

BAND

8

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Sparpolitik und Investitionskapazität

Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses I für
allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit
des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Band 8

Sparpolitik und Investitionskapazität

Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses I für
allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit
des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens



Impressum

Herausgeber: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Stephan THOMAS, Greffier

Platz des Parlaments 1

B-4700 EUPEN

Tel. +32 (0)87 31 84 00

www.pdg.be

ISBN 978-3-9817449-7-2

D/2018/13.679/4

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2018
Alle Rechte vorbehalten.

Druck: Kliemo, Eupen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Der Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ und die „10 Mythen der Staatsverschuldung“	9
I. Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“	9
II. Die „10 Mythen der Staatsverschuldung“	12
III. Weitere Erläuterungen im Austausch mit den Abgeordneten	19
1. Wachstum	19
2. Alternativen zum „Maastricht-Kriterium“	20
3. Schulden – Zinsen – Geldpolitik	21
4. Ökonomie als exakte Wissenschaft	24
SEC, Europäische Governance und öffentliche Investitionen	25
I. Bedeutung und Rolle des SEC	25
II. Haushaltspolitische Steuerung in der Europäischen Union	27
1. Europäische Rahmenbedingungen	27
2. Haushaltskoordinierung in Belgien	29
III. Kontrolle der Einhaltung von SEC-Normen im Rahmen der Haushaltspolitischen Steuerung	30
1. Auf Europäischer Ebene	30
2. In Belgien	30
IV. Auswirkungen des SEC auf öffentliche Investitionen	32
1. Konsequenzen der buchhalterischen Logik des SEC	32
2. Entwicklung öffentlicher Investitionen	32
3. Differenzierung nach staatlichen Ebenen	35
V. Auswirkungen des SEC auf die Haushaltsdaten der öffentlichen Verwaltungen	36
1. Einrichtungen außerhalb des Konsolidierungskreises	36
2. PPP	38
3. Nettofinanzierungssaldo	39
4. Reserven	40
VI. Wachstum und Tragbarkeit (soutenabilité) von Schuld	40
VII. Ansätze für Reformen	43
1. Auf Ebene der Europäischen Union	43
2. Auf belgischer Ebene	46
VIII. Stellungnahme der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft	47

Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft	51
I. Europäische Rahmenbedingungen	51
1. Kombination ESG-Normen – Fiskalpakt – Schuldenbremse – Defizitverbot	52
2. Auslegung der Normen durch Eurostat	53
3. Lösungsansätze	54
II. Infrastrukturhaushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft	55
1. Eckdaten des Haushalts	55
2. Entwicklung der Infrastrukturausgaben	58
3. Neue Handlungsspielräume	62
III. Auswirkungen der europäischen Haushaltsregeln auf die Gemeinden	63
IV. Zukünftige Gestaltung der Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft	65
1. Stellungnahme der Regierung	66
2. Stellungnahme des Gemeinschaftssenators	67
Fazit	73
I. Bedeutung von Staatsschuld	73
II. Zusammenhänge mit der haushaltspolitischen Steuerung in der EU	74
III. Belgischer Kontext	75
IV. Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft	76
Liste der verwendeten Abkürzungen	78
Weiterführende Informationen zu den angehörten Sachverständigen	79
Zusammensetzung des Ausschusses I für allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit	80

Vorwort

Im Rahmen seiner Federführung für die Beratungen des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat sich der für Finanzen zuständige Ausschuss I des Parlaments wiederholt mit den Auswirkungen des Vertrags über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion – dem sogenannten Fiskalpakt – beschäftigt. Ebenso stand auf seinem Programm die Beschäftigung mit dem Zusammenarbeitsabkommen, das zur Umsetzung des Fiskalpakts auf innerbelgischer Ebene abgeschlossen wurde. Die diesbezüglichen Unterlagen sowie Arbeiten des Ausschusses sind in den Parlamentsdokumenten Nrn. 143, 194 und 207 der Legislatur 2009-2014 veröffentlicht.

Bei diesen Arbeiten wurde deutlich, dass die mit dem Fiskalpakt verschärften Vorgaben zur Begrenzung von Staatsschulden, in Verbindung mit der Anwendung der ESGV-Normen, mit Auswirkungen insbesondere auf die Investitionsausgaben der öffentlichen Haushalte verbunden sind. Der Ausschuss beschloss, sich mit dieser Problematik grundlegend zu befassen und machte die Zusammenhänge zwischen „Sparpolitik und Investitionskapazität“ zu seinem gesellschaftspolitischen Thema der laufenden Legislaturperiode. Die systematische Auseinandersetzung aller Ausschüsse des Parlaments mit gesellschaftlich relevanten Themen ist auf die Reform der parlamentarischen Arbeit zu Beginn der Legislaturperiode 2014-2019 zurückzuführen.

Ab Juni 2016 organisierte der Ausschuss mehrere öffentliche Anhörungen im Parlament mit Wissenschaftlern und Finanzfachleuten, um Hintergrundinformationen und Analysen einzuholen. Eingeladen zu diesen Anhörungen waren sowohl Vertreter der Gemeinden sowie der in den Konsolidierungskreis – d. h. in die Berechnung der öffentlichen Schuld – einbezogenen Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft als auch interessierte Bürgerinnen und Bürger, die auf diese Weise ihre Fragen und Einschätzungen in die Diskussion einbringen konnten.

Dabei interessierte sich der Ausschuss in einem ersten Schritt für die Grundlagen aktueller Finanzpolitik und bat hierfür den Berliner Professor Carl-Ludwig Holtfrerich eine von ihm mitverantwortete Studie zum Thema Staatsschulden vorzu-

stellen. Diese 2015 veröffentlichte interdisziplinäre Arbeit unterzieht u. a. die sogenannte Schuldenbremse einer kritischen Prüfung und beleuchtet dieses Instrument in seinen Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Kontext. Professor Holtfrerich nahm die Gelegenheit wahr, zudem seine Thesen zur Einordnung von Staatsschulden näher zu erläutern.

Nach dieser volkswirtschaftlich geprägten Analyse vertiefte man mit mehreren belgischen Experten die konkreten haushaltspolitischen Vorgaben der EU, ihre Umsetzung in Belgien und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen. Damien Piron von der Universität Lüttich, Jean Hilgers von der belgischen Nationalbank und Philippe Donnay vom Föderalen Planbüro gaben dazu umfassende Erläuterungen sowie Anregungen, auf welchen Ebenen angesetzt werden könnte, um eine öffentliche Investitionspolitik vor dem Hintergrund der europäischen Anforderungen auch zukünftig abzusichern. Die Sicht der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf die europäische Haushaltskontrolle, ESG-Normen und Investitionspolitik legte der Ministerpräsident auf Einladung des Ausschusses im Anschluss an die Ausführungen der Experten dar.

Daran anknüpfend setzte sich der Ausschuss in einem dritten Schritt mit den konkreten Initiativen und Möglichkeiten der Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft auseinander. Der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft sowie der Finanzdienst des Ministeriums erläuterten dabei nicht nur die derzeitigen Daten, Zahlen und Fakten; im Austausch mit den Ausschussmitgliedern sowie den Gemeindevertretern ging es auch um die Perspektiven im Zusammenhang mit der absehbaren Einbeziehung der Gemeinden in die Berechnung der Schuld der Deutschsprachigen Gemeinschaft und die damit einhergehenden Herausforderungen zukünftiger Gestaltung der Investitionspolitik.

Während mehrerer Sitzungen nahmen sich die Ausschussmitglieder anschließend Zeit, die erhaltenen Informationen, Analysen und möglichen Reformansätze auszuwerten. Der vorliegende Band der Schriftenreihe enthält die Zusammenfassung der Referate der Sachverständigen, der Ausführungen der Regierung sowie der Diskussionen und Stellungnahmen. Das schließlich verabschiedete Fazit aus den Arbeiten wird in seiner Essenz durch sieben von acht Mitgliedern des Ausschusses getragen.

Dem Ausschuss ist es so gelungen, eine für die zukünftige Investitionspolitik der Deutschsprachigen Gemeinschaft wertvolle Grundsatzarbeit zu leisten, die er für seine haushaltspolitischen Aufgaben nutzen und konkretisieren wird, die aber auch für die Gemeinden und Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft

von Bedeutung ist. Ein Dank an alle Beteiligten, die bei dieser Arbeit mitgewirkt haben!

Eupen, im März 2018

Alexander Miesen

Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft,
Vorsitzender des Ausschusses I

Karl-Heinz Lambertz

Vormaliger Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft
und Vorsitzender des Ausschusses I (bis September 2016),
Gemeinschaftssenator

Der Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ und die „10 Mythen der Staatsverschuldung“

Anhörung mit Prof. C.-L. Holtfrerich am 6. Juni 2016

Prof. Carl-Ludwig Holtfrerich von der Freien Universität Berlin und der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften stellte in der ersten öffentlichen Anhörung zur Thematik „Sparpolitik und Investitionskapazität“ Analysen und Überlegungen aus volkswirtschaftlicher Sicht vor.

Er referierte zunächst über den im Mai 2015 veröffentlichten Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“, ein zusammen mit weiteren Autoren und mit Beteiligung verschiedener wissenschaftlicher Akademien in Deutschland interdisziplinär ausgearbeitetes Dokument¹.

Im zweiten Teil der Anhörung erläuterte er anhand der von ihm ausgearbeiteten „10 Mythen zur Staatsverschuldung“ die These, dass Staatsschulden *per se* nicht schädlich sind, sondern vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und der Finanzierung zukunftssichernder Ausgaben beurteilt werden müssen und ging auf weiterführende Fragen der Ausschussmitglieder ein.

I. Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“

In seiner Einleitung fasste Prof. Holtfrerich die Hintergründe und Ergebnisse des Berichts zusammen:

Seit 1975 konnte man eine ansteigende Staatsschuldenquote² in Deutschland und den meisten Industrieländern beobachten, mit sprunghaftem Anstieg während der Finanzkrise: Während die Staatsschuldenquote 2008 in Deutschland bei 66% lag, stieg sie 2009 auf 83% an. Dabei waren zwölf Prozentpunkte des Anstiegs der Bankenkrise geschuldet bzw. der Übernahme der notleidenden Bankschulden.

1 Carl-Ludwig Holtfrerich; Lars P. Feld; Werner Heun et al.: *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*, Berlin, 2015.

2 Zur Definition der Staatsschuldenquote siehe das im Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ ab S. 83 enthaltene Glossar.

Deutschland hat auf den Anstieg der Staatsschuldenquote mit der sogenannten Schuldenbremse³ reagiert, die 2009 im Grundgesetz verankert wurde. Nach Meinung der deutschen Regierung sollten alle Euroländer zu ähnlichen Maßnahmen greifen. Dies führte zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, besser bekannt als „Fiskalpakt“. Ihren Zweck hat die Schuldenbremse für Deutschland bereits erfüllt: die Sicherung günstiger Zinsen für Kredite am internationalen Kapitalmarkt. Man darf sich also die Frage stellen, ob man die Schuldenbremse nun auch wieder anders definieren könnte.

Vor diesem Hintergrund gründete sich 2011 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe von Wissenschaftlern mit dem Anliegen, durch Aufklärung zu einer Versachlichung des Themas Staatsschulden in der Politik, den Medien und vor allem der Öffentlichkeit beizutragen. Defizite ökonomischer Sachkenntnis findet man nämlich sogar in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, beispielsweise hinsichtlich einer Verwechslung von Brutto- und Nettoneuverschuldung. Die Arbeitsgruppe traf sich zwischen 2011 und 2014 sechzehn Mal. Dabei hatten die teilnehmenden Wissenschaftler im Ausgangszustand teils sehr kontroverse Meinungen zum Thema Staatsschulden. Der nach reiflicher Abwägung aller Argumente im Mai 2015 vorgelegte Schlussbericht wird von zehn Autoren getragen. Er soll dazu beitragen, eine differenziertere und gehaltvollere Diskussion des Themas im Bereich der Politik, der Medien und der Öffentlichkeit zu ermöglichen.

U. a. wird herausgearbeitet, dass das in Deutschland vertretene Standardargument „Staatsschulden belasten die künftigen Generationen“ nicht unbedingt richtig ist. Öffentlichkeit, Medien und Politiker schauen oft nur auf die Passivseite der Bilanz (vgl. die Staatsschuldenuhr in Berlin) und vergessen dabei, dass die Staatsschuldenquote mathematisch ausgedrückt ein Bruch ist, bei dem im Zähler die Summe der Staatsschulden und im Nenner das Bruttoinlandsprodukt (BIP)⁴ stehen. Nicht nur Veränderungen im Zähler, sondern auch im Nenner führen zu Veränderungen der Größe des Bruches – beim Thema Staatsschulden wird der Nenner jedoch oftmals ausgeblendet. Und kaum jemand nimmt Folgendes zur Kenntnis: Wenn der reale bzw. nominale Zinssatz⁵ langfristig unter der realen bzw. nominalen Wachstumsrate der Wirtschaft liegt, dann sind Staatsschulden gar kein Problem. In Deutschland ist dies im Moment der Fall. Meinungsverschiedenheiten gibt es zurzeit nur hinsichtlich der Frage, ob dies langfristig anhalten wird. Ein weiterer vernachlässigter Aspekt ist, dass Schulden und Geldvermögen immer korrespondieren: Nur in dem Ausmaß, in dem Unternehmen, der Staat, die privaten

3 Ebenda zur Definition der Schuldenbremse.

4 Ebenda zur Definition des BIP.

5 Ebenda zur Definition des Nominal-/Realzinssatzes.

Haushalte im Inland und das Ausland gegenüber dem Inland Kredite aufnehmen, entsteht im Inland Geldvermögen. Jemand muss in die Verschuldung gehen, um die hohen Ersparnisse in Deutschland und in der Welt zu absorbieren. In Deutschland investiert nicht nur der Unternehmenssektor, sondern auch der Staat seit Jahren zu wenig. Die daraus resultierende Schwäche der Binnennachfrage bewirkt die hohen Leistungsbilanzüberschüsse⁶, deren Größenordnung den Umfang der Nettokapitalexporte aus Deutschland angibt. Gleichzeitig verfallen in Deutschland Schulen und die Infrastruktur, weil die Schuldenbremse des Grundgesetzes seit 2009 dem Staat die Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen verboten hat. Zuvor war dies möglich gewesen.

In dem Bericht der Arbeitsgruppe wird die der Schuldenbremse zugrunde liegende Annahme „der Staat muss wirtschaften wie die schwäbische Hausfrau“ einer kritischen Prüfung unterzogen. Denn diese Annahme ist ein typisches Beispiel des in der Wirtschaftswissenschaft bekannten „Trugschlusses der Verallgemeinerung“: Ein Sparkurs, der für ein einzelnes Unternehmen oder einen einzelnen privaten Haushalt die Rettung aus finanziellen Engpässen darstellt, führt zu einer wirtschaftlichen Katastrophe, wenn alle Unternehmen und privaten Haushalte ihn gleichzeitig verfolgen, weil dann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage schrumpft. Das Gleiche gilt, wenn der deutsche Staatssektor die „schwarze Null“ verwirklicht bzw. diese Zielsetzung der Schuldenbremse im Grundgesetz nicht nur für den Bund, sondern auch für die Bundesländer bis 2020 durchsetzt, denn der Anteil aller staatlichen Ausgaben am BIP beträgt fast 50 %. Wenn fast 50 % einer Volkswirtschaft auf jegliche zusätzliche Kreditfinanzierung verzichtet oder darüber hinaus sogar bestehende Verschuldung tilgt, ist dies ein Rezept für eine Deflationskrise. In Deutschland ist sie wegen der inzwischen auf fast neun Prozent angewachsenen Leistungsbilanzüberschüsse bisher ausgeblieben. Das Ausland ist statt des deutschen Staatssektors (und auch des im Inland schwach investierenden Unternehmenssektors) stellvertretend in die Verschuldung gegangen und hat so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Deutschland nicht einbrechen, sondern in den letzten Jahren sogar steigen lassen.

Die deutsche Haushaltspolitik im Fiskalpakt den anderen Eurostaaten zu verordnen, ist wiederum ein Beispiel für den „Trugschluss der Verallgemeinerung“. Wenn ein Mitglied des Euroraums per Sparkurs seine Krise zu lösen versucht, mag dies für dieses Mitglied erfolgreich sein. Wenn aber alle Eurostaaten diesen gleichermaßen verfolgten, könnte dies schnell zu einer wirtschaftlichen Katastrophe führen, weil dann die Euroländer, die zurzeit Defizitländer gegenüber den deutschen Leistungsbilanzexportüberschüssen sind, ihre laufende Nettoneuverschul-

6 Ebenda zur Definition der Leistungsbilanz (-defizit/-überschuss).

derung gegenüber Deutschland abbauen bzw. – noch schlimmer – in Überschüsse verwandeln müssten. Das könnte eine „Hyperdeflation“ mit katastrophalen Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosigkeit bedeuten.

II. Die „10 Mythen der Staatsverschuldung“

Ausgehend von dem Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ betrachtete Prof. Holtfrerich anhand von zehn „Mythen“ das Thema Staatsverschuldung. Die verwendeten PowerPoint-Folien sind – insofern sie weiterführende Informationen zu den mündlichen Erläuterungen enthalten – im Bericht abgebildet.

Mythos 1 – In der deutschen Sprache besteht eine Verbindung zwischen finanzieller und moralischer Schuld

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

• Mythos 1:

- Schulden hätten etwas mit moralischer Schuld zu tun, z.B. Buchtitel:
- K.Konrad/H.Zschäpitz, Schulden ohne Sühne?
- Englisch: debt ↔ guilt
- Französisch: dette ↔ culpabilité
- Spanisch: deuda ↔ culpa
- Italienisch: debiti ↔ colpa

Die sprachliche Verwandtschaft führt zu Assoziationen eines Zusammenhangs zwischen den beiden Arten von Schuld. Insofern eine Schuld besteht, muss es auch Sühne geben. In anderen Sprachen sind die Begrifflichkeiten sprachlich klar differenziert, z. B. im Englischen: debt/guilt oder im Französischen: dette/culpabilité.

