

**Feierstunde anlässlich des
70. Bestehens des Rechnungshofs von
Berlin am 15.09.2022
im Abgeordnetenhaus von Berlin**

Festrede

Professor Dr. Thomas Lenk

**Inhaber des Lehrstuhls
für Finanzwissenschaft
an der Universität Leipzig und
Direktor des Instituts für
Öffentliche Finanzen und
Public Management**

Es gilt das gesprochene Wort!

**Rechnungshöfe im Kontext aktueller
wirtschafts- und finanzpolitischer
Herausforderungen**

Sehr geehrte Frau Regierende
Bürgermeisterin Giffey,
sehr geehrter Herr Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin Buchner,
sehr geehrte Frau Präsidentin des Rechnungshofes von Berlin Klingen,
sehr geehrte Abgeordnete des Abgeordnetenhauses von Berlin,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr darüber, heute mit Ihnen zusammen das 70-jährige Bestehen einer so wichtigen Institution wie dem Rechnungshof von Berlin feiern zu können. Ich möchte zunächst kurz die aktuellen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund zunehmender Krisen und Transformationsaufgaben beleuchten und anschließend auf die Rolle der

Rechnungshöfe in diesen disruptiven Zeiten eingehen.

Grundsätzlich zeigten sich die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis zum Februar 2022 als ziemlich robust. Zwar belasteten hohe pandemiebedingte Ausgaben Bund und Länder, doch offenbarten sich insbesondere vor dem Hintergrund steigender Steuereinnahmen erste Erholungstendenzen. Hierzu zählten nicht zuletzt auch die auslaufenden Corona-Hilfen sowie eine sich aufklarende konjunkturelle Lage. Deshalb wurde im Herbst 2021 – genauer gesagt am 06.10.2021, also vor 344 Tagen – auch von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder – von denen ich annehme, dass die meisten heute auch hier sind -, auf der Konferenz, die in Berlin stattfand, eine Erklärung verabschiedet, die die (Wieder-)Einhaltung der Schuldenbremse ab 2022 forderte.

5 Monate oder genauer 141 Tage später, nämlich am 24.02.2022, änderten sich mit Beginn des groß angelegten russischen Angriffskriegs auf die Ukraine die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen radikal: Umfassende und mitunter strukturelle Handlungsbedarfe wurden offengelegt, die in Deutschland lange Zeit vernachlässigt worden waren. Hierzu zählt nicht zuletzt die Bundeswehr, die im Zuge der Rede von Bundeskanzler Scholz zur „Zeiten-

wende“ mit einem beachtlichen Sondervermögen ausgestattet worden ist. Die auslaufenden Corona-Belastungen und die fiskalischen Folgen des russischen Krieges testen somit die Resilienz der öffentlichen Haushalte in Deutschland innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne erneut. Ein Ende ist leider noch nicht abzusehen.

Gleichzeitig scheinen im Zuge aktueller Inflationsentwicklungen und Zinssprünge die rosigen Zeiten, in denen der deutsche Staat zu Nullkonditionen oder gar negativer Verzinsung Staatsanleihen ausgeben konnte, erst einmal vorbei zu sein. Die Entscheidung des EZB-Direktoriums am 08.09.2022 (also vor genau 1 Woche) zeigt dies ja eindrucksvoll erneut. Dies hat direkte Effekte auf die Möglichkeit seitens der Fiskalpolitik, das Instrument der Verschuldung, beispielsweise für Investitionen, extensiv zu nutzen. Gleichzeitig sind Bund und Länder noch dabei, die durch Corona angehäuften Schuldenberge mehr oder weniger schnell abzutragen; während Sachsen-Anhalt sich dafür 3 Jahre Zeit lassen will, hat sich der Bund 20 Jahre vorgenommen und NRW sogar 50 Jahre.

