



Wortprotokoll der 104. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 24. April 2017, 11:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Raum 2.600

Vorsitz: Dr. Gesine Löttsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 7

Antrag der Abgeordneten Sven-Christian Kindler,
Kerstin Andreae, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren,
richtig investieren**

BT-Drucksache 18/11188

Federführend:
Haushaltsausschuss

Mitberatend:
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Berichterstatter/in:
Abg. Dr. Andre Berghegger [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:
Abg. Dr. Hans-Ulrich Krüger [SPD]
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

**Nur zur dienstlichen Verwendung**

öH

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

Montag, 24. April 2017, 11:00 Uhr

| Ordentliche Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift | Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift |
|---|--------------|--|--------------|
| CDU/CSU | | CDU/CSU | |
| Berghegger Dr., André | | Brand, Michael | _____ |
| Brackmann, Norbert | | Brinkhaus, Ralph | _____ |
| Brandl Dr., Reinhard | _____ | Flosbach, Klaus-Peter | _____ |
| Caesar, Cajus | _____ | Gebhart Dr., Thomas | _____ |
| Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E. | _____ | Güntzler, Fritz | _____ |
| Gröhler, Klaus-Dieter | _____ | Holzenkamp, Franz-Josef | _____ |
| Heiderich, Helmut | _____ | Karliczek, Anja | _____ |
| Hirte, Christian | _____ | Kaufmann Dr., Stefan | _____ |
| Hübinger, Anette | | Krichbaum, Gunther | _____ |
| Kalb, Bartholomäus | _____ | Kudla, Bettina | _____ |
| Karl, Alois | _____ | Lange, Ulrich | _____ |
| Klein, Volkmar | _____ | Maag, Karin | _____ |
| Körber, Carsten | _____ | Magwas, Yvonne | _____ |
| Kruse, Rüdiger | | Michelbach Dr. h.c., Hans | _____ |
| Mattfeldt, Andreas | _____ | Schnieder, Patrick | _____ |
| Radomski, Kerstin | _____ | Stefinger Dr., Wolfgang | _____ |
| Rainer, Alois | | Straubinger, Max | _____ |
| Rehberg, Eckhardt | _____ | Stübgen, Michael | _____ |
| Rief, Josef | _____ | Tillmann, Antje | _____ |
| Schulte-Drüggelte, Bernhard | _____ | Weiß (Emmendingen), Peter | _____ |

20. April 2017

Anwesenheitsliste

Seite 1 von 3

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339



Nur zur dienstlichen Verwendung

64.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 24. April 2017, 11:00 Uhr

| Ordentliche Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift | Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift |
|---|--------------------|--|--------------------|
| SPD | | SPD | |
| Barnett, Doris | _____ | Arndt-Brauer, Ingrid | _____ |
| Evers-Meyer, Karin | _____ | Binding (Heidelberg), Lothar | _____ |
| Gerster, Martin | _____ | Blienert, Burkhard | <i>A. M. M. M.</i> |
| Gottschalck, Ulrike | _____ | Ehrmann, Siegmund | <i>U. Ehrmann</i> |
| Hagedorn, Bettina | <i>B. Hagedorn</i> | Freese, Ulrich | _____ |
| Jurk, Thomas | <i>Jurk</i> | Hakverdi, Metin | _____ |
| Kahrs, Johannes | <i>J. Kahrs</i> | Kömpel, Birgit | _____ |
| Krüger Dr., Hans-Ulrich | <i>H. Krüger</i> | Lotze, Hiltrud | _____ |
| Lemmo, Steffen-Claudio | _____ | Mast, Katja | _____ |
| Rohde, Dennis | <i>D. Rohde</i> | Petry, Christian | _____ |
| Schulz (Spandau), Swen | _____ | Schiefner, Udo | _____ |
| Schurer, Ewald | <i>E. Schurer</i> | Schneider (Erfurt), Carsten | _____ |
| Steffen, Sonja | _____ | Weber, Gabi | _____ |

20. April 2017

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 3



Nur zur dienstlichen Verwendung

off.

18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 24. April 2017, 11:00 Uhr

| Ordentliche Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift | Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses | Unterschrift |
|---|--------------|--|--------------|
| DIE LINKE | | DIE LINKE | |
| Bluhm, Heidrun | | Bartsch Dr., Dietmar | |
| Claus, Roland | | Behrens, Herbert | _____ |
| Leutert, Michael | | Hunko, Andrej | _____ |
| Löttsch Dr., Gesine | | Kunert, Katrin | _____ |
| | | | _____ |
| BÜ90/GR | | BÜ90/GR | |
| Deligöz, Ekin | | Gehring, Kai | _____ |
| Hajduk, Anja | | Paus, Lisa | _____ |
| Kindler, Sven-Christian | | Sarrazin, Manuel | _____ |
| Lindner Dr., Tobias | _____ | Schick Dr., Gerhard | _____ |

20. April 2017

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 3



Nur zur dienstlichen Verwendung

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 24. April 2017
zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren
(BT-Drucksache 18/11188)

| Name (in Druckschrift) | Fraktion | Ausschuss | Unterschrift |
|---------------------------|----------|-----------|--------------|
| Dr. Wilms | B90/G | AfVI | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |



Nur zur dienstlichen Verwendung

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss

Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 24. April 2017
zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren
(BT-Drucksache 18/11188)

Sachverständige/r

Unterschrift

Prof. Mark Hallerberg, PhD
Hertie School of Governance

Prof. Dr. Friedrich Heinemann
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim

MR BRH Dieter Hugo
Bundesrechnungshof

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Tanja Kessel
Technische Universität Carolo-Wilhelmina
zu Braunschweig

MRn BRH Birgit Meichsner
Bundesrechnungshof

Dr. Michael Thöne
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Carl Friedrich Waßmuth
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Einzigster Tagesordnungspunkt

Antrag der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Kerstin Andreae, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren

BT-Drucksache 18/11188

Hierzu wurde verteilt:

Ausschussdrucksache 18(8)4265

(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)

Vors. **Dr. Gesine Lötzsch** (DIE LINKE.): Ich eröffne die 104. Sitzung unseres Ausschusses. Wir haben in unserer 100. Sitzung am 22. März 2017 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren – auf BT-Drucksache 18/11188 durchzuführen. Wir haben uns festgelegt auf einen Zeitrahmen von maximal zwei Stunden.

Zuerst darf ich die Sachverständigen besonders herzlich willkommen heißen und mich bei Ihnen bedanken, dass Sie vorab schon schriftliche Stellungnahmen abgeliefert haben, die wir als wichtigen Beitrag für unsere weitere Arbeit betrachten. Ich begrüße vom Bundesrechnungshof Frau MRn Birgit Meichsner und Herrn MR Dieter Hugo. Ich begrüße Herrn Professor Mark Hallerberg von der Hertie School of Governance, Herrn Professor Dr. Friedrich Heinemann vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim, Frau Univ.-Professor Dr.-Ing. Tanja Kessel von der Technischen Universität Braunschweig, Herrn Dr. Michael Thöne vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln und Herrn Carl Friedrich Waßmuth vom Gemeingut in BürgerInnenhand e. V. Die Bundesregierung wird vertreten durch Herrn StS Werner Gatzler, der, wie mir gesagt wurde, gleich eintreffen soll.

Wie immer wird vom Sekretariat ein Wortprotokoll angefertigt. Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind ausgelegt; sie wurden zur Ausschussdrucksache 4265 (*Anlage*) zusammengefasst und dienen als Grundlage für die Fragen. Wir haben keine Eingangsstatements vorgesehen und beginnen sofort mit der ersten Fragerunde. Wie immer wird in jeder

Fragerunde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben. Es können entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige gestellt werden. Danach gibt es weitere Wortmeldungen. Die Teilnehmerrunde ist ja übersichtlich, so dass wir auch keinen weiteren Koordinationsbedarfs haben.

Ich begrüße auch alle Zuhörerinnen und Zuhörer – es ist ja eine öffentliche Anhörung. Ich begrüße vor allen Dingen auch die Kolleginnen und Kollegen und darf dem Kollegen Dr. Berghegger als Erstem das Wort geben.

Abg. **Dr. André Berghegger** (CDU/CSU) (BE): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, von meiner Seite auch ein herzliches Willkommen, einen schönen guten Morgen. Vielen Dank an die Sachverständigen dafür, dass sie ihre Expertise eingebracht und die schriftlichen Stellungnahmen im Vorfeld eingebracht haben. Ich hätte zwei Fragen, zum einen an Herrn Professor Heinemann und danach an den Bundesrechnungshof (BRH). Dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren – liegen gewisse Annahmen, Ideen oder Prämissen zugrunde. Herr Professor Heimann, könnten Sie mir noch einmal zum Verständnis erklären, ob diese Grundannahmen so uneingeschränkt gelten. Und zwar die erste Grundannahme: Ist das Bundesvermögen immer strikt zu erhalten, ja oder nein? Ist das sinnvoll? Sind immer die Investitionen der Schlüssel für nachhaltiges Wachstum? Ist der Investitionsbegriff eindeutig von anderen Formen abgrenzbar? Die zweite Frage richtet sich an den BRH. Von Ihnen würde ich gerne wissen, wie es sich aus Ihrer Sicht mit dem Budgetrecht und der Budgethoheit des Parlamentes verhalten würde, wenn wir – hypothetisch – eine Finanz- oder Fiskalregel für bestimmte Investitionen einführen und damit gewisse Ausgaben im Gesamtbereich der Ausgabenhoheit des Bundes bevorzugen würden.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim): Vielen, Dank. Sie haben mit Ihrer Frage direkt zielgenau auf die Annahmen einer solchen Investitionsregel abgestellt. Der Antrag ist gekennzeichnet durch eine ganz wichtige Perspektiverweiterung, wonach es nicht nur auf das Defizit, den Schuldenstand ankommt, um Nachhaltigkeit zu beurteilen. Dann verengt er sich. Es gilt dann auch eine Investitionsregel, die auf den Erhalt des staatlichen Ver-



Nur zur dienstlichen Verwendung

mögens, genauer gesagt des Bundesvermögens, zielen soll. Hier stellt sich die erste Grundsatzfrage: Ist eine solche Konstanz des staatlichen Vermögens überhaupt eine sinnvolle Zielsetzung? Daran knüpfen eine ganze Reihe konzeptioneller Fragen an. Es ist schon fast eine Glaubensfrage, wie groß der Staat sein muss. Es mag sein, dass eine Gruppierung oder die zukünftige Bundesregierung sagt, der staatliche Sektor müsse stark wachsen, folglich wäre die Konstanz eigentlich zu wenig. Der andere sagt vielleicht, er müsse schrumpfen. Wir haben natürlich immer Veränderungen der Produktivität von öffentlichem Vermögen und privatem Vermögen, so dass die optimale Struktur schwanken kann. Wir haben stark wachsendes privates Vermögen, das ist unbestritten. Es gibt sicher einerseits Komplementaritäten, aber andererseits auch Substitutionsbeziehungen zwischen privatem Vermögen und öffentlichem Vermögen. In dem Moment, in dem das private Vermögen stark wächst – die Verteilungsfrage bleibt jetzt mal außen vor –, werden vermutlich Wählerpräferenzen für gewisse öffentliche Vermögensaktiva zurückgehen. Also beispielsweise das Freizeitbad. In Tagen, in denen das private Vermögen oder privatwirtschaftliche Angebote sehr gering waren, war ein kommunales öffentliches Schwimmbad wichtig. Heute würden die Wähler sagen: Ich gehe lieber in die profitorientierte Freizeittherme, um mich zu entspannen. Da können sich die Dinge also sehr stark verschieben. Oder der demografische Wandel: Wir haben eine sich in der Altersstruktur stark ändernde Bevölkerung. Wir haben eine jetzt möglicherweise im Niveau nicht mehr so stark schrumpfende Bevölkerung, aber ganz klar, die Strukturen wandeln sich enorm, so dass auch da eine Vermögenskonstanz überhaupt nicht zwingend ist. Vielleicht noch ein letzter Gedanke zu dieser Annahme. In das Vermögen gehen auch Preiseffekte ein. Wir haben derzeit einen sehr starken Anstieg von Immobilienpreisen, die den ganzen Immobilienbestand der öffentlichen Hand vom Wert nach oben schießen lassen. Wäre es sinnvoll, in so einem Marktumfeld jetzt Vermögenskonstanz einzufordern? Das würde bedeuten, ich kann mich zurücklehnen und die Preise machen lassen. Es gibt folglich viele, viele Fragen hierzu.

Zweite Annahme: Sind Investitionen eigentlich der Schlüssel für Wachstum – und ich füge an – für nachhaltiges, für inklusives Wachstum? Da muss man natürlich sagen: das ist eigentlich auch eine

verengte Sichtweise. Aus der wachstumsökonomischen Literatur wissen wir heute, dass Investitionen nicht per se wachstumsnotwendig sind. Es kommt sehr stark auf die Investitionstypen an. Viele Dinge, die als Investitionen verbucht sind, schaffen eher Nutzen heute, ohne wirklich für die Zukunft Wachstumschancen zu schaffen. Auf der anderen Seite sind viele Sachen, die wir konsumtiv verbuchen, ganz klar wachstumsrelevant. Das macht der Antrag selber deutlich anhand von Dingen, die auf Bildung abzielen. Aber man kann das weiterfassen auf Dinge, die auf Sicherheit abzielen, auf Schutz von Eigentumsrecht und auf externe Sicherheit. Nehmen Sie die Schulen: Ist es wirklich so entscheidend, wie gut renoviert das Klassenzimmer ist, oder ist es vielleicht eher die Frage, wie gut ausgebildet der Lehrer ist, wenn er in der Grundschule die Fremdsprachenqualifikation an Schüler vermittelt? Also, es ist sehr, sehr mutig zu sagen, es komme wirklich nur auf die Investition an.

Damit bin ich bei der dritten Annahme, dem Investitionsbegriff. Der Antrag spiegelt diese Probleme mit einem Investitionsbegriff wider, und er sagt auch, dass es nicht nur die klassische Investition ist, sondern dass sich das wandelt. Damit sind Sie in einer Debatte, die jetzt seit vielen Jahren geführt wird, die in der Föderalismuskommission geführt wurde, die immer wieder um den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt geführt wird. Wie kann ich Investitionen im Sinne einer wachstumsrelevanten Ausgabenkategorie definieren? Das wäre eine uferlose Debatte, in die ganz stark – glaube ich – weltanschauliche Dinge hineinkommen. In so einem Antrag würde der Klimawandel betont, eine andere Gruppierung würde bei so einem Thema vielleicht die Notwendigkeit des Sozialkapitals und des Transfers betonen. Also, das ist eine Debatte, eine Begriffsdebatte, die uferlos ist. Auch deshalb wäre ich zurückhaltend.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Herr Dr. Berghegger zu Ihrer Frage zur Investitionsregel: Wie Herr Professor Heinemann schon sagte, ist das Thema vor einigen Jahren im Vorfeld der Zweiten Föderalismuskommission intensiv diskutiert worden. 2006 hat der Sachverständigenrat sich vehement dafür eingesetzt, dass man eine ergänzende Investitionsregel mit aufnimmt. Wir haben da gewisse Bedenken. Einmal aufgrund der praktischen Probleme, die mit dem Investiti-



Nur zur dienstlichen Verwendung

onsbegriff verbunden sind – Herr Professor Heine-
mann hat dazu bereits Ausführungen gemacht.
Zum anderen aber auch weil wir ein gewisses Kon-
kurrenzverhältnis mit dem Budgetrecht, was in
Artikel 110 Grundgesetz implementiert ist, sehen.
Die aktuelle Schuldenregel, so wie sie vom Verfas-
sungsgesetzgeber 2009 beschlossen worden ist, ist
eigentlich ganz geschickt aufgebaut. Der Verfas-
sungsgesetzgeber sagt, dass der Haushalt über den
Konjunkturzyklus mehr oder weniger ohne neue
Schulden auszugleichen ist – sieht man jetzt ein-
mal ab von diesen 0,35 Prozent des Bruttoinlands-
produktes (BIP), die wiederum im Zusammenhang
mit der europäischen Schuldenregel zu sehen sind.
Die Entscheidung, wie der ausgeglichene Haushalt
ohne Schulden sichergestellt wird, ist die Aufgabe
des Haushaltsgesetzgebers, ob z. B. die Einnahmen
verstärkt oder auf der anderen Seite die Ausgaben
reduziert werden. Das ist die Entscheidung, die in
jährlichen Haushaltsberatungen auf der Grundlage
der jeweiligen Haushaltsgesetzentwürfe der Bun-
desregierung zu treffen ist. Wir finden es daher
eigentlich gut, dass die Prioritätensetzung und na-
türlich auch die damit verbundene Posterioritäten-
setzung dem jährlichen Haushaltsberatungsverfah-
ren unterliegen und dass es keine Vorgabe in der
Verfassung gibt, gewisse Ausgaben – wie jetzt In-
vestitionen – zu privilegieren. Danke.

Abg. **Dr. Hans-Ulrich Krüger** (SPD) (MBE): Ich
mache von der Variante, eine Frage an zwei Sach-
verständige zu stellen, Gebrauch. Meine Frage geht
an Sie, Herr Dr. Thöne, und an Sie, Herr Professor
Hallerberg. Herr Dr. Thöne, Sie sprechen sich dafür
aus, die Schuldenregel im Grundgesetz durch eine
Investitionsregel zu ergänzen und zitieren in die-
sem Zusammenhang auch Veröffentlichungen des
Kollegen Professor Hallerberg. Herr Professor
Hallerberg wiederum spricht sich dagegen aus, da
seiner Ansicht nach eine Investitionsregel die gro-
ßen Nachteile der alten „goldenen Regel“ zurück-
bringen würde. Da würde es mich doch einmal in-
teressieren, dass Sie Ihre beiden Positionen, die ja
möglicherweise doch nicht ganz konform sind –
ich sage das ganz vorsichtig – erläutern und jeweils
auf die Argumente des einen oder anderen einge-
hen. Mir ist egal, wer beginnt.

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Ganz herzlichen
Dank. Ich habe mir Mühe gegeben, in der Stellung-
nahme gleich einige meiner Mitsachverständigen
mit in die Pflicht zu nehmen. Es ist relativ einfach,

glaube ich. Die Forschungsarbeiten, die zitiert sind
und die u. a. von Herrn Professor Hallerberg ange-
fertigt wurden, gingen darum, dass wir empirisch
feststellen können, dass es viele Konstellationen
gibt, in denen im normalen parlamentarischen
Budgetprozess – ohne dass es spezielle Regelungen
gibt, manchmal auch mit speziellen Regelungen –
Investitionen tatsächlich oftmals den Kürzeren zie-
hen, d. h. strukturell benachteiligt sein können. Das
kann sehr viele verschiedene Gründe haben. Das
wird in dieser Forschung dargestellt. Im Kern liegt
es in der ganz alten Intuition, die auch schon hinter
dieser „goldenen Regel“ stand, dass es Ausgaben
für Investitionen, deren Nutzen sich über viele
Jahrzehnte in der Zukunft verteilt – die aber im
kameralen System sofort anfallen –, relativ schwer
haben gegen Ausgaben, die ihren vollen politischen
und gesellschaftlichen Nutzen sofort entfalten kön-
nen. Das steht im Grunde genommen dahinter. Aus
diesem Befund schließe ich, dass es sinnvoll sein
kann, eine Investitionsregel als Ausgabenregel zu
formulieren, in der bescheidenen Form, in der sie
auch in dem Antrag ist, nämlich zunächst einmal
nur als ein Nettovermögensersatz. Das ist sehr zu-
rückhaltend, wenn man sich die Zahlen anschaut,
aber über die letzten Jahrzehnte beim Bund durch-
aus nicht immer gelungen – und wenn wir uns den
Gesamtstand angucken und die Diskussionen, die
wir in den letzten Jahren in der „Fratzscher-Kom-
mission“ u. Ä. hatten, eben definitiv nicht gelun-
gen. Da ist der Handlungsbedarf meines Erachtens
sehr deutlich.

Prof. Mark Hallerberg, PhD (Hertie School of
Governance): Es stimmt, ich bin dagegen. Zum
einen, weil Deutschland bereits einmal vor 2009
eine solche Investitionsregel hatte. Trotz dieser Re-
gel verringerten sich die Investitionen langfristig.
Zum anderen ist es schwierig, genau festzulegen,
was unter den Begriff „Investitionen“ fällt. Mein
dritter Punkt bezieht sich auf Dr. Thöne. Ich stimme
zu, dass es ein Problem mit Investitionen gibt. Aber
hier möchte ich auf Länder mit höheren Investi-
tionsquoten als Deutschland verweisen, z. B. auf
das Land Kanada. In diesen Ländern war es nicht
notwendig, eine spezifische Fiskalregel einzufüh-
ren. Damit stellt sich die eigentliche Frage: Was
braucht man, um mehr Investitionen zu fördern?
Professor Aaron Jacobs hat das Thema „Unter-
stützung der Infrastrukturausgaben“ untersucht. Er
kommt zu dem Schluss, dass die Kostensicherheit
ein zentrales Anliegen für Wähler ist. Wenn man



Nur zur dienstlichen Verwendung

sagt, ein neuer Flughafen wird ca. 5 Mrd. kosten und soll ab Juni 2011 fertig sein, dann hat man ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn sieben Jahre später die Ausgaben höher sind, während der Flughafen immer noch nicht eröffnet ist – theoretisch. Aber das ist leider kein Einzelfall in Berlin/Brandenburg und im Bund. Eine von meinen Kollegen Professor Fiedler und Professor Kostka durchgeführte Studie zeigt, dass öffentliche Großprojekte in Deutschland im Schnitt 73 Prozent teurer werden als ursprünglich geplant. Dazu gibt es weitere Probleme in Deutschland. Die „Fratzcher-Kommission“ z. B. redet von Finanzierung, Kapazitäten, Effizienz. Das zeigt, dass man durchaus mehr tun kann, um öffentliche Investitionen zu erhöhen, ohne dass dies eine Veränderung von Deutschlands Fiskalregeln notwendig macht.

