

Haushaltsaufstellung und-kontrolle – Worauf kommt es künftig an?

Vortrag im Rahmen des Seminars „Doppelt gebucht hält besser?
Was bringt die Doppik für die kommunale Haushaltspolitik?“

Evangelische Akademie LOCCUM
02. bis 04. März 2007-05-20

von Jochen-Konrad Fromme, MdB

Herr Dr. Lange,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

damit Sie wissen, mit wem Sie es zu tun haben, eine Kurzvorstellung meiner Person: Ich habe mein Abitur am Wirtschaftsgymnasium alter Art mit 5 Wochenstunden Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft und Rechnungswesen in der Oberstufe gemacht. Seit dieser Zeit haben mich wirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Vorgänge niemals losgelassen. Ich habe danach Jura studiert und war in verschiedenen staatlichen Verwaltungen 16 Jahre im Kommunaldienst, zuletzt 13 Jahre als Allgemeiner Vertreter beim Landkreis Hildesheim, bevor ich 1998 in den Bundestag gegangen bin. Als Abgeordneter habe ich mich ebenfalls mit diesen Fragen beschäftigt, zunächst mit der Einnahmeseite im Finanzausschuss und dann mit der Ausgabeseite im Haushaltsausschuss. Daneben habe ich in der Kommunalpolitischen Vereinigung sowohl im Bund als auch in Niedersachsen immer den Finanzteil betreut. Gegenwärtig gehöre ich der Föderalismuskommission II an, also der Einrichtung, die sich mit notwendigen Veränderungen in der Finanzverfassung beschäftigt. Neben dem Alltagsgeschäft befasst sich der Bund auch mit einer Haushaltsreform. Auch hier arbeite ich in dem entsprechenden Untergremium des Haushaltsausschusses mit.

Ich werde den Bund als Basis für meine Ausführungen nehmen.
Einige Länder und die Kommunen sind in der Frage der Haushaltsreform, also der

Einführung der Doppik, wesentlich weiter. Die notwendige Kritik lässt sich immer am besten an demjenigen festmachen, der noch am weitesten zurück ist.

Gerade im Haushaltsrecht des Bundes gibt es einen großen Reformbedarf. Am Anfang muss man sich fragen, welchen Sinn es überhaupt hat, dass es im Bund oder im öffentlichen Gemeinwesen einen Haushalt gibt? Er dient einmal als Steuerungsinstrument. Diese Funktion ist vergleichbar mit dem Rechnungswesen eines Betriebes. Dabei wird deutlich, dass der Haushalt genauso wie die Buchführung nicht nur für das Finanzamt da ist, sondern ein Instrument zur Kontrolle und Steuerung des Betriebsablaufes ist. Damit wird vorgeplant und das Verhalten des Organismus Betrieb bzw. des Organismus Bundesverwaltung beeinflusst. An dieser Stelle gibt es schon das erste Defizit. Dieser Aspekt wird zu wenig genutzt.

Daneben dient der öffentliche Haushalt natürlich auch der Rechnungslegung. Weil die Politik mit von den Bürgerinnen und Bürgern anvertrautem Geld arbeitet, ist es nötig, dass der Öffentlichkeit gegenüber dargelegt wird, wie die Steuermittel verwendet werden. Aber auch innerhalb des öffentlichen Bereiches im Verhältnis Administration – Parlament ist diese Funktion zu erfüllen. Insofern stellt sie auch ein Element der Gewaltenteilung dar. Nicht umsonst wird in diesem Zusammenhang vom „Königsrecht des Parlamentes“ gesprochen. Nach der Verfassungstheorie soll das Parlament den Haushalt inhaltlich gestalten, nachdem er

durch die Regierung aufgestellt worden ist. Ich sage bewusst „soll“. In der politischen Wirklichkeit ist die Rolle des Parlamentes in diesem Zusammenhang recht schwach. Das Übergewicht der Administration ist sehr groß. Praktisch sind die Veränderungen, die das Parlament am Regierungsentwurf vornehmen kann, äußerst begrenzt. Dies liegt zum einen daran, dass die Regierung den vorhandenen Einnahmerahmen praktisch ausschöpft und somit kaum Platz für Gestaltungsmöglichkeiten des Parlamentes lässt, und zum anderen darin, dass die Ausgaben in einem so hohen Maße gesetzlich vorbestimmt sind, dass sie im Rahmen eines Haushaltsaufstellungsverfahrens kaum verändert werden können. Es sind damit immer tiefe Eingriffe in Leistungsbereiche verbunden, die politisch nur schwer umzusetzen sind.

Auch wenn im Bundesstaat die Ebenen Bund, Länder und Kommunen strikt getrennt sind, hat das Bundeshaushaltsrecht doch eine gewisse grundlegende Funktion und gibt Maßstäbe für die anderen Ebenen vor. Um das Bundeshaushaltsrecht verstehen zu können, muss man einen kurzen Blick in die Geschichte werfen.

1949 wurde im Staat ein Neuanfang mit dem Grundgesetz und den Länderverfassungen gemacht. Dies gilt allerdings nicht für den Haushaltsbereich. Hier hat man das vorkonstitutionelle Recht übernommen. Das fand formal seinen Ausdruck darin, dass die alten Rechtsgrundlagen weiter angewendet wurden. Das war möglich, weil die Basis dafür in den 20er und Anfang der 30er Jahre, also vor dem Nationalsozialismus, gelegt worden war. Es handelt sich im wesentlichen um Entwicklungen Preußens, die, im Gegensatz zu vielen Vorurteilen, die man gegen diesen Staat hat, sehr fortschrittlich waren. Dies galt auch für die Deutsche Gemeindeordnung, die bis auf das Führer-Prinzip in ihren Strukturen

recht modern war und deshalb praktisch von allen Bundesländern mit der Maßgabe übernommen wurde, dass demokratische Strukturen ergänzt wurden.

Grundlage waren also die Reichshaushaltsordnung und die Landes- und Wirtschaftsbestimmungen.

Damit komme ich zum Kern, dem Artikel 115 Grundgesetz. Dieser macht deutlich, was seinerzeit anders gewesen ist. Zunächst hatte man einen doppelten Haushaltsplan, nämlich den „ordentlichen“ und den „außerordentlichen“. Im Bund nannte sich das „Finanzplan“ und „Erfolgsplan“. Wir hatten also eine anderes System als heute. Wenn man sich anschaut, was im außerordentlichen Haushalt zu regeln war, dann waren das die Dinge, die nicht aus den laufenden Einnahmen finanziert werden konnten, und im ordentlichen Haushalt alles das, was aus laufenden Einnahmen bestritten werden konnte. In etwa also vergleichbar dem Verwaltungshaushalt. Der außerordentliche Haushalt umfasste also im wesentlichen kreditfinanzierte Maßnahmen. Wichtig dabei war, dass er an einzelnen Maßnahmen, z.B. einem Schulneubau, ausgerichtet war. Hier wurden sowohl die Baukosten als auch die Finanzierung und – das ist besonders wichtig – Zins und Tilgung abgewickelt. Und zwar dieses für jede Maßnahme getrennt. Wenn also eine Gemeinde eine Schule bauen wollte und dieses mit Krediten finanziert hat, dann wurde diese Maßnahme in einem so genannten außerordentlichen Schulhaushalt abgewickelt, und zwar einschließlich der Finanzierung. Dies wurde so lange fortgeführt, bis die Schulden entsprechend getilgt waren, oder, wenn die Maßnahme aus Rücklagen finanziert war, bis der Aufwand wieder in die Rücklage zurückgeführt worden war.

