

The background of the entire page is a photograph of several LEGO minifigures standing on a staircase made of blue Technic bricks. The minifigures are dressed in various outfits, including a red and black outfit, a blue and red outfit, and a blue outfit with a black helmet. The scene is lit from the side, creating a strong shadow on the white surface.

BDKJ

Bund der Deutschen
Katholischen Jugend
Nordrhein-Westfalen

A red, rounded rectangular graphic with a white border. Inside, a stylized white logo is formed by a single continuous line. It starts with a small dot, curves upwards and to the right, then loops back down and to the left, ending in a long, sweeping tail that curves back towards the start.

28

Die Zukunft lacht

„Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“

Dokumentation der Fachveranstaltung vom 20. Dezember 2011 zur
Qualität öffentlicher Finanzmittel aus Sicht der jungen Generation

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	2
Impressum	2
Vorwort	3
Grußwort	4
Der Projektablauf	7
Wie der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen entsteht	9
Vom WNA-Ansatz zum Zukunftskonto	12
Das Beamtensystem - Erdrückende Versorgungslasten	15
Ist die Schuldenbremse der richtige Weg?	18
Sinn und Unsinn von Subventionen	19
Die Fachtagung „Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“	20
Und jetzt?	22
Literaturverzeichnis	23
Danksagung	23

Impressum

Herausgeber:

Bund der Deutschen Katholischen Jugend in Nordrhein-Westfalen (BDKJ NRW) e.V.

Carl-Mosterts-Platz 1

40477 Düsseldorf

Fon: 0211.44935-0

Fax: 0211.44935-23

info@bdkj-nrw.de

V.i.S.d.P.: Alexandra Horster

Redaktion: Tobias Agreiter, Oliver Bühl, Steffi Maier, Jan Pütz

Gestaltung und Satz: Jan Pütz

Druck: Schöttler Druck, Ratingen

1. Auflage 2012: 500 Stück

Vorwort

Liebe Zukunftsgestalterinnen und Zukunftsgestalter,
liebe Politikerinnen und Politiker im Land Nordrhein-Westfalen,

mit der Fachveranstaltung „Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“ am 20. Dezember 2011 sind wir in einen Themenbereich vorgestoßen, dessen Komplexität viele Fragen aufwirft und der zugleich einen enormen Gestaltungsrahmen bietet.

Die Beschäftigung mit den Grundlagen der Erstellung öffentlicher Haushalte und die Entwicklung eines Verständnisses für die aktuelle Schuldenituation des Landes Nordrhein-Westfalen führte uns dabei in eine Themendichte, die wir unter anderem mittels der geduldigen und kompetenten Beratung vieler Fachleute hoffen ergründet zu haben.

Diese Dokumentation soll daher nicht nur die Fachveranstaltung „Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“ dokumentieren, sondern auch unseren Weg zu dieser Veranstaltung.

Wir möchten mit Ihnen und Euch weiter im Gespräch über die Themenfelder qualitative Bewertung von öffentlichen Ausgaben, Reduzierung von Schulden und Abbau der Versorgungslasten bleiben. Auf den nächsten Seiten stellen wir dar, warum wir diesen Bereich aus dem Blickwinkel von Jugendlichen und Kindern in den nächsten Jahren für besonders relevant halten.

Mit Blick in eine lachende Zukunft

Alexandra Korb
Tobias Agreter

Landesvorstand des BDKJ
in Nordrhein-Westfalen



Grußwort

Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft). Mit diesem selten schönen und ermutigenden Motto verbindet der Bund der Deutschen Katholischen Jugend sein Eintreten für das Thema „Qualität öffentlicher Finanzen aus Sicht der jungen Generation“ in Nordrhein-Westfalen.

Worum geht es? Als wir vor acht Jahren die Diskussion über die Qualität der öffentlichen Finanzen in Deutschland angestoßen haben, bekamen wir von einem (heute noch) prominenten Finanzpolitiker aus dem Bundestag eine einfache Antwort: „Was die Qualität der Finanzpolitik ist, bestimmen immer noch wir.“ Nein, tut Ihr nicht! Aber in der Tat sind die Parlamente in der Pflicht, wenn es darum geht, die Qualität der Finanzpolitik zu steigern. Mit freundlicher Hilfe engagierter Menschen und ihrer Bünde.

Finanzpolitik verbindet man üblicherweise nicht mit Qualitäten, sondern mit Quantitäten. Diese damit betrachteten Zahlen sind - nicht erst seit der europäischen Staatsschuldenkrise - sehr groß und, handelt es sich doch um rote Zahlen, sehr bedrohlich. Schuldenkrisen und Schuldenbremsen, schon lange musste sich keine Generation mehr so intensiv mit bedrohlichen Zukunftsszenarien für die Staatsleistungen auseinandersetzen wie die heute junge.



Dr. Michael Thöne bei der Fachveranstaltung des BDKJ NRW am 20. Dezember 2011

Denn die berechtigte Sorge ist, dass bei notwendigen Sparmaßnahmen immer diejenigen am meisten Einbußen haben, die heute die schwächste Lobby haben, nämlich die jungen und kommenden Generationen.

