

Positionspapier

Zukunftsorientierte Haushaltsführung in der Zeitenwende

Horst Baier, Richard Eckermann, Wolfgang Förster, Arno Gottschalk,
Dirk Hengstenberg, Igor Ivanov, André Jethon, Carsten Kühl, Peter Kurz,
Rainer Litten, Thomas Losse-Müller, John Meister, Reinhard Meyer,
Axel von der Ohe, Jan Quast, Dieter Schimanke, Arne Schneider,
Ramona Schumann, Raju Sharma, Carsten Sieling, Klaus Spille, Stefan Studt,
Norbert Walter-Borjans, Torsten Windels, Matthias Woisin

Arbeitskreis Staatsreform
Mai 2024

Positionspapier

ZUKUNFTSORIENTIERTE HAUSHALTSFÜHRUNG IN DER ZEITENWENDE

- I. HERAUSFORDERUNGEN DER TRANSFORMATION
- II. ZUKUNFTSORIENTIERTE HAUSHALTSSTEUERUNG
- III. KREDITFINANZIERTE STAATSWIRTSCHAFT
- IV. ANPASSUNG DER KONJUNKTURKOMPONENTE
- V. REFORM DER SCHULDENBREMSE
- VI. AUSSERORDENTLICHE TRANSFORMATIONSPROGRAMME
- VII. DOPPISCHE HAUSHALTSSTEUERUNG

I. HERAUSFORDERUNGEN DER TRANSFORMATION

Angesichts der Notwendigkeit, zahlreiche innere und äußere Krisen zu lösen oder zumindest deren Wirkungen gesellschaftspolitisch tragfähig zu machen, wird die Bereitstellung von hinreichend staatlichen Finanzmitteln für die Bewältigung immer mehr zur Kernfrage. Insbesondere für die sozial-ökologische Transformation sind erhebliche Finanzmittel erforderlich, die eine Bewältigung der 3-D-Herausforderungen Dekarbonisierung, Digitalisierung und Demografie, der Begegnung des Klimawandels sowie eine missionsorientierte Industrie- und Innovationspolitik möglich machen. Zugleich sind dringend die in den letzten Jahrzehnten in vielen Bereichen aufgelaufenen infrastrukturellen Defizite zu beseitigen und in Zukunft zu vermeiden. Diese Anforderung wird parteienübergreifend kaum bestritten.

Umschichtungen von Finanzmitteln reichen nach unserer Überzeugung nicht aus, wenn vermieden werden soll, hierdurch zugleich gravierende gesellschaftliche Defizite an anderer Stelle zu erzeugen. Die Finanzierung von Maßnahmen zur Krisenvermeidung und -überwindung dürfen nicht zu Lasten der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge gehen. Reale Steuersenkungen sind deshalb ein Irrweg. Es wird zumindest eine Verbesserung der Erbschaftssteuer ebenso erforderlich sein wie die Abschaffung bzw. Einschränkung klimaschädlicher Subventionen. Punktuelle Steuererhöhungen sind auch mit dem Ziel der Steuergerechtigkeit erforderlich, sie eignen sich aber nicht, um darüber hinaus die notwendigen Finanzmittel zu mobilisieren. Wir brauchen daher eine grundlegende Revision des seit 2009 geltenden Grundgesetzartikels zum staatlichen Schuldenmanagement, um eine sichere rechtliche Grundlage für die Finanzierung der notwendigen Aufgaben zu schaffen.

II. ZUKUNFTSORIENTIERTE HAUSHALTSSTEUERUNG

Die staatliche Kreditaufnahme im Rahmen von Verfassungsgarantien zählte in Deutschland seit mehr als zweihundert Jahren zum Normalfall einer soliden Haushaltsführung. Ohne Staatskredit in einem angemessenen Umfang ist nicht nur kein Staat zu machen, sondern auch kein Finanzmarkt, keine private Vermögensbildung und keine geordnete Staatswirtschaft.

Eine zukunftsorientierte Haushaltssteuerung erfordert stabile, leistungsfähige und transparente öffentliche Haushalte, die die wirtschaftliche und wirkungsorientierte Erfüllung der zu finanzierenden staatlichen Programme und Maßnahmen unter Beachtung der klassischen Haushaltsgrundsätze wie Einheit und Vollständigkeit, Gesamtddeckung, Öffentlichkeit und eine seriöse Planung sicherstellt.

