



Der Ausbau präventiver Sozialpolitik in Nordrhein-Westfalen – eine finanzwissenschaftliche Analyse im Kontext der aktuellen Haushaltssituation

Forschungszentrum Generationenverträge

Studie im Auftrag der
CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen

Tobias Benz
Bernd Raffelhüschen

Juli 2011



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abbildungsverzeichnis.....	I
1. Einleitung.....	1
2. Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse der Prognos-Studie	2
3. Bewertung der Ergebnisse und Methodik der Prognos-Studie	8
4. Finanzwissenschaftliche Bewertung des Konzeptes einer präventiven Sozialpolitik.....	22
5. Die Finanzsituation Nordrhein-Westfalens.....	27
6. Zusammenfassung und Ausblick	44
Literaturverzeichnis.....	II

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufteilung der Jugendbilanz, Anteile in Prozent	4
Abbildung 2: Aufteilung der Gesamtbilanz, Anteile in Prozent	6
Abbildung 3: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Nordrhein-Westfalen	28
Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenquote seit 1970	29
Abbildung 5: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben	30
Abbildung 6: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote	31
Abbildung 7: Finanzierungssalden Nordrhein-Westfalens seit 1996.....	33
Abbildung 8: Altersstruktur der Landesbeamten Nordrhein-Westfalens.....	37
Abbildung 9: Zukünftige Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben.....	38
Abbildung 10: Barwert der Ruhegehaltsausgaben ohne Reform und mit GRV-Reformpaket	43

1. Einleitung

In ihrer ersten Regierungserklärung als Ministerpräsidentin kündigte Hannelore Kraft im September 2010 an, verstärkt in Vorbeugung, Betreuung und Bildung investieren zu wollen, auch wenn dies „zunächst höhere Ausgaben und gegebenenfalls zusätzliche Schulden bedeutet“. Diese Politik der sozialen Prävention soll langfristig zu „Wirtschaftswachstum, höheren Steuereinnahmen und sinkenden Staatsausgaben führen“.¹ Eine rein reaktiv angelegte Sozialpolitik, bei der staatliche Institutionen erst nach Eintritt einer sozialen Notlage eingreifen, soll so weit wie möglich ersetzt werden durch vorbeugende Maßnahmen, die den Leistungsanlass erst gar nicht entstehen lassen. Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragte die Prognos AG mit der Erstellung einer Studie, die die im Bundesland jährlich anfallenden sozialen Folgekosten abschätzen sollte. Darunter werden jene Ausgaben verstanden, die die öffentliche Hand für soziale Reparaturmaßnahmen aufwenden muss sowie die daraus resultierenden indirekten Folgekosten. Ziel der Untersuchung war, das maximale jährliche Einsparpotential zu berechnen, das man mittel- bzw. langfristig durch den Ausbau präventiver Maßnahmen realisieren könnte. Soziale Prävention gleicht nach diesem Konzept einer Investition in der Gegenwart, die in der Zukunft einen „Ertrag“ in Form rückläufiger reaktiver Sozialausgaben sowie höherer Einkommen, Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben entfaltet. Durch geeignete Präventionsmaßnahmen, so der zugrunde liegende Gedanke, könnte der Staat die sozialen Folgekosten größtenteils verhindern.

Die vorliegende Studie setzt sich im Auftrag der CDU-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalens mit dem Konzept einer präventiven Sozialpolitik auseinander. Zunächst werden in Abschnitt 2 die wesentlichen Ergebnisse der Analyse von Prognos zusammengefasst, ehe dann eine ausführliche methodische und inhaltliche Bewertung folgt. Das vierte Kapitel beinhaltet eine grundsätzliche finanzwissenschaftliche Analyse des Konzepts einer präventiven Sozialpolitik und diskutiert dabei besonders den Investitionscharakter und die Problematik einer Schuldenfinanzierung. Diese Analyse erfolgt im Kontext der ohnehin schon sehr angespannten Finanzsituation Nordrhein-Westfalens, die im fünften Kapitel dargestellt wird. Neben den sichtbaren, expliziten Schulden wird dabei auch auf die unsichtbaren, impliziten Schulden in Form schwebender Pensionsverpflichtungen für die Landesbeamten

¹ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2010), S. 20.

eingegangen. Dabei wird auch illustriert, wie eine Übertragung der seit dem 2001 umgesetzten rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung den zukünftigen Anstieg der Pensionsausgaben zumindest dämpfen kann. Im Mittelpunkt steht zudem die Frage, ob Nordrhein-Westfalen im derzeitigen Status quo, ohne zusätzlich ausgeweitete Kreditaufnahme, die Vorschriften der Schuldenbremse tatsächlich einhalten können, bis zum Jahr 2020 bestehende Finanzierungsdefizite abbaut und danach dauerhaft ohne die Aufnahme neuer Schulden auskommt. Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse und einem Ausblick.

2. Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse der Prognos-Studie

Die rot-grüne Landesregierung Nordrhein-Westfalens beauftragte die Prognos-AG mit einer Studie, die untersuchen sollte, in welchem Umfang sich staatliche Sozialleistungen einsparen ließen, wenn im Kindes- und Jugendbereich präventive Ansätze gestärkt und umfangreichere Investitionen in Bildung und Betreuung getätigt würden. Statt der bisher vorherrschenden reaktiven Intervention soll die Vermeidung des Leistungsanlasses im Vordergrund stehen.² Die Untersuchung verfolgt somit das Ziel, eine Bilanzierung sozialer Folgekosten vorzunehmen. Ausdrücklich wird betont, dass Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Relation präventiver Maßnahmen nicht analysiert werden. Außerdem wird einschränkend dargestellt, dass sich die geschätzten Folgekosten durch soziale Prävention nicht vollständig vermeiden lassen.³

Bei der Berechnung der anfallenden sozialen Folgekosten differenziert die Studie zwischen drei verschiedenen Lebensphasen. Im Kindes- und Jugendalter werden die Kosten von Inobhutnahmen und stationären Hilfen zur Erziehung einbezogen, desweiteren Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit sowie teilweise die Kosten von Jugendkriminalität und Maßregelvollzug. Bei Personen im Erwerbsalter werden jene Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende erfasst, deren Inanspruchnahme auf individuelle Bildungsdefizite der Leistungsbezieher zurückzuführen ist. Außerdem berücksichtigt die Analyse die

² Vgl. Prognos (2011a), S. 1.

³ Vgl. Prognos (2011a), S. 1.

gesundheitlichen Folgekosten sozialer Benachteiligung. Schließlich werden im Rentenalter die Ausgaben für Grundsicherung im Alter miteinbezogen.⁴

Die Prognos-Studie nimmt die Bilanzierung des Einsparpotentials einer verstärkt präventiv ausgerichteten Sozialpolitik auf mehreren Ebenen vor. Die sogenannte Jugendbilanz schätzt die sozialen Folgekosten ab, die in Nordrhein-Westfalen bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zu einem Alter von unter 25 Jahren entstehen. Der ermittelte Kostenblock beschreibt demzufolge das maximale mittelfristige Einsparpotential, das sich innerhalb von 10 bis 15 Jahren realisieren ließe. Die Jugendbilanz ist Teil der Gesamtbilanz, die auch die sozialen Folgekosten des Erwerbs- und Rentenalters berücksichtigt. Gleichzeitig stellt sie das langfristige Einsparpotential dar, das bei entsprechender Wirksamkeit sozialer Präventionsmaßnahmen in den nächsten 40 bis 50 Jahren pro Jahr erzielt werden könnte.

Die Untersuchung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die aufgeführten sozialen Folgekosten auf verschiedenen Ebenen anfallen. Daher wird die Jugend- und Gesamtbilanz aufgeschlüsselt nach den Kostenträgern Bund, Land, Kommunen und Sozialversicherungen. Eine weitere Differenzierung findet zwischen direkten und indirekten sozialen Folgekosten statt. Die direkten sozialen Folgekosten umfassen die in den einzelnen Bereichen tatsächlich pro Jahr anfallenden Kosten. Die indirekten Kosten stellen dagegen Opportunitätskosten dar, also beispielsweise entgangene Erwerbseinkommen, Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsbeiträge.⁵

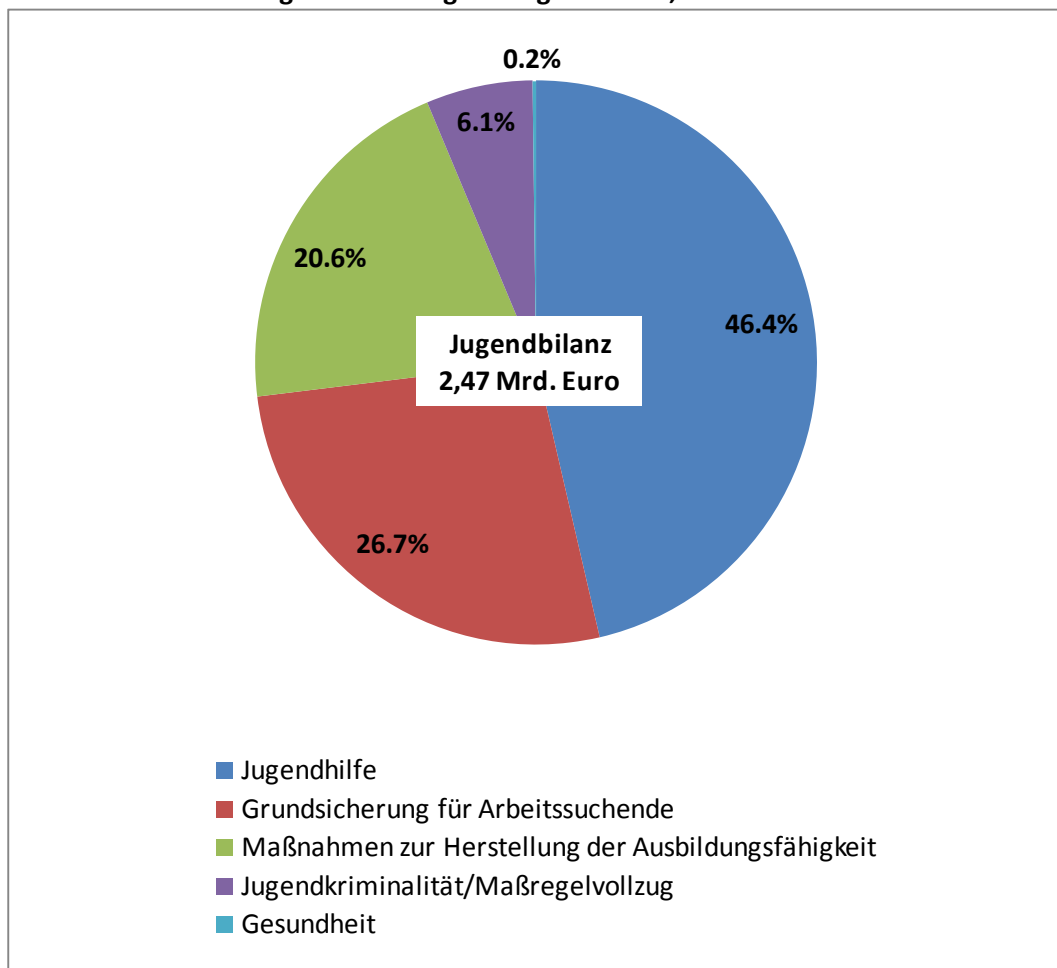
Die Prognos-Studie beziffert den Umfang der sozialen Folgekosten, die in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen in Nordrhein-Westfalen anfallen, für das Jahr 2009 auf 2,47 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2007 hat sich dieser Wert um 11,5 Prozent erhöht. Der größte Teil der Jugendbilanz mit 1,15 Mrd. Euro oder 46,4 Prozent entfällt, wie Abbildung 1 zeigt, auf den Bereich der Jugendhilfe. Hierzu gehören Inobhutnahmen sowie familienersetzende und familienergänzende Maßnahmen wie Heimunterbringung, Vollzeitpflege oder intensive sozialpädagogische Betreuung. Den zweitgrößten Posten der Jugendbilanz bilden mit 659 Mio. Euro (26,7 Prozent) Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende, die in dieser Altersklasse anfallen. Neben dem ALG-II-Regelsatz werden auch anteilig Kosten für Fördermaßnahmen sowie Verwaltungsausgaben der Jobcenter miteinbezogen. In die Jugendbilanz halten nur jene Kosten Einzug, die für erwerbsfähige Hilfsbedürftige ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung anfallen. Maßnahmen zur Herstellung der

⁴ Vgl. Prognos (2011a), S. 2f.

⁵ Vgl. Prognos (2011a), S. 4f.

Ausbildungsfähigkeit nehmen einen Umfang von 509 Mio. Euro ein und haben damit in der Jugendbilanz einen Anteil von 20,6 Prozent. In diese Kategorien fallen Teile der Berufs- und Förderkollegs, wie etwa Angebote für Schüler ohne Berufsausbildungsverhältnis. Daneben fließen auch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit ein. Jugendkriminalität und Maßregelvollzug nehmen sechs Prozent der Jugendbilanz ein und verursachten im Jahr 2009 in Nordrhein-Westfalen Kosten in Höhe von 151 Mio. Euro. Die bilanzierten Gesundheitskosten, die auf sozialbedingten Unterschieden beruhen, haben mit 5 Mio. Euro oder 0,2 Prozent nur einen recht geringen Anteil an der Jugendbilanz. Diese liegt laut der Studie an dem Umstand, dass der Hauptteil der gesundheitlichen Folgekosten erst in späteren Lebensabschnitten anfällt.⁶

Abbildung 1: Aufteilung der Jugendbilanz, Anteile in Prozent



Quelle: Prognos (2011), eigene Darstellung

⁶ Vgl. Prognos (2011a), S. 7-9.

Die Aufteilung der Jugendbilanz nach Kostenträgern führt zu dem Ergebnis, dass mit einem Wert von 57 Prozent (1,4 Mrd. Euro) der größte Anteil auf die Kommunen entfällt, da dort die Ausgaben für Jugendhilfe und Unterkunft von Langzeitarbeitslosen angesiedelt sind. Der zweitgrößte Teil liegt mit 21 Prozent (519 Mio. Euro) beim Bund, der für die Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende verantwortlich ist. 13 Prozent der sozialen Folgekosten der Jugendbilanz (315 Mio. Euro) werden von den Sozialversicherungen getragen, während sich der unmittelbare Anteil des Landes Nordrhein-Westfalens auf 238 Mio. Euro oder rund 10 Prozent beläuft. Allerdings verweist die Studie darauf, dass im Jahr 2010 das Land NRW den Kommunen 6,7 Mrd. Euro als Schlüsselzuweisungen zur freien Verfügung stellte und damit indirekt auch an den sozialen Folgekosten der Kommunen beteiligt ist.⁷

Die Gesamtbilanz erweitert den in der Jugendbilanz betrachteten Personenkreis zunächst um die Altersgruppe der 25 bis unter 65-Jährigen und bezieht in einem weiteren Schritt dann auch die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter mit ein. Durch diese Erweiterung erhöhen sich die sozialen Folgekosten um 5,42 Mrd. Euro pro Jahr. Die Gesamtbilanz, in der per definitionem die gesamten Kosten der Jugendbilanz enthalten sind, weist damit im Jahr 2009 für Nordrhein-Westfalen einen Umfang von 7,89 Mrd. Euro auf.

Wie Abbildung 2 zeigt, haben die Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende mit 4,854 Mrd. Euro bzw. 61,5 Prozent den größten Anteil an den sozialen Folgekosten der Gesamtbilanz. Berücksichtigt wurden hier ALG-II-Empfänger ohne abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung. Maßnahmen der Jugendhilfe machen mit Ausgaben von 1,15 Mrd. Euro 14,5 Prozent der Gesamtbilanz aus. Die gesundheitlichen Folgekosten haben im Vergleich zur Jugendbilanz deutlich an Bedeutung gewonnen und summieren sich auf 718 Mio. Euro (9,1 Prozent). Es folgen die Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit, die mit 509 Mio. Euro veranschlagt werden und damit 6,4 Prozent der Gesamtbilanz ausmachen. Grundsicherungsleistungen im Alter (349 Mio. Euro) sowie die Kosten von Jugendkriminalität (318 Mio. Euro) weisen mit 4,4 Prozent bzw. 4 Prozent die geringsten Anteile auf.⁸

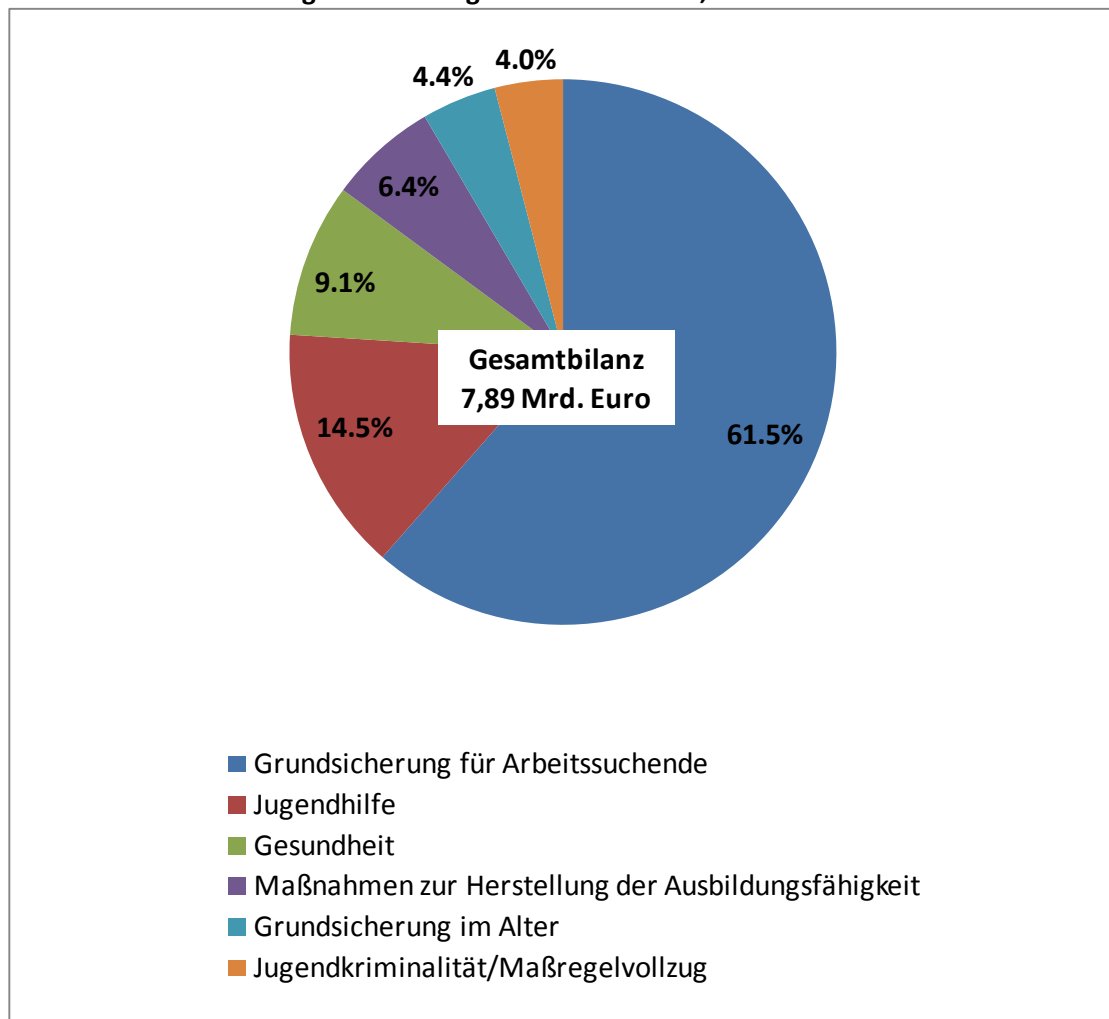
Die Prognos-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Bund mit einem Anteil von 3,75 Mrd. Euro die Hälfte der in der Gesamtbilanz ausgewiesenen sozialen Folgekosten trägt, wobei die ALG-II-Regelleistungen mit 2,7 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Die Kommunen kommen für ein

⁷ Vgl. Prognos (2011a), S. 10f.

