



IW-Report 42/19

Stellungnahme zum Zukunfts- investitionsfonds des Landes Brandenburg

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis90/Die Grünen
Dr. Tobias Hentze

Köln, 29.11.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
2	Investitionsbedarf	4
3	Theoretische Einordnung	6
4	Handlungsempfehlungen	7
5	Fazit	10
	Literatur	10

JEL-Klassifikation:

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

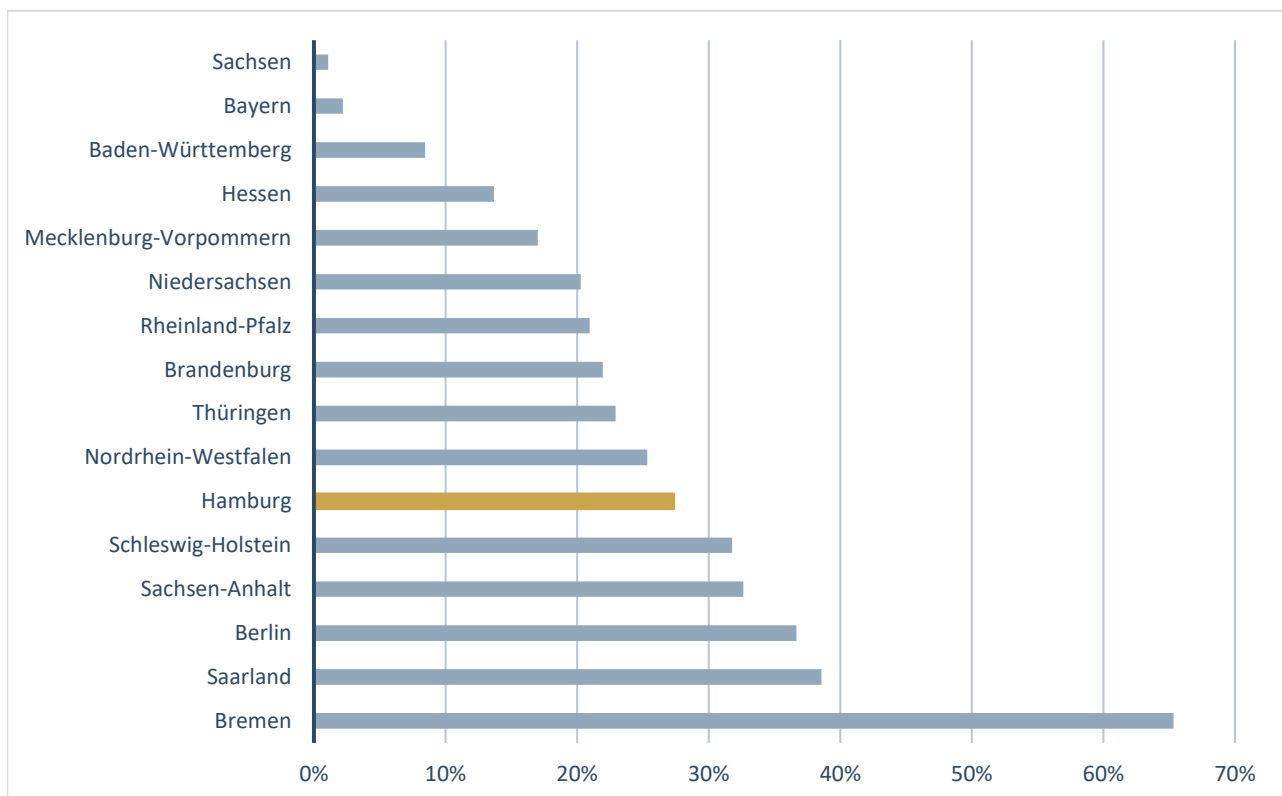
H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

