



Finanzkontrolle in Sachsen

Band 9

3. Symposium

„Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“

8. Juni 2018 / Universität Leipzig

Vorwort

Erneut lud der Sächsische Rechnungshof Fachleute der öffentlichen Finanzwirtschaft zu einem gemeinsamen Austausch ein: Am 8. Juni 2018 fand das 3. Symposium „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ an der Universität Leipzig statt. Diskutiert wurde über finanzpolitische Herausforderungen unter der Fragestellung: „Wie fit sind wir für die Zukunft?“.

Die vom Sächsischen Rechnungshof konzipierte Symposiumsreihe wird seit 2014 ausgerichtet, um Vertreter aus Politik, Verwaltung, Finanzkontrolle und Wissenschaft zusammenzuführen und eine Diskussionsplattform zu nachhaltiger Haushaltswirtschaft zu schaffen. Zur Weiterführung der Erkenntnisse finden die Beiträge im vorliegenden Tagungsband Eingang in die Schriftenreihe „Finanzkontrolle in Sachsen“.

Für das 3. Symposium konnte der renommierte Lehrstuhl für Finanzwissenschaften an der Universität Leipzig als Partner gewonnen werden. Der Inhaber des Lehrstuhls, Herr Prof. Dr. Thomas Lenk, der zugleich Mitherausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen ist, hat mit seinem Fachvortrag wichtige Impulse für die Tagung gesetzt und der Felix-Klein-Hörsaal war ein würdiger Ort für die Veranstaltung. Ich danke Herrn Prof. Dr. Lenk sowie seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die unterstützenden Vorbereitungen des Symposiums.

Das 3. Symposium wich in seinem Aufbau von den bisherigen Veranstaltungen ab: Nach drei Fachvorträgen folgte nicht - wie bisher üblich - die Aufteilung in Fachpanels, sondern eine von der Journalistin Uta Deckow geleitete Podiumsdiskussion, in der bedeutende Vertreter der Regierung und Politik, sowie aus kommunalen Spitzenverbänden und der Finanzwissenschaft ihre Fachmeinung einbrachten. Allen Rednern gilt mein besonderer Dank, denn sie haben mit ihren Beiträgen zum großen Erfolg des Symposiums maßgeblich beigetragen. Den Beteiligten an der Podiumsdiskussion danke ich zudem für die nachträgliche Verschriftlichung ihrer Positionen in Form von Statements, denn so ist es möglich, dass die Erkenntnisse im praktischen Alltag der Finanzwirtschaft weitergeführt werden.

Großen Dank spreche ich auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs aus, die mit ihrer Tatkraft und ihrem Einsatz das Symposium erfolgreich organisiert und durchgeführt sowie diesen Tagungsband ermöglicht haben.

„Wie fit sind wir für die Zukunft?“ fragte das 3. Symposium in Leipzig. Die Fachbeiträge und Diskussionen haben gezeigt, dass weiterentwickelte Fachkenntnisse und ein lebhafter Austausch dazu beitragen, die öffentliche Finanzwirtschaft im Freistaat Sachsen, aber auch über Ländergrenzen hinaus tragfähig zu machen. Ich freue mich, dass der Sächsische Rechnungshof mit der nunmehr etablierten Plattform zum gemeinsamen Austausch beiträgt und auch 2020 im 4. Symposium „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ Anlass zu angeregten Diskussionen bieten wird.

*Die wahre Großzügigkeit der Zukunft gegenüber besteht darin,
in der Gegenwart alles zu geben.*
Albert Camus

Leipzig, im Mai 2019

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	1
Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Eröffnung und Begrüßung durch den Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofs	9
Grußwort Burkhard Jung, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und 1. Vizepräsident des Sächsischen Städte- und Gemeindetags	11
Der zukünftige mehrjährige Finanzrahmen der EU nach 2020 Klaus Heiner Lehne, Präsident des Europäischen Rechnungshofs	15
Nachhaltige Finanzwirtschaft im Lichte der Verfassung Birgit Munz, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen und Vizepräsidentin des Oberlandesgerichts Dresden	19
Mehreinnahmen ab 2020 – Wohin mit den zusätzlichen Mitteln? Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhlinhaber Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig und Leiter des Institutes für Öffentliche Finanzen und Public Management	27
Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?	41
• Dr. Matthias Haß Finanzminister des Freistaates Sachsen	43
• Frank Vogel Präsident des Sächsischen Landkreistags	45
• Mischa Woitscheck Geschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Sächsischen Städte- und Gemeindetags	47
• Prof. Dr. Karl-Heinz Binus Präsident des Sächsischen Rechnungshofs	49
• Rico Gebhardt MdL Fraktionsvorsitzender DIE LINKE im Sächsischen Landtag	53
• Prof. Dr. Holger Mühlenkamp Rektor der Universität Speyer	55
• Prof. Dr. Thomas Lenk Lehrstuhlinhaber Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig und Leiter des Institutes für Öffentliche Finanzen und Public Management	57
Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs	59
• Janusz Kot Präsident a. D. der Regionalen Rechnungskammer in Krakau	61
• Arnold Henninger Referatsleiter des Sächsischen Rechnungshofs im Ruhestand	62
• Dr. Albrecht Buttolo Staatsminister a. D.	63

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- oder Sondersorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BNE	Bruttonationaleinkommen
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. H. v.	in Höhe von
MFR	mehrfähriger Finanzrahmen
OGr.	Obergruppe
SächsKomHVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die kommunale Haushaltswirtschaft
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
ZerlG	Zerlegungsgesetz

Eröffnung und Begrüßung



Eröffnung und Begrüßung durch den Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Sehr geehrte Frau Präsidentin des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, Birgit Munz,
sehr geehrter Herr Finanzminister Dr. Matthias Haß,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister der gastgebenden Stadt, Burkhard Jung,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Rektor Prof. Dr. Holger Mühlenkamp und
sehr geehrter Herr Prof. Dr. Thomas Lenk,
sehr geehrte Damen und Herren!

Es ist mir eine große Freude, Sie im Namen des Sächsischen Rechnungshofs zum 3. wissenschaftlichen Symposium „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ hier im Augusteum über dem Paulinum der Universität zu Leipzig begrüßen zu dürfen.

Wo stehen die Länder und die Kommunen heute?
Arbeitet unser Staatswesen nachhaltig, wirtschaftlich und effizient?
Und wie steht es angesichts des permanenten Spannungsfeldes von Wachstum und Konsolidierung um unsere Haushaltspolitik mit Blick auf die nächsten Jahre?
Sind wir hier in Sachsen Musterschüler oder könnten wir Sitzenbleiber werden?

Vier offene Fragen. Wer fragt, der führt, meinen Kommunikationsexperten. Durch Fragen erhält man Informationen, die helfen, die eigenen Aufgaben zu erfüllen. Darum seien diese vier uns die Leitfragen für den heutigen Fachaustausch zum Thema „Finanzpolitische Herausforderungen - Wie fit sind wir für die Zukunft?“, zu welchem uns drei Fachvorträge und eine Podiumsdiskussion motivierte Denkansätze geben werden.

In der öffentlichen, politischen Wahrnehmung sehe ich ein Spannungsfeld. Einerseits wird so ungefähr der Auffassung von Jean Paul Getty, US-Ölmagnat des frühen 20. Jahrhunderts, gefolgt: „Sparmaßnahmen muss man dann ergreifen, wenn man viel Geld verdient. Sobald man in den roten Zahlen ist, ist es zu spät.“

Andererseits kann man sich gelegentlich des Eindrucks nicht erwehren, dass politische Ausgabeziele mit Blick auf die strategische Haushaltssichtweise Mark Twain bestätigen: „Von jetzt an werde ich nur so viel Geld ausgeben, wie ich einnehme, selbst wenn ich mir dafür Geld borgen muss.“

Aber es geht nicht darum, zu sparen um des Sparens willen, sondern um die Schaffung von finanziellen Freiräumen für die notwendige Erhaltung unserer Infrastruktur.

Unsere wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind nach wie vor hervorragend. Aber unverändert sind strukturelle Schübe oder Reformen nötig, um die Wettbewerbsfähigkeit des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen zu erhöhen und die finanzpolitische Eigenständigkeit zu erreichen.

Der Freistaat Sachsen hat durch die sehr gute Einnahmeentwicklung der letzten Jahre die einmalige Chance, den Weg der Entschuldung des Staates und der nachhaltigen Entwicklung im Bereich der Infrastruktur, der Förderpolitik, der Personalwirtschaft und der staatsinternen Effizienz erfolgreich weiterzugehen. Dazu müssen aber grundlegende politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.

Deshalb geht es vor allem darum, dass die Steuermehreinnahmen vordringlich für den Abbau der Verschuldung, zur Stabilisierung und Forcierung unseres eigenen Wirtschaftswachstums und für Forschung und Innovationen eingesetzt werden.

Jeder weiß, dass permanent wachsende Steuereinnahmen kein Naturgesetz sind, das gilt übrigens auch für niedrige Zinsen.

Wie der Rechnungshof immer wieder anmerkt, vermissen wir oft längerfristige Finanzpläne und strategische Konzepte. Das betrifft den Personalbereich genauso wie die Infrastruktur oder die Entwicklungen im Kulturbereich. Es bedarf nach unserer Einschätzung einer längerfristigen Betrachtung – nicht nur für die Einnahmen auf der Basis von Steuerschätzungen, sondern insbesondere auch für die Ausgaben und die zukünftige Ausgabenstruktur, d. h. die Mittelbindung.

Wir wollen uns heute mit einigen Fragen befassen, die sich im Kern um die verfassungsrechtliche Dimension der Ausgaben-Einnahmen-Disziplin, die strategische Entwicklung von kommunalen und staatlichen Aufgaben und ihre Finanzierung, aber auch um die instrumentelle Seite der öffentlichen Darstellung und Nachweisführung drehen. Das wird durch die 3 Grundsatz-Key-Notes des heutigen Vormittags ganz besonders deutlich.

Ich freue mich außerordentlich, dass sich die Präsidentin des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, Frau Munz, auf meine Bitte hin bereiterklärt hat, zur gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Relevanz und Dimension der so genannten „Schwarzen Null“ – also zu der Frage des Neuverschuldungsverbotes – zu referieren.

Es ist mir desgleichen eine große Freude, den Präsidenten des Europäischen Rechnungshofs, Herrn Kollegen Klaus Heiner Lehne, bei uns begrüßen zu können. Sein Vortrag befasst sich mit der weiteren Fortentwicklung der instrumentellen Seite der Rechnungslegung und damit mit dem Herzstück des parlamentarischen Königsrechts in Form des Budgetrechts.

Last but not least bin ich hocherfreut, dass Prof. Dr. Thomas Lenk sich zur aktuellen Frage der „Mehreinnahmen ab 2020 – Wohin mit den zusätzlichen Mitteln?“ äußern und zunächst die Systematik der Mehreinnahmen aufzeigen wird, die sich aus der Föderalismusreform 2017 ergeben. Entsprechend der genauen Aufschlüsselung für Sachsen wird er die finanzpolitischen Herausforderungen im Bundesland benennen, die Anregungen für eine adäquate Mittelverwendung geben könnten.

Herr Prof. Dr. Lenk verfügt sowohl als hochgeschätzter Finanzwissenschaftler, aber auch als Mitglied des unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat über außergewöhnlich profunde Kenntnisse. Herzlichen Dank Herr Prof. Dr. Lenk für Ihre Bereitschaft, heute einen Fachvortrag beizusteuern.

An dieser Stelle möchte ich es nicht versäumen, meinen herzlichen Dank an die hier anwesende Frau Prof. Dr. Schücking, Rektorin der Universität Leipzig, auszusprechen, die einer Kooperation für dieses Symposium zugestimmt hat und die Veranstaltung in den Räumen der Universität ermöglichte. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Lenk und seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern für die Unterstützung bei der Planung und Durchführung der Veranstaltung.

Diese wird nach der Mittagspause mit einer interessanten Podiumsdiskussion fortgesetzt. Im Gespräch werden Vertreter aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft erwartet: der Staatsminister für Finanzen, Herr Dr. Haß, der Vorsitzende der Landtagsfraktion der Linken, Herr Gebhardt, der Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Herr Prof. Dr. Mühlenkamp, der Präsident des Sächsischen Landkreistages, Herr Vogel, der Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages, Herr Woitscheck, Herr Prof. Dr. Lenk sowie meine Person. Die Moderation übernimmt freundlicherweise die Leiterin der Politikredaktion im MDR Landesfunkhaus Sachsen, Frau Uta Deckow.

Mit der Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs an drei Persönlichkeiten, die sich in der Finanzkontrolle oder der Haushaltswirtschaft besondere Verdienste erworben haben, werden wir das heutige wissenschaftliche Symposium würdig abschließen.

Wir werden bemüht sein, den Zeitplan vorbildlich einzuhalten, da Finanzminister Dr. Matthias Haß der Veranstaltung möglichst bis zum Schluss beiwohnen möchte.

Ich freue mich sehr, dass er heute hier ist und darf nun den Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und 1. Vizepräsidenten des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Herrn Burkhard Jung, um sein Grußwort bitten.

Grußwort

Burkhard Jung, Oberbürgermeister der Stadt Leipzig und 1. Vizepräsident des Sächsischen Städte- und Gemeindetags

Finanzielle Nachhaltigkeit ist ein elementares Kriterium für Zukunftsfähigkeit, da sie die Grundlagen für proaktive Gestaltung bewahrt.

Zugleich birgt das Nachhaltigkeitsprinzip für Kommunen einen immanenten Zielkonflikt zwischen notwendigen Investitionen in die Rahmenbedingungen künftigen Wachstums und der zwingenden Erfüllung gesetzlicher Pflichten und nachhaltigen finanziellen Wirtschaftens in der Gegenwart.

Der Ausweg aus diesem Dilemma kann nur im koordinierten und an strategischen Prioritäten ausgerichteten Handeln aller Ebenen öffentlicher Verwaltung bei gleichzeitig ausgewogener Lastenverteilung bestehen.

Letztlich ist für die Bürgerinnen und Bürger entscheidend, dass dauerhaft Leistungen der Daseinsvorsorge und Zukunftssicherung in hoher Qualität erbracht werden und nicht, von wem.

(Aus dem Grußwort zu Beginn des Symposiums von Burkhard Jung)



© Stadt Leipzig

Fachvorträge



Birgit Munz
Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen



Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig



Klaus Heiner Lehne
Präsident des Europäischen Rechnungshofs

Der zukünftige mehrjährige Finanzrahmen der EU nach 2020

Klaus Heiner Lehne, Präsident des Europäischen Rechnungshofs



© Detlef Drewes

Herr Präsident, Frau Präsidentin,
Herr Oberbürgermeister,
Herr Minister,
Herr Rektor,
meine Damen und Herren!

Gemäß den EU-Verträgen ist die Union verpflichtet, einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) festzulegen.

Mit diesem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.

Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt.

Der Rat nimmt diesen MFR nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig an.

Gleichzeitig verabschieden das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, d. h. mit qualifizierter Mehrheit, eine Reihe von sektorbezogenen Programmen, in denen genau festgelegt wird, welche Regelungen für die einzelnen Bereiche, beispielsweise für Erasmus, im Zeitraum des MFR gelten.

Zurzeit stehen wir gewissermaßen an einem Scheideweg. Vor uns liegt ein neuer MFR-Zeitraum, den die Kommission auf sieben Jahre – 2021 bis 2027 – ansetzt und für den sie eine Gesamtobergrenze von 1.279 Mrd. € (1,11 % des BNE) vorschlägt.

Und dies in einer Zeit, in der das ureigene Modell der EU, das für Offenheit, Multilateralismus und freiheitliche Demokratie steht, inneren und äußeren Bedrohungen ausgesetzt ist.

In diesem schwierigen Umfeld muss die EU ihre Karten auf den Tisch legen:

Worauf wird sie in den kommenden Jahren generell den Schwerpunkt legen?

In welchen Bereichen wird sie versuchen, einen Mehrwert zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu schaffen?

Wo wird die EU versuchen, ihre Tätigkeiten auszubauen oder zu verringern?

Welche Bedingungen wird sie für die Auszahlung von Mitteln festlegen?

Der Kommission und vielen Mitgliedstaaten ist es ein Anliegen, dass der Finanzrahmen vor dem Ende der Wahlperiode des Europäischen Parlaments angenommen wird, weil sie nicht das Risiko eingehen möchten, dass sich die Annahme durch die Bildung einer neuen Kommission und eines neuen Parlaments verzögert.

Wie zuletzt im Jahr 2014 besteht nämlich die Gefahr, dass zu Beginn des Programmplanungszeitraums noch keine Mittel fließen, da die Aushandlung der Programme noch nicht abgeschlossen ist.

Dies ist ein ehrgeiziger und meines Erachtens löblicher Vorsatz, auch wenn er bedeuten würde, dass das derzeitige Parlament seinen Nachfolger (das neue Parlament ab 2019) und sogar den Nachfolger seines Nachfolgers (das im Jahr 2024 zu wählende Parlament) an diese wichtige Entscheidung bindet.

Dem Europäischen Rechnungshof kommt in dieser Phase eine beratende Rolle zu, da wir nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen Stellung nehmen müssen.

In den vergangenen Monaten haben wir eine erste Reihe von Themenpapieren zur Zukunft der europäischen Finanzen, zur Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik, zur Forschungsförderung nach 2020 und zur Vereinfachung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in der Kohäsionspolitik angenommen.

Wir werden diese Thematik in förmlichen Stellungnahmen zu den Legislativvorschlägen der Kommission zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen und zu den wichtigsten Ausgabenprogrammen immer wieder aufgreifen.¹

Es ist unseres Erachtens von grundlegender Bedeutung, dass wir aus der vorherigen Generation von Programmen Erkenntnisse gewinnen können, bevor die Entscheidungen zur nächsten Programmgeneration anstehen und getroffen werden.

Mit Blick auf den allgemeinen Rahmen des MFR möchte ich Ihnen kurz die wichtigsten Punkte unseres jüngsten Themenpapiers erläutern.

1. Erstens schlagen wir die Schaffung eines geeigneten Rahmens zur Beurteilung des Mehrwerts von EU-Maßnahmen vor. Die Leistung der verschiedenen EU-Programme sollte im Rahmen einer umfassenden Überprüfung der öffentlichen Ausgaben ermittelt werden. Die Finanzplanung der EU muss auf ihre strategischen Prioritäten abgestimmt werden – es darf keine „heiligen Kühe“ geben.
2. Zweitens schlagen wir vor, den Haushalt der EU so zu gestalten, dass auf transparente Art und Weise auf sich ändernde Umstände reagiert werden kann.

Dies setzt voraus, dass im Rahmen der verschiedenen Obergrenzen des MFR und über die Jahre hinweg Flexibilität ermöglicht wird.

Auch muss sichergestellt werden, dass die gebildeten Reserven genutzt werden, um Risiken in Verbindung mit unvorhergesehenen Ereignissen abzusichern, und nicht bloß, um unerwartete Verzögerungen bei der Umsetzung von Programmen auszugleichen.

3. Drittens schlagen wir der Kommission vor, ihren Vorschlag für den MFR durch einen mittel- bis langfristigen Finanzplan zu ergänzen, in dem noch abzuwickelnde Mittelbindungen, Vorfinanzierungen und Eventualverbindlichkeiten aufgeführt werden.

Wie beim letzten Mal mit einem einkalkulierten „Defizit“ zu enden, das dann von einigen Mitgliedstaaten als „Sieg“ gefeiert wird, kommt nicht infrage.

Denn es ist unbestritten ein Pyrrhussieg. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen sollen sich den Prognosen zufolge bis 2020 auf 262 Mrd. € belaufen. Es ist extrem wichtig, diese Frage im nächsten MFR zu behandeln.

4. Viertens fordert der Europäische Rechnungshof, die Grundsätze der Rechenschaftspflicht und Transparenz auf alle mit der EU verbundenen Einrichtungen anzuwenden.

In der Regel sollten EU-Einrichtungen, sofern gemäß dem AEUV zulässig, in den Haushaltsplan der EU einbezogen werden, was eine vollumfängliche demokratische Rechenschaftspflicht und natürlich Prüfungen im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle mit sich bringt.

¹ Stellungnahmen zu den MFR-relevante Gesetzgebungsvorschläge:
Agrarpolitik: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_07/OP18_07_EN.pdf;
Kohäsionspolitik: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_06/OP18_06_EN.pdf.

Die Entscheidung der Kommission, den Europäischen Entwicklungsfonds in den MFR aufzunehmen, ist eine positive Entwicklung, die wir bereits seit Jahren fordern.

Ich hoffe, dass diese Entscheidung den Beginn verstärkter Bemühungen einläuten wird, um die übergroße Anzahl an Haushalten (*Galaxy of Budgets*)² zu verringern, die um den EU-Haushalt herum entstanden sind und ihn komplexer und weniger transparent machen.

5. Fünftens sollte eine Vereinfachung angestrebt werden. In allen europäischen Hauptstädten, in denen ich zu Besuch bin, von Warschau bis Lissabon, fällt dieses Wort am häufigsten.

Daher begrüße ich die Bemühungen der Kommission, sektorbezogene Programme zusammenzufassen und ihre Zahl von 58 auf 37 zu senken. Dies ist sicherlich ein notwendiger Schritt.

Es reicht, sich beispielsweise vor Augen zu führen, wie viele verschiedene sektorbezogene Programme – mit jeweils unterschiedlichen Förderfähigkeitsregeln – genutzt wurden, um Maßnahmen zur Bewältigung der Migrations- und Flüchtlingskrise zu finanzieren.

Wenn Haushaltskommissar Oettinger von einem „einheitlichen Regelwerk“ für den Zugang zu EU-Mitteln spricht, ist das Musik in meinen Ohren.

Der Europäische Rechnungshof hat bereits Vorschläge für Vereinfachungen im Forschungsbereich („Programm Horizont 2020“) ausgearbeitet und wird nun weitere Programme untersuchen, die kürzlich vorgeschlagen wurden oder demnächst vorgeschlagen werden sollen.