⁸ Vgl. Prognos (2011a), S. 11-13.

Drittel bzw. 2,66 Mrd. Euro auf, die Sozialversicherungen für 13 Prozent bzw. 1,03 Mrd. Euro. Der unmittelbare Anteil des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen liegt bei 405 Mio. Euro, was 5,1 Prozent der in der Gesamtbilanz ausgewiesenen Folgekosten entspricht.⁹

Abbildung 2: Aufteilung der Gesamtbilanz, Anteile in Prozent



Quelle: Prognos (2011), eigene Darstellung

Neben der reinen Bilanzierung der direkten sozialen Folgekosten unternimmt die Studie auch den Versuch, die anfallenden indirekten sozialen Folgekosten zu berechnen. Dabei handelt es sich um Wohlfahrtsverluste, die aufgrund unzureichender Bildungsabschlüsse erzielt werden. Genauer gesagt wird abgeschätzt, welche Einnahmen den privaten und öffentlichen Haushalten in Nordrhein-Westfalen durch den Umstand verloren gehen, dass Erwerbstätige ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Durchschnitt ein deutlich

⁹ Vgl. Prognos (2011a), S. 14.

niedrigeres Einkommen erzielen. Neben geringeren individuellen Konsummöglichkeiten hat dies geringere Steuereinnahmen sowie Sozialversicherungsabgaben zur Folge. Da auch ein empirischer Zusammenhang zwischen Bildung und Neigung zu kriminellem Verhalten nachweisbar ist, werden die hieraus für die Gesellschaft entstehenden Folgeschäden berücksichtigt.

Mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells wird im Sinn eines Maximalszenarios untersucht, welche zusätzlichen Mehreinnahmen pro Jahr entstünden, wenn alle 1,4 Mio. Einwohner Nordrhein-Westfalens, die über keinen Berufsabschluss verfügen, einen solchen vorweisen könnten. Die Studie weist als Ergebnis dieser „was wäre wenn“-Rechnung einen Wert in Höhe von jährlich 15,38 Mrd. Euro aus, der sich aus 7,7 Mrd. Euro Nettoerwerbseinkommen, 3,3 Mrd. Euro Einkommensteuer sowie 4,45 Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträgen zusammensetzt. Aufgrund des im volkswirtschaftlichen Kreislauf auftretenden Multiplikatoreffekts ergeben sich aus den fehlenden Berufsabschlüssen laut Prognos-Studie Einbußen des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von über 37,5 Mrd. Euro, die sich allerdings nicht auf ein einzelnes Bundesland beziehen lassen.¹⁰

Um die indirekten Folgekosten der Kriminalität darzustellen, bezieht sich Prognos auf eine Untersuchung im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Demnach würde eine Halbierung der Schulabgänger ohne Schulabschluss in Deutschland zu einer Reduktion der indirekten Folgekosten von Kriminalität in Höhe von 1,42 Mrd. Euro führen. Herunter gerechnet auf Nordrhein-Westfalen beläuft sich der auf das Bundesland entfallende Anteil auf 285 Mio. Euro. Die gesamten indirekten sozialen Folgekosten summieren sich damit 15,7 Mrd. Euro. Den größten Anteil (rund 51 Prozent) trägt mit 7,94 Mrd. Euro die Gesellschaft in Form entgangener Nettoerwerbseinkommen und den Schäden von Kriminalität. Es folgen Beitragsausfälle der Sozialversicherungen in Höhe von 4,45 Mrd. Euro (28,3 Prozent) sowie Ausgaben von Bund (1,494 Mrd. Euro bzw. 9,5 Prozent), Land (1,314 Mrd. Euro bzw. 8,4 Prozent) und Kommunen (464 Mio. Euro bzw. 3 Prozent).¹¹

Zusammenfassend betrachtet weist die Prognos-Studie damit in der Gesamtbilanz direkte soziale Folgekosten in Höhe von 7,89 Mrd. Euro sowie zusätzliche indirekte soziale Folgekosten in einem Umfang von 15,7 Mrd. Euro aus.¹² Nach dieser überblickartigen

¹⁰ Vgl. Prognos (2011a), S.16.

¹¹ Vgl. Prognos (2011a), S. 17-19.

¹² Ergänzend werden noch die Kosten für Verbraucherinsolvenzberatungen in Höhe von 42,2 Mio. Euro sowie die Leistungen für erwerbstätige ALG-II-Bezieher (sog. „Aufstocker“) in Höhe von jährlich 600 Mio. Euro aufgeführt, allerdings nicht in die tatsächliche Bilanzierung einbezogen.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse soll im folgenden Abschnitt die grundsätzliche Konzeption der Studie sowie die formale und methodische Vorgehensweise bei der Berechnung der direkten und indirekten sozialen Folgekosten eingehend untersucht und bewertet werden.

3. Bewertung der Ergebnisse und Methodik der Prognos-Studie

Die Studie „Bilanzierung sozialer Folgekosten“ macht, wie der Titel schon aussagt, lediglich eine Bestandsaufnahme der Ausgaben, die in einem bestimmten Jahr in Nordrhein-Westfalen für eine reaktive Sozialpolitik sowie tertiäre Präventionsmaßnahmen¹³ anfallen. Darunter fallen per definitionem „Leistungen, die durch eine entsprechend frühe und wirksame Intervention weitgehend vermieden werden könnten“¹⁴. Diese Maßnahmen werden unter den Begriffen primäre und sekundäre Prävention zusammengefasst.¹⁵ Desweiteren nimmt die Untersuchung eine Verteilung der sozialen Folgekosten auf Bund, Land, Kommunen und Sozialversicherungen vor und differenziert zwischen direkten und indirekten sozialen Folgekosten.

Wie bereits dargestellt, wird zwischen einer Jugend- und einer Gesamtbilanz differenziert. Während die Jugendbilanz die sozialen Folgekosten darstellt, die für Heranwachsende unter 25 Jahren anfallen, erweitert die Gesamtbilanz die Perspektive auf den gesamten Lebenszyklus. Gemäß dem der Studie zugrunde liegenden Ansatz stellt die Jugendbilanz damit das maximale kurz- und mittelfristig erzielbare Einsparvolumen präventiver Sozialpolitik dar. Die Gesamtbilanz erweitert dies auf die mittlere und lange Frist.

Die Bilanzierung sozialer Folgekosten stellt an sich einen interessanten und aussagekräftigen Ansatz dar. Es wird der gesamte finanzielle Aufwand aufgezeigt, den das Gemeinwesen zu tragen hat, um, ähnlich einer Reparaturwerkstatt, Defizite in Schulbildung, Sozialverhalten, Qualifikation und familiärer Stabilität zu kompensieren. Dieser Ansatz unterscheidet sich von der reinen Betrachtung des gesamten staatlichen Sozialaufwandes dadurch, dass die

¹³ Tertiäre Präventionsmaßnahmen haben das Ziel, Folgeschäden und Rückfallrisiken zu minimieren und damit eine Chronifizierung zu verhindern, vgl. Prognos (2011a), S. 30f.

¹⁴ Vgl. Prognos (2011a), S. 30.

¹⁵ Primäre Prävention verfolgt einen allgemeineren Einsatz, um die Ursachen sozialer Fehlentwicklungen zu bekämpfen, während sich sekundäre Präventionsmaßnahmen an eine exakt definierte Risikogruppe richten. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Präventionsansätzen ist fließend, vgl. Prognos (2011a), S. 31.

Fragestellung zugrundeliegt, welche Kosten grundsätzlich durch entsprechende präventive Maßnahmen vermeidbar wären.

Da diese sozialen Folgekosten in verschiedenen Bereichen und Institutionen anfallen, schafft die in der Prognos-Studie erfolgte Bilanzierung einen guten Überblick über das tatsächliche Ausmaß. Die Untersuchung beschränkt sich dabei größtenteils auf eine reine Bestandsaufnahme, nur an einigen wenigen Stellen werden Handlungsansätze skizziert. Es fehlen also weitgehend Aussagen darüber, mit welchen konkreten Maßnahmen sich die sozialen Folgekosten reduzieren lassen. Die Fragen nach der Effizienz, möglichen Wirkungszusammenhängen und den entstehenden Kosten einer auf Prävention angelegten Sozialpolitik, sind ausdrücklich nicht Gegenstand des Gutachtens.

Mit dem dargestellten Konzept der Bilanzierung sozialer Folgekosten naturgemäß verbunden ist die Problematik der Abgrenzung, also die Frage, welche Sozialausgaben der Jugend- bzw. Gesamtbilanz konkret zugerechnet werden. Auf diesen Aspekt wird im folgenden Abschnitt, der eine methodische und formale Bewertung der Prognos-Studie vornimmt, noch einmal eingegangen.

Die Ausgaben für Inobhutnahmen und familienersetzende bzw. -ergänzende Maßnahmen, die mit 1,15 Mrd. Euro einen beträchtlichen Teil der Jugendbilanz ausmachen, lassen sich amtlichen Statistiken entnehmen und sind damit einfach und unbedenklich darstellbar.¹⁶ Auch inhaltlich macht die Berücksichtigung Sinn, da es sich um Aufwendungen handelt, die als Folge vielfältiger sozialer Problemlagen in den betroffenen Familien auftreten und sich durch entsprechende Präventionsmaßnahmen zumindest teilweise verringern lassen. Kritisch ist allerdings zu bewerten, dass es sich, wie die Studienautoren auch selbst einschränkend anführen, bei den Jugendhilfedaten um Stichtagszahlen handelt, die nicht unbedingt die tatsächlichen Fallzahlen darstellen, sondern regelmäßig zu Über- bzw. Unterschätzungen führen.¹⁷

Ähnlich verhält sich es mit den Maßnahmen zur Herstellung der Ausbildungsfähigkeit im Rahmen des Übergangssystems. Personal-, Sach- und Investitionskosten für die Qualifizierungsangebote der Berufskollegs, die sich 2009 auf 106,2 Mio. Euro summierten, lassen sich detailliert aufführen. Diese Ausgaben könnten deutlich verringert werden, wenn sich beispielsweise die Zahl junger Menschen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, reduzieren oder sich die generelle Ausbildungsfähigkeit nach dem Schulabschluss verbessern

¹⁶ Vgl. Prognos (2011a), S. 33ff.

¹⁷ Vgl. Prognos (2011a), S. 87f.

würde. Daher ist die Zuordnung zu den sozialen Folgekosten nachvollziehbar. Die Studie berücksichtigt auch 402,9 Mio. Euro arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit. Den größten Posten nehmen hier mit 274,6 Mio. Euro die Berufsausbildung Benachteiligter sowie mit 106 Mio. Euro berufsvorbereitende Maßnahmen ein. Diese Einbeziehung lässt sich zwar grundsätzlich rechtfertigen, allerdings fehlt in der Studie eine exakte Aufschlüsselung, um welche konkreten Maßnahmen es sich im Detail handelt. Nur auf diese Weise lässt sich entscheiden, ob die unter diese Gruppe subsumierten Ausgabenposten tatsächlich unmittelbare soziale Folgekosten im Sinn der der Studie zugrunde liegenden Definition darstellen, die sich durch entsprechende Prävention teilweise vermeiden lassen.¹⁸ Die Jugendbilanz beinhaltet die im Bereich Jugendkriminalität anfallenden Haftkosten, die jeweiligen Baukostenanteile und die Kosten der Gerichtsverfahren der Inhaftierten. Daneben werden die polizeilichen Gesamtkosten der Verhütung und Verfolgung der Kriminalität junger Mehrfachstraftäter berücksichtigt. Insgesamt wird ein Volumen von 134 Mio. Euro ausgewiesen. Diese Aufwendungen lassen sich ebenfalls exakt quantifizieren. Aufgrund fehlender Erfassung in den offiziellen Daten erweist sich einzig die Ausweisung der Kosten für Gerichtsverfahren und Polizeiarbeit als schwierig. Allerdings geht die Prognos-Studie bei der Abschätzung dieser Kostenblöcke von Annahmen aus, die den tatsächlichen Umfang tendenziell eher unterschätzen.¹⁹ Plausibel ist auch, dass im Bereich des Maßregelvollzugs nur solche Diagnosegruppen eingeschlossen werden und damit Teil der in der Gesamtbilanz ausgewiesenen 183 Mio. Euro sind, bei denen von einem bestehenden Präventionspotential bezüglich der Delinquenz ausgegangen werden kann.²⁰

Um die als Folge von Kriminalität auftretenden indirekten Kosten zu schätzen, greift die Studie auf Forschungsergebnisse zurück, die die Elastizitäten der Häufigkeit schwerer Straftaten wie Raub, Erpressung, Diebstahl, Mord und Totschlag bezüglich einer Verringerung des Anteils Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss schätzen. Verbunden mit Durchschnittskostenabschätzungen²¹ für England und Australien, kommt Prognos zu dem

¹⁸ Vgl. Prognos (2011a), S. 40ff.

¹⁹ Vgl. Prognos (2011a), S.49ff.

²⁰ Hierzu zählen Teile des schizophrenen Störungskreises, Persönlichkeitsstörungen, hirnorganische Störung und Intelligenzminderung sowie Störungen der sexuellen Orientierung und Suchterkranken, vgl. Prognos (2011a), S. 58.

²¹ Diese beinhalten den Wert der entwendeten oder beschädigten Güter, die psychischen und emotionalen Folgeschäden der Opfer, die Kosten des Gesundheitssystems, vorsorgende Versicherungsleistungen, Produktivitätsausfälle des Opfers sowie die Kosten des Justizsystems, vgl. Prognos (2011a), S. 60.

Ergebnis, dass sich durch eine Halbierung des Anteils Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss in Nordrhein-Westfalen indirekte Folgekosten von Kriminalität in einem Umfang von 285 Mio. Euro einsparen ließen. Zwar besteht unzweifelhaft ein Zusammenhang zwischen fehlendem Bildungsabschluss und beruflicher Perspektivlosigkeit einerseits sowie Kriminalität andererseits. Die damit verbundenen monetären Kosten aber zu berechnen, wie es die Studie versucht, ist ein extrem schwieriges, stark von Annahmen getriebenes Unterfangen. Es stellt sich ferner die Frage, ob als Präventionsmaßnahme hier tatsächlich das Erreichen eines Hauptschulabschlusses ausreicht.²²

Die moderne Arbeitsmarktforschung ist sich einig darüber, dass ein empirischer Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau und dem Risiko, arbeitslos zu werden, besteht. Während im Jahr 2005 die Arbeitslosenquote bei Menschen ohne Berufsabschluss 26 Prozent betrug, lag sie bei Personen mit abgeschlossener Lehre bei 9,7 Prozent und bei Absolventen von Fachhochschulen und Universitäten sogar nur bei 4,1 Prozent. Zum Vergleich: Im Jahr 2005 betrug die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote 11,8 Prozent. Eine Zeitreihenanalyse zeigt, dass seit Mitte der 1970er Jahre das Arbeitslosigkeitsrisiko der Gruppe ohne Berufsabschluss stark gestiegen ist.²³ Für das Jahr 2011 wird von einer Akademikerarbeitslosenquote zwischen 2 und 3 Prozent ausgegangen, bundesweit lag sie insgesamt bei 7 Prozent. Diesen Zusammenhang greift die Prognos-Studie auf, indem sie feststellt, dass Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen ein „deutlich erhöhtes Risiko haben, erwerbslos oder geringfügig beschäftigt zu sein“²⁴. Die darauf aufbauende Analyse geht von der Annahme aus, dass ein Großteil der Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG-II) auf individuelle Bildungsdefizite der Leistungsempfänger zurückzuführen ist. In diesem Kontext wird ausgeführt, dass in Nordrhein-Westfalen von den ALG-II-Empfängern unter 25 Jahren 24,9 Prozent keinen Schulabschluss und 85,6 Prozent (noch) keine Berufsausbildung haben. In der Altersgruppe der 15- bis unter 65-Jährigen verfügen 28,3 Prozent der Langzeitarbeitslosen über keinen Schulabschluss und 66,8 Prozent über keine Berufsausbildung.²⁵

Um bei der Berechnung der Gesamtbilanz die sozialen Folgekosten von Arbeitslosigkeit abzuschätzen, berücksichtigt die Studie die erwerbsfähigen Personen im Regelkreis des SGB

²² Vgl. Prognos (2011a), S. 59f.

²³ Vgl. IAB (2007).

²⁴ Vgl. Prognos (2011a), S. 61.

²⁵ Vgl. Prognos (2011a), S. 61.

II (Grundsicherung für Arbeitssuchende)²⁶, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. In der Gesamtbilanz trifft dies auf 44,1 Prozent der erwerbsfähigen Personen im Regelkreis des SGB-II zu, in der Jugendbilanz auf 28,5 Prozent der entsprechenden Personen unter 25 Jahre. Da nur die gesamten Leistungsausgaben aller Leistungsbezieher (ALG-II-Regelsatz, Kosten für Unterkunft bzw. Sozialversicherungsbeiträge) bekannt sind, werden mit Hilfe dieser ermittelten Prozentsätze die Kosten berechnet, die in die Jugend- bzw. Gesamtbilanz einfließen. Dabei wird, wie die Studie auch einschränkend anführt, von der nicht unproblematischen Annahme ausgegangen, dass die Haushalts-, Vermögens- und Einkommensstruktur sowie die Wohnsituation der berücksichtigten und der nicht einbezogenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen übereinstimmen. Außerdem werden die Leistungen hinzugezählt, die auf nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige entfallen, die mit einem Langzeitarbeitslosen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, wie etwa Kinder unter 15 Jahren. Dahinter steckt die Begründung, dass die öffentliche Hand diese Sozialgeld-Leistungen nicht tragen müsste, wenn die der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft angehörenden erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen über eine regulären Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt verfügen würden.²⁷ Diese Leistungsausgaben schlagen sich in der Jugendbilanz mit 513,6 Mio. Euro und in der Gesamtbilanz mit 3,83 Mrd. Euro nieder.

