetzten, selbst wenn schwache Tendenzen der Überidentifikation der Spiegelrefrate mit ihrem Politikfeld gerade in Deutschland gezeigt werden konnten. Des Weiteren gelang es den deutschen Haushältern im Parlament, den Präferenzen ihrer Prinzipale, d. h. ihren Fraktionen und ihren Wählern, zu entsprechen und gleichzeitig den Auftrag der Regierung auszuführen und den Regierungsentwurf in den Aggregatdaten möglichst unverändert zu verabschieden. Auch in Japan führte die parlamentarische Debatte nicht zu Veränderungen des Haushaltsentwurfs der Regierung.

Es besteht jedoch die Frage, wie diese intakten Delegationsbeziehungen sich tatsächlich auf die Nettokreditaufnahme auswirkten. Diese Einschätzung gelingt nur, wenn die Präferenzen der Prinzipale beleuchtet werden. In Deutschland waren verschiedene Phasen der Präferenzen des Kanzlers zu unterscheiden. Die deutliche Kritik am ersten Finanzminister, die zu dessen Amtsaufgabe führte, war konsolidierungsfördernd, weil Finanzminister Lafontaine selbst keine Präferenz für eine niedrige Kreditaufnahme erkennen ließ. Die spätere Durchsetzung des Kanzlers gegen Finanzminister Eichel war nicht konsolidierungsfördernd. Der Kanzler begrenzte die Macht des Finanzministers bei den zweiten Koalitionsverhandlungen und während der folgenden jährlichen Haushaltsverhandlungen, weil er dessen Konsolidierungsstrategie nicht mehr teilte.

Die Regierungschefs in beiden Ländern schlossen Steuererhöhungen aus und stellten das Ziel des Wirtschaftswachstums und in Deutschland insbesondere das Ziel sinkender Arbeitslosenzahlen über das Konsolidierungsziel (vgl. Merkmal „Zielkonkurrenz“ in Tabelle 21).

Auch die japanischen Abgeordneten schlossen höhere Steuern aus, in der Annahme das entspräche der Präferenz ihrer Wähler. Damit verhinderten sie, dem Konsolidierungsziel durch die Verbesserung der Einnahmeseite näher zu kommen. Die Berichte der deutschen Abgeordneten verdeutlichten gleichermaßen, dass sie sich an ihrem Wahlkreis und an den Präferenzen ihrer Fraktion und Partei orientieren. Auch diese intakte Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer führte nicht zu Handlungen, die ausschließlich konsolidierungsfördernd waren. Allerdings waren es die deutschen Haushaltsausschussmitglieder, die Steuererhöhungen vorschlugen, die die nachfolgende Regierungskoalition umsetzte.

Insgesamt muss der Erklärungskraft von Agenturverlusten für das nicht erreichte Konsolidierungsziel eine Absage erteilt werden. Des Weiteren kann geschlussfolgert werden, dass intakte Delegationsbeziehungen kein Garant dafür sind, dass sich das Konsolidierungsziel bzw. allgemein fiskalisch diszipliniertes Haushalten durchsetzt. Der Grund dafür ist, dass nicht gewährleistet ist, dass die Präferenzen des Prinzipals dem Konsolidierungsziel entsprechen bzw. dass sie sich im Laufe der Umsetzung der Strategie nicht verändern.

(4) Inkrementale Haushaltsaufstellung

Für den Untersuchungszeitraum übernahmen inkrementale Lösungen für die Koordinierungs- und Kooperationsprobleme, die beim Haushaltsaufstellungsprozess auftreten, unterschiedliche Funktionen. Die Strategie der deutschen Regierung, die vorsah mit proportionalen Kürzungsraten für alle Fachministerien im Haushaltsjahr 2000 30 Milliarden DM einzusparen, war erfolgreich. Auch das japanische Finanzministerium konnte seinen Ansatz umsetzen, eine allgemeine jährliche Kürzungsraten für bestimmte Haushaltsfunktionsgruppen zu etablieren. *Fair-shares*-Lösungen haben in beiden Ländern immer noch Konjunktur. Diese Strategien waren aber abhängig von der Zustimmung aller Fachminister bzw. der Zustimmung aller Personen in Schlüsselpositionen (z. Bsp. Dem Parteigremium der LDP). Diese notwendigen einstimmigen Entscheidungen boten ein hohes Verhinderungspotenzial. Darüber hinaus verhinderten *Fair-shares*-Lösungen die qualitative Analyse der Haushaltsstruktur. Deshalb trug mittelfristig diese Strategie zur gescheiterten Konsolidierung bei, denn die Solidarität für gleichmäßiges Kürzen konnte in Deutschland nach einem einmaligen Impuls nicht mehr aufrecht erhalten werden. Beide Länder stehen unter dem Druck wachsender sozialer Kosten, darum lässt diese Strategie auch in der Zukunft keine Erfolge mehr erwarten. Der rot-grünen Regierung gelang es nicht, die Haushaltsbasis der Fachressorts zu reduzieren. Dies war vor allem der fehlenden Konsolidierungspräferenz des Kanzlers geschuldet, da nur er mithilfe seiner

Richtlinienkompetenz ein solches Ergebnis hätte hervorbringen können. Andererseits war das Konsolidierungsziel dem Ziel, die Arbeitslosenzahlen zu reduzieren, nachgeordnet; so waren die Handlungen des Kanzlers schließlich rational.

In Japan bildeten die Obergrenzen der Voranschläge die Basis der Verhandlungen. In Deutschland übernahm der Finanzplan diese Funktion. Ausgehend von den Vorjahresausgaben waren im japanischen Dokument Reduzierungsraten für einige Haushaltsfunktionsgruppen festgelegt. Das war in Deutschland nicht der Fall, so wurden die Finanzplanausgaben zur sakrosankten Haushaltsbasis der Fachressorts.

Bei den exekutiven Verhandlungen gingen beide Länder inkrementalistisch vor, sowohl in der Materie der Verhandlungen als auch im Umgang der Akteure miteinander. Klare Rollendifferenzen prägten diese Verhandlungen; die Fachministerien versuchten, wenigstens einen kleinen Zuwachs ihres bisherigen Plafonds zu erreichen. Auch hier war das japanische Ministerium zumindest hinsichtlich der Begrenzung dieser Zuwächse erfolgreich; die Gesamtausgaben der Fachministerien sanken im Soll leicht von 47,5 auf 46,9 Billionen Yen (Fiskaljahr 2002 – Fiskaljahr 2007). In Deutschland ist es nicht gelungen, die Gesamtausgaben wenigstens konstant zu halten. Zwischen 1999 und 2005 stiegen sie im Soll von 248,3 Mrd. Euro auf 258,3 Mrd. Euro (vgl. Kapitel 6, Tabelle 15).

Inkrementalistisches Vorgehen hat die Haushaltsverhandlungen im Parlament ebenfalls geprägt. Zum einen orientierten sich die deutschen Abgeordneten in der Bewertung des Haushaltsentwurfs am Vorjahr – ein klar inkrementalistisches Vorgehen. Ihre Analysen nach Einzelplan getrennt begünstigte ihr Interesse für das *Micro-Budgeting*. Einfache, pauschale Entscheidungsregeln waren ein weiteres Merkmal der inkrementalen Vorgehensweise im deutschen Haushaltsausschuss. So gilt: Von den Abgeordneten vorgenommene Veränderungen am Haushaltsplan müssen kostenneutral sein. Wer eine Verstärkung von Mitteln umsetzen will, muss eine Verringerung von Mitteln im selben Fachressort vornehmen. Diese Regel war dem Konsolidierungsziel allerdings zuträglich.

Als weiterführende Hypothese lässt sich demnach formulieren: ***Je stärker sich die politischen Akteure bei den Haushaltsverhandlungen auf das Inkrement konzentrieren, umso schwerer können die Makrodaten des Haushalts kontrolliert werden.***

(5) Durchsetzung Finanzministerium – Präferenz der haushaltspolitischen Akteure

Die Finanzministerien besitzen aufgrund ihrer Funktion als „Hüter der Staatsfinanzen“ vorrangig eine defizitreduzierende Präferenz (vgl. von Hagen 1992: 20). Die vorliegende Analyse hat allerdings gezeigt, dass in den Finanzministerien die Konsolidierung mit anderen Zielen in Konflikt geriet. In beiden Ländern empfanden die Spiegelreferate die Ausgaben im Fachministerium durchaus nicht als Verschwendung. Die Arbeit in der Haushaltsabteilung ist geprägt davon, politische Maßnahmen zu ermöglichen, fachlich sinnvolle Einsparmöglichkeiten aufzuzeigen sowie die Notwendigkeit von Systemwechseln zu thematisieren und zu begleiten (vgl. Kapitel 6). So besteht bei den Mitarbeitern im deutschen Finanzministerium vom Referatsleiter bis zum Finanzminister eine Konkurrenz zwischen Konsolidierungspräferenz und fachlicher Schwerpunktsetzung. Selbst der Finanzminister in Deutschland schränkte ein, dass ein Konsolidierungskurs kaum in einer wirtschaftlichen Abschwungphase durchzuführen sei. Der japanische Finanzminister verkörperte das Anliegen des MOF, möglichst detailliert die Fachhaushalte zu beeinflussen. Ihm waren die Vorgaben des CEEP eher hinderlich, weil sich dann die Macht und das Können der Mitarbeiter im MOF schlechter demonstrieren ließ: Der Haushalt wurde durch zu starre Vorgaben nahezu automatisch aufgestellt.