Hier wird eine Besonderheit gegenüber dem heute geltenden Haushaltsrecht deutlich. Da Kredite nur für bestimmte Maßnahmen, nämlich Investitionen,

zugelassen waren, und es kein Gesamtdeckungsprinzip gab, war auf diese Weise sichergestellt, dass Darlehen auch tatsächlich nur für die vorgesehenen Zwecke eingesetzt werden konnten. Es gab nicht die Möglichkeit, strukturelle Defizite auf dem Umweg über ein Darlehen zu finanzieren. Zwar haben wir heute auch die Finanzierungsbegrenzung dahingehend, dass Darlehen nur für Investitionen eingesetzt werden dürfen, aber durch das Gesamtdeckungsprinzip kann diese Grenze unterlaufen werden. So war es jahrelang der Landeshauptstadt Hannover möglich, dass die Ausgaben für Investitionen relativ hoch angesetzt worden sind, entsprechend hohe Darlehen aufgenommen wurden und nicht verbrauchte Mittel des Vermögenshaushaltes nicht dazu genutzt wurden, die Kreditaufnahme zu reduzieren. Die Kredite wurden in voller Höhe aufgenommen und die so erzielten „Überschüsse“ als nicht für Investitionen notwendige Haushaltsergebnisse des Vermögenshaushaltes später dem Verwaltungshaushalt zugeführt.

Unter dem Regime von ordentlichem und außerordentlichem Haushalt war dies deshalb nicht möglich, weil jede Maßnahme für sich abgerechnet wurde. Wenn also Baukosten gespart wurden, wurde im entsprechenden Haushaltsteil dieser Vorgang sichtbar und damit war es unmöglich, „Darlehensreste“ zu bilden, die dem Gesamthaushalt zur Verfügung gestellt werden konnten. Dies wurde erst durch die Reform der Großen Koalition aus dem Jahr 1968 und 1969 möglich. Hier wurde nämlich das Gesamtdeckungsprinzip eingeführt. Alle Finanzierungsvorgänge wurden aus den Einzelhaushalten herausgenommen und in einem gesonderten Teil des Haushaltes, bei den Kommunen im Einzelplan 9 bzw. im Bund den Einzelplänen 60 und 32 so zu sagen „vor die Klammer gezogen“. Die einzelnen Fachhaushalte endeten weiter im Ergebnis mit einem Überschuss bzw. einer Unterdeckung, die in Finanzierungsteilen zusammengefasst werden.

Wenn man sich die Entwicklungsphasen der Bundesrepublik Deutschland anschaut, dann sind diese folgende:

Nach 1949 begann die eigentliche Aufbauphase. Da alles zerstört war, gab es praktisch wenig Einnahmen. Aus heutiger Sicht wäre dies der klassische Zeitraum gewesen, wo man hätte Kredite aufnehmen sollen. Genau das hat man aber nicht getan. In dieser Zeitphase hat man sich ausschließlich auf die Verwendung der laufenden Einnahmen beschränkt. Im Finanzbereich ist man in diesen Jahren praktisch ohne Darlehensfinanzierung ausgekommen. Und das, obwohl sich das Wirtschaftswunder ja erst Mitte der 50er Jahre und Anfang der 60er Jahre ereignete. Ganz im Gegenteil, es gab sogar den so genannten „Schäfferturm“. Die laufenden Einnahmen wurden nicht vollständig verausgabt, sondern der Rücklage zugeführt.

Erst Mitte der 60er Jahre, genauer gesagt 1966, hat der Staat Bundesrepublik Deutschland das erste Mal Kredite aufgenommen. Daran ist übrigens die seinerzeit regierende CDU/CSU und FDP-Koalition gescheitert. Man konnte sich über den Rahmen einer Kreditaufnahme von 2 Milliarden nicht einigen. Dies hat dann zur ersten Großen Koalition geführt.

Mit der Großen Koalition und dem damaligen Zeitgeist wurde das Haushaltsrecht auf eine neue Basis gestellt. Ich erinnere mich sehr genau an die Zeit, weil ich als Wirtschaftsgymnasiast diese Strukturveränderung verfolgt habe. Man glaubte damals, mit öffentlichen Haushalten Konjunkturen steuern zu können. Der amerikanische Wirtschaftsprofessor John Maynard Keynes hatte diesen Gedanken entwickelt. Man verlangte von einem „modernen Haushaltsrecht“ mehr als das Widerspiegeln der Einnahmen und Ausgaben. Man wollte vielmehr darauf abstellen, wie der Wirkungsgrad der

öffentlichen Haushalte auf den Wirtschaftskreislauf und damit die Volkswirtschaft war. Man hat damals einen Einheitskontenrahmen entwickelt und diesen an der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgerichtet. Man ging also von einer reinen fiskalischen Orientierung zu einer volkswirtschaftlichen Orientierung über. In diesem Zusammenhang hat man die strikte Bindung der Kreditaufnahme an Einzelinvestitionen aufgegeben. Es wurde nicht mehr die Einzelfinanzierung im Haushalt fortlaufend etatisiert, sondern man hat die Finanzwirtschaft zentralisiert und von der Sachaufgabe gelöst. Seitdem gilt die Regel, dass nach der zentralen Kreditvorschrift des Artikel 115 die Kreditaufnahmen in Summe nicht mehr die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen überschreiten darf. Damit wird deutlich, dass sich das Denken verändert hat. War bis zur Haushaltsreform von 1969 der Kredit die absolute Ausnahme, so wurde jetzt die Kreditaufnahme in einem anderen Licht gesehen und als selbstverständliches „Alltagsrezept“ im Haushalt eingesetzt. Es gab keine Bindung mehr an einzelne Maßnahmen, sondern es wurde nur noch an den Begriff der Investitionen angekoppelt.

Dabei ist man gedanklich einem Fehler erlegen und hat die Wirkungsweise von staatlichen Krediten mit Investitionskrediten in der Wirtschaft gleichgesetzt. Das war ein fundamentaler Irrtum. Es gibt, jedenfalls auf den einzelnen Haushalt betrachtet, in der Wirkungsweise einen erheblichen Unterschied. Wenn in der Wirtschaft eine Investition gemacht wird, dann finanziert man damit ein Vorhaben, das eine zusätzliche Wertschöpfung verspricht. Die Investitionen sollen zusätzliche Einnahmen bewirken, die mindestens so hoch sind, dass die durch den Kredit verursachten Zinsen und Tilgung finanziert werden können. Dies wird dadurch sichergestellt, dass Abschreibungen und Zinsen im

Rechnungswesen erscheinen. Man geht selbstverständlich davon aus, dass darüber hinaus noch ein zusätzlicher Ertrag aus der Investition erwirtschaftet wird, sich also die finanzwirtschaftliche Situation des Betriebes durch die Kreditaufnahme im Ergebnis verbessert. Das ist beim Staat genau anders. Wenn eine Gemeinde eine Schule baut, dann hat sie in Zukunft – bezogen auf den einzelnen Haushalt – nicht nur Zinsen und Abschreibung zu erwirtschaften, sie muss eben auch die Heizung, das Betriebspersonal bezahlen, die Bauunterhaltung finanzieren usw. D.h. im Grunde genommen ist es so, dass, bezogen auf den Einzelhaushalt, nicht zusätzliche Einnahmen zu erwarten sind, sondern zusätzliche Ausgaben. Hier wird deutlich, dass Investitionen in der Wirtschaft nicht vergleichbar sind mit Investitionen in ihrer Wirkung auf den Einzelhaushalt bei Kommunen. Dies hat man bei der Haushaltsreform Ende der 60er Jahre übersehen und damit den Marsch in den Schuldenstaat begonnen.

