

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache

130

**Verbindliche mehrjährige Finanzplanrahmen
als Steuerungsinstrument zur Gewährleistung
einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung**

Staatsrat Dr. Robert Heller,
Hamburg, 7. Juli 2008

Verbindliche mehrjährige Finanzplanrahmen als Steuerungsinstrument zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung

Staatsrat Dr. Robert Heller, Hamburg, 7. Juli 2008

I. Handlungsbedarf

1. Zentrales Ziel: Ausgaben- und Schuldenbegrenzung

„Es ist das zentrale Ziel der Föderalismusreform für die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung in ganz Deutschland zu ermöglichen.“¹ Unabhängig von der Ausgestaltung einer Schuldengrenze müssen die politisch Verantwortlichen Instrumente zur Verfügung haben, mit denen sie die Haushalte von Bund und Ländern gemeinsam und abgestimmt steuern können. Gesteuert werden muss in erster Linie die Entwicklung der Ausgaben. Dazu reicht die Betrachtung der jährlichen Haushalte nicht aus. Notwendig ist eine mehrjährige Betrachtung, wie sie die mittelfristige Finanzplanung vorsieht. Allerdings kann sie nur dann wirkungsvoll als Steuerungsinstrument eingesetzt werden, wenn sie in den wesentlichen Aussagen so verbindlich ist, dass ihre Änderung nicht in das Belieben der Exekutive gestellt ist. Eine wirkungsvolle Begrenzung der Ausgaben und damit auch der Verschuldung kann erreicht werden, wenn die Finanzplanung zu mehrjährigen verbindlichen Finanzplanrahmen weiterentwickelt wird, die als Gesetz von den Parlamenten verabschiedet wird.

2. Steuerung mit einer unverbindlichen Finanzplanung nicht zielführend

Die heutigen mittelfristigen Finanzplanungen nur eine schwache Steuerungsfunktion: In den Parlamenten haben sie wegen ihres rechtlich reinen Informationscharakters kaum Gewicht, in der Exekutive werden sie als Instrument z.B. für mehrjährige Kostenabschätzungen bei Investitionsvorhaben und daraus resultierenden Veränderungen von mittelfristigen Handlungsspielräumen nicht ausreichend genutzt. Langfristige Vorbelastungen durch beschlossene Maßnahmen über den fünfjährigen Zeitraum hinaus werden überhaupt nicht abgebildet.

Im Verfahren der Haushaltsaufstellung erschwert die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Finanzplanung die Steuerung des Prozesses im Rahmen von vorgegebenen „einklagbaren“ Eckdaten. Damit wird ein dezentrales Verfahren begünstigt, in dem die Voranschläge der Fachministerien „bottom up“ zum eigentlichen Schwerpunkt der Haushaltsplanaufstellung werden. Im Laufe des Prozesses setzen sich oft konkrete fachliche Begründungen für Mehrbedarfe der Ressorts durch, die die Erreichung des Gesamtziels einer soliden Haushaltspolitik konterkarieren können. Das Finanzministerium kann dem nur das abstrakte Interesse an einem strukturell ausgeglichenen Haushalt entgegensetzen und seine verantwortliche Position nicht ausreichend nutzen.

Das Parlament nimmt die Finanzplanung lediglich zur Kenntnis, ohne die Möglichkeit zu haben, Änderungen vorzunehmen zu können. Eine Debatte um die mittelfristige Finanzplanung findet in der Praxis allenfalls im Rahmen der Beratungen des anstehenden Haushaltsplans statt und in der Regel auch nur in den Ausschüssen. Dementsprechend sieht sich das Parlament auch nicht an die Finanzplanung gebunden.

¹ Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Vorschlag der Vorsitzenden der Föderalismuskommission II vom 23.6.2008.

Wegen der fehlenden Verbindlichkeit ist die Finanzplanung keine valide Grundlage für Entscheidungen des Finanzplanungsrates und auch nicht geeignet, mehrjährige Maßnahmen im Konjunkturverlauf abzubilden.

