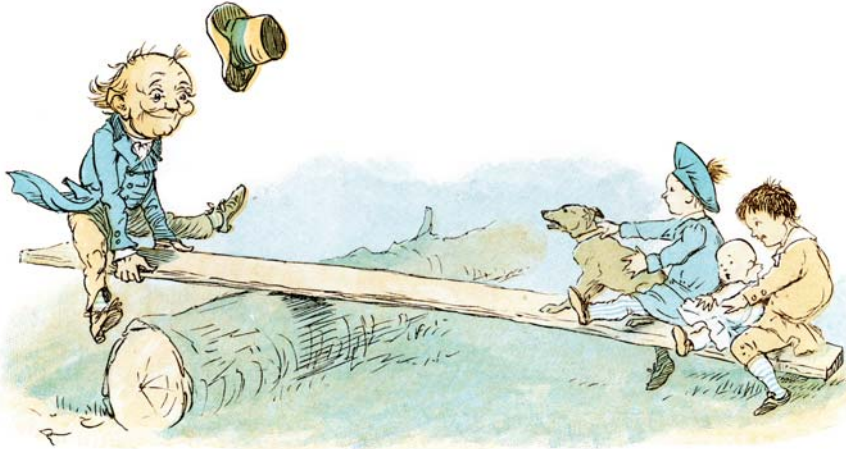




VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE



Generationengerechtigkeit braucht solide Staatsfinanzen

Positionspapier der VhU zur Finanzpolitik in Hessen

Generationengerechtigkeit braucht solide Staatsfinanzen

Positionspapier der VhU zur Finanzpolitik in Hessen.





Inhalt

1.	Ja zur Schuldenbremse!	5
2.	Prekäre Lage der hessischen Landesfinanzen	11
2.1.	Wachsende Zinsrisiken	11
2.2.	Hessen gibt mehr aus als andere westliche Flächenländer	15
2.3.	Pensions-Schulden-Lawine rollt ohne Sicherungsnetz	18
2.3.1.	Zukunftslasten durch Pensionen und Beihilfen 45 Mrd. Euro...	18
2.3.2.	...aber nur gut 1 Mrd. Euro Rücklagen	22
3.	Leitsätze einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik	24
3.1.	Strukturelles und konjunkturelles Defizit unterscheiden	24
3.2.	In guten Zeiten das Gesamtdefizit stärker abbauen	24
3.3.	Wunschdenken ungeeignet für Konsolidierung	26
3.4.	Konsolidierung über die Ausgabenseite	28
3.5.	Obergrenze für die bereinigten Gesamtausgaben	29
3.6.	Kein Defizitabbau zu Lasten des öffentlichen Sachvermögens	30
3.7.	Ab 2020 mit der Schuldentilgung beginnen!	32
4.	Defizitabbau durch Strukturveränderungen	33
4.1.	Erfolgsbeispiele bisheriger Strukturveränderungen	33
4.2.	Möglichkeiten für weitere Strukturveränderungen	34
4.2.1.	Kooperationen über die Landesgrenze hinweg	34
4.2.2.	Strukturveränderungen im allgemeinen Bildungssystem	35
4.2.3.	Strukturveränderungen in der beruflichen Bildung	38
5.	Defizitabbau durch Ausgabenkürzungen	41
5.1.	Erfolgsbeispiele bisheriger Ausgabenkürzungen	41
5.2.	Möglichkeiten für weitere Ausgabenkürzungen	41
5.2.1.	Konsumtive Ausgaben begrenzen	41
5.2.2.	Personalkosten verringern	42
5.2.3.	Abschaffung des Senioritätsprinzips in der Beamtenbesoldung	46

5.2.4.	Kürzungen in Folge der demografischen Entwicklung	47
5.2.5.	Subventionen abbauen - Keine „heiligen Kühe“ grasen lassen	50
5.2.6.	Kürzungen im Bereich Soziales	53
5.2.7.	Kürzungen im Bereich Politische Führung	54
5.3.	Rücklagen für Pensionen jetzt drastisch erhöhen	55
6.	Defizitabbau durch Steuer Mehreinnahmen	57
6.1.	Mehr Steuereinnahmen durch strukturelles Wachstum	57
6.2.	Ablehnung von Steuersatzanhebungen	57
7.	Zusammenfassung	60

JA ZUR SCHULDENBREMSE!

**„SPAREN HEISST, GELD, DAS MAN HAT, NICHT AUSZUGEBEN.
BEI UNS ABER GEHT ES DARUM, GELD, DAS WIR NICHT HABEN,
NICHT AUSZUGEBEN. DAS NENNT MAN ‚REALISMUS.‘“**

Manfred Rommel, ehemaliger Oberbürgermeister von Stuttgart

Sehr geehrte Damen und Herren,

die hessische Wirtschaft ruft die Landespolitik dazu auf, die Schuldenbremse energisch umzusetzen und das strukturelle Defizit schneller als geplant abzubauen.

Dazu hat die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände beispielhaft Felder aufgezeigt und Konsolidierungspotenziale benannt. Die Beispiele ergeben eine Summe in der Größenordnung des strukturellen Defizits von 1,5 Mrd. Euro. Die VhU fordert eine weitere Verringerung der Personalstellen, weniger Subventionen und die Vermeidung von Ausgaben in Folge der sinkenden Bevölkerungszahl.

Wir können der Politik die Herkulesaufgabe nicht abnehmen, zwischen politischer Prioritätensetzung und Konsolidierungszwängen zu entscheiden. Aber wir unterstützen die Landespolitik mit einer klaren Position pro Konsolidierung und durch unser Ja zum Verzicht auf Subventionen.

Die VhU fordert einen rascheren Stopp der Neuverschuldung, um die Zinslasten zu begrenzen. Das Land muss jährlich 1,3 Mrd. Euro Zinsen zahlen. Dieses Geld fehlt für Zukunftsinvestitionen. Konsolidierung macht gewiss niemandem Spaß, ist aber unerlässlich für Generationengerechtigkeit und größere politische Handlungsspielräume.

Denn mitten in Deutschland und Europa steht unser Land Hessen vor gewaltigen Herausforderungen, die wir nur gemeinsam mit den nationalen und EU-Institutionen lösen können. Die wir aber auch lösen müssen, wenn unsere Zukunft eine selbst bestimmte sein soll. Wir haben unsere Währungsunion aus einer Vertrauenskrise zu führen. Wir müssen eine beschlossene Energiewende, deren Ausstiege feststehen, deren Einstiege und Kosten aber ungewiss sind, zügig umsetzen. Wir brauchen Lösungen für den sozialen Frieden unserer Gesellschaft zwischen Leistungsträgern und Leistungsempfängern. Und wir sind gut beraten, wenn wir auf die Verschie-



Prof. Dieter Weidemann
Präsident
Vereinigung der hessischen
Unternehmerverbände e. V. (VhU)

„KONSOLIDIERUNG MACHT GEWISS NIEMANDEM SPASS, IST ABER UNERLÄSSLICH FÜR GENERATIONENGERECHTIGKEIT UND GRÖßERE POLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME.“ Prof. Dieter Weidemann

bungen der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Gewichte unsere ganz eigene Balance entwickeln.

Aber allüberall macht sich eine gefährliche Trägheit breit, auf dem Niveau von Erfolgen, die einer früheren gewaltigen Anstrengung geschuldet sind. Wenn wir heute für die stabile Wirtschaftskraft des Industrielandes Deutschland und das „German Job Miracle“ weithin bewundert werden, haben wir längst schon den Schwung verloren, den wir brauchen, um im globalen Wettbewerb ganz vorne mithalten zu können:

- Die reichste Generation aller Zeiten hat die größten Schuldenberge aufgetürmt, während kommende Generationen höhere Renten- und Pensionslasten schultern müssen.
- Die grundsätzliche Akzeptanz über das Gemeinwohl, die Quellen von Wachstum und Wohlstand, ja sogar über Wachstum als Ziel schwindet rapide. Akzeptiert wird nur noch, was der Einzelne als Verbesserung oder wenigstens als Sicherung seines persönlichen Status quo empfindet. Zukunftssichernde Großinfrastrukturprojekte scheitern immer häufiger. Diffuse Verdrossenheit gegenüber den Akteuren, der Politik und den Wirtschaftsvertretern, macht sich breit. Sie gibt sich als schickes Wutbürgertum. Aber wer aus der Masse der Kritiker denkt Lösungsvorschläge realistisch durch?
- Und es gibt ein gesellschaftliches Tabu – wie uns das Institut für Demoskopie Allensbach gerade wieder vor Augen führt: „An Sozialausgaben darf auf gar keinen Fall gespart werden“, sagen 43 Prozent der repräsentativ befragten Deutschen. Nur 31 Prozent halten den Gedanken überhaupt für denkmöglich. Alle kreuzen auf der vorgegebenen Liste der „Sparmaßnahmen“ dann aber doch nur Empfehlungen an, wie der Staat mehr Geld einnehmen kann.

Mit dieser gesellschaftlichen Trägheit, diesem Generationen-Egoismus und der Tabuisierung von Lösungswegen werden wir unsere Zukunftsaufgaben nicht bewältigen. Natürlich sind die Lösungswege steinig und unbequem. Aber dazu braucht es jetzt den Mut. Die hessischen Wählerinnen und Wähler haben schon einmal bewiesen, dass sie dazu bereit sind: 70 Prozent Zustimmung zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die hessische Verfassung sind 2011 ein starkes Signal gewesen, diesen unbequemen Weg mit zu gehen.

Es ist erfreulich, dass alle vier etablierten Parteien im Hessischen Landtag dieser Verfassungsänderung zugestimmt haben und einen langjährigen Konsolidierungskurs verfolgen wollen.

Die Schuldenbremse wurde von der VhU von Anfang an befürwortet. Das weitgehende bzw. völlige Neuverschuldungsverbot für Bund und Länder ab 2016 bzw. 2020 bietet eine bessere Gewähr für solide Staatsfinanzen als die bislang geltenden Obergrenzen der Nettoneuverschuldung, die sich an den Bruttoinvestitionen orientierten und regelmäßige Ausnahmen erlaubten.

Das Ergebnis jahrelanger Haushaltsdefizite ist ein kontinuierlicher Anstieg der Schuldenstandsquoten. Eine unveränderte Finanzpolitik wäre mit enormen Belastungen zukünftiger Generationen und mit Wachstumseinbußen verbunden gewesen. Bereits kurz- und mittelfristig hätte die Gestaltungskraft des Staates durch steigende Zinslasten bis hin zu Refinanzierungsrisiken beeinträchtigt werden können, wie Entwicklungen in einigen europäischen Staaten drastisch zeigen. Die Schuldenbremse hingegen kann verhindern, dass Deutschland und Hessen auf Dauer viel Geld für Zinsen ausgeben, das gewinnbringender in Zukunftsprojekte investiert wäre.

Bereits in der Gegenwart hilft die Schuldenbremse den öffentlichen Haushalten: Deutschland und Hessen profitieren davon, dass weltweit Sparer und Investoren den Defizitabbau als glaubwürdig und dauerhaft bewerten. Deutschland und auch Hessen gelten aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Stabilitätskultur als „sichere Häfen“ für Kapital aus aller Welt. Deshalb können Bund, Länder und Kommunen neue Kredite zu historisch niedrigen Zinsen aufnehmen.

Im Jahr 2011 profitierte Hessen vom Rückgang der Zinssätze für Staatsanleihen in Deutschland: Das Land musste 165 Mio. Euro weniger für Zinsen ausgeben als geplant. Falls die deutsche und die hessische Haushaltspolitik ihren – im internationalen Vergleich – ambitionierten Konsolidierungskurs fortsetzte und das Zinsniveau deutscher Staatsanleihen dauerhaft ein Prozentpunkt niedriger läge als in der Vergangenheit, dann würde die Schuldenbremse eine „Glaubwürdigkeitsdividende“ bewirken, die größer ist als jede Einzelmaßnahme der Konsolidierungspolitik: Dann könnte Hessen mittelfristig gut 400 Mio. Euro Zinsausgaben im Jahr vermeiden. Diese Aussicht sollte Politiker und Bürger motivieren, die Konsolidierungspolitik zügig fortzusetzen.

Die VhU bekennt sich zur Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen. Diese Notwendigkeit ist so hoch, dass prinzipiell kein Haushaltsbereich ausgenommen werden darf.

Bereits heute muss die Politik verbindliche qualitative und quantitative Entscheidungen treffen, weil viele Maßnahmen erst mit einem zeitlichen Verzug wirken. Das heißt etwa, dass der Doppelhaushalt 2013/14 einen deutlichen Beitrag zur Konsolidierung erbringen muss.

Die VhU zeigt mit dieser Positionierung auf, dass die Sanierung der Landesfinanzen entgegen aller Befürchtungen machbar ist. Die VhU formuliert Leitlinien des Defizitabbaus und nennt exemplarisch einige „dicke Brocken“, die für den Defizitabbau in Betracht kommen. Bereits die genannten Beispiele ergeben ein Konsolidierungspotential, das dem strukturellen Defizit Hessens von 1,5 Mrd. Euro entspricht. Dies soll die Politiker in Landtag und Landesregierung unterstützen, kann ihnen aber ihre Herkulesaufgabe nicht abnehmen.

Wir brauchen auch künftig Wachstum. Rund ein Drittel des derzeitigen Defizits von 1,5 Mrd. Euro kann durch normales Wachstum und somit Steuermehreinnahmen verschwinden. Auch deshalb lehnen wir höhere Steuersätze ab. Die restliche Defizit-Milliarde kann bis 2020 nur beseitigt werden, indem die Ausgaben langsamer steigen als die Einnahmen.

Um die Personalausgaben von 8 Mrd. Euro als größten Kostenblock im Landesetat in den Griff zu bekommen, fordert die VhU in erster Linie einen rascheren Abbau von Personalstellen. Nötig sind eine Reduktion der Aufgaben auf das wirklich Notwendige, Nicht-Wiederbesetzung freier Stellen und Produktivitätssteigerungen.

In zweiter Linie sollten die öffentlich Bediensteten mit Blick auf hohe die Arbeitsplatzsicherheit weitere finanzielle Beiträge zur Konsolidierung leisten. Dazu kann z. B. die Begrenzung des Anstiegs der Gehälter der Beamten auf 1 Prozent pro Jahr für einen 5-Jahres-Zeitraum dienen – nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz.

Zusätzlich sollten für alle Beamten die automatischen altersstufenbezogenen Gehaltssteigerungen – das sog. Senioritätsprinzip – abgeschafft werden. Der dadurch gewonnene finanzielle Spielraum könnte zur Hälfte für neue Leistungsanreize der Beamten und zur Hälfte für die Konsolidierung eingesetzt werden. Dies brächte weitere 200 Mio. Euro für den Defizitabbau im Jahr 2020.

Ganz bewusst nennt die VhU auch Kürzungsmöglichkeiten für Ausgaben, von denen bisher die hessischen Unternehmen profitieren, etwa bei den Subventionen. Denn nur mit Verzicht auf Wünschenswertes können nachhaltige Landesfinanzen erreicht werden. Die direkt aus dem Landesetat finanzierten Subventionen in Höhe von knapp 1,5 Mrd. Euro sollten durch Schwerpunktsetzung bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gesenkt werden. Das brächte 300 Mio. Euro.

Die VhU fordert zudem die Politik auf, auch bei Bildung und Innerer Sicherheit die Effekte des demografischen Wandels zu nutzen. Uns geht es darum, dass unser Bildungssystem besser und effizienter wird. Das Prinzip Selbstständige Schule führt genau in diese Richtung. Nur mehr Geld in einem System zu belassen, macht dieses System noch nicht zum Qualitätsproduzenten.



Volker Fasbender
Hauptgeschäftsführer
Vereinigung der hessischen
Unternehmerverbände e. V. (VhU)

„NUR MIT VERZICHT AUF WÜNSCHENSWERTES KÖNNEN NACHHALTIGE LANDESFINANZEN ERREICHT WERDEN.“ Volker Fasbender

Am Ende ist es der gute Lehrer, der die Schüler weiter bringt. Der Vergleich mit den Besten zeigt, dass noch viel Bürokratie im deutschen Bildungssystem steckt. Wegen deutlich sinkender Schülerzahlen in Hessen ist ab 2020 mit einem finanziellen Handlungsspielraum in Höhe von rund 300 Mio. Euro zu rechnen. Falls die Politik zum Beispiel entscheidet, diesen Spielraum zur Hälfte im Bildungssystem und zur Hälfte zum Defizitabbau einzuplanen, dann kann das Bildungsressort einen Beitrag von 150 Mio. Euro zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten. Trotzdem können die Bildungsausgaben pro Schüler erheblich gesteigert werden.

Auf Vereinbarungen und Beschlüsse etwa auch von BDA und BDI zur Verwendung der demografischen Rendite ausschließlich im Bildungsbereich weist die VhU ausdrücklich hin. Ohne Aufgabe bildungspolitischer Zielsetzungen könnte hier ggf. über Streckungen nachgedacht werden.

Neben der Beendigung der Neuverschuldung und dem Beginn der Tilgung des expliziten Schuldenbergs ab 2020 fordert die VhU, auch die Verringerung der impliziten Verschuldung durch künftige Pensions- und Beihilfezahlungen anzupacken. Zur Konsolidierungsaufgabe gehört auch die Bildung deutlich höherer Rücklagen für die Beamtenversorgung. Dazu sind mindestens 200 Mio. Euro Rücklagen pro Jahr zusätzlich erforderlich, die den Haushaltsspielraum weiter einengen. Die Pensionäre sollten finanziell beteiligt werden: Wie in der gesetzlichen Rentenversicherung auch sollte der jährliche Anstieg der Pensionszahlungen durch einen Nachhaltigkeitsfaktor gebremst werden, der sich an der demografischen Entwicklung orientiert.

Konsolidieren ist realistische Vorsorge für die Zukunft. Konsolidieren in Zeiten einer Staatsschuldenkrise heißt, sich nüchtern an den Erfolgreicheren zu orientieren: z. B. an Finnland und den Niederlanden, statt hochnäsiger auf die Erfolgreicheren herabzublicken. Konsolidieren bedeutet, die Alternativen einer erdrückenden Zinslast zu Ende zu denken und sie vermeiden. Konsolidieren ist der Verzicht auf die bequeme Illusion, wir könnten die Schuldenlast unbedenklich immer weiter steigern.

Im Namen der hessischen Wirtschaft fordern wir die hessische Politik und die hessischen Wähler auf, jetzt den unbequemen Weg einer realistischen Zukunftsvorsorge durch zügigen Defizitabbau zu beschreiten: für größere politische Handlungsspielräume und Generationengerechtigkeit.



Prof. Dieter Weidemann
Präsident der VhU



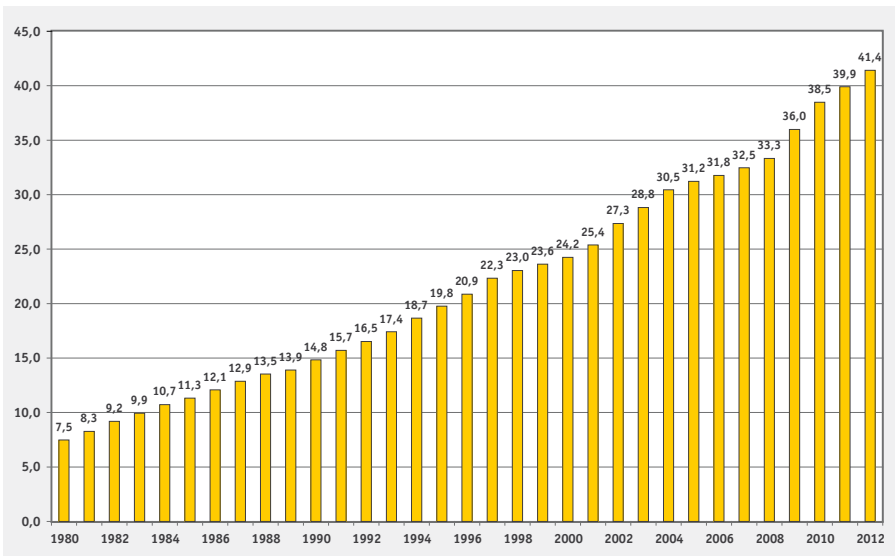
Volker Fasbender
Hauptgeschäftsführer der VhU

PREKÄRE LAGE DER HESSISCHEN LANDESFINANZEN

2.1. Wachsende Zinsrisiken

Der Schuldenberg Hessens steigt von Jahr zu Jahr. Ende des Jahres 2011 hatte Hessen Schulden in Höhe von 39,9 Mrd. Euro, die laut mittelfristiger Finanzplanung des Landes auf 45,4 Mrd. Euro in 2015 ansteigen werden.

