

Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren -

eine Stellungnahme zum Antrag der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/11188

Vorgelegt zur öffentlichen Ausschusssitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 24. April 2017.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann
ZEW Mannheim und Universität Heidelberg

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43

68034 Mannheim

E-Mail heinemann@zew.de

Telefon +49 621 1235149

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Bewertung des Anliegens	3
3	Implizite Annahmen.....	4
4	Internationale Erfahrungen mit Investitionsregeln	6
5	Transparenz	6
6	ÖPP als Schuldenbremsen-Umgehungstatbestand	7
7	Fazit.....	8

1 Einleitung

Der Antrag „Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“ möchte mit seiner Argumentation einen Beitrag zu einer Anpassung der Steuerung der Budgetpolitik leisten, die über eine einfache Defizit- und Schuldenbetrachtung hinausgeht. Insbesondere zielt er ab auf eine höhere Transparenz durch vollständige Erfassung des Bundesvermögens unter Einbezug von Abschreibungen (kaufmännische statt kameralistische Betrachtung), den Einbezug von ÖPP-Projekten in die Berechnung der Schuldenbremse und die Etablierung einer Investitionsregel. Diese Investitionsregel soll den Erhalt des Bundesvermögens sicherstellen.

Wie genau die Kombination der Investitionsregel mit der Schuldenbremse erfolgen soll, wird im Antrag nicht vollständig dargelegt. Vermutlich ist nicht beabsichtigt, eine Investitionsregel unverbunden neben die Schuldenbremse zu stellen, sondern beide miteinander zu verzahnen. Damit würde ein Vermögensverzehr (Neuinvestitionen kleiner als Abschreibungen) in der Schuldenbremse einen entsprechend höheren Überschuss erzwingen. Dieser Überschuss müsste dann genau für den Vermögensverlust kompensieren. Umgekehrt könnten Nettoinvestitionen (Neuinvestitionen größer als Abschreibungen) schuldenfinanziert werden. Die Schuldenbremse würde also modifiziert um eine Variante der „Goldenen Regel“, die allerdings im Unterschied zur alten Grundgesetzregel nur die Schuldenfinanzierung von Nettoinvestitionen, nicht aber von Bruttoinvestitionen erlauben würde.

2 Bewertung des Anliegens

Der Antrag thematisiert ein wichtiges Problem und hat dazu ein berechtigtes Anliegen. Die Schuldenbremse alleine kann eine nachhaltige Finanzpolitik nicht garantieren, weil sie die Zusammensetzung der Staatsausgaben nicht betrachtet. In den Finanzwissenschaften wird dieses Anliegen in der Literatur zur „Qualität der öffentlichen Finanzen“ analysiert. Kurz gesagt hängt demnach die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik nicht nur davon ab, wie sich öffentliche Schulden entwickeln, sondern auch von den Ausgabeprioritäten. Ausgaben, welche das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft stimulieren, sind demnach eher ein Beitrag zur Nachhaltigkeit als Ausgaben, die lediglich in der Gegenwart Nutzen stiften ohne aber einen Beitrag zur zukünftigen Zielerreichung zu leisten.

Oftmals ist aber das, was die Interessen zukünftiger Generationen begünstigt, heute politisch vergleichsweise wenig populär. Kurz gesagt dürfte ein Wahlkampf eher mit einer Renten- und Kindergelderhöhung als mit einem Investitionsprogramm zu gewinnen sein. Genau hier setzt die Ratio einer Investitionsregel und einer verbesserten Transparenz an. Die Regel will dem Parlament die Hände binden und seine budgetpolitischen Entscheidungsspielraum einschränken, um die Interessen zukünftiger Generationen zu wahren. Die verbesserte Transparenz soll darüber hinaus politische Akteure und die Öffentlichkeit zuverlässiger als bisher über die tatsächliche Entwicklung des öffentlichen Vermögens informieren.

Ohne Zweifel ist dieses allgemeine Anliegen berechtigt. Die Frage, die sich stellt, ist aber, ob die hier vorgeschlagenen Instrumente tatsächlich die richtigen Ansatzpunkte adressieren.

3 Implizite Annahmen

Eine Investitionsregel mit der Verpflichtung zum Vermögenserhalt fußt auf einer Reihe von Annahmen, die auf ihre Plausibilität zu prüfen sind.

