

## Stellungnahme

# Öffentliches Vermögen erhalten, Ehrlich bilanzieren, Richtig investieren

BT-Drucksache 18/11188

Stellungnahme anlässlich der gleichnamigen öffentlichen Anhörung  
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 24. April 2017

Dr. Michael Thöne  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
FiFo Köln

Postfach 13 01 36  
D-50495 Köln

Wörthstraße 26  
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0  
Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

Köln, 20. April 2017

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

## 1 Einleitung

Der Antrag „Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“ (Drucksache 18/11188) stellt im Kern **zwei Forderungen** auf. Zum einen fordert er, das Infrastruktur- und sonstige Immobilienvermögen des Bundes haushaltsnah zu erfassen und in einer an etablierten kaufmännischen Maßstäben orientierten **Bilanzierung** zu erfassen, um auch den Wertverzehr bzw. die Wertentwicklung dieses Bestandteiles der Bundesvermögens realistisch zu erfassen. Zum anderen empfiehlt der Antrag das solcherart gewonnene Wissen in eine **Investitionsregel** überführen, die dafür Sorge tragen soll, dass künftige Bundeshaushalte nicht mit einem (weiteren) Verzehr der investiven Infrastrukturen des Bundes einhergehen. Eine solche Regel soll als Ergänzung der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“ formuliert werden.

In der nachfolgenden Stellungnahme werden die beiden Forderungen nacheinander betrachtet. Der geforderten Kürze wegen werden lediglich einige zentrale Fragestellungen thesenartig beleuchtet. Die Einbettung in die jeweiligen Kontexte (Modernisierung des Haushaltswesens, materiell nachhaltige Finanzpolitik; Investitionsbegriff/WNA-Budget) erfolgt – wenn überhaupt – sehr verkürzt.

## 2 Infrastrukturvermögen erfassen und bilanzieren

Der Haushalt des Bundes wie auch der gesamtstaatliche Haushalt weisen **seit 2014 positive Finanzierungssalden** auf. Begünstigt durch ein atypisches konjunkturelles Umfeld mit kräftiger Wirtschaftsleistung bei historisch niedrigen Zinsen und niedriger Inflation sowie einer hohen und steigenden Steuerquote werden seit drei Jahren nicht nur „schwarze Nullen“, sondern sogar Überschüsse generiert, ohne das dazu spürbare Konsolidierungsschritte notwendig wären. So wertvoll die Überschüsse für den Abbau der immer noch zu hohen Staatschulden sind und so erfreulich die vor wenigen Jahren noch kaum vorstellbare Konstellation wiederholt ausgeglichener Haushalte ist, so wenig kann die Situation Anlass zu Zufriedenheit sein.

Die für den Haushaltsausgleich **einmalig günstigen Rahmenbedingungen** können nicht auf Dauer bestehen bleiben. Mit deren Normalisierung wird die Verteidigung der „schwarzen Null“ ebenfalls wieder *normaler*, d.h. anspruchsvoller. Dieser Anspruch steigt noch einmal merklich, wenn man sich vor Augen führt, dass **ausgeglichene Haushalte** oder auch maßvolle Überschüsse lediglich **Teilziele** sind, wenn es darum geht, **tragfähige und intergenerativ gerechte Staatsfinanzen** zu etablieren. Dazu gehört auch, Funktionsfähigkeit und Wert der **Infrastrukturen zu erhalten** und heute notwendige **Investitionen für die Zukunft nicht in die Zukunft zu verschieben**.