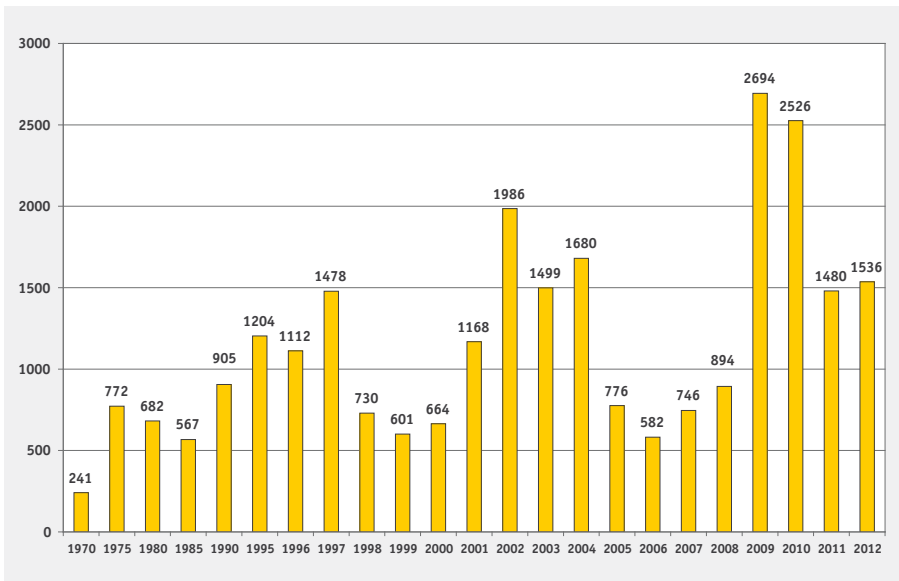
Abbildung 1: Schulden des Landes Hessen (Mrd. Euro)



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF). Bis 2011 Ist-Werte, für 2012 Soll-Wert.

Der Schuldenberg wächst, weil das Land stets mehr ausgibt als es einnimmt: Das strukturelle, also konjunkturunabhängige Haushaltsdefizit des Jahres 2010 bezifferte das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen mit 1,465 Mrd. Euro.

Abbildung 2: Nettokreditaufnahme des Landes Hessen (Mio. Euro)

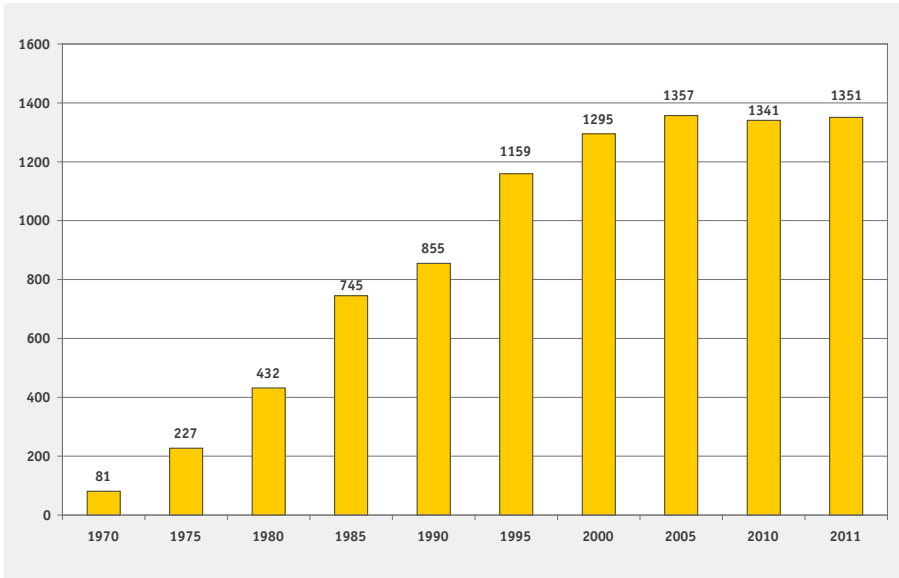


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (HSL) und HMdF. Bis 2011 Ist-Werte, 2012 Soll-Wert.

Landesregierung und Landtag sind beim Abbau des Gesamtdefizits im Landesetat 2011 hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben. Im Jahr 2011 lag die Nettoneuverschuldung in Hessen mit 1,480 Mrd. Euro zwar um den beachtlichen Betrag von gut einer Milliarde Euro unter dem Vorjahreswert. Aber das vergangene Jahr war auch ein wirtschaftliches Boom-Jahr: Hessen erzielte 961 Mio. Euro Steuerermehreinnahmen (nach Länderfinanzausgleich) gegenüber dem veranschlagten Wert. Insofern ist davon auszugehen, dass im Jahr 2011 lediglich Konjunkturfekte zu einem Sinken des Gesamtdefizits beitrugen und das strukturelle Defizit nicht verringert wurde.

Für das Jahr 2012 sieht der Landeshaushalt sogar eine leichte Anhebung der Nettoneuverschuldung auf 1,536 Mrd. Euro gegenüber dem Ist-Wert von 2011 vor, obwohl erneut ein leichtes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Hessen erwartet wird. Haushaltspolitisch wünschenswert wäre eine weitere Reduktion des Defizits in 2012 gegenüber 2011.

Abbildung 3: Zinsausgaben des Landes Hessen (Mio. Euro)



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und HMdF.

Die Folge der fortgesetzten Verschuldung sind steigende Zinskosten: Im Jahr 2011 musste das Land für seine Schulden rund 1,35 Mrd. Euro an Zinsen zahlen. Im Jahr 1990 belief sich die Zinslast noch auf 855 Mio. Euro. Ohne den Rückgang des Zinsniveaus in Deutschland im Zuge der jüngsten Rezession und der europäischen Staatsschuldenkrise lägen die Zinsausgaben Hessens bereits über 1,5 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Eckdaten zur Entwicklung der hessischen Landesfinanzen (Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll
Formales Ausgabenvolumen	26.451	27.247	26.717	27.151	29.547	29.733
Bereinigte Gesamtausgaben	20.988	20.888	20.782	20.538	21.561	22.177
Länderfinanzausgleich	3.164	2.633	1.837	1.584	1.691	1.900
Personalausgaben	7.079	7.266	7.593	7.722	7.852	8.079
darunter Versorgung	1.743	1.795	1.890	1.965	2.014	2.077
Investitionsausgaben	1.742	1.790	2.015	2.063	2.439	2.083
darunter aus Mitteln des Landes finanziert	1.293	1.298	1.390	1.362	1.500	1.583
Zinsausgaben	1.365	1.363	1.344	1.341	1.353	1.501
Kommunaler Finanzausgleich	3.212	3.280	3.272	2.847	3.180	3.592
Bereinigte Gesamteinnahmen	20.493	19.968	18.188	18.755	20.372	20.583
Steuereinnahmen vor LFA	17.099	16.833	14.774	14.884	16.018	16.791
Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt	746	894	2.694	2.526	1.480	1.536
Schuldenstand am Jahresende	32.467	33.327	35.989	38.479	39.914	41.422
darunter Kreditmarktschulden	31.810	32.704	35.398	37.924	39.405	40.941

Quelle: HMdF-Internetseiten und Präsentation von Finanzminister Dr. Schäfer in der Pressekonferenz zur Vorstellung des Doppelhaushalts 2013/2014 am 04.07.2012.

Die VhU fordert die Landesregierung auf, im Vollzug des Haushalts 2012 alles daran zu setzen, das Gesamtdefizit erneut zu senken und zwar deutlich unter 1,4 Mrd. Euro, um auch das strukturelle Defizit zu verringern.

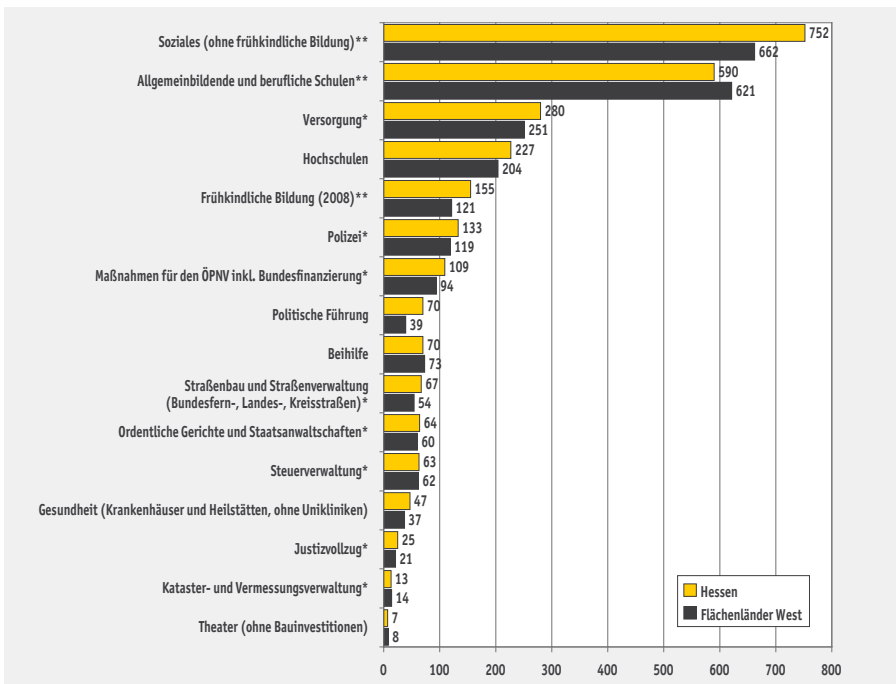
Auch für den Doppelhaushalt 2013/2014 fordert die VhU Landesregierung und Landtag auf zu beweisen, dass sie nicht nur in wirtschaftlich sehr guten Zeiten wie 2011 am Konsolidierungskurs festhalten: Das für 2014 geplante Defizite sollte nicht mehr als 1,0 Mrd. Euro betragen.

Die VhU fordert das Land auf, in den sieben Haushaltsjahren 2013 bis 2019 durchschnittlich gut 200 Mio. Euro pro Jahr zu konsolidieren und in derselben Höhe das strukturelle Defizit abzubauen.

2.2 Hessen gibt mehr aus als andere westliche Flächenländer

Im Auftrag der Landesregierung hat die Regierungskommission Haushaltsstruktur bedeutsame Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors in Hessen analysiert und für das Jahr 2006 mit denen der anderen westlichen Flächenländer verglichen. Obwohl der untersuchte Zeitraum schon 6 Jahre zurückliegt, können die Strukturdaten weiterhin als aktuell gelten. Die Kommission legte im vergangenen Jahr den Abschlussbericht vor. Darin wurde deutlich, dass Hessen (teilweise Land und Kommunen zusammen) in einigen Bereichen erhebliche Ausgabenüberhänge im bundesweiten Vergleich zu verzeichnen hat, die sich auf 1,6 Mrd. Euro summieren. Diese Überhänge wurden jeweils pro Einwohner berechnet, um die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu gewährleisten.

Abbildung 4: Ausgaben für Landesaufgaben in Euro pro Einwohner – Vergleich Hessens mit dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer 2006



Diese Abbildung bedeutet, dass Hessen im Jahr 2006 für seine Polizei mit 133 Euro pro Einwohner rund 14 Euro pro Einwohner mehr ausgegeben hat als der Durchschnitt der westlichen Flächenländer. Multipliziert man diesen Ausgabenüberhang von 14 Euro je Einwohner mit der Einwohnerzahl Hessens von 6 Mio., erhält man die relativen Mehrausgaben von rund 85 Mio. Euro, die in Abbildung 5 dargestellt sind.

Quelle: HMdF, Regierungskommission Haushaltsstruktur, Abschlussbericht.

*) Methodisch bereinigte Daten. **) Ausgaben für Land und Gemeinden zusammen.

So weist Hessen in dem großen Bereich „Soziales (ohne frühkindliche Bildung)“ bei einer konsolidierten Betrachtung von Land und Kommunen Ausgaben von 752 Euro je Einwohner auf. Der Durchschnitt der Flächenländer West wurde dabei um 90 Euro je Einwohner überschritten, was absolut einem Betrag von 546 Mio. Euro (bei 4,572 Mrd. Euro Gesamtausgaben) entsprach. Die höchsten Mehrausgaben ergaben sich gegenüber Baden-Württemberg mit 251 Euro und gegenüber Bayern mit 213 Euro je Einwohner. Die Überschreitung konzentrierte sich im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer West auf die beiden Bereiche „Familien- und Sozialhilfe“ mit einer Überschreitung von 95 Euro je Einwohner sowie „Jugendhilfe einschließlich Einrichtungen“ mit 23 Euro je Einwohner. Im Bereich „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ gab Hessen hingegen 25 Euro je Einwohner weniger aus als die Vergleichsländer.

Im Bereich „Frühkindliche Bildung“ war der Ausgabenüberhang von 34 Euro je Einwohner oder 200 Mio. Euro in absoluten Werten im Jahr 2008 (sic!) u. a. Ergebnis einer hohen Ausgabendynamik Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Sie entstand im Wesentlichen durch das BAMBINI-Programm, welches das dritte Kindergartenjahr durch Landes- und Bundesmitteleinsatz beitragsfrei stellte, sowie durch den Ausbau der Betreuung für die Unterdreijährigen mit dem KNIRPS-Programm. Gemeinsam mach(t)en diese Ausgabenblöcke jährlich etwa 155 Mio. Euro aus.

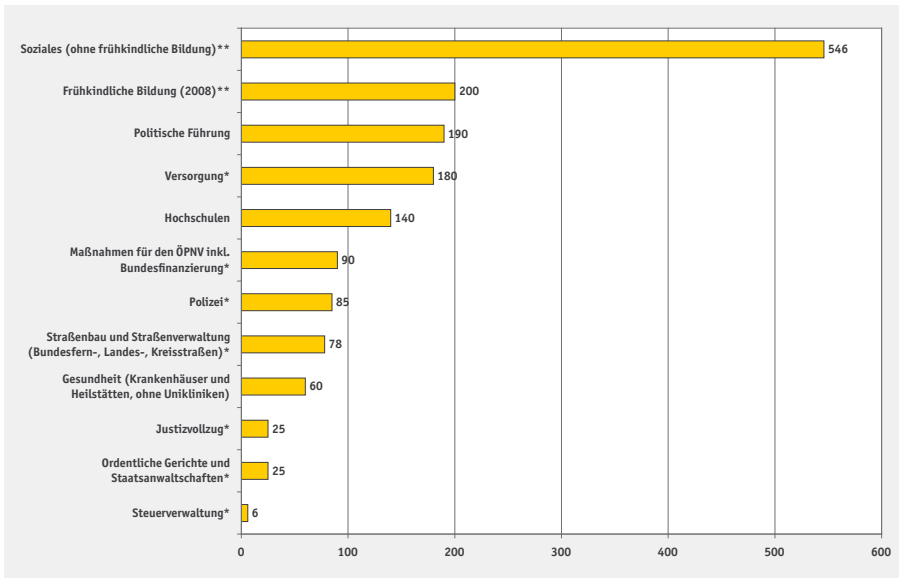
Im Bereich „Schule“ lag Hessen bei den Ausgaben pro Einwohner mit – 31 Euro deutlich unterhalb des Schnitts im Ländervergleich. Dies ist vor allem auf einen Mengeneffekt zurückzuführen: Das Land hatte im Vergleich aller Flächenländer West durchschnittlich 48.500 Schüler weniger zu betreuen.

Im Bereich „Hochschulen“ gab Hessen 23 Euro mehr pro Einwohner aus als der Durchschnitt der Flächenstaaten West. Der Ausgabenüberhang ist vor allem auf einen sehr hohen Anteil Studierender im Verhältnis zur Bevölkerungszahl zurückzuführen.

Die relativ größte Diskrepanz zwischen Hessen und den Flächenländern West war im Bereich „Politische Führung“ zu finden. Hier wies Hessen 2006 Ausgaben in Höhe von 70 Euro je Einwohner aus, während der Durchschnitt der Flächenländer mit 39 Euro je Einwohner auskam. Die Mehrausgaben Hessens summierten sich auf 190 Mio. Euro.

Die Ausgabenüberhänge auf Basis des Vergleichs pro Einwohner summierten sich auf rund 1,6 Mrd. Euro, die Hessen mehr ausgab als die übrigen westlichen Flächenländer, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 5: 1,6 Mrd. Euro Mehrausgaben in Hessen im Vergleich zu den westlichen Flächenländern (2006, Mio. Euro)



Quelle: HMdF, Regierungskommission Haushaltsstruktur, Abschlussbericht.

*) Methodisch bereinigte Daten. **) Ausgaben für Land und Gemeinden zusammen.

Die Analysen der einzelnen Bereiche im Abschlussbericht der Regierungskommission Haushaltsstruktur machen deutlich, wo Handlungsoptionen für konkrete Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung existieren.

Die VhU fordert die Landesregierung und den Landtag auf, konsequent die Erkenntnisse der Haushaltsstrukturkommission zum Abbau des Defizits im Landesetat zu nutzen.

2.3 Pensions-Schulden-Lawine rollt ohne Sicherungsnetz

2.3.1 Zukunftslasten durch Pensionen und Beihilfen 45 Mrd. Euro...

Zu den expliziten Schulden des Landes, die überwiegend am Kreditmarkt aufgenommen werden, kommen noch die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten aufgebauten Verpflichtungen des Landes, Pensionen und Beihilfen an Beamte zu bezahlen, hinzu.

Während im Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2010 die Kreditmarktschulden bei 37,7 Mrd. Euro lagen, wurden die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen mit 45,2 Mrd. Euro ausgewiesen. Davon entfielen 29,5 Mrd. Euro auf die Bereiche Kultur, Wissenschaft und Kunst. Die impliziten Schulden sind also noch größer als die expliziten Schulden!

Der Bund der Steuerzahler Hessen hält die in der Landesbilanz aufgeführten 45,2 Mrd. Euro Rückstellungen sogar für zu niedrig und geht stattdessen von 95 Mrd. Euro aus. Denn er nimmt an, dass die Pensionsansprüche mit jährlich zwei Prozent und die Beihilfen sogar mit 3,5 Prozent steigen werden, während die Bilanzen des Landes niedrigere Steigerungen unterstellen.

Aus Sicht der VhU sind beide Beträge bzw. Szenarien begründbar. Die VhU verwendet die amtlichen Zahlen des Hessischen Finanzministeriums, die vom Hessischen Rechnungshof im Rahmen der Bilanz testiert wurden. Sie verdeutlichen in ausreichender Weise den großen haushaltspolitischen Handlungsbedarf. Zugleich stimmt die VhU der Warnung des Bundes der Steuerzahler Hessen uneingeschränkt zu: „Die in den nächsten dreißig Jahren mit beängstigendem Tempo anwachsenden Pensionszahlungen sind das größte Problem des (...) Landeshaushalts.“

Tabelle 2: Hessen hat mehr implizite Schulden als explizite Kreditmarktschulden

In Mio. Euro	31.12.2009	31.12.2010
Rückstellungen	52.069,5	51.895,6
davon Rückstellungen für Pensionen	40.111,9	40.347,4
davon Rückstellungen für Beihilfen	4.479,5	4.864,7
davon Rückstellungen für Altersteilzeit	913,1	777,5
davon Rückstellungen für Steuererstattungen	3.625,8	3.345,7
Verbindlichkeiten	48.142,4	50.685,3
davon Kreditmarktschulden	34.827,0	37.693,2
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	2.517,5	3.207,4
davon gegenüber Gebietskörperschaften	4.046,5	4.810,0

Quelle: HMdF, Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Präsentation Dr. Schäfer, 09.11.2011.