Abg. **Roland Claus** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich möchte mich ebenfalls bei den Sachverständigen für die uns zugereichte Expertise bedanken und zwei Fragen an Herrn Waßmuth stellen vom Verein Gemeingut in BürgerInnenhand. Die erste betrifft die Bewertung der sogenannten Schuldenbremse. Die Autorinnen und Autoren des Antrages sagen als ihre Grundintention: Wenn man die Schuldenbremse nur besser macht, kann sie auch gut werden. Ist das eine Logik, die Sie teilen, oder sehen Sie die Schuldenbremse mit Blick auf Privatisierungen als eher untaugliches Mittel? Ich nenne dann auch gleich noch einmal das Gegenargument der Autorinnen und Autoren dazu. Wenn man ihnen das vorhält, dann sagen diese immer: Ihr habt den Antrag nicht verstanden. Wie würden Sie dem vielleicht entgegentreten? Die zweite Frage betrifft die im Antrag vorgesehenen Veränderungen der Bilanzierungsregeln. Wie ist dazu Ihre Auffassung? Kann eine Veränderung der Bilanzierungsregeln für die öffentliche Infrastruktur einen positiven Effekt im Sinne einer besseren Daseinsvorsorge entfalten?

Carl Friedrich Waßmuth (GiB e. V.): Sehr verehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung, vielen Dank für die Fragen. Die erste Frage lautete: Schuldenbremse nur besser machen, oder hat man ein grundsätzliches Problem? Aus unserer Sicht ist die Schuldenbremse heute zu einem der wichtigsten Privatisierungstreiber geworden, die wir überhaupt haben in Deutschland. Das kommt durch folgende Kette von Entscheidungen und auch Intransparenzen zustande: Es beginnt mit einer Vernachlässigung der Infrastruktur. Diese Vernachlässigung ist häufig versteckt, d. h. kein Geld in Infrastrukturen zu stecken, macht sich nicht sofort bemerkbar. Wenn man das Rentensystem um 50 Prozent kürzen würde, das würde sich bemerkbar machen. Aber hier haben wir in Deutschland 15 Jahre lang netto weniger investiert als verfällt. Das ist nicht unmittelbar spürbar, wenn man über die Autobahn fährt. Es ist zwar spürbar, aber nicht in einem solchen Maße, und es ist auch schriftlich kaum sichtbar. Zweitens hat man dann ein Investitionsverbot durch die Schuldenbremse. Das erschwert zumindest einfach mal schnell das, was man vernachlässigt hat, durch weitere Investitionen wieder zu erüchtigen. Und dann kommt man zu den Privatisierungen, insbesondere durch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), aber jetzt auch neu durch die institutionalisierten Formen von ÖPP in Form von Infrastrukturgesellschaften. Dabei werden dann die Schulden versteckt. Jetzt sagen viele in der Politik: Wir wollen keine Privatisierungen – und zu Recht –, aber wir bekommen Druck, z. B. aus unserem Wahlkreis, weil wir jeden Tag im Stau stehen. Es wird doch spürbar. Wir müssen investieren – und besser so als gar nicht. Und dann stimmt man einer ÖPP zu. Das ist natürlich fatal. Denn dabei werden die Schulden wieder versteckt, die Kosten gehen durch die Decke, die parlamentarische Kontrolle geht verloren. In der Folge leidet die Infrastruktur noch einmal, denn wenn die Kontrolle weg ist, dann kann es auch einmal kaputtgehen. Am Ende bleibt: Geld weg, Infrastruktur kaputt, Know-how auch weg, und diese Kette muss dringend durchbrochen werden, dringend! Insofern hat man mit der Schuldenbremse, so wie sie jetzt formuliert ist, tatsächlich ein grundsätzliches Problem. Ich tue mich schwer, auf das formelle Argument, „man hätte das nicht verstanden“, einzugehen. Denn das ist keine inhaltliche Aussage. Ich denke, der Grundsatz der Schuldenbremse wird diskutiert. Das hat längst nicht mehr den Konsens, den man 2009 einmal hatte, als man dachte, das müsse unbedingt ins Grundgesetz. Insofern ist es richtig, dass das jetzt hier grundsätzlich angesprochen wird. Die Veränderung der Bilanzierungsregeln als positiven Effekt hinzuzufügen oder Bilanzierungsregeln hinzuzufügen, macht durchaus Sinn. Ich hatte am Anfang gesagt, dass eine Vernachlässigung eine wichtige Voraussetzung ist, und die Intransparenz dieser Vernachlässigung mit dazu führt, dass das politisch lange möglich ist



Nur zur dienstlichen Verwendung

oder unbemerkt bleibt. Ich weiß aber nicht, ob ich meine Redezeit hier überschreite, wenn ich jetzt noch weiter darauf eingehe. Das müsste mir die Sitzungsleitung signalisieren.

Die **Vorsitzende**: Dann machen Sie es in der zweiten Runde, wenn Sie jetzt unsicher sind. Danke schön. Jetzt hat Herr Kindler das Wort.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Auch vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen zu unserem Antrag, der auf drei Bereichen beruht: einer Vermögensbilanzierung des Bundes, einer Investitionsregel, die sie schon beschrieben haben, und der Einbremsung von ÖPP in die Schuldenbremse. Ich will mit einem möglichen Missverständnis aufräumen, das in mehreren schriftlichen Stellungnahmen zum Tragen kam. Wir sind uns bewusst, dass es die „goldene Regel“ in der Vergangenheit gab. Was wir jetzt wollen, ist eine einfachgesetzliche Ergänzung der bisherigen Schuldenbremse, nicht die Wiedereinführung der „goldenen Regel“, so wie Dr. Thöne es gerade schon ausgeführt hat. Um das für die weitere Anhörung noch einmal klarzumachen, das steht im Antrag auch so deutlich drin: Es geht nicht um die Wiedereinführung der „goldenen Regel“ bei der Schuldenfinanzierung, sondern um zusätzliche Investitionsregeln, um den Erhalt des Nettovermögens des Bundes in der Gesamtheit durch Investitionen sicherzustellen. In dem Zusammenhang möchte ich gerne zwei Fragen an Dr. Thöne stellen. Eine Voraussetzung dafür ist eine ordentliche Vermögensbilanzierung des Bundes. Vielleicht können Sie noch einmal beschreiben, was bisher schon an Grundlagen dazu da ist und was noch darüber hinaus zu leisten wäre. Was sind mögliche Kosten? Was wäre ein möglicher Nutzen einer solchen Vermögensbilanzierung? Und zweitens können Sie vielleicht auch noch einmal ausführen, warum eine Investitionsregel, so wie ich sie gerade noch einmal dargestellt habe, Sinn machen könnte auch im Hinblick auf Ihre Stellungnahme, in der Sie schreiben, dass die Schuldenbremse, aber auch der Tragfähigkeitsbericht des BMF momentan gleichermaßen investitionsblind sind. Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern?

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Tatsächlich sind wir eben sofort in die Regel gesprungen, bevor wir über die Menge dessen, was man regulieren will, gesprochen haben. Der Antrag geht sinnvollerweise

zunächst so vor zu sagen: Lasst uns erst mal schauen, was überhaupt für ein Vermögen da ist, was es denn zunächst einmal zu analysieren gibt, und auf dieser Basis dann auch zu erhalten gibt. Nicht jedes einzelne Vermögensgut, was da drin ist, sondern zumindest das Bundesvermögen in der Summe nicht schlechter werden zu lassen, ist eine Perspektive, die bei den ganzen doppisch buchenden Haushalten, insbesondere auf kommunaler Ebene, längst selbstverständlich ist. Daher kommt gleich die Frage: Was für einen Aufwand macht denn eine solche Vermögensbilanzierung? Es geht hier erklärtermaßen nicht darum, eine Doppik oder eine kaufmännische Vermögens- oder auch Haushaltsrechnung einzuführen. Das nicht zu wollen, hat sich der Bund schon vor Längerem und des Öfteren entschieden. Gleichwohl macht die Vermögensbilanzierung nach kaufmännischen Maßstäben sehr viel Sinn, weil wir tatsächlich dann erfahren können, wo Lücken – zunächst einmal wertmäßige Lücken – sind und wo sich tatsächlich neue Bedarfe auftun. Der Aufwand, so etwas zu machen, hängt natürlich sehr davon ab, wie viel man schon gemacht hat. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) bucht heute schon kaufmännisch. Dort hat man es schon. Ich habe in meiner Stellungnahme eine Aussage aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von 2014 zitiert, in der es darum ging, dass an den Grundlagen zur doppischen Erfassung der Verkehrsinfrastrukturen des Bundes – und das ist im Zweifelsfall natürlich der größte „Brocken“, was den Bund angeht – schon seit mehreren Jahren offensichtlich intensiv gearbeitet wird mit dem Ziel, das auch umzusetzen. Dort sind Prozesse, an denen man ansetzen kann. Auch das sonstige Bundesvermögen, das nicht an die BImA übertragen werden kann, weil es Ressortvermögen u. Ä. ist, soll in Zukunft wieder sehr viel besser in der Vermögensrechnung des Bundes erfasst werden. Das heißt nicht, dass der Weg schon halb gegangen wäre. Das macht natürlich Aufwand. Es macht erheblich weniger Aufwand, wenn man nur eine Vermögenserfassung für einen Haushalt macht, der nicht so vermögenslastig ist wie z. B. kommunale Haushalte. Drei Viertel aller OECD-Staaten machen das mittlerweile selbstverständlich, haben es in den letzten 20 Jahren eingeführt und berichten, dass sie – sobald es einmal eingeführt ist – damit sehr zufrieden sind und sehr gut umgehen können – gerade auf der Verwaltungs- und Planungsebene. Insofern lohnt sich das allemal.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Zur zweiten Frage. Ja, es ist so, dass sowohl die Schuldenbremse als auch die Tragfähigkeitsbetrachtung investitionsblind sind. Das ist gar nicht einmal über die Maßen böse gemeint, denn ich gehöre zu den Leuten, die sowohl die Schuldenbremse für ein gutes und sinnvolles Instrument halten als auch den Tragfähigkeitsbericht, wie ihn der Bund jetzt schon in 4. Fassung letztes Jahr vorgelegt hat, für ein sehr vorbildliches Instrument. Nur bei beiden Instrumenten ist tatsächlich die Investitionsdiskussion – die Diskussion um die über die 90er Jahre bis heute entstandene große Investitionslücke in Deutschland – systematisch nicht abgebildet, weil es dort in erster Linie um demografischen Wandel, laufende Ausgaben, soziale Sicherung, Versorgungslasten u. ä. implizite Zukunftslasten geht. Dies alles ist wichtig und für eine nachhaltige und zukunftsfähige Finanzpolitik notwendig, aber genauso auch die Investitionsdebatte, wie wir sie in den letzten Jahren geführt haben. Die Integration dieser beiden Perspektiven, die erst zusammen eine materiell nachhaltige Finanzpolitik macht, wäre eine, in der man tatsächlich auch investive Zukunftsbedarfe und investive Aufholbedarfe – sage ich als jemand, der oft genug über die Leverkusener Brücke fahren muss – zusammenbringt. Da ist der Antrag sicherlich einer der Wege, das jetzt eingangs nicht in ganz großem Rahmen zu machen, sondern in einer handhabbar kleinen Regel einfachgesetzlich dazu zu addieren.

Abg. **Dr. André Berghegger** (CDU/CSU) (BE): Vielen Dank. Ich möchte gerne an die Gedanken von Herrn Dr. Thöne anknüpfen. Herr Dr. Thöne sehen Sie es mir nach, wenn ich es nicht ausführlich wiedergebe, aber ich verstehe es so, dass Sie sagen, der Aufwand, das Vermögen, insbesondere im Verkehrsinfrastrukturbereich, zu erfassen, um es dann zu bewerten, sei relativ überschaubar, weil man auf viele vorhandene Kenntnisse und Daten aufbauen kann. Der Nutzen sei aber enorm. Das sehe ich persönlich aus kommunaler Sicht etwas anders. Sie haben auch die Kommunen angesprochen. Wir müssen immer wissen: Die Kommunen haben die doppelte Buchführung nicht eingeführt, weil sie es wollten, sondern weil sie es mussten, weil die Länder das vorgeschrieben haben. Die widerstreitenden Interessen und Meinungsverschiedenheiten waren sehr groß, und der Nutzen wird durchaus in Frage gestellt. Deswegen möchte ich an den BRH die Frage stellen, wie es der Hof sieht mit dem Auf-

wand im Vergleich zum Nutzen, wenn wir Vermögen auf der Bundesebene umfassend erfassen und dann bewerten würden. Und die zweite Frage würde ich gerne Frau Professor Kessel stellen – zum dritten Bereich des Antrages, der noch gar nicht explizit angesprochen worden ist, nämlich der Einbeziehung der ÖPP-Projekte in die Schuldenbremse – mit der Bitte, dass Sie aus Ihrer Sicht etwas sagen zu den Transparenz- und Kontrollmöglichkeiten bei ÖPP-Projekten, wenn man eine – ich sage mal – ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voranschaltet.

MRn BRH **Birgit Meichsner** (BRH): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Herr Dr. Berghegger zu Ihrer Frage, die den Aufwand und den Nutzen der Vermögensbewertung von Infrastruktur betrifft. Vielleicht erst einmal zu den Entwicklungen der vergangenen Jahre. Wir haben in den letzten Jahren die Bestrebungen des BMF, die Vermögensrechnung sukzessive zu vervollständigen, mitbegleitet. Da hat sich schon sehr viel getan, da soll sich auch weiter was tun. Die Vermögensrechnung 2015 enthält entsprechende Hinweise. Ein großer „Brocken“ ist in der Tat noch ungelöst, das klang hier an. Das ist das Verkehrsinfrastrukturvermögen, insbesondere die Immobilien. Die haben wir bei der BImA. Die BImA macht eine kaufmännische Bilanz. Das heißt, da hat man – zwar außerhalb der Vermögensrechnung des Bundes – doch schon einen Überblick. Beim Infrastrukturvermögen ist uns in der Tat bekannt, dass es Bestrebungen zwischen BMF und BMVI gab, insbesondere Straßeninfrastruktur – glaube ich – zu bewerten. Uns sind auch Aktivitäten aus den Jahren 2014/2015 bekannt. Wie sich das in den letzten Jahren entwickelt hat, entzieht sich leider unserer Kenntnis. Ich glaube, da müssten wir die Vertreter vom BMF einmal fragen, wie weit wir an der Stelle wirklich sind. Unsere Bestrebungen hinsichtlich der Vervollständigung der Vermögensrechnung hatten zuerst einmal auf der Schuldenseite angesetzt. Es war uns ein besonderes Anliegen zu fragen: Wo sind denn eigentlich verdeckte Verbindlichkeiten, Zahlungsverpflichtungen des Bundes, die bedient werden müssen, die wir nirgendwo ausgewiesen haben? Auf der Vermögensseite ist es so: Wir haben Hektarangaben, wir haben keine Bewertung. Wir haben eben schon gehört, die Frage ist immer: Mit welchem Ziel bewerte ich Vermögen und Schulden des Bundes? Beim Infrastrukturvermögen muss man sagen: Zur Schuldendeckung steht es primär jetzt vermutlich



Nur zur dienstlichen Verwendung

nicht zur Verfügung, sondern es geht um den Nutzen. Wir haben, was den Infrastrukturverfall angeht, kein Erkenntnisproblem. Das Beispiel der Leverkusener Brücke ist sehr anschaulich. Wir haben als BRH in den jährlichen Bemerkungen auch immer darauf hingewiesen, dass wir der Meinung sind, die Investitionen seien zu niedrig. Man solle die Investitionen erhöhen. Aber es klang hier auch schon durchaus als Frage an, ob die jährlichen Abschreibungen wirklich der richtige Maßstab sind oder ob man nicht vielleicht auch gezielt hingehen sollte und ermitteln, wo ein Erhaltungsbedarf besteht. Natürlich ist es wünschenswert, dass der Bund weiß, was sein Vermögen und seine Schulden wert sind. Insofern macht es sicherlich Sinn, sich da anzunähern. Aber wie gesagt, es ist immer auch eine Frage der Zielrichtung. Die Zweifel, die hier schon aufkamen, daran, ob ich die Vermögensbewertung brauche, um Abschreibungen und auf der Grundlage dessen einen Reinvestitionsbedarf zu ermitteln, würden wir doch teilen.

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Tanja Kessel (TU Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig): Auch von mir noch einmal einen guten Tag und vielen Dank für die Einladung und für die Frage, Herr Dr. Berghegger. Wir haben es eben schon gerade einmal kurz angesprochen: ÖPP wird letztendlich immer als ein Finanzierungsmodell gewertet, was eigentlich Schulden verdeckt und nicht offen und transparent darlegt. Aus meiner Sicht hat sich das doch sehr geändert, denn gerade im Bundeshaushalt 2017 sind eigentlich die gesamten Investitionen, die man im Rahmen von ÖPP tätigt, offengelegt. Sie werden als jährlich dargestellt, aber auch vorausschauend dargelegt. Jeder weiß also, was letztendlich an Aufwendungen auf einen zukommt. Ist das dann dennoch eine Verschiebung dieser Schulden in die Zukunft? Vielleicht zum Teil. Aber man muss auch sehen: Es gibt im Laufe der verschiedenen Generationen, die wir als ÖPP-Modelle zumindest auf Bundesautobahnen haben, unterschiedliche Anschubfinanzierungshöhen. Teilweise sind die Anschubfinanzierungshöhen durchschnittlich um die 50 Prozent. Diese werden dann auch sofort dargestellt. Das heißt, nicht alle Investitionskosten werden auf die nächste Generation „verschoben“ – vor allen Dingen, wenn man sich vorstellt, dass diese Straßen letztendlich von vielen Generationen, über die 30 Jahre, die ÖPP laufen, auch genutzt werden. Es ist natürlich auch so: Nach dem Pay-as-you-use-Prinzip zahlt man dafür, dass man letztendlich auf

dieser Straße auch fährt. Insofern sehe ich im Prinzip eine Transparenz für die ÖPP-Projekte gegeben. Sie entspricht zumindest so, wie es hier im Antrag – mit unkalkulierbaren Kosten – dargelegt wird, im Prinzip nicht meiner Auffassung. Das andere Thema: Verkehrsinfrastrukturprojekte. Ich würde mich hier ganz gern so ein bisschen dem BRH anschließen. Ich glaube, die ganze Diskussion muss erst einmal geführt werden: Welches Ziel verfolgen wir eigentlich, wohin wollen wir mit unseren Investitionen gehen? Das Bundesvermögen ist nicht starr – das sprach auch schon Herr Professor Heinemann einmal an –, sondern es gibt immer einen Zukauf, einen Abkauf und einen Verkauf. Es ändern sich Prioritäten, und dementsprechend muss sich auch das Investitionsverhalten des Bundes anpassen können. Aber Ziel sollte es dann auch sein, vielleicht die Infrastruktur, die doch sehr umfangreich ist – also Sozialinfrastruktur, bauliche Infrastruktur, Straßeninfrastruktur usw. – anders zu clustern, um dann zu sehen: Straße gibt uns hauptsächlich einen Nutzen wieder. Wir brauchen also eine Verfügbarkeit der Straße und eine Befahrbarkeit der Straße mit einem Verkehrsdurchfluss, anders als es vielleicht bei einigen Immobilien der Fall ist, die man einmal wieder veräußern könnte. So ist bei den ÖPP-Projekten – man mag darüber denken, wie man will – eigentlich ist der Vorlauf das Schönste, nämlich die Projektstrukturierungsphase, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auch darüber kann man trefflich streiten, was am Ende des Tages das Ergebnis ist. Aber man fängt an, das gesamte Projekt einmal von vorne bis hinten durchzustrukturieren. Man fängt ganz vorne bei der Leistungsphase null – für die Bauingenieure oder Architekten unter Ihnen – in einer Projektinitiierungsphase an, ein Projekt von vorne bis hinten durchzudenken, durchzustrukturieren, seitens der Finanzierung, seitens des Betriebs. Was wollen wir mit diesem Projekt eigentlich erreichen? Das ist aus meiner Sicht etwas, was man auch auf konventionelle Projekte übertragen sollte und letztendlich auch auf Investitionsentscheidungen, wenn es dazu kommt, dass es eine Vermögensbewertung o. Ä. geben soll. Erst einmal wäre diese Zielsetzung zu definieren. Danke schön.

Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD): Ich möchte diesen Antrag, wie schon mein Kollege Dr. Berghegger, ein Stück weit in einen Gesamtzusammenhang stellen. Der Kollege Dr. Berghegger hat von den Erfahrungen der Einführung der Doppik auf kommunaler



Nur zur dienstlichen Verwendung

Ebene gesprochen. Wir haben das im Haushaltsausschuss breit diskutiert, auch sehr kritisch mit der Einführung von EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) auf europäischer Ebene – übrigens über alle Fraktionsgrenzen hinweg sehr kritisch. Der BRH hat uns dazu damals sehr wichtige Hinweise geliefert. Der Kosten-Nutzen-Faktor ist hier schon angesprochen worden, das will ich jetzt nicht vertiefen. Aber als Abgeordnete haben wir es damals bei der Einführung von EPSAS vor allen Dingen als hoch problematisch angesehen, dass es natürlich auch Manipulationsmöglichkeiten gibt. Professor Hallerberg, an Sie und an den BRH würde ich meine Frage stellen. Sie haben das auch angesprochen, dass das, was sich vielleicht erst einmal ganz gut anhört, dann in der Realität mit der Eröffnungsbilanz zusammenhängt und der Frage, wie man eigentlich das Vermögen bewertet. Das eröffnet Manipulation leider Tür und Tor. Das war eine der größten Sorgen, die wir bei der Einführung von EPSAS im europäischen Vergleich hatten. Und wenn es, so wie bei dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, mit einer Investitionsregel zusammengeführt wird, dann führt es auch noch zusätzlich zu einer Entpolitisierung. Es ist schon mehrfach von den Sachverständigen angesprochen worden, auch Sie haben das, genau wie der BRH, in Ihren Stellungnahmen dargelegt, dass eine Investitionsregel noch nichts über die Qualität der Entscheidung und über die politische Verantwortbarkeit aussagt. Sie haben es sehr schön mit diesen Beispielen mit der Rezession, mit Investitionen kontra Bundesagentur für Arbeit und der Einführung der Kurzarbeit in der europäischen Finanzkrise 2008/2009 dargestellt. Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie beide um eine Stellungnahme zu diesen beiden Themen, erstens Manipulationsmöglichkeiten – wie wertvoll sind eigentlich Aussagen, die man nach diesem enormen Aufwand bekommt? Zweitens: Was hat das aus Ihrer Sicht für Nachteile im Hinblick auf die politische Verantwortung durch gewählte Abgeordnete in unserem Land?