1 Hintergrund

Die Haushaltslage des Landes Brandenburg hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Seit dem Jahr 2013 ist der Finanzierungssaldo des Landes Brandenburg positiv. In der Summe beliefen sich die Überschüsse von 2013 bis 2018 auf knapp 3 Milliarden Euro. Diese Mittel hat das Land in Höhe von rund 850 Millionen Euro zur Schuldentilgung eingesetzt. Gleichzeitig wurde bis Ende 2018 eine allgemeine Rücklage in Höhe von rund 2 Milliarden Euro aufgebaut. Zum 31. Dezember 2018 betragen die Landesschulden 22 Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts (Abbildung 1-1). Damit liegt Brandenburg im Mittelfeld der Flächenländer.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, ein Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ einzurichten (Landtag Brandenburg, 2019a). Dieses Sondervermögen soll noch im Jahr 2019 mit einem Startkapital in Höhe von 1 Milliarde Euro ausgestattet werden (Landtag Brandenburg, 2019b). Somit will die Landesregierung erstmals nach Jahren wieder neue Schulden aufnehmen. Eine Neuverschuldung in Höhe von 1 Milliarde Euro bedeutet eine Zunahme um rund 6 Prozent und entspricht rund 1,3 Prozent der regionalen Wirtschaftskraft (BIP).

Abbildung 1-1: Landesschulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2018 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts



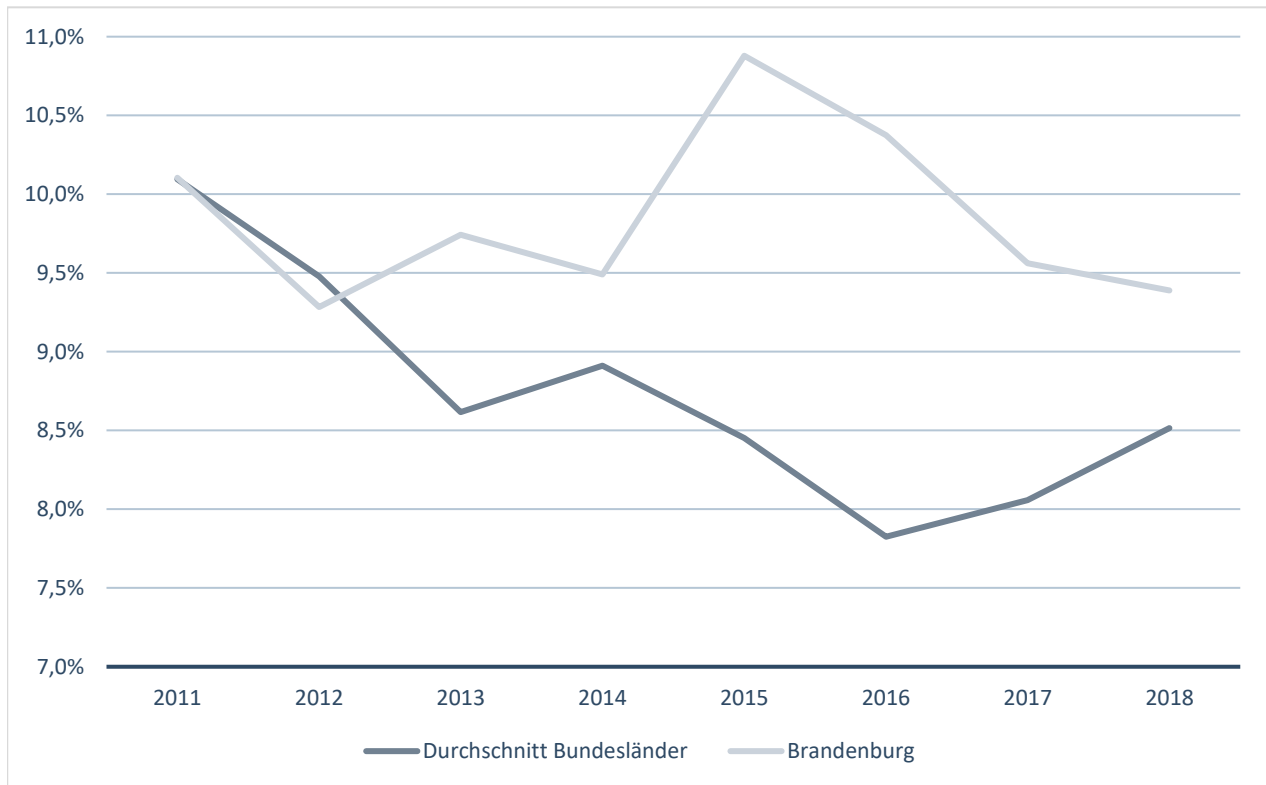
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2019a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019; eigene Berechnung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung steht im engen Kontext mit der für die Bundesländer ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse (Artikel 109 GG). Demnach muss der Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig, um die Auswirkungen eines konjunkturellen Abschwungs auszugleichen. Aufgenommene Kredite müsse dabei im Aufschwung wieder getilgt werden. Zudem ist im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen die Kreditaufnahme erlaubt, wobei hierbei gleichzeitig eine Tilgungsregelung vereinbart werden muss. Das Land Brandenburg hat die Schuldenbremse in die Landesverfassung übernommen (Artikel 103).