Trotzdem waren beide Finanzministerien beim Aufeinandertreffen mit den anderen Akteuren in den Fachministerien und im Parlament diejenigen, bei denen die Konsolidierungspräferenz am stärksten ausgeprägt war. In der Agenda-Setting-Phase hat in Japan der CEEP das Konsolidierungsziel formuliert und unterstützt. In diesem „Kernkabinett“ wurden potenzielle Vetospieler ausgeschlossen; Richtlinienentscheidungen wurden getroffen. In Deutschland konnte sich der Finanzminister zunächst in der Agenda-Setting-Phase durchsetzen, im späteren Verlauf der rot-grünen Regierung allerdings nicht mehr. In den exekutiven Verhandlungen galt ebenfalls, dass die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzministers im Laufe der Regierungszeit schwand. Im parlamentarischen Verfahren konnte das deutsche Finanzministerium auf einen Verbündeten, den Haushaltsausschuss, bauen und arbeitete eng mit dessen Mitgliedern zusammen. Sie teilten die Konsolidierungspräferenz des Finanzministeriums und schützten den Haushaltsplan im Wesentlichen vor den Fachpolitikern. Trotzdem gelang es den Interessengruppen und Fachministerien gelegentlich, zusätzliche Ausgaben in den Beratungen durchzusetzen. Das japanische Finanzministerium musste seinen Haushaltsentwurf im Parteigremium PARC gegenüber den Fachpolitikern verteidigen; vor allem galt es, die Parteispitze von der Notwendigkeit von Einsparungen oder Einnahmeverbesserungen zu überzeugen. Letzteres ist im Untersuchungszeitraum sowohl in Deutschland als auch in Japan nicht gelun-

gen. Die Vorschläge Eichels, die Konsolidierung auch über Einnahmeverbesserungen zu erreichen, hat der Kanzler auch mit dem Verweis auf die Stammwähler seiner Partei und auf die anstehenden Landtagswahlen abgelehnt (vgl. SZ vom 07.05.2004). So erging es auch den Steuererhöhungsplänen des japanischen Finanzministeriums, deren Umsetzung der Premierminister in seiner Amtszeit ausschloss (vgl. Kaihara 2008: 399).²¹⁴ Premierminister und Kanzler waren nicht bereit, ihre Reputation mit Steuererhöhungen zu belasten.

Der Kanzler stellte die Notwendigkeit von über das Sparprogramm 1999 hinausgehenden Konsolidierungsanstrengungen infrage. So führte die fehlende Unterstützung des Kanzlers, die bei den Koalitionsverhandlungen 2002 schon deutlich wurde, gemeinsam mit der anhaltenden Konjunkturflaute dazu, dass der Finanzminister bereits im Mai 2003 verkündete, dass sein Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bis 2006 nicht mehr erreichbar sei (vgl. Deggerich 2003). Es waren also die Präferenzen des Kanzlers, gegen die der Finanzminister sich nicht durchsetzen konnte. Als Querschnitts- und Richtlinienpolitik ist die Haushaltspolitik wesentlich von der Zustimmung des Kanzlers abhängig. Er nimmt Einfluss darauf, wie sich das Verhältnis zwischen den Fachministern und dem Finanzminister gestaltet. Zwar wurde gezeigt, dass in Deutschland die parlamentarischen Haushälter als Verbündete des Finanzministers zu sehen waren; sie gingen aber in ihrer Konsolidierungspräferenz nicht so weit, die Ergebnisse der exekutiven Verhandlung und Agenda-Setting-Phase im großen Umfang im Sinne des Finanzministeriums zu revidieren. Der japanische Finanzminister sieht sich in seinen Konsolidierungsbemühungen allen anderen Beteiligten des Haushaltsaufstellungsprozesses allein gegenüber. Weil im Untersuchungszeitraum Einigkeit über das Konsolidierungsziel mit dem Premierminister herrschte, gewann das Finanzministerium den stärksten Unterstützer, den das politische System vorsieht. Wie bereits oben beschrieben, stellten die japanischen Abgeordneten in keiner Weise eine Unterstützung für den Finanzminister dar.

Als weiterführende Hypothese kann man formulieren: *Wenn beim stärksten Verfechter der Konsolidierung eine Konkurrenz der Politikziele auftritt, haben es andere Akteure einfacher, sich im Verhandlungsprozess durchzusetzen.*

Für beide Länder zeigte sich, dass **öffentliche Wahrnehmung und Unterstützung von politischen Maßnahmen** (und Personen) für deren Durchsetzbarkeit von entscheidender Bedeutung sind. Sie stellen eine intervenierende Variable dar. Dieses Merkmal aller demokrati-

²¹⁴ In einer Pressekonferenz sagte Premierminister Koizumi am 17.06.2004: „I have made it clear that I will not raise the consumption tax rate while I am in office“ (vgl. Kantei 2004).

schen Regime kann unterschiedliche Auswirkungen auf die Umsetzung der politischen Ziele haben. Im japanischen Fall wirkte sich diese Abhängigkeit insofern positiv aus, als dass das Konsolidierungsziel auf der politischen Agenda erhalten blieb. So konnte Koizumi, auch gegen den Willen seiner Partei, konsolidierungsförderliche Maßnahmen durchsetzen. Am Ende seiner Amtszeit konnte er zumindest die Nettokreditaufnahme auf die Höhe beschränken, die er sich fünf Jahre zuvor vorgenommen hatte. Ganz im Gegenteil zu Premierminister Koizumi konnte Finanzminister Eichel schon ab 2002 nicht mehr auf die wichtige Ressource „öffentliche Unterstützung“ zurückgreifen (vgl. Reiermann/Schäfer 2002). Dies führte dazu, dass Eichels Konsolidierungspläne kaum noch durchsetzbar waren.

Als wesentlichen Grund für die gelungene Konsolidierungsstrategie im Jahr 1999 heben Mitarbeiter im BMF entsprechend die erfolgreiche Thematisierung der Sparnotwendigkeit durch den Finanzminister hervor. Gleiches gilt für das Scheitern der Sparanstrengungen zum Ende der Regierungszeit: Auf lange Sicht war es nicht gelungen, Haushaltskonsolidierung über Jahre hinweg als ein positiv besetztes Thema zu etablieren (vgl. Interviews, Leiter Generalreferat Aufstellung, BMF; Leiter Unterabteilung Haushalt, BMF). Der Finanzminister empfand diese Situation ähnlich: „Mit dem Thema konnte keiner [...] draußen mehr punkten und damit war die aktive Unterstützung weg“ (Interview, Finanzminister, BMF). So kann geschlussfolgert werden, dass es mit sinkender öffentlicher Unterstützung für die rot-grüne Regierung insgesamt wesentlich schwerer war, Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Fujimura (2007) hat gezeigt, dass dies auch für den japanischen Fall zutrifft: *„Strong public support for a leader allows him or her to exercise strong leadership and maintain fiscal discipline. In that sense, the public is one of the important actors who determines the government’s economic and fiscal policies.“* Als hinreichende, erklärende Variable kann die öffentliche Wahrnehmung allerdings nicht fungieren, da sie im japanischen Fall gegeben war und es trotzdem zur gescheiterten Konsolidierung gekommen ist.

Man kann diese Bedingung allerdings auch als verlängerte Agenturbeziehung operationalisieren. Die Politiker folgen in ihren Handlungen den Präferenzen des Prinzipals „Wahlbevölkerung“. Solange die eingeschlagene Strategie verspricht, für die Politiker keine Kosten, z. B. Wahlverlust, zu verursachen, folgen sie ihr und unterstützen den Policy-Promoter, hier den Finanzminister. Treten allerdings Transaktionskosten auf, die sich in Wählerungunst ausdrücken, verringert sich die Zustimmung zum eingeschlagenen Kurs.

Deshalb war es die wirkliche Herausforderung für die politischen Akteure in beiden Ländern, die Verbindlichkeit des Konsolidierungskonzepts, über einen mittelfristigen Zeit-

raum zu erhalten, gerade um sie nicht gegen die Präferenz der Wiederwahl abwägen zu müssen. Da sich die Konsolidierung des Haushalts nicht kurzfristig – das heißt innerhalb einer Legislaturperiode – verwirklichen lässt, ist sie für politische Akteure kostspielig, weil sie die Wiederwahl gefährden kann. In Deutschland beträgt diese Legislaturperiode fast immer vier Jahre; in Japan liegt sie durchschnittlich bei 2,5 Jahren (vgl. Kishimoto 1997: 59). Die Regierungszeit von japanischen Premierministern der Nachkriegszeit ist durchschnittlich ebenfalls niedrig und liegt bei 2,4 Jahren (vgl. Masuyama/Nyblade 2004: 255). Deutsche Kanzler regierten in der Vergangenheit durchschnittlich acht Jahre (eigene Berechnung).

8.2 Neue Forschungsdesiderate

Eine analytisch ertragreiche Kombination dieser Untersuchung war, sowohl die vornehmlich von der quantitativen Forschung erhobenen formalen, idealen Haushaltsinstitutionen als auch ihre informale Ausgestaltung heranzuziehen. Hervorzuheben ist weiterhin das Erklärungspotenzial, das die Präferenzen der Akteure haben. Daraus ergeben sich folgende Vorschläge für zukünftige Untersuchungen der Haushaltspolitik.

Die Haushaltsinstitutionen sind oft keine Regeln deren Bruch sich klar feststellen lässt; darum sind sie schwer sanktionierbar. Das macht allerdings die analytische Unterscheidung zwischen formalen und informalen Institutionen offenbar weniger wichtig. Entscheidender ist, die **Sanktionierbarkeit von Regeln in den Mittelpunkt ihrer Analyse** zu stellen. Die Wirksamkeit von Regeln kann zweitens danach unterschieden werden, ob die Möglichkeit für die Prinzipale besteht, festzustellen, welcher Akteur, wie zum Ziel beigetragen hat. Weil Haushaltsinstitutionen ausreichend Spielräume für ihre individuelle Ausgestaltung zulassen, sollte mehr Wert auf die Analyse von Akteurspräferenzen gelegt werden.²¹⁵ Die Kategorie „Akteurspräferenzen“ ist allerdings nicht eindimensional, sondern facettenreich. Neben der Erhebung der Präferenzen muss eine Abwägung hinsichtlich der von den Akteuren zugeschriebenen Hierarchie erstellt werden. Weil im politischen Prozess immer mehrere Themen gleichzeitig bearbeitet werden und es zu Konjunkturen kommt (vgl. von Beyme/Weßler 2002: 315f.), müssen diese Themen von den Akteuren in eine Präferenz-Ordnung gebracht werden, die im Zeitverlauf variabel ist. So muss auch für die haushaltspolitische Forschung

²¹⁵ Der Befund von Untersuchungen erfolgreicher Konsolidierer legt diesen Forschungsschwerpunkt ebenfalls nahe. Eine dabei identifizierte Bedingung ist der „politische Wille zur Konsolidierung“ (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008b: 161).

ein Weg gefunden werden, wie man **Präferenzhierarchien und die Veränderung derselben im Zeitverlauf messen** kann.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass auch für die Akteure, die qua Rolle dafür verantwortlich sind, das Konsolidierungsthema auf der politisch-öffentlichen Agenda zu halten, also der Finanzminister und die Haushaltsausschussabgeordneten, sich mit fachpolitischen Zielen und Finanzpolitik auseinandersetzen müssen, wenn sie das Konsolidierungsziel verfolgen wollen. Vor allem ist dies notwendig, weil die nationalen Haushalte einen hohen gesetzlichen Bindungsgrad aufweisen. So kann eine Analyse darüber, wie und ob es haushaltspolitischen Akteuren (Finanzminister und Haushaltsausschussmitglieder) gelingt, die **Diskussion und Umsetzung von Strukturreformen zu dominieren**, Aufschluss über weitere Gründe gescheiterter Konsolidierung geben.