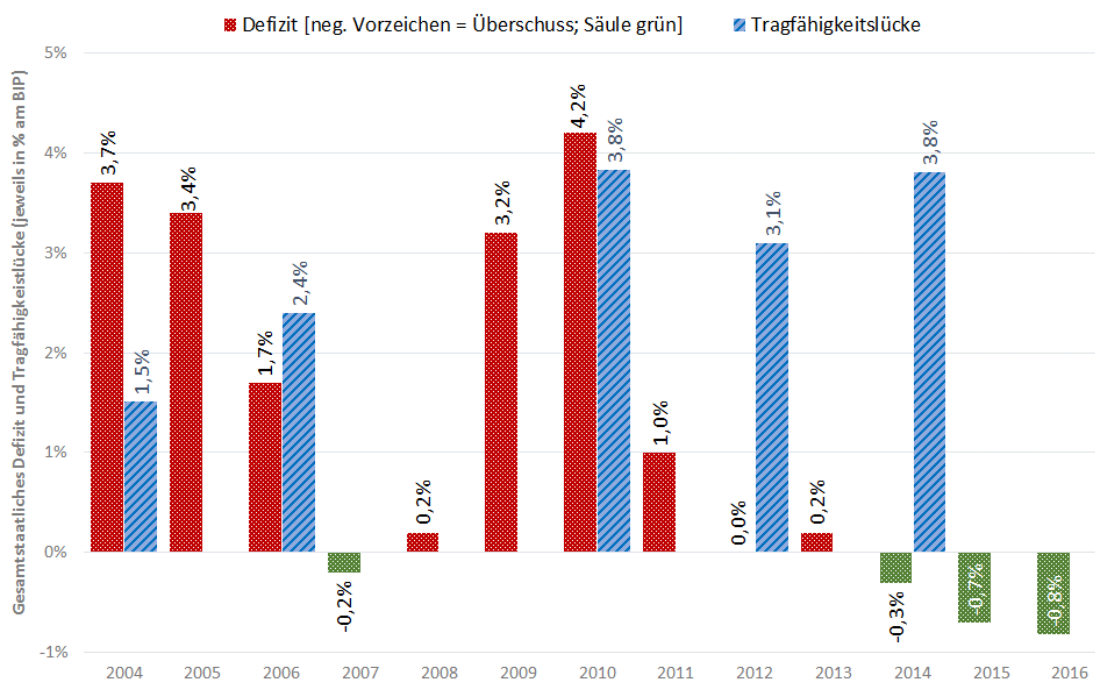
*„Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.“* Wenngleich äußerlich ein schon wenig betagt, kann die Grundregel der Nachhaltigkeit – auch der hier zitierten **Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung** – als gute Orientierung dienen, wenn es darum geht, bestehende und zusätzlich benötigte Informationen sowie ggf. darauf aufbauende Regeln zum Bundeshaushaltsplans hinsichtlich ihres Beitrags zu tragfähigen öffentlichen Finanzen zu bewerten.

Die nachstehende Abbildung 1 zeigt am Beispiel des gesamtstaatlichen Haushalts, dass **Staatsüberschüsse** (im Bild „negative Defizite“) nicht damit einhergehen müssen, dass die langfristige

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen besser wird: Seit 2014 weist der gesamtstaatliche Haushalt keine Defizite mehr auf; ohne den Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009-2011 würde dieser Zustand vermutlich schon länger bestehen. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich in derselben Zeit allerdings nicht verbessert – im Gegenteil.

Dargestellt sind fünf im Zeitablauf berechnete **Tragfähigkeitslücken** aus den Tragfähigkeitsberichten des BMF. Sie geben an, um welchen Anteil am Bruttoinlandsprodukt die Staatsfinanzen ab sofort und auf Dauer konsolidiert werden müssten (einnahmen- u./o. ausgabenseitig), um als langfristig tragfähig zu gelten. Auch wenn man diese Tragfähigkeitslücken strenggenommen im Zeitablauf nicht direkt miteinander vergleichen kann, so wird doch deutlich, dass bis dato die Verbesserungen bei den kurzfristigen Defiziten nicht mit einer Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit einhergehen bzw. durch andere, langfristig *belastende* Maßnahmen konterkariert werden.

**Abbildung 1: Gegenüberstellung der Tragfähigkeitslücke und des gesamtstaatlichen Defizits bzw. Überschusses**



Michael Thöne (FiFo Köln), 2017.

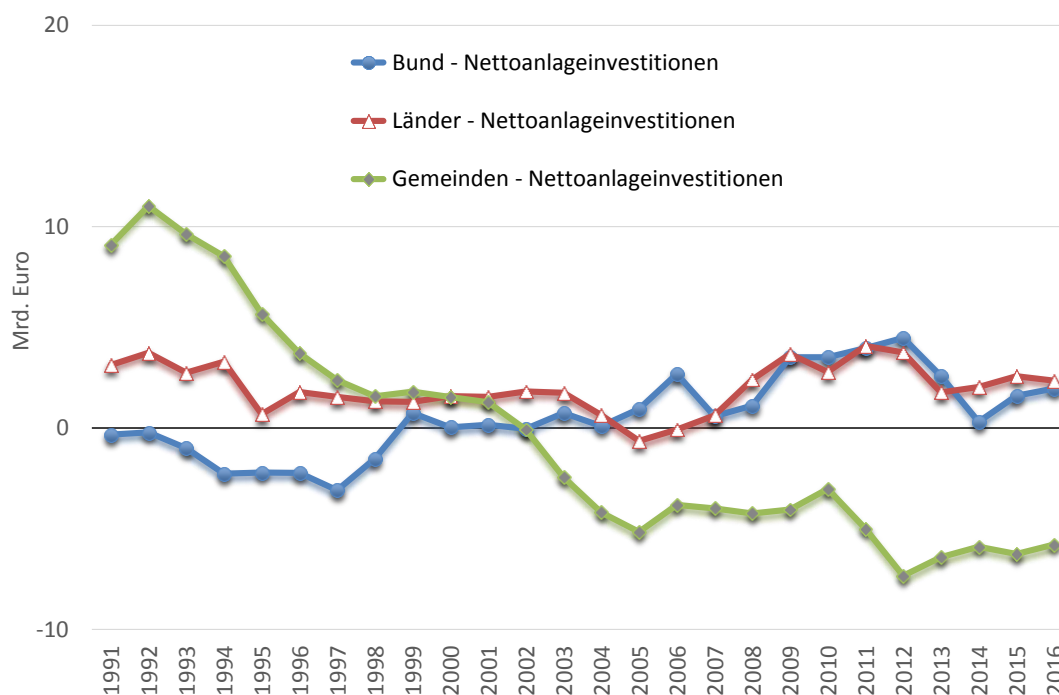
Quellen: Eurostat (Defizit = neg. Finanzierungssaldo); BMF, 1.-4. Tragfähigkeitsbericht 2005-2016 und Zwischenaktualisierung 2014; eigene Berechnungen. Die Tragfähigkeitslücken sind jeweils für ihr Bezugsjahr ausgewiesen, nicht für das Veröffentlichungsjahr des Tragfähigkeitsberichts. Dargestellt ist jeweils die fiskalisch nüchterne „T-“ Variante. Die einzelnen Tragfähigkeitslücken werden illustrativ nebeneinander gestellt; ein direkter Vergleich dieser Zahlen untereinander ist nicht zulässig.

