

Analyse von Landtagswahlprogrammen und Koalitionsvertrag im Freistaat Sachsen

Welche Aussagen treffen die Parteien in den Wahlprogrammen bzw. im Koalitionsvertrag zum Haushalts- und Rechnungswesen?

[19. Oktober 2009]

Am 30. August 2009 fanden in Sachsen Landtagswahlen statt. Inzwischen liegt auch der Koalitionsvertrag von CDU und FDP vor. **HaushaltsSteuerung.de** hat dies zum Anlass genommen, sowohl die Landtagswahlprogramme der wichtigsten Parteien, als auch den Koalitionsvertrag genauer unter die Lupe zu nehmen und im Hinblick auf Aussagen zum Haushalts- und Rechnungswesen zu analysieren.

Partei	Analyse
CDU	<p>Die sächsische CDU formuliert in ihrem Programm, dass ein Staatshaushalt, der ohne Schulden auskommt, ein „Wert an sich ist“.¹ Damit formuliert die Partei die Null-Verschuldung auf Landesebene als politisches Ziel. Im selben Satz spricht die Partei ebenfalls davon, dass Vorsorge getroffen werden soll. Aus dieser Formulierung könnte ein Hinweis zu einem Umstieg auf das doppische System herausgelesen werden: Nur in einem doppischen System werden beispielsweise Rückstellungen für Beamtenpensionen als Rückstellung im Ergebnis und auf der Passivseite der Bilanz verbucht. Vorsorge würde in diesem Kontext bedeuten, dass den Rückstellungen auf der Aktivseite der Bilanz auch entsprechendes Vermögen gegenübersteht.</p> <p>Daneben spricht die Partei von einer Rückzahlung vorhandener Schulden und begründet dies u. a. mit dem demografischen Wandel, der in Sachsen zu einer Reduktion der Einwohner führt. Bei gleichbleibender Schuldenlast würden bei sinkender Einwohnerzahl die Zinsaufwendungen pro Einwohner ansteigen. Insofern ist die Reduktion der bestehenden Verschuldung konsequent. Insgesamt ist die Klarheit beeindruckend, mit der im CDU-Programm formuliert wird. Die Partei wird sich an den beiden Versprechen – keine neuen Schulden und Reduktion der bestehenden Verschuldung – aufgrund der klaren Formulierung im Programm in den nächsten Jahren messen lassen müssen. Politisch tritt die Partei in ihrem Programm entsprechend auch für eine Schuldenbremse in Grundgesetz und Landesverfassung ein. Hierbei geht die Partei sogar über die derzeit diskutierten Modelle einer Schuldenbremse hinaus. Sie formuliert: „Deshalb muss das Verbot der Neuverschuldung in die Landesverfassung</p>

¹ CDU (2009), S. 46 und siehe auch bereits S. 2.



	<p>aufgenommen werden. Wenn bei schweren Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen Kredite aufgenommen werden, sind diese innerhalb von fünf Jahren zu tilgen. In „normalen“ und guten Jahren muss der Haushalt Überschüsse einplanen und erzielen, um für schwere Zeiten gerüstet zu sein.“² Es soll also nicht nur Tilgungspläne geben, wenn bei Notsituationen eine Verschuldung notwendig wird, sondern es sollen präventiv Überschüsse erzielt werden. In einem doppelten System würde damit in guten Zeiten das Eigenkapital anwachsen. In schlechten Zeiten würde dieses Eigenkapital dann aufgelöst. Konsequenz zu Ende gedacht würde dieses Vorgehen dazu führen, dass über die Jahre das Eigenkapital des Landes nicht abnimmt. Weiter will die Partei eine Zukunftsabteilung Sachsen 2020 gründen. Hier soll auch das Thema neues Steuerungsmodell behandelt werden.³</p>
	<p>Die SPD benennt den demografischen Wandel und das Auslaufen der Solidarpaktmittel als Herausforderung für Sachsen. Für die Zukunft benennt die SPD ihre Marschroute in Anlehnung an das bereits Erreichte: „Eine sparsame Haushaltspolitik ist wichtig. Doch sie ist nur dann auch solide, wenn sie gezielte Investitionsschwerpunkte in den Gebieten Innovation, Bildung, Forschung und Technologie setzt. Mit der Regierungsbeteiligung der SPD ist es erstmals gelungen, Überschüsse im Landeshaushalt zu erzielen, um damit Schulden zu tilgen, einen Generationenfonds aufzulegen und dabei gleichzeitig die Wachstumskräfte zu stärken. Die Finanzausstattung der Kommunen haben wir verbessert und werden das weiter tun. Denn wir verlieren den sozialen Zusammenhalt nicht aus dem Blick: Haushaltsdisziplin ist kein Selbstzweck. Sie dient den Menschen und ist Voraussetzung für ein funktionierendes Gemeinwesen.“⁴</p>
	<p>Die Linke tritt für die regelmäßige Aufstellung von Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene ein.⁵ Für den Landeshaushalt tritt die Partei daneben für ein so genanntes Gender-Budgeting ein: D.h. beiden Geschlechtern sollen die gleichen Möglichkeiten zum Zugang von Haushaltsmitteln ermöglicht werden.⁶</p>
	<p>Auch die FDP weist in ihrem Programm darauf hin, dass bis zum Jahr 2019 die Zuweisungen, die Sachsen von den westdeutschen Ländern erhält, auslaufen. Das führe zu Herausforderungen für das Land, um dann auf eigenen Beinen zu stehen.⁷ Für den Bereich der Hochschulen findet sich</p>