Ich will damit nicht behaupten, dass man diesen Prozess wissentlich in Gang gesetzt hat. Alle politischen Kräfte, und deshalb kann man daraus auch keine Vorwürfe ableiten, sind diesen Weg seinerzeit gemeinsam gegangen. Deshalb kann sich niemand aus der Verantwortung stehlen. Es war eine völlige Fehleinschätzung der Wirkungen auf die einzelnen Haushalte. Ich will hiermit auch nicht sagen, dass die Keyne'sche Wirtschaftstheorie völlig falsch ist. Sie beruht ja auf folgendem Gedanken: Wenn der Staat mit Hilfe von zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben arbeitet, dann resultieren daraus zusätzliche Aufträge als Impulse in die Wirtschaft. Das heißt also, das Geld fließt in die Wirtschaft zurück, als Beispiel an ein Bauunternehmen in Form eines Bauauftrages. Dieses kann zusätzliches Personal beschäftigen. Das zusätzliche Personal erhält zusätzlichen Lohn und kann daraus beispielsweise ein Auto finanzieren. Wenn sich dieses drei-, vier- oder fünfmal in einem Wirtschaftskreislauf

fortsetzt, dann resultieren aus diesen zusätzlich erzeugten Umläufen Steuern und Sozialabgaben. Bei einer Steuerquote von über 20 Prozent, wie wir sie auch damals schon hatten, hieß das, nach fünf Umläufen hat der Staat soviel an zusätzlichen Steuereinnahmen, wie er sie ohne diese Maßnahme nicht hätte schöpfen können. Das müsste ausreichen, um den Anfangskredit wieder zu tilgen. Insofern war dieses Modell in der Theorie stimmig, aber leider hat es in der Praxis nicht funktioniert.

Man hatte einige Dinge übersehen. Als erstes die Tatsache, dass wir in Deutschland eine relativ hohe Sparquote haben. Das heißt also, dass sich diese Umlaufeffekte dadurch viel schneller abnutzen als in anderen Volkswirtschaften, dass die Menschen das Geld eben gerade nicht vollständig ausgeben, sondern sparen und damit dem Wirtschaftskreislauf entziehen. Das zweite, das man übersehen hat, ist die Tatsache, dass öffentliche Investitionen in der Regel in ihrem Ursprungsbudget nur zusätzliche Aufwendungen erfordern, aber eben die zusätzlichen Einnahmen nicht an derselben Stelle erscheinen und deshalb nicht zweckgebunden zur Tilgung eingesetzt werden können. Und der dritte Gedankenfehler ist der, dass man nicht berücksichtigt hat, dass Politik von Menschen gemacht wird. Deshalb ist nämlich der zweite Teil der Keyne'schen Wirtschaftstheorie, die außerordentliche Tilgung in der verbesserten konjunkturellen Phase, immer unterblieben. Man hat zwar immer wieder darüber gestritten, ob nicht Sondertilgungen erforderlich sind, aber man hat sie nie in die Tat umgesetzt. Deshalb ist die Keyne'sche Wirtschaftstheorie nie vollständig zur Anwendung gekommen, sondern immer nur in dem Teil der zusätzlichen Schuldenaufnahme.

Also muss das Instrumentarium im Haushaltsrecht so verbessert werden, als

die eingetretenen Fehlentwicklungen durch Mechanismen verhindert werden. Es muss also durch unumgehbare Regelungen sichergestellt werden, dass im Falle einer Schuldenaufnahme auch tatsächlich eine Tilgung erfolgen muss. Hier ist ein wesentlichen Unterschied zwischen Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits. Es ist kaum zu glauben, aber Bund und Länder haben in der Vergangenheit einmal aufgenommene Schulden nicht getilgt. Das heißt, wir zahlen für die Dienstwagen von Willy Brandt noch heute Zinsen, obwohl die Wirtschaftsgüter längst verbraucht sind. Dies gilt nicht für die Zeit Konrad Adenauers, nicht etwa deswegen, weil der Mechanismus besser gewesen wäre, sondern weil man zu dieser Zeit noch gar keine Kredite aufgenommen hatte. Die Anfang der 70er Jahre mit Krediten im so genannten außerordentlichen Haushaltsplan/Finanzplan finanzierten Dienstwagen sind längst wieder zu Schrott und zu Staub geworden und wir zahlen immer noch Zinsen dafür. Dieser Mechanismus hat dazu geführt, dass wir den Sockel an Verschuldung immer höher haben werden lassen. Dies ist aber genau der Punkt, der die Haushalte von Bund und Ländern in die gegenwärtige katastrophale Situation gebracht hat. Allein im Bundeshaushalt sind 40 Milliarden Euro Zinsen jährlich zu bezahlen. Wenn wir nicht Grundlegendes ändern, wird dieser Sockel immer weiter ansteigen und jegliche Handlungsspielräume ersticken. Wenn die Zinsen nur um einen Punkt nominal steigen, dann bedeutet das für den Bundeshaushalt 8 Milliarden Euro Mehrausgaben. Diese Dimension zeigt, in welche Fehlentwicklung wir durch die Haushaltsreform der 60er Jahre hineingelaufen sind.

Die seinerzeit als Bremse gedachte Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen hat überhaupt nicht dazu geführt, dass dieser Prozess auch nur annähernd gebremst wurde. Er hat schlicht und einfach versagt. Deswegen brauchen

wir neue Mechanismen. Wir müssen wieder zu der Grundweisheit zurückfinden, dass niemand auf Dauer mehr ausgeben kann als er einnimmt. Dies gilt auch für den Staat. Durch Kredite kann man seinen Finanzspielraum mittel- und langfristig gesehen nicht ausweiten. Man kann lediglich den Zeitpunkt, zu dem eine Ausgabe getätigt wird, „vorziehen“. Ich will den Mechanismus noch einmal verdeutlichen, damit klar wird, dass Schulden an sich nichts Gutes und nichts Böses sind. Es kommt eben immer darauf an, was man damit macht. Gelingt es, über Schulden zusätzliche Einnahmen zu erschließen, die Zinsen und Tilgung überschreiten, dann ist das ein positiver Effekt. Das ist der Fall von Investitionen in der Wirtschaft. Denkbar ist dieses aber auch beim Staat, wenn ich an die rentierlichen Einrichtungen, wie Wasser, Abwasser, Müll usw. denke. Immer wenn bezogen auf den Einzelhaushalt eine Kreditaufnahme zu mehr Ausgaben führt, dann erhöht sie den Schuldensockel und führt in die Schuldenfalle. Genau hier muss die Korrektur im öffentlichen Haushaltrecht ansetzen.

