

Jochen Esser

Nachhaltige Haushaltspolitik ist mehr als Sparen

Die bis in die nächste Legislaturperiode reichende Finanzplanung des Senats will die Neuverschuldung mit dem Doppelhaushalt 2006/2007 auf 2,6 Milliarden Euro drücken, wobei diese 2,6 Milliarden ausschließlich zur (Teil)Finanzierung des erwarteten Zinsdienstes in Höhe von 2,9 Milliarden dienen.

Diese Zielmarke können auch wir faktisch nicht in Frage stellen. Sie ist mit der Klage auf Entschuldungshilfe in Karlsruhe als Berliner Eigenbeitrag versprochen worden, und das Gericht wird im Zweifel mehr Eigenanstrengung verlangen und nicht weniger. Zudem kristallisiert sich als einzig realistische Regierungskonstellation ab 2006 Rot-Grün oder Rot-Rot-Grün heraus, nachdem die CDU-Führung Schwarz-Grün eine merkwürdige Absage erteilt hat und es für Rot-Rot allein nicht zu reichen scheint.

Sollte es Ende 2006 zu Koalitionsgesprächen kommen, wird der Haushalt für 2007 von den Verhandlungspartnern bereits verabschiedet sein. Dass wir unter diesen Voraussetzungen die Eckzahlen des Haushalts 2007 noch wesentlich ändern können, ist kaum anzunehmen. Für die Beratungen über den Haushalt 2006/2007 im nächsten Jahr hat die strategische Ausrichtung auf Rot-Grün oder Rot-Rot-Grün zur Konsequenz, dass wir einzelne Sparmaßnahmen des Senats nur insoweit ablehnen können, wie es uns gelingt, sie innerhalb der Eckzahlen von Rot-Rot zu finanzieren.

Ausgeglichener Haushalt bis 2017

Die verbleibende Deckungslücke von 2,3 Milliarden Euro wäre dann in den folgenden 10 Jahren zu schließen. Um den realen Konsolidierungsbedarf zu ermitteln, muss man zunächst jene Veränderungen hinzu- und herausrechnen, die sich in diesem Zeitraum quasi automatisch ergeben. Belastend sind vor allem die Einnahmeverluste durch den Abbau des Solidarpakt Ost sowie höhere Zinsausgaben in Folge des im Sanierungszeitraum steigenden Schuldenstands. Entlastend wirken Steuerzuwächse über der Inflationsrate, die erhoffte Bundeshilfe sowie die Folgewirkung bereits begonnener Sparmaßnahmen.

2007 bis 2017	Mio. €
Finanzierungssaldo 2007	-2.600
Ausgabenzuwachs Zinsen	-200
Abbau Solidarpakt Ost	-1.000
Zuwachs Steuern u. Finanzausgl.	300
Zinsentlastung durch Bundeshilfe	1.500
Wohnungsbauförderung	800
Übrige Altlastenminderung	400
Konsolidierungsbedarf	-800

Minus = Belastung, Plus = Entlastung

In einem solchen vereinfachten Modell ergibt sich ein Konsolidierungsbedarf von rund 800 Millionen Euro, der durch neu zu bestimmende Sparmaßnahmen aufgelöst werden muss.

Nachhaltigkeit ist mehr als eine Kennziffer

An dieser Stelle angelangt, stellt sich jedoch die Frage, ob ein ausgeglichener Haushalt zwingend auch ein nachhaltiger Haushalt ist, der dem Gebot der Generationengerechtigkeit genügt. Um es vorweg zu nehmen: Dies ist keineswegs der Fall. Denn Schulden zu machen, ist nur eine Methode, Lasten in die Zukunft zu verschieben. Der Zerfall der Altbausubstanz in der DDR, ihre heruntergekommene Infrastruktur und der verschlissene Produktionsstock ihrer Betriebe haben uns da eine deutliche Lehre hinterlassen.

Es ist nicht nachhaltig, wenn man Löcher in Schuldächern nicht repariert, die Sanierung einer Müllkippe unterlässt oder hinnimmt, dass der Bildungsstand der Jugend sich verschlechtert. Haushaltssanierung um diesen Preis ist nur vordergründig, verbreitet bestenfalls den schönen Schein kurzlebiger Erfolge. Denn am Ende ist es unwesentlich, ob sich das Loch in der Haushaltskasse oder im Schuldach befindet, zumal das Loch im Schuldach früher oder später doch den erforderlichen Zahlungsvorgang auslöst und den Haushalt belastet.

Der Haushalt bildet eben nur die Geldseite der Zukunftsvorsorge ab. Dem Geld stehen aber materielle und immaterielle Güter gegenüber. Deswegen muss eine Haushaltstrategie, die mit der Rasenmäher-Linie des Senats bricht, jenen Staatsausgaben besondere Beachtung schenken, die für ein ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Wirtschaftswachstum von Bedeutung sind. Bloß, welche sind das? Welche Ausgaben lassen sich als Zukunftsinvestitionen, als wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben (WNA) identifizieren?

