

Stefan Bajohr

Öffentliche Investitionen: Fiktion und Realität oder „reich gerechnet, arm geworden“

Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz begrenzt die Verschuldungsmöglichkeiten des Staates, indem er eine Nettoneuverschuldung nur in Höhe der Investitionsausgaben zuläßt. In der Praxis verhinderte diese Regelung aber nicht, daß die Schuldenlast von Bund, Ländern und Gemeinden fortlaufend wuchs, ohne daß das öffentliche Vermögen entsprechend zunahm. „Entreichert“ sich die öffentliche Hand?

Es waren im wesentlichen nationalökonomische Erwägungen, die im Rahmen der Haushaltsreform von 1969 eine Neuordnung der Kreditwirtschaft des Staates herbeiführten. Bis dahin durfte der Bund – gemäß Art. 115 Satz 1 GG a.F. – Kredite „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ aufnehmen – eine Bestimmung, die sich an die Weimarer Reichsverfassung anlehnte und „die traditionelle Ansicht über die staatliche Kreditfinanzierung als eine außergewöhnliche Finanzierungsart zum Ausdruck“¹ brachte. Die strenge Zuordnung aufgenommener Fremdmittel zu bestimmten Ausgaben und das Gebot ihrer Rentierlichkeit erschienen im Zeitalter der keynesianischen Wende nicht mehr nur unzweckmäßig²; sie besagten auch nichts über die volkswirtschaftliche Tragbarkeit³ der Verschuldung und ließen überdies keine differenzierte ökonomische Wertung des sogenannten ordentlichen und des außerordentlichen Finanzierungsbedarfs zu⁴.

Vor allem behinderte der objektbezogene Deckungsgrundsatz des Art. 115 a.F. die „wirtschaftspolitischen Einsatzmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte“⁵. Daher entschloß sich der Verfassungsgeber, angeregt von der Theorie der Globalsteuerung, die staatliche Kreditwirtschaft den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“⁶ im Sinne von Art. 109 Abs. 2 GG zu unterwerfen. Im Dienste einer antizyklischen Finanzpolitik sollte die staatliche Kreditaufnahme nunmehr situationsbezogen zur Schließung vorübergehender Auslastungslücken des Produktionspotentials eingesetzt werden.

Kreditaufnahme und Investitionen

Um die „wirtschaftspolitische Instrumentalisierung“ des Staatshaushalts⁷ indes nicht ausufern zu lassen, begrenzt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG n.F. die Möglichkeiten des Staates zur Kreditfinanzierung seines Budgets, indem er die Summe der Investitionsausgaben als Obergrenze für die zulässige Nettoneuverschuldung definiert⁸. Weil folglich in der sogenannten konjunkturellen Normallage ausschließlich Investitionen kreditfinanziert werden dürfen, kommt ihnen eine zentrale Bedeutung nicht nur für die (antizyklische) Wirtschaftspolitik zu, sondern ebenso für die Stabilität der Staatsfinanzen.

Hinter diesem Junktim zwischen Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit stand/steht der Gedanke, daß Investitionen dazu dienen, „die Produktionsmittel der Volkswirtschaft (zu) erhalten, (zu) vermehren oder (zu) verbessern“⁹ und daß sie in die Zukunft hineinwirken, d.h., von nachfolgenden Generationen mitbenutzt werden können, folglich auch mitfinanziert werden

¹ Erwin Adolf Piduch: Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stuttgart (Stand: 34. Lfg. 1997), Art. 115 Rn. 2. Daß Art. 115 GG a.F. „zu den dringend reformbedürftigen Vorschriften gehört“, wurde bereits zehn Jahre vor der Novellierung der Finanzverfassung geäußert; vgl. Friedrich Karl Vialon: Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt a.M. 1959, Art. 115 Rn. 1.

² Vgl. Wilhelmine Dreißig: Zur Neuordnung der Kreditfinanzierung im Haushaltsrecht der BRD, in: Finanzarchiv, 29., 1970, S. 499-516, hier S. 508.

³ Vgl. hierzu Otto Singer: Schulden, die nicht vergehen wollen, in: Kommune, 14., 1996, Nr. 1, S. 33-36, hier S. 34; Wolfgang Kitterer: Über die Tragbarkeit und die Grenzen der Staatsverschuldung, in: Erhard Kantzenbach (Hrsg.): Staatsüberschuldung, Göttingen 1996, S. 79-89, hier S. 84; Jörg A. Wiese: Ist die Staatsverschuldung in Europa tragbar?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 71. Jg., 1997, S. 52-58, hier S. 56.

⁴ Vgl. Herbert Fischer-Menshausen: Art. 115 GG Rn. 3, in: Ingo von Münch, Philip Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., München 1996.