- Annahme 1: Der Erhalt des staatlichen Vermögens (in diesem Fall des Bundesvermögens) ist eine sinnvolle Zielsetzung
- Annahme 2: Investitionen/Vermögen sind der Schlüssel für (nachhaltiges und inklusives) Wachstum
- Annahme 3: Investitionen/Vermögen sind konzeptionell eindeutig abgrenzbar und auf dieser Basis zuverlässig messbar

Alle drei Annahmen gelten nicht ohne Weiteres:

Annahme 1: Die Konstanz des Staatsvermögens eine nur schwer zu begründende Zielsetzung. Bei strukturellen Veränderungen in der relativen Produktivität von öffentlichem und privatem Sektor kann sowohl eine Erhöhung als auch ein Abbau des staatlichen Vermögens ökonomisch sinnvoll sein. Demographische Umwälzungen können erhebliche Anpassungen (regional, aber auch im Aggregat) rechtfertigen. Auch können sich Aufgabenabgrenzungen zwischen Staat und privatem Sektor verändern. Zudem kann es mit wachsendem privatem Vermögen aufgrund von Substitutionsbeziehungen zu Veränderungen im öffentlichen Vermögensbestand kommen,

die von den Wählern präferiert werden. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass Immobilienpreisschwankungen einen ganz erheblichen Einfluss auf die staatliche Vermögensposition haben dürften und eine staatliche Vermögenszunahme im Zuge von Immobilienpreisanstiegen, wie derzeit der Fall, leicht zu falschen Schlussfolgerungen verleiten könnte.

Annahme 2: Staatliche Kapitalgüter sind ohne Zweifel ein wichtiger Produktionsfaktor. Es gibt aber auch wichtige und umfangreiche konsumtive Ausgaben, die eindeutig wachstumsförderlich sind (etwa im Rahmen des Bildungs- und Innovationssystems) oder Eigentumsrechte absichern und dadurch einen Wachstumsbeitrag leisten (Polizei, Richter, Soldaten). Umgekehrt gibt es Investitionsausgaben der öffentlichen Hand, die kaum zu umfassenden Wachstumszielen beitragen (z.B. eine überflüssige Straße, ein kommunales Freizeitbad).

Annahme 3: Der Investitionsbegriff ist kaum eindeutig definierbar. Der Antrag lässt die Schwierigkeit in der Abgrenzung eines sinnhaften Investitionsbegriffs selber erkennen, indem er argumentiert: „Eine moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft braucht neben klassischer Infrastruktur ebenso Investitionen in den Klimaschutz und in Bildung. Diese modernen Investitionsausgaben müssen zusätzlich und unabhängig von klassischen Investitionen erfolgen“. Das Statement offenbart, wie unlösbar das Problem einer operationalisierbaren Definition des Investitionsbegriffs ist. Jede Partei und Interessengruppe wird unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, was „moderne Investitionsausgaben“ sind. Hier lassen sich mühelos intelligente Argumentationsketten finden, mit denen etwa Sozialtransfers als „investiv“ dargestellt werden können, weil sie möglicherweise das Sozialkapital einer Volkswirtschaft mehren.

Diese Schwierigkeiten in der Definition eines überzeugenden Investitionsbegriffs haben mit dazu geführt, dass die Schuldenbremse nicht an der Goldenen Regel des alten Art. 115 GG angeknüpft hat. Diese Weichenstellung hat immer noch ihre Berechtigung. Es besteht ein fundamentaler Trade-off zwischen der Eleganz einer Regel und ihrer politischen Wirksamkeit, der auch in der Diskussion und Fortentwicklung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts immer wieder deutlich wird: Eine elegante Regeln verliert mit ihrer methodischen Raffinesse an Eindeutigkeit und damit an Bindungswirkung. Die alte Goldene Regel hat zwar die Neuverschuldung auf die Finanzierung von Bruttoinvestitionen beschränkt, konnte aber in ihrer Flexibilität eine stetige Erhöhung des Schuldenstands von Bund und Ländern nicht verhindern. Es ist daher zu befürchten, dass die Integration eines Vermögenserhalts und dem damit zusammenhängende Investitionsschutz die Wirksamkeit der Schuldenbremse in ihrer gegenwärtigen Form erneut beeinträchtigen könnte.

