

Sperrfrist: 22. März 2007

Beginn der Rede

Es gilt das gesprochene Wort!

Rede

des Bundesministers der Finanzen

Peer Steinbrück

Eine Qualitätsagenda für die Finanzpolitik

anlässlich

der Konferenz „Herausforderungen für die Finanzpolitik in
Europa“

am 22. März 2007

im

Bundesfinanzministerium Berlin

Lieber Joaquin Almunia,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Auch ich heiÙe Sie herzlich hier im Bundesfinanzministerium zu der heutigen Konferenz willkommen, die wir im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft gemeinsam mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung veranstalten.

Aktuelle wirtschaftliche Entwicklung

Ohne Zweifel stehen die konjunkturellen und finanzpolitischen Sterne gut während unserer EU-Präsidentschaft. Nicht ganz ohne Stolz erwähne ich, dass Deutschland 2006 auch seiner wirtschaftlichen Verantwortung für eine starke europäische Union wieder stärker gerecht wurde und dass die Anzeichen hierfür auch für 2007 und 2008 gut stehen:

- Die deutsche Wirtschaft wächst so stark wie seit 6 Jahren nicht mehr.
- Deutschland hat mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 1,7 % des BIP 2006 erstmals seit vier Jahren wieder den Maastricht-Vertrag eingehalten.
- Die Nettoneuverschuldung wird in diesem Jahr mit voraussichtlich rund 19,5 Mrd. € die niedrigste seit der Wiedervereinigung sein.
- Zum Abschluss unserer Präsidentschaft im Juni erfolgt voraussichtlich die Entlassung aus dem EU-Defizitverfahren.

Dieses Bild ist ebenso erfreulich wie überraschend – angesichts der Probleme und der tristen Stimmung der letzten Jahre, in denen wir es - national wie auf EU-Ebene – oft mit hitzigen Debatten über schwierige Haushaltslagen zu tun hatten. Aber alles hat auch eine positive Seite und so haben diese Diskussionen nicht nur das öffentliche Bewusstsein dafür geschärft, dass eine zügige Konsolidierung notwendig ist, sondern sie haben auch zu der wichtigen Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im März 2005 geführt.

Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt

Mit seiner Reform ist der Pakt ökonomisch rationaler geworden und bietet größere Flexibilität, um spezifische, nationale Erfordernisse zu berücksichtigen. Die Frage nach der „richtigen“ - d.h. einer mit Blick auf Stabilität und Wachstum situationsgerechten – Finanzpolitik wird nicht länger allein an der 3%-Defizit-grenze ausgerichtet. Das war

angesichts der Komplexität der finanzpolitischen Realität nicht gerechtfertigt.

Der reformierte Pakt berücksichtigt nun – neben der unzweifelhaft erforderlichen Begrenzung der öffentlichen Verschuldung – die ebenso entscheidende Bedeutung der Förderung von Wachstum und Beschäftigung – übrigens ganz im Sinne seines vollständigen Namens “Stabilitäts- und Wachstumspakt“.

Auch die finanzpolitische Doppelstrategie der Bundesregierung folgt der empirisch belegten Logik, dass nur eine Finanzpolitik, bei der strukturelle Konsolidierung und Förderung von Wachstum und Beschäftigung Hand in Hand gehen, langfristig erfolgreich sein wird. Deswegen ist eine Reform der Unternehmensbesteuerung ebenso notwendig wie es das 25 Mrd. €-Wachstumsprogramm der Bundesregierung Anfang letzten Jahres war und es die Mehrwertsteuererhöhung aktuell ist.

Struktur der öffentlichen Haushalte überprüfen

Um die finanziellen Spielräume für die notwendigen Zukunftsinvestitionen zu schaffen reicht es allerdings nicht aus, „nur“ zu konsolidieren. Die öffentlichen Haushalte müssen auch in ihrer Struktur auf den Prüfstand, vor allem mit dem Ziel, Produktivitäts- und Innovationseffekte zu vergrößern.

Und wir müssen stärker als bisher darauf achten, dass wir mit öffentlichen Ausgaben die bestmögliche Wirkung, den bestmöglichen Output erreichen; wir müssen wissen, wofür und wie gut wir die knappen Steuermittel der Bürgerinnen und Bürger ausgeben.

Mit anderen Worten: Voraussetzung für eine dauerhaft erfolgreiche Konsolidierung ist es nicht nur, kurzfristig die „konjunkturell guten Zeiten“ für den Defizitabbau zu nutzen, sondern auch die Grundlagen dafür zu schaffen, dass diese „gute Zeiten“ andauern. Wann, wenn nicht jetzt ist die Zeit, um die notwendigen strukturellen Reformen voranzubringen und um die öffentlichen Haushalte weiter zu konsolidieren?

EU-Präsidentschaft

Diese wirtschafts- und finanzpolitische Marschroute und ihr Ziel, die Finanzierung der Zukunft zu sichern, müssen wir noch stärker als bisher verankern – auf nationaler wie auf

europäischer Ebene. Deshalb nimmt das Thema Qualität der öffentlichen Finanzen im Rahmen der gegenwärtigen deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine prominente Rolle ein.

