

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	v
Danksagungen	vii
Inhaltsübersicht	viii
Abbildungen	xvii
Abkürzungen	xx

1. Kapitel: Einführung

<i>I. Ausgabekürzungen als aktuelle Problemstellung</i>	
1. Der kurzfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur Bewältigung fiskalischer Streßsituationen	1
2. Der langfristige Aspekt: Ausgabekürzungen zur nachhaltigen Gesundung der Staatsfinanzen	4
3. Bisherige Arbeiten zur Haushaltskonsolidierung	8
4. Ziele der Arbeit	9
<i>II. Die methodischen Fundamente</i>	
1. Die methodische Grundlage: positiver Ansatz	10
a) Normative und positive Beiträge zum Budgetprozeß	10
b) Die Neue Politische Ökonomie als positiver Beitrag	12
c) Zur Motivation der Beteiligten	15
2. Die analytische Grundlage: institutioneller Ansatz	19
<i>III. Die definitorischen Grundlagen</i>	
1. Der Begriffsapparat	20
2. Begriffsdefinitionen einer fiskalischen Streßsituation	22
a) Der Begriff <i>fiscal stress</i> in der Literatur	22
b) <i>fiscal stress</i> als absoluter Einnahmeverfall	23
c) <i>fiscal stress</i> als relative Divergenz beider Budgetseiten	23
d) <i>fiscal stress</i> als aktiver Haushaltsausgleich	25
e) <i>fiscal stress</i> als Zwang zu aktivem Haushaltsausgleich	26
3. Ursachen und Auslöser einer fiskalischen Streßsituation	29
a) Ursachen auf der Seite der Budgeteinnahmen	29
b) Ursachen auf der Seite der Budgetausgaben	30
c) Ursachen im Gesamthaushalt	33
d) Einnahmeverfall als Auslöser fiskalischer Streßsituationen	34
4. Indikatoren einer fiskalischen Streßsituation	35
a) Mehrdimensionale Indikatorengruppen	35
b) Zweidimensionale Verhältnissgrößen	36
c) Eindimensionale Singularmaße	37

IV.	<i>Zum weiteren Vorgehen.....</i>	39
V.	<i>Zusammenfassende Thesen zum 1. Kapitel</i>	42

Erster Hauptteil: Die Milderung der Budgetexpansion als langfristiger Aspekt

2. Kapitel: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie

I.	<i>Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Legislative</i>	
1.	Die Problematik kollektiver Wahlhandlungen unter Mehrheitsregel..	43
a)	Das Problem der Entscheidungsstabilität	43
b)	Das Problem der Koalitionsstabilität.....	50
c)	Das Kostenproblem beim Stimmentausch.....	53
d)	Gestaltungsoptionen für einen legislativen Stimmenmarkt.....	54
e)	Zusammenfassung: Funktionsfähigkeit legislativer Stimmenmärkte.....	55
2.	Das Ausschußsystem als legislative Organisationsform	56
a)	Verhandlungsprozeß durch institutionalisierten Stimmentausch ..	56
b)	Verhandlungsinstrumente als Zugriffsrechte auf den Alternativenraum	57
c)	Institutionelle Zuordnung von Agendarechten: Die Parlamentsausschüsse	68
d)	Personelle Zuordnung der Agendarechte: Interessenkonzentration	70
e)	Zusammenfassung: Funktionsweise legislativer Ausschußsysteme.....	74
3.	Die Strukturpolarität zwischen Haushalts- und Fachausschuß	76
a)	Die haushaltsrelevanten Ausschußstrukturen	76
b)	Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität.....	77
aa)	Der Haushaltsausschuß (<i>House Appropriations Committee</i>)...	77
bb)	Die Fachausschüsse (<i>Authorizing/Legislative Committees</i>)	79
II.	<i>Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in der Bürokratie</i>	
1.	Legislative Delegation als konstitutive Strukturentscheidung	80
a)	Generelle Delegationsimpulse	80
b)	Aspekte der Relationsstrukturierung	83
2.	Der Relationscharakter zwischen Finanzministerium und Fachressorts	86
a)	Die theoretische Idealrelation: Subordination.....	86

aa) Der Delegationsimpuls für das Finanzressort: Abwälzung von Verantwortung	86
bb) Das bereitgestellte Gut: Haushaltsausgleich	87
cc) Eine funktionale Begründung finanzministerieller Vetorechte.....	88
b) Der Delegationsimpuls zugunsten der Fachressorts: Bedienung spezieller Interessengruppen	90
c) Der reale Kontrapunkt: Gleichrangigkeit	92
aa) Der Prozeßcharakter	92
bb) Der Interaktionscharakter	94
cc) Das Gesamtergebnis: Gleichrangigkeit zwischen Finanz- ministerium und Fachressorts	98
3. Die institutionelle Diagnose: Strukturpolarität	99
a) Die Nutzenfunktion der Fachressorts	99
b) Die Nutzenfunktion des Finanzministeriums	101
c) Das Spannungsverhältnis zwischen Finanzministerium und Fachressorts	104
4. Ergebnis	106
III. Zusammenfassende Thesen zum 2. Kapitel	107