8.3 Vorschläge zur Veränderung der Haushaltsaufstellungsprozesse

Die Analyse erlaubt es, Vorschläge für Veränderungen zu machen, die die Haushaltsaufstellungsprozesse in Deutschland und Japan für Konsolidierungsziele vorteilhafter gestalten würden.

- (1) Schon Heller (2008) hat dem Bundestag vorgeschlagen, die deutsche **Finanzplanung** verbindlicher zu gestalten. Damit geht einher, den Finanzplan vom Bundestag beschließen zu lassen und Obergrenzen für bestimmte Haushaltsfunktionsgruppen einzuführen. Dieser Empfehlung kann man sich aufgrund der aufgezeigten Mängel bei den idealen Haushaltsinstitutionen, die gerade in diesem Bereich zu finden waren, für beide Länder nur anschließen. Gerade die mittelfristige Finanzplanung sollte in Japan gestärkt werden. Es sollte eine mehrjährige, detaillierte Finanzplanung sowohl beim MOF als auch auf der Ebene der Fachministerien eingeführt werden (vgl. dazu auch OECD 2008). Auch sie sollte so verbindlich wie möglich gestaltet sein und als externes und internes Planungsinstrument Bedeutung erlangen.
- (2) Darüber hinaus könnte in Deutschland ein vorgelagerter **Eckdatenbeschluss im Kabinett** und im Bundestag die Haushaltsverhandlungen stärker begrenzen und den Finanzminister stärken. Er könnte das Aufstellungsschreiben ersetzen oder ergänzen. Dieses Vorgehen würde dem Ideal einer multilateralen Haushaltsverhandlung, wie es das Vertragsdesign des Haushaltsprozesses in Deutschland vorsieht, entsprechen.

Gleichermaßen kann es positive Wirkung haben, wenn konkrete Konsolidierungsziele verstärkt Eingang in die Koalitionsverträge der Regierungsparteien beider Länder finden.

- (3) Deutschland hat mit den Grundgesetzänderungen im Jahr 2009 bereits die Goldene Regel der Kreditaufnahme aufgegeben. Es kann erwartet werden, dass auch das in der neuen Regelung enthaltene Junktim zwischen Kreditaufnahme und Konjunkturzyklus sich in Zukunft nachteilig auf Konsolidierungsziele auswirken wird. In Japan ist die geltende Defizitbeschränkung gänzlich unwirksam. Daher ist für beide Länder anzuraten, die **Defizitbeschränkung weniger interpretierbar** und weniger umgehbar zu machen.
- (4) Die Identifizierung der intervenierenden Variablen „öffentliche Wahrnehmung von Konsolidierungsmaßnahmen“ führt zu einer Empfehlung, die ebenfalls für beide Länder gilt: Die **Haushaltsdilemmata** müssen **den Bürgern** von allen politischen Akteuren stärker **begreiflich gemacht werden**. Sie sollten, wenn möglich, in die haushaltspolitischen Entscheidungen eingebunden werden. Solche Ansätze gibt es in Deutschland bereits auf kommunaler Ebene.²¹⁶ Zwar sind diese Verfahren auf Bundesebene nicht umsetzbar, aber unterstützende Mechanismen für die Etablierung von Konsolidierungsallianzen, verstanden als ein gesellschaftlicher Konsens die Konsolidierung betreffend, sind vorstellbar (vgl. Suzuki 1999: 200ff.). Shirashi (2003: 14) beschreibt, dass dies insbesondere in Japan eine große Herausforderung sein könnte, weil eine breite Öffentlichkeit hohe Haushaltsdefizite akzeptiert. So schließt sich eine Empfehlung an, die sich aus den großen Unterschieden zwischen Deutschland und Japan bei der parlamentarischen Beschäftigung mit dem Haushaltsgesetz ergibt.
- (5) In Japan müssen zunächst **Abgeordnete fraktionsübergreifend mit mehr Rechten der (budgetären) Kontrolle** der Regierung ausgestattet werden. Aufgrund von besseren Fachkenntnissen im Politikfeld und im Haushaltsrecht könnte sich ein haushälterisches Ethos entwickeln und die Abgeordneten würden im Idealfall zu Verbündeten des Finanzministeriums werden. Schick (2001: 40) identifiziert einen ähnlichen Reformimpuls in der japanischen Debatte: „*The institutional framework for the role of the Diet has not changed since World War II. Lately, though, some individuals have argued that the legislature should deliberate the contents of the budget more fully.*“

²¹⁶ Es gibt in Deutschland eine Vielzahl von Kommunen, die ihre Bürger bei der Entscheidung einbeziehen, welche Projekte im kommunalen Haushalt eine Priorität erhalten sollen (vgl. www.buergerhaushalt.de).

Die Unterhauswahlen im Jahr 2009 weisen daraufhin, dass es möglich ist, dass Japan in Zukunft öfter von Regierungswechseln geprägt sein wird. Diese Veränderung im politischen System kann sich auch in der Haushaltspolitik positiv auswirken, weil somit der Anreiz der Opposition geringer wird, allein im Haushaltsausschuss Zugeständnisse und Öffentlichkeit zu erlangen.

- (6) Die intervenierende Variable „hoher gesetzlicher Bindungsgrad“ führt zu einer Empfehlung, die in der Literatur bereits eine gewisse Prominenz erhalten hat. Um das Ansteigen von öffentlichen Ausgaben zu verhindern, empfehlen Joumard et. al (2004: 12f) den **haushälterischen Fokus auf Politikschwerpunkte zu stärken** und den Haushalt somit weniger fragmentarisch zu gestalten. Dieses Vorgehen bedeutet, vermehrt auf Globalhaushalte zurückzugreifen, und ließe auch in Deutschland und Japan bessere Haushaltsergebnisse erwarten. Gerade das japanische Finanzministerium müsste dabei hinnehmen, die Kontrolle über die Haushaltsdetails zu verlieren. Verbunden wäre dieser Kontrollverlust mit Gewinnen bei der Durchsetzung von Makrodaten des Haushalts. Umfassende Globalhaushalte würden die hohe gesetzliche Bindung der Ausgaben in beiden Staaten reduzieren.

Es mag stimmen, was der Leiter des Generalreferats Aufstellung im deutschen Finanzministerium am Ende des Interviews mit der Autorin sagte: „Politik ist nicht nur da, um den Haushalt auszugleichen“. Trotzdem möchte man entgegnen: „Aber es besteht die reale Gefahr, dass ohne Haushaltsausgleich bald keine Politik mehr gemacht werden kann.“ Dass die Allmende, der öffentliche Haushalt, zerstört wird, ist ein nicht unerhebliches Risiko in Deutschland und Japan. Dieser Gefahr zu begegnen, sollte eine vordringliche Aufgabe aller zukünftiger Regierungen sein.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Transkribierte Interviews

Japanische Interviewpartner (Tag des Interviews)

- Abe, Tomoko. SPJ. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses und Policy Council der SPJ (20.10.2006).
- Akamatsu, Masao. Kōmeitō. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses (25.01.2007).
- Doi, Takero. Associate Professor, Keio University, Visiting Senior Economist, Policy Research Institute, Ministry of Finance (18.10.2006).
- Edano, Yukio. DPJ. Vorstandsmitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses, Vorstandsmitglied im Policy Research Council der DPJ (16.11.2006).
- Fukushima, Yukata. Kōmeitō. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses, stellvertretender Gesundheitsminister (07.11.2006).
- Itō, Tatsuya. LDP. Staatsminister für Finanzdienstleistungen, Mitglied des Unterhauses des japanischen Parlaments (05.03.2007).
- Kimura, Satoshi. Mitarbeiter Haushaltsreferat, Ministerium für Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie, MEXT (07.03.2007).
- Koike, Akira. KPJ. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Oberhauses (25.01.2007).
- Kudo, Hiroko. Professor in Public Policy and Management. Chuo University, Faculty of Law and Graduate School of Public Policy, Tokyo (17.10.2006) (Informationsgespräch).
- Mabuchi, Sumio. DPJ. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses (08.11.2006).
- Nagakawa, Masaharu. DPJ. Mitglied im Haushaltsausschuss des japanischen Unterhauses (02.11.2006).
- Nakabayashi, Daisuke. Mitarbeiter Haushaltsabteilung, Büro des Ministers, Planung und Koordination, Ministerium für Land, Infrastruktur und Transport, MLIT (26.01.2007).
- Nakamura, Minoru. Direktor, Politikplanung und Forschung, Büro des Finanzministers, unter Premierminister Koizumi Sekretär des stellvertretenden Leiters des Premierministersekretariats (10.01.2007).
- Ōshima, Tadamori. LDP. Haushaltsausschussvorsitzender, Mitglied des japanischen Unterhauses. (20.11.2006).
- Oya, Toshio. Direktor, Prüfung und Haushaltsausführung, Haushaltsabteilung, Ministry of Finance, MOF (16.01.2007).
- Shimonouchi, Tsukasa. Abteilungsleiter Haushalt, Ministerium für Inneres und Kommunikation, MIC (26.01.2007).
- Shiokawa, Masujuro. LDP. Finanzminister (2001-2003), Mitglied des japanischen Unterhauses (27.02.2007).
- Sengoku, Yoshito. DPJ. Vorsitzender des Rechnungsprüfungsausschusses, Mitglied des japanischen Unterhauses (14.02.2007).

