

# Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie

Analyse des Prozesses und Identifikation von Reformansätzen

Marius R. Busemeyer  
Ole Wintermann





## Inhaltsverzeichnis

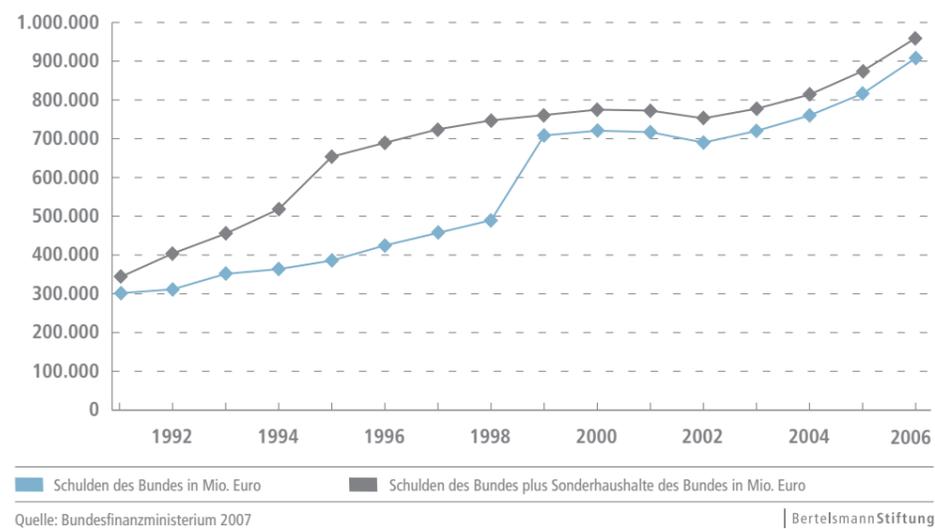
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Der bundesdeutsche Haushaltsprozess</b>	<b>8</b>
<b>3. Problemanalyse des deutschen Haushaltsprozesses</b>	<b>12</b>
3.1 Strukturelle Probleme und deren Bedeutung im deutschen Haushaltswesen	12
„Fiscal illusion“, Inkrementalismus und Informationsasymmetrien	12
Langfristige Haushaltsplanung	18
3.2 Spezifische Schwächen des bundesdeutschen Haushaltswesens	20
„Due process“ anstelle einer „Outcome“-Orientierung	20
Dominanz des Finanzministeriums	21
<b>4. Lösungsansätze</b>	<b>27</b>
4.1 Generelle Überlegungen	27
4.2 Spezifische Reformvorschläge	36
4.3 Gesetzlicher Änderungsbedarf zur Umsetzung der Reformvorschläge	44
<b>5. Zusammenfassung, Fazit und Ausblick</b>	<b>49</b>
<b>6. Verzeichnis der zitierten Literatur</b>	<b>51</b>



## 1. Einleitung

Wie ist es um die haushaltspolitische Nachhaltigkeit in Deutschland bestellt? Die einschlägige Literatur kommt in diesem Punkt zu widersprüchlichen Befunden: Das Bundesfinanzministerium kommt in seiner Analyse zur „Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ (BMF 2005a) zu dem Ergebnis, dass es keinen Anlass zur „Überdramatisierung der Risiken für die öffentlichen Haushalte“ gebe und die schon jetzt eingeleiteten Reformen bis ca. 2020 ausreichen würden, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu garantieren (ebd.: 27). International vergleichende Studien (z. B. Buti 2001) schätzen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der OECD-Welt durchaus kritischer ein, wenngleich Deutschland in diesen Analysen noch verhältnismäßig gut dasteht (vgl. auch BMF 2001). Eine differenziertere Betrachtung der Verhältnisse auf Bund- und Länderebene zeigt, dass vor allem auf der Ebene der Bundesländer ein massives Verschuldungsproblem besteht (Bertelsmann Stiftung und ZEW 2005 und 2006; Rosenschon 2004), von dem nicht nur die ‚Krisenländer‘ (Saarland, Bremen, Berlin) betroffen sind. Die Projektionen des ‚Schuldenmonitors‘ der Bertelsmann Stiftung beispielsweise sagen für das Jahr 2020 für einige Länder Schuldenquoten (Schulden in Prozent des BIP) von mehr als 100 Prozent voraus: Berlin (131 Prozent), Bremen (111 Prozent), Sachsen-Anhalt (206 Prozent), Thüringen (101 Prozent). Sieben der 16 Bundesländer werden 2020 die Maastricht-Marke der 60-Prozent-Schuldenquote überschritten haben (Bertelsmann Stiftung und ZEW 2006: 71).

Dieses Papier wird jedoch die Schuldenproblematik auf Länderebene nur am Rande berühren. Im Mittelpunkt der Analyse stehen vor allem die Bundesebene und die sich dort abzeichnenden Probleme. Auch wenn der Bund in der Betrachtung des ‚Schuldenmonitors‘ nur ein vergleichsweise geringes Problempotenzial aufzuweisen scheint, so offenbart der Blick auf Schaubild 1, dass auch auf Bundesebene die Staatsverschuldung seit Anfang der 1990er Jahre stark angestiegen ist. Allgemein wird für den enormen Anstieg der Staatsverschuldung seit 1990 der finanzpolitische Einfluss der Wiedervereinigung geltend gemacht (Wehner 2001: 71; von Hagen und Strauch 1999; Deutsche Bundesbank 1997; SVR 2007: 12). Schaubild 1 zeigt, dass die bei der Finanzierung der Deutschen Einheit des Öfteren eingesetzten Nebenhaushalte (z. B. der Erblastentilgungsfonds, der Fonds „Deutsche Einheit“ oder der Treuhand-Fonds) besonders in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen großen Beitrag zum Anstieg des Schuldenberges auf Bundesebene geleistet haben. Aber auch ohne die Nebenhaushalte zeigt sich ein deutlicher Aufwärtstrend der Bundesschulden von 300 Milliarden Euro zu Anfang der 1990er Jahre auf gut 900 Milliarden im Jahr 2006.

**Schaubild 1: Gesamtverschuldung des Bundes 1991 bis 2006**

In diesem Aufsatz wird vor allem der Frage nachgegangen, inwiefern die Schuldenproblematik auf Bundesebene mit dem institutionellen Regime des Haushaltsgesetzgebungsprozesses zusammenhängt, denn bei der Konfrontation der eben dargestellten Befunde mit der einschlägigen Literatur zeigt sich ein interessantes Puzzle: Im internationalen Vergleich werden die haushaltspolitischen Institutionen Deutschlands als vergleichsweise stark, d. h. hierarchisch eingestuft (von Hagen und Harden 1994; Seils 2005).<sup>1</sup> Die damit einhergehende Erwartung ist, dass der hierarchische Charakter der Institutionen dabei hilft, die Haushaltsdisziplin einzuhalten (u. a. von Hagen, Hughes Hallett und Strauch 2001; Hallerberg 2000). Die Begründung für diese These wird offensichtlich, wenn man sich das zu Grunde liegende polit-ökonomische Modell vergegenwärtigt: Eine Vielzahl von Entscheidungsträgern (d. h. zum Beispiel eine Vielzahl von Ministern in einer Regierung oder eine Vielzahl von Parlamentariern in den Haushaltsberatungen) erzeugt eine Tendenz des „overspending“: Jeder der beteiligten Akteure möchte vor allem die Größe seines Budgets maximieren und vernachlässigt dabei den Einfluss seiner Ausgabenforderungen auf die Höhe des Gesamtbudgets. Dieser Situation liegt ein strukturelles Kollektivgutdilemma zu Grunde (siehe auch Seils 2005): Aus der Sicht des Kollektivs (der Regierung als Ganzes) kann es sinnvoll sein, die Gesamtausgaben zu begrenzen. Der einzelne Fachminister kann bei seiner Ausgabenentscheidung (bzw. der Entscheidung, wie hoch das von ihm angesetzte Budget sein soll) nicht auf die Zurückhaltung seiner Kollegen vertrauen. Er läuft Gefahr, von den anderen ‚ausgebootet‘ zu werden. Das potenzielle Ergebnis wäre eine Zurückhaltung von seiner Seite und eine Maximierung der Ausgabenwünsche der anderen auf seine Kosten sowie eine Verletzung der gemeinsamen Haushaltsdisziplin.

<sup>1</sup> Beispiele für nicht hierarchische Institutionen sind institutionelle Arrangements, in denen der Haushaltsentwurf der Regierung durch Zusammentragen der verschiedenen Ausgabenanforderung aus den Ministerien ohne ausgeprägte Vorgaben durch das Finanzministerium geschieht (so z. B. in Schweden vor der Reform des Haushaltsverfahrens).

Ein starker Finanzminister, der mit umfangreichen Kompetenzen in der Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle betraut ist, kann, so die Argumentation von Hagens und seiner Mitstreiter, die Ausgabendisziplin besser im Griff halten, da er im Unterschied zu seinen Kollegen nicht an der Maximierung seines Budgets interessiert ist, denn seine Aufgabe ist nicht das Verteilen von Ausgabengeschenken, sondern zu verhindern, dass andere Regierungsmitglieder dies zu leichtfertig tun (Seils 2005: 777; von Hagen und Harden 1995: 774). Wie weiter unten zu sehen sein wird, spielt das Bundesministerium der Finanzen im deutschen Haushaltsprozess in der Tat eine herausgehobene Rolle. Insofern wäre die Einhaltung eines hohen Maßes an Haushaltsdisziplin zu erwarten. Genau dies ist, wie der kurze Blick auf Schaubild 1 zeigt, allerdings zumindest für die letzten 15 Jahre nicht der Fall.

An diesem Punkt setzt der vorliegende Aufsatz an. Eine Grundannahme, die dabei mit der einschlägigen, im Wesentlichen auf den Modellen von Hagens und Hallerbergs aufbauenden Literatur übereinstimmt, ist die These, dass die Art der haushaltspolitischen Institutionen bzw. die Organisation des Haushaltsprozesses einen Unterschied im Hinblick auf den zu erzielenden „Outcome“ macht. Oder mit anderen Worten formuliert: Durch eine Umgestaltung und Reform der entsprechenden Institutionen kann die finanzpolitische Performanz verbessert werden. Folgerichtig argumentieren von Hagen und Strauch (1999: 86), dass es nicht die haushaltspolitischen Institutionen an sich waren, die die Verschlechterung der finanzpolitischen Performanz in Deutschland in den letzten 15 Jahren zu verantworten haben, sondern die systematische Unterwanderung und Umspielung des traditionell starken institutionellen Regimes durch die politischen Akteure (z. B. durch die Schaffung von Nebenhaushalten). Im Gegensatz dazu wird argumentiert, dass ein Teil der sich verschlechternden Performanz durchaus auf Schwachstellen im institutionellen Gefüge zurückgeführt werden kann.

Im Laufe der sich hier anschließenden Auseinandersetzung mit dem deutschen Haushaltsprozess und seinen Problemkonstellationen wird deutlich werden, an welcher Stelle das von-Hagen-Hallerberg-Modell möglichen Ergänzungsbedarf aufweist, deren Beseitigung die Diskrepanz zwischen realer Beobachtung und Theorie aufheben könnte. Doch zunächst soll im nächsten Abschnitt in kurzer Form der deutsche Haushaltsprozess beschrieben werden. Im Anschluss folgen eine grundlegende Problemanalyse sowie eine ausführliche Diskussion von potenziellen Lösungsansätzen. In die Problemdiagnose und Entwicklung von Lösungsvorschlägen fließen die Ergebnisse einer Serie von elf Fachgesprächen vom Juni 2006 mit Haushalts-, Finanz- und Fachpolitikern, alle aktuelle oder ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestags aus verschiedenen Fraktionen (außer Linkspartei.PDS), ein.



## 2. Der bundesdeutsche Haushaltsprozess

Außer den einschlägigen Publikationen von Regierungsseite (BMF o.J.) und einführender Grundlagenliteratur (Bajohr 2003) gibt es relativ wenige wissenschaftliche Studien, die sich intensiver mit dem bundesdeutschen Haushaltsprozess beschäftigen (Wehner 2001; Seils 2005; Sturm 1985; Sturm und Müller 2003). In der sich anschließenden Kurzdarstellung soll, so weit möglich, über den einfachen durch Gesetz vorgegebenen institutionellen Rahmen hinaus auch die politische Realität des Haushaltsprozesses, unter Einbeziehung der Ergebnisse der erwähnten Serie von Fachinterviews, erfasst werden. Der Schwerpunkt der Beschreibung liegt in der Phase der Haushaltsaufstellung sowie der parlamentarischen Behandlung des Haushaltsentwurfs, denn dies sind auch die Hauptansatzpunkte für die weiter unten vorgestellten Reformoptionen.

Am Anfang des Haushaltsprozesses (normalerweise am Ende des Jahres „t-2“ oder „t-1“) wird vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Aufforderung an die Ressorts zur Einreichung von Vorschlägen für das betreffende Haushaltsjahr (t) versandt (BMF o.J.). Mit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen werden den Ressorts auch Hinweise für die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben gegeben. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um konkrete, harte Vorgaben, sondern eher um „vague budgetary priorities“ und „technical guidelines“ (Sturm und Müller 2003: 195), die zum Beispiel bestimmte Berechnungsverfahren für Personalkosten, Grundsätze für Beschaffung und Haltung von Dienstfahrzeugen oder die Ausstattung der Geschäftszimmer betreffen (BMF o.J.).<sup>2</sup>

Im Anschluss an die Aufforderung aus dem BMF fordern die obersten Bundesbehörden wiederum Voranschläge von nachgeordneten Dienststellen an. Die Voranschläge der unteren Behörden werden dabei von der jeweils höheren Behörde kontrolliert und auf Konsistenz mit den haushaltspolitischen Vorgaben überprüft. Das BMF prüft die Vorschläge der Behörden, ist im Prinzip aber nicht daran gebunden, sondern muss vielmehr sicherstellen, dass die Gesamtausgaben nicht höher sind als die Einnahmen zuzüglich der „aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vertretbaren“ Nettokreditaufnahme (BMF o.J.: 16).

Im Frühjahr des Jahres t-1 verhandelt das BMF bilateral mit den Ressorts. Die dabei involvierten Akteure sind Mitglieder des betreffenden Ministeriums (die ihren Ausgabenvorschlag verteidigen) und des Haushaltsreferats des betreffenden Ministeriums, die Abteilung im BMF, die für dieses Ministerium zuständig ist, und ein Vertreter des Bundesrechnungshofs (Sturm und Müller 2003: 196). Am Ende dieser Verhandlungsphase steht der fertige Haushaltsentwurf, der vom BMF als Kabinetttvorlage an das Kanzleramt weitergeleitet wird. In der Regel Anfang Juli beschließt die Bundesregierung den Haushaltsentwurf, der dann zusammen mit dem mittelfristigen Finanzplan des Bundes und dem Finanzbericht an Bundestag und Bundesrat versendet wird (BMF o.J.: 18).

<sup>2</sup> Einer der Gesprächspartner gab an, dass das Aufforderungsschreiben des BMF in verbindlicher Weise den Grundtenor der sich anschließenden Haushaltsaufstellungsphase vorgebe und es für die einzelnen Ressorts somit schwierig werde, sich mit Ausgabenforderungen durchzusetzen, die deutlich jenseits der ursprünglichen Vorgaben des BMF liegen.

Die Mitglieder des Haushaltsausschusses im Bundestag sind in der frühen, hauptsächlich regierungsinternen Phase der Haushaltsaufstellung kaum eingebunden und haben daher hier wenig Einfluss, so die Meinung einer relativen Mehrheit der befragten Politiker. Die meisten Abgeordneten verfügen zwar über informelle Kanäle in die Ministerialbürokratie (so auch Gerster 1984: 20; Eickenboom 1989: 1189), doch diese werden eher zur Informationsgewinnung als zur Einflussnahme genutzt und sind stark von persönlichen Faktoren abhängig (Sturm 1988: 50).

Anfang September des Jahres t-1 findet die Erste Lesung des Haushalts im Bundestag mit anschließender Überweisung an den Haushaltsausschuss statt. Im Haushaltsausschuss werden die Ausgabenkategorien von Berichterstattern und Mithilberichterstattern (aus Regierungs- und Oppositionsfraction) geprüft und bearbeitet. Im Rahmen der Berichterstatter-Gespräche kommen Vertreter des betreffenden Ministeriums und seines Haushaltsreferats sowie Vertreter des BMF und des Bundesrechnungshofs zusammen (ebd.: 64). Parallel zu diesen Verhandlungen auf Ressortebene findet eine gewisse ressortübergreifende Koordination durch die Haushalts-Arbeitsgruppen der einzelnen Bundestagsfraktionen statt. Nichtsdestotrotz herrscht in den ressortbezogenen Policy-Netzwerken innerhalb des Haushaltsausschusses, bestehend aus Abgeordneten verschiedener Fraktionen (Berichterstatter) und Ministerialvertretern (BMF, Ressorts), ein gewisser ‚Korpsgeist‘, wodurch parteipolitische Motivationen abgedämpft und sachpolitische Fragen stärker gewichtet werden. Nach Wehner (2001: 64) werden auf der Ebene der Berichterstatter-Gespräche bereits ein Großteil der Streitpunkte geklärt und schätzungsweise die Hälfte der beschlossenen Änderungen am Haushaltsentwurf durch parteiübergreifende Beschlüsse gefasst. Nach Auskunft der befragten Politiker täuscht die Existenz eines ‚Korpsgeistes‘ allerdings nicht darüber hinweg, dass auch im Haushaltsausschuss entlang von Fraktionslinien abgestimmt wird. Nichtsdestotrotz bestätigen die Befragten, dass Haushälter eine andere Motivation haben als ‚einfache‘ Abgeordnete, weil es ihnen nicht um die Maximierung der öffentlichen Ausgaben für ‚ihr‘ Ressort geht (bzw. gehen kann), sondern um die Sicherung der Haushaltsdisziplin. Diese Überzeugung der Haushälter äußert sich auch darin, dass sie mit dem Einfluss von Fachpolitikern, die gerne als von ‚ihrem‘ Ressort vereinnahmt wahrgenommen werden, während des Haushaltsverfahrens restriktiv umgehen.

Die Berichterstatter verfügen in der Regel über ein über mehrere Jahre angesammeltes Expertenwissen und sind auch in der Phase der Haushaltsaufstellung in der Exekutive nicht vollkommen vom Prozess ausgeschlossen – nicht zuletzt auch, weil die Ministerien ein Interesse an der Überzeugung ‚ihres‘ Berichterstatters von der Notwendigkeit bestimmter Ausgaben haben (Wehner 2001: 63). Hinzu kommt, dass Fachressorts während der parlamentarischen Phase des Haushaltsverfahrens versuchen, über ‚ihre‘ Berichterstatter (unterstützt von Fachpolitikern) Dinge einzubringen, die sie gegenüber dem BMF in der regierungsinternen Aufstellungsphase nicht durchsetzen konnten.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Unter den Interviewpartnern herrschte keine einhellige Meinung darüber, inwiefern diese Versuche erfolgreich sind; es ist aber deutlich geworden, dass sie nicht gänzlich unerfolgreich sind.



