

Huppertz, Paul-Helmut

Article — Digitized Version

Das Interorganverhältnis von Regierung und Parlament

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Huppertz, Paul-Helmut (1978) : Das Interorganverhältnis von Regierung und Parlament, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 5, pp. 236-241

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135189>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Interorganverhältnis von Regierung und Parlament

Paul-Helmut Huppertz, Köln

Jüngste Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung und der sie tragenden Parteien demonstrieren anschaulich, daß die reale Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament primär von politischen Faktoren abhängt. Unter dem Aspekt der Stabilisierungspolitik muß daher die Frage gestellt werden, ob die Anforderungen der theoretischen Konzepte an das Verhalten staatlicher Entscheidungsträger auf realistischen Hypothesen beruhen.

Die Aufteilung staatlicher Herrschaftsgewalt auf mehrere Organe, deren Beziehungen nicht von hierarchischer Über- und Unterordnung, sondern von prinzipieller Gleichrangigkeit und Gleichberechtigung gekennzeichnet sind, stellt seit den Anfängen des konstitutionellen Liberalismus ein stabiles Element demokratischer Verfassungssysteme dar. Allerdings hat sich die konkrete Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Verfassungsorganen im Laufe der Zeit gewandelt, was am Interorganverhältnis von Regierung und Parlament am deutlichsten zutage tritt.

Was es mit der noch im Grundgesetz postulierten Funktionstrennung von Regierung und Parlament und dem konzipierten Gewaltengleichgewicht in der heutigen Verfassungswirklichkeit auf sich hat, ist nicht allein für den Politikwissenschaftler von Interesse. Auch in der Ökonomie, insbesondere unter dem Aspekt der Stabilisierungspolitik, muß die Frage gestellt werden, ob die Anforderungen theoretischer Konzepte an das Verhalten staatlicher Entscheidungsorgane auf realistischen Hypothesen beruhen.

Bereits ein Blick auf die formale Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – und nicht erst auf die Verfassungswirklichkeit – läßt Zweifel aufkommen, ob zwischen Regierung und Parlament strikte Gewaltentrennung herrscht und sich die tradierte Rollenverteilung in „Exekutive“ und „Legislative“ überschneidungsfrei vornehmen läßt.

Zwar postuliert Art. 20 Abs. 2 GG deutlich die Ausübung der Staatsgewalt „durch besondere Organe“ der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt, weist den dazu konstituierten Institutionen die jeweiligen Funktionen aber nicht mit der gleichen Eindeutigkeit zu: „Während das Grundgesetz an die Trennung der rechtsprechenden Gewalt von den übrigen Gewalten strenge Anforderungen stellt, ordnet es Elemente der exekutiven wie der legislativen Funktion sowohl der Bundesregierung als auch dem Bundestag zu“¹⁾.

Instrumentenarsenal der Bundesregierung

So stellt die Verfassung zusammen mit ergänzenden Einzelgesetzen auf der einen Seite der Bundesregierung im Bereich der Stabilisierungspolitik ein ansehnliches Instrumentenarsenal zur Verfügung, um tief in angestammte Legislativkompetenzen des Bundestages²⁾ einzudringen:

Nach Art. 113 GG bedürfen alle Gesetzesentscheidungen des Bundestages, die das von der Bundesregierung im Haushaltsplan vorgeschlagene Ausgabenvolumen erhöhen bzw. neue Ausgaben oder Einnahmehinderungen mit sich bringen, der Zustimmung der Bundesregierung.

Art. 109 GG unterstellt in Verbindung mit §§ 15, 19, 20, 26 und 27 des Stabilitätsgesetzes (StabG) eine Reihe stabilisierungspolitischer Instrumente der direkten Verordnungsgewalt der Bundesregierung – unter Reduzierung des parlamentarischen Gestaltungsprivilegs auf allenfalls Ex-ante-Vetorechte (im Falle der §§ 26 Nr. 3 b, 27 StabG) oder gar nur Ex-post-Aufhebungs- und Kassationsrechte.

¹⁾ W. Graf Vitzthum: Parlament und Planung, Baden-Baden 1978, S. 243.