Hier setzt „qualitative Finanzpolitik“ einen Konterpunkt. Nicht, indem sie Sparpolitik für falsch erklärt. Die Zukunftslasten aus offener und versteckter Staatsverschuldung verschwinden nicht durch einen anderen Blickwinkel. Sparen im Landeshaushalt - wie auch beim Bund und den meisten Kommunen - ist also unumgänglich. Einen Konterpunkt setzt qualitativ ausgerichtete Finanzpolitik, indem sie schlau spart.

Das Konzept beruht darauf, dass solche Staatsausgaben, die nachweislich positive Wirkungen auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung nehmen, identifiziert, separiert und in der Konsolidierung dann besser behandelt werden als der Rest. Das klingt einfach. Trivial. Bis man es versucht. Denn wer bei den Zukunftsausgaben nicht sparen - mitunter sogar mehr ansetzen will - muss bei den verbleibenden Ausgaben entsprechend mehr einsparen. Bei den Ausgaben, die die Lobby der Gegenwart haben.

Ich wünsche dem BDKJ viel Glück und gutes Gelingen bei diesem Unterfangen. Es lohnt sich nicht nur; es ist hochgradig notwendig. Denn jenseits der Sachzwänge lacht die Zukunft!

Michael Thöne

Dr. Michael Thöne ist der Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln (FiFo). Das FiFo ist eine gemeinnützige Einrichtung, die in der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Politikberatung arbeitet. Die wissenschaftlichen Aktivitäten des Instituts beruhen auf langfristigen, autonom finanzierten Forschungsprogrammen. Diese Programme schaffen die theoretischen und methodischen Grundlagen für ein breites Spektrum mittel- und kurzfristiger, marktfinanzierter Forschungsprojekte und Beratungsmandate.

Der Projektablauf

Sich umfassend mit der Erstellung öffentlicher Haushalte, der Verschuldungssituation des Landes Nordrhein-Westfalens und mit finanzwissenschaftlichen Forschungsarbeiten zur qualitativen Bewertung öffentlicher Haushalte zu beschäftigen, kann nicht als originäre Aufgabe eines Jugendverbandes beschrieben werden. Andererseits wollten wir aber nicht mehr die ewig gleichen Argumente von Seiten der Politik gelten lassen: „Es ist kein Geld da“, „der KJP kann nicht erhöht werden“, „Ihr wisst ja gar nicht, wie schlecht es um die Finanzen des Landes steht“, „eigentlich müsste auch im Jugendbereich noch mehr gekürzt werden“ usw.

Gebetsmühlenartig werden uns bis heute solche „Argumente“ entgegengehalten, wenn wir mit PolitikerInnen über die finanzielle Situation der Jugendarbeit in NRW diskutieren. Wir aber wollen nicht mehr gelten lassen, dass Finanzpolitik anscheinend eine Naturgewalt ist, in der man nichts gestalten kann.

2007 entwickelte der BDKJ NRW die jugend- und kinderpolitische Strategie „U28 - Die Zukunft lacht“. Diese nutzten wir auch dazu, um neben rein fachlichen Fragen zur Finanzpolitik diese auch inhaltlich zu hinterfragen und Fragen nach Qualität und Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen zu diskutieren. „U28 - Die Zukunft lacht“ liegt ein Handlungsprinzip zugrunde, mit dessen Hilfe EntscheiderInnen in Staat, Kirche und Gesellschaft eine lebenswerte, chancenreiche und sichere Zukunft für alle in Nordrhein-Westfalen lebenden jungen Menschen unter 28 Jahren gewährleisten können.

Das U28-Handlungsprinzip:

Alle heute und zukünftig in Nordrhein-Westfalen lebenden Jugendlichen und Kinder verfügen über gleiche und gute Lebenschancen. Gleiche Zugänge zu allen Lebensbereichen und die gerechte Teilhabe an deren Ausgestaltung sind hergestellt. Bei allen Entscheidungen und Maßnahmen der Politik, der Justiz und der Verwaltung werden Nachteile für Jugendliche und Kinder vermieden und Vorteile erwirkt.

Gestaltungsprozesse in der Politik und Gesellschaft stehen immer auch in einem Zusammenhang mit Geld. Was kostet es, wann rechnet es sich, etc.? So haben wir uns auf Grundlage unseres U28 Handlungsprinzips auch mit der Frage der finanziellen Umsetzung beschäftigt.

Auf den ersten Blick erschien uns der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen logisch aufgebaut. Doch erst beim weiteren Hinsehen verstanden wir die Aufgaben von Hauptfunktionen und Oberfunktionen der Haushaltssystematik, sowie Gruppierungsplan und Funktionenplan.

Bei der Auseinandersetzung mit allen einzelnen Kostenstellen stellte sich uns die zentrale Frage der Bewertung von Ausgaben, Positionen oder Ausgabengruppen. Wie können Haushaltspositionen, beispielsweise mit dem U28 Handlungsprinzip überprüft werden? Welche Konsequenzen müssen dann daraus folgen? (Seite 7)

Auf der Suche nach Antworten haben wir den WNA-Ansatz (WNA= Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben) des Finanzforschungsinstituts an der Universität Köln kennengelernt. (Seite 12)

Um etwas neu zu denken und zu gestalten, muss man wissen, wie es bisher funktioniert und warum. Wie wird ein öffentlicher Haushalt erstellt, wie ist der Haushalt des Landes NRW bisher erstellt worden? Welche Abläufe finden alle Jahre erneut statt, und gibt es in diesen Abläufen Zeit und Möglichkeiten, über qualitative Bewertungen steuernd einzugreifen? (Seite 9)

Nachdem wir die Grundlagen des Landeshaushaltes, also der Ausgaben des Landes, erarbeitet hatten, wollten wir auch erfahren, wie die Einnahmeseite der Landeshaushaltes aussieht, wie viele Schulden Nordrhein-Westfalen tatsächlich hat und was an Schulden in den kommenden Jahren noch dazukommt.