Zu der angespannten fiskalischen Situation kommt eine sich abzeichnende Energiekrise hinzu, welche in direktem Zusammenhang mit der Abhängigkeit Deutschlands von russischen Energieimporten steht. Die daraus resultierende

Inflationsentwicklung könnte weitere haushälterische Belastungen mit sich bringen, sofern die Politik weiterhin zusätzliche Entlastungen für Unternehmen und private Haushalte beschließt. Die aktuellsten Preisentwicklungen am Energiemarkt lassen gerade etwas Hoffnung aufkeimen.

Im Hinblick auf die geopolitische Bedeutung der aktuellen Gemengelage trüben sich die Aussichten ebenfalls zunehmend ein. Rund 25% aller Arbeitsplätze in Deutschland hängen direkt oder indirekt am Exportmarkt. Ein schwankendes Außenhandelsvolumen hat für Deutschland als Exportnation dementsprechend Auswirkungen auf die Produktion und somit auch auf den Arbeitsmarkt. Ursache für Lieferengpässe, hohe Energiepreise, drohende Knappheiten und sich daraus ergebende Preiseffekte sind nicht zuletzt auch Folgen sich verstärkender geopolitischer Risiken, die in einer verzahnten globalisierten Welt grundsätzlich problematisch sind. Auch mit Bezug auf den Ifo-Geschäftsklimaindex oder das Arbeitsmarktbarometer des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nimmt die Stimmung in der Wirtschaft merklich ab. Zudem scheint das Risiko einer Stagflation gegeben zu sein. Steigende Preise und eine wirtschaftliche Stagnation können zu einem langfristigen Problem für die öffentlichen Finanzen und den Arbeitsmarkt zu werden.

Für die Jahre 2022 und 2023 schreitet in Deutschland gleichzeitig die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weiter voran. Im europäischen Vergleich schneidet Deutschland zwar gut ab, für andere EU-Länder verläuft die Konsolidierung jedoch ungleich schwerer. Dies hängt nicht zuletzt auch mit den unterschiedlichen Kosten zusammen, die sich im Rahmen der Corona-Pandemie und des Krieges materialisiert haben und sich in den weiter steigenden Zins-Differenzen (Zins-spreads) in der Eurozone widerspiegeln. Mit Blick auf die europäischen Schuldenstände zeigt sich, dass Deutschland nach aktuellen Prognosen z.B. der EU Kommission, ab 2023 wieder zum 60%-Schuldenstandkriterium hin konvergieren wird. Dabei ist zu bedenken, dass eine Rückkehr zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, verbunden mit den entsprechenden Konsolidierungsanforderungen jedoch auch negative Spillover-Effekte für Deutschland erzeugen kann, wenn bspw. die Nachfrage nach deutschen Gütern aus anderen EU-Staaten aufgrund einer dortigen extrem kontraktiven Fiskalpolitik ausbleibt.

Viele Zeichen stehen leider auf Krise. Und dabei durchleben wir schon seit geraumer Zeit Krisen. Exemplarisch seien an dieser Stelle

- die Dot-Com-Blase und der New Economy Crash ab 2000,

- die Finanzkrise ab 2008,
- die Eurokrise,
- die sogenannte Migrationskrise,
- der Brexit 2020 oder
- auch die bereits erwähnte Corona-Pandemie genannt.

Die Krisen kehren im regelmäßigen Turnus wieder, überlappen sich dabei und stellen unsere ökonomischen Regeln und Leitplanken wie auch unsere Institutionen immer wieder auf die Probe.

Auch zeigt sich, dass unabhängig von eher kurzfristigen Krisen langfristige Transformationsaufgaben existieren, die die vorhandenen Krisen überlagern können. Transformationsaufgaben wie

- der Klimawandel,
- der demografische Wandel,
- die Instandhaltung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur
- oder die Digitalisierung

bringen enorme Investitionsmehrbedarfe mit sich. Schätzungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung¹ von 2019 beliefen sich die Mehrbedarfe auf eine Höhe von etwa 450 Milliarden Euro für die nächsten 10

¹ Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report, No. 152, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.