Nach Auskunft der Befragten ist – über den Verlauf des Haushaltsverfahrens betrachtet – der Einfluss der Abgeordneten in den Berichterstatter-Gesprächen am größten. Auf das Gesamtvolumen des Haushalts bezogen sind jedoch die Änderungen, die in der parlamentarischen Phase am Entwurf der Regierung vorgenommen werden, vergleichsweise gering (maximal ein bis zwei Prozent des Haushaltsvolumens).<sup>4</sup>

Neben den Ressortministerien und dem BMF haben nach Angaben der Interviewpartner auch der Rechnungshof und Interessengruppen (Lobbyisten) als Informationsbereitsteller einen erheblichen Einfluss. Mit dem Einfluss von Fachpolitikern aus anderen Bundestags-Ausschüssen gehen die Haushälter eher restriktiv um, denn sie befürchten eine Abnahme der Haushaltsdisziplin. Die Fraktionsführung setzt die Grundlinien der Haushaltspolitik. Sie kann je nach allgemeinpolitischer Lage die Position der Haushälter gegenüber der Exekutive stärken, wenn die Politik auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtet ist. Minister, die ja auch Parteipolitiker sind, versuchen allerdings, über die Fraktionsführung Druck auf die Haushälter auszuüben.

Für die meisten der befragten Abgeordneten stellt Zeitdruck während der parlamentarischen Phase der Haushaltsberatungen kein großes Problem dar. Weil das Verfahren in großen Strecken als etablierte Routinen verlaufe, könne sich der Einzelne gut darauf einstellen. Zeitdruck wird von einigen gar als „heilsam“ und als „mögliche Waffe“ gegen die Ministerialbürokratie wahrgenommen, denn dadurch, dass die Haushaltsabgeordneten die Prozesshoheit haben, könnten sie Gespräche vertagen oder abbrechen und damit den Druck auf die Ministerien erhöhen. Gegen Abschluss der parlamentarischen Phase Anfang Dezember jedoch kann Zeitdruck durchaus eine gewisse Rolle spielen, so eine Minderheitenmeinung, wenn das BMF die Vorlagen für die abschließende Bereinigungssitzung vorbereitet, darunter auch die Personallisten, die Vorgaben zur Verteilung von Personalmitteln enthalten. Durch diesen Hebel könne das BMF Dinge in letzter Minute Dinge in den Haushaltsentwurf einbringen, die für die Abgeordneten nicht im Einzelnen kontrollierbar sind. Diese Einschätzung wird auch von akademischen Beobachtern geteilt (Wehner 2001: 64). Das BMF ist auch vor der Bereinigungssitzung zuständig für die Einarbeitung der Änderungsanträge in den Haushaltsentwurf (ebd.: 67) und verfügt auch dabei über einen gewissen diskretionären Spielraum.

In gewissem Kontrast zu den durch Konsensgeist geprägten Verhandlungen im Haushaltsausschuss sind die zweite und dritte Lesung im Bundestag durch den parteipolitischen Konflikt zwischen Regierung und Opposition geprägt (ebd.: 65). Die Bundesländer können über den Bundesrat auf den Haushaltsprozess Einfluss nehmen. Dieser Einfluss ist allerdings begrenzt, denn beim Haushaltsentwurf und dem Begleitgesetz handelt es sich um ein Einspruchsgesetz, d. h., der Bundesrat hat lediglich ein aufschiebendes Vetorecht (BMF o.J.: 19).

<sup>4</sup> Zu Zeiten der Großen Koalition, so die befragten Abgeordneten der kleinen Fraktionen, sei das Ausmaß der Änderungen noch sehr viel geringer gewesen.

### 3. Problemanalyse des deutschen Haushaltsprozesses

Im Anschluss werden die Probleme und Schwächen des deutschen Haushaltsprozesses ausführlicher diskutiert. Dabei wird zunächst auf grundlegende, strukturelle Probleme der Haushaltsaufstellung in modernen und demokratisch verfassten Industrienationen eingegangen, bevor im zweiten Schritt die spezifischen Schwächen des institutionellen Gefüges des deutschen Haushaltsprozesses analysiert werden. Weil sich die folgende Abhandlung vor allem mit den Schwächen des Systems beschäftigt, sollte daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die institutionelle Grundstruktur des Systems komplett obsolet geworden sei. Besonders in den Phasen der Haushaltsdurchführung und -kontrolle ist dem deutschen Haushaltswesen vielmehr ein äußerst positives Zeugnis auszustellen (siehe auch BMF 2004). Von daher beschäftigt sich dieser Essay vor allem mit den Schwächen des Prozesses in der Phase der Haushaltsaufstellung.

#### 3.1 Strukturelle Probleme und deren Bedeutung im deutschen Haushaltswesen

Wie die polit-ökonomische Forschung wiederholt gezeigt hat, gibt es strukturelle Gemeinsamkeiten des finanzpolitischen Prozesses, die im Prinzip für alle industrialisierten Massendemokratien gelten (vgl. u. a. von Hagen und Harden 1995). Hier soll zunächst die Relevanz dieser strukturellen Probleme für den deutschen Zusammenhang nachgewiesen werden, wobei auch darauf eingegangen wird, warum bestimmte Problemlagen in besonderer Weise zum Tragen kommen.

##### „Fiscal illusion“, Inkrementalismus und Informationsasymmetrien

Kern dieser Problematik ist das bereits oben erwähnte Kollektivgutproblem innerhalb der Regierung, das zu einer Vernachlässigung der Kollektivperspektive (Höhe der Gesamtausgaben im Verhältnis zu tatsächlicher Nachfrage nach öffentlichen Gütern) zu Gunsten der Perspektive von einzelnen Ressorts beiträgt (Hallerberg 2000b: 7). Die Idee der „fiscal illusion“ (von Hagen und Harden 1995: 772) ist eine andere Umschreibung dieser „Überschätzung des Grenznutzens eines öffentlichen Gutes“ (ebd.: 772). Die polit-ökonomische Literatur betrachtet vor allem die Regierungsmitglieder als relevante politische Akteure. Diese Perspektive könnte noch erweitert werden durch die Berücksichtigung der entsprechenden Klientelgruppen von Ministerien. Der Nutzen einer Ausgabenpolitik ist konzentriert auf eine bestimmte Klientelgruppe, die Kosten (in Form von höherer Besteuerung oder höherer Staatsverschuldung) sind breit gestreut. Wenn ein Ressortminister sich den Ausgabenforderungen einer Klientelgruppe gegenüber sieht in dem Bewusstsein, dass die Unterstützung dieser Gruppe für eine erfolgreiche Amtsführung essenziell ist, dann wird



er sich tendenziell für die Maximierung seines eigenen Nutzens und gegen die Einhaltung der Ausgabendisziplin (Kollektivnutzen) entscheiden, denn er muss damit rechnen (oder kann es nicht ausschließen), dass seine Minister-Kollegen ebenso handeln werden. Die eigene Ministerialbürokratie kann unter Umständen eine ähnliche Rolle spielen wie die erwähnten externen Klientelgruppen, denn der Minister ist für eine erfolgreiche Amtsführung auch auf deren Unterstützung angewiesen.

Wenn diese Thesen zutreffen, ist zu erwarten, dass die Summe der Ausgabenforderungen der einzelnen Ministerien über dem aus Gemeinwohlperspektive optimalen Niveau liegt. Die Sachlage wird noch komplizierter, wenn man sich das Entscheidungskalkül der Regierung als Ganzes im Hinblick auf die Frage der Finanzierung dieser Ausgabenkategorien vor Augen hält. Natürlich besteht generell ein Spannungsverhältnis zwischen den Ausgabenwünschen der Wahlbevölkerung und der in der Bevölkerung vorhandenen Bereitschaft, den entsprechenden Betrag an Steuern und Abgaben zu leisten. Die „fiscal illusion“ trägt weiter dazu bei, dass das Wahlvolk den perzipierten Nutzen von Regierungsaktivitäten (in Form von höheren Ausgaben, generösen Sozialleistungen etc.) höher einschätzt als die tatsächlichen Kosten (in Form von Steuern, Abgaben). Die Regierung weiß um die prinzipiell beschränkte Zahlungsbereitschaft der Wähler und ist der Versuchung ausgesetzt, die Nachfrage nach mehr öffentlichen Gütern durch Staatsverschuldung zu finanzieren, denn dadurch werden anfallende Kosten in die Zukunft verschoben. Zur selben Zeit können Wählerforderungen, die für die Wiederwahl in viel unmittelbarer Weise relevant sind, befriedigt werden.

Ein weiterer Baustein des Erklärungsmodells ist die Theorie vom Inkrementalismus im Haushaltsprozess (Wildavsky 1964) sowie die Lehre von der Pfadabhängigkeit politischer und sozialer Prozesse (Pierson 2000). Inkrementalismus im Haushaltsprozess ist ebenfalls ein in industrialisierten Massendemokratien verbreitetes Phänomen – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen. Damit ist gemeint, dass der Veränderungsspielraum in den Ausgabenhöhen von einem Haushaltsjahr zum nächsten tendenziell gering ist. Sturm (1985: 60; 1988: 51) und andere (Eickenboom 1989: 1200) schätzen für Deutschland, dass ca. 90 bis 95 Prozent des Haushalts „immovable“ sind. Dieser Befund deckt sich mit vergleichbaren Angaben aus anderen Ländern (für England: Rose und Davies 1994).

Was sind die Ursachen von Inkrementalismus? Zum einen hat Inkrementalismus den Vorteil, dass er Kosten der Informationsbeschaffung reduziert. Dadurch, dass die Auseinandersetzungen und Verhandlungen nicht um die Ausgabenhöhen an sich, sondern lediglich um deren Veränderung geführt werden, ist außerdem eine deutliche Reduzierung des Konfliktpotenzials zu erwarten (Schick 2003: 13). Weiterhin liegt eine Ursache für Inkrementalismus darin, dass ein Großteil der Ausgaben in modernen Industrienationen nicht diskretionäre Verfügungsmasse der Regierungen sind, sondern auf der Grundlage von Berechtigungskriterien im Rahmen allgemeiner Leistungs-

gesetze vergeben werden („mandatory spending“). Dazu zählen zum Beispiel sozialversicherungsrechtliche Leistungen. Schätzungen gehen davon aus, dass mehr als die Hälfte der Regierungsausgaben in entwickelten Industrienationen auf der Grundlage solcher Leistungsgesetze verliehen werden (Schick 2003: 13). Diese Ausgabenkategorien müssen als nicht in diskretionärer Weise von den Regierungen beeinflussbare Faktoren gelten, die zudem noch sensibel auf Veränderungen im sozio-ökonomischen Umfeld reagieren (wie z. B. Anstieg der Arbeitslosigkeit etc.).

Wie hängt Inkrementalismus mit den oben diskutierten Thesen zur „fiscal illusion“ und „overspending“ zusammen? Inkrementalismus verschärft tendenziell die Auswirkungen der „fiscal illusion“ auf die Staatsfinanzen, denn einmal eingegangene Ausgabenverpflichtungen werden als gegeben betrachtet und nicht hinterfragt. Inkrementalismus und „fiscal illusion“ erzeugen gemeinsam einen gleichsam automatischen Aufwärtstrend der Staatsausgaben, dessen Durchbrechen enorme politische Anstrengungen erfordert. Besonders fatal wirkt sich dieser Prozess aus, wenn die eingegangenen Ausgabeverpflichtungen nicht in diskretionärer Form, sondern als sozialpolitisch oder anders motivierte Leistungsprogramme auftreten. Die einmal eingeschlagenen Entwicklungspfade von Ausgabenprogrammen verfestigen sich mit der Zeit und anfänglich geringe Abweichungen von einer Position der finanzpolitischen Nachhaltigkeit können zu deutlichen Fehlentwicklungen in der langen Frist führen.

Im Vorfeld der Bundestagswahl 1972, kurz nachdem die erste Nachkriegsrezession mit Hilfe keynesianischer Wirtschaftspolitik vermeintlich überwunden war und bevor die erste Ölpreiskrise eintrat, überboten sich die beiden großen Volksparteien gegenseitig in einem Sozialpolitikwettbewerb (Schmidt 1998: 97). Die Verschuldungsproblematik war noch nicht akut, und die großzügige Rentenreform vor der Wahl verschob eventuelle fiskalpolitische Lasten in die Zukunft. So wurden die Rentenleistungen angehoben und die flexible Altersgrenze sowie die Rente nach Mindesteinkommen eingeführt (ebd.). Hierbei handelt es sich um einen klassischen Fall von „fiscal illusion“, denn den Wählern wurde auf diese Weise die Möglichkeit suggeriert, dass Renten steigen können, ohne dass dafür höhere Steuern und Abgaben bezahlt werden müssten. Die Institutionalisierung neuer sozialpolitischer Programme schafft jedoch neue Klientelgruppen, die den einmal erreichten Besitzstand nur schwer aufgeben (Pierson 2001). Bemühungen, die Folgekosten von vergangenen politischen Entscheidungen einzudämmen, erfordern daher einen hohen politischen Preis, wie bei den letzten Rentenreformen in Deutschland deutlich geworden ist.

Wie relevant ist das Problem des Inkrementalismus im bundesdeutschen Haushaltsprozess? An dieser Stelle sollen vor allem die prozessbezogenen Aspekte diskutiert werden. Wie bereits oben im deskriptiven Teil kurz angedeutet wurde, kann der bundesdeutsche Haushaltsprozess als „bottom up“ (Sturm und Müller 2003: 196) bezeichnet werden. Das heißt, der Haushaltsplan wird vor allem auf der Grundlage der von den einzelnen Behörden und Ressorts eingereichten Vorschläge



und nicht entlang eines hierarchisch von der Spitze vorgegebenen Ausgabenplans erstellt: Vom BMF geht zu Anfang der Haushaltsaufstellungsphase die Aufforderung an die Ressorts und obersten Bundesbehörden, Voranschläge für den Haushaltsentwurf einzureichen. Die obersten Bundesbehörden fordern wiederum Voranschläge von nachgeordneten Dienststellen an usw. Die nächsthöhere Ebene ist dabei verantwortlich für die Koordinierung der Voranschläge von der untergeordneten Ebene (BMF o.J.: 16).

Oben wurden bereits die gemäß des polit-ökonomischen Standardmodells des Budgetprozesses (von Hagen und Harden 1995) zu erwartenden Verzerrungen und Tendenzen zu „overspending“ erwähnt. Durch den „bottom up“-Charakter des Haushaltsprozesses werden diese Tendenzen weiter verstärkt: Im von-Hagen-Harden-Modell sind die Ressortminister (oder „spending ministers“) die entscheidenden politischen Akteure. Im bundesdeutschen Haushaltsprozess liegt die Zahl der Akteure mit relevanter Entscheidungsmacht aber wesentlich höher. Für jede einzelne Behörde oder Abteilung besteht demnach der Anreiz, die eigenen Ausgaben zu maximieren. Das strukturelle Kollektivgutproblem verschärft sich ebenfalls bei einer Dezentralisierung der Kompetenzen zur Haushaltsaufstellung, denn im Unterschied zu Ministern, die immerhin im Rahmen einer gewissen Kabinettsdisziplin handeln, ist der Anreiz zur Berücksichtigung des Gesamtwohls (Ausgabenzurückhaltung) bei den unteren Ebenen noch schwächer ausgeprägt. Vielmehr muss eine einzelne Behörde oder Abteilung damit rechnen, dass ein Ausgabenverzicht ihrerseits nicht zu einem Ausgabenverzicht von anderen Behörden führt, sondern eher dazu beiträgt, dass diese ihre gewünschten Ausgabenzuwächse umsetzen können. Die Behörde kann ihr haushaltspolitisches Gewissen somit durch das Wissen beruhigen, dass ihr Ausgabenverzicht keinen wesentlichen Beitrag zur Senkung der Gesamtausgaben leisten würde und dass andere Behörden und Abteilungen ebenfalls nicht auf Ausgabewünsche verzichten.

Im Sinne des Inkrementalismus orientiert sich die Haushaltsaufstellung auf den unteren Ebenen an den Vorjahreswerten, d. h. einmal erkämpfte Besitzstände werden verteidigt. Die unteren Ebenen der Administrationshierarchie (und die Ministerien als Ganzes gegenüber dem Parlament) haben dabei einen Informationsvorteil gegenüber Außenstehenden. In seiner umfassenden Analyse des Haushaltsausschusses im Bundestag berichtet Sturm (1988: 49) von der Schwierigkeit der Identifizierung von von der Bürokratie angelegten „Fettpolstern“. Das Anlegen von Ausgabenüberhängen in Form von „Fettpolstern“ wird durch Inkrementalismus und Dezentralisierung des Haushaltsaufstellungsverfahrens erleichtert.<sup>5</sup> Die Dezentralisierung verstärkt Informationsasymmetrien, und Inkrementalismus sorgt dafür, dass Ausgabenhöhen stabil bleiben, auch wenn sie zur Erfüllung eines bestimmten Programmzwecks nicht mehr erforderlich sind. Dadurch wird der erwähnte automatische Aufwärtstrend befördert: Wenn einer administrativen Einheit neue politische Aufgaben übertragen werden, so kann diese glaubhaft neue Ausgabenanforderungen stellen. Eine Reduzierung der Kosten für die Erfüllung einer politischen Aufgabe wird jedoch aufgrund der

<sup>5</sup> Die Ende der 1990er Jahre beschlossenen Reformen zur Flexibilisierung des Haushaltswesens haben ebenfalls dazu beigetragen, dass „Fettpolster“ besser versteckt werden können, so ein Interviewpartner.

erwähnten Kollektivgutproblematik nicht in eine entsprechende Ausgabenreduktion umgesetzt. Sofern somit keine grundlegenden neuen Aufgabenverteilungen vorgenommen werden, sind Haushalte „nach oben“ flexibler zur Anpassung als „nach unten“.

Eine Mehrheit der befragten Haushalts-, Finanz- und Fachpolitiker bestätigte die Existenz und Relevanz von Informationsasymmetrien. Zwischen den Haushältern und der Ministerialbürokratie bestehe „keine Waffengleichheit“.<sup>6</sup> Informationsasymmetrien zeigten sich besonders „beim Rechnen“, also bei der Erstellung, Verwaltung und Kostenschätzung von Vorlagen und Änderungsvorschlägen.<sup>7</sup> Die anscheinend im Vergleich zu den 1980er Jahren zunehmende Parteipolitisierung des Haushaltsausschusses kommt auch darin zum Tragen, dass das Problem des strategischen Umgangs mit Informationen vor allem Oppositionspolitiker und weniger die Abgeordneten der Regierungsfractionen betrifft. Ebenso deutlich geworden ist, dass eine Linderung des Informationsproblems in starkem Maße von den persönlichen Fähigkeiten und auch der individuellen Motivation eines Abgeordneten abhängt. Über umfangreiche Rechte zur Informationsbeschaffung und Berichtsanforderung haben Abgeordnete prinzipiell einen guten Einblick in die Exekutive. Es bedarf aber der persönlichen Initiative, um diese Informationen tatsächlich einzuholen, und außerdem ist es bei gezielter ‚Überflutung‘ mit Informationen durch die Ministerien oftmals schwierig, die Maße an Informationen auszuwerten. Die Abgeordneten reagieren auf das Problem der Informationsasymmetrien, indem sie eine möglichst große Zahl von Informationsquellen (Ressorts, Spiegelreferate im BMF, aber vor allem auch Fachverbände und Lobbyisten) ‚anzapfen‘, um sich dadurch ein umfassendes Bild zu machen.