Als externer Prüfer der Union ist der Hof auch bestrebt, die Ergebnisse aus Prüfungen, die von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission durchgeführt wurden, noch besser zu nutzen. Dies wird schließlich zu einer integrierten Prüfungskette führen, sodass sich die Belastung für die Endbegünstigten verringert.

6. Sechstens ist es sicher begrüßenswert, dass die EU versucht, den Umstand zu ändern, dass über 70 % ihrer Einnahmen aus den nationalen Haushalten stammen.

An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass jede neue Quelle für Eigenmittel, die – wie von der Kommission vorgeschlagen – mit umweltpolitischen Zielen verknüpft ist, einplanbar und nachhaltig sein muss, da sonst das Risiko besteht, dass wir durch die Lösung eines bestehenden Problems ein neues Problem schaffen.

7. Wir dürfen nicht vergessen, dass wir nunmehr über einen Haushalt für 27 Mitgliedstaaten – und nicht wie zuletzt 28 Mitgliedstaaten – sprechen. Uns steht eine Haushaltslücke von 15 Mrd. € bevor.

Dies stellt uns natürlich vor Herausforderungen, eröffnet aber auch neue Chancen. Die Chance, unsere komplexen Rabattregelungen zu überprüfen.

Die Chance, über nachhaltige Eigenmittel nachzudenken, damit das Brexit-Loch gestopft wird. Und nicht zuletzt die Chance, die EU-Ausgaben zu überprüfen und diejenigen Bereiche zu priorisieren, in denen sie den größten Mehrwert erbringen.

8. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Aussetzung oder Verringerung von Zahlungen aus dem EU-Haushalt an Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Damit bewegen wir uns alle auf unbekanntem und heiklem Terrain.

Wir werden diesen Vorschlag sorgfältig prüfen, um sicherzustellen, dass die Kriterien so objektiv und nachprüfbar wie möglich sind.³

² Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments hat die Haushalte als „Galaxy of Budgets“ beschrieben.

³ Stellungnahme „Rechtsstaatlichkeit“ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_01/OP18_01_DE.pdf.

9. In unserem Themenpapier, das wir im Juli veröffentlichen⁴, werden wir uns auch eingehend den Zahlen widmen, da im Europäischen Parlament anscheinend einige Meinungsverschiedenheiten bestehen, was den tatsächlichen Umfang der vorgeschlagenen Kürzungen, beispielsweise in den Bereichen Landwirtschaft und Kohäsion, betrifft.

Meine Damen und Herren, wie bereits absehbar ist, wird der MFR, insbesondere im Rat, zu hitzigen Debatten führen.

Die Tatsache, dass Einstimmigkeit erforderlich ist, verleitet zu Vetostrategien.

Und sie führt tendenziell dazu, dass der MFR lediglich zum Anlass genommen wird, „Erbsenzählerei“ zu betreiben oder einen „angemessenen Mittelrückfluss“ zu fordern, wobei die Nettoempfänger (früher als „Freunde der Kohäsionspolitik“ bezeichnet) einen Kampf gegen die Nettozahler (die sogenannten "Freunde einer besseren Ausgabenpolitik") austragen.

Ich hoffe, dass ich Ihnen zeigen konnte, dass die Entscheidungen, die unsere gewählten Vertreter demnächst zu treffen haben, weitaus komplexer sind als dieses Nullsummenspiel und dass sie die Richtung vorgeben werden, in die sich die EU in den kommenden Jahren entwickelt.

Unsere Bürgerinnen und Bürger erwarten eine Neuausrichtung des MFR auch auf die Bereiche Migration, innere Sicherheit, Außengrenzschutz, Forschung inkl. Verteidigungsforschung, Verteidigungsindustrie und neue soziale Herausforderungen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

⁴ Briefing Paper „MFR“ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf.

Nachhaltige Finanzwirtschaft im Lichte der Verfassung

**Birgit Munz, Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen und
Vizepräsidentin des Oberlandesgerichts Dresden**



© Fotostudio "STUDIOLINE"

Sehr geehrter Herr Professor Binus,
Sehr geehrter Herr Präsident des Europäischen Rechnungshofs,
sehr geehrter Herr Staatsminister,
sehr geehrte Damen und Herren!

Vielen Dank für die freundliche Einladung zum 3. Symposium „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ und die Gelegenheit, dieses Thema im Lichte der Verfassung näher zu betrachten.

1 Einleitung

In den letzten Jahren boomt die Wirtschaft. Der Staat kann erhebliche Mehreinnahmen verzeichnen. Erst im Mai verkündete der Bundesfinanzminister, dass der Staat bis zum Jahr 2022 mit einem Einnahmerekord rechnen kann und Bund, Länder und Kommunen mit rd. 63 Milliarden mehr Steuereinnahmen planen können.

Sollten oder müssen nun diese Mehreinnahmen zur Schuldentilgung verwendet werden oder sollte das Wirtschaftswachstum und die Konjunktur gerade auch bei den derzeitigen niedrigen Zinsen durch weitere Investitionen oder auch durch Steuerentlastungen bei den Bürgern gestärkt werden? Dieser sehr interessanten, aber vorrangig finanzpolitischen Frage werde ich mich nicht widmen, sondern mich auf die Beschreibung des verfassungsmäßigen Rahmens beschränken, in dem solche Entscheidungen zu treffen sind.

Dabei möchte ich zunächst auf die Einführung und die Auswirkungen der Schuldenbremse im Bund, im Freistaat Sachsen und in den Kommunen eingehen. Anschließend möchte ich die Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß gegen das Verschuldungsverbot sowie die Rollen der Rechnungshöfe und der Verfassungsgerichte in diesem Zusammenhang erörtern. Am Schluss möchte ich mich noch kurz der Frage widmen, ob eine nachhaltige Finanzwirtschaft eventuell durch eine Stärkung der Volksgesetzgebung erreicht werden könnte.

2 Ausgangslage

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts stieg die Staatsschuldenquote in Europa und Deutschland sukzessive an. Verstärkt durch die Finanzkrise baute allein Deutschland Schulden von mehr als 2 Billionen € auf. Deutschland verstieß mehrfach gegen die Maastrichtkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wonach der staatliche Schuldenstand nicht mehr als 60 % der Wirtschaftsleistung eines Landes und das jährliche Haushaltsdefizit nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen durfte.

Die im Jahre 1969 für den Bund eingeführte Schuldenregelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG hatte ihr Ziel weit verfehlt. Nach dieser als Goldene Regel der Finanzpolitik bezeichneten Norm durften die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Dahinter stand die Überlegung, dass Investitionen auch der nachfolgenden Generation zugute kommen und diese dann auch an der Finanzierung beteiligt werden kann. Ausnahmen von dieser Investitionsregel waren zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugelassen. Die großzügige Auslegung des Investitionsbegriffs und die reichliche Inanspruchnahme der Ausnahmeregel führten dazu, dass der Schuldenstand stetig und erheblich stieg. Die aufgenommenen Schulden überstiegen bei Weitem den Zuwachs des staatlichen Vermögens.

Eine effektive verfassungsrechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers und eine Verpflichtung für eine nachhaltige Haushaltspolitik waren nicht vorhanden. Die hohe Staatsverschuldung stellte eine Gefahr für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat dar, dessen Handlungsfähigkeit durch erdrückende

Schulden sowie Zins- und Tilgungslasten eingeschränkt war. Die Begriffe von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit gerieten immer mehr in den Blickpunkt.

Auch das Bundesverfassungsgericht befasste sich zweimal grundlegend mit der Entwicklung der Staatsverschuldung. Mit seinen Urteilen vom 18. April 1989¹ und 9. Juli 2007² wies es sehr deutlich auf die Reformbedürftigkeit der geltenden Verschuldungsregelungen hin. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG habe sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schulden in der Realität als nicht wirksam erwiesen. Eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast hemmten das langfristige Wachstum der Wirtschaft, verengten die aktuellen Handlungsspielräume des Staates und verlagerten Finanzlasten auf künftige Generationen. Notwendig sei deshalb die Entwicklung von Mechanismen, die für gegebene Verschuldungsspielräume den erforderlichen Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellen.³

Im Ergebnis dieser Rechtsprechung und der politischen Entwicklung vollzog der Verfassungsgeber auf Vorschlag der Föderalismuskommission II eine radikale Wende und führte 2009 die neue Schuldenbremse durch eine Änderung des Grundgesetzes⁴ ein. Damit gelang die bedeutendste Verfassungsänderung in der jüngeren deutschen Geschichte und Deutschland gab hierdurch auch einen Impuls für die Entwicklungen in Europa. Zugleich wurde in Politik und Bevölkerung das Bewusstsein für eine zukunftsorientierte gerechte Finanzpolitik verstärkt.

In der Folge wurde 2015 erstmals wieder ein ausgeglichener Bundeshaushalt beschlossen; es sollten keine neuen Schulden aufgenommen werden und die „Schwarze Null“ im Bundeshaushalt stand.

Wie sehen nun die neuen Regelungen des Grundgesetzes aus?

3 Schuldenbremse im Grundgesetz

a) Inhalt der Neuregelung

Das am 1. August 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (insbesondere der Art. 109, 109a, 115 und 143d) enthält grundlegende Änderungen in der Finanzverfassung.

Das zentrale Element dieser Neuregelung ist dabei Art. 109 Abs. 3 GG. Dieser stellt klar, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind und enthält damit ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Um eine Handlungsfähigkeit des Staates in Extremsituationen sicherzustellen, wurden folgende Ausnahmetatbestände vorgesehen:

- Eine Kreditaufnahme ist aus konjunkturellen Gründen möglich (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 1 GG). In Phasen des Abschwungs wird dadurch eine Verschuldungsmöglichkeit zugelassen. Zugleich besteht aber in Aufschwungsphasen die verfassungsrechtliche Pflicht, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften und diese zur Rückführung zuvor konjunkturbedingt aufgenommener Schulden zu nutzen.
- Darüber hinaus sind Kreditaufnahmen infolge von außergewöhnlichen Umständen und zwar bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zulässig (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Var. 2 GG). Wir in Sachsen denken dabei etwa an das Hochwasser des Jahres 2002, andere Anwendungsfälle wären aber wohl auch die Finanzkrise oder die Deutsche Wiedervereinigung. Auch hier besteht die verfassungsrechtliche Pflicht, zugleich eine verbindliche Tilgungsregelung vorzusehen.
- Eine letzte Relativierung erfährt das Neuverschuldungsverbot durch die ausschließlich für den Bund geregelte strukturelle Kreditermächtigung i. H. v. 0,35 % des nominalen BIP (Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG). Bis zu dieser Höhe kann der Bund danach Jahr für Jahr ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Lage nach freiem Ermessen neue Kredite aufnehmen.

Die nähere Ausgestaltung der aufgezeigten neuen Schuldenregelungen erfolgte für den Bund in Art. 115 GG. Den Ländern wurde mit Art. 109 GG nur der Rahmen vorgegeben. Zugleich wurde ihnen ein Gestaltungsspielraum für die Regelungen zu Konjunkturschwankungen und außergewöhnlichen Umständen überlassen.

¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96.

³ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (142 f.).

⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

Neben dem grundsätzlichen Verbot der Neuverschuldung und der erstmals verfassungsrechtlich verankerten Pflicht zur Tilgung bei Inanspruchnahme eines Ausnahmefalles ist von zentraler Bedeutung, dass die Regelungen zur Schuldenbegrenzung nicht nur bei der Aufstellung der Haushalte, sondern auch im tatsächlichen Haushaltsvollzug eingehalten werden. Dies hat der Verfassungsgeber für den Bund durch die Einführung eines Kontrollkontos sichergestellt (Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG), sodass bei Abweichungen von den Planungen am Ende grundsätzlich ein Ausgleich stattfinden muss.

Eine weitere wesentliche Neuerung zur Schuldenreduzierung ist die Abschaffung von sogenannten „Schattenhaushalten“; d. h. es besteht künftig keine Möglichkeit mehr, für Sondervermögen (z. B. Finanzmarktstabilisierungsfonds) Ausnahmen von den Kreditgrenzen zuzulassen.

b) Übergangsvorschriften

Für die Umsetzung der neuen verfassungsrechtlichen Finanzvorschriften hat der Verfassungsgeber in Art. 143d GG lange Übergangsfristen vorgesehen. Zwar gilt der reformierte Art. 109 GG ab dem Jahr 2011; die Länder können aber bis Ende des Jahres 2019 und der Bund konnte bis Ende des Jahres 2016 hiervon abweichen. Gleichwohl sollen bestehende Schulden bis dahin kontinuierlich abgebaut werden.

c) Verfassungsmäßigkeit

Unmittelbar mit der Einführung des Neuverschuldungsverbots für die Bundesländer in Art. 109 GG wurden Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Regelung erhoben. Kritiker sahen hierin einen Verstoß gegen die Finanz- und Haushaltsautonomie der Länder. Dies bedeute einen Eingriff in die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer, die zu den Grundprinzipien des Grundgesetzes gehört und als solches durch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird.⁵

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet dieser Schutz des föderalen Prinzips, dass den Bundesländern die Qualität von Staatlichkeit oder ein essentielles Element dieser Staatlichkeit nicht entzogen werden darf. Vielmehr muss ihnen stets ein eigener staatlicher Kern als „Hausgut“ verbleiben.⁶

Entscheidend ist daher, ob eine eigenständige Kreditpolitik der Länder einschließlich einer Verschuldungsoption von dem verfassungsrechtlich für unantastbar erklärten Kernbereich der Haushaltsautonomie erfasst ist.

Kritiker der Neuregelungen betonen, die unantastbare Finanzhoheit der Länder beziehe sich auf die Einnahmen- und Ausgabenseite, Kredite seien reguläre Instrumente staatlicher Finanzierung. Durch die Neuregelung würden finanzielle Abhängigkeiten von Zahlungen des Bundes begründet, der in wirtschaftlicher Normallage allein berechtigt sei, Kredite aufzunehmen. Eine solche Abhängigkeit sei mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar.⁷

Dagegen wird eingewandt, dass es kein mit der Ewigkeitsgarantie ausgestattetes Prinzip des Verschuldungsstaates für die Länder gebe. Die Ewigkeitsgarantie schütze allein vor der vollständigen Beseitigung der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der verschiedenen Haushaltsträger. Diese werde den Ländern durch die Neuregelung nicht entzogen, ihnen werde hierdurch nur der Rahmen vorgegeben. Die Länder könnten weiter eigene Haushaltspolitik betreiben und insbesondere die Ausnahmeregelungen und den Haushaltsvollzug autonom gestalten.⁸

Eine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser verfassungsrechtlichen Frage liegt bislang nicht vor. Zwar versuchten der schleswig-holsteinische Landtag und sein Präsident diese Frage zum Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zu machen. Dieses verwarf den Antrag jedoch als unzulässig, weil die Antragsteller in dem Bund-Länder-Streitverfahren nicht antragsberechtigt waren.⁹ Eine inhaltliche Klärung der verfassungsrechtlichen Ausgangsfrage erfolgte daher nicht.

⁵ Vgl. z. B. Fassbender, NVwZ 2009, 737.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 26. Juli 1972 – 2 BvF 1/71, BVerfGE 34, 9.

⁷ Vgl. z. B. Fassbender, NVwZ 2009, 737.

⁸ Vgl. z. B. Christ, NVwZ 2009, 1333 (1338 f.); Lenz/Burgbacher, NJW 2009, 2561 (2565 f.).

⁹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10, NVwZ 2011, 1512.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in anderen Verfahren die Frage, ob europa- bzw. völkerrechtliche Verpflichtungen z. B. aus dem Lissabon-Vertrag und aus den Verträgen zu den „Euro-Rettungsschirmen“ eine Verletzung der Haushaltsautonomie des Bundes darstellen, im Ergebnis verneint.¹⁰

Es mag naheliegen, hieraus den Schluss zu ziehen, dass damit auch der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Länder die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt wurde. Denn das Bundesverfassungsgericht weist in diesen Entscheidungen ausdrücklich darauf hin, dass die mit der sachlichen Verschärfung der Regeln für die Kreditaufnahme verbundene Beschränkung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit der Parlamente im Interesse langfristiger Erhaltung der demokratischen Gestaltungsfähigkeit notwendig sein könne.

Jedenfalls kann konstatiert werden, dass ein politisches Interesse der Bundesländer an der Klärung der verfassungsrechtlichen Ausgangsfrage derzeit offensichtlich nicht besteht. Denn von keiner der in einem solchen Verfahren antragsberechtigten Landesregierungen wurde bisher ein entsprechendes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Gang gesetzt. Dies ist möglicherweise ein Zeichen dafür, dass sich die Einsicht in die Notwendigkeit der Neuregelung durchgesetzt hat.

4 Schuldenbremse in der SächsVerf

Wie sieht nun die Situation in Sachsen aus?

Der Freistaat Sachsen nimmt bereits seit dem Jahr 2006 keine neuen Schulden auf und seit einigen Jahren erfolgt sogar eine jährliche Schuldentilgung. Gleichwohl bestand auch in Sachsen vor dem Hintergrund des Schuldenstandes (2012 rd. 11,7 Milliarden €), des Auslaufens des Solidarpakts II, der zu erwartenden Neujustierung des Länderfinanzausgleichs, der staatliche Pensionsverpflichtungen und des demographischen Wandels Handlungsbedarf.

Bereits im Jahr 2009 wurde in Sachsen in der Sächsischen Haushaltsordnung das Ziel eines Haushalts ohne Neuverschuldung ausgegeben. Diese Vorgabe konnte allerdings – wie im Bund bis dahin auch – noch in Höhe der Summe der staatlichen Investitionsausgaben durchbrochen werden.

Obwohl das Grundgesetz die Einhaltung des Neuverschuldungsverbots für die Länder erst ab dem Jahr 2020 vorgibt, nahm der Freistaat Sachsen bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2014 die Schuldenbremse in seine Verfassung auf.¹¹ Dies entsprach auch der grundlegenden Forderung des Sächsischen Rechnungshofs. Historisch bedeutsam für Sachsen war nicht nur die Aufnahme der neuen Schuldenregelung, sondern auch, dass es sich zugleich um die erste Verfassungsänderung seit ihrem Inkrafttreten am 6. Juni 1992 handelte. Zudem nahm Sachsen mit seiner Verfassungsänderung durch die frühzeitige Bindung an das Neuverschuldungsverbot eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern ein.

Dieses Neuverschuldungsverbot wurde in Art. 95 Abs. 2 SächsVerf verankert. Es gilt auch für rechtlich unselbstständiges neues Sondervermögen des Freistaates und umfasst damit auch die Staatsbetriebe. Das Neuverschuldungsverbot wird für den Fall von erheblichen Steuermindereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung und bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gelockert. Diese Ausnahmen sind jeweils durch den Landtag festzustellen. Insbesondere bei der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen nutzt der sächsische Verfassungsgeber seinen im Grundgesetz eingeräumten Gestaltungsspielraum, indem er bei der Bestimmung der „Normallage“ wie auch der abweichenden konjunkturellen Entwicklung die durchschnittlichen Steuereinnahmen der vier vorangegangenen Jahre als Maßstab vorgibt. Der Bund hingegen knüpft für seinen Haushalt im Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG an eine zu erwartende Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten (Produktionslücke) an. Zudem sind die Kreditaufnahmen nach dem sächsischen Modell erst zulässig, wenn die Steuereinnahmen um mindestens 3 % unter der „Normallage“ bleiben und sind grundsätzlich begrenzt auf bis zu 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre. Eine Verstärkung über 99 % ist nur in Ausnahmefällen und unter engen Voraussetzungen sowie unter Beachtung der Vorgaben aus dem Grundgesetz möglich. Der Verfassungsgeber merkte hierzu in der Gesetzesbegründung an, dass „zur Glättung von konjunkturellen Schwankungen der Sächsische Landtag und die Staatsregierung bereits im Vorfeld gehalten sind, die Politik der konjunkturellen Vorsorge auch durch Rücklagenbildung in den

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 – zum Lissabon-Vertrag; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 7. September 2001 – 2 BvR 987/10 u. a., BVerfGE 129, 124 – zum EFS; Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 12. September 2012 und vom 18. März 2014 – 2 BvR 1390/12 u. a., BVerfGE 132, 195 und BVerfGE 135, 317 – zum ESM und Fiskalpaket.

¹¹ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11. Juli 2013, SächsGVBl. S. 502.

Phasen von konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen zu betreiben".¹² Insbesondere sieht auch die Sächsische Verfassung eine Pflicht zur Tilgung der „Konjunkturkredite“ innerhalb von acht Jahren vor.

Schließlich ist bei der Verfassungsänderung in Sachsen hervorzuheben, dass auch die implizite Verschuldung in den Blick genommen wurde. Zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit wurde der Vorsorgefond in Art. 95 Abs. 7 SächsVerf verfassungsrechtlich neu abgesichert. Es wurde nicht nur festgeschrieben, dass die Ansprüche der künftigen Versorgungsempfänger während der Dienstzeit finanziert werden, sondern es wurde auch sichergestellt, dass die angesparten Mittel zweckentsprechend verwendet werden.

5 Auswirkungen auf die Kommunen

Welche Auswirkungen hat das Neuverschuldungsverbot aber auf die Kommunen?

Die Gemeinden sind zwar in den neuen Regelungen der Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht ausdrücklich erwähnt. Dennoch besteht die Gefahr ihrer Betroffenheit, wenn die Bundesländer das Verschuldungsverbot zur Sicherung ihres ausgeglichenen Haushaltes an die Kommunen durchreichen, indem sie entweder kostenintensive Aufgaben auf sie übertragen und/oder ihre Finanzierung im kommunalen Finanzausgleich reduzieren. In diesem Fall kann das kommunale Selbstverwaltungsrecht betroffen sein, wenn den Gemeinden die für ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben notwendigen Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen.

Schutz hiergegen bietet das in praktisch allen Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip. Dieses legt fest, dass die Länder im Falle der Übertragung neuer oder erweiterter Aufgaben auf die Kommunen die Kosten hierfür den Gemeinden zu erstatten haben.