3. Kapitel: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen

I. <i>Das common-pool Problem bei Budgetentscheidungen</i>	
1. Die generelle Problematik	109
2. Der grundlegende Aspekt: Teilkostenkalkül	114
a) Das technokratische Argument: Kostenzuordnungsgrad in der Verwaltung	114
b) Das distributive Argument: <i>pork-barrel-politics</i> in der Legislative	115
3. Der strategische Aspekt: Wettlauf um Einnahmeanteile.....	118
4. Der strukturelle Aspekt: Nutzerzahl und Fragmentierungsgrad.....	120
5. Die notwendige Absicherung einer Budgetexpansion	124
a) In der Verwaltung: verbesserte Verhandlungsposition	124
b) In der Legislative: steigende Anspruchssicherheit.....	124
6. Veränderungen der Strukturgewichte	126
a) Dezentralisierung der Bewilligungsrechte	126
b) Schwächung der Bewilligungsinstanzen	129
II. <i>Ansatzpunkte zur Lösung der common pool-Problematik in Legislative und Verwaltung</i>	
1. Grundsätzliche Ansatzpunkte zur Lösung der <i>common pool</i> - Problematik.....	132

2. Ansatzpunkte in der Legislative	134
3. Ansatzpunkte in der Verwaltung	139
a) Die Kürzungsbemühungen des Finanzressorts als genereller Lösungsansatz	139
b) Der Relationscharakter als Determinante des Kürzungserfolges	148
c) Die Informationsverteilung als Ergebnisdeterminante der Verhandlungslösung	151
d) Der Exekutivkonsens als Ergebnisdeterminante der Subordinationsbeziehung	159
e) Ergebnis	162
III. Zusammenfassende Thesen zum 3. Kapitel	164

Zweiter Hauptteil: Die Überwindung akuter fiskalischer Streßsituationen als kurzfristiger Aspekt

4. Kapitel: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

I. Empirische Erfahrungen mit einer ausgabeseitigen Haushalts- konsolidierung	
1. Dilemmasituationen bei Ausgabekürzungen	167
a) In der Verwaltung: Sabotage	167
b) In der Legislative: Problemverschärfung durch Stimmentausch	168
2. Zunahme und Verschärfung von Restriktionen	169
a) Restriktionen des Globalhaushaltes	169
b) Restriktionen im Mittelwettbewerb	170
3. Zunahme und Verschärfung der Zentralisierung	172
a) Zentralisierung in der Verwaltung	172
b) Zentralisierung durch legislative und externe Sondergremien	176
c) Zentralisierung im Haushaltsprozeß	177
4. Einzelaspekte der Bewältigungsreaktionen	178
a) Die generelle Reaktion: Delegation per Paketbeschluß	178
b) Der Modus der Lastverteilung in der Verwaltung	180
5. Ergebnis: verschobene Strukturgewichte	183
II. Theoretische Analyse der kollektiven Dilemmata	
1. Das statische Problem: Schaffung einer Kürzungscoalition	185
a) Das Grundmodell: Ein echtes Gefangenendilemma	185
b) Verschärfungen der statischen Problematik	187
2. Das dynamische Problem: Stabilisierung der Kürzungscoalition	190
3. Die doppelten Dilemmata in Bürokratie und Legislative	191