Im bundesdeutschen Haushaltsprozess finden sich außerdem institutionelle Mechanismen, die die negativen Auswirkungen des dezentralisierten Haushaltsaufstellungsverfahrens lindern sollen. Diese Mechanismen haben vor allem die Zentralisierung von Macht und Entscheidungskompetenzen in den Händen von ‚verantwortungsvollen‘ Akteuren, oder in anderen Worten: Haushaltsexperten und Vertretern des BMF, zum Ziel.<sup>8</sup> Auf jeder Stufe in der administrativen Hierarchie gibt es einen Beauftragten für den Haushalt. Der Beauftragte ist sowohl für die Aufstellung als auch den Vollzug des Haushalts zuständig und nimmt in der internen Hierarchie, dadurch dass er direkt dem Minister oder Dienststellenleiter untersteht, eine herausgehobene Stellung ein (BMF o.J.: 16, 28). Der Haushaltsbeauftragte prüft die Haushaltsvorschläge der verschiedenen Abteilungen und kürzt Ausgabenforderungen (Sturm und Müller 2003: 196). In den Verhandlungen mit dem BMF, die nach Einreichung der verschiedenen Voranschläge aus den Ministerien normalerweise im April stattfinden, hat der Haushaltsbeauftragte allerdings eine ambivalente Stellung. An diesen Gesprächen sind außer den Haushältern auch andere Vertreter des entsprechenden Ministeriums beteiligt, außerdem die Zuständigen aus der Haushaltsabteilung des BMF sowie ein Repräsentant des Bundesrechnungshofs (Sturm und Müller 2003: 196). Der Haushaltsbeauftragte des betreffenden Ministeriums hat also eine Mittlerfunktion zwischen den tendenziell ausgaben-

<sup>6</sup> Nach den Worten Einzelner verfügt die Bürokratie gar über „Herrschaftswissen“.

<sup>7</sup> Einzelne Befragte, die auch über berufliche Erfahrung ‚in der Verwaltung‘ verfügten, bestätigten, dass die Ministerialbürokratie Informationsvorteile gegenüber der Legislative strategisch nutzt.

<sup>8</sup> Der Ansatz der Delegation von Kompetenzen an den Finanz- und Haushaltsexperten zeigt sich auch in der herausgehobenen Stellung des Finanzministers im Kabinett sowie des Haushaltsausschusses im Verhältnis zu Fachausschüssen im Bundestag. Für eine ausführlichere Diskussion siehe unten.



freundlichen Vertretern des eigenen Ministeriums einerseits und den kritischen Wächtern des BMF andererseits. Schick (2003: 12) erwartet aufgrund dieser Interessenkonstellation keine Lösung des Kollektivgutproblems in der Haushaltsaufstellung: „The common pattern is for spenders to seek increases, to have a portion of the requested increases denied by the Finance Ministry (or the budget agency), and to get more than it had last year.“<sup>9</sup>

Die Position des Haushaltsbeauftragten sollte tendenziell die Anreize zu übermäßigen Ausgabenanforderungen abbremsen. Auf der anderen Seite hat der Haushaltsbeauftragte in den Verhandlungen mit dem BMF auch ein Interesse an der Stärkung der Stellung des eigenen Ministeriums. Hinzu kommt, dass in den bilateralen Verhandlungen zwischen den Ressorts und dem BMF weniger politische Prioritäten geprüft werden, die vor allem auf Kabinettebene gesetzt werden. Vielmehr geht es hier um die Sicherstellung der (rechnerischen) Konsistenz des Voranschlags und um das Vermeiden eines allzu verschwenderischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, § 6 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes) (von Hagen und Harden 1995: 778). Die Unwirksamkeit dieser Prüfkriterien im Hinblick auf grundlegende Verzerrungen in der Verteilung von Ausgabenprioritäten zeigt sich darin, dass die Ist-Ausgaben des laufenden Jahres sowie die Entwicklung der Vorjahressätze und die Ist-Ergebnisse als Prüfmaßstab herangezogen werden (Eickenboom 1989: 1197). Wenn der Haushaltsbeauftragte gegenüber dem BMF glaubhaft versichern kann, dass die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung eingehalten worden sind, dann stärkt das eigentlich die Position der Ressorts gegenüber dem BMF, denn der Haushaltsbeauftragte hat als Mittler nicht nur die Interessen des BMF, sondern auch des eigenen Ministeriums im Blick.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Je stärker der „bottom up“-Charakter des Haushaltsprozesses ist, desto stärker sind die negativen Konsequenzen von Inkrementalismus und „overspending“. Die Haushaltsaufstellungsphase im bundesdeutschen Haushaltsprozess ist geprägt durch einen stark dezentralisierten Ansatz, der den einzelnen Behörden und Ministerien weitgehende Autonomie in der Erstellung der Haushaltsvoranschläge einräumt. Als Sicherheit gegen übermäßige Ausgabenfreudigkeit der Ministerien werden den Haushaltsbeauftragten in den Ressorts und dem BMF im Kabinett als ‚Wahrer der finanzpolitischen Vernunft‘ erhöhte Entscheidungskompetenzen zugeteilt, um deren Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Ressorts zu erhöhen. Wie weiter unten argumentiert wird, erzeugt das Modell der Delegation aber wiederum Folgeprobleme, die in nicht unerheblicher Weise für den Anstieg der Bundesschuld mit verantwortlich sein könnten.

<sup>9</sup> Einer der Befragten berichtete von einem ähnlichen Spiel auf der Ebene der Staatssekretäre: Ausgabenforderungen aus dem Ressortministerium werden vom BMF dann ‚genehmigt‘, wenn eine Gegenfinanzierung erbracht werden kann, die in der Summe zu einer Netto-Ersparnis führt. Den Ressortministerien kann es allerdings relativ leicht fallen, eine solche Gegenfinanzierung aufzubringen, wenn noch genügend „Fettpolster“ vorhanden sind.

## Langfristige Haushaltsplanung

Die Prognose zukünftiger Haushaltsentwicklungen ist grundsätzlich mit hohen Unsicherheiten behaftet. Da in der Regel über 50 Prozent der Staatsausgaben einer modernen Industrienation mandatierte Ausgaben sind (Schick 2003: 13), die meist auf der Grundlage von Leistungsgesetzen getätigt werden, ist hier eine langfristige Ausgabenplanung besonders von Prognoseproblemen betroffen. Als Beispiel kann die Arbeitslosenversicherung herangezogen werden: Leistungsauslösend wirkt hier nach Gesetzeslage das Eintreten eines bestimmten Umweltzustands (Arbeitslosigkeit). Die tatsächliche Höhe der staatlichen Aufwendungen für Arbeitslosigkeit hängt somit nicht primär vom Zustand der öffentlichen Finanzen ab, sondern von Umweltbedingungen, die durch staatliches Handeln nur mittelbar beeinflusst werden können.<sup>10</sup> Die Arbeitslosenversicherung gewährt Leistungen nicht nach ‚Kassenlage‘, sondern auf der Grundlage von in Gesetzen niedergelegten sozialen Rechten. Eine Reduzierung der Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung kann somit nicht durch eine simple Reduzierung des entsprechenden Haushaltansatzes erreicht werden, sondern erfordert umfangreiche Gesetzesänderungen am Leistungsgesetz, die mit erheblichen politischen Kosten verbunden sind.<sup>11</sup>

Diese Tatsache wiegt unter Umständen schwerer als die Frage der Prognosesicherheit, denn dadurch wird die Entscheidungsfreiheit der Haushälter (aber auch der Regierung im Rahmen des Haushaltsverfahrens) faktisch massiv eingeschränkt: Je höher der Anteil der Ausgaben, die auf Leistungsgesetzen basieren, desto geringer der Spielraum für diskretionäre Entscheidungen. Auch dies ist ein Grund dafür, dass die im Rahmen der parlamentarischen Phase des Haushaltsverfahrens vorgenommenen Änderungen so gering ausfallen.

Auf der anderen Seite eröffnet langfristige Haushaltsplanung die Möglichkeit, durch das Setzen eines verbindlichen finanzpolitischen Rahmens die Entwicklung der Ausgaben Größen über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus im Griff zu behalten. Die Vorgabe eines konkreten finanzpolitischen Ziels für mehrere Jahre durch die exekutive Spitze oder das Parlament kann dem inhärenten Aufwärtstrend der Ausgaben wirksam entgegenwirken. In Schweden beispielsweise hat die Reform des Haushaltsverfahrens von einem „bottom up“- auf einen „top down“-Ansatz, in dem die langfristige Vorgabe von verbindlichen Ausgabenzielen durch Parlamentsbeschlüsse eine wichtige Rolle spielt, eine nachhaltige Verbesserung der finanzpolitischen Performanz hervorgebracht (Molander 1999, 2001). Nach der großen Krise der frühen 1990er Jahre, die mit hohen Haushaltsdefiziten einherging, werden inzwischen in Schweden regelmäßig Haushaltsüberschüsse in der durchschnittlichen Größenordnung von 2 Prozent des BIP erreicht.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Im Gegenzug könnte auch argumentiert werden, dass die Prognosegenauigkeit von Umweltveränderungen (Konjunktorentwicklung) inzwischen so hoch ist, dass die Haushalte selten mit vollkommen unerwarteten Ausgabenzuwächsen konfrontiert sind. Allerdings zeigen das Beispiel der Hartz-IV-Reformen und die damit einhergehenden unvorhergesehenen Kostenanstiege, dass aufgrund der Komplexität des Systems gesetzliches Eingreifen, das auf Kostenminderung ausgerichtet ist, kontraproduktiv sein kann.

<sup>11</sup> Um der Klarheit des Arguments Willen vernachlässigt dieses Beispiel die Tatsache, dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland in Form einer autonomen Sozialversicherungsinstitution organisiert ist und der Bundeshaushalt nur über den Zuschuss zur Bundesagentur für Arbeit beteiligt ist.

<sup>12</sup> So die neuesten Daten der OECD: [www.oecd.org/dataoecd/5/53/20213258.pdf#search=%22schweden%20economic%20outlook%22](http://www.oecd.org/dataoecd/5/53/20213258.pdf#search=%22schweden%20economic%20outlook%22).



Die mittel- und langfristige Finanzplanung ist in Deutschland schwach ausgeprägt. Zwar leitet die Regierung dem Bundestag und Bundesrat zusammen mit dem Haushaltsentwurf den Finanzplan des Bundes zu, der eine Zusammenfassung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für die nächsten fünf Jahre enthält (BMF o.J.: 19). Der Finanzplan in seiner heutigen Form stellt jedoch keine wirksame langfristige Haushaltsplanung im Sinne eines verstärkten „top down“-Ansatzes dar. Der Finanzplan wird nicht vom Bundestag, sondern von der Regierung beschlossen und dem Parlament lediglich zur Kenntnisnahme weitergeleitet (Bajohr 2003: 178–179; OECD 2004: 237; Eickenboom 1989: 1202). In der praktischen Politik kommt dem Finanzplan als Überbleibsel der Periode der nach keynesianischen Grundsätzen ausgerichteten Wirtschaftspolitik der spätern 1960er Jahre damit nur eine geringe Verbindlichkeit zu: Für Sturm und Müller (2003: 198) ist der Finanzplan nicht viel mehr als eine ‚leere Hülle‘ mit wenig praktischer Relevanz. Für die von Sturm (1988: 34) befragten Abgeordneten aus dem Haushaltsausschuss stellte der Finanzplan gar nicht mehr als ein „Märchenbuch“ dar, das nicht ausreicht, um die langfristigen Auswirkungen („Bugwellen“) von heutigen Entscheidungen abzuschätzen.<sup>13</sup>

Die geringe Verbindlichkeit wird noch dadurch verstärkt, dass der Finanzplan stärker eine Fortschreibung der aktuellen Haushaltspläne in die Zukunft ist als ein Orientierungsrahmen für die aktuelle Haushaltsaufstellung. Der Finanzplan enthält Vorgaben für einen Prognose-Zeitraum von fünf Jahren. Das erste Jahr der Betrachtung ist allerdings das bereits laufende Jahr, das zweite das Haushaltsjahr, zu dem der Haushaltsplan aufgestellt wird, sodass sich der eigentlich vorausschauende Teil des Finanzplans auf einen Zeitraum von drei Jahren nach dem beantragten Haushaltsjahr beschränkt (OECD 2004: 236). Der Finanzplan wird außerdem laufend jedes Jahr angepasst, sodass neue Haushaltsentwicklungen mit einfließen. Daher kann der Finanzplan auch nicht als prospektiver und verbindlicher Rahmen für die mittelfristige Haushaltsplanung gelten.

### 3.2 Spezifische Schwächen des bundesdeutschen Haushaltswesens

Im vorangegangenen Abschnitt wurden strukturelle Probleme der Haushalts- und Finanzpolitik in entwickelten Industrienationen und ihre Relevanz für den deutschen Fall diskutiert. In der folgenden Abhandlung sollen zwei Merkmale des deutschen Haushaltsprozesses dargestellt und erläutert werden, die den deutschen Fall von anderen Industrienationen unterscheiden: Erstens ist der durch die ausgeprägte Tradition rechtstaatlichen Denkens bedingte Fokus auf die prozedurale Korrektheit („due process“) anstelle substanzieller Kriterien zu nennen. Zweitens soll die Auswirkung der Dominanz des Finanzministeriums in der Haushaltsaufstellung und -kontrolle im Hinblick auf die finanz- und haushaltspolitische Performanz hingewiesen werden.

<sup>13</sup> Auch die für die vorliegende Analyse befragten Politiker bezeugten, dass der Haushaltsausschuss zwar die Funktionen der Kontrolle der Regierung und auch die der Verbesserung der Haushaltsdisziplin erfülle, aber nicht die der Sicherung der langfristigen Planbarkeit der Staatsfinanzen, obwohl er dies nach einer Auffassung der Mehrheit der Befragten tun sollte.

### „Due process“ anstelle einer „Outcome“-Orientierung

Die grundlegende Fragestellung dieses Essays ist die Lösung des scheinbaren Paradoxons, dass Deutschland über im internationalen Vergleich ‚starke‘ Budget-Institutionen (z. B. ausgeprägte Delegation von Verantwortlichkeit an den Finanzminister) verfügt, innerhalb der letzten 15 Jahre aber ein deutlicher Anstieg der Bundesschuld zu beobachten war. Die Erklärung dafür ist, dass es ‚Blindflecken‘ im Haushaltsverfahren gibt, die frühes Gegensteuern und Erkennen von Warnsignalen verhindern oder zumindest erschweren. Ein solcher ‚Blindfleck‘ liegt in der Definition der Prüf- und Kontrollmechanismen, die sich stärker an der Einhaltung verfahrensmäßiger Standards orientiert als an inhaltlich-substanziellen Kriterien. Dies betrifft in besonderem Maße die Rolle des Bundesrechnungshofs (Sturm 1988: 64), dessen Mandat zur nachträglichen Prüfung des Haushaltsvollzugs nicht die Hinterfragung von politisch gesetzten Ausgabenprioritäten abdeckt, sondern lediglich die Identifizierung von unrechtmäßigen, d. h. nicht nach vereinbarten Verfahrensregeln (Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) ablaufenden Ausgaben. Es betrifft aber auch die Rolle des Finanzministeriums als zentrale Haushalts-Autorität (Sturm und Müller 2003: 200) und den Haushaltsprozess als Ganzes. Wie oben bereits angedeutet, besteht hier auch ein Zusammenhang mit dem Phänomen des Inkrementalismus.

Als Alternative zur starken Konzentration auf Verfahrensfragen ist eine stärkere Einbeziehung der „Outcome“-Perspektive zu diskutieren. Als Prüfmaßstab dient dabei nicht nur die Frage der verfahrensmäßig korrekten Mittelverwendung, sondern das Verhältnis zwischen den in Form von Staatsausgaben anfallenden Kosten und dem damit erzielten Nutzen in Form von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (McCrandell 1999). Die vollständige Umsetzung dieses Prinzips des von McCrandell vorgeschlagenen „activity-based costing“ hat jedoch den Nachteil, dass eine komplette Umstellung des Budgetrechts erforderlich wäre. Nichtsdestotrotz ist eine Abkehr von dem rein auf Verfahrensfragen konzentrierten Prüfungsansatz notwendig.

Ein solches Unterfangen wird auch von einer Mehrheit der befragten Haushaltspolitiker unterstützt. Dabei wird vor allem kritisiert, dass die nach herrschender Rechtslage von den Ministerien durchgeführten Kosten-Nutzen-Rechnungen „stumpfe Schwerter“ sind, denn den Ministerien bleibe beim Treffen von bestimmten Annahmen, die den Kostenrechnungen zu Grunde liegen, ein weiter Manipulationsspielraum. Ein Problem wird allerdings in der Schwierigkeit der Bewertung von öffentlichen Gütern auf der Bundesebene gesehen. Auf Länder- und Kommunalebene ist nach Meinung der befragten Haushaltspolitiker eine Kosten-Leistungs-Rechnung einfacher umsetzbar, da hier der Anteil der Verwaltungsleistungen höher ist. Der Bewertungsmaßstab für eine Vielzahl der auf der Bundesebene produzierten öffentlichen Güter und Dienstleistungen ist aber letztendlich ein politischer. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass eine Kosten-Leistungs-Rechnung zum Beispiel durch die Aufstellung eines Produkthaushalts als Ergänzung zum aktuell nach Res-



sorts gegliederten Haushaltsansatz die Transparenz politischer Entscheidungen verbessern könnte. Dem Wahlvolk würde dargelegt, wie hoch die Kosten für die Produktion eines bestimmten öffentlichen Gutes (z. B. innere Sicherheit, Vermeidung von Armut, Alterssicherung) sind, wobei die letztendliche Bewertung der Angemessenheit dieser Kosten weiter über die Wahlarena stattfände.

### Dominanz des Finanzministeriums

Der zweite ‚Blindfleck‘ im deutschen Haushaltprozess wird durch die dominierende Stellung des Finanzministeriums in der Haushaltsaufstellung, im -vollzug und in der -kontrolle geschaffen. Auf den ersten Blick scheint dies verwirrend, denn die Delegation von Entscheidungskompetenzen an das Finanzministerium soll ja finanzpolitische Nachhaltigkeit sichern und nicht gefährden. Für von Hagen und Strauch (1999: 86) ist der Anstieg der bundesdeutschen Staatsverschuldung daher nicht auf dem Haushaltsprozess inhärente Schwächen zurückzuführen, sondern vor allem auf die Tatsache, dass die Bundesregierung durch die Schaffung von Nebenhaushalten und die Verlagerung von Anpassungskosten in das Sozialversicherungssystem die traditionellen Budget-Institutionen umgangen und unterminiert hat. Im Unterschied dazu soll hier argumentiert werden, dass die dominierende Stellung des BMF im Haushaltsprozess durchaus als strukturelle Schwäche betrachtet werden kann, die unter bestimmten Umständen mit dem Ansteigen der Staatsverschuldung in Verbindung steht. Zunächst wird die dominierende Stellung des BMF im Besonderen und der Regierung als Ganzes im Verhältnis zum Parlament dokumentiert. Anschließend wird dargelegt, warum dies als strukturelle Schwäche betrachtet werden muss.