Dr. Stefan Bajohr, 48, ist finanzpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen.

sollen. Problematisch hieran ist allerdings nicht nur die Verallgemeinerung, investive Ausgaben seien konsumtiven überlegen¹⁰; es ist überdies höchst zweifelhaft, ob gegenwärtige Entscheidungen (z.B. im Bereich von Risikotechnologien) auch von Zukünftigen als positiv entgegengenommen werden¹¹. Ein sachlicher Zusammenhang ist dennoch insofern gegeben, als Investitionen im Prinzip ein zukunftsorientiertes Konzept zugrunde liegt und damit für sie eine über das jeweilige Haushaltsjahr hinausgehende Finanzierungsmodalität gerechtfertigt werden kann.

Wachsende Schuldenlast

In der Praxis verhinderte die Bindung der Kreditaufnahme an die Investitionsausgaben nicht, daß die Schuldenlast von Bund, Ländern und Gemeinden fortlaufend wuchs: Sie begrenzt gerade einmal (und dies auch nur in der Regel, nicht im Ausnahmefall) die jährliche Nettoneuverschuldung. Die Gesamtverschuldung hingegen war bis vor kurzem keiner rechtlichen Beschränkung unterworfen¹² und hat inzwischen besorgniserregende Ausmaße angenommen. Ende 1998 belief sich der Schuldenberg des öffentlichen Gesamthaushalts auf 2,23 Billionen DM¹³. Allein der Bund muß für die von ihm aufgenommenen Fremdmittel in diesem Jahr voraussichtlich 57,9 Mrd. DM an Zinsen zahlen. Seine Zins-Steuer-Quote beläuft sich auf 15,9%¹⁴.

Selbst in Zeiten niedriger Kapitalmarktzinsen schneidet sich der Schuldendienst gewaltige Brocken aus den Staatseinnahmen heraus. Zu Recht hat daher das Bundesverfassungsgericht an die finanzpolitische Pflicht gemahnt, „der Gefahr entgegenzuwirken, daß sich ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die

Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt“¹⁵.

Wie weit die bundesdeutsche Situation hiervon entfernt ist, ist umstritten. Kaum mehr verkennbar dürfte indes sein, daß die Kreditfinanzierung des Budgets die Investitionstätigkeit nicht mehr belebt, sondern der Schuldendienst budgetäre Mittel in solchem Maße bindet, daß dadurch die staatliche Investitionsfähigkeit ernsthaft beeinträchtigt wird¹⁶. Seit 1994 überschreiten die Zinsausgaben des Bundes und der Länder deren Aufwendungen für Investitionen¹⁷; auch ist der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt geringer als der des negativen Finanzierungssaldos¹⁸. Mit der Zeit (und beschleunigt infolge von Privatisierungen) wird dies dazu führen, daß der Schuldenberg den über Kredite finanzierten Teil des öffentlichen Kapitalstocks übertrifft, die öffentlichen Vermögenswerte also nicht einmal mehr theoretisch im Wege der Veräußerung zur Schuldentilgung ausreichen¹⁹.

Verschärft wird diese Problematik durch zwei Entwicklungen, die bei der Reform der Finanzverfassung von 1969 so sicher nicht einkalkuliert waren:

- die Praxis der Bruttoveranschlagung und der Doppelzählung öffentlicher Investitionen sowie die teils unzutreffende Zuordnung bestimmter Ausgabearten zu den Investitionen;
- das Auseinanderfallen von Investitionsausgaben und Vermögensbildung des Staates.

Im folgenden soll gezeigt werden, wie sehr beide Vorgänge zu einer Fiskalillusion beitragen, indem sie das vom Verfassungsgeber gewollte Junktim zwischen Kreditfinanzierung und Investitionstätigkeit aushebeln.

⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen (= Schriftenreihe des BMF, Heft 29), Bonn 1980, S. 4.

⁶ Vgl. dazu die Begründung der Bundesregierung zur 20. GG-Novelle, BT-Drucksache V/3040, S. 39.

⁷ Vgl. Rainer Wolf: Der Mops, die Macht und das Recht. Eine rechtspolitische Analyse des Staatshaushaltsrechts, in: Peter Nahamowitz, Stefan Breuer (Hrsg.): Politik – Verfassung – Gesellschaft. Traditionslinien und Entwicklungslinien, Baden-Baden 1995, S. 233-255, hier S. 246.

⁸ Von der Ausnahmemöglichkeit, die der 2. Halbsatz des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG im Falle von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einräumt, kann in dem hier anstehenden Zusammenhang abgesehen werden.

⁹ Vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 47.

¹⁰ Vgl. H. Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 115 Rn. 4.

¹¹ Vgl. dazu Stefan Bajohr: Abbau der Staatsverschuldung – Eine Bedingung nachhaltiger Reformpolitik, in: Kritische Justiz, 31. Jg., 1998, S. 432-451, hier S. 441.