2 Investitionsbedarf

Das Sondervermögen soll „wegweisende und strategisch bedeutende Investitionen des Landes“ (Landtag Brandenburg, 2019a) voranbringen. Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Davon hängen wiederum mögliche Einkommenssteigerungen und der Wohlstand der Gesellschaft ab (Bardt et al., 2017; Hüther/Kolev, 2019). Neben einer stetigen Ausdehnung der öffentlichen Investitionen lässt sich mit Blick auf Digitalisierung und Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, in diesen Bereichen grundlegende Investitionen anzustoßen (Bardt et al., 2019).

Der Bedarf ist umso größer, da die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren trotz Finanzierungsüberschüssen eine Ausdehnung der staatlichen Investitionen verpasst hat. Als ein Indikator dafür gilt die Investitionsquote, also die Investitionen als Anteil der Gesamtausgaben des Landes. Sofern die Ausgaben im Landeshaushalt nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts betrachtet werden, lag die Investitionsquote der Bundesländer im Jahr 2018 unter den Werten der Jahre 2011 und 2012, auch wenn der Trend seit 2016 leicht nach oben zeigt. Mit Blick auf das Land Brandenburg zeigt sich, dass das Niveau über dem Länderdurchschnitt liegt, der Trend allerdings fallend ist (Abbildung 2-1). Eine Priorisierung von Investitionen lässt sich demnach nicht erkennen. Dies gilt auch, wenn zusätzlich die kommunale Ebene einbezogen wird (Hentze, 2018).

Abbildung 2-1: Investitionen der Bundesländer in Prozent der Gesamtausgaben


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2019b; eigene Berechnung

Die Fokussierung auf die Investitionsquote verkennt jedoch, dass zum einen die Qualität einer Investition hinsichtlich des Wachstumsimpulses sehr unterschiedlich sein kann, und zum anderen, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind für ein funktionierendes Bildungssystem entscheidend. Die Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben ist aus ökonomischer Sicht daher unbefriedigend. Aus theoretischer Sicht wird seit langem empfohlen, stärker zwischen wachstumsorientierten und nichtwachstumsorientierten Staatsausgaben zu unterscheiden (Bardt et al., 2017).

Unabhängig von der Abgrenzung des Investitionsbegriffs ist der im Gesetzentwurf der Landesregierung festgestellte Investitionsbedarf angesichts der gesunkenen Investitionsquote zunächst wenig überraschend. Daraus lässt sich jedoch zunächst noch keine Rechtfertigung zur Errichtung eines Sondervermögens ableiten. Es stellt sich die Frage, warum es in jüngerer Vergangenheit trotz offenkundigem Bedarf nicht zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen gekommen ist.