Auch die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser werden mit 81,5 Mio. Euro (Jugendbilanz) bzw. 533 Mio. Euro (Gesamtbilanz) anteilig berücksichtigt, ebenso wie die Verwaltungsausgaben (64 Mio. Euro bzw. 477 Mio. Euro). Die gesamten ermittelten sozialen Folgekosten der Arbeitslosigkeit als Folge fehlender Bildungsabschlüsse summieren sich damit in der Jugendbilanz auf 659,2 Mio. Euro sowie in der Gesamtbilanz auf 4,85 Mrd. Euro.

Wie bereits erwähnt, muss die Studie aufgrund der Datenlage einige stark vereinfachende Annahmen treffen, um die sozialen Folgekosten der Langzeitarbeitslosigkeit von erwerbsfähigen ALG-II-Empfängern ohne Berufsabschluss berechnen zu können. Viel stärker als diese methodische Kritik wiegt aber der Umstand, dass in der Studie die Arbeitslosigkeit des berücksichtigten Personenkreises ausschließlich auf den fehlenden Berufsabschluss zurückgeführt wird. Es wird implizit unterstellt, dass die 481.000 einbezogenen ALG-II-Bezieher nur deshalb ohne Beschäftigung sind, da sie keine Berufsausbildung absolviert

²⁶ Nicht berücksichtigt werden Bezieher der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I (ALG-I), erwerbstätige Bezieher von ALG-II („Aufstocker“) sowie nicht erwerbsfähige Leistungsbezieher, vgl. Prognos (2011a), S. 64.

²⁷ Vgl. Prognos (2011a), S. 66f.

haben. Im Umkehrschluss würde dies bedeuten, dass sich die in der Jugend- und Gesamtbilanz aufgeführten sozialen Folgekosten der Arbeitslosigkeit allein dadurch verringern ließen, dass die Zahl der erwerbsfähigen Personen ohne Schulabschluss deutlich gesenkt wird. Dies vereinfacht die tatsächlichen Zusammenhänge. Trotz des immer wieder angesprochenen, sich aufgrund der absehbaren demographischen Wandels zuspitzenden Fachkräftemangels weist die Arbeitsmarktstatistik auch einen großen Anteil Langzeitarbeitsloser auf, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Wie eingangs dargestellt, verringert ein Berufsabschluss die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, zwar deutlich, schließt sie aber nicht völlig aus. Auch mit Berufsabschluss wären mit hoher Wahrscheinlichkeit große Teile der heutigen Langzeitarbeitslosen ohne Beschäftigung oder wären aufgrund niedriger am Arbeitsmarkt erzielter Einkommen sogenannte Aufstocker, die trotz Erwerbstätigkeit anteilig Arbeitslosengeld II beziehen. Dies lässt sich mit konjunkturellen Schwankungen, regionalen Unterschieden, strukturellen Transformationsprozessen einzelner Branchen, fehlendem Know-how und Mobilität des Arbeitssuchenden, den Matching-Prozessen am Arbeitsmarkt, institutionelle Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, den jeweiligen in einer Branche herrschenden Lohnstrukturen sowie bestehenden Anreizen und dem persönlichen Willen zur Arbeitsaufnahme begründen.

Neben einem fehlenden Berufsabschluss tragen aber auch Aspekte wie Suchtproblematiken, Verschuldung sowie gesundheitliche oder psychische Erkrankungen zum Entstehen und zur Persistenz von Langzeitarbeitslosigkeit bei. Letztgenannte Faktoren sind zum Teil zwar endogen bedingt, treten aber auch als exogene Schocks auf. Diese einschränkende kritische Analyse soll nicht von der arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeit ablenken, die Zahl der unqualifizierten Arbeitskräfte und damit deren Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, deutlich zu verringern. Dies gerade angesichts des sich abzeichnenden demographischen Wandels mit Fachkräftemangel und einer überalternden Gesellschaft. Allerdings soll vor einer allzu vereinfachenden monokausalen Argumentation gewarnt werden, die große Teile der Langzeitarbeitslosigkeit und die dadurch anfallenden sozialen Folgekosten lediglich als Konsequenz fehlender Berufsabschlüsse betrachtet und daher das durch diese Medikation erzielbare Präventionspotential tendenziell überschätzt.

Die Prognos-Studie bezieht in die Gesamtbilanz auch Leistungsausgaben für die Grundsicherung im Alter ein. Betrachtet werden Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft,

die 65 Jahre und älter sind.²⁸ Die ermittelten Gesamtkosten belaufen sich für das Jahr 2009 auf 349 Mio. Euro. Inwieweit sich dieser Betrag aber tatsächlich durch Präventionsmaßnahmen verringern lässt, stellen die Autoren selbst in Frage und schreiben: „Die so ermittelten Folgekosten dürften aktuell noch eine Überschätzung darstellen.“²⁹ Begründet wird dies damit, dass ein Teil der Älteren bereits vorab Grundsicherung wegen Erwerbsminderung bezogen hat und sich die Bedürftigkeit als Folge relativ geringer Rentenbeitragszahlungen in der Ruhestandsphase fortsetzt. Auch erhalten überdurchschnittlich viele Frauen Grundsicherung im Alter, was sich auf niedrige Erwerbsquoten sowie eine Benachteiligung im Erwerbsleben zurückführen lässt. Soziale Präventionsmaßnahmen können hier, so die Studie, höchstens in einem erweiterten Sinne Abhilfe schaffen.³⁰ Langfristig erwarten die Studienautoren aber deutlich steigende soziale Folgekosten im Bereich der Grundsicherung im Alter. Sie argumentieren mit den Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit, der zunehmenden Verbreitung geringfügiger Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung sowie mit der Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge in der Grundsicherung für Arbeit. Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt für Leistungsbezieher des SGB-II-Regelkreises ausgeführt, stellt sich die Frage, inwieweit gegenüber den aufgeführten Faktoren ein Präventionspotential besteht. Auch entsprechen die zukünftig erwarteten deutlichen Ausgabensteigerungen im Bereich der Grundsicherung im Alter einem Blick in die Glaskugel. Die genannten Argumente sind sicher relevant, allerdings ist nicht absehbar, wie sich zukünftig auf dem Arbeitsmarkt Lohnniveau und Arbeitslosigkeit entwickeln werden, wie langfristig die staatlich geförderte Altersvorsorge (Riester-Rente) oder andere Formen der Altersvorsorge in Anspruch genommen werden, sich die Frauenerwerbsquoten verändern, sich der Empfang von Erbschaften auswirkt oder sich die individuellen Vorsorgeanstrengungen verändern, um nur einige relevante Faktoren zu nennen. Unter diesem Hintergrund ist es zumindest fragwürdig, die Ausgaben für Grundsicherung in dem vorgenommenen Umfang als soziale Folgekosten in die Gesamtbilanz aufzunehmen.

Die Prognos-Studie versucht sich auch an einer Erfassung der im Gesundheitswesen anfallenden sozialen Folgekosten. Dies erweist sich jedoch als schwieriges Unterfangen, denn neben der Datenlage und methodischen Kritikpunkten bestehen, wie im Folgenden

²⁸ Vgl. Prognos (2011a), S. 71.

²⁹ Vgl. Prognos (2011a), S. 72.

³⁰ Vgl. Prognos (2011a), S. 72f.

aufgezeigt wird, auch Abgrenzungsprobleme. Die Ergebnisse hängen stark von den zugrunde gelegten Annahmen ab. Die Autoren weisen selbst auf die Schwierigkeit hin, „aus den zahlreichen in der Literatur und in Studien beschriebenen Zusammenhängen zwischen Sozialstatus und Gesundheit auch eine unterschiedliche Inanspruchnahme des Versorgungssystems in der Tiefe abzuleiten, die für eine Schätzung der damit verbundenen Gesundheitsausgaben ausreichend ist“³¹.

Um die sozialen Folgekosten im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit zu ermitteln, beschränkt sich die Studie auf die Diagnosen Adipositas (Fettleibigkeit) und ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-/Hyperaktivitätsstörung). Aus dem Kinder- und Jugendgesundheits-survey (KiGGS) wird die Prävalenz dieser Krankheitsbilder in Abhängigkeit der Zugehörigkeit zu einem niedrigen, mittleren oder höheren Sozialstatus ermittelt. Demzufolge sind Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem Sozialstatus dreimal (zweimal) so häufig von Adipositas (ADHS) betroffen als Kinder aus Familien mit hohem Sozialstatus.³² Um die sozialen Folgekosten abzuschätzen wird nun per Zweisatz berechnet, welche Ausgaben sich einsparen ließen, wenn es durch geeignete Präventionsmaßnahmen gelänge, die Prävalenzrate beider Krankheitsbilder von Kindern aus Familien mit niedrigem Sozialstatus auf jene mit Herkunft aus mittlerem Sozialstatus zu verringern. Dieser Ansatz, der aufgrund der Beschränkung auf zwei Diagnosegruppen und die getroffenen Annahmen zwar stark vereinfachend aber auch plausibel ist, ergibt für die Jugendbilanz im Bereich Gesundheit ein Präventionspotential von 5,17 Mio. Euro.³³

In die Gesamtbilanz sollen die sozialen Folgekosten im Bereich Gesundheit einfließen, die ihre Ursache in (Langzeit-)Arbeitslosigkeit haben. Dabei wird auf den BKK-Gesundheitsreport zurückgegriffen, dem sich für die häufigsten Diagnosegruppe Unterschiede in der geschlechtsspezifischen Krankenhaushäufigkeit von Pflichtversicherten und Arbeitslosen entnehmen lassen. Daraus ergibt sich schon der erste grundsätzliche Kritikpunkt, den die Studienautoren auch selbst einschränkend anführen, nämlich dass aus den vorhandenen Daten „keine Aussagen zu den anderen Gesundheitssektoren wie etwa dem ambulanten Bereich getroffen“³⁴ werden können. Außerdem findet keine Differenzierung zwischen Empfängern von Arbeitslosengeld I und II statt, auch der Bildungshintergrund und andere

³¹ Vgl. Prognos (2011a), S. 73.

³² Das Merkmal Sozialstatus stellt eine Kombination aus Bildungs-, Erwerbs- und Einkommenshintergrund der Eltern dar, vgl. Prognos (2011a), S. 74.

³³ Vgl. Prognos (2011a), S. 74ff.

³⁴ Vgl. Prognos (2011a), S. 76.

relevante sozio-ökonomische Indikatoren finden keine Berücksichtigung. Bei der konkreten Berechnung wird zunächst für sechs ICD-Hauptgruppen³⁵ die geschlechtsspezifische Differenz der Krankenhaushäufigkeiten zwischen pflichtversicherten Beschäftigten und Arbeitslosen untersucht. Die ermittelten Unterschiede im Inanspruchnahmeverhalten sind im Bereich der psychischen Störungen am stärksten ausgeprägt.³⁶ Aus der Krankheitskostenrechnung der Gesundheitsberichterstattung des Bundes werden nun die Kosten je Krankheitsfall in den jeweiligen Diagnosegruppen ermittelt. Die Multiplikation dieser Werte mit den Differenzen der Krankenhaushäufigkeit ergibt die zusätzlichen Gesundheitsausgaben, die ein durchschnittlicher Arbeitsloser gegenüber einem pflichtversicherten Beschäftigten verursacht. Kritisch ist zu sehen, dass bei der Einbeziehung der weiteren Gesundheitssektoren (ambulant, Reha, Pflege, Arzneimittel etc.) „anhand der relativen Verhältnisse in den Gesamtkosten eine anteilige Zuordnung vorgenommen“³⁷ wird. Dieser Ansatz ist zwar auf die schlechte Datenlage zurückzuführen. Es ist aber in Frage zu stellen, ob sich das Inanspruchnahmeverhalten des stationären Krankenhausbereichs einfach auf die anderen Gesundheitssektoren übertragen lässt. Die gewählte Vorgehensweise ist stark annahmegetrieben, was die Aussagekraft der Ergebnisse verringert. Interessant ist auch die Kausalität: Führt tatsächlich Arbeitslosigkeit zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen oder ist es nicht auch denkbar, dass ein bereits vorhandener schlechter Gesundheitszustand Ursache für Arbeitslosigkeit ist? Die Antwort darauf hat natürlich unmittelbare Auswirkungen auf das tatsächlich vorhandene Präventionspotential. Um die sozialen Folgekosten, die im Gesundheitsbereich als Folge von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit auftreten, zu ermitteln, multipliziert die Studie nun die bei Arbeitslosen anfallenden durchschnittlichen Mehrausgaben (1.237 Euro bei Frauen und 1.352 Euro bei Männern) mit jenen erwerbsfähigen ALG-II-Empfängern, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen (siehe oben). Dahinter steckt wiederum der Gedanke, dass bei dieser Personengruppe die Ursache der Arbeitslosigkeit auf Bildungsmängel zurückzuführen ist, die sich durch entsprechende Präventionsmaßnahmen verringern lassen. Die im Jahr 2009 in Nordrhein-Westfalen anfallenden Krankheitsfolgekosten der Arbeitslosigkeit werden

³⁵ Beim ICD (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems) handelt es sich um ein von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) herausgegebenes medizinisches Diagnoseklassifikations- und Verschlüsselungssystem. In der Prognos-Studie finden die Hauptgruppen psychische Störungen, Herz und Kreislauf, Verdauungssystem, Muskeln und Skelett sowie Verletzungen Anwendung.

³⁶ Vgl. Prognos (2011a), S. 77.

³⁷ Vgl. Prognos (2011a), S. 78.

auf 712,3 Mio. Euro geschätzt.³⁸ Aufgrund der angeführten Kritikpunkte ist die Validität dieses Wertes zumindest mit einem Fragezeichen zu versehen, auch wenn die Studienautoren die Auffassung vertreten, dass die tatsächlichen Kosten in diesem Bereich noch deutlich höher sein müssten.³⁹ Allerdings räumen sie selbst ein, dass die größte Unsicherheit aller betrachteten Bereiche in der Abschätzung jener sozialen Folgekosten liege, die im Gesundheitssystem anfallen und sich zudem die Ursachen einer Erkrankung meist nicht monokausal erklären und auf einzelne Einflussfaktoren zurückführen ließen.⁴⁰

Neben der Bilanzierung der direkten sozialen Folgekosten verfolgt die Prognos-Studie auch das Ziel, die indirekten Kosten unzureichender Bildungsabschlüsse im Detail zu erfassen. Grundlage hierfür bilden die deutlichen, empirisch bestätigten Unterschiede im durchschnittlich erzielten Bruttoeinkommen zwischen einzelnen Schulabschlüssen und den Arten der Berufsbildung. So beträgt etwa das Bruttoerwerbseinkommen einer Person ohne Berufsabschluss im Durchschnitt nur etwa ein Drittel von dem eines Hochschulabsolventen.⁴¹ Basierend auf den Daten des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) wird zunächst jeweils die geschlechts- und altersspezifische Einkommensverteilung in Quintilen⁴² von Personen mit und ohne abgeschlossene Berufsausbildung ermittelt. In einem zweiten Schritt erhalten nun alle Individuen ohne Berufsausbildung fiktiv die Einkommensverteilung zugewiesen, die sie mit Berufsausbildung hätten. Diese Zuordnung richtet sich nach dem Einkommensquintil, dem die betrachtete Person in der Ausgangssituation ursprünglich angehörte, dem Alter und dem Geschlecht. Einer 35-jährige Frau ohne Berufsabschluss, die sich im Status quo im dritten Quintil ihrer Einkommensverteilung befindet, wird somit beispielsweise das Durchschnittseinkommen des dritten Quintils einer 35-jährigen Frau mit Berufsabschluss zugeteilt. Mit Hilfe eines Mikro-Simulationsmodells wird schließlich auf aggregierter Ebene berechnet, wie sich diese Betterqualifizierung auf Nettoerwerbseinkommen, Steuereinnahmen sowie Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen auswirken würde. Im Kern geht es somit um die Frage, welche maximalen Mehreinnahmen sich erzielen lassen würden, wenn alle

³⁸ Vgl. Prognos (2011a), S. 78f.

³⁹ Vgl. Prognos (2011a), S. 79.

⁴⁰ Vgl. Prognos (2011a), S. 89.

⁴¹ Vgl. Prognos (2011a), S. 80f.

⁴² Mit Hilfe von Quintilen lässt sich eine Einkommensverteilung in fünf gleich große Teile zerlegen. Das Durchschnittseinkommen des 1. Quintils gibt zum Beispiel jeweils das alters- und geschlechtsspezifische durchschnittliche Erwerbseinkommen jener 20 Prozent der Erwerbstätigen mit dem niedrigsten Einkommen an.

Personen ohne Berufsausbildung über einen Berufsabschluss verfügen würden. Für das Jahr 2008 weist die Studie einen Betrag von 15,38 Mrd. Euro aus, der sich aus 7,66 Mrd. Euro zusätzlichen Nettoerwerbseinkommen, 4,45 Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträgen und 3,27 Mrd. Euro Steuereinnahmen zusammensetzt.⁴³

Der gewählte Ansatz zur Berechnung der indirekten sozialen Folgekosten ist stark vereinfachend und beruht auf einem statischen Konzept. Volkswirtschaftliche Rückkopplungseffekte, etwa auf das Lohnniveau, werden nicht berücksichtigt. Die Autoren betonen selbst, dass es sich bei dem berechneten Wert um ein „Maximalszenario“ handelt, in dem „alle Erwerbstätigen mit geringen Bildungsabschlüssen einen höheren Bildungsabschluss erzielen können und sich entsprechende Einkommenseffekte ergeben“⁴⁴. Kritisch ist die Annahme zu sehen, dass die betrachtete Person im fiktiven Szenario mit abgeschlossener Berufsausbildung demselben Quintil in der neuen Einkommensverteilung zugewiesen wird, das sie bereits im Status quo, also ohne Berufsabschluss, inne hatte. Ein Individuum, das im Status quo ohne Berufsausbildung zu den bestverdienenden 20 Prozent seiner Altersgruppe gehört, würde damit auch nach der unterstellten Höherqualifizierung, also in der Einkommensverteilung mit Berufsausbildung, wiederum im obersten Quintil angesiedelt werden.

Aufbauend auf die ermittelten indirekten sozialen Folgekosten des Jahres 2009 aufgrund unzureichender Bildungsabschlüsse in einem Umfang von 15,38 Mrd. Euro versucht die Studie nun, den volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekt abzuschätzen. Diesem Ansatz liegt der Gedanke zugrunde, dass laut Empirie durchschnittlich aus einem Euro zusätzlichem Einkommen im Wirtschaftskreislauf ein zusätzliches Bruttoinlandsprodukt von 2,44 Euro entsteht. Auf diese Weise könnte es unter der bereits dargestellten Annahme verbesserter Bildungsabschlüsse zu einer BIP-Erhöhung in einem Umfang von bis 37,5 Mrd. Euro kommen.⁴⁵ Der Multiplikator von 2,44 stammt aus einer Studie zur Fiskalpolitik in Deutschland.⁴⁶ Diesen einfach zu übernehmen und mit den zusätzlichen Bruttoerwerbseinkommen, die bei verbessertem Ausbildungsstand maximal zu erzielen wären, zu multiplizieren, stellt eine allzu starke Vereinfachung dar. Zudem werden mögliche

⁴³ Vgl. Prognos (2011a), S. 82ff.