- Sone, Yasunori. Professor for Political Science. Keio University. Graduate School of Media and Governance (15.12.2006) (Informationsgespräch).
- Tabata, Osamu. Mitarbeiter Haushaltsreferat, Ministerium für Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie, MEXT (07.03.2007).
- Takenaka, Heizo. Parteilos. Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (26.02.2007).
- Terada, Minoru. LDP. Leiter Spiegelreferat Verteidigung, Haushaltsabteilung, Ministry of Finance (1980-2004), MOF; Mitglied des japanischen Unterhauses (05.03.2007).
- Ueda, Isamu. Kōmeitō. Stellvertretender Finanzminister (2003-2005), Vorstandsmitglied des Haushaltsausschusses, Mitglied des japanischen Unterhauses (29.11.2006).
- Yano, Kōji. Referatsleiter Forschung, Haushaltsabteilung, Ministry of Finance, MOF (19.09.2006).
- Yoshikawa, Hiroshi. Wissenschaftlicher Berater im Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (26.10.2006) (Informationsgespräch).

Deutsche Interviewpartner (Tag des Interviews)

- Anonym. Haushaltsreferent, Auswärtiges Amt (09.06.2006).
- Anonym. Referatsleiterin, Referat II C 5, Haushaltsabteilung, BMF (22.06.2006).
- Anonym. Mitarbeiter im Haushaltsausschusssekretariat, Deutscher Bundestag. (09.06.2006).
- Carstens, Manfred. CDU. Vorsitzender des Haushaltsausschusses (2002-2005), Mitglied des Deutschen Bundestags (1972-2005) (29.05.2006).
- Diller, Karl. SPD. Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Mitglied des Deutschen Bundestags (16.06.2006).
- Eichel, Hans. SPD. Bundesminister der Finanzen, Mitglied des Deutschen Bundestags (21.06.2006).
- Fricke, Otto. FDP. Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Deutschen Bundestags (31.05.2006).
- Fromme, Jochen-Konrad. CDU. Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Deutschen Bundestags (23.06.06).
- Hajduk, Anja. Bündnis 90/Die Grünen. Haushaltspolitische Sprecherin und Obfrau, Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Deutschen Bundestags (21.06.2006).
- Hansen-Reifenstein, Karl. Stellvertretender Leiter Haushaltreferat, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS (09.07.2007).
- Kalb, Bartholomäus. CSU. Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Deutschen Bundestags (22.06.2006).
- Kelleners, Martin. Referatsleiter, Generalreferat Aufstellung, BMF (09.06.2006).
- Kleine Arndt, Norbert. Ministerialdirigent, Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF (02.07.2007).
- Löttsch, Gesine. PDS. beratendes Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Bundestags (21.06.2006).
- Rathmann, Jürgen. Sachbearbeiter Haushaltsreferat, Bundesministerium des Innern (08.06.2006).

- Schneider, Carsten. SPD. Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Deutschen Bundestags (22.06.2006).
- Schöler, Walter. SPD. Obmann, Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Bundestags (23.05.2006) (Informationsgespräch).
- Schuy, Johannes. Leiter, Unterabteilung II B, Haushaltsabteilung, Bundesministerium der Finanzen, BMF (18.05.2006).
- Weißgerber, Gunter. SPD. Mitglied im Haushaltsausschuss, Mitglied des Bundestags (17.05.2006).

Zeitungsquellen, Veröffentlichungen von Regierungen, Parteien und Parlamenten

- Asahi Shinbun. 21.12.2003 文科省の「地域子ども教室」、復活折衝で予算倍増 [Bei den Wiederbelebungsverhandlungen konnte das Bildungsministerium seinen Haushalt für die Klassenzimmer im ländlichen Raum verdoppeln]. <http://www.asahi.com/special/yosan/TKY200312210178.html>. 10.11.2009.
- Berliner Zeitung. 24.09.2002. *Ost-SPD will mehr Einfluss*. 1.
- Berliner Zeitung. 25.09.2002. *Ost-West-Streit in der SPD*. 1.
- Berliner Zeitung. 11.10.2002. *Eichel fehlen 14,2 Milliarden*. 1.
- BMF. 1999. *Finanzplan des Bundes 1999–2003*. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2000. *Finanzplan des Bundes 2000–2004*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2001. *Finanzplan des Bundes 2001–2005*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2002a. *Pressemitteilung: 95.Sitzung des Finanzplanungsrats*. 21.03.2002.
- BMF. 2002b. *Finanzplan des Bundes 2002–2006*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2002c. *Monatsbericht des BMF Februar 2002*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2003. *Finanzplan des Bundes 2003–2007*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2004a. *Bericht zum Nationalen Stabilitätspakt*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2004b. *Finanzplan des Bundes 2004–2008*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2004c. *Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2006. *Monatsbericht des BMF. Mai 2006*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2007. *Finanzplan des Bundes 2007–2011*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2007. *Haushaltsaufstellungsschreiben 2009*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF 2008a. *Monatsbericht des BMF. Februar 2008*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- BMF. 2008b. *Das System der öffentlichen Haushalte*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Budget Bureau. 2002. *Understanding the Japanese Budget 2002*. Tōkyō: Ministry of Finance.

- Bundestagsdrucksache. laufende Nummern.
<http://drucksachen.bundestag.de/drucksachen/index.php>. 20.02.2010.
- CEFP. laufende Jahrgänge. *Guidelines for Budget Requests*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP. 2001. *Structural Reform of the Japanese Economy: Basic Policies for Macroeconomic Management*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP 2002. *Basic Policies for Economic and Fiscal Policy Management and Structural Reform 2002*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP. 2003. *Basic Policies for Economic and Fiscal Policy Management and Structural Reform 2003*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP. 2004. *Basic Policies for Economic and Fiscal Policy Management and Structural Reform 2004*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP. 2005. *Basic Policies for Economic and Fiscal Policy Management and Structural Reform 2005*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- CEFP. 2006. *経済財政運と構造改革に関する基本方針2006 [Basisrichtlinien der wirtschaftlichen und fiskalischen Strukturreformen]*. <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/index.html>. 22.02.2010.
- Daily Yomiuri 22.04.2006. *The Koizumi Years*. 4.
- Gemeinsame Presseerklärung. 2005. *Gemeinsame Presseerklärung zur 102. Sitzung des Finanzplanungsrates am 30. Juni 2005 in Berlin*. http://www.fm.nrw.de/allgemein_fa/presse/pressearchiv/archiv_2005/30062005_30062001.php. 10.12.2008.
- Japan Times. 26.04.2001. Policy pact with coalition partners seals Koizumi's prime minister job. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20010426a2.html>.
- Japan Times. 06.12.2001. *Cabinet Approves Budget Plan Modified to Please Coalition*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20011206a6.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 31.01.2002. *Koizumi Sacks Tanaka, Nogami; Suzuki also Walks Following Row*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/np20020131a1.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 06.08.2002. *Koizumi OKs Framework for '03 Budget Requests*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20020806a1.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 30.08.2002. *Initial Budget Requests up 3.4% on 2002 but likely to Be Cut*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20020830a1.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 03.03.2006. *Lower House Approves 80 Trillion Yen Fiscal Budget*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20060303a3.html>. 20.02.2006.
- Japan Times. 20.07.2006. *2007 Budget Gets 47 Trillion Yen General Spending Cap*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20060720a2.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 06.06.2009. *Fiscal Goal Gets Less Ambitious*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20090606a1.html>. 20.02.2010.
- Japan Times. 29.06.2006. *Government must tighten belt*. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ed20060929a1.html>. 20.02.2010.

- Kōmeitō-Shinbun 09.01.2005. <http://www.komei.or.jp/news/2005/0109/2358.html>. 15.11.2009.
- MOF. laufende Jahrgänge. 予算・決算 [Haushalt und Rechnungslegung]. <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>. 10.09.2009.
- MOF. 1999. *The Japanese Budget in Brief 1999*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2001a. *Highlights of the Budget FY 2002*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2001b. *The Japanese Budget in Brief 2001*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2002. *Highlights of the Budget FY 2003*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2003. *Highlights of the Budget FY 2004*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2004a. *Highlights of the Budget FY 2005*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2004b. *Understanding the Japanese Budget*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2005. *Highlights of the Budget FY 2006*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2006. *Highlights of the Budget FY 2007*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- MOF. 2007. *Highlights of the Budget FY 2008*. Tokyo: Budget Bureau, Ministry of Finance.
- Statistics Bureau. laufende Jahrgänge. *Labour Force Survey*. <http://www.stat.go.jp/english/data/roudou/index.htm>. 21.02.2010.
- SPD-Bundestagsfraktion 1999a. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 10.02.1999. *Ziel ist die Absenkung der Nettokreditaufnahme*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 1999b. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 30.08.1999. *Beim Sparpaket wird nicht gewackelt*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 2000. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 29.08.2000 *Konsolidierung mit Zukunftsinvestitionen vereinen*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 2001. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 04.09.2001 *Auch 2002 ein grundsolider Haushalt*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 2002. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 20.11.2002. *Schritte zur Konsolidierung der Staatsfinanzen sind eingeleitet*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 2003. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 02.09.2003. *Strukturumbau und Haushaltskonsolidierung verbinden*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD-Bundestagsfraktion 2004. Pressemitteilungen der Arbeitsgruppe Haushalt vom 31.08.2004. *Konsolidierung mit Stützung des Aufschwungs verbinden*. <http://www.spdfraktion.de>. 19.11.2009.
- SPD und Bündnis 90/Die Grünen. 1998. *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratischer Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998.
- SPD und Bündnis 90/Die Grünen. 2002. *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für eine wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebhaft*

- Demokratie*. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002.
- SPIEGEL. 19.06.2000. *Bundeshaushalt 2001. Eichel bleibt strikt auf Sparkurs*. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,81623,00.html>. 20.02.2010.
- Süddeutsche Zeitung. 21.12.2005. *Bundesrat: Eigenheimzulage ist Geschichte*. <http://www.sueddeutsche.de/politik/467/399251/text/>. 20.02.2010.
- TAZ. 11.10.2002. *Was vom Verhandlungstage übrig blieb*. 3.
- Nikkei Weekly. 03.09.2001. *Ministries Seek Budget Loopholes*.
- WELT. 18.11.2000. *Bund macht weniger Schulden als geplant*. http://www.welt.de/print-welt/article547979/Bund_macht_weniger_Schulden_als_geplant.html. 20.02.2010.
- Yomiuri Shinbun 21.12.2005. *Haushalt. Die Wiederbelebungsverhandlungen haben begonnen*. <http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/mnews/20051221mh09.htm>. 10.11.2009.

