

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Tabellenverzeichnis	10
Zeitschriften- und Zeitungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
<b>I. Einführung</b>	<b>17</b>
1. Die Politics-Dimension der Untersuchung	19
2. Zum Stand der Forschung in Deutschland	20
2.1 Finanzwissenschaftliche Fragestellungen	21
2.2 Staatsrechtliche Fragestellungen	23
2.3 Politikwissenschaftlicher Forschungsstand	26
3. Die vergleichende Perspektive der Untersuchung	27
4. Leitende Fragestellungen	30
<b>II. Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA 1981-1992</b>	<b>39</b>
1. Der Präsident als Regierungschef	39
1.1 Die politische Führung des Regierungsapparates	41
1.1.1 Der Präsident, das Kabinett und die Minister	41
1.1.2 Der Präsident, das Präsidentenamt und das Office of Management and Budget (OMB)	45
1.2 Die Beeinflussung der politischen Tagesordnung	50
1.2.1 Der Wahlerfolg, ein schneller Start und eine klare Prioritäten- setzung	50
1.2.2 Die Budgetinitiative	53
1.2.3 Die Gesetzesinitiative in der Steuerpolitik	58
1.3 Der Aufbau und die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung	62
1.4 Der Aufbau und die Mobilisierung politischer Gefolgschaft	65

1.5	Das Veto: Kompromißschließung oder Blockade?	72
1.6	Die politische Prioritätendurchsetzung im Haushalts- und Gesetzesvollzug	77
2.	<b>Der Kongreß als Nebenregierung und Legislative</b>	<b>85</b>
2.1	Die Grundzüge des Gesetzgebungs- und Haushaltsprozesses im Kongreß	86
2.1.1	Der traditionelle Autorisations- und Bewilligungsprozeß	86
2.1.2	Der neue Haushaltsprozeß nach den Kongreßreformen der siebziger Jahre	90
2.1.3	Die weitere Straffung des Haushaltsprozesses in den achtziger Jahren	93
2.1.4	Die praktische Umsetzung des Zeitplans	100
2.2	Die politische Führung des Kongresses	103
2.2.1	Das Verhältnis von Fraktionen und Ausschüssen	104
2.2.2	Die Patronagemacht der Fraktionsführer	111
2.2.3	Die Kontrolle der Fraktionsführer über die Geschäftsordnung	113
2.2.4	Das Congressional Budget Office (CBO) und die Mitarbeiterstäbe der Haushaltsausschüsse	119
2.3	Die Setzung der politischen Tagesordnung und die Mobilisierung von Mehrheiten	126
2.3.1	Die Haushaltsresolutionen im Repräsentantenhaus	127
2.3.2	Die Haushaltsresolutionen im Senat	135
2.3.3	Die Haushaltsgipfel zwischen Vertretern der Administration und des Kongresses	141
2.3.4	Ein Zwischenergebnis: Das Eigengewicht des Kongresses im Prozeß der politischen Prioritätensetzung	148
2.4	Der Aufbau und die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung	153
2.5	Die endgültige haushaltspolitische Entscheidungsfindung im Kongreß	158
2.5.1	Die Programmgesetze	158
2.5.2	Die Bewilligungsgesetze	164
2.5.3	Die Steuergesetze	179
2.5.4	Die Haushaltsbegleitgesetze	192
2.5.5	Das Fazit: Der konsensuale Charakter amerikanischer Haushaltspolitik während der "Republikanischen Ära" (1981-1992)	202
2.6	Der Kongreß als Zwei-Kammer-Legislative	205
2.7	Die Kontrolle des Haushalts- und Gesetzesvollzugs	209