⁴⁴ Vgl. Prognos (2011a), S. 86.

⁴⁵ Dieser Wert bezieht sich aber auf das gesamtdeutsche BIP, da der zusätzliche Konsum nicht vollständig auf ein Bundesland entfällt, vgl. Prognos (2011a), S. 85f.

⁴⁶ Vgl. Plötscher et al. (2004).

volkswirtschaftliche Rückkopplungsmechanismen und Wirkungszusammenhänge nicht eingehend betrachtet.

In der Prognos-Studie selbst werden bezüglich der Kosten-Nutzen-Relation frühkindlicher Förderung, wie etwa Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren, Untersuchungen angeführt, die von einer langfristigen realen Rendite entsprechender Ausgaben zwischen 7 und 8 Prozent p.a. ausgehen. Detaillierte Ausführungen über die methodische Vorgehensweise und die zugrunde liegenden Annahmen fehlen allerdings. In den dazugehörigen Präsentationsfolien findet sich zusätzlich eine Betrachtung der Einnahmefeffekte, die ein Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten hätte. Dabei wird zunächst angeführt, dass die Schaffung von 53.000 vollzeitäquivalenten Plätzen für Kinder unter drei Jahre 117.000 Müttern eine (Wieder-)Aufnahme von Erwerbstätigkeit ermöglichen würde. Bei Betreuungskosten von 575 Mio. Euro würde diese Maßnahme zu jährlichen Einnahmefeffekten in Höhe von 254 Mio. Euro (99 Mio. Einkommensteuer, 131 Mio. Sozialversicherungsbeiträge, 24 Mio. Euro ALG-II-Ersparnis) führen. Mithin wären 40 Prozent der Betreuungskosten durch zusätzliche Einnahmen gedeckt.⁴⁷ Ginge man einen Schritt weiter und würde 443.000 Betreuungsplätze und damit ein flächendeckendes Angebot für Kinder im Kleinkind- und Schulalter schaffen, würde dies zu jährlichen Einnahmefeffekten in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro führen, wohingegen die Betreuungskosten bei 1,5 Mrd. Euro pro Jahr liegen würden.⁴⁸

Zum einen wird bei dieser Berechnung der Einnahmefeffekte, die durch flächendeckende (Klein-)Kinderbetreuungsangebote entstehen, von der Systematik der Studie abgewichen, da die zusätzlich erzielten Nettoerwerbseinkommen nicht aufgezeigt werden, sondern nur die Einnahmen der öffentlichen Hand. Da die Ergebnisse lediglich in den Präsentationsfolien auftauchen, nicht aber in dem Gutachten enthalten sind, fehlen selbst fundamentale Erläuterungen zu Methodik und den zugrunde gelegten Annahmen. Zwar gibt es zahlreiche empirische Arbeiten, die grundsätzlich die positiven Renditen von Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung bestätigen. Die für Nordrhein-Westfalen berechneten Einnahmefeffekten sind aber allein schon deshalb kritisch zu sehen, da sie voraussetzen, dass alle Mütter, wenn ein entsprechendes Betreuungsangebot vorhanden ist, tatsächlich auch arbeiten möchten bzw. dann eine entsprechende Beschäftigung finden. Die persönliche Entscheidung, als Frau erwerbstätig sein zu wollen und die Betreuung der Kinder werktags in

⁴⁷ Vgl. Prognos (2011b), S. 10.

⁴⁸ Vgl. Prognos (2011b), S. 11.

außerfamiliäre Hände zu geben, wird somit ebenso vorausgesetzt wie das Vorhandensein geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Natürlich sind höhere Frauenerwerbsquoten angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels in Deutschland grundsätzlich wünschenswert, letztlich bleibt die Entscheidung darüber aber den Müttern bzw. den Familien selbst überlassen und wird nicht staatlicherseits verordnet. Schon aus diesem Grund sind die geschätzten Einnahmeeffekte von (Klein-) Kinderbetreuungsangeboten zu hinterfragen. Außerdem hat diese Betrachtung höchstens indirekt etwas mit dem eigentlichen Thema der Studie zu tun, nämlich der Bilanzierung sozialer Folgekosten und dem Einsparpotential präventiver Sozialpolitik.

Dasselbe gilt für den Zweisatz, die Einnahmeeffekte einer höheren Abiturientenquote abzuschätzen, der sich ebenfalls nur in den Präsentationsfolien, nicht aber in der Studie selbst findet. Wiederum ohne jegliche methodische Erläuterung wird ausgeführt, dass sich Wohlfahrtseffekte in Höhe von jährlich 3,3 Mrd. Euro (davon 500 Mio. Euro Einkommensteuer-Einnahmen für NRW) erzielen ließen, wenn 50 Prozent der in NRW lebenden Personen im Alter zwischen 20 und 40 Jahren anstelle eines Realschulabschlusses das Abitur erworben hätte. Diese Argumentation führt allein schon aus zwei Gründen in die Irre: zum einen wird implizit unterstellt, dass der betrachtete Personenkreis tatsächlich die Voraussetzung für das erfolgreiche Absolvieren des Abiturs gehabt hätte.⁴⁹ Zum anderen, dass danach auch im Vergleich zur Ausgangssituation eine Beschäftigung mit höherem Lohn erreicht wird, also etwa ein Studium statt einer Berufsausbildung ergriffen wird. Selbst wenn die ersten beiden Punkte tatsächlich keine Rolle spielen würden, bleibt die Frage, ob der Arbeitsmarkt diese dann hochqualifizierten Kräfte tatsächlich in Gänze aufnimmt bzw. wer dann die frei werdenden Tätigkeiten, für die eine Berufsausbildung benötigt wird, ausführen soll. Insofern ist die zugrunde gelegte Zweisatz-Betrachtung allzu vereinfachend und lässt schlichtweg zahlreiche Effekte und Einflüsse außer Acht.

Trotz der genannten Kritikpunkte stellt die Bilanzierung der direkten sozialen Folgekosten grundsätzlich ein interessantes und aussagekräftiges Konzept dar. Innerhalb einer gewissen Schwankungsbreite beschreibt es das maximale Präventionspotential, das in der besten aller vorstellbaren Welten mit geeigneten Maßnahmen zu realisieren wäre. Eine regelmäßige Fortschreibung, verbunden mit einer methodischen Verfeinerung, einer Verbesserung der Datengrundlage und einer Ausweitung auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland würde

⁴⁹ Für den Fall, dass zur Erreichung des Ziels einer höheren Abiturientenquote das Anspruchsniveau gesenkt werden, ist von Gegenreaktionen und Rückkopplungen, etwa auf dem Arbeitsmarkt, auszugehen.

zu wertvollen Erkenntnissen und Analysemöglichkeiten führen. Die Studie beschränkt sich auf die reine Bilanzierung sozialer Folgekosten und beinhaltet keine Analyse, welcher Teil durch konkrete präventive Handlungen tatsächlich kurz-, mittel- und langfristig eingespart werden kann. Ausdrücklich wird auch gleich in der Einleitung betont, dass sich die geschätzten sozialen Folgekosten keinesfalls in voller Höhe durch soziale Prävention werden vermeiden lassen.⁵⁰ Es werden keine Wirkungszusammenhänge aufgezeigt, ebenso unterbleiben eine Darstellung des vorhandenen Instrumentariums für die soziale Prävention sowie eine Analyse der tatsächlichen Wirksamkeit. Entsprechend kurz und oberflächlich fallen die Handlungsempfehlungen aus, die den Ausbau von Angeboten früher Familienhilfe und psycho-sozialer Betreuung ebenso beinhalten wie Investitionen in (frühkindliche) Bildung und Betreuung. In dem Gutachten selbst findet sich die Forderung, dass „die Wirksamkeit sozialer Präventionsmaßnahmen in den betrachteten Bereichen evaluiert wird“⁵¹. Auch wird betont, dass die Kosten-Nutzen-Relation präventiver Maßnahmen nicht Gegenstand der Untersuchung ist.⁵² Exemplarisch wird lediglich auf die empirisch gemessenen Renditen von Investition in Betreuungsangebote für Kleinkinder eingegangen.⁵³ Die Abschätzung der indirekten sozialen Folgekosten ist zwar prinzipiell in sich schlüssig, erweist sich aber als zu stark vereinfachend und auf zu engen Annahmen beruhend. Auch handelt es sich dabei um eine statische Analyse, die gesamtwirtschaftliche Rückkopplungseffekte nicht berücksichtigt. Dieselbe Kritik gilt, wenn auch in noch verstärkter Form, für die Einnahmeeffekte einer höheren Abiturientenquote oder eines Ausbaus von Kinderbetreuungsangeboten, zumal diese Berechnung größtenteils auf einem einfachen Zweisatz beruht.

⁵⁰ Vgl. Prognos (2011a), S. 1.

⁵¹ Vgl. Prognos (2011a), S. 90.

⁵² Vgl. Prognos (2011a), S. 1.

⁵³ Vgl. Prognos (2011a), S. 91. Dort wird Bezug genommen auf die Ergebnisse von Fritschi und Oesch (2008) sowie Plünnecke und Seyda (2007).

4. Finanzwissenschaftliche Bewertung des Konzeptes einer präventiven Sozialpolitik

Grundsätzlich ist der Ansatz, präventiver Sozialpolitik einen Vorrang gegenüber reaktiven Maßnahmen einzuräumen, sinnvoll. Sowohl aus menschlichen als auch aus rein ökonomischen Gesichtspunkten ist die ex-ante-Verhinderung einer Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen einem meist sehr teuren, langwierigen und häufig äußerst persistenten ex-post-Eingriff grundsätzlich vorzuziehen. Die Prognos-Studie nimmt für Nordrhein-Westfalen eine Bilanzierung der sozialen Folgekosten vor. Dabei handelt es sich um jene Ausgaben des Bundeslandes, Bund, Kommunen und Sozialversicherungen, die für reaktive sozialpolitische Maßnahmen („Reparaturmaßnahmen“) Jahr für Jahr anfallen. Außerdem werden, wie bereits ausgeführt, die indirekten sozialen Folgekosten abgeschätzt. Der Gedanke liegt nun nahe, die präventive Sozialpolitik auszubauen und umfangreiche finanzielle Mittel in diesen Bereich zu investieren, um spätestens mittel- und langfristig die jährlich anfallenden erheblichen sozialen Folgekosten deutlich zu verringern. Da diese Maßnahmen zwar Ausgaben in der Gegenwart verursachen, in der Zukunft aber zu Erträgen in Form geringerer Aufwendungen für reaktive Sozialpolitik sowie höheren Einnahmen der öffentlichen Hand führen, scheint der Schluss nahezuliegen, sie als Investitionen zu betrachten. Dies könnte, führt man den Gedankengang fort, sogar rechtfertigen, die Präventionsmaßnahmen durch die Aufnahme neuer Schulden zu finanzieren, die dann wieder entsprechend getilgt werden. Dieser Ansatz findet sich allerdings nicht in der Studie. Für ein Bundesland, im betrachteten Beispiel, Nordrhein-Westfalen, würde die investive Deklaration der Ausgaben für präventive Sozialpolitik⁵⁴ dazu führen, dass sich die durch die Landesverfassung vorgeschriebene jährliche Obergrenze für Kreditaufnahme erhöhen würde. So heißt es in Artikel 83 der Landesverfassung: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.“ Eine Ausweitung der jährlich erlaubten Neuverschuldung wäre die Folge. Die rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen scheint diesen Gedankengang zu verfolgen. So heißt es in der Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Hannelore Kraft vom 15. September 2010:

⁵⁴ Darunter könnten, folgt man dem Gedankengang, sämtliche Ausgaben für frühe Hilfen, psychosoziale Begleitung sowie frühkindliche Betreuung und Bildung subsumiert werden.

„Wir stehen für eine nachhaltige Finanzpolitik. Wir müssen jetzt den Mut haben, in Vorbeugung, Betreuung und Bildung zu investieren. Wir bekennen uns offen und selbstbewusst dazu, dass dies zunächst höhere Ausgaben und gegebenenfalls zusätzliche Schulden bedeutet.“⁵⁵ Wie bereits ausführlich dargestellt, beschränkt sich die Prognosestudie auf die Bilanzierung der sozialen Folgekosten sowie allgemein formulierte Handlungsempfehlungen. Ausdrücklich weisen die Autoren darauf hin, dass die Wirksamkeit einzelner präventiver Maßnahmen detailliert zu evaluieren ist und sich die geschätzten sozialen Folgekosten zwar vermindern, aber auch in der langen Frist nicht zur Gänze werden vermeiden lassen. Desweiteren werden ganz bewusst keine Kosten-Nutzen-Relationen betrachtet.

Damit werden zwei ganz entscheidende Punkte angesprochen: Zum einen ist es Utopie und zeugt von einem äußerst paternalistischen Staatsverständnis, dass sich durch staatliches Handeln, selbst wenn erhebliche finanzielle Mittel für die Prävention aufgewendet werden würden, die sozialen Folgekosten vollständig eliminieren lassen. Außerdem der Aspekt, dass es bei der Analyse des tatsächlich realisierbaren jährlichen Einsparvolumens entscheidend auf die Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Relation der einzelnen Maßnahmen ankommt. Diese empirische Messung erweist sich als sehr schwierig, zumal dafür benötigte vergangenheitsbezogene Daten weitgehend fehlen. Eine Ausnahme machen hier Untersuchungen, die die langfristigen Renditen von Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung berechnen. Für andere Bereiche, beispielsweise Jugendhilfemaßnahmen, fehlen derartige Betrachtungen. Interessant wäre beispielsweise, um welchen Faktor die Inobhutnahmen und Heimunterbringen langfristig zurückgehen würden, wenn die frühkindlichen Hilfen ausgebaut würden. Es kommt somit entscheidend auf die Elastizität und Kosten-Nutzen-Relation einer Maßnahme an. Außerdem beruhen einige Problemfelder, etwa ein fehlender Berufs- oder Schulabschluss, Langzeitarbeitslosigkeit oder gesundheitliche Folgeschäden, auf multiplen, sich überlagernden Auslösern. Hier kann, wenn überhaupt, nur ein Setting, das an verschiedenen Stellschrauben ansetzt, Abhilfe leisten. Häufig fehlt es aber schon an der detaillierten Kenntnis der Wirkungszusammenhänge, was eine Evaluation, aber auch schon das Formulieren eines konkreten Maßnahmenbündels, erschwert. Die Auswahl konkreter präventiver Maßnahmen zur Erreichung des Ziels, die

⁵⁵ Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2010), S. 20.

sozialen Folgekosten zu verringern, erweist sich im Detail damit als schwieriges und äußerst komplexes Unterfangen.

Diese Kritikpunkte sollen jedoch nicht in Abrede stellen, dass sich durch verstärkte Präventionsbemühungen mittel- und langfristig tatsächlich umfangreiche Einsparungen bei den sozialen Folgekosten erzielen lassen und derartige Maßnahmen den Vorzug vor reaktiven sozialpolitischen Maßnahmen und passiven Transfers erhalten sollten. Angesichts der Tatsache, dass das gesamte Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009 einen Umfang von 754 Mrd. Euro, das entspricht 31,3 Prozent der Wirtschaftsleistung, hatte, stellt sich aber die Frage, ob der Ausbau präventiver Maßnahmen durch zusätzliche finanzielle Mittel erfolgen sollte, also durch eine Ausweitung der Sozialausgaben, oder durch Umschichtungen oder Einsparungen an anderer Stelle. Passive Sozialleistungen, die reine Transfers darstellen, könnten zurückgefahren werden zugunsten eines Ausbaus geeigneter präventiver Maßnahmen. Auch eine Evaluation bereits bestehender Handlungsansätze hinsichtlich ihrer Wirksamkeit wäre indiziert. Präventive Sozialpolitik wirkt zudem größtenteils mittel- und langfristig. Als Alternative zu reinen Transferleistungen und reaktiven Ansätzen ist es auch sinnvoll, von Seiten des Staates für die betroffenen Individuen Anreize zu setzen, sich selbst auch ihrer sozialen Schieflage zu befreien. Bestes Beispiel hierfür, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, sind etwa die Hartz-Arbeitsmarktreformen, die die Bereitschaft von Langzeitarbeitslosen erhöhten, den Leistungsbezug zu verlassen und wieder eine Beschäftigung aufzunehmen. Richtiger Weise mahnt daher auch die Prognos-Studie an, dass neben der Förderung und Prävention auch die Anreize zur Aufnahme eine Beschäftigung weiter verbessert werden sollten.⁵⁶ Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive stellt eine Kombination aus einem zielgerichteten Ausbau präventiver und aktivierender Maßnahmen, einer Verbesserung der Anreizstruktur und einer Verringerung passiver Transferleistungen die richtige Neuorientierung staatlicher Sozialpolitik dar. Dafür bedarf es allerdings keiner Ausweitung der Verschuldung und einer Erhöhung des Sozialbudgets. Vielmehr lässt sich dieses Konzept innerhalb des bestehenden Ausgabenumfangs umsetzen, ja könnte sogar zu Einsparungen führen.

Der einfachere, mit deutlich geringeren politischen Widerständen verbundene Weg ist dagegen aber die Finanzierung der präventiven Maßnahmen auf Basis einer ausgedehnten Nettokreditaufnahme, also neuer Schulden. Dieser Ansatz wird dadurch begründet, dass es

⁵⁶ Vgl. Prognos (2011a), S. 92.

sich hierbei um eine Investition handelt, die sich mittel- und langfristig auszahlen wird. Dies würde dann auf der anderen Seite der Medaille dann aber auch bedeuten, dass die zusätzlich aufgenommenen Kredite spätestens dann wieder getilgt werden müssten, wenn die entsprechenden „Erträge“ der präventiven Sozialpolitik in Form gesunkener sozialer Folgekosten und steigender Einnahmen anfallen. Es müsste also, wie bei einer allgemeinen Investition üblich, ein Rückzahlungsplan für das dafür aufgenommene Darlehen erstellt und dann auch umgesetzt werden. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt allerdings, dass dies stets unterblieben ist. Immer wieder begründeten Teile der Politik die Aufnahme neuer Schulden zur Finanzierung bestimmter Maßnahmen mit den langfristigen positiven Auswirkungen. Beispielhaft sei die aus dem Jahr 1980 stammende Aussage „Die Schulden von heute sind die Steuerkraft von morgen“ angeführt. Ohne die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen zu bewerten, kann allerdings konstatiert werden, dass nicht zuletzt dadurch die Staatsverschuldung auf das heutige Besorgnis erregende Niveau angestiegen ist und der Landeshaushalt massiv durch Zinszahlungen belastet wird.