Konzept für ein WNA Budget

Es gibt nicht gerade ein überbordendes Schrifttum zur Frage der Wirkung von Staatsaufgaben auf das Produktionspotential einer Volkswirtschaft. Erstaunlicherweise hat die Wissenschaft sich um diese Frage wenig gekümmert. Das „Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln“ hat in einer Studie für das Bundesfinanzministerium dankenswerterweise wenigstens die vorhandenen empirischen Untersuchungen zur Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben ausgewertet. Dabei kommt die Studie zu folgenden Resultaten.

- Die Wirkung von Infrastrukturausgaben ist in entwickelten Volkswirtschaften vorhanden, aber nur schwach ausgeprägt. Einzig bei unterentwickelter Infrastruktur sind Neuinvestitionen in die Infrastruktur signifikant wachstumswirksam. Später liegt der Schwerpunkt eindeutig beim Erhalt und der Pflege der vorhandenen Infrastruktur.
- Die Wirkung von Investitionen in Humankapital auf Wohlstand und Wachstum von Gesellschaften ist nach allen einschlägigen Untersuchungen unbestritten hoch. Vorschulische Erziehung, Schulbildung, Berufsausbildung, Weiterqualifizierung und Universitäten bilden folglich den Kern eines WNA-Budgets auf Länderebene.

- Schließlich hebt die Studie mit besonderem Nachdruck den doppelten Nutzen der Ausgaben für das Gesundheitswesen hervor. Ein guter Gesundheitsstand der Bevölkerung ist nicht nur Teil der Investitionen in das Humankapital und als sozial nachhaltig zu betrachten. Investitionen in das Gesundheitswesen stellen nach allen verfügbaren Untersuchungen, auch einen sehr starken Impuls für das wirtschaftliche Wachstum dar.

Um diese Erkenntnisse zu operationalisieren und ein „WNA-Budget“ zukunftsorientierter Ausgaben aufstellen zu können, schlägt die Studie vor, sich am Funktionenplan des Haushalts zu orientieren. Im Funktionenplan sind die Ausgaben des Haushalts nach Aufgabenfeldern zusammengefasst.

Dies ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem Investitionsbegriff des geltenden Haushaltsrechts, der ein Sammelsurium aus Sachinvestitionen und Vermögensübertragungen aller Art darstellt und „Software-Investitionen“ in die Zukunft gar nicht erfasst. Danach sind die Beihilfezahlungen an die Bankgesellschaft oder die BVG ebenso eine Zukunftsinvestition wie der Neubau einer Schule. Und während der Kauf einer Tafel für diese neue Schule eine Zukunftsinvestition darstellt, ist es der daran stattfindende Unterricht nicht, obwohl es auf den doch ankommt. Und wird die Schule nicht neu gebaut sondern saniert, ist es manchmal eine Investition und manchmal nicht.

Ein WNA Budget für Berlin

Folgt man der Studie der Uni Köln, könnte ein WNA Budget für Berlin, das die Infrastrukturausgaben sowie die Investitionen in Umweltschutz, Humankapital und Wirtschaftsentwicklung umfasst, für den Haushalt 2004 wie folgt aussehen:

Kennziff.	A) Aufgabenfelder	Mio. €
33	Umwelt- und Naturschutz	44
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	189
62	Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau	7
692	Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur	150
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	501
	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Gr.519)	208
	Nicht erfasste Baumaßnahmen (Hg 7)	48
11/12	Allgemein- und berufsbildende Schulen	2.203
13	Hochschulen	1.361
14	Förderung von Schülern und Studenten	198
15	Sonstiges Bildungswesen	27
16/17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung	259
18/19	Kulturförderung (ohne kirchl. Angelegenheiten und Denkmalschutz)	462
252	Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	99
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung	96
264/274	Kitas	916
31	Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens	247
691	Betriebliche Investitionen/ Wirtschaftsförderung	107
Gesamt	WNA-Budget	7.122

Quelle. Funktionenübersicht, Haushaltsquerschnitt und Gruppierungsplan im Haushaltsplan von Berlin 2004/2005, eigene Berechnungen

Das hier als Beispiel vorgelegte WNA-Budget umfasst knapp ein Drittel des gesamten Haushalts. In seine Zusammensetzung sind ein paar technische Überlegungen und zwei politische Entscheidungen eingegangen, die ich nicht verschweigen will.