In diesem Zusammenhang sind uns besonders die bereits erworbenen Versorgungsansprüche der BeamtInnen des Landes aufgefallen, die jetzt schon mehr als die dreifache Höhe des jährlichen Landeshaushaltes erreicht haben, aber noch nicht im aktuellen Verschuldungsstand berücksichtigt sind. Daher haben wir uns die Frage gestellt, wie diese hohen Versorgungslasten zustande kommen konnten. (Seite 15)

Ab dem Jahr 2020 soll die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankerte Schuldenbremse auch die Neuverschuldung in Nordrhein-Westfalen verhindern. Sicher ein wichtiger Schritt, um die stetig steigende Verschuldung des Landes einzudämmen. Es ist uns aber bewusst, dass es zur Einhaltung der Schuldenbremse weiterer erheblicher Sparbemühungen bedarf. Ist die Schuldenbremse nun ein Fluch oder ein Segen? (Seite 18)

Wie der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen entsteht

Für die Umsetzung seiner politischen Arbeit beschließt das Kabinett der Landesregierung eine so genannte mittelfristige Finanzplanung. Auf der Grundlage alter Haushalte und Prognosen für zukünftige Einnahmen aus Steuern wird ein Plan erstellt, der festlegt, wie in den kommenden Jahren Ausgaben in den verschiedenen Bereichen wie Justiz, Verkehr oder Bildung getätigt werden sollen. Die wenigsten Steuereinnahmen generiert das Land NRW direkt. Das meiste Geld, das dem Land zur Verfügung steht, wird über komplizierte Verteilungsschlüssel zugewiesen. So kann das Land NRW in der Regel nicht einfach bei Bedarf die Einnahmen, zum Beispiel durch Steuererhöhungen, steigern. Damit erscheint die Anpassung der Ausgaben an die zur Verfügung stehenden Mittel als einziges finanzpolitisches Steuerungsinstrument.

Zu Beginn der Haushaltsplanung eines künftigen Haushaltes wird von der Landesregierung ein sogenannter Eckwertebeschluss gefasst. In diesem Eckwertebeschluss werden die Entscheidungen der mittelfristigen Finanzplanung aufgegriffen und an die aktuellen Erkenntnisse der Steuerschätzung angepasst sowie mit den politischen Zielen und Beschlüssen abgeglichen. So kann in einem solchen Beschluss zum Beispiel ein besonderer Schwerpunkt auf den Bereich ÖPNV gelegt werden.



Mit der Festlegung des Eckwertebeschlusses wird an die Ministerien, auch Ressorts genannt, ein Umsetzungsschreiben geschickt. In diesem Schreiben bekommen die Ministerien konkret mitgeteilt, was der Eckwertebeschluss für ihre jeweiligen Ressorts bedeutet. Die Ressorts werden aufgefordert dem Finanzministerium mitzuteilen, für welche Aufgaben und Maßnahmen sie Geld ausgeben wollen.

Auf Grundlage der Mitteilungen über die geplanten Ausgaben der einzelnen Ressorts finden zunächst Gespräche mit den Spiegelreferaten des Finanzministeriums statt. In den Spiegelreferaten des Finanzministeriums arbeiten Fachleute mit Kenntnissen der jeweiligen Ressorts. So besteht das Spiegelreferat für das Schulministerium aus Fachleuten mit speziellen Kenntnissen im

Bereich der Schulverwaltung, der LehrerInnenausbildung, etc. Ein Spiegelreferat hat die Aufgabe, die inhaltlichen Begründungen für die Mittelanforderungen der jeweiligen Ressorts zu überprüfen. Ein solches Spiegelreferat gibt es für jedes Ministerium mit entsprechend qualifizierten MitarbeiterInnen



Sollte es bei den ersten Gesprächen zwischen den Ministerien und den Spiegelreferaten noch Haushaltspositionen oder ganze Bereiche geben, in denen Uneinigkeit herrscht, treffen sich die jeweiligen AbteilungsleiterInnen zu neuen Gesprächen. Mit mehr Kompetenzen ausgestattet, versucht man auf dieser Ebene eine Lösung zu den strittigen Punkten herbei zu führen.

