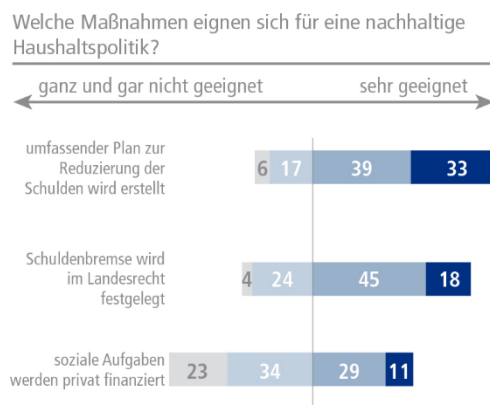




Nachhaltige Haushalts- politik in Zeiten der Schuldenbremse Konsolidieren, aber richtig

„Die schwarze Null steht“ – dies verkündet die Bundesregierung stets zu ihrem Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik. Aber wie soll man das als Laie verstehen? Wenn in einem Privathaushalt die schwarze Null steht und die Aufnahme eines Kredits (z. B. für ein neues Haus oder Auto) „verboten“ ist, machen sich Eltern wie Kinder wohl eher Sorgen. Dass nun in NRW die Einhaltung von bestimmten Haushaltskennziffern auch mit innovativen Finanzierungsformen einhergehen und eine „Schuldenbremse“ eben nicht für Stillstand, sondern für die Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik stehen kann – das zeigen Erfahrungen und Best Practices von Hessen bis Kanada.

Fokus



Angaben in Prozent; n=1.000; an 100% fehlende Prozent: „weiß nicht“
Quelle: Bertelsmann Stiftung
(Befragung durch infas in NRW, 09/2014). | BertelsmannStiftung

Die Erstellung eines umfassenden Plans zur Reduzierung der Schulden wird nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung von 72 Prozent der Befragten in NRW für sehr geeignet oder eher geeignet gehalten, um eine nachhaltige Haushaltspolitik zu erreichen. Bei der Festlegung der Schuldenbremse im Landesrecht sind dies 63 Prozent, bei der privaten Finanzierung sozialer Aufgaben oder Projekte (z. B. im präventiven Bereich) 40 Prozent.

Andreas Galling-Stiehler
Journalist

Telefon:
+49 172 1676365
E-Mail:
a.galling-stiehler@berlin.de

Henrik Riedel
Programm
„Nachhaltig
Wirtschaften“

Telefon:
+49 5241 81-81266
E-Mail:
henrik.riedel@bertelsmannstiftung.de

1. Solides Haushalten: Neue Formen der Partizipation und Kommunikation

Die kanadische Schriftstellerin Margaret Atwood schreibt in ihrem Buch „Payback. Schulden und die Schattenseite des Wohlstands“, dass es ohne Erinnerung keine Schulden geben kann - ohne eine Geschichte, die man erzählen und verstehen kann. „Folglich gehört ein Handlungsverlauf dazu: wie man in die Schulden hineingeraten ist, was man getan, gesagt und gedacht hat, als man darin steckte, und dann - je nachdem, ob die Sache gut oder schlecht ausgeht -, wie man herausgekommen oder immer tiefer darin versunken [...] ist" (Atwood 2008: 101). Die kanadische Regierung hat in den neunziger Jahren mit der öffentlichen Kommunikation über die Staatsschulden in Kanada große Erfolge erzielt. So wurden die unterschiedlichen Be-

reiche staatlicher Politik auf ihre Reformierbarkeit hin überprüft und ein Ausgabenkontrollgesetz beschlossen. Eine zentrale Frage war dabei auch, welche Aktivitäten und Programme vom privaten und freiwilligen Sektor übernommen werden könnten. Die Öffentlichkeit wurde laufend und intensiv über Fortschritte informiert (vgl. Bourgon 2009). Die Idee: Nachhaltige Konsolidierung muss Bürgerinnen und Bürger beteiligen und informieren.

