

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 429

Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern

Dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs

Von

Joachim Welz



Duncker & Humblot · Berlin

JOACHIM WELZ

Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 429

Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern

dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs

Von

Dr. Joachim Welz



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05212 9

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	15
A. Gegenstände, Methoden und Plan der Arbeit	17
I. Die Bedeutung der parlamentarischen Finanzkontrolle in den Bundesländern	17
1. Die Rolle von Staatsfinanzen und öffentlichen Haushalten ..	17
2. Die Wechselbeziehung zwischen Finanzkontrolle und Stellung der Parlamente	20
3. Die Bedeutung der Länder in der öffentlichen Finanzwirtschaft	21
4. Besondere Rahmenbedingungen für die parlamentarische Finanzkontrolle in Baden-Württemberg	23
II. Ziele der Untersuchung und Methodenprobleme	24
1. Plan der Arbeit	24
2. Beteiligte Disziplinen	25
3. Eigengesetzlichkeiten des politischen Bereiches für eine wissenschaftliche Untersuchung	26
4. Quellen und Hilfsmittel	28
B. Rahmenbedingungen für die Haushaltsfunktionen von Exekutive und Legislative	31
I. Theoretische Grundlagen	31
1. Grundbegriffe des öffentlichen Finanzwesens	31
a) Finanz- und Haushaltswirtschaft	31
b) Parlamentarische Finanzkontrolle	32
2. Normative Grundlagen	35
a) Veränderungen durch die Haushaltsreform	35
b) Für die Länder verbindliches Bundesrecht	35
c) Baden-württembergisches Finanzrecht	36
3. Der Haushaltsplan	38
a) Haushaltsfunktionen	39
b) Gestaltung	41
c) Haushaltsgrundsätze	43
d) Rechtsnatur des Haushaltsplanes und deren Auswirkungen	44
aa) Der Theorienstreit	44
bb) Das Fehlen materieller Gesetzeswirkung	47
cc) Rechtsfolgen für den Untersuchungsgegenstand	49
4. Das klassische Modell der Finanzverfassung	53
a) Exekutive und Legislative im Budget-Kreislauf	53
aa) Aufstellung des Entwurfes	54
bb) Feststellung des Haushaltsplanes	55
cc) Vollzug des Haushaltsplanes	55
dd) Finanzkontrolle im engeren Sinne; Entlastung	58
b) Der Budget-Kreislauf	59
aa) Zeitliche Abfolge in Baden-Württemberg	59
bb) Das Wechselspiel von Legislative und Exekutive	59

II. Veränderung der Rahmenbedingungen in der modernen Finanzpolitik	60
1. Formale Schwächen der Haushaltspläne	60
a) Unvollständigkeit	60
b) Unübersichtlichkeit	61
c) Vollzugsorientierte Systematik	62
2. Bindungen des Haushaltsplanes durch außerbudgetäre Faktoren	62
a) Übersicht über die Bindungen	62
b) Politische Verflechtungen	63
aa) Europäische Gemeinschaften	63
bb) Die Rolle des Bundes im kooperativen Föderalismus ..	63
cc) „Dritte Ebene“ der Länderkooperation	70
dd) Auswirkungen des kooperativen Föderalismus auf die Stellung der Länderparlamente	71
ee) Verhältnis Länder — Gemeinden	71
c) Gebundene und freie Mittel in den Länderhaushalten	72
aa) Kostenintensive Länderzuständigkeiten	72
bb) Der freie Restbetrag	74
d) Planung	75
aa) Zweck und Arten	75
bb) Beeinträchtigung des Budgetrechtes	76
e) Auswirkung der fehlenden Spielräume auf die Bedeutung des Haushaltsplanes und die Stellung der Legislative	78
3. Schwindende Bindungswirkung der Haushaltspläne durch zunehmende Unbestimmtheit	79
a) Verspätetes Inkrafttreten	79
b) Ungewißheiten bei der Aufstellung	80
c) Veränderungen während der Haushaltsperiode	80
d) Vollzugselastizität	81
aa) Normativ geregelte Spielräume	81
bb) Umgehungsmöglichkeiten	84
cc) Konjunkturpolitisches Instrumentarium	85
dd) Aushöhlung des Budgetrechtes durch die Vollzugselastizität	86
e) (Fakultative) zweijährige Haushaltsperiode	86
f) Auswirkungen der Unbestimmtheit	88
4. Bedeutungsverlust von Haushaltsplan und parlamentarischem Budgetrecht als Folge der veränderten Rahmenbedingungen ..	88
a) Motive und Wirkungen der Haushaltsreform	88
aa) Formale Verbesserungen	89
bb) Stellung des Parlamentes	89
b) Abweichung vom klassischen Modell	90
C. Die Finanzkontrolle in den klassischen parlamentarischen Domänen	91
I. Parlamentarische Beratung und Feststellung des Haushaltsplanes	91
1. Die Beratung des Haushaltsplanes im Plenum	91
a) Vorbereitung und erste Beratung	92
b) Zwischen erster und zweiter Beratung	93
c) Zweite Beratung	95
d) Dritte Beratung	96
e) Bedeutung der Plenarberatung	97
2. Die Beratung des Haushaltsplanes im Finanzausschuß	98
a) Ablauf der Beratungen	98
aa) Zeitplan und Schwerpunkte	98
bb) Behandlungsweise	100
cc) Restriktive Beteiligung der Fachausschüsse	101