Angesichts der vom 4. Tragfähigkeitsbericht 2016 ausgewiesenen, jüngsten Tragfähigkeitslücke von 3,8% des Bruttoinlandsprodukts sind die deutschen Staatsfinanzen also noch einen großen Schritt von Tragfähigkeit und intergenerativer Ausgewogenheit entfernt. Dabei ist zu beachten, dass sich in den bisherigen Tragfähigkeitsrechnungen vor allem Effekte des demografischen Wandels (Rente, Pflege, Gesundheit) und der Staatsverschuldung niederschlagen, denn die Effekte von Unterinvestitionen in die Infrastruktur und **langjährigem Wertverzehr sind hier nicht erfasst.**

Konkret: Die beiden gegenwärtig zentralen Indikatoren für das Maß der Zukunftstauglichkeit einer Finanzpolitik – kurzfristig der Budgetsaldo, langfristig die Tragfähigkeitslücke – erfassen nicht, ob für die Zukunft essentielle physische Infrastrukturen ausgebaut oder erhalten oder durch Unterinvestition faktisch abgebaut werden. **Schuldenbremse und Tragfähigkeitsberichterstattung sind gleichermaßen investitionsblind.**

Die Notwendigkeit einer intensiven Beschäftigung mit den geringen Volumina und den unklaren Prioritäten bei den öffentlichen Investitionen war schon lange offensichtlich; spätestens nach den Arbeiten der „Fratscher-Kommission“ bedarf es hier keiner zusätzlichen Begründung mehr. Abbildung 2 gibt einen aktuellen Überblick zur Entwicklung der Nettoanlageinvestitionen bei Bund, Ländern und Kommunen von 1991 bis 2016 in der Berechnungsmethodik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Diese Berechnung ist unvermeidlich pauschalierend und ungenau; für einen groben Eindruck der staatlichen Nettoanlageinvestitionen<sup>1</sup> – d.h. der Bruttoanlageinvestitionen abzüglich der Abschreibungen wegen Wertminderung infolge von Verschleiß und wirtschaftlichem Veralten – sind die Zahlen jedoch durchaus wertvoll. Das gilt umso mehr, als es derzeit **keine besseren aggregierten Informationen zu Investitionen** gibt (→ der Anlass des Antrags, der heute zur Diskussion steht).

**Abbildung 2: Nettoanlageinvestitionen Bund, Länder, Gemeinden 1991-2016**



Quellen: Stat. Bundesamt 2017; eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Das BMF weist im Monatsbericht 06.2015 zu Recht daraufhin, dass die Aussagekraft von Nettoinvestitionen als Maßstab zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit nicht unproblematisch ist. Mit zum Teil stichhaltigen Argumenten, zum Teil aber auch eher unternehmensfernen Plausibilitätsüberlegungen wird die Instrumentalisierung dieses Indikators in der (internationalen) makroökonomischen Auseinandersetzung angegriffen. Die Perspektive ist in diesem Kontext sinnvoll. Die wichtigsten Vorbehalte gelten jedoch nicht bei der Betrachtung staatlicher Nettoinvestitionen in einem nationalen und primär haushaltspolitischen Kontext.