Monographien, Aufsätze, Arbeitspapiere

- Alesina, Alberto und Roberto Perotti. 1996. Budget Deficits and Budget Institutions. *NBER Working Paper Series*.
- Alt, James und K. Alec Chrysta. 1981. Electoral Cycles, Budget Controls and Public Expenditure. *Journal of Public Policy* 1: 37-59.
- Amyx, Jennifer und Peter Drysdale. 2003. *Japanese Governance: Beyond Japan Inc*. London: Routledge Curzon.
- Anderson, Gregory E. 2004. Lionheart or Paper Tiger? A First-Term Koizumi Retrospective. *Asian Perspective* 28: 149-182.
- Atkinson, Paul und Paul van den Noord. 2001. Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis. *OECD Economics Department Working Papers*: 1-54.
- Axelrod, Robert. 1997. *The Complexity of Cooperation. Agent-based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press.
- Badura, Peter. 2002. Das Verwaltungsverfahren. In: Erichsen, Hans-Uwe und Dirk Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: de Gruyter Verlagsgesellschaft, 477-588.
- Bahner, Titus. 1998. Institutionenbildung als Grundlage kollektiven Handelns. In: Gerhard Wegner und Josef Wieland (Hrsg.), *Formelle und informelle Institutionen. Genese, Interaktion und Wandel*. Marburg: Metropolis Verlag, 69-100.
- Balassone, Fabrizio und Raffaella Giordano. 2001. Budget Deficits and Coalition Governments. *Public Choice* 106: 327-349.
- Bawn, Kathleen. 1999. Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending. *American Journal of Political Science* 43: 707-736.
- Behrens, Michael und Jochen Legewie (Hrsg.). 2007. *Japan nach Koizumi. Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 2004. Multi-Level Governance - Governance in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 125-146.

- Bergmann, Knut. 2002. *Der Bundestagswahlkampf 1998: Vorgeschichte, Strategien, Ergebnis*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Berry, William B. 1990. The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept. *The Journal of Politics* 52: 167-196.
- Binderkrantz, Anne und Jørgen Grønnegaard Christensen. 2007. Delegation without Agency Loss? The Introduction of Performance Contracts in Danish Central Government. *Paper presented at the ECPR 4th General Conference*, 1-31.
- Bohsem, Guido. 2007. Haushaltsausschuss: Die heimlichen Herrscher des Geldes. *Stern* 27.11.2007. <http://www.stern.de/politik/deutschland/haushaltsausschuss-die-heimlichen-herrscher-des-geldes-603682.html>. 22.02.2010.
- Bozeman, Barry und Jeffrey D. Straussman. 1982. Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory. *Public Administration Review* 42: 509-515.
- Brady, Henry E., Collier, David (Hrsg.) 2004. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham/Boulder/New York: Rowman & Littlefield.
- Brandes, Ada. 1999. Lafontaine tritt nach schweren Differenzen mit Schröder überraschend von allen Ämtern zurück. *Berliner Zeitung* 12.03.1999: 1.
- Brehm, John und Scott Gates. 1997. *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Michigan: University of Michigan Press.
- Brixner, Helge C. 2007. Haushalt als Regierungsprogramm in Zahlen. In: Martin Brüggemeier, Reinbert Schauer und Kuno Schedler (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor. Ein Handbuch*. Bern: Haupt Verlag, 123-131.
- Brown, Robert J. 1999. *The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy*. Westport: Quorum Books.
- Brümmerhoff, Dieter. 2007. *Finanzwissenschaft*. München: Oldenbourg.
- Bundesbank, Deutsche. 2005. *Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland. Monatsbericht April 2005*. Ort: Verlagsersatz?.
- Bundesrechnungshof (Hrsg.). laufende Jahrgänge. *Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Rheinbreitbach: Medienhaus Plump.
- Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.). 2005a. Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. *Der aktuelle Begriff* 87/05: 1-2
- Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.). 2005b. Die europäische Verschuldungsregeln und der nationale Verschuldungspakt. *Info-Brief* 046: 1-22.
- Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.). 2009. *Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*. *Der aktuelle Begriff* 15/09: 1-2.
- Busemeyer, Marius R. und Ole Wintermann. 2007. Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie. Analyse des Prozesses und Identifikation von Reformansätzen. *Aktion Demographischer Wandel. Bertelsman Stiftung*: 1-31.
- Büsser, Muriel. 2003. Hans Eichel - Sturz eines Überfliegers. *Die politische Meinung* 1: 75-80.
- Brümmerhoff, Dieter. 2007. *Finanzwissenschaft*. München: Oldenbourg.
- Campbell, John. 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Campbell, John und Ethan Scheiner, 2008. Fragmentation and Power: Reconceptualizing the Japanese Decision-Making System. *Japanese Journal of Political Science* 9: 89-113.

- Chopel, Alison, Nozomu Kuno und Sven Steinmo. 2005. Social Security, Taxation, and Redistribution in Japan. *Public Budgeting & Finance* 25: 20-43.
- Cox, Gary W., Mikitaka Masuyama und Matthew McCubbins. 2000. Agenda Power in the Japanese House of Representatives. *Japanese Journal of Political Science* 1: 1-21.
- Collier, David. 1995. Review: Translating Quantitative Methods for Qualitative Researchers: The Case of Selection Bias. *The American Political Science Review* 89: 461-466.
- Collier, David und James Mahoney. 1996. Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research. *World Politics* 49: 56-91.
- Das Parlament. 26/2006. *Ausgaben betragen 261,6 Milliarden Euro*. <http://www.das-parlament.de/2006/26/PlenumundAusschuesse/001.html>. 20.02.2010.
- Deggerich, Markus. 2003. Prügel für den braven Hans. Der Spiegel 12.05.2003: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,248370,00.html>.
- de Haan, Jakob und Jan-Egbert Sturm. 1994. Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Union. *Public Choice* 80: 157-172.
- de Haan, Jakob, Wim Moessen und Bjorn Volkerink. 1999. Budgetary Procedures - Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 265-300.
- Dempster, M. A. H. und Aaron Wildavsky. 1979. On Change: Or, there Is no Magic Size for an Increment. *Political Studies* 27: 371-389.
- Deutschman, Christoph. 2003. Ende und Wiederkehr des Keynesianismus - Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik. *Leviathan* 31: 291-302.
- Dietz, Otto. 2006. Finanzierungssaldo des Staates - einige methodische Anmerkungen. *Wirtschaft und Statistik* 66: 339-343.
- Doetschmann, Martin und Dieter Engels. 2001. Finanzierung staatlicher Aufgaben. In: Raban von Westphalen (Hrsg.), *Deutsches Regierungssystem*. München: Oldenbourg, 455-474.
- Eckstein, Harry. 1975. Case Study And Theory In Political Science. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*. Ort: Addison-Wesley Publishers Inc., 79-137.
- Eckstein, Harry. 1992. *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change*. Berkeley: University of California Press.
- Eda, Satsuki. 1991. *国会議員わかる政治への提言 [An die Abgeordneten: Vorschlag einer Politik, die man versteht]*. Tokyo: Kōdansha.
- Egle, Christoph, Tobias Ostheim und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.). 2003. *Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Egle, Christoph und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.). 2007. *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Eichel, Hans. 2003. *Begründung der Notwendigkeit der Agenda 2010 aus haushälterischer Sicht*. Geschäftszeichen I A 1 - Vw 6000 - 75/03. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Eickenboom, Peter. 1989. Haushaltsausschuss und Haushaltsverfahren. In: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der*

- Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch.* Berlin/New York: de Gruyter, 1183-1220.
- Eicker-Wolf, Kai und Achim Truger. 2003. Alternativen zum Sparen in der Krise - für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik. *WSI Mitteilungen* 6/2003: Seitenzahlen.
- Etzrodt, Christian. 2003. *Sozialwissenschaftliche Handlungstheorie. Eine Einführung.* Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Faust, Jörg. 2001. Rechtsstaat, Demokratie und Wirtschaftsordnung. In: Michael Becker, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hrsg.), *Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 91-111.
- Faust, Jörg, und Hans-Joachim Lauth. 2001. Politikfeldanalyse. In: Manfred Mols, Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.), *Politikwissenschaft: eine Einführung.* Paderborn: Schöningh, 299-314.
- Fehr, Ernst und Simon Gächter. 2000. Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. *American Economic Review* 90: 980-994.
- Fehr, Hans, Heinz Grosseckler, Reinhard Neck und Gunnar Schwarting. 2005. *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung.* Berlin: Duncker & Humblot.
- Fischer, Joschka, 2007. Flucht aus der Verantwortung. Fischer über Oskar Lafontaine. *Der Spiegel* 01.10.2007: 47-48.
- Flick, Uwe. 2002. *Qualitative Sozialforschung.* Reinbek: Rowohlt.
- Freitag, Markus und Pascal Sciarini. 2001. The Political Economy of Budget Deficits in the European Union. The Role of International Constraints and Domestic Structure. *European Union Politics* 2: 163-189.
- Fujimura, Naofumi. 2007. Executive Leadership and Fiscal Discipline: Explaining Political Entrepreneurship in Cases of Japan. *Paper at Annual Meeting of the Canadian Political Science Association.*
- Fukui, Haruhiro. 1970. *Party in Power: the Japanese Liberal Democrats and Policy-Making.* Berkeley: University of California Press.
- Fukumoto, Kentaro. 2001. The One-Party Dominant Regime Legislature Was not Built in a Day: Institutionalization of the Japanese Diet from 1947-2000 Determined Using the Individual Government's Data Base. *Paper prepared for delivery at the 73rd. Annual Meeting of the Southern Political Science Association.*
- Gabler, Verlag (Hrsg.) ohne Jahr. *Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Built-in Stability.* <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/58434/built-in-stability-v2.html>. 20.20.2010.
- Galli, Emma und Stefania P.S. Rossi. 2002. Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder. *Public Choice* 110: 283-303.
- George, Alexander L. und Andrew Bennet. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* Cambridge: MIT.
- Geyer, Matthias, Dirk Kurbjuweit und Cordt Schnibben. 2005. *Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteurers.* München/Hamburg: Deutsche Verlagsanstalt/SPIEGEL-Buchverlag.
- Goergen, Christian und Helmut Norpoth. 1991. Government Turnover and Economic Accountability *Electoral Studies* 10: 191-207.