Im Rahmen der aufgeführten Funktionen sind der 83,4 Prozent der Bauinvestitionen der Hg. 7 und 54,4 Prozent der sonstigen Investitionen der Hg. 8 enthalten. Ich habe trotz der Bedenken der Studie gegen den Investitionsbegriff die restlichen Bauinvestitionen (Hg. 7) hinzugefügt. Aus den erläuterten Gründen (Bank, BVG etc.) habe ich allerdings darauf verzichtet, den Rest der Hauptgruppe 8 zu ergänzen

Das Budget ist um die konsumtiven Verwaltungskosten (Ogr 51 bis 54) bereinigt. Ausgenommen von dieser Bereinigung wurden die Ausgaben für kommunale Gemeinschaftsdienste, denn dort werden die unmittelbaren Leistungen in der Hauptgruppe 5 gebucht.

Die im Budget enthaltenen Versorgungsausgaben sowie die Personalkosten der reinen Verwaltungstätigkeit, die zweifellos nicht zu den Zukunftsinvestitionen gehören, konnten anhand der vorliegenden Informationen noch nicht ausgegrenzt werden. Es sind also noch Abgrenzungsprobleme zu lösen, ehe von einem echten WNA-Budget gesprochen werden kann.

Soweit die technischen Überlegungen. Nun zu den beiden politischen Entscheidungen: Abweichend vom Vorschlag der Uni Köln sind von mir die Kulturausgaben und die Wirtschaftsfördermittel in das Berliner WNA-Budget aufgenommen worden.

Die Aussagen der Studie zum Ausbau eines Kompetenzfeldes „life science“ in Wissenschaft, Gesundheitswesen und Wirtschaftsförderung ist m.E. ebenso auf den lokalen Zusammenhang von Förderung des kulturellen Lebens, Kulturwirtschaft und Medien anzuwenden, der in der Studie der Uni Köln keine Beachtung findet. Denn in diesem Cluster weist die Berliner Wirtschaft die vielversprechendste Entwicklung mit den höchsten Wachstumsraten auf.

Schließlich behandelt die Studie der Kölner Uni die infrastrukturelle und betriebliche Wirtschaftsförderung als Erhaltungssubvention, die aus dem WNA-Budget auszuschließen ist, weil sie den Strukturwandel mehr hemmt als fördert. Solange aber der Bund und die EU dies anders sehen, sehe ich keinen Grund, dass Berlin die Bundes- und EU-Mittel zur Wirtschaftsförderung nicht in der Standortkonkurrenz zum Einsatz bringt. Ich habe diese Ausgaben (Kennziff. 69) deshalb dem Berliner WNA-Budget zugeschlagen. Allerdings sehe ich dies nur als berechtigt an, wenn die Mittel tatsächlich für die entwicklungsfähigen Cluster eingesetzt und einem ziel- und wirkungsorientierten Controlling unterworfen werden.

Problemfall Kameralistik

Bei dem pragmatischen Ansatz eines WNA-Budgets auf Basis der Funktionenübersicht handelt sich um eine Annäherung an den Gegenstand, die technische und politische Entscheidungen nicht erübrigt, dafür allerdings den unschätzbaren Vorteil hat, im Rahmen der Kameralistik praktikabel zu sein.

Mit diesem Vorteil, sich in die Kameralistik einzupassen, gerät aber auch das WNA-Budget unweigerlich in die zentrale Problematik jeder kameralistischen Betrachtungsweise, die reine Input-Orientierung von Haushaltsplänen. Kameralistische Haushaltspläne zeigen ausschließlich, wie viel Geld in eine bestimmte staatliche Aufgabe hineingesteckt wird. Zu der Frage, was bei diesem Geldeinsatz herauskommt, treffen sie keinerlei Aussage. Haushaltspläne verführen deshalb zu dem Trugschluss, das viel Geld auch viel nützt, denn das Zahlenwerk öffentlicher Haushalte ist gegenüber Fragen von Qualität und Effizienz vollkommen gleichgültig. Überwinden lässt sich diese Problematik nur mit Produkthaushalten, die mit einem Zielsystem verknüpft sind und zudem einer Kosten- und Leistungsrechnung unterliegen.

Solange wir einen derartigen Haushalt nicht haben, müssen wir uns davor hüten zu denken, je größer das WNA-Budget sei, umso größer sei auch die Zukunftstauglichkeit des Haushalts. Mehr Geld für die Infrastruktur bedeutet noch kein nachhaltig höheres Wirtschaftswachstum. Mehr Geld für die Bildung bringt noch keinen besseren Bildungsstand.

Umgang mit dem WNA-Budget

Was die Infrastruktur angeht, legt die Studie der Uni Köln gerade nahe, dass es in einem hochentwickelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland keinen Sinn macht, sich in eine Fülle von Großprojekten zu stürzen. Für Berlin heißt dies m.E., dass bei neuen Projekten starke Impulse nur noch vom Ausbau der Schienen- und Straßenverbindungen nach Mittel- und Osteuropa zu erwarten sind sowie vom Bau des Flughafens, vorausgesetzt er verbessert die Verbindung Berlins mit der Welt tatsächlich deutlich gegenüber dem Status Quo.