Der „Stabilitätsrat zur Sicherung solider öffentlicher Haushalte“, als im Grundgesetz (Artikel 109a) verankertes gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder, hat die Aufgabe, „zusammen mit der Schuldenbegrenzungsregel“ die „institutionellen Voraussetzungen zur Sicherung langfristig tragfähiger Haushalte“ zu stärken. Die öffentlichen Haushalte lassen sich nun für volkswirtschaftliche Laien schwer verstehen, auch wenn Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, Steuern, Kredite, Zinsen und Kapitalanlagen gleichermaßen in Privathaushalten zentrale Größen sind. Die „Kennzahlen“, nach denen der Stabilitäts-

Abb. 1: Differenzen zum jeweiligen Schwellenwert 2013 (Stabilitätsrat 2013)

		SFS	in %	Rang	KFQ in %	in %	Rang	ZSQ in %	in %	Rang	SchS	in %	Rang
Flächenländer West	BW	-186	57	8	2,5	45	9	4,9	42	3	4.874	54	3
	BY	-266	81	6	8,0	143	1	8,8	75	2	6.594	73	2
	HE	-113	34	13	0,7	13	13	3,3	28	4	2.100	23	5
	NI	-162	49	12	3,0	54	8	2,0	17	9	1.856	21	6
	NW	-167	51	11	1,0	18	11	3,2	27	5	1.435	16	9
	RP	-173	53	9	0,8	14	12	0,8	7	12	637	7	10
	SL	380	-116	15	-14,3	-255	16	-6,4	-55	15	-4.566	-50	15
	SH	-173	53	9	0,7	13	13	-1,0	-9	13	-740	-8	13
Flächenländer Ost	BB	-318	97	5	3,1	55	7	2,3	20	8	1.579	17	8
	MV	-360	109	2	5,9	105	4	3,2	27	5	3.068	34	4
	SN	-480	146	1	7,6	136	2	9,0	77	1	6.968	77	1
	ST	-336	102	3	5,7	102	5	1,9	16	10	-48	-1	12
	TH	-333	101	4	6,5	116	3	1,5	13	11	1.649	18	7
Stadtstaaten	BE	-256	78	7	3,4	61	6	-1,5	-12	14	-3.076	-20	14
	HB	863	-262	16	-11,2	-200	15	-8,2	-65	16	-14.679	-96	16
	HH	-33	10	14	2,3	41	10	2,6	21	7	699	5	11

rat für jedes Bundesland Schwellenwerte und das daraus abgeleitete Ranking (die Rangfolge) unter den 16 Ländern berechnet, lauten:

- Strukturelles Finanzierungssaldo (SFS): Der Finanzierungssaldo bezeichnet die Differenz zwischen den „bereinigten“ Einnahmen und den Ausgaben. Bereinigen meint, dass sowohl konjunkturelle Schwankungen (wie sie etwa in der Finanz- und Wirtschaftskrise in erheblichem Umfang auftraten) ebenso verrechnet werden wie das Saldo aus finanziellen Transaktionen (z. B. Beanspruchung von Rücklagen oder Aufnahme von Krediten).
- Kreditfinanzierungsquote (KFQ): Die Kreditfinanzierungsquote bezeichnet das Verhältnis zwischen der Nettokreditaufnahme und den bereinigten Ausgaben.
- Zins-Steuer-Quote (ZSQ): Diese Quote drückt das Verhältnis aus zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen.
- Schuldenstand (SchS): Der Schuldenstand misst die Schulden am Kreditmarkt zum 31. Dezember eines Jahres.

Da steht NRW: In der kurz- und mittelfristige Perspektive kann festgehalten werden, dass die Kennzahlenwerte zur Schuldenquote und zur Zins-Steuer-Quote im Ländervergleich relativ gut abschneiden. Demgegenüber fallen die Werte zum strukturellen Finanzierungssaldo und zur Kreditfinanzierungsquote für NRW relativ schlecht aus. Die Mittelfristige Finanzplanung von 2014 bis 2018 weist für 2018 noch eine Nettoneuverschuldung in Höhe von ca. 690 Millionen Euro aus. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung, die Zinsentwicklung sowie laufende Prozessverfahren bergen dabei zum Teil erhebliche Risiken für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

Die Schuldenbremse stellt aufgrund ihrer grundgesetzlichen Regelung eine wichtige

Aufgabe nachhaltiger Haushaltspolitik dar – sie ist aber auch nur eine Aufgabe unter vielen. Das erklärte Ziel sind tragfähige öffentliche Finanzen, die die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Regierung insgesamt kurz-, mittel- und langfristig sicherstellen.