¹² Erst der Maastrichter Vertrag über die Europäische Währungsunion brachte mit Art. 104c EGV eine Begrenzung der Schuldenstandsquote von 60% des BIP. Diese Rechtsvorschrift ermächtigt den Ecofin-Rat auch, Maßnahmen gegenüber allzu defizitfreudigen Mitgliedstaaten zu erlassen.

¹³ Statistisches Bundesamt Wiesbaden: <http://www.statistik-bund.de/presse/deutsch/pm/p9113061.htm>.

¹⁴ Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1999, Bonn 1998, S. 59 und 67.

¹⁵ BVerfGE 79, S. 311-357, hier S. 355 f.

¹⁶ So ist die Investitionsquote des Bundes von 15,3% (1991) auf 12,5% (1998) gesunken; die der Länder ging im gleichen Zeitraum von 19,1% auf 15,6% zurück, vgl. Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 1998 bis 2002 mit Finanzbericht 1999, LT-Drucksache 12/3301, S. A 131.

¹⁷ Vgl. St. Bajohr, a.a.O., S. 450.

¹⁸ Vgl. J. A. Wiese, a.a.O., S. 53.

¹⁹ Für 1991 wurde das gesamtstaatliche Vermögen noch auf rund 3 Billionen DM geschätzt, vgl. Rainer Roth: Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1998, S. 183.

Unbefriedigende haushaltswirtschaftliche Definition

Vor dem Hintergrund der für die Stabilität von Wirtschaft und Währung entscheidenden Funktion von Investitionen erweisen sich deren haushaltswirtschaftliche Definition und Eingrenzung als höchst unbefriedigend²⁰. Ohnehin wurde der Investitionsbegriff erst 1990 unter dem Druck einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts²¹ ins Haushaltsgrundsatzgesetz und in die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern aufgenommen²². Dabei gingen die GesetzgeberInnen konzeptionell – bestärkt durch einen im nachhinein nur als unvorsichtig zu bezeichnenden Hinweis des höchsten deutschen Gerichts auf den Gruppierungsplan²³ – über eben diesen nicht hinaus.

Der Gruppierungsplan, 1969 von Bund und Ländern als gemeinsame verwaltungsinterne Systematik entwickelt, wurde erst 1973 veröffentlicht und blieb bis 1990 bloße Verwaltungsvorschrift – mit allerdings erheblicher materieller Wirkung. Er gliedert die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten:

□ „bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten (...), Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;

□ bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen“²⁴.

Als Investitionsausgaben im Sinne des Gruppierungsplans gelten „Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen“ (= Hauptgruppe 7), der „Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als

sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt“, der „Erwerb von unbeweglichen Sachen“, der „Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren“ sowie Ausgaben „für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen“, „Darlehen“, „die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen“ sowie „Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben“ für die genannten Zwecke (= Hauptgruppe 8)²⁵.

Heftige und begründete Kritik

Gegen diese Definition von Investitionen, wie sie der Gruppierungsplan vornimmt, wird – nicht erst seitdem die Verwaltungsvorschrift ins Haushaltsgrundsatzgesetz aufgenommen wurde – heftige und begründete Kritik vorgetragen. So sei bei weitem nicht alles, was den Investitionen zugerechnet werde, unmittelbar wachstumsrelevant, während als konsumtiv gewertete Staatsausgaben wie zum Beispiel „Investitionen ins Humankapital“ große Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung hätten²⁶. Obgleich das Bundesverfassungsgericht die Subsumtion von Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Weiterbildung unter den Investitionsbegriff ablehnt²⁷, darf dieses Thema vor dem Hintergrund der Überlegung, daß nur und gerade solche Ausgaben kreditfinanzierbar sein sollen, die leistungssteigernd und nutzbringend in die Zukunft hinein wirken, nicht als erledigt betrachtet werden²⁸. Für die fortzuführende Debatte dürfte nicht ganz unbeachtlich sein, daß private Unternehmen ihre Personalausgaben im Bereich von Forschung und Entwicklung längst als F&E-Investitionen werten²⁹.

Die Gruppierungssystematik ist auch deshalb „nicht ohne weiteres und unverändert geeignet, den Investitionsbegriff sachgerecht abzugrenzen“³⁰, weil im Rahmen von Baumaßnahmen die sogenannten Erhaltungsinvestitionen nicht durchgängig investiv sind³¹, sondern Instandhaltungsaufwendungen enthal-

²⁰ Vgl. Hans Tietmeyer: In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1993, B 18, S. 13-18, hier S. 14.