Wie im folgenden Abschnitt noch detailliert aufgezeigt werden wird, übersteigen in Nordrhein-Westfalen, wie auch in den anderen Bundesländern, seit Anfang der 1970er Jahre die Ausgaben Jahr für Jahr die erzielten Einnahmen. Die Differenz wurde durch Neuverschuldung ausgeglichen, was einen stetig wachsenden Schuldenberg zur Folge hat. Ende 2010 summierten sich die Kreditmarktschulden Nordrhein-Westfalens auf 123,2 Mrd. Euro.⁵⁷ Nach der geltenden Landesverfassung durfte in der Vergangenheit die Nettokreditaufnahme eines Haushaltsjahres, sieht man dem Vorhandensein einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ab, die geplanten Investitionen nicht überschreiten. Genau mit dieser Begründung rechtfertigte die Politik aber stets eine höhere Verschuldung. Eine Tilgung von in der Vergangenheit aufgenommenen Krediten fand zudem nie statt.

Die angedachten präventiven sozialpolitischen Maßnahmen könnten zwar zunächst kreditfinanziert durchgeführt werden. Es besteht aber die Gefahr, dass, wenn sie dann tatsächlich wirken und mittel- bzw. langfristig zu niedrigeren sozialen Folgekosten führen, die öffentlichen Haushalte entlastet werden und damit geringere Ausgaben und höhere Einnahmen bewirken, die ursprünglich dafür aufgenommenen Kredite trotzdem nicht zurückbezahlt werden. Die Politik könnten vielmehr versucht sein, aus dem neu

⁵⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011). Die Gesamtverschuldung nach Abschluss des Haushaltsjahres 2010 lag bei 129,9 Mrd. Euro.

gewonnenen finanziellen Spielraum weitere Wohltaten zu finanzieren. Am Ende wären bestenfalls die sozialen Folgekosten zwar tatsächlich gesunken, demgegenüber stünde aber auch ein dauerhafter Anstieg des Schuldenstandes. Ganz abgesehen davon, dass im Landeshaushalt auch ohne weitere Ausgaben für präventive Sozialpolitik ein strukturelles Defizit besteht und ein Haushalt ohne Nettoneuverschuldung in weiter Ferne ist.

Zu einer nachhaltigen Finanzpolitik gehört nicht nur die Betrachtung der sozialen Folgekosten und die Frage, wie man diese durch geeignete Präventionsmaßnahmen verringern kann. Berücksichtigt werden muss auch die Belastung der heute jungen Menschen und zukünftiger Generationen durch die ausufernde Staatsverschuldung. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Stand Ende 2010) weist Nordrhein-Westfalen einen Schuldenstand (Kreditmarktschulden) in Höhe von 123,23 Mrd. Euro auf, dies entspricht 6.900 Euro je Einwohner. Knapp 10 Prozent der Ausgaben des Landeshaushaltes werden, wie im folgenden Abschnitt ausführlich dargestellt werden wird, für reine Zinszahlungen aufgewendet. In dieser expliziten Verschuldung sind die schwebenden Pensionsverpflichtungen für Landesbeamte, die den Umfang der bestehenden Kreditmarktschulden noch einmal deutlich überschreiten, nicht enthalten.

Eine weitere Ausweitung der Verschuldung Nordrhein-Westfalens würde zukünftige Generationen über Gebühr belasten und den Gestaltungsspielraum der Landespolitik erheblich einschränken, da die Zinslast immer größere Ausgabenanteile beanspruchen würde. Um der ausufernden Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten, wurde im Jahr 2009 durch die Föderalismuskommission II die Schuldenbremse beschlossen und nach entsprechenden Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat auch grundgesetzlich verankert. Sie verbietet den Bundesländern ab dem Jahr 2020 die Aufnahme neuer Schulden, bestehende Finanzierungsdefizite sind ab dem Jahr 2011 abzubauen.⁵⁸ Für Nordrhein-Westfalen wird die Einhaltung der Schuldenbremse ohnehin schon ein schwieriges Unterfangen werden. Im Falle zusätzlicher Kreditaufnahmen für Maßnahmen präventiver Sozialpolitik wird sie unmöglich werden. Gerade im Hinblick der intergenerativen Lastenverteilung ist eine schuldenfinanzierte Umsetzung abzulehnen. Eine Stärkung der Prävention sollte vielmehr, wie ausgeführt, durch Umschichtungen innerhalb des bestehenden Sozialbudgets bzw. durch Einsparungen bei anderen Haushaltsposten durchgeführt werden.

⁵⁸ Vgl. Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d des Grundgesetzes (GG).

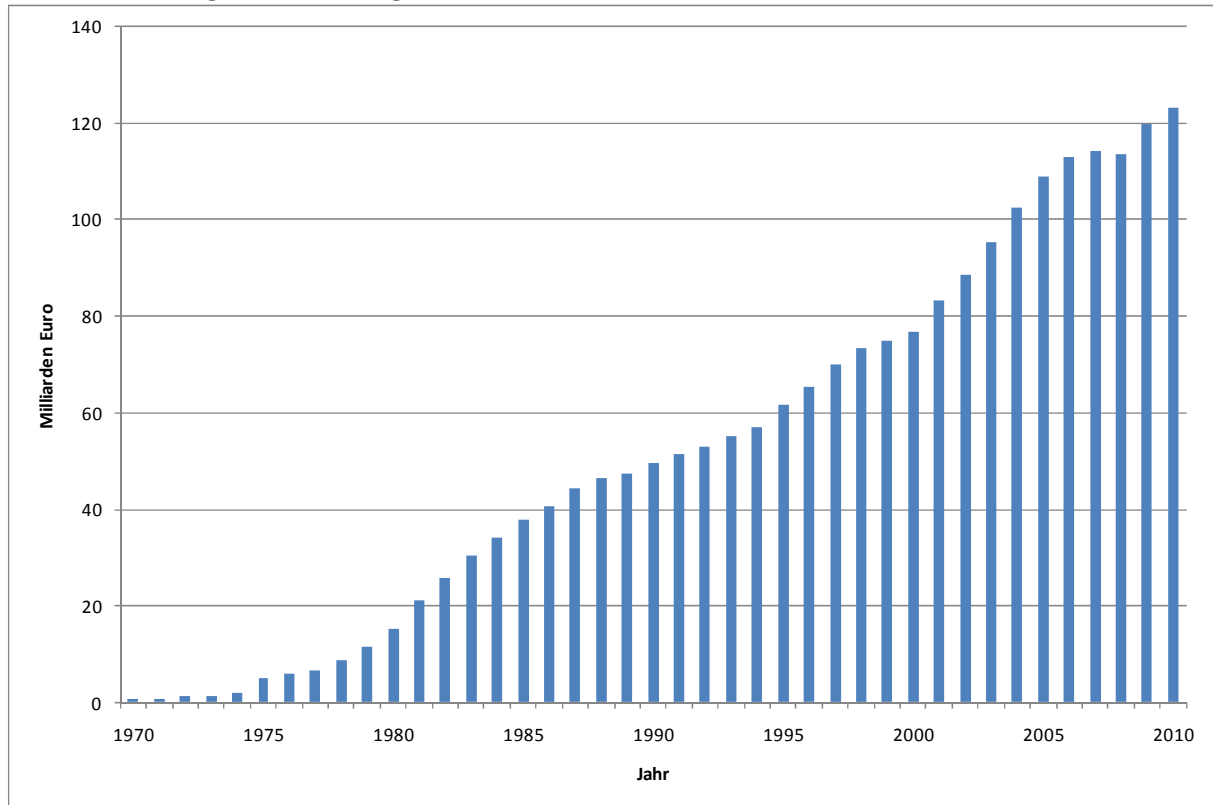
Die Prognos-Studie hat gezeigt, dass die sozialen Folgekosten nicht nur vom Land, sondern zu erheblichen Teilen auch von den Kommunen, dem Bund und den Sozialversicherungen getragen werden. Dies führt zu dem grundsätzlichen Problem, dass die präventiven Maßnahmen zwar vom Land finanziert werden, von den Erträgen in Form sinkender reaktiver Ausgaben und steigender Einnahmen dann aber auch andere Gebietskörperschaften und Institutionen profitieren. Diesem wichtigen Aspekt widmet das Gutachten zu geringe Beachtung. Bezüglich der Kommunen wird angeführt, dass das Land Nordrhein-Westfalen ihnen jährlich 6,7 Mrd. Euro als Schlüsselzuweisungen zur freien Verfügung gibt. Wenn bei den Kommunen die Ausgaben für reaktive Sozialpolitik sinken, könnten diese Mittel entweder verringert werden, was dann den Landeshaushalt entlastet. Alternativ könnten die Schlüsselzuweisungen auch der Höhe nach unverändert bleiben, was den Kreisen, Städten und Gemeinden, deren Haushaltslage im Status quo äußerst angespannt ist, finanziellen Spielraum zurückgeben würde. Da die Kommunen ein Teil Nordrhein-Westfalens sind, lässt sich diese Argumentation nachvollziehen. Für den Bund und die Sozialversicherungen gilt dies aber nicht. Diese wären klassische Trittbrettfahrer, die von den aus Landesmitteln finanzierten präventiven Maßnahmen profitieren würden, ohne sich selbst daran beteiligt zu haben.

5. Die Finanzsituation Nordrhein-Westfalens

In den vergangenen 40 Jahren kam es in Nordrhein-Westfalen zu einem erheblichen Anstieg der Verschuldung. Die Kreditmarktschulden des Bundeslandes beliefen sich Ende 2010 auf 123,2 Mrd. Euro⁵⁹, die dafür jährlich fälligen Zinsen liegen bei rund 4,5 Mrd. Euro. Abbildung 3 stellt die Entwicklung seit 1970 dar und illustriert den mittlerweile vier Dekaden andauernden stetigen Anstieg. Zwischen 2000 und 2010 kam es zu einem Wachstum der Verschuldung um 60 Prozent. Innerhalb der letzten 30 Jahre hat sich Schuldenstand nominal versiebenfacht, betrachtet man die zurückliegenden 40 Jahre kam es seit 1970 sogar zu einem Wachstum um den Faktor 192.

⁵⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011).

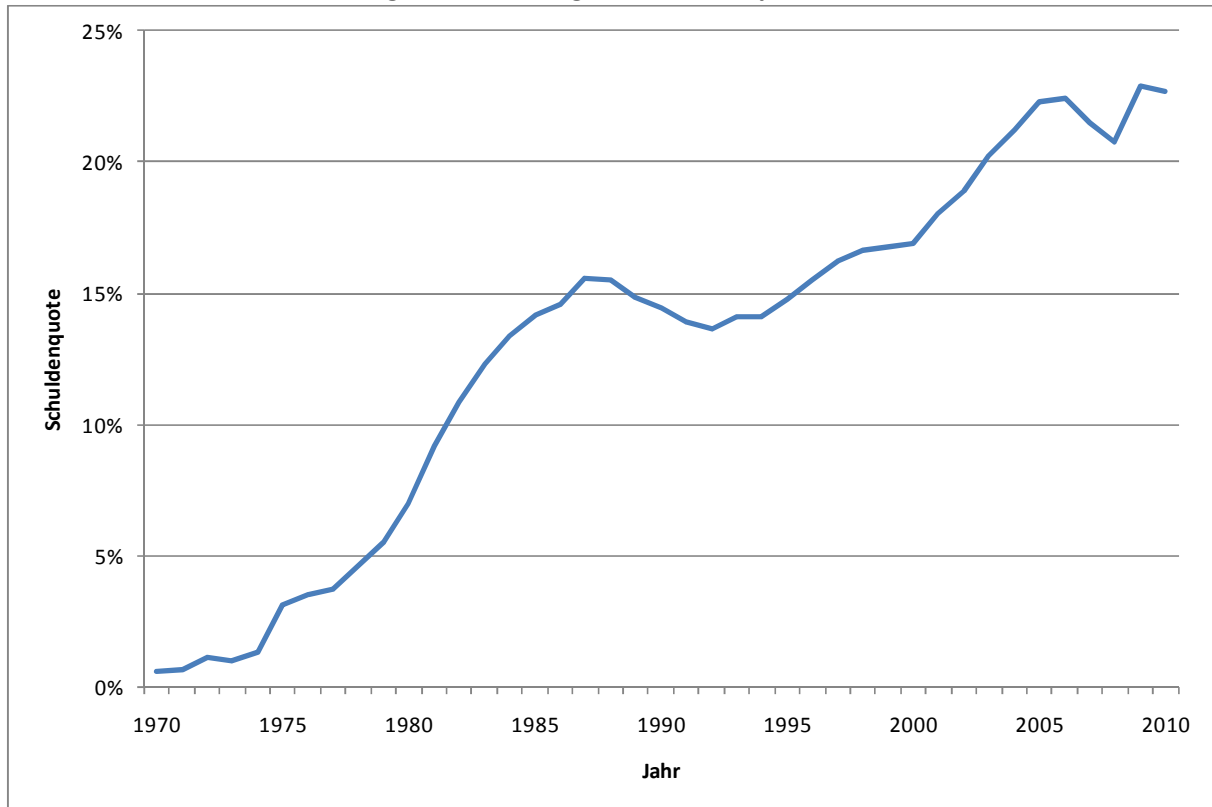
Abbildung 3: Entwicklung der Kreditmarktschulden des Landes Nordrhein-Westfalen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

Aufschlussreich ist auch die Analyse der Schuldenquote, die die Verschuldung des Bundeslandes in das Verhältnis zum erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt (BIP) setzt. Besonders in den Jahren zwischen 1975 und 1988 sowie im Zeitraum von 1993 bis 2006 war, wie Abbildung 4 zeigt, ein starker Anstieg zu beobachten, da die Schulden deutlich stärker als die Wirtschaft wuchsen. Nach einem leichten Rückgang auf 20,8 Prozent des BIP im Jahr 2008 kam es zu einer erneuten Zunahme auf den bisherigen Rekordwert von 22,9 Prozent. Gründe hierfür waren der Einbruch des BIP als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie eine gestiegene Neuverschuldung.

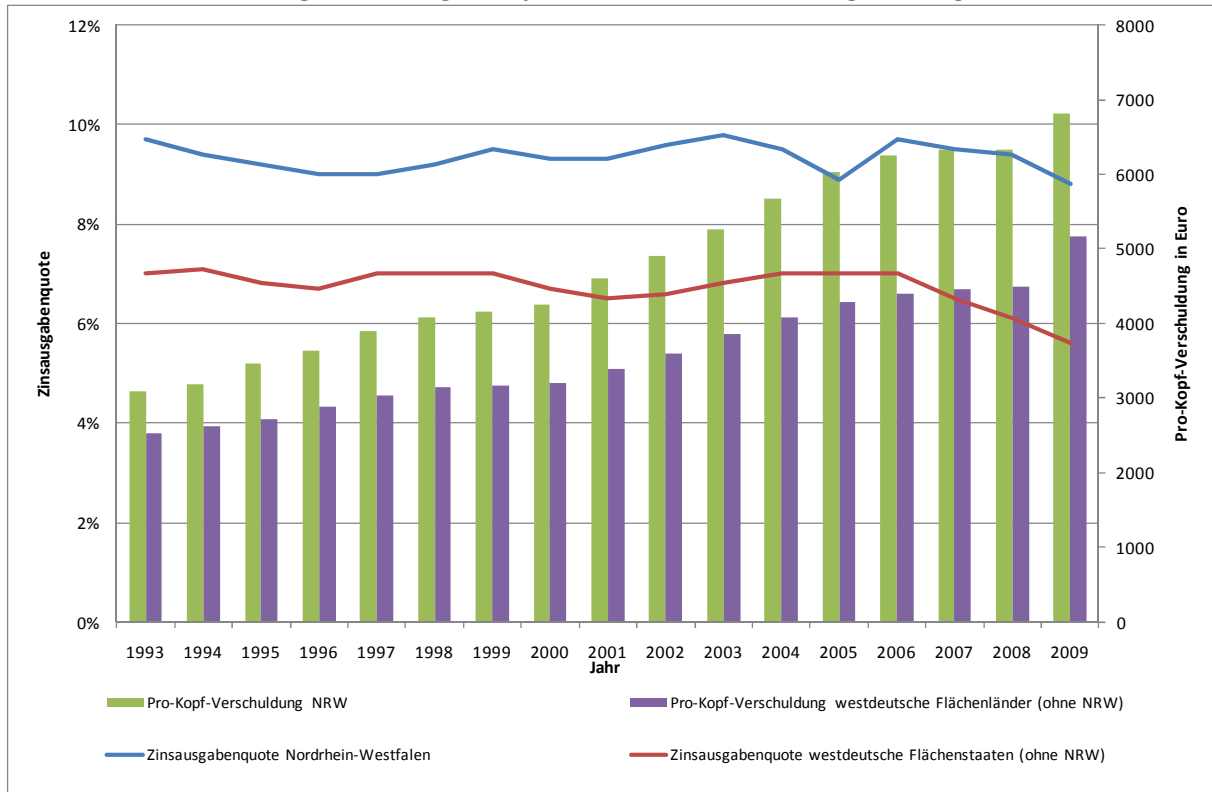
Abbildung 4: Entwicklung der Schuldenquote seit 1970



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung

Bei der Pro-Kopf-Verschuldung liegt Nordrhein-Westfalen, wie Abbildung 5 illustriert, mit einem Betrag von 6.822 Euro deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenstaaten (ohne NRW) in Höhe von 5.171 Euro (Stand 2009). Desweiteren weist das bevölkerungsreichste Bundesland eine deutlich höhere Zinsausgabenquote auf als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Diese ist definiert als Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Hier wird deutlich, dass der nordrhein-westfälische Haushalt bereits heute überdurchschnittlich stark von Zinsaufwand belastet wird. Während die westdeutschen Flächenstaaten (ohne NRW) im Jahr 2009 nur rund 5,6 Prozent ihrer bereinigten Gesamtausgaben für Zinszahlungen aufbringen musste, waren es in Nordrhein-Westfalen 8,8 Prozent.