a) Das statische Dilemma in der Bürokratie.....	191
b) Das dynamisches Dilemma in der Bürokratie.....	197
c) Das statische Dilemma in der Legislative	197
d) Das dynamisches Dilemma in der Legislative	201
4. Problemlösung durch Delegation	203
a) Bedeutung der Parteiführer und Rolle der politischen Parteien	203
b) Sondergremien als generelles Delegationsziel	203
c) Der Finanzminister als Delegationsziel.....	208
d) Dezentrale Verwaltungseinheiten als Delegationsziel	210
5. Ergebnis: Theoretische Erklärungen des Bewältigungsverhaltens	213
III. Zusammenfassende Thesen zum 4. Kapitel	219
 5. Kapitel: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen	
I. Empirische Erfahrungen mit Reaktionssequenzen bei fiscal stress	
1. Die generelle Abfolge der Anpassungsreaktionen	221
2. Veränderungen der Reaktionsschwerpunkte im Phasenablauf	224
3. Konfliktvermeidung als Handlungsmaxime.....	225
4. Reaktionsvielfalt als Erklärungsproblem	228
5. Einflußfaktoren auf die Reaktionsabfolge.....	230
a) Externe Einflußfaktoren	230
b) Interne Einflußfaktoren	233
6. Ergebnis	235
II. Theoretische Erklärungsansätze	
1. Erklärungen für den Sequenzfortgang	236
a) Sequenzfortgang als Folge des Einnahmeausfalls (Schick-These).....	236
b) Sequenzfortgang als Folge sinkender Konsolidierungserträge (Jørgensen-These)	239
2. Das Strukturgefüge als Einflußfaktor	243
3. Die Budgetregeln als Einflußfaktor	246
4. Die föderale Ebene als Einflußfaktor	248
5. Das Entscheidungskalkül im Modell.....	250
III. Zusammenfassende Thesen zum 5. Kapitel	259

6. Kapitel: Restriktionen der Ausgabenvariation

I.	<i>Empirische Untersuchungen zur Budgetflexibilität in der Literatur</i>	
1.	Resultierende Budgetveränderungen in fiskalischen Streßsituationen	261
2.	Generelle Untersuchungen zur Budgetflexibilität	267
a)	Methodisches Vorgehen	267
b)	Resultate verschiedener Studien	269
c)	Offene Fragen	271
3.	Theoretische Ansätze zur Erfassung der Budgetflexibilität	272
a)	Eine Systematik von Budgetrestriktionen	272
b)	Restriktionen außerhalb der politischen Arena	272
c)	Restriktionen innerhalb der politischen Arena	274
II.	<i>Interessengruppen und rent seeking</i>	
1.	Der Impuls: Distributive Privilegien durch politische Vermittlung	277
2.	Das Problem: Doppelte Bedrohung von Umverteilungsvorteilen...	280
3.	Lösungsansätze zur Problematik glaubwürdiger Bindungen	284
a)	Die legislative Organisation zur Lösung des Implementierungsproblems	284
b)	Die Manipulation von Kürzungskosten zur zeitlichen Absicherung	285
c)	Die Sicherungsform von Distributionsvorteilen	288
4.	Implikationen: Kontrollverluste der Budgetausgaben	292
a)	Der statische Aspekt: eingeschränkte Budgetflexibilität	292
aa)	Der Wettbewerb um Eigentumsrechte an Budgetausgaben	292
bb)	Sequenzklärung einer Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen	293
cc)	Neuere Budgettechniken als Gegenmittel?	294
b)	Der dynamische Aspekt: abnehmende Budgetflexibilität	296
aa)	Zunehmende Sklerotisierung öffentlicher Haushalte	296
bb)	Keynesianische Stabilisierung und <i>rent seeking</i>	297
5.	Ergebnis	298
III.	<i>Zusammenfassende Thesen zum 6. Kapitel</i>	300

Schlußteil

7. Kapitel: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen

I.	<i>Erfolgsbedingungen einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung</i>	
1.	Langfristig-strukturelle und kurzfristig-prozessuale Zentralisierung	301
2.	Die Lösung des langfristigen Problems: Strukturelle Zentralisierung	302
	a) Die Grundüberlegung	302
	b) Stärkung der Wächter in der Legislative	303
	c) Stärkung der Wächter in der Exekutive	307
	d) Kosteninternalisierung durch den Haushaltsprozeß	309
	e) Gesamtergebnis zur strukturellen Zentralisierung	315
3.	Die Lösung des kurzfristigen Problems: prozessuale Zentralisierung	316
	a) Die Grundüberlegung	316
	b) Legislativ-externer Anstoß durch den Finanzminister	317
	c) Exekutivkonsens zur Lösung des statischen Dilemmas in der Bürokratie	318
	d) Das Einbringen der Kürzungsvorlage: glaubwürdige Drohooption	319
	e) Der Inhalt der Kürzungsvorlage: Paketlösungen und Mehrjährigkeit	320
	f) Das legislative Delegationsziel: Sondergremien und Parteiführungen	322
	g) Unterstützung durch das Rechnungswesen	325
	h) Sonderfall: strategische Nutzung des Zeitdruckes	325
	i) Sieben goldene Erfolgsbedingungen: Ein skizzierter Idealprozeß	326
II.	<i>Zwei empirische Illustrationen der theoretischen Erfolgskriterien</i>	
1.	Exekutiv dominierter Budgetprozeß: Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Stuttgart 1992-1998	329
	a) Ursachen der fiskalischen Streßsituation	329
	b) Einnahmeausfälle als Auslöser der fiskalischen Streßsituation	332
	c) Die Salden des Verwaltungshaushaltes als Indiz für <i>fiscal stress</i>	336
	d) Die Dynamik der fiskalischen Streßsituation: Der Phasenfortgang	339
	e) Phasenabfolge und Reaktionsschema	340
	f) Lösung der Problematik in der Bürokratie	346
	g) Lösung der Problematik in der Legislative	347

