

Zur Verbindlichkeit der Empfehlungen des Finanzplanungsrates

Seitdem sich die Diskussion über den Umgang mit und die Vermeidung von Haushaltnotlagen intensiviert, gerät der Finanzplanungsrat hinsichtlich seiner Aufgaben und Kompetenzausstattung immer stärker in den Fokus von Politik und Wissenschaft.

Der Finanzplanungsrat wurde 1967 als eine der drei institutionellen Einrichtungen – neben dem Konjunkturrat und der Konzentrierten Aktion – zur Koordinierung der Finanzpolitik zwischen Bund und Ländern im Rahmen des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StabWG) ins Leben gerufen. Ein Jahr später erfolgte seine Verankerung im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).¹ Unter Vorsitz des Bundesfinanzministers gehören dem Finanzplanungsrat, der zweimal jährlich tagt, der Bundeswirtschaftsminister, die 16 Länderfinanzminister sowie vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Zusätzlich kann ein nicht stimmberechtigter Vertreter der Deutschen Bundesbank an den Beratungen teilnehmen.

§ 51 HGrG betraut den Finanzplanungsrat allgemein mit der Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dabei soll er für eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen und für gleiche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen, die der Aufstellung der Haushalts- und Finanzplanungen zugrunde liegen, Sorge tragen. Seit im Jahre 2002 der § 51 a HGrG eingeführt worden ist, obliegt dem Rat zusätzlich die Überwachung der innerstaatlichen Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Die Überwachung der Budgetdisziplin gehört mittlerweile zu den wichtigsten Aufgaben des Rates. Hierzu erörtert er die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung mit den Maastricht-

¹ Vgl. GURGDIES, MANFRED [2005]: Der Finanzplanungsrat, in: FinanzBerichtBremen, Heft 2, S. 4.

Kriterien (Art. 104 Abs. 6 EG-Vertrag) und gibt Empfehlungen ab, wie sich Bund, Länder und Gemeinden finanzwirtschaftlich verhalten sollen, um diese einzuhalten.

Der Finanzplanungsrat legt der gesamten öffentlichen Hand schon seit einigen Jahren eine strikte Ausgabenbegrenzung zur Haushaltskonsolidierung nahe. Hierzu wurde bisher regelmäßig in den Ratsbeschlüssen eine Empfehlung für eine angemessene Ausgabenzuwachsrate abgegeben. Im einvernehmlich gefassten Beschluss der 105. Sitzung des Finanzplanungsrates am 10. November 2006 heißt es: „Bund, Länder und Gemeinden bekräftigen ihren Beschluss zur Ausgabenlinie in der 104. Sitzung des Finanzplanungsrates vom 29. Juni 2006 und streben weiterhin an, das Ausgabenwachstum in den Jahren 2007 bis 2010 auf **jahresdurchschnittlich** 1 % zu begrenzen. Hierzu sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.“ Auch im Einvernehmlichen Beschluss der 106. Sitzung am 20. Juni 2007 wird trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Reduzierung der Verschuldung mit Nachdruck empfohlen, allerdings wurde diesmal keine prozentuale Vorgabe zur Begrenzung des Ausgabenwachstums gemacht.

Die Beschlüsse haben dabei keinen bindenden, sondern empfehlenden Charakter. Der Finanzplanungsrat übernimmt lediglich eine Beratungsfunktion und ist in seiner jetzigen Form ein Arbeitsausschuss des Bundes und der Länder, der vor allem nach Kompromissformeln sucht und dessen Beschlüsse keine rechtliche Verbindlichkeit haben. Er kann, im Gegensatz zum ECOFIN-Rat, bei Verstoß keine Sanktionsmaßnahmen verhängen. Ein verbindlich korrigierender Eingriff in die Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft, um die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durchzusetzen, ist nicht möglich.²

Daher wird immer öfter auf eine Reform des Finanzplanungsrates hingewiesen. In einem Interview³ forderte der Bundesfinanzminister Peer Steinbrück kürzlich eine Aufwertung des Rates, indem dieser mit zusätzlichen Befugnissen zur Budgetkontrolle ausgestattet werden soll. Um eine übermäßige Verschuldung von Gebietskörperschaften zu verhindern, soll der reformierte Rat künftig über ein Verschuldungsfrühwarnsystem und

² Vgl. HALLENBERG, M., STRAUCH, R., VON HAGEN, J. [2001]: 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, S. 66 f.

³ Vgl. Interview vom 03.09.2007 im Handelsblatt.

entsprechende Sanktionsmöglichkeiten verfügen können. Die notwendigen Änderungen sollen dabei Teil der laufenden Föderalismusreform II sein. Auch der nordrhein-westfälische Finanzminister Helmut Linssen schlägt die Einrichtung eines Stabilitätsrates vor, der die Entwicklung der Haushalte beobachtet und die Einhaltung der Schuldengrenzen mit Hilfe von Sanktionsmöglichkeiten überwacht.⁴ Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitete schon 2005 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“. Er forderte die Erweiterung der Kompetenzen des Finanzplanungsrates oder die Schaffung eines neuen Gremiums:

„Werden die angegebenen (Verschuldungs-) Grenzen erreicht oder überschritten und wird dadurch ein Diagnoseverfahren ausgelöst, ist ein Gremium erforderlich, das das Verfahren koordiniert. Diese Aufgabe könnte dem Finanzplanungsrat zukommen, der aber mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden müsste. In seiner derzeitigen Funktion ist der Finanzplanungsrat nicht in der Lage, ein Frühwarnsystem effizient zu handhaben. Ihm fehlen die notwendigen Informationen und Eingriffsmöglichkeiten. Daher wäre es wünschenswert, eine zentrale Institution zu schaffen, die mit glaubwürdigen Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen versehen wird, um die beschriebenen Überwachungsfunktionen effizient wahrzunehmen.“⁵

Auch die Bertelsmann-Stiftung sieht eine Aufwertung des Finanzplanungsrates als notwendig an. Vor dem Hintergrund dass Deutschland der einzige föderale Staat in der EU ist, der über keinen verbindlichen „internen Stabilitätspakt“ verfügt, soll dem Finanzplanungsrat die Zuweisung der Verschuldungskapazitäten auf Bund und Länder im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie deren durchsetzungsfähige Überwachung übertragen werden.⁶ Diese Forderung lehnt sich an den österreichischen Stabilitätspakt⁷ und das belgische „High Council of Finance“⁸ an.

⁴ Vgl. LINSSEN, H. [2007]: Finanzthemen der Föderalismuskommission II, S. 2.

⁵ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [2005]: Haushaltskrisen im Bundesstaat, S. 38.

⁶ Vgl. BUSEMEYER, M. R., WINTERMANN, O. [2007]: Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie – Analysen des Prozesses und Identifikation von Reformansätzen, S. 46.

⁷ Vgl. HAUSNER, K. H. [2004]: Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 73 (3), S. 371-380.

⁸ Vgl. HALLENBERG, M. [2000]: The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU, ZEI Working Paper B.

Insgesamt kann aus der Diskussion eine Tendenz zur Reformierung des Finanzplanungsrates abgeleitet werden. Dies wäre zu begrüßen, da sich dann zwangsläufig ein fachkundiges Gremium mit der Analyse der Länderhaushalte befassen müsste, die auch im Interesse Bremens sein dürfte. Es bleibt aber abzuwarten, ob es tatsächlich zu einer Aufwertung des Finanzplanungsrates kommen wird.

Sonja Kastin