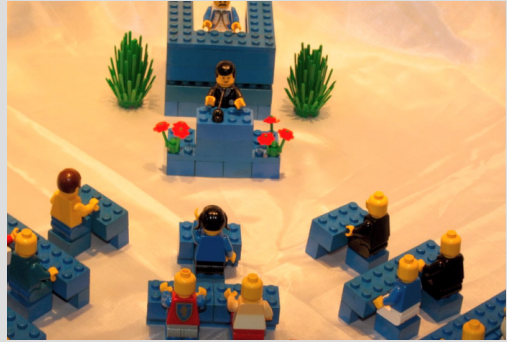
In der Regel können bei den Gesprächen der AbteilungsleiterInnen auch nicht alle strittigen Punkte geklärt werden. So treffen sich nun die/der FinanzministerIn und die/der jeweilige LandesministerIn zum Beispiel des Schulministeriums, um möglichst alle strittigen Positionen zu klären. Alle nicht geklärten Punkte aus diesen Gesprächen werden dann zur abschließenden Klärung und Entscheidung an das Kabinett übergeben, der MinisterInnenrunde unter dem Vorsitz der/des MinisterpräsidentenIn.

Im Kabinett werden nun alle Punkte geklärt, bei denen es noch keine Einigung gab. Wenn alles unter Dach und Fach ist, beschließt das Kabinett den Haushaltsentwurf für das kommende Jahr. Dieser Haushaltsentwurf wird nun in das parlamentarische Verfahren überführt. Das heißt konkret, dass die Abgeordneten des Landtages sich mit dem Haushalt im Plenum des Landtages und in den entsprechenden Ausschüssen des Landtages beschäftigen. Ver-



gleichbar mit dem Spiegelreferat im Finanzministerium verfügt der Landtag auch über Ressorts und entsprechende Ausschüsse, zum Beispiel für Justiz, Verkehr, Schule etc.

Da der Haushalt in Form eines Gesetzes verabschiedet wird, muss er genauso wie jedes andere Gesetz vom Landtag verabschiedet werden. Dazu wird er von der Regierung in erster Lesung in den Landtag eingebracht. In der Regel findet an dieser Stelle noch keine große inhaltliche Auseinandersetzung statt. Das Haushaltsgesetz wird zur weiteren Beratung in den Haushalts- und Finanzausschuss und in die Fachausschüsse überwiesen.



Das Haushaltsgesetz wird nun im Finanzausschuss und in den Fachausschüsse beraten. In den Ausschüssen sitzen die VertreterInnen aller Fraktionen. Hier werden dann konkret Änderungen vorgeschlagen und beraten.

Am Ende dieses Prozesses wird das Haushaltsgesetz zur abschließenden Bearbeitung in den Haushalts- und Finanzausschuss übergeben. Die Beratungsergebnisse der Fachausschüsse werden nun in einer Bereinigungssitzung des Haushalts- und Finanzausschusses aufbereitet.

Die notwendigen Änderungen, die hier eine Mehrheit finden, werden von der Landesregierung in das Gesetzgebungsverfahren übernommen. Das Haushaltsgesetz wird nun zur zweiten und dritten Lesung in das Plenum des Landtages zurückgegeben. In der zweiten Lesung im Plenum des Landtages wird das Gesetz noch einmal beraten und diskutiert. Hier werden nun auch jene Gesetzesänderungsanträge beraten, die zuvor in den Ausschüssen des Landtages keine Mehrheit gefunden haben, und nun von den Fraktionen zur Abstimmung gestellt werden. Hier werden die unterschiedlichen Vorstellung über die Haushaltsgestaltung zwischen der Opposition und den Regierungsfractionen parlamentarisch ausgetragen.



Nachdem über alle Anträge in der zweiten Lesung abgestimmt wurde, wird das Gesetz nun in der endgültigen Form in der dritten Lesung zur endgültigen Abstimmung gestellt. Das Gesetz gilt als verabschiedet, wenn die Mehrheit der Abgeordneten dem Gesetz in dritter Lesung zugestimmt hat.

Damit ein Gesetz abschließend in Kraft treten kann, muss es im Landesgesetzblatt veröffentlicht werden. Das Landesgesetzblatt ist eine regelmäßig erscheinende Veröffentlichung des Landes Nordrhein-Westfalen.

„Wie entsteht der Landeshaushalt NRW“,
so lautet der Titel eines Kurzfilms des
BDKJ NRW bei youtube.

Zum Film bei youtube dem QR-Code folgen.



Vom WNA-Ansatz zum Zukunftskonto

Qualitative Bewertung öffentlicher Ausgaben
oder kann man Nutzen messbar machen?

Der vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität Köln entwickelte WNA-Ansatz (WNA = Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben) grenzt öffentliche Ausgaben, die sich positiv auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung auswirken, von öffentlichen Ausgaben ab, die neutral oder negativ auf Wachstum und Nachhaltigkeit wirken.

Ziel der Entwicklung des WNA-Ansatzes war es, einen qualitativen Indikator für zukunftswirksame Ausgaben zu entwickeln, um den traditionell genutzten Indikator abzulösen. Es sollte eine Alternative entwickelt werden, die nicht nur quantitativ die öffentlichen Investitionsausgaben bewertet.

Auf Grundlage eines durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut definierten Nachhaltigkeitsbegriffs mit dem Schwerpunkt Generationengerechtigkeit wurde der Haushaltsplan in drei Kategorien unterteilt. Den einzelnen Haushaltspositionen wurde zugewiesen, ob sie

sich positiv, negativ oder neutral auf das Wachstum und die nachhaltige Entwicklung auswirken.

