



26. Februar 2020

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 2. März 2020, 11 bis 13 Uhr, in Berlin

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes
zu den zum Thema Schuldenbremse/Investitionen eingebrachten Anträgen
der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf
BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841**

Gegenstand der Anhörung

Der Anhörung liegen zu Grunde:

- drei Anträge der Fraktion DIE LINKE: Danach wird gefordert,
 - den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur als Sachkapital in die langfristige Finanzplanung einzubeziehen (Drs. 19/14375),
 - die Schuldenbremse aus dem Grundgesetz zu streichen und durch eine Neuregelung zu ersetzen, die höhere Investitionen ermöglichen soll (Drs. 19/14424) sowie
 - eine konzertierte Initiative für eine Investitionswende einzuberufen, wobei Kern ein verlässlich auf mindestens zehn Jahre ausgelegter Plan zur Beseitigung der Mängel am öffentlichen Kapitalstock sein soll, an dem sich Kommunen und Unternehmen in ihrer Planung orientieren könnten (Drs. 19/15919).
- ein Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 19/16831):

Dieser spricht sich gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse sowie für zielgerichtete Investitionen aus und appelliert an die Länder, ihre fiskalische Verantwortung für die ihre Kommunen wahrzunehmen; zudem soll der Investitionsbegriff modernisiert werden.
- ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drs. 19/16841):

In diesem wird insbesondere gefordert, angesichts der Investitionsbedarfe die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung zu nutzen sowie die Schuldenbremse mit einer Investitionsregel zu verknüpfen, wonach für Nettoinvestitionen eine Neuverschuldung bis zu 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) möglich sein soll, solange der Schuldenstand unter 60 % des BIP liegt.

Position des Bundesrechnungshofes

Überlegungen zu einer relativ weit ausgestalteten verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wurden bereits im Vorfeld der Aufnahme der geltenden Regelungen in den Artikeln 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz diskutiert. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfahl in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ u. a., an einer investitionsorientierten Verschuldung festzuhalten.¹ Allerdings sollte der Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden.² Dass Vorschläge zur Änderung der Schuldenregel nunmehr wieder vermehrt in den Fokus der öffentlichen Debatte rücken, ist angesichts der derzeit noch stabilen Finanzlage und des unbestreitbaren Investitionsstaus nicht überraschend.

Ungeachtet dessen spricht sich der Bundesrechnungshof **gegen** eine Aufweichung oder gar Streichung der geltenden grundgesetzlichen Schuldenregel zugunsten öffentlicher Investitionen aus. Hierbei spielen für ihn folgende Gesichtspunkte eine tragende Rolle:

- Der Befund, die Einführung der geltenden Schuldenregel habe sich zu Lasten der staatlichen Investitionstätigkeit ausgewirkt, ist empirisch nicht belegt. Im Gegenteil: Die durchschnittliche **Investitionsquote** im Bundeshaushalt ist im Zeitraum 2011 bis 2020 mit 11,7 % gegenüber der vorherigen Dekade (9,4 % von 2001 bis 2010) sogar signifikant (um fast ein Viertel) gestiegen. Zwar war die Quote in der Dekade davor höher (13,4 % von 1991 bis 2000), dies lag aber vor allem an dem außergewöhnlichen Investitionsbedarf für den Aufbau Ost.
- Ein Blick auf den Haushaltsvollzug des Bundes zeigt, dass es nicht an unzureichend veranschlagten Mitteln für investive Vorhaben mangelt, sondern an deren zeitnaher Verwendung.³ So standen dem Bundeshaushalt 2019 aus dem Vorjahr übertragbare **investive Ausgabereste** von fast 10 Mrd. Euro zur Verfügung.⁴ Für den Bundeshaushalt 2020 ist mit einer ähnlichen Größenordnung zu rechnen.

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

² Statt Bruttoinvestitionen Umstellung auf Nettoinvestitionen durch Herausrechnung der Abschreibungen.

³ Nicht selten bedingt durch Verzögerungen aufgrund von ausgelasteten Baukapazitäten, Planungsengpässen, langwierigen Genehmigungsverfahren sowie Blockademöglichkeiten durch Anrufung der Gerichte.

⁴ Die Höhe der tatsächlich übertragenen Ausgabereste ergibt sich aus der Haushaltsrechnung 2019.