In Anbetracht der geschaffenen Rücklage und des Abbaus von Schulden waren fehlende Finanzmittel dafür offenbar nicht ausschlaggebend. In vielen Bereichen und Regionen behindert zurzeit ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung und ein Mangel von Kapazitäten bei

Bauunternehmen eine nachhaltige Korrektur der Investitionsschwäche. Die öffentliche Hand hat vielfach ihr Personal in den Planungsabteilungen gekürzt. Die Bauunternehmen dagegen sind bei einer Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften nach Kassenlage zögerlich, ihre Kapazitäten auszubauen, weil sie befürchten müssen, dass der Auftragschub der öffentlichen Hand kurzlebig ist. Eine schnelle Ausweitung droht deshalb entweder kaum umsetzbar zu sein oder zu deutlich steigenden Preisen zu führen (Hentze/Kolev, 2017). Mit Blick auf den Gesetzesentwurf der Landesregierung sollte daher vorab geklärt werden, wie ein nachhaltiger Pfad zum wirksamen Ausbau der öffentlichen Investitionen aussehen kann. Dazu sind sowohl die Investitionsvorhaben zu qualifizieren als auch an einen mittel- bis langfristigen Umsetzungsplan zu binden.

Zu beachten ist ebenfalls, dass die Landesebene bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich eine weniger bedeutsame Rolle spielt als Kommunen und Bund. Das Land Brandenburg hat laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts im Jahr 2018 Sachinvestitionen in Höhe von 245 Millionen Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 110 Millionen Euro. Die brandenburgischen Kommunen haben mehr als das Dreifache (Sachinvestitionen) oder sogar mehr als das Fünffache (Baumaßnahmen) investiert. Zwar kommen Investitionen des Landes in vielen Fällen auch den Städten und Gemeinden zugute, dennoch stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Kommunen mit zusätzlichen Finanzmitteln auszustatten.

3 Theoretische Einordnung

Aus theoretischer Sicht gibt es gute Gründe, Investitionen über eine Aufnahme von Krediten zu finanzieren. Da Investitionen in der Zukunft Erträge abwerfen sollten, stehen den Kosten der Kreditaufnahme spätere Nutzen gegenüber. Wie bei Privatunternehmen wäre es nicht zielführend, Investitionen erst dann zu tätigen, wenn ausreichend Eigenmittel zur Verfügung stehen. Nach der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik können den Kapitalstock erhöhende Nettoinvestitionen daher mittels Kredite finanziert werden, wenn absehbar der zusätzlich zu erwartende Nutzen die Investitionskosten langfristig übersteigt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Politik jedoch kaum an die „Goldene Regel“ gehalten, so dass die öffentliche Verschuldung kräftig gestiegen ist, ohne dass entsprechende Vermögenswerte geschaffen wurden. Dies war letztlich der Grund zur Einführung der Schuldenbremse, die ab dem kommenden Jahr den Ländern eine Neuverschuldung in aller Regel untersagt. Dies zeigt, dass die Schuldenbremse aus ökonomischer Sicht nicht in jedem Fall effizient ist (keine „First-Best-Lösung“). Vielmehr ist sie aus einer politökonomischen Logik heraus entstanden.

Aus ökonomischer Sicht wäre es sinnvoller, Schulden zuzulassen, gleichzeitig jedoch bestehende Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung nach ihrer Wachstumsorientierung zu hinterfragen. Eine daraus resultierende Konsolidierung der Ausgaben könnte zusätzlichen Spielraum für die Finanzierung von „landespolitisch strategisch bedeutenden Projekten“ (Landtag Brandenburg, 2019a, § 2) leisten.

Gleichzeitig stünde eine solche Politik im Einklang mit finanzwissenschaftlichen Haushaltsgrundsätzen. Die Landesregierung hält die Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung von

Investitionen für „transparent, bedarfsangemessen und flexibel“ (Landtag Brandenburg, 2019a, 1) und sieht es als Vorteil an, dass das geplante Sondervermögen nicht der Jährlichkeit des Haushalts unterliegen würde. Tatsächlich stellt ein einheitlicher, vollständiger und jährlicher Haushalt erst Transparenz sicher. Die Errichtung eines Sondervermögens erhöht grundsätzlich nicht Transparenz und Nachvollziehbarkeit in der Politik – auch deshalb, weil die Landesregierung über die Mittelverwendung autonom entscheiden können soll (Landtag Brandenburg, 2019a, § 5).