²⁾ Von den Gesetzgebungsbefugnissen des Bundesrates soll hier abgesehen werden; als „Parlament“ auf Bundesebene wird im folgenden ausschließlich der Bundestag aufgefaßt.

Dr. Paul-Helmut Huppertz, 32, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln. Seine Arbeitsgebiete sind finanzpolitische Willensbildung, Steuerlehre, Theorie und Politik der Parafisci sowie Bildungsfinanzierung.

□ Nach Art. 109 GG in Verbindung mit §§ 6 bis 8 StabG kann die Bundesregierung in gewissen Grenzen von dem vom Bundestag verabschiedeten – und damit „vollzugsverbindlichen“ – Budget abweichen.

Exekutivbefugnisse des Bundestages

Auf der anderen Seite eignet sich der Bundestag – insbesondere in der Haushaltspolitik – ausgesprochene Exekutivbefugnisse an. Wenn hier auch vielfach formale Kodifizierungen fehlen, so haben sich doch in der Verfassungswirklichkeit nicht minder beständige Normen herausgebildet. So greift der Bundestag in bestimmten Fällen unmittelbar in den Budgetvollzug ein, u. a. über

□ qualifizierte Sperrvermerke gemäß § 22 Bundeshaushaltsordnung,

□ Ausgabebindungen der Ressorts durch Wirtschaftspläne, die vom Haushaltsausschuß zu genehmigen sind, sowie

□ Vermerke, daß neue Verpflichtungen nur nach Zustimmung des Haushaltsausschusses eingegangen werden dürfen³⁾.

Der Schwerpunkt des Parlamentseinflusses auf die Regierung befindet sich freilich nicht im Bereich der funktionellen, sondern in dem der personellen Interorganbeziehungen. So unterliegt der Bundeskanzler als Regierungschef dem Vertrauen des Bundestages, der ihn nach Art. 63 GG wählt und über das sogenannte konstruktive Mißtrauensvotum (Art. 67 GG) jederzeit wieder abberufen kann.

Funktionsüberlappungen

Einen weiteren Anhaltspunkt für die Abkehr von dem klassischen Prinzip der Gewaltentrennung stellt die Abwesenheit des sogenannten Inkompatibilitätsgebots dar: Auf Bundesebene wie auch in den meisten Ländern⁴⁾ können Mitglieder der Regierung ihr eventuell erworbenes Abgeordnetenmandat im Parlament weiter ausüben und damit gleichzeitig Bestandteil der „Exekutive“ und „Legislative“ sein; die auf Bundesebene von der Großen Koalition 1966/67 geschaffene Institution der „Parlamentarischen Staatssekretäre“ stellt gewissermaßen die personifizierte Überwindung traditioneller Grenzen zwischen Regierung und Parlament dar.

Angesichts dieser vielfachen, wenn nicht bereits in der Verfassung verankerten, dann aber zumindest in der politischen Realität verfestigten gegenseitigen Funktionsüberlappungen empfiehlt es sich, von einem prinzipiell gemeinsamen Tätig-

³⁾ Vgl. hierzu im einzelnen K. Kröger: Zur Mitwirkung des Bundestages am Haushaltsvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung, 26. Jg. (1973), S. 440.

⁴⁾ Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Bremen.

keitsfeld beider Organe auszugehen. Zentrale Funktion von Bundesregierung und Bundestag in der Verfassungswirklichkeit ist die „politische Führung“⁵⁾. Politische Führung ist nach Loewenstein „nichts anderes als die zielbewußte Ausübung politischer Macht“. Sie setzt Entscheidungen normsetzender wie normanwendender Art über das Verhalten des Staates im Innenverhältnis (zu untergeordneten Körperschaften) und im Außenverhältnis (Beziehung Staat–Bürger) voraus. Regierung und Parlament haben die gemeinsame primäre Aufgabe, diese Entscheidungen zu treffen, unabhängig davon, welche unterschiedlichen Mittel ihnen dazu verfassungsmäßig zur Verfügung stehen und auf welche konkreten Aktionsfelder sie bezogen sind. Gesetzgebung und Vollziehung der Gesetze sind dabei „keine getrennten oder trennbaren Funktionen, sondern nichts weiter als verschiedene Techniken der politischen Führung“⁶⁾.