- Görlitz, Axel und Hans-Peter Burth (Hrsg.). 1998. *Informale Verfassung*. Baden-Baden: Nomos.
- Görtemaker, Manfred. 2008. Kanzlerdemokratie. In: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*. Köln: Böhlau, 229-252.
- Graw, Ansgar. 2002. Später Triumph für Lafontaine. *Die Welt* 14.10.2002: 8.
- Grimes, William W. 2002. *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Policies, 1985-2000*. Cornell: Cornell University Press.
- Gröpl, Christoph. 2001. *Haushaltsrecht und Reform. Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gröpl, Christoph. 2005. Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben. *KBI-Veröffentlichung 98*: 1-84.
- Guggenberger, Bernd. 2009. Bundeskanzler. In: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems*. Opladen: Leske + Budrich, 47-51.
- Hallerberg, Mark. 2003. Budgeting in Europe: Did the Domestic Budget Process Change after Maastricht? *Paper presented at the Biennial Conference of the European Union Studies Association*.
- Hallerberg, Mark und Jürgen von Hagen. 1999. Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 209-232.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen, 2001. The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. *Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies*.
- Halstenberg, Friedrich. 2001. *Staatsverschuldung: eine gewagte Finanzstrategie gefährdet unser Gemeinwesen*. Essen: Klartext.
- Hammond, Thomas H. und Christopher K. Butler. 2003. Some Complex Answers to the Simple Question 'Do Institutions Matter?' Policy Choice and Policy Change in Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Theoretical Politics* 15: 145-200.
- Hanke, Christian. 1994. Informale Regeln als Substrat des parlamentarischen Verhandlungssystems. Zur Begründung einer zentralen Kategorie der Parlamentarismusforschung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25: 410-440.
- Hanke, Thomas. 1998. Kanzler ohne Kompetenz. *Die Zeit* 15.10.1998. http://www.zeit.de/1998/43/199843.zwei-spd-lager_.xml.
- Haselberger, Stephan. Schmalhans als Küchenmeister. Harte Zeiten für Finanzminister Eichel. Vom Sparen ist kaum noch die Rede. Auch Kanzler Schröder rückt von seinem Kassenwart ab. *DIE WELT* 11.10.2002: 3.
- Hayes, Louis D. 2005. *Introduction to Japanese Government* Armonk: M.E. Sharpe.
- Hausding, Götz. 2004. *Der Vermittlungsausschuss hat wieder einmal das letzte Wort*. <http://www.das-parlament.de/2004/49/Bundesrat/001.html>. 20.02.2010.
- Heller, Robert. 2008. Verbindliche mehrjährige Finanzplanrahmen als Steuerungsinstrument zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung. *Anhörung: Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen* Kommissionsdrucksache 130.

- Helmke, Gretchen und Steven Levitsky. 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics* 2: 725-740.
- Hendrick, Rebecca. 1989. Top-Down Budgeting, Fiscal Stress and Budgeting Theory. *The American Review of Public Administration* 19: 29-48.
- Hesselberger, Dieter. 2001. *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*. Neuwied: Hermann Luchterhand.
- Herz, Wilfried, 2004a. Trotz neuer Haushaltslöcher gibt es zum Sparkurs keine vernünftige Alternative. *Die Zeit* 13.05.2004: <http://www.zeit.de/2004/21/Steuerschaetzung>.
- Herz, Wilfried. 2004b. Die Zukunft ist schon verspielt. *Die Zeit* 09.06.2004. <http://www.zeit.de/2004/25/Haushalt>.
- Herz, Wilfried. 2004c. Eichels letztes Gefecht. *Die Zeit* 06.05.2004. <http://www.zeit.de/2004/20/Sparen>
- Heuser, Uwe Jean. 2003. Politik der leeren Hand. *Die Zeit* 16.10.2003. http://www.zeit.de/2003/43/Politik_der_leeren_Hand.
- Hibbs, Douglas. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71: 1467-1487.
- Hielscher, Gebhard. 2007. 5 Jahre Koizumi: Was hat sich in Japan geändert? In: Michael Behrens und Jochen Legewie (Hrsg.), *Japan nach Koizumi. Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 27-36.
- Hilpert, Hanns Günther. 2007. Reformfatigue in Japan. *SWP Studie* 32: 1-23.
- Hirashima, Kenji. 2002. Coping with Fiscal Burdens: A Comparative Institutional Analysis of Japanese and German Fiscal Policy in the 1990s. In: Ulrich Teichler und Gisela Trommsdorf (Hrsg.), *Challenges of the 21st Century in Japan and Germany*. Lenggich: Pabst Science Publisher.
- Hiwatari, Nobuhiro. 2005. Japan in 2004: "Courageous" Koizumi Carries On. *Asian Survey* 45: 41-53.
- Holliday, Ian und Tomohito Shinoda. 2002. Governing from the Centre: Core Executive Capacity in Britain and Japan. *Japanese Journal of Political Science* 3: 91-111.
- Hölscheidt, Sven. 1988. *Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*. Rheinbreitenbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Holtkamp, Lars. 2000. *Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Holtmann, Everhard. 2000. Der selbstbestellte Vormund des Parlaments. Oder: Wie Rechnungshöfe den Primat der Politik unterlaufen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31: 116-130.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Ihori, Toshihiro. 2006. Fiscal Policy and Fiscal Reconstruction in Japan. *International Tax and Finance* 13: 489–508.
- Ihori, Toshihiro und Masakazu Sato (Hrsg.) 2002. *Government Defizit and Fiscal Reform in Japan*. Boston: Kluwer Academic.
- Ikeya, Akira. 2001. Koizumi unveils blueprint of battle for reform. *The Nikkei Weekly*. 04.06.2001.
- Ito, Takatoshi. 2000. The Stagnant Japanese Economy in the 1990s: The Need for Financial Supervision to Restore Sustained Growth In: Takeo Hoshi und Hugh T. Patrick

- (Hrsg.), *Crisis and Change in the Japanese Financial System*. Norwell: Kluwer Academic, 85-108.
- Itoh, Motoshige. 2004. Government Debt as a Roadblock to an Economic Revival. *Japan Echo* Dezember: 21-24.
- Jahn, Detlef. 2005. Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 55-75.
- Jahn, Detlef. 2006. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam und Robert Price. 2004. Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*.
- Jun, Jong S. und Hiromi Muto. 1995. The Hidden Dimensions of Japanese Administration: Culture and Its Impact. *Public Administration Review* 55: 125-134.
- Kabashima, Ikuo und Gill Steel. 2007. The Koizumi Revolution. *PS: Political Science & Politics*: 79-84.
- Kaihara, Hiroshi. 2008. Japan's Political Economy and Koizumi's Structural Reform: A Rise and Fall of Neoclassical Economic Reform in Japan. *East Asia*: 389-405.
- Kaiser, André. 1998. Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29: 525-541.
- Kantei. 2004. *Pressekonferenz des Premierministers am 17.06.2004*. http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2004/06/17press_e.html. 10.02.2010.
- Kato, Junko. 2004. Japan. *European Journal of Political Research* 43: 1047-1053.
- Kato, Junko. 2005. Japan. *European Journal of Political Research* 44: 1071-1076.
- Kato, Junko. 2006. Japan. *European Journal of Political Research* 45: 1152-1161.
- Kato, Sota. 2009. Caught Between Two Worlds: Political Change in Japan. *Global Asia* 4: 35-39.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper-Collins College Publishers.
- Kido, Hideki. 2007. Changes of "Zoku-giin" in the LDP: The impact of Prime Minister Koizumi's Leadership. *Paper presented at Annual Meeting of Canadian Political Science Association*.
- Kiewit, Roderick und Mathew Mccubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kishimoto, Koichi. 1997. *Politics in Modern Japan. Development and Organization*. Tokyo: Japan Echo.
- Klein, Axel. 2007. Japans Kernreformen: Persönliche Handlungsspielräume und strukturelle Hindernisse. In: Michael Behrens und Jochen Legewie (Hrsg.), *Japan nach Koizumi*. Baden-Baden: Nomos, 37-48.
- Koike, Osamu, Masaharu Hori und Hiromi Kabashima. 2007. The Japanese Government Reform of 2001 and Policy Evaluation System: Efforts, Results and Limitations. *Ritsumeikan Law Review*: 1-12.