<b>III. Haushaltspolitik und Regierungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland 1982-1993</b>	<b>219</b>
<b>1. Die Bundesregierung</b>	<b>219</b>
1.1 Die politische Führung des Regierungsapparates	222
1.1.1 Der Kanzler, das Kabinett und die Minister	223
1.1.2 Der Kanzler, das Kanzleramt und das Finanzministerium	230
1.2 Die Setzung der politischen Tagesordnung	237
1.2.1 Das Wahl- und Regierungsprogramm	237
1.2.2 Die zeitliche Ablaufplanung	241
1.2.3 Die Budgetinitiative	245
1.2.4 Die Gesetzesinitiative in der Steuerpolitik	252
1.3 Der Aufbau und die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung	260
1.4 Der Aufbau und die Mobilisierung politischer Gefolgschaft	263
1.4.1 Die Mobilisierung der Regierungsmehrheit im Bundestag	264
1.4.2 Die Erzielung von Gesetzgebungsmehrheiten in Bundestag und Bundesrat	270
1.5 Die politische Prioritätendurchsetzung im Haushalts- und Gesetzesvollzug	275
<b>2. Der Bundestag als Mitregierung und Parlament</b>	<b>283</b>
2.1 Die Grundzüge des Gesetzgebungs- und Haushaltsprozesses im Bundestag	285
2.1.1 Der Haushaltsprozeß	287
2.1.2 Das Verhältnis von Haushalts- und allgemeiner Gesetzgebung	292
2.1.3 Die praktische Umsetzung des Zeitplans	295
2.2 Die politische Führung des Bundestages	297
2.2.1 Das Verhältnis von Fraktionen und Ausschüssen	299
2.2.2 Die innere Struktur der Regierungsfractionen	305
2.2.3 Die innere Struktur der Oppositionsfractionen	318
2.2.4 Die parlamentarischen Informationsquellen	324
2.3 Der Einfluß des Parlaments auf die politische Prioritätensetzung der Regierung	329
2.4 Die Mobilisierung öffentlicher Unterstützung	335
2.5 Die haushaltspolitische Entscheidungsfindung im Bundestag	343
2.5.1 Die allgemeinen Gesetze	343
2.5.2 Die Haushaltsbegleitgesetze	351
2.5.3 Die Haushaltsgesetze	359
2.5.4 Die Steuergesetze	370
2.6 Die Rolle des Bundesrats im haushaltspolitischen Entscheidungsprozeß: Von der christlich-liberalen Gesetzgebungsmehrheit (1982-91) zur "Allparteienkoalition" (1991-93)	378
2.7 Die Kontrolle des Haushalts- und Gesetzesvollzugs	386

<b>IV. Bestandsaufnahme und Bewertung</b>	<b>397</b>
1. Bestandsaufnahme	397
1.1 Die Budgetisierung der Politik in der "konservativen Ära"	397
1.2 Kontinuität und Wandel im Regierungssystem der USA	404
1.3 Kontinuität und Wandel im Regierungssystem der Bundesrepublik	413
2. Bewertung	423
2.1 Grad der sachlichen Problemlösung als Bewertungskriterium	425
2.2 Grad der politischen Partizipation als Bewertungskriterium	433
3. Reformfordernisse?	441
Literaturverzeichnis	451
Personenregister	490

## Tabellenverzeichnis

### Vereinigte Staaten

II-1:	Die Organisation und Personalausstattung (volle Planstellen) des Präsidentenamtes 1990.	47
II-2:	Amtszeiten der OMB-Direktoren, aufgeschlüsselt nach Parteizugehörigkeit (März 1933 bis Januar 1993).	48
II-3:	Erfolgsraten der Präsidenten im Kongreß und Zustimmungsraten in der Öffentlichkeit (Gallup Poll) von Eisenhower bis Bush.	52
II-4:	Entwicklung des Budgets unter Reagan und Bush (Anteil der Ausgaben am Gesamthaushalt).	56
II-5:	Abweichung der OMB-Prognosen über das Haushaltsdefizit von der aktuellen Entwicklung, Rechnungsjahre 1982-92.	60
II-6:	Erfolgsraten der Präsidenten im Kongreß und die Stimmenanteile der "Regierungspartei" in Haus und Senat von Eisenhower bis Bush.	68
II-7:	Vetos der Präsidenten und deren Überstimmung durch den Kongreß in der Nachkriegszeit.	73
II-8:	Vom Kongreß genehmigte Streichungen bewilligter Mittel ("rescissions") und Zahlungsaufschübe ("deferrals") im Vollzug, Rechnungsjahre 1975-89.	82
II-9:	Nachträgliche Bewilligungsgesetze, Rechnungsjahre 1974-89.	84
II-10:	Der Haushaltsprozeß des Kongresses im Zeitablauf (Stand 1991).	95
II-11:	Die gesetzlichen Obergrenzen des Haushaltsdefizits nach "Gramm-Rudman-Hollings" in den Fassungen von 1985, 1987 und 1990.	97

