

Föderalismusreform II:

**Mit soliden Staatsfinanzen
ins nächste Jahrzehnt!**

**Paradigmenwechsel für den
Modernen Staat**

Berlin, im Juni 2008

Vorwort

Haushaltsausgleich und Schuldenabbau bleiben zentrale Aufgaben der Großen Koalition. Zwar wurde 2007 erstmals seit fast 20 Jahren für den Gesamtstaat eine schwarze Null nach Brüssel gemeldet. Der Bund hat aber trotz historischen „Steuererhöhungsfeuerwerks“ weitere Schulden in Milliardenhöhe angehäuft.

Einen weiteren Beweis dafür, dass die alten Instrumente der Schuldenbegrenzung nicht zukunftsfähig sind, braucht Deutschland nicht. Auch die Föderalismuskommission spricht sich fast einstimmig für neue Verschuldungsregeln aus. Allein die konkrete Ausgestaltung ist umstritten. Eine Lösung muss gefunden werden – gerade im Interesse unserer Kinder und Enkel.

Die schrumpfende und alternde Bevölkerung Deutschlands stellt neue Anforderungen an den Staat und seine Leistungsfähigkeit. Nur modernisierte staatliche Strukturen und eine passgenaue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten, u.a. durch Public Private Partnership, werden dieser Herausforderung gerecht.

Der Wirtschaftsrat fordert daher:

- eine grundlegende Reform der Finanzverfassung mit dem Hauptziel der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung;
- die Ergänzung der Finanzreform durch eine tiefgreifende Modernisierung der Verwaltung (u.a. Doppik, Benchmarking, E-Government).

Deutschland braucht einen Paradigmenwechsel für den Modernen Staat. Die Föderalismuskommission II muss den Weg hierfür freimachen.



Prof. Dr. Kurt J. Lauk MdEP
Präsident



Hans Jochen Henke
Generalsekretär

I. Neuverschuldung jetzt stoppen – historisches Steuerplus in die Haushaltssanierung!

„Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen.“
Das ist richtig, aber nur die halbe Wahrheit.

Denn schon aktuell gilt:

Die Schulden von gestern sind die Steuern von heute.

Allein der Bund wird 2008 rund 43 Milliarden Euro Zinsen zahlen. Ohne diese enorme Last könnten die Einkommensteuer um ein Drittel gesenkt oder gar die Energiesteuern komplett abgeschafft werden!

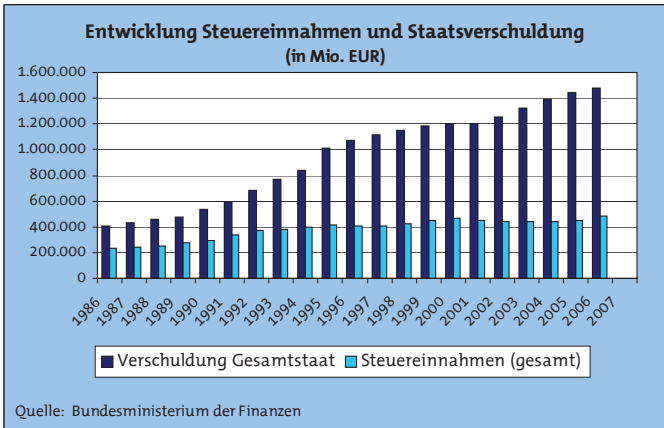
Schuldenfreie öffentliche Haushalte dürfen daher kein unerfülltes Zukunftsszenario bleiben. Die Bürger haben ihren Beitrag für die Sanierung der Staatsfinanzen geleistet: Ihr Opfer sind 30 Milliarden Euro zusätzlicher Steuern aus der Rekorderhöhung im Jahr 2007. Die gute Konjunktur hat dem Fiskus zusätzlich 20 Milliarden Euro in die Kassen gespült.

Trotz dieses enormen Steuerplus hat der Bund im letzten Jahr über 14 Milliarden Euro neue Schulden aufgenommen. Erst 2011 ist ein Haushalt ohne Neuverschuldung geplant.