²¹ BVerfGE 79, S. 311-357. Das BVerfG hat in dieser Entscheidung aber auch verlangt zu prüfen, „wie weit der derzeit in der Staatspraxis verwendete Investitionsbegriff – auch und gerade im Hinblick auf die bislang gewonnenen Erfahrungen – der normativen Intention der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG angemessen ist“ (vgl. a.a.O., S. 355).

²² § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO und Haushaltsordnungen der Länder.

²³ Vgl. BVerfGE 79, S. 311.

²⁴ § 10 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 Satz 1 HGrG.

²⁵ § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG.

²⁶ Vgl. Ulrike Hardt, Uwe Hiersemenzel, Horst Keppler: Verschuldungsgrenzen für die öffentlichen Haushalte, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 3. 1996, S. 25-33, hier S. 26; R. Wolf, a.a.O., S. 248.

²⁷ BVerfGE 79, S. 337.

²⁸ Vgl. dazu St. Bajohr, a.a.O., S. 442.

²⁹ Vgl. Karl Georg Zinn: Stellungnahme vom 20.9.1996 zum Fragenkatalog des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW anlässlich der Anhörung zur Staatsverschuldung am 31.10.1996, LT-Zuschrift 12/702, S. 3.

³⁰ Klaus Lüder: mündlicher Beitrag auf der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 31.10.1996 zur Staatsverschuldung, LT-Drucksache 12/383, S. 26 f.

ten, die jedenfalls in wirtschaftlicher Betrachtung den Vermögensbestand nicht mehr, sondern lediglich konsumiertes Vermögen ersetzen³².

Deshalb hat bereits 1980 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagen, die in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Bruttoinvestitionen „um die Abschreibungen als Ausdruck der in der gegenwärtigen Periode stattgefundenen Wertminderung des öffentlichen Kapitalstocks zu kürzen“³³. Zumindest, so eine in der Literatur geäußerte Folgerung, müßten, wenn an der Bruttoveranschlagung festgehalten werde, die Erlöse für den Verkauf ausgeschiedener Wirtschaftsgüter von den Investitionsausgaben abgesetzt werden³⁴; die Kreditobergrenze würde entsprechend sinken. Diese Abkehr von der Brutto-Betrachtung ist auch geboten, weil der „Bestand an öffentlichem Vermögen“ vom Grundsatz her „nur nach Maßgabe der Nettoinvestitionen“³⁵ wachsen kann, die wiederum allein geeignetes Kriterium für die ökonomisch zulässige Höchstgrenze der Nettokreditaufnahme sind³⁶.

Problematische Zuordnungen

Nicht unproblematisch ist darüber hinaus die generelle Zuordnung von Darlehen zu den Investitionen. Gerade vor dem Hintergrund der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, den Investitionsbegriff nicht auf Bildungsaufwendungen auszuweiten, mutet es befremdlich an, daß ausgerechnet dezidiert konsumtiven Zwecken dienende Darlehen wie diejenigen im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes der investiven Seite zugeschlagen werden dürfen. Im übrigen gilt für Darlehen, aber auch für den Beteiligungserwerb das gleiche wie für die Bauausgaben: Wenn sie schon den Investitionen zugerechnet werden, dann sind sie zumindest netto zu veranschlagen. Darlehensrückflüsse und Erlöse aus Beteiligungsverkäufen sind also abzusetzen und

nicht – wie gegenwärtig – als „sonstige Verwaltungseinnahmen“ zu verbuchen³⁷.

Auch Darlehen und Investitionszuschüsse ans Ausland sind ungeeignet, den öffentlichen Investitionen zugerechnet zu werden. Zwar mögen, wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gern betont³⁸, Kapitalzuflüsse in die sogenannten Entwicklungsländer hierzulande durch entsprechende Aufträge von dort Arbeitsplätze schaffen oder sichern und insofern binnenwirtschaftlich stimulierend wirken können. Weil die ausgezahlten Beträge oder die dafür (möglicherweise) in Deutschland geschaffenen Vermögenswerte das Inland aber verlassen, erwächst aus ihnen weder eine Mehrung des inländischen Kapitalstocks noch steht das daraus geschaffene Vermögen einer späteren Nutzung im Inland zur Verfügung³⁹. Insofern sollten diese Ausgaben bei genauer Betrachtung in keinen Zusammenhang mit dem zulässigen öffentlichen Kreditvolumen gebracht werden.

Alles in allem betritt also, wer den haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff verwendet und ihn nicht nur nach geltender Rechtslage, sondern auch ökonomisch für die Tragbarkeit öffentlicher Nettoneuverschuldung zum Maßstab macht, äußerst unsicheres Terrain. Denn mit dem Sinn des Artikels 115 Abs. 1 GG, der die Bedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme festlegt, ist der Investitionsbegriff des Gruppierungsplans/Haushaltsgrundsatzgesetzes nach dem Dargelegten „kaum zu vereinbaren“⁴⁰.