Mit einer Reform der Schuldenregeln will die SPD-Bundestagsfraktion neue Leitplanken für eine moderne zukunftsorientierte Haushaltsführung im Grundgesetz verankern. Ihr Ziel ist es, eine verantwortliche Haushaltsführung in der Gegenwart mit einer generationenübergreifenden solidarischen Finanzierung der großen Zukunftsaufgaben zu verbinden.

Die bisherigen Regularien zur Begrenzung der Schuldenaufnahme haben sich angesichts multipler Krisen nicht bewährt. Die Ausrichtung der öffentlichen Kreditaufnahme sollte nach politischen Maßstäben und Verfahren erfolgen:

- Die Kreditaufnahme des Bundes und der Länder bewegt sich in den von der Europäischen Union vorgegebenen Regelungen.
- Bund und Länder müssen sich kooperativ auf die Einhaltung der europäischen Schuldenregeln und die Verteilung der zulässigen Kreditaufnahme verständigen. Sofern keine Einigung zustande kommt, steht den Ländern die Hälfte des Volumens zu.
- Der Stabilitätsrat sollte um die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände erweitert und zur Kooperationsplattform in der föderalen Finanzpolitik ausgebaut werden.

Länder und Kommunen müssen finanziell so zuverlässig und stetig ausgestattet sein, dass die Einhaltung der Schuldenregeln bei Wahrung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse möglich ist.

Mit der gerade vom Europäischen Parlament verabschiedeten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgte richtigerweise ein Abschied von starren Schuldenregeln. Zudem sehen die neuen Fiskalregeln der EU vor, dass das strukturelle

Defizit einen Wert von 1,5% des BIP nicht überschreiten sollte. Um eine deutliche und angesichts der aktuellen Herausforderungen zur Krisenbewältigung und -vermeidung angemessene Ausweitung des Kreditkorridors für die nationalen Haushalte zu ermöglichen, bedarf auch der europäische Fiskalpakt von 2012, nach dem in der Regel die Kreditaufnahme restriktiv auf 0,5% des BIP begrenzt ist, dringend einer Reform. Entsprechend ist § 51 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz anzupassen.

Jede Reform der Schuldenregelungen des Bundes und der Länder wird scheitern, die allein eine Begrenzung der Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme im Blick hat. Denn damit werden nicht die wesentlichen Ursachen des finanzpolitischen Nachhaltigkeitsdefizits beseitigt. Eine zukunftsfähige Haushaltsführung braucht neben fiskalischer Steuerung auch Ergebnis- und Ressourcenorientierung.

Eine zukunftsorientierte Haushaltsführung sollte sich an den öffentlichen Zwecken orientieren. Entscheidend ist die politische Fähigkeit, die Budgets so zu strukturieren und zu steuern, dass die herausfordernden Zukunftsziele erreicht werden können. Dafür müssen die politischen Ziele und die staatlichen Ressourcen im Haushaltsplan miteinander verknüpft werden. Dann ist es möglich, dass formulierte Zukunftsmissionen den Investitionen und Aufwendungen die notwendige Richtung geben können. Die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder sollte an öffentlichen Leistungszwecken ausgerichtet werden, um Ergebnisse und Wirkungen mit Zukunftsorientierung zu erhalten.

III. KREDITFINANZIERTE STAATSWIRTSCHAFT

Im geltenden Verfassungsrahmen bleiben nur wenige und schwierig zu nutzende Möglichkeiten für die öffentliche Kreditaufnahme. Dazu gehören kreditfinanzierte Eigenkapitalstärkungen für öffentliche Unternehmen, namentlich Investitionsgesellschaften, die im Regelwerk der Schuldenbremse als „finanzielle Transaktionen“ gestattet sind. Die so gestärkten Unternehmen sind damit zu erhöhter Kreditaufnahme befähigt.

Die Staatswirtschaft außerhalb der Kernhaushalte muss, nicht nur dann, wenn sie kaufmännisch bucht, Zugang zur Kreditwirtschaft haben. Die Frage der Zurechnung von Kreditaufnahmen auf den Staatsektor ist eine politische Steuerungsfrage und kann nicht ohne gesetzliche Regelung den Statistikämtern überlassen bleiben. Künftig wird eine entschiedene Ausweitung der Staats- und Kommunalwirtschaft sowie der gemeinnützigen Wirtschaft notwendig werden, um die enormen infrastrukturellen Aufgaben und die der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger zu bewerkstelligen. Das Beihilferegime der EU darf diese notwendige Ausweitung nicht länger behindern.