Wie bei der heutigen Konferenz geht es auch in der EU darum, den Erfahrungsaustausch zu intensivieren und konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen zu entwickeln. Die Anforderungen an eine qualitätsorientierte Budgetpolitik sind konkret zu definieren, Zukunftsorientierung und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den politischen Weichenstellungen ebenso wie in den laufenden Entscheidungen fest zu verankern. Mit dieser Zielrichtung werde ich mit meinen Kollegen im ECOFIN eine Qualitätsagenda für die europäische und nationale Finanzpolitik entwickeln.

Elemente einer Qualitätsagenda

Qualität beginnt in den Köpfen

Auch „finanzpolitische Qualität“ beginnt in den Köpfen. Weil das so ist, müssen wir insgesamt ein neues Grundverständnis finanzpolitischen Handelns entwickeln: Die verbreitete Auffassung, dass die Finanz- und Haushaltspolitiker für das Sparen und die Buchhaltung zuständig sind, und dass die Fachpolitiker Wunschzettel abarbeiten und Wohltaten verteilen könnten, führt in eine Sackgasse bzw. hat uns bereits dorthin geführt.

Nur wenn sich alle Politikbereiche ihrer Gesamtverantwortung bewusst sind, werden wir den dringend erforderlichen Wechsel von der Finanzierung von Vergangenheit und Gegenwart hin zu mehr Zukunft, zu globalisierungstauglichen und tragfähigen Haushalten schaffen. Dabei heißt Gesamtverantwortung klare Vorrangigkeiten und immer auch Nachrangigkeiten zu definieren und diese Prioritätenordnung gegen Begehrlichkeiten zu verteidigen.

Ich bin fest davon überzeugt, dass wir nur mit einem umfassenden finanz-, wirtschafts-, bildungs- und sozialpolitischen Reformkonzept zu einer besseren Qualität der öffentlichen Finanzen, zu einer zukunftsorientierten Familienpolitik, zeitgemäßen Bildungspolitik, modernen Arbeitsmarktpolitik und zu Reformen der sozialen Sicherungssysteme kommen werden.

Und ich möchte noch einen - oftmals unterschätzten - Aspekt hinzufügen: Ein intelligenter umfassender Politikansatz stärkt nicht nur das Wachstum, sondern auch die soziale Teilhabe. Viele junge wie alte Menschen begegnen den Herausforderungen der

demografischen Entwicklung und Globalisierung mit Unsicherheit und Angst. Oft, weil sie sich den neuen Herausforderungen nicht gewachsen fühlen, oft wegen mangelnder Bildung und veraltetem Wissen.

Wir müssen unsere Fähigkeit steigern, auf heute noch nicht absehbare Veränderungen flexibel reagieren zu können. Abschottung und Verringerung des Wettbewerbsdrucks sind keine Alternativen. Die Politik muss die Anpassung von Beschäftigten und Märkten an die Veränderungen unterstützen. Sie darf nicht versuchen, den Strukturwandel zu verhindern. Sonst gehen auf Dauer wertvolle Arbeitsplätze verloren und es werden keine neuen geschaffen.

Dabei müssen wir die Menschen auf diesem Weg mitnehmen und sie befähigen – oder anders ausgedrückt: die Politik muss Soziale Brücken (Social Bridges) bauen, insbesondere dadurch, dass sie verstärkt das Humanvermögen einer Gesellschaft über den gesamten Lebenszyklus fördert – im Interesse von mehr Wachstum, mehr Teilhabe, mehr Wohlstand für alle, aber auch um die wachsenden sozialen Fliehkräfte zu begrenzen.

Qualität bedeutet immer auch Effizienz

Ich habe es bereits erwähnt: Eine alleinige Umschichtung öffentlicher Mittel ohne Beachtung von Effizienzgesichtspunkten greift zu kurz. Wir müssen uns davor hüten, die Qualität der öffentlichen Finanzen nur nach dem Input zu beurteilen.

Der entscheidende Fehler ist, dass wir allzu oft den politischen Erfolg allein darin sehen, dass ein Haushaltstitel mit genügend Geld ausgestattet wird - das ist die Inputorientierung. Wir stellen uns zu selten die Frage, im Sinne einer Outputorientierung, was ist mit diesem Geld bewirkt worden?

Nehmen Sie das hochaktuelle Beispiel der Bildung: Internationale Vergleiche deuten hier für Deutschland auf einen erheblichen Handlungsbedarf hin: Trotz vergleichsweise hoher öffentlicher Ausgaben ist in Deutschland die so genannte Risikogruppe, also die Gruppe derjenigen Schüler, die Mindestanforderungen nicht erfüllen, besonders hoch.

Auch haben wir es in Deutschland mit einer für mich als Finanzminister wie auch als Gesellschaftspolitiker nicht akzeptablen, starken Korrelation zwischen sozialem Hintergrund einerseits und Bildungserfolg andererseits zu tun. Will sagen: Gute bzw. bessere Politik

muss nicht zwangsläufig mehr Geld kosten nach dem Motto „Viel hilft viel“, das in der Vergangenheit viel zu oft die Maxime für politisches Handeln war.