- Der Einwand, die Schuldenregel zwingt zu einem unangemessenen Sparkurs, ist nicht belegbar. Vielmehr wurde der fiskalpolitische Kurs in den letzten Jahren deutlich gelockert: Seit dem Jahr 2016 weist der Bundeshaushalt einen **expansiven Ausgabenkurs**⁵ von jährlich fast 5 % auf, wenn man den Zins- und Arbeitsmarktbereich ausklammert. Spielraum für zusätzliche Investitionen war und ist ausreichend vorhanden. Die Schuldenregel steht dem nicht entgegen. Dies gilt auch für die sog. **schwarze Null** angesichts notwendiger Kredite im Haushalt 2020 für die Deckung einer Rücklagenentnahme von 10,6 Mrd. Euro sowie eines Finanzierungsdefizits bei den Sondervermögen von 5,9 Mrd. Euro.
- Zwar ist die deutsche **Staatsschuldenquote** Ende 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter 60 % des BIP gefallen. Dies bedeutet jedoch nur, dass Deutschland die im europäischen Regelwerk statuierte **Obergrenze** für die Staatsverschuldung knapp eingehalten hat. Sie stellt also einen Grenzwert und keineswegs einen Zielwert dar. Ob sich die Entwicklung weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Zudem schränkt neben der offenen Verschuldung die sog. **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Dahinter verbergen sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungszusagen für die Zukunft, insbesondere der Sozialversicherungen. Nach externen Berechnungen ist diese implizite Verschuldung im Jahr 2019 mit 165 % des BIP deutlich gegenüber dem Jahr 2018 gestiegen und beträgt mehr als das 2,5fache der expliziten Verschuldung.⁶ Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine Aufweichung der Schuldenbremse nicht angezeigt.
- Oftmals wird nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Schuldenregel – über die Konjunkturkomponente hinaus – durchaus **flexibel gehandhabt** wird. Seit dem Bundeshaushalt 2015 wird aus den Haushaltsüberschüssen eine sog. **Asyl-Rücklage** aufgebaut (Ende 2019: 48,2 Mrd. Euro), die in den kommenden Haushalten zusätzliche kreditfinanzierte Ausgabeermächtigungen ohne Anrechnung auf die Schuldenregel ermöglichen soll. Das gleiche gilt für die Rücklagen in den diversen

⁵ Einen expansiven Ausgabenkurs für den öffentlichen Gesamthaushalt stellen der Stabilitätsrat und sein Beirat fest – siehe Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 8 des Stabilitätsratsgesetzes, BT-Drs. 19/16429, S. 1, 21-22, 31 und 34. Der Beirat verweist darauf, dass dies in der öffentlichen Diskussion nicht immer bekannt zu sein scheint (S. 36).

⁶ Siehe Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2019 (Pressemitteilung vom 3. Juli 2019): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2019 – zusammen mit der offenen Staatsschuld – auf 226 % des BIP (2018: 146 % des BIP).

sog. unechten Sondervermögen⁷ sowie für die erstmals im Haushalt 2018 enthaltene Rücklage zugunsten von Rüstungsinvestitionen. Bei den Zinsen erzielt der Bund seit Jahren Agien in Milliardenhöhe⁸, die zu niedrigeren Zinsausgaben führen, also im Endeffekt zusätzliche Haushaltsspielräume innerhalb der Schuldenregel generieren.

- Der von Befürwortern zusätzlicher Kreditaufnahmemöglichkeiten angeführte **niedrige Nominalzins** ist – auch in Relation zur Entwicklung des BIP - zwar ein Indiz für ein günstiges finanzwirtschaftliches Umfeld. Als Rechtfertigung für eine gesteigerte Kreditaufnahme zugunsten investiver Maßnahmen erscheint er aber nicht geeignet:
 - Zum einen ist nicht sicher, ob die günstigen Refinanzierungsbedingungen für die öffentliche Hand auf Dauer sind.
 - Zum anderen muss der Staat auch die zum „Nulltarif“ oder gar mit einem negativen Zins aufgenommene Kredite **tilgen**. Unterlässt er dies⁹, wären Kreditaufnahmen ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft. Schlimmstenfalls sind die Investitionen irgendwann abgeschrieben, die zu ihrer Finanzierung aufgenommenen Schulden bestehen aber unverändert fort.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Kreditaufnahme nur zu rechtfertigen, wenn die damit finanzierten Investitionen **wirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig** sind. An dieser Hürde sind in der Vergangenheit aber viele Investitionsprojekte gescheitert.¹⁰ Der Bundesrechnungshof ist skeptisch, ob sich dieses Problem bei einer Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit entscheidend verringern ließe.