IV. ANPASSUNG DER KONJUNKTURKOMPONENTE

Eine Reform der Konjunkturkomponente ist auf Bundesebene einfachgesetzlich möglich. Die Konjunkturkomponente sollte grundsätzlich beibehalten werden. Systemimmanente Anpassungen der Parameter sind denkbar, ggf. auch notwendig. Solche Anpassungen eröffnen möglicherweise im Abschwung eine höhere Kreditaufnahme. Allerdings sind konjunkturbedingte Kreditaufnahmen im Aufschwung wieder abzubauen (symmetrisch). Das Symmetriegebot liegt in der Logik der Sache und ist bisher sogar grundgesetzlich verankert. Zur Abarbeitung struktureller Probleme ist die Konjunkturkomponente daher nicht geeignet.

Eine größere Stabilität der Staatstätigkeit im konjunkturellen Auf und Ab ermöglicht zudem eine Orientierung am Steuertrend. Die Steuererträge stellen die mit Abstand bedeutsamste Einnahmeposition dar und folgen in hohem Maße auch der wirtschaftlichen Entwicklung. In Steuertrendverfahren wird der für ein Haushaltsjahr zugrunde zu legende maßgebliche Trendwert der Steuererträge grundsätzlich auf der Grundlage der tatsächlichen Steuererträge vergangener Jahre berechnet. Für die Höhe der Ausgabenermächtigungen ist die langfristige Entwicklung der Steuererträge entscheidend.

V. REFORM DER SCHULDENBREMSE

Die Länder haben 2009 verbindlich durch Festschreibung im Grundgesetz auf eine nach europäischem Recht zulässige Regelverschuldung verzichtet. Diese einzuführen würde die finanzielle Flexibilität der Länder, die keine Möglichkeit haben, ihre Einnahmen in signifikantem Maße selbst zu bestimmen, erhöhen. Dafür ist eine Verfassungsänderung nötig.

Eine neuformulierte Verfassungsregel im Grundgesetz sollte auf Prozentangaben und technische oder statistische Fachtermini vollständig verzichten. Dagegen sollte sie eine gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einhaltung der jeweiligen europäischen Ziele und eine Verpflichtung zur Kooperation ermöglichen. Anzuerkennen ist, dass den Ländern grundsätzlich die Hälfte am europäischen Verschuldungsrahmen zusteht.

Die Regelung, dass im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden dürfen, hat sich in der Coronakrise bewährt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 15. November 2023 zwar klargestellt, dass dem Gesetzgeber für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, schon heute ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt, und der Bund und die Länder nicht zur Ausschöpfung von Konsolidierungsspielräumen verpflichtet sind. Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch darauf hingewiesen, dass je weiter das die Notsituation auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers desto stärker verengen wird. Die Ausnahmen bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen können also nur unter bestimmten Voraussetzungen für akute Krisenbewältigungsmaßnahmen befristet genutzt werden.

Reformbedürftig sind zumindest die zeitlichen Begrenzungen, die das Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil verdeutlicht hat. Soweit während der außergewöhnlichen

Notsituation Maßnahmen ergriffen werden müssen, die erst in den Folgejahren nach dem auslösenden Ereignis erhebliche finanzielle Belastungen verursachen, muss es möglich sein, mit dem Beschluss über die Notsituation eine – an den europäischen Förderrichtlinien angelehnte – N+X-Jahre-Regelung zu fassen, nach der anschließend an den festgelegten Zeitraum der Notsituation („N“) weitere Jahre („X“) zur Verfügung stehen, um die ergriffenen Maßnahmen zu Ende zu führen und abzurechnen.

VI. AUSSERORDENTLICHE TRANSFORMATIONSPROGRAMME

Zukünftig sollten neben Maßnahmen zur Bewältigung unvorhersehbarer schockhafter Krisen auch unabweisbare und für die Stabilität des staatlichen Gemeinwesens bedeutsame außerordentliche Transformationsprogramme kreditfinanziert möglich sein, mit denen bei unvermeidlichen Transformationsprozessen – die sich der Steuerung des Staates entziehen und seine Stabilität gefährden – die notwendige Handlungsfähigkeit des Bundes und der Länder gesichert werden muss, soweit das Ziel einer mittel- und langfristigen Rückführung der Schuldenstandsquote nachgewiesen wird.