3. Geltendes Recht unzureichend

Aufgrund der Ermächtigung in Art. 109 Abs. 3 GG stellt das HGrG in Teil II mit den §§ 50 bis 52 gemeinsame Grundsätze für die mittelfristige Finanzplanung auf, die für Bund und Länder unmittelbar gelten.² In der Praxis werden der fünfjährige Finanzplan und Haushaltsplanentwurf zeitgleich vom Finanzministerium aufgestellt und vor der Sommerpause vom Kabinett beschlossen. Es gibt keine gesetzlichen Anforderungen zu Inhalt und Methodik, sondern nur ein gemeinsames Schema des Finanzplanungsrates für die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies ist kaum geeignet, die praktische Ausgestaltung der Finanzplanung so zu harmonisieren, dass sie als Steuerungsinstrument Bedeutung entfalten kann. In der Praxis variieren die Finanzpläne hinsichtlich der zugrunde liegenden Methodik, des Aggregationsniveaus, der Aktualität der Plandaten, des Umfangs der Berücksichtigung von Ausgliederungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Prognosegrundlagen. Die Finanzplanungen von Bund und Ländern sind im Übrigen trotz einer grundsätzlich gemeinsamen Datenbasis aus der Finanzstatistik nicht vergleichbar: Die unterschiedlichen Handhabungen in der Anwendung der Finanzstatistik sowie Art und Umfang der Konsolidierung von ausgegliederten Einheiten und von Kommunen beeinträchtigen Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit der Datenbasis.

II. Lösung: Verpflichtung des Bundes und der Länder zur jährlichen Verabschiedung eines mehrjährigen Finanzplanrahmengesetzes

1. Vorgegebene Finanzrahmen gewährleisten die Einhaltung der Schuldengrenzen

Die Ausrichtung am finanzpolitischen Ziel der Begrenzung und des Abbaus der Staatsverschuldung bedingt, dass die Informationssysteme über die Haushalte, die Frühwarnmöglichkeiten über Haushaltskrisen aber auch die Kontrolle von eingeschlagenen Konsolidierungspfaden wesentlich zu verbessern sind. Damit steigen die Anforderungen an die Qualität der Datengrundlagen. Die Daten müssen zeitnah verfügbar, sicher zu erheben, umfassend und nicht manipulierbar sein. Zugleich bekommt die Finanzplanung einen neuen Stellenwert: Sie ist zentrale Basis für den aussagefähigen Abgleich von Ist- und Soll-Daten, für die Überprüfbarkeit der Haushaltsentwicklung mit der Finanzplanung.

Die Einnahmen sind prognosegestützt auf Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Projektionen (Grundlage: Jahresgutachten des Sachverständigenrates, ggf. Jahreswirtschaftsbericht, der dann schon im Herbst vorliegen muss) und der Steuerschätzung (Vorlage Oktober) darzustellen.

Ausgabenobergrenzen werden für hochaggregierte Bereiche gebildet. Der hohe Aggregationsgrad bestimmt maßgeblich die Vergleichbarkeit³ und trägt dem Steuerungszweck Rechnung, insgesamt die Schulden effektiv zu begrenzen und

2 Die Vorschriften der §§ 9 bis 11 StWG gelten gem. § 14 StWG nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Bei Zweifeln über die Vereinbarkeit zwischen Vorschriften des StWG und des HGrG gehen die des HGrG vor.

3 Siehe dazu ZDL-Bericht vom April 2008 an die FMK.

Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen (Frühwarnsystem).

Die Bereiche bilden die Politikfelder ab, die in den Haushalten in mehreren Einzelplänen und Kapiteln enthalten sind. Die Zuordnung kann z.B. über die eingeführten Kennziffern des Funktionenplans erfolgen. Die Bereiche erleichtern nicht nur die Ausfüllung des Rahmens, weil politisch und inhaltlich Zusammenhängendes unter einem gemeinsamen Ausgabendach ist, sondern auch die Vergleichbarkeit der Daten. Unterhalb der gesetzlich festgestellten Ausgabenobergrenzen für die hochaggregierten Bereiche bestimmt die Exekutive die für die jeweiligen Einzelpläne der Ressorts geltenden Obergrenzen.