II-12:	Die Einhaltung der Fristen im Haushaltsprozeß des Kongresses, Rechnungsjahre 1977-93.	102
II-13:	Die Besetzung der Spitzenpositionen in den Fraktionen und Ausschüssen des Repräsentantenhauses 1974-92.	106
II-14:	Die Besetzung der Spitzenpositionen in den Fraktionen und Ausschüssen des Senats 1974-92.	107
II-15:	Auswirkungen alternativer Wirtschaftsprognosen auf das Budget.	124
II-16:	Der demokratische Mehrheitsstab im Haushaltsausschuß des Repräsentantenhauses 1990 ("professional staff" je Abteilung).	125
II-17:	Repräsentation der ständigen Ausschüsse im Haushaltsausschuß des Repräsentantenhauses im 101. Kongreß (1989/90).	131
II-18:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsresolution im Repräsentantenhaus, Rechnungsjahre 1976-93.	133
II-19:	Repräsentation der ständigen Ausschüsse im Haushaltsausschuß des Senats im 101. Kongreß (1989/90).	138
II-20:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsresolution im Senat, Rechnungsjahre 1976-93.	140
II-21:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsresolution im Repräsentantenhaus (Conference Report), Rechnungsjahre 1976-93.	142
II-22:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsresolution im Senat (Conference Report), Rechnungsjahre 1976-93.	143
II-23:	Die Teilnehmer am "Budget Summit" 1990.	147
II-24:	Die politischen Prioritätenverschiebungen zwischen dem Budget des Präsidenten und der Haushaltsresolution des Kongresses, Rechnungsjahre 1982-91.	149
II-25:	Die politischen Prioritätenverschiebungen zwischen dem Budget des Präsidenten und der Haushaltsresolution des Kongresses in einem ausgewählten Rechnungsjahr (1991).	151
II-26:	Abstimmungsanalysen zu den 13 regulären Bewilligungsgesetzen im Repräsentantenhaus, Rechnungsjahre 1982-91.	167
II-27:	Abstimmungsanalysen zu den 13 regulären Bewilligungsgesetzen im Senat, Rechnungsjahre 1982-91.	168
II-28:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die "Omnibus-Bewilligungsgesetze" im Repräsentantenhaus, Rechnungsjahre 1982-93.	171
II-29:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die "Omnibus-Bewilligungsgesetze" im Senat, Rechnungsjahre 1982-93.	172
II-30:	Differenz zwischen der aufgrund der Haushaltsresolution erfolgten Ausgabenzuweisung an die Bewilligungsunterausschüsse und der tatsächlich erfolgten Bewilligung, Rechnungsjahr 1990 ("Outlays").	173
II-31:	Absoluter und prozentualer jährlicher Anstieg der Ausgaben im Budget, differenziert nach Ausgabekategorien, Rechnungsjahre 1969-89.	177
II-32:	Ausgaben, Einnahmen und Neuverschuldung im Bundeshaushalt und deren Wachstumsraten gegenüber dem Vorjahr, Rechnungsjahre 1972-92.	180
II-33:	Die Einkommenssteuerklassen für verheiratete Personen bei gemeinsamer Veranlagung 1980, 1985 und 1988.	185

II-34:	Der tatsächlich erreichte Umfang der Defizitreduzierung über das Haushaltsbegleitverfahren im Vergleich zu den Einsparungsanweisungen, Rechnungsjahre 1981-93.	193
II-35:	Der Anteil der vom Finanzausschuß des Repräsentantenhauses zu erbringenden Einsparungen am Gesamtvolumen der Haushaltsbegleitgesetze, Rechnungsjahre 1982-93.	198
II-36:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsbegleitgesetze im Repräsentantenhaus, Rechnungsjahre 1982-93.	200
II-37:	Tragende Mehrheiten in den Abstimmungen über die Haushaltsbegleitgesetze im Senat, Rechnungsjahre 1982-93.	201
II-38:	Aggregierte Zustimmungsraten zu den wichtigsten budgetrelevanten Maßnahmen in Repräsentantenhaus und Senat, Rechnungsjahre 1982-93.	203