Angesichts dieser Zukunftslasten ist der Übergang zur Doppik in Hessen mit der Eröffnungsbilanz für das Jahr 2009 und Abschlussbilanzen der Jahre 2009 und 2010 eine wichtige politische Innovation, die das politische und wirtschaftliche Handeln des Landes verständlicher macht und den dringenden Vorsorgebedarf aufdeckt. Die bilanzielle Darstellung dieser und anderer Rückstellungen ist ein Kernbestand der doppischen Rechnungslegung, die Hessen als erstes Bundesland umfassend eingeführt hat. Gegenüber der früheren Kameralistik bietet die Doppik einen entscheidenden Vorteil: Implizite Schulden, die erst in künftigen Jahren abzufinanzieren sind, werden quantifiziert und ausgewiesen. Der Ansatz von Rückstellungen in der Bilanz erhöht die Transparenz und erlaubt einen Blick auf die tatsächlichen Vermögensverhältnisse des Landes.

So erfreulich die gestiegene Transparenz der Landesfinanzen ist, so begrenzt ist die Analogie einer Bilanz des Landes Hessen zu der eines privatrechtlichen Unternehmens: Ein Unternehmen muss seine Rückstellungen durch Aktiva unterlegen. Deshalb ist die Bildung von Rückstellungen eine tatsächliche Vorsichtsmaßnahme in der Privatwirtschaft.

Beim Land Hessen sind die Vorschriften weniger streng: Die Bildung von Rückstellungen bedeutet NICHT, dass irgendwo in der Landeskasse Geld in derselben Höhe zurück gelegt wird. Rückstellungen bedeuten also nicht, dass auch Rücklagen existieren. In einer den Haushalt ergänzenden Bilanz weist das Land rechnerisch ein sehr hohes negatives Eigenkapital aus: 66,7 Mrd. Euro Ende 2010 bei einer Bilanzsumme von knapp 103 Mrd. Euro.

Tabelle 3: Negatives Eigenkapital, da Bildung bilanziell nicht aktivierungsfähig ist

Aktiva	31.12.2010 (Mio. Euro)	Passiva	31.12.2010 (Mio. Euro)
Anlagevermögen insb. Immobilien, Infrastruktur, Kunstgegenstände und Wald	24.638,6	Sonderposten	346,6
Umlaufvermögen insb. Forderungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	11.222,3	Rückstellungen insb. für Pensionen und Beihilfen	51.895,6
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	66.753,0	Verbindlichkeiten insb. am Kreditmarkt	50.685,3
ARAP	325,3	PRAP	11,7
Bilanzsumme	102.939,2	Bilanzsumme	102.939,2

Quelle: HmDf, Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Präsentation Dr. Thomas Schäfer, 09.11.2011.

Tatsächlich ist die Lage aber nicht ganz so dramatisch, wie es die Zahlen nahelegen. Der Fehlbetrag entsteht, weil ein großer Teil der Ausgaben des Landes nicht aktivierungsfähig ist. So sind die Ausgaben des Landes z.B. für Lehrkräfte oder Polizisten nicht aktivierungsfähig, obwohl es

unstrittig ist, dass die Beschäftigten in Schule und Polizei Werte schaffen, nämlich Bildung und innere Sicherheit. Teilweise handelt es sich um sog. öffentliche Güter, deren Vorhandensein Voraussetzung ist für eine erfolgreiche wirtschaftliche Betätigung von Bürgern und Unternehmen. Gleichwohl müssen die zukünftigen Kosten, deren Höhe mit den Rückstellungen beziffert wird, gestemmt werden.

Bereits heute wendet das Land viel für die Versorgung auf: Die Versorgungsleistungen des Landes für Pensionen und Beihilfen der Beamten betragen im aktuellen Haushalt rund zwei Milliarden Euro. Jährlich kommen mehr als 100 Mio. Euro hinzu. Während im Jahr 1994 die Pensionszahlungen nur 7,4 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben ausmachten, sind es im Jahr 2012 bereits 10,7 Prozent.

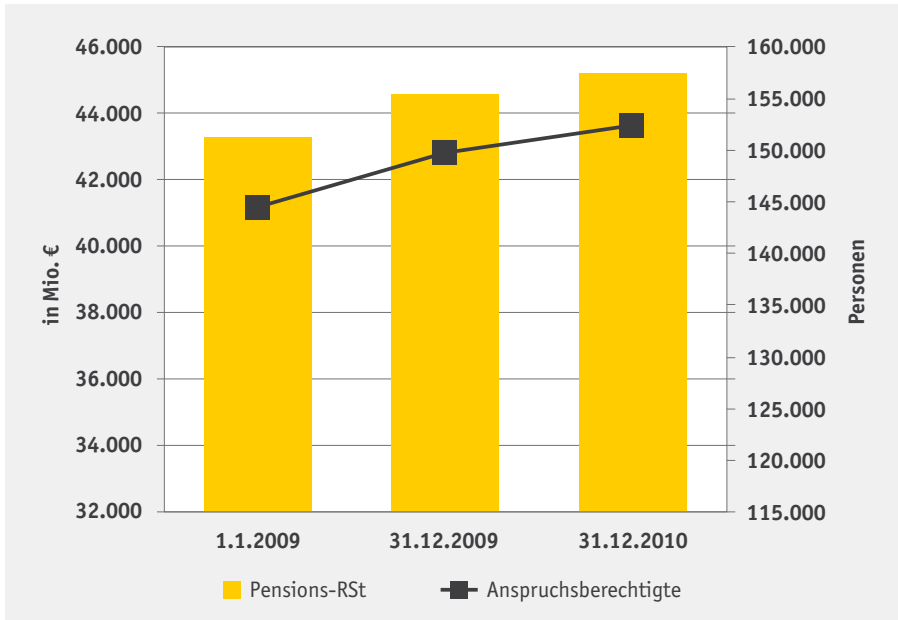
Tabelle 4: Mehr als 60.000 Versorgungsempfänger des Landes Hessen

Beschäftigungsbereich/ Art der Versorgung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Insgesamt in Hessen	68.480	69.400	69.125	68.890	69.925	70.030	70.740	69.000	70.075
Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände	11.065	11.065	10.815	10.645	10.505	10.310	10.120	10.130	10.020
Land	57.415	58.335	58.305	58.245	59.420	59.720	60.620	58.865	60.055
davon Ruhegehaltsempfänger	37.175	38.300	38.880	39.130	40.750	41.440	42.790	43.875	45.285
davon Witwen-/Witwergeldempfänger	18.585	18.320	17.740	17.430	17.110	16.740	16.350	13.650	13.475
davon Waisengeldempfänger	1.655	1.710	1.690	1.685	1.560	1.540	1.480	1.345	1.295

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, „Versorgungsempfänger in Hessen am 1. Januar 2010“, Tab. II.A.1, S. 7, Statistische Berichte, August 2011.

Wegen der steigenden Anzahl der Anspruchsberechtigten wachsen die bilanziellen Rückstellungen für Pensionen von Jahr zu Jahr an. Sie werden in 12 Jahren bereits einen Stand von 55 Mrd. Euro erreicht haben – verglichen mit jetzt knapp 41 Mrd. Euro.

Abbildung 6: Mehr als 150.000 Anspruchsberechtigte für Pensionen und Beihilfen

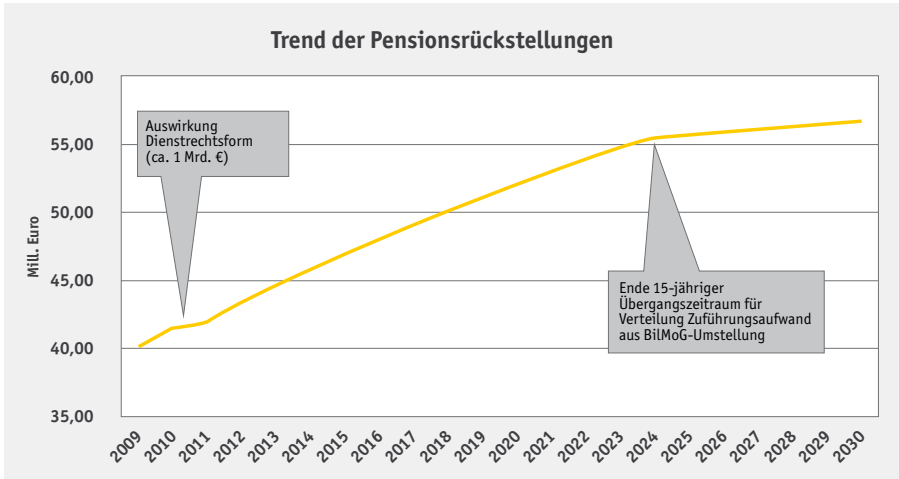


Anspruchsberechtigte in Hessen.

Quelle: HMdF, Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Präsentation Dr. Thomas Schäfer, 09.11.2011.

Die schrittweise Anhebung des Pensionseintrittsalters für Beamte auf 67 Jahre – analog zu den Angestellten im öffentlichen Dienst – ist ein haushaltspolitisch und gesellschaftspolitisch richtiger Schritt – jedoch mit einer vergleichsweise begrenzten Wirkung. Er hat dazu geführt, dass Pensionsrückstellungen in Höhe von nur rund einer Milliarde Euro bilanziell aufgelöst werden konnten, wie Abb. 7 zeigt.

Abbildung 7: Pensionsrückstellungen in Hessen 2030 bei mehr als 55 Mrd. Euro



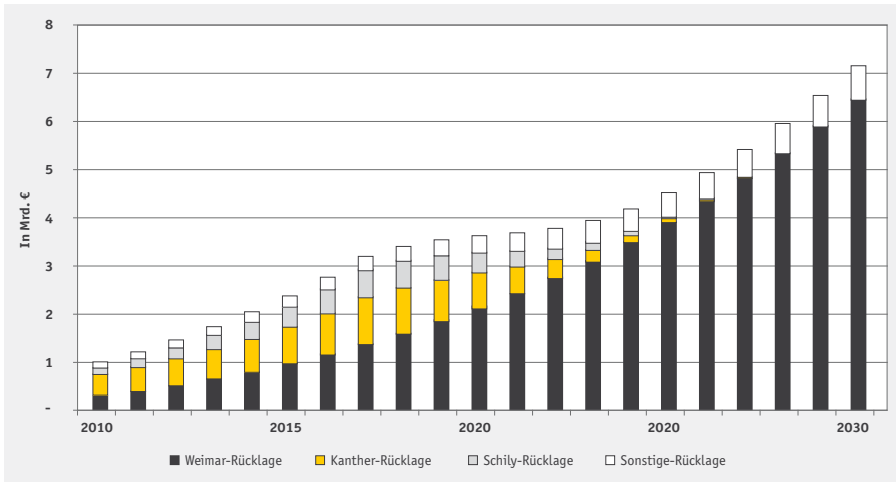
Quelle: HMdF, Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Präsentation Dr. Schäfer, 09.11.2011, S. 28.

2.3.2 ...aber nur gut 1 Mrd. Euro Rücklagen

Im Vergleich zu den hohen und weiter wachsenden Zukunftslasten, die in den bilanziellen Rückstellungen ausgedrückt werden, wurde in den vergangenen Jahrzehnten in Hessen – wie auch in den meisten übrigen Gebietskörperschaften in Deutschland – keine ausreichende Vorsorge durch tatsächlich vorhandene Rücklagen, also zweckgebundene, langfristig angelegte Gelder in der Landeskasse getroffen.

Ende des Jahres 2010 standen in Hessen den rechnerischen Pensionsrückstellungen in Höhe von 40,3 Mrd. Euro lediglich tatsächliche Versorgungsrücklagen in Höhe von 919 Mio. Euro gegenüber. Ein Jahr später belaufen sich die Rücklagen gerade einmal auf 1,2 Mrd. Euro. Bis 2030 wird von der Landesregierung ein Anstieg der Versorgungsrücklagen auf lediglich 7 Mrd. Euro prognostiziert.

Abbildung 8: Zu geringe Versorgungsrücklagen Hessens: 2030 nur 7 Mrd. Euro



Quelle: HMdF, Geschäftsbericht zum Gesamtabchluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010
Präsentation Dr. Schäfer, 09.11.2011, S. 30.

Nach der gegenwärtigen Planung des Hessischen Finanzministeriums übersteigt die jährliche Erhöhung der Versorgungsrücklagen die jährliche Erhöhung der Pensionsrückstellungen erst ab dem Jahr 2025. Erst ab dann kann die implizite Verschuldung des Landes Hessen überhaupt beginnen zu sinken.

Dieser Zeitpunkt hat dieselbe Bedeutung als Wendepunkt für die implizite Verschuldung des Landes wie das Neuverschuldungsverbot der Schuldenbremse im Jahr 2020 für die explizite Verschuldung.

2020	Höhepunkt explizite Verschuldung	Nettoneuverschuldungsverbot tritt in Kraft. Beginn der Tilgung von Kreditmarktschulden.
2025	Höhepunkt implizite Verschuldung	Die in jedem Jahr zu bildenden Versorgungsrücklagen übersteigen erstmals die jährlich zu bildenden Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen.

Gegenwärtig bildet das Land für jeden neu einzustellen Beamten eine Rücklage in Höhe von 6.000 Euro pro Jahr. Ein Vergleich mit der privaten Altersvorsorge zeigt, dass diese Rücklage nur einen kleinen Teil späterer Pensionslasten von Beamten abdecken kann: Für diesen Betrag – er entspricht 500 Euro pro Monat – sagen private Lebensversicherungen gegenwärtig eine Rentenzahlung nach 35 Jahren in Höhe von weniger als 1.000 Euro pro Monat zu. Der durchschnittliche Pensionsanspruch eines Landesbeamten, der gut 70 Prozent des letzten Gehalts erhält, liegt deutlich darüber.

3 LEITSÄTZE EINER ERFOLGREICHEN KONSOLIDIERUNGSPOLITIK

3.1 Strukturelles und konjunkturelles Defizit unterscheiden

Die Landesverfassung verbietet ab 2020 strukturelle, also konjunkturunabhängige Defizite. Strukturelle Defizite erhöhen den Schuldenstand und die daraus resultierenden Zinsbelastungen dauerhaft. Konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse hingegen gleichen sich über den Zyklus hinweg mehr oder weniger aus und lassen den Schuldenstand mittelfristig unverändert.

Nötig ist eine gesetzliche Definition, wie auf Landesebene strukturelle und konjunkturelle Defizite und Überschüsse berechnet werden, um zu verhindern, dass strukturelle Defizite als konjunkturell umetikettiert werden. Diese Definition sollte in ihren Grundzügen zwischen Bund und Ländern abgestimmt sein, langfristig Bestand haben und mit einem möglichst langen zeitlichen Vorlauf vor dem Jahr 2020 in Hessen vereinbart und in Kraft gesetzt werden.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetz zur Umsetzung der Schuldenbremse, das u. a. die Berechnung struktureller und konjunktureller Defizite und Überschüsse definiert, zu verabschieden.

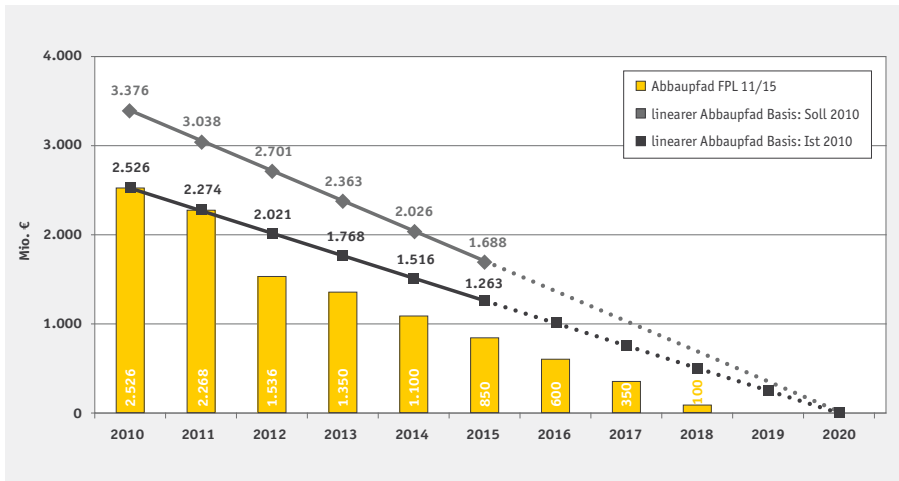
3.2 In guten Zeiten das Gesamtdefizit stärker abbauen

Der Abbau des strukturellen Defizits sollte in möglichst gleichmäßigen Schritten bis spätestens 2020 erfolgen. Leider wurde den Ländern – im Unterschied zum Bund – kein gesetzlicher Abbaupfad vorgeschrieben. Es ist erfreulich, dass sich die derzeitige Politik der Landesregierung an einem linearen Abbaupfad orientiert. Damit wird einer Forderung der VhU aus dem Jahr 2011 weitgehend entsprochen.

Um das strukturelle Defizit bis 2020 stetig zu reduzieren, ist es erforderlich, in wirtschaftlich guten Zeiten das Gesamtdefizit stärker zu senken als in schwächeren Zeiten. Ferner muss in wirtschaftlichen Aufschwungphasen die Verringerung des Gesamtdefizits deutlich größer ausfallen als die konjunkturbedingten Steuer Mehreinnahmen. Nur in Höhe der Steuer Mehreinnahmen zu konsolidieren, reicht nicht, denn die nächste Rezession mit Steuer mindereinnahmen kommt bestimmt.

Bemerkenswert ist, dass sich die Landesregierung bis 2020 sogar am Gesamtdefizit und nicht nur am strukturellen Defizit orientiert (siehe Abbildung unten). Zudem ist es zu begrüßen, dass die Landesregierung im Finanzplan bis 2015 den Willen bekundet, „mit der angestrebten Unterschreitung des linearen Konsolidierungspfads“ die Vorgaben der Schuldenbremse vor dem Jahr 2020 einzuhalten.

Abbildung 9: Lineare Abbaupfade der Neuverschuldung in Hessen bis 2020



Gelbe Balken: 2010 Ist-Wert, ab 2011 Soll-Werte.

Quelle: HMdF, Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Präsentation Dr. Schäfer, 09.11.2011. Vgl. auch Hessischer Landtag, Antrag der Landesregierung betreffend Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Drucksache 18/4421, 06.09.2011, S. 24.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, in das Gesetz zur Umsetzung der Schuldenbremse eine verbindliche Richtschnur aufzunehmen, die bis spätestens 2020 einen Abbau des strukturellen Defizits – wie beim Bund – in gleichmäßigen Schritten vorschreibt. Dadurch soll ein höheres Maß an Verbindlichkeit erreicht werden als die derzeitige freiwillige politische Orientierung an einem linearen Abbaupfad.

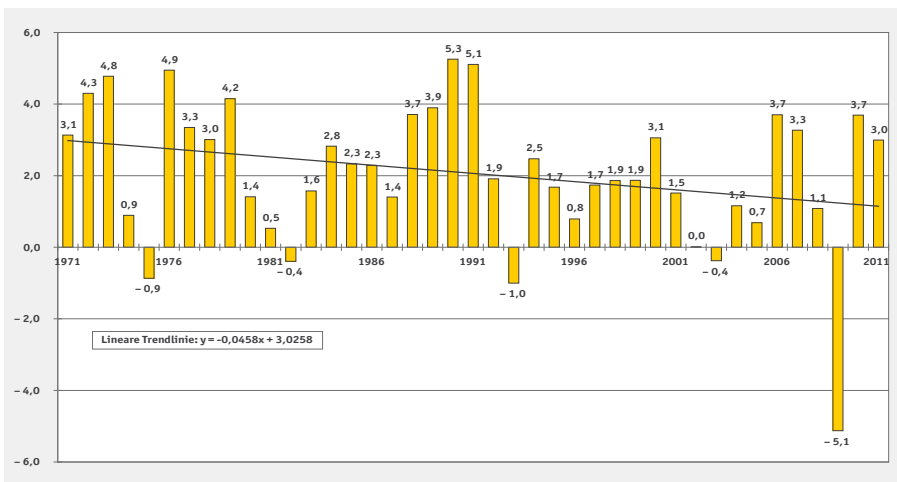
3.3 Wunschdenken ungeeignet für Konsolidierung

In Teilen von Politik und Öffentlichkeit besteht die Vorstellung, dass sich die Konsolidierungsaufgabe mit einem höheren Wachstum des Bruttoinlandsprodukts größtenteils von selbst erledigt. Richtig daran ist, dass eine dauerhaft höhere Wachstumsrate über Mehreinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte reduziert, insbesondere in den Länderetats, in denen typischerweise die Einnahmen stärker schwanken als die Ausgaben.