Vorschlag: Bereiche, für die Ausgabenobergrenzen gesetzlich festgestellt werden

1	Innere Sicherheit, Justiz
2	Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend
3	Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur, Sport
4	Wirtschaft und Arbeit
5	Bau, Stadtentwicklung, Umwelt, Verkehr
6	Verteidigung, Äußeres, Entwicklung- und wirtschaftliche Zusammenarbeit
7	Allgemeine Finanzen (Zinsen, Versorgung, Kredite u.a.)

Die festgelegte Obergrenze eines Bereichs wird gegebenenfalls von einer Kombination aus fixen und variablen Ausgaben gebildet: Die Ausgabenobergrenze ist feststehend in Höhe von 80 %. Der Rest in Höhe von 20% ist bei machen Ausgaben in Abhängigkeit von vorher bestimmten Indikatoren veränderbar (z.B. Konjunktur- oder Fallzahlenentwicklung bei gesetzlichen Ausgaben); dieser „Rest“ wird zentral im Bereich 7 veranschlagt.

Die Verbindlichkeit ist zweistufig ausgestaltet: Die Obergrenzen der Bereiche sind für vier Jahre verbindlich. Unterhalb der Bereiche sind die Obergrenzen nur für die beiden Jahre des Doppelhaushalts verbindlich, weil die Aufteilung bei niedrigerem Aggregationsniveau nicht weiter als zwei Jahre planbar ist. Für die Folgejahre sind die jeweiligen Obergrenzen unterhalb der Bereiche daher indikativ.

Ein Anreiz zur Einhaltung der Obergrenzen bzw. zur Sparsamkeit wird durch eine automatische Zuführung nicht ausgeschöpfter Ressortmittel in eine Rücklage (mit oder ohne Zweckbindung) erreicht. Dies gewährleistet eine erleichterte Übertragbarkeit freier Mittel in zukünftige Haushaltsjahre und wirkt dem Phänomen des sog. „Dezemberfiebers“ entgegen.

Der Finanzplanungsrahmen wird für vier Jahre (ohne laufendes Jahr) durch Gesetz beschlossen (Bsp. 2009 bis 2012). Er schreibt sich jährlich um ein Jahr fort (im Jahr 2009 also um das Jahr 2013). Das Finanzplanrahmengesetz muss jährlich verabschiedet werden, um insbesondere im Hinblick auf Konjunkturänderungen ein aktuelles Bild zu zeichnen. Soweit in Ländern Doppelhaushalte verabschiedet werden, ergibt sich gegenüber der geltenden Rechtslage kein Unterschied; auch heute schon sind jährliche Finanzplanungen vorgeschrieben.

Wird kein Finanzplanrahmengesetz verabschiedet, gelten die Obergrenzen des jeweils letzten Jahres, für das Obergrenzen beschlossen wurden, fort.

Das sog. Notbewilligungsrecht des Finanzministers bleibt grundsätzlich erhalten. Er darf Ausgabenüberschreitungen ohne Ermächtigung im Haushalt nur zustimmen, wenn eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung besteht.

Im Übrigen kann eine Änderung der Obergrenzen nur durch Gesetzesänderung erfolgen.

Übersicht: Zeitplan für Finanzplanrahmengesetz

III./IV. Quartal 01	Gutachten des Sachverständigenrates zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Steuerschätzung; Jahreswirtschaftsbericht
IV. Quartal 01	Einbringung des Finanzrahmengesetzes durch die Regierung beim Parlament
I. Quartal 02	Verabschiedung des Finanzrahmengesetzes als Vorgabe für die Aufstellung des Haushalts 03; Koordinierung und ggf. gemeinsam abgestimmte Vorgaben des Finanzplanungsrates, die in die Haushaltsaufstellung einfließen können
II. Quartal 02	Aufstellung, Ressortgespräche und Kabinettsbeschluss zum Haushaltsplanentwurf 03
III. Quartal 02	Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 03 beim Parlament. Finanzplanungsrat bewertet den Haushaltsverlauf 02 und beschließt ggf. Vorgaben für Nachsteuerung des Haushalts 02.