Ohne Schulden wird es auch in Zukunft im öffentlichen Bereich nicht gehen. Sie wissen alle, dass es Konjunkturzyklen gibt. Wenn es plötzlich einen Einbruch gibt, dann haben wir im Staat mit Einnahmen geplant, die es nicht gibt. Ein kurzfristiges schnelles Umsteuern ist in der Regel nicht möglich. Deshalb wird man vorübergehend ohne Kreditaufnahme nicht auskommen. Aber wir müssen dafür Sorge tragen, dass innerhalb eines Konjunkturzyklus die Einnahmemöglichkeiten die die Ausgabemöglichkeiten begrenzen. Es darf also bei wachsender Wirtschaft nicht alles, was in den Staat als Einnahmen fließt, ausgegeben werden, um dann in einer negativen Phase Rücklagen zur Finanzierung zu haben. Es muss also sichergestellt werden, dass mittelfristig Einnahmen und Ausgaben übereinstimmen. Es darf nicht dazu kommen, dass die strukturellen Defizite

aus der Abwärtsphase auf Dauer mit Krediten finanziert werden, sondern es darf nur eine vorübergehende Mehrausgabe erfolgen.

Hier zeigen sich schon jetzt Unterschiede zwischen den Kommunen einerseits und Bund und Ländern andererseits. Weil es bei den Kommunen den Zwang zur Tilgung gab, der auch im Aufsichtswege überwacht wurde, stehen diese heute besser da als Bund und Länder. Das heißt allerdings nicht, dass sie gut dastehen, aber eben doch relativ besser. Allerdings zeigt der hohe Bestand an Kassenkrediten, dass es auch hier Fehlentwicklungen gegeben hat. Sie sind zwar noch deutlich besser sichtbar, weil hier haushaltstechnisch andere Wege vorgegeben worden waren, aber die Tatsache, dass Kassenkredite zur Finanzierung von dauerhaften Ausgaben eingesetzt worden sind, verdeutlicht auch, dass es im Bereich der Kommunen strukturelle Mängel gibt. Der hohe Sockel an Kassenkrediten stellt eine dauerhafte Finanzierung von strukturellen Defiziten dar.

Aus diesem Mechanismus und aus diesen Fehlentwicklungen müssen wir heraus. Da gibt es Modelle wie z.B. die „Schweizer Schuldenbremse“. Das ist ein Versuch der Ausgabenbegrenzung, indem man sich von der Einzeljahresbetrachtung löst und sicherstellt, dass mittelfristig eine Überschreitung der potentiellen Ausgabemöglichkeiten verhindert wird. Hier dürfen nur Neun-Zehntel der mittelfristigen Einnahmen im laufenden Haushalt als Ausgaben eingesetzt werden. Der überschießende Teil wird einer „Zwangsrücklage“, dem Ausgleichskonto zugeführt. Aus diesem können dann bei einem Abbruch der Konjunktur vorübergehende Schwankungen ausgeglichen werden. Das ist ein Thema, mit dem sich die Föderalismuskommission ausführlich beschäftigen wird. Die Mindestforderung muss aber sein, dass auch Bund und Länder einmal aufgenommene Kredite wieder tilgen.

Spätestens in dem Zeitraum, in dem die aus Krediten finanzierten Wirtschaftsgüter verbraucht sind, muss die Finanzierung aus laufenden Mitteln erfolgen. Dies kann man durch Zwangstilgung oder die Verbuchung von Abschreibungen sicherstellen. Die Regel muss sein: Jedes Wirtschaftsgut muss, wenn es verbraucht ist, auch aus laufenden Mitteln finanziert worden sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein weiteres Anwachsen des Schuldensockels verhindert wird. So muss die Fehlentwicklung aus der Haushaltsreform von 1969 korrigiert werden.

Im Jahre 1997 hat es die nächste Haushaltreform gegeben. Bis dahin galt: Mit dem Haushalt wird festgelegt, welche Mittel für welche Zwecke verausgabt werden dürfen. Dies ergibt sich aus der Bezeichnung der Haushaltsstellen bzw. Titeln. Natürlich gibt es im praktischen Leben immer Abweichungen vom Vorhergedachten. Solange alle Haushaltsstellen mit ausreichenden Mitteln versorgt werden konnten, war das kein Problem. Abweichungen konnten relativ einfach im Wege von Nachtragshaushalten gesteuert werden. Die „vorsichtige“ Veranschlagung führte natürlich dazu, dass eigentlich immer mehr Mittel eingesetzt worden waren als gebraucht wurden. Mit zunehmender Knappheit der Finanzmittel wurde dieser Prozess erschwert, weil die einzelnen Haushaltsstellen nicht mehr so viel „Luft“ hatten. Um nicht ständig mit Nachtragshaushalten reagieren zu müssen, wurden neue Mechanismen erfunden. Es wurden so genannte Deckungskreise gebildet. Die Zweckbindung der einzelnen Haushaltsstelle wurde dadurch aufgelockert, dass über Deckungsvermerke verschiedene Verwendungszwecke zu einem Gesamtdeckungsbereich zusammengefasst wurden. 1997 wurde dann der Spielraum für diese Maßnahmen, der in Form von Deckungsvermerken im Einzelfall schon gegeben war, durch die so genannte Flexibilisierung erheblich ausgeweitet. Es wurden so zu sagen ganze Teile des Haushaltes für gegenseitig

deckungsfähig mit Hilfe von Flexibilisierungsvermerken erklärt. Das entsprach zwar einem Bedürfnis der Praxis, hat aber natürlich eine starke Gewichtsverlagerung bei der Haushaltssteuerung zur Folge gehabt, denn über Deckungskreise kann der einmal eingesetzte Zweck erheblich verändert werden. Damit kann die parlamentarische Verantwortung unterlaufen werden. Dieses an und für sich richtige Instrument hat einen so weiten Umfang angenommen, dass eine Reform notwendig erscheint. Wir müssen zu anderen Wegen zurückfinden. Wir müssen wieder zu einer Haushaltsdisziplin zurückfinden, die die ursprünglichen Zweckbindungen stärker beachtet, ohne handlungsunfähig zu werden.

Auch der Blick auf den Lebenszyklus eines Haushaltes macht deutlich, an welchen Stellen es Notwendigkeiten zur Veränderung gibt. Die Verwaltung bzw. die Exekutive hat das Monopol zur Aufstellung eines Haushaltes. Sie hat damit eine sehr starke Stellung. Dies betrifft nicht nur das Recht zur individuellen Gestaltung, sondern auch das Initiativrecht. Der Bundestag selbst kann keinen eigenen Haushalt oder Nachtragshaushalt aus seiner Mitte einbringen.