- Die begriffliche Festlegung von „kreditprivilegierten“ Investitionen dürfte **haushaltssystematisch** nicht sinnstiftend lösbar sein. Die Ausweisung bestimmter Investitionsarten wie „klimarelevante Investitionen“ oder gar „zukunftsrelevanter Investitionen“ wäre schon definitorisch im Gruppierungsplan nicht umsetzbar. Die Jahrzehnte währende Diskussion um den Investitionsbegriff zeigt, dass es hier letztlich keinen begrifflichen Königsweg für die Haushaltspraxis gibt.

⁷ Energie- und Klimafonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitalfonds, Aufbauhilfefonds, SV Kinderbetreuungsausbau, Schulfonds.

⁸ In den Jahren 2014 bis 2018: 18,6 Mrd. Euro; auch im Haushaltsjahr 2019 gab es hohe Agien-Einnahmen.

⁹ In der Haushaltspraxis werden aufgenommene Kredite grundsätzlich durch Aufnahme von Anschlusskrediten umgeschuldet.

¹⁰ Dies gilt für eine Reihe von milliardenschweren Großprojekten z.B. im IT-, Verkehrs- und militärischen Bereich.

- Die geltende Schuldenregel 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**“¹¹ ergänzte Schuldenregel würde vom Schuldenreglement der Europäischen Union abweichen, welches keine Ausnahmebestimmung für schuldenfinanzierte Investitionen vorsieht. Ein solches Auseinanderdriften wäre nicht im Sinne eines mit den europäischen Regeln kompatiblen bundesstaatlichen Regelwerks.
- Bei allem „Investitionshype“ gilt deshalb: Jede Investition kann nur dann volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen erbringen, wenn sie auch mit **konsumtiven Mitteln** ausgestattet wird - für Personal, Ausstattung, Instandhaltung usw. Die bloße Bereitstellung von kreditfinanziertem „Betongeld“ würde einerseits zu kurz greifen; andererseits würde die Zulassung einer Kreditfinanzierung für weitere „investitionsstützende“ Ausgaben die Gefahr einer uferlosen Neuverschuldung und damit einer völligen Entleerung der Schuldenbremse mit sich bringen.
- Überlegungen hin zu einem „**Bundesinvestitionsfonds**“, ggf. auch ohne grundlegende Änderung, sieht der Bundesrechnungshof skeptisch:
 - Ein solcher Fonds als öffentliches Unternehmen oder in der Form eines Organs der mittelbaren Bundesverwaltung würde die vorgeschlagene Mittelausstattung von jährlich 35 oder gar 45 Mrd. Euro am Kreditmarkt nur erhalten, wenn Bund und Länder eine Rückzahlung garantierten. Es wäre also letztlich der Bundeshaushalt ggf. zusammen mit den Länderhaushalten, sprich der Steuerzahler, der den Fonds finanziell stützen müsste. De lege lata erscheint aber zweifelhaft, ob eine solche Konstruktion mit dem Regelungszweck der grundgesetzlichen Schuldenregel vereinbar wäre. Die Anerkennung als schuldenregelneutral, d. h. keine Anrechnung der Kredite auf die nach der Schuldenregel erlaubte Nettokreditaufnahme, wäre damit keineswegs gesichert.
 - Auch bei einer Änderung der Schuldenregel wäre zu bedenken, dass der Schwerpunkt der staatlichen Investitionstätigkeit nicht auf Bundesebene,

¹¹ Abgesehen davon hat der Begriff der Nettoinvestition methodische Schwächen, da er ungeeignet ist, den produktiven Kapitalbestand einer Volkswirtschaft zu bewerten: Abschreibungen auf Bruttoinvestitionen stellen nur die rechnerische Minderung im Wert des Anlagevermögens dar, nicht aber den physischen Kapitalverzehr beziehungsweise die altersbedingten Produktivitäts- und Effizienzverluste von Investitionsgütern.

sondern im **kommunalen Bereich** liegt.¹² Die föderale Aufgabenteilung und -trennung ist verfassungsrechtlich vorgegeben, eine weitere Steigerung der Einflussnahme des Bundes wäre damit kaum vereinbar.