Qualität kann durch institutionelle Reformen gestärkt werden

Um die Qualität der Finanzpolitik zu stärken, brauchen wir natürlich auch institutionelle Reformen. Im gleichen Atemzug warne ich aber ausdrücklich vor einem „blinden Regelglauben“: Regeln können uns nicht von Verantwortung entheben, eindeutige Prioritäten und Ziele festzulegen und diese zu befolgen. Unbestritten sind Regeln aber wichtig, um die Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der konkreten Finanzpolitik zu erhöhen, Abweichungen zu erkennen und unser Handeln zu disziplinieren.

Nationale Verschuldungsgrenzen

Bereits erwähnt habe ich die erfolgreiche Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Aber wir müssen uns natürlich auch die Frage stellen, ob wir national unsere Hausaufgaben gemacht haben.

Problematisch ist z.B. die mangelnde Konsistenz unseres Art. 115 GG mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Während letzterer - wie Sie wissen - auf den langfristigen oder „strukturellen“ Haushaltsausgleich zielt, enthält Art. 115 GG die Möglichkeit einer Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen. In vielen Länderverfassungen gibt es analoge Regelungen.

Mit Blick auf Zielsetzung einer „Finanzpolitik als Wachstumspolitik“ ist darüber hinaus insbesondere die Abgrenzung des Investitionsbegriffs kritisch, weil nicht alle Investitionen gleichermaßen als wachstumsfördernd gelten können. Ich könnte weitere „Schwächen“ unseres derzeitigen Art.115 GG aufzählen, will darauf aber aus Zeitgründen verzichten.

Alles im allem habe ich beträchtliche Zweifel, ob unsere nationale Verschuldungsregel noch zeitgemäß ist. Gerade vor dem Hintergrund der Zielsetzung des strukturellen Haushaltsausgleichs, sollte man über Reformmöglichkeiten durchaus nachdenken. In einem föderalen System wie Deutschland umfasst dies neben dem Bund natürlich immer auch die Einbeziehung der Länder, was ein solches Unterfangen nicht gerade erleichtert.

Dabei bin ich durchaus offen, was das „wie“ einer wirksameren Schuldenbremse angeht – also hinsichtlich der Frage, ob wir möglichen Haushaltsnotlagen besser durch eine Überarbeitung des Artikels 115 GG oder aber durch eine der Schweizer Schuldenbremse ähnliche Regelung entgegenwirken können. Auch die Vorschläge, die der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten unterbreitet hat sind interessant, weil sie eine Kombination beider genannter Alternativen zulassen.

Modernisierung Haushaltswesen

In diesem Zusammenhang muss dann auch die Frage diskutiert werden, ob die derzeitige schwerpunktmäßige Ausrichtung auf Einnahmen und Ausgaben im kameralistischen Haushaltssystem noch zeitgemäß ist. Denn sie stellt den politisch Verantwortlichen nur begrenzt Informationen über die zukünftigen Wirkungen und Ergebnisse heutiger Entscheidungen zur Verfügung.

Die detaillierte Titelstruktur ermöglicht zwar Aussagen darüber, wie viel Mittel für einen konkreten Zweck eingesetzt werden - Stichwort „Inputorientierung“. Unklar bleibt aber oftmals, welche übergeordneten Ziele damit erreicht werden – also „Outputorientierung“.

Vor diesem Hintergrund diskutieren wir derzeit über die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Eine Projektgruppe innerhalb des BMF wird Reformoptionen entwickeln und spätestens bis zum Ende der Legislaturperiode ein Konzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens erstellen.

Die Diskussion ist auch in anderen Ländern in vollem Gange. Viele europäische Mitgliedsstaaten haben bereits Erfahrungen mit ergebnisorientierten Budgetierungssystemen. Diese Erfahrungen wollen wir bei unseren EU-Arbeiten zur Qualität der öffentlichen Finanzen auswerten.

Großbritannien und Frankreich haben ihr jeweiliges Haushaltsverfahren reformiert und u.a. Outputindikatoren eingeführt. Wir werden auch diese Erfahrungen in unsere Reformüberlegungen für Deutschland mit einfließen lassen.

Auch wenn es verfrüht ist, an dieser Stelle bereits konkrete Aussagen zu einem Modernisierungskonzept des Haushaltswesens in Deutschland zu machen. Ein

zukunftsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen wird aber folgenden Anforderungen gerecht werden müssen. Es muss:

- hinreichende Information über die zugrunde liegende politisch-fachliche Konzeption und Zielsetzung liefern,
- die langfristigen finanziellen Folgen von Entscheidungen einbeziehen
- und die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung gewährleisten.

Schluss

Meine Damen und Herren,

ich hoffe, Ihnen für die heutige Veranstaltung ausreichend Anregungen – oder wie man im Englischen sagt „food for thought“ – gegeben zu haben. Ich wünsche Ihnen eine produktive Konferenz.