Damit stellt auch der geplante Zukunftsinvestitionsfonds keine „First-Best-Lösung“ dar. Das Sondervermögen kann einzig dadurch gerechtfertigt werden, dass ab dem Jahr 2020 eine Neuverschuldung selbst für Nettoinvestitionen nicht mehr möglich sein wird und durch Umschichtungen oder Aufgabepriorisierungen im laufenden Landeshaushalt ein langfristiger Kapazitätsaufbau nur begrenzt möglich ist. Aus ökonomischer Sicht wäre eine Lockerung der strikten Regeln der Schuldenbremse für die Bundesländer im Sinne der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik zu bevorzugen (Hüther, 2019; Kirchgässner, 2014). Die maximale Höhe und die Voraussetzungen einer möglichen Neuverschuldung müssten in diesem Zusammenhang festgelegt werden. Sinn und Zweck der Schuldenbremse sollten nicht unbedingt eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandsquoten, sondern das Sicherstellen nachhaltiger öffentlicher Finanzen sein. Dabei kommt es auf die Tragfähigkeit von Schulden an. Schulden sind per se weder als gut noch als schlecht einzustufen. Der derzeit äußerst geringe Zinssatz führt dazu, dass mehr öffentliche Investitionsprojekte rentabel sind, als dies bei einem höheren Zinsniveau der Fall wäre. Allerdings ist offen, ob und inwieweit sich das Zinsniveau auf absehbare Zeit normalisieren wird (Demary/Voigtländer, 2018).

Vor diesem Hintergrund lässt sich die aus finanzwissenschaftlicher Sicht durchaus kritisch zu sehende Errichtung eines Sondervermögens für Investitionszwecke als ein Produkt der starren Regeln der Schuldenbremse interpretieren. Änderungen an der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse bedürfen allerdings eines breiten politischen Konsens. Die Errichtung eines Sondervermögens ist dagegen aus Sicht der Landesregierung ein gangbarer Weg, um den Spielraum für Investitionen zu erweitern.