Weiteren Schutz bietet Art. 109 Abs. 2 GG. Hiernach erfüllen Bund und Länder gemeinsam die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung. Dabei haben die Länder auch die Verantwortung für die Kommunen. Die Einhaltung der europarechtlichen Defizitgrenzen versperrt damit Bund und Ländern die Möglichkeit, nationale Defizitgrenzen dadurch zu befolgen, dass Lasten auf die Kommunen verschoben werden.

Der Sächsische Verfassungsgeber hatte bei Einführung der Schuldenbremse die Kommunen besonders im Blick. Die bisherige Konnexitätsregelung in Art. 85 Abs. 2 SächsVerf wurde erweitert und ausdrücklich klargestellt, dass ein finanzieller Ausgleich für die Kommunen auch bei der Umwandlung freiwilliger Aufgaben in Pflichtaufgaben besteht.

Durch diese Verfassungsänderung wurde zugleich der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen Rechnung getragen, der bereits früher die Verpflichtung zum finanziellen Ausgleich bei der Umgestaltung von freiwilligen Aufgaben in Pflichtaufgaben festgestellt hatte.¹³

Der sächsische Verfassungsgeber stellt auch im neuen Art. 95 Abs. 3 SächsVerf ausdrücklich klar, dass die kommunalen Verfassungsrechte, insbesondere eine ausreichende finanzielle Ausstattung, nicht unter Berufung auf das Neuverschuldungsverbot des Landes geschmälert werden dürfen. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass der Freistaat Sachsen jedoch für diese Rechte nicht über die eigene Leistungsfähigkeit hinaus einzustehen hat. Insbesondere sei nicht ein finanzkraftunabhängiger Mindestfinanzausgleich intendiert. Eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der kommunalen Verfassungsrechte (Art. 85, 87 SächsVerf) sei unzulässig.¹⁴

In den Lesungen des sächsischen Verfassungsänderungsgesetzes im Landtag wurde wiederholt betont, dass das neue Schuldenverbot nicht zum Nachteil der Kommunen geraten soll. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Versprechen – gerade auch in einer Phase des konjunkturellen Abschwungs – eingehalten werden kann.

¹² LT-Drs. 5/11838, S. 13.

¹³ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 53-II-97 – juris und Beschluss vom 14. August 2012 – Vf. 97-VIII-11, LVerfGE 23, 282.

¹⁴ LT-Drs. 5/11838, S. 12.

6 Sanktionsmöglichkeiten

Der praktische Wert von rechtlichen Verpflichtungen, hängt in der Regel von ihrer zwangsweisen Durchsetzbarkeit ab.

Ein Instrument, Verstöße gegen die neuen Schuldenregelungen des Grundgesetzes zu verhindern, findet sich in Art. 109 a GG. Zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern wurde ein gemeinsamer Stabilitätsrat geschaffen, der drohende Haushaltsnotlagen in einem möglichst frühen Stadium erkennen und rechtzeitig Gegenmaßnahmen einleiten soll. Diesem Stabilitätsrat gehören die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Energie an.

Der Stabilitätsrat kann Bund und Länder zwar verpflichten, Sanierungsprogramme auszuarbeiten. Sanktionsmöglichkeiten stehen ihm jedoch nicht zu. Ein gewisser öffentlicher Druck lässt sich aber durch die vorgesehene Veröffentlichung der Beratungsergebnisse und der zugrundeliegenden Unterlagen zweifellos erreichen.

7 Rolle der Rechnungshöfe

Welche Rolle nehmen nun die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für eine nachhaltige Finanzwirtschaft ein?

Die Rechnungshöfe sind die Hauptträger der staatlichen Finanzkontrolle. Ihre Stellung und ihre Aufgaben sind verfassungsrechtlich verankert. Die Rechnungshöfe prüfen unabhängig die gesamte staatliche aber auch kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung. Den Umfang und den Gegenstand ihrer Tätigkeit bestimmen die Rechnungshöfe dabei selbst. Prüfungsfreie Räume gibt es grundsätzlich nicht. Zugleich stehen die Rechnungshöfe der Exekutive und Legislative beratend zur Seite und erstellen auf deren Ersuchen Gutachten zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind. Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung können die Rechnungshöfe die Parlamente und Regierungen jederzeit unterrichten.

Die Rechnungshöfe sind damit unverzichtbare Protagonisten für die parlamentarische Demokratie. Die Finanzkontrollen verhindern Machtmissbrauch, sie begrenzen die Entfaltung der Staatsgewalt und fördern gleichzeitig deren Optimierung, indem sie zur Rationalität von Entscheidungen beitragen. Ihr Ziel ist letztlich, dass sich staatliches Handeln möglichst zum Besten der Gemeinschaft auswirkt. Damit leisten die Rechnungshöfe auch einen bedeutenden Beitrag für eine nachhaltige Finanzwirtschaft und ich glaube, dass sie in Zukunft vor allem durch ihre Gutachter- und Beratungsfunktion auch eine maßgebliche Rolle bei der Einhaltung der neuen Verschuldungsregelungen einnehmen werden.

Darauf wird es entscheidend ankommen, denn Sanktionsmöglichkeiten stehen den Rechnungshöfen bekanntermaßen nicht zur Verfügung. Sie haben keine Weisungs- oder Aufsichtsrechte und ihre Prüfungen sind nicht bindend. Ihren Einfluss müssen sie also im Wesentlichen im Dialog mit dem Haushaltsgesetzgeber geltend machen. Darüber hinaus können sie allerdings durch die Benennung und Veröffentlichung eventueller Verstöße dafür Sorge tragen, dass die Bedeutung und Beachtung des Neuverschuldungsverbots auch dauerhaft im öffentlichen Bewusstsein bleibt.

8 Rolle des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen

Wie können schließlich die Verfassungsgerichte auf die Einhaltung der Schuldenregeln hinwirken?

Vor dem Bundesverfassungsgericht kann im Wege der abstrakten Normenkontrolle überprüft werden, ob Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz vereinbar ist und ob Landesrecht gegen Bundesrecht verstößt. D. h., dass die Haushaltsgesetze des Bundes und der Länder auf die Einhaltung der Schuldenregeln überprüft werden können. Im Wege dieses Verfahrens können auch die von den Bundesländern zur Einhaltung des Neuverschuldungsverbots neu geschaffenen Regelungen am Maßstab des Grundgesetzes gemessen werden.

Antragsberechtigt beim Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle sind die Bundesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eine Landesregierung.

Daneben entscheidet in Sachsen auch der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle über die Konformität der Haushaltsgesetze und Haushaltsordnungen des Landes mit der Sächsischen Verfassung. Hier sind neben der Sächsischen Staatsregierung ein Viertel der Mitglieder des Landtages antragsberechtigt.

In Sachsen können auch die Kommunen Landesgesetze im Wege einer Normenkontrolle auf kommunalen Antrag (Art. 90 SächsVerf) vor dem Verfassungsgerichtshof dahingehend überprüfen lassen, ob etwa durch die neuen Schuldenregeln ihre Finanzhoheit als Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verletzt wurde. In anderen Bundesländern existieren vergleichbare Klagemöglichkeiten der Kommunen.

9 Nachhaltige Finanzwirtschaft durch Volksgesetzgebung

Wie angekündigt, möchte ich abschließend noch die etwas provokante Frage aufwerfen, ob durch das Instrument der Volksgesetzgebung eine nachhaltigere Finanzwirtschaft erreicht werden könnte.

Die Sächsische Verfassung sieht – anders als das Grundgesetz – ausdrücklich die Möglichkeit der Volksgesetzgebung vor (Art. 71 ff. SächsVerf). Nach Art. 73 Abs. 1 SächsVerf sind allerdings Volksanträge, Volksbegehren und Volksentscheide zu Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetzen gerade nicht statthaft. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 11. Juli 2002¹⁵ festgestellt, dass dieser Ausschluss nicht bereits dann greift, wenn die im Volksgesetzgebungsverfahren erlassenen Regelungen überhaupt finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben, sondern nur dann, wenn sie Haushalts- oder Abgabengesetze selbst zum Gegenstand haben. In seiner Entscheidung merkte der Verfassungsgerichtshof hierzu u. a. an, dass es Anhaltspunkte dafür gebe, dass in Staaten mit finanzbezogenen Volksentscheidungen die Haushaltsdisziplin höher und die Staatsverschuldung geringer ist.

Dieses Thema hat jüngst auch ein Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung aufgegriffen. Unter dem Titel „Mehr direkte Demokratie wagen“ wurde auf zahlreiche Studien verwiesen, nach denen Länder mit direkter Demokratie eine nachhaltigere Finanzpolitik mit geringeren Schulden, einen schlankeren und effizienteren Staat, mehr Wirtschaftswachstum und höhere Zufriedenheit der Bevölkerung hätten.

Sollten also auch im Bund Volksentscheidungen eingeführt und in den Ländern die Hürden für Volksbefragungen im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzwirtschaft gesenkt werden? Eine Antwort auf diese interessante Frage muss ich Ihnen im Rahmen des zur Verfügung stehenden Zeitkontingents schuldig bleiben. Vielleicht ist dies jedoch ein Thema, das einer Vertiefung im Rahmen eines interdisziplinären Dialogs zwischen Staatsrecht und Finanzwissenschaft wert wäre.

10 Zusammenfassung

Gestatten Sie mir folgende abschließende Bewertung:

- Nachhaltige generationsgerechte und ausgeglichene Haushalte sind unverzichtbare Fundamente in Europa und Deutschland.
- Die Einführung der Schuldenbremse stellt ein zentrales Instrument dar, um Bund und Länder haushaltrechtlich zu disziplinieren und so die Grundlage für eine nachhaltige Haushaltspolitik zu schaffen. Damit sind aus verfassungsrechtlicher Sicht wesentliche Voraussetzungen für eine Finanzwirtschaft, die auch zukünftigen Herausforderungen gerecht wird, geschaffen worden.
- Ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben ihr Ziel, Neuverschuldung zu vermeiden und bestehende Schulden abzubauen, tatsächlich erreichen werden, bleibt abzuwarten; der in den letzten Jahren zu verzeichnende Wirtschaftsaufschwung und die Übergangsregelungen für Bund und Länder lassen noch keine ausreichenden Rückschlüsse zu.
- Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist von besonderem Interesse, ob die vorgesehenen Kontrollmechanismen greifen.
- In den vergangenen Jahren hat sich ein Mentalitätswechsel vollzogen, in Politik und Gesellschaft ist ein stärkeres Bewusstsein für nachhaltige und generationsgerechte Finanzwirtschaft zu verzeichnen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Konsens auch in Zukunft die Richtschnur für die finanzpolitischen Entscheidungen in Deutschland und in Europa bleibt.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

¹⁵ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 11. Juli 2002 – Vf. 91-VI-01, LVerfGE 13, 315.

Mehreinnahmen ab 2020 – Wohin mit den zusätzlichen Mitteln?

Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhlinhaber Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig und Leiter des Institutes für Öffentliche Finanzen und Public Management



© Universität Leipzig

Vortragsverschriftlichung, zugleich Publikation unter dem Titel „Föderale Investitionen als Instrumente der Zukunftsgestaltung“ In: Informationes theologiae Europae – Internationales ökumenisches Jahrbuch für Theologie (im Erscheinen).

Zusammenfassung

Investitionen prägen die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft. Sie schaffen die Voraussetzungen für eine dauerhafte Leistungsfähigkeit und ein nachhaltiges Wohlstandswachstum. Diese Funktionen der Wahrung und Steigerung des ökonomischen und folglich gesellschaftlichen Potenzials werden neben Investitionen im klassischen Sinne auch durch Investitionszuschüsse an den privaten Sektor sowie weitere infrastrukturbezogene Ausgaben erfüllt, auf die in diesem Beitrag näher eingegangen wird.

Mit Blick auf das rückläufige bis stagnierende Investitionsniveau der deutschen Gebietskörperschaftsebenen seit 2001 ergibt sich ein Handlungsbedarf. Die neuen Regeln zur Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Bund und Ländern, die aus der Föderalismusreform 2017 hervorgehen, verbessern die Finanzausstattung der Länder ab 2020 in spürbarem Umfang. Dies sollte als Chance begriffen werden, Umfang und Zielgenauigkeit staatlicher Investitionen in Deutschland zu verbessern.

1 Die neue Mittelausstattung als wesentliche Determinante der künftigen Investitionstätigkeit in Deutschland

Öffentliche Investitionen werden aufgrund ihrer potenziellen Wachstumswirkungen im Vergleich zu eher konsumtiven Ausgabearten grundsätzlich als positiv wahrgenommen,¹ da sie sowohl die Produktivität als auch das Produktionspotenzial steigern. Darüber hinaus werden mittels öffentlicher Investitionen Einkommen und Arbeitsplätze in zukünftigen Perioden erwirtschaftet.²

In der kurzen Frist zeichnen sich öffentliche Investitionen durch eine hohe konjunkturpolitische Wirksamkeit aus.³ Dies liegt insbesondere in den sog. Multiplikatoreffekten begründet, die den Effekt ursprünglicher Ausgabenerhöhungen generell signifikant übertreffen. Dieser Umstand geht auf die hohe Beschäftigungsintensität und geringe Importquoten in den Branchen zurück, die wegen Investitionen in die Infrastruktur fast gänzlich in den Wirtschaftskreislauf eingehen.⁴ Multiplikatoreffekte wirken dabei u. a. mittels direkter Nachfrageeffekte, indem sie insbesondere solchen Unternehmen zugutekommen, welche als direkte Vertragspartner Infrastrukturleistungen bereitstellen. Zudem findet eine indirekte Beteiligung ihrer Zulieferer an den Effekten statt. Auf der Grundlage der Beschäftigung in den betreffenden Unternehmen findet die Generierung von Lohn- und Unternehmereinkommen statt, die entweder konsumiert oder (re-)investiert werden, was eine Verstärkung des ursprünglichen Nachfrageimpulses mit sich bringt.⁵ Investitionen, die aufgrund von Konjunkturprogrammen getätigt werden, beleben demnach die Konjunktur insbesondere in der kurzen Frist.⁶

¹ Vgl. Kronenberger (1988), S. 136.

² Vgl. Priewe/Rietzler (2010), S. 3.

³ Vgl. Truger (2009), S. 243.

⁴ Vgl. Grossmann/Hauth (2010), S. 11.

⁵ Die Ausmaße der Multiplikatoreffekte sind von mehreren Faktoren abhängig. So fällt die Rolle der nationalen Unternehmen bei der Errichtung der Infrastruktur ins Gewicht. Dazu kommen der Grad an Offenheit des Landes in Bezug auf den Konsum und die Investition der generierten Einkommen. Außerdem spielen die Auslastung der Produktionskapazitäten sowie die Art der Mittelaufbringung eine größere Rolle. Vgl. Grossmann/Hauth (2010), S. 10.

⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 16.

- Öffentliche Investitionen können außerdem das langfristige Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft erhöhen, indem sie langfristige Wachstumsschübe generieren.⁷ Folglich können sowohl die Produktivität privater Produktionsfaktoren als auch das potenzielle Wirtschaftswachstum in der langen Frist gesteigert werden.⁸

Öffentliche Sachinvestitionen sind zumeist Infrastrukturinvestitionen, die durch einen hohen allgemeinen Nutzen gekennzeichnet sind.⁹ Insbesondere in Krisenzeiten gelten Infrastrukturinvestitionen als stabilisierendes Instrument für die Politik: So beleben sie die Konjunktur und stärken den eigenen Wirtschaftsstandort im internationalen Wettbewerb nachhaltig.¹⁰ Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sind besonders wachstumswirksam, da viele von ihnen erst die Voraussetzungen für private Investitionen schaffen. Daraus resultiert eine Erhöhung des Volkseinkommens (und dementsprechend die Schaffung neuer Arbeitsplätze¹¹), die als *Einkommenseffekt* definiert wird. Deshalb spiegeln Infrastrukturinvestitionen oft eine „Produktion von Produktionsvoraussetzungen“ wider. Neben dem Einkommenseffekt ist der *Kapazitätseffekt* eine weitere Folge von Infrastrukturinvestitionen, demzufolge Infrastrukturprojekte nach ihrer Inbetriebnahme die Produktionskapazitäten der Volkswirtschaft erweitern.¹²

Jedoch erfordern Investitionen neben dem politischen Willen auch ein stabiles Umfeld und hinreichend verfügbare finanzielle Kapazitäten bei den öffentlichen Investitionsakteuren. In Deutschland liegt deshalb ein besonderer Fokus auf der Finanzmittelverteilung zwischen den föderativen Ebenen sowie zwischen den einzelnen Gliedern der jeweiligen Ebene. Diese Verteilungsfragen waren bis vor kurzem für die Zeit ab 2020 weitgehend ungeklärt und Bestandteil langwieriger politischer Verhandlungen. Hieraus ergab sich eine Unsicherheit hinsichtlich der investitionspolitischen Rahmenbedingungen für die kommende Dekade.

Im Juni 2017 wurden die Finanzbeziehungen in Deutschland zwischen dem Bund und den Ländern jedoch neu geregelt. Dies verbessert die finanzpolitische Planbarkeit aller föderativen Ebenen im Bundesstaat – auch die der Kommunen – für die Zeit nach 2019 und schafft im Speziellen auch hinsichtlich künftiger staatlicher Investitionsaktivitäten eine konkretere Planungsgrundlage. Im Folgenden wird auf die wesentlichen Neuerungen kurz eingegangen.

1.1 Die neuen Finanzregeln für die Jahre ab 2020

Deutliche Veränderungen der öffentlichen Finanzmittelverteilung gehen mit der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland einher. Das bisherige Ausgleichssystem, dessen Kern der Länderfinanzausgleich ist, wird spürbar modifiziert. D. h., ein unmittelbarer Finanzkraftausgleich zwischen finanzkraftstarken und finanzkraftschwachen Ländern, wie er derzeit – und seit einigen Jahrzehnten – im Länderfinanzausgleich zum Ausdruck kommt, wird nach 2019 nicht mehr stattfinden. Stattdessen erfolgt ein Ausgleich dann im Wesentlichen über die Zuordnung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder mittels eines finanzkraftabhängigen Zu- und Abschlagsystems. Bestehende Finanzkraftlücken werden zukünftig linear zu 63 % ausgeglichen. Dabei werden den Ländern zu 75 % (bisher zu 64 %) auch die ausgleichsrelevanten kommunalen Steuereinnahmen¹³ angerechnet, sodass Finanzkraftschwächen auf der Gemeindeebene durch den bundesstaatlichen Ausgleichsmechanismus weitgehend erfasst und ebenfalls ausgeglichen werden.

Hinzu tritt eine grundsätzliche Vertikalisierung des Ausgleichssystems. Mittel des Bundes, die sog. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), werden im neuen System bedeutsamer für den Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern. Die Parameter der allgemeinen BEZ, die der horizontalen Ausgleichsstufe unmittelbar folgen, wurden im Zuge der Föderalismusreform 2017 expansiv verändert.¹⁴ Darüber hinaus sind mit den sog. Gemeindesteuerkraftzuweisungen¹⁵ und den sog. Forschungs-BEZ¹⁶ neue vertikale Ausgleichsinstrumente eingeführt worden. Weitere BEZ, etwa zum Ausgleich von

⁷ Vgl. Pavel/Proske (2009), S. 314.

⁸ Vgl. Truger (2009), S. 243; vgl. auch Grossmann/Hauth (2010), S. 13.

⁹ Vgl. Albrecht et al. (2012), S. 16.

¹⁰ Vgl. Grossmann/Hauth (2010), S. 10.

¹¹ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2013).

¹² Vgl. Schemmel (2006), S. 89f.

¹³ Dies sind die Steuerkraftzahlen der Realsteuern (Grundsteuern; Gewerbesteuer) sowie die kommunalen Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer.

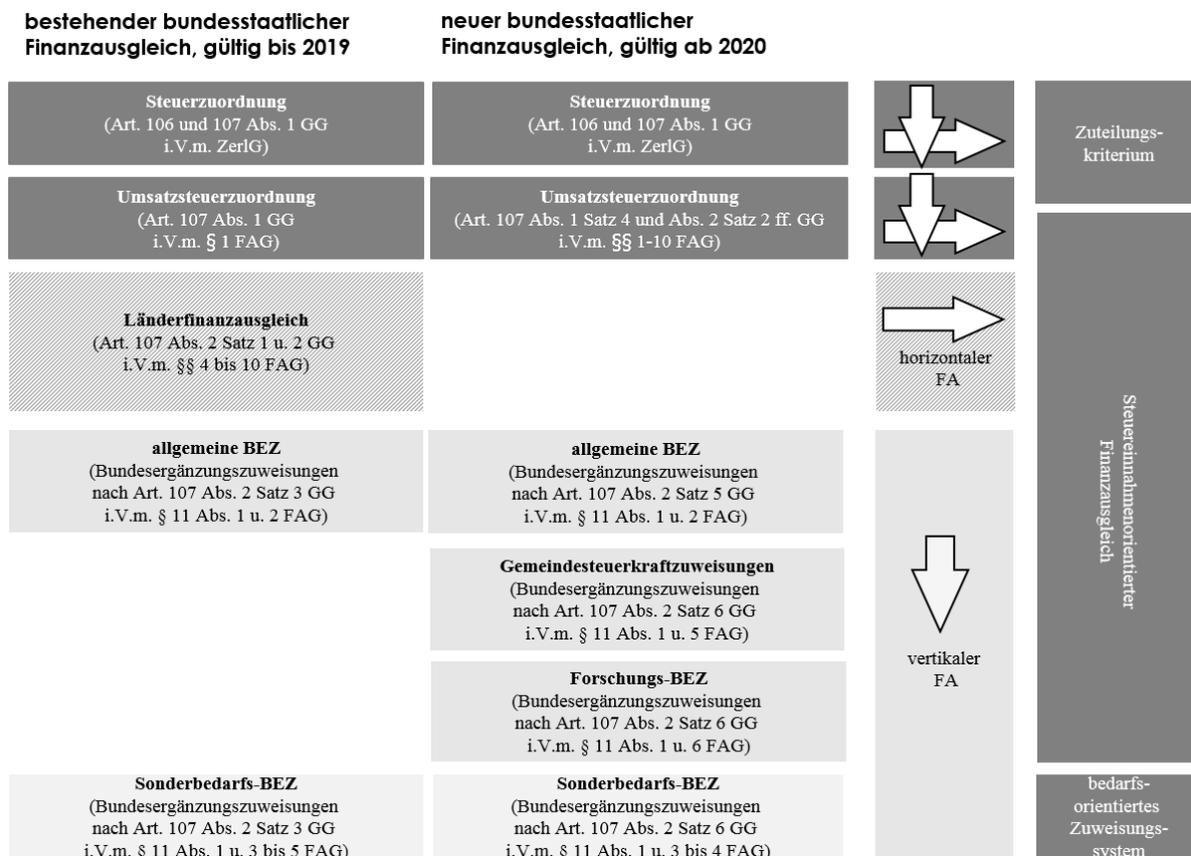
¹⁴ Finanzkraftlücken nach dem horizontalen Umsatzsteuerausgleich werden ab 2020 bis an 99,75 % (bisher nach Länderfinanzausgleich bis an 99,5 %) zu 80 % (bisher zu 77,5 %) ausgeglichen.