Doppelzählung von Investitionsausgaben

Heikel ist auch die vielerorts übliche Doppelzählung von Investitionsausgaben. So werden zum Beispiel investive Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes in einigen Landeshaushalten abermals als investive

³¹ Insofern ging der Regierungsentwurf von 1968 in seiner Begründung zur Haushaltsreform fehl, wenn er den Investitionen auch solche Ausgaben zurechnete, die die Produktionsmittel der Volkswirtschaft nicht mehr, sondern bloß erhalten; vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 47. In dieser Hinsicht kritisch z.B. auch H. Tietmeyer, a.a.O., S. 14.

³² Vgl. Klaus L. Luder: Ist das Land Nordrhein-Westfalen finanziell ruiniert? Vortrag anlässlich der Tagung „Innovation für NRW – Politik und Verwaltung im Diskurs“ der Fortbildungsakademie des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen am 1.12.1994 in Oer-Erkenschwick, unveröff. Ms., S. 8. Grundsätzlich zur Sach- und Finanzausstattung des Staates vgl. Karl Heinrich Friauf: Staatsvermögen, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 295-319.

³³ Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, S. 44.

³⁴ Hans-Herbert von Arnim, Dagmar Weinberg: Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1986, S. 115.

³⁵ Helmut Schlesinger, Manfred Weber, Gerhard Ziebarth: Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, Darmstadt 1993, S. 212; Wolfram Höfling: Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993, S. 193.

³⁶ Vgl. Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, S. 48 und 52; Norbert Andel: Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 8, S. 457-459, hier S. 458. Abgrenzungsprobleme zwischen brutto und netto, die in der Praxis auftreten mögen, „betreffen lediglich die Umsetzbarkeit einer verfassungsrechtlich gewünschten Vorgehensweise, können diese jedoch nicht in Frage stellen“ (vgl. Klaus T. Bröcker: Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Berlin 1997, S. 73 f.).

³⁷ Vgl. H.-H. von Arnim, D. Weinberg, a.a.O., S. 115.

³⁸ Telefonische Auskunft des BMF vom 15.4.1999 gegenüber dem Verfasser.

³⁹ Vgl. Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, S. 39.

⁴⁰ Vgl. H.-H. von Arnim, D. Weinberg, a.a.O., S. 112.

Mittel ausgewiesen⁴¹. Und so, wie sie beim Bund die dortige Nettokreditemächtigung legitimieren, wiederholen sie dies auf der Länderebene. Auf diese Weise wächst das Volumen der Nettoneuverschuldung im Handumdrehen über die Summe der Investitionsausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts hinaus – ein im Ergebnis verfassungswidriger Vorgang, dem indes weder der Bundeshaushalt noch die Etats der Länder Beachtung schenken: Für sich gesehen hält (in der Regel) jeder dieser Haushalte sein Kreditlimit ein – für das daraus erwachsende Gesamtproblem zeichnet niemand verantwortlich. Zu verhindern wäre eine solche systemwidrige Unterminierung der Verschuldungsgrenzen nur im Wege eines gesetzlichen Verbotes von Doppelzahlungen. Hierauf wurde indes bei der Novellierung der Bundeshaushaltsordnung bewußt verzichtet⁴².

Insgesamt, aber dies scheint in Kauf genommen zu werden, entwickeln sich aufgrund von Bruttoveranschlagungen, unzutreffenden Zuordnungen von Aufwendungen zu den investiven Ausgaben und Doppelzahlungen Bruttoanlageinvestitionen und negativer Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften unweigerlich immer weiter auseinander. Die Schere wird sich in dem Maße öffnen, in dem der zukünftige Kapitalstock hinter den Schuldendienstverpflichtungen zurückbleibt. Die Annahme des Grundgesetzgebers, ein allfällig wachsender Schuldenberg finde sein positives Gegenstück immerhin im öffentlichen Anlagevermögen, würde dann vollends zur Fiktion.

⁴¹ Vgl. Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, S. 4.

⁴² Vgl. K. T. Bröcker, a.a.O., S. 74 f. Lediglich in der Begründung zum Gesetzentwurf findet sich eine entsprechende Aufforderung: BT-Drucksache 11/6939, S. 5.

⁴³ Dies im Gegensatz zu H. Schlesinger u.a., a.a.O., S. 212.

⁴⁴ GVBl. NW 1998, S. 750-761.

⁴⁵ Die Netto-Investitionsausgaben sind mit 7586 Mill. DM veranschlagt. Wegen der Probleme einer korrekten Ermittlung der Nettoinvestitionen auf der Ebene von Obergruppen und Gruppen des Gruppierungsplanes wird hier auf die Brutto-Investitionsausgaben abgehoben.