In den Augen der Experten ist die Rolle des Parlaments „größtenteils beschränkt auf die Legitimation von Entscheidungen, die die Regierung bereits getroffen hat“ (OECD 2004: 222). Dies gilt allerdings auch für eine Mehrzahl anderer entwickelter Industrienationen, in denen die quantitativen Veränderungen am Haushaltsentwurf der Regierung durch das Parlament in der Regel zwischen 0 und 0,1 Prozent des BIP ausmachen (Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001: 13). Für den deutschen Fall hat vor geraumer Zeit Sturm (1988: 66) nachgewiesen, dass die quantitativen Veränderungen, die der Haushaltsausschuss am Regierungsentwurf durchbrachte, häufig weit unter einem Prozent des Gesamthaushaltvolumens lagen, also als sehr gering einzustufen sind.<sup>14</sup>

Die Tatsache, dass das Ausmaß der quantitativen Veränderungen am Regierungsentwurf durch den Haushaltsausschuss gering ist, ist an sich allerdings noch kein abschließender Beleg für übermäßige Dominanz der Regierung und des Finanzministeriums, denn in parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Parlamentsmehrheit eng mit der Regierung zusammenarbeitet, würde eine substanzielle Veränderung des Regierungsentwurfs durch das Parlament als Zeichen von Regierungsschwäche gewertet. Auf der institutionellen Ebene zeigen sich deutlichere Indizien.

<sup>14</sup> Absolut betrachtet handelt es sich zwar um ansehnliche Beträge von mehreren hundert Millionen Euro, aber, so die Einschätzung eines Interviewpartners, die Änderungen am Haushaltsentwurf der Regierung, die regulär im Laufe der Verfahrens aufgrund von veränderten Prognosewerten und Steuerschätzungen von dieser selbst vorgenommen werden, sind durchweg höher als die vom Parlament durchgesetzten Veränderungen.

So bedürfen Änderungen am Haushaltsentwurf, die eine Ausgaben steigernde oder Einnahmen senkende Wirkung haben, der ausdrücklichen Zustimmung der Regierung (Art. 113 GG). Dies hat zur Folge, dass Diskussionen im Haushaltsausschuss vor allem die Umverteilung von Ausgabenpotenzialen zwischen verschiedenen Titeln und nicht die Änderung der Ausgabenhöhe als Ganzes zum Gegenstand haben (OECD 2004: 240). Dies wurde von den Befragten bestätigt, die sich zudem häufig gar nicht der bindenden Wirkung des Art. 113 GG bewusst waren und von einer Selbstbeschränkung des Parlaments aus politischen Gründen ausgehen.

Neben den institutionellen Faktoren bestärken bestehende Informationsasymmetrien zwischen Parlamenten (Haushaltsausschuss) und der Ministerialbürokratie die Dominanz der Regierungsseite. Zum Einen verfügt, wie oben erwähnt, die Bürokratie über „Insider“-Wissen, was Routineabläufe und potenzielle Ausgabenüberhänge angeht, das Abgeordnete sich nur durch persönlichen Einsatz und informelle Kontakte erschließen können (Sturm 1988: 47). Zum Zweiten setzen Ministerien ihre Informationshoheit auch strategisch ein, indem sie über ‚ihre‘ Berichterstatter im Haushaltsausschuss versuchen, Mittelanforderungen durchzusetzen, die sie in den regierungsinternen Verhandlungen nicht durchsetzen konnten (Gerster 1984: 19). Drittens kommt hinzu, dass das Ressourcen- und Zeitbudget des Haushälters im Vergleich zu der Bürokratie ungleich geringer ist. Die parlamentarische Phase der Haushaltsberatungen dauert faktisch nur drei Monate (von September bis November), während die regierungsinterne Aufstellungsphase sich über einen Zeitraum von fünf bis sechs Monaten hinzieht (Dezember bis April/Mai). Die Beteiligung von Beamten aus dem jeweiligen Ressort, dem Finanzministerium und dem Rechnungshof an den in der parlamentarischen Phase stattfindenden Berichterstatter-Gesprächen kann zu der Situation führen, dass sich der Haushälter mit 20 bis 30 Fachleuten aus der Verwaltung konfrontiert sieht (Sturm 1988: 50 sowie eine Mehrheit der befragten Politiker), wodurch die besagten Asymmetrien deutlich zum Ausdruck kommen. Viertens kommt hinzu, dass die „Definitionsmacht der Ministerien“ (Sturm 1988: 34) als Agenda-Setter Ausgabenprioritäten zu einem frühen Zeitpunkt vorprägt, sodass den Haushältern hier nur wenig Spielraum zur neuen Prioritätensetzung bleibt.

Die ‚Daten- und Informationsüberlegenheit‘ des BMF kommt zudem dadurch zum Ausdruck, dass das Finanzministerium auch während der parlamentarischen Beratungsphase Prozessverantwortung übernimmt. Strittige Punkte aus den Berichterstatter-Gesprächen werden vom BMF gesammelt und für die am Ende der Beratungen stattfindende „Bereinigungssitzung“ Ende November in Form einer „Bereinigungsvorlage“ als Beschlussunterlage zusammengestellt, in der neben den zurückgestellten Punkten auch weitere „aus BMF-Sicht noch zu entscheidende Fragen“ enthalten sind (BMF o.J.: 20). Dem Finanzministerium kommt aufgrund dieser Prozessverantwortung ein erheblicher Prozess- und Definitionsspielraum zu. Dies wird von den befragten Haushältern selbst nur vereinzelt als grundsätzliches Problem wahrgenommen.



Die Dominanz des Finanzministeriums spiegelt sich nicht nur im Verhältnis Regierung – Parlament wider, sondern auch in der Stellung des Finanzministers im Kabinett. Gemäß § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung hat der Finanzminister „in einer Frage von finanzieller Bedeutung“ ein suspensives Veto-Recht, solange die Bundeskanzlerin auf seiner Seite steht und nicht mit einer Mehrheit gegen ihn stimmt.

Hinter diesen institutionellen Vorkehrungen steht eine bestimmte Sichtweise auf die Rolle des Finanzministeriums zur Sicherstellung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit. Von Hagen und Harden (1994, 1995) vertreten diese Position aus der Perspektive der ‚Externen‘: Sie unterscheiden prinzipiell zwischen zwei ‚Arten‘ von Ministern in der Regierung: Zum einen sind da die Ressortminister („spending ministers“), die „inherently biased to push for increased spending of their own ministries“ sind (von Hagen und Harden 1994: 342). Zum Zweiten gibt es den Finanzminister und den Regierungschef (sowie Minister ohne Portfolio), die grundsätzlich stärker das Gesamtinteresse der Regierung im Blick haben (ebd.: 342), weil sie nicht so stark von Partikularinteressen betroffen sind. Die Interessen des Finanzministers unterscheiden sich deshalb von denen der anderen Minister, weil er persönliche Reputation und Ansehen nicht durch die Ausweitung seines Budgets erlangen kann, sondern im Gegenteil durch die Beschränkung und Beherrschung der Ausgabenwünsche seiner Regierungskollegen. Für von Hagen und Harden (1994, 1995) hat der Regierungschef eine ähnliche Stellung wie der Finanzminister. Er muss das Gesamtinteresse der Regierung im Blick haben und dabei Partikularinteressen vernachlässigen. Weil Finanzminister und Regierungschef in einem Boot sitzen, wird das institutionelle Arrangement des haushalts- und finanzpolitischen Prozesses in Deutschland von von Hagen und Harden auch dementsprechend positiv bewertet. Im Anschluss wird gezeigt, warum diese Auffassung in letzter Konsequenz nicht zutrifft.

Erstens ist die Annahme von von Hagen und Harden (1994, 1995), dass Regierungschef und Finanzminister dieselben Interessen verfolgen, unterkomplex und kommt den politischen Realitäten nicht so nah. Natürlich hat der Regierungschef eine andere Verantwortung und damit auch andere Interessen als die Ressortminister. Diese Aufgabenteilung wird im deutschen Fall befestigt zum einen durch das Kanzlerprinzip, nach dem die Kanzlerin die allgemeinen Richtlinien der Politik setzt, zum anderen durch das Ressortprinzip, nach dem jeder Minister „seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung“ leitet (Art. 65 GG). Der Finanzminister hat zwar unter seinen Regierungskollegen eine herausgehobene Stellung,<sup>15</sup> letzten Endes unterliegt aber auch er dem Ressortprinzip und verfolgt seine Eigeninteressen. Von Hagen und Harden haben Recht, wenn sie davon ausgehen, dass sich die Interessen des Finanzministers von denen der anderen Ressortminister unterscheiden. In diesem Fall ist es nicht unrealistisch, modellhaft anzunehmen, dass der Finanzminister vor allem ein Interesse an der Einschränkung der Ausgabentätigkeit der Regierungskollegen hat, denn durch die weitere Verknappung des ohnehin

<sup>15</sup> Ähnliches kann übrigens auch für den Bundesjustiz- und den -innenminister gesagt werden, denn auch diese beiden haben ein suspensives Vetorecht, wenn sie die Unvereinbarkeit eines Gesetzesvorschlages mit dem geltenden Recht feststellen (§ 26 Abs. 2 GO der Bundesregierung).

schon knappen Gutes „haushaltspolitischer Spielraum“, über das der Finanzminister zudem die Verfügungsgewalt hat, steigert dieser seine Macht. In den folgenden zwei Punkten ist die Argumentation von von Hagen und Harden aber anzuzweifeln: Der Finanzminister hat erstens im Unterschied zum Regierungschef nicht primär das Gesamtinteresse der Regierung im Blick. Zweitens liegt es nicht immer im und von dem Regierungschef wesentlich mitdefinierten Gesamtinteresse der Regierung, die Ausgaben (oder die Staatsverschuldung) zu reduzieren.

Einige Worte zur Erläuterung: Aufgabe des Regierungschefs ist es, die Interessenkonflikte zwischen Ministern im Licht des Gesamtinteresses der Regierung zu minimieren. Das Gesamtinteresse der Regierung definiert sich aber primär nicht über die Minimierung der Staatsausgaben, sondern vor allem über das Interesse an der Sicherung der Regierungstabilität und über das Wiederwahlinteresse. Der Regierungschef kann es sich politisch nicht leisten, sich einseitig auf die Seite des Finanzministers zu stellen. Umgekehrt ist der Einsatz des Veto-Potenzials durch den Finanzminister eine politisch hochsensible Angelegenheit, wie Hallerberg, Strauch und von Hagen (2001: 11) in der Auswertung einer Serie von Interviews mit haushaltspolitischen Akteuren in EU-Staaten selbst festhalten. Der Finanzminister muss sich zu einem gewissen Grad der Kabinettdisziplin beugen und, unter Vermittlung durch den Regierungschef, Kompromisse mit den Ressortministern eingehen.<sup>16</sup>

Zweitens erzeugt die Delegation von finanz- und haushaltspolitischer Verantwortung an den Finanzminister ‚Blindflecken‘ in der Problemwahrnehmung und -verarbeitung, die sich negativ auf die haushaltspolitische Performanz auswirken können. Die Delegation von Entscheidungskompetenzen an das BMF soll haushaltspolitische Nachhaltigkeit dadurch sicherstellen, dass Entscheidungsmacht in den Händen von ‚verantwortlichen‘ Entscheidungsträgern gebündelt wird. Ein Problem entsteht dann, wenn diese Entscheidungsträger, weil sie in Kabinettdisziplin und andere politische Zwänge eingebunden sind, ihre Aufgabe nur unzureichend erfüllen. Eine Delegation von Kompetenzen ist dann effektiver, wenn sie umfassend und ohne Einschränkungen ist. Eine effektive Delegation erhöht damit aber auch das Risiko, dass bei einem Versagen oder Ausfall der entsprechenden Institution eine stärkere Verschlechterung der Performanz zu erwarten ist, da keine zusätzlichen Sicherheitsmechanismen vorhanden sind. Das Gegenmodell sind institutionell pluralistische Systeme, in denen die Verantwortung für den Haushalt nicht in die Hände einer Institution gelegt ist, sondern auf mehrere Schultern verteilt wird. Getreu dem Modell der „checks and balances“ teilen sich zum Beispiel in den USA das „Congressional Budget Office“ (CBO), das „Office of Management and Budget“ (OMB) des Präsidenten sowie die Ausschüsse in Repräsentantenhaus und Senat die Verantwortung für die Haushaltsaufstellung.

Die Dominanz des BMF und der Ministerialbürokratie im bundesdeutschen Haushaltsverfahren erhöht jedoch die Gefahr, dass bei einer falschen Prioritätensetzung nicht gegengesteuert werden

<sup>16</sup> Ein Beispiel dafür sind die Auseinandersetzungen im Bundeskabinett im Oktober 2003. Finanzminister Eichel wollte den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung um 2 Milliarden Euro kürzen. Auf einer Klausurtagung des Kabinetts wurde dann beschlossen, dass das Gesundheits- und Sozialministerium unter Schmidt nur eine der zwei Milliarden Euro aufbringen müsse, während die anderen Ressorts den Rest einsparen sollten (FAZ 20.10.2003: 1).



kann. Die Phase der Haushaltsaufstellung ist davon stärker betroffen als die Phase der Haushaltskontrolle und des -vollzugs, wo der Haushaltsausschuss durch Instrumente wie qualifizierte Sperren in stärkerem Maße die Entscheidungshoheit behalten und zusammen mit dem Bundesrechnungshof eine effiziente Haushaltskontrolle vornehmen kann. In der Haushaltsaufstellung kommen jedoch die Informationsasymmetrien und die oben erläuterten Verzerrungen durch den „bottom up“-Charakter des Prozesses stärker zum Tragen.

Die „bottom up“-Orientierung und die erwähnten strukturellen Probleme sind allerdings keine neuen Entwicklungen im deutschen Haushaltsrecht, sondern lang etablierte Routinen. Die aktuellen Probleme der Staatsverschuldung sind somit nicht ausschließlich auf inhärente Strukturschwächen zurückzuführen, sondern auch eine Reaktion auf sich verändernde Umweltbedingungen. An vorderster Stelle sind hierbei die finanzpolitischen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung zu nennen, die immer wieder als Grund für den Anstieg der Staatsverschuldung genannt werden (stellvertretend für viele andere vgl. Deutsche Bundesbank 1997). Natürlich hat die Deutsche Einheit nicht automatisch zum Anstieg der Verschuldung geführt; vielmehr war das Anwachsen der Staatsverschuldung auch eine Konsequenz der spezifischen Form der Finanzierung der Einheit (keine Steuererhöhungen, sondern Finanzierung über Schulen und Sozialversicherungen). Auch die befragten Politiker machten vor allem die Wiedervereinigung oder die spezifische Art ihrer Finanzierung für den Anstieg der Bundesschulden verantwortlich. Was dabei aber übersehen wird, ist, dass die Entscheidung über die Finanzierung der Einheit eben kein exogener Faktor, sondern eine politische Entscheidung war, und die haushaltspolitischen Institutionen, die die Einhaltung der Finanzdisziplin zum Ziel haben, angesichts dieser vor allem politischen Herausforderung versagt haben.

Ein Gegenargument könnte lauten, das deutsche Haushaltsverfahren sei nicht für den Anstieg der Staatsverschuldung verantwortlich zu machen, denn es lege ein ausgesprochenes Maß an Kontinuität vor und nach der Einheit zu Tage (so auch ein Interviewpartner). Und in der Tat ist das ausgeprägte Maß an Veränderungsresistenz angesichts der umwälzenden Entwicklung der finanzpolitischen Umweltbedingungen erstaunlich (Sturm und Müller 2003: 200). Eine mögliche Erwidern auf dieses Argument wird von von Hagen und Strauch (1999) vorgebracht, nach deren Ansicht die spezifischen Form der Finanzierung die traditionellen Institutionen des deutschen Haushaltswesens unterminiert und umspielt habe. Als Erwidern kann vorgebracht werden, dass das deutsche Haushaltsverfahren spezifische Schwächen hat, die sich bis dato noch nicht manifestiert hatten, was aber nichts an ihrer grundsätzlichen Existenz ändert.

Der Kern des Arguments ist nun, dass die politischen Zwänge, die durch verschiedene Umweltfaktoren wie die deutsche Wiedervereinigung, ansteigende Gesundheitskosten, die Auswirkung des demographischen Wandels auf die Staatsfinanzen etc. entstanden sind, zu einer Neutralisierung

der faktischen Fähigkeiten des BMF zur Ausgabenkontrolle beigetragen haben. Der Finanzminister ist wie seine Kollegen ebenfalls in die Kabinettsdisziplin eingebunden und hat auch ein politisches Interesse am Erhalt der Funktionsfähigkeit der Regierung. Wenn die Regierungsspitze dem Finanzminister kein ausdrückliches politisches Mandat erteilt und in einer Abwägung der politischen Güter die Haushaltsdisziplin auf eine niedrigere Prioritätsstufe setzt, dann mindert dies die Durchsetzungsfähigkeit des Finanzministers. Der inhärente Aufwärtstrend der Staatsausgaben, die Bearbeitung der Nicht-Routine-Situation der deutschen Einheit unter Rückgriff auf traditionelle Haushalts- und Politik-Routinen (vgl. auch Manow und Seils 2000) sowie das Fehlen einer unabhängigen Institution, die im Sinne des institutionellen Pluralismus die haushaltspolitische Performanz evaluiert (und zwar nicht nur im Sinne der „kassenmäßigen Ansatzes“, wie dies der Bundesrechnungshof tut), haben maßgeblich zum Anstieg der Bundesschuld beigetragen.



## 4. Lösungsansätze

Im folgenden Abschnitt werden in Anschluss an die Problembeschreibung und -analyse der vorherigen Sektionen Lösungsansätze und Reformvorschläge zur Verbesserung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit auf bundesdeutscher Ebene präsentiert. Der grundlegende Gedanke dabei ist die Verstärkung des „top down“-Aspektes und die Überwindung des „bottom up“-Charakters des Haushaltsprozesses durch die Vorgabe von konkreten Ausgabenzielen durch Regierung und Parlament, die Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung, die Abkehr vom inkrementalistischen Haushaltsaufstellungsverfahren sowie flankierend durch die Institutionalisierung eines nationalen Stabilitätspaktes und den Ausbau von Informationsbeschaffungs- und Prognoseinstrumenten.

### 4.1 Generelle Überlegungen

Die grundlegende Problemstruktur ist einfach: Wie kann in einem demokratischen Staat, der durch Forderungen von Interessengruppen, Parteien und der Öffentlichkeit einem ständigen politischen Druck ausgesetzt ist, die finanzpolitische Nachhaltigkeit sichergestellt werden, wenn die politischen Entscheidungsträger durch ihre prinzipielle Entscheidungsfreiheit ständig der Versuchung ausgesetzt sind, politisch schwierige Entscheidungen zu umgehen und Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern?

Wie Odysseus sich an den Mast seines Schiffes binden ließ, haben sich Staaten institutionelle Beschränkungen auferlegt, um dem ‚süßen Gift‘ der Staatsverschuldung widerstehen zu können. Nach Wagschal (2002) lassen sich quantitative und prozedurale Hürden unterscheiden: Quantitative Hürden sind vor allem ergebnisorientiert, d. h. sie geben bestimmte Werte für Steuern, Abgaben, Defizite oder Staatsverschuldung vor (ebd.: 57). Die Maastricht-Kriterien des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind solche quantitativen Hürden. Prozedurale Hürden sind weniger ergebnis-, sondern vor allem prozessorientiert. Sie schreiben für haushaltsrelevante Entscheidungen bestimmte Entscheidungsregeln (qualifizierte Mehrheiten, direktdemokratische Beteiligungsverfahren) vor (ebd.: 59–61). Die Erwartung dabei ist, dass dadurch, dass bestimmten Akteuren wie dem Steuer zahlenden Wahlvolk, die ein Interesse an finanzpolitischer Nachhaltigkeit haben (sollten), Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden, auch die finanzpolitische Performanz verbessert wird.