2. Haushaltsautonomie des Bundes und der Länder bleibt gewahrt

Gem. Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Dieser aus der Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern folgende Grundsatz wird durch die Vorgabe eines Finanzrahmengesetzes nicht berührt. Dies ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 GG, wonach durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze insbesondere für eine mehrjährige Finanzplanung aufstellen können. Aufgrund dieser Ermächtigung regeln das HGrG und das StWG die mehrjährige Finanzplanung. Die Verfassung macht keine Vorgaben hinsichtlich der Form (Gesetz, Verordnung, Informationsvorlage).

3. Budgetrecht des Parlaments wird gestärkt; Initiativrecht der Exekutive bleibt erhalten

Das Budgetrecht des Parlaments wird gestärkt. Die notwendige Zustimmung des Parlaments wertet die mittelfristige Finanzplanung von einem eher technisch verstandenen Planungsinstrument der Exekutive zu einer Abbildung der wesentlichen politischen Prioritätensetzung auf. Die notwendige öffentliche Beratung im Plenum und den Ausschüssen schafft zusätzlich Verständnis für eine nachhaltig tragfähige Finanzpolitik. Zugleich verpflichten sich die Parlamente selbst durch das Finanzrahmengesetz auf das finanzielle Machbare. Die Exekutive kann von den festgestellten Obergrenzen nur abweichen, wenn das Parlament vorher beteiligt wurde. Das Finanzrahmengesetz muss zeitlich vor dem Kabinettsbeschluss über den jeweiligen (Doppel-)haushaltsplanentwurf verabschiedet werden.

Die Vorgabe des Finanzrahmens durch ein Gesetz beeinträchtigt nicht das Budgetinitiativrecht der Exekutive, wenn die Exekutive wie beim Haushaltsplan das alleinige Initiativrecht behält. Unterjährige Änderungen (z.B. aufgrund der

Steuerschätzung), die den beschlossenen Finanzrahmen berühren, sind als Änderungsantrag dem Parlament vorzulegen.

4. Frühwarnsystem wird (auf Grundlage von Plandaten) ermöglicht

Da die Gewährleistung der Schuldengrenze nicht nur die Angelegenheit des jeweiligen Landes oder des Bundes ist, sondern gemeinsam den Bund und die Länder fordert, sind vergleichbare Datengrundlagen für die wirkungsvolle Einrichtung eines Frühwarnsystems unabdingbar. Die Herstellung dieser Datengrundlagen wird durch die nach gleichen Grundsätzen in Bund und Ländern festgestellten Finanzrahmen sichergestellt. Die Prognosefähigkeit wird dadurch erreicht, dass die für ein Frühwarnsystem notwendigen Daten vor Aufstellung der Haushalte in Gesetzesform vorliegen und damit eine Beschlussfassung im Finanzplanungsrat so rechtzeitig ermöglichen, dass auf die Haushaltsplanentwürfe vor den Kabinettsbeschlüssen noch eingewirkt werden kann.

III. Notwendige Änderungen von Gesetzen

1. Verfassung(en)

Das GG enthält in Art. 109 Abs. 3 eine Ermächtigung⁴, die ausreicht, um über das HGrG zu bestimmen, dass Bund und Länder die mehrjährige Finanzplanung im Sinne der oben beschriebenen Verbindlichkeit durch ein eigenes Bundes- oder Landesgesetz zu regeln. Die Regelung im Rahmen des Haushaltsgesetzes bietet sich nicht an, weil die Obergrenzen vor der Beschlussfassung der Kabinette über den Haushaltsplanentwurf festgestellt sein müssen.

2. Haushaltsgrundsätzegesetz

Geregelt werden muss die Verpflichtung zur Verabschiedung eines jährlichen Finanzrahmengesetzes vor Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe im Bund und in den Ländern auf der Grundlage vergleichbarer Daten, die die Kommunen und Ausgliederungen einbeziehen und der Exekutive das alleinige Initiativrecht erhält. Weitere Änderungen betreffen die Kompetenzen des Finanzplanungsrates bzw. Stabilitätsrates, die Mindestanforderungen an die Datengrundlagen (ggf. über Verweisung auf das FinStatG) und die Vorlagetermine für das Jahresgutachten des Sachverständigenrates sowie des Jahreswirtschaftsberichts.

3. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

Da das StWG nicht in das HGrG eingebunden wurde, stehen die Vorschriften über die mittelfristige Finanzplanung in beiden Gesetzen selbständig nebeneinander. Dies kann zu Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit von Vorschriften führen. Die Novellierung des HGrG bietet Anlass, die Vorschriften über die Finanzplanung im HGrG zu konzentrieren.

4. Finanz- und Personalstatistikgesetz

Entsprechend den Anforderungen für eine verbindliche Finanzplanung, die Kompetenzen

⁴ „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine **mehrjährige Finanzplanung** aufgestellt werden.“

des Finanzplanungsrates und die Einrichtung eines wirkungsvollen Frühwarnsystems sind die Anforderungen an die vergleichbaren Datengrundlagen einheitlich festzuschreiben. Dabei sind die unterschiedlichen Rechnungslegungs- und Planungssysteme in Bund, Ländern, Kommunen und Ausgliederungen zu berücksichtigen.

5. Haushaltsordnungen

Der Bund und die Länder können in den jeweiligen Haushaltsordnungen weitere Einzelheiten regeln, die der Ausführung der unmittelbar geltenden Vorschriften des HgrG dienen.

IV. Vorbilder in anderen OECD-Ländern

In anderen Ländern der OECD hat die mittelfristige Finanzplanung einen höheren Stellenwert. Dort ist sie Steuerungsinstrument. Als Vorbilder für Deutschland sind besonders die Länder Schweden und Österreich zu nennen. Eine Analyse insbesondere des Rechts und der Praxis in Schweden zeigt, dass auch unter differierenden institutionellen Rahmenbedingungen spürbare Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung erzielt werden konnten.

1. Schweden

Die Erfahrungen Schwedens zeigen, welche Möglichkeiten zur Steigerung der politischen Transparenz und zur Disziplinierung des finanzpolitischen Entscheidungsprozesses in einer verbindlicheren Finanzplanung im Zusammenspiel mit der Haushaltsaufstellung liegen:

In Schweden gibt es seit den 90er Jahren einen mehrjährigen, vom Parlament beschlossenen verbindlichen Finanzrahmen, das „Ausgabendach“. Es beinhaltet die Erreichung eines Überschusszieles in Höhe von 1 % des Gesamtetats bezogen auf einen „rollenden“ Zeitraum von 7 Jahren (3 abgelaufene Jahre, Haushaltsjahr, 3 Folgejahre). Weiterer Bestandteil ist eine Finanzreserve von faktisch ca. 0,7 % des Ausgabendaches. Sie dient der Abfederung unerwarteter zyklischer Effekte, einmaliger Störungen oder Abweichungen vom Jährlichkeitsprinzip. Die Gesamtausgaben werden für jedes Jahr des dreijährigen Planungszeitraumes vorläufig auf fachpolitisch definierte Ausgabenbereiche aufgeteilt. Das Finanzministerium übernimmt jeweils am Ende des Zeitraumes ein neues Jahr in die Planung und überprüft die Beschlüsse für die bereits überplanten Jahre mit der Maßgabe, dem Parlament im wiederkehrenden Beschlussverfahren ggf. Änderungen vorzuschlagen. Die Planungsdaten für das jeweils nächste Jahr bilden den verbindlichen Rahmen des aufzustellenden Haushaltsplanes. Dieser Rahmen kann im Aufstellungsverfahren durch ausdrücklichen Parlamentsbeschluss geändert werden, wird jedoch weitestgehend respektiert. Im Zusammenspiel mit einem stringenteren Beschlussverfahren in Exekutive und Legislative hat die Verbindlichkeit der mittelfristigen Ausgabenplanung für die Haushaltsaufstellung in Schweden zu einer systematischeren und disziplinierteren Finanzpolitik geführt. Zentrale Prioritäten und Posterioritäten werden in einem politischen Prozess vor Beginn der konkretisierenden Haushaltsaufstellung beschlossen und transparent gemacht. Einzelmaßnahmen werden im Rahmen der zuvor beschlossenen Obergrenzen diskutiert und eingeplant.