² CDU (2009), S. 47.

³ Vgl. CDU (2009), S. 48.

⁴ SPD (2009), S. 21.

⁵ Vgl. Die Linke (2009), S. 35

⁶ Vgl. Die Linke (2009), S. 37

⁷ Vgl. FDP (2008), S. 6.



eine direkte Anknüpfung zur kaufmännischen Buchführung im Programm der FDP. Dort ist formuliert: „Im Rahmen eines Globalhaushaltes verfügen Hochschulen künftig frei über ihre Mittel, das heißt, sie können Rücklagen bilden und bei kaufmännischer Buchführung entsprechende Investitionen über Kredite vorfinanzieren. Darüber hinaus können die sächsischen Hochschulen eigene Unternehmen gründen oder sich an Unternehmen, z.B. technologieorientierten Ausgründungen, beteiligen, sofern ein wissenschaftlicher Anknüpfungspunkt dafür vorliegt.“⁸ Für die Landesebene prangert die Partei an, dass hier in der Vergangenheit zahlreiche Staatsbetriebe gegründet wurden. Die Partei lehnt Staatsbetriebe und staatliche Beteiligungen, die nicht effizient wirtschaften würden, in ihrem Programm ab.⁹ Neue Schulden für das Land lehnt die FDP ebenfalls ab. Dazu heißt es u.a.: „Wir wollen in der Sächsischen Verfassung ein Neuverschuldungsverbot verankern, von dem nur mit qualifizierter Mehrheit abgewichen werden darf. Landesschulden werden mit verbindlichen Tilgungsplänen abgebaut.“¹⁰ Die Stadt Dresden, die sich in jüngster Vergangenheit durch Verkauf einer Wohnungsgesellschaft entschuldet hat, wird als Vorbild genannt. In einem doppischen Haushalts- und Rechnungswesen sind zwar auch Vermögensveräußerungen möglich, gleichwohl können diese nicht zum Haushaltsausgleich auf der Ergebnisebene herangezogen werden. Nur ein etwaiger Verkauf über Buchwert taucht als Ertrag auf. Es gilt immer beides zu betrachten: Vermögen und Schulden, was im alten kameralen Haushalts- und Rechnungswesen nur schwerlich machbar ist. So hat auch der Verkauf der Wohnungsgesellschaft in Dresden natürlich dazu geführt, dass das Vermögen reduziert wurde. Gleichwohl sind aber auch die Schulden damit reduziert worden. Ob sich derartige Geschäfte tatsächlich für eine Kommune lohnen muss immer im Einzelfall gesehen werden. Mit einem doppischen System wäre künftig immerhin gewährleistet, dass eine Kommune die Verkaufserlöse nicht regelmäßig für den Haushaltsausgleich verwendet und so von Jahr zu Jahr das Eigenkapital einer Kommune reduziert wird, die Haushaltsprobleme aber bleiben.