Erst wenn die Regierung die Initiative ergriffen hat, kommt die Stunde des Parlamentes. Auch wenn das Haushaltsrecht als „Königsrecht“ des Parlamentes bezeichnet wird, sind seine Einwirkungsmöglichkeiten faktisch doch sehr gering. Es gibt überhaupt keine „Waffengleichheit“ zwischen Exekutive und Parlament bei der Haushaltsgestaltung. Ich kann das aus meiner praktischen Tätigkeit bestätigen. Ich bin jetzt 6 Jahre im Haushaltsausschuss. Wenn ich das Haushaltsvolumen, welches in dieser Zeit beraten worden ist, mit dem Volumen der Änderungen durch das Parlament vergleiche, dann sind die Einflussmöglichkeiten gelinde gesagt „bescheiden“.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Steuerungsfunktion, die das Parlament als der eigentliche Souverän des Haushaltes im Rahmen der Gewaltenteilung ausüben kann, nur sehr schwach ausgeprägt ist.

Das gleiche gilt für das Einbringen eines Nachtragshaushaltes. Selbst wenn das Parlament erkennt, dass der Haushalt aus dem Ruder gelaufen ist und es eines Nachtrages bzw. der Nachsteuerung bedarf, kann es selbst nicht tätig werden. Das Parlament muss die Initiative der Exekutive abwarten.

Der Vollzug wiederum ist allein Sache der Administration. Das Parlament ist in dieser Phase praktisch bis auf die Frage der außerplanmäßigen Ausgaben ausgeschaltet. Im Bund gibt es da noch Zustimmungsvorbehalte für Einzelausgaben ab einem höheren Wert als 25 Millionen Euro. Dies ist aber nur ein kleines Fenster, so dass die Gestaltungsmöglichkeiten praktisch bei der Regierung liegen.

Ein weiteres Instrument, welches die Parlamentsrechte ganz wesentlich beeinträchtigt, ist die so genannte „Globale Minderausgabe“. Hier wird buchungstechnisch auf der Ausgabenseite eine Rot-Buchung vorgenommen. Es wird also praktisch auf die Ausgabenseite eine Minus-Buchung gesetzt. Das heißt beispielsweise: Es sind Ausgaben von 100 Millionen Euro geplant, dann wird bei der globalen Minderausgabe dieses Ausgabenvolumen um 5 Millionen Euro gekürzt. Das bedeutet, dass man wünscht, 5 Millionen Euro weniger auszugeben. Wo und an welcher Haushaltsstelle dies im einzelnen umgesetzt wird, bestimmt die Exekutive ohne Einschaltung des Parlamentes. Damit kann natürlich der Gestaltungswille des Parlamentes unterlaufen werden. In der Praxis passiert dies auch. Das ist eine große Schwächung des Parlamentes, wenn es sich auf die Veranschlagung von globalen

Minderausgaben einlässt. Das ist immer dann der Fall, wenn man es im Laufe der Haushaltsberatungen nicht schafft, so viele Ausgaben zu eliminieren, dass der Haushalt ausgeglichen ist. Die Exekutive macht dann von den ihr eingeräumten Gestaltungsspielräumen kräftigen Gebrauch. Mir ist da noch ein Beispiel geläufig, bei dem der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Ausgabe im Bereich des Sports gegen den Willen der Regierung in den Haushalt aufgenommen hat. Das Ministerium hatte dann erklärt, diesen Titel werden wir zur Finanzierung der globalen Minderausgabe verwenden. Diese Möglichkeit des Haushaltsrechts sollte dringend noch einmal überdacht werden.

Die Bildung von Haushaltsresten fällt ausschließlich in die Zuständigkeit der Regierung. Dabei werden Einnahmereste nicht konkreten Ausgaberesten zugeordnet. Im kommunalen Bereich ist dieses Thema noch überschaubar, weil Einnahmereste nur in Höhe der Ausgabenreste gebildet werden können. Da gibt es also eine gewisse Korrespondenz. Im Bund gibt es diese Bindung nicht, das heißt, der Finanzminister kann relativ willkürlich festlegen, wie viel Einnahmereste aus Krediten er sich sichern will. Dies hat dazu geführt, dass er einen ganzen „Sack von Krediteinnahmeresten“ so zu sagen vor sich herschiebt. Davon wurde in der Vergangenheit insofern sehr intensiver Gebrauch gemacht, dass hohe Krediteinnahmereste gebildet wurden. Praktisch wurde die gesamte noch nicht verwendete Kreditermächtigung als Einnahmerest gebildet. Lediglich im Jahr 2007 wurde für den Haushalt 2006 eine Ausnahme gemacht, als nur ein Teil der noch offenen Krediteinnahmeeremächtigungen in einen Haushaltseinnahmerest umgewandelt wurde. Ich vermute, dass dieses Verhalten etwas mit der Terminierung des Bundesverfassungsgerichtes zu tun hatte. Die Restbildung erfolgte unmittelbar im Vorfeld der mündlichen Verhandlung zum

Haushalt und Nachtrag 2004. Hier hat erstmalig seit vielen Jahren der Finanzminister die Krediteinnahmereste von sich aus gekappt und nicht alle Krediteinnahmeermächtigungen in Reste umgesetzt. Der Finanzminister hat im Rahmen der Haushaltspraxis immer zunächst die Krediteinnahmereste in Anspruch genommen, bevor er an die Nettokreditaufnahme des laufenden Jahres heran ging. Dadurch hat er in größerem Rahmen Haushaltseinnahmereste angesammelt. Damit ist aus der Sicht des Parlaments die Übersicht völlig verloren gegangen.

Da im Haushalt das Gesamtdeckungsprinzip gilt, können mit Einnahmeresten sogar konsumptive Ausgaben finanziert werden. Nur bei der Aufstellung gilt eine Begrenzung auf Investitionen der Höhe nach. Für Einnahmereste im Folgejahr greift diese Bremse nicht mehr.

Nun zurück zum parlamentarischen Verfahren. Mit der Haushaltsreform von 1968 wurde das Thema außerordentlicher/ordentlicher Haushalt durch eine Neuregelung abgelöst.

Durch die Haushaltsreform von 1968 haben wir die Einteilung in außerordentlicher/ordentlicher Haushalt aufgelöst und die Kreditfinanzierung, also die Finanzierungsseite, in einen eigenen Einzelplan für den gesamten Haushalt getrennt von den Sachhaushalten gestellt, bei den Kommunen im Einzelplan 9 bzw. beim Bund im Einzelplan 32. Das heißt, es gibt keine Verbindung mehr zwischen den Sachhaushalten und den Finanzierungshaushalten. Das bedeutet praktisch, wenn im Sachhaushalt über eine Investition beschlossen wird, ist nicht mehr die Gesamtausgabe Gegenstand der Willensbildung, sondern nur noch ein Teilaspekt. Da beispielsweise bei Hochbauten der Finanzierungsanteil bezogen auf den Lebenszyklus mehr als die Hälfte der Kosten ausmachen kann,

wird hier nur noch über Ausschnitte entschieden. Damit wird die Fachpolitik weitgehend aus der Verantwortung entlassen. Wenn nur noch über zwei Drittel der Kosten eines Objektes entschieden wird, dann lässt sich das leichter tun als über 100 Prozent. Deswegen müssen die Fachverantwortung und die Parlamentsverantwortung wieder in eine Hand gelegt werden. Wir müssen von der jährlichen Mittelflussbetrachtung zur Diskussion über die Lebenszeitkosten übergehen.