Mythos 2 – Die Schuldenuhr misst für die Finanzpolitik Relevantes

Die absolute Höhe der Schulden des deutschen Staates, die in Berlin durch die Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler sekundengenau angegeben wird, zeigt allein die Passivseite einer Bilanz bzw. die Höhe des Zählers im Bruch – Staatsschulden im Zähler, BIP im Nenner –, der die Staatsschuldenquote bestimmt. Dass von Ende 2010 bis Ende 2015 die Staatsschuldenquote in Deutschland von 80,5%

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung



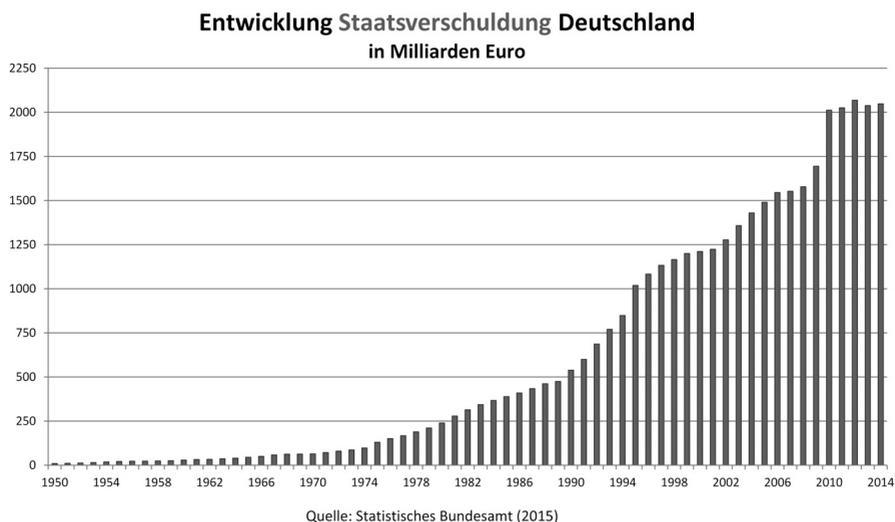
Homepage des Bundes der Steuerzahler,
20.04.2015, ca. 15:50 Uhr

auf 71,5%, also um neun Prozentpunkte, gesunken ist, erklärt sich zum größten Teil aus Veränderungen des Nenners, nämlich durch ein anhaltendes Wachstum des nominalen BIP, bei dessen Berechnung die Inflation einbezogen wird.

Mythos 3 – Die grafische Darstellung der Staatsschuldenentwicklung in absoluten Zahlen zeigt ein zunehmend größer werdendes Schuldenproblem

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung



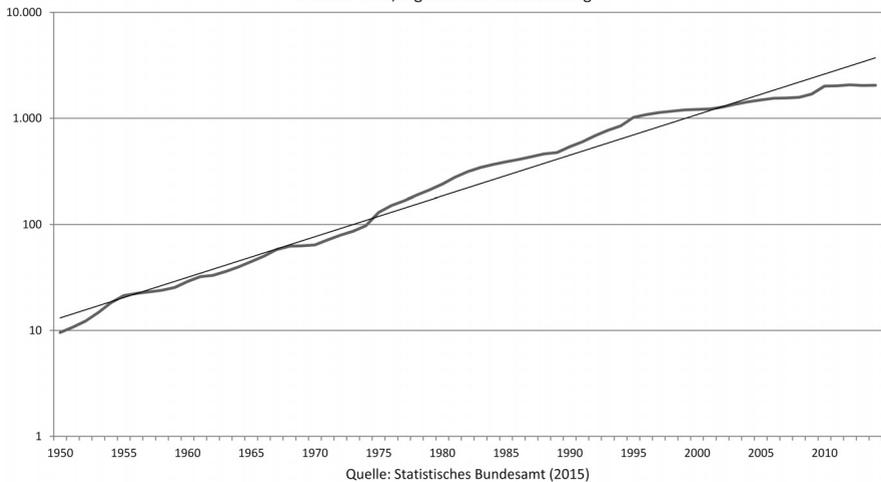
Die Staatsschuldenkurve anhand der absoluten Staatsschuldensummen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 zeigt eine exponentiell ansteigende Kurve. Das vermittelt den irreführenden Eindruck, als seien die Staatsschulden in den letzten Jahrzehnten quasi explodiert.

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

Nominale Staatsschulden der Bundesrepublik Deutschland, 1950-2014

in Mrd. Euro, logarithmierte Darstellung



Um den Wachstumsprozess darzustellen, braucht man einen logarithmischen Maßstab. Eine logarithmierte Darstellung der Staatsschulden zeigt dann auch einen für Deutschland seit 1950 stetig (und nicht exponentiell) ansteigenden Trend der nominalen Staatsschulden. Die Kurve ist in den letzten Jahren abgeflacht. Demnach sind die Staatsschulden seit etwa 1975 weniger gewachsen als vorher.

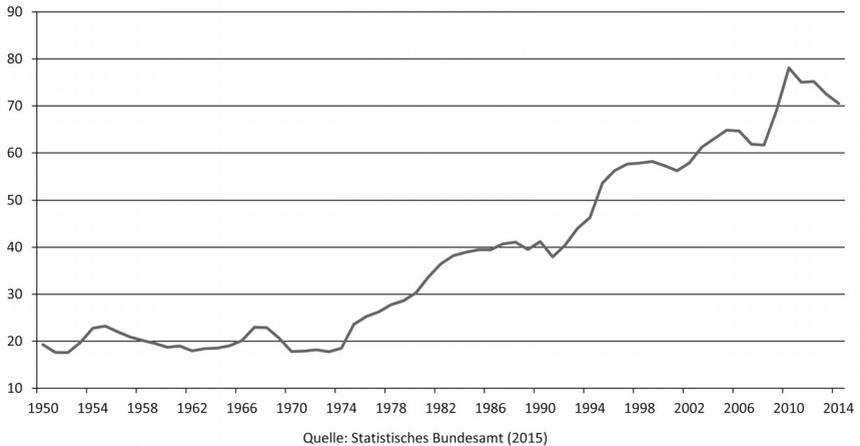
Mythos 4 – Die Entwicklung der Staatsschuldenquote hängt allein von der Entwicklung der Staatsschulden ab

Die aus den Staatsschulden im Zähler und dem BIP im Nenner errechnete Staatsschuldenquote – auch Schuldenstandsquote genannt, die gemäß den sogenannten Maastricht-Kriterien 60 % des BIP nicht übersteigen darf – ist trotz des gerade angeführten geringeren Wachstums der Staatsschuldensumme in Deutschland seit etwa 1975 angestiegen. Dies hängt mit einem geringeren Wirtschaftswachstum zusammen, d. h. das BIP im Nenner ist geringer gewachsen. Ablesen lässt sich dies an der Grafik der Schuldenquote des öffentlichen Gesamthaushalts in Kombination mit der Grafik des Wachstums des realen BIP in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1950 und 2014:

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

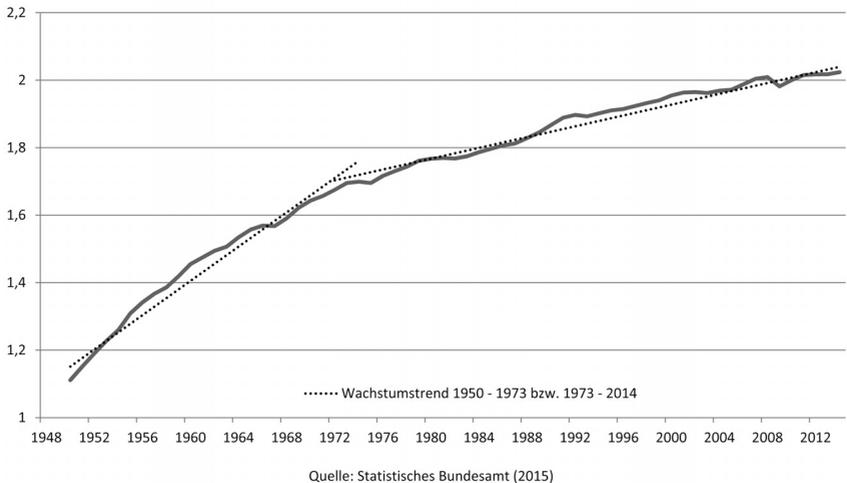
Schuldenquote des öffentlichen Gesamthaushalts, BRD 1950-2014 in Prozent des nominalen BIP



Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

Wachstum des realen BIP (log), BRD 1950 - 2014



Bis Mitte der 1970er-Jahre hat sich die Kurve der Staatsschuldenquote flach entwickelt – trotz sehr hohen Staatsschuldenzuwachses. Die Erklärung liegt im Wachstum des realen BIP, dessen Kurve bis Mitte der 1970er-Jahre recht steil

verläuft und in der Folge abflacht. Die „schleichende Inflation“ spielte eine viel geringere Rolle. Daraus folgt: Bei hohem Wirtschaftswachstum gibt es kein Staatsschuldenproblem. Hält man die Zuwachsrates der Staatsschulden unterhalb des nominalen Wirtschaftswachstums, sinkt die Staatsschuldenquote. Erfolgreiche Wachstumspolitik führt demnach auch zur Entlastung bei den Staatsschulden.

Mythos 5 – Die Staatsschuldenquote ist ein sinnvolles Maß für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen

Das Staatsschuldenkriterium des Maastricht-Vertrags, der eine Schuldenstandsquote von 60 % als Obergrenze festlegt, ist nicht auf ökonomischen Überlegungen gegründet, sondern bildet den zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen vorhandenen Durchschnitt der Staatsschuldenquoten der EU-Mitgliedstaaten ab. Man wollte verhindern, dass sie weiter steigen. Unter der Annahme eines 3-prozentigen Wirtschaftswachstums und einer 2-prozentigen Inflationsrate (= 5 % für den nominalen BIP-Zuwachs) legte man das Defizitkriterium auf maximal 3 % fest. Dann steigt nämlich die Schuldenstandsquote nicht; bei jedem Wert darunter sinkt sie sogar. Es ist ein vertragsjuristisches Element, das es zu überdenken gilt.

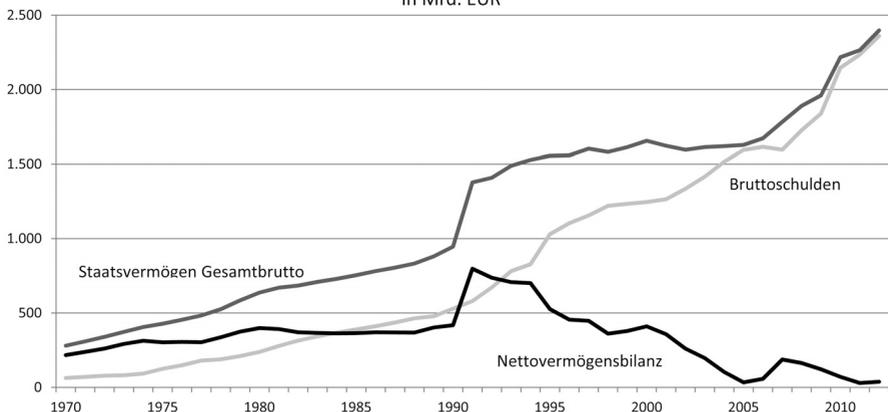
Wenn man sich die Kurve der Nettovermögensbilanz des deutschen Gesamtstaats 1970-2012 anschaut, sieht man einen ansteigenden Trend bis zur Wiedervereinigung 1990 und einen steilen Anstieg im Jahr danach. Aber seit 1992 nimmt das

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

Entwicklung der Nettovermögensbilanz des Gesamtstaats, Deutschland 1970-2012

in Mrd. EUR



staatliche Nettovermögen von rund 800 Milliarden Euro im Trend kontinuierlich bis auf null ab. Dies hat damit zu tun, dass die öffentlichen Investitionen in Deutschland nur zu 90% im Verhältnis zu abgeschriebenem Investitionsgütervermögen aufgeführt wurden. Hierin liegt die eigentliche Problematik im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen!

Mythos 6 – Staatsschulden belasten immer nachfolgende Generationen

Was die zukünftige Generation belastet, sind Staatsschulden zur Finanzierung von Ausgaben für die Gegenwart und die Vergangenheit, beispielsweise Gehälter und Pensionen des öffentlichen Dienstes. Staatsschulden zur Finanzierung von Investitionen – beispielsweise in Infrastruktur, Bildung, Forschung und Entwicklung – bedeuten nicht nur keine Belastung, sondern sogar eine Besserstellung für die nachfolgenden Generationen, weil sie Produktivitätszuwächse generieren. Anders gesagt: Es stellt eine Belastung zukünftiger Generationen dar, wenn man zukünftig nutzenstiftende Investitionen unterlässt!

Die Einführung der doppelten Buchführung im Staatssektor könnte die Be- bzw. Entlastung der zukünftigen Generationen sichtbar machen. Die aktuelle Finanzpolitik kann nachfolgende Generationen zugunsten der gegenwärtigen Generation belasten und umgekehrt. Beides entspricht nicht dem Prinzip einer Generationengerechtigkeit. Es muss ein Gleichgewicht geben – dieses bestand im Grundgesetz bis zur Einführung der Schuldenbremse 2009: Verschuldung war an Investitionen gekoppelt. Diese Regelung war gleichzeitig auch Anreiz für öffentliche Investitionen.

Mythos 7 – Kinder und Kindeskindern müssen die Staatsschulden später zurückzahlen

Das Volumen aller privaten und öffentlichen Schulden wächst in nicht stagnierenden Volkswirtschaften stets weiter an – so auch das Volumen aller Privatschulden auf Immobilien, die kontinuierlich teurer geworden sind. Die Absurdität der Behauptung, dass Kinder alles zurückzahlen müssten, lässt sich an diesem Beispiel gut demonstrieren: Die Kinder erben nicht nur eine etwaige Grundschuld, sondern auch ihren Gegenwert, d. h. die Immobilie. Dasselbe Prinzip gilt für das Staatsvermögen.

Ohne wachsende Schulden kann es auch kein wachsendes Geldvermögen geben. Staatsschulden können darüber hinaus Motor dynamischer Wirtschaftsentwicklung sein, beispielsweise durch Investitionen in nachhaltige infrastrukturelle Großprojekte, wie die Stromtrasse Nord-Süd in Deutschland.

Die Rückführung von Staatsschuldenquoten ist in der modernen Geschichte fast ausschließlich über hohes Wirtschaftswachstum und nicht über Tilgung zustande gekommen. Insofern gilt auch die Feststellung des Finanzwissenschaftlers Lorenz von Stein aus dem 19. Jahrhundert: Es sei „das Wesen der eigentlichen Staatsschuld, dass die Rückzahlung des Darlehns ein principiell ausgeschlossenes Moment ist und nur ausnahmsweise eintritt“.

Mythos 8 – Hohe Staatsschulden führen immer zu hoher Inflation

In der Öffentlichkeit wecken hohe Staatsschulden häufig die Sorge stark ansteigender Inflation. Hintergrund ist – gerade in Deutschland mit seinen zwei großen Währungsentwertungen nach den beiden Weltkriegen im vorigen Jahrhundert – die Angst davor, dass verschuldete Staaten durch Erhöhung der Geldmenge versuchen, sich zu entschulden. Ein Staatsschuldenzuwachs führt jedoch nicht zur Inflation, wenn die Geldpolitik gegensteuert oder die Wachstumsrate der Wirtschaft über dem Realzins liegt.

Mythos 9 – Bei niedriger Staatsverschuldung ist die Altersvorsorge sicherer

Wenn das Volumen emittierter Staatsanleihen zurückgeführt wird, d. h. Staatsschulden getilgt werden, mangelt es den Altersvorsorgeeinrichtungen an sicheren Anlagemöglichkeiten. Sie sind dann gezwungen, in wesentlich spekulativere Anlagen zu investieren. Dies macht die Altersvorsorge keineswegs sicherer.

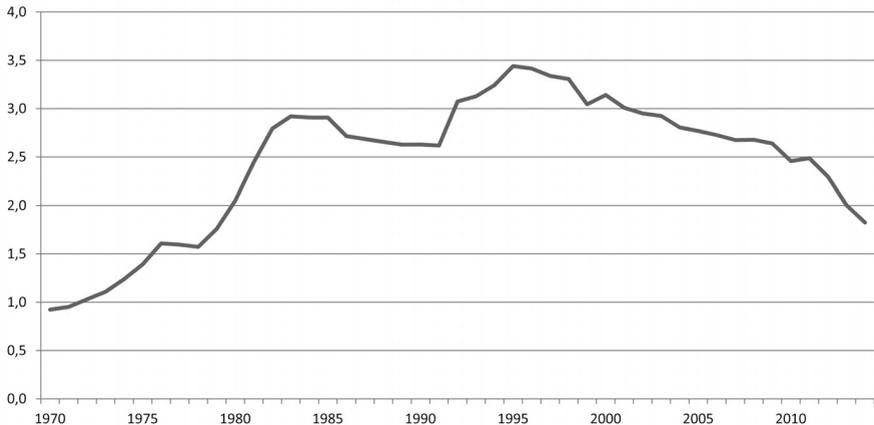
Mythos 10 – Der Staat muss handeln wie die „schwäbische Hausfrau“: nicht mehr ausgeben als einnehmen

Bereits seit dem 18. Jahrhundert haben namhafte Ökonomen die These vertreten, dass sich die Einnahmen des Staates nach seinen Ausgaben richten müssen und nicht umgekehrt wie bei privaten Haushalten. Nachzulesen ist dies bei Adolph Wagner (1863), Johann August Schlettwein (1779), Jean-François Melon (1738) und Lorenz von Stein (1871). So wie private Haushalte selbstverständlich für den Erwerb einer Immobilie, die über viele Jahrzehnte in die Zukunft Nutzen stiftet, Kredite aufnehmen, sollte der Staat Investitionen mit zukünftigem Nutzen mit Krediten und nicht aus laufenden Steuereinnahmen finanzieren. Lorenz von Stein bringt dies folgendermaßen auf den Punkt: „Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“ Demgegenüber haben namhafte Wirtschaftswissenschaftler der klassischen Schule in England – z. B. Adam Smith und David Ricardo – behauptet, dass Staatsschulden in den Staatsbankrott führen. Mit Carl Dietzel (1855) kann man dem entgegenhalten, dass die Entwicklungen in Großbritannien 1820-1913 mit einer Rückführung der Schuldenstandsquote von 300 % auf 26 % des BIP das Gegenteil

Carl-Ludwig Holtfrerich

Mythen über Staatsverschuldung

Zinsausgaben des Gesamtstaats, BRD 1970-2014
in Prozent des BIP



Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission,
Datenreihe "Interest : general government in percentage of GDP at market prices (excessive deficit procedure)"

beweisen. In den USA gab es 1945-1973 sogar eine Rückführung der Schuldenstandsquote von 120 % auf 31 % des BIP trotz wachsender Staatsschulden.