Dabei ist zwischen dem nominalen und dem realen Wachstum zu unterscheiden: Die reale Wachstumsrate steht meistens im Focus der Politik, weil die Inflation herausgerechnet wurde. Die reale Wachstumsrate wird ermittelt, indem man von der nominalen Rate des Wirtschaftswachstums die Preissteigerungsrate abzieht.

Ein höheres reales Wachstum ist leicht zu wünschen und nur sehr schwer herbei zu führen – insbesondere mit dem begrenzten Instrumentarium der Landespolitik. Bei realistischer Betrachtungsweise kann die Konsolidierung nicht gelingen, wenn die Politik allein auf ein höheres reales Wachstum setzt. Zum einen reicht ein höheres reales Wachstum schon rechnerisch nicht aus, um die Konsolidierungsaufgabe zu lösen. Zum anderen deutet leider nichts darauf hin, dass in den kommenden Jahren in Deutschland oder Hessen signifikant höhere Wachstumsraten als bislang realisiert werden.

Abbildung 10: Sinkende Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland 1971 bis 2011



Bis 1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992 Deutschland.

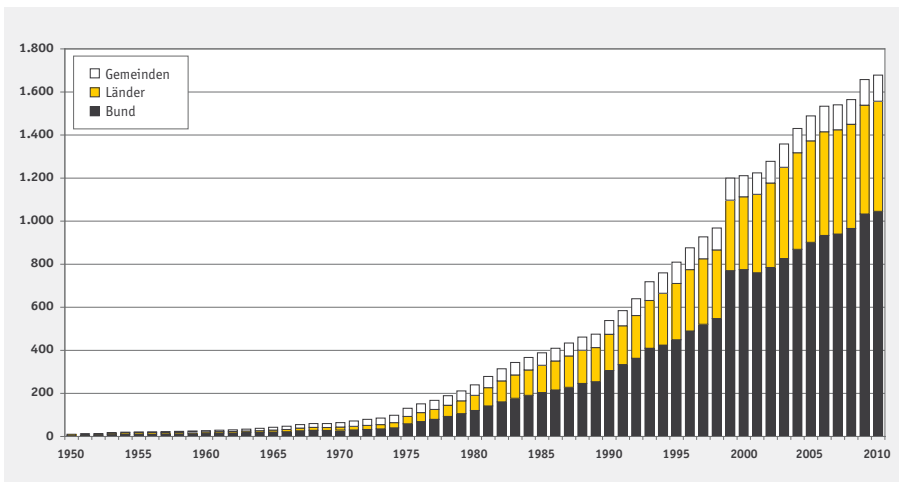
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Gefährlich wäre es, wenn Politiker auf eine – auch nur leicht – höhere Preissteigerungsrate und damit ein lediglich nominell höheres Wirtschaftswachstum setzten. Diese abzulehnende Inflationsstrategie will zum einen den Schuldenstand real schneller abbauen – also die Schulden entwerten – und zum anderen nominell höhere Steuereinnahmen dank eines nominell höheren Wachstums erzielen und dabei überdies von der sog. „kalten Progression“ profitieren.

Inflation war noch nie eine gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Lösung und wird von der VhU als Schuldenlösung strikt abgelehnt. Denn Inflation verzerrt die Preise und erschwert so effiziente Investitionsentscheidungen, die Grundlage für reales Wachstum und echten Wohlstand sind. Zudem erhöht eine steigende Inflationsrate die Gefahr des Entstehens von Lohn-Preis-Spiralen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen beeinträchtigen und über eine geringere Profitabilität das Steueraufkommen verringern.

Ebenfalls als illusorisches Wunschenken abzulehnen wäre eine Strategie der Haushaltskonsolidierung, die auf höhere Zuschüsse von Dritten setzt, beispielsweise des Bundeshaushalts an die Länder im Rahmen der Verhandlungen um eine Anschlussregelung an den 2019 auslaufenden Solidarpakt II. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Bundes ist seit Jahrzehnten fast doppelt so hoch wie die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder. Es dürfte aussichtslos sein, beim Bund um Hilfen für westliche Flächenländer mit guten Wirtschaftsdaten – wie Hessen – zu bitten.

Abbildung 11: Schulden im Bund doppelt so hoch wie in Ländern (Mrd. Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Auch die hohen jährlichen Zahlungen Hessens aufgrund des Länderfinanzausgleichs (LFA), die in den vergangenen Jahren höher waren als das strukturelle Defizit im Landesetat, sollten nicht zur Konsolidierungspolitik durch Wunschdenken verführen. So sehr eine Reform des Länderfinanzausgleichs mit einer Entlastung Hessens ökonomisch und politisch gerechtfertigt wäre, so wenig aussichtsreich erscheinen Verhandlungen mit der Mehrzahl der Nehmer-Länder. Auch die Erwartungen an Gerichtsentscheidungen sollten nicht überhöht werden. Die bittere Wahrheit für Hessen lautet einstweilen: LFA-Hoffnungen können keine harten Entscheidungen zum Defizitabbau ersetzen.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, für den Abbau des Defizits im Landeshaushalt nicht spekulativ mit einem höheren Wirtschaftswachstum in Hessen als bisher, mehr Inflation, höheren Finanzhilfen des Bundes oder einer für Hessen günstigen Reform des Länderfinanzausgleichs zu rechnen.

3.4 Konsolidierung über die Ausgabenseite

Ein Defizitabbau erfordert eine Vielzahl unangenehmer Entscheidungen, die auf höhere Einnahmen oder geringere Ausgaben oder eine Kombination aus beidem abzielen.

Ausgabenkürzungen sind grundsätzlich Erhöhungen von Steuern und Abgaben vorzuziehen. Dafür sprechen empirische Erfahrungen erfolgreicher Konsolidierungen: Geringere Staatsausgaben fördern eher das Wirtschaftswachstum, während höhere Steuern und Abgaben tendenziell negativ auf das Wachstum wirken.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, weiterhin keine Steuer- oder Abgabensätze anzuheben oder neue Steuern und Abgaben einzuführen, sondern den Defizitabbau über die Ausgabenseite voran zu bringen.

3.5 Obergrenze für die bereinigten Gesamtausgaben

Eine Konsolidierung über die Ausgabenseite erfordert nicht zwangsläufig Kürzungen sämtlicher Ausgaben. Allerdings müssen über mehrere Jahre per Saldo die Gesamtausgaben deutlich langsamer wachsen als die Gesamteinnahmen.

Weil es – teilweise hohe – Ausgabensteigerungen gibt, auf die das Land keinen oder nur einen geringen Einfluss hat, wie etwa Preissteigerungen für Beschaffungen oder Tariflohnsteigerungen, wird eine Drosselung des Anstiegs der einzelnen Ausgabepositionen allein nicht ausreichen: In allen Etats sind Ausgabenkürzungen unumgänglich, so dass zahlreiche wünschenswerte Ausgaben nicht mehr finanziert werden können.

Diese Einsicht steht im Konflikt mit Wünschen von Fachpolitikern und Wahlkreis-Abgeordneten sowie Vertretern von Interessensgruppen, die für politische Anliegen die nötigen Haushaltsgelder zu erhalten versuchen. Um gerade auch in Wahlkampfzeiten solchen Begehrlichkeiten Einhalt zu gebieten, empfiehlt sich eine strenge Regelbindung in Form einer absoluten Obergrenze für alle Ausgaben des Landes.

In diesem Sinne ist es ein Schritt in die richtige Richtung, dass das hessische Finanzministerium im aktuellen Haushaltsaufstellungserlass den Ressorts vorgegeben hat, neue Ausgaben nur dann anzumelden, wenn Vorschläge zur Gegenfinanzierung im eigenen Ressort unterbreitet werden.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, eine absolute Obergrenze für die bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den Jahren 2013 bis 2020 im jeweiligen Haushaltsgesetz und in der mittelfristigen Finanzplanung festzulegen, um den Druck zur Ausgabenbegrenzung und zum schrittweisen Defizitabbau zu erhöhen.

Die VhU schlägt als Obergrenze einen Betrag zwischen 22 und 23 Mrd. Euro vor. Nur im Falle einer schweren Rezession – wie im Jahr 2009 – soll davon abgewichen werden dürfen.

3.6 Kein Defizitabbau zu Lasten des öffentlichen Sachvermögens

Um wieder solide Staatsfinanzen zu erlangen, ist die Umsetzung der Schuldenbremse nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung. Wenn es um die Belange kommender Generationen geht, darf die Politik nicht nur das finanzielle Erbe des öffentlichen Sektors, also den Schuldenberg, betrachten, sondern muss auch das sächliche Erbe des öffentlichen Sektors in den Blick nehmen. Dazu zählen beispielsweise die öffentlichen Gebäude wie Schulen und Verwaltungsgebäude sowie Straßen, Schienen- und Wasserwege und Brücken.

Gegenwärtig besteht die Gefahr, dass die Politik in Hessen genauso wie im Bund und in den Kommunen den Defizitabbau auch mittels Reduktion der öffentlichen Investitionen anstrebt – zu Lasten kommender Generationen.

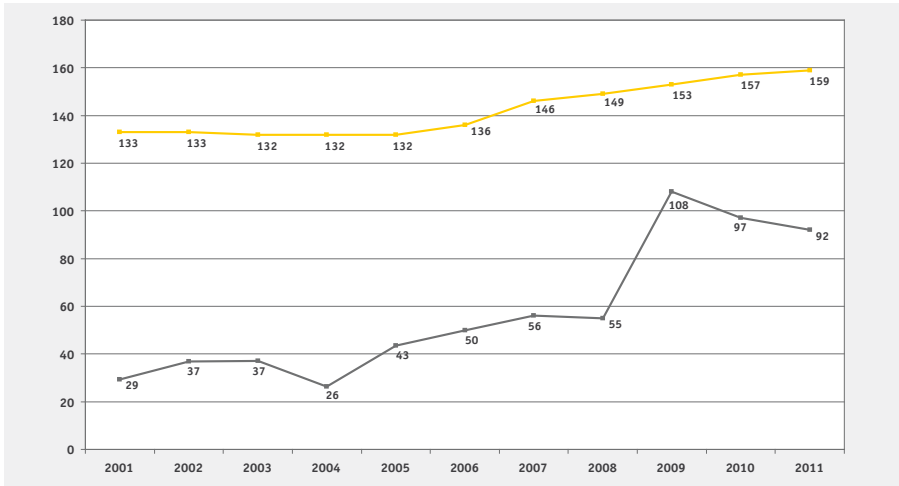
Nachdem die krisenbedingten Konjunkturprogramme von Bund und Ländern nun auslaufen, sind die regulären öffentlichen Investitionen in Deutschland weiterhin zu gering. Weil der Werteverzehr (Abschreibungen) die öffentlichen Bruttoinvestitionen übertrifft, sinkt seit 2003 der Wert der öffentlichen Infrastruktur. Das heißt, der Staat vererbt von Jahr zu Jahr ein kleineres öffentliches Sachvermögen.

Die Bundesbank stellt fest:

„Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) dokumentieren einen langfristig deutlichen Rückgang der staatlichen Investitionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Danach sanken sie von gut 4,5 Prozent zum Beginn der siebziger Jahre unter Schwankungen auf zuletzt 1,5 Prozent und lagen damit auch im internationalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau. (...) Werden die in den VGR ausgewiesenen Abschreibungen gegen gerechnet, so lässt sich auch die Entwicklung der Nettoinvestitionen nachzeichnen. In Relation zum BIP sanken diese zunächst stark von gut 3 Prozent im Jahr 1970 auf 0,5 Prozent Mitte der achtziger Jahre. Nach einem kurzen Anstieg im Gefolge der Wiedervereinigung fielen sie seit 2003 dann aber sogar leicht in den negativen Bereich.“ (Monatsbericht Oktober 2009, S. 16)

Auch in Hessen ist davon auszugehen, dass seit Jahren per Saldo ein Werteverzehr im Infrastrukturvermögen des Landes stattfindet. Beispielsweise ist laut Bilanz des Landes Hessen der bilanzielle Wert des Landesstraßenbauvermögens von 2007 bis 2010 um 2,7 Prozent auf 4,1 Mrd. Euro gesunken. Dies ist Ausdruck der Unterfinanzierung der Erhaltung der Landesstraßen, die in Abbildung 12 dargestellt ist.

Abbildung 12: Erhalt Landesstraßen Hessen: Bedarf und Ausgaben (Mio. Euro)



Obere gelbe Linie: Bedarf Erhaltungsinvestitionen. Untere graue Linie: Ausgaben Erhaltungsinvestitionen.
Quelle: Hessisches Verkehrsministerium.

Vor diesem Hintergrund sollte die Landespolitik bei der Abwägung von Ausgabenkürzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterscheiden und in erster Linie konsumtive Ausgaben verringern. Die Investitionen des Landes, insbesondere die Erhaltungsinvestitionen, sollten als letztes in den Blick genommen werden.

Die VhU fordert Landtag und Landesregierung auf, eine Infrastrukturerhaltungsregel bei der Haushaltsaufstellung einzuführen und zu beachten. Sie soll gewährleisten, dass der jährliche Nettowerteverzehr am öffentlichen Infrastrukturvermögen in Hessen gestoppt wird. Dies soll durch einen Vorrang für Erhaltungsinvestitionen im Landeshaushalt umgesetzt werden. Abweichungen von der Regel der Infrastrukturerhaltung sollen ausdrücklich begründet werden müssen.

Die VhU fordert die Landesregierung auf, jährlich einen Bericht zum Stand des öffentlichen Sachvermögens des Landes Hessens vorzulegen. Darin sind der Zustand der landeseigenen Infrastruktur sowie die Landesinvestitionen im Hochbau, Tiefbau und Straßenbau zu erläutern.

Zusätzlich soll ein jährlicher Bericht zur Mobilität in Hessen erstellt werden, in dem für alle Verkehrsmodi (Straßen, Schienen- und Wasserwege, etc.) sowohl Zustand und Finanzierung der Infrastruktur als auch die Subventionierung für den laufenden Betrieb (z.B. Nahverkehr) erläutert werden. Der Mobilitätsbericht soll sämtliche Verkehrswege im Eigentum von Bund, Land und Kommunen, die sich in Hessen befinden, umfassen.

3.7 Ab 2020 mit der Schuldentilgung beginnen!

Grundgesetz und Landesverfassung zwingen das Land dazu, ab 2020 keine neuen Schulden aufzunehmen. Hingegen existiert keine gesetzliche Verpflichtung zum anschließenden Beginn einer Schuldentilgung. Rechtlich wäre es zulässig, den dann vorhandenen Schuldenberg Hessens von knapp 50 Mrd. Euro dauerhaft beizubehalten. Die Politik wird folglich vor der Entscheidung stehen, ob sie nach 2020 weiterhin zusätzliche Finanzbeträge zur Sanierung der Landesfinanzen aufbringen will oder nicht. Immerhin wird die Landespolitik in den Jahren vor 2020 jährlich im Durchschnitt rund 200 Mio. Euro zusätzlich für den Abbau des strukturellen Defizits bereit gestellt haben müssen – was aus heutiger Sicht einem politischen Kraftakt gleichkommt.

Wenn man zukünftige Generationen entlasten und Gefahren für das Wachstumspotenzial vermeiden will, muss man nicht zwangsläufig den Schuldenstand zurückführen. Entscheidend ist eine Reduzierung der Schuldenstandsquote (Verhältnis von Schulden und Bruttoinlandsprodukt). Eine nennenswerte Verringerung der Schuldenstandsquote erfordert rechnerisch einen langen Zeitraum und politisch einen „langen Atem“.

Trotz eines Neuverschuldungsverbots in Hessen ab 2020 ist es nicht ausgemacht, dass die Schuldenstandsquote signifikant und dauerhaft zurück geht. Zum einen sinken die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von Jahrzehnt zu Jahrzehnt. Hinzu kommt, dass die Zahl der Einwohner und insbesondere derjenigen im erwerbsfähigen Alter mittelfristig abnimmt. So ist nicht auszuschließen, dass das Bruttoinlandsprodukt nur noch schwach wächst oder gar stagniert, wenngleich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner vorerst weiterhin positiv bleibt. Zum anderen muss sich das Neuverschuldungsverbot erst noch bewähren: Politiker müssen beweisen, dass sie im Unterschied zu früheren Entscheidern die vorhandenen Ausnahmenregeln der Schuldenbremse nicht missbräuchlich nutzen.

Selbst bei einer ab 2020 sinkenden Schuldenstandsquote bleiben haushaltspolitische Risiken durch steigende Zinssätze und größer werdende Ausgaben für die Pensionen und die Versorgung von Beamten bestehen, die vor allem von einer geringer werdenden Anzahl an Steuerzahlern im erwerbsfähigen Alter erwirtschaftet werden müssen.

Die VhU fordert Landesregierung und den Landtag auf, spätestens ab 2020 mit dem Abbau der Schulden zu beginnen. Aus Gründen der langfristigen finanzpolitischen Vorsicht ist jetzt der Haushalt so zu planen, dass mit Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts erstmals Schulden getilgt werden. Ab diesem Zeitpunkt soll ein verbindlicher Schuldentilgungsplan für jede Legislaturperiode gesetzlich verankert werden. Eine Netto-Tilgung von jährlich 200 Mio. Euro in heutigen Preisen sollte erreicht werden.

DEFIZITABBAU DURCH STRUKTURVERÄNDERUNGEN

4.1 Erfolgsbeispiele bisheriger Strukturveränderungen

Der Defizitabbau in Hessen sollte auf den Dreiklang aus Strukturveränderungen, Ausgabenkürzungen und den aufgrund des normalen Wachstums entstehenden Steuererreinnahmen setzen. Dazu werden in diesem und in den beiden folgenden Abschnitten Möglichkeiten aufgezeigt. Dabei erhebt die VhU keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Außer Landtag, Landesregierung und Hessischem Rechnungshof dürfte kaum eine Organisation in der Lage sein, die Landesverwaltung hinreichend zu überblicken, um entsprechend umfassende und detaillierte Optimierungsansätze aufzuzeigen. Deshalb beschränkt sich die VhU bewusst auf Grundlinien für Strukturveränderungen und auf einige Beispiele mit höheren Einspar-Volumina.

Um durch strukturelle Veränderungen der Landesverwaltung Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen, hat die Politik zum einen zu entscheiden, welche Aufgaben vom Land selbst wahrgenommen werden sollen und welche Aufgaben Private gleich gut oder besser erledigen könnten. Zum anderen hat die Politik zu prüfen, ob und wie das Land seine verbleibenden Aufgaben mit größerer Effizienz wahrnehmen kann.

Die VhU erkennt gelungene Schritte zur Aufgabenkritik und zu Strukturveränderungen in Hessen an – sowohl in den Jahren vor Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung in 2011, als auch in den vergangenen 12 Monaten. Sie zeigen, dass Haushaltskonsolidierung, wenn sie schrittweise erfolgt und an hunderten Stellen in der Landesverwaltung ansetzt, machbar ist – sowohl im finanziellen und organisatorischen Sinne als auch in politischer Hinsicht:

- Einen umfangreichen Beitrag zur strukturellen Sanierung der Landesfinanzen hat das hessische Konsolidierungspaket im Jahr 2004 bewirkt: Beispielsweise wurde die Anzahl der Behördenstandorte reduziert.
- Die im Jahr 2006 begonnene Bildung einer Versorgungsrücklage für jeden neu eingestellten Beamten in Höhe von derzeit 6.000 Euro pro Jahr hat ein Landesvermögen geschaffen, das zum Ende des Jahres 2011 einen Wert von 1,2 Mrd. Euro umfasste. Obwohl dieser Betrag noch vergleichsweise gering ist in Anbetracht der riesigen Zukunftslasten – die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen in der Bilanz des Landes belaufen sich auf 45 Mrd. Euro –, so ist dieser Schritt der „zeitgerechten Erfassung der realen Kosten von Verbeamtungen“ doch zu begrüßen.
- Erfolgreich im Sinne einer Effizienzsteigerung waren die Privatisierung der Uniklinikum Gießen Marburg GmbH (soweit es um den engeren Krankenhausbetrieb ohne verbundene

Hochschulforschung geht), die Organisation der Goethe-Universität in Frankfurt als Stiftungshochschule und die Gewährung der weitgehenden Autonomie der Technischen Universität Darmstadt.