Als einzige Partei fordert die FDP darüber hinaus auch ein freiwilliges Neuverschuldungsverbot für die Kommunen. Hierzu wird formuliert: „Den Kommunen soll zudem möglich werden, ein Neuverschuldungsverbot in ihre

⁸ FDP (2008), S. 26.

⁹ Vgl. FDP (2008), S. 52.

¹⁰ FDP (2008), S. 53.



	<p>Hauptsatzungen aufzunehmen, das nur mit 2/3-Mehrheit geändert werden darf.“¹¹</p> <p>Besonders ehrgeizig ist die FDP bei der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf Landesebene. Als einzige Partei benennt sie dieses Ziel in ihrem Wahlprogramm direkt und nennt auch einen konkreten Zeitpunkt: „In der Landesverwaltung soll die doppelte Buchführung und die Kosten-/Leistungsrechnung sowie ein funktionsfähiges Controlling bis zum Jahre 2013, d.h. zeitgleich mit den sächsischen Kommunen, flächendeckend eingeführt werden. Die schafft Transparenz über das tatsächliche Vermögen von Staat und Kommunen und die Kosten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.“¹²</p> <p>Speziell für die kommunale Ebene betont die FDP in ihrem Programm noch einmal das Konnexitätsprinzip. Daneben verweist sie auf die Praxis der Auslagerungen und spricht von kommunalen Unternehmen, die auch in Konkurrenz zu Privatunternehmen stünden. Ein wirksame Kontrolle dieser Unternehmen und insb. ihrer Finanzrisiken, so die Partei, sei nicht möglich.¹³ Was die Partei nicht sagt, was aber gerade für die Kommunen konsequent wäre ist, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen in seinem Endausbaustadium eine Konzernbilanzierung vorsieht. Auf diese Weise würde die Steuerung der kommunalen Auslagerungen – auch für die ehrenamtlichen Mandatsträger – erheblich erleichtert. Insofern wäre es konsequent, wenn man sich eine wirksame Kontrolle dieser Unternehmen wünscht, dass das neue Haushalts- und Rechnungswesen inklusive Konzernbilanzierung möglichst zeitnah bei allen sächsischen Kommunen eingeführt wird.</p>
	<p>Sehr umfassend haben sich Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Programm mit mehreren Aspekten des Haushalts- und Rechnungswesens befasst. So setzen sich Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Programm für eine Neudefinition des Investitionsbegriffes ein. Wörtlich heißt es hierzu u.a.: „Die Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern, die Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern sowie die Förderung betrieblicher Forschung und Entwicklung dagegen fallen unter die Rubrik Konsumtion, obwohl hier langfristig Werte geschaffen werden.“¹⁴</p> <p>Auch zum Thema Begrenzung der Verschuldung hat sich die Partei</p>

¹¹ FDP (2008), S. 54.

¹² FDP (2008), S. 53.

¹³ Vgl. FDP (2008), S. 59.

¹⁴ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 161



positioniert: „Die gesamtstaatliche Verschuldung muss strikt begrenzt werden, indem neue Schulden nur in außergewöhnlichen Situationen, wie z.B. Naturkatastrophen und lange anhaltende Rezessionsphasen mit Zweidrittel-Mehrheit des Parlaments aufgenommen werden dürfen. Sie muss Schritt für Schritt abgetragen werden.“¹⁵

Daneben setzen sich die Grünen für einen Jahreshaushalt, anstelle des Doppelhaushaltes ein. Hierzu heißt es u.a. im Programm: „Flexibilität im Haushaltsvollzug kann auch im Jahreshaushalt sichergestellt werden, beispielsweise mit Instrumenten wie Haushaltsrestebildung, Überjährigkeit der Mittel oder eigenverantwortlicher Mitteleinsatz im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung.“¹⁶

Weiterhin setzen sich auch die Grünen, wie Die Linke, für ein Gender-Budgeting Modell ein.¹⁷