⁴⁶ Das ist die Obergruppe 88: Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich (hier: an Bund [Gruppe 881], an Gemeinden und Gemeindeverbände [883], an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesanstalt für Arbeit [886] und an Zweckverbände [887]).

⁴⁷ Das ist die Obergruppe 89: Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche.

⁴⁸ Gruppen 891 und 899.

⁴⁹ Gruppe 892.

⁵⁰ Gruppe 893.

⁵¹ Der Rest von 1,9 Mill. DM geht als Investitionszuschuß ins Ausland (Gruppe 896).

⁵² Vgl. Klaus Lüder, a.a.O., S. 5.

⁵³ Vgl. Andreas Becker: Staatsverschuldung und Umweltzerstörung – wie sie vereint die Zukunft berauben, München 1998, S. 35.

„Entreichung“ der öffentlichen Hand

Käme es eines Tages – die Vernunft beschreitet bisweilen verschlungene Pfade – doch zu einem haushaltsrechtlichen Verbot von Doppelzahlungen bei den Investitionsausgaben, wäre vor allem sicherzustellen, daß diese Aufwendungen nicht bei der abgebenden, sondern bei der empfangenden Ebene als investiv verbucht werden⁴³. Denn eben darin, daß sich gegenwärtig (auch) die zuweisende Stelle die Mittelherausgabe als Investitionsausgabe gutschreibt, liegt ein weiterer Grund für die Unausgeglichenheit von Bruttoanlagevermögen und Schuldenlast. Zur Erläuterung dessen sei das Beispiel des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts 1999 herangezogen⁴⁴:

Die Brutto-Investitionsausgaben belaufen sich auf 9659 Mill. DM; die Nettokreditemächtigung beträgt 7484 Mill. DM⁴⁵. Von den Investitionsausgaben entfallen 708 Mill. DM, das sind 7,3%, auf landeseigene Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Hauptgruppe 7). Von den weiteren Aufwendungen für Investitionen (8951 Mill. DM) entfallen 3603 Mill. DM auf Zuweisungen an andere öffentliche Haushalte⁴⁶ und 3771 Mill. DM auf Investitionszuschüsse an Dritte⁴⁷, von denen wiederum 2738 Mill. DM an öffentliche Unternehmen und kommunale Sondervermögen⁴⁸, 201 Mill. DM an private Unternehmen⁴⁹ und 831 Mill. DM an „Sonstige“⁵⁰ fließen, worunter z.B. freie und freigemeinnützige Träger, Kirchen, Vereine oder Privatpersonen zu verstehen sind⁵¹.

Daraus folgt, daß das Land Nordrhein-Westfalen seine Investitionsausgaben nur zu einem Bruchteil zur eigenen Vermögensmehrung verwendet. Im Volumen von 7374 Mill. DM (= 76,3%) gehen sie an fremde Empfänger – seien es andere öffentliche Haushalte und Unternehmen, seien es Private. Dies wiederum bedeutet, daß der Nettoneuverschuldung des Landes keine gleichwertige Vermögenssteigerung beim Land zur Seite steht. Das aus der Investitionstätigkeit erwachsende Vermögen wird vielmehr bei fremden EigentümerInnen gebildet oder verstärkt. Mit seinen Investitionsausgaben verschuldet sich das Land also zu gut drei Vierteln zugunsten anderer⁵², wobei das investierte Kapital dem öffentlichen Vermögen vor allem dann entzogen wird, wenn es Privaten zufließt⁵³.

Diese „Entreichung“ des Landes, verstärkt durch Vermögensveräußerungen zur Deckung von Haushaltslöchern⁵⁴, korrespondiert mit der Auftürmung eines Schuldenberges, der seit Beginn der laufenden Legislaturperiode (Mitte 1995) von 123,6 auf 147,5 Mrd. DM im Herbst 1998 gewachsen ist⁵⁵. Für diese Schulden muß das Land 1999 voraussichtlich 8,6

Mrd. DM an Zinsen – das sind 12,1% der Steuereinnahmen – entrichten⁵⁶. Dieses Mißverhältnis von Vermögensminderung auf der einen, Schuldenmehrung und Schuldendienstverpflichtungen auf der anderen Seite zeigt, daß die Zuordnung abfließender Investitionszuweisungen und -zuschüsse zu den investiven Aufwendungen eines Landes fragwürdig ist.

Zwei Gegeneinwände

Hiergegen werden im wesentlichen zwei Einwände vorgetragen:

□ Der erste Einwand nimmt zu dem Problem investiver Zuweisungen des Landes an die Kommunen Stellung. Indem das Land sich verschulde bzw. Vermögen veräußere, um investive Mittel für seine Gemeinden und Gemeindeverbände zu erwirtschaften, „entreichere“ es sich keineswegs zugunsten anderer. Gemeindliche Investitionen zählten vielmehr, da die Kommunen „Bestandteile des Staates“⁵⁷ – und nicht etwa dritte staatliche Ebene⁵⁸ – seien, zum Landesvermögen. Investive Mittel für Kommunen seien also gleichzusetzen mit einer Investitionstätigkeit des Landes für sich selbst.