Abbildung 2 illustriert, dass die seit 2003 für den Gesamtstaat zu konstatierenden **Desinvestitionen in die öffentliche Infrastruktur** ihren Ausgangspunkt primär bei den Kommunen finden. Der Bund steht prima facie weder besonders gut, noch besonders schlecht da; die Nettoanlageinvestitionen haben sich in den letzten 25 Jahren nicht verschlechtert. Als besonders vorzeigbar können **Nettoinvestitionen, die dauerhaft um die Nulllinie oszillieren** allerdings auch nicht gelten. Hinzu kommt, dass die äußerst negative Entwicklung der kommunalen Investitionen eng korreliert mit dem zeitgleichen, sehr dynamischen Wachstum kommunaler Sozialausgaben aus SGB II, VIII und XII und dem AsylbLG. Selbst wenn in diesem Bereich nichts monokausal ist,<sup>2</sup> steht hinter der **kommunalen Investitionslücke** offensichtlich auch eine **große Konnexitätslücke**, die die *relativ* gute Investitions-Performance der Länder und vor allem des Bundes relativiert.

Das beantwortet noch nicht die Frage, ob die in der VGR ausgewiesenen Nettoinvestitionen des Bundes in Höhe von 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 und 1,6 Mrd. im Jahr 2016 Daten sind, die positiv, neutral oder negativ zu bewerten sind. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen ist **diese Frage nicht zu beantworten**. Die jedes Jahr im Mai öffentlich vorgelegte Vermögensrechnungsrechnung des Bundes für das vergangene Jahr bleibt ausgerechnet diese Information schuldig: Der in Abbildung 3 wiedergegebene Ausschnitt aus der Vermögensrechnungsrechnung weist beim **kompletten Sachvermögen des Bundes lediglich „0,0\*“** aus – mit dem Verweis, dass die „gekennzeichneten Positionen gegenwärtig nicht wertmäßig nachgewiesen (werden)“.

### Abbildung 3: Ausschnitt aus der Vermögensrechnung des Bundes

Tabelle 1: Vermögen und Schulden im Überblick<sup>2</sup>

Vermögen	01.01.2015 - in Mio. Euro -	31.12.2015 - in Mio. Euro -
<b>I. Immaterielles Vermögen</b>	<b>0,0*</b>	<b>0,0*</b>
<b>II. Sachvermögen</b>	<b>0,0*</b>	<b>0,0*</b>
<b>III. Finanzvermögen</b>	<b>122.736,3</b>	<b>133.371,9</b>
1. Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen	20,0	9,0
2. Kapitalbeteiligungen	78.613,3	82.146,7
3. Vermögen der Sonder- und Treuhandvermögen	44.102,3	51.215,6
4. Genossenschaftsanteile	0,6	0,6
<b>IV. Vorräte</b>	<b>0,0*</b>	<b>0,0*</b>
<b>V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände</b>	<b>37.463,3</b>	<b>36.685,8</b>
1. Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen	3.589,0	3.431,6
2. Sonstige Forderungen	33.874,3	33.254,2
<b>VI. Wertpapiere</b>	<b>63.149,1</b>	<b>62.405,2</b>
<b>VII. Flüssige Mittel</b>	<b>23.676,4</b>	<b>30.204,8</b>
1. Geldanlagen des Bundes	23.653,6	25.175,7
2. Guthaben bei Banken und anderen Geldanstalten	22,8	5.029,1
<b>Gesamt</b>	<b>247.025,0</b>	<b>262.667,7</b>

Quelle: BMF (2016), Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015.

Es liegt auf der Hand, dass Gesetzgeber, Regierung und interessierte Öffentlichkeit auf der Grundlage derart lückenhafter Informationen zu den Gesamtinvestitionen des Bundes, zu deren

<sup>2</sup> Vgl. Goerl/ Rauch/Thöne (2014).

Entwertung durch Verschleiß und Veralterung und zum daraus resultierenden nutzbaren Kapitalstock und der Nettovermögensposition **keine ausgewogenen, informierten Urteile finden und Entscheidungen treffen können.**

**Das Problem ist aber leicht zu lösen; der Aufwand sollte sich in Grenzen halten.**

Aus Sicht der Vielzahl deutscher Kommunen, die heute doppisch buchen, ebenso wie der Länder, die sich auf diesen Weg gemacht haben,<sup>3</sup> kann bestätigt werden, dass eine den Standards **kaufmännischer Buchführung** angepasste Erfassung von Investitionen und Abschreibungen zwar mit Anfangsaufwand verbunden ist, dann aber schnell zur Routine werden kann. Auch die 73 Prozent der OECD-Staaten, die ihre finanzielle Berichterstattung auf zentralstaatlicher Ebene bereits kaufmännisch erstellen, meldet nach der Umstellungsphase keine größeren Schwierigkeiten mit der Handhabung dieser Informationen. In einer aktuellen OECD-Umfrage berichtet die Mehrheit der befragten Länder, dass der Umstieg auf kaufmännische Rechnungslegung die erhoffte Wirkung besserer Transparenz und klarer Rechenschaftspflicht klar hat erreichen können.<sup>4</sup>