Und auch dieses wenig ambitionierte Ziel ist jetzt in Gefahr: Populistische Wahlgeschenke von rund 41 Milliarden Euro bis 2012 drohen, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau auf unbestimmte Zeit zu vertagen.

Die **Haushaltskonsolidierung** war eines der Grundsatzvorhaben für die gemeinsame Regierung von Union und SPD. Wird dieses Ziel aufgegeben, entfällt eine **zentrale Rechtfertigung** für die **Große Koalition**.

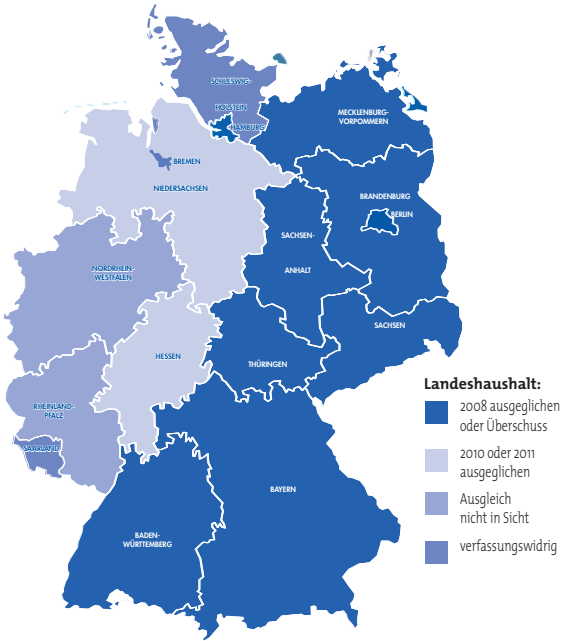
Wann, wenn nicht jetzt, ist der richtige Zeitpunkt, um das Anwachsen des gigantischen öffentlichen Schuldenbergs von 1.500 Milliarden Euro endlich zu stoppen? Auf noch höhere Steuereinnahmen kann die Politik schlechterdings nicht zählen – oder ist etwa schon der nächste tiefe Griff in die Tasche des Steuerzahlers geplant?



Der Wirtschaftsrat fordert daher:

- Alle Zusatzausgaben müssen durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt gegenfinanziert werden. Ein internationaler Vergleich des Instituts der Deutschen Wirtschaft zeigt, dass in Deutschland durch Effizienzsteigerungen jährlich hohe zweistellige Milliardenbeträge eingespart werden können.
- Der Instrumentenkasten bei der Arbeitsmarktpolitik muss entrümpelt werden. Statt 80 Förderprogrammen reichen acht – Bundesarbeitsminister Scholz geht nicht weit genug. Insbesondere sind die wirkungslosen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu streichen.
- Das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag, die 185 Milliarden Euro schweren Familienleistungen vor neuen Wohltaten kritisch zu überprüfen, muss endlich eingelöst werden!

Mehr als die Hälfte der Länder – nämlich die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin sowie Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg – spart bereits kräftig: Ihre Haushaltsplanung sieht für 2008 keine neuen Schulden oder sogar Überschüsse vor!



Quellen: Haushaltspläne der Länder

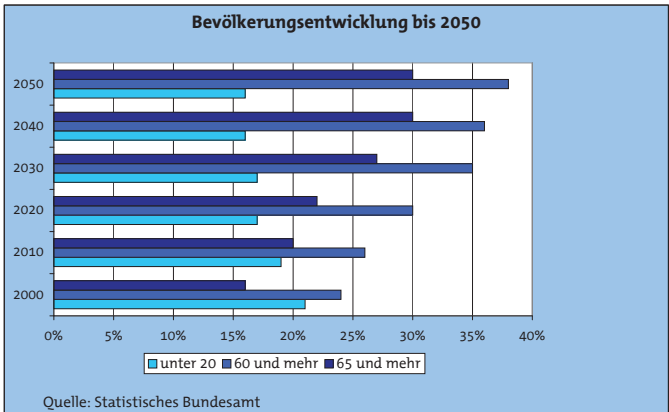
II. Föderalismuskommission II zum Erfolg führen – Schuldenbremse einführen!