These vom Übergewicht der Regierung

Prüft man die Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament in ihrem gemeinsamen Funktionsbereich der politischen Führung anhand der formalen Verfassung, so ergibt sich kein eindeutiges Übergewicht des einen über das andere Organ. In der Verfassungswirklichkeit sehen jedoch viele Autoren eine eindeutige Präponderanz der Regierung. Nach Friauf hat sich „besonders im Bereich der finanzpolitischen Steuerung der wirtschaftlichen und sozialen Abläufe . . . der Schwerpunkt der politischen Willensbildung immer stärker vom Bundestag zur Bundesregierung verlagert“⁷⁾.

Für diese Entwicklung werden neben den gesetzlich verankerten Kompetenzverschiebungen vor allem technokratische Zwänge verantwortlich gemacht: Die meisten Gesetze mit stabilisierungspolitischen Intentionen werden in den zuständigen Ressorts der Bundesregierung entworfen, da die komplizierte Materie oft spezifische Sachkenntnisse erfordert, die gewöhnlich nur das Fachbeamtentum aufzuweisen vermag. Dies gilt auch dann, wenn die Regierung aus taktischen Gründen oder zum Zwecke der Zeitersparnis einen Gesetzentwurf durch die Regierungsfraktion(en) einbringen läßt⁸⁾.

⁵⁾ Abweichend von diesem in der Politikwissenschaft präferierten Terminus verwendet die juristische Staats- und Verfassungslehre vorzugsweise den Begriff der „Staatsleitung“. Vgl. E. Friesenhahn: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: T. Stammen (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967.

⁶⁾ K. Loewenstein: Verfassungslehre, dt. 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 38 f.

⁷⁾ K.-H. Friauf: Die verfassungsrechtliche Problematik einer politischen Ziel- und Mittelplanung der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Verhältnis zum Deutschen Bundestag, in: 1. Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, 1969, Anlagenband, S. 662.

⁸⁾ Das jüngste Beispiel dieser Praxis ist die Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung durch die Koalitionsfraktionen des Bundestages im Herbst 1977.

Selbst bei echten Vorlagen aus der Mitte des Bundestages kommt es bereits im Initiativstadium zu einem gewissen Einfluß der Regierung, sofern die Ministerialbürokratie „Formulierungshilfe“ leistet⁹⁾. Darüber hinaus wirken die zuständigen Fachbeamten der Regierung auch im Stadium der eigentlichen parlamentarischen Beratungen mit, weil – so die Thesen von Schmölders und Schatz – seitens des Parlaments häufig hinreichendes Fachwissen¹⁰⁾ und technische Hilfsmittel fehlen¹¹⁾. Nach Ellwein und Görnitz überfordern Zahl und „Technizität“ der Gesetzgebungsverfahren bei weitem die Informationsverarbeitungs- und Problemlösungskapazität der Abgeordneten¹²⁾.

Politische Faktoren

Ob dieser technokratisch bedingte Vorsprung der Regierung allerdings ausreicht, um die These vom Übergewicht der Regierung empirisch zu stützen, muß bezweifelt werden. Erst jüngst haben die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung und der sie tragenden Parteien um das Steueränderungsgesetz 1977 recht anschaulich demonstriert, daß die reale Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament primär von politischen Faktoren abhängt. Auch die formell institutionalisierten Kompetenzverlagerungen von Art. 113 GG und Art. 109 GG in Verbindung mit dem Stabilitätsgesetz geben keinen endgültigen Aufschluß über das tatsächliche Interorganverhältnis: Die Intensität ihrer Wirkung wird von Determinanten der Verfassungswirklichkeit bestimmt, von denen die in unserem Fall vielleicht bedeutsamste der in der Bundesrepublik zumeist bestehende Zwang ist, zur Erreichung der parlamentarischen Mehrheit eine Koalitionsregierung zu bilden.