- Kōno, Kazuyuki. 2003. □ [Das Haushaltssystem]. Tokyo: Gakuyou Shobou.
- Köllner, Patrick. 2001. Faktionalismus in japanischen Parteien: Eine Annäherung aus konzeptioneller und komparativer Perspektive. *Arbeitspapier des Deutschen Übersee-Instituts* März 2001.
- Köllner, Patrick. 2006a. The Liberal Democratic Party at 50: Sources of Dominance and Changes in the Koizumi Era. *Social Science Japan* 9: 243-257.
- Köllner, Patrick. 2006b. Die Machtposition des japanischen Regierungschefs: Grundlegende institutionelle Parameter und jüngere Entwicklungen. In: René Haak (Hrsg.), *Japanstudien: Jahrbuch des Deutschen Institut für Japanstudien*. München: Iudicium, 271-304.
- Köllner, Patrick. 2006c. Die „Präsidentialisierung“ des Premierministers? Die japanische Exekutive in der Regierungszeit von Jun'ichirō Koizumi. *Japan Aktuell* 2: 45-58.
- Köllner, Patrick. 2007. Land ohne Regierungswechsel? Oder warum in Japan noch immer die LDP dominiert. In: Behrens, Michael und Jochen Legewie (Hrsg.), *Japan nach Koizumi - Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 49-59.
- Kontopoulos, Yianos und Roberto Perotti. 1999. Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 81-102.
- Kornelius, Bernhard und Dieter Roth. 2007. Bundestagswahl 2005: Rot-Grün abgewählt. Verlierer bilden die Regierung. In: Christoph Egle Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-59.
- Korte, Karl-Rudolf. 2009. *Wahlen in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kraan, Dirk-Jan. 2001. Cutback Management in the Netherlands. *Public Budgeting & Finance* 21: 46-61.
- Kropp, Sabine. 1999. Die rot-grüne Koalitionsvereinbarung der Bundesparteien vom 20. Oktober 1998. Ein Plan und die ersten Schritte seiner Realisierung. *Gegenwartskunde*: 31-44.
- Kropp, Sabine. 2001. *Regieren in Koalitionen: Regierungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Kropp, Sabine. 2003a. Regieren als informaler Prozess. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 23-31.
- Kropp, Sabine. 2003b. „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil. In: Antonia Gohr, und Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 329-344.
- Kropp, Sabine und Roland Sturm. 1998. *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse, Dokumentation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kunz, Volker. 2000. Kulturelle Variablen, organisatorische Netzwerke und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung im internationalen Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 52: 195-225.
- Lehmbruch, Gerhard. 1994. Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan. In: Karlheinz Bentele, Bernd Reißert und Ronald Schettkat (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf zum 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 64-100.

- Leloup, Lance T. 1988. From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice. In: Irene S. Rubin (Hrsg.), *New Directions in Budget Theory*. Albany: Suny Press, 19-42.
- LeLoup, Lance T. 1997. The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory. In: Robert T. Golembiewski und Jack Rabin (Hrsg.), *Public Budgeting and Finance*. New York: Marcel Dekker, 505-519.
- Leuffen, Dirk. 2007. Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung. In: Thomas Gschwend und Frank Schimmelpfennig (Hrsg.), *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*. Frankfurt a. M.: Campus, 201-221.
- Lienert, Ian und Moo-Kyung Jung. 2004. *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*. Paris: OECD.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Lupia, Arthur. 2004. Delegation and its Peril. In: Kaare Strøm (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 33-54.
- Lupia, Arthur und Mathew D. McCubbins. 1994. Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly* 19: 361-384.
- Luthardt, Wolfgang. 1999. Politische Steuerung und akteurzentrierter Institutionalismus. *Swiss Political Science Review* 5: 155-166.
- Masuyama, Mikita. 2000a. Legislative Time and Agenda Power in the Japanese Diet. *Review of Asian and Pacific Studies* 20: 65-85.
- Masuyama, Mikitaka. 2000b. Is the Japanese Diet Consensual? *The Journal of Legislative Studies* 6: 9-28.
- Masuyama, Mikitaka. 2007. Japan. *European Journal of Political Research* 46: 1005-1011.
- Masuyama, Mikitaka und Benjamin Nyblade, 2003. Analysis of No-confidence Votes in the Japanese Diet. In: *Paper prepared for American Political Science Association Annual Meeting*.
- Masuyama, Mikitaka und Benjamin Nyblade. 2004. Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet. *Journal of Legislative Studies* 10: 250-262.
- Matthes, Alexandra. 2007. *Die Wirkung von Vertrauen auf die Ex-post-Transaktionskosten in Kooperation und Hierarchie*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Maunz, Theodor, Günter Düring und Roman Herzog (Hrsg.). 2009. *Grundgesetz Kommentar*. München: C.H. Beck.
- May, Kay-Uwe. 2002. *Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen. Restriktionen und Strategien*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Manyntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Gregor. 2000. Der Haushalt und der Bundestag. Der lange Weg zum grünen Papier. *Blickpunkt Bundestag* 12/2000
<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/0706/bp/2000/bp0012/0012006.html>
15.10.2008.
- McCubbins, Mathew D. und Gregory W. Noble. 1995. Perceptions and Realities of Japanese Budgeting . In: Peter F. Cowhey und Mathew D. McCubbins (Hrsg.), *Structure and*

- Policy in Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press, 81-115.
- McCubbins, Mathew D. und Michael F. Thies. 1997. As a Matter of Factions: The Budgetary Implications of Shifting Factional Control in Japan's LDP. *Legislative Studies Quarterly* 22: 293-328.
- Merkel, Wolfgang. 2003. Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das Rot-Grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 163-190.
- Mill, John Stuart. 1843. *A System of Logic, Ratiocinative, and Inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*. London: Harrison and Co.
- Miyazaki, Masato. 2006. Framework for Fiscal Consolidation: Successes and Failures in Japan. *OECD Journal on Budgeting* 6: 123-148.
- Miyazaki, Makoto und Akihiko Hamanaka. 2006. Future role of key policy body questioned. *The Daily Yomiuri* 24.09.2006: 3.
- Morlok, Martin. 2003. Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? In: Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts*. Berlin: De Gruyter, 37-84.
- Muramatsu, Michio. 1997. Post-war Politics in Japan: Bureaucracy versus the Party/Parties in Power. In: Muramatsu, Michio; Naschold, Frieder (Hrsg.), *State and Administration in Japan and Germany: a comparative perspective on continuity and change*. Berlin: De Gruyter, 13-37.
- Mulgan, Aurelia George. 2003. Japan's "Un-Westminster" System: Impediments to Reform in a Crisis Economy. *Government and Opposition* 38: 73-91.
- Negishi, Mayumi, 2004. Cabinet OKs 48.2 Trillion Yen Outlay Cap. *The Japan Times* 31.07.2004. <http://search.japantimes.co.jp/print/nb20040731a1.html>.
- Neumann, Manfred. 1999. Hohe Hürden auf dem Weg zu einer "schlanken" Bundesverwaltung. *Verwaltungsrundschau* 3: 85-90.
- Naito, Yosuke. 2002. Bureaucrats victors as Diet draws to close. *The Japan Times* 27.07.2002. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20020727d1.html>.
- Nitta, Keith A. 2008. *The Politics of Structural Education Reform*. New York: Routledge
- North, Douglass C. 1992. *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- OECD (Hrsg.). 2006. *OECD Economic Survey Japan*. Paris (?): OECD(?).
- OECD (Hrsg.). 2008. *OECD Economic Survey Japan*. Paris (?): OECD(?).
- OECD. ohne Jahr. *International Budget Practices and Procedures Database*. http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html. 05.08.2008
- Oeltzen, Anne-Kathrin und Daniela Forkmann. 2005. Charismatiker, Kärner und Hedonisten. Die Parteivorsitzenden der SPD. In: Daniela Forkmann und Michael Schlieben (Hrsg.), *Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 64-118.
- Olson, Mancur. 1968. *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr.

- Olson, Mancur. 1985. *Aufstieg und Niedergang von Nationen: ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübingen: Mohr.
- Ostrom, Elinor. 1999. *Die Verfassung der Allmende*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ōta, Hiroko. 2006. □ □[Der Kampf des Rats für Wirtschafts- und Fiskalpolitik]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.
- Ottnad, Adrian. 1996. *Wohlstand auf Pump: Ursachen und Folgen wachsender Staatsverschuldung in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Padgett, John F. 1980. Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review* 74 354-372.
- Park, Gene. 2009. The Politics of Japan's New Budget Process. *Paper Prepared for the Annual Conference of the American Political Science Association*.
- Patashnik, Eric M. 1996. The Contractual Nature of Budgeting: A Transaction Cost Perspective on the Design of Budgeting Institutions. *Policy Sciences* 29: 189-212.
- Patzelt, Werner J. 1998. Parlamentskommunikation. In: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 431-441.
- Patzelt, Werner J. 2005. Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 16-54.
- Pausch, Alfons. 1969. *Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium. Geschichte, Leistungen und Aufgaben eines zentralen Staatsorgans*. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Plenarprotokoll. Deutscher Bundestag. laufende Nummern. <http://drucksachen.bundestag.de/drucksachen/index.php>. 20.02.2010.
- Perotti, Roberto und Yianos Kontopoulos. 2002. Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics* 86: 191-222.
- Persson, Torsten, Gérard Roland und Guido Tabellini. 1997. Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-1202.
- Persson, Torsten, Gérard Roland und Guido Tabellini. 2000. Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.
- Petersen, Thieß. 2002. Sparhaushalte aus Konsolidierungszwang? Anmerkungen zur Notwendigkeit einer Reduzierung der Staatsverschuldung. *Sozialer Fortschritt: unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik* 51: 234-237.
- Poterba, James M. und Jürgen von Hagen. 1999a. Introduction. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1-12.
- Poterba, James M. und Jürgen von Hagen (Hrsg.). 1999b. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ramseyer, J. Mark und Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge (MA) and London: Harvard University Press.
- Reiermann, Christian und Ulrich Schäfer. 2002. Tricksen, tarnen, täuschen *Der Spiegel* 47: 108.