1. Schuldenbremse verbindlich festschreiben – Altschuldentilgung vorantreiben

Bis zum Jahr 2007 kam der öffentliche Gesamthaushalt fast 20 Jahre nicht ohne neue Schulden aus. Der letztjährige Konsolidierungserfolg ist aber nicht das Ergebnis intensiver Sparanstrengungen, sondern der größten Steuererhöhung in der Geschichte der Bundesrepublik und glänzender Konjunkturdaten.

Es kann daher kein Zweifel bestehen: Die alten Mechanismen der Schuldenbegrenzung haben versagt. Die Föderalismuskommission ist aufgerufen, ein Konzept für eine neue, wirksame Verschuldungsregel vorzulegen.

Die Lösung des Bundesfinanzministers, ein jährliches „strukturelles“ Defizit von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zuzulassen, lehnt der Wirtschaftsrat ab. Dem Haushaltsgesetzgeber darf nicht die Absolution dafür erteilt werden, nachfolgende Generationen systematisch immer höher zu belasten. Denn die Jungen müssen schon wegen der rapiden Bevölkerungsalterung ohnehin immer schwerere Lasten tragen.



Der Wirtschaftsrat fordert stattdessen die Verankerung einer Schweizer Schuldenbremse in Grundgesetz und Länderverfassungen. Das bedeutet:

- ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot; Schulden sind nur in äußerst engen Grenzen, etwa bei Naturkatastrophen, erlaubt und innerhalb eines engen Zeitfensters wieder abzubauen;

- Die staatlichen Ausgaben sollten durch die zu erwartenden Einnahmen und den Ausgleich von Ausgaben- und Einnahmenschwankungen über den Konjunkturzyklus begrenzt werden.

Den ersten Schritt sind Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg gegangen. Diese Länder haben im Vergleich zum Grundgesetz deutlich verschärfte Regelungen in ihren Haushaltsordnungen verankert.

Elemente der Länderregelungen Bayerns, Baden-Württembergs und Hamburgs zur Schuldenbegrenzung

1. Vorgabe, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.

Das Grundgesetz sieht die Kreditaufnahme bis zur Höhe der Investitionen als Regelfall an.

2. Besondere Mehrheitserfordernisse, welche die im Ausnahmefall nach wie vor zulässige Kreditaufnahme erschweren.

Im Grundgesetz sind solche formalen Barrieren nicht vorgesehen.

3. Pflicht, zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Kreditaufnahme einen Tilgungsplan vorzulegen.

Gemäß Grundgesetz muss sich der Haushaltsgesetzgeber keine konkreten Gedanken über die Schuldentilgung machen.

Bislang sehen die Länderregelungen allerdings eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ noch als Rechtfertigung für neue Kredite an. Nach Ansicht des Wirtschaftsrats ist das auch dann zu weitgehend, wenn strengere Verfahrensvorschriften die Berufung auf diese Ausnahme erschweren.

Die Länder sollten daher – wie auch für den Bund gefordert – auf „weiche“ Verschuldungskriterien wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder den Investitionsbegriff vollständig verzichten

Mit dem Haushaltsausgleich allein ist es nicht getan: Ziel muss die Tilgung der Altschulden sein. Nur so können die öffentlichen Haushalte dauerhaft von den erdrückenden Zinslasten befreit werden, die ihre Handlungsspielräume immer weiter zusammenschrumpfen lassen.

Vor besondere Probleme stellt das Ziel der Altschuldentilgung diejenigen Länder, die nicht einmal zum Haushaltsausgleich aus eigener Kraft in der Lage sind. Verschiedene Lösungsansätze sehen hier Hilfeleistungen der reicheren Länder und gegebenenfalls des Bundes im Rahmen eines Schuldenfonds vor.

Der Wirtschaftsrat steht der Errichtung eines solchen Fonds aber ausgesprochen kritisch gegenüber. Schon die Vergangenheit hat gezeigt, dass ein übermäßiges Entstehen von Bund und Ländern untereinander die Eigenverantwortung massiv schwächt. Es besteht daher die konkrete Gefahr, dass sich für die im Schuldenfonds gebündelten Schulden niemand mehr politisch verantwortlich fühlen würde.

Der Wirtschaftsrat empfiehlt daher:

- die Verankerung einer Pflicht zur Schuldentilgung in „guten“ Jahren mit Haushaltsüberschüssen in Grundgesetz und Länderverfassungen;

- Unterstützungsleistungen finanzstarker Länder nur als einmalige Nothilfe für solche Länder, die den Haushaltsausgleich nicht aus eigener Kraft schaffen; Voraussetzung hierfür sind strenge Haushaltsdisziplin und weitreichende Eigenanstrengungen zur Schuldentilgung bei den Unterstützungsempfängern.

2. Sanktionen für Haushaltssünder vereinbaren – Stabilitätsrat einsetzen

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Schuldenmachen sich schnell als reguläres Mittel der Haushaltsführung etabliert, wenn es folgenlos bleibt. Der Bewusstseinswandel kann nur herbeigeführt werden, wenn Schulden nicht erst den Kindern und Enkeln schaden, sondern schon hier und heute weh tun.

Der Wirtschaftsrat hält folgende Instrumente für erforderlich:

- ein Frühwarnsystem zur Aufdeckung von Etatverstößen. Hierzu muss der Finanzplanungsrat zu einem Stabilitätsrat weiterentwickelt und mit der Kompetenz ausgestattet werden, Vorgaben zur Vermeidung von Defiziten zu formulieren und Fristen für deren Befolgung festzusetzen.
- einen abgestuften Katalog von Sanktionen, der mit der Vorlage eines Sanierungskonzepts beginnt und bis hin zur Kürzung der finanziellen Unterstützung durch die anderen Gebietskörperschaften reicht.

Damit die Haushaltsplanungen das Papier wert sind, auf dem sie geschrieben stehen, muss der Haushaltsausgleich zwingend auch im Vollzug sichergestellt werden.

3. Mehr Wettbewerb für Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Der hohe finanzielle Verflechtungsgrad zwischen Bund und Ländern verhindert einen produktiven Wettbewerb. Mischfinanzierung, Gemeinschaftsaufgaben und Auftragsverwaltung durchlöchern die Subsidiarität wie einen Schweizer Käse und führen so zu massiven Ineffizienzen. Das ist Gift für die begrenzten staatlichen Mittel.

Zudem wird mangelnde Haushaltsdisziplin der Länder nicht bestraft, sondern im Finanzausgleich teilweise sogar belohnt. Sparsame Länderfinanzminister geraten in Erklärungsnot, wenn sie schmerzhaftige Ausgabenkürzungen durchsetzen, ihr Land aber gleichzeitig für Schuldenländer zur Kasse gebeten wird.

Auch Leistung lohnt sich kaum. So bleiben etwa dem Land Baden-Württemberg von 1 Mio. zusätzlich erzielten eigenen Körperschaftsteuer-Einnahmen gerade einmal 170.000 Euro. Beim Saarland – Empfängerland im Finanzausgleich – sind es nur 10.000 Euro. So fehlt den Ländern der Anreiz, attraktive Standortbedingungen zu schaffen.

Der Wirtschaftsrat hält folgende Maßnahmen für nötig:

- Mischfinanzierung, Gemeinschaftsaufgaben und Auftragsverwaltung sollten beherzt weiter zurückgeschnitten werden.
- Der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt!“ muss für die öffentlichen Haushalte genauso wie für jedes Unternehmen und jeden Familienhaushalt gelten.
- Die Einnahmen- und Ausgabenautonomie der Länder sollte gestärkt werden.

- Die nivellierenden Effekte des Finanzausgleichs müssen dadurch abgemildert werden, dass den Ländern ein größerer Teil ihrer zusätzlich erzielten Einnahmen bleibt.

III. Schlankheitskur für Deutschland – Weg frei für den Modernen Staat

Über die Jahrzehnte ist der deutsche Staat gefräßig geworden. Trotz leichten Rückgangs der Staatsquote in den letzten Jahren vereinnahmt er noch immer fast jeden zweiten von seinen Bürgern erwirtschafteten Euro und speist damit einen ausufernden Verwaltungsapparat und eine gigantische Umverteilungsmaschinerie.

Der Staat hat sich so zu einem Lenker und Vollversorger entwickelt, der Wettbewerb und private Initiative hemmt.

- Personal- und sonstige Verwaltungskosten machen über 60 Prozent der Länderausgaben aus.
- Für den Bereich „Arbeit und Soziales“ sind fast 45 Prozent des Bundeshaushalts 2008 verplant.
- Nur 4 Prozent der öffentlichen Investitionen in Deutschland werden als PPP-Projekte durchgeführt. International werden zum Teil deutlich höhere Anteile erzielt, wie etwa in Großbritannien zwischen 15 und 25 Prozent.
- Insbesondere die Kommunen machen den Privaten Konkurrenz, u. a. mit Messen, Stadtwerken, Gärtnereien und Bauhöfen.

Der Umgang der öffentlichen Hand mit den Staatseinnahmen ist oft sorglos. Häufig ist die Politik allein auf die Ausgabenseite fixiert. Erfolg und Ruhm winken demjenigen, der das meiste Geld für „Wohltaten“ locker macht. Ob mit diesem Geld auch Ergebnisse erzielt werden, interessiert dann niemanden mehr.

Unrühmliches Beispiel ist die aktive Arbeitsmarktpolitik. Diese verschlingt jährlich 15 Milliarden Euro. Positive Effekte konnten bislang nicht eindeutig nachgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof rügt, dass nur knapp sieben Prozent der jährlich 16 Milliarden Euro schweren Steuersubventionen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden.

Bei alledem muss aber zwingend beachtet werden:

Der Staat ist nur Treuhänder für die Steuern und Abgaben, die ihm die Bürger aus ihrem hart erwirtschafteten Einkommen zahlen. Die Auflage der Bürger an den Staat ist es, diese Mittel sparsam, zielgerichtet und wirkungsvoll einzusetzen.

Die Empfehlungen des Wirtschaftsrates für einen schlanken und modernen Staat lauten daher:

- Einführung eines an kaufmännischen Grundsätzen orientierten, einheitlichen Planungs- und Rechnungswesens in den öffentlichen Haushalten.
- Verankerung von Benchmarking-Grundsätzen in den Verwaltungen aller Gebietskörperschaften. Nur damit kann erreicht werden, dass staatliche Leistungen anstatt immer teurer künftig billiger und besser werden.

- Bürokratieabbau und Hebung von Effizienzreserven bei der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden sowie im Verhältnis Staat zu Bürger, etwa durch E-Government.
- Volle Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Privatisierung bzw. zur Zusammenarbeit zwischen Staat und Privat, z. B. durch Public Private Partnership.

Letztlich gilt:

Nur ein schlanker und moderner Staat ist zukunftsfähig und sozial zugleich. Indem er seinen Bürgern mehr Geld in der Tasche lässt, gewährt er ihnen größere Freiheit und Eigenverantwortung. Das ist der beste Weg der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Zudem kann der Staat selbst seine Hauptaufgaben besser erfüllen: den Rahmen für mehr Markt und Wettbewerb setzen.

Verantwortlich:

Hans Jochen Henke, Generalsekretär
Dr. Rainer Gerding, Bundesgeschäftsführer

Bearbeitung:
Rechtsanwältin Anja Theurer



Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstraße 44, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 24087 - 200
Telefax: 030 / 24087 - 205
Internet: www.wirtschaftsrat.de
Email: info@wirtschaftsrat.de