Dabei sollte man aber nicht aus dem Auge verlieren, dass die **kaufmännische Rechnungslegung oder auch die doppische Haushaltsplanung keine Allheilmittel** sind, um die Investitionen im haushaltspolitischen Prozess aus der Rolle strukturell benachteiligter Staatsaufgaben zu befreien. Informatorisch kann man hier noch deutlich weiter fortschreiten. In diesem Zusammenhang sei auf ein Kölner Pilotprojekt verwiesen, in dem eine differenzierte Erfassung von kommunalen Investitionsbe- und -rückständen sowie die Projektion erwarteter Infrastrukturbedarfe in ein eigens entwickeltes doppisches Tragfähigkeitskonzept der gesamtstädtischen Finanzen mündet, das die investiven Anforderung in ein Gesamtbild mit den weiteren Tragfähigkeitsrisiken (demografischer Wandel, Versorgungslasten, Verschuldung, Konnexitätslücken) einbettet und damit konsistenten und ausgewogenen Entscheidungen vorbereiten kann.<sup>5</sup>

Im Vergleich zu einer umfassenden Einführung der Doppik und zu weitergehenden Steuerungsansätzen wie dem Kölner Modell sind die Anforderungen einer kaufmännischen Erfassung lediglich der Investitionen des Bundes niedrig. Dies gilt umso mehr, als **ein Gutteil dieser Arbeiten schon geleistet** ist:

- „Im Rahmen der Umsetzung des einheitlichen Liegenschaftsmanagements in der Bundesverwaltung (ELM) erfolgte, abgesehen von geringfügigen Ausnahmen, sukzessiv eine Eigentumsübertragung der Dienstliegenschaften des Bundes an die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Die **BImA arbeitet nach kaufmännischen Grundsätzen** und bewertet die durch den Bund übertragenen Grundstücke und Bauten.“<sup>6</sup>
- „Der Verkehrsinfrastrukturbericht soll den Zustand der Bundesverkehrswege transparent machen, Nachholbedarf dokumentieren und Aufschluss über die erforderlichen Investitionen geben. Die Voraussetzungen für die **Erfassung und monetäre Bewertung (Bilanzierung) des Verkehrsinfrastrukturvermögens** (Bundesfernstraßen, Bundeswas-

---

<sup>3</sup> Hamburg, Bremen, Hessen, perspektivisch Nordrhein-Westfalen.

<sup>4</sup> Vgl. OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

<sup>5</sup> Vgl. Klug/Scheller/Thöne (2017), Beitrag im „gemeindehaushalt“, Heft Mai 2017. Das Vorhaben wird vom Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) im Auftrag der der Stadt Köln umgesetzt.

<sup>6</sup> BMF (2016), *Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015*; S. 10.

serstraßen, ingenieurtechnische Bauten und bauliche Anlagen) werden zurzeit ressortübergreifend zwischen dem BMVI und dem Bundesministerium der Finanzen **auf Basis der Standards staatlicher Doppik** erarbeitet.<sup>7</sup>

- „Im Zuge der geplanten weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes sollen die **Liegenschaften im Ressort Eigentum**, die von der Eigentumsüberführung an die BImA ausgeschlossen sind, wieder mit ihrem Vermögenswert in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden.“<sup>8</sup>

Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei **weitem nicht alle Investitionen im Bundeshaushalt** für eine transparente Erfassung von Leistungsfähigkeit und Wertverzehr bei den staatlichen Infrastrukturen in Frage kommen. Abbildung 4 zeigt die Investitionen im Bundeshaushaltsplan 2017 nach Funktionen und Ausgabegruppen. Sie macht deutlich, dass die Investition in Infrastrukturen des Bundes und Zuschüsse/Zuweisungen für der Gebietskörperschaften und inländischer Dritter nur einen Teil der Gesamtinvestitionen ausmachen.