¹⁵ Diese dienen dem zusätzlichen Ausgleich besonderer Finanzkraftschwächen auf der kommunalen Ebene. Gemeindefinanzkraftlücken leistungsschwacher Länder bis 80 % des Durchschnitts der Ländergesamtheit werden zusätzlich zu 53,5 % ausgeglichen.

¹⁶ Leistungsschwache Länder erhalten bei unterproportionalen Nettozuflüssen aus der Forschungsförderung nach Art. 91b GG BEZ i. H. v. 35 % der Lücke bis 95 % des durchschnittlichen Nettozuflusses.

Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit sowie wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung¹⁷ – beide werden bereits im bestehenden System gewährt – wurden über 2019 hinaus verlängert.

Abbildung 1: Veränderungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems in Deutschland ab 2020



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Lenk/Hesse/Kratzmann (2017), S. 7.

Weitere Neuregelungen betreffen verschiedene Verteilungskanäle außerhalb des bundesstaatlichen Ausgleichssystems. Dabei handelt es sich zuvörderst um Mittel, die der Bund den Ländern für einen bestimmten Verwendungszweck gewährt. Eine dem Volumen nach herausragende finanzielle Bedeutung tragen die neu geschaffenen Sanierungshilfen für die durch Zins- und Pensionslasten besonders stark belasteten Länder Bremen (jährlich 400 Mio. €) und Saarland (jährlich 400 Mio. €). Zusätzliche Mittel stellt der Bund für konkrete Investitionsprojekte bereit.¹⁸ Insgesamt kam es im Kontext der Föderalismusreform 2017 zur Änderung des Grundgesetzes in 13 Artikeln sowie zu 23 (Neu-) Fassungen von Einzelgesetzen.¹⁹

1.2 Finanzielle Folgen der Reform für die Länder

Die jüngste Föderalismusreform führt dazu, dass alle Länder ab 2020 Mehreinnahmen verzeichnen werden. Diese Mehreinnahmen gehen zulasten des Bundes und betragen im Jahr 2020 ca. 9,9 Mrd. €. Je Einwohner entspricht dies einem Wert von etwa 120 €. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Verteilung der Mehreinnahmen auf die einzelnen Länder auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung.

Die reformbedingten Einnahmewüchse lassen sich innerhalb einer Spanne zwischen 79 €/EW und 715 €/EW beziffern. Es zeigt sich, dass insbesondere Bremen und das Saarland sehr deutliche finanzielle Vorteile durch die Anwendung der Reformregelungen gegenüber einer Verlängerung des bisher

¹⁷ Eine Anpassung bei diesen BEZ gibt es lediglich für das Land Brandenburg, das ab 2020 pro Jahr 11 Mio. € an zusätzlichen Mitteln erhält.

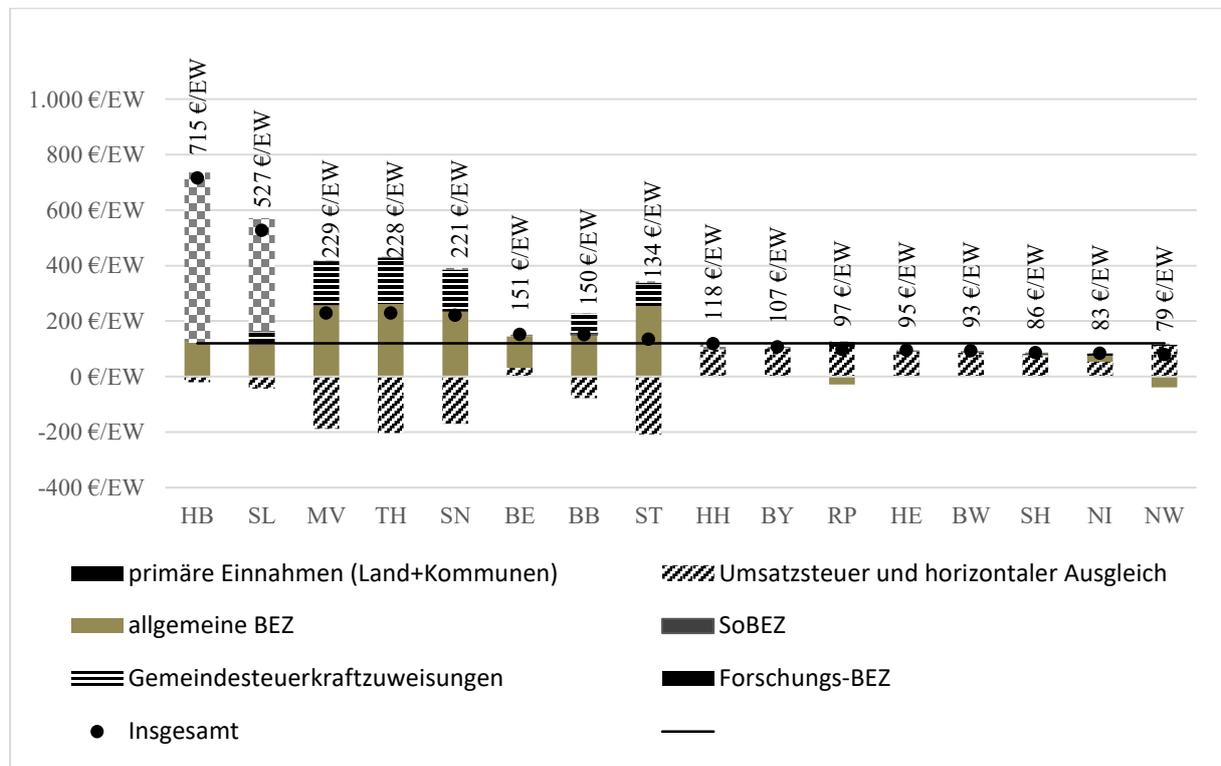
¹⁸ Dies erfolgt bspw. durch die Verlängerung des Bundesprogramms im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG, BGBl. I S. 100) sowie der Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen im Rahmen des bestehenden Gesetzes (BGBl. I S. 3955, 3962). Außerdem wurde das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ um weitere 3,5 Mrd. € aufgestockt. Diese Mittel werden finanzschwachen Kommunen bereits ab 2017 für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur gewährt.

¹⁹ Siehe Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) und Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122). Für eine bewertende Übersicht über die Einigungsdetails zwischen Bund und Ländern sowie die Reformergebnisse siehe: Lenk/Glinka/Rottmann (2017), S. 21 f. sowie Lenk/Glinka (2017a/b).

bestehenden Systems erzielen. Beide Länder profitieren vor allem von den neu geschaffenen Sanierungshilfen.

Zum Teil spürbar über dem durchschnittlichen Mehreinnahmewert der Ländergesamtheit liegen die finanziellen Zuwächse der neuen Länder. Hier sind insbesondere Mecklenburg-Vorpommern (229 €/EW), Thüringen (228 €/EW) und Sachsen (221 €/EW) zu nennen. Aber auch für alle westdeutschen, darunter die finanzkraftstarken Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg erweitert sich der finanzielle Handlungsspielraum ab dem Jahr 2020 reformbedingt merklich.

Abbildung 2: Reformbedingte Mehreinnahmen der Länder im Jahr 2020



Quelle: In Anlehnung an Lenk/Glinka (2017a/b). Aktualisierte Berechnung auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2018.

Wird die jahresübergreifende Einnahmenentwicklung betrachtet, d. h., das neue jeweilige Einnahmenniveau im Jahr 2020 mit den jeweils verfügbaren Einnahmen des Jahres 2019 verglichen, zeigen sich ebenfalls erhebliche Zuwächse der finanziellen Mittel. Dies ist zum einen auf das allgemeine Steuerwachstum, zum anderen wiederum auf die Reform der föderalen Finanzbeziehungen zurückzuführen. Im Zusammenhang beider Wachstumskomponenten ergeben sich im Jahr 2020 zusätzliche Einnahmenspielräume i. H. v. 92 €/EW bis 580 €/EW (vgl. Abbildung 3). Auch bei dieser interperiodischen Perspektive liegen Bremen und das Saarland an der Spitze innerhalb des Ländervergleichs.

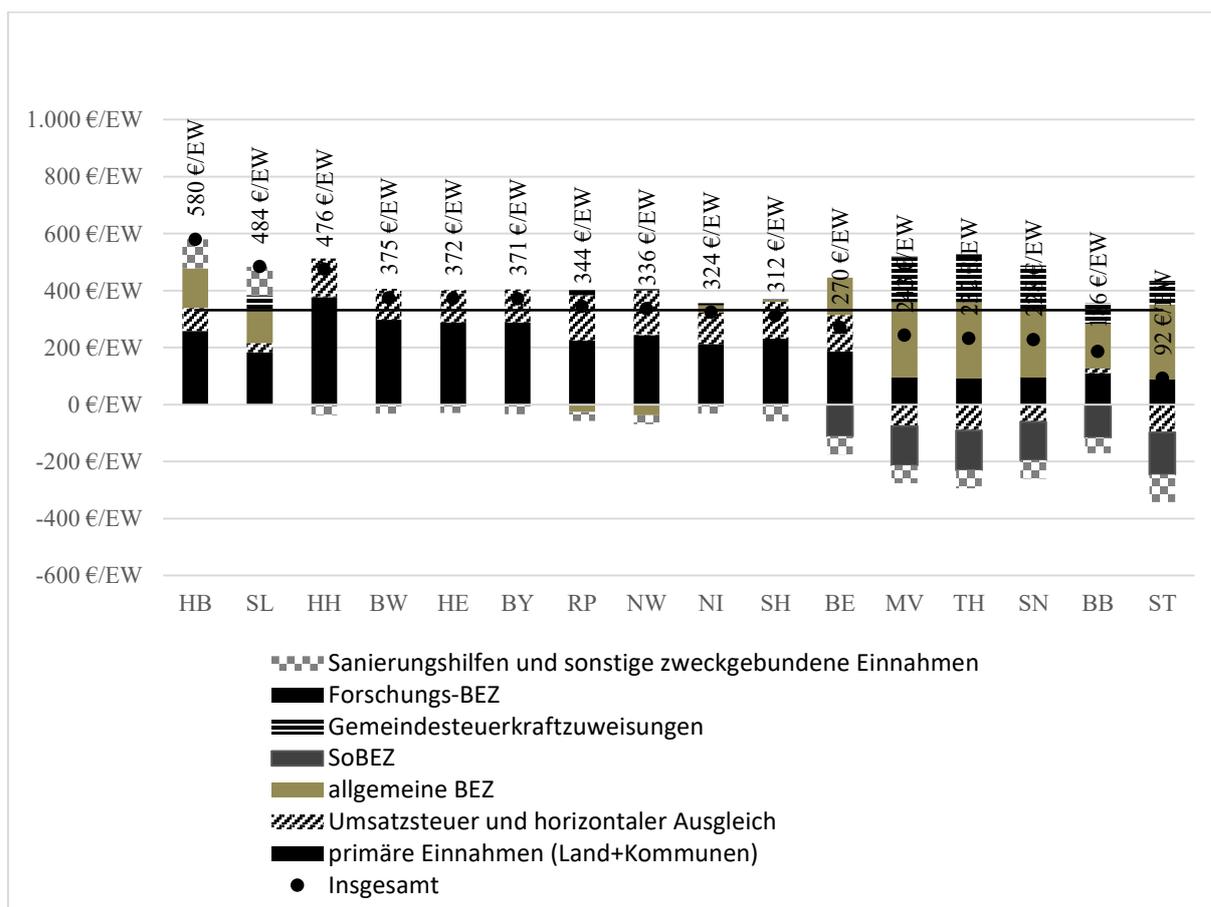
Das Ergebnis der ostdeutschen Länder ist ebenfalls deutlich positiv. Sie verzeichnen von 2019 zu 2020 trotz des auslaufenden Solidarpakts II – seit 2005 eine bedeutende Einnahmenkomponente zum Abbau des teilungsbedingten wirtschaftlichen und infrastrukturellen Nachholbedarfs – Einnahmewachstum i. H. v. bis zu 270 €/EW (Berlin). Die Gefahr einer „fiskalischen Klippe“ – ein lange befürchtetes Szenario mit Blick auf den endenden Solidarpakt II – erweist sich vor diesem Hintergrund als abgewendet.

Im Ländervergleich liegen die Mehreinnahmen der neuen Länder jedoch am unteren Rand und teilweise sehr deutlich unter dem durchschnittlichen Mittelzuwachs der Ländergesamtheit. Vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen und finanziellen Konvergenz, die auch 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung weiterhin erforderlich ist,²⁰ kann das Verteilungsergebnis somit nicht überzeugen.²¹

²⁰ Für ein finanzwissenschaftlich begründetes Plädoyer für eine weiterführende aktive innerdeutsche Konvergenzstrategie und eine Fortsetzung des „Aufbau Ost“ siehe Lenk/Glinka (2018).

²¹ Eine kritische Bewertung der finanziellen Auswirkungen aus beiden hier dargestellten Vergleichsperspektiven (dargestellt durch die Abbildung 2 und die Abbildung 3) siehe Lenk/Glinka (2017a/b).

Abbildung 3: Einnahmenezuwachs der Länder von 2019 zu 2020



Quelle: In Anlehnung an Lenk/Glinka (2017a/b). Aktualisierte Berechnung auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2018.

Anm.: Die primären Einnahmen umfassen alle ausgleichserheblichen Einnahmen der Landes- und kommunalen Ebene ungekürzt und in voller Höhe (d. h., ohne ausgleichsbedingte Hebesatzneutralität). Das allgemeine Steuerwachstum von 2019 zu 2020 ist in den Werten enthalten.

Inwieweit auch die kommunale Ebene an den reformbedingten Mehreinnahmen der Länder partizipiert, ist von den länderspezifischen Verteilungsmechanismen abhängig. Diese regeln die Finanzmittel-distribution innerhalb des Landes im Rahmen des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssystems sowie anderer, davon unabhängiger Zuweisungskanäle.²² Die Beteiligung der Kommunen erfolgt dabei teilweise regelgebunden sowie auch diskretionär, etwa über Fachförderprogramme.

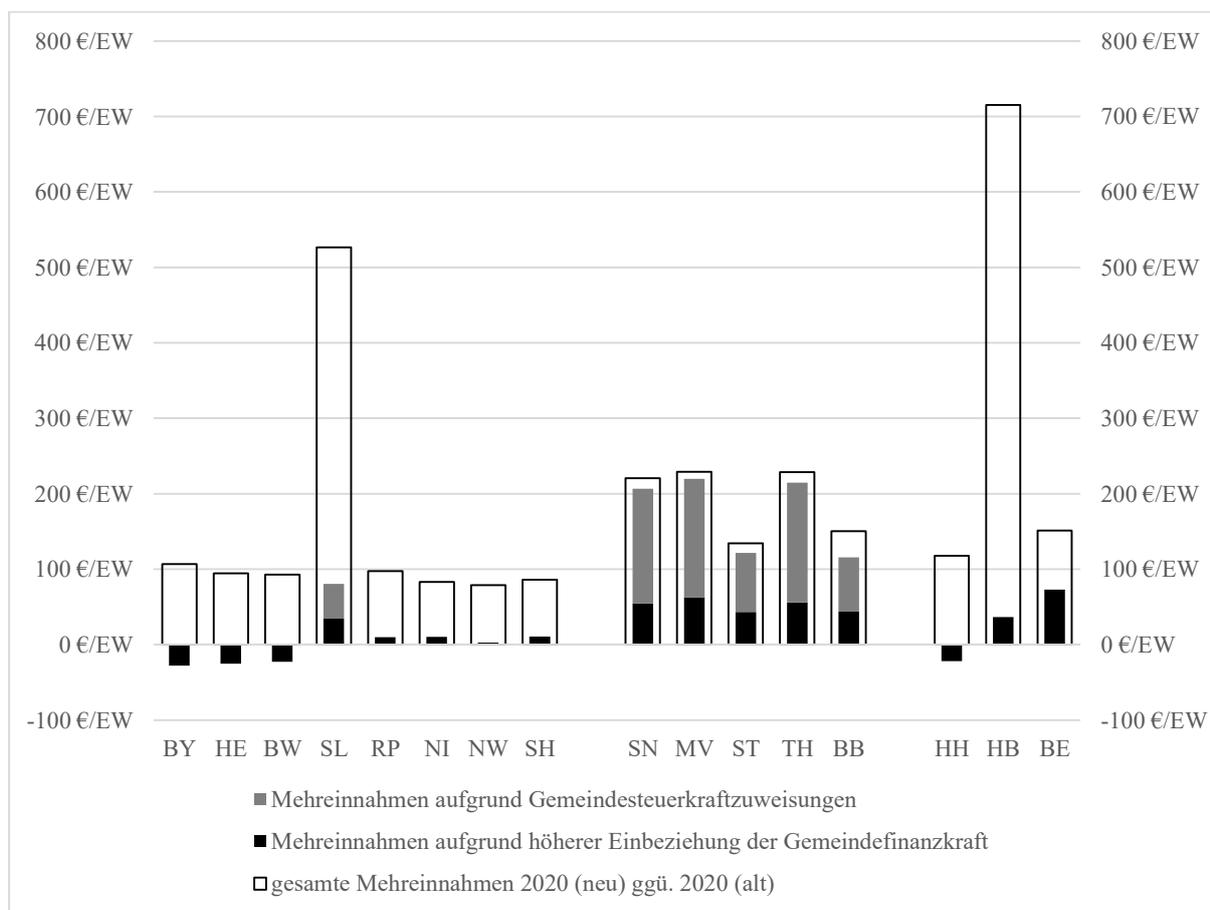
Werden die reformbedingten Mehreinnahmen ihrer parametrischen Entstehung nach betrachtet, zeigt sich, dass z. T. weitgehende Bestandteile der zusätzlichen Einnahmen einen sachlichen Zusammenhang mit der Finanzkraft der kommunalen Ebene aufweisen. Dieser kommunalbezogene Einnahmenezuwachs entsteht zum einen aufgrund der höheren Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft (75 % statt 64 %) im Ausgleichsmechanismus, von der Länder mit einer finanzkraftschwachen kommunalen Ebene profitieren, sowie zum anderen aufgrund der neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen, die leistungsschwachen Ländern zusätzlich gewährt werden, wenn ihre kommunale Finanzkraft 80 % des Durchschnitts der Ländergesamtheit unterschreitet.

Beide dieser kommunalbezogenen Mehreinnahmenbestandteile werden in Abbildung 4 in einen Bezug zu den gesamten reformbedingten Mehreinnahmen der einzelnen Länder gesetzt. Deutlich wird, dass insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern der Anteil kommunalbezogener an den gesamten reformbedingten Mehreinnahmen mit Werten über 90 % wesentliche Ausmaße annimmt. Eine Weiterleitung der Mittel an die kommunale Ebene in einem adäquaten Umfang erscheint vor diesem Hintergrund sachgerecht, um dem vom Gesetzgeber gewählten Ausgleichskriterium – der kommunalen Finanzkraftschwäche – hinreichend zu entsprechen. Dies liegt jedoch in der Distributionspolitik der einzelnen Länder.

²² Für einen Überblick über die verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssysteme in Deutschland siehe Lenk/Hesse/Lück (2013).

In den finanzkraftstarken Ländern Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg stellt die stärkere Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft eher eine Last innerhalb des Ausgleichssystems dar.

Abbildung 4: Gemeindefinanzkraftbedingte Mehreinnahmen im Jahr 2020



Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung; Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018.

1.3 Zwischenfazit: Der neue finanzielle Rahmen für öffentliche Investitionen

Mit der Föderalismusreform 2017 wurden die finanziellen Rahmenbedingungen der Gebietskörperschaftsebenen, d. h., des Bundes, der Länder und der Kommunen für die Zeit ab 2020 konkretisiert. Die neuen Finanzregeln erweitern den finanziellen Handlungsrahmen der Länder zulasten des Bundes um jährlich etwa 9,9 Mrd. € auf verschiedenen Wegen – mit zunehmender Tendenz in den Folgejahren. Dies schafft grundsätzlich neue Investitionsspielräume in den Ländern während der kommenden Dekade.

Von wesentlicher Bedeutung für das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand wird sein, wie die zusätzlichen Mittel in den einzelnen Ländern zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene verteilt werden. Zwar gehen die Mehreinnahmen der Länder – wie gezeigt – mitunter entscheidend auf Aspekte der Kommunalfinanzen zurück; beteiligt ist die kommunale Ebene an den finanziellen Auswirkungen der Föderalismusreform jedoch nur im Rahmen ihres verfassungsrechtlichen Status' als Bestandteil des jeweiligen Landes. D. h., die Partizipation an den Mehreinnahmen der Länder erfolgt mittelbar und unterliegt landesspezifischen Regelungen und Entscheidungen. Auch Mittel, die ein Land aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem zum Ausgleich kommunaler Finanzkraftschwächen erhält, sind zunächst (ungebundene) Einnahmen des Landes, die den Kommunen im Rahmen des landesinternen Finanzausgleichs nur bedingt systematisch und in aller Regel nicht vollständig zur Verfügung gestellt werden.

Die zunehmende Bedeutung der kommunalen Finanzkraft im neuen Finanzausgleichssystem sollte jedoch Anlass sein, auch das finanzpolitische Verhältnis zwischen Landes- und kommunaler Ebene in den einzelnen Ländern einer objektiven Überprüfung zu unterziehen und ggf. Modifizierungen in der landesinternen Verteilung finanzieller Mittel vorzunehmen. Insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern erscheint es sinnvoll, die Kommunen in außerordentlichem Maße an den reformbedingten Mehreinnahmen zu beteiligen und deren Finanzausstattung strukturell zu stärken. Die

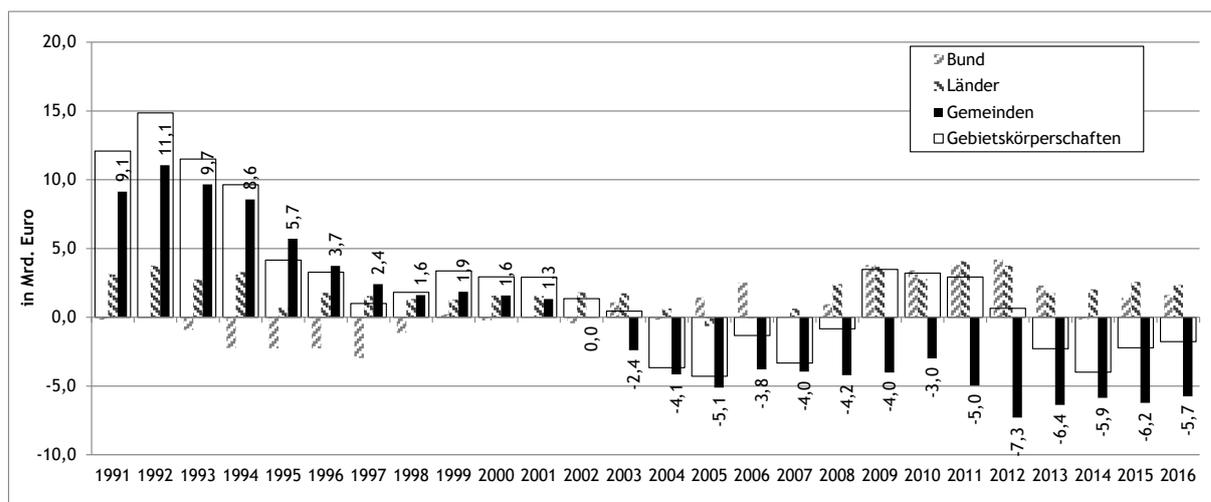
Investitionsaktivitäten, auf die im folgenden Abschnitt ex post genauer eingegangen wird, dürfte dies tendenziell positiv beeinflussen.

2 Öffentliche Investitionstätigkeit und infrastrukturbezogene Ausgaben

2.1 Status quo der öffentlichen Investitionslage in der Bundesrepublik Deutschland

Generell wird von einem starken Abwärtstrend der staatlichen Investitionstätigkeit,²³ einer seit dem Jahr 2000 existierenden und sich fortwährend erhöhenden Infrastrukturlücke,²⁴ insbesondere auf der Kommunalebene,²⁵ und zu geringen Ausrüstungsinvestitionen²⁶ berichtet. Auch die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ sieht eine verhaltene Investitionstätigkeit sowohl in Deutschland als auch in der EU.²⁷ Überdies meldet das KfW Kommunalpanel für 2018 einen Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstandes auf 159 Mrd. €. ²⁸

Abbildung 5: Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Deutschland, 1991 bis 2016



Quelle: Aktualisierte Darstellung nach Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 34.

Abbildung 5 illustriert die Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaftsebenen nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für die Jahre 1991 bis 2016 zur Beurteilung der öffentlichen Investitionstätigkeit. Besonders sticht dabei die kommunale Investitionstätigkeit hervor, der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine große Bedeutung zukommt:

- Seit 1992 sind rückläufige, aber positive Nettoinvestitionen auf kommunaler Ebene zu beobachten. Im Jahr 2003 waren die kommunalen Nettoinvestitionen erstmals negativ.
- Seit den Jahren 2007 und 2008 ist eine Entkopplung des Gesamttrends von der kommunalen Investitionstätigkeit beobachtbar: Die kommunale Ebene spielt eine zunehmend geringere Rolle für die gesamte öffentliche Investitionstätigkeit, korrespondierend dazu ist der Einfluss von Bund und Ländern auf das Gesamtbild des öffentlichen Investitionsvolumens gewachsen, was sich positiv auswirkte.
- Am aktuellen Rand ergeben sich erneut negative Nettoinvestitionen, die ebenfalls vorrangig auf die negative Entwicklung auf der kommunalen Ebene zurückgehen.

Mit Blick auf die Schaffung öffentlicher Infrastruktur sind die sich rückläufig entwickelnden Nettoinvestitionen als bedenklich einzustufen. Dies gilt besonders, weil die Schaffung (und Erhaltung) öffentlicher Infrastruktur vor allem in den Aufgabenbereich der Kommunalebene fällt, deren Nettoinvestitionen seit 2003 durchgehend negativ waren. Der damit einhergehende (buchhalterische) Vermögensverzehr beläuft sich indes auf knapp 70 Mrd. €.

²³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2009), S. 15 f.

²⁴ Vgl. Lindner (2014), S. 1.

²⁵ Vgl. Fratzscher et al. (2015), S. 1019.

²⁶ Vgl. Bardt et al. (2015), S. 3.

²⁷ Vgl. Expertenkommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland" (2015), S. 19 f.

²⁸ Vgl. KfW Research (2018), S. 1.

2.2 Zum Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben

2.2.1 Herleitung der infrastrukturbezogenen Ausgaben

Mittels des Konzepts der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*²⁹ soll hier eine Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs präsentiert und zudem mittels empirischer Daten deskriptiv überprüft werden.

Abbildung 6: Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben



Quelle: Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 63.

Die infrastrukturbezogenen Ausgaben stellen einen Teil eines Schalenkonzepts dar, welches im Kern aus dem *engen Investitionsbegriff* besteht (vgl. Abbildung 6). In Übereinstimmung mit dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden nach der engeren Begriffsabgrenzung lediglich Sachinvestitionen gemäß ihrer finanzstatistischen Definition, d. h. Baumaßnahmen, Grundstückserwerb und der Erwerb beweglichen Anlagevermögens einbezogen (§ 10 Abs. 3 Nr. 2a-c HGrG). Investive Ausgaben, mittels derer bereits vorhandenes Sachvermögen erweitert bzw. neues erzeugt wird,³⁰ bringen Kapazitätseffekte mit sich. Mit der ersten Erweiterung hin zum *Investitionsbegriff im weiteren Sinne* werden Investitionszuschüsse an den Privatsektor hinzugerechnet. Wie die Sachinvestitionen zählen diese zur Kapitalrechnung und werden deswegen als Substitut für öffentliche Investitionen betrachtet. Weitere Ausgaben der Kapitalrechnung werden nicht in das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben integriert.³¹

Als Reaktion auf die Kritik am Dualismus zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben werden nachfolgend bestimmte Ausgaben der laufenden Rechnung einbezogen. Hierbei ist vor allem der laufende Sachaufwand zu nennen, welcher nochmals zwischen der Unterhaltung unbeweglichen Vermögens, dem Bewirtschaftungsaufwand sowie Mieten und Pachten unterscheidet.

■ *Unterhaltungsaufwendungen* werden getätigt, um die uneingeschränkte Nutzfähigkeit eines Vermögenswertes wiederherzustellen oder zu erhalten, weshalb sie ebenfalls zu den infrastrukturbezogenen Ausgaben hinzugezählt werden. Sie besitzen zwar keinen Kapazitätseffekt, wirken sich jedoch positiv auf die Leistungsfähigkeit öffentlicher Infrastruktur aus. Die stetige Pflege der Infrastruktur sorgt dafür, dass ihre geplante Nutzungsdauer erreicht wird und darüber hinaus die Kosten einer evtl. erforderlichen Wiederbeschaffung geringer sind. Insgesamt stellt sich heraus, dass eine stetige Erhaltung dem Verschleiß eines Vermögensgegenstandes und der anschließenden Reinvestition vorzuziehen ist.

²⁹ Vgl. dazu generell Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 62 ff.

³⁰ Vgl. § 38 SächsKomHVO Doppik.

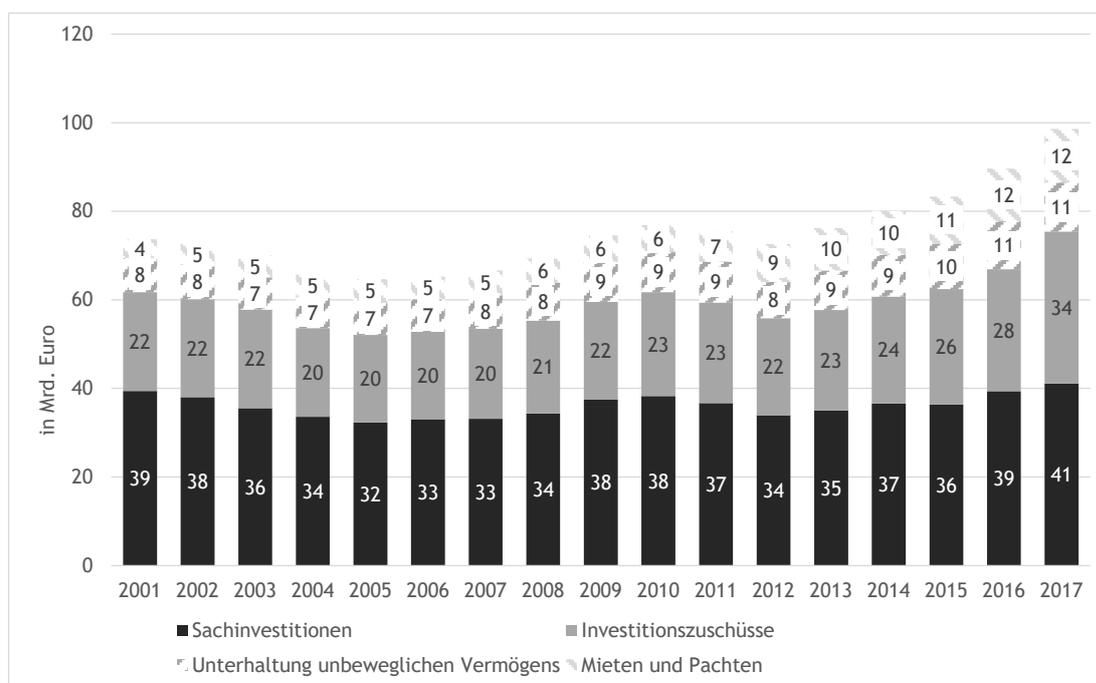
³¹ So werden insbesondere die Finanzinvestitionen gemäß der Finanzstatistik nicht berücksichtigt, da diese keinen Kapazitätseffekt aufweisen. Vgl. Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 27 und 45.

- Die Ausgaben für *Mieten und Pachten* komplettieren die infrastrukturbezogenen Ausgaben und fungieren dabei als Substitut für öffentliche Bauinvestitionen, indem bestehende fremde Immobilien gegen Zahlung eines Entgelts genutzt werden.
- In der Gesamtschau bestehen die infrastrukturbezogenen Ausgaben im Kern aus Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichem Anlagevermögen). Die erste Schale ergänzt den Kern um investive Zuschüsse an den privaten Sektor. Im Zuge der zweiten Erweiterung werden Teile des laufenden Sachaufwands mit engem Infrastrukturbezug hinzugezählt, worunter die Ausgaben für Unterhaltung unbeweglichen Vermögens sowie Mieten und Pachten verstanden werden (vgl. Abbildung 6). Das Resultat ist eine zuverlässige Messzahl für das Engagement der öffentlichen Hand für eine funktionierende Infrastruktur. Durch die Anwendung des Konzepts der infrastrukturbezogenen Ausgaben steigt außerdem die Aussagekraft des verbleibenden laufenden Sachaufwands als konsumtive Komponente der öffentlichen Haushalte.³²

2.2.2 Empirische Analyse

Die empirische Analyse der infrastrukturbezogenen Ausgaben in den **Kernhaushalten** erfolgt auf Basis der amtlichen Statistik, wobei vorrangig Daten der Jahresrechnungstatistik des Statistischen Bundesamtes verwendet werden. Da diese für den öffentlichen Gesamthaushalt derzeit nur bis zum Jahr 2011 reichen, wurde zusätzlich auf Daten der Kassenstatistik (2012 bis 2017) zurückgegriffen, um auch die Entwicklung am aktuelleren Rand abzubilden.

Abbildung 7: Infrastrukturbezogene Ausgaben aller Gebietskörperschaften, 2001 bis 2017



Quelle: Eigene Abbildung, Daten: Eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes.

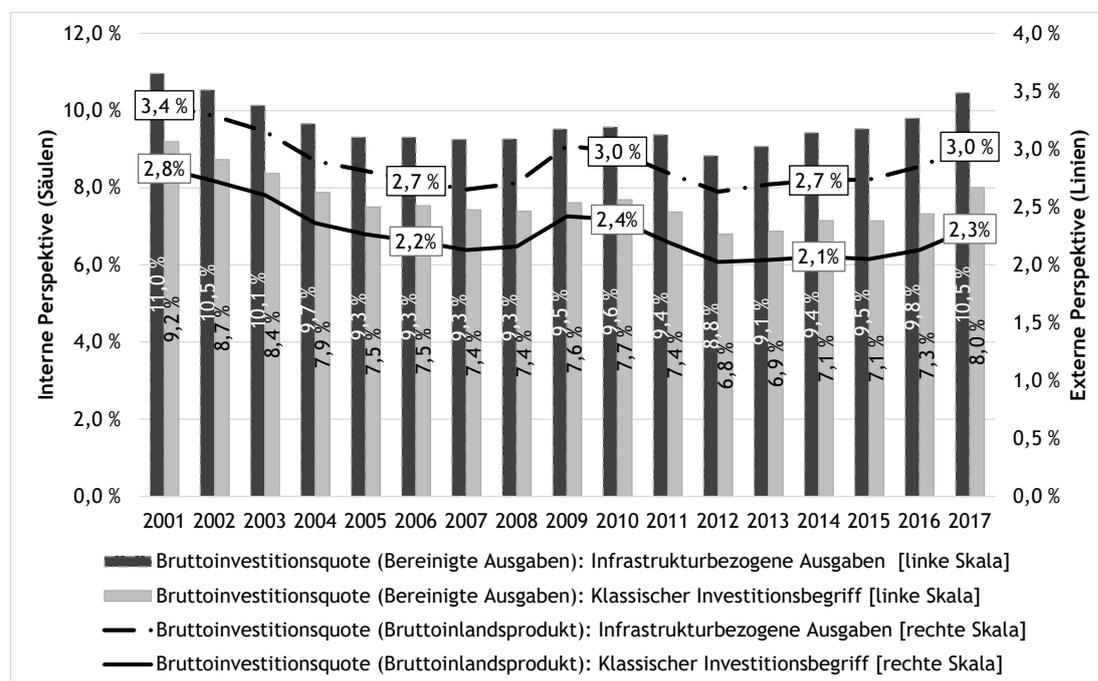
Abbildung 7 illustriert die infrastrukturbezogenen Ausgaben der Gebietskörperschaftsebenen, aufgeteilt nach den in Abschnitt 0 beschriebenen Ausgabearten. Infolge der Einbeziehung des Unterhaltungsaufwands sowie der Mieten und Pachten erhöht sich die Summe der (weiteren) investiven Ausgaben durchschnittlich um ca. 8 Mrd. €. Generell ist damit nur ein schwacher Trend von neuen Investitionen hin zur Bestandspflege (in geringfügig höheren Aufwendungen für die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens) erkennbar. Dabei ist insbesondere seit 2012 ein steigender Trend der absoluten Investitionsausgaben zu beobachten, der im Jahr 2017 auf erheblich gegenüber dem Vorjahr gestiegene Investitionszuschüsse an den privaten Sektor zurückgeht (ca. +6 Mrd. €). Die Sachinvestitionen haben sich darüber hinaus gegenüber 2015 um 5 Mrd. € erhöht. Demgegenüber sind die Mieten und Pachten sowie die Ausgaben für die Unterhaltung unbeweglichen Vermögens nur geringfügig angestiegen.

³² Vgl. Hesse/Starke (2015), S. 401.

Ein Trendvergleich von Investitionen (nach dem weiteren Investitionsbegriff) und infrastrukturbezogenen Ausgaben zeigt lediglich unwesentliche Unterschiede zwischen beiden Konzepten. Der in Abschnitt 0 konstatierte Investitionsrückstand spiegelt sich demnach auch bei Anwendung der erweiterten Perspektive mittels der infrastrukturbezogenen Ausgaben wider und wird mit Blick auf die Bruttoinvestitionsquoten in Abbildung 8 nochmals verstärkt. Dabei werden zwei Sichtweisen zugrunde gelegt:

- Einerseits werden die Bruttoinvestitionsquoten nach der *internen Perspektive* berechnet (Säulen, linke Skala). Nach dieser werden die Bruttoinvestitionen durch die **bereinigten Ausgaben** aller Gebietskörperschaften in den jeweiligen Jahren geteilt.
- Andererseits erfolgt die Ermittlung der Quoten nach der *externen Perspektive* (Linien, rechte Skala). Hiernach werden die Bruttoinvestitionen durch das **Bruttoinlandsprodukt** der entsprechenden Jahre geteilt. Demzufolge ist diese Maßzahl ein Indikator für den Anteil der gesamten öffentlichen Investitionen (nach beiden Konzepten) an der Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft.

Abbildung 8: Bruttoinvestitionsquoten in der gesamtstaatlichen Perspektive, 2001 bis 2017

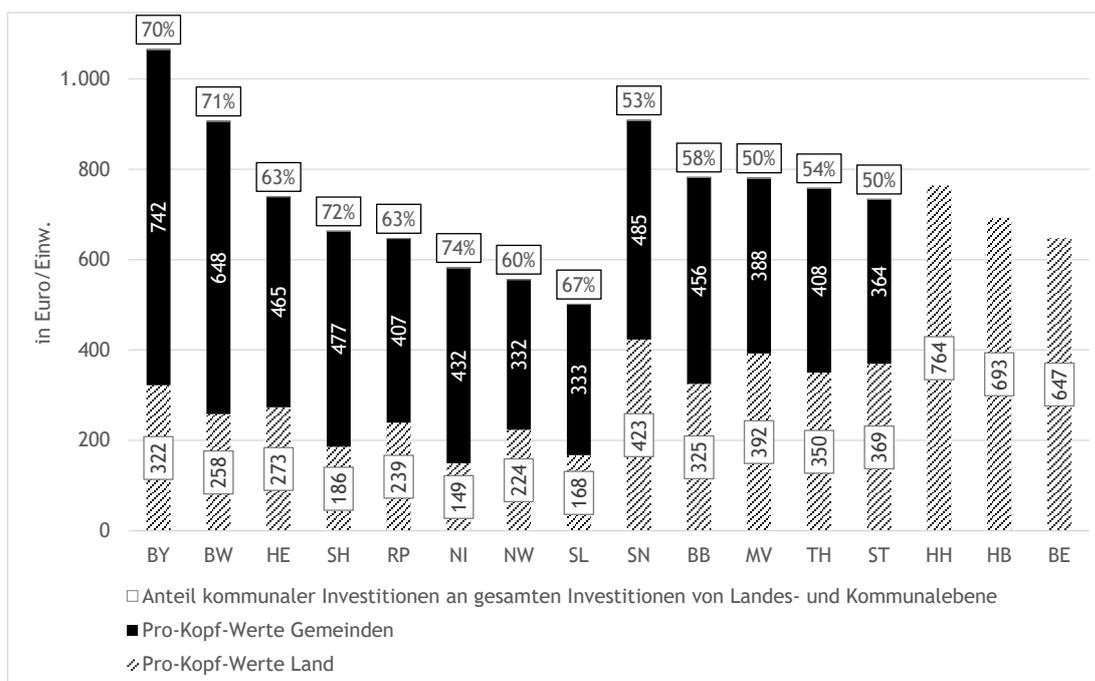


Quelle: Eigene Abbildung, Daten: Eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes.

Hinsichtlich der *externen Perspektive* (Linien) wird deutlich, dass die Einbeziehung von Mieten und Pachten sowie der Unterhaltung unbeweglichen Vermögens nur eine geringe Erhöhung der Bruttoinvestitionsquote im betrachteten Zeitraum bewirkt. Über den gesamten Zeitraum erhöht sich die Quote um etwa 0,5 bis 0,7 Prozentpunkte pro Jahr. Gleiches gilt für die *interne Perspektive* (Säulen), wobei der Niveauunterschied zwischen (weiteren) Investitionen und infrastrukturbezogenen Ausgaben etwas höher ist (1,8 bis 2,2 Prozentpunkte). Beide Quoten folgen zudem einem gemeinsamen, über den Zeitverlauf abnehmenden bzw. stagnierenden Trend, der die gesamtstaatliche Investitionsschwäche unterstreicht.³³ Seit dem Jahr 2012 sind zumindest leicht ansteigende Quoten feststellbar, wobei sich allerdings erst zeigen muss, ob dies eine grundsätzliche Trendwende darstellt oder ob künftige konjunkturelle Einbrüche einen erneuten Rückgang der Investitionen mit sich bringen werden. Bemerkenswert ist dabei auch, dass das Niveau der Bruttoinvestitionsquoten von 2010 trotz der hervorragenden Konjunkturlage noch immer nicht ganz erreicht wurde. Im Zeitverlauf bilden nach wie vor die investiven Quoten des Jahres 2001 den Höchststand.

³³ Für weiterführende Abbildungen zu den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden), siehe Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 72 ff.

Abbildung 9: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Länder- und Kommunalebene 2017 im Vergleich



Quelle: Eigene Abbildung, Daten: Eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes.

Mittels eines Ländervergleichs in Abbildung 9 soll die Struktur der infrastrukturbezogenen Ausgaben im Jahr 2017 detaillierter betrachtet werden. Dabei geht es um die Anteile der Landes- und der Kommunalebene an den gesamten infrastrukturbezogenen Ausgaben eines Landes. Die grünen Säulenabschnitte zeigen die Pro-Kopf-Ausgaben auf der jeweiligen Landesebene, die schwarzen Säulen geben die korrespondierenden Ausgaben je Einwohner auf der kommunalen Ebene an.

Mit Bezug auf die westdeutschen Länder wird bei Zusammenfassung der Länder- und Kommunalebene ein Nord-Süd-Gefälle deutlich: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verzeichnen die mit Abstand höchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben pro Einwohner (durchschnittlich 940 €/EW), während in den nördlich gelegenen Ländern durchweg niedrigere Pro-Kopf-Investitionen vorliegen (durchschnittlich 580 €/EW). Die Schlusslichter bilden dabei (sogar bundesweit) Nordrhein-Westfalen und das Saarland. In den ostdeutschen Ländern herrscht eine ausgewogenere bzw. homogenere Struktur vor: So weist Sachsen die höchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben je Einwohner auf (908 €/EW), Sachsen-Anhalt verzeichnet hingegen die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben (733 €/EW). Die Kommunalinvestitionsquote liegt in den westdeutschen Flächenländern mit rd. 68 % im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern (ca. 53 %) deutlich höher, was aber auch an deren niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben auf der Länderebene liegt.

Zusammenfassend ergibt sich mit Blick auf die westdeutschen Flächenländer ein besonders stark ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verzeichnen in ihren Kernhaushalten die höchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben je Einwohner, während hingegen Nordrhein-Westfalen und das Saarland die (bundesweiten) Schlusslichter darstellen. In den ostdeutschen Flächenländern fallen die Ausgaben mit Infrastrukturbezug auf der Länderebene deutlich höher aus als in den Ländern Westdeutschlands, was auf dieser Gebietskörperschaftsebene zu einem Ost-West-Gefälle führt. Im Zeitverlauf nimmt der Investitionsvorsprung der ostdeutschen Flächenländer allerdings schneller ab als die abschmelzenden Mittel aus dem Solidarpakt II, weshalb sich das Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland zunehmend verringert: Summiert man Länder- und Kommunalebene, dann wurden 2017 in den westdeutschen Flächenländern 707 €/EW und in den ostdeutschen Flächenländern hingegen 792 €/EW an infrastrukturbezogenen Ausgaben getätigt. In den Stadtstaaten fallen die höchsten Ausgaben mit Infrastrukturbezug je Einwohner in Hamburg an, für Berlin wurden dagegen die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben konstatiert.

2.3 Fazit und Ausblick

Aus gesamtstaatlicher Perspektive ist über den betrachteten Zeitraum eine im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftsleistung wie auch zu den gesamten Ausgaben eher rückläufige bzw. gleichbleibende Investitionstätigkeit zu konstatieren, die sich nur am aktuellen Rand leicht zu erholen scheint. Dabei ist aber (noch) unklar, ob es sich um eine allgemeine Trendwende handelt oder die infrastrukturbezogenen Ausgaben demnächst wieder eine rückläufige Entwicklung annehmen werden. Sollten die stagnierenden infrastrukturbezogenen Ausgaben eine Folge des generellen Haushaltsziels einer „schwarzen Null“ sein, so birgt diese Gewichtung politischer Ziele offensichtlich Risiken, denn unterlassene Investitionen in die öffentliche Infrastruktur werden zukünftige Generationen in erheblichem Maße belasten. Einer solchen Entwicklung sollte die Politik aktiv und umfassend entgegenwirken. Entsprechende Lösungen werden in der laufenden Legislaturperiode erwartet, etwa als (Teil-)Ergebnis der von der Großen Koalition eingesetzten Kommissionen „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“.

Chancen im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel bieten die Auswirkungen der Föderalismusreform 2017. In ihrem Kontext wurden die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern neu geordnet. Die Länder haben ab 2020 Mehreinnahmen i. H. v. 9,9 Mrd. € zu erwarten, die in den Folgejahren – eine dynamische Entwicklung der Steuereinnahmen vorausgesetzt – noch ansteigen dürften. Dies bietet die Möglichkeit, auch die Kommunen – sie sind die Hauptakteure staatlicher Investitionen –, strukturell mit höheren Mitteln auszustatten. Eine angemessene Beteiligung der Kommunen an den reformbedingten Mehreinnahmen dürfte eine Verbesserung des Investitionsniveaus in Deutschland in Quantität und Zielgenauigkeit fördern.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Romy/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas* (2012): Sozialrendite der Kommunalen Wohnungsgesellschaft mbH Erfurt (KoWo).
- Bardt, Hubertus/Grömling, Michael/Hüther, Michael* (2015): Schwache Unternehmensinvestitionen in Deutschland? Diagnose und Therapie, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), IW Policy Paper, Nr. 4.
- Bundeszentrale für politische Bildung* (2013): Investition, in: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19672/investition>, 13.11.2017.
- Deutsche Bundesbank* (2009): Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, Monatsbericht Oktober 2009.
- Expertenkommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland"* (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland – Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel.
- Fratzscher, Marcel/Freier, Ronny/Gornig, Martin* (2015): Kommunale Investitionsschwäche überwinden, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 82, S. 1019–1021.
- Grossmann, Bernhard/Hauth, Eva* (2010): Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich, Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses.
- Hesse, Mario/Starke, Tim* (2015): Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 232, Berlin, S. 393–404.
- KfW Research* (Hrsg.) (2018): KfW-Kommunalpanel 2018.
- Kronenberger, Stefan* (1988): Die Investitionen im Rahmen der Staatsausgaben. Dissertation, Mannheim.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp* (2018): Daueraufgabe Deutsche Einheit – Die neuen Finanzregeln im Kontext bisheriger Konvergenzbestrebungen und -entwicklungen, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, erscheint am 20.09.2018.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp* (2017a): Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Zur Neuregelung und ihren Zukunftsperspektiven, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Heft 2-3/2017, S. 417–442.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp* (2017b): Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: Wirtschaftsdienst 07/2017, S. 506–512.
- Lenk, Thomas/Glinka, Philipp/Rottmann, Oliver* (2017): Schwarz, Rot, Geld. Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020. Analyse des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig in Kooperation mit der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Leipzig/Berlin 2017.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kratzmann, Alexander* (2017): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.): Sachsenlandkurier, Ausgabe September/Oktober 2017.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver* (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen 2013.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maik/Rottmann, Oliver/Starke, Tim* (2016): "Erfassung zukunfts wirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand – Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs", Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.
- Lindner, Fabian* (2014): Privater Investitionsstau in Deutschland? Kein Mangel an Maschinen, aber an Nachfrage, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Hrsg.), IMK Report, Nr. 96.
- Pavel, Ferdinand/Prose, Sandra* (2009): Konjunkturprogramme: Investitionen ohne nachhaltige Wachstumswirkung, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 19.
- Priewe, Jan/Rietzler, Katja* (2010): Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991–2010 – Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schemmel, Lothar* (2006): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen: Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 99.
- Truger, Achim* (2009): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 5, S. 243–250.

Zitierte Gesetze

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Art. 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3962), das durch Art. 3 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Statements zur Podiumsdiskussion:

Finanzpolitische Herausforderungen - Wie fit sind wir für die Zukunft?



Es moderierte: Uta Deckow



© MDR/Ralf U. Heinrich

Uta Deckow leitet die Politikredaktion des Mitteldeutschen Rundfunks im Landesfunkhaus in Dresden und moderiert politische Sendungen im MDR-Radio Sachsen. An der Universität Leipzig studierte Deckow Journalistik und Politikwissenschaften. Seit 2014 ist sie Vorsitzende der Landespressekonferenz Sachsen.

Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Dr. Matthias Haß, Finanzminister des Freistaates Sachsen



© Gabriel Moreno

Dr. Matthias Haß ist seit Dezember 2017 Finanzminister des Freistaates Sachsen. Zuvor leitete er drei Jahre lang die Abteilung für Föderale Finanzbeziehungen, Staats- und Verfassungsrecht, Rechtsangelegenheiten und die Historiker-Kommission im Bundesministerium der Finanzen. Dr. Haß war bereits in seiner frühen beruflichen Laufbahn im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen tätig.

Der Freistaat Sachsen steht in den nächsten Jahren vor vielfältigen finanzpolitischen Herausforderungen. Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 konnte ein Einnahmeabbruch für Sachsen als finanzschwaches Bundesland verhindert werden. Ostdeutschland und damit auch Sachsen hat im neuen System aber keine Sonderstellung mehr. Der Solidarpakt II endet mit dem Jahr 2019 und wird nicht fortgesetzt. Damit wird der Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2020 nur noch über eine Einnahmeausstattung auf dem Niveau vergleichbarer finanzschwacher westdeutscher Flächenländer verfügen. Dies hat zur Folge, dass sich der Freistaat Sachsen zukünftig in Summe nicht mehr leisten kann als andere Bundesländer, sondern ein Mehr nur über Schwerpunktsetzung und ein Weniger in anderen Politikbereichen möglich ist.

Für die nächste EU-Förderperiode 2021 bis 2027 werden derzeit die Mittelausstattung und die Verteilungskriterien auf europäischer Ebene ausgehandelt. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung Sachsens im Vergleich zu anderen europäischen Regionen, sinkt die Hilfsbedürftigkeit im Rahmen der Kohäsionspolitik und Sachsen würde nach dem ersten Entwurf der EU-Kommission weniger EU-Mittel im Vergleich zur aktuellen Förderperiode erhalten. Des Weiteren ist eine deutliche Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze vorgesehen, sodass ein deutlich erhöhter Einsatz von Landesmitteln notwendig wäre, um alle EU-Mittel abnehmen zu können. Die dadurch weiter steigende Verbundung von Landesmitteln ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung und erschwert das Abbilden von sächsischen Prioritäten im Haushalt.

Demografische Herausforderungen begleiten die sächsische Finanzpolitik weiterhin. Einnahmeseitig sind, durch den abnehmenden Bevölkerungsanteil Sachsens an der Gesamtbevölkerung Deutschlands in Verbindung mit dem stark einwohnerbezogenen bundesstaatlichen Finanzausgleich, jährliche Mindereinnahmen i. H. v. etwa 70 Mio. € zu beobachten. Ausgabeseitig entstehen durch die regional divergierende Einwohnerentwicklung (wachsende und schrumpfende Regionen) Herausforderungen für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge in allen Regionen. Darüber hinaus ergibt sich aus der Altersstruktur der sächsischen Bevölkerung, dass in den nächsten Jahren deutlich mehr Arbeitskräfte das Rentenalter erreichen als junge ausgebildete Menschen neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Die Aufgabe, in ausreichendem Maße qualifizierte Fachkräfte anzuziehen, stellt sich damit gleichermaßen für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft.

Neben den hier genannten, konkreten finanzpolitischen Herausforderungen besteht zudem zunehmend die Gefahr der finanzpolitischen Sorglosigkeit. Angesichts einer schon lang anhaltenden herausragenden Steuereinnahmementwicklung und der erwarteten Fortsetzung dieser Entwicklung kann das Gefühl einer Normalität entstehen. Dies würde verkennen, dass es sich gerade nicht um eine dauerhafte Situation handelt und die potenzielle Gefahr in sich tragen, auf Basis dieser Fehleinschätzung den Haushalt in guten Jahren zu verderben.

Der Freistaat Sachsen ist durch seine vorbildliche solide Finanzpolitik auf die zukünftigen Herausforderungen vorbereitet. Kennzeichnend für die sächsische Finanzpolitik ist, dass nicht mehr Geld ausgegeben wird als zur Verfügung steht. Dieser Grundsatz manifestiert sich in dem seit 2014 gültigen Neuverschuldungsverbot in Sachsen und einem im Ländervergleich niedrigen Schuldenstand. Darüber hinaus werden auch implizit keine neuen Schulden an kommende Generationen übertragen, indem eine auskömmliche Vorsorge für künftige Pensionszahlungen über den Generationenfonds getroffen wird. Ergänzt wird der Vorsorgegedanke durch eine Rücklagenpolitik mit Augenmaß, die beispielsweise Handlungsspielräume auch in konjunkturell schlechten Jahren durch die Haushaltsausgleichsrücklage erhält.

Solide Finanzpolitik schafft zudem Gestaltungsfreiheiten und erlaubt beispielsweise über den Zukunftssicherungsfonds die mittelfristige Verstetigung des Investitionsniveaus, um über das Jahr 2020 hinaus weiterhin auf einem deutschlandweit herausragenden Niveau in die nachhaltige Entwicklung des Freistaates investieren zu können. Darüber hinaus werden die demografischen Herausforderungen aktiv angegangen, z. B. indem die Kommunen bei der Bewältigung der Anpassungsprozesse unterstützt werden oder durch eine Ausbildungsoffensive im öffentlichen Dienst. Solide Finanzpolitik ist somit kein Selbstzweck, sondern die Basis einer vorausschauenden und generationengerechten Politik.

Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Frank Vogel, Präsident des Sächsischen Landkreistages



© Landratsamt Erzgebirge

Frank Vogel ist seit 2015 der Präsident des Sächsischen Landkreistages. Sein Amt als Landrat des Erzgebirgskreises übt er seit dem Jahr 2008 aus. Auf nationaler Ebene nimmt Frank Vogel das Amt des Vizepräsidenten des Deutschen Landkreistages wahr. Er ist Träger der Verfassungsmedaille des Freistaates Sachsen.

Die Wirtschaft in Deutschland boomt und die öffentlichen Haushalte entwickeln sich insgesamt äußerst positiv. Seit der Finanzkrise steigen die Steuereinnahmen aller Ebenen von Jahr zu Jahr weiter an. Sowohl der Bund, als auch die Länder und Gemeinden weisen aktuell Überschüsse aus. Das stetige Wachstum erreicht inzwischen die Breite der Gesellschaft, die Beschäftigung liegt auf einem Rekordniveau.

Auch die finanziellen Spielräume der sächsischen Kommunen sind in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen und – wenn man die Ergebnisse der gerade abgeschlossenen Verhandlungen zum FAG für die Jahre 2019 und 2020 sieht – wird dieser Aufwärtstrend auch die nächsten Jahre weiter anhalten bzw. noch übertroffen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass es uns heute – zumindest was die Finanzausstattung betrifft – so gut geht wie noch nie.

Über die Frage „Sind wir fit für die Zukunft?“ entscheidet aber nicht die heutige Finanzausstattung, sondern letztlich die Frage, welche Entwicklungen und Risiken in der Zukunft zu erwarten sind und ob man über Instrumente verfügt, diesen vorzubeugen bzw. das Ausmaß der Risiken zu begrenzen.

Ein erhebliches Zukunftsrisiko ist wohl darin zu sehen, dass die Steuereinnahmen eines Tages nicht mehr in dem Maße sprudeln, wie heute angenommen und es hier zu Einbrüchen kommt. Ein weiteres Risiko ist auch im Zusammenhang mit der Zinsentwicklung zu sehen. Änderungen hier könnten die öffentlichen Haushalte erheblich belasten. Schließlich stellt sich auch die Frage, in welchem Umfang künftig weiterhin auf Fördermittel u. a. der EU zurückgegriffen werden kann, oder ob es auch hier zu Abbrüchen kommt.

Weitere Risiken bestehen aber auch auf der Ausgabeseite. So sind derzeit vor allem im Sozialbereich jährlich erhebliche Steigerungen zu erwarten. Auch in Bezug auf die Personalausgaben muss damit gerechnet werden, dass die Tarifsteigerungen in den kommenden Jahren deutlich höher ausfallen werden, als in der Vergangenheit. In diesem Kontext stellt der zunehmende Fachkräftemangel auch den öffentlichen Dienst vor erhebliche Herausforderungen.

Der Freistaat Sachsen, wie auch die Kommunen haben in den letzten Jahren einige Strategien entwickelt, wie diesen Risiken entgegengewirkt werden kann. Sachsen ist insoweit im bundesdeutschen Vergleich sicher ein Paradebeispiel für nachhaltige Finanzpolitik.

So zählen zu den finanzpolitischen Leitlinien im Freistaat Sachsen sowohl auf kommunaler, wie auch auf staatlicher Seite seit Jahren, eine niedrige Verschuldung, eine hohe Investitionsquote und das Augenmerk auf konsolidierten Haushalten. Mit dem Regelgebundenen Finanzausgleichssystem (GMG I) hat man staatliche und kommunale Finanzpolitik zudem eng miteinander verknüpft, was für die Kommunen eine erhebliche Sicherheit bei der künftigen Einnahmeentwicklung bedeutet.

In den vergangenen Boomjahren wurde viel für die Erhöhung der Sicherheit in der Zukunft getan. So wurden Zukunftsfonds insbesondere für die Aufrechterhaltung einer stabilen Investitionsquote eingerichtet. Außerdem wurde der Generationenfonds gebildet, der die Risiken, die sich sonst aus der Beamtenversorgung in Zukunft ergeben würden, minimiert. Schließlich haben auch die Kommunen Vorsorge getroffen, indem im FAG eine Vorsorgerücklage gebildet wurde.

Ob diese Maßnahmen ausreichen, um die Finanzausstattung auch in Zukunft stabil zu halten, kann man heute nicht sicher sagen bzw. fällt eine globale Einschätzung hier sehr schwer.

Aus Sicht der Landkreise blickt man hier eher nicht so optimistisch in die Zukunft. Wenn man ehrlich ist, muss man sich vor Augen führen, dass mit dem Auslaufen des Solidarpaktes die Sonderstellung der neuen Länder im bundesdeutschen Finanzausgleich und damit auch die bisherige Privilegierung des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen künftig entfällt.

Was die Einnahmeentwicklung sowohl des Freistaates, als auch der sächsischen Kommunen angeht, werden wir im bundesdeutschen Vergleich zukünftig eines der Schlusslichter bilden.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sowohl der Freistaat, als auch die Kommunen eine deutliche Annäherung an den Bundesdurchschnitt, zumindest was das Niveau der öffentlichen Steuereinnahmen angeht, nicht erreichen werden. Im Gegenteil, die anderen Länder laufen uns davon. Die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen stagnieren bei rd. 63 % des Niveaus der Flächenländer West. Bei der Umsatzsteuer geht der Anteil Sachsens am Gesamttopf weiter zurück, was erhebliche finanzielle Verluste nach sich zieht, weil der Umsatzsteuerschlüssel an vielen Stellen als Verteilungsschlüssel für Transferleistungen des Bundes an die Länder bzw. Kommunen genutzt wird.

Ruft man sich dazu noch das Neuverschuldungsverbot in Erinnerung, wird klar, dass dem zukünftigen Haushalt des Freistaates wie auch der Kommunen enge Grenzen gesetzt sein werden.

Schaut man direkt die Ebene der Landkreise an, dann werden hier die größten Risiken im unaufhörlichen Wachstum der Standards, besonders im Sozialbereich gesehen. Nimmt man z. B. den Bereich der Eingliederungshilfe, so ist festzustellen, dass die Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen hier derzeit noch bei rd. 132 € je EW liegen, wobei der Bundesdurchschnitt bei 207 € je EW liegt. Wir haben die Befürchtung, dass es den sächsischen Kommunen infolge der Neuregelungen des Bundesteilhabegesetzes zukünftig nicht mehr gelingen wird, die Standards hier gegenüber den westdeutschen Ländern weiter auf unterdurchschnittlichem Niveau zu halten. Würden die Ausgaben in Sachsen auf den Bundesdurchschnitt steigen, bedeutete dies jährliche Mehrausgaben von rd. 300 Mio. € bzw. rd. 23 Mio. € je Landkreis und kreisfreier Stadt in Sachsen. Dass dies nicht zu schultern wäre, braucht man nicht weiter auszuführen.

Für die Landkreise kann man insoweit erst dann davon sprechen, dass sie fit für die Zukunft sind, wenn dem ständigen Standardaufbau gerade im sozialen Bereich nachhaltig Einhalt geboten wird. Wenn vorhandene Standards mit Blick auf die zukünftige Einnahmeentwicklung deutlich zurückgeführt würden. Wenn dem Aufgabendurchgriff des Bundes auf die Kommunen tatsächlich ein Ende geboten wird und wenn das Konnexitätsprinzip vom Land nicht immer wieder neu in Frage gestellt wird.

Die Notwendigkeit, die Standards zurückzuführen, gilt aber nicht nur für die kommunale Ebene. Auch der Freistaat wird sein Ausgabeverhalten an das der finanzschwachen Länder anpassen müssen. Mehrausgaben im konsumtiven Bereich, wie z. B. bei der Personalausstattung oder anderen Aufgabenbereichen wird man sich langfristig nicht leisten können. Da Strukturreformen immer dann leichter fallen, wenn ausreichend Geld in den Töpfen ist, wäre jetzt eigentlich die Zeit heran, überall nach Standardbegrenzungen und Konsolidierungsmöglichkeiten Ausschau zu halten, statt die konsumtiven Ausgaben, die ihre Wirkungen weit in die Zukunft entfalten werden, aufzubauen.

Insofern kann man die durch stetige Steuermehreinnahmen steigende Finanzausstattung von Land und Kommunen zwar begrüßen. Sie weckt aber auch Begehrlichkeiten und birgt das Risiko, dass heute Finanzvorhaben umgesetzt werden, deren Folgekosten langfristig nicht finanzierbar sind.

Statements zur Podiumsdiskussion:

Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Mischa Woitscheck, Geschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Sächsischen Städte- und Gemeindetags



© Sächsischer Städte- und Gemeindetag

Mischa Woitscheck ist langjähriger Geschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Städte- und Gemeindetages Sachsen. Für den Städte- und Gemeindetag sitzt Mischa Woitscheck auch im Hauptausschuss und im Präsidium des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

Die Finanzverteilung zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen erfolgt seit 1998 in einem regelgebundenen System, dem sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Das heißt, jede Ebene bekommt einen systematisch abgeleiteten Anteil am gemeinsamen Finanzkuchen, also an den Gesamteinnahmen von Freistaat und Kommunen. Durch die Regelbindung sind die Einnahmen der Kommunen aus dem Finanzausgleich berechenbar und vor spontanen Eingriffen seitens der Landespolitik geschützt. Damit wird Planbarkeit und Verlässlichkeit bei den kommunalen Haushalten geschaffen, damit wird eine nachhaltige Finanzpolitik ermöglicht.

Kommunale Finanzpolitik kann aber nur nachhaltig sein, wenn sie nicht zulasten zukünftiger Generationen führt. Dabei sind stetige Unterhalts- und Erhaltungsmaßnahmen genauso zu berücksichtigen wie verlässliche Investitionen in die Daseinsvorsorge. Damit ein modernes Niveau an Infrastruktur für Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt werden kann und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Kommunen aus anderen Ländern gegeben ist, müssen die Städte und Gemeinden vor allem dort unterstützt werden, wo mittelfristig ein sparsamer Ressourcenverbrauch notwendig ist. Die Verwaltungsdienstleistungen müssen effizient, bürgerfreundlich und unter Berücksichtigung der Einsparpotenzialen, z. B. unter Nutzung der Digitalisierung, angeboten werden.

Das System des regelgebundenen sächsischen Finanzausgleichs bedarf einer regelmäßigen Überprüfung, ob es den Anforderungen der sich wandelnden Gesellschaft noch Rechnung trägt.

Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



© Steffen Giersch

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus ist seit 2010 Präsident des Sächsischen Rechnungshofs, dem er bereits ab 1995 als Mitglied und Prüfungsabteilungsleiter bzw. 2007 als Vizepräsident angehört. Zuvor war er als Abgeordneter des Sächsischen Landtags Mitglied im Haushalts- und Finanzausschuss. 2016 wurde Prof. Dr. Binus als Vertreter der deutschen Rechnungshöfe in das Präsidium von EURORAI, der Vereinigung der regionalen Finanzkontrollinstitutionen in Europa, gewählt.

Seit 2011 erzielt der Freistaat Sachsen höhere Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen¹ als geplant. Aber er schwimmt nicht im Geld und muss auch weiterhin den Daumen auf eine sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung legen.

In seinem Jahresbericht 2017 hat der SRH darauf hingewiesen, dass die bereinigten Ausgaben des Freistaates seit dem Jahr 2015 höher sind als seine bereinigten Einnahmen.² Vor dem Hintergrund der seit Jahren steigenden Steuereinnahmen ist diese Entwicklung ein Ausdruck für ein strukturelles Haushaltsproblem.

Steigende Ausgaben z. B. für Personal, im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft, in der Kinderbetreuung und der Zahlungen nach AAÜG müssen durch steigende Steuereinnahmen oder Kürzungen an anderer Stelle gedeckt werden. Dabei ermöglicht der hohe Rechtsbindungsgrad der Ausgaben keine großen Handlungsspielräume. Außerdem sind die Durchgriffsmöglichkeiten für Sparmaßnahmen in den Nebenhaushalten stark eingeschränkt, das gilt z. B. für den Hochschulbereich mit seiner Hochschulfinanzierungsvereinbarung bis 2024.

Da der Landesbau in den letzten Jahren immer weiter zurückgeführt wurde, grenzen sich auch hier die Sparmöglichkeiten ein. Als zusätzliche Dauerbelastung müssen auch die im Zusammenhang mit Asylbewerbern und Flüchtlingen stehenden Ausgaben langfristig von den Einnahmen gedeckt werden. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

Der Rechnungshof warnt deshalb davor, sich von den Rekordsteuereinnahmen über die Notwendigkeit einer systematischen Ausgabenanpassung hinwegtäuschen zu lassen. Ein nachhaltig tragfähiger Haushalt muss nicht nur auf Einnahmeschwankungen durch Ausgabenanpassung, sondern auch auf unvorhergesehene Mehrausgaben reagieren können. Es bedarf langfristiger Planungen der Finanzen.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen gehören zu den größten Haushaltsrisiken des Freistaates Sachsen. Ein Konzept zum Umgang mit dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Freistaates Sachsen gibt es bisher nicht in erforderlichem Maße, dabei sind die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen des Landes nicht unbeträchtlich.

¹ Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Allgemeine-BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 75,5 % im Hj. 2016 (im Vorjahr 72,4 %) den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar.

² Jahresbericht 2017, Bd. I, Beitrag Nr. 2, Tz. 80.

Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge weiter ausbauen. Es bedarf langfristiger Planungen der Finanzen. Hierfür bedarf es dringend der Erstellung und Entwicklung strategische Konzepte u. a. hinsichtlich a) Personalentwicklung³, b) Investitions- und Instandhaltungsplanungen⁴ sowie Risikostrategien. Das soll an 3 Beispielen verdeutlicht werden.

a) Sonderbericht „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“, März 2014

Die Staatsregierung hat im November 2009 beschlossen, den Personalbestand der sächsischen Verwaltung bis zum Jahr 2020 von 86.900 Stellen im Jahr 2010 auf dann rd. 70.000 Stellen anzupassen.

Zur Steuerung dieser radikalen Veränderungen in der Staatsverwaltung war ein personalwirtschaftliches Konzept erforderlich. Vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen und der demografischen Entwicklung hat der SRH geprüft, welche personalwirtschaftlichen Konzepte für die sächsische Staatsverwaltung als Ganzes sowie für die einzelnen Ressorts erarbeitet worden waren.

Er hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die konkrete Umsetzung des notwendigen Stellenabbaus bis 2020 in wesentlichen Teilen noch nicht bestimmt war. Ein Konzept bei der Personalplanung fehlte also.

Der SRH verwies vor diesem Hintergrund auf den in den kommenden Jahren anstehenden radikalen Umbruch im Personalbereich. Es geht nicht nur um den Abbau nahezu jeder 5. Stelle (rd. 16.900 Stellen). Hinzu kommt, dass bis 2031 nahezu zwei Drittel der Bediensteten altersbedingt ausscheiden werden. Weil ein ‚roter Faden‘ bei der Personalplanung nicht vorhanden ist, fehlen den Ressorts verbindliche Eckdaten und Instrumente für die eigene Planung. Verwaltungsbereiche wie die Polizei, die bereits Konzepte erarbeitet haben, besitzen folglich nur eine scheinbare Planungssicherheit. Maßgebliche Ursache für ein fehlendes Personalkonzept ist, dass die Festlegung des Stellenziels für den mit Abstand größten Personalkörper in der Staatsverwaltung – den Lehrerbereich – auf spätere Haushaltsjahre verschoben wurde.

b) Beratende Äußerung „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen (Grundvermögen)“, Dezember 2017

In der Vergangenheit kam der SRH bei verschiedenen Prüfungen zu dem Ergebnis, dass erhebliche Sanierungsbedarfe an den landeseigenen Gebäuden bestehen (rd. 3,1 Mrd. €) und jährlich steigen. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen daraus, dass zu wenig Geld für den Gebäudeerhalt, dem sog. Bauunterhalt, ausgegeben wurde. Hier muss künftig nachgesteuert werden, um einen weiteren Vermögensverzehr zu stoppen und Mehrkosten bei künftigen Generalsanierungen zu vermeiden.

Beratende Äußerung „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“, März 2016

Der SRH zeigt darin Lösungsansätze für eine Verbesserung des sächsischen Straßenzustands auf.

Nachhaltige Verbesserungen des Straßenzustandes sind nach Ansicht des SRH dringend notwendig. Seit dem Aufbau der sächsischen Straßenbauverwaltung ist viel Geld⁵ in die Straßeninfrastruktur geflossen. Dennoch ist der Zustand der sächsischen Staatsstraßen unbefriedigend. Im Jahr 2013 befanden sich 42 % der Straßen in einem ungenügenden Zustand. Ohne zeitnahes Gegensteuern wird sich der Zustand des sächsischen Straßennetzes weiter verschlechtern.

Um den Wertverfall der Straßen aufzuhalten, rät der SRH dringend zu Investitionen. Diese müssten sich an der Größenordnung der jährlichen Abschreibung orientieren. Zudem sollte die Erhaltung Vorrang vor dem Neu- und Ausbau haben. Investive Erhaltungsmaßnahmen sind kostengünstiger als Um- und Ausbaumaßnahmen, weil man damit das 5- bis 6-fache an Straßenkilometern instand setzen kann.

³ Vgl. Sonderbericht des SRH „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom März 2014.

⁴ Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März 2016.

⁵ Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März 2016: „Der Freistaat Sachsen verfügte im Jahr der jüngsten Straßenzustandserfassung 2013 über ein Staatsstraßennetz mit einer Länge von rd. 4500 km sowie rd. 3900 Brücken und andere Ingenieurbauwerken. Die Ausgaben für die Straßeninfrastruktur im Zeitraum von 1999 bis 2013 umfassen rd. 2,2 Mrd. €.“

Der SRH sieht eine seiner Hauptaufgaben darin, dass das Budgetrecht des Parlaments, das ja auch als Königsrecht bezeichnet wird, haushaltsrechtlich und haushaltstechnisch gesichert bleibt.

Hierzu gab es aus unserer Sicht in der Vergangenheit Defizite. Der SRH hat bereits im Jahr 2010 in einer Beratenden Äußerung⁶ darauf hingewiesen, dass das Budgetrecht des Landtages durch die zunehmende haushaltsmäßige Intransparenz gefährdet war.

Die dem Parlament vorgelegten Haushaltsentwürfe boten aus unserer Sicht nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, bewusste Entscheidungen im Sinne einer Programmfunktion des Staatshaushaltsplanes zu treffen. Die haushaltsrechtliche Entscheidungsbefugnis wurde zunehmend auf die Exekutive verlagert.

Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Ausgliederungen und einer fehlenden Konsolidierung der Nebenhaushalte bildete der Staatshaushalt aus unserer Sicht nicht mehr die tatsächliche finanzwirtschaftliche Lage des Freistaates ab.

Wir sehen durchaus, dass sich für das parlamentarische Budgetrecht ein Konflikt zwischen der erforderlichen Bindung der öffentlichen Mittel und der Billigung notwendiger Flexibilität im Vollzug ergibt. Im Interesse der Ausübung der Kontrollfunktionen durch Parlament und Rechnungshof sowie der Transparenz des Staatshaushaltes darf der Einsatz von Flexibilisierungsinstrumenten allerdings nur maßvoll genutzt werden.

Ein Blick auf die kommunale Ebene schließlich zeigt, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2016 ihre bislang umfangreichsten Steuereinzahlungen erzielten.⁷ Damit verfügen sie über eine gute Ausgangsbasis für die Zukunft.

Der SRH sieht dennoch Problemfelder, auf die er in seinem Jahresbericht (2017) ausführlich hinweist. So ist beispielsweise die Investitionstätigkeit in Sachsens Kommunen trotz Vorjahressteigerung im bundesweiten Vergleich weiter unterdurchschnittlich. Sachsen investierte weniger als der Durchschnitt der Flächenländer und bleibt damit gegenwärtig noch hinter den Erwartungen zurück. Dies betrifft vor allem den kreisangehörigen Raum, dessen Sachinvestitionen seit 2011 rückläufig sind.

Hinzu kommt, dass die hohe Zahl an Altersabgängen in den nächsten Jahren zu einem steigenden Fachkräftebedarf in den sächsischen Kommunalverwaltungen führen wird. Die Deckung dieses Bedarfes wird vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden zunehmend schwierig. Die insbesondere in diesen Gebietskörperschaften seit Jahren rückläufige Entwicklung der Ausbildungszahlen wird die Problematik weiter verschärfen.

Auch die Umstellung auf die kommunale Doppik verläuft weiterhin schwierig. Nach wie vor sind die gesetzlichen Fristen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse deutlich überschritten⁸ Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik verlieren dadurch an Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind beeinträchtigt.

⁶ Beratende Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“, Juni 2010.

⁷ Medieninformation 6/2017 des SRH zum Jahresbericht 2016, Bd. II: „Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2016 ihre bislang umfangreichsten Steuereinzahlungen. Mit einem Gesamtsteueraufkommen von rd. 3,18 Mrd. € steigerten die Gemeinden ihre Einzahlungen aus Steuern im Vergleich zum Vorjahr um rd. 7,3 %.“

⁸ Medieninformation 6/2017 des SRH zum Jahresbericht 2016, Bd. II: „Rund 36 % der doppisch buchenden Körperschaften haben keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Für die Jahre 2007 bis 2015 liegen lediglich rd. 28 % der festzustellenden Jahresabschlüsse vor“.

Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Rico Gebhardt MdL, Fraktionsvorsitzender DIE LINKE im Sächsischen Landtag



© Fraktion DIE LINKE
im Sächsischen Landtag

Rico Gebhardt, Mitglied des Landtages seit dem Jahr 2004, ist seit August 2012 Vorsitzender der Fraktion DIE LINKE und Oppositionsführer im Sächsischen Landtag. Von 2009 bis 2017 war er zudem Vorsitzender des sächsischen Landesverbandes der LINKEN. Als Mitglied des Kreistages Aue-Schwarzenberg (1990 bis 2003) und Fraktionsvorsitzender im Stadtrat Aue (1994 bis 2003) sammelte Rico Gebhardt auch kommunalpolitische Erfahrungen.

Die Nachhaltigkeit wird allgemein als ein Prinzip der Ressourcen-Nutzung beschrieben, bei dem die Bewahrung der wesentlichen Eigenschaften, der Stabilität und der natürlichen Regenerationsfähigkeit des jeweiligen Systems im Vordergrund steht. Beim nachhaltigen Wirtschaften sollen alle Bedürfnisse der heute Lebenden befriedigt werden, ohne die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen zu gefährden.

Was ist nun unter einer nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft zu verstehen?

In der ersten Stufe sollen die Einnahmen die Ausgaben decken. Dafür ist das öffentliche Haushaltswesen in Form der Kameralistik entwickelt worden und hat bislang seine Aufgabe gut erfüllt. Denkt man jedoch an das Thema Generationengerechtigkeit wird schnell klar: dieser Blick reicht nicht mehr aus. Wie kann die Gesellschaft künftige Generationen davor schützen, zu viele Lasten übertragen zu bekommen?

In der zweiten Stufe ist das Ziel, alle Aufwendungen durch Erträge zu decken. Hauptsächlich spielen bei diesem System die sog. kaufmännische Rechnung (doppelte Buchführung), der Werteverzehr der Anlagen, also Abschreibungen, sowie zukünftige Belastungen eine große Rolle. Zu den künftigen Kosten zählen im öffentlichen Bereich vor allem die Pensionsverpflichtungen.

Ob Sachsen dabei für den kommunalen Bereich mit der DOPPIK das optimale Instrument geschaffen hat, wage ich zu bezweifeln. Das neue Rechnungswesen sollte sämtliche Aufwendungen offenlegen. Das ist gelungen. Als dann aber klar wurde, dass die kommunale Ebene mit der Erwirtschaftung der Abschreibungen überfordert sein wird, kam die Landtagsmehrheit auf eine sonderbare Idee. Statt auf der durch die doppelte Buchführung deutlich verbesserten Datenlage an einer Neujustierung der Steuerverbundquote zu arbeiten und eine den kommunalen Aufgaben angemessene Finanzausstattung festzulegen, weichte man stattdessen das neu eingeführte System auf. Die Kommunen bekommen keinen Euro mehr vom Freistaat, sie ‚dürfen‘ aber die nicht erwirtschafteten Abschreibungen gegen ihr Basiskapital buchen und auf diese Weise ihr Eigenkapital verbrauchen. Dies ist genau das Gegenteil von nachhaltiger öffentlicher Finanzwirtschaft!¹

Wir sehen, dieser Schritt reicht nicht aus. Zur echten Nachhaltigkeit im öffentlichen Bereich müssen weitere Überlegungen hinzutreten. Wir stehen vor der Frage, wie nicht monetäre Themen in unseren Wertekanon einfließen. Ein reines Fokussieren auf ökonomische Kriterien greift zu kurz. Als Stichwort sei der gern verwendete Slogan „zu teuer, als dass wir es uns leisten könnten“ genannt. Ausdrücklich setze ich mich in diesem Zusammenhang für die Bereiche Kultur, Soziales oder allgemein Zwischenmenschliches ein. Hier entsteht der Klebstoff, der eine Gesellschaft zusammenhält.

¹ Siehe im Detail Alexander Thomas in Kommunal-Info 1/2017 „Die DOPPIK kommt erst 2018! (?)“.

Zu den nicht monetären Themen zählen unbedingt die demografischen Faktoren. Die alternde Bevölkerung stellt andere Ansprüche an die Gesellschaft. Das sind seit Jahrzehnten die bekannten, allerdings nicht annähernd geklärten Baustellen: Der Gesundheits-, Pflege- und Rentenbereich. Ich verweise dabei auf die aktuellen Auseinandersetzungen zur Sicherstellung einer menschenwürdigen Pflege im Alter und der ebenfalls virulenten Frage der Sicherheit der öffentlichen Rente.

Aber jetzt zurück nach Sachsen. Wir konnten in der zurückliegenden Zeit schmerzhaft erkennen, welchen Schaden eine einseitig auf die ‚schwarze Null‘ fixierte Politik anrichtet. „Dank“ der seit 1990 CDU-geführten Landesregierungen haben wir einen krank geschrumpften öffentlichen Dienst² sowie eine vernachlässigte öffentliche Infrastruktur.

Bei beiden Themen hat der Sächsische Rechnungshof seine Aufgabe erfüllt. Er hat mittels Wortmeldungen und Analysen wichtige Hinweise an das Parlament sowie die Staatsregierung gegeben. Im Vermögensbereich sind das vor allem die Gutachten, die den Entscheidungsträgern vor Augen führen sollen, dass ein ‚weiter so‘ bei landeseigenen Straßen³ und Immobilien⁴ zu Lasten der nachfolgenden Generationen geht und gerade nicht nachhaltig ist. Die Politik muss eine Fehlerkultur entwickeln, um den erkannten Fehlentwicklungen eher entgegenzusteuern.

Ich habe die Hoffnung jedenfalls nicht aufgegeben. Bei den Stellen für Polizeibeamte und den Lehrerinnen und Lehrern sind aktuelle Grundsatzentscheidungen getroffen worden. Ich bin der Meinung, dass leider gerade im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer neue finanzielle z. T. ungedeckte Schecks für die Zukunft ausgestellt worden sind. Aber es gibt noch genug weitere Themen, die auch aus finanzpolitischer Sicht nochmals aufgegriffen werden sollten. Ich denke dabei an die Gemeindestruktur, die DOPPIK für die Kommunen, das Standortkonzept, die Hochschulfinanzierung oder die Sicherstellung der Beamtenpensionen.

Zum letzten Punkt möchte ich nur das Spannungsfeld aufreißen. Wenn sich Rahmenbedingungen ändern, liegt es auf der Hand, Grundsatzentscheidungen neu zu überdenken. Wir befinden uns seit einer Dekade in einem bislang noch nie da gewesenen Zeitraum ohne Zinsen. Die Basis unseres Pensionsfonds ist jedoch eine Guthabensverzinsung von 4,0 % Zins. Dieser ist seit Jahren nicht mehr zu erwirtschaften. Mittlerweile werden sogar Strafzahlungen fällig (negative Verzinsung). Gesprochen wird über dieses Dilemma in Sachsen nicht. Andere Bundesländer sind da innovativer. So hat Thüringen ein Alternativmodell zur Refinanzierung der Beamtenpensionen entwickelt, in dem statt der Ansammlung von Fonds, primär eine Rückzahlung bestehender Verschuldung favorisiert wird. Ähnliche Überlegungen sind mir aus Brandenburg bekannt, wo – alternativ zur Rücklagenansammlung – mit strategischen Investitionen entsprechende Freiräume geschaffen werden, um zukünftige Pensionen schultern zu können.

Es fehlt bei uns in Sachsen die Bereitschaft, über diese und ähnliche Zukunftsthemen eine gesellschaftliche Debatte zu führen.

Umso wertvoller ist das Symposium des Sächsischen Rechnungshofs zur nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft. In den bislang drei Veranstaltungen wurden wichtige Impulse gesetzt und Denkanstöße gegeben. Ich ermutige den Präsidenten Prof. Dr. Binus ausdrücklich, die Veranstaltungsreihe auf hohem Niveau weiterzuführen.

² Siehe die Ergebnisse der Personalkommission (Landtagsdrucksache 6/5473 | Abschlussbericht Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung).

³ Landtagsdrucksache 6/4907 | Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofs „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“.

⁴ Landtagsdrucksache 6/12307 | Beratende Äußerung des Sächsischen Rechnungshofs „Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen“.

Statements zur Podiumsdiskussion: Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, Rektor der Universität Speyer



© Universität Speyer

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp führt seit 2003 den Lehrstuhl für öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist seit Oktober 2017 auch Rektor. Von 1998 bis 2003 war er Professor für das Fachgebiet „Ökonomik sozialer Dienstleistungen“ an der Universität Hohenheim in Stuttgart. Mühlenkamp war von 2012 - 2016 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverbandes öffentliche Dienstleistungen (BVöD) – vormals Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Eine (gängige) volkswirtschaftliche Definition finanzieller Nachhaltigkeit lautet: Eine Finanzpolitik ist nachhaltig, wenn der Gegenwartswert (Barwert) zukünftiger Primärüberschüsse (öffentliche Einnahmen abzüglich öffentlicher Ausgaben ohne Zins und Tilgung) dem gegenwärtigen Schuldenstand entspricht (sog. intertemporale Budgetbeschränkung). Unter dieser Voraussetzung ist eine Gebietskörperschaft zumindest langfristig in der Lage, die bestehenden Schulden zurückzuzahlen – sie ist solvent.

Diese Bedingung schließt nicht unbedingt aus, dass die Schulden bzw. die Schuldenstandsquote als Quotient aus bestehenden Staatsschulden und Bruttoinlandsprodukt – BIP (vorübergehend) steigen: Wenn nämlich der von der Gebietskörperschaft zu zahlende Nominalzins unter der nominalen Rate des Wirtschaftswachstums liegt, werden die von einer Neuverschuldung ausgehenden Zinslasten durch wachstumsbedingte höhere Einnahmen in der gleichen Periode mehr als ausgeglichen. Im empirisch zumeist zu beobachtenden umgekehrten Fall gilt das Gegenteil.

Da zukünftige Entwicklungen nicht exakt vorhersagbar sind, ist auch nicht exakt vorhersagbar, wann eine Gebietskörperschaft nicht mehr in der Lage sein wird, Schulden durch zukünftige Primärüberschüsse zu bedienen. Die Wahrscheinlichkeit dieses Falls steigt allerdings ceteris paribus mit der Schuldenstandsquote. Letztlich entscheiden die Akteure auf den Finanzmärkten. Wenn diese zu der Einschätzung kommen, dass Kredite nicht zu den vereinbarten Konditionen zurückgezahlt werden (können), tritt ohne weiteres Insolvenz („Staatsbankrott“) ein.

Unter realistischen Umständen bedeutet Staatsverschuldung einerseits eine Verschiebung von Lasten in die Zukunft, weil zukünftige Generationen eben den notwendigen Primärüberschuss erwirtschaften müssen. In dem Maße, in dem die Kreditaufnahme für Investitionen eingesetzt wird, die langfristigen Nutzen stiften und den wirtschaftlichen Wohlstand steigern, profitieren zukünftige Generationen aber auch von Staatsverschuldung. Folgt man diesem Gedanken – der sog. goldenen Regel der Finanzpolitik, sollte die Kreditaufnahme deshalb nicht höher sein als die Nettoinvestitionen.

Diese Überlegungen entsprechen dem Ansatz der kaufmännischen Buchführung, die unter dem Namen „Doppik“ in Deutschland auf kommunaler Ebene und von den Ländern Hamburg und Hessen eingeführt wurde. Rein buchungstechnisch ist eine Kreditaufnahme zunächst ein erfolgsneutraler Vorgang, weil höhere Schulden zu einem höheren Geldvermögen und damit zu einer Bilanzverlängerung führen. Erst die Verwendung des Geldvermögens entscheidet über die (letztlich zeitliche Verteilung der) Erfolgswirksamkeit. Werden daraus in voller Höhe ansatzfähige Vermögensgegenstände finanziert, findet ein wiederum zunächst erfolgsneutraler Aktivtausch statt. Eine Erfolgswirksamkeit folgt erst aus einer Minderung (oder hier nicht relevanten Steigerung) des Wertes eines Vermögensgegenstandes, welche durch Abschreibungen erfasst wird. Abschreibungen verteilen die Vermögensminderung (Aufwand) über die (betriebsgewöhnliche) Nutzungsdauer und damit auf die Nutzergenerationen.

Muss jede Nutzergeneration exakt für ihren Ressourcenverbrauch aufkommen, bleibt das Nettovermögen der Gebietskörperschaft erhalten. Dies kann als „nachhaltig“ interpretiert werden. Darüber hinaus liegt Generationengerechtigkeit im Sinne der Doppik vor. Generationengerechtigkeit bedeutet, dass jede Nutzergeneration für genau den Ressourcenverbrauch aufkommt, den sie verursacht. Sowohl Nachhaltigkeit als auch Generationengerechtigkeit implizieren, dass doppische Jahresabschlüsse grundsätzlich hinsichtlich des Ergebnisses ausgeglichen sein müssen (Erträge = Aufwendungen). Eine Erhöhung des Eigenkapitals/Nettovermögens (= Anlagevermögen + Umlaufvermögen – Fremdkapital) erfordert jedoch einen Ergebnisüberschuss. Das heißt beispielsweise, dass formell überschuldete Gebietskörperschaften (mit Anlagevermögen + Umlaufvermögen < Fremdkapital) ein positives Eigenkapital nur mit Hilfe entsprechender zukünftiger Ergebnisüberschüsse (Erträge > Aufwendungen) erreichen können.

In der Praxis hat die Nachhaltigkeits-/Überschuldungsdiskussion im Bereich öffentlicher Finanzen 2009 zur Änderung der grundgesetzlichen Regelungen zur Staatsverschuldung geführt. Es wurde eine sog. (kameralistische) Schuldenbremse eingeführt, die eine Neuverschuldung der Bundesländer in Zukunft grundsätzlich ausschließt und die Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 % des BIP beschränkt. Dabei wurde im Kern der Position des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium entsprochen. Eine alternative Position hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage bezogen, der entsprechenden der sog. goldenen Regel der Finanzpolitik eine Neuverschuldungsgrenze höchstens in Höhe der Nettoinvestitionen vorschlug.

Beide Positionen haben ihr Für und Wider. Der Verfasser ist nicht zuletzt aufgrund seiner auch kaufmännischen Kenntnisse eher der damaligen Position des Sachverständigenrates zugeneigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die derzeitige enge Verschuldungsgrenze die Suche nach Ausweichmöglichkeiten stärker anspricht als eine Lösung nach Art der sog. goldenen Regel. Die Lücken wurden auch schon gefunden bzw. vielleicht bewusst offengelassen. Durch bestimmte Formen von Öffentlich-privaten Partnerschaften und Unternehmensgründungen kann die öffentliche Hand die deutsche Schuldenbremse (und auch Schuldengrenzen des europäischen Stabilitätspaktes – die sog. Maastricht-Kriterien) leicht aushebeln. So haben wir die paradoxe – aber polit-ökonomisch verführerische – Situation eines formal engen Korsetts für Neuverschuldung, welches aber de facto leicht aufgeschnürt werden kann.

Der Grund dafür liegt in den Kriterien, die für die Zurechnung einer Kreditaufnahme zum Sektor Staat im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) und bei der Einordnung als Staatsverschuldung unter dem Regime grundgesetzlicher Regelungen verwendet werden. Die Lösung wäre einfach: Änderung dieser Kriterien, gegen die sich jedoch insbesondere die politischen Akteure – polit-ökonomisch verständlich – wehren. Dies verdeutlicht, dass nachhaltige öffentliche Finanzen nur dann realisierbar sind, wenn sich eher meritorisch-nachhaltige politische Strömungen gegenüber Akteuren mit kurzfristigen Planungshorizonten durchsetzen können.

Quellen:

- Feld, Lars P.* (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11. Jg., H. 3, S. 226-245.
- Junius, Karsten/Tödtmann, Kristian* (2010), Inflation und Staatsverschuldung, in: ifo-Schnelldienst, 63. Jg., H. 17, S. 16-26.
- Lüder, Klaus* (2001), Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin.
- Magin, Christian* (2010), Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., H. 4, S. 262-268.
- Mühlenkamp, Holger* (2014), Public-Private Partnerships and Government Debt, in: CESifo DICE Report, No. 3, S. 24-30.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen – Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Tappe, Henning* (2010), Wie passt die Schuldenbremse zur staatlichen Doppik, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., H. 4, S. 269-271.

Statements zur Podiumsdiskussion:

Finanzpolitische Herausforderungen – Wie fit sind wir für die Zukunft?

Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhlinhaber Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig und Leiter des Institutes für Öffentliche Finanzen und Public Management



© Universität Leipzig

Prof. Dr. Thomas Lenk, Prorektor und Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Leipzig, ist seit 2017 auch Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats. Seine Forschungsschwerpunkte setzt er als Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management und des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen und als Vorstandsvorsitzender des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 wurde der finanzpolitische Rahmen für die Zeit ab 2020 festgelegt. Die Gebietskörperschaften gewinnen dadurch Planungssicherheit, die Länder zusätzlichen finanziellen Spielraum und insbesondere die neuen Länder müssen eine „fiskalische Klippe“ nach dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 nicht mehr befürchten. Für die Zeit bis zum Wirksamwerden der neuen Regelungen ist es jedoch von zentraler Bedeutung, auch die Beteiligung der kommunalen Ebene an den reformbedingten Mehreinnahmen der Länder zu klären. Vieles spricht dafür, die Kommunen systematisch (und weniger über bürokratisch aufwendige Fachförderprogramme) zu stärken. So könnten transparent die Voraussetzungen für dauerhafte Erhaltung, Erweiterung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur geschaffen werden.

Ferner gilt für Politik, Verwaltung und Wissenschaft: Nach der Reform ist vor der Reform. Der erzielte Kompromiss zur Neuordnung der Finanzbeziehungen ist das Ergebnis von komplexen Verhandlungen unter Zeitdruck, die einige wichtige Aspekte aus Gründen eines kurzfristigen politischen Pragmatismus nicht berücksichtigen konnten. So sollte künftig etwa die Steuerzuordnung, also die Regeln der Finanzmittelverteilung vor Finanzausgleich, noch stärker in das Blickfeld der Politik rücken. Hier gibt es einige Defizite, die es zu beheben gilt. Auch das Problem von demografiebedingten Lasten, die in den Ländern unterschiedlich anfallen, ist im Rahmen des Finanzausgleichs bisher völlig ungelöst. Hierzu müssen künftig Ansätze erarbeitet werden, damit das System leistungsfähig und gerecht bleibt.



Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs



Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

nun schon traditionell nehmen wir diesen unseren Fachaustausch des wissenschaftlichen Symposiums zum Anlass, um Persönlichkeiten mit der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs öffentlich auszuzeichnen.

Die Ehrenmedaille wurde 2011 initiiert, insbesondere auch, um in der Öffentlichkeit auf einen Aspekt aufmerksam zu machen, der manchmal aus dem Blickfeld gerät: Ein Rechnungshof prüft nicht für sich selbst, sondern wir verstehen uns als ein finanzielles Gewissen – für den Freistaat Sachsen. Wir sind daran interessiert, dass unsere Prüfungen den Verwaltungen als Hilfestellung dienen, um die öffentliche Finanzwirtschaft weiter voranzubringen. Glücklicherweise stehen wir nicht allein: wir verfügen sowohl auf nationaler Ebene aber auch auf internationalem Gebiet über ein gutes Netzwerk des gegenseitigen Austausches, über eine offene, konstruktive Diskussionskultur zur Änderung von Schwerpunktsetzungen und zum Erlernen neuer Methoden. So wie unser wissenschaftliches Symposium das Ziel vor Augen hat, sich offen und erforderlichenfalls kontrovers über aktuelle oder strategische Themen auszutauschen, aber auch Probleme anzusprechen und durch persönliche Kontakte unterschiedliche Sichtweisen kennenzulernen, soll ebenso die Verleihung der Ehrenmedaille im Einzelnen würdigen, dass es im Freistaat Sachsen und natürlich auch weit darüber hinaus Persönlichkeiten gibt, die sich mit Herz und Verstand für einen nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel einsetzen. Haushaltswirtschaft ist immer ein Wechsel auf die Zukunft. Es gibt eigentlich keine wesentlichen Entscheidungen, die nicht Auswirkungen auf die Zukunft und somit auf folgende Generationen haben.

Janusz Kot

Präsident a. D. der Regionalen Rechnungskammer in Krakau

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Rechnungskammer in Krakau und dem Sächsischen Rechnungshof blickt in diesem Jahr auf das zehnjährige erfolgreiche Bestehen zurück.

Im Jahr 2008 unterzeichnete Herr Janusz Kot zusammen mit mir eine Kooperationsvereinbarung zwischen unseren beiden Institutionen, die seither einen vielfältigen Austausch über europäische Ländergrenzen hinweg ermöglichte. Ich danke, Herrn Janusz Kot, dem damaligen Präsidenten der Rechnungskammer in Krakau für seinen Mut und sein Interesse an der gemeinsamen Sache, deren Hauptziel es bisher war, den Kontakt zwischen polnischen und deutschen, aber auch europäischen, regionalen Prüfungsbehörden zu fördern.

1961 in Jaroslaw im Südosten Polens geboren, studierte Janusz Kot Wirtschaftswissenschaften an der Universität in Krakau. Zwischen 1986 und 1996 war er dort als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Im Anschluss arbeitete er zunächst in der Stadtverwaltung sowie als Direktor des Schatzamtes Krakau. Von 1992 bis 1996 hatte er das Amt des stellvertretenden Direktors des Internationalen Zentrums für Unternehmensentwicklung inne. Ab 1999 bis zum Frühling 2018 war er dann Präsident des Regionalen Rechnungshofes in Krakau und gehört nunmehr dem Kollegium an. Seit 2009 initiiert er in Polen ebenfalls eine zyklische Konferenz zum Thema öffentliche Finanzwirtschaft, zudem war Herr Kot als Präsident der Rechnungskammer Krakau in der europäischen Organisation der regionalen öffentlichen Finanzkontrollbehörden (EURORAI) aktiv.

Neben seiner leitenden Funktion im Rechnungshof von Krakau, war er auch Vorsitzender des Ausbildungs-, Informations- und Beförderungsausschusses. Ob seiner Verdienste für die politische Transformation Polens wurde er vom polnischen Innenministerium mit dem Silbernen Verdienstkreuz geehrt.

Herr Janusz Kot hat in seiner Funktion als Leiter einer der führenden Rechnungskammern in Polen die Zusammenarbeit zwischen dieser und dem Sächsischen Rechnungshof vielfältig belebt und wichtige gemeinsame Projekte, wie beispielsweise thematische Fachtagungen oder die Erstellung eines gemeinsamen Prüfungsglossars in polnischer, deutscher und englischer Sprache initiiert.

Hiermit verleihe ich ihnen, lieber Janusz Kot, die Ehrenmedaille für ihre besonderen Verdienste bei der internationalen Zusammenarbeit regionaler Prüfungsbehörden.

Arnold Henninger Referatsleiter des Sächsischen Rechnungshofs im Ruhestand

Er ist eine der Persönlichkeiten, die den Sächsischen Rechnungshof mit aus der Wiege gehoben haben. In der, per Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen im Dezember 1991 offiziell gegründeten Staatsbehörde, übernahm er von 1992 bis 1998 die Leitung des Referats 41, welches den Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums prüft.

Lieber Arnold Henninger, es ist mir eine Freude, Ihnen heute hier in diesem feierlichen Rahmen für ihre jahrelangen Verdienste für den Sächsischen Rechnungshof danken zu können.

Als ich Sie anrief und nach Leipzig einlud, war ihre Reaktion zunächst freundlich verhalten. Sie wüssten noch nicht, ob sie der Einladung folgen könnten, sagten sie, denn es könne sein, dass die anstehende Heuernte eine Reise Anfang Juni unmöglich mache. Sie müssen wissen, Herr Henninger galt schon zu seiner Dienstzeit am Sächsischen Rechnungshof als passionierter Reiter und Pferdenarr und wie es scheint, bannt ihn dieses Hobby auch in den vergangenen 20 Jahren des Unruhestandes. Nun können wir erfreut sein, dass die erste Heuernte dank der guten Witterung bereits erfolgen konnte und sie heute persönlich am Symposium teilnehmen.

Geboren 1937 in dem kleinen Ort Unteröwisheim, zwischen Heidelberg und Karlsruhe, war Arnold Henninger nach einer mehrstufigen Ausbildung zum Steuerinspektor als solcher - und in leitender Position bei verschiedenen Finanzämtern in Baden-Württemberg - beschäftigt.

Von 1968 bis 1976 war er in wechselnder Funktion als Kassenprüfer, Sachbearbeiter im Organisationsreferat und als Leiter des Rechenzentrums für die Oberfinanzdirektion Karlsruhe tätig, bevor er als Prüfungsbeamter an den Rechnungshof Baden-Württemberg wechselte und schließlich von 1984 bis 1992 eine Prüfungsgruppe leitete. Es folgte die Berufung an den neuen Sächsischen Rechnungshof.

Mit „Förderung einer Großmolkerei“ war der Beitrag im Jahresbericht von 1994 auf den ersten Blick sehr sachlich, nahezu harmlos übertitelt. Aber wie es Wilhelm Busch so trefflich beschrieb: „Ein Buch, wenn es so zugeklappt daliegt, ist ein (...) harmloses Tierchen, welches keinem was zuleide tut. (...) Wer ihm die Nase nicht gerade zwischen die Kiefern steckt, den beißt es auch nicht.“ Zwischen den „Kiefern“, also zwischen den Buchdeckeln des Jahresberichtes jedoch deckten Arnold Henninger und sein Prüferteam die Veruntreuung von sächsischen Fördermitteln durch eine große, hier nicht näher benannte Molkerei auf. Für einen angeblichen Neubau waren vom Land 12,8 Millionen Mark geflossen, die der Milchriese anlegte und reichlich Zinsen daraus molk. In der Folge wurde im Landtag ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt.

Bereits ein Jahr zuvor erschien ein Prüfbericht, der die unsachgemäße Verwendung von Zuwendungen für die Betreuung von Tschernobylkindern in einem ehemaligen Kurheim im Freistaat bemängelte und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Familie Versäumnisse bei der Aufsichtspflicht nachwies. Die Mittel, die für die Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt worden waren, flossen tatsächlich in die Renovierung des Gemeindehauses, während den jungen Patienten überlagerte Konserven zum Verzehr gereicht wurden. Der Fall kam schließlich vor Gericht und Prüfer des Sächsischen Rechnungshofs wurden als Zeugen geladen.

Arnold Henninger, selbst gerade erst nach Sachsen gewechselt, bewies hier ein gutes Gespür für die richtigen und wichtigen Themen, die der noch jungen Institution, dem Sächsischen Rechnungshof, viel Aufmerksamkeit bescherten. Er verließ regelmäßig Büro und Schreibtisch, um seine Prüfer zum Einsatzort zu begleiten und sich selbst ein Bild zu machen und würdigte die Prüferleistungen stets anerkennend.

Sehr geehrter Herr Henninger, ich freue mich sehr, dass Sie heute hier sind und ich ihnen für ihr uneingeschränktes Engagement für den Sächsischen Rechnungshof mit der Verleihung der Ehrenmedaille danken kann.

Aller guten Dinge sind bekanntlich drei und so halte ich hier noch eine Medaille in den Händen, die ich ebenfalls heute einem wichtigen Menschen zum Zeichen unserer Anerkennung überreichen möchte:

Dr. Albrecht Buttolo **Staatsminister a. D.**

Es ist mir eine große Freude, dem Sächsischen Staatsminister des Innern a. D., Dr. Albrecht Buttolo, die Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs überreichen zu dürfen.

Im Kreis Freiberg geboren, absolvierte Herr Dr. Buttolo ein Studium an der Technischen Hochschule im heutigen Chemnitz und schloss es 1970 mit dem Diplom für Technologie/Maschinenbau, mit der Vertiefungsrichtung EDV ab. Nach der Promotion nahm er 1973 eine Tätigkeit als Rationalisierungsingenieur auf, später war er in leitender Funktion in einem Projektierungsbetrieb des Automobilbaus tätig. Seit 1979 ist er Mitglied der CDU.

Am 11. Juni 1990 wurde er durch die de Maiziére-Regierung zum Regierungsbevollmächtigten des damaligen Bezirkes Chemnitz berufen und in den Sächsischen Landtag gewählt, wo er das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs im Sächsischen Staatsministerium des Innern übertragen bekam.

Drei Jahre später folgte die Ernennung zum Staatssekretär für Städtebau und Wohnungswesen. In dieser Funktion legte er sein Landtagsmandat nieder. Am 1. Januar 2000 wurde nach der Landtagswahl das Aufgabengebiet von Dr. Albrecht Buttolo erweitert. So war er Staatssekretär für Landesentwicklung, Städtebau und Wohnungswesen und ab 2005 dann Sächsischer Staatsminister des Innern. Dieses Amt bekleidete er bis zum 29. September 2009.

Es gibt eine Anekdote, die soll sich hier in Leipzig zugetragen haben. Staatsminister Dr. Buttolo hatte einen Termin im 500 Meter von hier entfernten Neuen Rathaus. Wie gewöhnlich reiste er ohne Fahrer an, dafür hatte er jedoch den Leiter der Zentralstelle mitgenommen. Am Rathaus angekommen, stieg der Leiter als Erster aus und wurde von einem Mitarbeiter der Stadtverwaltung begrüßt: „Herzlich Willkommen, Herr Minister“. Worauf er antwortete: „Ich bin nicht der Minister, dieser parkt gerade den Wagen“.

Dr. Buttolos langjährige Mitarbeiter schätzten an ihm die ehrlichen, unkomplizierten Umgangsformen und seine direkte Art, mitunter ohne Umwege und Bürokratie das Gespräch zu suchen.

In seiner Funktion als Sächsischer Innenminister hat Herr Dr. Buttolo durch die Vorbereitung und Umsetzung einer grundlegenden Funktional- und Kreisgebietsreform vor zehn Jahren nachhaltig dafür gesorgt, dass die kommunalen Strukturen im Freistaat Sachsen zukunftsfähig sind und zu erheblichen Einsparungen führen. Die unter Dr. Buttolo geführte Kreisreform wurde erfolgreich umgesetzt und landete im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wie z. B. in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, nicht vor dem Gericht.

2010 wurde Dr. Buttolo mit dem Ehrenzeichen des Technischen Hilfswerks in Gold, 1997 mit der damals ganz neu gestifteten Sächsischen Verfassungsmedaille ausgezeichnet und hiermit verleihe ich ihnen, sehr geehrter Herr Dr. Albrecht Buttolo, die Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs für ihre besonderen Verdienste in der Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen.

Sehr verehrte Anwesende, ich möchte mich für Ihre Teilnahme am diesjährigen 3. Symposium recht herzlich bedanken und hoffe, dass Sie die heutigen Gespräche und Vorträge motiviert und inspiriert in die Zukunft blicken lassen.

Vielen Dank für Ihr Kommen. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise.



Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

Mai 2019

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Kontakt:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Copyright:

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.