b)	Beratung ausgewählter Einzeletats	101
aa)	Einzelplan 01 (Landtag)	102
bb)	Einzelplan 02 (Staatsministerium)	103
cc)	Einzelplan 04/14 (Kultusministerium)	105
dd)	Staatshaushaltsgesetz	108
c)	Die Funktion des Finanzausschusses bei der Haushaltsberatung	109
aa)	Schwächen und Stärken der Behandlungsweise	109
bb)	Verfahrensgestaltung, Spar- und Kontrollfunktion	112
3.	Der parlamentarische Einfluß bei der Haushaltsberatung	114
a)	Von der Exekutive initiierte Änderungen	115
aa)	Veränderungen der finanzpolitischen Lage während der Haushaltsberatung	115
bb)	Einbau in den Entwurf des Haushaltsplanes	116
b)	Vom Parlament initiierte Änderungen	118
aa)	Art und Ausmaß der Veränderungen	118
bb)	Politische Bedeutung der Veränderungen	124
cc)	Die Rolle der Fraktionen	125
4.	Bedeutung des Budgetrechtes im gegenwärtigen Länderparlamentarismus	128
a)	Abweichungen vom klassischen Modell	128
b)	Grenzen des parlamentarischen Einflusses	128
c)	Funktionswandel des Budgetrechtes in Publizitätswirkung und Kontrolle	129
II.	Finanzkontrolle i. e. S.; Entlastung	130
1.	Prüfung und Kontrolle in der Verwaltung	130
2.	Die Bedeutung des Landesrechnungshofes für die parlamentarische Finanzkontrolle	131
a)	Aufgaben und Rechtsgrundlagen	131
b)	Die Prüfungsarbeit des Rechnungshofes	132
aa)	Prüfungsbereich	132
bb)	Inhalt der Prüfung	133
c)	Beratungstätigkeit	134
d)	Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit	136
e)	Bewertung	137
aa)	Der Rechnungshof als Basis der parlamentarischen Finanzkontrolle	137
bb)	Grenzen und Mängel der Rechnungshofprüfung	137
cc)	Reformbestrebungen	139
3.	Das parlamentarische Entlastungsverfahren	140
a)	Die Gegenstände im einzelnen	141
aa)	Prüfung des Landesschuldbuches	141
bb)	Prüfung der Rechnung und Entlastung des Rechnungshofes	141
cc)	Behandlung der Ausgabereste	141
dd)	Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen	143
ee)	Prüfung der Haushaltsrechnung; Beratung der Rechnungshof-Denkschrift	143
ff)	Prüfung geheimer Angelegenheiten	144
gg)	Entlastung	145
hh)	Sonstige Berichte des Rechnungshofes	145
ii)	Nachkontrolle	145
kk)	Sonstige Formen der parlamentarischen Finanzkontrolle im engeren Sinne	147
b)	Das parlamentarische Kontrollverfahren	148
4.	Stellung und Arbeit des Rechnungsprüfungsausschusses	148