h) Gekürzte Ausgabekategorien	348
i) Gesamtergebnis	357
2. Legislativ dominierter Budgetprozeß: Budgetoperationen unter <i>Reagan</i> (1981/82)	358
a) Das politische Umfeld zu Beginn der Präsidentschaft <i>Reagan</i>	358
b) Problemlösung in der Exekutive	360
c) Problemlösung in der Legislative.....	363
aa) Anstoß und Stellung des <i>agenda setters</i>	363
bb) Einsatz von Paketlösungen.....	364
cc) Die Rolle kleiner Gruppen, der Parteiführer und der Parteidisziplin	366
dd) Die prozessuale Vorgehensweise in der Legislative.....	367
ee) Die Umgehung der <i>iron triangles</i>	370
d) Gesamtergebnis	372
 III. <i>Thesenzusammenfassung, Implikationen und Ausblick</i>	
1. Thesenzusammenfassung	376
2. Gegenüberstellung von distributiven und redistributiven Budgetprozessen	379
3. Determinanten des Dilemmaproblems	380
4. Einige Implikationen	382
5. Ausblick	384
 Anhang	
A1. Der Sonderweg zur Haushaltskonsolidierung im Freistaat Sachsen	387
A2. Reihung von Ausgabekategorien nach ihrer Rechtsverbindlichkeit.....	389
A3. Die strategische Absicherung von Umverteilungsprivilegien (<i>midnight regulations</i>)	391
 Literaturverzeichnis	393

Abbildungen

Kapitel 1: Einleitung

Abbildung 1.1: Abgabenbelastungen im internationalen Vergleich.	7
Abbildung 1.2: Verwaltungswissenschaft und Neue Politische Ökonomie im Vergleich.	14
Abbildung 1.3: Eine Systematik von Ausgabenkürzungen.	21
Abbildung 1.4: Ein Beispiel für Projektionskürzungen.	21
Abbildung 1.5: <i>fiscal stress</i> als Folge einer relativen Divergenz.	24
Abbildung 1.6: Definitionsaspekte von <i>fiscal stress</i>	27
Abbildung 1.7: Eine Unterscheidung fiskalischer Streßsituationen.	28

Kapitel 2: Die budgetrelevanten Entscheidungsstrukturen in Legislative und Bürokratie

Abbildung 2.1: Alternativenvielfalt bei Mehrheitsregel.	46
Abbildung 2.2: <i>Ex ante</i> Vetorechte als <i>anything-can-happen rule</i>	58
Abbildung 2.3: Die Wirkung von <i>ex post</i> -Vetorechten.	60
Abbildung 2.4: <i>Reversion level</i> und Verhandlungsergebnis.	62
Abbildung 2.5: Verhandlungsergebnisse bei Agendaprivilegien.	65
Abbildung 2.6: Steigendes Beharrungsvermögen bei Agendaprivilegien.	67
Abbildung 2.7: Die Nutzenfunktion des Finanzressorts.	103

Kapitel 3: Der Expansionsdruck als Resultat der Entscheidungsstrukturen

Abbildung 3.1: Das generelle <i>common-pool</i> -Problem.	113
Abbildung 3.2: ‚Die Logik des kalten Buffets‘.	119
Abbildung 3.3: Die Reaktionspräferenzen des Finanzressorts.	142
Abbildung 3.4: Die Reaktionsoptionen des Finanzressorts.	145
Abbildung 3.5: Vergleich von Verhandlungslösung und Subordinationsrelation.	150
Abbildung 3.6: Argumentative Dominanz der Fachressorts.	152
Abbildung 3.7: <i>Cournot</i> -Fall statt Optionsfixierung.	154
Abbildung 3.8: Unsicherheitsabschläge durch die Fachressorts.	156