Seit dem Peak von 1995 sind zudem die Zinsausgaben des deutschen Staatshaushalts – als Prozentsatz des BIP ausgedrückt – aufgrund des niedrigen Zinsniveaus dramatisch gesunken.

III. Weitere Erläuterungen im Austausch mit den Abgeordneten

1. Wachstum

Wenn man in freiheitlichen Gesellschaften leben will, muss man mit ständigen Innovationen und daraus resultierenden Produktivitätsfortschritten rechnen. Ohne gesamtwirtschaftliches Wachstum würde daraus ständig steigende Arbeitslosigkeit resultieren. Wachstum ist notwendig, wenn auch nicht mehr wie in den 1950er-Jahren.

Der Begriff des qualitativen Wachstums wurde in den 1970er- und 1980er-Jahren entwickelt, vor dem Hintergrund von Fragen des Ressourcenverbrauchs, negativer Umweltauswirkungen und Ähnlichem. Es ist aber ein Trugschluss zu glauben, dass

der Thinktank des *Club of Rome* aus den 1970er-Jahren heute noch relevant ist. Heutiges Wirtschaftswachstum ist weitgehend vom Ressourcen-Verbrauch entkoppelt, da es nur noch im Dienstleistungs- und nicht mehr im Industriesektor stattfindet. Zum Dienstleistungssektor zählen nicht nur die Finanzbranche, sondern auch Software-Unternehmen, Unterhaltungsindustrie, Architektenleistungen, Sport und Ähnliches. Man sollte auf ein quantitatives Wachstum in diesem Sektor nicht verzichten. Und was die Umweltauswirkungen angeht: Das Verursacherprinzip muss auf allen Ebenen gelten – wer verschmutzt, der zahlt.

Die Prognose für die nächsten Jahre hinsichtlich niedriger Zinsen und niedriger Inflation geht nicht einher mit einer Prognose für weniger Wachstum. Wenn man das Thema des deutschen Exportüberschusses betrachtet, erkennt man ein gravierendes Ungleichgewicht, das die Eurozone zu sprengen droht – auch aufgrund der Weigerung Deutschlands, über die Wahrung seiner eigenen nationalen Interessen hinaus eine wirkliche Führungsrolle mit Verantwortung für die Stabilität der gesamten Eurozone zu übernehmen. Es muss mehr unternommen werden, dieses Ungleichgewicht im Euroraum zu reduzieren, wie es z. B. die USA nach dem Zweiten Weltkrieg durch Maßnahmen zur Steigerung der Massenkaufkraft im Inland taten. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss von jetzt annähernd neun Prozent des BIP soll keineswegs dadurch abgebaut werden, dass sich die erfolgreiche deutsche Exportindustrie mit Verkäufen ins Ausland zurückhält, im Gegenteil. Das soll allein durch höhere deutsche Importe geschehen. Um diese anzukurbeln, muss die Massenkaufkraft in Deutschland erheblich gesteigert werden. Das trägt auch zum Abbau sozialer Spannungen im Inland bei, kurbelt das Wachstum in anderen Ländern an und trägt dort zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit bei. Zurzeit trägt neben Reallohnsteigerungen auch der hohe Flüchtlingszustrom nach Deutschland zur Steigerung der Massenkaufkraft bei. Langfristig wird er ein kräftiger Wachstumsfaktor bleiben. Länder, die sich von dieser Migration abschotten, werden die positiven Wachstumsimpulse verpassen.

Das Argument der schweizerischen Unternehmerverbände, dass bei Einführung eines Grundeinkommens (was dort zur Volksabstimmung steht) negative Auswirkungen auf das BIP zu befürchten sind, ist stichhaltig: Eine solche Maßnahme führt zu weniger Leistungsanreizen und insofern auch zu weniger quantitativem Wachstum.

2. Alternativen zum „Maastricht-Kriterium“

Zur Bewertung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ist die Entwicklung der Nettovermögensbilanz ein sinnvolles Kriterium. Hierfür ist eine doppelte Buchführung in den öffentlichen Haushalten nötig.

Außer der Nettovermögensbilanz wäre auch die Kopplung der staatlichen Kreditaufnahme an Investitionen ein brauchbares Kriterium. In einem Gutachten für die deutsche Föderalismuskommission II hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Beibehaltung dieser Kopplung befürwortet – jedoch nicht an die Brutto-, sondern an die Nettoinvestitionen, d. h. Re-Investitionen aufgrund von Abnutzung müssten aus dem laufenden Haushalt gezahlt werden.

Die für die Kreditwürdigkeit in der Privatwirtschaft relevante Eigenkapitalausstattung sollte man beim Staatssektor nicht als Kriterium heranziehen. Zwar könnte man für Bruttoinvestitionen sagen, dass im Ausmaß der Abschreibungen Eigenkapital gebraucht wird, doch ist das zu weitgehend, wenn es um Staatsschulden geht.

Die derzeitige europäische Regelung des sogenannten Fiskalpakts geht darüber hinaus zu sehr ins Kleinteilige in ihren Vorschriften und enthält zu viele Automatismen. Sie nimmt zu wenig Rücksicht auf politische Notwendigkeiten und folgt einem regelrechten „Reporting-Wahn“.

3. Schulden – Zinsen – Geldpolitik

Die deutsche Schuldenbremse ist Stichwortgeber für die „schwarze Null“ und hat maßgeblich zur Fortsetzung der auch schon vorher vorhandenen Sparpolitik der öffentlichen Haushalte in Deutschland beigetragen. Davon sind in erster Linie die Investitionen betroffen, da bei deren Kürzung zunächst einmal die geringsten Widerstände aus der Bevölkerung zu erwarten sind. Eine vor Kurzem getätigte Äußerung des deutschen Finanzministers lässt zumindest auf eine gewisse Aufweichung desurses der um jeden Preis zu haltenden „schwarzen Null“ hoffen: Investitionen in die Flüchtlingsunterbringung könnten demnach wichtiger sein als die „schwarze Null“. Der sogenannte *Crowding-out*-Effekt⁷ kreditfinanzierter öffentlicher Investitionen existiert aufgrund der generell niedrigen Zinssätze nicht mehr.

Der Zinssatz ist ein Preis, der sich wie jeder andere an einem Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage orientiert. Das ist nicht (allein) durch die Euro-

⁷ Zur Definition des *Crowding-out*-Effekts siehe das im Bericht „Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ ab S. 83 enthaltene Glossar.

päische Zentralbank steuerbar und insofern ist der an sie gerichtete Vorwurf der Niedrigzinspolitik zu hinterfragen. Wenn die staatliche Nachfrage nach Krediten durch eine Schuldenbremse gegen Null tendiert, bedeutet dies einen großen Nachfrageausfall am Geld- und Kapitalmarkt. Dieser Nachfragerückgang muss zwangsläufig zu einem Fallen des Gleichgewichtspreises, in diesem Fall des Zinssatzes am Geld- und Kapitalmarkt, führen.

Kleinere oder in finanzielle Schwierigkeiten geratene Staaten der Eurozone, die vor der Euro-Einführung die Option hatten, sich bei ihrer eigenen Zentralbank in inländischer Währung zu verschulden, können dies nicht mehr. Jetzt haben sie keine andere Wahl, als Kredite in Euro, d. h. praktisch in ausländischer Währung, aufzunehmen. Das bedeutet, dass sie die Geldpolitik für die Währung ihrer Gläubiger nicht mehr in der Hand haben. Letztlich ist dieser Umstand aber sehr viel weniger wichtig als der, dass Stabilität für die Entwicklung von Preisen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung nicht nur für einzelne, sondern für möglichst viele Länder des Euroraums und der EU hergestellt werden muss. Neben der EZB fällt der Bundesrepublik Deutschland als wirtschaftliche Führungsmacht Europas die zentrale Verantwortung für diese Aufgabe zu.

Die Aussage, dass die Ungleichverteilung von Vermögen zur Geldvermehrung führt und 95 % des Geldes zu reinen Spekulationszwecken dient, ist zu relativieren. In Deutschland beispielsweise besitzen die oberen fünf Prozent rund 50 % des Vermögens – und nicht 90%, wie manchmal behauptet wird. Die Geldmenge ist nicht das Problem in Zusammenhang mit Spekulation. Die Wachstumsrate der Geldmenge M3 ist aktuell sogar niedriger als vor der Finanzkrise trotz der sehr hohen Ausweitung der Zentralbankgeldmenge seitdem. Letztere macht aber nicht einmal 15% der gesamten Geldmenge einschließlich des von Geschäftsbanken per Kredit geschaffenen Buchgeldes aus. Trotzdem wird wieder in großem Umfang mit neuen Finanzprodukten spekuliert. Dies hängt eher mit den von Investmentbankern geschaffenen Investitionsmöglichkeiten zusammen. Teilweise haben diese Spekulationen durchaus ihre Legitimation, beispielsweise bei der Finanzierung von innovativen Start-ups.

Auch das von den Geschäftsbanken aus Kreditschöpfung kreierte Geld ist kein größeres Problem. Zwar ist die Relation zwischen Zentralbankgeld und Buchgeld der Banken heute anders als früher – noch in der Großen Inflation nach dem Ersten Weltkrieg hat das Zentralbankgeld den größten Teil der gesamten Geldmenge ausgemacht; heute ist es umgekehrt. Und im 19. und 20. Jahrhundert bis zum Ende der Großen Inflation 1923 konnten Privatleute bzw. Privatunternehmen direkt bei der Zentralbank Kredite aufnehmen und von deren niedrigen Diskontsätzen profitieren. Prinzipiell ist es kein Problem, wenn die EZB über ihre eigene Geldschöpfung die Kreditvergabe der Banken steuert. Nur ist sie dabei wie mit einem

Strick ausgestattet: Sie kann exzessive Geschäftsbanken damit einfangen und bremsen. Aber sie kann kreditmüde Geschäftsbanken damit nicht anstoßen und auf Trab bringen, wenn diese nicht wollen. Dies ist das gegenwärtige Dilemma der EZB-Geldpolitik. Sowohl beim Bremsen als auch beim Auf-Trab-Bringen muss gewährleistet sein, dass die Konkurrenz unter den Banken erhalten bleibt und es nicht zu Zinskonditionen oder anderen Kartellabsprachen kommt.

Was die Frage der Abhängigkeit von Staaten von Privatbanken betrifft: Banken fördern über Spenden zahlreiche öffentliche Einrichtungen und öffentlich-rechtliche Stiftungen, z. B. Museen und die Berliner Philharmoniker. Aber – wie andere Großunternehmen und Verbände – versuchen sie über Spenden und Lobbyarbeit auch Einfluss auf die Ausgestaltung der sie jeweils betreffenden Politik und Gesetzgebung zu gewinnen. Wie für jede politische Bewegung und Bürgerinitiative ist das in einer Demokratie legitim. Im Unterschied zu einem nichtfinanziellen Unternehmen sind Großbanken in der Lage, im Fall eines drohenden Bankrotts den Staat und seine Steuerzahler für die Abwendung des Konkurses in Geiselhaft zu nehmen. Denn der Konkurs einer Großbank löst nicht nur eine Panik ihrer eigenen Einleger und Kunden aus, sondern auch unter den Einlegern und Kunden anderer, auch gesunder Banken, mit verheerenden Folgen für das gesamte Finanzsystem und die realwirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Landes. Entsprechend der jeweiligen weltweiten Vernetzung sind auch Banken weltweit von den Verlusten betroffen und geraten in ähnliche Schwierigkeiten. Staaten werden insofern destabilisiert, als sie im Fall von Konkursen ihrer Großbanken die Ziele ihrer Wirtschaftspolitik – besonders Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und hohe Beschäftigung – nicht mehr gewährleisten können. Deswegen bleibt ihnen kaum eine Wahl als die Rettung der Großbanken aus staatlichen Steuer- oder Kreditmitteln. Um sich diese Zwangslage zu ersparen, bleibt dem Staat nur die Möglichkeit, den Bankensektor so stark zu regulieren, dass die Gefahr eines Konkurses gar nicht erst eintreten kann. Diese Lektion hatte man nach der Weltwirtschafts- und Finanzkrise von 1929ff. weltweit gezogen. Seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre sind die Schutzwälle gegen eine erneute Finanzkrise zugunsten neoliberaler wirtschaftspolitischer Vorstellungen geschleift worden. Dies hat dem Wirtschaftswachstum nicht auf die Sprünge geholfen – im Gegenteil: Es brach seit Mitte der 1970er-Jahre weltweit ein. Seitdem nahm die Einkommensungleichheit zu. Das Schleifen der Schutzwälle gegen eine weltweite Finanzkrise schritt noch 30 Jahre fort, bis eine erneute weltweite Finanzkrise 2007/2008 eintrat. Mainstream-Ökonomen hatten diesen Crash für unmöglich gehalten, weil nach ihrer Ansicht die in einem Marktpreis gebündelten Informationen denen von staatlichen Regulierern immer überlegen seien. Nach der Finanzkrise 2007/2008 erlebten Wirtschaftshistoriker mit ihrer Kenntnis von den Finanzkrisen 1929ff. eine Hochkonjunktur in der Nachfrage nicht nur nach Interviews in den Medien, sondern auch von ratlosen Mainstream-Ökonomen.

4. Ökonomie als exakte Wissenschaft

Ökonomie kann keine exakte Wissenschaft sein, denn hinter wirtschaftlichen Entscheidungen im Privatsektor und wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Staates stehen Interessen. Die erste Schuldenuhr haben US-Investmentbanker in New York während der Reagan-Präsidentschaft erfunden und aufgestellt. Sie wollten damit den Erwerb von Staatspapieren in Misskredit bringen und damit die Nachfrage nach ihren eigenen Finanzprodukten steigern.

SEC, Europäische Governance und öffentliche Investitionen

Anhörung mit D. Piron, J. Hilgers, P. Donnay am 13. Juni 2016

Eine zweite Anhörung zum Themenkomplex „Sparpolitik und Investitionskapazität“ fand mit Experten der belgischen Ebene statt: Damien Piron vom *Tax Institute* der Universität Lüttich, Jean Hilgers, Direktor der Nationalbank Belgiens, und Philippe Donnay, Kommissar des Föderalen Planbüros, erläuterten die Konzepte des SEC und der europäischen Haushaltssteuerung. Dabei gingen sie auch auf die Auswirkungen auf öffentliche Investitionen ein und legten besonderes Augenmerk auf die belgische Situation. Abschließend legten sie verschiedene Überlegungen für mögliche Reformen sowohl auf europäischer als auch auf belgischer Ebene dar.

Die Ausführungen der Referenten zu den einzelnen Themenfeldern sowie weiterführende Folien ihrer PowerPoint-Präsentationen wurden für den vorliegenden Text zusammengeführt, um eine konsistente Darstellung der Anhörung für den Leser zu ermöglichen. Dies gilt ebenso für die weiteren Erläuterungen im Austausch mit den Ausschussmitgliedern. Wo die Aussagen der Referenten zu einzelnen Punkten unterschiedlich waren bzw. nur einer der Referenten einen bestimmten Punkt angesprochen hat, sind diese Passagen jeweils namentlich gekennzeichnet. Die Interventionen von Gérard Servais, dem Beobachter der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft beim Hohen Finanzrat, der bei dieser öffentlichen Anhörung anwesend war, sind ebenfalls namentlich gekennzeichnet.

Die Stellungnahme der Regierung im Anschluss an die Ausführungen der Experten ist im letzten Kapitel des Berichts über diese Anhörung wiedergegeben.

I. Bedeutung und Rolle des SEC

„SEC“ ist das in Belgien allgemein gebräuchliche Kürzel für *Système Européen de Comptabilité*. In Deutsch spricht man vom „Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (ESVG). Seine Bedeutung und Rolle wurden von D. Piron erläutert.

In den 1970er-Jahren wurde das SEC als buchhalterische Norm zur umfassenden Beschreibung der wirtschaftlichen Situation eines Landes oder einer Region auf

makroökonomischer Ebene eingeführt und dient der Bestimmung des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Es erfüllt somit einen eigenen Zweck abseits des Rechnungswesens privater oder öffentlicher Unternehmen.

Zur Berechnung des BIP werden im SEC die Produktion, die Einnahmen und die Ausgaben betrachtet. Diese müssen makroökonomisch gesehen kohärent sein: Der in einem Jahr produzierte Mehrwert generiert Einkommen bzw. Gewinne in gleicher Höhe, die wiederum Ausgaben – private und öffentliche Konsumausgaben, Investitionen usw. – in gleicher Höhe generieren.

SEC klassifiziert auch die verschiedenen Akteure einer Volkswirtschaft: Das sind die privaten Haushalte („S14“), die nicht-finanziellen Gesellschaften („S11“), die finanziellen Gesellschaften („S12“), die Institutionen ohne Gewinnerzielungsabsicht („S15“) sowie schließlich die öffentlichen Verwaltungen („S13“), für die das SEC die Kriterien definiert, um als solche angesehen zu werden. „Der Rest der Welt“ gehört zur SEC-Kategorie „S2“.

Das System hat sich mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten stetig weiterentwickelt, von SEC70 und SEC79 über SEC95 bis hin zu SEC2010. Die Basiskonzepte des SEC – insbesondere hinsichtlich des Einbezugs der Investitionsausgaben – haben sich jedoch nicht verändert. Die SEC zugrunde liegenden Konzepte werden auch auf internationaler Ebene verwendet, z. B. für das SNA2008 der Vereinten Nationen.