Prof. Mark Hallerberg, PhD (Hertie School of Governance): Sie haben das richtig gesehen. Ich bin einfach nervös. Was bedeuten eigentlich Investitionen? Wo sieht man die? Was sind die eigentlich? Ich finde es eine tolle Idee, die zu schätzen. Dann sieht man auch, wie die sich über die Zeiten entwickeln. Die Frage ist einfach: Soll dafür eine Fiskal-

regel da sein? Da bin ich sehr nervös. Wie schon erwähnt, geht es auch ein bisschen um Doppik. Es wurde schon gesagt, in den Kommunen in Deutschland sehe man das schon. Deutschland habe Erfahrung damit. Die Frage ist auch: Wie einfach ist das zu verstehen? Wenn ich z. B. Australien sehe, ich habe da eine Studie gemacht: In 2000 haben die das eingeführt und es war sehr kompliziert. Besonders im Parlament hat man das nicht richtig verstanden. Nach einigen Jahren haben sie gesagt: O. k., wir haben Doppik, aber wir brauchen wieder Kameralistik, so dass wir verstehen, was das nun eigentlich bedeutet. Meine Befürchtung ist einfach: Wie viel Arbeit ist das wirklich, und soll das validitär für eine Fiskalregel sein.

MRn BRH **Birgit Meichsner** (BRH): Bei der Frage der Manipulationsanfälligkeit in einem kaufmännischen doppelischen System ist es in der Tat so, dass ich bei der Vermögens- und Schuldenbewertung verschiedene Standards habe, die vorstellbar sind. Wir kennen z. B. aus den nationalen Rechnungslegungsstandards – die übrigens auch Grundlage sind für die Doppik-Standards, die man für Bund und Länder jetzt zugrunde legt bzw. für die Länder, die sich bisher für ein doppelisches System entschieden haben – im Großen und Ganzen die Geltung des Vorsichtsprinzips oder des Niederstwertprinzips. Es gibt aber auch Standards – dazu gehören die EPSAS –, die ein marktnahes Bewertungsprinzip haben. Es kommt folglich grundlegend darauf an, für was für ein Prinzip ich mich entscheide. Die Diskussionen zu EPSAS sind noch nicht abgeschlossen, das läuft alles noch. Es gibt auch verschiedene Bewertungswahlrechte. Die Kommission sagt, sie möchte die Datenqualität und die Vergleichbarkeit der Daten verbessern. Das würde im Prinzip bedeuten, dass man Bewertungswahlrechte komplett oder zumindest weitgehend ausschließt. Inwieweit das international durchsetzbar ist, daran kann man – glaube ich – ein großes Fragezeichen machen, da natürlich bestimmte Systeme schon historisch gewachsen sind. Das heißt also, ich kann – welches System ich auch immer anwende – sobald ich Bewertungswahlrechte habe, natürlich nicht davon ausgehen, dass jeder das gleich ausübt und dass das absolut objektive Daten sind. Sondern ich muss das immer vor dem Hintergrund des jeweiligen Systems beurteilen. Was natürlich bei jedem System – bei der Kameralistik und bei jedem doppelischen System – so ist: Wenn meine Eingangsdaten schon nicht stimmen – und solche Sachen



Nur zur dienstlichen Verwendung

haben wir auch schon gehabt –, dann kann die Aussagefähigkeit der Daten insgesamt auch nur mit Vorsicht bewertet werden. Das wäre zum ersten Teil.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Vielleicht noch zur Ergänzung. Frau Hagedorn, Sie haben vollkommen richtig darauf hingewiesen, dass man vorsichtig sein muss – ob bei EPSAS oder überhaupt bei der Frage der Einführung einer Doppik –, dass wir nicht zu einer Entpolitisierung wichtiger Entscheidungen kommen. Ich habe in meiner ersten Antwort schon angedeutet, dass wir uns hier letzten Endes in einer Diskussion befinden: Wo setze ich die Prioritäten, wenn ich einen Haushalt aufstelle? Wo setze ich Posteritäten, also weniger wichtige Ausgabenbereiche? Das können Sie letzten Endes nicht durch irgendwelche Regelwerke präjudizieren, seien sie doppisch oder kameral aufgebaut, sondern hier muss letzten Endes der Haushaltsgesetzgeber entscheiden. Von daher sehe ich es wie meine Kollegin Meichsner sehr kritisch, im Bereich EPSAS zu schnell zu Entscheidungen zu kommen. Wobei – ich will die Diskussion hier nicht aufmachen – uns auch hier eine umfassende Folgenabschätzung derzeit völlig fehlt. Das, was die Europäische Kommission bisher vorgelegt hat, das ist absolut unzureichend, um die Folgewirkungen der Einführung von EPSAS zu beurteilen. Was aber auch schon gesagt worden ist, und das ist auch völlig richtig: Wir brauchen Doppik oder auch EPSAS nicht, um zu einer Bewertung des Infrastrukturvermögens zu kommen. Auch dieses würde den Haushaltsgesetzgeber nicht davon befreien, entsprechend politisch zu entscheiden, wo er die Prioritäten setzt.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Ich möchte meine beiden Fragen an den Sachverständigen Herrn Waßmuth richten, mit dem Hinweis, dass wir diese Frage nicht ganz im luftleeren Raum diskutieren, sondern vor dem Hintergrund der geplanten Privatisierung von Autobahnen durch eine entsprechende Gesellschaft auf Bundesebene. Da ist für mich nochmal wichtig zu erfahren – Sie haben es explizit auch in Ihrem Gutachten geschrieben, Herr Waßmuth –, was das in diesem Zusammenhang bedeutet. Ich möchte ganz gern von Ihnen erfahren – ich unterstelle einfach, dass eben dieser Antrag auch vor dem Hintergrund dieser Autobahngesellschaft hier vorgelegt worden ist –, an welchen Stellen ein Zusammenhang zwischen der

sogenannten Schuldenbremse und den aktuellen Vorschlägen zur Privatisierung der Autobahnen besteht. Weil auch in Ihrem Gutachten die Frage der Umgehung der Schuldenbremse thematisiert worden ist, ist meine zweite Frage: Welche Alternativen zur sogenannten Schuldenbremse – es wird dieser Begriff der „sogenannten Schuldenbremse“ auch erwähnt – und zur Form der Bilanzierung von Werten wären zielführend?

Carl Friedrich Waßmuth (GiB e. V.): Danke für die Fragen. Dieser Antrag kommt aus unserer Sicht in jedem Fall zur rechten Zeit, denn wir erleben gerade eine massive Initiative, Infrastruktur in eine Konstruktion zu treiben, in der Privatisierung möglich ist – und zwar im Bereich der Autobahnen und teilweise auch im Bereich der Bundesstraßen. Der Zusammenhang mit der Schuldenbremse ist direkt. Ich gestatte mir einmal, den BRH zu zitieren, der dort dankenswerterweise sehr sorgfältig aktiv ist. Der hat schon direkt, als dieser Vorschlag von der Bundesregierung Ende letzten Jahres gemacht wurde, gesagt, dass damit eine Umgehung der Schuldenbremse möglich sei. Die Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, sofern diese selbständiger Rechtsträger ist, werden bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt. Er hat auch bekräftigt, dass die Gründung dieser Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht dem Ziel dienen darf, Schulden aus den Kernhaushalten des Bundes auszulagern und die Schuldengrenzen zu umgehen. Hier spielen auch die europäischen Schuldenregeln eine Rolle. Jetzt ist diese Autobahnreform selbst eine Grundgesetzreform. Insofern ist man da angekommen, wo das Problem entstanden ist. Man hat die Schuldenbremse, die einen vor das Problem stellt, dass Investitionen nur schwierig möglich sind, und man findet eine Konstruktion, mit der diese sogenannte Schuldenbremse, die ja eigentlich keine Schulden bremst, umgegangen werden kann. Das ist schlechterdings absurd. Auf jeden Fall muss davon abgeraten werden. Es ist Quatsch, erstmal im Grundgesetz eine Schuldenregel einzuführen, und dann das Grundgesetz wieder zu ändern, um diese Regel an anderer Stelle zu umgehen. Wenn man damit ein Problem hat, dann muss man es da lösen, wo es steht, nämlich da, wo die sogenannte Schuldenbremse eingeführt wurde. Das sagen auch andere. Professor Möllers hat gesagt, es sei nicht klar, warum man die Investitionsfähigkeit des Staates erst durch Ver-



Nur zur dienstlichen Verwendung

fassungsrecht im Namen der Budgetstabilität begrenzen will, um diese Regelung dann mittels einer anderen Grundgesetzreform zu umgehen. Diese Umgehung hat diese massiven Privatisierungsoptionen. Die Beteiligung an Tochterfirmen wird ermöglicht, ÖPP wird geradezu schrankenlos. Es gibt die Möglichkeit von stillen Beteiligungen und anderen eigenkapitalähnlichen Anlageformen. Es kann von dieser Gesellschaft unbegrenzt Fremdkapital aufgenommen werden, was zu weiteren Kosten führen würde. Wenn Sie sich heute mit den Fragen befassen „Ist die Schuldenbremse zielführend?“ und „Sind die Bilanzierungsregeln zielführend?“, dann haben Sie parallel eine Beratung, in der Sie die negativen Folgen direkt beobachten können. Insofern finde ich es richtig, dass Sie sich damit befassen. Ich hoffe aber, dass Sie auch die Übertragungsleistung vornehmen zu sagen: Wenn das hier falsch ist, dann darf das andere nicht verabschiedet werden. Da komme ich zum zweiten Teil der Frage: Welche Alternativen hätte man zur Form der Schuldenbremse und der Bilanzierungsregeln? Zunächst ist es bezogen auf die Schuldenbremse so, dass die Schuldenbremse nicht nur dieses Dilemma ermöglicht. Es gibt nicht die Möglichkeit, entweder diese grundgesetzliche Regel – die auch einfachgesetzlich noch genauer gefasst wird – zu brechen oder sie zu umgehen. Das ist nicht die einzige Möglichkeit. Es gibt durchaus andere Möglichkeiten. Die eine besteht darin, klassische Haushaltspolitik zu machen. So verstehe ich auch teilweise den Antrag. Wir gucken, was eigentlich an Anlagevermögen da ist und was man machen muss, um das jährlich genauso zu erhalten, dass es mindestens in dem Zustand bleibt, in dem es ist. Das wird in jedem Fall aus dem Haushalt bezahlt. Öffentlich-private Partnerschaften helfen also überhaupt nicht, zusätzliches Geld dazu zu bekommen, sondern es ist nur eine Form von besonders teurem Kredit – mit anderen, weiteren Folgen. Aber es ist auch eine Form einer besonders teuren Verschuldung, die im Übrigen – um es ein bisschen lebendiger zu machen – nicht transparent im Haushalt dargestellt wird. Das wird durch Wiederholung nicht richtig, wie dies die Kollegin sagte. Das wird auch aus dem Beispiel deutlich, dass sie gegeben hat. Anschubfinanzierung steht dann voll drin – und da sieht man schon, dass das andere nicht drinsteht –, gleichzeitig werden nur die Schulden eingestellt, die am Anfang gemacht werden – die erste Rate, das wissen Sie als Haushälter am besten – und

nicht die Gesamtsumme. Bei der Anschubfinanzierung hat man dann noch das aufdeckende Element, dass man sieht: Wozu braucht man überhaupt eine Anschubfinanzierung? Wenn man das Geld hat, kann man doch selbst investieren. Wieso muss man das jemandem anderen geben? Man macht es, damit die Zinskosten ein bisschen geringer werden. Daran sieht man, dass die Zinskosten in dem anderen Teil, der nicht von der Anschubfinanzierung erfasst wird, natürlich hoch – wir würden sagen viel zu hoch – sind. Das heißt den positiven Effekten und Alternativen von Bilanzierungsregeln muss man die Einordnung der Priorisierung voranstellen. Bilanzierungsregeln sind nicht für sich ein Wert. Wenn etwas einen Wert hätte, dann dass man sagt: Bezogen auf die Infrastrukturen der Daseinsversorgung muss der demokratische Einfluss sichergestellt werden. Das muss im Wesentlichen über das materielle und wirtschaftliche Eigentum sichergestellt werden. Dann kann man demokratisch steuern und kontrollieren, wenn man Transparenz über die Grundlagen hat. Die Transparenz über die Grundlagen – und da sind wir bei den Bilanzierungsregeln – kommt aus dem Anlagevermögen. Wenn man das Anlagevermögen nicht kennt, hat man Schwierigkeiten festzulegen, wie viel Geld man dafür überhaupt bereithalten muss. Was ist denn der Wert der Infrastruktur in Deutschland? Das ist schwierig. Das Statistische Bundesamt erfasst das nicht in Gänze. Möglicherweise sind das 2 Billionen Euro. Das wäre ja toll, dass wir so viele Werte haben. Aber daraus ergeben sich natürlich auch erhebliche Summen an Ersatzinvestitionen von etwa 50 bis 70 Milliarden Euro, wenn man bestimmte Nutzungsdauern zugrunde legt. Weltweit geht die OECD davon aus, dass wir pro Jahr 2 Billionen Euro in Infrastrukturen reinstecken müssen. Die Nichterfassung in Deutschland treibt aber besondere Blüten. Sie alle kennen das Beispiel der Deutschen Bahn AG, die 1994 Netz und Grundstücke geschenkt bekommen hat. Das war sozusagen nichts wert und so verfährt die Bahn auch damit. Für sie ist es manchmal doch was wert, das sieht man dann, wenn es dort Sonderlöse gibt. Wollen wir das bei der Autobahngesellschaft so wiederholen? Ein weiterer Punkt, der beim Nichterfassen von Anlagewerten problematisch ist: Je länger man verfallen lässt, umso höher ist das Kapital, das man benötigt, um diesen Verfall wieder auszugleichen. Wenn man diesen Rückstau nicht durch Geld drücken auflösen will, fordert man die Finanzmärkte



Nur zur dienstlichen Verwendung

implizit dazu auf, dieses Kapital zu akkumulieren. Denn irgendwann muss man nach 15 Jahren kommen und dann das, was man 15 Jahre lang jedes Jahr nicht gemacht hat, auf einmal machen. Das Geld muss irgendwo herkommen und das Geld muss man aufnehmen – entweder über Staatsanleihen oder über sonstige Verschuldung wie Privatisierung und ÖPP. Aber so eine Auflösung erfolgt dann häufig eher krisenhaft. Man hat jetzt dringenden Sanierungsstau und muss diesen Druck auflösen. Man hat also Brücken wie in Leverkusen, wo man nicht mehr lange warten kann. Überdies – das kann ich als Bauingenieur sagen – führt langes Verfallen immer dazu, dass die Reparatur wesentlich teurer wird, als das ursprünglich gewesen wäre. Insofern spreche ich mich dafür aus, sich mit der Frage zu befassen, wie man Anlagewerte unter die demokratische Kontrolle zum Beispiel des Bundestages bringt.

Abg. **Anja Hajduk** (B90/GR): Mir ist vorab wichtig zu sagen, dass wir als Fraktion diesen Antrag so formuliert haben – und deswegen auch in dem Bewusstsein stehen –, dass wir damit noch keine perfekte Lösung skizzieren, aber auf ein wichtiges Problem hinweisen wollen. Wir haben den großen Wunsch, überfraktionell hoffentlich in der nächsten Legislaturperiode – ich sage ganz bewusst: in welcher Rolle auch immer – daran weiter zu arbeiten. Ich darf vielleicht an einer Stelle darauf verweisen, dass wir im Moment eine Situation haben, in der sehr offen darüber diskutiert wird, dass die teilweise zu gering erachtete öffentliche Investition unmittelbar in Zusammenhang gebracht wird mit der Folgerung, dass dann wohl die Schuldenbremse nicht mehr ganz richtig sei. Ich sage das auch bewusst zu meiner Kollegin Hagedorn, weil aus Kreisen der Sozialdemokratie und auch mit Blick auf die Zielsetzung der „Fratzscher-Kommission“ Schuldenbremse und Investition gerade politisch in einen zwingenden Gegensatz gebracht werden. Hier im Haushaltsausschuss kenne ich von den regierungstragenden Fraktionen nicht das Ansinnen, die Schuldenbremse irgendwie verändern zu wollen. Aber es ist schon darüber nachzudenken, warum man dann politisch mangelnde Investitionen in den Gegensatz zur Schuldenbremse bringt. Da sind die Linken für ihre Weise klarer und widerspruchsfreier. Das ist der Grund – und deswegen möchte ich in diese Richtung Herrn Professor Heinemann und Herrn Dr. Thöne bitten, Stellung zu nehmen –, weshalb wir die Überlegung haben:

Wir brauchen zusätzlich zur Schuldenbremse eine qualitative Komponente, um die Nachhaltigkeit unseres öffentlichen Haushaltswesens zu stärken, wenn man weiß, dass wir bei der Tragfähigkeit noch eine immense Lücke haben. Darüber diskutieren wir gar nicht, wenn wir uns über die schönen schwarzen Nullen freuen. Wir diskutieren auch nicht über Investitionsstau, wenn wir uns über die schwarzen Nullen freuen. Wir könnten darüber diskutieren, wir tun es aber nicht in jedem Fall. Deswegen ist unser Ansatz so gewählt, eine zusätzliche Regel zu haben, die wir im Übrigen auch erst einmal auf die klassischen Investitionen anwenden wollen. Wir haben im Vortext zwar angesprochen, dass Wachstumswirksamkeit, Zukunftsaufgaben und Priorisierung mit dem Begriff Investitionen nicht einfach beschrieben und definiert sind. Aber wegen der Abschreibungsthematik schlagen wir eine gewisse bescheidene, zusätzliche Regelung – in meinem Verständnis – vor, die aber mindestens den Vermögenserhalt zum Ziel hat. Ein Vorschlag, der sinnvollerweise eine Ergänzung zur Schuldenbremse sein kann, ohne schon automatisch zu einer Entpolitisierung zu führen. Entpolitisierung ist nochmal etwas ganz anderes, weil man falsche Investitionen tätigen kann oder zu wenige, oder zu viele oder zu wenig konsumtive. Aber dass es überhaupt um einen Vermögenserhalt gehen soll und dass das schon mit dem Wort Entpolitisierung zusammengebracht wird, würde ich jetzt erst einmal nicht teilen. Und deswegen möchte ich Sie nach dieser etwas längeren Voransprache bitten, zur Frage Stellung zu nehmen, inwiefern eine derartige Investitionsregel zwar vernünftige Fiskalpolitik nicht erzwingt, aber eine äußerst hilfreiche Regel sein könnte, um eine nachhaltige Finanzpolitik oder zumindest ein Diskurs darüber in den zuständigen Gremien, zu gewährleisten.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim): Sie haben das Stichwort genannt, Qualität der öffentlichen Finanzen. Das ist ja eine bereits jahrelange Einsicht, auch in der Forschung, über die Defizite hinausschauend auf die Zusammensetzung des Budgets zu blicken. Was die Literatur Ihnen aber sagt, vielleicht ist die geringere Gefahr für eine nachhaltige Finanzpolitik oder nicht die einzige Gefahr für eine nachhaltige Finanzpolitik die unzureichende Dotierung der Investition, sondern eine mangelnde Kontrolle für bestimmte Ausgabenpositionen des öffentlichen Budgets, also bspw. der konsumtiven Ausgaben, Ausgaben des Sozialstaats.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Denken Sie an die dynamisch steigenden Gesundheitsausgaben. Das sind wirkliche Nachhaltigkeitsrisiken, die auch in den Nachhaltigkeitsreports, vom Sachverständigenrat usw. immer wieder thematisiert werden. Insofern ist der Fokus auf die Investitionen derzeit vielleicht ein bisschen einseitig. Zweiter Gedanke: Das Timing von so einer Debatte jetzt ist natürlich ein – ich würde fast sagen – sehr unglückliches Timing. Wir haben nun mal eine Schuldenregel, über die kann man streiten oder eine Grundsatzdebatte führen, aber die Verfassungsentscheidung ist nun mal 2008/2009 gefallen. Jetzt sind wir in diesem Phasing in der Schuldenbremse bis 2020. Und wir wissen, immer wenn Regeln in der Einführung sind, dann entsteht Glaubwürdigkeit. Ich glaube, auch wenn mal der eine oder andere Gegner da ist, erfreut sich die Schuldenbremse einer großen, großen Unterstützung. Da wo man solche Regeln in Referenden den Bürgern vorgelegt hat, wie in Hessen die analoge hessische Regelung, gab es fast zwei Drittel Unterstützung. In so einer Einphasenphase sollte man nicht daran basteln, weil das am Ende der Glaubwürdigkeit von so einer Regel schadet. Sie wollen nicht an die Regel ran, das ist ein weiterer Punkt. Dieses Verzahnen von Schuldenregel und Investitionsregel, da ist Ihr Antrag nicht sehr präzise. Sie haben jetzt in der Diskussion ausgeführt, das sei eine einfachgesetzliche Regel – gut – also keine Verfassungsregel. Der zweite Unterschied: Wenn Sie das nebeneinanderstellen, ist die Frage: Rührt eigentlich aus nicht erhaltenen Investitionen in der Schuldenbremse eine noch höhere Überschussanforderung oder nicht? Also offensichtlich kommt das einfach additiv dazu und wenn das so ist, dann ist das sehr schwer zu verstehen. Wenn Sie den Vermögenserhalt durch zu geringe Investitionen nicht gewährleisten, sagen Sie dann, dann können wir einfach mit der Nullverschuldung so weitermachen. Das Konsistente für Vermögenserhalt ist dann zwingend, dies zu verzahnen und zu sagen, wenn die Nettoinvestitionen nicht ausreichen, Vermögen zu erhalten, dann muss ich in öffentlichen Haushalten einen noch höheren Überschuss erwirtschaften. Sie scheinen es einfach so unverbunden nebeneinanderzustellen und das ist am Ende wirklich nicht konsistent. Daher, die Qualität der öffentlichen Finanzen ist wichtig, aber der reine Fokus auf die Investitionen ist zu wenig. Wenn ich einen letzten Gedanke noch ansprechen darf: Der Trend in der internationalen Forschung in Fiskalinstitutionen, geht eigentlich

davon weg zu sagen, immer neue komplexe Regeln zu fordern, wenn deren Glaubwürdigkeit wirklich zweifelhaft ist. Der Trend geht dahin, z. B. unabhängige Fiskalgremien zu schaffen, die keine politische Entscheidung übernehmen, so wie jetzt auf europäischer Ebene der neue European Fiscal Board, der einfach sagt, durch Neutralexpertise analysieren wir solche Dinge, machen es transparent in den Medien und der Öffentlichkeit und dann geht die Entscheidung wohlinformiert wieder ins Parlament zurück, da wo sie hingehört.