Kapitel 4: Dilemmata bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung

Abbildung 4.1: Veränderungen im Haushaltsprozeß bei <i>fiscal stress</i>	178
Abbildung 4.2: Das generelle Gefangenendilemma bei einer ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung.	186
Abbildung 4.3: Das Dilemma einer ausgabeseitigen Haushalts- konsolidierung in der Verwaltung.	193
Abbildung 4.4: Der Übergang zum Koordinationsspiel.	195
Abbildung 4.5: Das Dilemma bei Ausgabekürzungen in der Legislative.	199
Abbildung 4.6: Präferenzverteilung zwischen Parlament, Ausschuß und Sondergremium.	206

Abbildung 4.7: Der Ausschuß als Puffer bei veränderter Präferenzverteilung.....	207
Abbildung 4.8: Die Erhaltung des diskretionären Budgets durch Kostensenkungen.....	212

Kapitel 5: Reaktionssequenzen in fiskalischen Streßsituationen

Abbildung 5.1: Zusammenhang von Einnahmesituation und Haushaltsprozeß.....	237
Abbildung 5.2: Zusammenhang von Einnahmeniveau, politischen und administrativen Strukturen.....	238
Abbildung 5.3: Kosten und Erträge einer Konsolidierungsstrategie.....	240
Abbildung 5.4: Fortgang von Konsolidierungsstrategien.....	241
Abbildung 5.5: Die Kosten der politischen Sphäre.....	253
Abbildung 5.6: Die Kosten der fiskalischen Sphäre.....	254
Abbildung 5.7: Das Gesamtkostenkalkül.....	256
Abbildung 5.8: Variablenänderungen im Modell.....	257

Kapitel 6: Restriktionen der Ausgabenvariation

Abbildung 6.1: Einflußfaktoren auf die Kürzungsresistenz.....	266
Abbildung 6.2: Restriktionen der Ausgabenvariation.....	272
Abbildung 6.3: Eine Systematik von Kürzungskosten.....	288
Abbildung 6.4: Das Anreizsystem bei <i>Zero Base Budgeting</i>	295

Kapitel 7: Theoretische Erfolgsbedingungen und empirische Illustrationen

Abbildung 7.1: Veränderungen im U.S.-Haushaltsprozeß.....	328
Abbildung 7.2: Die langfristigen Entwicklungstendenzen im Stadthaushalt.....	331
Abbildung 7.3: Die relative Belastungsintensität privater Ressourcen in Stuttgart.....	332
Abbildung 7.4: Die Entwicklung der Ist-Steuereinnahmen.....	333
Abbildung 7.5: Die Entwicklung der Gewerbesteuer.....	334
Abbildung 7.6: Die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen.....	334
Abbildung 7.7: Die Einnahmenentwicklung aus dem Steuerverbund.....	335
Abbildung 7.8: Die Saldenentwicklung im Verwaltungshaushalt als Indiz für <i>fiscal stress</i>	336
Abbildung 7.9: Die lokalen Budgeteinnahmen im Zeitablauf.....	339
Abbildung 7.10: Absolute und relative Entlastungen der HHK-Pakete.....	342
Abbildung 7.11: Die Entwicklung der Stellenzahl im Kernhaushalt.....	349
Abbildung 7.12: Die Stellenzahl im städtischen Kernhaushalt im Zeitablauf.....	350
Abbildung 7.13: Die Entwicklung der Stellenzahl im Gesamthaushalt.....	351
Abbildung 7.14: Die Entwicklung der städtischen Personalausgaben.....	352
Abbildung 7.15: Die Entwicklung der Sach- und Verwaltungsausgaben.....	353
Abbildung 7.16: Die Entwicklung der Ausgaben für Bauinvestitionen.....	354
Abbildung 7.17: Die Entwicklung der Ausgaben für Sozialhilfe.....	355

Abbildung 7.18: Die Entwicklung der Ausgaben für laufende Zuweisungen.	356
Abbildung 7.19: Die Kürzungsbeiträge ausgewählter Ausgabekategorien. ..	356
Abbildung 7.20: Ergebnisüberblick.	377
Abbildung 7.21: Lösungen der Dilemmata in Legislative und Bürokratie. ...	378
Abbildung 7.22: Vergleich expansiver und kontraktiver Budgetprozesse. ...	380
Abbildung 7.23: Einflußfaktoren des Dilemmaproblems.	381