Das Projekt „Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln“ der Bertelsmann Stiftung hat nun Impulse aus Deutschland und der ganzen Welt gesammelt und ausgewertet. Die Grundidee: Das Projekt identifiziert Best Practices für Nachhaltigkeitsstrategien im In- und Ausland, macht sie in Deutschland bekannt und überträgt sie exemplarisch auf Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie ggf. andere Länder. Das Projekt wird gefördert durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV).

2. Impulse für die Nachhaltigkeitsstrategie NRW

Das Land NRW plant, bis Ende 2015 – mit Akteurinnen und Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kommunen und Wissenschaft – eine Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten (vgl. MKULNV 2013). Nachhaltigkeitsstrategien können allgemein verstanden werden als koordinierte, partizipative und iterative Prozesse, um ökonomische, ökologische und soziale Ziele in ausgewogener und integrierter Weise zu erreichen (vgl. UNDESA 2002: 1). Im Jahr 2014 hat die Bertelsmann Stiftung dafür drei themenspezifisch ausgerichtete Impulspapiere erarbeitet. Die Themen wurden aus Themenfeldern abgeleitet, die zu Projektbeginn mit dem MKULNV vereinbart worden waren:

- Aus dem Themenfeld „Nachhaltiges Wirtschaften“ wurden das Thema

„Nachhaltiger Konsum“, die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen sowie der Aspekt der Konsumkompetenz näher betrachtet.

- Aus dem Themenfeld „Nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe“ wurden das Thema „Nachhaltige Partizipation“, die Zielgruppe der älteren Menschen sowie das soziale Engagement genauer untersucht.
- Aus dem Themenfeld „Nachhaltige Finanzpolitik“ wurden das Thema „Nachhaltige Haushaltspolitik“, die rechtlichen Regelungen der Schuldenbremse sowie die Frage der Konsolidierung des Landeshaushalts fokussiert.

3. Strategien zwischen „top-down“ und „commitment“

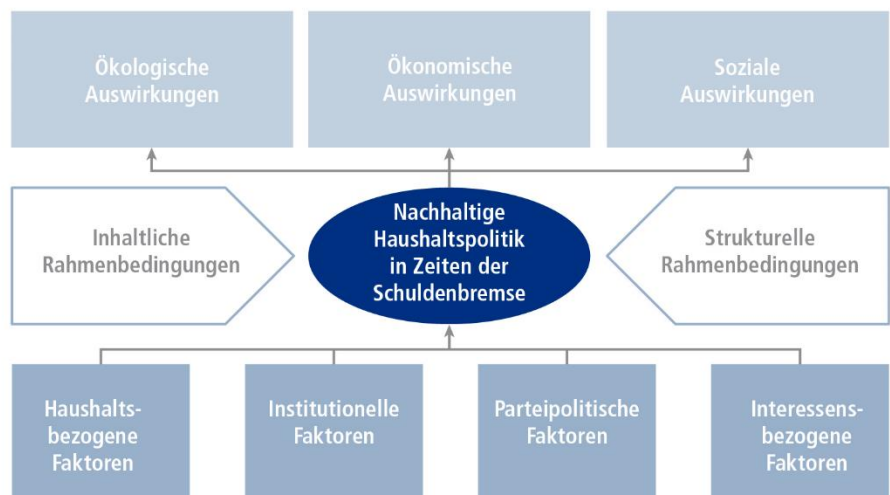
Effektive Haushaltspolitik braucht Maßnahmen „top down“. Aber ohne „commitment“, eine gemeinsame Übereinkunft, geht nachhaltiges Haushalten auch nicht. Commitment bedeutet in NRW neben den auf politischer Ebene formulierten Eck-

punkten immer auch, dass starke Ideen und Impulse „bottom up“, z. B. von den guten Beispielen in den Kommunen oder in Projekten, in denen

Bürgerinnen und Bürger sich engagieren, bis zur Politikgestaltung der Landesregierung durchkommen und Schule machen können.

