



Prof. Dr. Stefan Bajohr:

Sparen an oder durch Modernisierung?

15. Ministerialkongress
„Innovation und Wandel – Gestalten ohne Finanzen?!“
der BearingPoint Management & Technology Consultants
in Berlin

09. 09. 2010



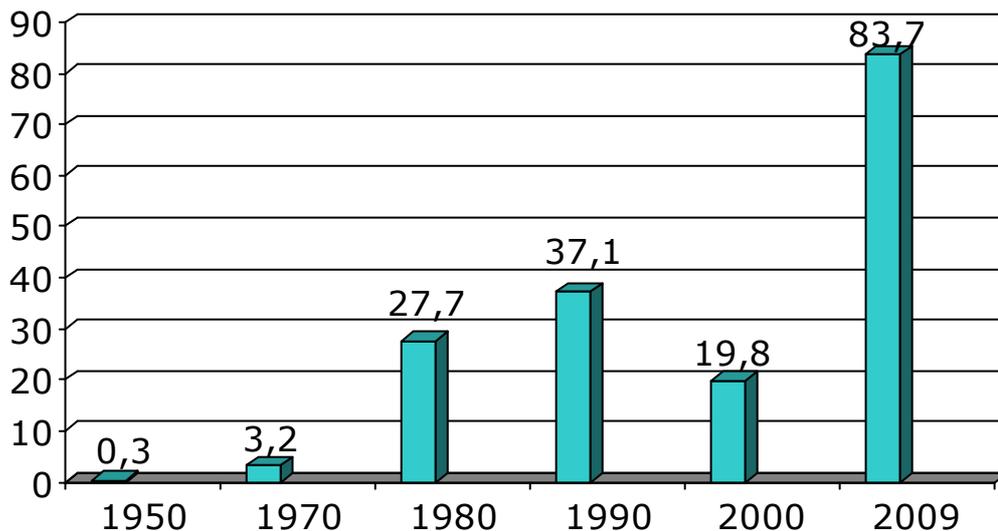
Agenda

- 1. Die Ausgangslage: Defizite, Schulden, demografischer Wandel**
 - 2. Verfassungsrechtliche Instrumente des Sparens**
 - 3. Instrumente, deren Glanz verblasst**
 - 4. Modernisierung des Haushaltsrechts?**
- Exkurs: Generational Accounting**
- 5. Benchmarking**
 - 6. Wirkungsorientierter Haushalt**
 - 7. Sparen durch Modernisierung: strukturelle Bildungsarmut bekämpfen**
 - 8. Die Steuern müssen angehoben werden**

1. Die Ausgangslage: Defizite, Schulden, demografischer Wandel

Haushaltskonsolidierung, Haushaltssanierung, Sparkurs, Sparpakete - all diese Begriffe stehen seit Jahren im Mittelpunkt finanzpolitischer und finanzwissenschaftlicher Diskurse. Sie kennen die Fakten, die nachdenklich stimmen müssen: Defizite, Gesamtverschuldung, Zinsbelastung und demografische Entwicklung.

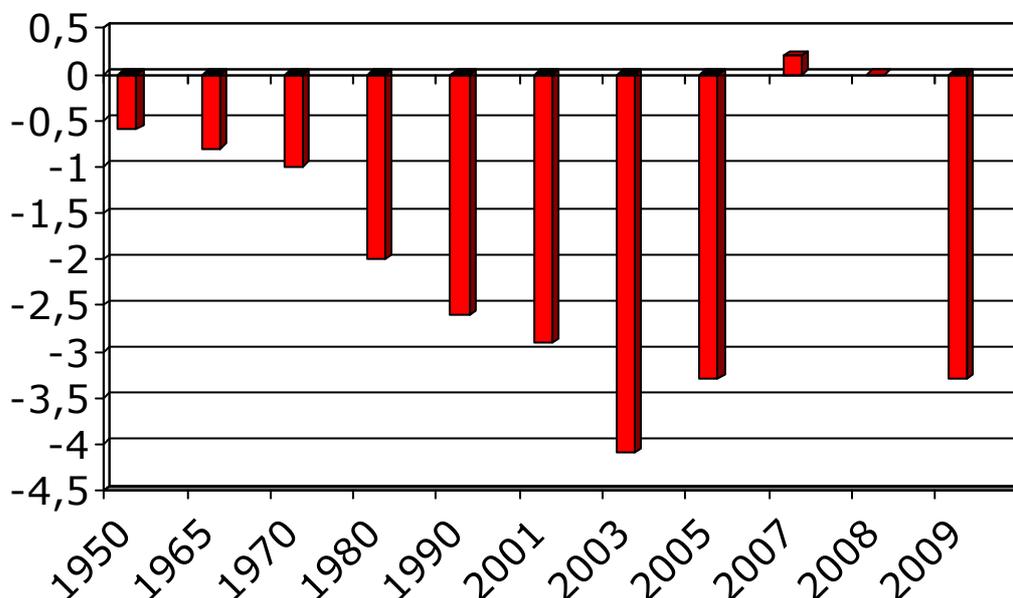
Nettokreditaufnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts 1950-2009 in Milliarden €



Quelle: Deutsche Bundesbank.

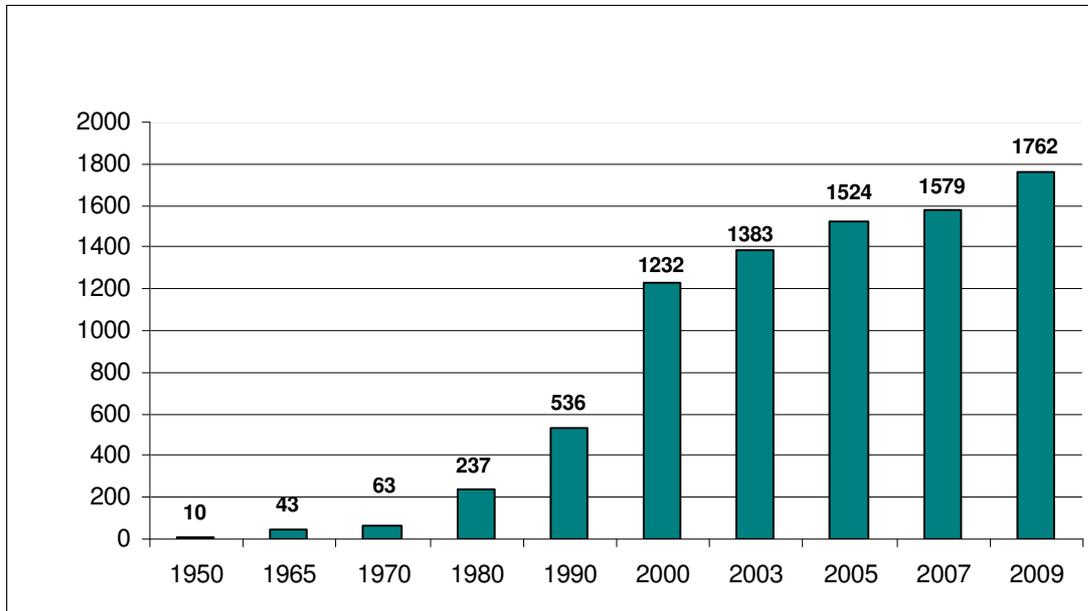
Kennzeichnend für den Bundeshaushalt und die meisten Landeshaushalte ist das krasse Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben. Bund und Länder geben seit Jahrzehnten wesentlich mehr Geld aus als sie ohne Nettoneuverschuldung einnehmen. An diesem Gesamtbild können vereinzelte ausgeglichene Haushalte – 2000, 2007 und 2008 – nichts ändern.

Defizite in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Die Defizite an sich wären unproblematisch, wenn die Kredite - wie Keynes es gelehrt hat - in wirtschaftlich kommoden Zeiten getilgt und nicht immer wieder zusätzliche Schulden gemacht worden wären. So aber wuchs die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 1,7 Billionen € an.

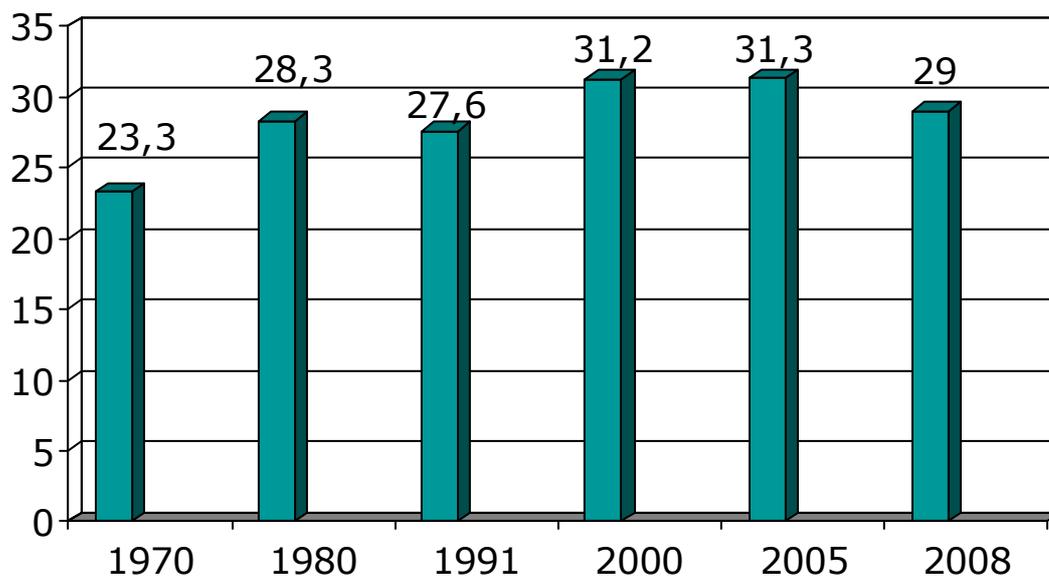
Öffentliche Gesamtverschuldung in Mrd. €



Quelle: Deutsche Bundesbank.

Über die Ursachen der Defizitpolitik wird seit jeder trefflich gestritten. Ganz überwiegend geht die Meinung dahin, die Sozialausgaben als Kostentreiber zu identifizieren.

Sozialleistungsquote in Deutschland

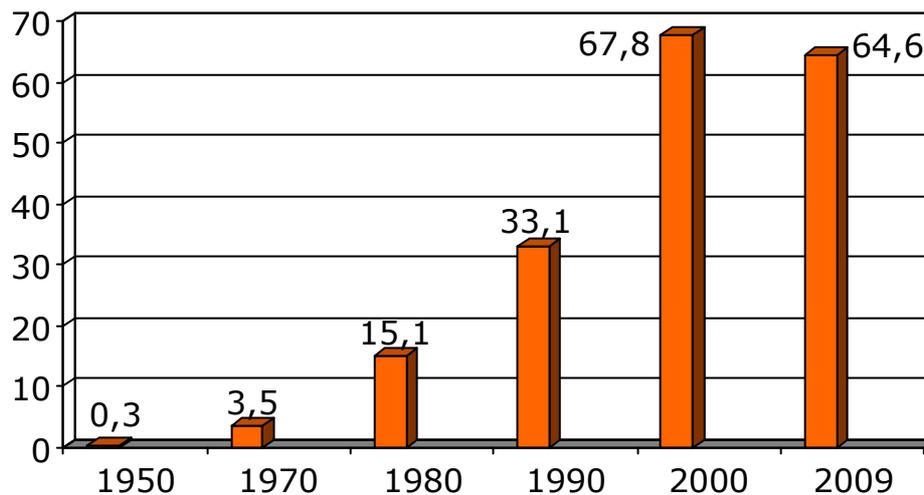


Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Das ist nur bedingt richtig. In den letzten Jahren sind die Sozialausgaben, gemessen am öffentlichen Gesamthaushalt, gesunken. Nur wenn man sie mit dem Beginn der 1990er Jahre vergleicht, macht sich eine Steigerung bemerkbar. Was hingegen zugenommen hat, ist die Belastung durch Zinsen.

Die Zinsen zählen heute zu den größten Einzelposten im Ausgabenkatalog von Bund und Ländern.

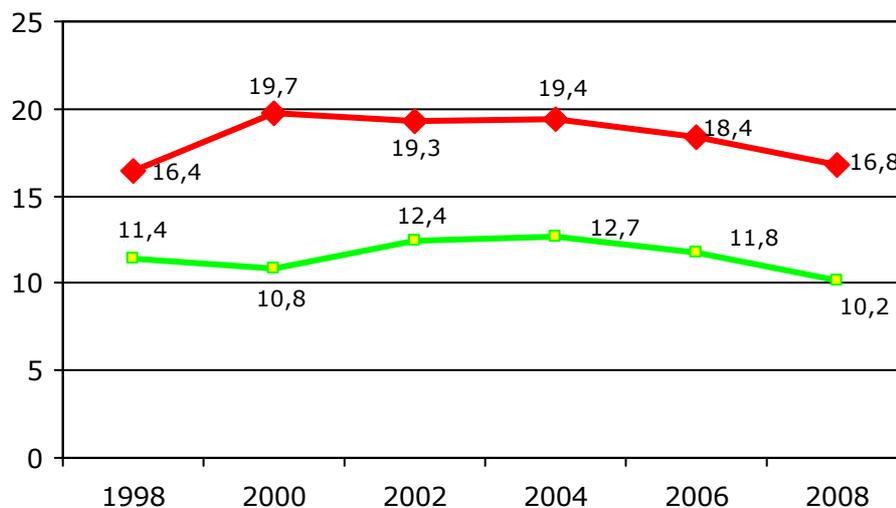
Zinsausgaben in Milliarden €



Quelle: Deutsche Bundesbank.

Die Zins-Steuer-Quote zeigt an, dass entscheidende Anteile des Steueraufkommens der parlamentarischen Budgethoheit längst entzogen sind.

Zins-Steuer-Quoten von Bund und Ländern

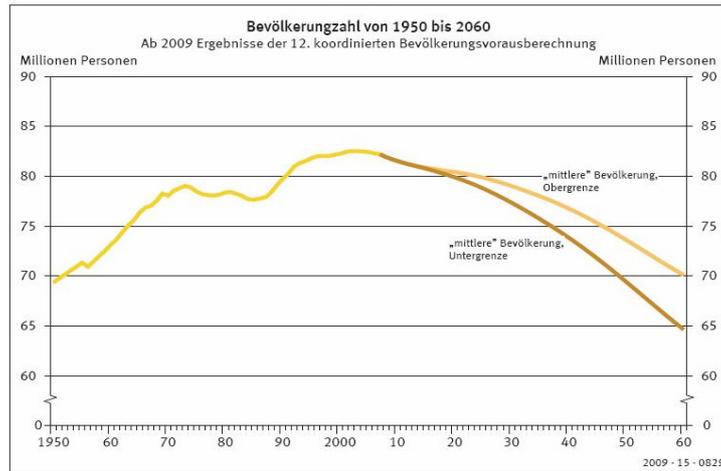


Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen.

Bereits heute kommt gut 10 % der Steuern, die die Länder einnehmen, und fast 17 % der Steuern, die dem Bund zufließen, nicht der Bildung, dem Sport, der Kultur, der Umwelt, sozialen Zwecken oder der Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur zugute.¹

Stattdessen müssen Milliardenbeträge - ohne jegliche Möglichkeit einer politischen Diskussion oder Abwägung - an Großbanken abgeführt werden. Hier rächt sich die Defizitpolitik vergangener Jahre.

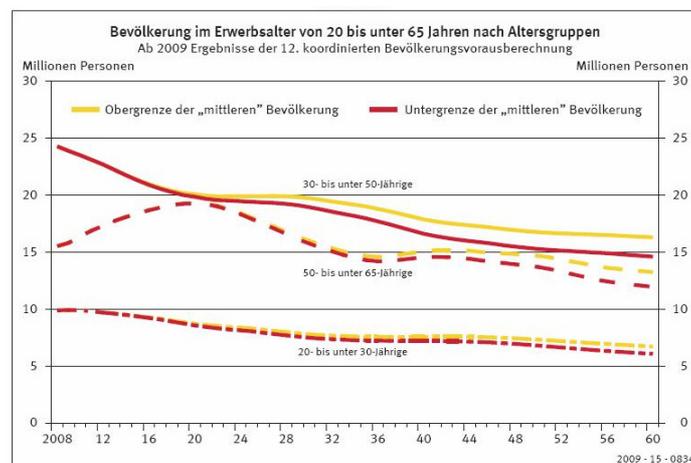
Verschärft wird die Gesamtfinanzsituation von der demografischen Entwicklung:



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Nach der 12. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts sinkt die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner seit dem Jahre 2003. Bis 2060 wird sie auf 70 bis 65 Millionen zurückgehen.

Dann steigt die Pro-Kopf-Verschuldung allein wegen des Bevölkerungsschwundes. Der Generationenvertrag wird nicht nur verletzt, wenn die Rentensysteme kollabieren. Er wird auch verletzt, wenn die Heutigen den Enkeln die Erblast einer bedenkenlos ausgabefreudigen Politik aufbürden.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Bevölkerung altert. Wenn nicht radikal umgesteuert wird, muss also ein sinkendes Erwerbspersonenpotenzial mit einem fortwährend wachsenden Schuldendienst fertig werden.

2. Verfassungsrechtliche Instrumente des Sparens

Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den verfassungsrechtlichen Instrumenten des Sparens.

Bis zur Föderalismusreform II war die Höhe der Nettokreditaufnahme an die Investitionsausgaben gebunden. Mit der Verschuldung sollte ein gleichwertiger Vermögensaufbau einhergehen.

Art. 115 Abs. 1 Satz 1-2 GG alt:

„Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Gewirkt hat diese Höchstgrenze kaum. Dazu haben verschiedene Faktoren beigetragen:

1. Die Kreditmaximum konnte durch Erklärung einer drohenden oder eingetretenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgehebelt werden.
2. Die Bindung an die Investitionsausgaben galt nur bei der Verabschiedung, nicht aber beim Vollzug des Haushalts.
3. Diese Bindung wirkte zudem keineswegs bremsend. Sie war viel eher mitverantwortlich für das Ausufern der Staatsschulden. Über Jahrzehnte haben sich Politik und Verwaltungen einer kollektiven Selbsttäuschung hingegeben: Sie haben so getan, als würde alles, wofür Beton angerührt wird, die Produktionsmittel der Volkswirtschaft vermehren oder verbessern.
4. Den Gipfel der Absurdität erreichte diese Denkweise im Rahmen der Stadtumbauprogramme, bei denen die Vernichtung von Wohnungsbauvermögen als investiv deklariert wurde.

Auch die Maastrichter Konvergenzkriterien haben die Sache nicht wirklich besser gemacht. Spätestens seit dem Coup von Schröder und Chirac vom Jahresbeginn 2005 sind die ursprünglichen Sanktionsmechanismen aufgeweicht.

Als starkes Instrument könnte sich allerdings die „vorbeugende Budgetüberwachung“ herausstellen, die vorgestern in Brüssel beschlossen wurde. Entscheidend wird sein, ob die Europäische Kommission tatsächlich den Mumm hat, nationale Haushaltspläne zurückzuweisen, die dem gemeinsamen europäischen Kurs zuwiderlaufen.

Bei uns in der BRD gilt neuerdings die sog. Schuldenbremse.

Art. 115 GG neu:

„(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. [...] Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“

Eindeutiger Vorteil der Schuldenbremse ist, dass sie auch für den Haushaltsvollzug gilt und dass die Fetischisierung angeblicher Investitionsausgaben fortfällt.

Das ist es im Wesentlichen aber auch schon gewesen.

Denn die Schuldenbremse wird - anders, als ihr Name suggeriert - wenig bremsen:

- Es gilt zwar das Ziel, dass der Bund ab 2016, die Länder ab 2020 Haushalte ohne Neuverschuldung aufstellen und ausführen sollen.
- Trotzdem enthält die Schuldenbremse kein absolutes Verschuldungsverbot. Sie betrifft nur die strukturelle Verschuldung. Aber auch davon gibt es Ausnahmen:
- Dem Bund ist Jahr für Jahr eine strukturelle Nettoneuverschuldung von 0,35 % des BIP gestattet. Das wären gegenwärtig 9 Milliarden EUR. Wir können leicht ausrechnen, was geschieht, wenn der Bundesfinanzminister von dieser Ermächtigung regelmäßigen Gebrauch macht.
- Außerdem ist für Bund und Länder auch nach 2016 bzw. 2020 eine Neuverschuldung zulässig, wenn die konjunkturelle Entwicklung von der sog. Normallage abweicht.

- Darüber hin aus gelten Ausnahmen für strukturelle Verschuldung bei Naturkatastrophen oder Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen wie z.B. die Finanzkrise.

Anders als bisher sind jetzt Kontrollkonten einzurichten und Tilgungspläne aufzustellen. Es soll ein Frühwarnsystem gelten, über das ein Stabilitätsrat² wacht.

Zu befürchten ist aber, dass das Frühwarnsystem und der Stabilitätsrat mehr die Funktion von „weißer Salbe“ haben:

Der Stabilitätsrat ist schließlich nichts anderes der durchsetzungsschwache Finanzplanungsrat, diesmal unter Ausschluss der kommunalen Spitzenverbände. Einem solchen selbstreferenziellen Gremium die Überwachung der Staatsverschuldung anzuvertrauen heißt, die Frösche zu fragen, ob der Teich trockengelegt werden soll.

Verfassungsrechtlich stehen uns also keine wirklich viel versprechenden Instrumente für eine konsolidierungsorientierte Modernisierung zur Verfügung.

3. Instrumente, deren Glanz verblasst

Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit auch drei Instrumente ansprechen, die bei dem einen oder anderen große Hoffnungen geweckt haben: PPP, Cross-Border-Leasing und Derivate.

3.1. Public Private Partnership

Die ÖPP Deutschland AG, eine öffentlich-privates Beratungsunternehmen, spricht von mehr Effizienz und von der Verkürzung von Realisierungszeiten bei großen Projekten. Die Belege dafür sind eher spärlich. Vor allem ist der Konflikt zwischen dem privatwirtschaftlichen Interesse an Gewinnmaximierung und dem öffentlichen Nutzen wird nicht überzeugend zugunsten des Staates gelöst.

3.2. Cross Border Leasing

Das Instrument Cross-Border-Leasing war ein Strohalm, den die Kommunen ergriffen haben, um aus ihrer Finanzklemme herauszufinden. Reihenweise überschrieben Bürgermeister und Kämmerer Vermögenswerte an US-Investoren - in dem Irrglauben, der amerikanische Fiskus könne dauerhaft überlistet werden. Der hat aber inzwischen reagiert und die Spekulation zu seinen Lasten unterbunden.

Aber nicht nur die Kommunalpolitik hat hier versagt, sondern auch die Ministerialverwaltungen: Nur Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben den Kommunen solche windigen Geschäfte verboten. Der wirtschaftliche Schaden, der anderswo durch Cross-Border-Leasing entstanden ist, lässt sich heute noch gar nicht beziffern.

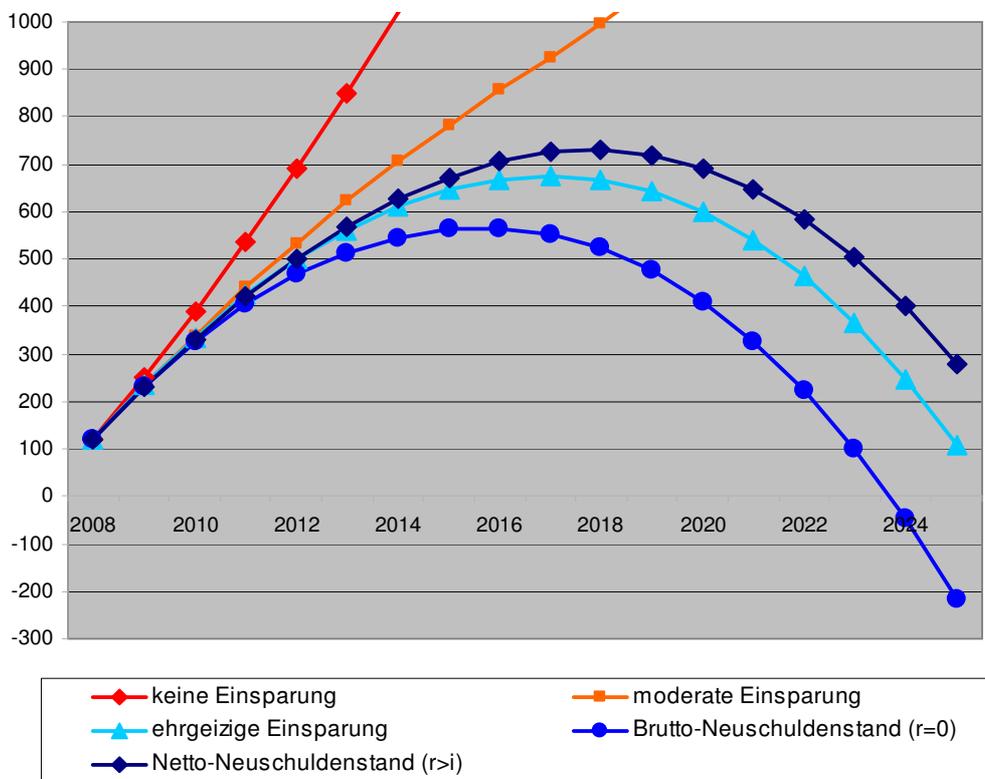
3.3. Fremdwährungsgeschäfte

In die Kategorie hochriskanter Spekulation gehören auch viele im Rahmen eines sog. „aktiven Schuldenmanagements“ abgeschlossenen Derivat- und Fremdwährungsgeschäfte. Häufig geht es gut - zu oft aber ging und gehen öffentliche Mittel verloren.