Das ist das Prinzip der Doppik. Diese bildet alle Wertströme ab - insbesondere auch den Werteverzehr von Wirtschaftsgütern, die aus Krediten finanziert wurden. Dieser Verbrauch erscheint im Rechenwerk bisher nicht, auch wenn er verbrauchenden Charakter hat. Hier können also konsumptive Kosten mit Krediten finanziert werden, nur weil die Ausgabe zum Zeitpunkt des Mittelabflusses als Investition klassifiziert wurde. Auf diesem Wege kann das Gebot, dass laufende Kosten auch mit laufenden Einnahmen finanziert werden müssen, umgangen werden. Um dieses zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass ein Kredit am Ende der Lebenszeit eines Wirtschaftsgutes wieder getilgt ist. Zumindest muss über Abschreibungen dafür gesorgt werden, dass alle Aufwendungen für dieses Lebensgut aus laufenden Ausgaben finanziert wurden. Auch darin liegt der Kardinalfehler der Haushaltsreform von 1998 und der Kameralistik. Das ist auch der Grund, warum die „Schuldenbremse“ Bindung an Investitionen völlig versagt hat.

Durch die Auflösung des Zusammenhanges von Ausgabenzweck und Finanzierung ist das Verbot der Bezahlung von laufenden Ausgaben mit Krediten verlorengegangen. Dieses muss wieder hergestellt werden, deswegen bin ich uneingeschränkt für die Einführung der Doppik, weil sie nämlich genau diese Wertströme wieder an einer Stelle

zusammenführt. Wenn ich das Gesamtdeckungsprinzip behalten will, weil dadurch die Finanzierung wirtschaftlicher zu steuern ist, wofür vieles spricht, muss man durch kalkulatorische Buchung den Zusammenhang wieder herstellen. Nur so werden die Kosten für ein Objekt tatsächlich vollständig an einer Stelle aufgezeigt, um eine verantwortliche Entscheidung treffen zu können.

Nur so kann gegenüber dem Bürger aufgezeigt werden, was eine politische Entscheidung, die er verlangt oder erwartet, auch wirklich kostet. Ich glaube schon, daß man, wenn man die Kosten richtig aufzeigt, auch bei den Menschen auf viel mehr Vernunft stößt. Die Menschen sind ja a priori nicht unvernünftig. Und insofern würden sie auch Entscheidungen leichter akzeptieren, wenn man die Kosten vollständig aufzeigt. Deswegen ist es so wichtig, dass man die Finanz- und Finanzierungsverantwortung mit allen Folgekosten wieder zusammenführt. Das bedeutet aber natürlich auch, dass alle Kosten, auch alle Zukunftskosten, dort mit hineingeführt werden müssen, zum Beispiel in Form von Rückstellungen. Nur eine Betrachtung der vollständigen Kosten über den gesamten Lebenszyklus einer Maßnahme macht eine verantwortliche Abwägung möglich.

Da Bund und Länder nicht tilgen, ist hier auch praktisch die Finanzierung laufender Investitionen mit Krediten möglich geworden. Zwar stehen sie im Haushalt formal als Investition, da aber der Verbrauch, der ja konsumptiv ist, nicht erfasst wird, wird im Ergebnis laufender Betriebsaufwand mit Krediten finanziert. Genau dies hat zu dem hohen Sockel an Schulden geführt. Aus dieser Schuldenfalle müssen wir heraus.

Ebenso verhält es sich bei der Vergabe von Zuwendungen. Auch diese sind im gegenwärtigen Haushaltsrecht zum großen Teil Investitionen. Sie fließen an Institutionen, Firmen oder Private

außerhalb des jeweiligen Haushaltes. Es gibt keinerlei Rückflüsse in den gleichen Haushalt, so dass auch hier praktisch aus der Sicht des Haushaltes eine konsumptive Ausgabe mit Krediten finanziert worden ist. Dass auf der anderen Seite eine volkswirtschaftliche Vermehrung eintritt und möglicherweise dadurch das BIP angehoben wird, ist finanztechnisch in keinen Zusammenhang zu bringen. Auch hier müssten Korrekturen angebracht werden, indem sichergestellt wird, dass die „Tilgung“ der Subventionen aus mehr Steueraufwendungen auch tatsächlich erfolgt. Auch dieses könnte man nur durch eine kalkulatorische Buchung im Form einer Abschreibung sicherstellen. Ihre Berechnung könnte wie folgt geschehen: Wenn beispielsweise eine Subvention von 100 Mio. € zu einer Mehrung des Bruttosozialproduktes innerhalb von zwei Jahren führen soll, dann muß dieser Betrag über die Steuerquote auch in diesem Zeitraum wieder in den Staatshaushalt zurückgeführt werden. Bei einer Steuerquote von 25 % müssten also in den nächsten beiden Haushalten jeweils 50 Mio. € „Subventionstilgung“ zuzüglich des Zinsaufwandes verbucht werden. Geht man davon aus, daß sich die Mehrung des BIP auf vier Jahre verteilt, dann könnte die Abschreibung auf vier Jahre gestreckt werden und müsste mit jährlich 25 Mio. € veranschlagt werden. Diese Prognosen sind relativ ungenau. Wichtig ist aber, daß der Abtrag zum Zeitpunkt der Verausgabung verbindlich geregelt ist.

Dies gilt natürlich auch für die Personal- und noch mehr für die Personalfolgekosten. Ich bin der festen Überzeugung, wenn wir Anfang der 70er Jahre, als die Bundesrepublik nicht zuletzt unter ideologischen Gesichtspunkten die staatlichen Leistungen stark ausgeweitet hat, uns die Folgen für die Zukunft wirklich vergegenwärtigt hätten, hätten wir die Schritte nicht so groß ausfallen lassen.

An dieser Stelle nochmals einen Blick zurück in die Geschichte der

Bundesrepublik. Von 1949 an waren wir eigentlich ein klassischer Überwachungsstaat. Der Staat hat seine Tätigkeit darauf beschränkt zu prüfen, wo Konflikte sind, die sich nicht von allein regeln. Das war die staatliche Leistung. Für ein solches System war die Kameralistik das ideale Steuerungsinstrument. Denn sie brauchte im Grunde genommen nur Personalkosten und geringe Sachkosten, nämlich die Verwaltungssachkosten, steuern. Ab 1960, beginnend mit dem Bundesbaugesetz, hat sich die Denkweise verändert. Man wurde mehr zum planenden Staat, zum vorherdenkenden Staat. Also man hat sich Perspektiven geschaffen und aktiv durch politische Maßnahmen versucht, diese Ziele umzusetzen. Und ab 1969 wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einem Leistungsstaat. Wir haben plötzlich angefangen, staatliche Leistungen in großem Umfang zu erbringen. Das heißt, der Staat hat operativ selbst Dienstleistungen erbracht, die er vorher nicht erbracht hat, zum Beispiel die Müllabfuhr und andere Dienstleistungen. Wir haben das Gesundheitswesen richtig ausgebaut. Wir haben das Schulwesen richtig ausgebaut. Wir haben Altenpflegeeinrichtungen übernommen. Wir haben Kindertagesstätten in großem Umfang übernommen. Das heißt, wir haben plötzlich viele Produktionsfaktoren, also Grundstücke, Kapital und Personal für die Erbringung von Leistungen selbst als Staat eingesetzt. Für die Steuerung solcher Vorgänge ist die Kameralistik nicht geeignet. Dafür ist eben nur die Doppik geeignet. Deswegen hat ja auch die Wirtschaft, die sich mit solchen Wertschöpfungsvorgängen beschäftigt, schon immer das doppelte Rechnungssystem gehabt.