In einer Koalition hat der Kanzler seine Richtlinienkompetenz de facto an den Vertrag zwischen Koalitionsparteien abgetreten. Auch programmatisch ableitbare oder Ad-hoc-Einzelentscheidungen werden zumeist zwischen gleichberechtigten Koalitionspartnern ausgehandelt. Um eine möglichst homogene politische Führung auch bei heterogener Parteienkonstellation zu gewährleisten, werden neben den Regierungsmitgliedern in der Regel auch die allgemein-politischen und fachspezifischen „opinion leaders“ der Fraktionen so früh wie möglich in die Entscheidungsfindung einbezogen¹³⁾. Die Integration der Fraktionsführungen und -experten spielt sich dabei meist in zwei verschiedenen Kommunikationsbereichen ab:

interfraktionell, um koalitionsinterne Spannungen durch Mitbeteiligung am Entscheidungsprozeß a priori zu vermeiden;

intrafraktionell, um durch geschlossenes Auftreten von Regierungs- und Fraktionsmitgliedern einer Partei in den Koalitionsverhandlungen möglichst viel von der parteispezifischen Position durchsetzen zu können.

Vielfältige Interaktionsformen

Die auf diese Weise entstehende Einwirkung der Parlamentsmehrheit auf die politischen Führungsentscheidungen der Regierung vollzieht sich unter vielfältigen Interaktionsformen:

Die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, ihre Stellvertreter und die jeweiligen Fraktionsexperten nehmen häufig an den Kabinettsberatungen teil; diese meist informelle Praxis ist in manchen Koalitionsabkommen sogar als „Präsenzrecht“ verankert¹⁴⁾.

Die Mitglieder der Regierung nehmen vor den Kabinettsitzungen an den Beratungen der Fraktionsvorstände, zum Teil auch an den Fraktionsvollversammlungen teil, um die Zustimmung der Fraktion vor der Entscheidung durch das Kabinett einzuholen.

Manchmal wird die Abstimmung zwischen den Koalitionspartnern auch in besonderen Koalitionsausschüssen durchgeführt, an denen die führenden Mitglieder der Fraktion teilnehmen. Im Gegensatz zu Österreich sind solche Ausschüsse in der Bundesrepublik selten offizieller Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen. Die inoffizielle Praxis in der Bundesrepublik ist jedoch nicht weniger bedeutsam, wie das Beispiel des sogenannten „Kressbronner Kreises“ in der Zeit der Großen Koalition von 1967–1969 zeigt¹⁵⁾.

Parlamentarische Mitregierung

In Anbetracht dieses umfangreichen und faktisch genutzten Einflußpotentials der Regierungsfraktionen des Parlaments auf die politische Führung tritt die formelle Beschränkung der Legislativkompetenz des Bundestages durch die Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes auf der Basis des Art. 109 GG in ihrer Bedeutung völlig in den Hintergrund. Der Versuch der Zurückdrängung des Bundestages aus der Phase der Entscheidungsbildung scheidet an der Realität des Entschei-

⁹⁾ R. Glaeser: Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 34.

¹⁰⁾ G. Schmölders: Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1970, S. 113.

¹¹⁾ H. Schatz: Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß, Meisenheim am Glan 1970, S. 54.

¹²⁾ T. Ellwein, A. Görnitz: Parlament und Verwaltung, Teil I „Gesetzgebung und politische Kontrolle“, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967, S. 22.

¹³⁾ Siehe hierzu als Beispiel die frühzeitige Einbeziehung der Fraktionsvorsitzenden von SPD und FDP in die Beratungen über das Haushaltsstrukturgesetz von 1975. Vgl. o. V.: Hektische Gespräche über Etat, in: Frankfurter Rundschau v. 28. 8. 1975.

¹⁴⁾ Vgl. dazu F. Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1965, S. 208.

¹⁵⁾ Vgl. dazu im einzelnen H. Knorr: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der großen Koalition 1966–1969, Meisenheim am Glan 1975, S. 223–229.

dungsprozesses auf parlamentarischer Mehrheit basierender Koalitionsregierungen. Zwar mag es zutreffen, daß sich bei weniger bedeutenden Entscheidungen die Bundestagsmehrheit auch bei Nichtbeteiligung am Zustandekommen der Kabinettsbeschlüsse zur nachträglichen Legitimationsbeschaffung ohne weiteres bereit erklärt. In wichtigen Fragen besteht jedoch bei kontroversen Meinungslagen zwischen dem Kabinett und den Regierungsfractionen jedesmal dann die akute Gefahr einer Regierungs- oder gar Koalitionskrise, wenn das Kabinett die Auffassung der Fractionen bei seiner Entscheidung nicht beachtet¹⁶⁾. De jure hat der Bundestag zwar keinerlei Recht, vor einem Kabinettsbeschluß die politische Führungsentscheidung zu beeinflussen, de facto wird die Bundestagsmehrheit aber ständig in den Willensbildungsprozeß einbezogen: An die Stelle der vor der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes erforderlichen formellen Berücksichtigung der Position der Koalitionsfractionen bei der Entscheidungsfindung tritt ihre ebenso wirksame Antizipation im Willensbildungsprozeß der Regierung.

