

DAS ETATRECHT – „KÖNIGSRECHT“ DES PARLAMENTS

Über die Verwendung der öffentlichen Mittel, die zum allergrößten Teil dem Bürger abgeforderte Steuern und Gebühren sind, entscheidet der Landtag, die Volksvertretung.

Foto: Christoph Lang



Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes müssen nach Art. 79 der Landesverfassung im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Über diesen Plan und damit über die Verwendung der „öffentlichen Mittel“, die ja zum größten Teil dem Bürger abgeforderte Steuer- und Gebührengroschen sind, entscheidet der Landtag. Ihm steht das Etatrecht zu. Seit 1981 beschließt der Landtag Doppelhaushalte. Mit Umstellung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre ab 1996 wurden in den Jahren 1997 und 2004 Einjahreshaushalte eingeschoben.

Man nennt das Etatrecht des Landtags auch das „Königsrecht“ des Parlaments. In der Praxis aber hat der Landtag nur beschränkten Einfluss auf Umfang und Gestaltung des jeweiligen Haushalts. Von den Gesamtausgaben eines Haushaltsjahres ist ein Großteil von vornherein durch bundes- und kurz- bis mittelfristig auch durch landesgesetzliche Regelungen oder sonstige Rechtsverpflichtungen gebunden, ehe die Abgeordneten den Etatentwurf zu Gesicht bekommen. Insgesamt sind nur etwa zwei Prozent des Haushaltsvolumens oder rund 600 Millionen Euro frei verfügbar. Im Übrigen, also

zu rund 98 Prozent, tätigt das Land Ausgaben, um seinen Rechtsverpflichtungen nachzukommen und um die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten.

Hoher Anteil an Personalausgaben

Insbesondere die Personalausgaben bilden einen großen Kostenblock. Das Land beschäftigt rund 267.000 Personen. Dazu zählen Lehrer – als die mit Abstand größte Gruppe –, Professoren, Richter, Polizeibeamte, die Bediensteten der Finanzämter sowie Mitarbeiter in den Verwaltungen der verschiedenen Landesbehörden. Mit Schule und Hochschule, Justiz, Innerer Sicherheit und Steuerverwaltung haben die Länder innerhalb der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung die personalintensivsten Aufgabenbereiche. Deshalb ist der Landeshaushalt Baden-Württembergs von einem hohen Anteil an Personalkosten in Höhe von rund vierzig Prozent der Gesamtausgaben geprägt.

Doch trotz des geringen Teils unmittelbar beeinflussbarer Ausgaben hat das Parlament mit

dem Etatrecht seine stärkste Kontrollmöglichkeit gegenüber der Regierung. Im Haushalt muss die Regierung bis ins Einzelne offenlegen, welche Ausgaben vorgesehen sind. Der Haushalt wird deshalb auch ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm genannt, denn mit der Entscheidung über nüchterne Zahlen verknüpfen sich oft auch grundsätzliche politische Auseinandersetzungen. Änderungswünsche einzelner Abgeordneter oder einer Fraktion zum Haushalt haben aber nur dann eine Chance, wenn sie im Finanzausschuss und schließlich im Plenum des Landtags eine Mehrheit finden. Tatsache ist jedoch, dass kein Haushaltsplan in der von der Regierung ursprünglich vorgelegten Fassung verabschiedet wird.

Hat der Landtag sein „Königsrecht“ durch die Verabschiedung des Haushaltsplanes wahrgenommen, kann er darauf grundsätzlich keinen Einfluss mehr nehmen. Ändern sich die Verhältnisse und werden Ausgaben notwendig, die im Haushalt nicht oder nicht in der erforderlichen Höhe vorgesehen sind, dann kann der Finanzminister diese unter bestimmten Vor-

aussetzungen und innerhalb bestimmter finanzieller Grenzen selbst bewilligen. Sind die vom Landtag selbst festgelegten Grenzen jedoch überschritten, muss der Finanzminister dem Parlament einen Nachtragshaushalt vorlegen.

Die Gliederung des Staatshaushaltsplanes

Der baden-württembergische Staatshaushalt ist in Einzelpläne untergliedert. Dem Staatsministerium, den Fachministerien, dem Landtag und dem Rechnungshof ist jeweils ein Einzelplan gewidmet. Die Einzelpläne sind in Kapitel untergliedert, diese wiederum in sogenannte Einzeltitel für alle Einnahmen und Ausgaben.

Rund 15.000 dieser Titel werden nicht nur vom Landtag als dem parlamentarischen Kontrollorgan, sondern auch vom Landesrechnungshof geprüft. Dessen Mitglieder haben die gleiche Unabhängigkeit wie Richter. Der Rechnungshof, der seinen Sitz in Karlsruhe hat, kontrolliert die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel und berichtet jährlich unmittelbar dem Landtag. Gleichzeitig geht sein Bericht auch an die Landesregierung.