Wagschal et al. unterscheiden sieben Arten von Strategien, die auch in kombinierter Form zum Einsatz kommen können (vgl. Wagschal 2009: 350-351): politische und institutionelle Strategien, fiskalische und zeitliche Konsolidierungsstrategien, politische Kostenminimierungs-, Durchsetzungs- und Kommunikationsstrategien. Politische Strategien nehmen entweder Verschuldung bewusst in Kauf, um entsprechende Hilfen zu erhalten, oder aber sie realisieren Konsolidierung im parteiübergreifenden Konsens. Die institutionellen Strategien beziehen sich auf eine Top-down-Strategie bzw. eine Stärkung des Finanzministers und bilaterale Budgetverhandlungen zwischen Finanz- und einzelnen Fachministerien sowie eine Commitment-Strategie, die durch „gemeinsam formulierte Eckwertebeschlüsse für Budgets, eine langfristige Planung von Finanzzielen und feste Budgetobergrenzen“ gekennzeichnet sein kann (vgl. Wagschal 2009: 351 f.). Auch gemischte institutionelle Strategien

Abb. 2: Kausalmodell zu nachhaltiger Haushaltspolitik



sowie Schuldenverbotsstrategien zählen dazu. Bei der Entwicklung von Strategien und Lösungen sind komplexe Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren zu berücksichtigen, wie das Kausalmodell (Abb. 2) verdeutlicht.

Zu den inhaltlichen Rahmenbedingungen zählen sozioökonomische Faktoren, wie z. B. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquote, Anteil der Wertschöpfung einzelner Wirtschaftssektoren oder Altersstruktur sowie ökologische Faktoren, wie z. B. Natur- und Umweltschäden. Zu strukturellen Rahmenbedingungen gehören europäische Fiskalregeln ebenso wie Regelungen zur Schuldenbremse.

Haushaltsbezogene Faktoren sind z. B. Zinszahlungen, Personalausgaben, Steuereinnahmen oder Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs. Zu den institutionellen Faktoren sind die Zahl der Abgeordneten pro Einwohner oder auch Wahlen und ihr Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu zählen. Parteipolitische Faktoren sind z. B. politische Allianzen in Parlament und Regierung. Interessensbezogene Faktoren beziehen sich z. B. auf den Anteil der Beschäftigten in den Landesparlamenten oder anderen Institutionen, in denen Interessen vertreten werden.

Zu den ökonomischen Auswirkungen gehören die vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen sowie volkswirtschaftliche Größen (z. B. wirtschaftliches Wachstum, gemessen am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts). Zu ökologischen Auswirkungen zählen Indikatoren, die durch die haushaltspolitischen Maßnahmen betroffen sein können, wie z. B. Ressourceneffizienz oder Klimaschutz. Mit sozialen Faktoren sind beispielsweise gesellschaftliche Indikatoren zu Bildung, und Gesundheit, aber auch Sicherheit und Integration etc. gemeint.

4. Best Practices und Lösungsansätze für NRW

Der Stand der Aktivitäten in NRW: Bislang gibt es keine landesrechtliche Regelung zur Schuldenbremse. Hierzu wurde eine Verfassungskommission gebildet. Die Landesregierung verfolgt allerdings das strategische Ziel, die Schuldenbremse bis 2020 einzuhalten. Dafür werden im zweiten Nachhaltigkeitsbericht allgemeine Grundsätze der geplanten Sparpolitik genannt. In der mittelfristigen Finanzplanung werden zudem einzelne Aufgaben- und Politikschwerpunkte definiert. Auf operativer Ebene sind u. a. alternative Finanzierungs- und Kooperationsmodelle entwickelt und erprobt worden (z. B. Private Public Partnership).