a)	Überblick	148
aa)	Geschichte	148
bb)	Status und Aufgaben als selbständiger Fachausschuß ..	149
cc)	Der (frühere) Status als Unterausschuß	149
b)	Ausstattung	153
aa)	Mitgliederzahl, Vertretung	153
bb)	Vorsitz	153
cc)	Büro, Verwaltung	155
c)	Die Tätigkeiten des Rechnungsprüfungsausschusses	155
aa)	Sitzungszahlen, Zeitplan	155
bb)	Tätigkeiten, Schwerpunkte	155
d)	Arbeitsweise	156
aa)	Teilnahme an den Sitzungen	156
bb)	Das Berichterstatter-System	157
cc)	Die Beratungen im einzelnen	158
dd)	Informationsquellen	159
ee)	Stil von Debatten und Beschlüssen; Abstimmungen ...	160
ff)	Ergebnisse und Beschlußformeln	161
gg)	Ausschußanträge, Berichte	163
e)	Bewertung der Arbeit des Rechnungsprüfungsausschusses	163
aa)	Prüfungsmaßstäbe	163
bb)	Stellung zwischen Rechnungshof und Verwaltung	164
cc)	Die unvollständige Abdeckung der Prüfungsebenen in Tätigkeiten und Selbstverständnis	165
dd)	Differenzierendes Gesamturteil nach Aufgabe und Er- wartung	167
5.	Rechnungsprüfung im Finanzausschuß	167
a)	Die Gegenstände und ihre Behandlung	168
b)	Beratung der Rechnungshof-Denkschrift	169
aa)	Gang der Beratung	169
bb)	Änderungen	170
c)	Geringer Stellenwert der Rechnungsprüfung	171
d)	Berichte und Ausschlußanträge	172
6.	Die Rechnungsprüfung im Plenum	172
a)	Gegenstände	172
b)	Die Behandlung	173
aa)	Stellung auf der Tagesordnung; Umfang	173
bb)	Verlauf der Debatten	173
cc)	Beschlußformeln	175
c)	Nachkontrolle	176
d)	Bewertung	176
7.	Untersuchungsausschuß Finanzgebaren der Universitäten	177
8.	Wirkung der parlamentarischen Finanzkontrolle i. e. S.	179
a)	Probleme der Erfolgsbewertung	179
b)	Wirkung der Rechnungsprüfung an ausgewählten Kom- plexen	180
aa)	Kontrollbereich	180
bb)	Geschäftsordnungsfragen	180
cc)	Baumängel	180
dd)	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung	181
ee)	Regreßmaßnahmen	183
ff)	Universitätsbereich	184
c)	Gesamtbewertung	190
aa)	Die Grenzen der parlamentarischen Finanzkontrolle i. e. S. nach Ansatz und Selbstverständnis	190
bb)	Die Schwächen der parlamentarischen Finanzkontrolle i. e. S.	190
cc)	Reformüberlegungen	198

D. Neue Kontrollformen in den Domänen der Exekutive	203
I. Einwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes	203
II. Beteiligung der Legislative am Haushaltsvollzug	203
1. Haushaltsanpassung in Gesetzgebungsverfahren	204
a) Der Nachtragshaushalt als Bindeglied zwischen Feststellung und Vollzug	204
aa) Verfahren und Bedeutung	204
bb) Abgrenzung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben	205
cc) Die baden-württembergische Praxis	206
b) Haushaltsanpassungsgesetze	207
2. Entstehung sonstiger parlamentarischer Mitwirkungsformen ..	209
3. Mitwirkung aufgrund der Landeshaushaltsordnung	209
a) Information über Veränderungen der Haushaltslage, § 10 Abs. 2 LHO	209
b) Über- und außerplanmäßige Ausgaben, § 37 Abs. 4 LHO ..	210
aa) Rechtsgrundlagen für die parlamentarische Beteiligung ..	210
bb) Erledigung durch den Finanzausschuß	210
cc) Fallgruppen; atypische vorherige Mitwirkung	210
dd) Haushaltsüberschreitungen als Instrument zur Neubewilligung	211
c) Konjunkturpolitisch bedingte Maßnahmen, § 42 LHO	215
d) Grundstücksveräußerungen, § 64 Abs. 2 LHO	215
e) Veräußerung von Unternehmen(santeilen), § 65 Abs. 5 LHO ..	215
4. Mitwirkung aufgrund der jährlichen Haushaltsgesetze	220
a) Übersicht	220
b) Regelung für über- und außerplanmäßige Ausgaben	220
c) Ausgabereste	221
d) Finanzhilfen	221
aa) Arten	221
bb) Bedeutung	223
cc) Behandlung im Finanzausschuß	223
e) Konkretisierung von Sperrn	224
f) Kürzung bei Fehlbeträgen	225
g) Verfügungen über Planstellen	225
5. Mitwirkung aufgrund des Haushaltsplanes (qualifizierte Sperrvermerke)	226
a) Übersicht	226
b) Zuständigkeit des Finanzausschusses	226
c) Verfahren, Motive und Bedeutung der qualifizierten Sperrvermerke	229
6. Mitwirkung aufgrund Parlamentsbeschuß	231
a) Mitwirkung bei der Besetzung von Planstellen	231
b) Beschlüsse auf Abgabe von Berichten	232
7. Beteiligung aufgrund parlamentarischer Übung; sonstige Beteiligungen	233
a) Erweiterung von in der Landeshaushaltsordnung geregelten Tatbeständen	233
aa) Übersicht	233
bb) Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen	233
cc) Grundstückskauf	234
dd) Sonstige Verfügungen über Unternehmen	234
ee) Verfügungen über Lehrstühle	235