Abbildung 5: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben

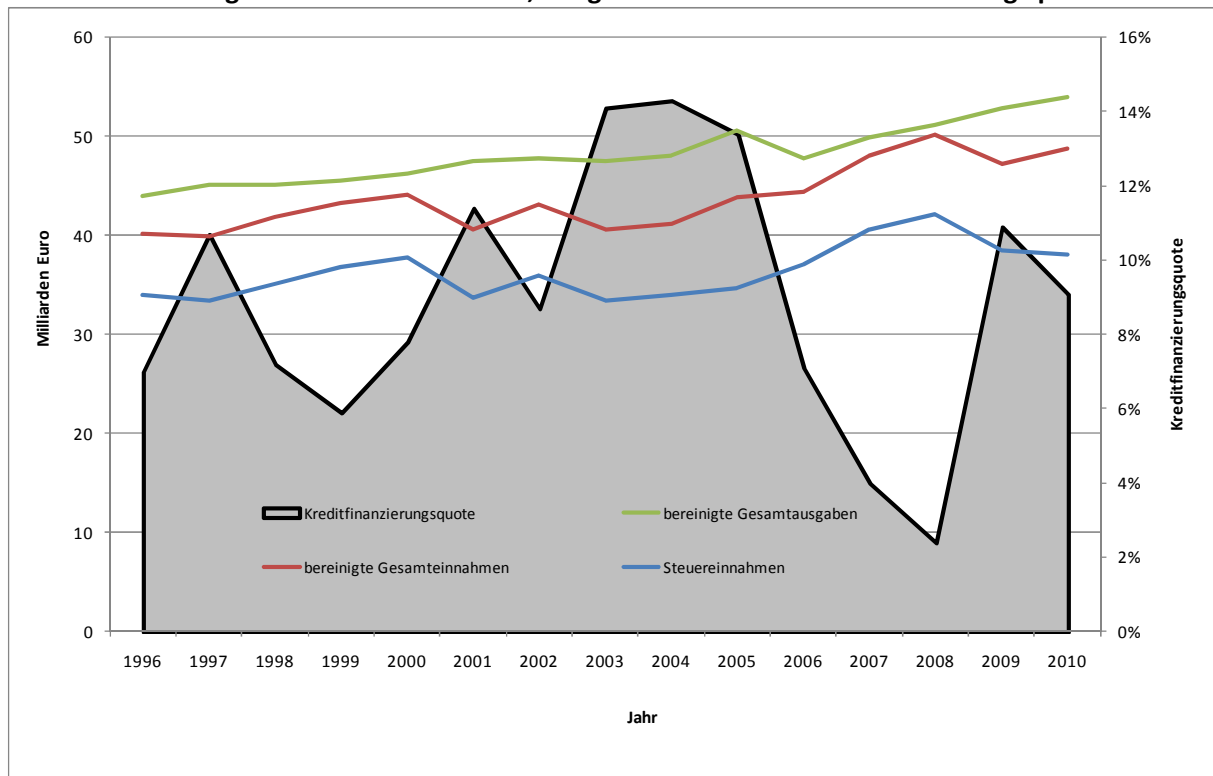


Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Seit vier Jahrzehnten liegen die bereinigten Gesamteinnahmen Nordrhein-Westfalens ohne eine einzige Ausnahme unter den bereinigten Gesamtausgaben. Abbildung 6 verdeutlicht dies für den Zeitraum von 1996 bis 2010 und zeigt, dass zwischen 2006 und 2008 die Lücke zwar abgenommen hat, aber noch immer vorhanden ist. Dies lag zum einen an leicht sinkenden bzw. langsamer wachsenden Ausgaben, in erster Linie aber an der konjunkturellen Lage, die die Steuereinnahmen sprudeln ließ. Im Jahr 2009 nahmen die Steuereinnahmen als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab, während die Ausgaben anstiegen: Den bereinigten Gesamtausgaben in Höhe von 52,8 Mrd. Euro standen bereinigte Gesamteinnahmen in Höhe von 47,2 Mrd. Euro gegenüber. Im Folgejahr kam es zu einem erneuten Rückgang der Steuereinnahmen von 38,5 Mrd. Euro auf 38 Mrd. Euro. Die bereinigten Einnahmen lagen 2010 bei 48,8 Mrd. Euro, die bereinigten Ausgaben bei 53,9 Mrd. Euro. Die Differenz wurde wiederum durch die Aufnahme neuer Schulden geschlossen. Die skizzierte Entwicklung bildet sich in der so genannten Kreditfinanzierungsquote ab, das ist der prozentuale Anteil der Nettoschuldenaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben. Dieser Wert ging von 13,4 Prozent im Jahr 2005 auf 2,4 Prozent im Jahr 2008 zurück, um dann 2009 wieder auf 10,9 Prozent emporzuschnellen. Im Jahr 2010 lag er bei 9,1 Prozent.

Damit lässt sich festhalten, dass Nordrhein-Westfalen trotz der zeitweiligen Konsolidierungsanstrengungen im Prinzip dauerhaft auf Pump lebt, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben durch Neuverschuldung finanziert.

Abbildung 6: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote

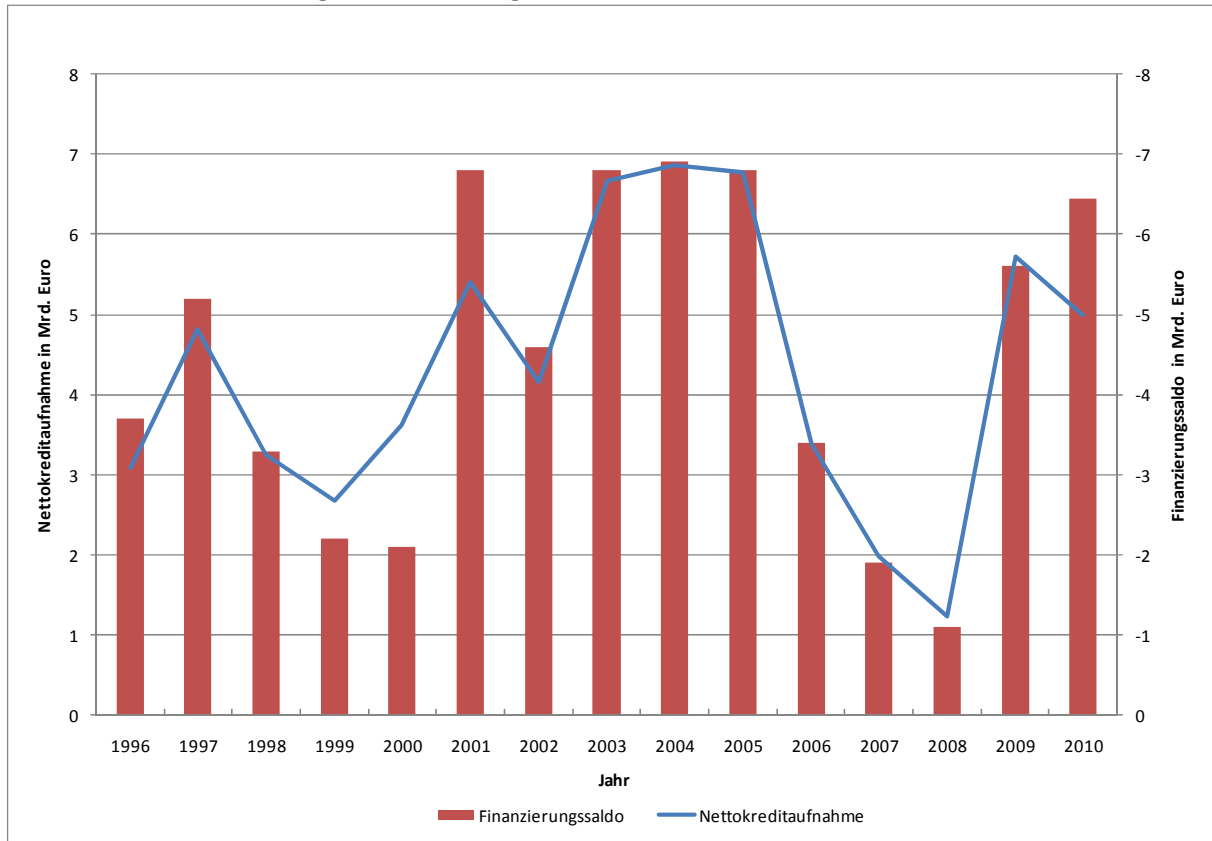


Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Übersteigen die bereinigten Gesamteinnahmen die bereinigten Gesamtausgaben eines öffentlichen Haushaltes, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Im umgekehrten Fall spricht man von einem Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo gibt also vereinfacht gesagt die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben an. Seit den 1970er Jahre weist Nordrhein-Westfalen beinahe durchgehend Finanzierungsdefizite und eine positive Nettokreditaufnahme auf. Abbildung 7 stellt die jährlichen negativen Finanzierungssalden sowie die Nettokreditaufnahme seit 1996 dar. Dadurch wird eindrucksvoll die Analyse untermauert, dass das Bundesland seit Jahrzehnten über seine Verhältnisse gelebt und versäumt hat, Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung zu bringen. Stattdessen wurde das jährliche Finanzierungsdefizit durch Neuverschuldung ausgeglichen. Selbst im Jahr 2008, in dem die höchsten Steuereinnahmen in der Geschichte erzielt werden konnten, gelang es trotz umfangreicher Konsolidierungsbemühungen und einem deutlich gesunkenen Finanzierungsdefizit nicht, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen und ohne

Neuverschuldung auszukommen. Die zwischen 2005 und 2010 regierende CDU/FDP-Landesregierung konnte durch umfangreiche Konsolidierungsbemühungen, unterstützt durch sprudelnde Steuereinnahmen, die Nettoneuverschuldung zurückführen. Bereits im Haushaltsjahr 2006 konnte sogar wieder ein positiver Primärsaldo erzielt werden. Dieser ist definiert als Differenz aus den Einnahmen ohne Kreditaufnahme und den Ausgaben ohne Zinszahlungen. Ist der Primärsaldo positiv (negativ), spricht man von einem Primärüberschuss (Primärdefizit). Diese Größe gibt einen Hinweis darauf, inwiefern die nicht kreditfinanzierten Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ohne Zinsen ausreichen. Ein positiver Primärsaldo bedeutet, dass weniger neue Schulden gemacht wurden als man an Zinsen zu zahlen hatte. Mit einer Nettokreditaufnahme von 1,13 Mrd. Euro wurde 2008 der niedrigste Wert seit 1973 erreicht. Ohne die Folgen der Finanzkrise, durch die Nordrhein-Westfalen Mittel für den Risikofonds WestLB und den Finanzmarktstabilisierungsfonds in Höhe von 1,29 Mrd. Euro bereitstellen musste, hätte man das Haushaltsjahr 2008 sogar zum ersten Mal seit 1973 mit einem Haushaltsüberschuss in Höhe von 164 Mio. Euro abschließen können. Die Kombination aus wegbrechenden Steuereinnahmen als Folge der Wirtschaftskrise sowie wachsenden Ausgaben führte dazu, dass im Haushaltsjahr 2009 die Nettokreditaufnahme wieder stark auf 5,64 Mrd. Euro anstieg. Immerhin blieb der realisierte Wert noch unter dem ursprünglichen Haushaltsansatz von 6,16 Mrd. Euro.

Abbildung 7: Finanzierungssalden Nordrhein-Westfalens seit 1996



Quelle: Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, eigene Darstellung

Mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2010 musste sich der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens auseinandersetzen. Die seit Juli 2010 amtierende rot-grüne Landesregierung erhöhte mit dem zweiten Nachtragshaushalt für 2010 die Neuverschuldung von 6,6 Mrd. Euro auf 8,4 Mrd. Euro, um eine aus ihrer Sicht bestehende Unterfinanzierung zu beseitigen. Im Januar 2011 erließen die Münsteraner Richter auf Antrag der Landtagsfraktionen von CDU und FDP zunächst eine einstweilige Anordnung, die den Vollzug der Maßnahme und damit die Aufnahme weiterer Kredite verbot. Daraufhin verringerte die Landesregierung aufgrund von sich abzeichnenden Verbesserungen im Haushaltsvollzug die Nettoneuverschuldung auf 7,1 Mrd. Euro. Im März 2011 erklärte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen den Nachtragshaushalt für verfassungswidrig, da die Nettokreditaufnahme über den im Haushalt getätigten Investitionen lag und keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, wie von der Landesregierung angeführt, vorliege, die eine erhöhte Schuldenaufnahme rechtfertigen würde. Als Folge davon machte die Landesregierung Ausgaben in einem Umfang von 2,1 Mrd. Euro rückgängig, darunter 1,3 Mrd. Euro für die Erhöhung des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB“. Am Ende

stand damit für das Haushaltsjahr 2010 eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 5 Mrd. Euro. Der Haushaltsplan 2011 hat ein Volumen von 55,2 Mrd. Euro. Bereinigten Einnahmen in Höhe von 50,3 Mrd. Euro stehen Ausgaben in Höhe von 55 Mrd. Euro gegenüber, was erneut ein negatives Finanzierungssaldo ergibt. Die vorgesehene Nettokreditaufnahme liegt bei 4,9 Mrd. Euro und damit wiederum über den getätigten Investitionen, was erneut mit dem andauernden Vorhandensein einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet wird.

Aufgrund der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse dürfen die deutschen Bundesländer ab dem Jahr 2020 keine strukturell bedingten neuen Schulden mehr aufnehmen. Bestehende Finanzierungsdefizite müssen bis zu diesem Zeitpunkt abgebaut werden. Die mittelfristige Finanzplanung von Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2012 bis 2014 sieht eine jährliche Nettoneuverschuldung zwischen 6,7 Mrd. Euro und 7,7 Mrd. Euro vor und begründet dies unter anderem mit sich langfristig auszahlenden Investitionen in Bildung, Betreuung und Prävention. Die Kreditmarktschulden von Nordrhein-Westfalen werden sich dadurch bis Ende 2014 auf 158,6 Mrd. Euro erhöhen. In den drei Jahren sind Einsparmaßnahmen in Form globaler Minderausgaben von 150, 450 und 900 Mio. Euro vorgesehen. Für die Jahre zwischen 2015 und 2020 verbleibt dadurch ein erheblicher Konsolidierungsbedarf, um das ab 2020 wirkende Neuverschuldungsverbot einhalten zu können. In der mittelfristigen Finanzplanung wird daher auch betont, dass strenge Ausgabendisziplin geboten sei, um diese Vorgabe einhalten zu können. Zudem müsste das Bundesland Strategien zur Verbesserung der Einnahmeseite erarbeiten und Prozesse innerhalb der Landesverwaltung optimieren.⁶⁰

Um das Ziel einen Haushaltes ohne Neukreditaufnahme ab dem Jahr 2020 einzuhalten, muss das Wachstum der Primärausgaben, das sind die bereinigten Ausgaben abzüglich Zinsausgaben, deutlich unterhalb der Zuwachsrate der Steuern und übrigen Einnahmen liegen. Bei einem zugrunde gelegten jährlichen Zuwachs der Steuereinnahmen von 2,53 Prozent dürfen die bereinigten Ausgaben zwischen 2015 und 2020 laut einer Modellrechnung nur um 0,44 Prozent pro Jahr steigen, die Primärausgaben müssen um jährlich 0,25 Prozent sinken. In diesem Zusammenhang ist kritisch zu sehen, dass, wie der mittelfristigen Finanzplanung zu entnehmen ist, die Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen zu einem großen Teil in die Zukunft, also in die Jahre ab 2015, verschoben werden.

⁶⁰ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2011a), S. 24ff.

Begründet wird dies mit der gesamtwirtschaftlichen Situation im Nachgang der Finanzkrise sowie der Notwendigkeit von Investitionen in Bildung, Betreuung und Prävention.⁶¹

Die Einhaltung der Schuldenbremse gerät durch diese verfolgte Strategie in ernsthafte Gefahr. In den Jahren zwischen 2011 bis 2014 werden gemäß aktueller Planung nur in äußerst geringem Umfang Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen getätigt, was ab 2015 dann die Notwendigkeit schmerzhafter Einschnitte zur Folge hat. Es wäre vielmehr ratsam, bereits in den Landeshaushalten ab 2011 die Nettokreditaufnahme zurückzufahren und auf der Ausgabenseite eine konsequente Aufgabenkritik zu betreiben mit dem Ziel, umfangreiche Einsparungen zu tätigen. Dies würde die Akzeptanz und tatsächliche Erreichbarkeit der Vorgaben der Schuldenbremse deutlich erhöhen.⁶² Eine konsequente Haushaltskonsolidierung schließt nicht die Ausweitung präventiver sozialpolitischer Ansätze und Investitionen in Bildung und Betreuung aus, allerdings bedarf es hierzu Umschichtungen im bestehenden Sozialbudget oder Einsparungen an anderen Stellen des Haushalts.

Diese Analyse teilt auch Seitz (2007), der im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung die haushaltspolitische Lage Nordrhein-Westfalens untersuchte. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass der 2005 eingeleitete Konsolidierungskurs fortgesetzt und intensiviert werden müsse, um die „seit drei Dekaden feststellbaren massiven strukturellen Ausgabenüberhänge im Landeshaushalt von NRW“ zu beseitigen. Schuldenaufnahme dürfe nicht länger als normales Haushaltsfinanzierungsinstrument betrachtet werden. Der Konsolidierungskurs müsse vielmehr über zehn Jahre ausgelegt sein und weit über die Zielsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes hinausgehen. Hierzu sei erforderlich, dass „das Wachstum der Primärausgaben signifikant unter der Wachstumsrate der Einnahmen gehalten wird“.⁶³

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Finanzsituation Nordrhein-Westfalens eingehend analysiert und die bestehende hohe Verschuldung am Kreditmarkt in einem Umfang von 123,2 Mrd. Euro dargestellt. Neben diesen sichtbaren, expliziten Schulden weist das Bundesland aber auch eine unsichtbare, implizite Verschuldung in Form schwebender Pensionsverpflichtung für die Landesbeamten auf. Die jährlichen Versorgungsausgaben, die aus dem Landeshaushalt zu leisten sind, werden in den kommenden Jahren stark ansteigen. Ihre zukünftige Entwicklung ist determiniert durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit.

⁶¹ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2011a), S. A78ff.

⁶² Zum vorhergehenden Abschnitt vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010a, 2010b, 2011a, 2011b), Bundesministerium der Finanzen (2011) sowie Statistisches Bundesamt (2011).

⁶³ Vgl. Seitz et al. (2007), S. 112f.