Auch die formell stärkste „Waffe“ der Bundesregierung gegen den Einfluß des Bundestages auf die politische Führung im Bereich der Stabilisierungspolitik, die Ausgabenerhöhungs- und Einnahmehemmungssperre des Art. 113 GG, verliert unter der Konstellation einer parlamentarischen Koalitionsregierung viel von ihrer Brauchbarkeit: In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kam dieses Vetorecht bisher nur in einem – dazu noch relativ bedeutungslosen – Fall zur Anwendung¹⁷⁾. In der für die stabilisierungspolitische Relevanz dieser Verfassungsregel viel bedeutsameren Situation einer Ausgabenflut im Wahljahr 1965 machte die Bundesregierung dagegen trotz öffentlicher Aufforderungen¹⁸⁾ von ihrem Vetorecht keinen Gebrauch.

Die These vom Übergewicht der Regierung verliert also bei genauerem Hinsehen in einem parlamentarischen Regierungssystem mit Koalitionswang viel von ihrer Überzeugungskraft. Sieht man von der besonderen Rolle der Opposition einmal ab, dann scheint der Terminus einer „parlamentarischen Mitregierung“ das Interorganverhältnis von Regierung und Parlament in der Verfassungswirklichkeit jedenfalls besser zu charakterisieren.

¹⁶⁾ Vgl. J. Starbatty: Stabilisierungspolitik im Wechselspiel zwischen Exekutive, Legislative und organisierten Gruppen, in: H. K. Schneider, W. Wittmann, H. Würzler (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, S. 587.

¹⁷⁾ Es handelt sich um die Aufteilung der Verwaltungskosten von Viehzählungen zwischen Bund und Ländern. Vgl. Hans Kammler, Ellen Wallenhorst, Joachim Wiesner: Standing Order 78 und Artikel 113 GG, in: F. A. Hermens (Hrsg.): Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1967, Teil 1, S. 47.

¹⁸⁾ Vgl. ebenda, S. 56.

In der Diskussion um die Bedeutung des Interorganverhältnisses von Regierung und Parlament ist die Auffassung weit verbreitet, die Teilhabe des Parlaments an den politischen Führungsentscheidungen sei unter stabilisierungspolitischem Aspekt dysfunktional: Parlamentarische Mitregierung, so die Argumentation, erzeuge oder verstärke

wegen der „Ausgabefreudigkeit“ des Parlaments und seiner mangelnden Bereitschaft zu steuerpolitischen Abschöpfungsmaßnahmen im Boom Abweichungen von den Handlungsnormen stabilisierungspolitischer Konzepte (These vom „decision bias“¹⁹⁾);

aufgrund des schwerfälligen institutioneilen Procedere des parlamentarischen Beratungsgangs Verzögerungen beim Einsatz stabilisierungspolitischer Instrumente (These vom „decision lag“²⁰⁾).

Ausgabefreudigkeit des Parlaments

Die Auffassung von der größeren Ausgabefreudigkeit des Parlaments scheint auf den ersten Blick durch einen Vergleich der Volumina parlamentarisch verabschiedeter Etatansätze mit den Regierungsentwürfen gestützt zu werden. Allerdings ist ein solcher Vergleich als Maßstab für den spezifischen Expansionsdrang des Bundestages trügerisch: Die Ausdehnung des von der Regierung angesetzten Haushaltsvolumens im Bundestag kann nicht allein dem Parlament angelastet werden, weil die Bundesregierung während der Monate dauernden parlamentarischen Haushaltsberatungen häufig entweder selbst oder über Abgeordnete der Regierungsfractionen Nachforderungen anmeldet. Außerdem zeigt eine Phasenanalyse der Haushaltspolitik auf, daß der im Boom meist expansive Trend des Budgetvolumens weniger auf das parlamentarische Bewilligungsrecht zurückgeht als vielmehr in der Dynamik des regierungsinternen Willensbildungsprozesses verwurzelt ist.