Der Staat hat mit der inhaltlichen Veränderung seiner Arbeit nicht das Rechnungssystem gewechselt, obwohl er jetzt Prozesse unter seine Verantwortung genommen hat, die eigentlich ein anderes Steuerungsinstrument erfordern. Das war

einer der Fehler oder eine der Fehlentwicklungen. Deswegen müssen wir in die Doppik hinein, die Transparenz in die Kosten bringt, die auch denjenigen, die mit öffentlichen Mitteln umgehen, überhaupt erst die Möglichkeit schafft, sinnvoll mit dem Geld umgehen. Wenn Sie am Rechnungssystem nicht erkennen können, ob es beispielsweise sinnvoll ist, rechts herum auf die Deponie zu fahren oder links herum, dann fährt der Fahrer so wie es am bequemsten ist. Wenn man die Kostenfolgen vor Augen führt, dann werden auch sparende Maßnahmen eingesehen. Deswegen brauchen wir eben dieses andere Rechnungssystem.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der richtigen Erfassung der Personalkosten. Gegenwärtig weist der Haushalt nur die laufenden Abflüsse aus. Damit werden Alterslasten nur unzureichend erfasst. Bei Angestellten und Arbeitern, also sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, wird ein Teil der Lasten dadurch erfasst, dass auch die Einzahlungen für die Rentenversicherung in Form von Beiträgen zu einem Mittelabfluss führen. Dies zeigt aber nicht die vollständigen Kosten auf, weil wir in der Rentenversicherung das Prinzip haben, „die Lebenden zahlen für die Toten“. Das heißt, es wird mit den Beiträgen nur die gegenwärtige Alterslast abgebildet, nicht aber die zukünftige. Insofern ist hier auch Nachbesserungsbedarf.

Bei gleichbleibender Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Stabilität sind die Kosten damit einigermaßen abgebildet. Wir haben aber eine völlig andere Entwicklung. Unsere Bevölkerung und damit auch der Teil der erwerbstätigen Bevölkerung geht stark zurück. Das heißt, die Alterslasten werden in Zukunft, bezogen auf die einzelne Arbeitskraft, größer werden. Diese Differenz müsste zusätzlich ausgewiesen werden.

Bei den Beamten gibt es vergleichbare Lösungsansätze dann, wenn der Dienstherr

Mitglied einer Versorgungskasse ist und laufende Beiträge bezahlt. Ist er das nicht, werden Alterslasten praktisch nicht gespiegelt und müssen deshalb besonders im Haushalt abgebildet werden. Bei den Beamten zahlen wir ja die Alltagslasten erst später, in dem Augenblick, wo sie Ruhestandsgelder beziehen. Also müssen wir eine Rückstellung bilden, um die Kosten an der Stelle auszuweisen, wo sie verursacht werden. Das ist nicht passiert. Ganz im Gegenteil, wir haben sogar Anfang der 70er Jahre noch eine doppelt schlimme Entwicklung genommen. Denn wir zahlen ja die Beiträge an die Versorgungskasse auf der Basis der aktiven Entgelte. Und wenn ich den Personalkörper hochfahre, und damit die aktive Gehaltssumme erhöhe, werden die Beiträge sogar optisch gesehen zunächst niedriger. Wenn ich für 30 Pensionäre die Lasten auf 100 Aktive umlegen kann, stellt sich das anders dar, als wenn ich sie auf 200 Aktive umlegen kann. Und deswegen sind in der Phase, in der wir den Staat hochgefahren haben, optisch die Alterslasten sogar gesunken. Da zeigt sich eben, wenn man das falsche Rechensystem hat, wie man sich selber etwas vormacht. Und deswegen müssen wir hier auch diese Dinge anders machen.

Und jetzt komme ich auf ein Problem zurück, das die Kreditaufnahmeproblematik noch erheblich verschärft hat. Ich habe Ihnen vorhin erklärt, daß das Parlament für den Haushalt verantwortlich ist. Dies kann aber nur handeln, wenn die Regierung oder die Verwaltung eine Vorlage machen. Und hier ist es zu Abläufen gekommen, die die Problematik der Kreditfinanzierung deutlich verschärft haben. Kredite dürfen nur zur Finanzierung von Investitionen oder in Ausnahmefällen zur Abwehr der Störung eines wirtschaftlichen Gleichgewichtes ohne Bindung an Investitionen aufgenommen werden. Von der Ausnahmegesetzgebung des Artikels 115 GG ist regelmäßig Gebrauch gemacht worden, und zwar auch wenn die

Konjunkturlage nicht so war. Das haben alle Parteien gemacht, deswegen kann keiner mit dem Finger auf den anderen zeigen. Aber das hat zu einer außerordentlichen Fehlentwicklung geführt. Denn diese Vorschrift war eigentlich so gedacht, dass man mit zusätzlichen Ausgaben über den Haushalt zusätzlich Impulse in die Wirtschaft geben kann. Das setzt aber voraus, dass diese Ausgaben und damit diese erhöhten Kreditaufnahmen nur dann erlaubt sind, wenn sie am Jahresanfang – jedenfalls frühzeitig im Jahr - zu Ausgaben und damit Impulsen führen. Weil sie nur unter diesen Umständen geeignet sind, in der Wirtschaft zusätzliches Wachstum auszulösen. Es muss also eine Finalität zwischen erhöhter Kreditaufnahme/Ausgabe und Impulswirkung gegeben sein. In Wahrheit hat sich dieses Instrument aber anders entwickelt. Es wurde immer stärker zur Finanzierung struktureller Haushaltsdefizite gebraucht. Ich nehme als Beispiel den Haushalt 2004, weil wir den gerade in Karlsruhe verhandelt haben. Da ist folgendes passiert: Die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen haben die erhöhte Kreditaufnahme mit der Abwehr einer Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes begründet, aber erst Ende November in den Bundestag eingebracht und im Dezember in Kraft gesetzt. Das hatte zur Folge, dass diese Mehrkredite überhaupt keinen Impuls in die Wirtschaft bringen konnten. Denn man hat ja nicht gleichzeitig mehr Ausgaben eingesetzt. Sondern man hat einfach die aus dem Ruder gelaufenen Ausgaben damit finanziert. Damit wird deutlich, dass das praktisch eine Finanzierungsquelle für strukturelle Defizite geworden ist. Und das hat die Regierung sogar auch relativ deutlich zugegeben. Der zuständige Parlamentarische Staatssekretär hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht erklärt, die Bundesregierung wollte dem Bundestag im Sommer nicht die Entscheidung über zusätzliche Kreditaufnahmen überlassen.

Diese Fehlentwicklungen müssen unterbunden werden. Es muss eine ganz strikte Bindung der Krediteinnahmen an die Ausgaben geben.