ff)	Sonstige konjunkturpolitische Maßnahmen	236
b)	Sonstige Fallgruppen parlamentarischer Mitwirkung	236
aa)	Dringlichkeitslisten bei Bauvorhaben	236
bb)	Aufstellung von Richtlinien	237
c)	Einzelfälle als Beispiel für das Mitwirkungsspektrum	238
d)	(Freiwillige) Information und Konsultation durch die Exekutive	239
aa)	Institutionalisierte Information bei wiederkehrenden Ereignissen	239
bb)	Information und Konsultation in Einzelfällen	240
cc)	Bedeutung der Informationspraxis	240
8.	Parlamentarische Vollzugsinitiativen	241
9.	Ausmaß und Bedeutung der parlamentarischen Vollzugsmit- wirkung	244
a)	Systematisierung	244
b)	Bedeutung der parlamentarischen Vollzugsmitwirkung	245
aa)	Der Finanzausschuß als Instrument	245
bb)	Grenzen der parlamentarischen Vollzugsmitwirkung ..	245
III.	Rechtliche Beurteilung der parlamentarischen Vollzugsmitwir- kung	246
1.	Parlamentarische Vollzugsmitwirkung und Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplanes	247
2.	Parlamentarische Vollzugsmitwirkung und der Vorrang des Gesetzes beim Haushaltsplan (Formzwang)	248
3.	Parlamentarische Vollzugsmitwirkung und Gewaltteilungs- grundsatz	249
a)	Richtlinienkompetenz, Ministerverantwortlichkeit	249
b)	Der Gewaltenteilungsgrundsatz als sedes materiaes	250
aa)	Definition der traditionellen Lehre	250
bb)	Von der Gewaltentrennung zur Gewaltenvermischung ..	251
cc)	Neuverständnis der Gewaltenteilung	253
dd)	Kriterien für die Verletzung des Gewaltteilungs- grundsatzes	255
c)	Vereinbarkeit der parlamentarischen Vollzugsmitwirkung mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz	258
aa)	Interpretationsspielräume der Finanzverfassung	258
bb)	Haltung der Exekutive	259
cc)	Vollzugsmitwirkung als Ausdruck der parlamentari- schen Kontrollfunktion	261
dd)	Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit	264
4.	Wechselbeziehung von Mitwirkungsarten und Beurteilungs- maßstäben	266
5.	Beurteilung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Fallgruppen ..	267
a)	Nachträgliche Information und Kontrolle	267
b)	Vorherige Mitwirkung	268
aa)	Information und Kenntnisnahme	268
bb)	Typische qualifizierte Sperrvermerke	269
cc)	Mitwirkung bei der Besetzung von Planstellen	272
dd)	§ 42 Abs. 1 LHO; qualifiziert gesperrte Leertitel	273
ee)	Die gesetzlichen Mitwirkungsfälle	275
ff)	Atypische über- und außerplanmäßige Ausgaben	275
c)	Vollzugsermächtigungen durch Haushaltsgesetz	276
aa)	Finanzhilfen, Richtlinien	276
bb)	Konkretisierung von Sperrern	277
cc)	Anpassung an höherrangige Rechtsnormen	278
dd)	Umschichtungen	278

d) Getarnte Neubewilligungen	278
e) Quantitative Bewertung der Vollzugsmitwirkung	280
IV. Die Rolle des Parlamentes im Budget-Kreislauf und deren Bedeutung für die Finanzpolitik	281
E. Die außerbudgetäre Finanzkontrolle des Landtages	283
I. Parlamentarische Finanzkontrolle bei Gesetzen	283
1. Bei der Gesetzgebung	283
a) Theoretische Voraussetzungen	283
aa) Die Auswirkung der Gesetze auf die Staatsfinanzen ..	283
bb) Stellung von Regierung und Parlament bei der Gesetzgebung	283
cc) Information des Parlamentes	285
b) Praktischer Einfluß des Parlamentes	285
aa) Übersicht	285
bb) Einschaltung des Finanzausschusses	286
cc) Beurteilung des parlamentarischen Einflusses	288
2. Mitwirkung beim Gesetzesvollzug	288
II. Finanzkontrolle bei Verträgen mit Bund, Ländern und Gemeinden	289
1. Staatsverträge	289
a) Theoretische Voraussetzungen	289
b) Parlamentarische Behandlung	290
2. Sonstige Verträge	290
a) Verwaltungsabkommen und deren Behandlung	290
b) Finanzwirksame Verträge außerhalb § 10 Abs. 4 LHO	292
3. Bewertung und Stand der Reformbestrebungen	292
III. Die Rolle des Landtages bei der Planung	293
1. Einfluß des Parlamentes auf die Finanzplanung	293
a) Beratung des Finanzplanes	293
b) Subventionsbericht	295
2. Die Rolle des Landtages bei der Landesplanung	296
3. Die Beteiligung des Landtages bei der Rahmenplanung nach Art. 91 a GG	298
4. Überlegungen zur stärkeren Beteiligung des Parlamentes an der Planung	300
IV. Teilhabe des Landtages an den Entscheidungen des Bundesrates	301
V. Finanzkontrolle durch sonstige Kontroll- und Informationsmittel	304
1. Anträge, schlichte Parlamentsbeschlüsse	304
a) Arten und Rechtsgrundlagen	304
b) Rechtswirkungen	305
c) Parlamentarische Behandlung	306
d) Beratung im Finanzausschuß	307
e) Wirkung	309
2. Anfragen	311
3. Petitionen	312
4. Berichte, Gutachten, Eigeninformation	313
F. Die Macht- und Einflußverhältnisse in der Finanzpolitik	317
I. Krise der parlamentarischen Finanzkontrolle und ihre Ursachen	317
1. Das Verhältnis Parlament — Regierung	317