Bereits die Verhandlungen innerhalb des Kabinetts um den Budgetentwurf machen deutlich, daß, wie Peters schon 1956 anmerkte, mit Ausnahme des Wirtschafts- und Finanzressorts „die Fachminister nicht minder ausgabefreudig (sind) als das Parlament“ und daß es deshalb grundfalsch wäre, „bloß die Abgeordneten als bewilligungsfreundlich hinzustellen“²¹⁾. So war z. B. im Jahre 1971 der damalige Finanzminister Möller nicht in der Lage,

¹⁹⁾ H. Arndt: Die Planung als Problem der Marktwirtschaft, in: E. Schneider (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Berlin 1967, S. 23, und G. Sohmölders: Finanzpolitik, a. a. O., S. 99.

²⁰⁾ C. Föhl: Möglichkeiten einer künftigen Fiskalpolitik, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 79 (1957). Anklänge finden sich hierzu auch bei T. Winter: Handlungs- und Wirkungsverzögerungen in der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971, S. 93 und 95.

²¹⁾ H. Peters: Diskussionsbeitrag in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 14, Berlin 1956, S. 80.

eine Reduktion der Ressortaufwendungen auf einen restriktiven Bundeshaushalt im Kabinett zu erwirken, so daß bereits der Regierungsentwurf um 12,1 % über dem Haushaltssoll von 1970 lag und „als Signal für eine staatlicherseits gewollte Expansion gelten mußte“²²⁾. Auch Wirtschaftsminister Schiller, der bei den Haushaltsberatungen im Kabinett für die Aufspaltung des Haushalts in einen stabilitätsgerechten Kernhaushalt und einen expansionsgerechten Eventualhaushalt plädiert hatte, konnte sich nicht durchsetzen: Das Kabinett stellte in seiner Prioritätenliste die Verwirklichung der inneren Reformen vor die stabilitätspolitischen Ziele und wollte sich „für seine Vorhaben nicht auf einen Eventualfall vertrösten lassen, über dessen Eintreten in erster Linie der für die Konjunkturpolitik verantwortliche Minister zu entscheiden hatte“²³⁾. Nach dem Rücktritt Möllers scheiterte Schiller, jetzt als Wirtschafts- und Finanzminister, bei dem Versuch, seine Kabinettskollegen wenigstens zu einem stabilisierungskonformen Haushaltsvollzug zu veranlassen²⁴⁾.

Einfluß von Interessenverbänden

Auch die als Begründung für die These vom „decision bias“ parlamentarischer Mitregierung herangezogenen Argumente vom stärkeren Einfluß der Interessenverbände auf das Parlament halten einer Prüfung nicht stand: Die gesellschaftlichen Interessengruppen richten sich, sofern sie rational handeln, nicht nach den formellen Kompetenzstrukturen, sondern nach der tatsächlichen Machtverteilung. Sie versuchen also sowohl auf das Parlament als auch auf die Regierung Druck auszuüben. Dadurch steht im Regierungssystem der Bundesrepublik nicht nur das Parlament, sondern es stehen „beide, Regierung und Parlament, unter dem Einfluß der subventionslüsternen Verbände“²⁵⁾. Die größere Transparenz des Interesseneinflusses auf das Parlament stellt dabei keinen Maßstab für seine Intensität dar.

Nach Kaiser ist sogar die Regierung und nicht das Parlament der „Hauptadressat aller organisierten Interessenwahrnehmung“²⁶⁾. Ein direkter Kontakt zur Verwaltung und Ministerialbürokratie eröffnet den Verbänden die Möglichkeit, den jährlichen Haushalt wie auch spezielle Ausgabenprogramme der Regierung bereits in der Frühphase ihrer Ent-

stehung zu beeinflussen. Das Ressortprinzip der Regierung begünstigt den Verbändeeinfluß zusätzlich; oftmals treten Fachminister gar als Wahrnehmer der Interessen des von ihnen verwalteten Bereichs auf²⁷⁾.