Mit seinen verschiedenen Indikatoren – BIP, Export-/Importbilanz, Defizit und Verschuldung – wird das SEC in verschiedenen europapolitischen Bereichen genutzt, vor allem in der Haushaltssteuerung. Die Weichen hierfür wurden mit der Festlegung von Referenzindikatoren, Referenzwerten und gemeinsamen methodologischen Rahmen im Verfahren zur Überwachung der europäischen Haushalte bei der Verabschiedung des Maastrichter Vertrags 1992 gestellt.

Für die EU-Mitgliedstaaten ist die Verwendung des SEC mit der Verordnung 549/2013 der EU eine verbindliche Norm geworden, die für alle übermittelten Daten volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu verwenden ist. Seitdem ist das SEC ein Element der Haushaltspolitik und muss von Eurostat, den Finanzministern und dem Hohen Finanzrat Belgiens berücksichtigt werden.

II. Haushaltspolitische Steuerung in der Europäischen Union

1. Europäische Rahmenbedingungen

Zu den europäischen Rahmenbedingungen der Haushaltspolitik gab hauptsächlich D. Prion die Erläuterungen, die J. Hilgers und P. Donnay punktuell ergänzten.

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde beschlossen, dass im Hinblick auf die Währungsunion eine Reihe von Kriterien seitens der Mitgliedstaaten zu beachten sind: Schuld, Defizit, Inflation, aber auch andere makroökonomische Konzepte. Für die Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten wurden zwei Referenzwerte fixiert, die nicht überschritten werden dürfen: Das öffentliche Defizit darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen und die öffentliche Schuld nicht mehr als 60 % des BIP. Da 3 % Defizit in Belgien dasselbe bedeuten müssen wie 3 % Defizit in Italien, hielten die Regierungen im Protokoll Nr. 12 zum Maastrichter Vertrag fest, für die Berechnung dieser Werte das SEC zugrunde zu legen. Der Grund war pragmatisch: Das SEC war das einzige auf Ebene aller Mitgliedstaaten bekannte System.

In Artikel 2 des Protokolls Nr. 12 zum Maastrichter Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind dazu folgende Elemente fixiert:

- „öffentlich“: zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Defizit“: das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Investitionen“: die Brutto-Anlageinvestitionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Schuldenstand“: der Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors im Sinne des ersten Gedankenstrichs.“

Die Definition von „öffentlich“ umfasst in Belgien *alle* institutionellen Einrichtungen, die zu einem der vier Sektoren der öffentlichen Verwaltung („S13“) gehören: die Föderalbehörde, Gemeinschaften und Regionen, die lokalen Gebietskörperschaften und die soziale Sicherheit.

Das Defizit ist der Nettofinanzierungsbedarf („B9“) der öffentlichen Verwaltungen, d. h. alle Einnahmen minus alle Ausgaben. Von den Verhandlungsführern des Maastrichter Vertrags wurde dabei die politische Wahl getroffen, dass nicht zwischen Ausgabearten differenziert wird; *alle* Ausgaben gehören zu derselben

Kategorie, man unterscheidet nicht zwischen den laufenden Ausgaben und den Investitionsausgaben. Man beschloss, dass das so definierte Defizit unter 3% des BIP liegen muss, um einen Spielraum im Fall eines konjunkturellen oder strukturellen Schocks zu haben. Die *Hardliner* wollten eine Nullprozentregelung, allerdings unter Ausschluss der Investitionen der öffentlichen Hand (sogenannte „Goldene Regel“).

Die brutto konsolidierte Verschuldung⁸ muss unter 60% des BIP liegen. „Brutto“ heißt, dass die unterschiedlichen Aktiva des Staates nicht von der Schuld abgezogen werden – dies aus methodologischen Gründen, denn es ist schwierig, die Aktiva zu bewerten. „Konsolidiert“ bedeutet, dass die Schulden, die die öffentlichen Verwaltungen untereinander haben – beispielsweise die Deutschsprachige Gemeinschaft gegenüber der Föderalbehörde – verrechnet werden, um die globale Verschuldung zu ermitteln.

Das SEC wurde insofern zu einer Hybridnorm. Es ist nicht länger ein rein statistisches Instrument zur Beschreibung einer Volkswirtschaft, sondern hat als Referenzinstrument zur Inangangsetzung von Defizitverfahren auch eine politische Komponente erhalten.

Der 1997 geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt operationalisiert das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Er gibt vor, wie bei Überschreitung der Referenzwerte von 3% bzw. 60% des BIP nach langen, politisch wie technisch komplexen Etappen gegebenenfalls Finanzsanktionen verhängt werden können.

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Anfang 2013 in Kraft getretenen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – dem sogenannten Fiskalpakt – ist die Haushaltskoordinierung verstärkt worden.⁹ Nunmehr werden weitere strukturelle Kriterien zur Evaluierung des Haushalts herangezogen, um konjunkturelle Schwankungen zu berücksichtigen. Diese zusätzlichen Kriterien betreffen die mittelfristigen Haushaltsziele (*midterm objectives* – MTO) sowie Zielvorgaben für die Ausgaben. Dieses so-

8 Anmerkung des Verfassers: Die brutto konsolidierte Verschuldung wird in den Ausführungen von Prof. C.-L. Holtfrerich als „Schuldenstandsquote“ bezeichnet.

9 Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedern (mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien) ratifiziert. Kroatien, das im Jahr 2013 der EU beitrug, unterzeichnete den Fiskalpakt nicht. Er gilt für die derzeit 19 Staaten des Euro-Währungsraumes vollumfänglich und mit Einschränkungen für die weiteren unterzeichnenden Staaten der EU.

nannte Ausgabenbenchmark (*expenditure benchmark*) erlaubt – zusammengefasst – eine alternative Betrachtungsweise des strukturellen Defizits.

Hinzu kommt, dass die seit dem Maastricht-Vertrag bestehende Zielvorgabe für die Verschuldung (*debt benchmark*) mit den EU-Verordnungen des Sixpack und des *Twopack* eine wesentlich stärkere Rolle erhalten hat: Es wird nun auch die Konvergenz der öffentlichen Verschuldung zum Kriterium der 60%-Höchstgrenze bewertet.

2. Haushaltsskordinierung in Belgien

Hierzu führte P. Donnay aus:

Die Koordination der Haushaltsziele zwischen den verschiedenen Ebenen eines Staates ist eine interne Angelegenheit. In Belgien ist die Grundlage hierfür das Zusammenarbeitsabkommen vom 13. Dezember 2013, das den sogenannten Fiskalpakt in internes Recht umsetzt.

Dieses Abkommen macht den Hohen Finanzrat zu einem zentralen Akteur der internen Haushaltsskordinierung, unter Einbeziehung des Föderalen Planbüros, das die mehrjährigen Perspektiven erarbeitet. Der Hohe Finanzrat hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, Empfehlungen für Haushaltsziele auf föderaler Ebene – einschließlich der sozialen Sicherheit – sowie für die Gebietskörperschaften und lokalen Behörden im Rahmen des Stabilitätsprogramms zu geben, das der EU-Kommission jährlich zu übermitteln ist.

Die Gebietskörperschaften sind direkt in das Abkommen einbezogen. Sie erhalten ein eigenes Haushaltsziel. Was das Haushaltsziel für die lokalen Behörden anbetrifft, so bezieht sich dieses auf die Gesamtheit der lokalen Behörden. Die Aufsichtsbehörde muss dies durch Zielvorgaben, Abstimmung von Investitionsvorhaben usw. in Bezug auf die einzelnen Gemeinden umsetzen.

Der Hohe Finanzrat ist auch damit beauftragt, die Einhaltung dieser Ziele zu überwachen bzw. das Korrekturverfahren bei der Feststellung signifikanter Abweichungen von den Haushaltszielen in Gang zu setzen. In seinem letzten Gutachten zur Vorbereitung des Stabilitätsprogramms 2016-2019 hat der Hohe Finanzrat den lokalen Behörden unter der Berücksichtigung der Investitionszyklen Erleichterungen für 2017 und 2018 ermöglicht.

Für alle Ebenen wird ein ausgeglichener Haushalt für 2019 vorgesehen. Dieser lineare Ansatz des Hohen Finanzrats ist ein Zeichen für die unzureichende politische Koordinierung in Belgien.

III. Kontrolle der Einhaltung von SEC-Normen im Rahmen der haushaltspolitischen Steuerung

1. Auf europäischer Ebene

Um die Einstufung eines Staates in Bezug auf die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln vorzunehmen, kommen verschiedene Akteure ins Spiel: die EU-Kommission, der Rat sowie das statistische Institut der Europäischen Union (Eurostat), das die Einhaltung des SEC als gemeinsamen methodologischen Rahmen auf europäischer Ebene kontrolliert. Die entsprechenden Erläuterungen gab D. Piron:

In der Ausführung seiner Kontrollaufgabe gab es bei Eurostat in den letzten Jahren Veränderungen. Anfänglich unterbesetzt, ging man bei der Behörde zunächst von einer Vermutung der Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten aus und konzentrierte sich auf Kontrollen, um offensichtliche Fehler auffindig zu machen – die Daten, die Eurostat übermittelt wurden, sollten materiell richtig sowie vollständig sein. Mit Beginn der ersten Krise in Griechenland erhielt Eurostat seit 2004 deutlich mehr Befugnisse und Personal. Dies führte zu einer Bewertung der Qualität der übermittelten Daten, d. h. zu einer Kontrolle der Art und Weise der Erstellung der Haushaltsstatistiken. Außerdem wurden sogenannte Dialogbesuche eingeführt, d. h. Eurostat stattete im zweijährlichen Rhythmus den nationalen statistischen Ämtern einen Besuch ab, bei dem die Organisation des Rechnungswesens, eventuelle Probleme im Mitgliedstaat usw. erörtert wurden.

Aufgrund der zweiten griechischen Krise 2009/2010 wurden die Kontrollmöglichkeiten für Eurostat weiter ausgebaut. Es kann Audits durchführen, d. h. Einsicht in die Konten der zuständigen Behörden auf nationaler Ebene, aber auch auf Ebene der Gebietskörperschaften nehmen und die Kontenführung prüfen. Eine Person bei Eurostat ist hierbei zuständig für Belgien.

Einen weiteren Schritt in Richtung Verschärfung des europäischen Verfahrens gab es 2011: Nunmehr können finanzielle Sanktionen verhängt werden, wenn fehlerhafte Statistiken übermittelt werden. Dies war vor Kurzem für eine spanische Region der Fall.

2. In Belgien

In Belgien findet man im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine komplexe Kontrollarchitektur vor, so D. Piron weiter. Zentraler Akteur ist das Institut für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (IVG bzw. – gebräuchlicher – ICN: *Institut des comptes nationaux*). Dabei handelt es sich nicht um eine Statistikbehörde, sondern

um ein spezifisches Verwaltungsorgan, das aus Verantwortlichen der belgischen Nationalbank, des Föderalen Planbüros sowie des nationalen Statistikinstituts zusammengesetzt ist. In der Praxis ist die Aufgabe der Kontrolle der Daten der öffentlichen Finanzen in Bezug auf die Einhaltung der europäischen Normen vom ICN an die Nationalbank delegiert worden.

Die auf der Website von Eurostat einsehbaren Berichte der Dialogbesuche der vergangenen Jahre lassen eine gewisse Beunruhigung der europäischen Behörde gegenüber dem ICN erkennen. Diese beruht zum einen auf der Festlegung des Perimeters, d. h. der Frage, ob die Institutionen, die zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung gehören und somit für die Defizit- bzw. Schuldberechnung einzubeziehen sind, korrekt und vollständig erfasst sind. Ein zweiter Punkt betrifft die personelle Ausstattung des ICN. 2008 hatte das ICN für die Ausarbeitung der öffentlichen Statistiken für die Gebietskörperschaften, die soziale Sicherheit und die föderale Ebene drei Mitarbeiter zur Verfügung. Eurostat war der Ansicht, dass das nicht ausreicht. Ein dritter Diskussionspunkt zwischen Eurostat und dem ICN ist die allgemeine Dokumentation, über die die Gebietskörperschaften die Haushaltsstatistiken an das ICN übermitteln. Eurostat hinterfragt, ob die so kommunizierten Daten vollständig, korrekt und pünktlich übermittelt wurden. Eurostat lässt in seinen Berichten erkennen, dass das ICN bis 2012/2014 materiell nicht in der Lage war, seiner Aufgabe entsprechend den Qualitätsnormen von Eurostat gerecht zu werden.

In den letzten Jahren sind mehrere Reaktionen auf diese aufgeworfenen Probleme erfolgt. Man ist dabei, eine umfassende Liste der Institutionen zu erstellen, die als öffentliche Verwaltungen im Sinne der europäischen Normen gelten müssen. Nun sieht man alle sechs Monate, wenn das ICN die Liste der zur öffentlichen Verwaltung gehörenden Einrichtungen veröffentlicht, mehr und mehr Einrichtungen dort auftauchen. Das Personal des ICN hat man von drei auf zehn (2014) Mitarbeiter aufgestockt, sodass eine detailliertere Untersuchung übermittelter Daten möglich wird. Auf die korrekte und pünktliche Übermittlung der Daten wurde insofern eingewirkt, als dass man durch ein 2014 geschlossenes Kooperationsabkommen die Gebietskörperschaften in den Verwaltungsrat des ICN einbezogen hat. Das gibt ihnen das Recht, sich Informationen zu beschaffen, aber auch die Verpflichtung, Informationen zu übermitteln.

Die Probleme, die heute in Belgien festzustellen sind, resultieren einerseits aus der lange Zeit schleppenden Umsetzung einiger vor bereits mehr als 25 Jahren festgelegter Grundsätze des europäischen Systems aufgrund der institutionellen belgischen Architektur in Verbindung mit einem spezifischen Berichts- und Statistikwesen. Andererseits kollidiert der Aufholprozess, den das ICN vor etwa zwei Jahren begonnen hat, mit der zeitgleich erforderlichen Umsetzung der neuen

SEC2010-Normen (Ausweitung des Konsolidierungskreises öffentliche Verwaltungen und PPP), schloss D. Piron seine Ausführungen zu diesem Punkt.

J. Hilgers wies darauf hin, dass die Sanktion, die vom Europäischen Rat auf Vorschlag der EU-Kommission verhängt wird, einen Mitgliedstaat adressiert, d. h. die nationale Ebene. Es ist Sache der internen Rechtsordnung, welche staatliche Ebene mit welchem Anteil für diese Sanktionszahlung aufkommen muss. In Belgien ist es Aufgabe des Hohen Finanzrats, nach Klärung der Verantwortlichkeit für eine Regelüberschreitung einen Vorschlag auszuarbeiten, welche Entität welchen Anteil an der Strafzahlung übernehmen soll.

IV. Auswirkungen des SEC auf öffentliche Investitionen

Die europäische Haushaltskoordinierung zieht nicht spezifisch öffentliche Investitionen in Betracht, erläuterte P. Donnay. Wie bereits dargestellt, diene das SEC ursprünglich vor allem zur Bestimmung des BIP und wurde aus pragmatischen Gründen gewählt, weil es das von allen gekannte System war.

1. Konsequenzen der buchhalterischen Logik des SEC

In der buchhalterischen Logik des SEC müssen die Produktion von Mehrwerten, Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen sein. Es ist dieser buchhalterische Ansatz zur Beschreibung einer Volkswirtschaft, der dazu führt, dass Investitionen – privater oder öffentlicher Natur – in die Berechnung einfließen, und zwar zu dem Moment, zu dem sie produziert bzw. ge- oder verkauft werden. Konkret ist das der Moment, in dem ein gekauftes Investitionsgut (z. B. eine EDV-Ausrüstung) den Eigentümer wechselt bzw. bei Bauarbeiten gemäß dem Fortschritt der Arbeiten (auf Grundlage ausgestellter Rechnungen).

Es würde dieser Logik widersprechen, Investitionen nicht zu dem Zeitpunkt in die Buchhaltung einzutragen, zu dem der Mehrwert realisiert wird. Würde man trotzdem die Abschreibung von Investitionen in das System aufnehmen, würde das bedeuten, dass alle Abschreibungen von allen Investitionen in der Vergangenheit berücksichtigt werden müssten. Dies wären – buchhalterisch gesprochen – unstrittige Beträge, die die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten und zu einer noch strikteren Haushaltspolitik führen würden, unterstrich P. Donnay.

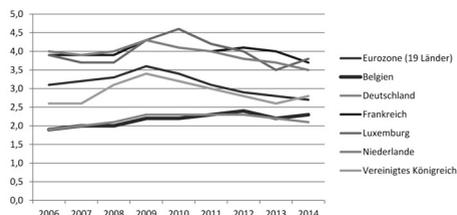
2. Entwicklung öffentlicher Investitionen

Es werde zwar oft gesagt, das SEC – und insbesondere das SEC 2010 – wirkt sich negativ auf öffentliche Investitionen aus, meinte J. Hilgers. Wenn man sich aber

die grafische Darstellung der Investitionen in verschiedenen Mitgliedstaaten anschaut, wird klar, dass in Belgien bereits 2006 – und man könnte dieselbe Tendenz auch bis in die 1980er-Jahre ablesen – die öffentlichen Investitionen bei circa 2% des BIP lagen. Öffentliche Investitionen sind das „privilegierte Opfer“ von Einsparungen. Man hat dafür nicht auf die SEC-Regeln warten müssen.

Öffentliche Investitionen

Internationaler Vergleich (in % des BIP)



Gemäß der Europäischen Kommission*

liegt im öffentlichen Sektor die größte Herausforderung für Belgien im Bereich der Investitionen. Im Laufe der Jahre sind die öffentlichen Investitionen auf ein Niveau gefallen, das zu den niedrigsten in den EU-Mitgliedstaaten zählt.

Europäische Kommission: „In die Zukunft Europas investieren“ (Juncker-Plan)



Mit 2% des BIP hat Belgien, zusammen mit Deutschland, einen der niedrigsten Werte öffentlicher Investitionen in der EU. Volkswirtschaftlich gesehen ist für den Erhalt von Infrastrukturen eine Quote von 3% des BIP an Investitionen erforderlich.