**Abbildung 4: Struktur der Investitionen des Bundeshaushaltsplans 2017**

Ausgabegruppe Funktion / Aufgaben	Baumaßnahmen	Erwerb von			Darlehen an				Investitions-Zuweisungen/ Zuschüsse an				Summen (Mio. €)
		bewegl. Vermögen	unbewegl. Vermögen	Beteili- gungen	Länder	Kom- munen	SozV.	sonstige	Länder	Kom- munen	SozV.	sonstige	
0 Allgemeine Dienste	303	1.433	21	254				317	3	5		5.724	8.060
1 Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur	69	83							1.147			2.611	3.910
2 Soziale Sicherung, Familie, Arbeit	4	31			1			6	5			453	500
3 Gesundheit, Umwelt, Sport	463	27							30			429	949
4 Wohnung, Städtebau, Gemeinschaftsdienste								2	2.243			574	2.819
5 Ernährung, Landwirtschaft		1		1					495			110	607
6 Energie, Gewerbe, Dienstleistungem		3						1.485	928			929	3.345
7 Verkehr, Nachrichtenwesen	6.693	270	637	1.214				116	1.589	84		5.244	15.847
8 Finanzwirtschaft										38			38
<b>Summen (in Mio. €)</b>	<b>7.532</b>	<b>1.848</b>	<b>658</b>	<b>1.469</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.926</b>	<b>6.440</b>	<b>127</b>	<b>0</b>	<b>16.074</b>	<b>36.075</b>

Quelle: Haushaltsplan Bund 2017, Haushaltsquerschnitt.

Der **Zusatzaufwand**, mit einer Vermögensbilanz eine zentrale informatorische Voraussetzung für eine am Erhalt des Wertes und der Leistungsfähigkeit investiver Infrastrukturen ausgerichtete Haushaltspolitik betreiben zu können, ist für den Bund zwar nicht vernachlässigenswert, aber absehbar geringer als für viele Staaten und Gebietskörperschaften in vergleichbarer Situa-

<sup>7</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Stephan Kühn (Dresden), Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/320 – „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“; Deutscher Bundestag Drucksache 18/452 v. 06.02.2014.

<sup>8</sup> BMF (2016), Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015; S. 10.

tion. Ein Gutteil der notwendigen Leistungen sind schon getan bzw. in Bearbeitung. Der **Wissensgewinn** in diesem strategisch ausschlaggebenden Bereich und die dadurch *ermöglichte* höhere Rationalität in der Investitionspolitik des Bundes wiegen diesen Aufwand mehr als auf.

### 3 Vermögenserhalt mithilfe einer Investitionsregel

Ist die informatorische Basis für einen langfristigen Vermögenserhalt geschaffen, stellt sich nahezu automatisch die Frage, ob sich der damit *mögliche* Rationalitätsgewinn in der haushaltspolitische Praxis durch bessere Einsicht von selbst einstellt. Oder sollte eine **fiskalische Regel** eingeführt werden, die ein Mindestmaß an Investitionen erzwingt, so wie andere Regel des Grundgesetzes, des HGrG und der BHO ebenfalls einen obligatorischen Rahmen setzen, wo andernfalls **allein parlamentarische Vernunft** walten würde.

Diese Frage fächert sich in **drei Dimensionen** auf:

1. Bedürfen Investitionen in Haushaltsprozess einer **besonderen Behandlung**, d.h. eines besonderen Schutzes?
2. **Welchen Beitrag** könnte eine als Investitionsregel ausgestaltete Ergänzungsregel zur Schuldenbremse für eine langfristig nachhaltige und intergenerativ gerechte Gestaltung der Finanzpolitik des Bundes leisten?
3. Warum sollte – wenn die beiden vorangegangenen Fragen positiv beantwortet werden – eine solche Regel **so bald wie möglich** eingeführt werden?

1.) Ja, staatliche Investitionen bedürfen einer besonderen Behandlung, denn sie haben es im politischen Entscheidungsprozess schwerer als konsumtive Ausgaben. Die Volkswirtschaftslehre erkennt schon seit sehr langer Zeit an, dass sich der Mensch allgemein schwertut, seine zukünftigen Bedürfnisse in ein realistisches Verhältnis zu seinen Gegenwartswünschen zu bringen. Eugen Böhm-Bawerk formulierte 1889 sein berühmtes „**Gesetz von der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse**“. Arthur Cecil Pigou machte in seiner extrem einflussreichen, ansonsten auf hypertropher Rationalität beruhenden Wohlfahrtstheorie von 1920 mit Blick auf langfristige Planungen schon die Einschränkung, dass „unsere teleskopische Fähigkeit defekt“ sei. Die moderne Verhaltensökonomik bestätigt diese Wahrnehmung immer wieder empirisch.