## Bundesrepublik Deutschland

III-1:	Durchschnittliche Amtszeiten des Kanzlers und der Minister in der Bundesrepublik (September 1949 bis Oktober 1992).	235
III-2:	Amtszeiten der Finanzminister, aufgeschlüsselt nach Parteizugehörigkeit (September 1949 bis Januar 1994).	236
III-3:	Leistungserweiterungen und Leistungskürzungen bei sozialpolitischen Schlüsselgesetzen im Zyklus der Wahlen 1950-83.	243
III-4:	Der regierungsinterne Haushaltsprozeß, dargestellt an der Aufstellung des Vorschlags 1990 für das Bundesministerium für Forschung und Technologie (Epl. 30).	246
III-5:	Entlastungen (Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen) bzw. Belastungen (Ausgabensteigerungen und Steuersenkungen) des Bundeshaushalts durch die Haushaltsbegleitgesetze und die wichtigsten Steuergesetze, 1982-93.	249
III-6:	Entwicklung des Budgets während der Regierungszeit der christlich-liberalen Koalition (Anteil der Ausgaben am Bundeshaushalt in Prozent), 1982-92.	251
III-7:	Die wichtigsten Änderungen des Einkommensteuergesetzes zwischen 1950 und 1986 (Änderungen von mehr als 10 Paragraphen).	253
III-8:	Abweichung der BMF-Prognosen über das Haushaltsdefizit von der aktuellen Entwicklung, 1981-93.	255
III-9:	Neuverschuldung und Gesamtverschuldung des Bundes, seiner Sondervermögen und der Treuhandanstalt 1991.	256
III-10:	Kanzler- und Regierungspopularität von Adenauer bis Kohl.	262
III-11:	Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat unter parteipolitischen Gesichtspunkten, 1969-92.	273
III-12:	Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben in Mio. DM und als Prozentsatz der im Haushaltsplan veranschlagten Sollausgaben, 1972-90.	278
III-13:	Die Anzahl der Nachtragshaushalte und die Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan, 1974-93.	281
III-14:	Die Gesetzesinitiative im Deutschen Bundestag.	286
III-15:	Der Haushaltsprozeß des Bundestages im Zeitablauf.	288
III-16:	Die Einhaltung der Fristen bei den Haushaltsberatungen im Bundestag, Rechnungsjahre 1974-93.	296

- III-17: Die Änderungen von Gesetzentwürfen in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages sowie im Vermittlungsverfahren mit dem Bundesrat zur Zeit der sozial-liberalen (1972-80) und der christlich-liberalen Koalition (1983-90). 302
- III-18: Auszüge aus einem Brief (5.1.93) von Regierungssprecher Dieter Vogel zu Funktion, Zusammensetzung und Tagungsrhythmen der Koalitionsrunden. 307
- III-19: Die Zusammensetzung der "Elefantenrunde", der "Kleinen Koalitionsrunde" und der "Großen Koalitionsrunde" in der Mitte der 12. Wahlperiode (Stand Januar 1993). 310
- III-20: Die Besetzung der haushaltspolitischen Schlüsselfunktionen in den Fraktionen und Ausschüssen des Bundestages, 1974-93. 311
- III-21: Abstimmungsverhalten im Haushaltsausschuß bei der federführenden Beratung und der Mitberatung von Gesetzentwürfen (ohne Haushalts- und Nachtragshaushaltsgesetze) während der 11. Wahlperiode (1987-90), in Prozent. 346
- III-22: Die Beratung nach § 96 GOBT im Haushaltsausschuß in der 11. Wahlperiode (1987-90). 348
- III-23: Politische Prioritätenverschiebung zwischen Bundesregierung, Haushaltsausschuß und Bundestag in ausgewählten Ressorts, 1976-93. 360
- III-24: Ausgaben, Einnahmen und Neuverschuldung im Bundeshaushalt und deren Wachstumsraten gegenüber dem Vorjahr, 1972-93. 372
- III-25: Die Grenzbelastung beim Einkommensteuertarif (Splittingtabelle) 1981, 1986, 1988 und 1990. 375
- III-26: Die wichtigsten den Bundeshaushalt betreffenden Maßnahmen des "Solidarpakts" vom Mai 1993. 385
- III-27: Zustimmung und Ablehnung des Hauhaltsausschusses bei vom Bundesfinanzminister beantragten Aufhebungen qualifizierter Sperrern während der 11. Wahlperiode (1987-90). 391

### Vereinigte Staaten und Bundesrepublik im direkten Vergleich

- IV-1: Ausgaben des Bundes als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den USA und in der Bundesrepublik, Rechnungsjahre 1961-92. 403
- IV-2: Haushaltsdefizit als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den USA und in der Bundesrepublik, Rechnungsjahre 1960-92. 430
- IV-3: Bundesschuld als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den USA und in der Bundesrepublik, Rechnungsjahre 1960-92. 431
- IV-4: Entwicklung wichtiger Wirtschaftsindikatoren in den USA und in der Bundesrepublik, 1981-93 (prozentualer Anstieg gegenüber dem Vorjahr). 433

### Zeitschriften- und Zeitungsverzeichnis

- American Economic Review (AER)  
 American Journal of Political Science (AJPS)  
 American Political Science Review (APSR)