An der grafischen Darstellung der Investitionen 2010-2014 auf kommunaler Ebene in Belgien stellte J. Hilgers anhand der Abschreibungen eine abnehmende Modernisierung, wenn nicht gar eine systematische Erosion für Gebäude und Straßen fest.

Auch P. Donnay unterstrich, dass die öffentlichen Investitionen in Belgien ihre erste Talfahrt 1980 erlebten. Zu diesem Zeitpunkt sprach noch niemand vom Maas-trichter Vertrag oder vom Stabilitäts- und Wachstumspakt, von Defizitkriterien, *Sixpack*, *Twopack* oder von der Griechenlandkrise. Es lag vielmehr – wie auch in Deutschland – an Maßnahmen, die zur Sanierung des öffentlichen Haushalts aufgrund der Zahlungsbilanzkrise ergriffen werden mussten. Seither liegt die Quote für öffentliche Investitionen in Belgien bei circa 2% des BIP.

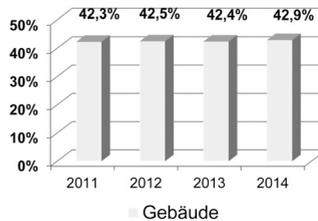
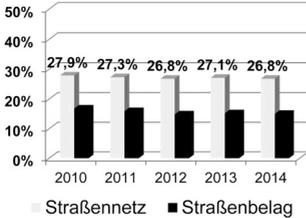
Beispiel: Investitionen der kommunalen Behörden

(Quelle: Belfius, Studiendienst)

Auswirkungen des Investitionsmangels gemessen am Altersgrad des Vermögens (auf Grundlage eines Vermögensansatzes)

$$\text{Modernitätsgrad des Vermögens} = \frac{\text{Restbuchwert}}{\text{Buchwert Anschaffungswert}}$$

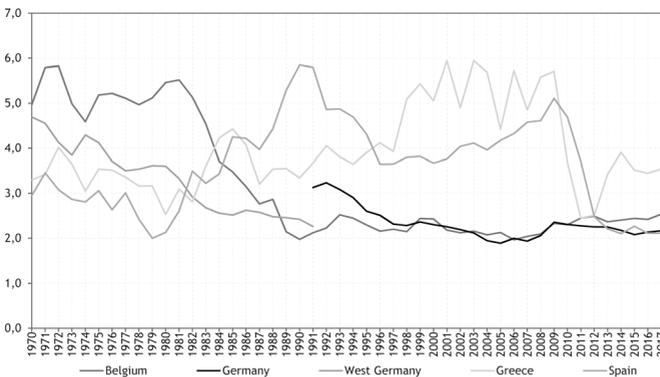
- Wenn 100%: Gut = neu
- Wenn 0%: Gut = vollständig amortisiert



Die Krise der öffentlichen Investitionen geht also auf einen viel früheren Zeitpunkt zurück als auf die europäische Haushaltssteuerung. Es handelt sich letztlich um denselben Prozess, nur in einem anderen haushaltspolitischen Rahmen, der von den Ländern durchlaufen wurde bzw. wird, die die Krise 2008 erfahren haben – sei es Griechenland, Spanien, Italien oder Portugal. Dies machte P. Donnay an der folgenden grafischen Darstellung deutlich:

Europäische Haushaltskoordinierung (1)

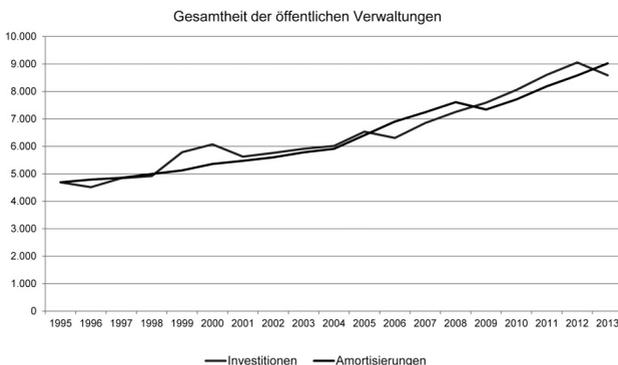
- Die Desinvestition in Belgien geht auf die Zeit vor dem Maastrichter Vertrag zurück.



3. Differenzierung nach staatlichen Ebenen

J. Hilgers führte eine nach staatlichen Ebenen differenzierte Sichtweise zur Auswirkung der SEC-Normen auf die öffentlichen Investitionen ein: Makroökonomisch – also für eine ganze Volkswirtschaft gesehen – kann man nicht von einer entscheidenden Auswirkung des SEC sprechen. Die Grafik der Investitionen der letzten 20 Jahre auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zum einen auf SEC-Basis – d. h. der Totalbetrag muss im Realisierungsjahr eingetragen werden – und zum anderen auf Basis klassischer Amortisierungen zeigt, dass diese beiden Linien relativ nah beieinander sind.

Kaum Unterschied zwischen Investitionen und Amortisierungen



Ganz anders verhält es sich allerdings, so J. Hilgers weiter, wenn man die makroökonomische Ebene verlässt. Es erscheint beispielsweise wenig sinnvoll, das Konzept auf Ebene einer einzelnen Gemeinde anzuwenden. Die SEC-Logik würde bedeuten, dass – auf diese kleine Entität gesehen – im Jahr der Realisierung einer Investition jeglicher Rahmen gesprengt wird. Man kann hier von einer regelrechten Verfälschung des SEC-Konzepts sprechen (*concept dénaturé*). Klar ist aber, dass es auf gesamtstaatlicher Ebene einzuhalten ist. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob das SEC-Konzept mit derselben Rigorosität auf alle staatlichen Ebenen angewendet werden sollte. Ob die Deutschsprachige Gemeinschaft die für eine sinnvolle Anwendung der SEC-Regeln notwendige kritische Größe erreicht hat, ist ebenfalls eine Frage, die auf politischer Ebene diskutiert und beantwortet werden muss.

Dazu meinte D. Piron, dass das SEC als makroökonomisches Konzept eine Volkswirtschaft als Ganzes betrachtet und die wirtschaftliche Situation eines Staates im Jahresrhythmus abbildet. In einem föderalen System – insbesondere für das komplexe belgische Föderalsystem – besteht die Herausforderung darin, die Investitionen der Gebietskörperschaften so abzustimmen, dass auf der staatlichen Ebene ein Gleichgewicht hergestellt werden kann. Es ist richtig, dass dies sehr kompliziert und in Belgien als „Quadratur des Kreises“ wahrgenommen wird.

P. Donnay unterstrich, dass es gerade vor dem Hintergrund, dass die Kommunen in den Konsolidierungskreis der jeweiligen Aufsichtsbehörde – im hiesigen Fall: der Deutschsprachigen Gemeinschaft – gehören, wichtig ist, Investitionen auf Ebene der Aufsichtsbehörde zu koordinieren. Nur so kann man vermeiden, die SEC-Regeln einzelnen kleinen Entitäten aufzuerlegen.

V. Auswirkungen des SEC auf die Haushaltsdaten der öffentlichen Verwaltungen

Für J. Hilgers sind die Ursachen für den Rückgang der Investitionen zwar zunächst konjunkturell bedingt, doch ist der europäische Rahmen mit dafür verantwortlich: Denn mit SEC2010 sind die Definitionen der Kriterien, wann eine Investition als Investition einer öffentlichen Verwaltung gilt, strikter geworden. Die Verschärfung geht darüber hinaus auch auf Eurostat zurück, das die Anwendung der Kriterien im Allgemeinen wesentlich rigoröser handhabt. Eine Reihe von Staaten – darunter Belgien – hatte zu oft eine Investition als nichtöffentlich angesehen, sobald sie über eine nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft abgewickelt wurde. Dasselbe gilt für die strengere Qualifizierung von PPP (*Private Public Partnerships*) als für öffentliche Verwaltungen neutrale Operation.

1. Einrichtungen außerhalb des Konsolidierungskreises

Um zu bestimmen, ob eine nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft als kommerziell – d. h. als nicht zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung gehörend – einzustufen ist oder nicht, gab es schon vor SEC2010 ein quantitatives Kriterium, anhand dessen beispielsweise die Einstufung der Interkommunalen vorgenommen wurde: Der Umsatz musste zumindest zu 50 % die Kosten der Einrichtung decken, um als kommerziell zu gelten. Durch SEC2010 wurde hier eine qualitative Regel hinzugefügt: Es wird untersucht, ob die in Rede stehende Einrichtung – Interkommunale, Gemeinderegie, Einrichtung öffentlichen Interesses usw. – mehr als 50 % ihres Umsatzes durch Verkäufe an die öffentlichen Verwaltungen realisiert. Die Einrichtung kann nur dann als kommerziell anerkannt werden, wenn sie

in Konkurrenz zu privaten Anbietern steht. Wenn mehr als 50% des Umsatzes durch Verkäufe an den privaten Sektor generiert werden, kann diese Einrichtung ebenfalls als kommerziell anerkannt werden. Voraussetzung bleibt dann die Erfüllung des beschriebenen quantitativen Kriteriums (50% Kostendeckung). Ansonsten wird eine Einrichtung als der öffentlichen Verwaltung zugehörig eingestuft. Diese Verschärfungen sind von den Regierungen der Mitgliedstaaten mitgetragen worden, schloss J. Hilgers seine Erläuterungen zu diesem Punkt.

G. Servais griff als konkretes Beispiel die Krankenhäuser heraus: Diese fallen in Frankreich in den Konsolidierungskreis, nun soll das auch für Belgien gelten. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft wird es dann noch schwieriger, ein Haushaltsgleichgewicht herzustellen. Für große Entitäten, wo Hunderte oder gar Tausende Krankenhäuser existieren, kann man Investitionen entsprechend verteilen; für die Deutschsprachige Gemeinschaft, die über zwei Krankenhäuser verfügt, bedeutet dies aber, dass sie – wenn sie in eines dieser Krankenhäuser investiert – eine Investition in 50 % ihrer Krankenhäuser getätigt hat. Dies ist vor dem Hintergrund der SEC-Regeln kaum verkraftbar.

In der halbjährlich erscheinenden Veröffentlichung des ICN – aktuell in der Ausgabe Mai 2016 – sind sieben Einrichtungen bzw. Gesellschaften in der Deutschsprachigen Gemeinschaft aufgeführt, die nicht zum Konsolidierungskreis gehören, erklärte D. Piron.¹⁰ Selbst wenn – wie es scheint – einige der dort aufgeführten Einrichtungen inzwischen mit in den Konsolidierungskreis fallen, bleibt das theoretische Basiskonzept bestehen: Die öffentliche Hand kann mittels Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist, Investitionen tätigen, die nicht in die öffentliche Schuld einfließen. Es ist richtig, dass diese Gesellschaften den von J. Hilgers beschriebenen quantitativen und qualitativen Kriterien genügen müssen. Das stellt sicherlich eine komplexe Herausforderung dar und entspricht dem, was die Wallonische Region beispielsweise mit der SOFICO versucht zu tun. Ein Risiko, dass durch solche Gesellschaften das SEC – und somit Regeln der Haushaltsdisziplin – umgangen werden, besteht aktuell vor dem Hintergrund der strengen Kontrollen durch Eurostat nicht.

¹⁰ Es handelt sich dabei um: DGG Gemeinschaftszentren sowie PROMA (vgl. aber dazu die Ausführungen der Regierung bei ihrer Anhörung am 13. Februar 2017 unter I.2. „Auslegung der Normen durch Eurostat“), Interkommunale Gesellschaft zur Aufwertung der Walderzeugnisse aus den Belgischen Ostgebieten (IGAWBO – seit 2011 nicht mehr existent), VIVIAS, Stadtwerke Sankt Vith, Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostbelgien und Autonome Gemeinderegierung Galmei.

2. PPP

Die Klärung der Frage, ob PPP zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung zählen oder nicht, hängt davon ab, wer der wirtschaftliche Eigentümer der Investition ist, fuhr J. Hilgers fort. Eurostat hat hierzu eine Rechtsprechung entwickelt – die nicht immer dieselbe für alle Länder ist, was problematisch ist – mit dem Grundsatz: Die Investitionen müssen in der Bilanz der Einrichtung verbucht werden, die die Hauptrisiken trägt. Um zu bestimmen, ob dies der privatwirtschaftliche Partner des PPP ist, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

1. Der privatwirtschaftliche Partner trägt gemäß Vertrag die Hauptrisiken; dies wird angenommen, wenn er sowohl alle Risiken in Zusammenhang mit dem Bau als auch entweder die Risiken der Zurverfügungstellung (z. B. Abnahme durch die Feuerwehr) oder die Risiken der Nachfrage (z. B. weniger Einnahmen als geplant) trägt und
2. der privatwirtschaftliche Partner den größeren Anteil am Gewinn erhält.

Eurostat hat in dieser Hinsicht in den letzten Jahren eine ganze Reihe von PPP-Verträgen untersucht, wobei auch Klauseln zur Rückerstattung im Fall der Vertragsauflösung, durch den öffentlichen Partner gegebene Garantien oder finanzielle Interventionen eine Rolle in der Bewertung gespielt haben. Auf diese Weise hat Eurostat viele PPP – auch in Belgien – neu klassiert.

J. Hilgers schlussfolgerte: Die strenge Auslegung der SEC2010-Normen durch Eurostat hat dazu geführt, dass bei einem PPP, das nicht der öffentlichen Schuld zugerechnet werden kann, der private Partner wirtschaftlicher Eigentümer der Infrastruktur ist. Dies kann nicht die Zukunft öffentlicher Investitionspolitik sein. Letztlich ist diese Verschärfung – auch durch Eurostat – eine Reaktion auf eine zu lasche Handhabung seitens vieler öffentlicher Verwaltungen, die Investitionen, sobald sie über eine Gesellschaft oder ein PPP getätigt wurden, fast systematisch aus dem Konsolidierungskreis herausrechneten, obwohl sie klar der Logik einer öffentlichen Investition folgten. Nun ist das Pendel der Bewertung genau zur anderen Seite ausgeschlagen und es gilt, wieder ein Gleichgewicht zu finden.

G. Servais pflichtete dem bei: Die Entwicklung des SEC-Referenzrahmens sowie die ständig geänderten „Spielregeln“ durch Eurostat stellen in der Tat ein Problem dar. Wenn – wie die Deutschsprachige Gemeinschaft dies im Rahmen ihrer mehrjährigen Haushaltssimulationen tut – Haushaltsziele festgelegt wurden und beispielsweise eine Neubewertung eines – eigentlich abgesicherten – PPP-Verfahrens erfolgt, dann kann man diese Haushaltsziele nicht mehr erreichen. Man gewinnt den Eindruck, dass Eurostat die Handhabung in Deutschland und Frankreich auf die anderen EU-Staaten übertragen will, obwohl die Gesetzeslage dort anders ist.

Für P. Donnay ist das Problem der PPP doppelt gelagert und betrifft nicht nur Belgien bzw. die hiesigen Gliedstaaten: Zum einen sind in einigen stark föderal funktionierenden Staaten in der Vergangenheit PPP wie bereits geschildert zur Umgehung der Konsolidierungsverpflichtungen genutzt worden. Nachdem Eurostat dies festgestellt hat, sind die Regeln für alle verschärft worden. Zum anderen haben zwei gewichtige EU-Staaten – aus völlig unterschiedlichen Gründen – entschieden, PPP systematisch in die öffentliche Schuld einzutragen: Frankreich hat ein Gesetz mit einer entsprechenden Vorschrift und in Deutschland hat die Einrichtung, die dort die Aufgaben analog des ICN in Belgien erfüllt, entschieden, nicht jedes PPP einzeln auf seine Risikoverteilung usw. zu überprüfen, sondern sie systematisch als der öffentlichen Hand anrechenbar zu behandeln. Insofern hat man gegenüber Eurostat wenig Argumente bezüglich einer Lockerung der PPP-Regeln. Was das Föderale Planbüro gegenüber Eurostat aber eingefordert hat, ist eine Art „Lastenheft-Prototyp“ für PPP, bei dessen Einhaltung man sicher sein kann, dass diese dann nicht in den Konsolidierungskreis gehören. Dafür müsste Eurostat allerdings zu einer konstanten Haltung finden.¹¹

3. Nettofinanzierungssaldo

G. Servais ergriff die Gelegenheit, die Entwicklung bei der Berechnung des Nettofinanzierungssaldos darzustellen: In den 1990er-Jahren zog man hierzu die Abschreibungen vom Bruttofinanzierungssaldo ab – dies war eine einfache Berechnung. Eine erste Schwierigkeit kam mit der Einführung von Einnahmen und Ausgaben der sogenannten „Kategorie 8“, in die beispielsweise Beteiligungen an Investitionsgesellschaften eingruppiert wurden. Über solche Operationen haben Entitäten in der Tat versucht, ihr Nettofinanzierungssaldo zu verbessern. Eine weitere Schwierigkeit wurde mit der Berücksichtigung konjunktureller Elemente eingeführt: Der SEC-Saldo ist nun nicht mehr ein nominales, sondern ein strukturelles Ergebnis, in das – über die Korrekturen aufgrund von Ausgaben der Kategorie 8 hinaus – Korrekturen aufgrund des sogenannten output gap sowie der sogenannten *one-shot*-Operationen einfließen. Man kann sich leicht vorstellen, dass es regelmäßig zu Diskussion kommt, ob es sich bei einer Operation tatsächlich um ein nichtrekurrentes einmaliges Ereignis handelt oder nicht. Wenn sich dazu noch die Regeln bzw. ihre Interpretation laufend verändern, ist das eine äußerst schwierige Angelegenheit.

11 Vgl. den im September 2016 veröffentlichten Leitfaden: Eurostat, *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, in: www.eib.org/epec/resources/publications/epec_eurostat_guide_ppp.

4. Reserven

P. Donnay wies darauf hin, dass das SEC als jahresscharfes System eine Reserve, die aus einem anderen Jahr stammt, nicht in Betracht zieht. Will man beispielsweise eine Investition aus den Reserven finanzieren, bedeutet das, dass der Ausgabe der Investition keine entsprechende Einnahme (aus der Reserve) gegenübersteht. Dies führt zu einer entsprechenden Verschlechterung des SEC-Saldos. Man kann vor diesem Hintergrund nur dazu raten, etwaige Reserven zur Tilgung von Schuld zu nutzen.