Eine Kreditfinanzierung darf es nur noch unter besonderen Bedingungen geben. Das Denken muss sich verändern. Auch der Staat darf nur ausgeben, was er auch wirklich hat. Die laufenden Haushalte müssen ohne Kreditaufnahme finanziert werden. Das muss der Normalfall sein und nicht, daß nach den Maastricht-Kriterien 3 Prozent erlaubt sind. Das ist der Ausnahmefall. Der Normalfall ist Nettokreditaufnahme „Null“. Und das müssen wir auch in das Haushaltsrecht implementieren. Hier ist der kommunale Bereich mit der Doppik viel weiter. Bei Bund und Ländern – ausgenommen Hamburg und Hessen - müssen wir noch viel ändern.

Wir müssen das weitere Anwachsen des Sockels der Staatsverschuldung, der uns ja jetzt die wirtschaftliche Kraft raubt, bremsen. Im Bundeshaushalt mit 260 € Milliarden Ausgaben sind allein 40 Milliarden Euro Zinsen zu bezahlen. Natürlich müssen wir ihn dann in einem zweiten Schritt auch abbauen. Der Bundeshaushalt hat ein strukturelles Defizit von 40 Milliarden €. Das heißt, beim Ausgabevolumen von 260 Milliarden € gibt der Bund 40 Milliarden € mehr aus als er einnimmt. Den Rest finanziert er aus Vermögensverkäufen und aus Kreditaufnahme. Das Bundesvermögen ist in wenigen Jahren weg. Und dann gäbe es theoretisch nur noch die Kreditaufnahme und jeder kann sehen, dass dies in die Irre führt. Und deswegen muss dieser Mechanismus aufgebrochen werden.

Die Finanzplanung muss einen anderen Stellenwert bekommen. Jetzt wird der Haushalt beraten. Und dann dürfen wir nicht vergessen, dass wir die Finanzplanung eben noch für das Protokoll aufrufen. Es muss genau umgekehrt sein. Die mittelfristige Finanzplanung ist die

Perspektive und muß vom Parlament gestaltet werden. Und in diesen Rahmen muss sich der einzelne Haushalt einfügen. Und deswegen würde ich zunächst einfach vorschreiben, dass zwingend erst die Finanzplanung beraten werden muss. Ob es viel hilft, weiß ich nicht. Aber auf jeden Fall muss man überhaupt erst einmal an den Gedanken wieder näher kommen, dass man sich über längerfristige Entwicklungen Gedanken macht.

Jetzt folgere ich daraus, was sich ändern muss. Das war ja die Frage. Wir müssen erstens überall die Doppik einführen, um die Wertströme so aufzuzeigen, wie sie auch anfallen. Und zweitens mit der Kreditaufnahme, wenn wir sie denn ausnahmsweise benötigen, so diszipliniert umgehen, dass wir sie entweder über Abschreibungen aus dem Laufenden finanzieren oder die Tilgung parallel zur Lebensdauer des Wirtschaftsgutes abschließen. Wir müssen der Finanzplanung wieder stärkeres Gewicht geben. Ich habe gesagt, daß niemand auf Dauer mehr ausgeben darf, als er einnimmt. Wenn es innerhalb eines begrenzten Zeitabschnitts zu Abweichungen kommt, muß das eben wieder eingeholt werden. Wir müssen ein Kreditverbot für strukturelle Haushaltsdefizite einführen. Sonst wird die Politik immer wieder schwach werden und in die Kreditaufnahme ausweichen.

Ich sage ausdrücklich: für strukturelle Dinge. Rentierliche Schulden, den Begriff gibt es ja als Rechtsbegriff nicht mehr, aber jeder weiß, was damit gemeint ist, sind überhaupt kein Problem. Und auch unterjährlich sozusagen in einem Konjunkturzyklus, kann es Kreditaufnahmen geben. Und damit das das auf Ausnahmefällen begrenzt bleibt, haben die Schweizer das Modell der sogenannten „Schuldenbremse“ mit einem Ausgleichskonto für Schwankungen in einem Konjunkturzyklus entwickelt, so dass das auch nachvollziehbar ist.

Wir brauchen ein Tilgungsgebot für die Altschulden. Das heißt also, wir müssen uns Schritte überlegen, wie wir da hin kommen, dass wir auch die Altschulden anfassen. Mir ist völlig klar, daß dies nur in sehr kleinen Schritten möglich ist. Aber wir müssen den Druck aufbauen, dass die Haushalte in Einnahme und Ausgabe so gestaltet sind, dass sie zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zurückkehren. Wir müssen die Parlamentsrechte stärken, damit das Parlament auch seine Rechte wieder wahrnehmen kann.

Ich stelle fest, dass auf kommunaler Ebene die Dinge viel weiter gediehen sind als bei Bund und Ländern. Und ich sage das durchaus selbstkritisch. Wenn ich Niedersachsen betrachte, kann ich überhaupt nicht verstehen, dass sich der Finanzminister gegen die Einführung der Doppik auf Landesebene wehrt. Natürlich muss man da eine Investition vornehmen. Aber in jede Verbesserung muss ich zunächst einmal investieren, um dann die Früchte ernten zu können. Für meine Begriffe gilt das noch viel mehr für den viel komplizierteren Landeshaushalt als für die Kommunalhaushalte, die jedenfalls in den kleineren und mittleren Kommunen ja doch noch relativ überschaubar sind.

Was muss sich ändern? Das Denken! Das System bestimmt das Denken, deshalb müssen wir die Doppik einführen, damit wir in das richtige Denken hineinkommen.

Natürlich sind Kosten und Leistungsrechnung ein wichtiges Instrument. Aber ich halte mehr davon, die Fakten vollständig im Haushalt auszuweisen, weil man dann eine höhere Transparenz erreicht. Und das leistet nur die Doppik.

Fazit:

Die Finanzplanung als verbindlicher Rahmen für die Haushaltsgestaltung muß aufgewertet werden, weil nur so das Verhältnis zwischen Parlament/Rat/Kreistag und Verwaltung wieder in das richtige Gleichgewicht gebracht werden kann.

Die Doppik muß in allen staatlichen Ebenen verbindlich eingeführt werden, um die tatsächlichen Kostenströme abzubilden und politisch verantwortliche Entscheidungen für den Bürger transparent darzustellen. Nur so kann die notwendige Steuerungsfunktion des Haushaltes wieder hergestellt werden.

Durch Instrumentarien muß sichergestellt werden, daß die staatlichen Ausgaben die staatlichen Einnahmen im Regelfall nicht überschreiten. Wenn ausnahmsweise Kreditfinanzierungen eingesetzt werden, muß bereits bei der Kreditaufnahme die Tilgung verbindlich geregelt sein. Sie muß spätestens mit dem Verbrauch des Wirtschaftsgutes abgeschlossen sein. Pflichttilgung oder Pflichtabschreibungen können dies sicherstellen. Dies gilt auch für Subventionen und volkswirtschaftlich begründete „Investitionen“, auch ihre Finanzierung muß im voraussichtlichen Wirkungszeitraum vollständig aus laufenden Einnahmen finanziert werden.

Der Werteverzehr muß einschließlich der Zukunftslasten vollständig abgebildet werden, ggf. sind dazu Rückstellungen zu bilden.

Die Haushaltsüberlegungen müssen weg vom fiskalischen Zu- und Abflussprinzip auf eine lebenszyklusweise Betrachtung umgestellt werden.