In der empirischen Realität sind diese Mechanismen aber nicht immer effektiv. Außerdem ist zu bedenken, dass dadurch, dass die Entscheidung zur Institutionalisierung von Verschuldungsbremsen eine politische ist, die Wahrscheinlichkeit, dass sich ausgerechnet die Staaten selbst binden, die ohnehin schon über eine höhere Performanz verfügen, steigt (Endogenitäts-Problem, vgl.

Knight und Levinson 2000). Es ist daher davon auszugehen, dass Verschuldungshürden („fiscal rules“) eher marginal wirken, d. h. sie stärken diejenigen, die ohnehin schon einen konservativen haushaltspolitischen Kurs einschlagen wollten (Schick 2003: 28). Ein Brechen der selbst gesetzten Hürden ist allerdings dann wahrscheinlich, wenn der politische Druck zu groß wird und es keine effektiven Sanktionen oder unabhängige Überwachungsinstitutionen gibt. Wenn der entsprechende politische Wille nicht grundsätzlich vorhanden ist, können fiskalische Regeln schlimmstenfalls negative Externalitäten zum Beispiel in Form von Verdrängungseffekten von öffentlichen Investitionen erzeugen (Balassone und Franco 2000: 209). Eine offene Diskussion in der parlamentarisch-politischen Arena über Chancen, Risiken und Grenzen der Staatsverschuldung ist daher notwendig zur Sicherstellung der nachhaltigen Effektivität von Konsolidierungsmaßnahmen (Bach 1993: 23), um einen grundlegenden Konsens über die Notwendigkeit von Schuldenabbau unter den politischen Akteuren und der weiteren Öffentlichkeit herzustellen.

Die quantitative Hürde des Art. 115 GG („Goldene Regel“) hat sich im deutschen Fall jedenfalls als ineffektiv erwiesen. Art. 115 GG schreibt vor, dass die Kreditaufnahme in einem Haushaltsjahr nicht über der Höhe der öffentlichen Investitionen liegen darf. Dahinter steht der Gedanke, dass Schuldenaufnahme zur Finanzierung von investiven Ausgaben zulässig ist, da es sich nicht um eine reale Lastenverschiebung auf die zukünftige Generation handelt, denn diese profitiert ja von den Erträgen der Investition. In der Haushaltspraxis sind die Vorgaben des Art. 115 GG allerdings wiederholt gebrochen worden.<sup>17</sup> Nach Auskunft der befragten Politiker kommt es außerdem häufig dazu, dass die Vorgaben der „Goldenen Regel“ vor allem im Haushaltsvollzug missachtet werden.

Experten machen für die Ineffizienz des Art. 115 GG zum Teil die definitorischen Unschärfen der Begriffe Investitionen und Kreditaufnahme verantwortlich, die diskretionären Handlungsspielraum eröffnen. In der „Haushaltspraxis“ werden, unterstützt durch eine laxe Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, zur Veranschlagung der Investitionssumme Bruttogrößen herangezogen (einschließlich Ersatz-Investitionen), während die Neuverschuldung als Nettogröße betrachtet wird (Lüder 2002: 228; OECD 2004: 234; Diekmann 1998: 669).

Diese definitorischen Unschärfen sind jedoch nicht der entscheidende Punkt. Mehr ins Gewicht fällt die Tatsache, dass bei fehlendem oder wankendem politischem Willen kein wirksames Sanktionsinstrumentarium existiert, durch das Verstöße gegen die „Goldene Regel“ geahndet werden (Diekmann 1998: 674). Quantitative Hürden können dann effektiv sein, wenn es eine externe Institution gibt, die wirksam Sanktionen verhängen kann. Dies ist zum Beispiel beim EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt der Fall, denn hier wird die finanzpolitische Performanz der Mitgliedsstaaten durch eine externe, ihnen übergeordnete Institution (den Rat) überwacht und mehr oder weniger entschieden sanktioniert. Rein auf den nationalstaatlichen Rahmen ist die Errichtung von Institutionen mit effektiver Sanktionsgewalt aber sehr viel schwieriger, denn letzten Endes kann der

<sup>17</sup> Zwischen 1975 und 2001 wurden die Vorgaben des Art. 115 GG in zehn Jahren nicht eingehalten, d. h. die Nettokreditaufnahme war höher als die Investitionsausgaben (Hinrichs 2002).



souveräne Gesetzgeber nicht dauerhaft und nachhaltig beschränkt werden, ohne dass er in Form einer Selbstbeschränkung diese unterstützt.<sup>18</sup>

Die großzügig zurückhaltende Position des Bundesverfassungsgerichts in diesem Punkt ist daher nachvollziehbar: Eine offensive Auseinandersetzung mit dem Gesetzgeber würde entweder zu einem direkten Hineinregieren des Gerichts in das komplexe Feld der Haushaltspolitik führen, was nicht nur in den Augen der Öffentlichkeit als Kompetenzüberschreitung der Judikative angesehen werden müsste, oder zu einer Niederlage gegenüber dem sparunwilligen Gesetzgeber und damit zu einem für die Durchsetzungsfähigkeit schädlichen Gesichtsverlust des Gerichts.

Wenn quantitative Hürden ineffektiv sind, sollte vielleicht über die Einführung von prozeduralen Hürden wie zum Beispiel die Institutionalisierung von direktdemokratischen Elementen nachgedacht werden. In der Schweiz haben die ausgebauten direktdemokratischen Entscheidungskanäle dazu beigetragen, dass das Ausmaß der Staatsverschuldung begrenzt blieb (Feld und Kirchgässner 1999: 171). Dies geschah allerdings weniger auf direkte Weise, sondern stärker über den Ausgaben senkenden Effekt der Direktdemokratie (Wagschal 2002: 69). In Deutschland werden periodisch immer wieder Diskussionen über die Einführung von direktdemokratischen Entscheidungsmechanismen auf Bundesebene geführt. Es ist aber fraglich, ob dies auch einen positiven Effekt im Hinblick auf die Reduzierung der Staatsverschuldung hat. Direktdemokratische Verfahren erhöhen die Zahl der an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und verringern damit die Wahrscheinlichkeit, dass signifikante Politikwechsel erreicht werden (Tsebelis 2002). In der wohlfahrtsstaatlichen Expansionsphase hat dies dazu geführt, dass öffentliche Ausgaben (und damit tendenziell auch die Verschuldung) langsamer angestiegen sind. Deutschland befindet sich jedoch schon seit geraumer Zeit in der ‚Post-Expansions-Phase‘, in der es vor allem um die Bewältigung von fiskalischen Krisen und Kürzungsbemühungen geht. Die Einführung direktdemokratischer Verfahren eröffnet Wohlfahrtsklientel- und anderen Interessengruppen, die ein Interesse am Erhalt des Status Quo haben, neue Vetopotenziale, die diese vor allem zum Verhindern von Konsolidierungsbemühungen (Ausgabensenkungen oder Einnahmeerhöhungen) nutzen könnten.

Die Einführung von prozeduralen oder quantitativen Hürden verspricht kaum Besserung für den deutschen Fall. Das Augenmerk richtet sich dadurch auf das politisch-administrative System im engeren Sinne (Regierung und Parlament). Welche institutionellen Reformen sind notwendig und möglich, um die Fähigkeit von Regierung und Parlament zur Selbstbeschränkung zu steigern? Die einschlägige polit-ökonomische Literatur identifiziert zwei unterschiedliche Lösungsansätze, von denen eine Verbesserung der finanz- und haushaltspolitischen Performanz zu erwarten ist (vgl. Hallerberg 2000a; Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001; von Hagen und Harden 1994, 1995):

<sup>18</sup> Im Fall des EU-Stabilitätspaktes ist die Sachlage eine andere, denn erstens sind die Sanktionsmechanismen an sich nicht besonders effektiv, sondern vor allem von der Kooperation der Mitgliedsstaaten abhängig, die im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion einen starken Anreiz hatten, sich an die Vorgaben des Stabilitätspaktes zu halten. Zum Zweiten spielte bei der Institutionalisierung des Stabilitätspaktes auch die Befürchtung Deutschlands eine Rolle, eine Währungsunion könne die bis dahin vorbildliche haushalts- und geldpolitische Performanz Deutschlands gefährden. Aufgrund der Unterstützung durch den relativen Hegemon Deutschland kam es zu der Verleihung von Sanktionsgewalt an den EU-Rat.

1. **Der Delegationsansatz:** Da der deutsche Fall paradigmatisch für diesen Ansatz ist, ist er bereits weiter oben kurz erwähnt worden. Der Kerngedanke ist, dass Entscheidungskompetenzen an einen „fiscal entrepreneur“ (normalerweise der Finanzminister) delegiert werden, der weniger Partikularinteressen, sondern das allgemeine Interesse (der Sicherung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit) im Blick hat (vgl. Hallerberg 2000a: 8). Die Schwächen dieses Ansatzes sind weiter oben bereits ausführlich diskutiert worden.

2. **Der „Commitment“-Ansatz:** Im Unterschied zum Delegationsansatz werden die Entscheidungskompetenzen hier nicht an einen einzelnen politischen Akteur delegiert, sondern verbleiben in den Händen der Regierung als Ganzes. Am Anfang des Haushaltsprozesses werden verbindliche Ausgabenparameter festgelegt, wodurch die Ressortminister dazu gezwungen werden, ihre Ausgabenforderung im Lichte der Forderung ihrer Kollegen zu sehen (ebd.: 9). Weil in Koalitionsregierungen die Bereitschaft, Kompetenzen an einen einzelnen Minister, der potenziell einer anderen Partei angehört, zu delegieren geringer ist als in Einparteienregierungen, eignet sich der „Commitment“-Ansatz nach Hallerberg vor allem für Mehrparteien-Regierungen (ebd.: 9–10).

In Deutschland waren zwar fast alle Regierungen seit dem Zweiten Weltkrieg Koalitionsregierungen. Weil, abgesehen von den beiden Perioden der Großen Koalitionen, die Regierungen aber immer aus einem großen und einem kleinen Koalitionspartner bestehen und die Wahlkämpfe meist als Blockwahlkämpfe zwischen einem linken und einem bürgerlichen Block ablaufen, teilt Deutschland auch viele Merkmale von Staaten, die traditionellerweise von Einparteienregierungen regiert werden. Nicht nur, aber auch aus diesem Grund macht es Sinn, die beiden erwähnten institutionellen Ansätze nicht als sich ausschließende Alternativen anzusehen, sondern über Kombinationsmöglichkeiten nachzudenken.

Die beiden Ansätze haben eine entscheidende Gemeinsamkeit: die Stärkung des „top down“-Aspektes. Beim Delegationsansatz geschieht dies durch die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen an den Finanzminister, der dadurch eine herausgehobene Stellung im Verhältnis zu seinen Ministerkollegen bekommt. Das „top down“-Verhältnis bezieht sich hier somit vor allen Dingen auf die Relationen innerhalb des Regierungskabinetts. Im deutschen Fall hat der Finanzminister auch während des Haushaltsvollzugs erhebliche Rechte, indem er bei außerplanmäßigen Ausgaben Haushaltssperren verhängen kann (BMF 2004). In der Phase der Haushaltsaufstellung jedoch hat das BMF zwar die Prozesshoheit, der Prozess selbst läuft allerdings eher „bottom up“ ab, wie oben ausführlich erläutert wurde.

Beim „Commitment“-Ansatz wird der „top down“-Aspekt dadurch gestärkt, dass vor dem Einstieg in den eigentlichen Haushaltsprozess in verbindlicher Weise Ausgabenparameter festgesetzt wer-



den, die von Regierung und Gesetzgeber eingehalten werden müssen. Die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen wird durch das politische Interesse der Koalitionspartner am Erhalt der Regierung sichergestellt.

Schweden, Finnland, Österreich und die Niederlande sind Beispiele dafür, dass die Transformation des Haushaltsprozesses in Richtung eines „top down“-Ansatzes die haushaltspolitische Performanz steigern kann. In Finnland und den Niederlanden werden im Rahmen von Mehrjahresplänen und auf Grundlage von Schätzungen unabhängiger Beratungsinstitutionen Ausgabenparameter beschlossen (Brandner 2003). Schweden geht über dieses Modell noch hinaus, denn hier werden nominale Ausgabengrößen durch Parlamentsbeschluss verbindlich erklärt (Molander 1999, 2001). In Österreich wurde die Einführung des „top down“-Ansatzes in der Phase der Haushaltsaufstellung durch Vorgaben der politischen Spitze und dem Abschließen von verbindlichen Vereinbarungen zwischen Organisationseinheit, übergeordnetem Ministerium und Finanzministerium umgesetzt (Fleischmann 2001a, b). Auf Grundlage des Erfolgs dieser Reformen macht es daher Sinn, über Möglichkeiten zur Stärkung des „top down“-Aspektes im deutschen Haushaltsprozess nachzudenken.<sup>19</sup>

In Analogie zum schwedischen Modell (Molander 1999, 2001) sollte damit auch eine Zweiteilung des Haushaltsverfahrens einhergehen:

- 1. Phase der langfristigen Planung (Frühjahr):** Hier werden durch Regierung und Parlament in verbindlicher Weise langfristige Ausgabenparameter gesetzt, die bei dem sich anschließenden Haushaltsverfahren berücksichtigt werden müssen.
- 2. Eigentliche Haushaltsaufstellung und -verabschiedung (Herbst):** Beratung und Verabschiedung des Haushaltsplans für das kommende Haushaltsjahr unter Berücksichtigung der Vorgaben aus der Langfristplanung.

Ein grundlegendes Anliegen der hier entwickelten Reformansätze ist es, den Haushaltsprozess als zwar schwierigen, aber notwendigerweise politischen Prozess zu verstehen. Der technokratische Ansatz, an eine Institution mit weit reichenden Kompetenzen wie dem BMF zu delegieren, erzeugt, wie oben erläutert, Blindflecken und kann dann nicht langfristig finanzpolitische Nachhaltigkeit sicherstellen, wenn der entsprechende politische Wille in der Öffentlichkeit vollkommen abwesend ist. Auch durch den Molander-Vorschlag bleibt das grundsätzliche Problem der Selbstbindung des souveränen Gesetzgebers bestehen, denn letzten Endes kann das Parlament nicht daran gehindert werden, die selbst gesetzten Ausgabengrenzen zu umgehen. Der entscheidende Unterschied zwischen dem auch auf der Prozessebene ansetzenden Molander-Modell und dem technokratischen Delegationsansatz ist, dass durch das Wechselspiel zwischen Regierung und

Parlament sowie die damit einhergehende öffentliche Diskussion von Fragen der langfristigen Haushaltsplanung und finanzpolitischen Nachhaltigkeit die gesetzten Ausgabengrenzen eine Wirkung haben. Die doppelte politische Selbstbindung von Regierungsspitze und Bundestag hilft, die Idee der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im öffentlichen Diskurs zu verankern und damit auf längere Frist betrachtet den notwendigen politischen Willen zu mobilisieren.

Aus der Perspektive der politischen Ökonomie birgt eine Politisierung des Haushaltsprozesses, zum Beispiel durch eine Stärkung des Parlaments im Haushaltsverfahren, Gefahren hinsichtlich der finanzpolitischen Disziplin. Eine zu starke Einbindung des Parlaments „opens the door to lobbying by a myriad of interests“ (Wyplosz 2005: 68). Von Hagen und Harden erwarten eine Fragmentierung des Prozesses, was eine Verminderung der Transparenz und damit auch die Eröffnung von diskretionärem Spielraum für Sonderinteressen zur Folge habe (von Hagen und Harden 1994: 344; 1995: 775). Parlamentsabgeordnete verhalten sich aus dieser Sichtweise ähnlich wie Ressortminister: Auch die Abgeordneten sind nur bestimmten Wählergruppen verantwortlich und haben daher vor allem deren und nicht das Allgemeininteresse im Blick (von Hagen und Harden 1994: 344).

Diese polit-ökonomische Perspektive besticht zwar durch die Klarheit des Arguments, sie hat aber zwei Schwächen: Erstens liegt den aufgestellten Hypothesen implizit ein pluralistisches, den Abläufen im US-Kongress orientiertes Bild vom parlamentarischen Prozess zu Grunde. In den Abgeordnetenhäusern parlamentarischer Regierungssysteme, wie sie mehrheitlich in Westeuropa zu finden sind, ist der parlamentarische Prozess weniger durch Aushandeln zwischen individuellen Abgeordneten geprägt. Vielmehr spielen Parteien und vor allem ihre Führungsspitzen über die Fraktionsdisziplin eine wichtige Rolle, sodass die auf die Wiederwahl ausgerichteten Handlungsorientierungen der Abgeordneten mindestens ebenso stark die Stellung in der Partei wie den eigenen Wahlkreis berücksichtigen. Hinzu kommt, dass eine ausschließlich auf den individuellen Abgeordneten ausgerichtete Analyseperspektive die Wirkungskraft von parlamentsinternen Institutionen unterschätzt. Es ist jedoch zu erwarten, dass die institutionelle Stellung des Haushaltsausschusses im Haushaltsprozess und im Gesetzgebungsverfahren im Allgemeinen einen Einfluss hat auf die finanzpolitische Performanz. In Deutschland zeigen sich Parallelen zwischen der zentralen Stellung des Haushaltsausschusses, der nach Sturm (1988: 11) auch als „Überschuss“ und „Schwergewicht“ bezeichnet werden kann, im parlamentarischen Verfahren und der Stellung des BMF im Regierungskabinett. Es macht jedoch einen Unterschied, ob das Delegationsmodell im Regierungsbereich oder in parlamentarischen Abläufen zum Einsatz kommt, denn parlamentarische Prozesse sind stärker an die Öffentlichkeit angebunden.

Das steht in Zusammenhang mit der zweiten Schwäche der polit-ökonomischen Perspektive: der Unterschätzung der Bedeutung von diskursiven, d. h. primär politischen Prozessen. Von Hagen

<sup>19</sup> Ein ausführlicher internationaler Vergleich wird vorgenommen in Wagschal und Wenzelburger 2006.



und Harden (1994: 344) erkennen zwar grundsätzlich die Bedeutung von prozeduralen Institutionen an. Der Kern ihres Arguments zielt ja ab auf die prozedurale Perspektive. Sie geben außerdem selbst einen Hinweis darauf, dass institutionelle Reformen wirkungslos sein können, wenn sie nicht durch einen entsprechenden politischen Willen abgesichert sind: Eine Delegation an den Finanzminister, so von Hagen und Harden (1994: 344), sei dann ineffektiv, wenn die Ressortminister selber am Prozess des Setzens des Gesamtausgabenobergrenze teilnehmen könnten. In diesem Fall sähen die Ressortminister die zu erwartenden Einschränkungen voraus und würden für ein entsprechend höheres Gesamtausgabenniveau eintreten.