- Sollte die finanzielle Ausstattung der Kommunen trotz der vielfältigen Bundeshilfen der letzten Jahre als nicht ausreichend für ein verstärktes kommunales Engagement auf diesem Sektor angesehen werden, wäre ggf. eine **geänderte Verteilung der Umsatzsteuer** zugunsten der **Kommunen** auf Grundlage des Artikels 106 Abs. 3 und 4 Grundgesetz ins Auge zu fassen. Im Übrigen gilt allerdings auch hier zu bedenken, dass die Kommunen mehr Investitionsmittel in der Praxis umsetzen können müssten.

Schlussfolgerung: Die Schuldenregel sollte nicht angetastet werden!

Die Finanzverfassung sollte sich wie bisher im Wesentlichen auf zwei Ziele beschränken und zwar

- einen jährlichen Haushaltsausgleich vorzugeben und
- die Kreditaufnahme für den Haushaltsausgleich im Interesse künftiger Generationengerechtigkeit auf ein tragbares Maß zu begrenzen.

Wie diese beiden Ziele haushaltsmäßig umgesetzt werden, sollte der demokratisch legitimierte Haushaltsgesetzgeber im Rahmen seines verfassungsrechtlichen **Budgetrechts** entscheiden. Die Veranschlagung auskömmlicher Investitionsmittel steht im haushaltspolitischen und finanzwirtschaftlichen **Wettbewerb** zu anderen als relevant identifizierten Haushaltsbereichen – z. B. zu international vereinbarten Budgetzielen (Bsp. NATO-Quote, ODA¹³-Quote, Forschungsquote¹⁴) sowie den gesetzlich vorbelegten Leistungsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger. Es unterliegt aus guten Gründen allein der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, für welche Zwecke und mit welcher Aufteilung er die bereitstehenden Haushaltsmittel einsetzt: für konsumtive oder investive Maßnahmen, für Steuersenkungen oder für den

¹² Nach der Herbst-Projektion 2019 des BMF entfallen bei den Sachinvestitionen mehr als die Hälfte des öffentlichen Gesamthaushalts auf den kommunalen Bereich, während der Anteil des Kernhaushalts des Bundes unter 20 % liegt, siehe Bericht des Stabilitätsrates; siehe Fn. 5, Übersichten auf S. 14, 15 und 19.

¹³ 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.

¹⁴ 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 BIP in Forschung und Entwicklung investieren. Dieses 3-%-Ziel ist eines der fünf Kernziele der im Jahr 2010 beschlossenen Europa-2020-Strategie.

Abbau von Schulden. Die Schuldenregel sollte haushaltspolitisch **neutral** bleiben - das ist eine ihrer Stärken.

Die Bundesregierung kann diesen Findungsprozess stärker als bisher unterstützen, indem sie für die Entwicklung der investiven Ausgaben z. B. im Finanzplan eine **Korridorplanung** über einen längeren Zeitraum hin (z. B. 10 Jahre) und in aggregierter Form aufnimmt.¹⁵ Derartige Ausblicke auf Entwicklungen des Bundeshaushalts jenseits des Finanzplanungszeitraums gibt es bereits – etwa bei den Versorgungsausgaben und Öffentlich Privaten Partnerschaften.¹⁶ Dies wäre zudem ein Beitrag für mehr Verlässlichkeit und Transparenz innerhalb der Investitionsplanung.

Der Bundesrechnungshof stellt die Notwendigkeit vermehrter Investitionen nicht in Abrede: Hier ist die staatliche Ebene gefordert, die nach der föderalen Aufgabenverteilung hierfür zuständig ist. Dies ist in erster Linie der **kommunale Sektor**. Die seit Jahren zunehmende fiskalische Allzuständigkeit des Bundes sollte nicht noch weiter ausgebaut werden, sondern ggf. durch eine **Anpassung der aufgabenbezogenen Steuerverteilung** ersetzt werden.

Dr. Mähring

Hugo

¹⁵ Bisläng finden sich solche Planungen – wenn überhaupt – außerhalb des Bundeshaushalts, z. B. im Bundesverkehrswegeplan 2030, BT-Drs. 18/9350.

¹⁶ Versorgungsausgaben siehe Finanzplan 2018 bis 2022, BT-Drs. 19/3401, Tabelle 7 – im Finanzplan 2019 bis 2023, BT-Drs. 19/11801, in dieser Form nicht mehr enthalten; ÖPP siehe Finanzplan 2019 bis 2023 Nr. 3.2.14.