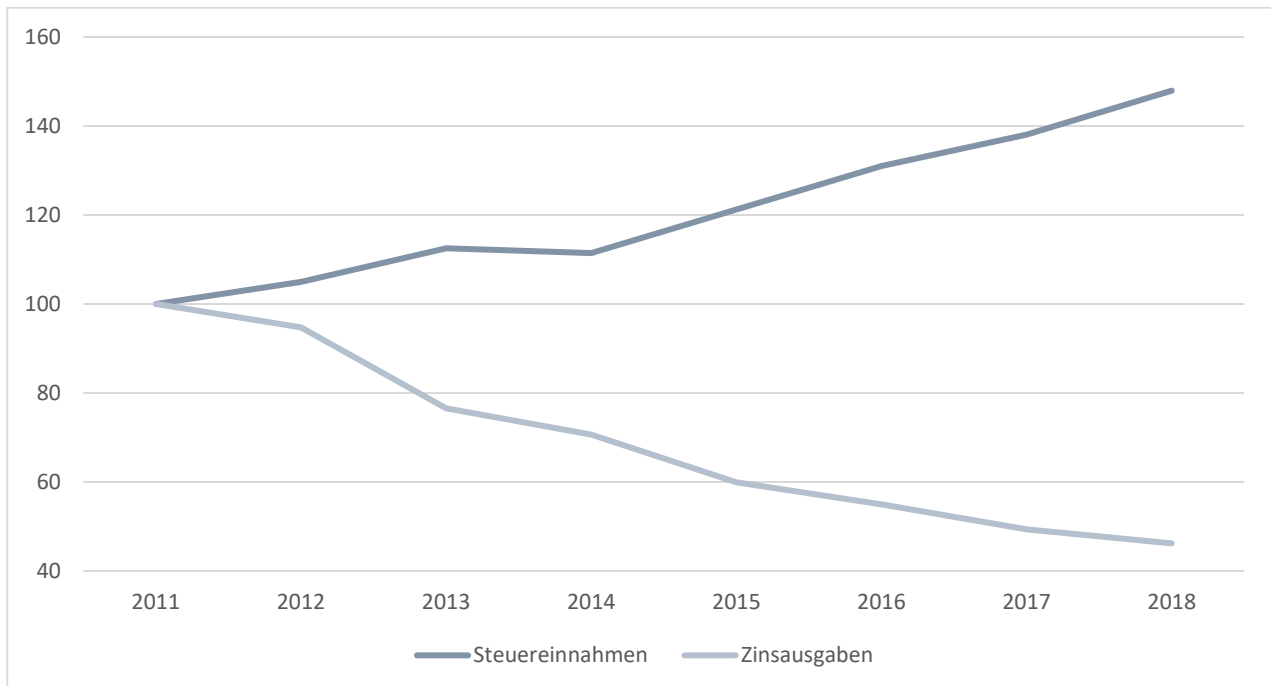
4 Handlungsempfehlungen

Sofern es zur Errichtung des kreditfinanzierten Sondervermögens kommt, sollten einige Aspekte genauer bedacht werden, um die politische Legitimation zu erhöhen:

1. Die Einnahmenseite bietet der Landesregierung kaum Potenzial, da im föderalen System die meisten Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern stammen. Einzig den Satz der Grunderwerbsteuer kann die Landesregierung autonom festlegen. Allerdings erreicht dieser nach zwei Erhöhungen in den Jahren 2011 und 2015 mit 6,5 Prozent im Bundesländervergleich bereits den Höchstwert (Hentze/Voigtländer, 2017). Selbst wenn es einen landespolitischen Konsens geben sollte, höhere (Investitions-)ausgaben über Steuern zu finanzieren, wäre dieser Weg kaum umsetzbar. Gleichwohl hat sich der Gestaltungsspielraum der Landesregierung – auch ohne Sondervermögen – in der Vergangenheit durch deutlich gestiegene

Steuereinnahmen und deutlich gefallene Zinsausgaben spürbar erhöht (Abbildung 4-1). Auch bei Errichtung eines Sondervermögens sollte die Landesregierung daher genau analysieren, welche Spielräume für Investitionen im laufenden Haushalt bestehen.

Abbildung 4-1: Entwicklung von Steuereinnahmen und Zinsausgaben des Landes Brandenburg (Index mit 2011 = 100)



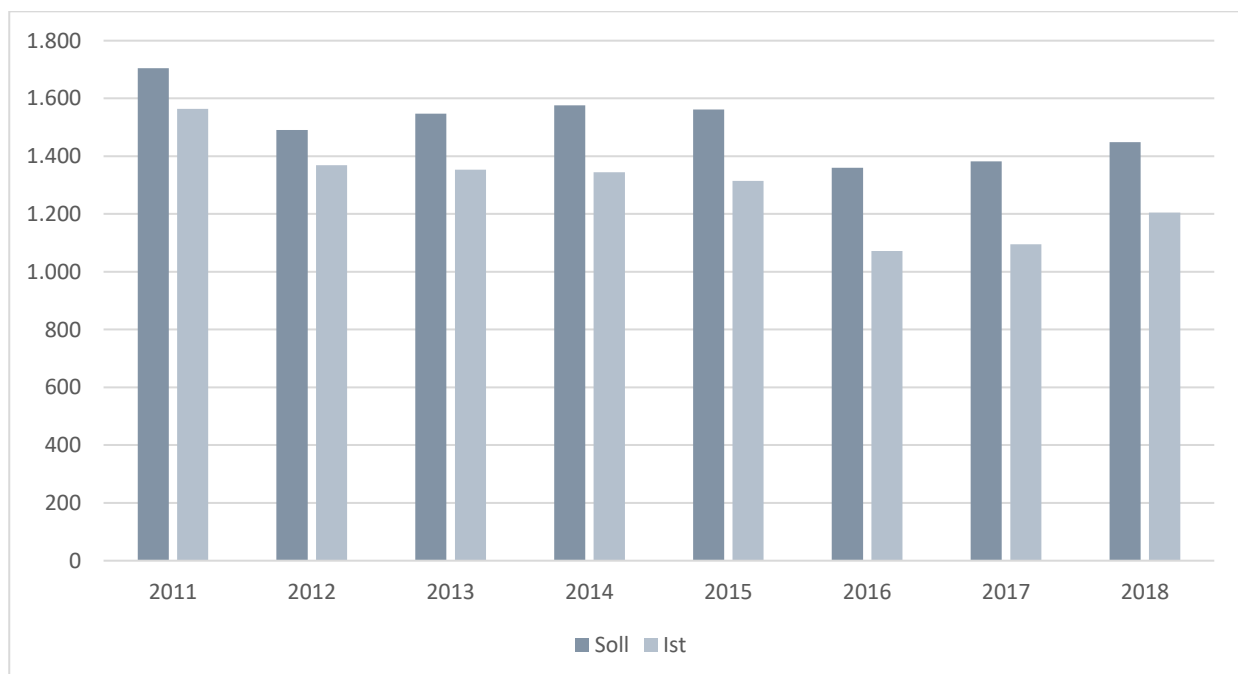
Quellen: Land Brandenburg, 2019; eigene Berechnung