Besonders in den 1970er und 1980er Jahren wurden Beamte in großer Zahl eingestellt. Mit dem Verwaltungsakt der Verbeamtung ging das Land Nordrhein-Westfalen als Dienstherr zugleich die Verpflichtung ein, im Rahmen der Lebenslänglichkeit des Beamtenverhältnisses die Versorgung des Beamten sowie im Todesfall seiner Hinterbliebenen sicherzustellen.⁶⁴

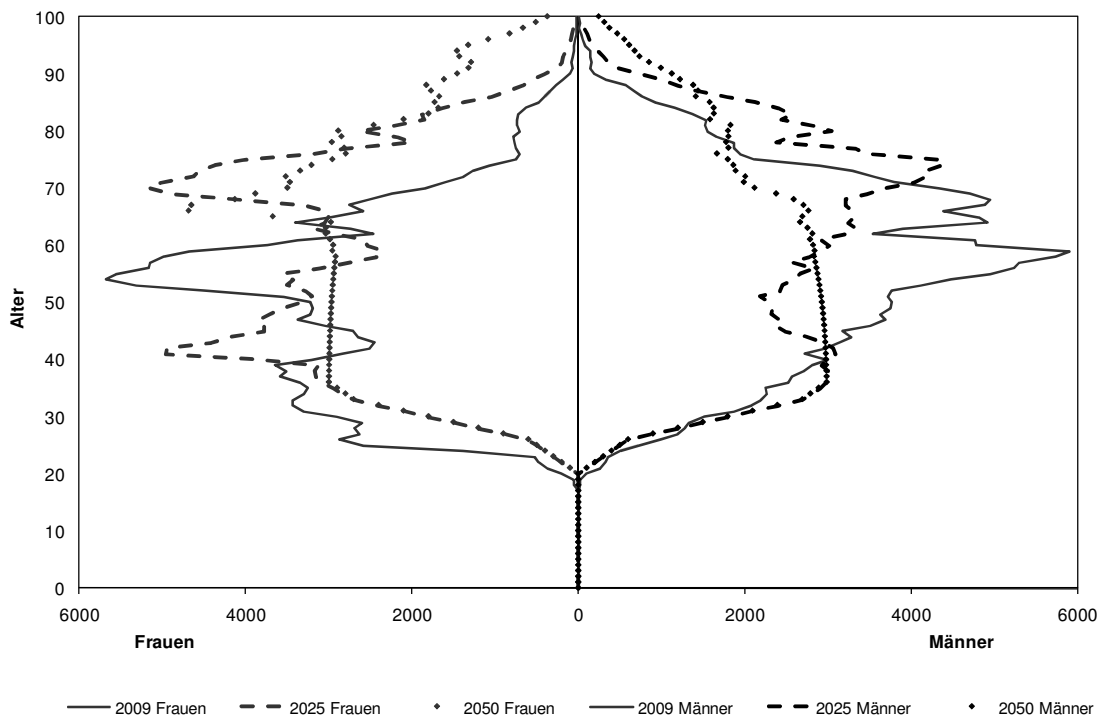
Als Unternehmen, das handelsrechtlichen Grundsätzen unterworfen ist, hätte man für diese Zusage Rückstellungen in der Bilanz bilden müssen. Bund und Länder handelten aber gegenteilig: Rücklagen wurden, zumindest in nennenswertem Ausmaß, nicht gebildet. Hinzu kommt, dass für den Dienstherrn ein Beamter als Arbeitnehmer zunächst billiger als ein Angestellter ist, da für diesen Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen. Nicht zuletzt damit lässt sich erklären, dass über Dekaden mehr Beamte und immer weniger Angestellte eingestellt wurden. Aktuell haben über drei Viertel der 330.600 im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen Beschäftigten den Status eines Beamten. Diese große Anzahl von Staatsdienern, Beamte auf Lebenszeit, wird nun in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Pensionsgrenze erreichen. Das Forschungszentrum Generationenverträge hat sich in einer Studie mit den damit verbundenen Auswirkungen beschäftigt.⁶⁵

Abbildung 8 illustriert die zukünftige Entwicklung der Altersstruktur der Landesbeamten. Sehr deutlich sind die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die im Ausgangszeitpunkt 45 Jahre und älter sind und damit innerhalb der nächsten 20 Jahre in den Ruhestand eintreten werden, zu erkennen. Die gestiegene Zahl der Pensionäre führt natürlich unmittelbar zu einem Wachstum der Ruhegehaltsausgaben, die im Jahr 2009 bei 4,05 Mrd. Euro lagen (ohne Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung). Bereits in der näheren Vergangenheit kam es ausgehend von 1,84 Mrd. Euro im Jahr 1993 hier zu einer erheblichen Erhöhung.

⁶⁴ Für einen Überblick über das System der Beamtenversorgung in Deutschland vgl. Benz et al. (2010), S. 4ff.

⁶⁵ Der folgende Abschnitt bezieht sich, soweit nicht anders vermerkt, auf Benz et al. (2010).

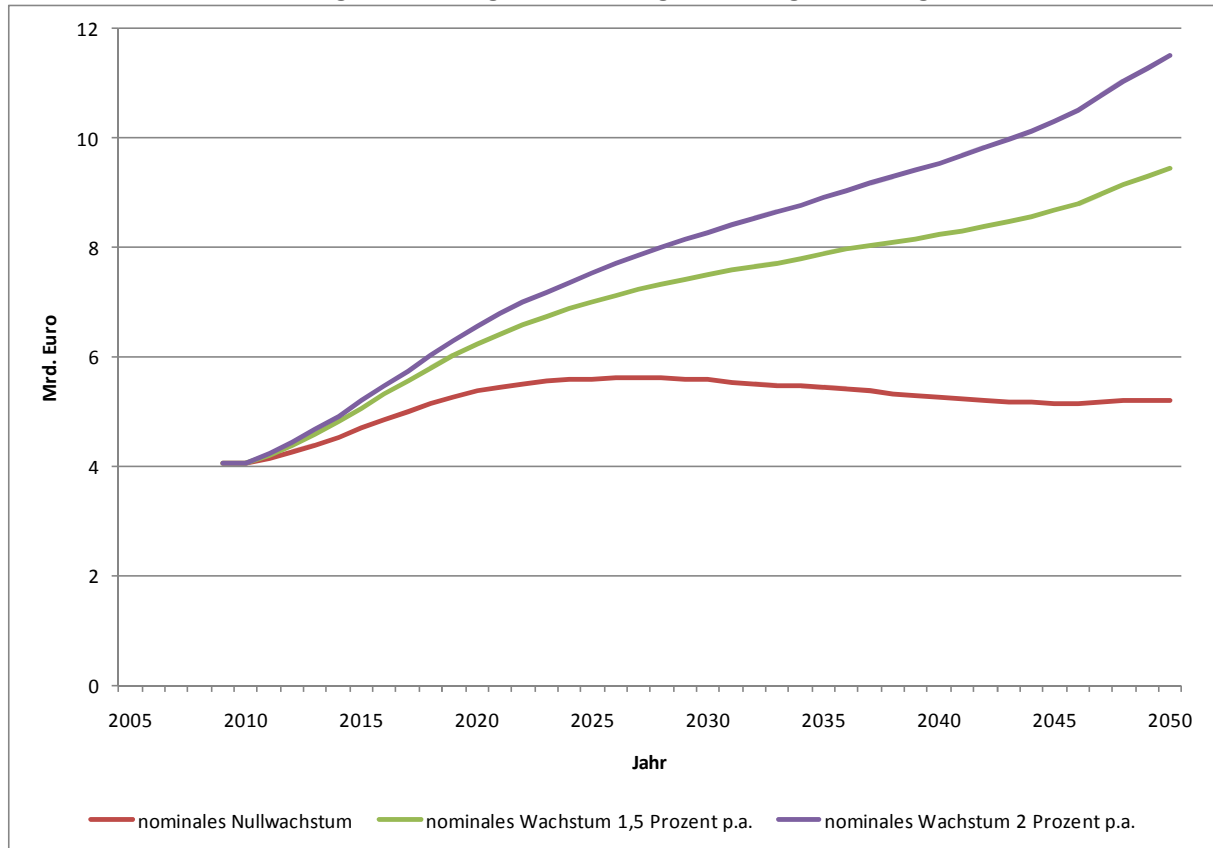
Abbildung 8: Altersstruktur der Landesbeamten Nordrhein-Westfalens



Gerade in den Jahren, in denen Nordrhein-Westfalen aufgrund der Schuldenbremse bestehende Finanzierungsdefizite im Haushalt abbauen muss, um ab 2020 keine neuen Schulden mehr auszunehmen, kommt es, wie Abbildung 9 zu entnehmen ist, zu einem starken Wachstum der Pensionsausgaben. Unterstellt man eine jährliche nominale Erhöhung der Ruhegehälter in Höhe von 2 Prozent, was einem Inflationsausgleich entspricht, ist ausgehend von 4,05 Mrd. Euro im Jahr 2009 bis 2020 ein Zuwachs auf dann 6,55 Mrd. Euro zu beobachten – eine Steigerung um 62 Prozent. Im Jahr 2025 (2035) würden 7,54 (8,92) Mrd. Euro erreicht, was 86,2 (120) Prozent über dem Ausgangswert liegt.

Selbst in dem Szenario eines dauerhaften nominalen Nullwachstums, was aufgrund des damit einhergehenden Realwertverlustes sehr unwahrscheinlich ist, würden sich die Pensionsausgaben bis 2020 auf 5,37 Mrd. Euro erhöhen, immerhin ein Drittel mehr als 2009. Bis zum Jahr 2026 käme es zu einem weiteren Anstieg auf dann 5,62 Mrd. Euro (plus 38,8 Prozent). In diesem Szenario tritt dann in den Folgejahren eine langfristige Stabilisierung über dem Niveau von 5 Mrd. Euro ein.

Abbildung 9: Zukünftige Entwicklung der Ruhegehaltsausgaben



Quelle: Benz et al. (2010)

Der gesamte Barwert der bis 2050 anfallenden Pensionsverpflichtungen Nordrhein-Westfalens beläuft sich auf 175 Mrd. Euro⁶⁶ und übersteigt damit um rund 42 Prozent die Verschuldung Nordrhein-Westfalens am Kreditmarkt. Vereinfacht gesagt müsste das Bundesland diesen Betrag, wäre es als Unternehmen den geltenden Bilanzierungsvorschriften unterworfen, als Rücklage gebildet haben. Tatsächlich wurde aber erst im Jahr 1998 mit dem Aufbau verpflichtender Versorgungsrücklagen begonnen. Im Jahr 2005 wurde auf freiwilliger Basis noch ein zusätzlicher Versorgungsfonds für alle Beamten, deren Dienstverhältnis ab dem Jahr 2006 begründet wurde, eingeführt. Bis zum Jahresende 2010 wiesen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds einen Bestand von 3,2 Mrd. Euro bzw. 281,5 Mio. Euro auf.⁶⁷ Die jährlichen Zuführungen wurden allerdings vollständig aus zusätzlicher Kreditaufnahme finanziert. Angesichts des Umfangs der bestehenden Pensionsverpflichtungen gleicht die bisherige Rücklagenbildung damit dem berühmten Tropfen auf den heißen Stein.

⁶⁶ Diesem Wert liegen die Annahme eines jährlichen nominalen Wachstums der Pensionen in Höhe von 2 Prozent sowie ein Diskontierungszins von 3 Prozent zugrunde.

⁶⁷ Vgl. Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2011a), S. 39f.

Der sich abzeichnende starke Anstieg der Versorgungsausgaben hat zur Folge, dass immer größere Teile der Steuereinnahmen des Landeshaushaltes für die Beamtenversorgung aufzuwenden sein werden. Gerade im Lichte des von der Föderalismuskommission II beschlossenen Neuverschuldungsverbots für die Bundesländer ab dem Jahr 2020 werden dadurch die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Politik deutlich einschränken. Diese Entwicklung ist grundsätzlich nicht abwendbar, da sie vorgezeichnet ist durch die Einstellungspolitik der Vergangenheit. Während sich der zahlenmäßige Anstieg der Pensionäre, gemeinhin „Pensionslawine“ genannt, nicht aufhalten lassen wird, hat die Politik aber immerhin noch durch geeignete Reformmaßnahmen Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Höhe zukünftiger Versorgungsausgaben. Hier ist ein Blick auf die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) hilfreich, bei der ab dem Jahr 2001 umfangreiche Reformen auf den Weg gebracht wurden. Das Renteneintrittsalter wird bis zum Jahr 2029 auf 67 Jahren steigen und die modifizierte Bruttolohnanpassung sorgt mithilfe von Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) und Riester-Treppe für eine deutliche Kürzung des Bruttorentenniveaus. Letzteres hat langfristig das Niveau einer Basisversorgung, ergänzt durch private Vorsorge. Um den Anstieg der Versorgungsausgaben zumindest zu dämpfen könnte eine wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf die Beamtenversorgung erfolgen. Dies war bereits in der Vergangenheit üblich, wie etwa die so genannte Riestertreppe, die Teil der Rentenanpassungsformel wurde, zeigt: Beamte wurden ebenfalls in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, parallel dazu verringert sich stufenweise das maximale Pensionsniveau von 75 auf 71,75 Prozent der Ruhegehaltsfähigen Bezüge. Eine wirkungsgleiche Übertragung bedeutet kein Sonderopfer für Landesbeamte, sondern stellt eine Gleichbehandlung mit den Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung dar.

Seit der Föderalismuskommission I sind die Bundesländer für das Versorgungsrecht ihrer Beamten selbst verantwortlich. Der Bund führte für seine Beamten die „Pension mit 67“ bereits ein. Einige Bundesländer, darunter Nordrhein-Westfalen, sind hier bereits nachgezogen und haben ihr Beamtenrecht entsprechend angepasst. Der Nachhaltigkeitsfaktor fand allerdings noch überhaupt keine Anwendung.

Die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze zwischen 2012 und 2029 würde den Barwert der bis zum Jahr 2050 in Nordrhein-Westfalen anfallenden Pensionsaufwendungen von 175 Mrd. Euro auf 170,9 Mrd. Euro verringern, was einem Rückgang um 2,3 Prozent

entspricht. Die relativ geringe Entlastungswirkung lässt sich damit begründen, dass die „Pension mit 67“ ihre volle Wirkung erst nach ihrer vollständigen Einführung im Jahr 2029 entfaltet, also nachdem die Pensionswelle ihren Höhepunkt bereits erreicht hat. Außerdem trifft sie nicht die Bestandspensionäre, sondern nur die Zugangspensionäre. Die kohortenstarken Beamtenjahrgänge, die gegenwärtig 50 Jahre und älter sind, sind von dieser Maßnahme größtenteils nur in sehr geringem Umfang betroffen.

Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz hatte zur Folge, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nach einer Übergangsphase ab dem Jahr 2009 Ausbildungszeiten an Universitäten und Fachhochschulen, zusammen mit Schulzeiten ab dem 17. Lebensjahr, nur noch als rentenrechtliche Anrechnungszeit zählen, die dazu dienen die Wartezeiten bei der Regelaltersrente zu erfüllen. Die alte Rechtslage sah, vereinfacht ausgedrückt, vor, dass eine Bewertung dieser Perioden mit Entgeltpunkten erfolgte. Laut Beamtenversorgungsgesetz sind bis dato Ausbildungszeiten, die für die jeweilige Laufbahnstufe erforderlich sind, in einer Höhe von bis zu drei Jahren ruhegehaltstauglich, werden also mit dem jährlichen Steigerungsfaktor in Höhe von 1,7935 Prozent bewertet.

Der Bund setzte im Jahr 2009 für seine Beamten mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz, also mit einer Verzögerung von vier Jahren, diese rentenrechtliche Veränderung schließlich um. Nach §12 der neuen Fassung des Beamtenversorgungsgesetzes sind für Bundesbeamte nun Ausbildungszeiten an Hochschulen nur noch in einem Umfang von maximal 855 Tagen ruhegehaltswirksam. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob diese Maßnahme tatsächlich mit den bereits umgesetzten Kürzungen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar ist. Während dort Ausbildungszeiten an Hochschulen nur noch Anrechnungszeiten sind, erhöht sich bei Beamten der individuelle Ruhegehaltssatz durch Berücksichtigung der maximalen Dauer von 855 Tagen um den Steigerungsfaktor 4,2012 Prozent statt bisher 5,3805 Prozent.⁶⁸ Knapp 90 Prozent der Landesbeamten Nordrhein-Westfalens gehören dem gehobenen oder höheren Dienst an, für den ein abgeschlossenes (Fach-)Hochschulstudium Zugangsvoraussetzung ist. Für diese Gruppe erfordert eine Gleichbehandlung mit den Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung eigentlich die Abschaffung der Ruhegehaltstauglichkeit von Ausbildungszeiten. Unter der vorsichtigen Annahme, dass diese Maßnahme im Durchschnitt den Verlust von einem Jahr

⁶⁸ Die rot-grüne Landesregierung möchte laut ihren Eckpunkten zur Dienstleistungsreform dem Bund folgen, der für seine Beamten die Ruhegehaltstauglichkeit auf 855 Tage beschränken, was aus ihrer Sicht eine wirkungsgleiche Übertragung der entsprechenden rentenrechtlichen Reformen darstellt.

ruhegehaltsfähiger Dienstzeit bedeutet, würde sich der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Pensionsausgaben um 1,8 Prozent von 175 Mrd. Euro auf 171,9 Mrd. Euro verringern.

Im Jahr 2005 wurde der sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor (NHF) Teil der Rentenanpassungsformel ein. Vereinfacht gesagt macht der Nachhaltigkeitsfaktor den aktuellen Rentenwert, also den Wert eines Entgeltpunktes, abhängig von dem Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern. Aufgrund seiner Konstruktion spiegelt er sowohl die demographische als auch konjunkturelle Entwicklung wieder. Aufgrund der demographischen Entwicklung der deutschen Gesellschaft wird sich in der Gesetzlichen Rentenversicherung das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern verschlechtern. Während es immer weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter gibt, nimmt die Anzahl alter Menschen zu, die zusätzlich als Folge der gestiegenen Lebenserwartung immer älter werden. Diesem sogenannten doppelten Alterungsprozess trägt der Nachhaltigkeitsfaktor insofern Rechnung, als dass er ceteris paribus unmittelbar den aktuellen Rentenwert senkt, wenn das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern durch die Überalterung der deutschen Gesellschaft zunehmend ungünstiger wird.⁶⁹ Nach aktuellen Schätzungen bewirkt der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel, dass das Nettorentenniveau der Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 bei etwa 42,8 Prozent liegen wird. Im Vergleich zum Jahr 2006 ist dies ein Rückgang um rund 18 Prozent.⁷⁰ Der Nachhaltigkeitsfaktor trägt entscheidend dazu bei, einen starken Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge zu verhindern und eine nachhaltige Rentenfinanzierung zu sichern.

Eine Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors auf den Bereich der Beamtenversorgung fand bis dato nicht statt.⁷¹ Ausgehend vom Basisszenario würde eine Übertragung des rentenrechtlichen Nachhaltigkeitsfaktors den Barwert der bis zum Jahr 2050 in Nordrhein-Westfalen anfallenden Ruhegehaltszahlungen von 175,0 Mrd. Euro auf 161,1 Mrd. Euro reduzieren, ein Rückgang um 7,9 Prozent. Besonders in den Jahren bis 2030 mit den

⁶⁹ Von den bestehenden Schutzklauseln gegen einen nominal sinkenden Rentenwert wird hier abgesehen.

⁷⁰ Vgl. Ehrentraut und Heidler (2008), S. 431.

