

Stellungnahme Prof. Mark Hallerberg, PhD 19.4.2017

In ihrem Antrag "Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren" schlägt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, dass die Bundesregierung die heutige "Schuldenbremse" durch eine "Nettoverschuldungsregel" ergänzt. Diese Stellungnahme erklärt zunächst, wie diese Regel sich von der derzeitigen Schuldenbremse gemäß Artikel 115 Grundgesetz wie auch von der vorherigen Bruttoverschuldungsregel gemäß Artikel 115 vor ihrer Abänderung im August 2009 unterscheiden würde. Darauf folgt eine Bewertung der Regel. Sie legt nahe, dass eine Berechnung der Nettoverschuldung sinnvoll sein könnte, da sie zu mehr Transparenz führen würde. Aber eine neue fiskalische Regel auf der Grundlage der Nettoverschuldung wäre ein Fehler. Eine verlässliche Berechnung ist schwierig, und eine Manipulation der errechneten Werte wäre zu einfach.

Die Schuldenbremse hebt auf den Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts ab. Sie klammert die normalen konjunkturellen Effekte bei der Festlegung der Zielvorgabe aus. Diese Zielvorgabe ist

Hertie School of Governance GmbH

www.hertie-school.org

Sitz der Gesellschaft: Berlin
Amtsgericht Charlottenburg HRB 97018 B

Geschäftsführung:

Prof. Helmut K. Anheier, PhD
Dr. Axel Baisch, Dr. iur. Marina Frost

Vorsitzender des Kuratoriums:

Frank Mattern

Vorsitzender des Aufsichtsrats:

Bernd Knobloch

Bankverbindung:

Deutsche Bank Berlin
BLZ 100 700 00, Konto Nr. 71922900
BIC DEUTDE33
IBAN DE23 1007 0000 00719229 00

ein Defizit von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts auf Bundesebene und ein ausgeglichener Haushalt (oder eine "Schwarze Null") auf Landesebene. Investitionsausgaben werden wie alle anderen Ausgaben behandelt. Solche Ausgaben haben keine Sonderstellung oder werden in irgendeiner Form besser oder schlechter bewertet als andere Posten des Budgets. Es sind einfach Ausgaben.

Die vor der Änderung im Jahr 2009 im Grundgesetz verankerte Bruttoverschuldungsregel oder "Goldene Regel" besagte, dass die im Haushaltsplan enthaltene Bruttoneuverschuldung die geplanten Bruttoinvestitionen nicht überschreiten darf. Die Idee hinter dieser Regel war intuitiv — Schulden sollten ausschließlich für Investitionen aufgenommen werden. Diese Regel beinhaltete jedoch mehrere Probleme. Eines dieser Probleme ist, dass eine Schuldenfinanzierung, unabhängig von ihrem Zweck, künftige Generationen belastet. Das zweite ist, dass die Regelung nicht auf die wegen der zunehmenden Alterung der Gesellschaft in Deutschland zu erwartende Tragfähigkeitslücke einging. Ein hiermit verbundenes drittes Problem betrifft die steigende Schuldenlast des deutschen Haushalts. In guten Wirtschaftsjahren konnte diese Schuldenlast etwas stabilisiert werden, während sie in schlechten Jahren anstieg. Es gab keine Versuche, die Schuldenlast zu reduzieren, und die seinerzeitige Regelung verlangte dies auch nicht. Und ein weiterer Punkt schließlich betrifft die Definition des Begriffs "Investitionen" selbst. Man könnte mit guten Gründen argumentieren, dass Bildung eine Investition in die Zukunft ist. Die Frage ist, ob man ebenfalls sagen könnte, dass Ausgaben für die Gesundheitsversorgung eine Investition in die künftige Zahl von Bürgern sind, oder dass Verteidigungsausgaben eine Investition in die territoriale Integrität des Landes darstellen.