2. Die Landesregierung betont in § 2 des Gesetzentwurfs („Zweck des Sondervermögens“), dass vor allem investive Ausgaben mit dem Mitteln getätigt werden sollen und dürfen (ergänzende Haushaltsmittel für Investitionen sind demnach zulässig). Die weiteren Ausführungen, dass ausschließlich für das Land Brandenburg strategisch bedeutsame Projekte finanziert werden sollen, sind im Grunde selbstredend. Eine Konkretisierung der Projekte einschließlich eines Zeitplans steht jedoch aus und sollte nachgeholt werden. Der Gesetzentwurf liefert ferner keine Motivation für die gewählte Höhe des Startkapitals. Zudem ist es zumindest fraglich, ob eine Trennung in investive und konsumtive Mittel an dieser Stelle zielführend ist. Entscheidend ist die Wachstumsorientierung öffentlicher Ausgaben. Zumindest ist die Ausrichtung auf investive Ausgaben kein Garant dafür, dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden.
3. Es besteht die Gefahr, dass trotz der im Gesetzentwurf formulierten Ziele, bestehende Investitionen über den Fonds abgewickelt werden und die freiwerdenden Haushaltsmittel stattdessen für andere Zwecke verwendet werden. Der Investitionsbegriff ist im Gesetzentwurf mit den Bereichen „Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen“ (§ 2) sehr weit gehalten. Dadurch kann das Sondervermögen letztlich eine reine Erweiterung des Haushalts bedeuten. Dies könnte aber eine juristische

Überprüfung nach sich ziehen, entstünde damit doch der Eindruck, dass über die Begründung eines unspezifizierten Sonderfonds die Wirkung der Schuldenbremse auf Landesebene umgangen werden soll.

4. Nach dem Gesetzentwurf entscheidet das Landesfinanzministerium über den Einsatz der Mittel (§5). Damit wird der Legislative die Möglichkeit genommen, über den Sinn von Investitionsprojekten zu diskutieren und entsprechend zu entscheiden, wodurch die demokratischen Abläufe geschwächt werden. Dies gilt umso mehr, da der Gesetzentwurf keine Vorgaben mit Blick auf die Verwendung des Sondervermögens macht. In der jetzigen Form begründet das Sondervermögen einen Schattenhaushalt zur weitgehend freien Verfügung des Landesfinanzministeriums.
5. Um die politische Glaubwürdigkeit des Sondervermögens zu erhöhen, sollte die Landesregierung darlegen, aus welchen Gründen die tatsächlichen Investitionsausgaben in den vergangenen Jahren unter den geplanten Investitionsausgaben geblieben sind (Abbildung 4-2) und wie das künftig verändert werden soll. Denn eine Erhöhung der tatsächlichen Investitionen ist Voraussetzung für die Rechtfertigung des Zukunftsinvestitionsfonds. Dabei steht auch die Frage im Raum, wie die Finanzmittel angesichts der hohen Kapazitätsauslastung der Unternehmen effizient eingesetzt werden können (vgl. Abschnitt 2).