Etwas positiver können sich Vermögensaktivierungen darstellen - jedenfalls dann, wenn man ihre Erlöse zur Schuldentilgung einsetzt und nicht - wie der Bund - zur Haushaltsfinanzierung und zur Vortäuschung echter Konsolidierung.³

Für eine Veräußerung nicht in Frage kommen allerdings Objekte, die aus politischen Gründen für eigene Zwecke benötigt werden, und solche, die der Wahrnehmung gesetzlich verpflichtender Aufgaben dienen. Auch dürfen keine Vermögensgegenstände veräußert werden, die voraussichtlich dauerhaft eine Rendite oberhalb des durchschnittlichen Kapitalmarktzinses abwerfen. Die Nachteile einer vollständigen Vermögensveräußerung ohne Rücksichtnahme auf deren Erträge verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

Sanierungsszenarien (Schulden./Vermögen)



Die orangefarbene Linie zeigt, dass die öffentlichen Finanzen selbst bei einem nur gemäßigten Sanierungskurs unausweichlich in eine unerhörte Überschuldung hineingesteuert würden. Nur eine durchgreifende Sanierung vermag die Kreditlinie Null zu erreichen. Aber gerade dann sind rücksichtslose Vermögensaktivierungen (Kurve „Netto-Neuschuldenstand [r>i]“) weniger Erfolg versprechend als andere Strategien wie z.B. ehrgeizige Einsparungen ohne Privatisierung (zweite Kurve von unten) oder ehrgeizige Einsparungen mit Veräußerungen nur nicht rentabler Vermögensgegenstände (untere Kurve).

4. Modernisierung des Haushaltsrechts

Wie steht es nun aber mit der Modernisierung des Haushaltsrechts?

Es hat auf staatlicher Ebene einige Modernisierungen des Haushaltsrechts gegeben:

- die Flexibilisierung,
- die Erleichterung von Übertragbarkeiten,
- die Erweiterung von Deckungsfähigkeiten,
- die Zusammenfassung zu Titelgruppen und
- Ansätze zur Budgetierung.

Mir ist allerdings keine wissenschaftlich fundierte Studie bekannt, die belegen würde, dass deshalb das Kostenbewusstsein zugenommen hätte, dass die Haushaltsmittel sparsamer verwendet würden oder dass die Effizienz messbar gesteigert worden wäre.



Worauf sich die Modernisierung jetzt konzentrieren sollte, das ist die baldige Ersetzung der Kameralistik durch die Doppik.

Der unübersehbare Vorteil der Doppik besteht darin, dass sie den Ausgleich des bewerteten Güterverbrauchs und der bewerteten Güterentstehung verlangt.

Das Drei-Komponenten-System aus Finanzplan, Ergebnisplan und Bilanz unterrichtet

- über den cash flow,
- über periodengerechte Erträge und Aufwendungen
- und über das Reinvermögen.

Komponente 1		Komponente 2		Komponente 3	
I	II	III	IV	V	VI
Einzahlungen	Auszahlungen	Zu- bzw. Abnahme des Nichtzahlungsmittelvermögens	Zu- bzw. Abnahme der Schulden	Aufwendungen	Erträge

Quelle: Falko Schuster: Neues Kommunales Finanzmanagement und Rechnungswesen, 2. Auflage München 2008.

Die EU-Kommission hat ihr Rechnungsführungssystem auf der Grundlage doppischer Buchführung umgestellt. Einige EU-Mitglieder wollen den Weg dorthin ebenfalls beschreiten.

Die Schweiz arbeitet mit einem Neuen Rechnungsmodell, das der Doppik ähnelt und sich an die „International Public Sector Accounting Standards“ anlehnt.⁴ Diese IPSAS werden bereits von der OECD angewandt; auch die UN sind neuerdings dabei.

Außerökonomisches Hauptziel der Doppik ist die intergenerative Gerechtigkeit.

Erlauben Sie mir bei diesem Stichwort einen Abstecher.

Exkurs: Generational Accounting

Wir haben vorhin die explizite Staatsverschuldung erwähnt: Sie beläuft sich auf rund 1,7 Billionen €.

Darin nicht enthalten ist die implizite Staatsverschuldung, also das zukünftige Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmeentwicklung. In der Kameralistik verschwindet es wie auf der nur halb erleuchteten Bühne eines Magiers. Die implizite Staatsverschuldung umfasst u.a.

- Risiken aus Bürgschaften, Gewährleistungen, Leasingverträgen und Vorfinanzierungen von Infrastrukturmaßnahmen durch Private;
- außerdem Verpflichtungen von Unternehmen und Stiftungen, für die die öffentliche Haushalte letzten Endes geradestehen müssen,
- und vor allem die dynamisch wachsenden Pensionsansprüche der Beamten, Richter und Berufssoldaten.

Ohne doppische Buchführung ist die Frage nach der daraus entstehenden Gesamtlast kaum zu beantworten.

Schätzungen des Magdeburger Finanzwissenschaftlers Marco Runkel gehen davon, dass die implizite Staatsverschuldung doppelt so hoch ist wie die explizite.⁵ Danach beträgt die Staatsverschuldung 5,1 Billionen €.

Hier setzt das von Bernd Raffelhüschen entwickelte Konzept der Generationenbilanzierung ein. Die Generationenbilanzierung erfasst sämtliche Zahlungsströme, die zwischen heutigen und zukünftigen Wirtschaftssubjekten auf der einen und dem öffentlichen Sektor auf der anderen Seite fließen.

Nur wenn der Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Ausgaben durch den Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Einnahmen gedeckt wird, kommt die Politik den gegenwärtigen Bedürfnissen nach, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.

Ist das nicht der Fall, dann ist die Fiskalpolitik nicht tragfähig und kann nicht ohne Nachteile für künftige Generationen fortgeführt werden.⁶ Der Zweite Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des BMF vom Juni 2008 muss eine solche Tragfähigkeitslücke einräumen.⁷ Sie dürfte sich infolge der Finanzkrise vergrößert haben.

Zurück zu: 4. Modernisierung des Haushaltsrechts

Aber zurück zur Doppik, von der viele erwarten, dass sie die Bühne des Magiers voll ausleuchtet:

In NRW ist die Doppik auf kommunaler Ebene flächendeckend eingeführt. Zum Ende dieses Jahres müssen die Kommunen nicht nur ihren Kernhaushalt doppisch anlegen, sondern auch alle Budgetflüchtlinge einfangen und in einer städtischen Konzernbilanz erfassen.

Die Doppik hat die tatsächliche Lage der Kommunen in NRW enthüllt. Man wusste zwar, dass viele Städte und Gemeinden mit ihren Haushalten zu kämpfen haben. Aber erst die Doppik hat offenbart, dass viele Kommunen überschuldet sind.

Die meisten Länder und der Bund halten sich in Bezug auf die Doppik sehr zurück, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ihre Anwendung inzwischen gegeben sind.⁸ Sicher hat das auch mit dem gigantischen Aufwand zu tun, den eine Umstellung mit sich bringt.