2.	Strukturelle Ursachen für die Unterlegenheit des Parlamentes	318
a)	Strukturelle Schwäche	318
b)	Mängel im Arbeitsstil	319
II.	Die „kleine“ Parlamentsreform in Baden-Württemberg	321
1.	Die Maßnahmen im einzelnen	321
2.	Grenzen der Wirksamkeit	322
3.	Ansätze zu strukturellen Verbesserungen	323
a)	Der Parlamentarische Beratungsdienst	323
b)	Die Stärkung der Ausschüsse	325
III.	Die Rolle des Finanzausschusses in der parlamentarischen Finanzkontrolle	326
1.	Rahmenbedingungen	326
a)	Name, Wurzeln und Status	326
b)	Rechtsgrundlagen	327
c)	Größe, Mitgliederwechsel, Unterausschüsse	328
d)	Sitzungszahlen	329
2.	Mitgliederstruktur	330
a)	Innerfraktionelles Auswahlverfahren	330
b)	Die Soziologie des Finanzausschusses und die personellen Auswahlkriterien	331
aa)	Persönliche Daten der Mitglieder von Finanz- und Kulturpolitischem Ausschuß im Vergleich	331
bb)	Die Finanzausschußmitglieder in der politischen Hierarchie	336
cc)	Auswahlkriterien	338
3.	Der Finanzausschußvorsitzende	339
a)	Auswahl und Persönlichkeit	339
b)	Stellung	341
c)	Vertretung	343
4.	Arbeitsweise	343
a)	Rechtsgrundlagen für das Verfahren	343
b)	Technischer Apparat	344
c)	Sitzungsteilnahme	344
aa)	Abgeordnete	344
bb)	Minister und Beamte	345
d)	Formaler Ablauf der Sitzungen	346
e)	Vertrauliche und geheime Beratungsgegenstände	347
f)	Rückfluß Ausschuß — Plenum	348
aa)	Ausschußanträge	348
bb)	Sitzungsberichte, Protokolle	349
g)	Öffentlichkeitsarbeit und Presseberichterstattung	351
5.	Der Willensbildungsprozeß im Finanzausschuß	352
a)	Sachkunde und Stellung der Mitglieder	352
b)	Informationsquellen	352
aa)	Beschaffung von Materialien	352
bb)	Hearings	353
c)	Das Berichterstatter-System	354
aa)	Berichterstatter für Einzelangelegenheiten	355
bb)	Die „großen“ Berichterstatter für den Haushaltsplan	355
cc)	Bedeutung des Berichterstatter-Systems	360
d)	Unter„organe“	361
aa)	Unter (ad hoc) Kommissionen	361
bb)	Unterausschüsse	362
e)	Kooperation mit anderen Fachausschüssen	363

f)	Die Exekutiv-Vertreter in den Sitzungen	364
aa)	Minister	364
bb)	Beamte	365
cc)	Rechnungshofmitglieder	365
g)	Fraktionen und Fraktionsverhalten	365
h)	Stellung und Möglichkeiten der Einzelmitglieder	370
i)	Fremdbeeinflussung des Willensbildungsprozesses	371
aa)	(Äußere) Lobby	371
bb)	Innere Lobby	373
cc)	Unterirdische Initiativen	374
dd)	Grenzen der Fremdeinflüsse auf den Finanzausschuß ..	376
6.	Die Tätigkeiten des Finanzausschusses	377
a)	Übersicht	377
b)	Auswertung	377
aa)	Faktische Allzuständigkeit auf finanzpolitischem Ge- biet	377
bb)	Ausschluß der Selbstbefassung	383
7.	Rechtliche Beurteilung der Funktionserweiterung des Finanz- ausschusses	385
a)	Die Delegationsproblematik als sedes materiae	385
b)	Die Zulässigkeitskriterien für Delegationen im Verfas- sungsrecht	387
c)	Ausschußrechte in Verfassung und Geschäftsordnung	388
d)	Repräsentationsgrundsatz und Ausschußdelegation	390
e)	Vergleichbarkeit von Plenum und Ausschüssen	395
f)	Haushaltsordnung und Ausschußdelegation	398
g)	Die Ausschußdelegation als parlamentarische Funktions- erweiterung	400
h)	Ausschußdelegation als integrierter Bestandteil des Ar- beitsparlamentes	402
i)	Grenzen der Ausschußdelegation	403
aa)	Die Delegationsverbote der Verfassung	403
bb)	Allgemeiner Plenarvorbehalt, Abgrenzungskriterien und Subsumtionsmatrix	404
k)	Rechtliche Beurteilung der einzelnen Fallgruppen	407
aa)	Ausschußautonomie (eigene Angelegenheiten)	407
bb)	Vorbereitung für das Plenum	407
cc)	Information und nachträgliche Kontrolle	407
dd)	(Typische) über- und außerplanmäßige Ausgaben	408
ee)	Sperrvermerke und Leertitel	409
ff)	Mitwirkung bei der Besetzung von Planstellen	411
gg)	Atypische über- und außerplanmäßige Ausgaben	411
hh)	Finanzhilfen	412
ii)	Konkretisierung von Sperren	412
kk)	Beteiligung bei Richtlinien und Verteilungsschlüsseln	412
ll)	Freie Neubewilligungen	413
l)	Quantitative Bewertung der Delegation auf den Finanz- ausschuß	413
8.	Der Finanzausschuß in der Finanzverfassungswirklichkeit ..	414
a)	Stellung gegenüber der Regierung	414
b)	Stellung gegenüber dem Plenum	416
c)	Grenzen und Bedeutung des Finanzausschusses für die parlamentarische Finanzkontrolle	417
d)	Reformüberlegungen	418
aa)	Status des Finanzausschusses de lege ferenda	418
bb)	Praktische Reformen	419
e)	Der Finanzausschuß als Beispiel für die Rolle der Aus- schüsse im Arbeitsparlament	421