Abbildung 4-2: Investitionen des Landes Brandenburg in Millionen Euro



Quelle: Land Brandenburg, 2019

5 Fazit

Auf der einen Seite verbietet die Schuldenbremse ab dem kommenden Jahr den Ländern kategorisch die Aufnahme von Schulden selbst zur Finanzierung langfristiger Zukunftsprojekte. Dies wird ökonomischen Überlegungen zur Rechtfertigung einer Schuldenaufnahme nicht gerecht. Wie in der betrieblichen Finanzierungslehre gilt auch für die öffentliche Hand, dass heutige Investitionen für zukünftige Renditen sorgen sollen. Wenn auf Investitionen dagegen verzichtet wird, droht ein Land – genau wie im Falle eines Unternehmens – vergleichsweise zurückzufallen.

Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des Investitionsbegriffs allgemeine politische Ausgabenwünsche bedient werden sollen. Im Gesetzentwurf der Landesregierung ist der Begriff weit gefasst, ein konkreter Plan zur Umsetzung ist nicht ableitbar und die Bestimmung der Höhe des Startkapitals folgt offenbar keiner spezifischen Kalkulation. Dies steht nicht im Einklang mit wichtigen Haushaltsgrundsätzen und könnte bei ständiger Wiederholung die Solidität der öffentlichen Finanzen in Gefahr bringen. Schließlich war die permanente Aufnahme neuer Schulden ein wesentliches Motiv für die Einführung der Schuldenbremse vor zehn Jahren. Angesichts der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise fielen die Regeln der Schuldenbremse sehr rigide aus. Aus heutiger Sicht wäre es stattdessen sinnvoll, über eine begründete Flexibilisierung dieser Regeln nachzudenken, um Zukunftsinvestitionen auch im Rahmen des jährlichen Haushalts zu ermöglichen.

Das Nachtragshaushaltsgesetz der Landesregierung sieht eine zusätzliche Schuldenaufnahme vor, die aus dem grundsätzlich festgestellten Investitionsbedarf und den strengen Regeln der Schuldenbremse folgt. Umso wichtiger ist es daher, in den nächsten Jahren auf Haushaltsdisziplin und mittelfristige Konsolidierungsstrategien zu setzen. Denn unabhängig von der Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung in Nicht-Krisenzeiten ist eine nachhaltige Haushaltspolitik die Voraussetzung dafür, in der Zukunft Spielräume für eine gestaltende Politik zu schaffen. Dazu gehört auch ein Überdenken bestehender Ausgaben. Es wäre riskant, sich vornehmlich auf weiter kräftig steigende Steuereinnahmen und gering bleibende Zinsausgaben zu verlassen.

Literatur

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Puls, Thomas, 2017, Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analyse, Nr. 118, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper, Nr. 10, Köln

Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2018, Reasons for the Declining Real Interest Rates, IW-Report, Nr. 47, Köln

Hentze, Tobias / Kolev, Galina, 2017, Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ausdehnung der öffentlichen Investitionen, IW Policy Paper, Nr. 2, Köln

Hentze, Tobias / Voigtländer, Michael, 2017, Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW Policy Paper, Nr. 17, Köln

Hentze, Tobias, 2018, Investitionen in die Infrastruktur kommen vielerorts zu kurz, IW-Kurzbericht, Nr. 33, Köln

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW Policy Paper, Nr. 3, Köln

Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW Policy Paper, Nr. 11, Köln

Kirchgässner, Gebhard, 2014, Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, S. 721–724

Land Brandenburg, 2019, Eckdaten Landeshaushalt seit 1991, <https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/detail.php/762672> [25.11.2019]

Landtag Brandenburg, 2019a, Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz – ZifoG), Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 7/120

Landtag Brandenburg, 2019b, Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019 – NTHG 2019), Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 7/123

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019, Bruttoinlandsprodukt – Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr> [25.11.2019]

Statistisches Bundesamt, 2019a, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2018, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019b, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2018, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden