



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Joachim Wehner, PhD

Houghton Street
London WC2A 2AE
United Kingdom

tel: +44 (0)20 7107 5408

fax: +44 (0)20 7107 5173

j.h.wehner@lse.ac.uk

<http://personal.lse.ac.uk/wehner>

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Drucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/11135)

Erweiterung der Rolle des Stabilitätsrates wirft Fragen auf

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 109a GG überträgt dem Stabilitätsrat konkrete Aufgaben bei der Überwachung von Haushaltsregeln. Er soll ab dem Jahr 2020 jährlich prüfen, ob die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern nach Artikel 109 Absatz 3 GG eingehalten wird. Dies soll auch der Umsetzung der Vorgaben u.a. des Fiskalvertrags dienen. Die derzeitige Formulierung von Artikel 109a Absatz 1 sieht die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch den Stabilitätsrat vor. Mitglieder des Stabilitätsrates sind der Bundesminister der Finanzen, die Finanzminister der Länder und der Bundesminister für Wirtschaft und Energie. Dieses institutionelle Modell ist also klar den Regierungen zugeordnet und sieht keine Rolle für das Parlament vor. Die Regierungen formulieren den Haushalt und sind für den Vollzug zuständig, sollen sich aber gleichzeitig selbst und gegenseitig bei der Einhaltung der Haushaltsregeln überwachen.

Andere Länder übertragen diese und andere haushaltsrelevante Funktionen (z.B. die Erstellung von Vorausschätzungen und Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen) zunehmend Institutionen, die von der Regierung unabhängig sind. In Europa ist dieser Trend u.a. auch durch den Fiskalvertrag beschleunigt worden. In Deutschland wurde diese Möglichkeit nicht wahrgenommen. Der Stabilitätsrat wurde zwar durch einen Beirat ergänzt, der aber nur den Stabilitätsrat in seiner Arbeit unterstützen soll.¹ Die Ausweitung der Rolle des Stabilitätsrates bietet einen Anlass, dieses Modell noch einmal zu überdenken.

¹ Mitglieder des Beirats sind je ein Vertreter der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute, je zwei für die Dauer von fünf Jahren von Bund und Ländern durch deren Vertreter im Stabilitätsrat benannte Sachverständige und je ein für die Dauer von fünf Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannter Sachverständiger.

Auswirkungen auf das Parlament

Im Vergleich zu Parlamenten in vielen anderen Ländern hat sich der Bundestag eine aktive Rolle im Haushaltsprozess bewahrt.² Allerdings entsteht auf der Seite des Parlaments zunehmend ein Informationsdefizit. Der Haushaltsausschuss hat in seiner Arbeit keinen Rückgriff auf ein parlamentarisches Haushaltsanalysebüro ("parliamentary budget office"), wie z.B. in Australien, Italien, Kanada oder den USA, oder auf einen unabhängigen Fiskalrat, wie z.B. in Frankreich oder Großbritannien.³ Die Tabelle im Anhang macht deutlich, wie unabhängige Fiskalinstitutionen Parlamente in 17 von 18 anderen OECD Ländern aktiv unterstützen. Nur in Belgien gibt es, ähnlich wie in Deutschland, keine direkte Verbindung zwischen dem Fiskalrat und dem Parlament.⁴

Bei der Einschätzung von Vorausschätzungen für den Haushalt, Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen, der langfristigen Nachhaltigkeit des Haushalts und der Einhaltung von Haushaltsregeln müssen sich deutsche Parlamentarier deshalb weitgehend auf die von der Regierung vorgelegten Zahlen verlassen. Auffallend ist auch der Kontrast mit der Rechnungsprüfung: hier hat der Bundestag bei seiner Kontrollfunktion direkte Unterstützung durch eine neutrale, unabhängige und überparteiliche Institution mit starker Analysekapazität. Bei der Begutachtung des Haushaltsplans besteht dagegen die Gefahr, dass das Parlament durch den einseitigen Ausbau exekutiver Kapazitäten geschwächt wird.

Diese Tendenz ist auch in anderen relevanten Entwicklungen zu erkennen. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des Vorausschätzungsgesetzes basiert wieder auf einem Modell der Überprüfung, das keine Rolle für das Parlament vorsieht.⁵ Die Vorausschätzungen der Bundesregierung sollen von einer "unabhängigen Einrichtung mit dem Ziel der Befürwortung" überprüft werden. Eine Rechtsverordnung soll Näheres regeln, aber die Angaben zu den Haushaltswirkungen im Gesetzentwurf konkretisieren: "Für die Ausgabenschätzung wird eine Befassung der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute angenommen, die die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gemeinschaftsdiagnose erstellen sowie eine Prüfungsdauer von drei Arbeitstagen pro Schätzung."