VI. Wachstum und Tragbarkeit (*soutenabilité*) von Schuld

P. Donnay stellte in seinem Referat heraus, dass die eigentliche Problematik in der Stagnation des Wachstums in Europa in den letzten 15-20 Jahren liegt. Die Produktivität der Arbeit – des Hauptwachstumsmotors – ist in dieser Zeit förmlich zusammengebrochen. Gegenüber 4% vor 40 Jahren ist die Entwicklung dieses Produktivitätsfaktors inzwischen bei 0% angelangt. Hier müsste der Hebel angesetzt werden. Das ist die eigentliche Herausforderung der Politik in Europa, dies umso mehr, als die jetzigen Investitionsbeträge im Verhältnis zum BIP nicht ausreichen, um das öffentliche Vermögen zu erhalten. „Gute“ öffentliche Investitionen sind jedoch wesentlich für das Wachstum einer Wirtschaft – und das hat auch positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen: Solche Investitionen haben zwar kurzfristig negative Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt, mittel- und langfristig werden durch die Wertschöpfung aber neue Wachstumspotenziale generiert.

Das Kriterium der 60%-Höchstgrenze für die Verschuldung stellt das eigentliche Problem für die Haushaltspolitik in Belgien dar bzw. ist der Grund, weshalb derzeit (noch) diskutiert wird, ob gegen Belgien noch einmal ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eingeleitet wird. Bei Beendigung des letzten Verfahrens wegen übermäßigen Defizits gegen Belgien im Juni 2014 ist das Land unter die präventiven Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts gestellt worden, um eine Konvergenz zum mittelfristigen Haushaltsziel (MTO) in einem zufriedenstellenden Rhythmus sicherzustellen. Die Föderalregierung hat eine Reihe wirtschaftspolitischer Maßnahmen ergriffen, um die Sozialausgaben mit Blick auf die Altersstruktur mittel- und langfristig zu senken. Prominenteste Maßnahme ist die Anhebung des Rentenalters von 65 Jahre auf 67 Jahre bis 2030. In der Konsequenz wurde das MTO, das bei +0,75% lag – d. h. die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltungen Belgiens hatte einen strukturellen Überschuss von 0,75% zu erwirtschaften –, in den Berechnungen auf ein strukturelles Defizit von -0,5% fixiert. Der Hohe Finanzrat ist in seinem letzten Gutachten vor dem Hintergrund der Einhaltung des Ver-

schuldungskriteriums jedoch strenger vorgegangen und zu einem strukturellen Gleichgewicht geraten, um das Schuldenkriterium einhalten zu können.¹² Das Verschuldungskriterium ist insofern nach wie vor ein brisantes Thema in Belgien und hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen.

Der sogenannte Fiskalpakt sieht ein strukturelles Defizit von maximal 1 % des BIP für die Mitgliedstaaten vor, deren Verschuldung unter 60% des BIP liegt und für die diese Verschuldung längerfristig verkräftbar ist. Belgien, mit einer Verschuldung – aufgrund der letzten Erweiterung des Konsolidierungskreises – von 107 % des BIP, ist von dieser Situation weit entfernt. Die öffentliche Hand besitzt vor diesem Hintergrund – ähnlich wie zu Beginn der 1980er-Jahre, als der Schuldenstand 130% des BIP betrug – keine Spielräume.¹³

12 Vgl. das Gutachten des Hohen Finanzrats, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », zur *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019*, April 2016, S. 70-71 : « Début 2016, les services de la Commission européenne ont calculé un MTO minimal pour chaque Etat membre, sur la base des « Ageing Report » et « Fiscal Sustainability Report » actualisés. Selon la Commission européenne, ce seuil est égal pour la Belgique à un déficit structurel de 0,5% du PIB. L'importante révision à la baisse du MTO minimal à -0,5% (par rapport à un excédent de 0,75%) est due à la révision à la baisse du coût du vieillissement. Pour la Belgique, tant le coût des pensions que le coût des soins de longue durée ont été revus à la baisse dans les deux rapports et ce, en raison d'une révision des perspectives démographiques ainsi que de réformes en matière de pensions.

Il convient de noter que la Commission européenne n'a calculé qu'un seuil pour les Etats membres. Ce seuil résulte de l'application mécanique de la formule relative au calcul du MTO et ne garantit pas que toutes les exigences du Pacte de Stabilité et de Croissance sont respectées ; c'est le cas en particulier pour le critère de la dette. En raison de ce critère, il pourrait être nécessaire que certains Etats membres définissent dans leur Programme de stabilité 2016-2019 un MTO plus ambitieux que le MTO minimal calculé par la Commission européenne, afin d'être certain que le MTO et la trajectoire de convergence vers le MTO satisfont à l'ensemble des règles européennes.

Il ressort de l'analyse de la Section que la Belgique se trouve dans ce cas de figure. Le MTO minimal de -0,5 % calculé par la Commission européenne ne suffit pas pour pouvoir respecter le critère de la dette. Il est donc recommandé aux gouvernements de maintenir l'équilibre structurel comme objectif dans le Programme de stabilité 2016-2019. Opter pour un objectif plus ambitieux que le MTO minimal permet d'assurer que la trajectoire de l'ensemble des pouvoirs publics respecte toutes les règles budgétaires européennes, y compris le critère de la dette. L'équilibre structurel est dès lors considéré dans le présent Avis comme le MTO pour la Belgique.

Etant donné qu'un nouveau MTO doit être défini dans le Programme de stabilité 2016-2019, la Section recommande dès lors dans sa trajectoire un objectif qui, selon elle, est nécessaire pour que l'ensemble des pouvoirs publics puissent respecter leurs obligations européennes ».

13 Auf Nachfrage unterstrich J. Hilgers, dass es vor dem Hintergrund der allgemeinen Lage vernünftig war, den Fiskalpakt zu unterzeichnen. Demgegenüber erscheint es nicht vorstellbar, mit welchen Argumenten – und vor allem: mit welchen Konsequenzen – eine Verweigerung der Ratifizierung des Fiskalpakts durch die Deutschsprachige Gemeinschaft verbunden gewesen wäre.

Auf eine weitere Frage führte er aus: Wenn die Geldpolitik heute nicht mehr in der Hand der einzelnen Euro-Staaten selbst liegt, ist das auch darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit diese Macht missbraucht wurde – und im Übrigen in anderen Ländern bis heute zu missbraucht wird. Dies hat zu massiver Inflation geführt. Das Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB) ist daher:

Die Föderalregierungen zu Beginn der 2000er-Jahre hatten sich eine Vorfinanzierung der Alterungskosten durch einen beschleunigten Abbau der Verschuldung vorgenommen. Dies hätte Haushaltsüberschüsse vorausgesetzt, die jedes Jahr in den Vergreisungsfonds hätten eingezahlt werden müssen. Diese Strategie ist allerdings nicht aufgegangen. Die jetzige Regierung hat nun einen anderen Plan gewählt, nämlich den Vergreisungsfonds aufzulösen. Eine entsprechende Initiative wurde vor kurzem in erster Lesung im Ministerrat beschlossen. Die Tragbarkeit soll nun dadurch wiederhergestellt werden, dass die Kosten der künftigen Alterung wie eben beschrieben (Anhebung des Rentenalters und Ähnliches) gesenkt werden. Fortschritte hinsichtlich der Rückführung der übermäßigen Verschuldung sowie die Wiederherstellung der Tragbarkeit sind die zentralen Elemente, um wieder Spielräume für öffentliche Investitionen zu schaffen.

Zur Frage der Beurteilung der Tragbarkeit von Schuld am Beispiel Japans unterstrich P. Donnay, dass die Hauptparallele mit den EU-Staaten in der Problematik der Überalterung liegt. „Überersparnisse“ der – alternden – privaten Haushalte stehen „Unterinvestitionen“ der öffentlichen und privaten Institutionen gegenüber. Dieses Verhalten hat einen negativen Einfluss auf mögliches Wachstum. Die infolgedessen sinkenden Zinssätze – bis in den Negativzinssatz hinein – sind ein Zeichen wirtschaftlicher Fragilität. Wenn heute ein Wachstum von 1% bis 1,25% für dieses bzw. das kommende Jahr prognostiziert wird, ist man schon sehr zufrieden – vor 20 Jahren wäre eine solche Prognose als Katastrophe angesehen worden, man hätte es schon beinahe als Rezession eingestuft. Vor diesem Hintergrund muss die Stimulierung potenziellen Wachstums die Priorität sein.

Auch J. Hilgers griff das Thema Wachstum auf. Hauptsächlich wird es durch zwei Parameter bestimmt: die Entwicklung aller Produktivitätsfaktoren – und davon wird ein Teil durch Investitionen generiert – und der erwerbstätigen Bevölkerung, die in den westeuropäischen Ländern eher rückläufig ist. Öffentliche Investitionen haben also einen konjunkturellen Effekt, aber dieser ist begrenzt. Hinzu kommt, dass dieser Zusammenhang auf makroökonomischer Ebene nicht unbedingt für einzelne staatliche Ebenen – beispielsweise die Gebietskörperschaften – gilt. Es kommt entscheidend darauf an, ob aus den Investitionen zur Ankurbelung der

Preisstabilität sichern. Die EZB darf keine direkte Finanzierung öffentlicher Politik betreiben. Dennoch ist es so, dass sie Einfluss nimmt, beispielsweise durch ihre Entscheidung, in großem Stil Staatspapiere aufzukaufen, mit entsprechenden Konsequenzen für den Zinssatz. Insofern profitieren die Staaten von der Geldpolitik der EZB, da die Finanzierungskosten ihrer Schuld extrem gesunken sind. Dadurch werden auch neue Spielräume für Investitionen geschaffen. Die EZB und die Nationalbanken haben also keineswegs eine negative, sondern eine förderliche Rolle in Bezug auf staatliche Investitionen. Dieser Einfluss, den die EZB nimmt, wird mancherorts allerdings auch beklagt.

Wirtschaft auch Einnahmen – beispielsweise steuerlicher Art – gezogen werden können. Insofern kann eine staatliche Ebene gegebenenfalls mehr Einfluss auf konjunkturelle Entwicklungen nehmen als eine andere.

VII. Ansätze für Reformen

Wenn man von Reformen des Systems spricht, so D. Piron einleitend, geht es nicht um das SEC als solches, sondern um das politische Verfahren, bei dem es eingesetzt wird. Vor diesem Hintergrund kann man einige Überlegungen für Reformen anstellen, die – mit mehr oder weniger Erfolgchancen – sowohl an den europäischen Rahmenbedingungen als auch auf Ebene der Haushalts- und Investitionspolitik in Belgien ansetzen. Manche Lösungsansätze hängen insofern von europäischen, andere von belgischen Entscheidungsträgern ab.

1. Auf Ebene der Europäischen Union

Veränderung von Obergrenzen und alternative Konzepte

Die haushaltspolitische Steuerung in der Europäischen Union nimmt die nach SEC berechnete öffentliche Schuld und das ebenso nach SEC berechnete Defizit als Referenzindikatoren, sagte D. Piron. Die Obergrenze der Schuld von 60% des BIP ist eine politische Zahl – sie ist nicht auf einer ökonomischen Theorie gegründet. Dass diese Zahl so festgelegt wurde, könnte damit zusammenhängen, dass 60% zur Zeit der Diskussion des Maastricht-Vertrags die Durchschnittsschuld der beteiligten Staaten darstellte. Dies ist natürlich nicht mehr der Fall und das Kriterium könnte neu diskutiert werden.

Dem pflichtete P. Donnay bei und meinte, dass man die Frage stellen darf, ob das Maastricht-Kriterium der Verschuldung von 60% nicht auch bei 80% oder 90% des BIP fixiert werden könnte. Dass es hier Bewegung in der politischen Diskussion auf europäischer Ebene geben könnte, muss nicht aussichtslos sein, denn erst kürzlich hat die Europäische Kommission in einer *specific recommendation* die niedrige öffentliche Investitionsrate in Deutschland moniert. Dies könnte eine Öffnung für Überlegungen auf europäischer Ebene bedeuten. Diese Überlegungen haben in der Vergangenheit schon auf theoretischer Ebene stattgefunden, doch wurden aus praktischen Gründen die bekannten Entscheidungen getroffen.

Eine andere Möglichkeit wäre die Nutzung des Konzepts der Nettoschuld, fuhr D. Piron fort, wobei dies bislang theoretische Überlegungen sind. Hierbei würden von der Staatsschuld die Aktiva des Staates abgezogen. Technische Schwierigkeiten zur Berechnung dieser Indikatoren sind vorhanden, doch gab es diese auch

mit dem 1992 beschlossenen System. Man würde sich bei diesem Konzept an das anlehnen, was in der Privatwirtschaft existiert: Investitionen werden in der Regel zu ihrem Anschaffungswert in die Aktiva eingetragen und über mehrere Jahre amortisiert. Eine solche Herangehensweise wäre allerdings außerhalb der Logik des SEC und würde komplexe Diskussionen auf politischer Ebene erfordern.

P. Donnay ergänzte dazu, dass im Zuge der Erarbeitung des Gesetzes über die öffentliche Buchführung 2003 eine Kommission zur Bewertung der öffentlichen Güter eingesetzt wurde. Öffentliche Güter sind keine gewöhnlichen Güter, sondern öffentliches Eigentum. Sie können als solche auch nicht veräußert werden, dazu müssen sie erst aus dem Eigentum der öffentlichen Hand herausgelöst werden. Die Kommission war damit beauftragt, Maßstäbe zur Bewertung von Straßen, Bahnhöfen, Schulen usw. zu ermitteln, als Vorbereitung einer doppelten Buchführung des Staates – von der man weit entfernt ist. Bei diesen – wie bereits gesagt theoretischen Überlegungen – erzielen die Experten schon keine Einigkeit, was wenig Hoffnung auf eine politische Einigung in solchen Fragen macht.

Vor Kurzem hat das Föderale Planbüro einen Artikel veröffentlicht¹⁴, so P. Donnay weiter, in dem es dafür plädiert, nicht wie bislang die Brutto-, sondern die Nettoverschuldung für die Berechnung der 60 % in der europäischen Haushaltskoordination in Betracht zu ziehen. Das würde bedeuten, dass man die Aktiva des Staates zu ihrem Wert gemäß ihren jeweiligen Abschreibungen berücksichtigen würde. In einem solchen Konzept würde die Erosion des Staatskapitals aufgrund fehlender Investitionen genauso einfließen wie ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung.

Für die Berechnung des Defizits wäre das Konzept des Nettosparaufkommens („B8N“) denkbar, so D. Piron. Dies entspricht einer klassischen „goldenen Regel“: Nur die laufenden Ausgaben fließen in die Berechnung des Defizits ein, nicht die Investitionsausgaben.

Flexiblere Auslegung aktueller Konzepte

Ein weiterer Vorschlag von D. Piron – nach seiner Einschätzung etwas realistischer – lautete, die Referenzindikatoren in ihrer jetzigen Form zu belassen, aber gewisse Ausgaben aus der Bemessungsgrundlage der haushaltspolitischen Steuerung herauszunehmen. Man würde hier weiterhin vom SEC-Saldo ausgehen, von dem

14 Improving the Stability and Growth Pact by integrating a proper accounting of public investments: a new attempt, in: www.plan.be/publications/publication-1537-fr-improving+the+stability+and+growth+pact+by+integrating+a+proper+accounting+of+public+investments+a+new+attempt.

öffentliche Investitionen ausgeklammert werden. Vorstellbar wäre, dass Investitionen, die z. B. im Rahmen des sogenannten Juncker-Plans von der Europäischen Investitionsbank kofinanziert oder gegebenenfalls auch weitere Ausgaben, die nach gewissen Verfahren – von einem Experten-Ausschuss, vom Ministerrat oder vom Europäischen Rat – auf EU-Ebene bewilligt werden, nicht in die Berechnung des Haushaltsdefizits einfließen. Es bedarf wiederum einer politischen Entscheidung auf Ebene der Europäischen Union, eine solche Richtung einzuschlagen.

Dazu meinte P. Donnay: Zukunftsträchtige Investitionen nicht in der Schuld zu konsolidieren ist eine Piste, die man weiterverfolgen kann. Schon bei der Einführung des SEC für die haushaltspolitische Steuerung in der EU gab es Befürworter anderer Konzepte. Zu nennen ist beispielsweise der ehemalige Chefökonom des Internationalen Währungsfonds, Olivier Blanchard. Er trat seit 2004 dafür ein, die Behandlung laufender Ausgaben von denen der Investitionen zu unterscheiden. Es stellt sich dann allerdings die Frage, welche Ausgaben von einer solchen neuen „goldenen Regel“ profitieren könnten. Wenn der Staat z. B. F16-Kampfflugzeuge ankaufen würde, dann wäre dies eine öffentliche Investition. Wenn der Staat aber in das Bildungswesen investiert – was die beste Investition in potenzielles Wachstum darstellt –, so handelt es sich dabei größtenteils um laufende Ausgaben. Die Realität ist also auch in einem solchen neuen System schwierig abzubilden.

Die grundlegende Verpflichtung aller öffentlichen Verwaltungen zur Haushaltsdisziplin bleibt aber bestehen. Welche Ausgaben im Rahmen der Haushaltsdisziplin getätigt werden oder nicht, ist eine öffentlich zu führende Diskussion der Politik. Aus Sicht eines Ökonomen geht es vor allem darum, die bereits angesprochene mittel- und langfristige Tragbarkeit der Schuld – über eine Legislatur hinaus – im Auge zu behalten. Ob in dem einen oder anderen Jahr einmal ein „Ausreißer“ dabei ist, ist in dieser Perspektive weniger relevant.