⁷¹ Die rot-grüne Bundesregierung brachte im Juni 2005 zwar den Entwurf eines Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes (VersorgNG) in den Deutschen Bundestag ein, der Bundesrat kündigte aber Widerstand an. Aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl scheiterte das Gesetzgebungsverfahren und wurde in der Folge nicht wieder aufgegriffen. Durch die Föderalismuskommission erhielten dann die Bundesländer die Gesetzgebungskompetenz über das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Landesbeamten.

höchsten Zuwachsraten der Versorgungsausgaben würde der Nachhaltigkeitsfaktor eine deutliche Entlastungswirkung entfalten und damit Haushaltsspielräume vergrößern.⁷²

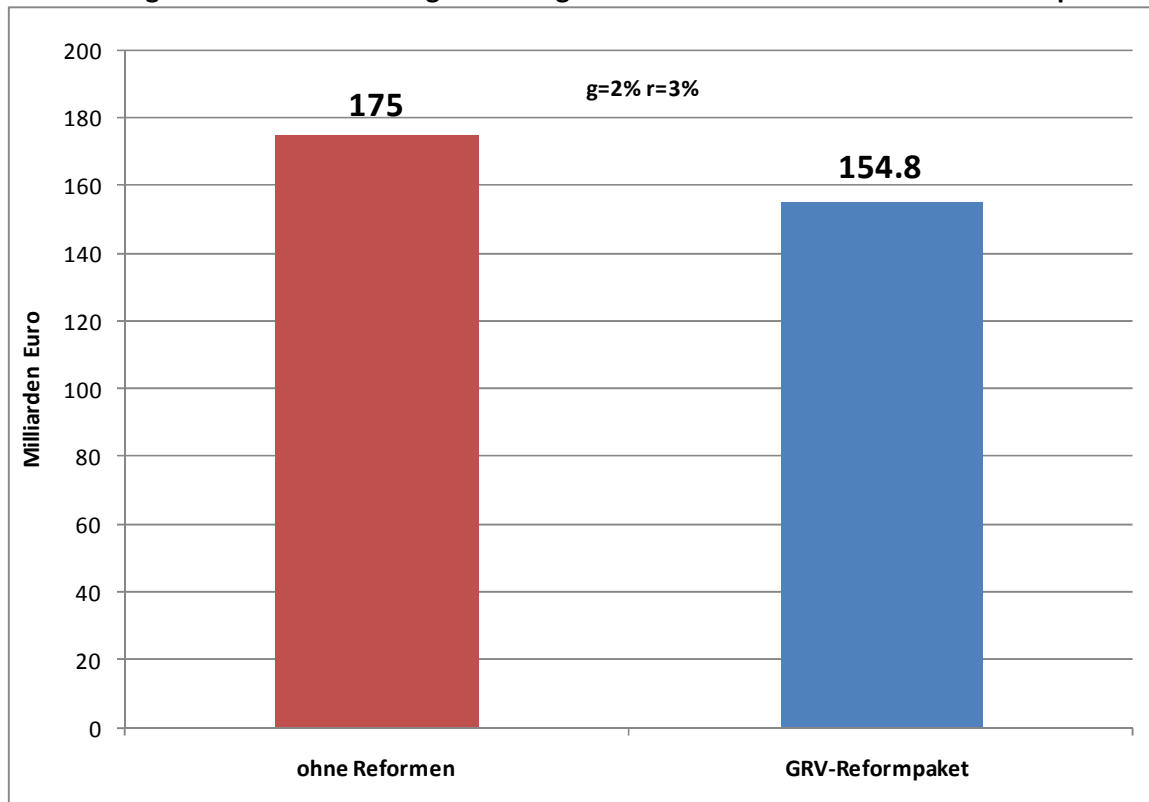
Fügt man die drei vorgestellten Reformansätze zu einem Paket zusammen („GRV-Reformpaket“) würde dies, wie Abbildung 10 verdeutlicht, den Barwert der schwebenden Pensionsverpflichtungen ausgehend von 175 Mrd. Euro auf 154,8 Mrd. Euro verringern, was einem Rückgang von 11,5 Prozent⁷³ entspricht. Diese Reduktion schlägt sich auch im Ausgabenverlauf wieder. Im Jahr 2020 (2035) müssten bei einer durchschnittlichen nominalen Wachstumsrate in Höhe von jährlich 2 Prozent statt 6,55 (8,92) Mrd. Euro durch die Entastungswirkung des GRV-Reformpakets noch 6,15 (7,39) Mrd. Euro ausgegeben werden, im Jahr 2050 verringert sich der Wert von 11,51 Mrd. Euro auf 9,21 Mrd. Euro. Selbst dieser umfassende Reformvorschlag kann die Problematik steigender Versorgungsausgaben zwar begrenzen, aber nicht aus der Welt schaffen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es für Nordrhein-Westfalen schwierig werden wird, die Schuldenbremse einzuhalten, also bis 2020 bestehende Finanzierungsdefizite abzubauen und danach ohne neue Schulden auszukommen. Bereits im Status quo werden rund 20 Prozent des Haushaltes für Zinsen und Versorgung ausgegeben. Aufgrund des in naher Zukunft beginnenden Eintritts der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand wird der Anteil der Versorgungsaufwendungen an den Gesamtausgaben Nordrhein-Westfalens deutlich steigen. Schon diese Entwicklung wird die fiskalische Handlungsfreiheit der Landespolitik einschränken. Aufgrund der absehbar weiter steigenden Verschuldung wird sich auch die jährliche Zinsbelastung erhöhen. Damit werden immer größere Teile des Haushaltes von Zinsdienst und Versorgungsaufwendungen beansprucht, was die finanzpolitische Handlungsfreiheit des Bundeslandes und Möglichkeiten für zukunftsweisende Investitionen stark beschneidet.

⁷² Der Nachhaltigkeitsfaktor der Gesetzlichen Rentenversicherung ist für die Beamtenversorgung eine exogene Größe, da er das Verhältnis von Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern abbildet. Aufgrund von Unterschieden in der Altersstruktur erreicht die Beamten-Pensionierungswelle ihren Höhepunkt etwa sieben bis 10 Jahre vor dem Höhepunkt des gesamtgesellschaftlichen Überalterungsprozesses. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und gerade in den Jahren, in denen die Zahl der Pensionierungen ihren Höhepunkt erreicht, zusätzliche Entlastungen zu schaffen, wäre die Konstruktion eines systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors für die Beamtenversorgung sinnvoll. Dieser ist eine endogene Größe und setzt den Zuwachs der Pensionen in Beziehung zur Entwicklung des Verhältnisses zwischen Pensionären und gewichteten Einkommensteuerzahlern. Für eine detaillierte Erläuterung des Konzepts vgl. Benz et. al. (2010), S. 59ff.

⁷³ Aufgrund von Rückkopplungseffekten liegt die prozentuale Entlastung des gesamten Reformpakets unter der Summe der einzelnen Reformbestandteile.

Abbildung 10: Barwert der Ruhegehaltsausgaben ohne Reform und mit GRV-Reformpaket



Quelle: Benz et al. (2010)

Hinzu kommt, dass aufgrund des demographischen Wandels und dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Steuereinnahmen tendenziell zurückgehen, was die Einnahmehasis verkleinert. Eine zusätzliche Ausweitung der Schuldenaufnahme, etwa für die Idee einer präventiven Sozialpolitik, ist unter dem gezeigten Hintergrund nicht verantwortbar und wäre mit Lastenverschiebungen an zukünftige Generationen verbunden. Stattdessen muss der Haushaltskonsolidierung Priorität eingeräumt werden, um möglichst schnell zum ersten Mal seit vier Dekaden wieder Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen. Dies schließt aber grundsätzlich eine Stärkung präventiver sozialpolitischer Ansätze nicht aus, die statt durch neue Schulden aber durch Umschichtungen und Einsparungen zu finanzieren sind. Nordrhein-Westfalen hat, wie übrigens auch der Bund und die übrigen Bundesländer, nicht das Problem zu geringer Einnahmen, sondern schlichtweg das Problem zu hoher Ausgaben.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Prognos-Studie im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen beziffert die jährlichen in dem Bundesland anfallenden direkten sozialen Folgekosten auf 7,89 Mrd. Euro. Dabei handelt es sich um jene Ausgaben der öffentlichen Hand für reaktive Sozialpolitik, die aus Sicht der Autoren durch vor dem Leistungsfall einsetzende Präventionsmaßnahmen verhindert werden könnten. Insofern stellt die Summe das maximal erreichbare Einsparpotential dar. Die Betrachtung lässt ausdrücklich die tatsächliche Wirksamkeit und die Kosten-Nutzen-Relation einzelner präventiver Maßnahmen außer Acht und betont, dass es nicht möglich sein wird, die sozialen Folgekosten vollständig zu vermeiden. Trotz einiger methodischer und formaler Kritikpunkte ist das Konzept der Abschätzung der sozialen Folgekosten grundsätzlich überzeugend und liefert interessante Einblicke. Um daraus allerdings konkrete politische Handlungsempfehlungen ableiten zu können, müsste die Wirksamkeit und das Verhältnis von Kosten und Nutzen einzelner präventiver Maßnahmen ebenfalls betrachtet werden. Die Berechnung der jährlich anfallenden indirekten Kosten in Form entgangener Steuereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommen in einem Umfang von 15,7 Mrd. Euro basiert allerdings auf sehr restriktiven und vereinfachenden Annahmen, so dass die Validität und der tatsächliche Umfang in Frage zu stellen sind. Dieselbe Kritik gilt, allerdings in noch viel stärkerem Umfang für die Ausführungen in den Präsentationsfolien zu den zusätzlichen Einnahmen der öffentlichen Hand in Folge einer höheren Abiturientenquote und verbesserten Kinderbetreuungsangeboten. Diese Berechnungen beruhen auf allzu vereinfachenden Annahmen, ihren Ergebnissen liegt nichts anderes als ein einfacher Zweisatz-Rechenschritt zugrunde.

Die Prognos-Studie beschränkt sich auf die reine Bilanzierung der sozialen Folgekosten. Nur im Bereich frühkindlicher Bildung und Betreuung werden konkrete, empirisch fundierte Handlungsempfehlungen gegeben. Mit keinem Wort findet sich von Seiten der Autoren der Vorschlag, die präventiven Maßnahmen auf Basis zusätzlicher Kredite zu finanzieren. Dieser Gedankengang wurde von Seiten der Politik ins Spiel gebracht. Zwar liegt der Gedanke nahe, diesen sozialpolitische Ansatz als Investition zu deklarieren, da höheren Ausgaben in der Gegenwart mittel- und langfristige Erträge in Form sinkender sozialer Folgekosten und höheren Einnahmen der öffentlichen Hand gegenüber stehen. Diese Argumentation findet

sie aber nicht in dem Prognos-Gutachten und ist aufgrund der dargestellten Kritikpunkte aus finanzwissenschaftlicher Perspektive in Frage zu stellen. Letztlich dürfte sie dazu dienen, eine höhere Nettokreditaufnahme im Landeshaushalt zu rechtfertigen. Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit ist absehbar, dass die aufgenommenen Schulden nicht, wie bei einem Investitionsprojekt üblich, zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder getilgt werden und sich so der Schuldenstand dauerhaft erhöht. Es ist vielmehr zu befürchten, dass sich die Ereignisse der 1980er Jahre wiederholen, als die Politik unter dem Motto „Die Schulden von heute sind die Steuerkraft von morgen“ kreditfinanziert in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel in den Sozialbereich investierte. Wie man rückblickend sehen kann, war dies ein Grund für den heutigen Schuldenberg, der die Politik nun vor zunehmende Probleme stellt. Kritisch zu hinterfragen ist desweiteren das äußerst utopische Bild eines allumsorgenden, paternalistischen Staates, der durch geeignete präventive Maßnahmen sämtliche soziale Notlagen seiner Bürger ex ante verhindern kann, wenn ihm dazu nur ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Der Grundsatz eines Vorrangs präventiver Sozialpolitik vor rein reaktiven Maßnahmen nach Eintreten des Leistungsanlasses und eines Ausbaus von Investitionen in Bildung und Betreuung ist jedoch an sich richtig. Auf diese Weise lässt sich ein Teil der Sozialfälle bereits von vorneherein verhindern, was die soziale Folgekosten reduziert und positive Einnahmefeffekte für die öffentliche Hand generiert. Hierzu müssen aber zum einen detailliert die dazugehörigen Wirkungszusammenhänge erforscht und die tatsächliche Wirksamkeit präventiver Maßnahmen evaluiert werden. Statt einer weiteren Vergrößerung der Sozialbudgets, das im Jahr 2009 in der Bundesrepublik Deutschland mit 754 Mrd. Euro rund ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts ausmachte, herbeizuführen, sollte vielmehr innerhalb des bestehenden Systems eine veränderte Schwerpunktsetzung vorgenommen werden. Grundsätzlich sind bestehende Leistungen und Transfers auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Präventive Maßnahmen können auch finanziert werden durch eine Kürzung bei rein passiven Sozialleistungen. Neben der Vorbeugung ist auch zu überprüfen, wie sich im Sinne einer Politik des Förderns und Forderns bestimmte Anreize, wie etwa zur Arbeitsaufnahme, verbessern lassen. Hierzu bedarf es keiner erneut ausgedehnten Verschuldung. Vielmehr sind zur Finanzierung Einsparungen an anderer Stelle oder Umschichtungen innerhalb des bestehenden Sozialsystems angezeigt, das effizienter und zielgenauer werden muss. Der Schwerpunkt ist von rein reaktiven und passiven Maßnahmen

hin zu einem verstärkt präventiv und auf Anreize ausgerichteten Ansatz zu verändern. Als problematisch erweist sich auch, dass das Bundesland zwar die Kosten für die soziale Prävention tragen müsste, aber nur einen Teil der „Erträge“ erhält: Bund, Kommunen und Sozialversicherungen, die von den positiven Wirkungen einer vorbeugenden Sozialpolitik profitieren würden, betätigen sich als Trittbrettfahrer.

Für eine weitere Ausweitung der Verschuldung besteht in Nordrhein-Westfalen keinerlei Spielraum. Der in den vergangenen vier Jahrzehnten angehäuften Schuldenberg am Kreditmarkt beläuft sich mittlerweile auf 123,2 Mrd. Euro. Bereits heute gibt Nordrhein-Westfalen knapp 10 Prozent seines Haushaltsvolumens für die Zinszahlungen aus. Ab dem Jahr 2020 müssen die 16 deutschen Bundesländer ohne die Aufnahme neuer Schulden auskommen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind bestehende Finanzierungsdefizite, die in Nordrhein-Westfalen seit nun vier Jahrzehnten auftreten, abzubauen und somit Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Die Umsetzung dieser Vorgaben erweist sich schon als ambitioniert und schwierig genug aufgrund der chronisch schlechten Haushaltslage, bei der die Aufnahme neuer Kredite eine reguläre Finanzierungsmaßnahme geworden ist.

Als wäre das alles nicht genug, wird es den nächsten Jahren zu einem starken Wachstum der Versorgungsausgaben für die Landesbeamten kommen. Dieses Schicksal teilt Nordrhein-Westfalen mit den übrigen westdeutschen Bundesländern, die in den 1970er und 1980er Jahren im öffentlichen Dienst zahlreiche neue Beamten einstellten, es aber unterließen, für die Finanzierung ihrer nach Eintritt in den Ruhestand anfallenden Versorgungsausgaben in ausreichendem Umfang Rücklagen zu bilden. Der Barwert der bis 2050 anfallenden schwebenden Pensionsverpflichtungen beläuft sich unter realistischen Annahmen auf 175 Mrd. Euro und übersteigt damit deutlich die Verschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 123,3 Mrd. Euro. Das Wachstum der Pensionsausgaben erreicht gerade dann den Höhepunkt, wenn Nordrhein-Westfalen ohnehin schon umfangreiche Konsolidierungsanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse unternehmen muss. Steigende Versorgungsaufwendungen aufgrund der Altersstruktur der Landesbeamten und eine im Konsolidierungspfad zur Einhaltung der Schuldenbremse noch weiter ansteigende Verschuldung am Kreditmarkt vergrößern die Haushaltsanteile für Beamtenversorgung und Zinslast. Aktuell machen beide Posten rund 20 Prozent des Landeshaushaltes aus, wobei die Versorgungsausgaben in den vergangenen Jahren bereits deutlich angestiegen sind. Mittel- und langfristig hat diese Entwicklung einen Verlust der Handlungsspielräume der Politik zur

Folge, da immer größere Haushaltsteile auf die beiden genannten Ausgabenkategorien entfallen. Eine steigende Verschuldung zur Deckung bestehender Haushaltsdefizite oder zum Ausbau der präventiven Sozialpolitik ist auch allein schon aus intergenerativen Gerechtigkeitserwägungen abzulehnen, da dadurch der ohnehin schon bestehende enorme Schuldenberg weiter vergrößert wird, sich der zu leistende Zinsdienst erhöht und damit zukünftige Generationen verstärkt belastet werden. Das deutliche Wachstum der Versorgungsausgaben in den kommenden Jahren lässt sich nicht verhindern, da es determiniert ist durch die Einstellungspolitik der 1970er und 1980er Jahre. Durch geeignete Maßnahmen, wie etwa die vorgestellte Übertragung der rentenrechtlichen Reformen auf den Bereich der Beamtenversorgung, lässt sich der Anstieg aber zumindest dämpfen. Neben der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre wurden der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors diskutiert.

Kurz zusammengefasst: die Prognos-Studie liefert interessante Informationen über das Ausmaß der jährlich anfallenden sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen. Diese werden sich aber selbst im Falle der Bereitstellung umfangreichster finanzieller Mittel für Prävention durch ein Eingreifen des Staates nicht vollständig verhindern lassen. Eine stärkere Betonung präventiver Sozialpolitik vor reaktiven Maßnahmen und passiven Transferleistungen sowie ein Ausbau von Investitionen in Bildung und Betreuung ist zwar grundsätzlich der richtige Ansatz, darf aber nicht zur Aufnahme zusätzlicher Kredite führen. Denn Nordrhein-Westfalen ist schon stark verschuldet und wird große Anstrengungen unternehmen müssen, im Kontext steigender Versorgungsausgaben und Zinsbelastung überhaupt den Vorschriften der Schuldenbremse gerecht zu werden und ab dem Jahr 2020 ohne neue Schulden auszukommen. Spielraum für eine ausgeweitete Kreditaufnahme besteht dabei sicher nicht, statt dessen sind in den kommenden Jahren bestehende Finanzierungsdefizite abzubauen sowie Einnahmen und Ausgaben zum ersten Mal seit vier Dekaden in Einklang zu bringen.

Literaturverzeichnis

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2010), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter www.generationenvertraege.de.

Bundesministerium der Finanzen (2011), finanzstatistische Daten zu den Haushalten der Bundesländer, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.

Ehrentraut, O. und M. Heidler (2008), Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9(4), S. 424-445.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2006), Finanzbericht NRW 2006, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010a), Haushaltsplan 2010, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2010b), Finanzbericht 2010, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2011a), Mittelfristige Finanzplanung 2010-2014 mit Finanzbericht 2011, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (2011b), finanzstatistische Daten, abrufbar unter www.fm.nrw.de.

Fritschi, T. und T. Oesch (2008), Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Bertelsmann-Stiftung.

Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland.

IAB (2007), IAB-Kurzbericht Nr. 18 vom 26.09.2007, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2010), „Gemeinsam für Nordrhein-Westfalen“, Regierungserklärung der Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen Hannelore Kraft am 15. September 2010 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen.

Plötscher, M., T. Seidel und F. Westermann (2004), Fiskalpolitik in Deutschland: Eine empirische Analyse am Beispiel des Vorziehens der Steuerreform, Diskussionspapier.

Plünnecke, A. und S. Seyda (2007), Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln.

Prognos (2011a), Soziale Prävention – Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter www.prognos.de.

Prognos (2011b), Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen, Präsentationsfolien anlässlich der Vorstellung der Studie am 24.03.2011 in Düsseldorf, abrufbar unter www.prognos.de.

Seitz, H., O. Wintermann und T. Petersen (2007), Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes NRW, Aktion Demographischer Wandel, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Statistisches Bundesamt (2011), Schuldenstatistik der Bundesländer, abrufbar unter www.destatis.de.

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Bertoldstraße 17

79098 Freiburg

Fon +49(0)761 . 203 23 54

Fax +49(0)761 . 203 22 90

www.generationenvertraege.de

info@generationenvertraege.de