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Wir meinen vieles gleich, aber wir sagen doch sehr unterschiedliche Sachen. Qualität der Finanzpolitik ist tatsächlich ein sehr, sehr großes Thema, was so ungefähr 2003/2004, ursprünglich durchaus auch auf Initiative des BMF, erst einmal über die europäische Ebene zur Verbesserung auch gerade der Finanzen, der Fiskalpolitik und der Wirtschaftspolitik in Europa, in unseren Nachbar- und den Mitgliedsländern initiiert wurde. Hierbei geht es natürlich nicht ausschließlich darum zu sagen, wir wollen physisches Kapital in seinem Gesamtwert erhalten, sondern um die Fragen: Welche Ausgaben sind wachstumswirksam? Welche Aufgaben sind nachhaltigkeitswirksam? Wie können wir eher den Tendenzen in den Verführungen zum rein gegenwartsorientierten Konsum widerstehen und eine qualitativ bessere Finanzpolitik machen? Und dieser Antrag, so habe ich es verstanden, versteht sich als ein Teil davon und will das nicht ersetzen und leidet deswegen, glaube ich, nicht darunter, dass er nicht alles auf einmal abdecken will. Er sagt zunächst, wir möchten es erstmal wissen. Die Sorgen, die einhergehen mit der Frage der Vermögensbewertung und dass alles schwierig und ein bisschen anfällig ist, sind vor der Alternative zu sehen, wir möchten es doch lieber gar nicht wissen, wenn das Wissen, das wir alternativ gewinnen könnten, ein bisschen ungewiss ist. Die Alternative ist ja nicht, wir haben ein sicheres Wissen, sondern wir machen eine Vermögenserfassung mit den Ungewissheiten, die damit einhergehen, oder wir wissen es weiterhin nicht, auch vor dem Hintergrund, dass wir in einer Marktwirtschaft leben, wo ein Großteil des Gesamtlandes und auch, wie gesagt, ein Großteil aller Länder um uns herum sowie unserer Gemeinden mit dieser Art der kaufmännischen Rechnungslegung oder diesem kleinen Ausschnitt daraus tatsächlich Umstellungsprobleme haben. Und tatsächlich, die



Nur zur dienstlichen Verwendung

Parlamente haben da manchmal größere Umstellungsprobleme als die Verwaltung. Das zeigt auch die OECD in ihren aktuellen Umfragen sehr deutlich. Aber es ist eine Umstellung, es ist ein Kulturwandel. Man wüsste hinterher tatsächlich mehr und dieses Mehrwissen um den Zustand des Vermögens kann meines Erachtens nicht einhergehen mit dem Vorwurf, wir kommen zu einer Entpolitisierung. Denn demokratische Kontrolle beruht nicht ganz unwesentlich darauf, dass man wissen kann, worüber gesprochen wird. Von daher wäre zunächst tatsächlich ein Ansatz zu sagen, lasst uns erst einmal vernünftig das Vermögen und den Vermögensverzehr erfassen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kann das nicht ersetzen. Gerade den Kommunen, die das eben zum Teil – Sie hatten es vorhin zu Recht gesagt – durchaus erst einmal erlitten und auch sich nicht selber dafür entschieden haben, wurde es von den Ländern nicht aus Böswilligkeit aufgedrückt, sondern weil die Länder im Rahmen ihrer Kommunalaufsicht eben tatsächlich, gerade dort, wo am meisten investiert wird und gerade dort, wo auch die meisten konkurrierenden Zwecke sind, eine Notwendigkeit gesehen haben. Es waren nicht zuletzt die sehr dynamisch wachsenden Sozialausgaben der Kommunen, die auf Bundesgesetzen beruhen, ausschlaggebend, dass die genau deswegen eine solche Regelung haben einführen müssen, um den Überblick zu behalten. Was die Transparenz angeht: Die Transparenz reicht nicht aus, das sehen wir ja gerade auf kommunaler Ebene. Dort gehen die negativen Nettoinvestitionen unvermindert weiter, zumindest bis an den aktuellen Rand. Von daher besteht der Wunsch zumindest nach einer Vermögensregel, und zwar eben nicht in Ergänzung zur Verschuldung, sondern tatsächlich als eine einfache Ausgabenregel, wenn man die Schuldenbremse hat. Herr Professor Heinemann hat es sehr deutlich gesagt, die Schuldenbremse ist durchaus sehr populär bei vielen Menschen, aber wenn sie Sorgen haben oder wenn sie Vorbehalte haben und fragen, ist es denn nicht so, dass die Schuldenbremse in dieser Form Investitionen verhindern könnte, dann wäre eine daneben gestellte und nicht damit verknüpfte Investitionsregel sinnvoll, für die Ausgaben aus laufenden Mitteln und nicht aus zusätzlicher Verschuldung. Was das angeht, finde ich, ist Transparenz durchaus und eher geeignet, die Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

Die **Vorsitzende**: Jetzt sind wir in der dritten Runde.

Es beginnt wieder der Kollege Dr. Berghegger.

Abg. **Dr. André Berghegger** (CDU/CSU) (BE): Die Transparenz, die wir herstellen wollen und die auch von fast allen oder allen, die hier das Wort ergriffen haben, gelobt und anerkannt wird, ist ja gut und schön, aber die Transparenz an sich ist ja kein Selbstzweck. Es ist gut zu wissen, welche Einzahlungen und Auszahlungen wir haben. Es ist gut zu wissen, welches Vermögen, welche Schulden wir haben. Aber wir kommen darauf zurück, warum wir es etwas wissen wollen. Und wenn ich dabei auf die Vermögensbilanzierung zurückkomme, insbesondere im Verkehrsinfrastrukturbereich, habe ich eine Frage an den BRH. Sie haben bewusst in Ihrer Stellungnahme auch von alternativen Methoden zur Bemessung des Erhaltungsaufwandes im Verkehrsinfrastrukturbereich berichtet, d. h. der Rückgriff auf vorhandene Fakten, vorhandene Handlungsweisen, vorhandene Methoden, die zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Hierzu würde ich gerne nochmal etwas Konkretes zu erfahren. Und an Herrn Professor Heinemann – es ist nicht ausdrücklich in Ihrer Stellungnahme erwähnt – aber trotzdem die Frage nochmal zum Stichwort höhere Transparenz bei der Vermögensabbildung: Sie haben gesagt, Sie begrüßen dies auch, aber können Sie auch sagen, was für alternative Möglichkeiten Sie sehen, diese Transparenz, gerade im Infrastrukturbereich, herzustellen?

MRn BRH **Birgit Meichsner** (BRH): Herr Dr. Berghegger, Ihre Frage knüpft an das an, was ich eben sagte, wie man vorgeht, wenn man alternative Methoden nimmt, um einen eventuellen Erhaltungsbedarf direkt zu erfassen, ohne erst den Weg einer kompletten Vermögensbewertung zu durchlaufen. Da gibt es im Straßenbaubereich entsprechende Methoden. Es werden also wirklich im Rahmen einer Erhaltungsbedarfsprognose Netz- und Bestandsdaten erhoben, und auch verkehrliche Prognosen gemacht, wie stark ist ein bestimmter Straßenabschnitt beansprucht und sich dies in den nächsten Jahren entwickelt. Auf dieser Grundlage wird dann der Erhaltungsbedarf bestimmt. Also wie viel muss ich in bestimmte Streckenabschnitte investieren, hängt eben auch davon ab, wie stark ich diese denn eigentlich nutze oder sie vielleicht nicht mehr brauche oder ob da besonders viel Güterverkehr drüberfährt. So etwas gibt es im Prinzip auch für Bauwerke. Darauf hat der BRH bereits in seinen Bemerkungen 2015 hingewiesen. Es



Nur zur dienstlichen Verwendung

gibt auch IT-Programme, die mit entsprechenden Daten gefüttert werden, woraus man dann ersehen kann, an welchen Bauwerken ich welche Erhaltungsmaßnahmen durchführen muss. Das System ist allerdings noch nicht so flächendeckend eingesetzt, wie sich das alle wünschen würden.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim): Zur Frage des Abgeordneten Dr. Berghegger nach alternativen Möglichkeiten der Transparenz: In das hohe Lob der Transparenz kann man nur einstimmen und dieses Element des Antrags natürlich uneingeschränkt unterstützen. Was habe ich, wie Sie das gerade auch formuliert hatten, für Überlegungen und Ideen, vielleicht in der nächsten Legislaturperiode hier mehr Nachhaltigkeit in die Haushaltspolitik zu bringen? Ein Vorschlag, den ich machen würde, wäre, möglicherweise darüber nachzudenken, das Mandat von Beratungsinstitutionen, wie Sachverständigenrat oder des unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat, zu erweitern und ihnen den Auftrag zu geben, eben Dinge wie Investitionserhalt, Engpassinvestition, aber bitte dann auch die anderen Nachhaltigkeitsrisiken, wie implizierte Verschuldung, wie Eventualverbindlichkeiten, die den Bundeshaushalt bedrohen, neutral zu bewerten und damit den Haushaltsgesetzgeber zu konfrontieren. Dann würde eine Rechenschaftspflicht des Parlaments oder der Regierung noch verstärkt. Dann hätte man eine neutrale, weniger an der Kurzsichtigkeit interessierte Instanz, die nicht entscheidet. Es geht nicht um eine Entscheidungsautorität. Ich glaube, dass wäre ein viel besserer Weg, um die Nachhaltigkeit in die Budgetpolitik zu bringen, als dies in eine starre Regel zu fassen. Wenn man darüber nachdenkt, die Regel intelligent zu machen, wird sie wirklich derartig komplex, dass sie am Ende gar nicht mehr funktioniert.

Abg. **Thomas Jurk** (SPD): Ich will kurz feststellen, dass man anhand der Zahlen durchaus belegen kann, dass wir einen Investitionshochlauf haben, ob der Begriff schön ist oder nicht. Es ist de facto so, dass wir kräftig investieren und zudem noch nicht alle Investitionen ausgelöst sind. Wir haben dann immer so nette Begleiteffekte wie Bau- und Staustellen und Erhöhungen der Baupreise. Es ist irgendwo immer die Frage, wie viel investiere ich tatsächlich. Das macht sehr deutlich, die Investitionsregel als solche hilft uns nicht unbedingt weiter. Weil wir eher das Problem hatten, über Jahre hinweg zu wenig investiert zu haben, als dass wir

jetzt das Problem eines Hochlaufs haben, wobei ich mir gerne wünschen würde, dass es Kontinuität gebe. Da ist für mich genau die Frage, ob man das irgendwo regeln kann. Professor Heinemann, das war mir sehr sympathisch, Sie haben es ja auch in ihrer Stellungnahme angesprochen. Sie haben deutlich gemacht, dass der Investitionsbegriff nicht so eindeutig zu definieren geht und Sie statt klarer oder klassischer Budgetregeln eher der Auffassung sind, dass es unabhängige Beratung durch unabhängige Fiskalräte geben soll, die dann, ohne dass sie in unser Budgetrecht eingreifen, aber doch zumindest deutlich machen, wie man unseren Haushalt und damit Investitionen nachhaltig gestalten kann. Ich würde gerne Professor Hallerberg fragen, ob er sich dieser These, die Sie, Herr Professor Heinemann, als sehr reizvoll beschrieben haben, anschließen würde, ob er das genau so reizvoll findet. Dann will ich noch auf eines hinweisen, was mir immer durch den Kopf schießt seit ich 2006 Mitglied der sächsischen Staatsregierung war. Wir haben damals für unsere sächsischen Kommunen beschlossen, dass wir zum Jahr 2008 die Doppik einführen. Wir haben das Verfahren dann 2013 abgeschlossen. Ich bin selber Gemeinderat und weiß unter welchen Schmerzen das Ganze von statten gegangen ist. Mein Finanzminister hat mir damals nicht erklären können, wann mein Heimatbundesland Sachsen die Doppik einführt. Dann komme ich vor vier Jahren hier nach Berlin und stelle fest, alle sind Doppikgegner, und jetzt reden wir über EPSAS. Ich gebe dem BRH völlig Recht, da haben wir Regeln, da grault es einem dann schon. Ich finde es unter dem Strich irgendwie gegenüber den Kommunen ungerecht, weil wir sie geknechtet und geknebelt haben und bis auf die zwei Stadtstaaten Hamburg und Bremen, es alle eingeführt haben. Jetzt stellt sich für mich einfach die Frage, gibt es zwischen Kameralistik und Doppik irgendwo den dritten Weg? Oder ist das nur noch schwarz-weiß und ich habe nur die Chance zwischen den beiden Übeln zu wählen? Ich weiß nicht, wer das beantworten würde.

Prof. Mark Hallerberg, PhD (Hertie School of Governance): Ich fange mit der ersten Frage an. Ich finde es eine tolle Idee von Professor Heinemann. Wenn ich überlege, ist im internationalen Vergleich der Beirat des Stabilitätsrats hier in Deutschland besonders schwach. Als persönliche Unterstützung gibt es lediglich einen Doktoranten. Das Budgetoffice des Kongresses (CBO) in Amerika hat 250



Nur zur dienstlichen Verwendung

Mitarbeiter. Das ist total anders. Die Arbeit die der deutsche Beirat leisten kann, ist daher sehr begrenzt. Kaum jemand weiß, wer im Beirat sitzt und was der so tut. Ein Grund dafür ist, niemand ist da zuständig für die Presse. Ich habe gerade versucht, eine Konferenz zu organisieren und einige Leute einzuladen. Es war wirklich eine schwierige Frage, wer überhaupt für den Beirat reden kann und wie es dann weiter geht. Also das ist einfach unterentwickelt. Ich finde daher den Gedanken von Herrn Professor Heinemann durchaus reizvoll, den Beirat zu verstärken. Das ist eine gute Idee.

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Ich glaube nicht, dass es nur Schwarz und Weiß gibt. Tatsächlich gibt es auf Ebene des Bundes, das brauche ich Ihnen nicht zu sagen, weniger Gründe, eine vollständige Doppik einführen zu müssen mit allen Übersetzungsproblemen und mit allen Umdenkfragen. Aber wir sehen ja gerade, dass überall dort wo an Immobilien gearbeitet wird, auch auf Bundesebene, der Gedanke da ist, zumindest dieses Immobilienvermögen und Grundvermögen in einer Weise zu erfassen, dass man den Vermögenserhalt ersehen kann. Ich verstehe den Antrag auch so, dass man durchaus in einer solchen Überprüfungsphase überprüfen sollte, ob z. B. das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen zu erhalten, zu stärken und langfristig an ein sich wandelndes Land anzupassen, besser erfüllt werden könnte mit einer Methode, die z. B. auf Erneuerungsbedarfe und auf Reinvestitionsbedarfe abstellt. Ohne dass nun einer die Frage beantworten muss, ob diese 100 km Autobahn hier jetzt 100 Mio. Euro oder 150 Mio. Euro wert sein mögen. Dies könnte am Ende des Tages vielleicht wirklich die nachrangigere Frage sein gegenüber der, was brauchen wir denn langfristig, was z. B. Verkehrs- oder sonstige Infrastrukturen angeht, um deren Leistungsfähigkeit zu erhalten. Ich habe das so verstanden, dass dies ein Impuls sein soll, zu prüfen, was können wir als Methode finden, ohne den größtmöglichen Aufwand zu haben. Gerade unter den fachlichen Aspekten ist es im Verkehrswesen viel sinnvoller, sich tatsächlich die Investitionen anzuschauen und zu sagen, welche Leistungen der Infrastruktur brauchen wir in den nächsten 20, 30, 40 Jahren, ohne dass wir das nun von Grunde auf Grunde bewertet haben. Dann kann das im Zweifelsfall die sehr viel sinnvollere und zukunftsorientiertere Regel sein. Aber ich habe jetzt auch verstanden, dass das nicht

zwingend ist. Es ist üblich, das mit diesen kaufmännischen Regeln zu machen. Die haben den Vorteil, dass sie auditierbar sind und dass es eine nationale und internationale Praxis gibt. Aber das heißt nicht zwingend, dass man tatsächlich nur diese eine Welt oder diese andere Welt nehmen muss. Wer anders als der Bundestag wäre in der Lage, sich diese Regeln selbst zu geben. Dazu als kleines Petition: Wir Ökonomen mögen es immer gerne, wenn es Institutionen gibt, in denen wir Ökonomen viel zu sagen haben. Ich glaube aber, Instrumente, die den Bundestag als solchen tatsächlich in die Lage versetzen, solche Dinge selber zu beurteilen und zu beantworten, sind ebenso gut.

Abg. **Roland Claus** (DIE LINKE.): Wir mögen auch, wenn ökonomischer Sachverstand sich einbringen kann. Ich muss Ihnen nur sagen, es gibt nicht so viele politische Parteien, wo die Mathematik mehrheitsfähig wäre. Ich will an Kollegen Jurk anknüpfen. Es geht jetzt kein Weg an der Frage vorbei, Doppik oder nicht und würde das auch so explizit den BRH und Herrn Waßmuth fragen. Wir haben uns im Haushaltsausschuss schon lange vor EPSAS mit dieser Frage befasst, ich glaube in einem Unterausschuss von 2007 bis 2009. Wir haben dann die Finger davon gelassen, u. a. weil wir gesagt haben, für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die wir abliefern müssen, brauchen wir die Kameralistik daneben noch mal. Ich erinnere auch noch gut, dass es nicht nur so war, dass die Länder die Kommunen geknebelt hätten. Es durften sich am Anfang auch ein paar Freiwillige melden, wie Oberbürgermeisterinnen aller Farbenlehren. Nun sagt der BRH auf der einen Seite, es wäre in der Tat ganz wünschenswert, schreibt aber immer auch die Risiken in die Stellungnahme hinein. Herr Waßmuth sagt, lasst lieber die Finger davon. Und wenn wir jetzt das Anliegen des Antrages, so wie es uns auch noch einmal dargestellt wurde, Denkprozesse anzustoßen, aufnehmen wollen, dann müssen wir uns zumindest zu der Frage positionieren, wie entscheidet man sich. Und deshalb würde ich gerne den BRH und Herrn Waßmuth noch einmal um eine Positionierung zur Frage mehr oder weniger Doppik bitten.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Schwierige Frage, Herr Claus. Wir sind schon der Auffassung, dass die Kameralistik sich auf Bundesebene, ich rede jetzt nur mal über die Bundesebene, durchaus be-



Nur zur dienstlichen Verwendung

währt hat. Weil es nicht nur um Ausgaben und Einnahmen geht, sondern, wenn Sie sich beispielsweise die Übersichten im Bundeshaushalt ansehen, haben Sie da auch Informationen bis hin zu ÖPP-Projekten, die weit über den Finanzplanungszeitraum hinausgehen. Wir reden hier von 20, 30 Jahren. Ich will Ihnen mal ein Beispiel nennen, an dem wir sehen, dass wir auch mit der Kameralistik ganz gut zu Recht kommen. Nehmen Sie die Pensionsrückstellungen. Wir haben seit einigen Jahren eine Vermögensrechnung, in der Pensionsrückstellung ausgewiesen werden, die 2015 fast 600 Mrd. Euro ausmachen. Es sind Beihilfen und Direktzahlungen an die Pensionäre. Damit kann kein Mensch etwas anfangen. Wir haben aber gleichzeitig, und das geht auch auf eine Empfehlung des BRH zurück, eine Korridorplanung im Finanzplan, die entsprechende Ausgaben bis 2050 zumindest als Projektion enthält. Und da sieht man, dass die Ausgaben für Pensionäre, also direkte Zahlungen und Beihilfen, relativ stabil bleiben. Wir haben in diesem Jahr 21,5 Mrd. Euro und werden 2050 23,8 Mrd. Euro haben und zwar nominal. Wir haben Nominalbeträge in unseren Finanz- und Korridorplanungen. Das heißt, damit kann der Haushälter eher etwas anfangen als mit dieser Riesenzahl 600 Mrd. Euro Rückstellungen. Das gilt natürlich auch für das Vermögen. Von daher sind wir schon der Auffassung, dass die Bundesregierung und damit auch der Haushaltsgesetzgeber über Informationen verfügen sollte, was nicht nur im Finanzplanungszeitraum, sondern was in den nächsten 10, 20 oder 30 Jahren auf den Bundeshaushalt hinzukommt. Rente ist genau das Gleiche. Wir haben in den nächsten 30 Jahren Rentenausgaben im Bundeshaushalt von ungefähr 3.000 Mrd. Euro, also 3 Billionen Euro. Das ist relativ simpel. Sie nehmen einfach 100 Mrd. Euro pro Jahr und rechnen das hoch. Das sind Zahlen, mit denen man als Haushälter umgehen kann. Während die reinen aktivierten Vermögenswerte oder auch die Rückstellungen relativ ohne Aussagewerte sind. Also wenn Sie mich noch einmal fragen, was kann man verbessern, würde ich sagen, Korridorplanungen ausbauen vor allem im Finanzplan, damit der Haushaltsausschuss auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus entsprechende Informationen hat.