Angewendet auf einen gesamten Haushalt können so Quoten ermittelt werden, die den Anteil der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben an den Gesamtausgaben eines Haushaltes benennen. Jährlich ermittelt, können diese Quoten dann verglichen und interpretiert werden.

Gleicht man jedoch die Kategorisierungen im WNA-Ansatz mit den Zielen des U28-Handlungsprinzips ab, erkennt man neben einer hohen Übereinstimmung auch Diskrepanzen, die sich nur durch eine Veränderung der Kategorisierung auflösen lassen. Wegen dieser Veränderung kann man dieses neue Modell nicht mehr WNA-Ansatz nennen. Wir haben uns daher für den Begriff des Zukunftskontos entschieden.

Ausgaben, die im Rahmen des Zukunftskontos als zukunfts wirksam gelten, müssen folgende Wirkungen entfalten:

- Kurzfristige, mittelfristige und langfristige Vorteile für Jugendliche und Kinder erzielen
- Ausgaben, die ...
 - ... Teilhabe ermöglichen
 - ... die Chancengleichheit fördern
 - ... die Lebensqualität verbessern
 - ... keine Lasten für die Zukunft mitbringen
- nachhaltig Geld ausgeben (nicht mehr Geld ausgeben, als an Einnahmen zur Verfügung steht)

Auf diesem Zukunftskonto können dann alle, in der Zukunft wirksamen, Ausgaben verbucht werden. Das Konto kann aber auch mit vergangenheitsorientierten Ausgaben belastet werden, so dass im Ergebnis ein Soll oder ein Haben entsteht. Diese Bilanz wird dann weiterhin durch gegenwartsorientierte Ausgaben ergänzt, die bilanztechnisch jedoch neutral zu bewerten sind. Auch dieses Modell entwickelt im Ergebnis einen Indikator, mit dessen Hilfe öffentliche Haushalte überprüft und bewertet werden können.

Der WNA-Ansatz und das Zukunftskonto sind keine Alternativen zu Defizitgrenzen und zur Schuldenbremse. Jedoch warnen der WNA-Ansatz und das Zukunftskonto vor Qualitätsverschlechterungen in der Ausgabenpolitik, insbesondere in Phasen der Haushaltskonsolidierung, etwa die Ziele der Schuldenbremse ab 2020 zu erreichen.

Der WNA-Ansatz und das Zukunftskonto regen dazu an, von der reinen Betrachtung des finanziellen Inputs auch den Output und weiterführend das Outcome von getätigten Ausgaben in den Blick zu nehmen.

Im „New Public Management“ nach Klems (2012) wird als Input die Eingabe von Finanzmitteln in ein System bezeichnet. Ein Beispiel für die klassische Inputsteuerung: Der Haushaltsplan gibt vor, wie die/der HausmeisterIn bezahlt wird, jedoch nicht, wie viele Leistungen in welcher Qualität von ihr/ ihm in der Behörde erbracht werden sollen.

Als Output wird in der Regel das mengenmäßige Ergebnis der Produktion beschrieben. In unserem Beispiel würde das Output die abgeleistete Arbeitszeit und die Qualität der Arbeit umfassen, die der Hausmeister/ die Hausmeisterin für seinen Lohn erbringt.

Das Outcome beschreibt die Wirkung, die der Output entfaltet. In unserem Beispiel ist das die Werterhaltung und die Nutzbarkeit eines Gebäudes, das von einem Hausmeister/ einer Hausmeisterin regelmäßig fach- und sachgerecht gepflegt und gewartet wird.



Die Ausgaben des Landes NRW dargestellt durch Duplo-Türme. Komplexe Themen wurden mit den Methoden der Jugendverbandsarbeit aufbereitet.

Im Hinblick auf die Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte werden der Output und das Outcome zu wenig betrachtet und Ergebnisse aus diesen Betrachtungen in die Entscheidungen zur erneuten Mittelzuweisung so gut wie gar nicht berücksichtigt.

Auch das „Überrollen“ bestehender Haushalte, also den alten Haushalt immer wieder als Grundlage für den neuen Haushalt zu nehmen kann für eine qualitative Bewertung nicht förderlich sein.

Bei der Förderung politischer Ziele werden als Nachweis für Fördergelder oft Verwendungsnachweise gefordert, die im Ansatz einer Output-Betrachtung nahekommen. Jedoch wird in so gut wie keinem Falle bei dieser Förderung eine Wirkungskontrolle vorgenommen und so das Outcome bewertet.

Eine solche qualitative Betrachtung verursacht sicherlich Aufwand und Kosten, kann aber im politischen Prozess auch Vorteile entwickeln. So werden durch eine qualitative Betrachtung nicht nur Ausgaben festgestellt, die einen geringen Wirkungsgrad erzeugen, sondern auch Ausgaben in Bereichen ermittelt, die nachweislich wirkungsvoll sind und gegebenenfalls weiter gefördert werden sollten.

Für eine qualitative Betrachtung öffentlicher Ausgaben bedarf es Kriterien, anhand derer dann die Bewertung der Ausgabe durchgeführt werden können. Kriterien, die Wirkungen über einen definierten Zeitraum erfassbar und messbar machen können.