Was machen nun andere öffentliche Haushalte, von deren Erfahrungen NRW profitieren kann? Hierzu sind Best Practices aus aller Welt zusammengetragen worden:

- Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen: Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer. Die vier Länder haben Regeln zur Schuldenbremse in den Landesverfassungen bzw. in den Landeshaushaltsordnungen festgelegt. Sie begründen eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.
- Schweiz: Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Nach Einführung der Schuldenbremse 2003 haben in der Schweiz die Schulden stark abgenommen. Sie verfolgt zwei Ziele: Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Nachhaltigkeitsziel), Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen (Stabilisierungsziel).

- Kanton Aargau: Schuldenbremse des Kantons Aargau. Der Kanton Aargau hat seit 2004 eine „Ausgaben- und Schuldenbremse“. Die Teilziele: Abtragung der Schulden, Erhöhung der Hürde für neue Ausgaben, Stabilisierung der Staats- und Steuerquote.
- Kanada: Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung. Mit der Budgetkonsolidierung in den neunziger Jahren verfolgte die kanadische Regierung eine Reduzierung des Finanzierungsdefizits, die Kontrolle der Ausgabensituation und die öffentliche Unterstützung, wobei der öffentlichen Unterstützung Priorität eingeräumt wurde. Denn: Die Strategie wurde ohne gesetzliche Ausgaben- oder Schuldenbremse umgesetzt. Bourgon spricht hier von einem „projet de société“ (Bourgon 2009: 20). Die wesentlichen Konsolidierungsinstrumente waren ein „Policy Review“, das Reformmöglichkeiten in einzelnen Staatstätigkeitsbereichen untersuchte, und ein „Program Review“, das Regierungshandeln auf Effizienz überprüfte.
- Essex: Essex Social Impact Bond. Die Kommunalverwaltung von Essex (Essex County Council) ist die erste Kommunalbehörde, die einen Social Impact Bond (SIB)

aufgelegt hat. Das von Stiftungen und sozialen Investmentfonds eingebrachte Kapital soll dazu dienen, verhaltensauffällige Kinder und deren Familien gezielt zu unterstützen und somit die Wahrscheinlichkeit einer Fremdbetreuung der Kinder zu reduzieren. Der Erfolg des SIB wird anhand der durch die Maßnahmen erzielten Verringerung der Fremdbetreuungstage gemessen. Wird das gesteckte Ziel – die Vermeidung der Fremdbetreuung bei ca. 100 Jugendlichen – erreicht, erhalten die Investoren finanzielle Renditen zwischen 8,2 und 12,3 Prozent pro Jahr auf das eingesetzte Kapital.

Diese Impulse sind nun in die Entwicklung von Lösungsansätzen für NRW geflossen – sie umfassen die normative Ebene der grundsätzlichen Verständigung und Aufstellung von Regeln beim Thema Schuldenbremse, die strategische Ebene, die politi-

Abb. 3: Lösungsansätze für Nordrhein-Westfalen

Normative Ebene	Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht <ul style="list-style-type: none"> Grundsatzregeln zur Schuldenbremse Regeln im Haushaltsmanagement Regeln zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null Regeln zur Reduzierung der Altschulden Regeln zur Konjunkturkomponente (inkl. Tilgungsregeln) Regeln zur Einplanung eines Risikopuffers Regeln zur Vermeidung der Umgehung der Schuldenbremse
Strategische Ebene	Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung <ul style="list-style-type: none"> Kommunikations- und Partizipationskonzept Systematische Aufgabenkritik Optimierung des Haushaltsprozesses Weitere Maßnahmen: finanzbezogene Demografie-Strategie, Prüfung von Investitionsvorhaben nach nachhaltigen Wirkungen, Förderpolitik mit Anreizen zur Zielerreichung sowie länderübergreifende Zusammenarbeit
Operative Ebene	Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung am Beispiel Social Impact Bonds (SIB) <ul style="list-style-type: none"> Evaluierung, Entwicklung und Erprobung von SIB Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Skalierung von SIB

sche Maßnahmen ebenso berücksichtigt wie Partizipation und Kommunikation und schließlich die operative Ebene mit dem klaren Ziel, innovative Finanzierungsinstrumente zu entwickeln und zu erproben.