Auch J. Hilgers – dem es fast unmöglich erschien, die Konzepte auf europäischer Ebene zu verändern – hob auf eine flexiblere Auslegung der Konzepte ab. Eine Piste für ihn: Die „Kapitalunion“, die die EU-Kommission als Ziel ausgegeben hat. Zur Logik der Kapitalunion gehört die Verstärkung von Investitionen in die Infrastruktur. Dies könnte ein Argument dafür sein, die derzeit strikte Interpretation der Regeln zu flexibilisieren, z. B. hinsichtlich Investitionen, die potenziell das Wachstum fördern – ob sie von der Europäischen Zentralbank gefördert werden oder nicht, ob sie von der Europäischen Kommission bewilligt wurden oder nicht, unabhängig von strukturellen Konjunktürelementen. Dies wäre komplementär zu den auf belgischer Ebene möglichen Schritten und würde insgesamt eine flexiblere Investitionspolitik, vor allem auch für kleinere Gebietskörperschaften, ermöglichen.

Zu den Aspekten im Hinblick auf die flexiblere Handhabung der europäischen Normen fügte P. Donnay noch die Einrichtung des *Advisory European Fiscal Board* hinzu, das Gutachten zur Orientierung der Haushaltspolitik in der Eurozone abgeben soll.

Förderung von Wachstum

Die Förderung des Wachstums war der für P. Donnay zentrale Ansatz. Dafür sind, zumindest längerfristig betrachtet, auch Investitionen unabdingbar.

Die OECD hat in ihrer Vorstellung der wirtschaftlichen Perspektiven 2016 darauf hingewiesen, dass der anhaltend niedrige Zinssatz gewisse haushaltspolitische Spielräume eröffnet hat, um wachstumsfördernde Investitionen tätigen zu können, was wiederum positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat. Die Anstrengungen, um solche Investitionen durchzuführen und damit die Nachfrage anzukurbeln, müssen global verstärkt werden, so P. Donnay abschließend.

2. Auf belgischer Ebene

Weil Bewegung auf europäischer Ebene schwierig ist, müsste auch auf belgischer Ebene über Reformen nachgedacht werden, waren sich alle drei Experten einig.

Eine Piste hierfür wäre die Reform der Haushaltskoordinierung in ihrer jetzigen Form, strich insbesondere D. Piron heraus. Jede Gebietskörperschaft fährt derzeit ihre eigene Investitionspolitik. Sowohl Flandern, die Wallonie als auch die Deutschsprachige Gemeinschaft können beschließen, im selben Jahr eine Investition vorzunehmen. In dem Fall würde das Gesamtdefizit Belgiens in die Höhe schnellen. Wenn man beschließen würde, die Haushaltspolitik in Belgien zu koordinieren und dabei Prioritäten für bestimmte Investitionen setzte, könnte man auf gesamtbelgischer Ebene den europäischen Anforderungen eher genügen. Dies wäre im föderalen System kein einfacher Weg. Man müsste sich auf Verfahren einigen, wie verschiedene Vorhaben gewichtet, bewertet und ausgewählt werden und wie eine Kontrolle erfolgt. Ein solches Verfahren müsste stringenter sein, als das, was derzeit im Rahmen des Konzertierungsausschusses passiert, doch wäre eine effizientere Haushaltskoordinierung eine Richtung, in die man in Belgien gehen sollte.

J. Hilgers brachte dazu die Idee einer eventuellen Modulation des Haushaltspfads ins Spiel: Nicht jede Verwaltung oder Einrichtung in Belgien hat dieselbe Bestimmung im Hinblick auf Investitionen. Manche sind dazu aufgerufen, aufgrund ihrer Zuständigkeiten mehr öffentliche Investitionen zu tätigen als andere. Hier anzusetzen erfordert ebenfalls eine andere Koordinierung der Haushaltspolitik in Belgien als bislang, was auch nicht einfach würde.

Realistisch erschien J. Hilgers folgender Lösungsansatz, da er auch der allgemeinen haushaltspolitischen Orientierung entspricht: Belgien hat sich verpflichtet, einen mehrjährigen Haushaltspfad auszuarbeiten. Man könnte hier ansetzen und sagen, dass es nicht schädlich sein muss, wenn die Norm in einem Jahr überschritten wird, solange die Orientierung richtig ist und die Norm in jeweils x Jahren eingehalten wird. Kommunen, Provinzen, Regionen oder Gemeinschaften sollten insofern nicht jährlich aufgrund von SEC bewertet werden, sondern mehrjährlich. Dies könnte die notwendige Flexibilität für Investitionen schaffen. Man könnte auch noch andere Elemente hinzufügen, aber dazu braucht es politische Entscheidungen.

Im Ausbau neutraler Operationen für öffentliche Verwaltungen sah J. Hilgers einen weiteren zentralen Ansatz. Man kann hier an PPP, operationelles Leasing und Ähnliches denken. Eurostat vertritt den Standpunkt, dass man Investitionen tätigen kann – man muss dabei „einfach nur“ den Bedingungen des SEC2010 entsprechen. In der Realität ist es allerdings sehr viel komplizierter, ein PPP zu konstruieren, das Punkt für Punkt den Eurostat- sowie SEC-Regeln entspricht, und dabei als öffentliche Hand die Kontrolle über die Investition – die zwar durch einen privaten Partner realisiert, aber doch Anforderungen an eine öffentliche Dienstleistung erfüllen muss – zu behalten. Die verschärften Regeln haben die Nutzbarkeit von PPP im Kontext öffentlicher Politik sehr stark begrenzt.

Daran anknüpfend meinte D. Piron, dass die Gebietskörperschaften selbst einen großen Spielraum für Reformen in der Investitionspolitik haben. Zu beachten ist, dass nur die Einrichtungen, die in den Konsolidierungskreis öffentlicher Verwaltungen („S13“) fallen, in die Berechnung der haushaltspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene einfließen. Die Gebietskörperschaften sind demnach gefragt, öffentlich nützliche Investitionen an Einrichtungen anzubinden, die nicht zum Konsolidierungskreis gehören.

VIII. Stellungnahme der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Der Ministerpräsident reagierte im Anschluss auf die Ausführungen der drei Experten, mit besonderem Augenmerk auf die Deutschsprachige Gemeinschaft:

Die Regierung begrüßt es, dass in Europa mit denselben Buchhaltungsregeln gearbeitet wird und so die Konten und staatlichen Haushalte miteinander vergleichbar sind. Auch befürwortet die Regierung die damit verbundene Haushaltsdisziplin (*rigueur budgétaire*) – und diese kann nur funktionieren, wenn man eine objektiv messbare Grundlage hat.

Skeptisch steht die Regierung allerdings der Kombination aus SEC2010 und den überaus strengen – und immer strenger werdenden – Auslegungen durch Eurostat gegenüber, ebenso wie der sogenannten Schuldenbremse bzw. der Tatsache, dass 2018 ausgeglichene Haushalte zu hinterlegen sind. Diese Kombination droht der Wirtschaft – insbesondere der regionalen Wirtschaft – massiv zu schaden. Sie zwingt die Deutschsprachige Gemeinschaft dazu, auf PPP zurückzugreifen. Es gibt keine Alternative zu diesem Rückgriff auf private Partnerschaften, wenn man in einem vernünftigen Maß investieren will. Große Sorgen bereitet insofern, dass Eurostat sich nicht an die eigenen Vorgaben hält, sondern permanent die eigene Jurisprudenz verändert. Ein PPP der Deutschsprachigen Gemeinschaft über 75 Millionen Euro, für das sie vor einigen Jahren die Bestätigung von Eurostat und später seitens des ICN erhalten hat, dass es nicht als Investition der öffentlichen Verwaltung zugerechnet wird, würde bei einer heutigen Neuauflage keine Chance haben, *off balance* klassiert zu werden, weil die Bedingungen für die Risikoverteilung geändert wurden. Heute müsste man viel mehr Risiken dem privaten Partner übertragen. Das ist eine große Herausforderung für das neue PPP-Vorhaben im Süden der Deutschsprachigen Gemeinschaft und in Kelmis.

ICN bzw. Eurostat haben sich das genannte bestehende PPP-Verfahren der Deutschsprachigen Gemeinschaft inzwischen zum vierten oder fünften Mal angeschaut, nachdem es immer wieder für gut befunden wurde. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier eine Diskussion über die Konformität förmlich angezettelt werden soll. Es ist überaus bedauerlich, wenn man im Laufe eines Spiels versucht, permanent die Regeln – und das auch noch retroaktiv – zu verändern. Das schafft Planungsunsicherheit und hilft nicht.

Wenn es keine Änderungen in der Handhabung der europäischen Regeln gibt, wird am Ende das geschehen, was eben gesagt wurde: Es führt zu einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und öffentlichen Eigentums und das ist sicher nicht im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Inzwischen findet man in vielen europäischen Staaten Experten, die die Problematik sehen und für eine Änderung plädieren. Auch in Stellungnahmen des Internationalen Währungsfonds kann man nachlesen, dass man sich eine Veränderung wünscht.

Je kleiner die Entität ist, umso größer sind die Probleme der Auswirkungen dieser Normen – auch das wurde bereits angesprochen. Die ehemalige flämische Finanzministerin hat dazu eine interessante Studie durchgeführt, in der auch die Deutschsprachige Gemeinschaft betrachtet wurde. Das Ergebnis war, dass keine föderale Einheit bzw. Entité 2 größere Probleme damit hat als die Deutschsprachige Gemeinschaft, schon aus rein mathematischen Gründen. Das kann man an einem einfachen Beispiel deutlich machen: Die Deutschsprachige Gemeinschaft verfügt über einen Haushalt von 300 Millionen Euro. Wenn sie eine Investition wie

im Süden der Gemeinschaft und in Kelmis in Höhe von 100 Millionen Euro plant, um Schulen in Ordnung zu bringen und ein Schwimmbad zu sanieren, ist das ein Drittel des Jahreshaushalts. Wenn drei Jahre gebaut wird, sind jedes Jahr 33 Millionen Euro in die Ausgaben des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft einzutragen. Bei einem Haushalt von 300 Millionen sind das mehr als 10% – das kann niemand schaffen, wenn gleichzeitig die Vorgabe eingehalten werden muss, einen ausgeglichenen Haushalt zu hinterlegen.

Die Konsolidierung mit den Gemeinden der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist beschlossen. Das ist belgisches Recht und wird nach den neuesten Informationen 2018 zur Anwendung kommen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft wird dann ein Problem bekommen mit den Gesellschaften, die noch nicht in den Konsolidierungskreis integriert sind. Es handelt sich hierbei um vorwiegend interkommunale bzw. den Gemeinden zuzuordnende Gesellschaften. Wenn die Gemeinden in den Konsolidierungskreis aufgenommen werden – das wird der Fall sein –, werden es diese Gesellschaften implizit auch und das bedeutet, dass man nicht mehr ohne haushaltspolitische Auswirkungen auf sie zurückgreifen kann.

Eurostat handhabt auch die Interpretation dessen, was zum Konsolidierungskreis gehört, immer strenger. Diesbezüglich findet mittlerweile zwischen dem ICN und Eurostat eine sehr kontroverse Diskussion statt über die Frage, ob private Krankenhäuser nun auch noch in den Konsolidierungskreis aufgenommen werden müssen. Wenn das geschieht, wird die Situation noch sehr viel schwieriger für das gesamte Land.

Die skizzierte Problematik, die dazu führt, dass die öffentliche Hand ab 2018 kaum noch investieren dürfen, hat im Übrigen nichts damit zu tun, in der Vergangenheit gegebenenfalls keine Reserven aufgebaut zu haben. Selbst wenn die Deutschsprachige Gemeinschaft über eine Milliarde Euro Reserven verfügen würde, könnte sie diese ab 2018 aufgrund des Ehrlichkeitsprinzips nicht investieren. Interessant wäre dann noch die Frage, was mit solchen Reserven gemacht werden könnte.

Mit der ursprünglichen „Goldenen Regel“ wäre die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft sehr einverstanden. Sie besagt im Grundsatz, dass man keine Schulden für laufende Ausgaben machen darf. Das hat die Deutschsprachige Gemeinschaft nie getan. Auch eine verschärfte „Goldene Regel“, bei der nur ein gewisser Prozentsatz langfristiger Investitionen nicht unter die SEC-Regeln fiel, wäre akzeptabel. Das würde auch die Praxis der Deutschsprachigen Gemeinschaft der letzten Jahre bestätigen. Gar keine Investitionen mehr abschreiben zu dürfen, kann nicht vernünftig sein.

Die Versuche, innerbelgische Absprachen ergebnisorientiert zu treffen, sind skeptisch zu beurteilen. In der Haushaltsministerkonferenz sowie wiederholt im Konzertierungsausschuss wurden intensive Diskussionen über das Stabilitätsprogramm Belgiens auf der Grundlage der ICN-Empfehlungen geführt – und was dabei herausgekommen ist, ist bekannt. Wenn man nun wie eben angedacht auch noch einzelne Investitionen miteinander absprechen müsste – was durchaus Sinn machen könnte –, erscheint das überaus schwierig. Als Beispiel: Flandern verzichtet in den Jahren 2018-2021 auf die Investition am Antwerpener Hafen und erlaubt Brüssel dafür, die Tunnel zu sanieren – oder umgekehrt. Das würde eine spannende Diskussion, mit sicherlich nicht harmonischem Ausgang.

Ab 2018 muss innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der SEC-Normen an den Tag gelegt werden. Die europäischen Haushaltsregeln sind belgisches Recht und zu respektieren. Das heißt aber nicht, dass ab 2018 die „schwarze Null“ für jede einzelne Gemeinde verlangt werden muss. Es ist durchaus eine globale Betrachtungsweise möglich. Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat nur neun Gemeinden und könnte eine koordinierende Rolle übernehmen. Aber auch das heißt, dass Raeren morgen z. B. keine Schule bauen und dafür Bütgenbach z. B. eine Investition in eine Reithalle tätigen kann – Diskussionen, die auch nicht immer ganz einfach zu führen sein werden.

Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft

*Anhörung der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft
am 13. Februar 2017*

In einer weiteren öffentlichen Anhörung erläuterten der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Oliver Paasch, sowie René Miribung, Referent des Finanzdienstes im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, den europäischen Kontext und den Infrastrukturhaushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Die zu den Erläuterungen gezeigten PowerPoint-Folien sind im vorliegenden Bericht abgebildet, insofern sie dem Verständnis der Ausführungen zweckdienlich sind. Die Antworten, die der Ministerpräsident auf Fragen der Ausschussmitglieder gab, sind in die Ausführungen zur jeweiligen Folie eingeflochten.

Im Austausch mit den Ausschussmitgliedern sowie den anwesenden Vertretern von Gemeinden und weiteren zum Konsolidierungskreis der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehörenden Einrichtungen folgten weitere Einschätzungen zu den Auswirkungen der europäischen Haushaltsregeln auf die Gemeinden. Überlegungen zur zukünftigen Gestaltung der Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft standen im Fokus der anschließenden Stellungnahmen des Ministerpräsidenten sowie des Gemeinschaftssenators der Deutschsprachigen Gemeinschaft und Mitglieds des Ausschusses I, Karl-Heinz Lambertz.

I. Europäische Rahmenbedingungen

Der Ministerpräsident schilderte den allgemeinen Kontext aus Sicht der Regierung:

Die SEC- bzw. ESVG-Normen sind nichts Neues – sie sind seit den Maastricht-Verträgen bekannt und werden seit vielen Jahren in der Deutschsprachigen Gemeinschaft angewandt. Grundsätzlich befürwortet die Regierung die ESVG-Normen. Nur ein solches System erlaubt den europäischen Vergleich. Solche Normen sind in einem europäischen Verbund im Grunde unabdingbar. Sie führen nicht zu Problemen, sie enthalten auch keine Investitionsbremsen. In der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat man in den letzten Jahren trotz der ESVG-Normen so viel investiert wie nie zuvor, obwohl man nicht abschreiben darf, sondern seit Jahren die Investitionen komplett in die Jahre eintragen muss, in denen sie getätigt werden.

Die SEC-Normen als solche sind also nicht das Problem. Schwierig wird die Anwendung der ESVG-Normen allerdings aus folgenden Gründen:

1. Kombination ESVG-Normen – Fiskalpakt – Schuldenbremse – Defizitverbot

Zur Illustrierung der Problematik: Vor einigen Jahren wurden 150 Millionen Euro in Eupen in ein Schulbauprogramm investiert, davon rund 73 Millionen Euro Eigenmittel, die Restsumme über ein PPP-Verfahren. Die 73 Millionen Euro Eigenmittel sind seinerzeit integral in den Jahren verbucht worden, in denen sie ausgegeben wurden – sie konnten also nicht abgeschrieben werden. Dennoch war es kein Problem, weil in diesen Jahren die damit verbundenen Defizite erlaubt waren. Es wäre auch dann kein Problem gewesen, wenn man verlangt hätte, in dem einen Jahr die entsprechenden Defizite einzutragen und diese Defizite dann in den darauffolgenden Jahren durch verbesserte Haushaltsvorgaben indirekt abzuschreiben.

Problematisch wird dieses Abschreibungsverbot erst dann, wenn gleichzeitig dogmatisch und in jedem einzelnen Jahr ein ausgeglichener Haushalt verlangt wird, was ab 2018 der Fall sein wird. Dann macht es dieses Abschreibungsverbot tatsächlich unmöglich, größere Investitionen auf klassischem Weg zu finanzieren. Im obigen Beispiel müsste man dann 150 Millionen Euro in einem Haushaltsjahr verbuchen. Ein Haushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft umfasst etwa 300 Millionen Euro und es ist unmöglich, in einem Jahr 150 Millionen Euro – also die Hälfte des Haushalts – einzusparen.

Das ist aber nicht nur ein Problem für kleine Gebietskörperschaften. Es stimmt zwar, dass je kleiner man ist, sich das Problem umso größer darstellt. Aber – und das ist im politischen Kontext wichtig zu wissen – auch für große Gebietskörperschaften sind diese Normen in Kombination mit den Fiskalpaktvorgaben eine sehr große Herausforderung.

Zu beobachten ist dies in Flandern: Die flämische Regierung hat mehrfach darauf hingewiesen, dass sie unter Einhaltung dieser Vorgabe nicht in der Lage sein wird, die angedachten Investitionen in den Antwerpener Hafen – da geht es um mehrere Milliarden Euro – zu tätigen, obwohl die entsprechenden Reserven zumindest teilweise angespart worden sind und obwohl diese Investitionen mit relativer Sicherheit zu wirtschaftlichem Mehrwert und damit auch zu höheren Steuereinnahmen führen.