- Die Reform der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung („Hessen Mobil“) soll zu einer Senkung der Kosten um jährlich knapp 10 Mio. Euro ab 2015 beitragen. Das Ziel, bis zum Jahr 2014 rund 300 Stellen abzubauen, ist vor dem Hintergrund der Personalstellenreduktion der vergangenen Jahre gewiss ambitioniert, aber machbar.
- Auch die Reduktion der Anzahl der Gerichtsstandorte in Hessen von 83 auf 73 ist im Sinne der Haushaltskonsolidierung zu begrüßen. Durch die Schließung von fünf Arbeitsgerichten und fünf Amtsgerichten zum Jahresanfang 2012 werden laut Justizministerium Kosten von 2,3 Mio. Euro pro Jahr vermieden. Hinzu kommt ein Einmal-Effekt einer Ersparnis von rund 3,5 Mio. Euro für entfallene Gebäudesanierungen, die unaufschiebbar gewesen wären. Durch Synergieeffekte können rund 22 Stellen eingespart werden.

4.2 Möglichkeiten für weitere Strukturveränderungen

4.2.1 Kooperationen über die Landesgrenze hinweg

Die Regierungskommission Haushaltsstruktur hat u. a. hohe Ausgabenüberhänge im Bereich der politischen Führung problematisiert. Hessen sollte diese Erkenntnis auch zum Anlass nehmen, zu prüfen, wie gemeinsam mit Nachbarländern Landesämter betrieben und weitere Aufgaben gemeinsam erledigt werden könnten. Das Hessische Statistische Landesamt hat hier bereits in vorbildlicher Weise erste Schritte unternommen.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, Kooperationen und Zusammenlegungen für folgende Institutionen zu prüfen:

Hessische Landesfeuerweherschule
Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie
Hessisches Statistisches Landesamt
Landesamt für Verfassungsschutz

Die dadurch zu erzielenden Effekte hinsichtlich Kostenvermeidung sind schwer zu quantifizieren. Sie werden bei den Forderungen nach Obergrenzen für Konsumausgaben und Personalausgaben subsumiert (siehe Kapitel 5.2.1 unten und Kapitel 5.2.2 unten).

4.2.2 Strukturveränderungen im allgemeinen Bildungssystem

Das hessische Bildungssystem sollte so reformiert werden, dass möglichst viele Finanzmittel beim einzelnen Schüler – also in der Schule und im Unterricht – ankommen. Dieser Systemumbau gelingt nur über den Abbau von Bürokratie, durch die Verlagerung von Entscheidungen an den Ort ihrer Wirkung in die Schulen und durch die Erhöhung der Effizienz von Mittelzuweisung und Mittelverwendung.

Der Schwerpunkt der Reformen muss auf eine systemische Effizienzsteigerung zielen. Als Grundlage dafür müssen die Berechnungsgrundlagen transparenter werden. In der staatlichen und kommunalen Schulverwaltung sollte konsequent von einer Institutionen-Finanzierung auf eine „Pro-Kopf-Schüler-Finanzierung mit Sozialindex“ umgestellt werden. Im Grundsatz ist hier das Verfahren einer „Preisbildung“ nach Clustern bei der Leistungsorientierten Mittelzuwendung (LoMZ) im hessischen Hochschulpakt beispielgebend. Dieser „Pro-Kopf-Ansatz“ sollte im Schulwesen über die Einführung eines Sozialindex modifiziert werden.

Vor allem in der Schulverwaltung gibt es Spielräume für Effizienzsteigerungen. Grobe, beispielhafte Überschlagsrechnungen machen deutlich, dass in Hessen bisher unverhältnismäßig hohe Ausgaben für die Schulverwaltung getätigt werden:

Beispiel 1:

Der Haushalt des Hessischen Kultusministerium (HKM) 2012 beträgt 4,5 Mrd. Euro. Bei einer aktuellen Schülerzahl von rund 650.000 an allgemeinbildenden Schulen und rund 184.000 an beruflichen Schulen bedeutet dies, dass das Land im Durchschnitt 5.400 Euro je Schüler ausgibt. Hinzu kommen laut Landesrechnungshof Ausgaben der kommunalen Schulträger von im Durchschnitt 2.000 Euro pro Schüler. Das bedeutet, die Gesamtkosten je Schüler, die im hessischen Bildungssystem im Jahr 2012 verausgabt werden, betragen insgesamt rund 7.400 Euro pro Schüler.

Aus der IW-Studie „Bildungsfinanzierung“ für die VhU geht hervor, dass im Jahr 2007 jedoch insgesamt nur rund 5.000 Euro beim hessischen Schüler „angekommen“ sind. Geht man davon aus (Schätzung), dass sich die Kosten in 5 Jahren um 20 Prozent erhöht haben, so dürfte dieser Betrag heute bei durchschnittlich 6.000 Euro pro Schüler liegen.

Das bedeutet, dass 1.400 Euro pro Schüler oder 1,168 Mrd. Euro im hessischen Bildungssystem ausgegeben werden, aber nicht beim Schüler (bzw. der Schule) „ankommen“.

Beispiel 2:

In Hessen wurden im Jahr 2008 für einen Gymnasialschüler 4.900 Euro an Kosten für den Landesetat veranschlagt. Hinzu kommen rund 2.000 Euro pro Schüler vom Schulträger (Gutachten Rechnungshof). Das sind insgesamt 6.900 Euro je Schüler (ohne Einberechnung der Pensionslasten).

In Finnland kostete dagegen ein Schüler im Durchschnitt 7.402 \$ (Finnische Schulverwaltung 2008). Das entspricht rund 5.700 Euro (bei einem €-Kurs von 1,30 \$). In Finnland sind in diesem Wert auch die Kosten für die Ganztagschule, die Beförderung der Schüler und das Schulessen enthalten. Demnach wurde in Hessen im Jahr 2008 rund 1.200 Euro mehr je Schüler ausgegeben als im PISA-Dauersiegerland Finnland.

Aus diesen Befunden sind zwei Konsequenzen zu ziehen:

Erstens sollten in Hessen die Schulverwaltungen durch Zusammenlegung deutlich verschlankt werden. 15 staatliche und 26 kommunale Schulämter und – jetzt neu gesetzlich geplant – ein Landesschulamt sind zu viel kopflastige Administration. Hinzu kommt die kommunale Jugendpflege mit eigenen Jugendzentren und Personal. Darüber hinaus sind „die Verwaltungskosten der Schulämter unterschiedlich hoch und liegen bis zu 60 Prozent über dem niedrigsten Wert. Durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Zusammenlegen von Schulämtern lassen sich Effizienzgewinne realisieren, die allerdings derzeit nicht belastbar quantifiziert werden können“ (IW-Studie für Hessen, 2010).

Es sollte mittelfristig eine einzige Schulverwaltung geschaffen werden, die die staatlichen und kommunalen Aufgaben bündelt und erhebliche Synergien schafft. In diesem Reformprozess ist dann parallel zu definieren, was künftig durch die Schulen selbst an Verwaltung übernommen oder aber zweckmäßigerweise und kostengünstiger im ausgelagerten Verbund (z.B. Personalverwaltung und zentrale Serviceleistungen) zu organisieren ist. Die VhU schätzt, dass so ab 2015 erhebliche Verwaltungskosten vermieden und in Teilen an die Schulen weitergegeben werden könnten. Bis 2020 sollten so per saldo Kosten im Landesetat von jährlich 10 bis 20 Mio. Euro eingespart werden können.

Eine zweite Konsequenz ist die Forderung nach Abschaffung des Vorbereitungsdienstes und des Amtes für Lehrerbildung (AFL). Lehrerinnen und Lehrer müssen keine Beamten sein, wie der Europäische Gerichtshof bereits in den 1980er Jahren entschieden hat. Die VhU fordert daher seit langem, den Vorbereitungsdienst (früher: Referendariat) mit der 2. Staatsprüfung durch ein einjähriges Traineeship (wie z. B. in Kanada) zu ersetzen. Nach dem Studium würden die jungen Lehrer als Angestellte direkt an der Schule anfangen und dort – wie schon heute – nur durch einen Tutor betreut. Nach dem Traineeship könnte die Schule allein entscheiden, ob die junge

Lehrkraft übernommen wird. Damit sollte die gesamte heutige Lehreraus- und -fortbildung in der Verwaltung des AFL mit seinen 30 Studienseminaren entfallen.

Im Gegenzug sollten die heute an die Studienseminare – per Stundendeputat – abgeordneten Lehrkräfte die Betreuung der Trainees in ihren Schulen – gemeinsam mit den heutigen „Referendar-Betreuungskräften“ – übernehmen.

Beispielrechnung:

In den nächsten Jahren verlassen im Schnitt rund 1.600 Lehrkräfte die Schule (eigene Berechnungen aus „Prognose Lehrerinnen- und Lehrerbedarf 2011“). Geht man davon aus, dass jede Stelle durch einen Trainee neu besetzt wird und dass 3 Trainees von 1 Tutor betreut werden, so benötigt man hessenweit rund 540 Tutoren. Geht man weiter davon aus, dass diese Tutoren keine weiteren Aufgaben in den Schulen übernehmen und rund 80.000 Euro pro Jahr und Tutor kosten, so würde die Ausbildung aller Trainees jährlich 43,2 Mio. Euro kosten, also lediglich rund 50 Prozent der heutigen Kosten des AFL.

Würde man die restlichen 50 Prozent (43,2 Mio. Euro) als Fortbildungsbudget auf 60.000 Lehrkräfte verteilen, so ergäbe sich ein zusätzliches Fortbildungsbudget von rund 720 Euro pro Lehrkraft (heute: 40 Euro pro Lehrkraft), mit der die Schule ihren „individuellen“ Fortbildungsbedarf komfortabel abdecken oder die Mittel anderweitig verwenden könnte.

Einer Schule mit 100 Lehrkräften stünde somit ein jährliches Fortbildungsbudget von 72.000 Euro zur Verfügung.

Die Streichung von 30 Studienseminaren in Hessen in Verbindung mit einer Aufgabenübertragung auf die Schulen könnte langfristig zu erheblichen Kostensenkungen im Landesetat in zweistelliger Millionenhöhe führen. Die Größenordnung der Kostenvermeidung liegt mittelfristig bei 80 bis 100 Mio. Euro pro Jahr (ohne Abordnung aus den Schulen).

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag zu Effizienzsteigerungen im Schulsystem auf. Dazu sollte die staatliche und kommunale Schulverwaltung von einer Institutionen-Finanzierung auf eine „Pro-Kopf-Schüler-Finanzierung mit Sozialindex“ umgestellt werden. Dazu gehört eine Zusammenlegung der 15 staatlichen und 26 kommunalen Schulämter. Allein dies könnte Kosten ab 2020 von jährlich mindestens 10 Mio. Euro beim Land vermeiden.

Die Abschaffung des Vorbereitungsdienstes und des Amtes für Lehrerbildung und ihre Ersetzung durch eine Trainee-Ausbildung neuer Lehrer direkt an den Schulen könnte langfristig mindestens 10 Mio. Euro an Kosten vermeiden.

4.2.3 Strukturveränderungen in der beruflichen Bildung

Die 106 beruflichen Schulen in Hessen sind Teil des Schulsystems und werden von den gleichen Verwaltungsstrukturen betreut wie alle anderen Schulen. Insoweit gelten die Berechnungen im vorangegangenen Abschnitt „Strukturveränderungen im allgemeinen Bildungssystem“ auch für die beruflichen Schulen. Für die berufliche Bildung gibt es jedoch einige besondere Aspekte, die hier dargestellt werden. Durch die duale Struktur sind die Leistungen beider Akteure, ausbildende Wirtschaft und berufliche Schulen, gesondert zu betrachten.

Die demografischen Entwicklungen in Hessen unterscheiden sich sehr stark zwischen Metropolregionen, Mittelzentren und ländlichem Raum. Deshalb bedarf es eines Konzeptes, wie ein ausreichendes Angebot beruflicher Bildung in der Fläche aufrecht erhalten werden kann, obwohl die Schülerzahlen in einzelnen Räumen bis zu 30 Prozent oder 40 Prozent zurück gehen werden. Andererseits bleibt der Bedarf in der Metropolregion Rhein-Main mittelfristig stabil. Es ist realistisch, davon auszugehen, dass eine Reduktion der beruflichen Schulen um 25 Prozent sinnvoll ist, ohne dass gleichzeitig auch 25 Prozent der Standorte aufgegeben werden können. Gleichzeitig laufen erste Projekte, um zu untersuchen, inwieweit moderne Medien Wegezeiten reduzieren können und das Angebot auch in der Fläche aufwerten können, obwohl Standorte aufgelöst werden. Die Gesamtkosten der beruflichen Schulen (Schulträger und Land Hessen) belaufen sich auf weit mehr als eine halbe Mrd. Euro p.a. Allein die Landesmittel betragen 450 Mio. Euro. Dazu kommen die Mittel der Schulträger etwa für Gebäude, Lehrmittel oder Dienstete wie Hausmeister.

Das Sparpotenzial einer erforderlichen Neustrukturierung des Angebots an schulischer beruflicher Bildung wird hier nicht beziffert. Es entspricht in keinem Falle der Annahme eines Rückgangs von 25 Prozent, sondern wird wesentlich geringer ausfallen.

Fachkräftebedarf der Wirtschaft

Das Konsolidierungspotenzial im System der beruflichen Bildung ergibt sich aus der Kombination von demografischer Entwicklung und einem wachsenden Bedarf der Unternehmen an Nachwuchskräften, insbesondere aus der dualen Berufsausbildung und der geregelten Fortbildung.

Das berufsschulische System ist zurzeit noch darauf ausgerichtet, Jugendliche aufzunehmen, die keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden oder noch nicht die erforderliche Qualifikation für eine betriebliche Ausbildung mitbringen. Die Aufnahmefähigkeit der Unternehmen ist zurzeit jedoch faktisch größer als die Nachfrage der Jugendlichen. Gleichzeitig reduziert die Wirtschaft die Anforderungen an Schulabgänger, um ihren Bedarf besser abdecken zu können.

Würde dieser Entwicklung Rechnung getragen, könnte sich das System der beruflichen Schulen mehr auf die duale Berufsausbildung konzentrieren und die in der Vergangenheit erforderlichen vollschulischen Ausbildungsgänge massiv zurückfahren. Da die bisherigen Strukturen

fortbestehen, wird dieses Potenzial nicht genutzt. Jugendliche strömen weiter in vollschulische berufliche Ausbildungsgänge, obwohl sie gleichwertige Karrierewege auch über eine duale Berufsausbildung, eventuell in Kombination mit besonderen Modulen zur Vorbereitung auf den Hochschulzugang und vergleichbare Zusatzqualifikationen nutzen könnten. Auch Ausbildungsgänge, die bisher zur Vorbereitung der Jugendlichen auf eine betriebliche Ausbildung benötigt wurden, könnten insbesondere bei einer systematischen Kooperation mit der ausbildenden Wirtschaft abgekürzt oder gestrichen werden. Ein Teil der Kostensenkungseffekte würde wieder relativiert, da das Angebot an Zusatzqualifikationen zur dualen Berufsausbildung ausgeweitet werden soll.

Beispiel 1:

Ein typisches Beispiel für einen Ausbildungsgang, der jede Funktion eingebüßt hat, ist die einjährige höhere Berufsfachschule. 70 Prozent der 1500 Absolventen p.a. geben an, dass sie diese Schulform freiwillig gewählt haben. Sie haben also keinen Versuch unternommen, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu erhalten. Dieser Schulzweig erhöht jedoch nur die Allgemeinbildung, ohne zu einem Abschluss zu führen. Es führt also zu einem verzögerten Eintritt in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Beispiel 2:

Die Assistentenausbildung steht größtenteils in unmittelbarer Konkurrenz zu dualen Abschlüssen und hält Jugendliche vom Ausbildungsmarkt fern. Der Übergang der Absolventen in Beschäftigung liegt bei etwa 10 Prozent. Für viele Ausbildungsgänge besteht keine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Hier ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Schüler für den Übergang in den Ausbildungsstellenmarkt als Alternative eine Maßnahme der Berufsvorbereitung durchlaufen müssten. Dies würde deutlich geringere Kosten verursachen.

Beispiel 3:

Ein Beispiel für einen Schulzweig, der zu erhalten ist, ist die Fachoberschule (Vollzeitform). Sie stellt für viele Jugendliche einen Weg zur Erlangung der Fachhochschulreife dar. Für viele dieser Schüler wäre es allerdings effizienter, wenn sie den gleichen Weg über eine betriebliche Ausbildung in Kombination mit einem begleitenden Besuch der Fachoberschule (Ausbildungsbegleitende Form) gehen würden. Jeder Schüler, der über betriebliche Ausbildung qualifiziert wird, reduziert den notwendigen Aufwand auf der Seite der beruflichen Schulen um bis zu zwei Drittel.

Eine erste monetäre Schätzung des möglichen Kostensenkungseffekts bezogen auf das Übergangssystem an beruflichen Schulen liegt mit dem Gutachten des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) „Optimierung des Übergangsbereichs in Hessen“ vor. Daraus ergibt sich bei der Umschichtung der Bildungsteilnehmer ein Einsparungspotenzial,

das von knapp 3,5 Mio. Euro p.a. im Jahr 2011/2012 auf knapp 21 Mio. Euro im Jahr 2025/2026 ansteigt.

Diese Zahl wertet die VhU als eine untere Grenze, da das Einsparpotenzial im Übergangssystem, nicht jedoch im Bereich der FOS (Fachoberschule) berücksichtigt wird. Das Gutachten erfolgt auch unter der Annahme, dass Hauptschüler prinzipiell zum Realschulabschluss geführt werden. Dies hält die VhU bei einer konsequenten Nutzung des Ausbildungspotenzials der Wirtschaft nicht für erforderlich, da auch höhere Schulabschlüsse parallel zur dualen Berufsausbildung erworben werden können.

Welches Einsparpotenzial mobilisiert werden kann, ohne die Weiterentwicklung des Angebots der beruflichen Schulen angesichts des steigenden Qualifikationsbedarfs in der Wirtschaft zu beeinträchtigen, hängt davon ab, ob der Strukturumbau unverzüglich eingeleitet wird. Maßnahmen greifen erst mit einer Verzögerung von zwei oder drei Jahren. Ohne diesen Strukturumbau wären Sparmaßnahmen im System der beruflichen Schulen eine Schwächung der Qualität der beruflichen Ausbildung. Dieser Zusammenhang darf auf keinen Fall vernachlässigt werden. Sparmaßnahmen ohne Strukturabbau bedeuten einen Qualitätsverlust in der dualen Berufsausbildung. Das würde die Bereitschaft der Unternehmen zur Investition in duale Berufsausbildung gefährden und einen Abwärtstrend einleiten, der wiederum zu einem steigenden Bedarf nach mehr vollschulischen Qualifizierungsangeboten führen und die Kosten erhöhen würde.

Die Landesregierung hat bereits im hessischen Ausbildungspakt 2010 eine Reform des Übergangssystems zugesagt. Es liegt weiter ein Papier des Landesausschusses für Berufsbildung mit konkreten Vorschlägen vor, das von den Sozialpartnern gemeinsam getragen wird und dem die dort beteiligten hessischen Ministerien zugestimmt haben. Trotzdem wurde bisher keine der nötigen Strukturveränderungen in Angriff genommen.

Das Kostensenkungspotenzial lässt sich auf 100 Mio. Euro pro Jahr schätzen, das allerdings erst nach mehreren Jahren erreicht werden kann. Da gleichzeitig jedoch Investitionen erforderlich sind, um die Attraktivität der dualen Berufsausbildung durch Zusatzmodule zu stärken und Schülerströme umzuleiten, ist im Saldo von einem Kostensenkungspotenzial von ca. 50 Mio. Euro auszugehen. Die Frage, ob dieses Sparpotential zur Verlagerung in andere Bildungsbereiche genutzt wird oder realisiert wird, ist eine politische Entscheidung, die aus der Sicht der beruflichen Bildung alleine nicht beantwortet werden kann.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, das Berufsschulsystem so umzustrukturieren, dass Jugendliche primär in betriebliche Ausbildung gelenkt werden und das Übergangssystem auf das erforderliche Mindestmaß reduziert wird. So könnte das Land per Saldo mittelfristig Ausgaben in Höhe von 50 Mio. Euro pro Jahr vermeiden.

DEFIZITABBAU DURCH AUSGABENKÜRZUNGEN

5.1 Erfolgsbeispiele bisheriger Ausgabenkürzungen

Neben Strukturveränderungen waren und sind auch Ausgabenkürzungen in bestehenden Strukturen in erheblichem Umfang erforderlich und möglich. An dieser Stelle können von der VhU nur besonders kostenintensive Ausgabenbereiche beleuchtet und einige Beispiele mit erheblichem Kürzungspotenzial vorgeschlagen werden.

Hessen hat in den vergangenen Jahren richtige Schritte der Ausgabenkürzung unternommen, die in keiner Weise die Erfüllung der Aufgaben des Landes in Frage gestellt hätten:

- Die Wochenarbeitszeit der Beamten und neu eingestellten Angestellten im öffentlichen Dienst wurde auf 42 Stunden angehoben.
- Im Haushalt 2012 ist zu Recht eine überdurchschnittliche Ausgabenkürzung im Bereich der Personalkosten der politischen Führung von 5 Prozent vorgesehen.
- Auch die für 2012 beschlossene Reduktion der ÖPNV-Subventionen von Bund und Land auf 626 Mio. Euro (20 Mio. Euro weniger als ursprünglich geplant) war ein Schritt in die richtige Richtung.

5.2 Möglichkeiten für weitere Ausgabenkürzungen

5.2.1 Konsumtive Ausgaben begrenzen

Um den erforderlichen politischen Druck zu Ausgabenkürzungen zu erzeugen, ist es empfehlenswert, nicht nur eine absolute Obergrenze für die jährlichen bereinigten Gesamtausgaben vorzusehen, sondern weitere Deckelungen für Ausgabenarten vorzunehmen.

So ist es beispielsweise sinnvoll, die konsumtiven Ausgaben stark zu begrenzen, da sie aufgrund zahlreicher sog. zwangsläufiger Mehrausgaben eine besonders starke Tendenz zum Wachsen aufweisen.

Derzeit belaufen sich die konsumtiven Ausgaben des Landesetats auf gut 4 Mrd. Euro. Die im Koalitionsvertrag und im Aufstellungserlass des Finanzministers für den Doppelhaushalt 2013/14 zu Recht vorgesehene Deckelung des Zuwachses der konsumtiven Ausgaben auf 0,5 Prozent sollte strikt eingehalten werden.

Die VhU fordert, die konsumtiven Ausgaben des Landes bis 2020 pro Jahr um nicht mehr als 0,5 Prozent ansteigen zu lassen.

Verglichen mit einem Anstieg um 2 Prozent pro Jahr in der Vergangenheit ergäbe sich andernfalls eine Kostensteigerung von jährlich 60 Mio. Euro, die durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen finanziert werden müsste.

5.2.2 Personalkosten verringern

Fast jeden zweiten Euro gibt das Land für sein Personal aus. Im Landesetat machen die Personalkosten rund 8 Mrd. Euro (knapp 40 Prozent) aus. Hinzu kommen die Ausgaben im Wissenschaftsbereich, die überwiegend Personalausgaben sind.

Wegen des hohen Anteils am Landesetat ist es für den Defizitabbau erforderlich, mindestens ein Drittel der Ausgabenkürzungen im Bereich der Personalkosten zu erzielen. Dies sollte in erster Linie durch einen Abbau von Personalstellen in Form einer Nicht-Wiederbesetzung freier werdender Stellen erfolgen. Dazu sind eine strenge Aufgabenkritik der staatlichen Aktivitäten und weitere Produktivitätssteigerungen erforderlich.

Erst in zweiter Linie sollten auch die öffentlich Bediensteten weitere finanzielle Beiträge zur Konsolidierung leisten. Man wird zwar kaum Zustimmung der Betroffenen erwarten können, aber wegen der hohen Arbeitsplatzsicherheit sind ihnen weitere Beiträge zur Sanierung der Finanzen des Landes zuzumuten. Dabei ist darauf zu achten, dass der öffentliche Dienst als Arbeitgeber attraktiv bleibt und dass die Lohn- und Gehaltsentwicklung von Angestellten und Beamten nicht systematisch auseinander läuft.

Im Zeitraum von 2007 bis 2011 sind die Personalkosten im Landesetat um jahresdurchschnittlich 2,6 Prozent von 7,079 Mrd. Euro auf 7,852 Mrd. Euro gestiegen. Für 2012 beträgt der Sollwert 8,079 Mrd. Euro. Dies sind zwar moderate Anstiege. Aber sie sind gleichwohl noch zu kräftig, um das Konsolidierungsziel 2020 zu erreichen.

Um signifikante Fortschritte beim Abbau des strukturellen Defizits zu erzielen, können und müssen die Personalkosten nicht nur – wie die konsumtiven Ausgaben – begrenzt werden, sondern sie müssen sogar leicht sinken. Die Personalkosten im unmittelbaren Landeshaushalt sollten bis zum Jahr 2020 – insbesondere durch den Abbau von Personalstellen – schrittweise um 200 Mio. Euro verringert werden. Selbstverständlich verbietet sich eine Umgehung durch einen „Verschiebeparkplatz“ in Schattenhaushalten und Sonderrechnungen.

Die Politik hat die Verpflichtung, unterhalb dieses Deckels zu entscheiden, bei welchen Etatpositionen sie mehr und wo sie weniger kräftig auf die Kostenbremse tritt.

Mitte des Jahres 2010 waren im öffentlichen Dienst in Hessen im Landesbereich 174.690 Personen beschäftigt, davon 134.725 im unmittelbaren Landesdienst (Kernhaushalt und Sonderrechnungen) und 7.310 bei Sozialversicherungsträgern. Weitere 32.930 Personen waren in rechtlich selbständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht tätig: In Hessen gehören dazu vor allem die Hochschulen (außer den Verwaltungsfachhochschulen), die 2001 aus dem Kernhaushalt des Landes ausgegliedert wurden.

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente waren im Landesbereich 148.480 Personen beschäftigt. 116.665 davon arbeiteten unmittelbar für das Land. Das sind knapp 2.000 Stellen mehr als noch im Jahr 2002 (114.755). Davon waren im Jahr 2010 mit Abstand die meisten als Beamte und Richter tätig: 84.600. Diese Zahl entspricht dem Stand des Jahres 2002.

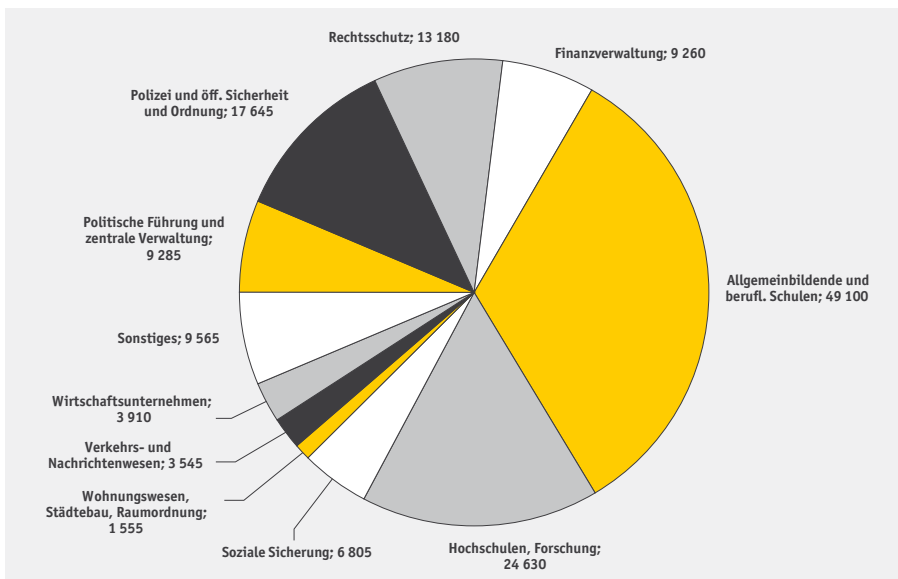
Tabelle 5: Immer mehr öffentlich Beschäftigte beim Land Hessen

Beschäftigungsbereich und Art des Besch.-verhältnisses	Jeweils zum 30.6. in Vollzeitäquivalenten								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Insgesamt öffentlich Beschäftigte in Hessen									
Insgesamt	251.870	252.430	249.285	244.105	236.775	236.530	228.535	236.015	235.530
Im unmittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigte (gehört zum Landesbereich)									
Land	114.755	115.150	117.355	114.835	113.250	113.510	110.985	116.005	116.665
davon Beamte und Richter	84.685	82.890	83.965	82.585	81.390	81.930	82.635	83.740	84.600
davon Arbeitnehmer	30.065	32.265	33.390	32.250	31.865	31.580	28.350	32.265	32.065
Im unmittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigte (gehört zum Kommunalbereich)									
Gemeinden/Gemeindeverbände	101.290	99.960	94.825	92.125	91.715	91.250	84.970	86.595	84.730
davon Beamte	11.835	11.870	11.925	11.765	12.540	12.420	12.215	12.140	11.990
davon Arbeitnehmer	89.455	88.090	82.900	80.360	79.175	78.830	72.750	74.455	72.745
Zweckverbände	2.730	2.400	2.405	2.350	2.335	2.345	2.355	2.330	2.320
Im mittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigte (gehört zum Landesbereich)									
Rechtl. Selbstständige Einrichtungen in öffentl.-rechtl. Rechtsform unter Landesaufsicht	25.690	27.225	27.295	27.190	22.160	22.235	23.135	24.210	25.735
davon Beamte	4.360	4.270	4.220	4.220	4.105	3.980	3.925	3.860	3.835
davon Arbeitnehmer	21.330	22.950	23.075	22.970	18.055	18.255	19.210	20.350	21.900
Sozialversicherungsträger	7.405	7.695	7.405	7.605	7.315	7.190	7.090	6.875	6.080
davon Beamte	745	785	755	760	760	730	755	720	705
davon Arbeitnehmer	6.660	6.910	6.650	6.845	6.560	6.460	6.340	6.150	5.375

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, „Personal des öffentlichen Dienstes in Hessen am 30.06.2010“, Tab. II.A.1, S. 7, Statistische Berichte, Januar 2012.

Von den 148.480 rechnerisch Vollzeitbeschäftigten im Landesbereich (dazu gehören das Land, rechtlich selbständige Einrichtungen in öff.-rechtl. Rechtsform unter Landesaufsicht sowie die Sozialversicherungsträger, nicht aber die Gemeinden/ Gemeindeverbände und Zweckverbände) arbeitete mit 73.730 die Hälfte der Bediensteten im Bildungs- und Hochschulbereich. Ein weiteres Viertel arbeitete für die Polizei, in der Finanzverwaltung sowie für Gerichte, Staatsanwaltschaften oder Justizvollzugsanstalten.

Abbildung 13: Die Hälfte der 148.480 rechnerisch Vollzeitbeschäftigten im Landesbereich Hessen ist für allgemeinbildende und berufliche Schulen oder für Hochschulen, Wissenschaft und Forschung tätig



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, „Personal des Öffentlichen Dienstes in Hessen am 30.06.2010“, Tab. II.B.7, S. 16, Statistische Berichte, Januar 2012.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, die jährlichen Personalkosten bis zum Jahr 2020 – insbesondere durch den Abbau von Personalstellen – schrittweise um 200 Mio. Euro zu verringern.

Dazu können u.a. folgende Schritte dienen:

- a) Restriktive Wiederbesetzung frei werdender Stellen und Abbau von Stellen.
- b) Begrenzung des Anstiegs der Gehälter der Beamten auf 1 Prozent pro Jahr für einen Zeitraum von 5 Jahren (Vorbild Rheinland-Pfalz, dort bis 2016 auf 1 Prozent p.a. begrenzt).

5.2.3 Abschaffung des Senioritätsprinzips in der Beamtenbesoldung

Die VhU befürwortet – als zusätzliche Personalkostenreduktion – für alle Beamten die Abschaffung der automatischen Gehaltserhöhungen nach Altersstufen (sog. Senioritätsprinzip in der Besoldung). Den Berufsanfängern und den bereits aktiven Beamten soll künftig keine automatische Gehaltssteigerung gewährt werden, ihr gegenwärtiges Gehalt soll aber ungekürzt bleiben. Anstelle des Senioritätsprinzips sollen Beamte zusätzliche Leistungsanreize erhalten. Das System der Besoldungsgruppen und –stufen bleibt unberührt.

Das IW Köln hat in seiner Studie für die VhU untersucht, inwieweit sich eine Abschaffung des Senioritätsprinzips im Jahr 2006 auf die Personalkosten im Schuldienst im Jahr 2016 ausgewirkt hätte. Hierzu hat es vier Szenarien für beamtete Lehrkräfte untersucht.

Tabelle 6: Finanzieller Spielraum im Jahr 2016 nach einer Abschaffung des Senioritätsprinzips in der Beamtenbesoldung im Schuldienst zehn Jahre zuvor

	Senioritätsprinzip...	Finanzieller Spielraum bei beamteten Lehrkräften	Anteil am Personalbudget im Bildungsressort
A	...bleibt für alle Lehrkräfte bestehen (Status Quo)	51 Mio. Euro	1,8 Prozent
B	...wird nur für Berufsanfänger abgeschafft	94 Mio. Euro	3,3 Prozent
C	...wird für Berufsanfänger abgeschafft und für die aktiven Lehrkräfte eingefroren	162 Mio. Euro	5,7 Prozent
D	...wird für alle Lehrkräfte abgeschafft	530 Mio. Euro	18,8 Prozent

Quelle: IW-Studie im Auftrag der VhU, 2010.

Um Gehaltseinbußen für Beamte gegenüber heute zu vermeiden, spricht sich die VhU für Variante C in Tabelle 6 aus: Das Land gewinnt nach zehn Jahren einen Spielraum bei beamteten Lehrkräften von jährlich 162 Mio. Euro – mit steigender Tendenz in späteren Jahren. Eine ähnliche Regelung wird bereits bei neu einzustellenden Professoren an Hochschulen, die nach den W-Tabellen entgolten werden, praktiziert. Da ein Teil der nach Abschaffung der automatischen Gehaltserhöhung frei werdenden Gelder weiterhin für Leistungsanreize eingesetzt werden sollte, wird davon ausgegangen, dass rund die Hälfte des rechnerischen finanziellen Spielraums als Beitrag zum Defizitabbau zur Verfügung steht. Bei den beamteten Lehrkräften sind von 162 Mio. Euro also rund 81 Mio. Euro pro Jahr für den Defizitabbau verfügbar. Hochgerechnet auf sämtliche Beamten kann konservativ geschätzt werden, dass auch in den weiteren Ressorts nochmals ein Potenzial zum Defizitabbau durch Abschaffung des Senioritätsprinzips in minde-

stens derselben Größenordnung erschlossen werden kann. Genauere Berechnungen dazu sind von der Landesregierung zu erstellen.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, die automatischen Gehaltssteigerungen für Beamte (Senioritätsprinzip) abzuschaffen und den frei werdenden finanziellen Spielraum zur Hälfte für Leistungsanreize der Beamten und zur Hälfte für die Haushaltskonsolidierung einzusetzen. Allein im Bereich der beamteten Lehrkräfte ergibt sich in Hessen ein Kostensenkungspotenzial von 81 Mio. Euro pro Jahr ab 2020. Hochgerechnet auf alle Beamten in Hessen dürfte ein Konsolidierungsbeitrag von jährlich – konservativ geschätzt – rund 200 Mio. Euro ab 2020 realisierbar sein.

5.2.4 Kürzungen in Folge der demografischen Entwicklung

Die demografische Schrumpfung und Alterung erfasst auch Hessen. Die Betroffenheit ist zwar nach Regionen und staatlichen Aufgabenbereichen unterschiedlich, aber im Allgemeinen wird eine sinkende Bevölkerung auch eine kleiner werdende Landesverwaltung nach sich ziehen.

Der Begriff der sog. demografischen Rendite, der vor allem in Hinblick auf das Bildungssystem diskutiert wird und potenziell sinkende Ausgaben für Lehrer und Schulverwaltung aufgrund sinkender Schülerzahlen meint, umschreibt den Sachverhalt, dass eine negative Bevölkerungsentwicklung teilweise auch zu Kostenentlastungen im öffentlichen Sektor führen kann.

Politisch zu klären ist die Frage, wie mit dem finanziellen Spielraum umzugehen ist? Weil die demografische Entwicklung gesamtwirtschaftlich mehr Kosten als Vorteile bewirkt, sollten demografische Renditen auch zur Haushaltskonsolidierung verwandt werden. Denn in den kommenden Jahren wird das Erwerbspersonenpotential – und damit die Anzahl der zahlungskräftigen Steuerpflichtigen – noch stärker zurück gehen als die Einwohnerzahl. Deshalb hat die Politik intensiv zu prüfen, in welchen Ressorts der Landesverwaltung das Phänomen der demografischen Rendite vorhanden ist und zur Geltung gebracht werden kann:

- Erfordern weniger Einwohner auch weniger Polizisten und Polizeiverwaltung?
- Erfordern weniger Einwohner auch weniger Krankenhäuser?
- Erfordern weniger Einwohner auch weniger Sozialarbeiter und Sozialverwaltung?
- Erfordern weniger Einwohner auch weniger Straßen und Straßenbauverwaltung?
- Erfordern weniger Schüler auch weniger Schulen und Lehrkräfte?
- Erfordern weniger Kinder auch weniger Kindertagesstätten?

Die VhU weist darauf hin, dass es zur Frage der Verwendung der demografischen Rendite eine Reihe von Positionierungen von Wirtschaftsorganisationen und Politik sowie von beiden gemeinsam gibt, die vorsehen, die frei werdenden finanziellen Mittel im Bildungssystem zu belassen.

Die VhU verkennt die Notwendigkeiten zum qualitativen Ausbau des Bildungssystems nicht. Sie hält es aber für notwendig, dass auch in diesem Bereich eine politische Abwägung zwischen unverzichtbaren Investitionen und der Haushaltskonsolidierung erfolgt. So könnte etwa durch eine zeitliche Streckung von Maßnahmen des qualitativen Ausbaus des Bildungssystems Spielraum für die Konsolidierung gewonnen werden.

In den zwei größten Politikfeldern auf Landesebene – der Bildung und der Inneren Sicherheit – lässt sich beispielhaft untersuchen, ob demographiebedingte Spielräume für finanzielle Beiträge zur Haushaltskonsolidierung bestehen:

Bildung

Bis zum Jahr 2020 wird die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen um 17 Prozent bzw. 106.000 gegenüber dem Jahr 2010 auf 519.000 zurückgehen. Laut IW-Studie für die VhU (2010) wird sich daraus an den allgemeinbildenden Schulen eine sog. „demografische Rendite“ ergeben, deren Höhe allein im Jahr 2020 auf rund 700 Mio. Euro bzw. 1.300 Euro pro Schüler geschätzt wird. In geringerem Umfang dürften zudem auch Umschichtungspotenziale an den Berufsschulen entstehen.

Von dieser Brutto-Rendite sind demographiebedingte Kosten (veränderte Schulstandorte, längere Wege im ländlichen Raum) ebenso wie beschlossene kostenintensive Strukturveränderungen (z.B. Inklusion, Ganztagschulen) abzuziehen.

Es lässt sich überschlägig schätzen, dass per Saldo knapp die Hälfte der oben genannten 700 Mio. Euro als demografische Netto-Rendite angenommen werden könnte: 300 Mio. Euro. Wenn sich dies in der Realität bewahrheitet, sollten auch im Bildungswesen – wie in allen Politikfeldern – aufgrund der demografischen Veränderungen Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden.

Angesichts der Bedeutung der Schulpolitik als Zukunftsfeld der Standortsicherung und Standortentwicklung empfiehlt es sich, einen Teil der aus der demografischen Netto-Rendite frei werdenden finanziellen Mittel für Qualitätssteigerungen im Bildungssystem zu belassen.

Die Politik muss entscheiden, wie hoch dieser Anteil ist. Bei einem Anteil an der demografischen Netto-Rendite in Höhe von zum Beispiel 50 Prozent könnten 150 Mio. Euro für den Defizitabbau erbracht werden. Gleichwohl würden die Bildungsausgaben pro Schüler gegenüber heute erheblich steigen können.

Innere Sicherheit

Auch im Bereich der Inneren Sicherheit muss den Notwendigkeiten der Sanierung der Landesfinanzen Rechnung getragen werden. Hessens Polizei weist einen Ausgabenüberhang von 14 Euro je Einwohner oder 85 Mio. Euro gegenüber den westlichen Flächenländern aus. Die objektive Sicherheit wie auch die subjektive Sicherheit in Hessen litten nicht, wenn bis 2020 die Anzahl der Polizisten sowie der Beschäftigten der Verwaltungen der inneren Sicherheit moderat und schrittweise verringert würde.

Die Befunde der Haushaltsstrukturkommission deuten darauf hin, dass der Verzicht auf Wiederbesetzungen frei werdender Stellen für Hessen eine Option wäre: Wenn Hessen eine Polizeidichte wie in Nordrhein-Westfalen hätte, dann würden die Personalausgaben sich nicht auf 687 Mio. Euro, sondern auf rund 659 Mio. Euro, also 28 Mio. Euro weniger, belaufen. In einer zweiten Rechnung wurden die Personalausgaben Hessens auf der Basis des Personalausgabenniveaus von Bayern errechnet. Da dort noch eine dreigeteilte Laufbahn existiert, liegen in Bayern die Personalausgaben je Stelle niedriger als in Hessen. So verzeichnet Bayern Personalausgaben von rund 45.300 Euro je Polizeibeamten, während Hessen rund 48.800 Euro je Polizeibeamten ausgibt. Hieraus ergibt sich eine Differenz von rund 50 Mio. Euro.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, auch in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit die Effekte des demografischen Wandels zu nutzen, um Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen.

Wegen deutlich sinkender Schülerzahlen in Hessen ist ab 2020 per Saldo mit einem finanziellen Handlungsspielraum in Höhe von 300 Mio. Euro zu rechnen: Falls die Politik zum Beispiel entscheiden sollte, diesen Spielraum zur Hälfte im Bildungssystem und zur Hälfte zum Defizitabbau einzuplanen, dann könnte das Bildungsressort einen Beitrag von 150 Mio. Euro zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten. Trotzdem könnten die Bildungsausgaben pro Schüler erheblich gesteigert werden.

Die Ausgaben für die Polizei sollten schrittweise auf das Niveau des Durchschnitts der westlichen Bundesländer abgesenkt werden, um dadurch einen Konsolidierungsbeitrag von 85 Mio. Euro zu erzielen.

5.2.5 Subventionen abbauen – Keine „heiligen Kühe“ grasen lassen

Der Defizitabbau über Ausgabenkürzungen erfordert auch Verringerungen der Subventionen. Bund und Länder haben im vergangenen Jahrzehnt hier durchaus Fortschritte zu verzeichnen: Im Anschluss an die im Jahr 2003 vorgelegte „Koch-Steinbrück-Liste“ gelang der Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in nennenswertem Umfang, der auch die Länder entlastete.

Der 17. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen weist Subventionen in Höhe von gut 2,8 Mrd. Euro (Entwurf 2012) aus, von denen 1,468 Mrd. Euro aus originären Landesmitteln finanziert werden sollen. Im Jahr 2009 beliefen sich die Subventionen noch auf knapp 2,2 Mrd. Euro, wovon 1,077 Mrd. Euro originäre Landesmittel waren.

Tabelle 7: Finanzierungsbeiträge der Mittelgeber für Subventionen in Hessen

	2009 Ist	2010 Ist	2011 Soll	2012 Entwurf
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
EU	82	96	120	115
Bund	992	1.084	1.117	1.238
Land	1.077	1.181	1.303	1.468
Gesamt	2.152	2.361	2.540	2.821

Quelle: Hessischer Landtag, Mitteilung des Ministers der Finanzen betreffend 17. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2009 - 2012, Drs. 18/4507, 21.09.2011, S. 9.

Tabelle 8: Die 20 größten Finanzierungsbeiträge des Landes zu den Subventionen

Subvention (Produktbezeichnung)		Ist	Ist	Soll	Entwurf	Differenz
		2009	2010	2011	2012	2012- 2009
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	GA Forschungsförderung Bund Land	120,5	120,1	131,4	163,3	+ 42,8
2	Verkehrslandeplatz Kassel- Calden	12,6	12,4	30,4	110,5	+ 97,9
3	LOEWE	46,4	59,9	72,7	87,7	+ 41,3
4	Verwaltungskostenerstattung Maßregelvollzug	71,1	72,3	78,0	78,0	+ 6,9
5	Ausbildungsförderung	65,7	72,4	73,8	74,5	+ 8,8
6	Hochschulpakt 2020	15,1	20,2	24,5	71,3	+ 56,2
7	Offensive Kinderbetreuung	33,0	37,2	54,7	56,3	+ 23,3
8	Förderung von Religionsgemeinschaften	49,1	49,0	50,4	51,4	+ 2,3
9	Wohngeld	43,1	49,4	44,0	44,0	+ 0,9
10	Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen	0,0	7,4	30,0	40,0	+ 40,0
11	Projektförderung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen	22,8	27,3	41,3	33,6	+ 10,8
12	Leistungen an Flüchtlinge	14,3	19,1	25,0	33,0	+ 18,7
13	Unterhaltsvorschussgesetz	19,9	22,3	22,2	22,2	+ 2,3
14	Trägerzuwendungen Universitätsklinik	21,2	18,6	22,6	21,6	+ 0,4
15	Erstattung Fahrgeldausfälle	21,1	20,5	23,0	21,3	+ 0,2
16	Altlastensanierung	29,1	22,6	26,5	20,8	- 8,3
17	Sportförderung	20,3	21,1	21,3	20,6	+ 0,3
18	Gewässergüte	10,9	5,5	18,1	20,3	+ 9,4
19	Brandschutz, Elementarschäden	21,3	17,1	13,3	18,3	- 3,0
20	Programme zur Städtebauförderung	18,3	35,5	20,4	17,9	- 0,4
Insgesamt		655,8	709,9	823,6	1.006,6	+ 350,8

Quelle: Hessischer Landtag, Mitteilung des Ministers der Finanzen betreffend 17. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2009 - 2012, Drs. 18/4507, 21.09.2011, S. 14.

Ursächlich für den Anstieg der Subventionen sind vor allem die zusätzlichen Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung, LOEWE, den Hochschulpakt 2020, den Flughafen Kassel-Calden, die Offensive Kinderbetreuung sowie die Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen. 80 Prozent des gesamten Fördervolumens entfallen auf die Ressorts Wirtschaft/Verkehr, Soziales und Wissenschaft.

Wie auch bei den Personalkosten ist der Kürzungsbedarf bei den Subventionen hoch, aber ebenso schwierig politisch umzusetzen. Denn diese Kürzungen sind in aller Regel weder politisch noch aus Sicht der Unternehmen wünschenswert, aber eben haushaltspolitisch empfehlenswert.

Die Summe der Finanzierungsbeiträge aus dem Landesetat für Subventionen sollte bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gegenüber dem Ansatz 2012 reduziert werden. Dies würde einen Beitrag zum Defizitabbau von knapp 300 Mio. Euro erbringen, was einem Fünftel der Konsolidierungsaufgabe in Hessen entspräche.

Dabei ist zu beachten, dass die gegenwärtige Höhe der Subvention für die Erweiterung des Flughafens Kassel-Calden (110 Mio. Euro Soll-Wert 2012) keine Dauerverpflichtung darstellt, so dass der erforderliche Subventionsabbau „nur“ 190 Mio. Euro umfasst.

Ob die Subventionskürzungen prozentual gleich (Rasenmäher-Methode) oder in unterschiedlicher Höhe erfolgen, ist eine politische Entscheidung. Die VhU würde eine Schwerpunktsetzung empfehlen. Aus Sicht der VhU kann und muss dabei auch in Bereichen, die für die Unternehmen und ihre Beschäftigten von großer Bedeutung sind, gekürzt werden. Es geht also in nahezu allen Kürzungsvorschlägen um Kürzungen von Wünschenswertem.

Beispielsweise können die Subventionen für den qualitativen und quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung nach Auslaufen der gegenwärtigen Förderprogramme noch vor 2020 um mindestens 20 Prozent verringert werden. Und auch in kleineren Programmen wie der Städtebauförderung (knapp 18 Mio. Euro Landesmittel) gilt es, die Subventionen um ein Fünftel oder mehr abzubauen.

Generell sollte die Politik alle Anschlussfinanzierungen von Subventionsprogrammen kritischer als bisher auf den Prüfstand stellen, zumal wenn es sich um investive Erstfinanzierungen handelt. Egal ob es sich um Hochschulen, Kindertagesstättenplätze oder Kooperationsverbände zwischen Wissenschaft und Wirtschaft handelt – stets besteht die Gefahr, dass aus Einmalhilfen Dauerhilfen werden, obwohl zu Projektbeginn versichert wurde, ohne Subventionen auskommen zu können.

Schließlich sollte Hessen aus den sog. Regionalisierungsmitteln, die das Land derzeit vom Bund – juristisch nicht zweckgebunden – für Subventionen für Bus- und Bahnverkehre in Höhe von gut 500 Mio. Euro pro Jahr erhält, Beiträge zum Defizitabbau leisten. Im Jahr 2020 sollte

Hessen 20 Prozent der Regionalisierungsmittel bzw. nach derzeitiger Höhe 100 Mio. Euro für die Haushaltskonsolidierung verwenden. Die Reduktion der ÖPNV-Subventionen an die Verkehrsverbünde sollte schrittweise erfolgen. Dies wäre die größte Einzelmaßnahme zum Defizitabbau durch Ausgabenkürzungen insgesamt. Die als Konsequenz folgenden Fahrpreissteigerungen wären schmerzlich, aber verkraftbar, zumal sie durch Rationalisierungsmaßnahmen bei den Verkehrsunternehmen und in der ÖPNV-Organisation gemildert werden könnten.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, die direkt aus dem Landesetat finanzierten Subventionen in Höhe von knapp 1,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 um 300 Mio. Euro bzw. um 20 Prozent zu senken.

Ferner sollten die Subventionen für die Bus- und Bahnverkehre von derzeit rund 500 Mio. Euro ebenfalls um 20 Prozent bzw. 100 Mio. Euro gekürzt werden.

5.2.6 Kürzungen im Bereich Soziales

Gegner von Haushaltskonsolidierung diffamieren den Defizitabbau auf Landesebene gelegentlich, indem sie versuchen, Angst vor einem Sozialabbau zu schüren. Dies kann schon allein deshalb nicht gelingen, weil der Landestat mit weniger als 700 Mio. Ausgabenvolumen für Soziales nur eine relativ kleine Rolle im deutschen Sozialstaat inne hat, dessen Volumen rund 1.000 mal größer ist als die Sozialausgaben des Landes.

Gleichwohl müssen und können auch im Sozialetat des Landes Beiträge zum Defizitabbau erbracht werden. Dazu sollten die sog. „freiwilligen Transferleistungen“ mit einem Volumen von 176 Mio. Euro gekürzt werden. Weil ein Großteil dieser Ausgaben, wie etwa die „Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen“ zu den Subventionen gerechnet wird, erübrigt sich hier eine erneute Erörterung.

Der Bereich Soziales wird quantitativ bedeutsam, wenn die Sozialausgaben der Kommunen mit betrachtet werden. Aufgrund der Erkenntnisse der Haushaltsstrukturkommission sollte die Politik insbesondere die Bereiche „Familien- und Sozialhilfe“ sowie „Jugendhilfe einschließlich Einrichtungen“ in Blick nehmen. Beiträge zur Ausgabenvermeidung können durch Strukturveränderungen erreicht werden. Allerdings sind hier bundesrechtliche Regelungen dominant, die ein Land alleine nicht ändern kann.

Deshalb benennt die VhU auf Landesebene keine zusätzlichen Kürzungsmöglichkeiten für die Sozialausgaben im engeren Sinne.

5.2.7 Kürzungen im Bereich Politische Führung

Die Haushaltsstrukturkommission hat im Bereich Politische Führung 190 Mio. Euro an Mehrausgaben in Hessen in Relation zu seiner Bevölkerungszahl gegenüber den übrigen Flächenländern im Westen errechnet. Dieser Ausgabenüberhang sollte bis Ende des Jahrzehnts deutlich verringert werden.

Auffällig ist, dass die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zusammen deutlich mehr Personen in ihren obersten Landesbehörden im Jahr 2009 beschäftigen (7.648) als Baden-Württemberg (3.345) oder Bayern (4.079), obwohl sie zusammen noch weniger Einwohner hätten.

Tabelle 9: Immer mehr Stellen in Obersten Landesbehörden westlicher Länder

	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
2002	3.288	4.137	3.419	4.521	2.306	1.652	2.555
2009	3.345	4.079	3.513	4.525	2.450	1.685	2.632
Prozentuale Veränderung	1,7%	-1,4%	2,8%	0,1%	6,2%	2,0%	3,0%

Quelle: HMdF, Regierungskommission Haushaltsstruktur, Abschlussbericht, S. 94.

Die VhU fordert die Landesregierung und den Landtag auf, im Bereich der Politischen Führung bis 2020 den Ausgabenüberhang in Höhe von 190 Mio. Euro mindestens zur Hälfte abzubauen.

Ab der nächsten Legislaturperiode sind die Zahl der Ministerien sowie der Minister und Staatssekretäre zu verringern – ebenso die Anzahl der Abteilungen pro Ministerium.

Die VhU empfiehlt der Landespolitik, nach erfolgreichen Kooperationen zwischen Landesbehörden die Frage nach der Fusion von Ländern auf die politische Tagesordnung zu setzen.

5.3 Rücklagen für Pensionen jetzt drastisch erhöhen

Zur Haushaltskonsolidierung gehört auch die Verringerung der impliziten Verschuldung durch künftige Pensions- und Beihilfezahlungen. Dazu bedarf es Veränderungen in der Gegenwart wie auch in der Zukunft.

Zum einen müssen jetzt die Rücklagen des Landes für künftige Verpflichtungen drastisch erhöht werden. Dies führt heute zu zusätzlichen Belastungen im Haushalt. Die VhU schätzt, dass dazu jährlich mindestens 200 Mio. Euro zusätzlich erforderlich sind. Dieser Betrag muss durch Konsolidierungsschritte an anderer Stelle erwirtschaftet werden. Denn der Abbau des Defizits im laufenden Haushalt und die Verringerung der impliziten Verschuldung müssen gleichzeitig angepackt werden. Ein Verzögern beim Thema implizite Verschuldung bis 2020 wäre haushaltspolitisch unseriös und würde dem Grundanliegen der Schuldenbremse widersprechen.

Deshalb sollte auch auf eine vorzeitige Inanspruchnahme der sog. Kanther- und Schily-Rücklagen verzichtet werden. Die Zuführungen zur sog. Kanther- und Schily-Rücklage sollten fortgesetzt werden. Mit diesen Rücklagen sparen Beamte für ihre Altersversorgung an. Dafür müssen sie jährlich auf einen kleinen Teil der Besoldungs- bzw. Versorgungszuwächse verzichten.

Zum anderen müssen die Beamten und Pensionäre selber einen erheblichen Beitrag zur der Verringerung der impliziten Verschuldung leisten: Ohne Kürzungen der Ansprüche von Beamten und Pensionären kann die Konsolidierung nicht gelingen.

Die wichtigste Maßnahme ist die Drosselung des Anstiegs der Beamtenpensionen durch einen Nachhaltigkeitsfaktor. Im gesetzlichen Rentenversicherungsrecht wird durch den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel der sich verändernden Relation der Aktiven zu den Rentenbeziehern Rechnung getragen. Verhältnismäßig mehr Rentner führen dazu, dass die aktuelle Rentensteigerung geringer ausfällt. Etwas Vergleichbares für die Anpassung der Beamtenpensionen fehlt bisher. Zwar geht es hier nicht nur um die Aktiven, sondern um alle Steuerzahler; aber auch die Relation der Pensionsbezieher zu allen Steuerzahlern entwickelt sich demografiebedingt in einer Weise, dass die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Anpassung sich dämpfend und damit kostensparend auswirkt.

Die VhU fordert Landesregierung und Landtag auf, die Zuführungen zu den Versorgungsrücklagen für die Beamten deutlich zu erhöhen, so dass die implizite Nettoneuverschuldung durch Pensions- und Beihilfelasten ebenfalls spätestens im Jahr 2020 beendet wird.

Dazu sind schätzungsweise mindestens 200 Mio. Euro Rücklagen pro Jahr zusätzlich erforderlich. U. a. sollten die jährlichen Rücklagen für jeden neu eingestellten Beamten schrittweise bis 2020 mindestens von 6.000 auf 18.000 Euro verdreifacht werden.

Wie in der gesetzlichen Rentenversicherung auch sollte der jährliche Anstieg der Pensionszahlungen durch einen Nachhaltigkeitsfaktor gebremst werden, der sich an der demographischen Entwicklung orientiert.

Ferner sollten Beamte den Arbeitnehmern auch bei der Berücksichtigung von Studienzeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung gleichgestellt werden. So sollten künftig Studienzeiten von hessischen Beamten nicht mehr wie drei Dienstjahre zählen können. Diese Privilegierung gegenüber den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern ist nicht zu rechtfertigen und sollte komplett gestrichen werden.

Zudem sollte die Anhebung der Ruhestandsgrenze auf 67 Jahre bei den Landesbeamten nicht erst ab dem Jahr 2029, sondern beschleunigt bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden. Damit würden weiter besonders starke Beamtenjahrgänge einen zusätzlichen Beitrag zur Entlastung des Haushalts leisten.

Schließlich sollte der Landtag institutionelle Regelungen schaffen, um eine vorzeitige und zweckfremde Inanspruchnahme von Versorgungsrücklagen zu verhindern.

DEFIZITABBAU DURCH STEUERMEHREINNAHMEN

6.1 Mehr Steuereinnahmen durch strukturelles Wachstum

Neben Strukturveränderungen und Ausgabenkürzungen basiert die Konsolidierungspolitik auch auf Steuermehreinnahmen im Zuge des gewöhnlichen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts, das sich über den Konjunkturzyklus hinweg ergibt. Je höher der Wachstumspfad der Volkswirtschaft, desto größer kann der Zuwachs der Einnahmen des Landes ausfallen.

Deshalb empfiehlt es sich, konsequent auf Wirtschaftswachstum durch mehr Wettbewerbsdynamik und Innovationen setzen.

Es ist in Hessen davon auszugehen, dass sich rund ein Drittel des strukturellen Konsolidierungsbedarfs von 1,5 Mrd. Euro durch Wachstum über den Konjunkturzyklus hinweg und somit strukturell höhere Steuereinnahmen beseitigt.

6.2 Ablehnung von Steuersatzanhebungen

Gerade zu Beginn eines mehrjährigen Konsolidierungspfads sollte die Politik in Bund und Land nicht den vermeintlich leichteren Weg der Steueranhebungen beschreiten. Sie würde den „Dampf aus dem Kessel“ der erforderlichen Ausgabenkürzungen nehmen und zudem Investitionen verteuern. Zudem haben weder der Bund noch das Land Hessen ein Einnahmeproblem. Vielmehr haben sie ein Problem auf der Ausgabenseite. Deshalb ist die VhU entschieden gegen Steuersatzanhebungen.

Die in Hessen geplante Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5,0 Prozent oder mehr lehnt die VhU ab, weil sie die Attraktivität des Produktions- und Investitionsstandorts Hessen verringerte. Ins Leere geht dabei das Argument, die Grunderwerbsteuer stelle nur einen vernachlässigbar kleinen Anteil an den Gesamtkosten von Investitionen. Es sollte nicht unterschätzt werden, dass Entscheidungen pro oder contra Investitionen, insbesondere für Erweiterungsinvestitionen in bestehenden Betrieben oftmals aufgrund von Kostenkalkülen im Promillebereich getroffen werden. Und immerhin ist nach einer Anhebung davon auszugehen, dass das Aufkommen der Grunderwerbsteuer um rund 200 Mio. Euro ansteigt, wovon die Unternehmen einen großen Teil zu tragen hätten. Die Anhebungen der Grunderwerbsteuer in anderen Bundesländern sind Negativbeispiele, von denen Hessen sich weiterhin unterscheiden sollte.

In gleicher Weise lehnt die VhU Überlegungen ab, die Einkommensteuer, die Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer durch den Bundesgesetzgeber anzuheben oder auf kommunaler Ebene eine Bettensteuer einzuführen oder die Grundsteuer zu verteuern.

Ein striktes ‚Nein‘ zu Steuererhöhungen zu Beginn einer Konsolidierungsphase bedeutet nicht, dass die VhU die Augen vor den Konsequenzen im finanzpolitischen Alltag verschließt. Die Konsolidierungsaufgabe in Bund und Ländern ist so gewaltig, dass sie unter Verzicht auf Steuererhöhungen nur mit eiserner Ausgabendisziplin bewältigt werden kann. Dabei sollte man sich keine Illusionen machen: Es käme einer wachstums- und standortpolitischen Meisterleistung gleich, behielte die Politik in Hessen die Kraft, im Unterschied zum Bund auf Steuer- und Abgabenerhöhungen zu verzichten.

Denn eine Streichung von Subventionen des Landes um 20 Prozent und Obergrenzen für konsumtive Ausgaben und für Personalausgaben lassen sich einfach fordern, aber politisch nur schwer umsetzen. Wenn die Einschätzung zutrifft, dass die Politik eventuell nicht die Kraft für weitreichende Ausgabenkürzungen findet, wäre es fahrlässig, wenn man sich nicht mit der Alternative, nämlich Steuererhöhungen, beschäftigen würde.

Welche Steuern sollten bei unzureichenden Strukturveränderungen und Kürzungen der Ausgaben erhöht werden? Die Antwort hängt davon ab, welche Ziele neben der Konsolidierung des Haushalts verfolgt werden. Die VhU plädiert dafür, das Wirtschaftswachstum und nicht Verteilungsziele in den Blick zu nehmen.

Um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, wird gefordert, die Progression des Einkommensteuertarifs zu verschärfen und Steuern auf Vermögenstransfers oder Vermögensbestände zu erhöhen beziehungsweise wieder zu erheben. Diese Steuererhöhungen wären aber leistungsfeindlich; sie würden die Spar- und Investitionstätigkeit negativ beeinflussen und das Wachstum beeinträchtigen. Steuererhöhungen, die das Wachstum fördern, gibt es von vorn herein nicht.

Gewiss, mehr Wachstum lässt sich nur über Steuersenkungen, nicht aber über Steuererhöhungen, gleich welcher Art, erreichen. Es gibt aber Steuererhöhungen, die das Wachstum stärker beeinträchtigen, und solche, die einen weniger negativen Einfluss auf das Wachstum haben. Theoretisch und empirisch solide abgesichert ist das Ergebnis, dass Konsumsteuern das Wachstum weniger beeinträchtigen als Einkommensteuern oder die Körperschaftsteuer. Da proportionale Konsumsteuern die individuelle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler nicht berücksichtigen, sind sie zur Erreichung von Verteilungszielen aber schlechter geeignet als progressive Einkommensteuern. Insofern besteht in der Regel ein steuerpolitischer Konflikt zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel.

Am ehesten kann eine Erhöhung der Umsatzsteuer den Konflikt zwischen Wachstum bzw. Effizienz einerseits und Verteilungsgerechtigkeit andererseits lösen. Die Umsatzsteuer stellt über das Vorsteuerabzugsverfahren Investitionen grundsätzlich steuerfrei. Deshalb wäre eine Umsatzsteuererhöhung weniger wachstumsschädlich als eine Erhöhung der Ertragsbesteuerung. Da das Bestimmungslandprinzip zur Anwendung kommt – Exporte unterliegen einem Nullsteuersatz, Importe dem regulären Umsatzsteuersatz – beeinträchtigte eine Umsatzsteuererhöhung auch die internationale Wettbewerbsposition der heimischen Unternehmen nicht. Gleichzeitig trägt die Umsatzsteuer Verteilungsaspekten dadurch Rechnung, dass sie gespaltene Steuersätze aufweist. Während der Normalsatz gegenwärtig 19 Prozent beträgt, werden alltägliche Güter wie Nahrungsmittel mit einem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent besteuert. Wohnungsmieten werden von der Umsatzsteuer gar nicht erfasst. Eine Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes bei gleichzeitiger Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes wäre demnach eine vergleichsweise wachstumsunschädliche, unter Verteilungsgesichtspunkten aber akzeptable Form der Steuererhöhung.

Aber es sei daran erinnert: Genauso, wie sich Steuerensenkungen nur zum Teil selbst finanzieren, führen auch Steuererhöhungen nicht automatisch zu dem aus einer reinen Extrapolation heraus zu erwartenden Einnahmeplus.

Die VhU plädiert – wie mehrfach betont – keinesfalls für Steuererhöhungen zur Lösung der Konsolidierungsaufgabe. Ganz im Gegenteil stellen Strukturveränderungen und Ausgabenkürzungen den bevorzugten Weg dar. Aber man muss sich über die Alternativen klar sein: Wenn man nicht zu mehr Kürzungen bei den Ausgaben des Landes bereit ist, müssen nun einmal die Steuern oder andere Abgaben erhöht werden. Dies wäre aus Sicht der hessischen Wirtschaft der falsche Weg zum Defizitabbau. Denn höhere Steuern verringern Innovations- und Investitionsanreize, senken die Leistungsbereitschaft und gefährden Arbeitsplätze und Wachstum.

7 ZUSAMMENFASSUNG

Das Land Hessen hat 40 Mrd. Euro Schulden, für die es jährlich 1,3 Mrd. Euro Zinsen zahlen muss. Die strukturelle Neuverschuldung liegt bei rund 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Hinzu kommen rechnerische Verpflichtungen für Pensionen und Beihilfen für Beamte in der Zukunft in Höhe von knapp 45 Mrd. Euro, die stetig steigen, denen aber weniger als 2 Mrd. Euro an tatsächlich vorhandenen Rücklagen gegenüber stehen.

Angesichts dieser finanzpolitisch bedrohlichen Lage ruft die VhU die Landespolitik auf, die Schuldenbremse in Hessen rasch umzusetzen und das strukturelle Defizit schneller als bisher durch konkrete verbindliche Maßnahmen abzubauen.

Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung ist so drängend, dass prinzipiell kein Haushaltsbereich ausgenommen werden darf. Es ist allerdings Aufgabe der Politik selbst, die Abwägung zwischen den Notwendigkeiten politischer Prioritätensetzungen und Konsolidierungszwängen vorzunehmen, zu entscheiden und zu verantworten. In diesem Sinne kann die VhU nur beispielhaft Felder aufzeigen und Konsolidierungspotenziale benennen, ohne selbst abschließend eine Quantifizierung vorzunehmen. Die genannten Beispiele ergeben eine Summe, die dem strukturellen Defizit von knapp 1,5 Mrd. Euro entsprechen. Ganz bewusst nennt die VhU auch Kürzungsmöglichkeiten für Ausgaben, von denen die hessischen Unternehmen bisher profitieren, etwa bei den Subventionen. Denn nur, wenn auch auf Wünschenswertes verzichtet wird, können nachhaltige Landesfinanzen erreicht werden.

Die VhU hält es beispielsweise für erforderlich, in Bereichen, in denen der demografische Wandel Ausgabenreduktionen im Landesetat ermöglicht, diesen finanziellen Spielraum teilweise auch zu nutzen, um Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen. Dies gilt auch für die großen Bereiche Bildung und Innere Sicherheit.

Auf Vereinbarungen und Beschlüsse etwa auch von BDA und BDI zur Verwendung der demografischen Rendite ausschließlich im Bildungsbereich weist die VhU ausdrücklich hin. Ohne Aufgabe bildungspolitischer Zielsetzungen könnte hier ggf. über Streckungen nachgedacht werden.

Die VhU will mit der Beschreibung von Möglichkeiten zum Abbau des strukturellen Defizits die Politik unterstützen, kann ihr aber ihre Herkulesaufgabe nicht abnehmen.

Konsolidierung über die Ausgabe­seite

Die VhU nennt zunächst Leitsätze für eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik. Noch in dieser Legislaturperiode sollte ein Gesetz zur Umsetzung der Schuldenbremse verabschiedet werden. Darin sollte die Berechnung struktureller und konjunktureller Defizite und Überschüsse definiert werden. Ferner sollte es den Abbau des strukturellen Defizits in gleichmäßigen Schritten bis spätestens 2020 vorschreiben.

Ein weiterer Leitsatz lautet, den Defizitabbau in Hessen auf drei Säulen zu basieren: Struktur­veränderungen, Ausgaben­kürzungen und Steuermehreinnahmen in Folge des normalen Wachstums. Die Politik sollte es sich bewusst nicht leicht machen: Sie sollte nicht mit einem höheren Wirtschaftswachstum in Hessen als bisher, nicht mit mehr Inflation, nicht mit höheren Finanzhilfen des Bundes und nicht mit einer für Hessen günstigen Reform des Länderfinanzausgleichs rechnen.

Es ist in Hessen davon auszugehen, dass sich rund ein Drittel des strukturellen Konsolidierungsbedarfs von 1,5 Mrd. Euro durch gewöhnliches Wachstum erledigt. Deshalb empfiehlt es sich, konsequent weiter auf Wirtschaftswachstum durch mehr Wettbewerbsdynamik und Innovationen zu setzen. Auch deshalb sollte die Politik keine Steuern anheben. Sie würde nicht nur den „Dampf aus dem Kessel“ der erforderlichen Ausgaben­kürzungen nehmen. Höhere Steuern verringern auch Innovations- und Investitionsanreize, senken die Leistungsbereitschaft und gefährden Arbeitsplätze und Wachstum. Die zentrale Empfehlung lautet: Der Defizitabbau muss vor allem über die Ausgabe­seite voran gebracht werden.

Die VhU schlägt vor, eine Obergrenze für die bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den Jahren 2013 bis 2020 in den Haushaltsgesetzen und in den mittelfristigen Finanzplanungen festzulegen.

In einem weiteren Leitsatz empfiehlt die VhU, das Defizit nicht einseitig zu Lasten des öffentlichen Sachvermögens abzubauen, sondern den Erhaltungs­investitionen im Landeshaushalt mit einer Infrastrukturerhaltungsregel Vorrang einzuräumen.

Schließlich hält es die VhU für geboten, spätestens ab 2020 mit dem Netto-Abbau der Schulden in Höhe von jährlich 200 Mio. Euro zu beginnen und dazu einen Schuldentilgungsplan für jede Legislaturperiode gesetzlich zu verankern.

Effizienzsteigerungen durch Struktur­veränderungen

Sodann nennt die VhU beispielhaft Möglichkeiten für einen Defizitabbau durch Struktur­veränderungen und Effizienzsteigerungen.

Effizienzsteigerungen lassen sich realisieren, wenn Hessen bei seinen Landesämtern mit anderen Bundesländern kooperiert und auch Zusammenlegungen vornimmt.

Um im Schulsystem die Effizienz zu steigern, sollte die staatliche und kommunale Schulverwaltung von einer Institutionen-Finanzierung auf eine „Pro-Kopf-Schüler-Finanzierung mit Sozialindex“ umgestellt werden. Dazu gehört eine Zusammenlegung der 15 staatlichen und 26 kommunalen Schulämter sowie die Abschaffung des Vorbereitungsdienstes und des Amtes für Lehrerbildung und ihre Ersetzung durch eine Trainee-Ausbildung neuer Lehrer direkt an den Schulen.

Das Berufsschulsystem ist so umzustrukturieren, dass Jugendliche primär in betriebliche Ausbildung gelenkt werden und das Übergangssystem auf das erforderliche Mindestmaß reduziert wird.

Ausgabenkürzungen in allen Bereichen

Neben Strukturveränderungen waren und sind in erheblichem Umfang auch Ausgabenkürzungen in bestehenden Strukturen erforderlich und möglich.

Die VhU fordert zum einen, die konsumtiven Ausgaben des Landes (rund 4 Mrd. Euro p.a.) bis 2020 pro Jahr um nicht mehr als 0,5 Prozent ansteigen zu lassen. Zum anderen sollten die Personalkosten von derzeit 8 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 um 200 Euro verringert werden. Dazu können eine restriktive Wiederbesetzung freier Stellen, der Abbau von Stellen sowie die Begrenzung des Anstiegs der Gehälter der Beamten auf 1 Prozent pro Jahr in einem Zeitraum von 5 Jahren dienen.

Zusätzlich sollten die automatischen altersstufenbezogenen Gehaltssteigerungen für alle Beamten (Senioritätsprinzip) abgeschafft werden. Der finanzielle Spielraum könnte zur Hälfte für Leistungsanreize der Beamten und zur Hälfte für die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Ferner sollten die direkt aus dem Landesetat finanzierten Subventionen in Höhe von knapp 1,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gesenkt werden. Dabei wird die Politik nicht um eine Schwerpunktsetzung herum kommen. Zusätzlich sollten die Subventionen für die Bus- und Bahnverkehre von derzeit rund 500 Mio. Euro ebenfalls um 20 Prozent gekürzt werden.

Auch im Sozialetat des Landes können Beiträge zum Defizitabbau erbracht werden. Allerdings wird ein Teil der freiwilligen Sozialausgaben wie etwa die „Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen“ zu den Subventionen gerechnet und ist dort bereits eingerechnet.

Der im Vergleich mit den westlichen Flächenländern große Ausgabenüberhang Hessens im Bereich der Politischen Führung in Höhe von 190 Mio. Euro sollte bis 2020 zur Hälfte abgebaut werden. Die VhU regt an, die Zahl der Ministerien sowie der Minister und Staatssekretäre und die Anzahl der Abteilungen pro Ministerium zu verringern. Überdies empfiehlt die VhU der

Landespolitik, nach erfolgreichen Kooperationen und Fusionen von Landesbehörden die Frage nach der Fusion von Ländern auf die politische Tagesordnung zu setzen.

Sicherungen gegen die Pensions-Schulden-Lawine errichten

Parallel zur Haushaltssanierung muss das Ziel einer Verringerung der impliziten Verschuldung durch künftige Pensions- und Beihilfezahlungen angepackt werden. Zur Konsolidierungsaufgabe gehört daher nicht nur der Abbau des strukturellen Defizits, sondern auch die jährliche Bildung höherer Rücklagen. Dazu sind schätzungsweise mindestens 200 Mio. Euro Rücklagen pro Jahr zusätzlich erforderlich, die den Haushaltsspielraum weiter einengen. U. a. sollten die Rücklagen für jeden neuen Beamten schrittweise bis 2020 mindestens von 6.000 auf 18.000 Euro p.a. verdreifacht werden. Zudem sind institutionelle Regelungen nötig, um eine vorzeitige und zweckfremde Inanspruchnahme von Versorgungsrücklagen zu verhindern.

Auch den Beamten und Pensionären kann und muss ein höherer Beitrag zur Reduktion der impliziten Verschuldung abverlangt werden: Wie in der gesetzlichen Rentenversicherung auch sollte der jährliche Anstieg der Pensionszahlungen durch einen Nachhaltigkeitsfaktor gebremst werden, der sich an der demografischen Entwicklung orientiert. Zudem sollte die Anhebung der Ruhestandsgrenze auf 67 Jahre bei den Landesbeamten nicht erst ab dem Jahr 2029, sondern bis zum Jahr 2020 umgesetzt werden.

Tabelle 10: Abbau des strukturellen Defizits: Möglichkeiten, die ab 2020 den Landeshaushalt jährlich um folgende Beträge in Mio. Euro entlasten könnten

Personalkosten: Allgemeine Absenkung bis zum Jahr 2020 (weitgehend ohne Hochschulen), insbesondere durch Verringerung der Anzahl der Personalstellen	200
Personalkosten: Abschaffung Senioritätsprinzip in der Beamtenbesoldung und Gewährung zusätzlicher finanzieller Leistungsanreize	200
Personalkosten: Eine Begrenzung der Personalkosten bei derzeit 8 Mrd. Euro (statt wie bisher Anstieg um rund 2,5 Prozent p.a., weitgehend ohne Hochschulen) vermeidet lediglich zusätzliche Kosten von jährlich 200 Mio. Euro. Anderenfalls stiege das strukturelle Defizit um diesen Betrag.	0
Konsumtive Ausgaben: Eine Begrenzung des jährlichen Anstiegs bei max. 0,5 Prozent (statt wie bisher jährlicher Anstieg um 2 Prozent bei ca. 4 Mrd. Euro) vermeidet lediglich zusätzliche Kosten von jährlich 60 Mio. Euro. Anderenfalls stiege das strukturelle Defizit um diesen Betrag.	0
Politische Führung: Abbau der Hälfte des Ausgabenüberhangs im Pro-Einwohner-Vergleich zu den westlichen Flächenländern	95
Schulverwaltung: Verringerung und Fusion der 15 staatlichen und 26 kommunalen Schulämter	10
Lehrerausbildung: Abschaffung Vorbereitungsdienst und Amt für Lehrerbildung, Ersetzung durch Trainee-Ausbildung neuer Lehrer direkt an den Schulen	10
Berufsausbildung: Vermittlung Jugendlicher aus vollschulischen Berufsausbildungen in betriebliche Ausbildungen	50
Demografische Rendite: Der durch sinkende Schülerzahlen entstehende Netto-Spielraum könnte zum Teil zum Defizitabbau genutzt werden	150
Demografische Rendite: Absenkung der Ausgaben für die Polizei auf Niveau der westlichen Flächenländer	85
Subventionen: Kürzung der Landesbeiträge zu den Subventionen in Höhe von knapp 1,5 Mrd. Euro um durchschnittlich 20 Prozent	300
Subventionen für Bus- und Bahnverkehre: Kürzung um 20 Prozent	100
Steuermehreinnahmen: Konservative Annahme eines Anstiegs um 3 Prozent bis 2020 über das Niveau 2012 durch normales strukturelles Wachstum	500
Zusätzlicher Konsolidierungsbedarf für zusätzliche Rücklagen für Versorgung (Pensionen und Beihilfen für Beamte)	- 200
Summe	1.500

JA ZUR SCHULDENBREMSE! Das Land Hessen hat 40 Mrd. Euro Schulden, für die es jährlich 1,3 Mrd. Euro Zinsen zahlen muss. Die strukturelle Neuverschuldung liegt bei 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Hinzu kommen hohe ungedeckte Verpflichtungen für die Beamtenpensionen.

Angesichts dieser finanzpolitisch bedrohlichen Lage ruft die VhU die Landespolitik auf, rascher als bisher die Schuldenbremse umzusetzen und das Defizit abzubauen. Die VhU zeigt in diesem Positionspapier beispielhaft Felder auf und benennt Potenziale zur Konsolidierung des Landesetats. Sie ergeben eine Summe, die dem strukturellen Defizit von 1,5 Mrd. Euro entspricht.

Die Notwendigkeit der Konsolidierung ist so drängend, dass prinzipiell kein Haushaltsbereich ausgenommen werden darf. Ganz bewusst nennt die VhU auch Kürzungsmöglichkeiten für Ausgaben, von denen hessische Unternehmen bisher direkt und indirekt profitieren, etwa bei den Subventionen. Denn nur, wenn auch auf Wünschenswertes verzichtet wird, sind nachhaltige Landesfinanzen zu erreichen.

Es ist allerdings Aufgabe der Politik selbst, die Abwägung zwischen den Notwendigkeiten politischer Prioritätensetzungen und Konsolidierungszwängen vorzunehmen, zu entscheiden und zu verantworten. Die VhU will mit der Beschreibung von Möglichkeiten zum Abbau des strukturellen Defizits die Politik unterstützen, kann ihr aber ihre Herkulesaufgabe nicht abnehmen.

Herausgeber

Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V.

Emil-von-Behring-Str. 4 | 60439 Frankfurt am Main | www.vhu.de