Es wird vorgeschlagen, in NRW noch im Rahmen der laufenden Legislaturperiode eigene rechtliche Regelungen zur Schuldenbremse zu erlassen. Grundsätzliche Regelungen sollten zunächst in der Landesverfassung, konkretisierende danach auf gesetzlicher Ebene oder in der Landeshaushaltsordnung verabschiedet werden. NRW sollte zudem eine eigenständige, umfassende Konsolidierungsstrategie entwickeln und umsetzen, die einen Zeitraum von maximal fünf Jahren (bis zum In-Kraft-Treten der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Jahr 2020) umfasst. Auf operativer Ebene wird vorgeschlagen, in NRW alternative Finanzierungsinstrumente weiter zu verankern und ggf. neu zu entwickeln, zu erproben und einzuführen. Als alternative Finanzierungsinstrumente kommen z. B. Impact Bonds (Sustainability Impact Bonds, Green Impact Bonds oder Social Impact Bonds) in Betracht. An solchen Bonds sind in der Regel ein oder mehrere soziale Dienstleister, private, wirkungsorientierte Investoren und der Staat beteiligt. Der Dienstleister verpflichtet sich dabei, eine erprobte Intervention mit messbarer Wirkung zu erzielen. Erreicht die Intervention die festgelegte Wirkung, erhalten die Investoren das eingesetzte Kapital und eine Rendite von der öffentlichen Hand.

Der zentrale Impuls aller Lösungsansätze: Die normative Verständigung auf eine Schuldenbremse hat nur dann eine Aussicht auf einen nachhaltigen Effekt, wenn sie auf strategischer Ebene mit Partizipation und Kommunikation einhergeht und auf operativer Ebene innovative Wege geht.

Literatur

- Atwood Margaret. Payback. Schulden und die Schattenseite des Wohlstands. Berlin 2008.
- Bertelsmann Stiftung. Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen. Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse - Konsolidieren, aber richtig. Gütersloh 2014.
- Bourgon, Jocelyne. Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study. Institute for Government. London 2009.
- MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). Eckpunkte einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2013.
- Thöne, Michael. Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"). In: Bundesministerium der Finanzen (BMF). Monatsbericht 03.2004. Berlin 2004.
- UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs). Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium. Background Paper No. 13. DESA/DSD/PC2/BP13.
- Wagschal, Uwe, Ole Wintermann und Thieß Petersen (Hrsg.). Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft. Gütersloh 2009.

Policy Brief 2014/02: 20 Jahre Binnenmarkt

Die zunehmende europäische Integration hat das Wirtschaftswachstum der beteiligten Länder erhöht. Werden die kumulierten Zuwächse des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner berechnet, die sich aus dem Zusammenwachsen Europas zwischen 1992 und 2012 ergeben haben, können alle betrachteten Länder Einkommensgewinne aus der europäischen Integration erzielen. Die größten Gewinne ergeben sich für Dänemark und Deutschland. Von 1992 bis 2012 konnten alle Länder außer Griechenland dank der europäischen Integration höhere Pro-Kopf-Einkommen erzielen.

Policy Brief 2014/03: Arbeit in der digitalen Welt

Es ist vorstellbar, dass das Beschäftigungsvolumen durch den technologischen Wandel kleiner wird. Die Visionen zur Zukunft des Arbeitsmarktes haben vor allem mit dem durch das Internet ermöglichten Arbeiten in der Cloud zu tun. Für die, die im Arbeitsmarkt verbleiben würden, könnte das Arbeitsverhältnis der Zukunft durch eine virtuelle Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung geprägt sein oder sie wären selbstständige Innovatoren. Für angestellte Cloudworker bräuchte es dann zeitgemäße Arbeitsverträge und Führungskonzepte. Entrepreneurere sollten sich auf die menschliche Kernkompetenz des gezielten Fragens konzentrieren können.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Demnächst erscheint:

- Lohnungleichheit und internationaler Handel