Die gegensätzliche Perspektive wird von Molander (1999, 2001) eingenommen. Ein Element der von Molander wissenschaftlich begleiteten und ausgewerteten Reform des schwedischen Haushaltsprozesses ist eine zweitägige Kabinettsklausur im Frühjahr, auf der sich die Minister und der Regierungschef auf grundlegende Ausgabenparameter einigen. Molander kritisiert explizit, dass von Hagen bilaterale Verhandlungen zwischen Finanz- und Ressortministern höher bewertet als Plenardiskussionen. Vielmehr seien die erwähnte Kabinettsklausur und die dort stattfindenden Plenardiskussionen auf Ministerebene ohne Beteiligung der Verwaltungen „lebenswichtig“ für den Erfolg der Reformen, da „any spending minister wishing to increase spending in her own field has to prove her case in front of the other ministers“ (Molander 2001: 200–201). Der Erfolg einer solchen Kabinettsklausur hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie weit sich der Kommunikationsmodus von einem auf die Sicherung von Eigeninteressen ausgerichteten „Bargaining“ in Richtung eines auf das gemeinsame Interesse gerichteten Problemlösens bewegen kann. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass in bilateralen Verhandlungen zwischen Ressort- und Finanzminister das Ressort in stärkerem Maße im „Bargaining“-Modus agiert. Im Plenum hingegen erzeugt der Rechtfertigungsdruck eine gewisse Zurückhaltung. Wie weit diese Zurückhaltung geht und inwieweit in Plenarsitzungen des Kabinetts tatsächlich die gemeinsamen Interessen im Vordergrund stehen, hängt in besonderem Maße vom Prozessmanagement und den inhaltlichen Vorgaben der Regierungschefin ab.

Eine Stärkung der politischen Dimension des Haushaltsprozesses ist aber nicht nur auf Seiten der Regierung, sondern auch durch einen Ausbau der Rolle des Bundestags als Treuhänder der öffentlichen Finanzen anzustreben. Eine stärkere Beteiligung des Parlaments steigert die Transparenz des Haushaltsverfahrens und damit auch die Verantwortlichkeit und den Rechtfertigungsdruck der Ausgabenminister gegenüber der Öffentlichkeit (Wehner 2001: 58; Molander 2001: 32). Der öffentliche Rechtfertigungsdruck für Minister ist in Deutschland bislang relativ schwach ausgeprägt: Die substanziellen Haushaltsverhandlungen finden in den bilateralen Gesprächen zwischen BMF und Ressortministerium sowie während der Haushaltsberatungen im Herbst statt, wobei die Plenardiskussionen im Bundestag mit hoher Öffentlichkeitswirkung vor allem den Charakter eines generellen Schlagabtausches zwischen Regierung und Opposition und weniger den einer

politischen Konfrontation zwischen Parlament und Regierung über substanzielle Fragen der Haushaltspolitik haben.

Die Auswirkung einer starken Einbindung des Parlaments in den Haushaltsprozess hängt allerdings stark von der „Binnenstruktur“ der parlamentarischen Prozesse ab. In der Analyse von Hallerberg, Strauch und von Hagen (2001: 39) hat sich gezeigt, dass parlamentarische Institutionen, die im Hinblick auf die Sicherung der finanz- und haushaltspolitischen Disziplin stark sind wie zum Beispiel ein Haushaltsausschuss mit ausgebauten Kompetenzen, besonders effektiv zur Steigerung der finanzpolitischen Performanz beitragen.

Was die Stellung des Haushaltsausschusses betrifft, ist die Ausgangslage in Deutschland eigentlich günstig: Die zentrale Bedeutung des Haushaltsausschusses im Haushaltsprozess sowie die Notwendigkeit seiner Beteiligung bei der parlamentarischen Behandlung von Finanzvorlagen wurde bereits oben erwähnt. Die Zentralisierung von haushaltspolitischer Autorität in den Händen der Haushälter ist sogar noch stärker als die des BMF innerhalb der Regierung, denn die Fachausschüsse haben (im Unterschied zu den Ressortministerien) keine effektiven Mitentscheidungsrechte (Wehner 2001: 73).

Auf der politischen Diskursebene ist außerdem positiv zu vermerken, dass sachpolitische Fragen parteipolitische Auseinandersetzungen dominieren: „Man ist in erster Linie Haushälter und erst in zweiter Linie Parteipolitiker“ (Sturm 1988: 59–60; Bajohr 2003: 173). Natürlich gibt es auch strittige Fragen und offene Konflikte, aber bemerkenswert ist, dass nach Sturm parteipolitische Konflikte oft durch Rekurs auf den „Sparkonsens“ gelöst werden können (ebd.: 60), d. h. Kostenfragen werden als schlagendes Gegenargument verwendet und anerkannt. Die Realität der Haushaltspolitik im deutschen Bundestag passt somit nicht zu dem in der polit-ökonomischen Literatur gezeichneten Bild vom ‚ausgabenwütigen‘ Abgeordneten (so auch Wehner 2001: 72 in einer Auswertung der Haushaltspolitik der letzten Jahre). Der „Korpsgeist“ (Bajohr 2003: 173) der Haushälter und die damit einhergehende Motivation zur Sicherung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit muss ausreichen, um einer ‚Vereinnahmung‘ der Berichterstatter im Ausschuss durch ‚ihr‘ Ressort, mit dem sie oft langjährige Beziehungen pflegen und auf dessen Unterstützung sie zur Überwindung des Problems der Informationsasymmetrie angewiesen sind, zu umgehen (Gerster 1984: 19).

Die zentrale Stellung des Haushaltsausschusses in der parlamentarischen Phase des Haushaltsprozesses und seine Qualifizierung als parlamentarisches „Schwergewicht“ täuscht allerdings über die Tatsache hinweg, dass der Bundestag in der Phase der Haushaltsaufstellung und was die grundlegenden Ausgabenparameter sowie die langfristige Finanz- und Haushaltsplanung angeht eigentlich wenig Einfluss hat. Dies liegt zum einen an der diskutierten Dominanz des BMF im Haushaltsprozess, zum anderen aber auch an der institutionell bedingten ‚Schlagseite‘ des ge-



samten Verfahrens in Richtung Inkrementalismus und Ausblendung der Langfrist-Perspektive. Zwar stehen die Berichterstatter in ständigem Austausch mit ‚ihren‘ Ministerien, doch die Kontakte sind meist informeller Natur und das Ministerium behält im Wesentlichen die Entscheidungshoheit über die Frage der Herausgabe von Informationen.

Zusammenfassend noch einmal die wichtigsten Erkenntnisse des letzten Abschnitts: Die Grundrichtung der hier gemachten Reformvorschläge läuft auf eine Stärkung des ‚top down‘-Ansatzes durch Stärkung der mittel- und langfristigen Finanzplanung, durch Politisierung des Haushaltsverfahrens durch stärkere Beteiligung des Parlaments in der Haushaltsaufstellung und der Festlegung von grundlegenden Ausgabenparametern sowie durch die Linderung des Problems der Informationsasymmetrie hinaus. Die von von Hagen, Harden, Hallerberg und anderen identifizierten finanzpolitisch erfolgreichen Ansätze der Delegation und des ‚Commitment‘ müssen nicht ausschließlich als analytische Kategorien zur Klassifizierung von Ländern betrachtet werden. Sie können auch als institutionelle Prozess-Bausteine angesehen werden, die spezifische Vor- und Nachteile haben und im Hinblick auf die Erfüllung eines bestimmten Politikziels als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können. Die Aufteilung des Haushaltsprozesses in zwei Phasen – die langfristige Planungsphase und die Phase der eigentlichen Haushaltsverabschiedung – geht einher mit einem kombinierten Einsatz dieser institutionellen Mechanismen:

1. **„Commitment“-Ansatz in der Planungsphase:** In der Phase der langfristigen Planung wird in Plenardiskussionen in Regierung und Parlament eine offene politische Diskussion über die Ausgabenprioritäten der nächsten Jahre geführt. Die erzielten Ergebnisse werden in Form von verbindlichen Kontrakten zwischen den Akteuren (Parlamentsbeschluss) bindend für die Phase der eigentlichen Haushaltsaufstellung und -verabschiedung im Herbst.
2. **Delegationsansatz in der Phase der Haushaltsverabschiedung, -vollzug und -kontrolle:** Die Delegation von Kompetenzen an ‚finanzpolitisch verantwortungsvolle‘ Akteure in Regierung (BMF) und Parlament (Haushaltsausschuss) ist vor allem dann effektiv, wenn grundlegende finanzpolitische Entscheidungen bereits getroffen sind und einen verbindlichen Rahmen vorgeben. Ansonsten erhöht sich durch den Delegationsansatz die Gefahr des Inkrementalismus.

## 4.2 Spezifische Reformvorschläge

### 1. Verpflichtung der Regierung auf ein klares und nachvollziehbares finanzpolitische Ziel zur Demonstration politischer Führung:

#### Umsetzung:

- Vorgabe eines inhaltlich konkreten und verbindlichen Konsolidierungsziels durch die Regierungschefin
- Einigung und Verhandlung über die wichtigsten Ausgabenparameter im Rahmen einer Kabinettsklausur (auf Ministerebene, ohne Beteiligung der Verwaltung)
- Idealerweise Absicherung durch verfassungsrechtliches Schuldenverbot (analog Schweizer Schuldenbremse)

In den obigen Ausführungen ist immer wieder auf die Bedeutung der politischen Führung aufmerksam gemacht worden. Zur erfolgreichen Umsetzung einer Strategie der finanzpolitischen Nachhaltigkeit muss die Regierungsspitze inhaltlich konkrete und verbindliche Vorgaben hinsichtlich der zu erreichenden Konsolidierungsziele machen. Die Regierungschefin spielt aber auch eine wichtige Rolle im Prozessmanagement: Sie muss erreichen, dass Verhandlungen im Kabinett nicht auf der Ebene des durch Ressort-Eigeninteresse geprägten ‚Bargaining‘ stattfinden, sondern als am gemeinsamen Interesse orientierter Problemlösungsprozess.

Das Ingangsetzen eines solchen Prozesses wird durch eine jährlich im Frühjahr stattfindende, zweitägige Kabinettsklausur auf Ministerebene erleichtert. Hierbei soll es um die Setzung von Ausgabenprioritäten (Gesamthöhe, Verteilung auf einzelne Ressorts) im Rahmen des von der Regierungschefin vorgegeben Konsolidierungsziels gehen. Da es hier vor allem um die Setzung von politischen Prioritäten durch das Kabinett geht, empfiehlt es sich, von einer Beteiligung der Verwaltungen abzusehen. In Grundzügen wird dieses Verfahren bereits heute im Rahmen der Eckwerte-Klausur zum Haushaltsentwurf durchgeführt. Das gegenwärtige Verfahren folgt dabei aber eher einem ‚bottom up‘- als einem ‚top down‘-Ansatz, da die Eckwerte, die von den einzelnen Ressortchefs vorgelegt werden, auf den Berechnungen der Haushaltsabteilung der einzelnen Ministerien basieren.

Im Idealfall wären die Konsolidierungsbestrebungen der Regierung durch ein verfassungsrechtliches Verschuldungsverbot analog dem Modell der Schweizer Schuldenbremse (Danninger 2002) abzusichern. In der Schweiz werden Ausgabenobergrenzen für das nächste Haushaltsjahr beschlossen, die sich an der Höhe der zu erwartenden Einnahmen korrigiert um einen Konjunkturfaktor orientieren. Dies resultiert in einem faktischen Verschuldungsverbot (ausgeglichener Haushalt) über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg betrachtet, d. h. Schulden, die in wirt-



schaftlichen Krisenzeiten gemacht werden, müssen durch Überschüsse in Boom-Phasen ausgeglichen werden. In Deutschland wurde im Frühjahr 2006 von Sachsens Ministerpräsident Georg Milbradt Vorschläge zur Einführung eines ähnlichen Verschuldungsverbots gemacht. Eine zügige Umsetzung, die mit einer Verfassungsänderung einhergehen müsste, ist angesichts der hohen Entscheidungshürden allerdings nicht zu erwarten. Die Geschichte des Art. 115 GG zeigt außerdem, dass verfassungsrechtliche, quantitative Hürden gegen Staatsverschuldung in Deutschland bislang nicht besonders effektiv waren. Daher ist die Institutionalisierung einer Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild auch nicht die Hauptstoßrichtung dieses Aufsatzes.

## 2. Stärkung der Rolle des Parlaments als Treuhänder der Steuergelder durch Ausbau der Beteiligung in der Haushaltsaufstellung:

### Umsetzung:

- Verbindlicher Beschluss des Bundestags über Ausgabengrenzen für die nächsten drei Haushaltsjahre
- Einführung des „top down“-Ansatzes im parlamentarischen Verfahren
- Stärkung der Informationsbasis des Parlaments durch Errichtung eines „Parlamentarischen Haushaltsbüros“ (analog US-Congressional Budget Office)

Der Bundestag als Ganzes und der Haushaltsausschuss im Besonderen als die Treuhänder der öffentlichen Finanzen müssen im Rahmen eines reformierten Haushaltsprozesses mehr Gewicht in grundsätzlichen Fragen der Setzung von politischen Prioritäten und der Haushaltsaufstellung bekommen. Eine ‚Politisierung‘ des Haushaltsverfahrens führt nicht zu einer Schwächung der Haushaltsdisziplin, sondern zu einer Stärkung derselben durch Steigerung der Transparenz und der öffentlichen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder für ihre Ausgabenforderungen.

Die Regierung stellt sich mit den in der anvisierten Kabinettsklausur entwickelten Ausgabenprioritäten der öffentlichen Diskussion im Parlament. Somit werden auch Parlamentarier im Rahmen eines öffentlichen Diskurses gezwungen, Ausgabenforderungen sachlich zu begründen (Molander 2001: 36). Die Phase der langfristigen Planung wird durch den Bundestagsbeschluss über die Ausgabenhöhen für die einzelnen Ressorts in den nächsten drei Jahren abgeschlossen. Diese Ausgabenhöhen sind für die im Herbst anlaufende Phase der eigentlichen Haushaltsverabschiedung verbindlich. Schweden ist bislang das einzige Land, in dem Ausgabenobergrenzen durch Parlamentsbeschluss rechtlich verbindlich vorgegeben werden. In Analogie zum dortigen Verfahren werden die Ausgabengrößen in nominalen, nicht realen Größen festgelegt. Zum Ausgleich von Inflation und anderen Schwankungen im sozio-ökonomischen Umfeld, die eine Auswirkung auf die Staatsfinanzen haben (z. B. über die Leistungsgesetze), ist eine gewisse Schwankungsbreite

einzuräumen, die, je weiter das entsprechende Haushaltsjahr in der Zukunft liegt, leicht ansteigt (vgl. Molander 1999: 208). Die Gefahr, dass die Schwankungsbreite mehr aus politischen Gründen als aus sozio-ökonomischen ausgenutzt wird, ist real, muss aber hingenommen werden. Entscheidend ist, dass der parlamentarische Beschluss über die Höhe der Ausgaben eine konkrete rechtliche Verbindlichkeit erzeugt und weniger diskretionären Interpretationsspielraum lässt als die „Goldene Regel“ des Art. 115 GG.

Die Einführung eines „top down“-Ansatzes bezieht sich aber nicht nur auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament oder auf die Phase der Haushaltsaufstellung innerhalb des Ministerialapparates. Auch in der parlamentarischen Phase der Haushaltsaufstellung ist eine konsequente Anwendung der „top down“-Vorgehensweise sinnvoll. Dabei wird zunächst über die allgemeine Ausgabenhöhe (im Frühjahr), dann über die Verteilung auf die Einzelbudgets und Titel abgestimmt (im Herbst).

Das dritte Element der Reformvorschläge in Bezug auf die Rolle des Parlaments zielt auf die Minderung der Informationsasymmetrien zwischen Ministerialbürokratie und Haushaltsausschuss ab. Die Ressourcenausstattung des Haushaltsausschusses ist mit ca. 14 Mitarbeitern vergleichsweise gering (Wehner 2001: 67). Neben dem Sekretariat steht den Abgeordneten der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags zur Verfügung. Dort beschäftigen sich allerdings nur fünf Mitarbeiter mit Haushalt und Finanzen. Außerdem stellt der Wissenschaftliche Dienst vor allem juristische Expertise zur Verfügung (und keine informellen Einsichten in die innere Funktionsweise der Ministerialbürokratie) (ebd.: 67). Die Institutionalisierung eines „Parlamentarischen Haushaltsbüros“, das über eine entsprechende Ressourcenausstattung verfügt, ist daher unbedingt zu empfehlen. Die Hauptaufgaben eines solchen „Parlamentarischen Haushaltsbüros“ sind die von der Ministerialbürokratie unabhängige Bereitstellung von haushaltsrelevanten Informationen sowie Kostenschätzungen über Gesetzesvorhaben und die Bewertung von öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf ihre Kosten-Nutzen-Effizienz. Das „Congressional Budget Office“ (CBO) des US-Kongresses kann als Rollenmodell für das „Parlamentarische Haushaltsbüro“ gelten. Das CBO wurde in den 1970ern bewusst als Gegengewicht zum „Office of Management and Budget“ des Präsidenten gegründet, das bis zu diesem Zeitpunkt die ‚Informationshoheit‘ über haushaltsrelevante Daten innehatte.



### 3. Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung, im Gegenzug mehr Flexibilität innerhalb der von Regierung und Parlament gesetzten Ausgabenparameter

#### Umsetzung:

- Vorlage und Beschluss des Finanzplans im Bundestag vor der Einbringung des regulären Haushaltsplans (also im Frühjahr: April/Mai)
- Setzen verbindlicher Ausgabenobergrenzen für die nächsten drei Jahre im Finanzplan (inkl. Schwankungsspielraum)

Die mittel- und langfristige Finanzplanung des Bundes sollte eine stärkere Verbindlichkeit erhalten. Dazu wird vorgeschlagen, den Haushaltsprozess in zwei Phasen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen aufzuteilen. Eine konkrete finanzpolitische Vorgabe durch die Regierungschefin, die durch Kabinettsklausur und Parlamentsbeschluss verbindlich wird, eröffnet in der Planungsphase im Frühjahr eines jeden Jahres eine grundlegende Diskussion über haushalts-, aber auch wirtschafts- und sozialpolitische Fragen. Hier wird zum Beispiel entschieden, ob expansive Konjunkturimpulse gesetzt werden sollen oder Haushaltskonsolidierung oberste Priorität hat. Diese Phase sollte vor dem Einstieg in die eigentlichen Haushaltsberatungen abgeschlossen sein, also etwa im April/Mai. Im Finanzplan werden Ausgabenobergrenzen für die nächsten drei Jahre festgelegt. Im Austausch gegen die stärkere Langfristbindung wird den Organisationseinheiten mehr Flexibilität in der Handhabung ihres Budgets eingeräumt: Überschüsse können auf das Folgejahr übertragen werden, Kreditaufnahmen verringern das Budget des nächsten Jahres oder müssen durch Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen gegenfinanziert werden (Molander 1999: 205).