Dem widerspricht, daß dem Vermögen eines Landes dasjenige seiner Gemeinden und Gemeindeverbände keineswegs zugerechnet werden kann⁵⁹. Denn die Gemeinden sind „Rechtssubjekte im Sinne juristischer Personalität“⁶⁰ und daher berechtigt und in der Lage, eigenständig – und vor allem unabhängig von den Ländern – Eigentum zu bilden und über Eigentum zu verfügen⁶¹. Dieses können sie nach eigenem Dafürhalten vermieten, verpachten oder veräußern⁶². Eine Gemeinde (ein Gemeindeverband) ist folglich nicht daran gehindert, zum Beispiel ein Schulgebäude zu verkaufen, selbst wenn es mit Fördermitteln des Landes errichtet wurde.

□ Der zweite Einwand macht geltend, daß die Entreichungsthese sich zu sehr an Eigentumstiteln orientiere und gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge

außer acht lasse: Dadurch, daß der Staat die private Investitionstätigkeit finanziell unterstütze, gingen zwar in einem ersten Schritt öffentliche Gelder in die Verfügungsgewalt Privater über; die daraufhin mit staatlicher Hilfe realisierten Investitionen mehrten indes den im Land vorfindlichen Kapitalstock und bewirkten eine gesteigerte Wirtschaftstätigkeit⁶³. Daraus wiederum erwachsen zusätzliche Steuereinnahmen. Im Ergebnis werde der Staat also für die Hingabe von Kapital mehr als entschädigt.

Schuldendienstverpflichtungen für Private

Ähnlich wie der erste Einwand unterschätzt auch dieser die Funktion und Bedeutung von Eigentum in der Sozialen Marktwirtschaft. Im Unterschied zum ersten Einwand aber verbleibt beim zweiten das aus Investitionszuschüssen gebildete Vermögen nicht einmal in öffentlichem Eigentum, sondern geht in Privateigentum über. Damit wird es auf Dauer der rechtlichen und tatsächlichen Verfügung des öffentlichen Sektors entzogen. Das Investitionsgut bürgt nicht – nicht einmal theoretisch – für die vertragsgemäße Bedienung des Kredits. Der öffentliche Zuschußgeber, der keine Rückgriffsmöglichkeiten auf den Zuschußnehmer hat, muß gegenüber den Gläubigern allein für den Schuldendienst geradestehen. Das heißt, die Steuerpflichtigen haben sich zugunsten eines nicht haftenden Dritten verschuldet und fungieren als Finanziers der staatlichen Verbindlichkeiten.

Was die behaupteten Steuermehreinnahmen betrifft, so ist zunächst festzuhalten, daß das (möglicherweise aus staatlicher Kreditaufnahme herrührende) wirtschaftliche Wachstum nicht mehr ausreicht, um so viel Mehrsteuern hereinzuholen wie an Fremdmitteln aufgenommen wird⁶⁴. Eine Ursache dafür ist, daß der Staat, nachdem die Antizyklik anfangs durchaus Erfolge zeitigte, längst an die Grenzen stößt, die er in der Ökonomie findet, wenn er die strukturelle

⁵⁴ Vgl. N. Andel, a.a.O., S. 457-459. Von 1996 bis 1998 veräußerte das Land Nordrhein-Westfalen Vermögen (Beteiligungen, Liegenschaften, Forderungen) im Volumen von 1484,4 Mill. DM, ohne daß dem ein entsprechender Schuldenabbau oder eine dauerhafte Rücklagenbildung gegenübergestanden hätte, vgl. Antwort der Landesregierung NRW auf die Kleine Anfrage 1178 des Abgeordneten Stefan Bajohr, LT-Drucksache 12/3712, S. 3. Für 1999 sind laut Haushaltsplan Vermögensveräußerungen im Umfang von 294 Mill. DM vorgesehen.

⁵⁵ Vgl. LT-Vorlagen 12/40 und 12/2349.

⁵⁶ Vgl. Finanzbericht Nordrhein-Westfalen 1999, S. 1.

⁵⁷ Theodor Maunz: Artikel 28 GG, in: Theodor Maunz, Günter Dürig: Grundgesetz. Loseblattkommentar, Bd. II (Stand: 33. Lfg. 1997), Rn. 50.

⁵⁸ Vgl. Th. Maunz, a.a.O., Rn. 79.