Carl Friedrich Waßmuth (GiB e. V.): Die Doppik enthält ein emanzipatorisches Anliegen. Das wurde hier jetzt, denke ich, im Konsens festgestellt. Da ist irgendetwas drin, was wir bisher nicht haben. Das

macht es aber unserer Auffassung nach noch nicht für sich sinnvoll, die Doppik einzuführen. Das Anliegen ist, dass wir Informationen darüber bekommen, was an Werten vorliegt und was wir, das schließe ich mich auch dem BRH an, dafür z. B. in einer zusätzlichen Korridorplanung vorhalten müssen. Man bekommt aber, wenn man sich die Doppik überhelfen lässt oder sie aufgezwungen bekommt, wie manche Kommunen, ein Riesenpaket mit, das man vielleicht nicht möchte und von dem wir abraten. Es geht dabei einfach mit einher, dass die Daseinsvorsorge in etwas wie Unternehmen oder Firmen umgewandelt wird. Die Doppik hat einfach privatwirtschaftliche Zielsetzungen, aber bei der Daseinsvorsorge geht es klar um volkswirtschaftliche Anliegen. Wir denken und das zeigt auch die Erfahrung in einzelnen Bereichen, dass die Erweiterung der Kameralistik dieses Anliegen selbst transportieren kann. Es gibt auch noch weitere Risiken. Die Doppik kommt nicht ganz neutral daher, sondern es gibt Beraterfirmen und Wirtschaftsprüferkonzerne, die unterwegs sind, um diese Doppik überall einzuführen und dabei Beratungsaufträge abzufassen. Diese Unternehmen haben obendrein auch noch private Kunden und das geht nicht immer positiv für die öffentliche Hand aus. Der BRH hatte, nicht im Zusammenhang mit der Umstellung auf Doppik, sondern mit öffentlich-privaten Partnerschaften, schon mal ein Gutachten hierzu geschrieben. Teilweise waren die Grenzen in dieser Beratung zum Lobbying fließend. Da sollte doch der Bundestag sich seine Rechte sichern und nicht darauf vertrauen, dass die Wirtschaftsprüfer ihm sagen, wie die öffentliche Hand am besten ihr Geld ausgeben kann. Ich würde auch noch hinzufügen, dass generell solche Bilanzierungsregeln Risiken bergen. Wo heute z. B. eine Autobahn ist, muss nicht unbedingt in 30 Jahren nach dem Willen der demokratisch legitimierten Abgeordneten immer noch eine sein. Wenn man sich aber in einen solchen Investitionsautomatismus durch Bilanzierungsregeln hineinbegibt, dann entmachtet man die demokratisch legitimierten Gremien in einem Teil. Herr Dr. Thöne ist auch schon darauf eingegangen, dass es, wenn man solche Werte erfasst, darum gehen muss, die Daseinsvorsorge in ihrer Funktionalität zu erhalten. Das zielt auf die Wiederbeschaffung ab. Das muss gut und zuverlässig funktionieren. Es darf nicht zusammenbrechen, darf keinen Netzkollaps geben. Es geht nicht, und das findet man bei der Doppik



Nur zur dienstlichen Verwendung

durchaus, um eine Inwertsetzung für eine Verwertung durch Dritte, sei es entweder direkt über die Grundstücke oder indirekt über die Gebührenüberlassung. In jedem Fall raten wir dringend ab, auf einmal Verkehrswerte zu ermitteln oder irgendwelche Märkte künstlich oder dann doch reale Märkte durch Teilverkäufe zu schaffen, um hier einen Wert zu ermitteln, der nichts anderem dient als einen Preis zu bestimmen, den man dann in der Doppik irgendwo einstellen kann. Das wäre ein unguter Mechanismus, von dem wir dringend abraten.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Um das noch einmal klar zu ziehen, wir sind hier in dieser Anhörung, um zu lernen und uns auszutauschen und zu diskutieren. Wir sind auch sehr vielen wertvollen Hinweise der Sachverständigen und der Kolleginnen und Kollegen dankbar. Aber ich will das noch einmal unterstreichen. Es geht hier nicht darum, jede einzelne Straße unbedingt wieder erneuern zu müssen, sondern das öffentliche Gesamtvermögen des Bundes in seiner Substanz zu erhalten und neu auszurichten. Das haben wir in unserem Antrag übrigens an verschiedenen Stellen auch geschrieben, weil wir in der Vergangenheit gesehen haben, dass das öffentliche Vermögen deutlich geschrumpft ist, nach Zahlen der Bundesregierung um 800 Mrd. Euro von 1992 bis 2012, während das private Nettovermögen sich verdoppelt hat auf ungefähr 10 Billionen Euro nach Zahlen des vorletzten Armuts- und Reichtumsberichtes. Das ist der Anlass gewesen zu sagen, wir müssen eigentlich auch darüber etwas wissen, was wir an öffentlichem Vermögen haben. Das ist nicht der einzige Weg zu mehr Vermögenserhalten zu kommen, aber dass wir zu wenig Transparenz darüber haben, glauben wir, das ist ein Punkt, der dazu führt. Deswegen würde ich

gerne Dr. Thöne noch einmal fragen, auch vielleicht die Anmerkung des Kollegen Jurk aufgreifend, zum dritten Weg zwischen Kameralistik und Doppik. Hier wurde ja zu Recht davor gewarnt, dass man jetzt keine Inwertsetzung und keinen Privatisierungsdruck durch öffentliche Bilanzierung erreichen will. Das ist auch nicht unser Anliegen. Es gibt verschiedene Bilanzierungsmöglichkeiten. Es geht nicht darum, künstliche Märkte zu schaffen. Wir wollen auch nicht die Kameralistik hier irgendwie abschaffen, sondern es geht um Ergänzungen im ganz speziellen Sektor. Vielleicht können Sie auch noch einmal beschreiben, wie aus

ihrer Sicht zu bewerten ist, ob man eine Vermögensbilanzierung auch im Rahmen der geltenden Kameralistik einführen kann. Das wäre der erste Punkt. Und zweitens, würde ich Sie gerne noch einmal bitten, auszuführen, wie dies aus Ihrer Sicht im Kontext steht zu anderen Zielen, die sich die Bundesregierung und der Bundestag auch geben, z. B. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit haben wir das 0,7-Prozent-Ziel. Wir haben auch Ziele der internationalen Klimafinanzierung und F&E-Ziele. Das ist hier auch noch einmal als Kritik gekommen. Wie stehen Sie dazu, dass das nicht in Konkurrenz treten könnte?

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Herzlichen Dank für die Frage, wie man die Vermögensbilanzierung oder Elemente einer Vermögensbilanzierung im Rahmen der geltenden Kameralistik ausbauen kann. Ich glaube, wir haben sehr viele Elemente davon schon im Laufe des heutigen Vormittags angesprochen. Wenn wir uns z. B. die BImA anschauen, die tatsächlich ihre Aufgabe auch schon mit einer Vermögensbilanzierung wahrnimmt und diese Information natürlich auch zur Verfügung stellen kann, geht es am Ende darum, hier zunächst einmal tatsächlich abzugrenzen, was fehlt eigentlich noch in welchen Bereichen des Anlagevermögens, auch mit Blick auf die verschiedenen Infrastrukturen. Wenn wir uns die Investitionen des Bundes, also die Bruttoinvestitionen, mal ansehen, dann sind da ganz viele Dinge, die tatsächlich sowieso gar nicht infrage kommen, weil z. B. Investitionszuweisungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an Drittstaaten gehen, die dort alle rausfallen würden. Ist das Wissen noch nicht ausreichend, ist abzuwägen, wo man unmittelbar die doppelten Regelungen übernehmen kann, so wie bei der BImA. Wo ist es vielleicht sinnvoll, der BRH hat das auch ausgeführt, z. B. im Rahmen der Verkehrsinfrastruktur Zwischenwege zu beschreiten? Das, worauf es am Ende des Tages hinausgeht, ist ein Zahlungspfad in die Zukunft bzw. ein Zahlungspfad der einem Erhaltungspfad folgt. Das ist das, was eine zukunftsorientierte, nachhaltige Finanzpolitik will. Im Rahmen dessen ist das Wissen für die verschiedenen Sektoren und Segmente, was wir alles in diesem Raum hier auch haben, aufzugreifen und zusammenbringen. Was haben wir an Vermögen bzw. was brauchen wir für den Leistungs- und Funktionserhalt des Vermögens? Daran könnte eine solche Investitionsregel anknüpfen. Noch eine wei-



Nur zur dienstlichen Verwendung

tere Regel? Wir hatten das vorhin auch schon, inwiefern ein Vielmaß an Regelungen nicht geeignet ist, das parlamentarische Budgetrecht zu beschränken, jenseits der Tatsache, dass wir natürlich mit der Schuldenbremse eine Regel haben, die das sehr gründlich tut, und mit der Bundeshaushaltsordnung auch noch einige Regeln haben, die das ebenfalls tun sollen und machen. Wir hätten noch eine Investitionsregel, die, wenn wir uns die Summe ansehen, im Augenblick eine relativ kleine ist. Im Investitionserhalt, das muss man mal sagen, hat der Bund im Augenblick Nettoinvestitionen nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung in Höhe von 1,6 Mrd. Euro. Ob das viel oder wenig ist, wir können es gar nicht sagen. Das sind positive Nettoinvestitionen, das ist schon mal schön zu erfahren. Aber wir müssen auch ein bisschen die Dimension im Auge behalten. Also unsere 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in der Schuldenbremse, das wären ungefähr 10 Mrd. Euro. Wir reden hier über Summen, die, was den reinen Erhalt angeht, vielleicht gar nicht so dramatisch sind, zumindest nicht in einer Situation, die relativ entspannt ist. Was die anderen Ziele angeht, wenn man die unabhängig von politischen Bewertungen alle nebeneinander stellt, die F&E, die Entwicklungszusammenarbeit, das NATO-Ziel 2 Prozent, dann kommen natürlich sehr viele Dinge zusammen, die als politische Ziele von Regierungen gefasst worden sind, aber nicht unbedingt als Haushaltsregelungen von Parlamenten. Dazwischen, gut, dazwischen steht das Budgetrecht. Ich denke, das ist eine ganz andere Sache. Denn für diese Großziele, die für Gesamtstaaten und nicht nur für eine Ebene entschieden werden, ist auch gar nicht immer klar ist, ob man sie denn zwingend alle nur mit Ausgaben erreichen kann. Gerade F&E ist z. B. ein Thema, was man in vielen Ländern sehr viel effizienter auch mit Steuervergünstigungen erfasst, die hier gar nicht mitzählen würden, wenn man sie in einer Ausgabenregelung zählen wollte. Da kann man eine Investitionsregel in ihrer Bescheidenheit wie sie hier formuliert ist nicht unbedingt in Opposition bringen zu großen Zielen, die für Gesamtstaaten formuliert werden und die ohnehin niemals zwingende Vorschriften für einzelne Haushalte werden können. Sie würden sich nicht vorschreiben lassen, 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Rüstung auszugeben, hier im Haushalt, auch wenn das die einzige Regel ist, die exklusiv dem Bund zufällt.

Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD): Ich möchte anknüpfen an das, was die Kollegin Hajduk vorhin gesagt hat, dass sie diesen Antrag mit Blick auf die kommende Legislaturperiode als einen konstruktiven Denkanstoß verstehen will. Vor diesem Hintergrund möchte ich den BRH und auch Professor Hallerberg noch einmal bitten, Stellung zu beziehen. Frau Meichsner, Sie haben vorhin sinngemäß gesagt, wenn ich das richtig behalten habe, dass Sie bis vor ungefähr zwei Jahren intensive Bemühungen des Bundesfinanzministeriums mitverfolgt haben, mit Blick auf Verkehrsinfrastrukturen zu einer neuen Transparenz und auch zu einer Vermögenshaushaltsbilanzierung zu kommen. Dann hat es, so habe sich Sie verstanden, irgendwie eine Denkpause in den letzten ein bis zwei Jahren gegeben. Vielleicht können Sie dazu noch einmal etwas sagen. Uns ist bewusst, ich habe vorhin schon EPSAS angesprochen, dass unser Finanzministerium auch in Brüssel in diesen entsprechenden Gremien sitzt und uns auch im Haushaltsausschuss immer wieder gesagt hat, es respektiere, dass der Deutsche Bundestag in Gänze dieser EPSAS-Einführung extrem kritisch gegenübersteht, um das mal sehr zurückhaltend und diplomatisch zu formulieren, dass es aber sehr wohl in diesen Gremien mitwirkt und auch ein Stück weit für bestimmte Teilbereiche einen Sinn darin sieht, bei uns etwas zu verändern. Das wird bei uns auch in Teilbereichen gestützt, aber wichtig ist für uns natürlich auch, dass Transparenz hierrüber hergestellt wird. Weil hier schon so oft die Verkehrsinvestitionen und auch die Einführung einer Bundesfernstraßengesellschaft angesprochen worden sind, wäre das alles ein nahegelegener Punkt, der wieder eine wichtige Rolle spielen könnte. Ich würde von den Vertretern des BRH gerne wissen, ob Ihnen im Vorwege der Gründung dieser Gesellschaft nähere Dinge bekannt geworden sind, was man jetzt verändern will, was man verändern könnte und ob Sie das mit Ihrer Expertise begleiten oder in der Zukunft begleiten würden. Professor Hallerberg, auch mit Blick auf die Zukunft und diese Infrastrukturgesellschaft, würde ich Sie ebenfalls um ein Statement bitten, weil Sie ja in Ihrer Stellungnahme grundsätzlich zu dem Antrag der Grünen sehr, wie soll ich sagen, vernichtend waren. Aber jetzt geht es um den speziellen Punkt, ob auch Sie aus Ihrer Sicht mit Blick auf Kosten und Nutzen sowie mit Blick auf Manipulationsmöglichkeiten und all die Dinge, die in Ihrer Stellungnahme eine Rolle spielen, ob Sie das mit



Nur zur dienstlichen Verwendung

Blick auf die Zukunft für diese spezielle Gesellschaft als positiv bewerten würden, wenn man da Dinge ändern würde.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Frau Hagedorn, Sie haben einen ganz wichtigen Punkt angesprochen, das ist die Bundesinfrastrukturgesellschaft. Dieser Beschlussantrag der Grünen hätte überhaupt keine Auswirkungen auf die funktionale oder organisatorische Privatisierung, d. h. auch mit einer solchen Ergänzung der BHO bzw. des Grundgesetzes wäre natürlich nicht verhindert, dass die Bundesregierung mit Unterstützung des Haushaltsgesetzgebers hingehet und Dinge privatisiert. Das wollte ich nur noch einmal klarstellen. Das ist ein völlig anderes Spielfeld. Wir haben dieses Thema auch Übermorgen in der RPA-Sitzung. Da nicht alle hier in der RPA-Sitzung vertreten sein werden, vielleicht dazu noch eine kurze Anmerkung. Der BRH ist in der Tat der Auffassung, dass zumindest für die Phase der Umsetzung dieser neuen Einrichtung und der sogenannten Phase 1, also der Betriebsaufnahme, weiterhin eine Haushaltsfinanzierung vorgesehen sein sollte. Das heißt, alle Ausgaben einschließlich ÖPP-Maßnahmen müssten über den Haushalt finanziert werden. Mit anderen Worten auch die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen müssten durch den Haushaltsgesetzgeber bewilligt werden. Das ist unsere Vorstellung. Wir haben dazu auch entsprechende gesetzliche Änderungsvorschläge, die Ihnen, glaube ich, über einen Bericht oder über unsere Stellungnahme vorliegen, sodass hier in den nächsten Tagen und Wochen noch eine entsprechende Beratung im Haushaltsausschuss stattfinden kann. Wahrscheinlich wird die Beratung schon Übermorgen fortgesetzt. Also wie gesagt, wir sind schon der Auffassung, dass man sehr vorsichtig in das Projekt Infrastrukturgesellschaft gehen sollte. Vom Grundsatz her befürworten dieses, da wir der Meinung sind, dass der Bund den Bereich der Bundesautobahnen also besser händeln kann, weil er es eben zentral machen kann, während wir mit 16 Ländern in der Vergangenheit gewisse Schwierigkeiten hatten. Das zum Punkt Bundesinfrastrukturgesellschaft und ÖPP. Dann hatten Sie noch eine Frage zur Bewertung des Infrastrukturvermögens. Es ist richtig, es gibt eine Arbeitsgruppe, die vom Bundesverkehrsministerium federführend geleitet wird, die allerdings in letzter Zeit in der Tat, wie Frau Meichsner zu Recht sagte, nicht mehr getagt hat, weil das durch diese Grundgesetzänderung überla-

gert wird. Wir brauchen nämlich hier die Unterstützung der Länder, bzw. brauchten sie bisher. Weil ohne Länderunterstützung weder eine Bewertung der Bundesautobahnen noch der Bundesfernstraßen schlicht und einfach nicht möglich wäre, ebenso wie auch eine Bewertung des Zustandes dieser Straßen. Also von daher gehe ich davon aus, wenn die Grundgesetzänderung mit dem Begleitgesetz jetzt vom Bundestag umgesetzt worden ist und dann auch vom Bundesrat mitgetragen wird, dass man da in der nächsten Legislaturperiode wieder ansetzen und dann versuchen wird, die entsprechenden Informationen, was den Erhaltungszustand der Bundesfernstraßen anbetrifft, zu erhalten und entsprechend zu berücksichtigen.

Prof. Mark Hallerberg, PhD (Hertie School of Governance): Sie haben gefragt, ob ich eine Meinung habe zu dieser Bundesinfrastrukturgesellschaft. Leider habe ich keine. Ich kenne das nicht gut genug. Sie haben auch eine Frage zur europäischen Ebene gehabt, das finde ich gut. Also wenn ich überlege, wo sind vielleicht die Probleme mit ÖPP usw.? In Portugal sind z. B. einige Pleite gegangen, was große Auswirkung auf die Schuldenlast in Portugal hatte. Dass man überhaupt überlegt, was soll man machen mit ÖPP auf europäischer Ebene, das finde ich gut. Wie soll man schätzen, wie geht das weiter? Aber leider, zu dieser Gesellschaft habe ich keine Meinung.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Die Frage geht noch mal an den BRH. Sie haben eben gerade erwähnt und darauf hingewiesen, welche Gefahren mit der Bundesinfrastrukturgesellschaft verbunden wären und dass sich mit diesem Veränderungsvorschlag nichts täte. Der Kollege der GRÜNEN hat dazu gerade gesagt, das habe im Prinzip auch nichts miteinander zu tun. Sie haben aber in Ihrer Stellungnahme sehr wohl explizit auch Stellung genommen zu den Auswirkungen auf die Infrastrukturgesellschaft. Insofern wäre für mich noch mal wichtig, von Ihnen erläutert zu bekommen, worin die zentralen Probleme in der gegenwärtigen Diskussion bezüglich der Infrastrukturgesellschaft liegen. Bei Ihnen ist immer wieder aufgetaucht, dass es durch die Konstruktion, auch die rechtliche Konstruktion, keine Verhinderung von Privatisierung gebe. Für mich würde es noch mal wichtig sein, dies in relativ kompakter und komprimierter Form von Ihnen zu erfahren.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Vielen Dank Herr



Nur zur dienstlichen Verwendung

Behrens. Zu diesem Punkt noch mal. Wie gesagt, ich möchte der weiteren Diskussion im RPA übermorgen jetzt nicht vorausgreifen, aber eines ist klar, wenn wir zu einer funktionalen Privatisierung kämen, also wenn wir tatsächlich letzten Endes die Finanzierung dieser Infrastrukturgesellschaft außerhalb des Haushalts sicherstellen würden, dann hätte man auch gewisse Probleme ÖPP zu verhindern. Das ist ganz klar, weil dann auch die entsprechenden Ermächtigungen über Verpflichtungsermächtigungen nicht mehr in den Bundeshaushalt eingestellt werden müssen. Das heißt, Sie müssen in den nächsten Tagen und Wochen entscheiden, ob Sie diese bereits für die Phase 1 vorgesehene, funktionale Privatisierung mit unterstützen. Wir haben dann noch einen zweiten Punkt. Sie sprechen die Teilnetze an, die offensichtlich in der Diskussion sind. Auch hier haben wir uns, soweit ich jetzt die Stellungnahmen in Erinnerung habe, eindeutig dagegen ausgesprochen. Wir sind der Auffassung, dass es zu diesen Teilprivatisierungen nicht kommen sollte, dass weiterhin der Bund, d. h. dass der Haushaltsgesetzgeber des Bundes, hier letzten Endes im Rahmen seiner jährlichen Haushaltsberatungen die Entscheidungsgewalt haben sollte. Vor diesem Hintergrund können wir nur appellieren, dass jetzt in den nächsten Wochen die entsprechenden Änderungen in diesem Infrastrukturerrichtungsgesetz vorgenommen werden, denn das ist die Stelle an der Sie agieren müssen. Danke schön.