4 Internationale Erfahrungen mit Investitionsregeln

Die Rückkehr Deutschland zu einer stärkeren Investitionsorientierung im Rahmen der Schuldenbremse wäre im Gegensatz zu einem gesamteuropäischen Trend. In den EU-Staaten ist in den letzten Jahren ein deutlicher Trend weg von Regeln mit Investitionsklauseln oder sogenannten goldenen Regeln zu beobachten. Auf nationalstaatlicher Ebene wiesen folgende Mitgliedstaaten, ungeachtet dessen Typus, Schuldenbremsen mit einer Investitionsklausel oder goldenen Regel auf:

- Deutschland, Saldoregel, 1969 – 2010
- Luxemburg, Schuldenregel, 1990 – 2003 (schuldenfinanzierte Investitionen zulässig, wenn diese für das nationale Bahn- und Schienennetz getätigt wurden)
- Spanien, Saldoregel, 2006 – 2011 (unter bestimmten Bedingungen war ein Defizit von bis zu 0,5 Prozent des BIP bedingt durch öffentliche Investitionen zulässig)
- Vereinigtes Königreich, Saldoregel, 1997 – 2008 (Goldene Regel über das Fenster des 5-jährigen Konjunkturzyklus)

Heute bestehen diese Regeln nicht mehr. Die alten Regeln wurden an die Maßgaben des Fiskalvertrages angepasst, vereinfacht und etwaige Investitionsklauseln oder goldene Regeln gestrichen. Hintergrund war nicht nur die normierende Wirkung des Fiskalvertrags, sondern auch die ernüchternden Erfahrungen in der Anwendung der diversen Investitionsregeln.

5 Transparenz

Auch wenn die Rückkehr zu einer modifizierten Goldenen Regel nicht ratsam erscheint, ist die im Antrag geforderte höhere Transparenz in der Bilanzierung von öffentlichem Nettovermögen zu unterstützen. Dabei sind allerdings Kosten-Nutzen-Relationen zu beachten. Die Einführung der Doppik auf der Gemeindeebene war ein aufwändiges und kostspieliges Projekt und bislang liegt keine ausreichende Evidenz vor, ob diese (theoretisch zweifellos sinnvolle) Innovation in der Praxis tatsächlich in den Gemeinden eine verbesserte Zukunftsorientierung der Entscheidungen erbracht hat.

6 ÖPP als Schuldenbremsen-Umgehungstatbestand

Der Antrag thematisiert Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) kritisch als einen Umgehungstatbestand der Schuldenbremse, die zudem noch im Vergleich zur Finanzierung durch die öffentliche Hand unwirtschaftlich seien.

Tatsächlich ist die Behandlung von ÖPP im Rahmen der Schuldenbremse fragwürdig, weil das vom privaten Partner getätigte Finanzierungsvolumen, anders als bei einer klassischen öffentlichen Kreditfinanzierung, nicht defizit- und schuldenstandwirksam verbucht wird. Die Belastung der öffentlichen Haushalte wird nur in Form der vereinbarten Entgelte an den privaten Betreiber im Zeitverlauf sichtbar. Allerdings erfolgt die Behandlung im Rahmen der 0,5 Prozent-Defizitobergrenze des Europäischen Fiskalpakts anders: Hier werden die ÖPP dem öffentlichen Defizit zugerechnet, wenn der private Partner nicht umfassend die Risiken der Investition (Nachfragerisiko, Verfügbarkeitsrisiko) tragen muss (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, 2016).

Insofern bestehen zumindest mit Blick auf die Schuldenbremse tatsächlich Umgehungsanreize. Das Volumen von ÖPP-finanzierten Projekten im Hoch- und Straßenbau hat bislang allerdings nur in vier Jahren die Grenze von einer Mrd. Euro überschritten. 2016 wurden Investitionen im Umfang von knapp 700 Millionen Euro auf diesem Wege investiert (Partnerschaft Deutschland). Bei einer Größenordnung von 0,02 Prozent des deutschen BIP kann somit bislang nicht von einem finanzpolitisch bedeutsamen Umgehungstatbestand gesprochen werden. Im Vergleich zu anderen Nachhaltigkeitsrisiken aufgrund von Eventualverbindlichkeiten (Eurorettung) oder impliziten Schulden sind die ÖPP-Volumina in Deutschland bisher unbedeutende Marginalien. Gleichwohl sollte die Entwicklung im Auge behalten werden. Aufschlussreich wären beispielsweise Analysen, die untersuchen, ob Bundesländer mit Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Schuldenbremse stärker in ÖPP ausweichen. Das wäre dann ein Hinweis auf die Wirksamkeit solcher Anreize, der allerdings bislang in der Forschung noch nicht erbracht wurden.