Was staatliche Investitionen konkret angeht, so gibt die empirische finanzwissenschaftliche Forschung reichhaltigen Anlass, einen besonderen Schutz im Haushaltsprozess zu befürworten:<sup>9</sup>

- Kommende **Wahlen begünstigen konsumtive Ausgaben** zulasten von Investitionen (Schuknecht 2002; Katsimi/Sarandides 2012; Gupta/Liu/Mulas-Granados 2015).
- „**Sichtbare**“ Investitionen werden im politischen Prozess zulasten „unauffälliger“ Investitionen bevorzugt. (Blais/Nadeau 1992; Kneebone/McKenzie 2001; Veiga/Veiga, 2007; Alesina/Paradisi 2014).
- **Fragmentierte Regierungen**, Minderheitsregierungen, **schwache Finanzministerien** gehen einher mit weniger Investitionen. (Hallerberg/von Hagen, 1997; Perotti/Kontopoulos, 2002; Hallerberg/Strauch/Von Hagen, 2007)
- **Schwache Governance und geringe Transparenz** schwächen die staatlichen Investitionen (Schneider, 2010; Bove and Efthyvoulou, 2013).

---

<sup>9</sup> Die Darstellung der empirischen Literatur folgt: Gupta/Liu/Mulas-Granados 2015



Auch wenn nicht alle diese Charakteristika auf Deutschland besonders stark zutreffen mögen, wird offensichtlich, dass es **gute Gründe** gibt, Investitionen im haushaltspolitischen Prozess besonders zu schützen. Die alte **Intuition hinter der „goldenen Regel“** der Investitionsfinanzierung ist in dieser Hinsicht durchaus berechtigt. Die Intuition kann auch umgesetzt werden, wenn im Rahmen der Schuldenbremse auf Defizite verzichtet wird.

2.) Ja, eine als Investitionsregel ausgestaltete Ergänzungsregel zur Schuldenbremse kann einen Beitrag für eine langfristig nachhaltige und intergenerativ gerechte Gestaltung der Finanzpolitik des Bundes leisten. Wichtig ist dabei allerdings, die Erwartung an die Leistungsfähigkeit einer solchen Regel realistisch zu halten und **sie nicht zu überfrachten**.

Grundsätzlich können **Fiskalregeln** – auch wo sie mehr und mehr perfektioniert – eine gerechte und **vernünftige Finanzpolitik weder ersetzen, noch erzwingen**. Selbstverständlich können und dürfen Fiskalregeln nicht an Stelle der Verantwortung und der Rechenschaftspflicht eines Parlaments in seinem „Königsrecht“ treten. Diese Binsenwahrheit wird hier nur deswegen hervorgehoben, weil die Erwartungen in das segensreiche Wirken von Fiskalregeln durch die dahingehenden Agenden von EU-Kommission und Internationalem Währungsfonds sehr hoch steigen können. Seit rund einem Dutzend Jahren richten beide Institutionen besondere Aufmerksamkeit auf Aufbau und Vertiefung der von ihren jeweiligen Mitgliedstaaten genutzten Fiskalregeln, beide unterhalten Fiskalregel-Datenbanken, die immer zeitnah aktuell gehalten werden.

Diese Aktivitäten von KOM und IMF sind wertvoll und richtig, können aber zu übersteigerten Erwartungen führen. Dem gegenüber zeigt die aktuelle Forschung, dass Fiskalregeln nicht immer und nicht in allen Rahmenbedingungen zu besseren Ergebnissen führen müssen (Grembi/Nannicini/Troiano 2016; Heinemann/Moessinger/Yeter 2017). Es bestätigt sich Charles Wyplosz' Einschätzung (2013), dass „Fiskalregeln und fiskalische Institutionen **weder notwendig noch hinreichend** sind, um fiskalische Disziplin zu erreichen. **Aber sie sind sehr hilfreich.**“<sup>10</sup>

In diesem Sinne kann eine Investitionsregel ein wichtiger Baustein zur Komplettierung eines zum Teil präskriptiven, zum Teil indikativen Regelwerks werden, das die ebenbürtigen, generationengerechte Berücksichtigung von Zukunftsbedürfnissen in der Haushaltspolitik des Bundes herbeiführen kann. Die Investitionsregel ergänzt (einfachgesetzlich) auf dem „**präskriptiven Arm**“ die grundgesetzliche Schuldenbremse und sorgt dafür, dass auch bei Berücksichtigung von Abschreibungen und Wertverzehr die Vermögensbilanz des Bundes bei der infrastrukturellen Ausstattung mindestens nicht schlechter wird. Technisch dürfte eine Investitionsregel einfacher und weniger anfällig als die Schuldenbremse zu gestalten sein.

Auf dem „**indikativen Arm**“ kann das im Wesentlichen aus dem Tragfähigkeitsbericht bestehende Instrumentarium noch um Indikatoren im Bereich der erweiterten „Zukunftsinvestitionen“ bzw. wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben ergänzt werden.<sup>11</sup> Im indikativen Bereich ist auch Raum, solche zukunftsgerichteten Infrastruktur-Bedarfe abzubilden, die über die Werterhaltungsperspektive der präskriptiven Investitionsregeln hinausgehen.