Steuern als wichtigste Einnahmequelle

Die wichtigste Einnahmequelle des Landes sind die Steuern. Am ergiebigsten sind dabei die sogenannten Gemeinschaftssteuern, die dem Bund und den Ländern, teils auch den Gemeinden, gemeinsam zustehen. Zu diesen Steuern zählen: Lohn- und Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuer vom Ertrag (Kapitalertragsteuer).

Des Weiteren erhalten Bund und Länder über eine Umlage einen Teil des Gewerbesteueraufkommens der Kommunen. Die Einnahmen aus den genannten Steuern machen mehr als siebenzig Prozent der Gesamteinnahmen des Landes aus. Seine Finanzkraft hängt also entscheidend von Konjunktur und Beschäftigung ab.

An Landessteuern stehen dem Land unter anderem zu: Kraftfahrzeugsteuer, Erbschaftsteuer, Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer, Grunderwerbsteuer. Weitere wesentliche Ein-

Mit dem Bund-Länder-Finanzausgleich skizziert das Grundgesetz die Finanzbeziehungen der Länder zum Bund sowie der Länder untereinander. Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit dient der Finanzierung der Aufgaben, die auf den verschiedenen Ebenen zu erfüllen sind. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne – der sogenannte horizontale Finanzausgleich – besteht vor allem in Ausgleichszahlungen reicherer Bundesländer (Geberländer) an ärmere Bundesländer (Nehmerländer). Das Prinzip war dabei bislang einfach: Die „reichen Länder“ mit überdurchschnittlich hoher Finanzkraft zahlen in einen Topf ein, aus dem die „ärmeren“ ausgleichsberechtigten Länder Geld bekommen. Baden-Württemberg ist seit den 1950er Jahren durchgehend „Zahlerland“ und einer der Hauptfinanzierer des Ausgleichstopfes.

Der Streit darüber, was unter einem „angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder“ (Art. 107 GG) zu verstehen sei, ist fast so alt wie das Grundgesetz selbst. Das Tauziehen um seine künftige Gestaltung

nahmequellen des Landes sind Zahlungen, die der Bund zur Erfüllung bestimmter Aufgaben leistet sowie Verwaltungseinnahmen, Mieten und Pachten, Stundungs- und Verzugszinsen, Gewinne aus Unternehmen des Staates, die Einnahmen aus den staatlichen Lotterien und aus den Abgaben der Spielbanken sowie Strafen und Geldbußen.

Ausgeglichener Haushalt als Ziel

Trotz dieser Einnahmen, die 2007 rund 32 Milliarden Euro betragen, muss das Land zur Bewältigung der Aufgaben jährlich noch neue Schulden aufnehmen. Ende 2006 betrug der Schuldenstand rund 41 Milliarden Euro, was einer Verschuldung von 3.824 Euro pro Einwohner entspricht. Damit gehört Baden-Württemberg mit Bayern und Sachsen zu den Ländern mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung.

Die Konsolidierung des Landeshaushaltes ist und bleibt eine der wichtigsten Aufgaben der Finanzpolitik, um den finanziellen Gestaltungsspielraum der nachfolgenden Generationen zu sichern. Ziel ist es, die Staatsverschuldung nicht weiter zu erhöhen, sondern als Regelfall Haus-

wurde im Juni 2001 durch eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die wesentlichen Eckpunkte beendet. Durch neue Elemente im Ausgleichssystem wurde die Anreizgerechtigkeit verbessert. Diskutiert wird das komplizierte System aber weiterhin.

Im Zuge der Reform des Föderalismus haben Bundestag und Bundesrat Ende des Jahres 2006 beschlossen, eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – kurz Föderalismuskommission II – einzusetzen. Einer der beiden Vorsitzenden der Kommission ist als Vertreter des Bundesrates – also der Länder – der baden-württembergische Ministerpräsident Günther H. Oettinger. Die Kommission hat den Auftrag, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Empfehlungen sollen die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und deren aufgabengerechte Finanzausstattung stärken.

halte ohne Neuverschuldung vorzulegen. Die Landesregierung hat sich dafür als Zielmarke das Jahr 2011 gesetzt. Ursprünglich sollte dies bereits im Jahr 2006 erreicht werden. Infolge steigender Steuereinnahmen konnte erstmals für 2008 wieder ein Landeshaushalt ohne Neuverschuldung vorgelegt werden. Das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes ergibt sich auch aus dem Europäischen Stabilitätspakt, wonach sich die EU-Staaten – und somit auch die Bundesrepublik als Gesamtstaat – zu einem solchen verpflichtet haben.

Bildung, Forschung und Kultur als Schwerpunkte des Haushaltes

Mit insgesamt 35 Prozent der Gesamtausgaben oder rund 11,5 Milliarden Euro sind Bildung, Forschung und Kultur die Ausgabenschwerpunkte des Landes. Justiz und Innere Sicherheit machen zusammen rund acht Prozent aus. Knapp sieben Prozent der Ausgaben sind Leistungen an andere Länder im Länderfinanzausgleich und fast 17 Prozent sind Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden. Die Zinszahlungen schlagen mit über sechs Prozent zu Buche.