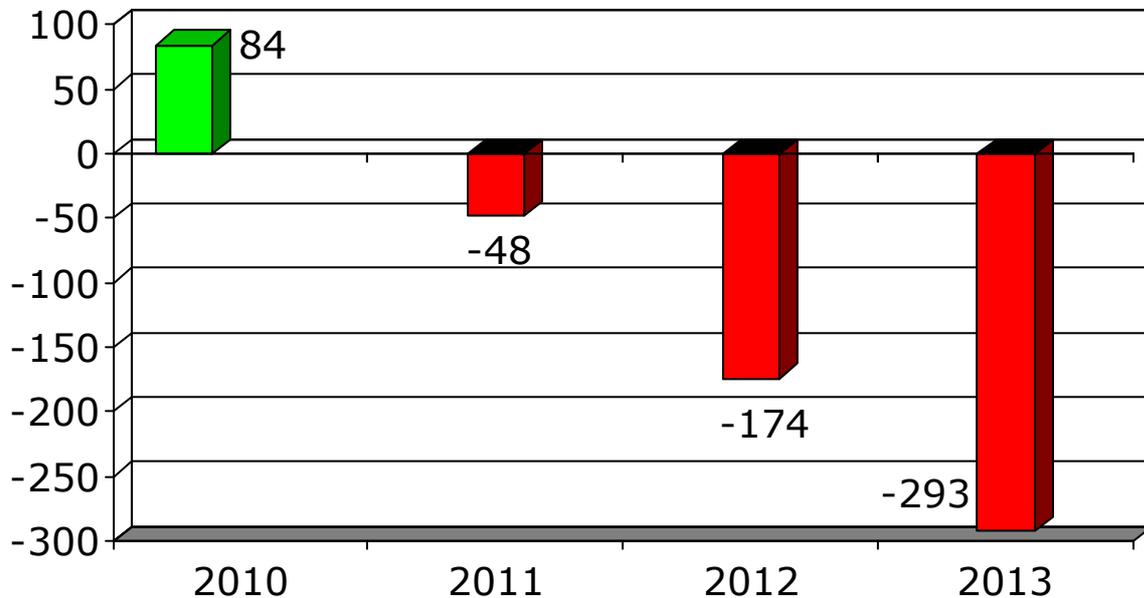
Hauptgrund scheint mir aber, dass einige Länder in ihrer Eröffnungsbilanz offenbaren müssten, wie nahe sie vor der Überschuldung stehen. Auch für den Bund wäre eine doppische Betrachtung der Vermögenslage nicht unspannend.

Die kommunale Bilanz

Aktiva	Passiva
1. Anlagevermögen	1. Eigenkapital (= Aktiva minus 3., 4.+5.)
1.1. Immaterielle Vermögensgegenstände	1.1. Allgemeine Rücklage
1.2. Sachanlagen	1.2. Sonderrücklagen
Grundstücke, Infrastruktur, Kunst, Maschinen, Fahrzeuge, geleistete Anzahlungen usw.	1.3. Ausgleichsrücklage
	1.4. Jahresüberschuss/-fehlbetrag
1.3. Finanzanlagen	2. Sonderposten
Unternehmensanteile, Beteiligungen, Sondervermögen, Wertpapiere, Ausleihungen	für Zuwendungen, Beiträge, den Gebührenaussgleich, Sonstiges
2. Umlaufvermögen	3. Rückstellungen
2.1. Vorräte	für Pensionen, Deponien und Altlasten, Instandhaltung, Sonstiges
2.2. Forderungen & sonstige Vermögensgegenstände	
2.3. Wertpapiere des Umlaufvermögens	4. Verbindlichkeiten
2.4. Liquide Mittel (Zahlungsmittelbestand)	aus Kreditaufnahme, Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen, Lieferungen und Leistungen usw.
3. Aktive Rechnungsabgrenzung	
4. Fehlbetrag im Falle der Überschuldung (§ 47 Abs. 4 Nr. 5 GO Rhld.-Pf.)	5. Passive Rechnungsabgrenzung

Nun ist die Überschuldung für den Staat, der sich über Steuern refinanzieren kann, etwas anderes als für ein Privatunternehmen. Solange Liquidität vorhanden ist, geschieht erst einmal nichts. Aber die Ratingagenturen dürften sich wohl doch für die öffentlichen Bilanzen interessieren.

Der Weg in Überschuldung



Modernisierung durch Einführung der Doppik auf Bundes- und Landesebene könnte das Sparen von zwei Seiten her intensivieren:

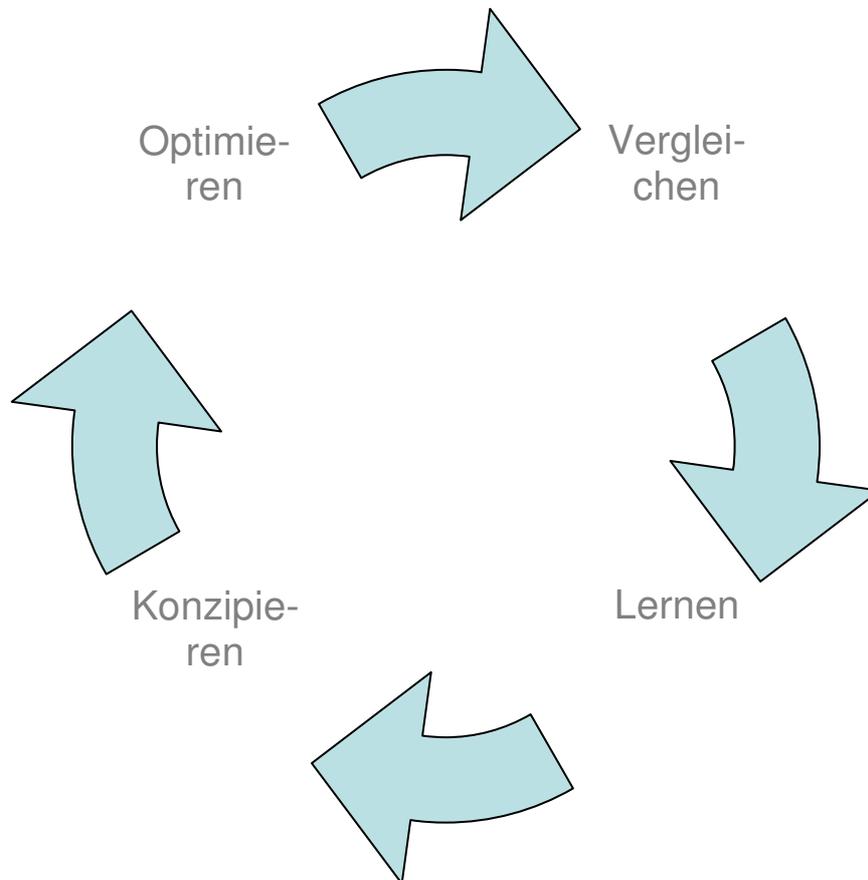
1. von der Seite der Politik. Sie könnte sich der realen Entwicklung des Reinvermögens nicht länger verschließen und müsste damit aufhören, Lasten in die Zukunft zu verschieben.
2. von Seiten der Banken, für die der Punkt kommen könnte, an dem sie den Kredithahn für den öffentlichen Sektor nicht mehr ganz so freigebig offen halten wie bisher.