- Reischauer, Edwin O. und Marius B. Jansen. 1995. *The Japanese Today: Change and Continuity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Richardson, Bradley. 1997. *Japanese Democracy. Power, Coordination, and Performance*. New Haven/London: Yale University Press.
- Richardson, Bradley und Dennis Patterson. 2001. Political Traditions and Political Change: The Significance of Postwar Japanese Politics for Political Science. *Annual Review of Political Science* 4: 93-115.
- Roubini, Nouriel und Jeffrey D. Sachs. 1989. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33: 903-938.
- Ross, Fiona. 1997. Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Importance of Avoiding Blame. *Governance* 10: 175-200
- Rubin, Irene S. 1997. Budgeting: Theory and Concepts. In: Robert T. Golembiewski und Jack Rabin (Hrsg.), *Public Budgeting and Finance*. New York: Marcel Dekker, 185-201.
- Sakurai, Keiko. 2004. Analysis on Budget System. *Government Auditing Review* 11: 55-64.
- Satō, Seizaburo, Kenichi Koyama und Shunpei Kumon. 1990. *Postwar Politician: The Life of Former Prime Minister Masayoshi Ōhira*. Tokyo: Kodansha International.
- Savage, James D. 2000. A Decade of Deficits and Debt: Japanese Fiscal Policy and the Rise and Fall of the Fiscal Structural Reform Act of 1997. *Public Budgeting & Finance* 2000: 55-84.
- Schäfer, Ulrich. 2004. Haushalt 2005: Ausverkauf beim Bund. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/76/347912/text/> *Süddeutsche Zeitung* 21.06.2004: Seitenzahlen.. Datum.
- Schäfers, Manfred. 2005. Im Haushaltsloch. Ein Rückblick: Warum Schröder Neuwahlen haben wollte. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 20.12.2005: 1.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play*. Boulder, Oxford: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 2000a. Institutions in Comparative Perspective. *MPIfG Working Paper* 2000.
- Scharpf, Fritz W. 2000b. *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Scherf, Wolfgang. 2009. *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft.
- Schick, Allen. 1980. Budgetary Adaptations to Resource Scarcity. In: Charles H. Levine und Irene Rubin (Hrsg.), *Fiscal Stress and Public Policy*. Beverly Hills: Sage, 113-134.
- Schick, Allen. 1993. Governments versus Budget Deficits. In: R. Kent Weaver und Bert A. Rockman (Hrsg.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution, 187-236.
- Schick, Allen. 2001. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting* 1: 15-42.
- Schiltz, Christoph B.. Auch Eichel gibt an Clement Macht ab. *DIE WELT* 9.10.2002: 2.
- Schmid, Josef. 2007. Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik - große Reform mit kleiner Wirkung? In: Christoph Egle und Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Das Ende der rot-grünen Projektes - eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 - 2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 271-294.

- Schmidt, Carmen. 2001. *Sozialstruktur und politisches System in Japan: Gesellschaftliche Konfliktlinien, politische Repräsentation und die Formierung der Wählerschaft*. Marburg: Tectum.
- Schneider, Christina J. 2007. Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. *Politische Vierteljahresschrift* 48: 221-242.
- Schönhoven, Klaus. 2008. Zwischen Euphorie und Ernüchterung: SPD-dominierte Bundesregierungen. In: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren*. Köln: Böhlau, 77-97.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. 1998. Das Verhältnis von formaler und informaler Verfassung. In: Axel Görlitz und Hans-Peter Burth (Hrsg.), *Informale Verfassung*. Baden-Baden: Nomos, 25-53.
- Schumann, Jochen, Ulrich Meyer und Wolfgang Ströbele. 2007. *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*. Berlin: Springer.
- Schwarz, Daniel. 2009. *Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005*. Norderstedt: Books on Demand.
- Schwarzmeier, Manfred. 2001. *Parlamentarische Mitsteuerung: Strukturen und Prozesse informellen Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seabright, Paul. 1996. Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review* 40: 61-89.
- Seils, Eric. 2004. *Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden: Haushaltsinstitutionen, Koalitionsverträge und die Beschäftigungswirkung von Abgaben*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seils, Eric. 2005. Haushaltspolitik - Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36: 773-790.
- Shepsle, Kenneth A. und Barry R. Weingast. 1981. Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science* 25: 96-111.
- Shimizu, Masato. 2005. *[Führung aus dem Kabinett]*. Tokyo: Nihon Keizai Shimbunsha.
- Shinoda, Tomohito. 2003. Koizumi's Top-Down Leadership in the Anti-Terrorism Legislation: The Impact of Political Institutional Changes. *SAIS Review* 23: 19-34.
- Shinoda, Tomohito. 2005. Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as Core Executive. *Asian Survey* 45: 800-821.
- Shiraishi, Kousuke. 2003. Budget Deficit and Fiscal Discipline: Budget Reform in US and Japan. *Paper presented at International Collaboration Projects*.
- Singer, Otto. 2005. Die europäischen Verschuldungsregeln und der nationale Stabilitätspakt. *Info-Brief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages* 046/05: 1-22.
- Steffani, Winfried. 1989. Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle. In: Schneider, Hans-Peter und Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Ein Handbuch*. Berlin: de Gruyter, 1325-1367.
- Strauch, Rolf R. und Jürgen Von Hagen. 2001. Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions to a Deficit and Spengins Bias in Public Finances - U.S. Experience and Possible Lessons for EMU. *ZEI Working Paper B 14*.

- Strøm, Kaare. 2004. Parliamentary Democracy and Delegation. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 55-106.
- Sturm, Roland. 1988. *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages. Struktur und Entscheidungsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich.
- Sturm, Roland. 1989. *Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA*. Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Daniel Friedrich, 2002. Rot-grüner Stabilitätspakt. Bundestagswahl 2002. *Die Welt* Datum: 3.
- Sturm, Daniel Friedrich. 2009. Wie es war. Der Tag, an dem Lafontaine die Politik aufmischte. *Die Welt Online*. <http://www.welt.de/politik/article3352511/Der-Tag-an-dem-Lafontaine-die-Politik-aufmischte.html>. 10.03.2009.
- Stüwe, Klaus. 2005. *Die Rede des Kanzlers. Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Suzuki, Takaaki. 1999. Administrative Reform and the Politics of Budgetary Retrenchment in Japan. *Social Science Japan* 2: 195-213.
- Suzuki, Takaaki. 2000. *Japan's Budget Politics: Balancing Domestic and International Interests*. Boulder: Lynne Rienner.
- Takenaka, Heizō. 2006. □ □ □ □ *[Die Wahrheit über die Strukturreformen - Das Tagebuch von Takenaka Heizō]*. Tokyo: Nihonkeizaishinbun Shuppansha.
- Tanaka, Hideaki. 2002. Fiscal Consolidation and Medium-Term Fiscal Planning: The Case of Japan. *Policy Research Institute Discussion Paper Series* 02 A-31: 1-38.
- Tanaka, Hideaki. 2003. Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan. *OECD Journal on Budgeting* 3: 105-137.
- Tawa, Hiroshi, 2004. Japan's New Economic and Fiscal Policy Management Mechanism. *Paper presented to the International Conference on China's Planning System Reform*.
- Thewalt, Andreas, 2002. Drei Frauen hoffen: Wer wird Ministerin? *Hamburger Abendblatt* 25.09.2002.
- Thiem, Janina. 2009. *Nationale Parteien im Europäischen Parlament. Delegation, Kontrolle und politischer Einfluss*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tsebelis, George und Eric C. C. Chang. 2004. Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries. *European Journal of Political Research*: 43: 449-476.
- Uchida, Akinori. 2001. LDP members protest govt reform measures. *The Daily Yomiuri* 23.06.2001: 3.
- Urbach, Matthias. 2004. Noch mehr sparen für den Haushalt. *TAZ* 01.09.2004: 8.
- Velasco, Andrés. 1999. A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 37-58.
- von Beyme, Klaus und Hartmut Weßler. 2002. Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. In: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 312-323.

- von Hagen, Jürgen. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Papers, Commission of the European Communities* 96: 1-44.
- von Hagen, Jürgen. 2006. Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan. *Monetary and Economic Studies* 24: 25-60.
- von Hagen, Jürgen und Ian J. Harden. 1995. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review* 39: 771-779.
- Wagschal, Uwe. 1998. Politische und Institutionelle Determinanten der Staatsverschuldung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47: 220-243.
- Wagschal, Uwe. 2007. Auf dem Weg zum Sanierungsfall? Die rot-grüne Finanzpolitik seit 2002. In: Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 - 2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 241-270.
- Wagschal, Uwe und Georg Wenzelburger. 2008a. Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich. *Der moderne Staat* 1: 141-164.
- Wagschal, Uwe und Georg Wenzelburger. 2008b. *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walther, Rudi. 1989. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und der Bundesrechnungshof. In: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart 1714 -1989. Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer*. Berlin: Duncker & Humblot, 145-155.
- Weber, Jeffrey A. 1997. Certainty and Uncertainty in Decision Making: A Conceptualization. In: Robert T. Golembiewski und Jack Rabin (Hrsg.), *Public Budgeting and Finance*. New York: Marcel Dekker, 449-474.
- Wehner, Joachim. 2001. Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament. *The Journal of Legislative Studies* 7: 57-78.
- Wehner, Joachim. 2006. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies* 54: 767-785.
- White, Merry. 1987. The Virtue of Japanese Mothers: Cultural Definitions of Women's Lives. *Daedalus* 116: 149-163.
- Whitford, Andrew B. 2002. Threats, Institutions and Regulation in Common Pool Resources. *Policy Sciences* 35: 125-139.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, Aaron. 1985. A Cultural Theory of Expenditure Growth and Unbalanced Budgets. *Journal of Public Economics* 28: 349-357.
- Wildavsky, Aaron. 2001. *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wildavsky, Aaron und Naomi Caiden (Hrsg.). 2001. *The New Politics of the Budgetary Process*.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1999. Public and Private Bureaucracies. *Journal of Law, Economics, & Organization* 15: 306-342.
- Wolber, Cornelia, 2002a. Eichel macht Druck auf die Länder. *Die Welt*. 20.03.2002: 12

-
- Wolber, Cornelia. 2002b. Eichels Erfolgsstory scheint beendet. *Die Welt*. 10.10.2002: 12.
- Wright, Maurice. 1999. Coping with Fiscal Stress: Illusion and Reality in Central Government Budgeting in Japan. In: James M. Poterba und Jürgen von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 349-376.
- Wright, Maurice. 2002. *Japan's Fiscal Crisis: The Ministry of Finance and the Politics of Public Spending, 1975-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Yamamura, Kozo und Wolfgang Streeck (Hrsg.) 2003. *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ort: Ithaca Cornell University Press.
- Yamanaka, Hironobu. 2001. The Japanese Attempt at Reinforcing the Policy Management Cycle through Policy Evaluation. *OECD Journal on Budgeting* 1: 71-83.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte. In: Christoph Egle, Tobias Ostheim, Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das Rot-Grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Westdeutscher Verlag, 193-214.
- Zunker, Albrecht. 1972. *Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister*. Frankfurt a.M.: Metzler.