Sicherlich wird die Definition dieser Kriterien bei der Anwendung einer qualitativen Bewertung öffentlicher Haushalte eine zentrale Rolle zukommen. Die klare Definition dieser Kriterien entscheidet bei der abschließenden Betrachtung über die Zielerreichung oder das Verfehlen von Zielen.

Es gibt in dem System von Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland keine „Kultur“ der qualitativen Bewertung öffentlicher Ausgaben. Die Steuerung über Kriterien und Wirkung muss getestet und erlernt werden. Auf diesem Gebiet müssen auch Erfahrungen und Fehler gemacht werden, ohne das politische GegnerInnen, Medien und die Öffentlichkeit direkt solche Anstrengungen beschränken oder verhindern.

Nur in so einem vertrauensvollen Raum lassen sich die begrenzten Haushaltsmittel, die für den Input zur Verfügung stehen, durch die qualitative Betrachtung des Outputs und des Outcomes bewerten und in einem zweiten Schritt optimieren.

Das BeamtInnensystem

Erdrückende Versorgungslasten?

Bei BeamtInnen werden zwei Arten des BeamtInnenenstatus unterschieden: der mittelbare und der unmittelbare BeamtInnenstatus. Bei dem unmittelbaren BeamtInnenstatus ist der Dienstherr die Bundesrepublik Deutschland oder ein Bundesland. Er ist Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Beim mittelbaren BeamtInnenstatus sind die BeamtInnen zum Beispiel bei einer Anstalt, Stiftung oder sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts, etwa einer Universität, einer Kommune oder einer berufsständischen Kammer angestellt und stehen in einem sogenannten öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis.

Im Gegensatz zu Angestellten im öffentlichen Dienst, deren Anstellung sich nach dem privaten Arbeitsrecht richtet, stehen BeamtInnen zum Staat in einem Sonderrechtsverhältnis. Während ihrer Dienstzeit sind BeamtInnen einer gesteigerten Bindung an den Staat ausgesetzt, welche in ihrer Intensität über die normale Bindung des Bürgers/der Bürgerin an den Staat hinausgeht. BeamtInnen stehen also in besonderer Nähe des Staates; sie sind dessen RepräsentantInnen. Infolgedessen können die Grundrechte von BeamtInnen eingeschränkt werden. Dafür ist der Dienstherr seinen BeamtInnen gegenüber zu besonderer Fürsorge verpflichtet, in Form von



Zum Thema BeamtInnensystem im Austausch: FachpolitikerInnen und VertreterInnen aus den katholischen Jugendverbänden in NRW

Besoldung, Unterstützung im Krankheitsfall und zur Gewährung einer angemessenen Pension im Ruhestand. Diese Pensionszahlungen werden in der Gesetzessprache Versorgungsbezüge genannt.

Im Jahr 2008 beschäftigte der öffentliche Dienst in NRW 330.667 Personen, von denen 248.236 im BeamInnenstatus beschäftigt waren. Von diesen rund 250.000 BeamInnen in NRW entfallen um die 60% auf den Bereich Schule/ Hochschule, circa 15% auf den Bereich der Polizei, 10% auf den Bereich der Justiz und 10% auf den Bereich der Finanzverwaltung.

Anders als bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, werden die Arbeitgeberleistungen zur Altersvorsorge von BeamInnen nicht in dem jeweiligen Besoldungsjahr entrichtet, sondern im Großteil erst dann über die öffentlichen Haushalte in den Jahren bereitgestellt, in denen die Pensionen ausgezahlt werden.

Das bedeutet, dass durch bereits erworbene Pensionsansprüche von BeamInnen zu dem aktuellen Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen immer auch noch der Gegenwert der bereits erworbenen Versorgungsansprüche hinzugerechnet werden muss. Konkret bedeutet dies, dass die erworbenen Versorgungsleistungen jetzt schon mehr als die dreifache Höhe (175 Mrd. Euro) des jährlichen Landeshaushaltes (ca. 55 Mrd. Euro) erreicht haben, aber noch nicht im aktuellen Verschuldungsstand von 130 Milliarden Euro berücksichtigt werden.

Auf diese erworbenen Versorgungsleistungen haben die BeamInnen des Landes NRW einen Rechtsanspruch, sodass die Versorgungsleistungen zwingend in den Haushalten der kommenden Jahre eingebracht werden sollten. Hinzu kommt, dass die Altersverteilung der BeamInnen des Landes NRW nicht linear verteilt ist. In den kommenden 15 Jahren werden besonders starke Jahrgänge von BeamInnen in Pension gehen, was bewirkt, dass dann in die Haushalte mehr Mittel für Versorgungsleistungen eingestellt werden müssen.

Vor dem Hintergrund einer Schuldengrenze ab 2020 ist eine solche Entwicklung besorgniserregend, da steigende Pflichtleistungen in öffentlichen Haushalten, bei gleichzeitig verstärkten Sparanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse, den finanziellen Spielraum für politische Impulse stark einengt.

Dennoch kann das Thema der Versorgungslasten und ihre Auswirkungen auf die künftige Finanzpolitik nicht weiter aufgeschoben werden, da sich diese Problematik weiter verschärft.

Mit den im Jahr 1999 begonnenen Zuführungen von Finanzmitteln in die Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen hat man zwar begonnen, Rücklagen für die kommenden Versorgungsansprüche zu bilden. Jedoch fallen diese Rücklagenbildungen viel zu gering aus und haben allenfalls eine dämpfende Wirkung auf das weitere Anwachsen der jährlich einzustellenden Versorgungsleistungen.



Staatssekretär Prof. Klaus Schäfer beim Grußwort zur Fachveranstaltung des BDKJ NRW am 20. Dezember 2011 in Düsseldorf

Ist die Schuldenbremse der richtige Weg?

Mit der in Artikel 109, Satz 3, des Grundgesetzes verankerten Schuldenbremse ist aus der Sicht von Jugendlichen und Kindern ein wichtiger Schnitt vollzogen worden. Ab dem 01.01.2020 können keine Haushalte mehr erstellt werden, die mittels Kreditaufnahmen gegenfinanziert werden.

Somit wird eine langjährige Praxis gestoppt auf Kosten kommender Generationen zu leben. Um einen ausgeglichenen Haushalt ab dem Jahr 2020 aufstellen zu können, sind bereits jetzt Sparanstrengungen notwendig, um in der Haushaltsgestaltung die Einhaltung der Schuldenbremse strukturell vorbereiten zu können.

Woran soll gespart werden?

Es besteht die Gefahr, dass diese Sparanstrengungen auch zu Lasten von Jugendlichen und Kindern gehen und vor allem auch in den Bereichen Bildung und Soziales gespart wird. Dies würde dem Ziel entgegenstehen: „gleiche und gute Lebenschancen für Jugendliche und Kinder in NRW“ zu schaffen.

Auf der anderen Seite sehen wir mit Besorgnis, dass es Möglichkeiten gibt, die Schuldenbremse auszusetzen oder zu umgehen und sie so ein nutzloses Instrument werden könnte.

Auch wenn es gesellschaftspolitisch in Deutschland zur Zeit in der Regel vermieden wird, einen Verteilungskonflikt zwischen den Generationen zu beschreiben, haben wir die Befürchtung, dass Jugendliche und Kinder bei der Verteilung von Finanzmitteln aufgrund der weniger einflussreichen Interessenvertretung, benachteiligt werden.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland - Artikel 109, Satz 3:

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Sinn und Unsinn von Subventionen

Die Nutzung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten zur Förderung politischer Ziele, ist Grundlage jeden politischen Handelns. Dass diese Mittel auch an Dritte gegeben werden können, die diese dann im Sinn dieses politischen Handelns einsetzen, kann ebenfalls durchaus sinnvoll sein. Das ist dann zu begrüßen, wenn Aufgaben erfüllt werden, die sonst durch den Staat und seine Organe mit Personal und eigener Infrastruktur übernommen werden müssten.

Wenn jedoch Art und Umfang von politischer Förderung so umfangreich werden, dass die Transparenz verloren geht und der Anschein erweckt wird, dass Förderungen ineffizient sein könnten, gilt es in diesem Bereich nachzusteuern.

Leider hat es seit 2007 keinen Förderbericht des Landes NRW mehr gegeben, der einen Überblick über die gewährten Förderungen im Berichtszeitraum ermöglichte. Da Förderungen unter den einzelnen politischen Ressorts in der Regel nicht abgestimmt werden, können ohne einen gemeinsamen Förderungsbericht Mehrfachförderungen nicht erkannt werden. Des Weiteren werden ohne aktuelle Förderberichte öffentliche Diskussionen über den Förderbedarf unterschiedlicher Bereiche erschwert oder unterbunden.

Ergänzend zu einer aktuellen Berichtslegung wäre die Aufstellung einer Förderstrategie wünschenswert, welche Förderschwerpunkte benennt und in den verschiedenen Förderbereichen eine Priorisierung vornimmt.

Nach unseren Erkenntnissen ist eine qualitative Überprüfung der eingesetzten Mittel in der Regel nicht vorgesehen. Mit Prüfung des Verwendungsnachweises, den der Mittelempfänger der Fördermittel gewährenden Stelle vorlegen muss, ist die Förderung abgeschlossen. Eine Überprüfung des Outputs oder sogar des Outcomes wird so gut wie gar nicht eingefordert und kann daher nicht bei der Beurteilung des Nutzens und der Sinnhaftigkeit der Förderung berücksichtigt werden.

In den letzten Jahren sind mit der Einführung von sogenannten Wirksamkeitsdialogen oder dem Nachweis eines zertifizierten Qualitätsmanagementverfahrens erste Schritte auf dem Weg der qualitativen Betrachtung unternommen worden. Jedoch sind durchaus mehr Anstrengungen in diese Richtung notwendig.

Die Fachtagung „Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“

Im Rahmen seiner Fachveranstaltung „Jenseits der Sachzwänge (lacht die Zukunft)“ stellte der BDKJ NRW am 20. Dezember 2011 seine Erkenntnisse und Vorstellungen zur qualitativen Bewertung öffentlicher Ausgaben Landtagsabgeordneten, VertreterInnen von Jugendorganisationen der Parteien und VertreterInnen von Jugendverbänden aus Nordrhein-Westfalen vor.