Klarzustellen ist, dass pauschale Aussagen zur Wirtschaftlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten nicht den wissenschaftlichen Erkenntnisstand wiedergeben. So verkennt das Argument, der Staat könne sich kostengünstiger finanzieren als private Betreiber, die Tatsache, dass sich in der Risikoprämie des privaten Betreibers in erster Linie die Unwägbarkeiten zum Erfolg des spezifischen ÖPP-Projekts niederschlagen. Der Staat ist bei Eigenregie aber mit den gleichen Risiken konfrontiert. Diese drücken sich nur deshalb nicht in den Finanzierungsbedin-

gungen aus, weil der Steuerzahler eben auch ein nicht-rentables Projekt vollständig finanzieren muss. Daher kann aus den niedrigeren Finanzierungskosten des Staates alleine nicht unmittelbar auf eine Nachteiligkeit von ÖPP geschlossen werden (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2016).

Auch sind ÖPP ein geeignetes Mittel, unter bestimmten Bedingungen die Effizienz bei öffentlichen Infrastrukturprojekten zu steigern. Im Kontrast zur konventionellen Auftragsvergabe werden bei ÖPPs sowohl der Bau der Infrastruktur, als auch der spätere Betrieb von einem privaten Partner abgewickelt, was vor allem durch die gewinnorientierte Ausrichtung des Partners kostensenkend wirken kann. Der private Partner wird beispielsweise weniger geneigt sein, bei der Produktion Kosteneinsparungen durchzuführen, wenn diese sich negativ auf die Qualität und Haltbarkeit der Infrastruktur auswirken und es dadurch zu Folgekosten in der späteren Betriebsphase kommt. ÖPP fördert damit eine längerfristige Perspektive, die weit über die kurzen Gewährleistungsfristen der konventionellen öffentlichen Beschaffung. Eine generelle Unterbindung von ÖPP ist daher keine empfehlenswerte Option. Wünschenswert sind aber methodisch stringente und institutionell unabhängige ex ante (und ex post) Wirtschaftlichkeitsprüfungen von ÖPP. Das erscheint die beste Strategie gegen eine missbräuchliche Nutzung.

7 Fazit

Das Anliegen des Antrags ist in seiner allgemeinen Zielsetzung, Nachhaltigkeit nicht nur anhand der Staatsverschuldung zu bewerten, berechtigt. Ob eine Investitionsregel mit Pflicht zum Vermögenserhalt der beste und zum jetzigen Zeitpunkt vordringliche Weg zur Sicherung dieser umfassenden Nachhaltigkeit ist, ist hingegen zweifelhaft.

Zunächst einmal käme eine solche Regel jetzt zu einem unglücklichen Zeitpunkt. Die Schuldenbremse befindet sich mit ihrer bis zur vollen Wirksamkeit für die Länder im Jahr 2020 laufenden Übergangsfrist in einer wichtigen Phase des Reputationsaufbaus. Modifikationen in dieser Übergangsphase, die unter Umständen (im Fall positiver Nettoinvestitionen) auf eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten hinauslaufen könnten, würden die Reputation der neuen Regeln schädigen.

Konzeptionell sprechen die gleichen Argumente wie 2007 bis 2009 in der Föderalismuskommission II gegen eine Neuauflage der Goldenen Regel (auch in modifizierter Form): Der Investitionsbegriff ist nicht eindeutig operationalisierbar und eine solche Regel würde daher einen sehr weiten Interpretationsspielraum eröffnen. Dies würde letztlich die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse schwächen. Die Konstanz des öffentlichen Kapitalstocks ist ganz eindeutig keine sinnvolle Zielsetzung, auf welche der Haushaltsgesetzgeber verbindlich und auf Dauer verpflichtet werden sollte.

Welche anderen Strategien zur Sicherung einer umfassenden Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik kämen in Betracht angesichts unzweifelhaft vorhandener politischer Kurzfristorientierung? Hier schlägt das Pendel in der finanzwissenschaftlichen Literatur derzeit weg von der Fixierung auf Budgetregeln hin zur stärkeren Betonung entpolitisierter Institutionen mit Beratungscharakter. Mit dem Europäischen Fiskalpakt haben sich die Unterzeichnerstaaten zur Einrichtung unabhängiger Fiskalräte verpflichtet. Diese beschränken in keiner Weise die Budgetautonomie der Parlamente. Sie dienen der Öffentlichkeit aber als neutrale Informations- und Beratungsinstanzen. Deutschland verfügt mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und seit Kürzerem auch mit dem Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats über solche Gremien.

Es wäre ein reizvoller Gedanke, diesen unabhängigen Gremien stärkere und umfassendere Mandate zur Bewertung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte unter Einschluss von Betrachtungen zu öffentlichem Vermögen, Eventualverbindlichkeiten und impliziten Schulden zu geben. Das wäre vermutlich ein aussichtsreicherer Weg zur Förderung umfassender budgetärer Nachhaltigkeit im demokratischen Prozess als der Weg über immer neue komplexe Regeln.