IV. Die Grenzen von Arbeitsparlament und Reformmaßnahmen	421
V. Metanormative Struktur des finanzpolitischen Willensbildungsprozesses	422
1. Parlamentarische Faktoren	423
a) Der Einfluß von Einzelpersonlichkeiten	423
b) Eigengesetzlichkeiten des kollektiven Entscheidungsprozesses	424
c) Die Rolle der Fraktionen	424
aa) Verhältnis Regierung — Mehrheitsfraktion	425
bb) Die Stellung der Opposition	428
cc) Die (finanzpolitischen) Fraktionsarbeitskreise	429
dd) Innere Lobby	430
ee) Sonstige Koordinations- und Entscheidungsgremien, Spitzengespräche	431
2. Außerparlamentarische Einflüsse	431
a) Einflußträger	431
aa) Sachverständige, Beiräte, Kommissionen	432
bb) Parteien	432
cc) Verbände und organisierte gesellschaftlich relevante Gruppen; Bund der Steuerzahler	433
dd) Presse und Öffentlichkeit	434
b) Die ausgabentreibende Wirkung außerparlamentarischer Faktoren	435
VI. Die Krise der parlamentarischen Finanzkontrolle als Teil einer allgemeinen Krise der Staatsfinanzen	436
G. Zusammenfassung der Thesen der Arbeit	439
<i>Anhang</i>	
Kurzprotokolle der geführten Interviews	444
I. Allgemeines	444
II. Die Interviews im einzelnen	444
1. Barthold	444
2. Bühringer	447
3. Götz	451
4. Hahn	452
5. Jandl/Kilian	454
6. Klenk	455
7. Krause	456
8. Lehmberg	458
9. Morlock	459
10. Schmitt	460
11. Welten	465
Literaturverzeichnis	465

Abkürzungsverzeichnis¹

Abg.	= Abgeordneter
AFV	= allgemeine Finanzverwaltung
Bad. Ztg.	= Badische Zeitung
BE	= Berichterstatter
BRat	= Bundesrat
brem	= bremisch
BRH	= Bundesrechnungshof
BT	= Bundestag
BW, bw	= Baden-Württemberg, baden-württembergisch
Drs	= Drucksache ²
EPL	= Einzelplan (des Staatshaushaltsplanes)
FDP/DVP	= Freie Demokratische Partei/Demokratische Volkspartei
FinA	= Finanzausschuß ³
FinMin	= Finanzminister
FM	= Finanzministerium
HA	= Haushaltsausschuß des Bundestages
Hdbg. Tageblatt	= Heidelberger Tageblatt
Heilbr. St.	= Heilbronner Stimme
hess	= hessisch
HG	= Haushaltsgesetz (allgemein)
HPI	= Haushaltsplan (allgemein)
I. . .	= Interview mit . . .
IM	= Innenministerium
JM	= Justizministerium
Kap.	= (Haushalts)Kapitel
KM	= Kultusministerium
KultA	= Kulturpolitischer Ausschuß ³
LaReg	= Landesregierung
LHO	= Landeshaushaltsordnung

¹ Nur soweit nicht allgemein gebräuchlich; Gesetze, Einrichtungen, Funktionsbezeichnungen u. ä. ohne einen die Gebietskörperschaft bezeichnenden Zusatz beziehen sich auf Baden-Württemberg.

² Amtliche Bezeichnung in Baden-Württemberg bis einschließlich V. Wahlperiode „Beilage“ (Schreibweise V—...); danach „Drucksache“ (Schreibweise 6/...).

³ Amtliche Bezeichnung wechselnd oder von der Kurzbezeichnung abweichend.