Ebensowenig wie im Bereich der Ausgabenpolitik läßt sich die These von der im Vergleich zur Regierung geringeren Bereitschaft des Parlaments zu restriktivem Verhalten in der Steuerpolitik empirisch belegen. So scheiterte z. B. die Anwendung des § 26 StabG im Frühjahr 1970 nicht am Gegensatz zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, sondern am „Dissens zwischen dem Wirtschaftsminister, der nur noch Unterstützung beim Finanzminister fand, und dem übrigen Kabinett“²⁸⁾ sowie an Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertretern der Koalitionsparteien, unabhängig davon, ob sie dem Bundestag oder der Bundesregierung angehörten.

Wenn ein Stabilisierungsprogramm einmal als Regierungsentwurf zustande gekommen ist, gibt es im Parlament nur selten Widerstände. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, daß aufgrund der parteipolitischen Identität von Regierung und Parlamentsmehrheit sich die Bundesregierung auf die Loyalität der Regierungsfractionen im Bundestag verlassen kann, zumal beide Organe in ihrer personellen Zusammensetzung die gleichen Legitimationskanäle bei identischen Amtsperioden besitzen.

Verzögerungen beim Instrumenteneinsatz

Während sich also die These vom „decision bias“ parlamentarischer Mitregierung empirisch nicht bestätigen läßt, fällt das Urteil über die Möglichkeit eines „decision lag“ differenzierter aus. Einerseits ist es fraglich, ob sich durch das institutionelle Procedere des parlamentarischen Entscheidungsapparates in der Tat stabilisierungspolitisch bedeutsame Handlungsverzögerungen ergeben. Die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des gerade auf die Reduzierung des Parlamenteinflusses abzielenden Stabilitätsgesetzes deuten jedenfalls nicht darauf hin: Auch in den Fällen, in denen die Bundesregierung von ihrer im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Verordnungskompetenz zum Einsatz fiskalpolitischer Instrumente keinen Gebrauch gemacht und statt dessen Maßnahmen ergriffen hat, die den vollständigen parlamentarischen Beratungsgang erforderten, sind die Hürden der institutionellen Prozedur ohne nennenswerten „time-lag“ passiert worden.

22) J. Starbatty: Stabilisierungspolitik ..., a. a. O., S. 594.

23) Ebenda, S. 595.

24) Zu den kabinettinternen Auseinandersetzungen um die Stabilisierungspolitik der Bundesregierung in den Jahren 1970/71 vgl. im einzelnen W. Hoffmann: Allein gegen alle, in: Die Zeit v. 27. 2. 1970; o. V.: Scheitert Schiller?, in: Der Volkswirt v. 13. 3. 1970; o. V.: Halt dich raus, in: Der Spiegel v. 1. 3. 1971.

25) G. v. Eyner: Die Unabhängigkeit der Notenbank, Berlin 1957, S. 180. Vgl. auch K. v. Beyme: Interessengruppen in der Demokratie, München 1970, S. 70, 98.

26) J. H. Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 292.

27) Vgl. hierzu u. a. den Tätigkeitsbericht des Deutschen Bauernverbandes 1961/62, Bonn o. J., S. 46.

28) J. Starbatty: Theorie und Praxis der Globalsteuerung, Habil. Köln 1974, S. 71.

So dauerte z. B. die kabinetsinterne Beratungsphase über den Einsatz steuerpolitischer Mittel im Boomjahr 1970 fast sechs Monate. Die dann erzielte Einigung über die Erhebung eines Konjunkturzuschlages bedurfte nur weniger Tage, um vollzugsbereit zu sein: Der bereits in die Sommerferien entlassene Bundestag wurde kurzfristig zu einer Sondersitzung zurückgerufen; der von den Koalitionsfraktionen eingebrachte Gesetzentwurf wurde innerhalb von zwei Tagen in allen drei Lesungen beraten und verabschiedet²⁹⁾. Auch das Gesetz über die Investitionszulage wurde kurz vor Weihnachten 1975 „geradezu in einem parlamentarischen ‚Aufgalopp‘ verabschiedet“ und bekanntgemacht³⁰⁾; eine alternative Verordnung über die Gewährung eines Investitionsbonus gemäß § 26 StabG hätte nur wenige Tage früher in Kraft treten können. Diese Beispiele zeigen ebenso wie die Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung von 1968 und 1971 und die beiden zum Teil stabilisierungspolitisch motivierten „Steuerpakete“ von 1977, „daß die Gesetzgebungsmaschine, auf ‚Touren‘ gebracht, nicht als Hemmnis für eine zeitgerechte Stabilisierungspolitik anzusehen ist“³¹⁾.