5. Benchmarking

Aber auch die Doppik wird sich nicht als Allround-Mittel für eine erfolgreiche Sparpolitik erweisen. Wer wirtschaftlicher arbeiten will, der muss wissen, welche Aufwendungen bestimmte Produkte und Dienstleistungen bei vergleichbaren Einrichtungen verursachen.

Das dazu gehörende Stichwort heißt Benchmarking oder „Lernen vom Besten“. Die Föderalismusreform II hat hier durch Einfügung von Art. 91d ins GG den Weg freigemacht.⁹

Benchmarking: Lernen vom Besten



Quelle: Verband kommunaler Unternehmen e.V.: Betriebsvergleich kommunaler Versorgungsunternehmen (BkV).

Prinzipiell ist alles miteinander vergleichbar - das Gebäudemanagement ebenso wie die Bearbeitung von Steuererklärungen oder Landeskliniken oder Straßenbauaufgaben usw. Wichtig ist, den Leistungsvergleich vorab eingehend abzustimmen, gemeinsame Standards zu entwickeln und eine von allen anerkannte Einrichtung mit der Aufgabe des Benchmarkings zu betrauen - und dann dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse akzeptiert und nicht zerredet werden.

6. Wirkungsorientierter Haushalt

Ein relativ neues Instrument, das derzeit in verschiedenen Versionen erprobt wird,¹⁰ will die Wahrnehmung einer Aufgabe aber nicht im Nachhinein überprüfen, sondern zur Grundlage der Budgetplanung machen: der wirkungsorientierte Haushalt. Er soll die politische Steuerung als operativ messbaren Bestandteil in die öffentlichen Haushalte integrieren.¹¹

Ob dieses Instrument für den politischen Alltag geeignet oder bloß haushälterischer Perfektionismus ist, muss sich allerdings noch erweisen.

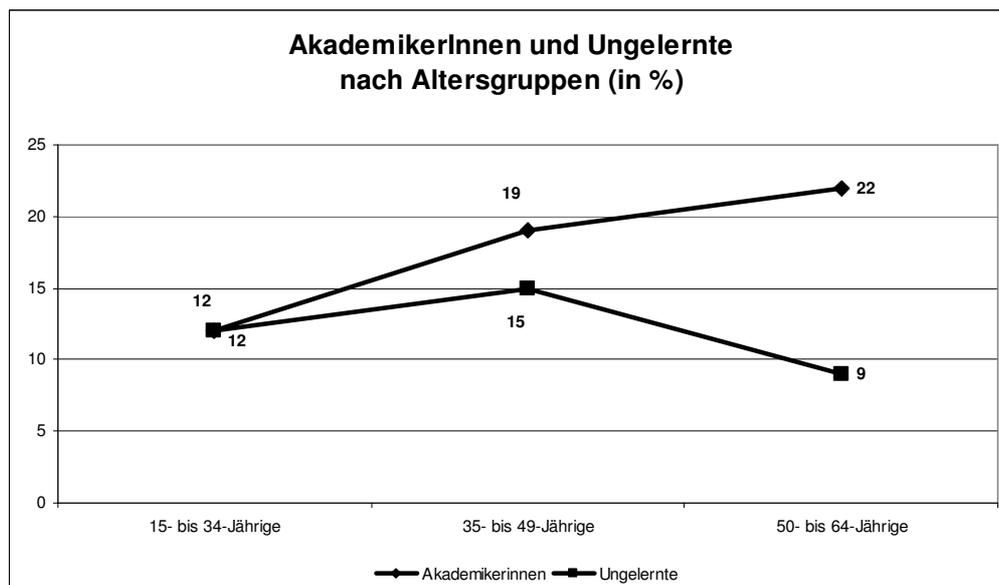
7. Sparen durch Modernisierung: strukturelle Bildungsarmut bekämpfen

Auf jeden Fall wäre es unpolitisch, Modernisierung auf die Suche nach den besten haushaltswirtschaftlichen Instrumenten einzuengen. Das Thema hat nämlich noch ganz andere Dimensionen:

Wenn in vielen Großstädten gut 10 % der Schüler ihre Schule ohne Abschluss verlassen, dann ist das nicht nur ein bildungs- oder integrationspolitisches, sondern auch ein finanzpolitisches Alarmzeichen. Der Kieler Oberbürgermeister Albig macht zu Recht darauf aufmerksam, dass die Soziallasten auch deshalb nicht sinken können, weil wir uns eine strukturelle Bildungsarmut leisten und sie in die nächste Generation fortschreiben.

Dabei ist doch klar: Die Schulabgänger ohne Abschluss von heute werden morgen und in den nächsten 6 Jahrzehnten als nicht vermittelbare Sozialleistungsempfänger bei den ARGEen auflaufen. Im Klartext: Was wir heute nicht in die Modernisierung unseres Bildungswesens stecken, wird morgen ein Vielfaches an Sozialausgaben kosten.

Es hat doch keinen Sinn, dann immer aufs Neue den Sozialstaat schleifen zu wollen. Wir selbst sind es, die die Modernisierung in der Hand haben oder die die Verantwortung für das Ende der Wohlstandsgesellschaft tragen.



Quelle: A. Reinberg, M. Hummel: Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots und -bedarfs in Deutschland. Empirische Befunde und aktuelle Projektionsergebnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 35. Jg. 2002, S. 580-600 (595).

In Kürze werden die 50- bis 64-Jährigen deutlich besser qualifiziert sein als die nachfolgenden Kohorten, weil sie einen höheren Akademikeranteil und eine niedrigere Ungelerntenquote aufweisen. Wenn sich nichts ändert, können die nachfolgenden Jahrgänge die Lücken, die die Älteren nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hinterlassen, weder quantitativ noch qualitativ schließen.¹²

Sollten wir uns nicht zu einer Modernisierung durchringen, die rasch einen erheblich größeren Anteil der jungen Generation in die Wissensgesellschaft integriert, werden mit dem Humankapital auch das Innovationspotenzial und die Wachstumskräfte schwinden.¹³

Das stellt auch für die öffentlichen Verwaltungen eine Herausforderung dar: Wenn zahlenmäßig unten nicht nachwächst, was oben ausscheidet, wird ein erfolgreiches Change Management umso wichtiger, um in 10 oder 20 Jahren leistungsfähig zu bleiben.