Abg. **Anja Hajduk** (B90/GR): Zum Abschluss möchte ich gerne noch mal eine Frage an Herrn Dr. Thöne richten, zumal Herr Professor Hallerberg angesprochen hat, ob es nicht klüger wäre, sich statt einer Regelung eine Expertise mit bestimmten Indikatoren geben zu lassen. Daher will ich noch mal eine Frage in Richtung Regel stellen und zu welchem Zeitpunkt es günstiger wäre, dies jetzt oder bald anzugehen. Ich möchte noch den Hinweis dazu geben, dass wir schon unsere Schuldenbremse haben und Herr Professor Heinemann gesagt hat, wenn man eine Regel hat sollte man nicht an ihr herumschrauben. Genau dieselbe Motivation treibt mich an, nicht unter Druck zu kommen, bevor sie 2020 zum ersten Mal für die Länder greift. Ich sitze ständig in der Koordination mindestens mit den grün regierten Ländern und sehe die Diskussion um die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse, um ihre Investitionsblindheit und wie dieses Regelwerk aus politischen Reihen durchaus attackiert

wird, auch gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Die sagen, überall wird kaufmännisch bilanziert und eigentlich wird das öffentliche Vermögen überhaupt nicht erfasst. Da müssen sie eine Plausibilität des Regelwerks auch rechtfertigen, was Kredite, Finanzierungsmöglichkeiten und andere Dinge angeht. Dieser ganze Hintergrund, ein plausibles Regelwerk zu haben, was öffentlich und im politischen Wettbewerb ein bisschen sturmfester ist, ist meine Motivation über sinnvolle Ergänzungen nachzudenken, ohne zu kompliziert zu werden. Das ist dann nicht immer ganz einfach, aber ist die Motivation, die uns hier von grüner Seite antreibt. Deswegen noch mal meine Frage an Herrn Dr. Thöne. Wir haben jetzt eine bestimmte Haushaltssituation, die entspannter ist als wir sie kennen. Die vielleicht im Moment auch entspannter ist, als wir sicher sein können, wie es in den nächsten Jahren wird. Herr Professor Heinemann hat auf die Perspektive und die Dynamik in anderen Ausgabenbereichen hingewiesen. Schauen wir uns die Gesundheits- und Rentenfinanzierung und andere Kosten an. Für mich wird nur ein gewisser Schuh daraus, wenn dann erst recht auch die Investitionen in ihrer gewissen Mindestquantität regelhaft gesichert werden. Ich würde Herrn Dr. Thöne noch mal zu dem Zeitpunkt fragen wollen, wann es leichter oder schwieriger ist, solche Themen weiter zu diskutieren und welche Perspektiven er da sehe.

Dr. Michael Thöne (FiFo Köln): Ich denke, wenn es darum geht, ein Phasing-in zu haben, der Zeitpunkt gegenwärtig insofern günstig ist, sobald man tatsächlich weiß, was man machen will. Wir haben festgestellt, dass man noch ein paar Dinge klären muss. Das ist auch nicht von jetzt auf gleich getan. Jenseits dessen braucht man gerade in einer Zeit, in der man recht unproblematisch in die Regel hineingleiten kann, weil man sie mitunter schon erfüllt, sehr viel weniger Vorlauf als z. B. bei der Schuldenbremse. Die wurde 2009 entschieden und nicht weil man sich noch beliebig viel Zeit lassen wollte, erst neun Jahre bzw. elf Jahre auf Seiten der Länder, sondern weil man 2009 zwar in der Situation war, politisch den großen Krisendruck zu haben und deswegen sich für diese Regel hat entscheiden können. Aber finanzpolitisch war man überhaupt nicht in der Lage, sie hätte einhalten zu können. Jetzt fehlt so ein bisschen der Druck. Aber natürlich ist es schön, wenn man eine Regel hat, in die man gut reinkommt und die im Zweifelsfall Vorsorge schafft für die Zeiten, die schwieriger werden. Die



Nur zur dienstlichen Verwendung

Zinsen werden wieder hochgehen. Wir werden auch wahrscheinlich nicht auf Dauer die höchste oder die zweithöchste europäische Steuerquote aufrechterhalten können. Das heißt also finanzpolitisch, haushaltspolitisch wird es wieder knapper werden und dann kann eine solche selbstbindende Investitionsregel ohne Weiteres greifen, wenn man sie schon etabliert hat und man dann nicht mehr darüber streiten muss.

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen, Frau

Meichsner, Herrn Hugo, Herrn Professor Hallerberg, Herrn Professor Heinemann, Frau Professorin Kessel, Herrn Dr. Thöne und Herrn Waßmuth für ihre Stellungnahmen und die Beantwortung der Fragen. Alle Fraktionen hatten ausreichend die Möglichkeit, ihre Positionen bzw. Fragen zu formulieren. Ich bedanke mich bei allen für die Teilnahme, beende hiermit unsere 104. Sitzung und wünsche Ihnen noch einen ertragreichen Tag. Auf Wiedersehen.

Schluss der Sitzung: 12:50 Uhr

Dr. Gesine Lötzsch, MdB
Vorsitzende

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 24. April 2017

zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Öffentliches Vermögen erhalten,
ehrlich bilanzieren, richtig investieren**

(BT-Drucksache 18/11188)

zugeleitet wurden.

- **Bundesrechnungshof**
- **Prof. Mark Hallerberg, PhD**
Hertie School of Governance
- **Prof. Dr. Friedrich Heinemann**
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
(ZEW) Mannheim
- **Univ.-Prof. Dr.-Ing. Tanja Kessel**
Technische Universität Carolo-Wilhelmina
zu Braunschweig
- **Dr. Michael Thöne**
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln
- **Carl Friedrich Waßmuth**
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.



19. April 2017

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 24. April 2017, 11 bis 13 Uhr, in Berlin

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes
zu dem Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“
(BT-Drucksache 18/11188)**

1. Vollständiger Ausweis des Bundesvermögens

Nach Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz hat der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung u. a. über das Vermögen und die Schulden Rechnung zu legen. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) konkretisiert die Anforderungen an die Vermögensrechnung wie folgt:

- Über das Vermögen und die Schulden ist Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Das Nähere regelt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof (§ 73 Abs. 1 BHO).
- Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden ist mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben zu verbinden (§ 73 Abs. 2 BHO).
- 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 auszuweisen (§ 86 BHO).

Die auf der Grundlage von § 73 Abs. 1 BHO erlassenen Verwaltungsvorschriften¹ gelten für alle Behörden und Dienststellen des Bundes mit Ausnahme der unter Aufsicht des Bundes stehenden rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen.² Sie sehen noch immer einen ausschließlich flächenmäßigen Nachweis des Liegenschaftsvermögens vor. Unbewegliche Sachen, die sich auf den Liegenschaften befinden - wie Gebäude, Außenanlagen (z. B. Gartenanlagen, Wege, Zäune) oder sonstige bauliche Anlagen (z. B. Brücken, Tunnel) - sind nicht nachzuweisen.³

¹ Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS) (§§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO).

² Nr. 1.4.1 VV-ReVuS. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind weiterhin Bundesbetriebe (Nr. 1.4.3 VV-ReVuS) und behördeneigene Kantinen (Nr. 1.4.4 VV-ReVuS).

³ Nr. 2.1.1.1 VV-ReVuS.

Position des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof weist in seinen jährlichen Bemerkungen⁴ regelmäßig darauf hin, dass die Vermögensrechnung das Vermögen und die Schulden des Bundes nur teilweise abbildet. Er erkennt an, dass das Bundesministerium der Finanzen in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um die Vermögensrechnung zu vervollständigen und deren Aussagekraft zu erhöhen. Gleichwohl sind wesentliche Vermögensgegenstände - wie das Infrastrukturvermögen - bisher noch nicht wertmäßig erfasst.

Nicht erfasst sind zudem das Vermögen und die Schulden der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes. Hierunter fällt z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) mit den ihr übertragenen Vermögenswerten. Allerdings stellt die BImA einen eigenen Jahresabschluss nach handelsrechtlichen Grundsätzen auf.

Der Bundesrechnungshof hält grundsätzlich weitere Anstrengungen für erforderlich, um das Vermögen und die Schulden des Bundes vollständig und richtig auszuweisen. Ihm ist aber auch bewusst, dass ein zuverlässiger wertmäßiger Nachweis des Infrastrukturvermögens einen erheblichen Zeitaufwand und hohe Kosten verursachen würde. Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die Fernstraßen des Bundes derzeit noch nicht abschließend entschieden ist, in welcher Form der Vermögensnachweis beim Bund verbleibt.

2. Alternative Methoden zur Bemessung des Erhaltungsaufwands öffentlicher Infrastruktur

Abschreibungen können nur einen sehr groben Anhaltspunkt für die notwendigen Erhaltungsinvestitionen liefern. Die rechnerische Minderung im Wert des Anlagevermögens ist in der Regel nicht deckungsgleich mit dem physischen Kapitalverzehr beziehungsweise dem altersbedingten Produktivitäts- und Effizienzverlust von Kapitalgütern.

Im Straßenbau wird bereits heute der Erhaltungsbedarf sehr viel genauer mit Hilfe alternativer Methoden berechnet. Hierbei wird z. B. die Zustandsentwicklung der Fahrbahnen auf der Grundlage bekannter Verhaltenskurven und verschiedener Daten (Zustandsdaten, Verkehrsdaten usw.) prognostiziert.⁵ Für die Ingenieurbauwerke einschließlich Brücken gibt es – mit dem Bauwerks-Management-System - ein Controlling-Instrument zur bundesweiten Steuerung der Erhaltungs- und Finanzierungsprogramme. Es ist allerdings bisher nur zum Teil und auch nicht in allen Ländern einsatzfähig.⁶

⁴ Zuletzt in den Bemerkungen 2016, BT-Drucksache 18/10200, Nr. 1.11 (S. 128 f.).

⁵ Bericht des BRH nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau (V 3 – 2013 – 5056/I vom 22. Mai 2015).

⁶ Bemerkungen 2015, BT-Drucksache 18/6600, Nr. 35.3 (S. 199).

Position des Bundesrechnungshofes:

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die oben genannten Instrumente möglichst flächendeckend zu nutzen, um - unabhängig von einer vollständigen wertmäßigen Erfassung des Vermögens - den Erhaltungs- und den damit einhergehenden Finanzbedarf im Bereich des Bundesfernstraßenbaus zu bestimmen.

3. Ausweitung der Schuldenregel zu einer Investitionsregel zur Sicherung öffentlichen Vermögens

Forderungen hinsichtlich der Ausweitung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel werden bereits seit einigen Jahren diskutiert. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ u. a. empfohlen, an einer investitionsorientierten Verschuldung festzuhalten.⁷ Allerdings sollte der Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden.⁸

Die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ hat im Frühjahr 2015 Vorschläge für eine Verbesserung der Investitionstätigkeit erarbeitet.⁹ Sie hat u. a. für die Bundesebene vorgeschlagen, den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur dadurch zu stärken, dass unerwartet entstehende Haushaltsspielräume („positive Überraschungen“) prioritär für höhere öffentliche Investitionen verwendet werden müssen. Grundsätzlich könnte in künftigen Fällen auch eine „Investitionsrücklage“ aufgebaut werden, die dann in den Folgejahren gezielt zur Finanzierung längerfristige Investitionsprojekte eingesetzt werden könnte. Dabei sollten aber keine systematischen Sonderhaushalte entstehen.¹⁰

Position des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Forderung nach einer Erhöhung der Investitionsausgabenquote im Bundeshaushalt. Er hat seit Jahren u. a. in seinen *Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes* auf die strukturelle Schiefelage zu Lasten der investiven Ausgaben sowie auf den Handlungsbedarf zugunsten einer Stärkung von Investitionen und anderer zukunftsweisender Ausgaben hingewiesen.¹¹

Für eine Beibehaltung der geltenden Schuldenregel und gegen ihre Ergänzung um eine „Investitionsregel“ sprechen seiner Auffassung nach aber folgende Gesichtspunkte:

- Der Begriff der „Investitionen“ ist unscharf, was eine der Schwächen der früheren investitionsorientierten Schuldenregel („Golden Rule“) in Artikel 115 Grundgesetz (alt) war. Nach wie vor gibt es unterschiedliche Ansichten dar-

⁷ Expertise des Sachverständigenrates im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, März 2007, Modul 1 (S. 3 – 5 und 73 – 82).

⁸ Statt Bruttoinvestitionen Umstellung auf Nettoinvestitionen durch Herausrechnung der Abschreibungen.

⁹ Bericht der Expertenkommission im Auftrag des BMWi vom April 2015, S. 27 – 28; Stellungnahme derselben im Dezember 2016, S. 7 – 8.

¹⁰ Stellungnahme der Expertenkommission im Dezember 2016, S. 7 – 8.

¹¹ Zuletzt in den Bemerkungen 2016, BT-Drucksache 18/10200, Nrn. 2.1.5.2, 2.1.5.6 und 2.4.1.

über, ob die staatlichen Bildungsausgaben in eine solche Regel einzubeziehen wären oder nicht. Auch bei Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für militärische Anlagegüter gibt es unterschiedliche Bewertungen.¹²

- Bei der Ermittlung der strukturellen Neuverschuldungsobergrenze werden die Einnahmen und Ausgaben um sog. finanzielle Transaktionen bereinigt. Danach werden Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Darlehensvergaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet.¹³ In ihrer Wirkung mindern Einnahmen aus finanziellen Transaktionen den zulässigen Kreditrahmen, während Ausgaben zu diesem Zweck den Kreditrahmen erweitern. Erweitert man den Katalog der finanziellen Transaktionen um Investitionen zum Vermögenserhalt, würde dies zu einer einseitigen Ausdehnung der Neuverschuldungsgrenze führen. Andererseits wäre fraglich, ob festgestellte Wertverluste beim öffentlichen Vermögen in gesamtwirtschaftlichen Normalzeiten überhaupt einen Spielraum für eine zusätzliche Neuverschuldung – also eine höhere strukturelle Nettokreditaufnahme als 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts – begründen.¹⁴
- Die geltende verfassungsrechtliche Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz beschränkt sich darauf, eine verbindliche Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung vorzugeben. Damit orientiert sie sich am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine um den Sektor „Nettoinvestitionen“ ergänzte Schuldenregel würde demzufolge vom Schuldenreglement der Europäischen Union abweichen, das keine Ausnahmebestimmung für schuldenfinanzierte Investitionen vorsieht. Dies erscheint nicht im Sinne eines mit den europäischen Regeln kompatiblen bundesstaatlichen Regelwerks.
- Nach der geltenden Schuldenregel hat der Haushaltsgesetzgeber bei seinen jährlichen Haushaltsberatungen die Freiheit zu entscheiden, wie er die Einhaltung der Obergrenze im Bundeshaushalt sicherstellt. Bei der Gestaltung des Haushalts stehen alle Politikbereiche gleichwertig nebeneinander. Soweit eine Haushaltskonsolidierung sich als erforderlich erweist, kann der Haushaltsgesetzgeber diese durch höhere Einnahmen und/oder Einsparungen bei den Ausgaben erfüllen. Mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe einer bestimmter Ausgabenverstärkung zur Sicherstellung des Erhalts des Bundesvermögens wäre ein substantieller Eingriff in das parlamentarische Budgetrecht des Artikels 110 Grundgesetz verbunden: Der Haushaltsgesetzgeber wäre nicht mehr frei in seinen Entscheidungen, wie er den schuldenregelkonformen Haushaltsausgleich gewährleisten will.

Vor diesem Hintergrund sieht der BRH eine solche „Verrechtlichung“ konkreter haushaltsgesetzlicher Entscheidungen kritisch. Seiner Auffassung nach sollten

¹² Diese Ausgaben werden abweichend vom für Bund und Länder verbindlichen Gruppierungsplan im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 als Anlageinvestitionen bewertet.

¹³ § 3 Ausführungsgesetz zu Artikel 115 GG – G 115.

¹⁴ Zusätzliche Kreditspielräume zugunsten von Investitionen waren bei der früheren investitionsbezogenen Schuldenregel („Golden Rule“) in wirtschaftlichen Normalzeiten nicht vorgesehen. Dagegen wurde allerdings immer wieder verstoßen.

Budgetentscheidungen nicht von der Verfassung vorgegeben werden, sondern in der Hand des „einfachen“ Haushaltsgesetzgebers bleiben. Dieser muss sich dann hierfür spätestens alle vier Jahre bei den Wählerinnen und Wählern rechtfertigen.

Die Veranschlagung auskömmlicher Investitionsmittel sollte künftig weiterhin im haushaltspolitischen und finanzwirtschaftlichen Wettbewerb zu anderen wichtigen Haushaltsbereichen stehen. Auch in diesen Bereichen gibt es zum Teil sogar internationale Vorgaben (Bsp. ODA¹⁵-Quote, Forschungsquote¹⁶), deren Umsetzung zwar sinnvoll und politisch angezeigt sein mag, aber nicht budgetrechtlich vorzugeben ist.

4. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und Schuldenregel

Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten werden nach der Schuldenregel zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie als Zahlungen an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip). Der Zeitpunkt für die Buchung als defizitrelevante Ausgabe darf keinen Einfluss auf die Entscheidung haben, eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell zu finanzieren. In diesem Sinne haben die Rechnungshöfe von Bund und Ländern bereits im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass die öffentliche Hand Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanzieren darf. ÖPP ist - bei positiver Einschätzung der Wirtschaftlichkeit - eine Beschaffungsvariante, aber keine Finanzierungsvariante.

ÖPP-Projekte werden im Bundeshaushalt seit dem Haushaltsjahr 2008 in einer gesonderten Übersicht dargestellt. Daneben werden die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen für die ÖPP-Modelle im Haushalt eingestellt. Damit sind im Interesse von Haushaltsklarheit und -wahrheit die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Vertragslaufzeit je ÖPP-Vorhaben transparent und nachvollziehbar im Bundeshaushalt dargestellt.

Position des Bundesrechnungshofes

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht besteht nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes derzeit keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Änderung der Schuldenregel im Hinblick auf ÖPP. Denn damit würden zusätzliche Nebenrechnungen erforderlich, welche die Handhabbarkeit der komplexen Schuldenregel erschweren würden. Zudem wird der Bundeshaushalt durch ÖPP-Projekte nicht dermaßen vorbelastet, dass die künftige Einhaltung der Schuldenregel und der europäischen Defizitvorgaben gefährdet wäre.¹⁷

¹⁵ ODA (Official Development Assistance) ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen, die auf das im Rahmen der Vereinten Nationen im Jahr 1972 international vereinbarte Ziel angerechnet werden, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.

¹⁶ Im Bereich „Forschung und Entwicklung“ wurde auf europäischer Ebene ein quantitatives Ziel, das sog. 3 %-Ziel festgelegt; danach sollen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 3 % ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investieren. Dieses 3-%-Ziel ist eines der fünf Kernziele der im Jahr 2010 beschlossenen Europa-2020-Strategie.

¹⁷ Im Bundeshaushalt 2017 sind für ÖPP-Vorhaben 475 Mio. Euro veranschlagt; die Ausgabenbelastungen für die Folgejahre ab 2018 werden mit insgesamt 19,1 Mrd. Euro ausgewiesen bei vorgesehenen Laufzeiten der ÖPP-Projekte bis zum Jahr 2047 – vgl. Übersicht zum Bundeshaushaltsplan 2017 Teil X.

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 .

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.



TU Braunschweig | IBB | Infrastruktur- und Immobilienmanagement
Schleinitzstraße 23 A | 38106 Braunschweig | Deutschland

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
18. Wahlperiode

Technische Universität
Braunschweig
Institut für Bauwirtschaft
und Baubetrieb

**Lehrstuhl für Infrastruktur- und
Immobilienmanagement**

Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Tanja Kessel

Schleinitzstraße 23 A
38106 Braunschweig
Deutschland

Tel. +49 (0) 531 391-3380
Fax +49 (0) 531 391-3389
iim@tu-braunschweig.de
www.tu-braunschweig.de/iim

Datum: 20.04.2017

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zum Antrag "Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren", BT-Drucksache 18/11188

Sehr geehrter Damen und Herren,

im Folgenden nehme ich Stellung zum Antrag „Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“, BT-Drucksache 18/11188. Meine Stellungnahme bezieht sich dabei auf die folgenden Aspekte von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP):

- Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrolle von ÖPP-Projekten
- ÖPP im Kontext der Schuldenbremse

Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrolle

Das heute etablierte Vorgehen bei ÖPP-Projekten, wie es in den Leitfäden und Arbeitsanweisungen festgeschrieben ist, bietet ein höchstes Maß an Überprüfbarkeit der Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrollfunktion.

Wirtschaftlichkeit

Die Durchführung von ÖPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) zu belegen ist, maßgeblich. Bei den WU werden die in Frage kommenden Beschaffungsvarianten wertoffen und ergebnisoffen gegenübergestellt.¹

Der Vergleichsmaßstab für ÖPP-Projekte ist der sogenannte Public Sector Comparator (PSC), der die Summe aller Kosten einer konventionellen Beschaffung schätzt, die voraussichtlich während des Beschaffungszeitraums anfallen werden. Dabei sind die gleichen Qualitäten und Standards, z.B.