Das schwedische Verfahren der Haushaltsaufstellung beginnt mit der Anmeldung der Bedarfe der Fachbehörden beim Finanzministerium. Diese werden dort zusammengeführt, es werden jedoch keine streitigen Punkte verhandelt. Das Finanzministerium entwickelt auf Basis des mittelfristigen Ausgabendaches und in Gesamtschau der Anmeldungen einen Beschlussvorschlag, der für den aufzustellenden Haushalt eine Ausgabenobergrenze und eine Aufteilung der Mittel auf

Ausgabenbereiche und Haushaltsreserve vorsieht. Diese wird in einer Klausur der Regierung (ggf. abgeändert) beschlossen.

Die Fachministerien planen unter dieser Vorgabe die Aufteilung ihrer Mittel auf ihre einzelnen Ausgabentitel. Diese Planungen werden vom Finanzministerium daraufhin begutachtet, ob sie die Obergrenzen einhalten und dann zu einem Haushaltsentwurf zusammengeführt, der der Regierung zum Beschluss zugeleitet wird. Im Parlament läuft das Verfahren ähnlich: Nach der Einbringung des Haushaltsentwurfs berät einleitend der Finanzausschuss über das einzuhaltende Ausgabendach und dessen Aufteilung auf große Ausgabenbereiche. Der Finanzausschuss legt dem Plenum einen (ggf. vom Antrag der Regierung auch abweichenden) Vorschlag für ein Ausgabendach und eine Aufteilung auf Ausgabenbereiche vor. Die Verantwortung der Legislative hat durch die neue Beschlusskompetenz zugenommen. Die Notwendigkeit, den gesamten Staatshaushalt und nicht nur einzelne Ausgabenprogramme im Auge zu behalten und zu jedem finanzwirksamen Antrag ggf. einen Finanzierungsvorschlag zu liefern bleibt. Damit sind die Anforderungen an das politische Handeln erhöht worden.

Durch die Einführung des neuen, stringenten Aufstellungsverfahrens haben sich in Schweden die Beratungszeiten verkürzt. Prognosen spielen eine größere Rolle als zuvor, die Gesamtsicht ist gestärkt worden und politische Prioritäten und Posterioritäten müssen deutlicher artikuliert werden. Jedoch kann zugleich beobachtet werden, dass die Anforderungen an den politischen Prozess zugenommen haben, da nunmehr in allen Phasen des Entscheidungsprozesses Vorschläge ohne Gegenfinanzierung nicht mehr zur Beratung zugelassen werden.⁵ Im Ergebnis hat die gesteigerte Verbindlichkeit und Transparenz der mittelfristigen Planung dazu beigetragen, das Ausgabenwachstum wirksamer zu begrenzen. Die Staatsschuld sank gemessen am BIP seit 1996 um rund 33 Prozentpunkte.

2. Österreich

Österreich hat für 2009 die Einführung eines verbindlichen Finanzrahmens beschlossen. Dieser wird für die jeweils vier kommenden Jahre jährlich auf Basis von Einnahme- und Ausgabeprognosen neu festgestellt bzw. überprüft. Auch in Österreich wird dabei die Gesamtobergrenze verbindlich in "Rubriken" unterteilt, welche Gelder für mehr als ein Ministerium enthalten können.

Mit dem neuen Finanzrahmengesetz sollen wesentliche Eckpunkte der Haushaltspolitik so herausarbeitet werden, dass sie für Akteure in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft leicht zu erkennen sind. Zugleich soll den Ministerien und nachgeordneten Behörden durch die höhere Planungssicherheit die Möglichkeit gegeben werden, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Ressourcen verstärkt eigene mittelfristig wirkende Entscheidungen treffen zu können.

V. Vorschlag

Auftrag an Bund und Länder, einen Entwurf zur Änderung des HGrG bis zum 30.9.2008 vorzulegen mit dem Ziel, die notwendigen gemeinsam für Bund und Länder maßgeblichen Grundlagen für die jährliche Verabschiedung eines Finanzplanrahmengesetzes und dessen Einbindung in die Steuerung zur effektiven Umsetzung einer Schuldenbremse zu schaffen.

⁵ Gegenwärtig wird erörtert, ob diesem Phänomen durch eine weitere Professionalisierung der Tätigkeit des Parlaments (z.B. durch Aufstockung des wissenschaftlichen Dienstes oder der Mitarbeiterzahl der Abgeordneten) entgegengewirkt werden soll.