Die kürzlich verabschiedete Schuldenbremse geht jedes dieser Probleme an. Langfristig sollte die Regelung zu einer Abnahme der

Gesamtschuldenlast führen, weil sie auf einen wirklich ausgeglichenen Haushalt abzielt, was der wesentliche Faktor für eine Veränderung der Bruttoschuldenlast ist. Die Regel verlangt, dass der Bund in "guten Zeiten" einen Überschuss erwirtschaftet, erlaubt aber auch ein Defizit in "schlechten Zeiten", so dass sie der Tatsache, dass der Haushalt auf die wirtschaftlichen Bedingungen reagieren sollte, in korrekter Weise Rechnung trägt. Eine nähere Bestimmung des Begriffs "Investitionen" ist nicht erforderlich.

Der Antrag empfiehlt, dass die Regierung eine jährliche Aufstellung der Nettovermögensbilanz des Bundes mit dem Regierungsentwurf zum Haushalt vorlegt. Weiter soll die Schuldenbremse um eine Investitionsregel ergänzt werden durch die "... mindestens die Abschreibungen auf das Vermögen durch Neuinvestitionen ersetzt werden." Diese neue Regel würde also ganz klar die Bilanz der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten auf Bundesebene verändern.

Diese Regel würde einen der großen Nachteile der vorherigen Regel zurückbringen. Es ist schwierig, genau festzulegen, was unter den Begriff "Investitionen" fällt. Zum Beispiel nennen die Autoren dieses Antrags "Investitionen in den Klimaschutz und in Bildung" als in Betracht zu ziehende Kategorien, was einer Erweiterung der in der vorherigen Version des Artikels 115 enthaltenen Definition entspräche. Eine Definition des Begriffs "Abschreibungen" ist sogar noch komplizierter. Wie sind "Abschreibungen" auf Humankapital zu berechnen? Gibt es einen Verfall solchen Kapitals für jedes Jahr, nachdem eine Person die Schule verlassen hat? Erhöht sich das Humankapital in einem Beschäftigungsverhältnis? Was den Klimaschutz angeht, so beschleunigt die globale Erwärmung vermutlich die Wertminderung materieller Wirtschaftsgüter, weil die zunehmende Häufigkeit von Stürmen zu Schäden an Brücken und Gebäuden führt. Wird das mit berücksichtigt? Werden unter der Erde liegende Werte und Güter wie Kohlevorkommen mit einbezogen?

Man kann ebenfalls argumentieren, dass die Resultate einer solchen Politik nicht wünschenswert sind, weil sie beispielsweise die Immobilienpreise zu einem wichtigen Indikator für die Fiskalpolitik der Bundesrepublik machen. Man stelle sich vor, dass die Schuldenbremse in Kraft bleibt, aber um eine Regel ergänzt wird, die vorschreibt, dass die Nettoinvestitionen nicht abnehmen dürfen. Ein wichtiger Bestandteil jeder Berechnung von Nettoinvestitionen ist der Wert von Gebäuden und Flächen. Gehen wir einmal von einem Boom der Immobilienpreise in Berlin mit einem Preisanstieg von 10% in einem Jahr aus. Eine strenge Nettoverschuldungsregel würde bedeuten, dass die Regierung allein aufgrund der veränderten Immobilienpreise gezwungen wäre, weniger Investitionen zu tätigen. Stellen wir uns dann vor, die Immobilienpreise in Berlin würden aufgrund einer leichten Rezession in Deutschland um 10% sinken. Die Schuldenbremse würde Mehrausgaben in moderatem Umfang aufgrund des konjunkturellen Abschwungs erlauben, aber die Investitionsregel würde verlangen, dass ein viel größerer Anteil davon in "Investitionen" fließen müsste. Es wäre jedoch möglich, dass die Bundesagentur für Arbeit eine gestiegene Anzahl von Arbeitslosen ebenfalls mehr Gelder benötigt. Der Punkt ist, dass die Regierung sich damit von Faktoren wie den Schwankungen der Immobilienpreise abhängig machen würde. Stattdessen sollte sie aufgrund der jeweils herrschenden Bedingungen über ihre budgetären Prioritäten entscheiden.

Bedeutet dies, dass der Nettoschuldenstand ohne Bedeutung ist? Nein. In der Tat nach § 86 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) schätzt das Bundesministerium der Finanzen bereits eine jährliche Vermögensrechnung.¹ Aber diese ist bis jetzt nicht Bestandteil des Haushaltsentwurfs. Es wäre für das Finanzministerium von Nutzen, gemeinsam mit dem Haushaltsplan eine "Vermögensbilanz" vorzulegen.