⁵⁹ So ganz ausdrücklich Art. 12 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern: „Das Vermögen der Gemeinden und Gemeindeverbände kann unter keinen Umständen zum Staatsvermögen gezogen werden“.

⁶⁰ Theodor Maunz, a.a.O., Rn. 54.

⁶¹ Vgl. Otto Gönnerwein: Gemeinderecht, Tübingen 1963, S. 445 f.

⁶² Vgl. Michael Eckhardt, Klaus-Viktor Kleerbaum: Die neue Kommunalverfassung in NW. Text und Erläuterung der neuen Gemeinde- und Kreisordnung, Bonn 1994, S. 127.

⁶³ In diesem Sinne das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, vgl. LT-Ausschußprotokoll 12/1004, S. 9 ff.

⁶⁴ Mit Ausnahme der Zeit von 1989-92 übertrafen die jährlichen Nettokreditaufnahmen seit 1978 die jeweils im darauffolgenden Jahr erzielten Mehrsteuern; vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998, Wiesbaden 1998, S. 480.

Massenerwerbslosigkeit, phasenweise auftretende konjunkturelle Schwierigkeiten und seine eigene Finanzkrise mit dem stumpfen Schwert weiterer Verschuldung zu bewältigen sucht.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß eine Reihe staatlicher Investitionszuschüsse (z.B. für soziale Einrichtungen) nicht rentierbar ist, also Steuereinnahmewachse nicht eintreten können. Sind die Investitionen aber rentierbar (z.B. Unternehmenssubventionen), so ist keine Vorsorge dahingehend getroffen, daß auch die ertragsabhängigen Steuern tatsächlich beim Land ankommen. Unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie und den Verführungskünsten international werbender Steueroasen hat sich die Wahl des Steuerstandorts längst entgrenzt. Dankbarkeit gegenüber dem öffentlichen Zuschußgeber Staat ist nicht zu erwarten. Der Steuerstandort wird dorthin verlegt, wo die Steuerschuld am tiefsten zu drücken ist. Dieser Trend wird sich mit der Gewöhnung an dem zu Jahresbeginn gebildeten Euro-Raum verstärken und auch solche Zuschußempfänger anstecken, die bisher wegen möglicher Wechselkursrisiken und der Scheu vor Abenteuern überhaupt den Schritt ins Steuerausland nicht wagten.

Fazit

Gegenwärtig übersteigen die als investiv ausgewiesenen Ausgaben des Staates das daraus geschaffene öffentliche Vermögen um ein Vielfaches. Dieses Mißverhältnis ist Ergebnis vor allem der Bruttoveranschlagung der Investitionsausgaben, von Doppelzählungen bei den verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften und einer unzutreffenden Definition dessen, was als investive Ausgabe zu werten ist. Erschwerend kommt hinzu, daß – wie am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen gezeigt werden konnte – der Staat dazu übergegangen ist, sich mit seinen investi-

ven Zuweisungen und Zuschüssen zu überschulden und sich zu Lasten der Gesamtheit seiner SteuerzahlerInnen zu „entreichern“, während im Gegenzug Private oder Kommunen aus dem überwiegenden Teil der vom Land aufgenommenen Kredite Vermögen bilden oder mehrten. Soll diese Entwicklung gestoppt werden, damit Schulden- und Vermögenstand wieder ins Gleichgewicht kommen können, wird eine Reform des Haushaltsrechts notwendig. Sie muß

□ ausdrücklich die Summe der Nettoinvestitionsausgaben – in bezug sowohl auf die Mehrung des Vermögensbestandes als auch auf die Einmalzahlung bei Transfers zwischen den Ebenen – zur Obergrenze für die Kreditaufnahme erklären,

□ den Investitionsbegriff im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern nicht haushaltssystematisch, sondern volkswirtschaftlich definieren und

□ festlegen, daß investive Zuweisungen und Zuschüsse nicht das Kreditlimit der Absender beeinflussen, sondern allenfalls das der Empfänger, weil nur bei diesen das entsprechende Vermögen gebildet/vermehrt wird. Zur Vermeidung von Unklarheiten sollten diese Mittel bei den Absendern als konsumtive Ausgaben gewertet werden.

Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, informieren die Investitionsausgaben einer Gebietskörperschaft tatsächlich über die Entwicklung des öffentlichen Vermögens. Erst dann lassen sich nicht nur konjunkturpolitische, sondern eben auch vermögenswirtschaftliche Zusammenhänge zwischen investiven Aufwendungen und Neuverschuldung herstellen. Bis dahin aber steht der Staat in der Gefahr, sich qua Investitionsausgaben reich zu rechnen, obschon er in Wahrheit kaum Vermögen aufbaut, sondern lediglich seinen Schuldenberg weiter auftürmt.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkstraße Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.