¹ vgl. Finanzministerkonferenz (FMK), Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006, S. 8

hinsichtlich Bauzeit, Bau- und Erhaltungsqualität sowie Verfügbarkeit, wie bei der ÖPP-Variante zugrunde zu legen.²

Diese Vorgehensweise entspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bundeshaushaltsordnung (BHO), wohingegen lt. Feststellung des Bundesrechnungshofs (BRH) aus dem Jahre 2013 im überwiegenden Teil der Verwaltungen keine oder nur unzureichende WU durchgeführt werden.³

Durch die Struktur des ÖPP-Beschaffungsprozesses ist eine intensive Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit von ÖPP gegenüber dem PSC auf mehreren Stufen des Prozesses gegeben. Da der abschließende Nachweis der Vorteilhaftigkeit der Beschaffungsvariante ÖPP im Rahmen der WU zwingende Voraussetzung für eine Realisierung von ÖPP-Projekten ist, lässt sich feststellen, dass bei ÖPP-Projekten die Forderungen des §7 BHO Abs. 2 erfüllt sind.

Auf Basis der für ÖPP-Projekte durchgeführten WU kommt die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zu dem Schluss: „[...] dass der private Kapitaleinsatz durchaus zu wirtschaftlicheren Ergebnissen für den öffentlichen Auftraggeber führen kann.“⁴

Transparenz

Im Bundeshaushalt 2017⁵ sind die geplanten Gesamtinvestitionen im Rahmen von ÖPP-Projekten, für jedes Projekt sowohl insgesamt als auch für das aktuelle, die bisherigen und kommenden Haushaltsjahre enthalten. Dies gilt zwar auch für die geplanten konventionellen Investitionen für Bau und Erhaltung, die aber nur die Her-/Erstellungszeiträume abdecken und keine maßnahmenbezogenen Mittel für den Betrieb enthalten. Zudem erfolgt bei konventioneller Beschaffung keine Budgetierung von Risikokosten.

Im Unterschied dazu werden bei den ÖPP-Projekten „[...] die übertragenen Risiken im Angebot der Bieter kalkuliert und bei der Höhe der Vergütung berücksichtigt [...]“⁶ und sind damit im Haushalt über die Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Weiterhin sind für die jeweiligen ÖPP-Projekte ebenso die wesentlichen Lebenszykluskosten (i.d.R. über einen Zeitraum von 30 Jahren) einschließlich Betrieb und Finanzierung abgedeckt. „ÖPP schafft damit für Politik und Öffentlichkeit Transparenz über die tatsächlichen Kosten eines Projektes und sorgt gleichzeitig für Kostensicherheit im öffentlichen Haushalt.“⁷

In Bezug auf die Transparenz der durchgeführten WU kann festgestellt werden, dass diese methodisch auf Basis von Leitfäden und Arbeitsanweisungen erstellt wurden, die u.a. unter Beteiligung von Experten des BMF, des BMWi und der Länderfinanzministerien ausgearbeitet wurden und öffentlich zugänglich sind.

Für die Offenlegung konkreter Inhalte der WU hat das BMVI zwischen Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Schutz der fiskalischen Interessen des Bundes abzuwägen. Da es ist nicht auszuschließen ist, dass potenzielle Bieter die Ergebnisse der Untersuchungen und die darin enthaltenen Informationen zu ihrem Vorteil nutzen könnten, z.B. indem sie ihre Angebote an dem

² vgl. Finanzministerkonferenz (FMK), Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006, S. 28

³ vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Vorwort

⁴ VIFG, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. April 2016

⁵ Einzelplan 12, Kapitel 1201, Titel 823 11 721 sowie in der Anlage zum Einzelplan 12, Teil A – Straßenbauplan, Tabelle 4

⁶ VIFG, Stellungnahme zur Expertenanhörung der internen Arbeitsgruppe der CDU/CSU- und SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Weiterentwicklung von ÖPP am 9. September 2014, Seite 14

⁷ ebd.

öffentlichen Vergleichsmaßstab orientieren, wird richtigerweise von einer Veröffentlichung konkreter Inhalte mit Blick auf laufende und noch durchzuführende Vergabeverfahren abgesehen.⁸

Kontrolle

Neben der direkten Kontrollfunktionen durch die Verwaltungen der Länder (Wahrnehmungsbefugnis im Rahmen der Auftragsverwaltung), welche insbesondere während der Vergabe und Vertragsgestaltung und darüber hinaus im Rahmen der vertraglich festgelegten Berichts- und Nachweispflichten der ÖPP-Nehmer zum Tragen kommt, obliegt dem Bund und damit dem BMVI die Rechts- und Fachaufsicht über die Auftragsverwaltungen.

Im Rahmen dieser Aufsichtsfunktion hat das BMVI ein Verfahrensmanagement für ÖPP-Projekte entwickelt, welches beispielsweise die Einrichtung von sich bereits während der bisherigen ÖPP-Projekte bewährten Gremien, wie z.B. einer Lenkungsgruppe oder eines Plausibilitätsteams mit Vertretern des BMVI, der Auftragsverwaltung und der VIFG, vorsieht.

Im Rahmen der geschaffenen Organisationsstruktur fällt der VIFG insbesondere die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Kontrolle zu, die sich nach der Vergabe im Zuge der Vergütung der ÖPP-Nehmer verstetigt.

Ergänzend wird zum einen durch die gewählte Finanzierungsstruktur eine zusätzliche Kontrollfunktion durch die privaten Kapitalgeber etabliert und zum anderen führt die vorgenommene Risikoallokation zu einem starken Anreiz auf Seiten der ÖPP-Nehmer eigene Kontrollprozesse zu schaffen. Dies führt letztlich dazu, dass im Projekt eine wirksame Projektsteuerung, ein umfassendes Risikomanagement und nachhaltiges Controlling der Termin-, Kosten- und Qualitätsziele erfolgt.

So kommt auch das im Antrag zitierte Gutachten, unter der Maßgabe einer ausreichenden vertraglichen Festlegung der Qualität der Leistung in der Betriebsphase, zu dem Schluss, dass Infrastrukturprojekte mit großem Finanzvolumen vorteilhaft in ÖPP realisiert werden können.⁹

ÖPP im Kontext der Schuldenbremse

Im Antrag wird die These aufgestellt, dass durch ÖPP-Projekte „unkalkulierbare Kosten [...] von heute in die Zukunft verlagert [werden]“. Richtig ist, dass die Verbindung aus Projektlaufzeiten von bis zu 30 Jahren und der mit Ausnahme von Anschubfinanzierungseffekten kontinuierlichen Verteilung der Kosten (inkl. derer für die eigentliche Investition) über die Gesamtlaufzeit zu einer teilweisen Entkopplung von Zahlung und Bauleistung führt. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um unkalkulierbare Kosten, sondern um für die Projektlaufzeit vertraglich festgelegte Zahlungen für die vereinbarte Leistung.

Durch die in den bisherigen ÖPP-Projekten vorgenommenen Anschubfinanzierungen, welche inhaltlich an den Baufortschritt der Projekte gekoppelt sind, reduziert sich die Verlagerung der Baukosten in die Betriebsphase. Hierbei ist festzustellen, dass sich der relative Anteil der Anschubfinanzierungen in Bezug zu den Baukosten seit der 1. ÖPP-Staffel von unter 5 % auf durchschnittlich etwa 50 % erhöht hat.

In Bezug auf die nicht durch die Anschubfinanzierung gedeckten Finanzierungsanteile, die in den Betreiberentgelten enthalten sind, kann festgestellt werden, dass diese Kredite im Gegensatz zur

⁸ vgl. BMVI, Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, abgerufen am 19.04.2017 unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>

⁹ BMF, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, 02/2016, Seite 35f

Haushaltsfinanzierung am Ende der Vertragslaufzeit zurückgeführt sind und andererseits die Übertragung von Teilen der Finanzierungslast auf zukünftige Generationen im Gegenzug zur Nutzung der Vorteile der Infrastruktur auch der Idee der Generationengerechtigkeit entspricht.¹⁰

Die im Rahmen von ÖPP-Projekten getätigten Investitionen werden transparent im Haushalt abgebildet. Einerseits erfolgt die Abbildung zum Zeitpunkt der Zahlung von Anschubfinanzierungen und andererseits als Bestandteil des Betreiberentgelts während der Betriebsphase.

Der Nutzung von ÖPP-Projekten als Mittel zur Haushaltsgestaltung, z.B. zur Verschleierung öffentlicher Verschuldung, sind in Deutschland bereits durch die Schuldenbremse Grenzen gesetzt. Darüber hinaus sind ÖPP im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts nur dann nicht defizitrelevant, wenn einerseits das Errichtungsrisiko und andererseits das Nachfrage- und/oder Verfügbarkeitsrisiko durch den privaten Partner übernommen werden. Damit schränken die Regeln des Europäischen Fiskalpakts die Möglichkeiten mit ÖPP den Haushalt zu gestalten sogar weiter ein als die nationalen Regelungen der Schuldenbremse.¹¹

Grundsätzlich handelt es sich bei ÖPP um mehr als ein Finanzierungsmodell, dessen Vorteilhaftigkeit, u.a. im Hinblick auf die Risikoallokation, im Rahmen der WU nachgewiesen werden muss und nicht auf haushalterische Erwägungen zurückzuführen ist.

Beachtet man alle vorgenannten Aspekte sowie die aktuell im Rahmen der Haushalte zumindest theoretisch verfügbaren Mittel für Infrastrukturinvestitionen, steht die grundsätzliche Notwendigkeit zur Umgehung der Schuldenbremse durch ÖPP-Projekte und damit ein derartiger Anreiz ebenfalls in Frage.

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass es sich bei ÖPP nicht um ein Finanzierungsmodell sondern um ein Beschaffungsmodell handelt, welches sich ausschließlich über die notwendigerweise durchzuführende WU rechtfertigt und nicht über etwaige Anreize, die auf haushalterischen Überlegungen fußen.

¹⁰ Diese Meinung, mit der dahinter stehenden finanzwirtschaftlichen Idee des „Pay as you use-Prinzip“, wird auch von der VIFG vertreten.

¹¹ Diese Position wird auch von dem im Antrag zitierten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zu „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“ vertreten.

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

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**.

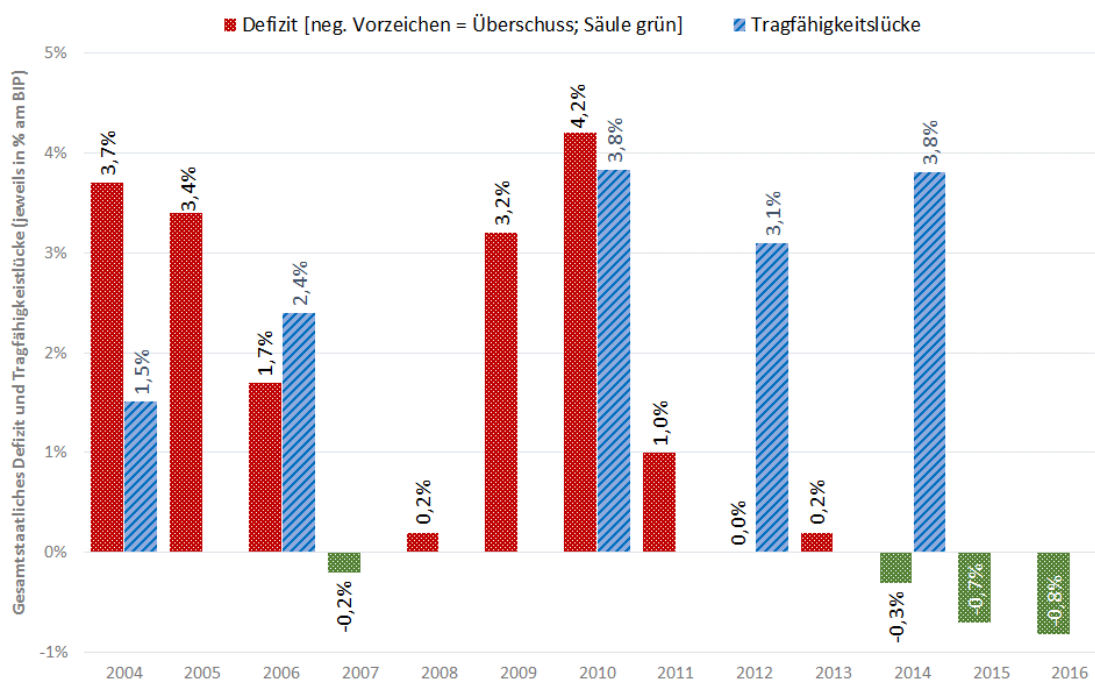
„Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.“ Wenngleich äußerlich ein schon wenig betagt, kann die Grundregel der Nachhaltigkeit – auch der hier zitierten **Nachhaltigkeitsstrategie 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.

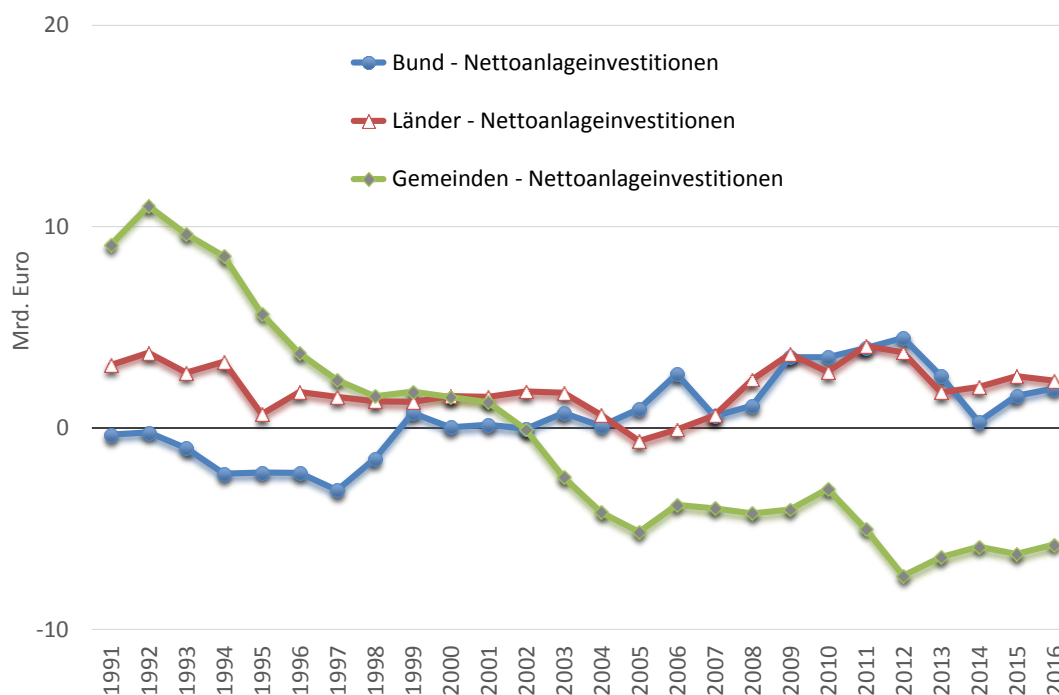
Quellen: Eurostat (Defizit = neg. Finanzierungssaldo); BMF, 1.-4. Tragfähigkeitsbericht 2005-2016 und Zwischenaktualisierung 2014; eigene Berechnungen. Die Tragfähigkeitslücken sind jeweils für ihr Bezugsjahr ausgewiesen, nicht für das Veröffentlichungsjahr des Tragfähigkeitsberichts. Dargestellt ist 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 Nettoanlageinvestitionen¹ – 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.

¹ 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,² 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 Überblick²

| Vermögen | 01.01.2015 - in Mio. Euro - | 31.12.2015 - in Mio. Euro - |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| I. Immaterielles Vermögen | 0,0* | 0,0* |
| II. Sachvermögen | 0,0* | 0,0* |
| III. Finanzvermögen | 122.736,3 | 133.371,9 |
| 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 |
| IV. Vorräte | 0,0* | 0,0* |
| V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände | 37.463,3 | 36.685,8 |
| 1. Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen | 3.589,0 | 3.431,6 |
| 2. Sonstige Forderungen | 33.874,3 | 33.254,2 |
| VI. Wertpapiere | 63.149,1 | 62.405,2 |
| VII. Flüssige Mittel | 23.676,4 | 30.204,8 |
| 1. Geldanlagen des Bundes | 23.653,6 | 25.175,7 |
| 2. Guthaben bei Banken und anderen Geldanstalten | 22,8 | 5.029,1 |
| Gesamt | 247.025,0 | 262.667,7 |

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

² 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,³ 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.⁴

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.⁵

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.“⁶
- „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-

³ Hamburg, Bremen, Hessen, perspektivisch Nordrhein-Westfalen.

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

⁵ 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.

⁶ 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.⁷

- „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.“⁸

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 |
| Summen (in Mio. €) | 7.532 | 1.848 | 658 | 1.469 | 1 | 0 | 0 | 1.926 | 6.440 | 127 | 0 | 16.074 | 36.075 |

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-

⁷ 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.

⁸ 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:⁹

- 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).

⁹ 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.**“¹⁰

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.¹¹ 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

¹⁰ Übersetzung MT.

¹¹ 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 doppelten 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.

Schriftliche Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am
24.04.2017 „Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“**

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) tritt ein für die Bewahrung und Demokratisierung öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gemeingüter wie Wasser, Bildung, Mobilität und Energie sollen unter demokratische Kontrolle zurückgeführt werden. Ein Schwerpunkt von GiB ist die Aufklärung über Privatisierung und Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP).

1. Schuldenbremse und Privatisierungen

Die sogenannte¹ Schuldenbremse ist zu einem der wichtigsten Privatisierungstreiber geworden. Investitionen über öffentliche Haushalte werden einerseits bewusst von der Exekutive vernachlässigt, gleichzeitig behindert die Schuldenbremse nachholende Investitionen und auch Investitionen in den Aus- und Umbau von Infrastrukturen (Energiewende, Verkehrswende, allgemeiner, d.h. flächendeckender Zugang zu schnellem Internet). Als Ausweg werden zahlreiche Privatisierungsformen etabliert, allen voran Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) und Infrastrukturgesellschaften, die eine Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte erlauben. Dazu der Prof. Holger Mühlenkamp:

„Die bisher häufig zur Umgehung der Schuldenbremse gewählte Alternative ‘Öffentlich Private Partnerschaften’ (ÖPP) steht in der Kritik und droht eventuell unattraktiv zu werden. Die Fratzscher-Kommission ‘entdeckt’ eine weitere Möglichkeit: Bezüglich der Staatsverschuldung dem Staat nicht zuzurechnende Infrastrukturgesellschaften. Diese Alternative bietet zugleich die Möglichkeit, Kosten der Eurokrise von den Kapitalanlegern zu den Verbrauchern und Steuerzahlern zu verlagern.“²

Mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben und Infrastrukturen geht die demokratische Kontrolle massiv verloren, gleichzeitig gewinnen Kapitalanleger erheblichen Einfluss auf die Infrastrukturen der

¹ Das Wort „Sogenannt“ wird vorangestellt, weil der umgangssprachliche Ausdruck „Schuldenbremse“ für GG, Art. 115. suggeriert, dass eine Neuverschuldung begrenzt (gebremst) würde. Das ist zumeist nicht der Fall, siehe Abschnitt 2. „Schuldenbremse und öffentliche Verschuldung“

² Holger Mühlenkamp (2016): Vortragsfolien „Empfehlungen der Fratzscher-Kommission – Wirkungen und Alternativen, Der Staat – in Zukunft eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung?“ ver.di-Fachdialog, Berlin, 14.01.2016, online: <https://gemeinden.verdi.de/++file++56c61cd2ba949b0680000994/download/Vortrag%20Prof.%20Dr.%20M%C3%BChlenkamp.pdf>.

Daseinsvorsorge, mit allen bei Privatisierungen bekannten negativen Effekten. Ein zentrales Projekt der Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang die Autobahnreform. Von Anfang an war es eines der Ziele dieser Autobahnreform, Schulden auszulagern, und zwar sowohl mit Blick auf die nationale Schuldenbremse als auch auf die europäischen Schuldenregeln. Der Bundesrechnungshof (BRH) kritisierte schon im November 2016, dass mit der Grundgesetzreform zur Autobahnreform eine Umgehung der Schuldenbremse möglich sei:

„Die Kredite der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, sofern diese selbstständiger Rechtsträger ist, werden bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nicht berücksichtigt.“

Und der BRH sprach gleich auch eine Warnung aus:

„Der Bundesbeauftragte sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe der Länder sind der Auffassung, dass die Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht dem Ziel dienen darf, Schulden aus den Kernhaushalten des Bundes auszulagern und die Schuldengrenzen zu umgehen.“

Mitte Januar 2017 bekräftigte der Bundesrechnungshof seine Aussage und warnte außerdem davor, dass im Entwurf keine Grenzen für private Kreditaufnahme festgelegt sind. Die Gesellschaft könne sich also so hoch verschulden, wie Investoren bereit sind, ihr Geld zu leihen. Eine Schuldenbremse gebe es für den Autobahnbau, im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern, dann nicht.

Zur Umgehung der Schuldenbremse im Zuge der Autobahnreform schreibt der Rechtswissenschaftler Prof. Christoph Möllers:

„[Es] ist [...] nicht klar, warum man die Investitionsfähigkeit des Staates erst durch Verfassungsrecht im Namen der Budgetstabilität begrenzen will, um diese Regelung dann mittels einer anderen Grundgesetzreform zu umgehen.“³

Mit der Autobahnreform ergeben sich erhebliche Privatisierungsmöglichkeiten:

- Verkauf von Tochterfirmen, Beteiligung an Tochterfirmen
- Schrankenloser Einsatz von ÖPP
- Stille Beteiligungen und andere eigenkapitalähnliche Anlageformen („Mezzanine-Kapital“)
- Unbegrenzte Aufnahme von Fremdkapital, das direkt oder indirekt über den Bundeshaushalt besichert wird.

Alle Anlageformen können in weltweit handelbare Anlageprodukte eingebracht werden – und von Finanzmarktakteuren weltweit erworben und gehandelt werden, auch von solchen mit Sitz in

³ Christoph Möllers (2016): Eine verfassungspolitische Bewertung der aktuellen Diskussion um eine Änderung des Art. 90 GG im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/verkehr/PDF/Gutachten_Bundesfernstrassen.pdf.