Jede Diskussion der Prioritäten der Fiskalpolitik der Regierung würde

von einem solchen Überblick profitieren. Meiner Ansicht nach sollten diese Informationen jedoch nicht an eine fiskalische Regel gebunden sein.²

Ein weiterer Kommentar und Vorschlag betrifft die Verbuchung von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). Zu beachten ist hier, dass die Regelung für deren Maastricht-konforme Verbuchung in den öffentlichen Konten von Eurostat kommt, das vor einigen Jahren eine formale Entscheidung dazu getroffen hat, was in öffentlichen Haushalten zu berücksichtigen ist und was nicht. Der im Antrag enthaltene Vorschlag "die Regelungen zur Schuldenbremse so zu ändern, dass ÖPP-Projekte in die Berechnung der Schuldenbremse einbezogen werden" ist daher schwierig. Soll der Vorschlag den europäischen Standard in Frage zu stellen? Wenn nicht, dann berücksichtigt Deutschland die ÖPPs bereits im Bericht zur Bruttoverschuldung an die Europäische Kommission. Was Eurostat getan hat, ist einen Standard festzulegen, an dem zu messen ist, ob eine bestimmte Konstellation als "öffentlich" oder "privat" einzuordnen ist. Es wäre an den Autoren des Antrags zu erklären, warum die derzeitige Definition nicht angemessen ist. Auf einer bestimmten Ebene ist ein privates Unternehmen nun eben privat und gehört nicht in die öffentliche Bilanz. Baut beispielsweise ein privates Unternehmen eine Schule, stellt Lehrer ein und bezahlt sie, kauft das Grundstück und stellt sämtliche Bildungsangebote bereit, während der öffentliche Sektor für diese Leistungen nur eine jährliche Gebühr (oder Miete) an den Auftragnehmer bezahlt, so ist es vernünftig, dass nur die jährliche Gebühr im öffentlichen Haushalt erscheint. Man beachte, dass nur das private Unternehmen haften würde, wenn die Schule morgen zerstört würde, und im Falle des Verkaufs der Schule durch das Unternehmen der Ertrag an das Unternehmen gehen würde. Es gilt also das oben in Bezug auf den Begriff "Investitionen" Gesagte — die Definition ist wichtig.

Gleichzeitig könnte man argumentieren, dass ein Hauptproblem

bei der Verbuchung von ÖPP-Projekten darin besteht, dass nur laufende Ausgaben im Budget erscheinen. Das ist aber nicht per se ein Problem der Verbuchung von ÖPP-Projekten, sondern eher ein Problem der Kameralistik. Eine periodengerechte Abgrenzung (Doppik) würde dieses Problem lösen, indem Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Zeitpunkt des Erwerbs verbucht werden und nicht zum Zeitpunkt der Zahlung. Das betrifft jedoch ein anderes Thema als die Schuldenbremse und ist kein generelles Argument für die Einführung der Doppik. ÖPPs sind in Deutschland auf Länderebene häufiger anzutreffen als auf Bundesebene. Das könnte in Ländern an Relevanz gewinnen, die nach 2020, wenn die verschiedenen Schuldenbremsen auf Länderebene in Kraft treten, kein Doppik-System haben.

Abschließend kann man sagen, dass die Berechnung der Nettoverschuldungszahlen und deren gemeinsame Vorlage mit dem Jahreshaushaltsplan nützlich sein könnte. Die Nettoverschuldungsregel, entweder als Ergänzung zur Schuldenbremse oder als allein-stehende Regel, ist jedoch keine gute Basis für eine fiskalische Regel. Es würde zwar erheblichen zusätzlichen Aufwand bedingen, der daraus entstehende praktische Nutzen aber wäre—wie dargestellt—eher gering oder sogar kontraproduktiv.

¹ “In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.” <http://norm.bverwg.de/jur.php?bho,86>

² Beispielsweise nimmt die australische Regierung solche Nettozahlen routinemäßig in ihre Haushaltsdokumente auf http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_bs6-01.htm .