Bei den außerordentlichen Transformationsprogrammen sollten keine Ausgabenarten privilegiert werden. Die darin enthaltenen Maßnahmen müssen zielgerichtet auf die Bewältigung des Transformationsprozesses ausgerichtet sein. Die Programme müssen gewährleisten, dass alle betroffenen staatlichen Ebenen gemeinschaftlich an den Transformationsmissionen arbeiten, um die definierten Ziele zu erreichen. Dafür sollten Art und Umfang der daraus zu finanzierenden Leistungen (Transformationszweck) mit verbindlichen Wirkungszielen einschließlich messbarer Kennzahlen mit Kennzahlenwerten vom Parlament verbindlich festzulegen sein.

Die ausgewiesenen Transformationszwecke dienen dazu, die angestrebten Ergebnisse staatlichen Handelns zu beschreiben und den Ressourceneinsatz gegenüber der Legislative zu begründen. Mit der Beschreibung der Transformationszwecke wird erkennbar, welche Ziele mit den Ermächtigungen angestrebt werden, wie diese Ziele messbar sind und die Zielerreichung vom Parlament kontrolliert werden kann.

Die Ausgaben aus Transformationsprogrammen dürfen nur so lange geleistet werden, wie die definierten Ziele dies zwingend erfordern. Die staatlichen Programme dienen der Ermöglichung und Kofinanzierung privatwirtschaftlicher Aktivitäten im notwendigen Umfang. Derart geförderte Projekte müssen auf die gemeinsamen Transformationszwecke nachweislich hinwirken.

Jenseits der konjunkturpolitischen Stabilisierungsfunktion von Staatsdefiziten sollten öffentliche Regelaufgaben aus unmittelbaren Einkommensquellen (u.a. Steuern) finanziert werden.

VII. DOPPISCHE HAUSHALTSWIRTSCHAFT

Der allenthalben beklagte Sanierungsstau beziehungsweise der Verfall der öffentlichen Infrastruktur, können auch das Ergebnis einer Haushaltssteuerung sein, die nur die Zahlungsströme betrachtet und keine Folgekosten berücksichtigt.

Eine moderne Haushaltswirtschaft fördert auch die Bereitschaft zur Anpassung und Weiterentwicklung ihrer technischen Methodik, mit der sich längerfristige fiskalische Gleichgewichtsziele abbilden und verfolgen lassen.

Seit 2009 besteht mit der staatlichen Doppik die Möglichkeit, eine Ressourcenverbrauchs- und die Vermögenssicht in die Haushaltswirtschaft zu implementieren. Die Doppik beruht auf einer Periodenrechnung, in der Anschaffungen von Vermögenswerten über ihre Lebensdauer abgeschrieben werden. Die nichtzahlungswirksamen Abschreibungen ermöglichen die Finanzierung der Erhaltungsaufwendungen und neuer Investitionen. In der Doppik ist der Ausgleich des Ergebnisplans Ausdruck finanzieller Generationengerechtigkeit. Ist das Jahresergebnis negativ, liegt ein Substanzverzehr zulasten zukünftiger Generationen vor. Ist das Ergebnis positiv, verzichtet die gegenwärtige Generation zugunsten zukünftiger Generationen auf Investitions- und Konsummöglichkeiten. Ein doppischer Haushaltsausgleich beinhaltet grundsätzlich kein Nettoneuverschuldungsverbot. Investitionen, deren Rendite größer ist als die Kapitalkosten, könnten und sollten durchgeführt werden, da auf diese Weise ein positiver Ergebnisanteil produziert wird.

Auch die europäischen Rechnungsführungsstandards für den öffentlichen Sektor (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS), zielen darauf ab, einen umfassenden Überblick über Gesamtvermögen, Gesamtschuldenstand inklusive Pensionsverpflichtungen sowie über den Werteverzehr der Infrastruktur und die Erneuerungsinvestitionen der EU-Länder zu bieten. Der Deutsche Bundestag und das Bundesfinanzministerium sollten sich konstruktiv an der Entwicklung der EPSAS beteiligen, die auf eine verbesserte Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzbuchführung des öffentlichen Sektors sowie der Rechnungslegung zwischen den EU-Ländern und innerhalb der EU-Länder abzielen.

ARBEITSKREIS STAATSREFORM

FORUM FÜR STAATSKUNST UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG

Der Arbeitskreis Staatsreform dient zum Austausch über Reformen im öffentlichen Sektor und diskutiert Denkanstöße für die Organisation einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft. Der Arbeitskreis will Einblicke in innovative Modernisierungsprojekte geben und Akteure der Verwaltungsmodernisierung vernetzen.

Die Jahrestagung 2024 findet am 8. und 9. November 2024 im Katharinen Hof in Unna statt.

Weitere Informationen zum Arbeitskreis Staatsreform gibt es unter:

<http://www.ak-staatsreform.de>