Jahre. Die Richtung ist dabei klar. Wir reden hier über mehrere Milliarden Euro, die jedes Jahr zusätzlich in die „öffentliche Hand“ genommen werden müssten.

In einer konjunkturellen Situation, die geprägt ist durch eine Simultanität aus Krise und Unsicherheit, steht die Fiskalpolitik vor dem Dilemma wichtiger politischer Aufgaben und sich gleichzeitig potenziell verkleinernder Handlungsspielräume.

- Als Reaktion auf die politisch-militärische Krise erscheint es wahrscheinlich, dass die geplanten Mehrausgaben für Verteidigung verstetigt werden und in Zukunft auch in den Bundeshaushalt integriert werden müssen.
- Außerdem wurden bzw. werden soziale Härten – ausgelöst von steigenden Preisen – mit unterschiedlichen Maßnahmen abgedeckt (z.B. das gestern im Kabinett beschlossene Bürgergeld) und die Debatte um solche Abfederungsmaßnahmen wird auch weiter anhalten.
- Zudem erscheinen Mehrausgaben zur Sicherung von Energieinfrastrukturen und Energieversorgung sowie evtl. Mittel zur Stützung von Unternehmen fast unvermeidbar.
- Außerdem wird die Finanzierung notwendiger Dekarbonisierungs-

investitionen die haushaltspolitischen Entscheidungen entscheidend mitprägen müssen.

In dieser Gemengelage werden die politischen Konflikte über die Antworten der Fiskalpolitik weiter anhalten. All diese Debatten werden die bereits bestehenden sowie die zukünftigen Handlungsspielräume der Fiskalpolitik bedeutend beeinflussen, wobei stets die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als ein wichtiger Faktor zu berücksichtigen sein wird. Dabei ist jedoch angesichts hoher Investitionsbedarfe, die u.a. aus den vorher beschriebenen Transformationsaufgaben erwachsen, eine allzu zügige Konsolidierung evtl. nicht zielführend. Der finanzielle Spielraum, um kurzfristige Ereignisse abfedern zu können, hat sich reduziert. Gleichzeitig werden die langfristigen Transformationsaufgaben (und mit ihnen steigende Ausgaben) zu einer wachsenden Herausforderung für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen.

Damit jedoch nicht genug: Auch die Finanzierungswege diversifizieren sich zunehmend. Die Debatte um die investiven Mehrbedarfe unter Berücksichtigung der Schuldenbremse hat gezeigt, dass komplizierte Finanzierungswege außerhalb des Kernhaushaltes in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Die Modifikation der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, die Diskussion um eine goldene Regel für Investitionen, Rückla-

genkonstrukte, Sondervermögen und öffentliche Zweckgesellschaften sind exemplarisch zu nennen. Zusätzlich werden die Haushaltsplanungs- und -aufstellungsverfahren komplexer und komplizierter. Auch auf europäischer Ebene gibt es eine Diskussion zu den Fiskalregeln, diese sollten gemäß der gestrigen Rede der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen einfacher sein, strategische Investitionen ermöglichen und gleichzeitig die fiskalische Nachhaltigkeit sichern. Sie will im Oktober Ideen für Änderungen der EU-Fiskalregeln veröffentlichen. Neben diesen (wahrscheinlich sich ändernden) länderübergreifende Fiskalregeln sollen einheitliche Rechnungslegungsstandards in allen Mitgliedsländern, den sog. European Public Sector Accounting Standards – kurz: EPSAS gelten. In engem Zusammenhang damit besteht auf der Bundes- und zum Teil auch auf Landesebene weiterhin die Frage nach der Einführung der Doppik oder der fortlaufenden Anwendung der erweiterten Kameralistik.