Der Einführung neuer Steuerungsinstrumente hat die Partei gleich ein eigenes Unterkapitel ihres Programms gewidmet. Dieses wird im Folgenden wiederum wörtlich zitiert: „Der Einsatz neuer Steuerungs- und Führungsinstrumente ist weiter auszubauen, um einen effizienteren Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherzustellen. Wir halten die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Landeshaushalt für notwendig, um verbindliche Informationen über die Kostensituation jeder Organisationseinheit bzw. jedes Sachgebiets zu erhalten. In bündnisgrüner Bundesverantwortung wurde die Kosten-Leistungsrechnung bereits in etlichen Ressorts in Pilotprojekten auf den Weg gebracht. Ebenso haben einige Bundesländer schon mit Hilfe dieser neuen Instrumente begonnen, ihre Haushalte effizienter und auch transparenter zu gestalten. Erst durch diese neue Effizienz und Transparenz wird ein wirtschaftlicherer Ressourceneinsatz möglich und der Verschwendung von Steuergeldern ein Riegel vorgeschoben.“¹⁸

Auf kommunaler Ebene setzt sich die des Weiteren Partei für Bürgerhaushalte ein.¹⁹

¹⁵ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 161 f.

¹⁶ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 163

¹⁷ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 137 und S. 164 f.

¹⁸ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 165 f.

¹⁹ Bündnis 90/Die Grünen (2009), S. 143 f.

Koalitionsvertrag und Zusammenfassung

Wer sich bislang gewundert hat, warum Sachsen als eines der wenigen Länder bei den öffentlichen Finanzen heute vergleichsweise glänzend dasteht, der findet in den Programmen der Parteien eine Antwort. In kaum einem anderen Land haben die Parteien ihre haushaltspolitischen Vorstellungen so klar formuliert und zum Teil sogar mit messbaren Größen als Ziele unterlegt.

Auch im Koalitionsvertrag von CDU und FDP finden sich Passagen zum Haushalt. So wird dort formuliert, dass Vorsorge für künftige Versorgungslasten getroffen wird.²⁰ Auf Basis eines doppischen Systems, bei dem Rückstellungen für künftige Beamtenpensionen gebildet werden, wäre dies technisch einfach realisierbar. Neue Schulden lehnen die Koalitionäre – trotz der Finanzkrise ab. Im Gegenteil: Es sollen Altschulden getilgt werden. Daneben ist eine Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft als Ziel im Koalitionsvertrag formuliert. So ist eine Budgetierung der Personalkosten vorgesehen und Fach- und Finanzverantwortung sollen verstärkt zusammengeführt werden. Ein zentrales Controlling soll die Steuerung erleichtern.²¹ Zwar ist die Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens für die Landesebene nicht ausdrücklich im Koalitionsvertrag benannt, dennoch deuten einige haushaltspolitische Ziele, die dort hinterlegt wurden, darauf hin, dass dieser Weg zumindest eine Option für Sachsen sein könnte. Die FDP hatte dieses Ziel schließlich auch in ihrem Wahlprogramm formuliert.

Quellenverzeichnis

- **Die Linke Sachsen:** Der eigenen Kraft vertrauen. Für Sachsen. Das Landeswahlprogramm 2009
- **Bündnis 90/ Die Grünen in Sachsen:** Programm zur Landtagswahl 2009 - Das Landtagswahlprogramm wurde am 31. Januar 2009 auf der Landesdelegiertenkonferenz in Dresden verabschiedet.
- **CDU, Die Sächsische Union:** Vertrag für Sachsen. Wissen, wo's lang geht. Regierungsprogramm 2009 bis 2014 der Sächsischen Union.
- **SPD Sachsen:** Anpacken. Zukunft gestalten. Für Sachsen. Regierungsprogramm 2009 bis 2014. Gerecht. Innovativ. Solidarisch.
- **FDP Sachsen:** Für ein starkes und freiheitliches Sachsen, Landtagswahlprogramm der FDP Sachsen 2009, beschlossen am 1.11.2008 in Dresden
- **CDU und FDP Sachsen:** Entwurf des Koalitionsvertrages. Freiheit. Verantwortung. Solidarität. Gemeinsam für ein starkes und selbstbewusstes Sachsen. Vertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen und der Freien Demokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 5. Legislaturperiode des Sächsischen Landtags.

²⁰ Vgl. CDU und FDP (2009), S. 3 f.

²¹ Vgl. CDU und FDP (2009), S. 4.