### 4. Abkehr vom Inkrementalismus zur leistungsorientierten Überprüfung des haushaltspolitischen Bestandes

#### Umsetzung:

Inkrementalistische Haushaltsplanung enthält inhärenten Aufwärtstrend, daher:

- Überprüfung der Ausgabenhöhen für einzelne Bereiche, nicht des Ausgabenanstiegs
- Überprüfung nicht jährlich, aber zum Beispiel auf „Finanzgipfeln“ kurz nach der Wahl

Das Problem des Inkrementalismus (siehe Abschnitt 3.1) betrifft vor allem die Phase der Haushaltsaufstellung innerhalb der Ministerialbürokratie. Da es sich hierbei um lang etablierte Verfahrens- und Verhaltensroutinen handelt, die im Hinblick auf die Erfüllung gewisser Ziele (Minimierung von Konfliktpotenzial, Reduzierung von Transaktionskosten) auch positive Ergebnisse produzie-

ren, ist eine radikale Abkehr vom Prinzip der inkrementalistischen Haushaltsaufstellung nicht nur politisch unrealistisch, sondern auch aus rationalen Effizienzgründen nicht sinnvoll. Nichtsdestotrotz ist es notwendig, dem inhärenten Aufwärtstrend des Inkrementalismus wirksame Barrieren entgegenzusetzen. Ein Grund für diesen quasi-automatischen Aufwärtstrend ist, dass durch die inkrementalistische Haushaltsaufstellung die Ausgabenhöhen als gegeben betrachtet und Verhandlungen lediglich über den Ausgabenanstieg geführt werden. Eine jährliche Überprüfung der Ausgabenhöhen würde sicherlich die Informationsverarbeitungskapazitäten des politisch-administrativen Apparates überfordern. Aber eine periodische Überprüfung der Ausgabenhöhen unter Bezugnahme auf die damit zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen (McGrindell 1999) ist notwendig zur Korrektur von haushaltspolitischen Verzerrungen, deren Effekte sich über Jahre und Jahrzehnte hinweg akkumuliert haben.

In einigen US-Bundesstaaten wurden entsprechende Reformen des Prozesses der Haushaltsaufstellung bereits umgesetzt. Die Organisationseinheiten machen dabei Angaben zu Ausgabenhöhen auf verschiedenen Service-Niveaus: auf einen Minimum-Niveau, dessen Unterschreiten die Lebensfähigkeit der Behörde in Frage stellen würde, auf dem Status-Quo-Niveau und auf einem Niveau, das einen Ausbau von Dienstleistungen ermöglichen würde (Gosling 2002: 47).

Ergänzend kann die Abkehr vom so genannten Minimierungsprinzip (§ 2 Abs. 1 HGrG) (Minimierung des Finanzbedarfs zur Erfüllung einer gegebenen Menge von Aufgaben) hin zum Maximalprinzip (maximale Erfüllung der staatlichen Aufgaben bei gegebener Finanzausstattung) eine Begrenzung der Ausgaben erleichtern und die Diskussion um die Kernaufgaben des Staates fördern.

Im bundesdeutschen Kontext wäre es vorstellbar, im Rahmen eines alle vier Jahre stattfindenden „Finanzgipfels“, zum Beispiel unmittelbar nach Bundestagswahlen, eine grundlegende Evaluierung der haushalts- und finanzpolitischen Performanz vorzunehmen. Im Sinne des „Commitment“-Ansatzes könnten die Informationen in die parallel dazu verlaufenden Koalitionsverhandlungen einfließen, in denen zudem die grundlegenden Parameter für die nächste Legislaturperiode festgezurrt werden.



## 5. Verbindliche Umsetzung eines nationalen Stabilitätspaktes zur Sicherstellung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im Bundesstaat und Errichtung eines Stabilitätsrates

### Umsetzung:

- Stärkung und Ausbau des Finanzplanungsrates (analog dem belgischen „High Council of Finance“ und dem österreichischen Stabilitätspakt) zu einem Stabilitätsrat: verbindliche Aufteilung über zulässige Verschuldung zwischen Bund und Ländern
- Stärkung der administrativen Kapazitäten des Finanzplanungsrates, Übertragung der Leitung des Rates vom BMF auf unabhängige Experten (zum Beispiel Vertreter der Bundesbank)

Wie eingangs gesagt, war eine Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen des deutschen Fiskalföderalismus nicht der Hauptgegenstand dieses Essays. Dennoch sollen an dieser Stelle einige Worte über Reformoptionen erwähnt werden, da aufgrund des hohen Ausmaßes an Politikverflechtung zwischen den Regierungsebenen die haushaltspolitische Performanz des Bundes wesentlich vom allgemeinen Zustand des deutschen Fiskalföderalismus abhängt.

Eine auffällige Tatsache ist, dass Deutschland der einzige föderale Staat in der EU ist, der über keinen verbindlichen „internen Stabilitätspakt“ zur Aufteilung der Verschuldungskapazitäten im Rahmen des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die verschiedenen Regierungsebenen verfügt (Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001: 19). Der Finanzplanungsrat hatte zwar eine Aufteilung der erlaubten Defizite beschlossen: So sollten 45 Prozent der Verschuldungskapazitäten auf den Bund und 55 Prozent auf Länder und Gemeinden entfallen (BMF 2003: 66). Der Beschluss legte aber nicht die Verteilung der Kapazitäten auf die einzelnen Länder fest. Außerdem gab es kein durchsetzungsfähiges Überwachungsorgan oder andere greifende Sanktionsmechanismen (ebd.: 66). Der Finanzplanungsrat ist in seiner jetzigen Form kein „deutscher Ecofin-Rat“, sondern ein Arbeitsausschuss des Bundes und der Länder, der vor allem nach Kompromissformeln sucht und dessen Beschlüsse Empfehlungscharakter und keine rechtliche Verbindlichkeit haben (ebd.: 66–67).

Im Rahmen der im Sommer 2006 beschlossenen Föderalismusreform wird durch Neufassung des Art. 109 Abs. 5 GG eine verbindliche Aufteilung von eventuellen Sanktionslasten wegen Verletzungen der Vorgaben des EU-Stabilitätspaktes geregelt (Monatsbericht BMF August 2006, S. 87–88), nach der Bund und Länder im Verhältnis von 65 Prozent zu 35 Prozent haften. Auch die Aufteilung der Sanktionslasten auf die Bundesländer ist festgeschrieben. Angesichts der wiederholten Verletzungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 115 GG bleibt allerdings abzuwarten, wie effektiv dieses Regime im Krisenfall sein wird.

In Österreich wurden bereits 1998 ein innerösterreichischer Stabilitätspakt und eine rechtlich verbindliche Aufteilung der Verschuldungskapazitäten zwischen Bund und Ländern vereinbart (Hausner 2004). In Belgien wurde in Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion die Funktion und Zusammensetzung des „High Council of Finance“ (HCF) grundlegend reformiert. Ursprünglich war der HCF ein Beratungsgremium des Finanzministeriums. Die Mitglieder des reformierten HCF bestehen aus Vertretern der Regionen, der entsprechenden Finanz- und Haushaltsministerien, von vier weiteren Bundesministerien sowie unabhängigen Experten und Vertretern der Zentralbank. Der Ausschuss für Finanzpolitik spricht Empfehlungen für zulässige und wirtschaftlich vertägliche Verschuldungsgrenzen aus, die vor 1997 eine hohe faktische Bindungskraft hatten (Hallerberg 2000a: 28). Die Vertreter der Zentralbank haben in diesem Prozess eine wichtige Rolle gespielt (ebd.: 30).

Auch in der Literatur wird vereinzelt die Errichtung von unabhängigen Institutionen gefordert, die über die finanz- und haushaltspolitische Nachhaltigkeit wachen sollen. Wyplosz (2005: 73ff.) schlägt zum Beispiel die Errichtung von „finanzpolitischen Komitees“ vor, deren Mitglieder, ähnlich wie die Direktoren einer Zentralbank, unabhängige und nicht vom Wahlvolk zu wählende Experten sein sollen. Die Komitees entscheiden über die Höhe des Haushaltsdefizits, nicht aber über die Zusammensetzung der Ausgaben. Dies wird der Politik überlassen. Zur Wahrung der demokratischen Legitimität sind die Komitees dem Parlament verantwortlich. Von Hagen und Harden (1994: 357–359) machen einen ähnlichen Vorschlag zur Institutionalisierung eines „nationalen Schuldenausschusses“.

Solche Vorschläge widersprechen dem Grundanliegen der Politisierung und Öffnung des Haushaltsprozesses. Ein weniger radikaler Reformvorschlag setzt an der Transformation des Finanzplanungsrates an. Zunächst ist es notwendig, den Finanzplanungsrat durch die Stärkung der administrativen Kapazitäten und den Ausbau der zur Verfügung stehenden Ressourcen von einem unverbindlichen, lediglich zweimal im Jahr tagenden Arbeitsausschuss zu einer kontinuierlich arbeitenden und in der Außendarstellung wahrzunehmenden Institution zu transformieren. Durch die Übertragung der Aufgabe der Verteilung und verbindlichen Zuweisungen von Defizitpotenzialen an Bund und Länder würde der Finanzplanungsrat erheblich an Gewicht gewinnen (vgl. auch BMF 2003). Die Stärkung des Finanzplanungsrates ist aber auch in Verbindung mit dem Vorschlag zur Errichtung eines „Parlamentarischen Haushaltsbüros“ zu sehen: Im Sinne des Modells des institutionellen Pluralismus soll in Form eines reformierten Finanzplanungsrates eine weitere Institutionen in die Lage versetzt werden, die haushalts- und finanzpolitische Lage beurteilen und bewerten zu können. Insofern sollte die Leitung des Finanzplanungsrates vom BMF an unabhängige Experten (z. B. Vertreter der Zentralbank) abgegeben werden. Aufgabe der reformierten Leitung des Rates ist die Moderation des Vermittlungs- und Verhandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern. Damit diese Leitung als politisch neutral wahrgenommen wird, sollte



sie nicht von einer Institution ausgeübt werden, die nicht Moderator im eigentlichen Sinne ist, sondern als Vertreter des Bundes auch Eigeninteressen mit an den Tisch bringt.

#### 6. Flankierend: Implementierung eines ausgebauten Prognose- und Berichtswesens als Voraussetzung für regelgebundene Ausgabenvolumina

Die in diesem Beitrag entwickelten Reformvorschläge stellen hohe Ansprüche an die Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungskapazitäten des politisch-administrativen Systems. Außerdem ist immer wieder auf die Bedeutung von Information und Informationsasymmetrien im Hinblick auf die Sicherstellung der Effektivität und Effizienz des Haushaltsprozesses hingewiesen worden. Eine Schwäche des gegenwärtigen Haushaltsverfahrens wurde in der Informationshoheit der Ministerialbürokratie im Allgemeinen und des BMF im Besonderen ausgemacht. Eine Pluralisierung und Öffnung der Informationsgrundlagen des Haushaltsprozesses trägt zu einem Mehr an Transparenz bei, das langfristig die Verankerung der Idee der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im öffentlichen Diskurs fördert und damit die Effektivität von institutionellen Vorkehrungen gegen übermäßige Staatsverschuldung steigert. Eine Stärkung der Prognose- und „Monitoring“-Kapazitäten von Institutionen wie dem Finanzplanungsrat und dem „Parlamentarischen Haushaltsbüro“ schränkt den Spielraum für diskretionäre Haushaltspolitik hinter verschlossenen Türen ein. Auch die anvisierte Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung und die Festlegung von Ausgabenvolumina über einen Zeitraum von mehreren Jahren verstärkt den Bedarf nach leistungsfähigen Prognoseinstrumenten. Einnahme-Prognosen von unabhängigen Institutionen, die externen wissenschaftlichen Sachverständigen zur Verfügung stellen, legen verbindliche Höchstgrenzen für die Gesamtausgaben fest.

### 4.3 Gesetzlicher Änderungsbedarf zur Umsetzung der Reformvorschläge

Wie nun gezeigt wird, hält sich der gesetzliche Änderungsbedarf, der zur Umsetzung der Reformvorschläge notwendig wäre, in Grenzen. Dies bezieht sich zum einen auf die ‚Quantität‘ der erforderlichen Änderungen, d. h. die schiere Zahl von Gesetzesparagrafen, die geändert werden müssten. Zum anderen wird aber auch die Frage der ‚Qualität‘ von Änderungen berücksichtigt, d. h. welchen Zustimmungserfordernissen die Änderungen unterliegen. Hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit macht es zum Beispiel einen gewichtigen Unterschied, ob eine Geschäftsordnung, ein Bundesgesetz, ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz oder gar eine Grundgesetzänderung notwendig ist. Das Argument ist hier, dass eine signifikante Reform des bundesdeutschen Haushaltsprozesses im Sinne der oben gemachten Vorschläge mit vergleichsweise geringem Änderungsaufwand umgesetzt werden kann.

#### 1. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) (Stabilitätsgesetz)

Das Stabilitätsgesetz bildet die gesetzliche Grundlage für die mittelfristige Planung des Bundes (§ 9) und der Länder (§ 14) in ihrer jetzigen Form. § 9 Abs. 2 StWG sieht vor, dass der Finanzplan vom Bundesminister der Finanzen aufgestellt, von der Bundesregierung beschlossen und dem Bundestag und Bundesrat „vorgelegt“ wird. In diesem Essay wurde argumentiert, dass eine Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung ein wichtiges Element zur Durchsetzung des „top down“-Ansatzes ist. Daher reicht eine „Vorlage“ der mittelfristigen Finanzplanung im Parlament nicht aus. Vielmehr ist ein verbindlicher Parlamentsbeschluss notwendig, in dem die wichtigsten Ausgabenparameter für die nächsten drei Jahre festgelegt werden. Zur Umsetzung dieser Idee gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

**1. Reform und Anpassung der aktuellen Finanzplanung:** Wenn die gegenwärtige Form des Finanzplans als Ausgangspunkt einer weitergehenden Reform gelten soll, dann ist eine Änderung des § 9 des Stabilitätsgesetzes notwendig. Dabei müssten auch der Bundesrat und damit die Länder beteiligt werden. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass kein vollständig neues Instrument der Finanzplanung eingeführt wird, sondern dass zum Teil auf etablierte Politikmechanismen zurückgegriffen werden kann. Dies erhöht aber auch die Gefahr, dass eine grundlegende Abkehr von den herrschenden Prinzipien erschwert wird. Ein weiterer Nachteil dieses Ansatzes ist, dass eine Modifizierung des Stabilitätsgesetzes auch eine signifikante Änderung der Finanzplanung auf Länderebene mit sich bringen würde. Weil davon nicht nur die Bundesebene betroffen ist, erhöht dies den Verhandlungsbedarf und verringert damit die Chancen der politischen Durchsetzbarkeit.



**2. Schaffung eines neuen Instruments der Finanzplanung:** Eine Alternative zur Anpassung der gegenwärtigen Finanzplanung wäre die Schaffung eines neuen Instruments der mittelfristigen Finanzplanung. Dieses Projekt könnte durch Änderungen in Bundesgesetzen umgesetzt werden, die nicht der Zustimmungspflicht unterliegen. Zwar suggeriert die Institutionalisierung neuer Politikmechanismen eine größere Abkehr vom Status Quo. Es ist aber zu vermuten, dass eine Beschränkung des Änderungsbedarfs auf Bundesgesetze, die nicht der Zustimmungspflicht unterliegen, den Gesamtverhandlungsbedarf reduziert.

Die Schaffung eines neuen Instruments der mittelfristigen Finanzplanung hat den Nachteil, dass nicht auf die etablierten Politik- und Informationsbeschaffungsroutinen der Finanzplanung zurückgegriffen werden kann. Dieser Nachteil wiegt jedoch nicht sehr schwer, denn bei der hier anvisierten Stärkung der mittelfristigen Planung geht es vor allem um die Setzung von haushaltsrelevanten Prioritäten auf der politischen Ebene und weniger um die Durchdringung des Haushalts bis auf die unterste Aggregationsebene. Der Vorteil der Strategie ist, dass eine stärkere Abkehr von etablierten Mechanismen größere Chancen eines tatsächlichen Neuanfangs mit sich bringt. Von daher ist tendenziell die zweite Alternative der Schaffung eines neuen Politikinstrumentes über die erste der Modifizierung der gegenwärtigen Finanzplanung zu befürworten.

## 2. Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Da die eben gemachten Vorschläge auf die Schaffung eines neuen Politikinstrumentes, d. h. die Institutionalisierung eines Plans zur Sicherung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit (PSFN), abzielen, sind einerseits Änderungen am bestehenden Gesetzeswerk notwendig. Andererseits geht es aber vor allem um die Einfügung von neuen Rechtsvorschriften. Die zu leistenden Änderungen betreffen vor allem die §§ 27–30 der Bundeshaushaltsordnung, in denen die Phase der Haushaltsaufstellung auf Regierungsseite und die Einbringung des Haushaltsentwurfs in den Bundestag geregelt sind.

Erstens sollten in der Haushaltsaufstellungsphase bei den an die einzelnen Ressorts versandten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen verbindlichere Vorgaben, vor allem was zentrale Ausgabenparameter angeht, mitgeliefert werden, die sich der mittelfristigen Finanzplanung des PSFN orientieren (Modifizierung des § 27 BHO). Folgerichtig sollte auch der von der Regierung vorgelegte Haushaltsentwurf mit den Vorgaben aus dem PSFN übereinstimmen (anstelle dass der Finanzplan an die aktuelle Haushaltslage angepasst wird, wie es zurzeit der Fall ist). Ein entsprechender Verweis wäre in § 29 Abs. 1 BHO aufzunehmen.

Zweitens ist eine Ergänzung der BHO notwendig, um das Verfahren zur Erstellung des PSFN zu regeln. Darin sollten folgende Elemente enthalten sein:

1. Vorgabe eines konkreten finanz- bzw. haushaltspolitischen Ziels durch die Regierungsspitze und Setzung der politischen Prioritäten im Rahmen einer Kabinettklausur (im März/April)
2. Vorlage eines Plans zur Sicherung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit (PSFN), in dem nominale Ausgabenobergrenzen für den Gesamthaushalt und Ressorts inkl. Schwankungsreserven für die nächsten drei Jahre festgelegt werden, und Beschluss des Bundestags über den PSFN (Mai)

Die Verabschiedung eines verbindlichen PSFN vor der Sommerpause ist notwendig, damit der Plan für die eigentlichen Haushaltsverhandlungen im Herbst einen verbindlichen Rahmen abgeben kann. Da es sich bei der Aufstellung des PSFN vor allem um ein politisches Projekt handelt, ist nicht zu erwarten, dass es zu einer Überlastung des BMF und der Ministerialbürokratie kommt, die im ersten Halbjahr mit der Aufstellung der Voranschläge für den Haushaltsentwurf beschäftigt sind. Vielmehr laufen hier zwei Prozesse parallel ab: einmal der administrative Akt des Zusammenstellens des Haushaltsentwurfs, in dem es auf Detailarbeit und Akribie ankommt und in dem die Politik größtenteils außen vor bleibt. Zum anderen die Setzung der wichtigsten haushaltspolitischen Parameter auf der politischen Ebene, die einen verbindlichen Rahmen für die anstehenden und zukünftige Haushaltsberatungen schafft.