Alternativen

Es gibt mehrere Möglichkeiten, dieser Entwicklung entgegenzusteuern. Eine davon wäre, einige dieser Funktionen einer von der Exekutiven unabhängigen Institution zu übertragen. In Großbritannien z.B. werden die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen für den Haushalt

² A. Schick (2002). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" OECD Journal on Budgeting 1(3): 15-42.

³ L. von Trapp, I. Lienert und J. Wehner (2016). "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies." OECD Journal on Budgeting 15(2).

⁴ Allerdings gibt es in Belgien eine unabhängige Institution, das "Federal Planning Bureau", die die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen für den Haushalt erstellt.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Drucksache 18/11257).

und die Fiskalschätzungen von einer unabhängigen Institution ("Office for Budget Responsibility") erstellt, die auch die Einhaltung der Haushaltsregeln überprüft und die von dem Finanzministerium vorgelegten Kostenschätzungen von Politikmaßnahmen zertifiziert. Eine andere Möglichkeit wäre es, einer unabhängigen Institution die Aufgabe zu geben, die von der Regierung vorgelegten Vorausschätzungen und Kostenschätzungen zu überprüfen und eigene vorzulegen, wie z.B. in den USA ("Congressional Budget Office"). Eine dritte Variante ist die der unabhängigen Kommentierung, wie z.B. der Prognosen in Schweden.

In Bezug auf Haushaltsregeln ist Transparenz besonders wichtig.⁶ Wenn diese fehlt, kommt es leicht zu "kreativer Buchführung" insbesondere wenn wirtschaftlicher und politischer Druck zunimmt.⁷ Deshalb wird der Überwachung durch eine unabhängige Fiskalinstitution besondere Bedeutung zugemessen.⁸ Durch Sichtbarkeit und Unabhängigkeit der Überwachungsfunktion entstehen Anreize für gute Haushaltsführung.

Fazit

Um einem schleichenden Kontrollverlust entgegenzuwirken, ist es wichtig, einen direkten Zugang des Parlaments zu neutraler, unabhängiger und überparteilicher Analysekapazität in Haushaltsfragen zu gewährleisten, wie es u.a. die OECD empfohlen hat.⁹ Ein parlamentarisches Haushaltsanalysebüro würde dazu beitragen, dass der Bundestag auch in Zukunft eine aktive Rolle im Haushaltsprozess einnehmen kann.

London, den 17. März 2017

Joachim Wehner
Associate Professor in Public Policy
London School of Economics and Political Science

⁶ G. M. Milesi-Ferretti (2003). "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting." *Journal of Public Economics* 88(1-2): 377-394.

⁷ J. Alt, D. D. Lassen and J. Wehner (2014). "It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe." *British Journal of Political Science* 44(4): 707-716.

⁸ R. P. Inman (1996). "Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU." NBER Working Paper 5838.

⁹ OECD (2015). "Budget Review: Germany." *OECD Journal on Budgeting* 14(2). Siehe Seiten 65-6 und 70-1.

Anhang: Wie unabhängige Fiskalinstitutionen Parlamente unterstützen

Land	Institution (englischer Name)	Berichte werden veröffentlicht	Berichte werden dem Parlament vorgelegt	Teilnahme an parlamentarischen Anhörungen	Parlament hat eine Rolle bei der Ernennung oder Entlassung der Führungsspitze (1)
Australien	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●
Belgien	High Council of Finance (HRF/CSF)	●	○	○	○
Dänemark	Danish Economic Council	●	●	●	○
Finnland	National Audit Office of Finland	●	●	●	●
Frankreich	High Council of Public Finance (HCFP)	●	●	●	○
Großbritannien	Office for Budget Responsibility (OBR)	●	●	●	●
Irland	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	●	●	●	●
Italien	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	●
Kanada	Parliamentary Budget Office (PBO)	●	●	●	○
Korea	National Assembly Budget Office (NABO)	●	●	●	●
Mexiko	Center for Public Finance Studies (CEFP)	●	●	●	●
Niederlande	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	●	●	●	○
Österreich	Fiscal Advisory Council (FISK)	●	●	●	○
Portugal	Portuguese Public Finance Council (CFP)	●	●	●	○
Schweden	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	●	●	●	○
Slowakei	Council for Budget Responsibility (CBR)	●	●	●	●
Spanien	Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF)	●	●	●	●
USA	Congressional Budget Office (CBO)	●	●	●	●

● = Ja	18	17	17	10
○ = Nein	0	1	1	8

Anmerkung: (1) In Finnland ernennt das Parlament die Vorsitzende des Rechnungshofes, aber nicht den Leiter der zuständigen Abteilung. In Frankreich ernennt das Parlament mehrere Mitglieder des Rates, aber nicht den Präsidenten.

Quelle: OECD Independent Fiscal Institutions Database vom 6. Februar 2017, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>