Neben einem fachlichen Input waren die TeilnehmerInnen der Fachveranstaltung auch eingeladen, in Kleingruppen zu thematischen Schwerpunkten zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Diskussionen und Aussagen der TeilnehmerInnen haben wir stichpunktartig in den folgenden Zeilen zusammengefasst. Die Ergebnisse sind nicht aufbereitet oder sortiert. Sie sollen so einen ungeschminkten Eindruck der Meinungen zu den einzelnen Themengebieten liefern.

qualitative Bewertung öffentlicher Ausgaben

- Was heißt Qualität?
- „Es müssen messbare Ziele formuliert werden!“
- Wie kann ich ethische Werthaltungen operationalisieren?
- Der Qualitätsbeschreibung muss eine Überprüfung folgen
- Qualität macht die Arbeit nicht leichter!

Subventionen

- Subventionen sind grundsätzlich gut
- Was sind Subventionen und wo sind sie noch Gestaltungsinstrumente?
- Wo werden Subventionen zur Einmischung in marktwirtschaftliche Prozesse eingesetzt?
- Wo werden Subventionen zu Investitionen in die Zukunft?
- Für die qualitative Bewertung von Subventionen benötigt man:
 - Evaluation*
 - Kriterien*
 - Mitbestimmung*

BeamtInnensystem

- „Man braucht grundsätzlich keine BeamtInnen!“
- BeamtInnen in Justiz und Gerichte (loyal)
- BeamtInnensystem und Angestelltensystem zusammenführen zu einem Leistungssystem
- Fairness bei gleicher Arbeit
- Systemänderung erst in der nächsten Generation – Verpflichtungen
- Pensionsgrenze bei BeamtInnen weiter erhöhen
- Rücklagen direkt bilden – rechtlich möglich?
- „Einnahmen richten sich nach den Ausgaben!“

Schuldenbremse

- Investitionsbremse
- Ausgabenbremse
- Verschleierung
- Lippenbekenntnis
- „jeder Staat muss sich verschulden“
- „Verschuldung vorzubeugen bedeutet kaputte Straßen für die nachwachsende Generation“
- „die jetzige Generation leidet unter den Schulden“
- „Wäre es denkbar, einen Haushalt so aufzustellen, dass keine Schulden gemacht werden?“

Haushaltsstruktur

- Ist die Struktur der Haushaltserstellung zu langwierig oder ein bewährtes System?
 - Unterscheidung: langfristige/kurzfristige Ausgaben
 - Politische Diskussion über Aktualitäten vor der Haushaltserstellung
- Müssen die Ministerien in NRW besser vernetzt werden und besser zusammenarbeiten?
 - Sind Ministerien richtig gewählt, Zuschnitt an Inhalten?
 - Wunsch an gemeinsamen Zielen zu arbeiten, stärkere inhaltliche Abstimmung
 - Stärkere Vernetzung der Ministerien ist eine „Aktionsbremse“
- Wie kommt man zu politischen Zielen, die im Haushalt umgesetzt werden können?
 - Phase der Zielbestimmung ist der Wahlkampf – jährliche Haushalte sind Umsetzung dieser Ziele
 - Evaluation und Controlling als Hilfsmittel zur Zielerreichung verstärken
 - Verstärkung der Konkurrenz untereinander, nur beste Ideen bekommen Mittel

Und jetzt?

So kompliziert und sich gegenseitig hemmend die Probleme der Haushaltspolitik heute und in den kommenden Jahren auch sind, wir möchten uns als Jugendverband an der inhaltlichen Diskussion beteiligen.

Deswegen werden wir das Gespräch suchen, mit ExpertInnen und PolitikerInnen, mit VertreterInnen der Jugendorganisationen der Parteien und mit VertreterInnen von Jugendverbänden.

Wir werden sicherstellen, dass die Probleme thematisiert werden und EntscheiderInnen sich mit Ihnen beschäftigen. Wir sind optimistisch, dass sich gemeinsam Probleme lösen lassen. Wir möchten herzlich einladen, gemeinsam mit uns einen Weg zu beschreiten, an dessen Ende die Zukunft lacht. Lachen Sie mit!



Literaturverzeichnis

Benz, Tobias: Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Forschungszentrum Generationenverträge, Juli 2010

Bundesministerium für Finanzen: Die Aufstellung des Bundeshaushaltes - Bundeshaushalt und Finanzplan, September 2011

Bund der Steuerzahler NRW: Subventionsdschungel undurchdringlicher denn je – darum Subventionsabbau konsequent betreiben, Stellungnahme zur Haushalts- und Finanzpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, Mai 2011

Krems, Dr. Burkhardt: Online-Verwaltungslexikon, Zugriff im Internet unter <http://www.olev.de>

Thöne, Michael: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), in: Monatsbericht 03.2004 des Bundesministerium der Finanzen

Thöne, Michael: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), in: FiFo-Berichte Nr. 2 2005 des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität Köln

Danke

Ein großer Dank gilt den externen BeraterInnen und UnterstützerInnen, die uns bei diesem Projekt bislang begleitet haben. Neben der großen Unterstützung innerhalb des BDKJ NRW möchten wir an dieser Stelle einigen Menschen besonders danken:

- Dr. Michael Thöne, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
- Dr. Rainer Kambeck, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
- Dr. Christian Kastrop
- Dr. Lukas Mangelsdorff, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

Auf Jugend- und
Kinderfreundlichkeit
geprüft



katholisch.

politisch.

aktiv.