3.) Eine Investitionsregel sollte **möglichst schnell** eingeführt werden. Zwar kann wegen fehlenden Daten (s.o.) nicht wirklich identifiziert werden, ob eine solche Regel momentan *materiell* notwendig ist. Angesichts der oben dargestellten VGR-Nettoanlageinvestitionen des Bundes ist es ohne weiteres vorstellbar, dass die materiellen Anforderungen einer solchen Regel derzeit

---

<sup>10</sup> Übersetzung MT.

<sup>11</sup> Vgl. Thöne (2005), Thöne/Kreihl (2015).

just erfüllt werden. In einer solchen Situation ist der Impuls, eine zusätzliche Regel als überflüssig anzusehen, durchaus naheliegend.

Richtig ist aber auch, dass der **Einstieg** in ein solches Regelwerk erheblich leichter fällt, wenn die fiskalischen Schwellen gerade niedrig sind. Eine Investitionsregel zeitig festzulegen ist **aktive haushaltspolitische Vorsorge** für finanzielle „Regentage“, wie sie früher oder später wiederkommen. Um sich *dann* zu bewähren und dann etwaigen investitionsfeindlichen Impulsen zu widerstehen, muss die Regel *heute* eingeführt werden. *Dann* ist es zu spät.

## 4 Nachweise

- Afonso, A., L. Schuknecht, W. Ebert und M. Thöne (2005), Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper No. 438, Frankfurt/M. 2005.
- Alesina, A. und M. Paradisi (2014), Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities, NBER Working Paper No. W 20570; Cambridge MA.
- Blais, A. und R. Nadeau (1992), The Electoral Budget Cycle, *Public Choice*, Vol. 74, S. 389-403.
- Böhm-Bawerk, E. (1889), *Capital und Capitalzins II: Positive Theorie des Kapitals*, Innsbruck.
- Boller, D. und M. Thöne (2017), Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im doppischen Haushalt. Ein Vergleich zentraler Fiskalregeln und Nachhaltigkeitsindikatoren; FiFo Discussion Paper No. 17-2 (*erscheint demnächst*).
- Bove, V. und G. Efthyvoulou (2013), Political Cycles in Public Expenditure: Butter vs. Guns. NEPS Working Papers 7/2013..
- BMF (2005-16), Erster bis Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; Zwischenaktualisierung 2014; Berlin.
- BMF (2015), Die Aussagekraft von Nettoinvestitionen in der wirtschaftspolitischen Diskussion, Monatsbericht 05.2015.
- BMF (2016), Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015, Berlin, Mai 2016.
- Goerl, Caroline-Antonia; Rauch, Anna; Thöne, Michael (2014), Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, FiFo-Berichte Nr. 16.
- Grembi, V., T. Nannicini und U. Troiano (2016), Do Fiscal Rules Matter?, in: *American Economic Journal: Applied Economics*, Volume 8, Number 3, S. 1-30.
- Gupta, S., E. Liu und C. Mulas-Granados (2015), Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies; IMF Working Paper WP/15/175, Washington DC. OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- Hallerberg, M. und J. von Hagen (1997), Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union, CEPR Discussion Papers No. 1555.
- Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen (2007), The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, pp. 338-359.
- Heinemann, F., M.C. Moessinger und M. Yeter (2017), Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis, *European Journal of Political Economy*, *im Druck*.
- Katsimi, M. und V. Sarantides (2012), Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy in Developed, Established Democracies? in: *Public Choice*, Vol. 151, S. 325-362.
- Klug, G. C., H. Scheller, M. Thöne (2017), *Beitrag zum Kölner Pilotprojekt investiv tragfähige Stadtfinanzen*, in: *gemeindehaushalt 05/2017* (erscheint demnächst).
- Kneebone, R., and K. McKenzie (2001), Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: an Examination of Canadian Provinces, in: *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, S. 753-774.
- Perotti, R. und Y. Kontopoulos (2002), Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, Vol. 86, S. 191-222.
- Pigou, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, London.
- Schneider, C. J. (2010), Fighting with One Hand Tied behind the Back: Political Budget Cycles in the West German States, *Public Choice*, Vol. 142, S. 125-150.
- Schuknecht, L. (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, in: *Public Choice*, Vol. 102, S. 115-130.
- Thöne, M. (2005), Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), FiFo-Berichte Nr. 2, Köln.
- Thöne, M. und F. Krehl (2015), Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum; Bertelsmann-Stiftung, *Inklusives Wachstum für Deutschland 03/2015*, Gütersloh.
- Veiga, L. und F. Veiga (2007), Political Business Cycles at the Municipal Level, in: *Public Choice*, Vol. 131, S. 45-64.
- Wyplosz, C. (2013), Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, in: A. Alesina und F. Giavazzi (Hrsg.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis* (2013), University of Chicago Press, S. 495-525.