Steueroasen.⁴ Die aktuellen Vorschläge des Koalitionsausschusses sind nicht geeignet, diese Privatisierung zu unterbinden.

Für den Erhalt, Ausbau und Betrieb der Autobahnen kann und soll die geplante Infrastrukturgesellschaft Verkehr ÖPP nutzen. Dazu Finanzminister Wolfgang Schäuble am 14.12.2016 im Bundestag:

„Jedenfalls enthalten die Gesetzentwürfe, die wir heute im Kabinett beschlossen haben, keine Einschränkung der Möglichkeiten, Verkehrsinfrastrukturprojekte in öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten umzusetzen. Das machen wir ja auch bisher. Diese Möglichkeiten werden in der Zukunft nicht eingeschränkt.“

ÖPP werden bereits jetzt beim Autobahnbau genutzt, sie sind eine der Formen von funktionaler Privatisierung. Durch ÖPP werden die Projekte nachweislich teurer. Die geplante Grundgesetzänderung ermöglicht eine deutliche Ausweitung von ÖPP, denn es werden die bisherigen parlamentarischen Schranken aufgehoben. Das Management der neuen Gesellschaft kann dann allein die Entscheidungen treffen und innerhalb weniger Jahre das Auftragsvolumen der Gesellschaft für 30 Jahre (250 bis 300 Milliarden Euro) per ÖPP privatisieren. Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs sind im vorliegenden Gesetzesentwurf künftig nicht mehr vorgesehen. Aber gerade der Bundesrechnungshof war in der Frage der Wirtschaftlichkeit von ÖPP bisher eine wichtige Kontrollinstanz. Bereits im Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof für vier von fünf ÖPP-Projekte Mehrkosten von durchschnittlich 38 Prozent gegenüber staatlichen Projekten fest.

Für weitere Details zu Autobahnprivatisierung verweisen wir auf die Stellungnahme von GiB zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27.3.2017 zur Gründung einer „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“.

2. Schuldenbremse und öffentliche Verschuldung

Grundprinzip von öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen ist, dass sie öffentlich bezahlt werden. Das bleibt auch bei Auslagerung und Privatisierung so. Die privaten Anleger stellen ihr Kapital nur zeitweise zur Verfügung, sie wollen es vollständig zurück - zuzüglich einer Rendite. Durch die Auslagerung von Schulden aus den regulären Haushalten steigt die Verschuldung, teilweise sogar dramatisch. Gründe dafür sind unter anderem:

- Der Rückgang der demokratischen Kontrolle befördert Selbstbedienung und Misswirtschaft auf vielen Ebenen.
- Für die Auslagerung sind erhebliche Transaktionskosten erforderlich: Einmalig müssen Strukturen errichtet werden, die nur der Auslagerung, nicht der Daseinsvorsorgeerbringung dienen. Dauerhaft werden bestehende Synergien zerschlagen. Es müssen dann die neuen und zumeist aufwändigeren Strukturen aufrechterhalten werden.

⁴ Eine aktuelle Studie der European Services Strategy Unit (ESSU) zeigt, dass durch einen regen Handel mit Anteilen an ÖPP-Projekten inzwischen Infrastrukturfonds mit Sitz in Steueroasen an 74% der 735 aktuellen ÖPP-Projekte Großbritanniens beteiligt sind. Allein die fünf größten dieser Fonds machten 2011-2015 rund 2,1 Milliarden Euro Gewinne, die laut ESSU nicht in Großbritannien besteuert wurden. <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/the-financial-commodification-of-public-infras/>

- Langfristig zerstören solche Privatisierungen auch die anvertrauten Infrastrukturen. Das kann man am Beispiel der Deutschen Bahn AG und den Eisenbahnbrücken beobachten. Noch schlimmeres mussten die Briten beim Zusammenbruch des privaten Eigentümers „Railrack“ erleben, mit vielen folgenschweren Zugunglücken. Nach dem Bankrott von Railtrack wurde das Schienennetz wieder verstaatlicht.⁵ Die anschließende Totalsanierung des Schienennetzes kostete über 100 Milliarden Euro, das System Schiene wurde nachhaltig beeinträchtigt.

Die deutsche Schuldenbremse wird mittlerweile breit kritisiert: zu starr, pro-zyklisch, investitions- und wachstumshemmend, makroökonomisch widersinnig. Die Debatte reicht von einfachen Reformen der Schuldenbremse über eine neue „Goldene Regel“ bis hin zur Abschaffung der Schuldenbremse. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)⁶ und der Deutsche Gewerkschaftsbund⁷ kritisieren die Schuldenbremse. Auch aus der Wissenschaft kommt Kritik, so vom Würzburger Ökonomen und Mitglied im Sachverständigenrat Prof. Peter Bofinger, vom Kieler Sozialwissenschaftler Prof. Harald Hagemann, dem Wirtschaftswissenschaftler und Leiter des Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung Prof. Gustav A. Horn, dem Speyerer Verwaltungswissenschaftler Prof. Holger Mühlenkamp, dem Wirtschaftswissenschaftler und ehemaligen „Wirtschaftsweisen“ Prof. Bert Rürup und dem Berliner Makroökonom Prof. Achim Truger. Auch die Gewerkschaften fordern eine Reform der Schuldenbremse:

„Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur sind von der Schuldenbremse auszunehmen.“⁸

Statt das Grundgesetz zu ändern, um die sogenannte Schuldenbremse zu umgehen, sollte man das Grundgesetz ändern, um die bestehende investitionshemmende Schuldenregel zu reformieren oder durch eine zielführende Regel zu ersetzen.

Dazu können in einem ersten Schritt Investitionen in die Daseinsvorsorge von der Regel ausgenommen werden. Im Weiteren ist auch die makroökonomische Kritik an der sogenannten Schuldenbremse zu berücksichtigen, eventuelle ist eine neue, verbesserte goldene Regel erforderlich oder auch die komplette Abschaffung der Regel.

Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und Investitionen bedürfen zudem genauerer Definitionen in den sie betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dabei sollte das Ziel sein, die jeweilige Funktion zu

⁵ Aktuell ist der neue Eigentümer Network Rail eine privatwirtschaftliche, nicht-gewinnorientierte Gesellschaft unter der Aufsicht von 116 zumeist öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die als Bürger fungieren.

⁶ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2015): Stellungnahme des Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament "Eine Investitionsoffensive für Europa" (COM 2014 903 final) und zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 (COM 2015 10 final - 2015/0009 (COD), Brüssel.

⁷ Die [...] Schuldenbremse im Grundgesetz bezeichnete der damalige DGB-Vorsitzende Michael Sommer als "völligen Unsinn". Sommer wörtlich: „Die Politik sollte die Schuldenbremse aussetzen oder am besten komplett streichen. Die Schuldenbremse darf kein politisches Sakrileg sein.“ Bert Losse, Cornelia Schmergal (2010): DGB fordert Abschaffung der Schuldenbremse, Handelsblatt, online unter <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/gewerkschaften-dgb-fordert-abschaffung-der-schuldenbremse/5639996.html>

⁸ Fratzscher-Bericht (2015), ergänzende und abweichende Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften

sichern. Systeme, in denen Infrastruktur und Betriebsmittel stark verzahnt sind (wie die Bahn) sollten integriert betrachtet und erfasst werden. Lokomotiven und Wagen sind derzeit noch Betriebsmittel, verdienen aber ebenfalls einen Schutz vor Verfall und Vernachlässigung. Waffensysteme sind nach dem ESVG 2010 ebenfalls Investitionen, diese Regelung muss abgeschafft werden bzw. darf für Investitionspolitik in Deutschland keine Geltungskraft bekommen.

3. Folgen der Nichterfassung von öffentlichen Vermögen

Die Schuldenbremse ist auf dem Auge der Infrastrukturvernachlässigung und beim Verzehr und Verfall von Infrastrukturen und Betriebsmitteln blind. So erfasst das statistische Bundesamt in Deutschland zwar teilweise Anlagevermögen⁹, aber nicht explizit bezogen auf alle öffentlichen Infrastrukturen. Entsprechend ist weder der Anlagewert der öffentlichen Infrastrukturen in Deutschland noch der zugehörige Investitionsbedarf genau bekannt. Im Bundeshaushalt kommen diese Werte überhaupt nicht vor.

Als Untergrenze für den Anlagewert der öffentlichen Infrastrukturen in Deutschland können zwei Billionen Euro angenommen werden¹⁰ – ein stattliches Vermögen, das sich auch in einem der obersten Plätze im internationalen Infrastruktur-Ranking widerspiegelt¹¹. Das hohe Infrastrukturniveau erfordert allerdings auch hohe Erhaltungsinvestitionen. Kombiniert mit der zuletzt noch etwa 40-jährigen durchschnittlichen Nutzungsdauer ergibt sich ein jährlicher Ersatzbedarf von 50 Milliarden Euro. Sinkt die durchschnittliche Nutzungsdauer auf 30 Jahre, steigt der jährliche Ersatzbedarf für öffentliche Infrastrukturinvestitionen auf 67 Milliarden Euro.

Weltweit kosten die regelmäßig erforderlichen Nachinvestitionen über größere Zeiträume Dutzende Billionen Euro bzw. US-Dollar, wie die „Private Equity Consultants“ Fleischhauer, Hoyer & Partner potenziellen Kund/innen in einer ihrer Werbebroschüren vorrechnet:

„Die OECD beziffert den weltweiten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen bis zum Jahr 2030 auf mindestens 41 Billionen USD. Pro Jahr entspricht dies rund zwei Billionen USD – dem gegenüber werden jährlich nur rund 1 Billion USD investiert, vorwiegend durch die öffentliche Hand. Angesichts hoch verschuldeter Staatshaushalte zeichnet sich schon heute eine gigantische Finanzierungslücke ab.“¹²

Man kann diese Zahlen auf Deutschland umrechnen: Deutschland hatte 2015 einen Anteil von 4,6 % am Weltbruttosozialprodukt.¹³ Nimmt man an, dass sich der Bedarf an Infrastrukturinvestitionen proportional zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) verhält, so beträgt Deutschlands Anteil an den zwei Billionen für öffentliche Infrastrukturinvestitionen etwa 91 Mrd. US-Dollar (ca. 85 Mrd. Euro) jährlich.

⁹ Anlagevermögen werden zumeist nach der Kumulationsmethode erfasst: Getätigte Investitionen werden summiert, Abschreibungen nach sektoralen mittleren Nutzungsdauern abgezogen.

¹⁰ Stand 2009 Kommunen: 1.194 Mrd. Euro, Länder: 332 Mrd. Euro, Bund (Bundesautobahnen und sonstige Anlagen des Bundes): 365 Mrd. Euro (nach: Destatis, 2009., zuzüglich Schienenverkehr Bund: 186 Mrd. Euro (nach: Verkehr in Zahlen 2009), Summe: 2.077 Mrd. Euro.

¹¹ Vgl. z. B. das Infrastruktur-Ranking des Weltwirtschaftsforums

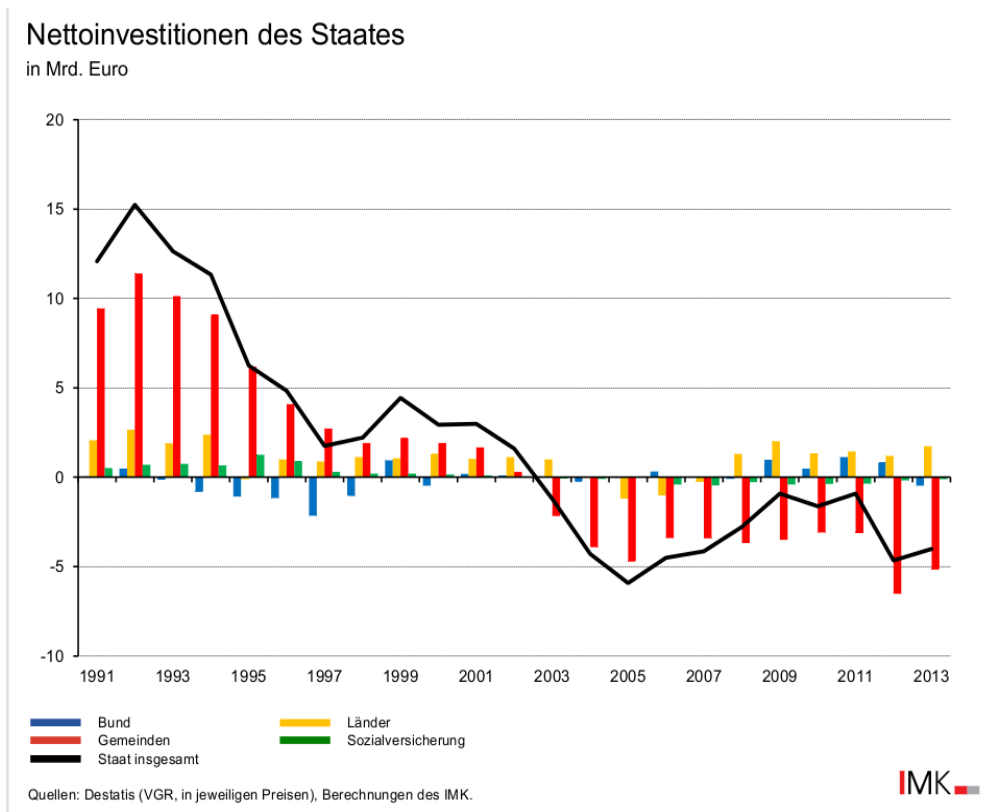
¹² Fleischhauer, Hoyer & Partner – Private Equity Consultants (2010): Anlageklasse Infrastruktur: Potenziale und Perspektiven. Eine empirische Marktanalyse – Executive Summary, online unter www.fhpe.de/vc-panel/Anlageklasse%20Infrastruktur_Summary_FHP.pdf.

¹³ Das BIP betrug 2016 weltweit 73.990 Mrd. US-Dollar, das deutsche BIP 3.134 Mrd. Euro.

Die Nicht-Erfassung von Anlagevermögen und anderen Vermögenswerten treibt obskure Blüten. Die Deutsche Bahn AG bekam 1994 das Schienennetz und etliche sehr wertvolle Grundstücke geschenkt, sie waren sozusagen nichts wert. In den folgenden 22 Jahren verfuhr sie mit diesem Geschenk entsprechend.

Auch dass Deutschland unter dem Strich seit 15 Jahren netto mehr öffentliche Infrastrukturen verfallen lässt, als erneuert wird, geschieht völlig im Einklang mit den aktuellen Verschuldungs- und Bilanzierungsregeln. Im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen in Deutschland wird seit 2002 eine besonders rigide Form der Sparpolitik betrieben: Abzüglich der Abschreibungen sind die Nettoinvestitionen negativ, die Infrastrukturen verfallen schneller, als nachgebaut und erneuert wird.

Bild 1: Nettoinvestitionen des Staates 1991–2013, IMK Report 94 Juni 2014



Der entstandene Investitionsstau in Deutschland wird auf mindestens 120 Milliarden Euro beziffert.¹⁴ Zu diesen Rückständen kommen Kosten für spezifische Herausforderungen wie die Energiewende (200 Mrd. Euro¹⁵) und den Ausbau der digitalen Infrastruktur, der je nach Quelle auf 20 bis 34 Mrd. Euro¹⁶ oder auf bis zu 45 Mrd. Euro¹⁷ geschätzt wird. In der Summe sind in den kommenden 15 Jahren zusätzlich zur derzeitigen Investitionsleistung Deutschlands 280 bis 360 Milliarden Euro zu investieren.

¹⁴ Angaben nach dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 2014). Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) geht von 132 Mrd. Euro aus (difu 2014)..

¹⁵ Bundesumweltministerium/DIW 2013

¹⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014

¹⁷ Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste WIK 2014

Langjährige Unterinvestition führt fast zwangsläufig zu einem Einbezug von privatem Kapital in öffentliche Aufgaben, solange der Staat das eingesparte Geld nicht selbst hortet oder Nachinvestitionen durch Gelddrucken finanziert, zwei aus verschiedenen Gründen zuletzt sehr seltene gewordene Formen von Investitionsfinanzierung. Also muss der Staat sich stark neu verschulden. Je länger der Investitionsstau dauerte, umso größere Kapitalmengen müssen andere (da der Staat nichts mehr anspart) sparen. An diesem Vorgang ist problematisch, dass er intransparent verläuft, und dass die Auflösung der Investitionsstaus fast krisenhaft erfolgt und so wesentlich stärker unerwünschte Formen des Einbezugs von Privatkapital verwendet. Obendrein ist „lange-verfallen-lassen“ sehr teuer, weil kleine Reparaturen zu großen Sanierungen führen.

4. Veränderung von Bilanzierungsregeln bei öffentlichen Vermögen: Risiken

Bilanzierungsregeln sollten nicht die demokratische Kontrolle aushebeln dürfen. Zunächst muss die Zielsetzung demokratisch legitim zustande kommen, welche Infrastrukturen in welchem Zustand erwünscht sind und welche Gelder dafür bereitgestellt werden sollen. Dazu muss man den Zustand öffentliche Infrastrukturen genau kennen. Es darf aber keine Verselbständigung geben: Wo heute eine Autobahn ist, muss in einigen Jahren nicht zwingend immer noch eine sein.

Bei der Wertermittlung muss es um die Wiederbeschaffung gehen. Dieser Wert ist konstant zu halten bzw. bei erwünschtem steigenden Anlagevermögen steigend. Die Erfassung der Vermögen sollte nicht dazu führen, dass neue Märkte geschaffen werden, nur um fiktive (oder doch tatsächliche) Verkaufswerte zu ermitteln. Verkehrswerte sind als Grundlage für Anlagen und Infrastrukturen nicht sinnvoll.

Vor einer Umstellung auf die Doppik sollte abgesehen werden. Dort wird zwar auch eine Erfassung von Werten geleistet. Gleichzeitig können jedoch durch die Umstellung auf eine Buchhaltungsform, die für privatwirtschaftliche Unternehmen entwickelt wurde, volkswirtschaftliche Zielsetzungen nicht ohne weiteres einbezogen werden. Mit der Umstellung auf die Doppik gesteht man zu, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu Firmen transformiert werden, die dann wiederum pfadabhängig leichter in eine (politisch zumeist nicht erwünschte) Privatisierung getrieben werden können. Zudem sind in der Frage der Umstellung auf die Doppik derzeit insbesondere die großen Berater und Wirtschaftsprüferfirmen tätig. Diese Konzerne und Kanzleien vertreten vielfach die Interessen ihrer Privatkunden (wie z.B. Rating-Agenturen und Anlagefonds) stärker als öffentliche Interessen, auch führen Eigeninteressen an einer Dauerberatung zu Fehlanreizen in der Beratungsleistung. Sinnvoller als die Doppik ist die zuvor skizzierte erweiterte Kameralistik.

Mit Bezugnahme auf ÖPP sollte sichergestellt werden, dass eine Veränderung bestehender Regeln darauf abzielen, diese Privatisierungsform zurückzudrängen und letztlich ganz abzuschaffen. Die Veränderung von Bilanzierungsregeln sollte im Sinne einer solchen Begrenzung für bestehende (und geplante) ÖPP deren Verschuldungscharakter transparenter machen.

5. Veränderung von Bilanzierungsregeln bei öffentlichen Vermögen: Chancen

Wichtiger als Bilanzierungsregeln neu zu fassen ist es, generell den demokratischen Einfluss auf öffentliche Infrastrukturen / Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu sichern. Dazu gehört zuallererst, dass die öffentliche Hand das materielle und wirtschaftliche Eigentum an diesen Infrastrukturen behält oder erlangt. Privatisierungen wie Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Bereich der Daseinsvorsorge sollten unterlassen werden, privatisierte Bereiche und Infrastrukturen sollten zurück in öffentliches Eigentum und unter öffentliche Kontrolle geholt werden.

Auch sollte die Organisationsform es gestatten, dass demokratisch legitimierte Gremien die Infrastrukturen und die zugehörigen Einrichtungen steuern und kontrollieren. Private Rechtsformen haben im Bereich der Daseinsvorsorge nichts verloren.

Eine wichtige Basis für jede demokratische Kontrolle und Steuerung von öffentlichen Infrastrukturen sind jedoch auch belastbare Informationen über deren Zustand. Der Substanzverlust in Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ist unter anderem möglich, weil die geltende Form der Kameralistik keine Abschreibungen vorsieht und Vermögensbilanzen so unvollständig bleiben. Dazu zwei Vorschläge:

- a) Eine mögliche Erfassung des Zustands von Infrastrukturen kann über Vermögensbilanzen erfolgen. Dazu kann es ein sinnvoller Weg sein, die geltende Kameralistik um eine transparente kaufmännische Bilanzierung des Bundesvermögens zu erweitern und dort die Werte der öffentlichen Hand bzw. der betreffenden öffentlichen Körperschaft zu erfassen, Abschreibungen auszuweisen und damit einen Substanz- und Wertverzehr zu dokumentieren. Anlagenwerte und Abschreibungen können über eine solchermaßen erweiterte Kameralistik in den öffentlichen Haushalten dargestellt werden.
- b) Neben der Erfassung von Abschreibungen sollte die volle Einstellung von Ratenkrediten und vergleichbaren kreditähnlichen Rechtsgeschäften wie ÖPP in die Haushalte so erfolgen, dass sie als solche erkennbar sind. In den Haushaltsordnungen der jeweiligen Gremien (Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag, Landtag, Bundestag) kann festgelegt werden, dass Ratenkredite und ÖPP jedweder Couleur mit ihrer Gesamtsumme einzustellen sind und nicht nur mit der Höhe der ersten Rate.

Damit kämen zwei wichtige privatisierungstreibende Schattenhaushalte zurück unter parlamentarische Kontrolle.

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.
Weidenweg 37
10249 Berlin

Tel.: +49(0) 30 37300442
E-Mail: info@gemeingut.org
Web: www.gemeingut.org