Auf der anderen Seite kann die „lag“-These parlamentarischer Mitregierung durchaus stichhaltig sein, freilich mit anderer Begründung: Je breiter der am Konsensfindungsprozeß beteiligte Personenkreis ist, desto größer wird der Zeitbedarf für Information, Kommunikation und Abstimmung unterschiedlicher Meinungen. Ein derartiger Verzögerungseffekt kann durch keinerlei formale Abkürzung des parlamentarischen Beratungsganges verhindert oder abgemildert werden: In diesem Fall verlagert sich der „lag“ lediglich von der eigentlichen parlamentarischen Beratungsphase auf den regierungsinternen Willensbildungsprozeß vor Einbringung der Vorlage in das Parlament.

Zeitbedarf der Konsensfindung

Die Länge von Handlungsverzögerungen, die durch die Mitwirkung des Parlaments an den politischen Führungsentscheidungen zustande kommt, hängt weniger von institutionellen Regeln als von der Breite und Konsensfähigkeit des Kreises der Entscheidungsbeteiligten ab. Im Falle einer Koalitionsregierung dürfte der „decision lag“ noch größer werden, weil hierbei das politische Spektrum der in den Willensbildungsprozeß eingebrachten Einstellungen breiter und kontroverser ist und die Abstimmung zusätzlichen Zeitbedarf erfordert.

²⁹⁾ Vgl. hierzu J. Starbatty: Stabilisierungspolitik..., a. a. O., S. 597.

³⁰⁾ O. V.: Investitionszulage: Auch Finanzämter rätseln noch, in: Handelsblatt v. 20. 1. 1975.

³¹⁾ J. Starbatty: Stabilisierungspolitik..., a. a. O., S. 597 f.

³²⁾ Vgl. dazu auch K.-H. Hansmeyer: Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 12, S. 612.

Wenn eine der beiden Regierungsfraktionen gar ihr Veto gegen beabsichtigte Maßnahmen einlegt, tritt allein schon deshalb eine größere Verzögerung ein, weil die zur Verabschiedung des Stabilitätsprogramms nunmehr notwendige Reversion der Meinungen den Zeitbedarf der Konsensfindung beträchtlich erhöht.

Daß einem so zustande kommenden „decision lag“ mit formaljuristischen Restriktionen à la Stabilitätsgesetz nicht zu Leibe zu rücken ist, haben die bisherigen Erfahrungen hinlänglich bewiesen³²⁾. Es muß darüber hinaus sogar die Frage gestellt werden, ob solche Handlungsverzögerungen nicht bewußt in Kauf genommen werden sollten, wenn dadurch das parlamentarische Entscheidungsverfahren in die Lage versetzt würde,

eine abgewogene Einordnung der Stabilisierungspolitik in das gesamtstaatliche Zielsystem vorzunehmen,

die radizierbaren Kosten der Stabilisierungsprogramme mit gezielten Kompensationen zu einem Maßnahmenbündel zusammenzufügen und damit

die Durchsetzbarkeit der getroffenen Entscheidungen nach außen abzusichern.



Walter de Gruyter
Berlin · New York

H. Büning, G. Trenkler

Nichtparametrische statistische Methoden

Mit Aufgaben und Lösungen und
einem Tabellenanhang.

15,5 cm x 23,0 cm. 435 Seiten. 1978.

Gebunden DM 98,—

ISBN 3 11 006678 5

E. F. Salcher

Psychologische Marktforschung

15,5 cm x 23,0 cm. 383 Seiten.

Mit 80 Abbildungen. 1978. Gebunden DM 68,—

ISBN 3 11 006881 8

(Marketing Management, Band 4)

Preisänderungen vorbehalten