LM	=	Landwirtschaftsministerium ³
LT	=	Landtag
LT Präs	=	Landtagspräsident
LV	=	Landesverfassung
Min Präs	=	Ministerpräsident
MKS	=	Ministerium für Kultus und Sport ⁴
MWK	=	Ministerium für Wissenschaft und Kunst ⁴
NRW, nrw	=	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
Parl., parl.	=	Parlament, parlamentarisch
Preuß. ALR	=	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten v. 1. Juni 1794
Prot	=	(Kurz)Protokolle der Ausschußsitzungen; stenogra- phische Berichte der Plenarsitzungen
RH	=	Rechnungshof
RH 19 . .	=	Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 19 . .
Rh.N.Ztg.	=	Rhein-Neckar-Zeitung
RPA	=	Rechnungsprüfungsausschuß
Sitz.	=	Sitzung
SM	=	Sozialministerium ³
StAnz	=	Staatsanzeiger
Stg. Nachr.	=	Stuttgarter Nachrichten
Stg. Ztg.	=	Stuttgarter Zeitung
StHG	=	Staatshaushaltsgesetz
StHP	=	Staatshaushaltsplan
StM	=	Staatsministerium
Stv., stv.	=	Stellvertreter, stellvertretend
SWP	=	Südwest-Presse, Ulm
Tit.	=	(Haushalts)Titel
TG	=	(Haushalts)Titelgruppe
TO	=	Tagesordnung
TOP	=	Tagesordnungspunkt
UA	=	Unterausschuß
Vors.	=	Vorsitzender
VV-LHO	=	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Landes- haushaltsordnung
WM	=	Wirtschaftsministerium ³
WP	=	Wahlperiode

⁴ 1978 aus der Teilung des Kultusministeriums hervorgegangen.

A. Gegenstände, Methoden und Plan der Arbeit

„Gibt doch die Beschaffenheit der Gerichte und der Heere die genaueste Einsicht in die Beschaffenheit irgendeines Reiches. Die Finanzen selbst, deren Einfluß man für so wichtig hält, kommen viel weniger in Betracht: denn wenn es dem Ganzen fehlt, so darf man dem Einzelnen nur abnehmen, und so ist der Staat immer noch reich genug¹.“

„Wer die Finanzen beherrscht, beherrscht auch die Politik².“

I. Die Bedeutung der parlamentarischen Finanzkontrolle in den Bundesländern

1. Die Rolle von Staatsfinanzen und öffentlichen Haushalten

Die zitierten Äußerungen machen deutlich, welche Entwicklung die öffentlichen Finanzen bis zur heutigen Zeit genommen haben. Sie entwickelten sich zu einer Dimension, die früheren Generationen unvorstellbar gewesen wäre:

Das Wachstum der öffentlichen Haushalte

Etats in ausgewählten Jahren in RM bzw. DM (gerundet)

Reich bzw. Bund (ohne Sonderrechnungen)	
1874	332 000 000 ³
1911	1 884 000 000 ⁴
1972	110 680 000 000 ⁵
1980	215 300 000 000 ⁶

¹ J. W. v. Goethe, Dichtung und Wahrheit, Dritter Teil, 12. Buch, Hrsg. W. Kühne, Berlin 1946, S. 511.

² Filbinger, Finanzplanung in Baden-Württemberg, S. 141.

³ Hirsch, Haushaltsplanung, S. 165.

⁴ Korff, Haushaltspolitik, S. 20.

⁵ Finanzbericht 1977, S. 29.

⁶ Regierungsentwurf; Der Fischer Weltalmanach 1980, S. 123/124.

Baden-Württemberg bzw. Vorläufer

1928 ⁷	502 000 000 ⁸
1950 ⁹	1 436 000 000 ¹⁰
1953	2 300 000 000 ¹¹
1968	8 352 000 000 ¹²
1980	30 200 000 000 ¹³

Summe aller öffentlichen Haushalte
in der Bundesrepublik Deutschland

1977	insgesamt (einschl. Sozialversicherung) 566 700 000 000 ¹⁴	Gebietskörperschaften und Sonderrechnungen 397 190 000 000 ¹⁵
------	---	--

Wirtschaftswachstum und Inflationsraten reichen zur Erklärung dieser Entwicklung nicht aus. Vielmehr hat sich der Staat mit dem Wandel vom „Nachwächterstaat“ mit bloßer Hoheitsverwaltung zum modernen Sozialstaat (Verwaltungs-, Leistungs- und Vorsorgestaat) mit dem Schwerpunkt auf der Leistungsverwaltung ständig neue Aufgaben erschlossen. Kam der Reichstag 1910 noch mit 22 Reichsgesetzen aus, wurden 1960 112 Bundesgesetze rechtskräftig; von Herbst 1969 bis Januar 1978 waren es 889 Bundesgesetze und 3550 Rechtsverordnungen; umfaßte das Reichsgesetzblatt 1875 noch 391 Seiten, war das BuGesBl 1975 (Teil I und II) rund 5600 Seiten und 6 Anlagen stark, auch das GesBl von BW vergrößerte sich von 196 Seiten 1960 auf 716 Seiten 1977¹⁶.