Im Übrigen ist Berlin vor allem gehalten, seine knappen Mittel so einzusetzen, dass der Niedergang der Infrastruktur aufgehalten wird – vom ICC und der Staatsoper über die Schulen und Kitas bis zu den Straßen – und dabei zugleich eine ökologische Modernisierung der vorhandenen Infrastruktur erfolgt – vom Verkehrssystem bis zur energetischen Sanierung der Gebäude.

In aller Schärfe stellt sich das Problem der Input-Orientierung auch beim zweiten großen Block des WNA-Budgets, den Bildungsausgaben. Denn der Zusammenhang zur wirtschaftlichen Prosperität eines Landes stellt sich ja über den erreichten Bildungsstand her und nicht über den Mitteleinsatz für Schulverwaltung, Lehrergehälter und Gebäudekosten. Eine ausreichende Finanzausstattung ist bestenfalls eine notwendige, nie eine hinreichende Bedingung für die Qualität von Bildungsinstitutionen. Ohne Reformen, die die Qualität und Effizienz unserer Bildungsinstitutionen verbessern, macht eine Diskussion über ihre Finanzausstattung keinen Sinn.

Schließlich sind die gesellschaftlichen Veränderungen zu beachten, die die Zusammensetzung und den Umfang des WNA-Budgets beeinflussen. Erwähnt sei hier nur die demografische Entwicklung. In der überschaubaren Zukunft werden wir relativ weniger für Kitas, Schulen und Universitäten aufwenden müssen aber mehr für das Gesundheitswesen. Wie viel weniger dies dann tatsächlich für die Bildung sein wird und wie viel mehr für das Gesundheitswesen lässt sich aber allein an der Anzahl der Jungen bzw. Alten nicht festmachen. Pädagogische Verbesserungen oder Ganztagschulen mindern den Einspareffekt bei den Jungen. Der medizinische Fortschritt kann wiederum die Kosten bei der Versorgung der Alten weiter steigern. Auf der anderen Seite wirken Effizienzsteigerungen der jeweiligen Institutionen, ob Schule oder Universität, ob Altenheim, Krankenhaus oder Krankenkasse wiederum kostensenkend.

Nachhaltige Finanzstrategie

Die Komplexität der zielführenden Ausstattung eines WNA-Budgets lässt sich also auf der einfachen Ebene von „Mehr oder weniger?“ nicht beantworten. Vielmehr bedarf es einer konkreten Ermittlung des Finanzbedarfs, der sich aus der Festlegung von Aufgaben, Zielen und optimierten Prozessen auf den jeweiligen Tätigkeitsfeldern ergibt.

Sinn der in den zwei Teilen dieses Artikels vorgenommene Scheidung von vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Ausgaben ist es, uns methodisch näher an eine zukunftsorientierte Linie der Haushaltskonsolidierung heranzubringen, die wir der Senatslinie vom „Sparen bis es überall quietscht“ begründet entgegenstellen können. Im Augenblick lassen sich vielleicht folgende drei Punkte als Leitlinie des weiteren Vorgehens bei der Auflösung des Konsolidierungsbedarfs von mindestens einer halben Milliarde Euro formulieren.

- Insgesamt geht es darum, die Schuldenspirale zu stoppen, die Altlasten abzubauen, die Fixierung auf den Gegenwartskonsum zu überwinden und die Zukunftsinvestitionen zu sichern.
- Deshalb steht eine nachhaltige und sozial gerechte Finanzpolitik in der Pflicht, zuvörderst die Lasten der Vergangenheit zu mindern. Weiterer Schwerpunkt zukünftiger Sparmaßnahmen müssen die Kosten für die Verwaltung und die landeseigenen Unternehmen der Daseinsvorsorge sein, denn effektivere Bereitstellung von Leistungen geht vor Leistungskürzung.
- Für die Ausgabenfelder des WNA-Budgets sind - anstatt auf grobe Sparvorgaben zu setzen - in einem Bottom-Up-Ansatz die Bedarfe zu ermitteln. Für den Bereich der Infrastruktur heißt das, die erforderlichen Investitions- und Instandhaltungskosten anhand von Abschreibungssätzen festzustellen. Für die übrigen Bereiche sind Produktivität und Qualität der Aufgabenerfüllung zu überprüfen und die erforderlichen Reformentscheidungen zu treffen. Konsumtive Einsparungen sollen dort nur insoweit vorgenommen werden, wie sie ihre Ursache nachweisbar im demografischen Wandel, dem Rückgang der Arbeitslosigkeit oder in Effizienzgewinnen finden.