Gesellschaft und Politik sind damit gegenwärtig und künftig multiplen kurz- und langfristigen Krisen ausgesetzt. Und damit steht auch die öffentliche Verwaltung zunehmenden Herausforderungen gegenüber.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und künftigen Herausforderungen

werden auch die Anforderungen an die oberste Finanzkontrolle vielfältiger und komplexer. Aufgrund der zunehmenden Komplexität und Regelgebundenheit im Rahmen der operativen Verwaltungstätigkeit wird in der Folge die staatliche Kontroll- und Überwachungs-aufgabe ebenfalls immer umfangreicher und detaillierter. Daher besteht ein großer Vorteil darin, dass die jeweiligen Landesrechnungshöfe sowie der Bundesrechnungshof zu verschiedenen Themenschwerpunkten in Bund-Länder-Ausschüssen sowie im Rahmen der Präsidenten- und Regionalkonferenz der Rechnungshöfe bundesweit miteinander vernetzt sind und sich zu den zentralen Themen regelmäßig austauschen.

Die Prüfungstätigkeit der Rechnungshöfe hat neben der Berichterstattung an Parlamente, Senate, Abgeordneten und die Exekutive ebenfalls die Rechenschaftspflicht an die Bürgerinnen und Bürger zum Ziel. Die voranschreitende Digitalisierung bietet die Möglichkeit, in Zukunft mithilfe einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit barrierefrei und kostengünstig über die aktuellen Prüfungsergebnisse zu berichten und diese der interessierten allgemeinen Öffentlichkeit verständlich näherzubringen.

Und das bringt mich zu meinen Schlussworten, meine sehr verehrten Damen und Herren. Die Rechnungshöfe und ihre Kompetenzen werden in Zukunft mehr

denn je gefragt sein! Damit Opposition und Öffentlichkeit ihre Kontrollwirkung entfalten können und als Korrektiv für politische Entscheidungsfindungsprozesse dienen können, bedarf es einer effektiven und effizienten Kontrolle öffentlicher Haushaltsführung durch die Rechnungshöfe. Dies betrifft nicht nur die klassische Prüftätigkeit – also die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung –, sondern auch die Beratung von Regierung und Parlament im Rahmen der Entstehung von Haushalt und Gesetzen.

Es geht also auch darum, im Rahmen des Haushaltskreislaufes, der ja bekanntlich die Phasen Aufstellung, Durchführung und Kontrolle durchläuft, nicht nur am Ende zu prüfen, sondern bereits möglichst frühzeitig beratend, sozusagen konstruktiv kritisch auf mögliche Fehlentwicklungen hinzuweisen. Dies wird umso wichtiger, da die Komplexität von Finanzierungswegen und -strukturen wie auch von rechtlichen Vorgaben zunimmt.

Diese Rolle als Berater von Regierung, Parlament und Verwaltung wird von den Rechnungshöfen auch immer intensiver wahrgenommen. So hat bspw. der Rechnungshof von Berlin 2019 bei der Entstehung des Berliner Schuldenbremengesetzes ausführlich Stellung bezogen, wodurch er einen konstruktiv kritischen Beitrag für die öffentliche Debatte geleistet hat.

Natürlich bedarf es für die Bewältigung dieses wachsenden Aufgabenumfanges allem voran eines hinreichend geschulten Fachpersonals. Wie nahezu alle Branchen und Bereiche sieht sich auch der öffentliche Dienst in Folge des demographischen Wandels einem wachsenden Personalmangel gegenüber. Inwieweit der öffentliche Dienst in Gänze diese Herausforderung meistert, wird auch davon abhängen, inwieweit man die vielfältigen Potenziale der Digitalisierung im Hinblick auf Bürgernähe und Effizienz der öffentlichen Verwaltung zu nutzen vermag.

Sehr geehrte Damen und Herren, der ehemalige Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, Herr Wolfgang Böhmer, sagte einmal, die Rechnungshöfe seien „das finanzielle Gewissen des Landes“ und zählen damit „zu den tragenden Säulen unserer Demokratie“. Wir sollten sie wo immer notwendig unterstützen und sie in der Politik als „critical friends“ mit zur Entscheidungsvorbereitung nutzen.