## 3. Geschäftsordnung (GO) des Bundestags

Die parlamentarische Phase des Haushaltsverfahrens ist in § 95 der Geschäftsordnung (GO) des Bundestags geregelt. Die Verabschiedung des PSFN kann im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens bewältigt werden. Allerdings sollte in § 95 der GO des Bundestags ein Hinweis auf die Verbindlichkeit des PSFN bei der Behandlung von Haushaltsvorlagen aufgenommen werden. Zum Zweiten sollte § 95 der GO des Bundestags so modifiziert werden, dass auch in der parlamentarischen Phase des Haushaltsprozesses der „top down“-Ansatz stärker zum Tragen kommt. Die wichtigsten institutionellen Politikmechanismen in der parlamentarischen Phase (wie zum Beispiel die Zuteilung von Ressorts an Berichterstatter und Mitberichterstatter) entsprechen der üblichen Praxis im regulären Gesetzgebungsprozess. § 95 der GO des Bundestags sollte dementsprechend eine explizite Regelung enthalten, nach der bei der Behandlung von Haushaltsvorlagen zunächst über die Gesamtausgabenhöhe, dann die Verteilung auf die einzelnen Ressorts und schließlich abschließend über die Zuteilung von Mitteln an einzelne Titel entschieden wird.



#### 4. Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

Eine Modifikation des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), das die Grundsätze der Haushaltswirtschaft für Bund und Länder festschreibt, ist zur Umsetzung des Projekts der Institutionalisierung eines nationalen Stabilitätspaktes in Zusammenhang mit einer grundsätzlicheren Reform des deutschen Fiskalföderalismus notwendig. Hiervon ist insbesondere § 51 HGrG („Finanzplanungsrat“) betroffen. In § 51 Abs.1 HGrG sollte festgehalten werden, dass der Finanzplanungsrat nicht „bei der Bundesregierung [...] gebildet“ wird, sondern als unabhängige Institution mit einem eigenen administrativen Unterbau. Die Mitgliedschaft im Finanzplanungsrat ist außerdem nicht nur auf Ministerialvertreter aus Bund und Ländern sowie auf Gemeindevertreter zu beschränken, sondern um unabhängige Experten und evtl. Vertreter der Bundesbank zu erweitern, der bislang nur ein Teilnahmerecht eingeräumt wird. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass unabhängige Experten aus Gründen der demokratischen Legitimation keine Landes- oder Bundesparlamentsbeschlüsse außer Kraft setzen können, soll die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Finanzplanungsrates gesteigert werden. Insbesondere ist der reformierte Finanzplanungsrat zuständig für die verbindliche Aufteilung der Verschuldungspotenziale auf Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Das HGrG enthält auch Regelungen zur Finanzplanung (§ 50, „Verfahren bei der Finanzplanung“). Wenn die hier empfohlene Alternative verfolgt wird, anstelle einer Reform der bestehenden mittelfristigen Finanzplanung ein neues Politikinstrument zur Aufstellung des PSFN zu institutionalisieren, dann sind an dieser Stelle keine Änderungen erforderlich, denn die klassische Finanzplanung bleibt, trotz einer gewissen politischen Abwertung, bestehen. Wenn allerdings die bestehenden Mechanismen der Finanzplanung an die hier gemachten Vorschläge angepasst werden sollen, so könnten einige Änderungen im § 50 HGrG notwendig sein. Insbesondere ist davon § 50 Abs. 3 HGrG betroffen, denn dieser Absatz enthält die Vorschrift, dass der Finanzplan dem Bundestag „vorzulegen“ ist. Getreu den gemachten Vorschlägen reicht eine reine „Vorlage“ nicht aus, sondern es ist ein Parlamentsbeschluss erforderlich. Außerdem legen § 50 Abs. 1 und Abs. 2 fest, dass die Finanzplanung sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren erstreckt und das erste Planungsjahr das laufende Haushaltsjahr ist. Es wurde weiter oben kritisiert, dass diese Regelungen Zeugnis einer eher schwachen und wenig verbindlichen langfristigen Finanzplanung sind. Die hier gemachten Vorschläge zielen auf die Festschreibung von Ausgabenhöhen für die nächsten drei Jahre – also einen kürzeren Zeitraum als in der klassischen Finanzplanung –, allerdings mit einer wesentlich höheren Verbindlichkeit. Davon unberührt sollte aber auch die langfristige Planung nicht gänzlich aus den Augen verloren werden, zum Beispiel durch Beibehaltung der gebräuchlichen Finanzplanung bei einer Schaffung eines neuen Politikinstrumentes (PSFN) oder durch das Abhalten eines „Finanzgipfels“ am Anfang der Legislaturperiode.

#### 5. Anpassung der politischen Prozesse

Ein großer Teil der gemachten Vorschläge betrifft Veränderungen, die vor allem auf der politischen Ebene stattfinden müssen und daher vor allem entschiedenen politischen Willen voraussetzen. Dies betrifft zum Beispiel die Vorgaben von finanzpolitischen Zielen durch die Regierungschefin und eine entsprechende Motivation und Bereitschaft zum Prozessmanagement im Lichte der finanzpolitischen Nachhaltigkeit. Es betrifft auch den politischen Prozess innerhalb des Regierungslagers, zum Beispiel im Rahmen der haushaltspolitischen Frühjahrs-Klausur des Kabinetts, oder verbindliche Beschlüsse über Rahmenparameter im Rahmen eines „Finanzgipfels“ am Anfang einer Legislaturperiode.



## 5. Zusammenfassung, Fazit und Ausblick

An dieser Stelle soll ein kurzes Fazit gezogen und ein Ausblick auf die zu erwartende Entwicklung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit im Lichte des demographischen Wandels gegeben werden.

Deutschlands Politik ist auf vielen Reformbaustellen beschäftigt. Dieser Essay lenkt das Augenmerk auf eine Baustelle, die angesichts der Probleme in den Bereichen Arbeitsmarkt, Föderalismus und Sozialversicherungen leicht in den Hintergrund rückt: die Problematik des Anstiegs der Staatsverschuldung auf Bundesebene als Zeichen eines reformbedürftigen Haushaltsaufstellungsverfahrens. Dieser Anstieg ist eben nicht ausschließlich auf externe Faktoren (Stichwort Deutsche Einheit) oder die damit verbundene Umspielung und Außerkraftsetzung der klassischen Institutionen des deutschen Haushaltsprozesses zu erklären, sondern spiegelt auch genuine Schwächen im institutionellen Design des bundesdeutschen Haushaltswesens wider. Die Dominanz der Ministerialbürokratie im Allgemeinen und des Finanzministeriums im Besondern gleicht der Spielerstrategie des „Alles-auf-eine-Karte-Setzens“. Sicherlich, Finanzminister haben generell ein Interesse an niedrigen Schulden und einer ‚sauberen‘ Finanzpolitik. Finanzminister sind aber auch Politiker und müssen sich den politischen Zwängen, die die Mitgliedschaft in der Regierungsmannschaft mit sich bringt, beugen. Diese politischen Zwänge können Sorgen um die finanzpolitische Nachhaltigkeit dominieren und diese dadurch letztendlich gefährden. Der deutsche Haushaltsprozess ist trotz seiner scheinbaren Robustheit gegen eine verschwenderische Haushaltspolitik stark „bottom up“-orientiert und daher anfällig für den automatischen Ausgaben-Aufwärtstrend, der durch Inkrementalismus erzeugt und befördert wird.

Die gute Nachricht ist, dass die institutionelle Struktur des bundesdeutschen Haushaltsprozesses und seine politische Kultur eine gute Basis für weitergehende Reformen sind und dass diese Reformen bei entsprechendem politischen Willen relativ einfach und ohne allzu aufwändige Gesetzesänderungen durchgeführt werden können. Dieser Essay schlägt die Aufteilung des Haushaltsverfahrens in zwei unterschiedliche Phasen vor: Die erste Phase (im Frühjahr) betrifft die langfristige Planung und Setzung von politischen Prioritäten. Durch Regierungsvorlage und Parlamentsbeschluss werden Ausgabenhöhen für das Gesamtbudget und die Ressorts für die nächsten drei Jahre festgesetzt. Diese Vorgaben dienen als Rahmen für die im Herbst stattfindende zweite Phase der eigentlichen Haushaltsberatungen. Diese Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung und eine generelle Transformation des Haushaltsprozesses von einem „bottom up“- zu einem „top down“-orientierten Verfahren werden zu einer Verbesserung der finanzpolitischen Performanz beitragen, wie erfolgreiche Beispiele aus anderen Ländern (Schweden, Österreich) gezeigt haben.

Eine Verbesserung der haushalts- und finanzpolitischen Performanz ist angesichts der Herausforderung des demographischen Wandels unabdingbar. Diese Herausforderung stellt sich nicht nur auf der Ebene der Länder und Kommunen (Bertelsmann Stiftung und ZEW 2005; Rosenschon 2004). Angesichts steigender Gesundheitskosten und Rentenausgaben muss auch die Bundesebene finanzpolitisch handlungsfähig bleiben. Eine entschlossene Reform des Haushaltsprozesses ist dafür unabdingbare Voraussetzung.



## 6. Verzeichnis der zitierten Literatur

**Afonso, António, Werner Ebert, Ludger Schuknecht und Michael Thöne.** „Quality of Public Finances and Growth“. ECB Working Paper No. 438/2005.

**Afonso, António.** „Fiscal Sustainability: The Unpleasant European Case“. FinanzArchiv 61 (1) 2005. 19–44.

**Alesina, Alberto, Ricardo Hausman, Rudolf Hommes und Ernesto Stein.** „Budget institutions and fiscal performance in Latin America“. Journal of Development Economics 59 1999. 253–273.

**Alesina, Alberto und Roberto Perotti.** „Budget Deficits and Budget Institutions“. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Hrsg. James M. Poterba und Jürgen von Hagen. Chicago, London 1999. 13–36.

**Bach, Stefan.** „Institutionelle Beschränkungen der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um das „Balanced Budget Amendment“ in den USA, der Maastrichter Verträge und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes“. Konjunkturpolitik 39 (1–2) 1993. 1–27.

**Bajohr, Stefan.** Grundriss Staatliche Finanzpolitik: Eine praktische Einführung. Opladen 2003.

**Balassone, Fabrizio und Daniele Franco.** „Public Investment, the Stability Pact and the ‘Golden Rule’“. Fiscal Studies 21 (2) 2000. 207–229.

**Bawn, Kathleen.** „Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending“. American Journal of Political Science 43 (3) 1999. 707–736.

**Bertelsmann Stiftung und ZEW.** Schuldenmonitor. Gütersloh 2005.

**Bertelsmann Stiftung und ZEW.** Schuldenmonitor. Gütersloh 2006.

**Bohn, Henning.** „The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits“. Quarterly Journal of Economics 1998. 949–963.

**Brandner, Peter.** „Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?“ Wirtschaftspolitische Blätter 2/2003. 183–204.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** Das System der Öffentlichen Haushalte. Berlin ohne Jahresangabe.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen – Kurzfassung“. Monatsbericht 9/2003. 63–72.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** Accountability and Control: Federal Republic of Germany. Berlin 2004.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin 2005a.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** „Haushaltskrisen im Bundesstaat – Kurzfassung eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium“. Monatsbericht Juni 2005b. 71–76.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** Monatsbericht des BMF August 2006. Berlin 2006. 87–88.

**BMF, Bundesministerium der Finanzen.** Schulden der öffentlichen Haushalte. Berlin 2007.

**Buti, Marco.** „Strategies for Sound Public Finances: A Euro Area Perspective“. Wirtschaftspolitische Blätter 5/2001. 479–489.

**Danninger, Stephan.** „A New Rule: ‘The Swiss Debt Brake’“. IMF Working Paper WP/02/18 2002.

**Deutsche Bundesbank.** „Trends in public sector debt since German unification“. Deutsche Bundesbank Monthly Report March 1997.

**Diekmann, Berend.** „Die Budgetregel des Artikels 115 GG“. Wirtschaftsdienst XI/1998. 667–675.



**Eickenboom, Peter.** „Haushaltsausschuss und Haushaltsverfahren“, Hrsg. H. P. Schneider und W. Zeh: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1989. 1183–1220.

**European Commission, Directorate for Economic and Financial Affairs.** „Public Finance in EMU – 2003“. European Economy Number 3/2003. Brussels 2003.

**Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner.** „Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities“. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Hrsg. James M. Poterba und Jürgen von Hagen. Chicago, London 1999. 151–179.

**Fleischmann, Eduard.** „Neuerungen im Prozess zur Erstellung und Überwachung des Bundeshaushaltes“. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 41 (4) 2001a. 151–160.

**Fleischmann, Eduard.** „Neue Steuerungslogik für die Haushaltsführung: ‚Autonome‘ Organisationseinheiten gemäß Flexibilisierungsklausel“. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 41 (1–3) 2001b. 22–31.

**Gerster, Johannes.** Der Berichterstatter im parlamentarischen Haushaltsverfahren. Regensburg 1984.

**Gosling, James J.:** Budgetary Politics in American Governments. New York, London 2002.

**Hagen, Jürgen von und Ian J. Harden.** „National budget processes and fiscal performance“. European Economy: Reports and Studies, Number 3. Hrsg. European Commission. Brussels, Luxembourg 1994. 311–418.

**Hagen, Jürgen von und Ian J. Harden.** „Budget processes and commitment to fiscal discipline“. European Economic Review 39 1995. 771–779.

**Hagen, Jürgen von, Andrew Hughes Hallett und Rolf Strauch.** „Budgetary Consolidation in EMU“. Economic Papers No. 148, European Commission 2001.

**Hagen, Jürgen von und Rolf Strauch,** 1999: „Tumbling Giant: Germany’s Experience With the Maastricht Criteria“. From EMS to EMU. Hrsg. David Cobham und George Zis. London 1999. 70–94.

**Hagen, Jürgen von.** „Fiscal Discipline and Growth in Euroland: Experiences with the Stability and Growth Pact“. ZEI Working Paper B 06/2002a.

**Hagen, Jürgen von.** „Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance“. The Economic and Social Review 33 (3) 2002b. 263–284.

**Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen.** The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States. Report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies. June 11, 2001.

**Hallerberg, Mark.** „The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU“. ZEI Working Paper B 10/2000a.

**Hallerberg, Mark.** „The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process within Europe“; Institutions, politics, and fiscal policy. Hrsg. Rolf R. Strauch und Jürgen von Hagen. Dordrecht 2000b. 87–106.

**Harrinvirta, Markku und Mikko Mattila.** „The Hard Business of Balancing Budgets: A Study of Public Finances in Seventeen OECD countries“. British Journal of Political Science 31 2001. 497–521.

**Hausner, Karl Heinz.** „Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich“. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (3) 2004. 371–380.

**Hausner, Karl Heinz.** „Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung“. Wirtschaftsdienst 4/2005. 238–243.

**Heinemann, André.** „Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Strategie für Haushaltsnotlagen“. Wirtschaftsdienst 86/2 2006. 112–119.

**Hinrichs, Jutta:** „Die Verschuldung des Bundes 1962–2001“. Arbeitspapier Nr. 77 der Konrad Adenauer Stiftung. 2002.

**Kell, Michael.** „An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom“. IMF Working Paper WP/01/91 2001.



**Kirchgässner, Gebhard.** „Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example“. *Swiss Political Science Review* 11 (4) 2005. 19–46.

**Knight, Brian und Arik Levinson.** „Fiscal Institutions in U.S. States“. *Institutions, politics and fiscal policy*. Hrsg. Rolf R. Strauch und Jürgen von Hagen. Dordrecht 2000. 167–187.

**Krafchik, Warren und Joachim Wehner.** „The Role of Parliament in the Budgetary Process“. *South African Journal of Economics* 66 (4) 1998. 512–541.

**Lüder, Klaus.** „Government Budgeting and Accounting Reforms in Germany“. Hrsg. OECD. *Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting Volume 2/ Supplement 1* 2002. 225–241.

**Manow, Philip und Eric Seils.** „Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy“. Hrsg. Fritz W. Scharpf und Vivian A. Schmidt. *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford 2000. 264–307.

**McCrandell, James.** *Costing government services for improved performance measurement and accountability*. Toronto 1999.

**Meyer, Christoph O.** „The hard side of soft policy coordination in EMU: the impact of peer pressure on publicized opinion in the cases of Germany and Ireland“. *Journal of European Public Policy* 11 (5) 2004. 814–831.

**Molander, Per.** „Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences“. *Institutions, Politics, and Fiscal Policy, Volume 2. ZEI Studies in European Economics and Law*. Hrsg. Rolf R. Strauch und Jürgen von Hagen. Dordrecht 1999. 191–215.

**Molander, Per.** „Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms“. *Journal of Public Policy* 21 (1) 2001. 23–52.

**OECD.** „Germany“. *OECD Journal on Budgeting* 4 (3) 2004. 219–253.

**Pierson, Paul.** „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“. *American Political Science Review* 94 (2) 2000. 251–267.

**Pierson, Paul.** „Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“. Hrsg. Paul Pierson. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford 2001. 410–456.

**Rangel, Antonio.** „How to Protect Future Generations Using Tax-Base Restrictions“. *American Economic Review* 95 (1) 2005. 314–346.

**Rose, Richard und Phillip L. Davies.** *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*. New Haven, London 1994.

**Rosenschon, Astrid.** „Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig?“ *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53 (1) 2004. 3–27.

**SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung.** „Staatverschuldung wirksam begrenzen“. *Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. Wiesbaden 2007.

**Schick, Allen.** „The Role of Fiscal Rules in Budgeting“. *OECD Journal on Budgeting* 3 (3) 2003. 7–34.

**Schmidt, Manfred G.** *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen 1998.

**Seils, Eric.** „Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2005. 773–790.

**Sturm, Roland und Markus M. Müller.** „Tempering the Rechtsstaat: Managing Expenditure in Re-unified Germany“. *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies – Better Guardians? Hrsg. John Wanna, Lotte Jensen und Jouke de Vries*. Cheltenham 2003. 193–210.



**Sturm, Roland.** „Budgetary Politics in the Federal Republic of Germany“. West European Politics 8 (3) 1985. 56–64.

**Sturm, Roland.** Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages: Struktur und Entscheidungsprozess. Opladen 1988.

**Tsebelis, George.** Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton 2002.

**Wagschal, Uwe.** „Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit“. Swiss Political Science Review 8 (1) 2002. 51–78.

**Wagschal, Uwe.** „Wer ist schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung“. Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Hrsg. Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel. Opladen 2003. S. 289–320

**Wagschal, Uwe, und Georg Wenzelburger.** Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gutachten für die Bertelsmann Stiftung. www.aktion2050.de. 2006.

**Wehner, Joachim.** „Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament“. Journal of Legislative Studies 7 (2) 2001. 57–78.

**Wildavsky, Aaron.** The Politics of the Budgetary Process. Boston, Toronto 1964.

**Wyplosz, Charles.** „Fiscal Policy: Institutions versus Rules“. National Institute Economic Review 191 2005. 64–78.

## Impressum

### © Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999  
www.bertelsmann-stiftung.de

### Verantwortlich

Dr. Ole Wintermann, Bertelsmann Stiftung

### Redaktion

Dr. Marius R. Busemeyer  
Dr. Ole Wintermann

### Lektorat

team 4media&event, München

### Art Director

Heike van Meegdenburg, Bertelsmann Stiftung

### Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

### Bildnachweis

Archiv Bertelsmann Stiftung



### **Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Dr. Ole Wintermann**

Projektmanager  
Aktion Demographischer Wandel  
Telefon 05241 81-81232  
Fax 05241 81-681232  
E-Mail [ole.wintermann@bertelsmann.de](mailto:ole.wintermann@bertelsmann.de)

[www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)