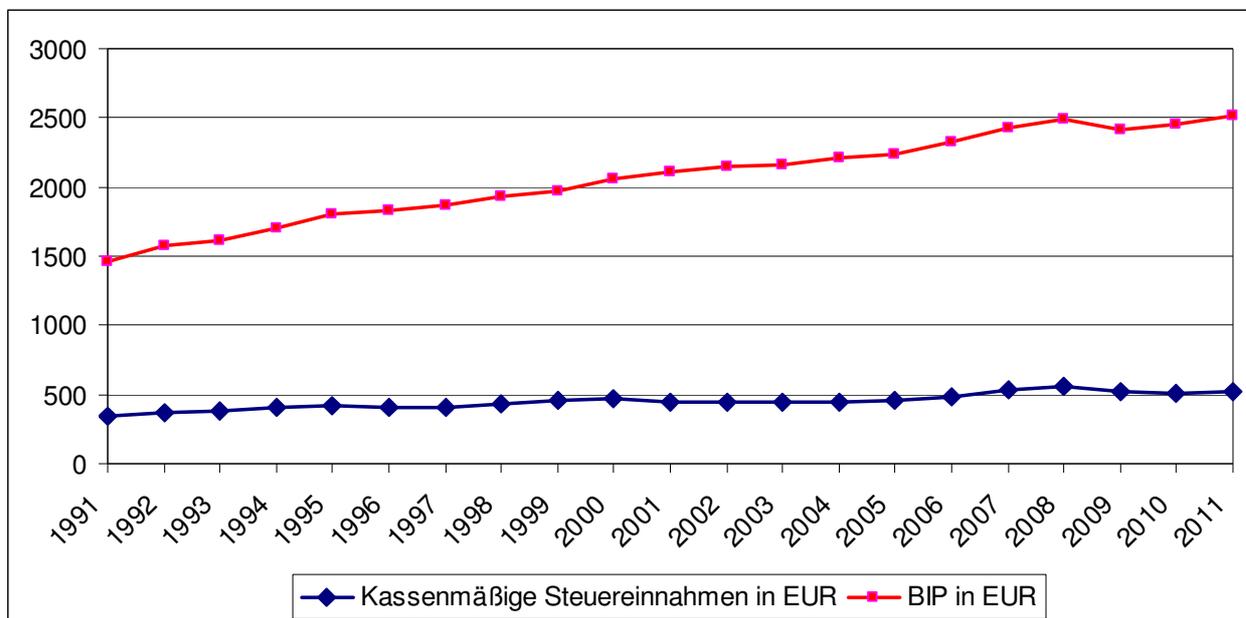
Sparen durch Modernisierung heißt also ganz konkret: Endlich das Richtige tun - nämlich in die Köpfe zu investieren, die hier leben - und das Falsche zu lassen, nämlich immer wieder einfallslos die Betonmischer anzuwerfen, wenn es kriselt.

8. Die Steuern müssen angehoben werden

Letzten Endes muss uns klar werden, dass keine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens das grundlegende Dilemma der Unterfinanzierung des öffentlichen Sektors beheben kann.

Seit Beginn der 90er Jahre hinkt das Steueraufkommen dem Bruttoinlandsprodukt hinterher. Grund dafür sind einschneidende Steuerrechtsänderungen zugunsten großer Einkommen und Vermögen.

Steueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt 1991-2011



Quelle: BMF, Finanzbericht 2011.

Wie groß der steuerpolitische Fehlgriff war, zeigt der Vergleich mit der Steuerquote des Jahres 1980. Mit ihr würden die diesjährigen Steuereinnahmen bundesweit um rund 95 Milliarden € höher ausfallen.¹⁴

Sparen durch Modernisierung heißt also politisch: Sparen an Steuersenkungen, Sparen an einer zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Steuerquote.

Die Bundesregierung ist mit ihren Vorschlägen für eine Luftverkehrsabgabe, für eine Brennelementesteuer und für die Kappung von Subventionen bei der Stromsteuer auf dem richtigen Weg. Was fehlt, sind

- die Wiederinkraftsetzung der Vermögensteuer,
- eine deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer,
- eine Börsenumsatzsteuer und
- die Streichung der kürzlich eingeführten Ausnahmetatbestände bei der Erbschaftsteuer.

Wenn sich die Gesellschaft darauf verständigen könnte, die Mehreinnahmen ausschließlich

1. zur Schuldentilgung und
2. für das Bildungssystem einzusetzen,

wäre mir um die Modernisierung unseres politischen Systems nicht bange.



**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**

¹ Das Bundesverfassungsgericht spricht von Zinszahlungen, die die öffentlichen Hände leisten, „ohne damit eine Mark ihrer Schulden getilgt und eine ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben erledigt zu haben“ (Beschluss vom 27. 05. 1992, BVerfGE 86. 1993, 148 [260]).

² Er setzt sich gemäß § 1 Abs. 1 StabiRatG aus der Bundesministerin oder dem Bundesminister der Finanzen, den für die Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder sowie der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen.

³ Vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Kurzübersicht, Bonn o.J., S. 8.

⁴ Vgl. Marc Elsener/Andreas Gasser: Neues Rechnungsmodell des Bundes, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 11/2006, S. 50-53 [50].

⁵ Vgl. www-f.uni-magdeburg.de/~vwl1/lehre/finanzwissenschaftss09/Kapitel2_5Handout.pdf (zuletzt eingesehen am 10. 08. 2010).

⁶ Vgl. Karen Feist/Bernd Raffelhüschen: Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, in: Wirtschaftsdienst, 80. 2000, S. 440-447.

⁷ Bundesfinanzministerium: Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin 2008, S. 69.

⁸ Vgl. §§ 1a, 7a, 49a HGrG.

⁹ „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

¹⁰ Z.B. in Kiel, Brühl oder München.

¹¹ Vgl. Jürgen Storms: Wirkungsorientierter Haushalt - ein praxisorientierter Weg zu mehr Steuerungsqualität, in: Der Gemeindehaushalt 111. 2010, S. 156-158.

¹² Vgl. Axel Plünnecke/Susanne Seyda: Bildung, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, 2. Auflage Köln 2005, S. 121-143 [134].

¹³ Vgl. Michael Grömling: Wirtschaftswachstum, in: Institut der deutschen Wirtschaft, Perspektive 2050, a.a.O., S. 67-96 [79].

¹⁴ Dieser Überlegung liegt folgende Rechnung zugrunde: Voraussichtliche Steuereinnahmen 2010 = 511,5 Mrd. EUR = Steuerquote 20,5 %. Bei einer Steuerquote von 24,3 % (1980) lägen die Steuereinnahmen bei 606,3 Mrd. EUR.