Hierdurch vollzieht sich auch eine qualitative Veränderung, indem der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt ständig steigt. Begnügte sich der „Staat“¹⁷ 1913 noch mit einem Anteil von 15 % am

⁷ Etats von Baden und Württemberg.

⁸ Filbinger, Finanzplanung in Baden-Württemberg, S. 136.

⁹ Etats von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.

¹⁰ Filbinger, Finanzplanung in Baden-Württemberg, S. 136.

¹¹ Abg. Schröder, StAnz 1978, Nr. 98, S. 7.

¹² Filbinger, Finanzplanung, S. 136.

¹³ Regierungsentwurf.

¹⁴ Schmölders, Stoppt den Staat, S. 280; ähnlich Strauß, Steuerpolitik, S. 158.

¹⁵ Finanzbericht 1979, S. 16.

¹⁶ Diese und weitere Zahlen in „Bürgernähe in der Verwaltung“, Bericht der Landesregierung von Baden-Württemberg v. Juni 1979.

¹⁷ Gesamter staatlicher Anteil (Gebietskörperschaften, Sonderrechnungen und Sozialversicherung); die nachfolgenden Zahlen sind ungefähre Werte, weil sich durch die Probleme bei der Erhebung bei den einzelnen Quellen Abweichungen bis zu einigen % ergeben.

Bruttosozialprodukt¹⁸ und waren es in den Zwanziger- und Fünfziger Jahren rund 30 %¹⁹, nahm er Ende der Fünfziger- und in den Sechziger Jahren bereits um 40 % in Anspruch²⁰, um sich in den Siebziger Jahren auf Ende 40 % einzupendeln²¹, wobei in Zeiten konjunktureller Abschwächung²² bereits 50 % erreicht wurden²³ (unter Einrechnung der Staatsbetriebe und der der Wirtschaft auferlegten Verpflichtungen werden bereits Werte bis 76 % angegeben)²⁴ — die Bundesrepublik Deutschland nähert sich also wieder derselben Staatsquote wie auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkrieges²⁵. Es ist also auch relativ eine enorme Ausweitung der Staatsausgaben im Gange, als deren Ursache geradezu ein „Gesetz des steigenden Staatsbedarfes“²⁶ gesehen wird.

Mit diesen Zahlen steigt zwangsläufig die Bedeutung der öffentlichen Haushalte: Sie sind der Faktor, der schon von seiner Größe wie kein anderer die Wirtschaft des Gemeinwesens bestimmt. Die ganze Bedeutung der öffentlichen Finanzen läßt sich jedoch erst ermessen, wenn wir uns klar machen, daß jedes staatliche Handeln Geld kostet. Damit bestimmt die Verteilung der öffentlichen Mittel, was im Staat verwirklicht wird und was nicht. Die Geldverteilung durch den Staat legt also seine politischen Wertentscheidungen und Prioritäten fest²⁷ und bestimmt das staatliche Handeln auch in der Sache²⁸. Die Finanzen sind damit der Kernbereich politischer Macht; wer die Finanzen beherrscht, beherrscht auch die Politik²⁹. Längst sind diese Erkenntnisse Allgemein- gut geworden, so daß sich die öffentlichen Finanzen laufend des besonderen Interesses nicht nur aller Staatsorgane, Interessenverbände und Steuerzahler erfreuen, sondern auch immer wieder Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen sind.

¹⁸ Hirsch, Haushaltsplanung, S. 164.

¹⁹ Schmölders, Finanzpolitik, S. 53.

²⁰ Fridrichs, Mehr oder weniger Staat?, S. 86.

²¹ v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 10; Hirsch, Haushaltsplanung, S. 164.

²² v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 10; Schmölders, Stoppt den Staat, S. 280; Strauß, Steuerpolitik, S. 157.

²³ Fridrichs, Mehr oder weniger Staat?, S. 86; Vergleichszahlen für das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten Stern, Staatsrecht II, S. 1076.

²⁴ So das Institut der deutschen Wirtschaft, zitiert nach „Die Welt“ v. 25. 8. 1981.

²⁵ Schmölders, Stoppt den Staat, S. 281/282.

²⁶ Zuerst Adolf Wagner, hier zitiert nach Schmölders, Finanzpolitik, S. 173 und Klippstein, Finanzkontrolle, S. 109; kritisch Stern, Staatsrecht II, S. 1076 f. m. w. N.

²⁷ Arg. Mußnug, Haushaltsplan, S. 242.

²⁸ Mußnug, Haushaltsplan, S. 243.

²⁹ Filbinger, Finanzplanung in Baden-Württemberg, S. 141; sinngemäß auch Mußnug, Haushaltsplan, S. 243.