Vor diesem Hintergrund ist es vollkommen illusorisch, eine Ausnahmeregelung für die Deutschsprachige Gemeinschaft zu verlangen. Weder der Föderalstaat noch

die anderen Gemeinschaften und Regionen würden akzeptieren, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft von den ESVG-Normen befreit würde.

2. Auslegung der Normen durch Eurostat

Ein weiteres Problem ist die immer strengere Auslegung der Normen durch Eurostat. Alternative Finanzierungen werden umgewandelt, PPP-Verfahren umklassiert. Fast wöchentlich wird der Konsolidierungsparameter erweitert. Die Dienste mit getrennter Geschäftsführung (DGG) gehören selbstverständlich dazu, die Einrichtungen öffentlichen Interesses (EÖI) und irgendwann sind die Gemeinden hinzugefügt worden. Man diskutiert mittlerweile sehr ernsthaft darüber, die Krankenhäuser – selbst die in Stiftungen oder privatrechtlich organisierten Krankenhäuser – mit in den Konsolidierungskreis aufzunehmen. Darüber hinaus ist die Regierung gebeten worden, Angaben zu allen VoGs, zu allen Zuschussempfängern auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu liefern: zu wie viel Prozent deren Investitionen von der Deutschsprachigen Gemeinschaft finanziert werden und wer die Mitglieder der Verwaltungsräte sind. So wird herausgearbeitet, wie groß der Einfluss des Staates bzw. der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf diese VoGs ist. Es ist durchaus denkbar, dass dann auch VoGs in den Konsolidierungskreis der Gemeinschaft übernommen werden. Vor wenigen Wochen wurde beispielsweise mitgeteilt, dass die PROMA AG in den Konsolidierungskreis der Gemeinschaft aufgenommen wird.

Die strenger werdende Auslegung macht die Anwendung der Normen schwieriger. Vom Grundsatz her weiß die Regierung seit Längerem, dass die Kombination von ESVG und Schuldenbremse auf die Deutschsprachige Gemeinschaft zukommt. Deshalb bereitet sich die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht erst seit dieser Legislaturperiode auf diese Situation vor. Es ist der Grund dafür, dass sie seit vielen Jahren massiv investiert, um alle Infrastrukturen in Ordnung zu bringen. Dies war – neben den pädagogischen Erwägungen – auch ein Grund dafür, dass in Eupen alle Schulen innerhalb weniger Jahre saniert wurden. Auch der seit 2014 beschleunigte Prozess vorgezogener Investitionen ist darin begründet ebenso wie die fast schon „in vorausweisendem Gehorsam“ erfolgte Umwandlung aller alternativen Finanzierungen. Aus demselben Grund hat die Regierung vor zwei Jahren die 90%-Vorschussregel eingeführt, die auf fast alle denkbaren Projekte im Haushaltsjahr 2016 angewandt wurde.

Die Regierung zieht also seit Jahren massiv Investitionen vor. Sie tut das, um kommende Generationen zu entlasten. Sie sorgt dafür, dass zumindest in den nächsten Jahren weniger investiert werden muss und baut gezielt und konsequent den Investitionsbedarf ab. Das ist auch am Registrierungskatalog zu erkennen, der in diesem Jahr sein historisches Tief erreicht hat. Krankenhäuser, Schulen, Kultur-

zentren, Sportanlagen, Rathäuser und unsere eigenen Infrastrukturen sind mittlerweile größtenteils in Ordnung gebracht worden. An anstehenden Investitionen in das Krankenhaus Eupen, in bestimmte Schulen im Süden der Gemeinschaft und in Kelmis, in das Gemeinschaftszentrum Worriken, in den Ausbau von Altenheimpflegeplätzen und in die Einrichtung zusätzlicher Kinderkrippen wird derzeit gearbeitet. Das Krankenhaus Eupen wird bereits in diesem Haushaltsjahr – verbucht auf das Jahr 2016 – einen großen Zuschuss auf die geplante Summe von 13 Millionen Euro erhalten. Für die Bedürfnisse im Bereich der Schulen und für das Gemeinschaftszentrum Worriken wird zurzeit ein zweites PPP vorbereitet.

Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat sich also auf die nun bald eintretende Situation gut vorbereitet: 500 Millionen Euro alleine in den letzten zwölf Jahren sind eine sehr beachtliche Summe gemessen am Gesamthaushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Man wird auch weiterhin auf klassischem Weg investieren können, doch wegen der Kombination aus ESGV-Normen und Schuldenbremse sehr viel weniger als früher. Was über den klassischen Weg hinausgeht, muss über PPP oder über neue kreative Formen der alternativen Finanzierung durchgeführt werden. Das ist für die öffentliche Hand nicht immer gut und nicht immer im Interesse der Projektträger. Die Investitionsfähigkeit wird dadurch überall in Europa massiv eingeschränkt. Dies ist schlecht für kommende Generationen; deshalb plädiert die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft dafür, die entsprechenden Regeln auf europäischer Ebene abzuändern.

3. Lösungsansätze

Die Experten haben in vorangegangenen Anhörungen bereits mehrere Wege möglicher Flexibilisierungen aufgezeigt.

Die Regierung ruft drei Wege in Erinnerung, die aus ihrer Sicht helfen könnten:

- entweder erlaubt man das Abschreiben von Zukunftsinvestitionen, wobei dann zu definieren bleibt, was Zukunftsinvestitionen sind;
- oder man lässt begrenzte Defizite im Rahmen von Mehrjahreshaushalten zu: Man könnte sich vorstellen, indirekte Abschreibungen über flexible Defizitregelungen zu erlauben, indem man z. B. in dem einen Jahr ein Defizit erlaubt und in den Folgejahren verlangt, bessere Haushaltsergebnisse zu erzielen;
- oder bestimmte Zukunftsinvestitionen werden ganz oder teilweise aus der ESGV-Norm des Hohen Finanzrates herausgenommen.

In Belgien gibt es diesbezüglich eine große politische Einigkeit. Der Konzertierungsausschuss hat sich mehrfach mit diesem Thema beschäftigt und ist auch zu

einem formellen Beschluss gekommen. Alle Gliedstaaten und der Föderalstaat haben ein Positionspapier in dieser Angelegenheit verfasst, das verschiedene Möglichkeiten der Flexibilisierung aufzeigt, die aus belgischer Sicht Sinn machen würden. Der Premierminister und der Außenminister wurden beauftragt, auf europäischer Ebene für unser Positionspapier zu werben.

Auch in den Nachbarstaaten gibt es hierfür noch viel zu wenig Verständnis, das Problem wird unzureichend thematisiert. Das stellt die Regierung z. B. in ihren Kontakten mit den Niederlanden, Luxemburg und Deutschland fest. Es bleibt also noch sehr viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Man hofft dabei auf die Unterstützung europäischer Gremien. Gerade der Ausschuss der Regionen, der zu dieser Thematik auch schon Position bezogen hat, scheint von besonderer Bedeutung, um die gesamte Europäische Union zu einem Umdenken in dieser Frage zu bringen.

II. Infrastrukturhaushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft

René Miribung, Referent des Finanzdienstes im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, erläuterte den Infrastrukturhaushalt. Die Antworten des Ministerpräsidenten auf Fragen der Ausschussmitglieder sowie der Vertreter von Gemeinden und Einrichtungen sind in die Ausführungen zur jeweiligen Folie eingeflochten.

1. Eckdaten des Haushalts

Alle Zahlen beruhen auf dem Ursprungshaushalt 2017. Eventuelle neue Inflations- oder Wirtschaftsparameter sind noch nicht integriert, d. h. die Zahlen spiegeln den Stand der Allgemeinen Rechtfertigungserklärung von Herbst 2016 wider.

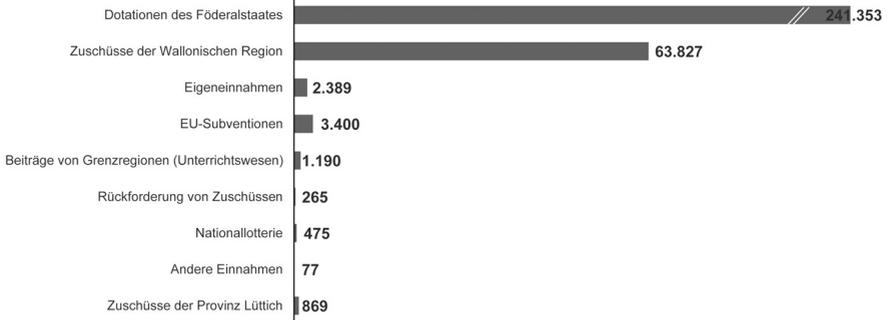
1.1 Einnahmen

Die Einnahmen der Deutschsprachigen Gemeinschaft belaufen sich für 2017 auf voraussichtlich 313 Millionen Euro.

Es gibt drei große Blöcke bei den Einnahmen: Der größte Block ist die Dotation des Föderalstaats in Höhe von rund 240 Millionen Euro, es folgen die Zuschüsse der Wallonischen Region. Den dritten Block bilden EU-Subventionen sowie weitere kleinere Einnahmen.

HAUSHALT DER DG - EINNAHMEN

In Tsd. EUR, 313 Mio. EUR Gesamteinnahmen



Ursprungshaushalt 2017

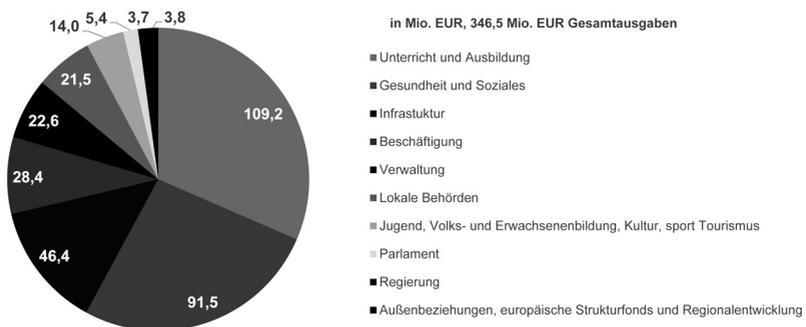
Seite 2 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

1.2 Ausgaben

Den Einnahmen stehen 2017 Ausgaben in Höhe von 345 Millionen Euro gegenüber:

HAUSHALT DER DG - AUSGABEN



Ursprungshaushalt 2017, ohne Haushaltsfonds (variable Kredite)

Seite 3 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

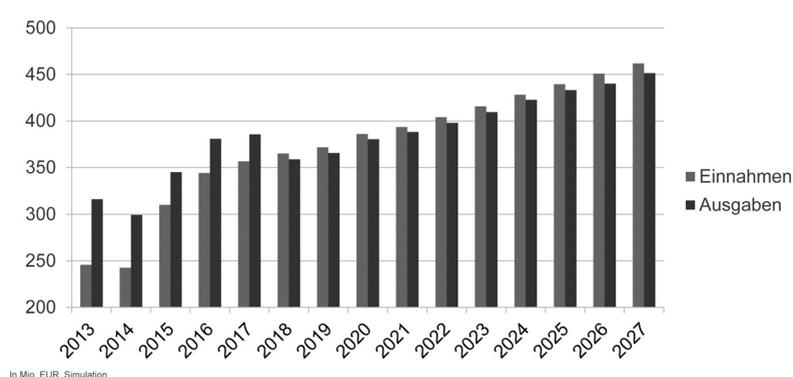
Man sieht in der Grafik drei große Blöcke herausstechen: Der größte Block ist das Unterrichtswesen mit rund 110 Millionen Euro pro Jahr. Den zweiten großen Block bildet mit 90 Millionen Euro der Bereich Gesundheit und Soziales, der im Rahmen

der sechsten Staatsreform um die Familienleistungen und die Seniorenpolitik erweitert wurde.

Ein dritter Block ist der Infrastrukturhaushalt, der im Weiteren näher dargestellt wird. Es geht hier um Ausgaben in Höhe von 46 Millionen Euro für das Jahr 2017 – die Investitionen, die die Deutschsprachige Gemeinschaft tätigen kann.

1.3 Konsolidierter Haushalt

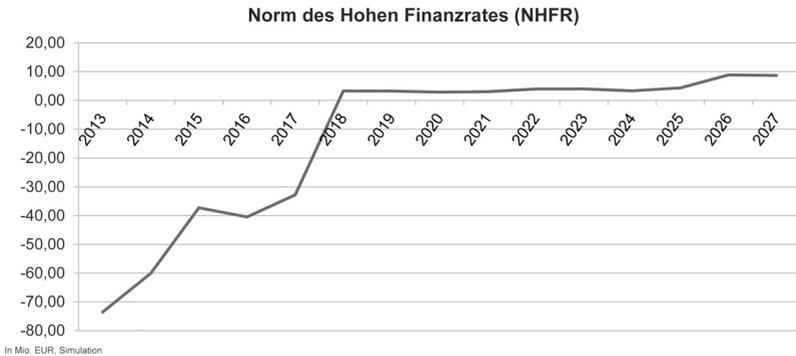
KONSOLIDIERTER HAUSHALT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT IN DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG



Der konsolidierte Haushalt bildet das Ministerium, die Dienste mit getrennter Geschäftsführung und die EÖI ab. In den Vorjahren waren die Ausgaben wesentlich höher als die Einnahmen, das wird sich demnächst umkehren. Ab 2018 muss ein ausgeglichener Haushalt aufgrund der ESVG-Normen und des Haushaltspfads vorgelegt werden. Deshalb sind in den Jahren 2016 und 2017 die Ausgaben noch einmal wesentlich höher als die Einnahmen: Noch besteht die Möglichkeit, ein Defizit einzufahren und Investitionen tätigen zu können, was ab 2018 nicht mehr möglich sein wird.

Die Norm hoher Finanzrat (NHFR) ist eine Berechnung des Defizits: Einnahmen minus Ausgaben aufgrund von ESVG-Normen. 2013 war die NHFR unter 70 Millionen, im Laufe der Zeit hat sie sich positiv entwickelt und ab 2018 darf diese Norm nicht mehr negativ sein. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft zeigt die Simulation sogar ein kleines Polster, d. h. eine Norm größer als Null: 2018 liegt sie im Moment bei knapp 3 Millionen Euro, Tendenz steigend, bis zu 10 Millionen Euro 2024.

KONSOLIDierter HAUSHALT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT IN DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG - NHFR



Seite 5 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG



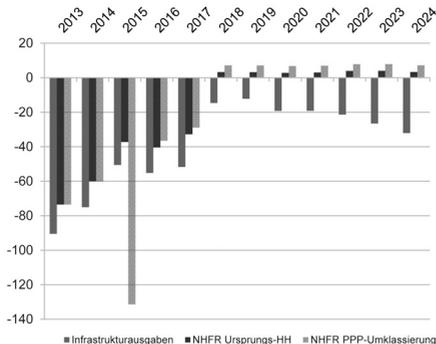
Der Vertreter der VIVANT-Fraktion im Ausschuss streicht heraus, dass dieser Betrag nur dann erreicht wird, wenn die Prognosen so wie im Haushalt simuliert eintreten werden. Man kann nicht sagen, dass 2024 ein solcher Spielraum von fast 10 Millionen besteht; es ist eine Prognose, die als solche darzustellen ist.

2. Entwicklung der Infrastrukturausgaben

Die angesprochene Entwicklung ist in der folgenden Folie nochmals unter Hervorhebung der Infrastrukturausgaben und PPP dargestellt: In den Jahren 2013-2014 sind die Ausgaben enorm hoch – 2013 mit knapp 90 Millionen Euro am höchsten. Dies ist sowohl auf PPP-Projekte zurückzuführen als auch auf weitere Maßnahmen, die man getätigt hat. Z. B. sind alle alternativen Finanzierungen, die man bis dato hatte, refinanziert bzw. zurückbezahlt worden. Man hat in diesen Jahren die Ausgaben nach oben gefahren, um die alternativen Finanzierungen abzulösen, und die entsprechenden Schulden aufgelöst. Die verbliebenen Objekte hat man in die Schuld des Ministeriums übernommen, d. h. es ist keine alternative Finanzierung mehr, sondern eine Schuld, die in die Bilanz der Hauptverwaltung eingegangen ist und sich dort widerspiegelt.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat auch eine 90%-Regelung eingeführt, um in den Haushaltsdokumenten genau benannte Infrastrukturprojekte zu 90 % auszahlend. Das hat den Vorteil, dass in den Jahren, in denen noch ein defizitäres Haushaltsergebnis eingefahren werden kann, Ausgaben getätigt werden und somit in den Folgejahren nicht mehr getätigt werden müssen. So lässt sich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis leichter erzielen.

ENTWICKLUNG DER INFRASTRUKTURAUSGABEN 2013-2024



In Mio. EUR, Simulation

Seite 6 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

Um ab 2018 einen ausgeglichenen Haushalt zu hinterlegen, wurden ca. 90% der bestehenden alternativen Finanzierungen in Höhe von etwa 40 Mio. EUR in den Jahren 2015 und 2016 zurückgezahlt. Die verbleibenden Anleihen wurden in die Schuld des Ministeriums überführt. Darüber hinaus werden in 2016 und 2017 Vorschusszahlungen auf ausgewählte Projekte getätigt.

Andere verwirklichte Großprojekte: Kloster Heidberg; Schulen in Raeren, Kelmis und Bütgenbach; Altenheime in Eupen, Raeren, Bütgenbach und Burg-Reuland; Parlamentsgebäude; Kaleido St. Vith

In der Grafik ist Dunkelrot das aktuelle sowie in Blassrot die Situation des Haushaltsergebnisses bei Umklassierung des PPP-Projektes gemäß SEC-2010 Regelung dargestellt.

Diese Umklassierung hätte eine negative Auswirkung auf das Ergebnis im Haushaltsjahr 2015. In den Folgejahren würde das Haushaltsergebnis hingegen positiv beeinflusst.

Aufgrund der Haushaltsdisziplin ab 2018 sinken die Ausgaben für Infrastrukturprojekte in den Jahren 2018 und 2019 drastisch, ehe sie ab 2020 wieder ansteigen werden.

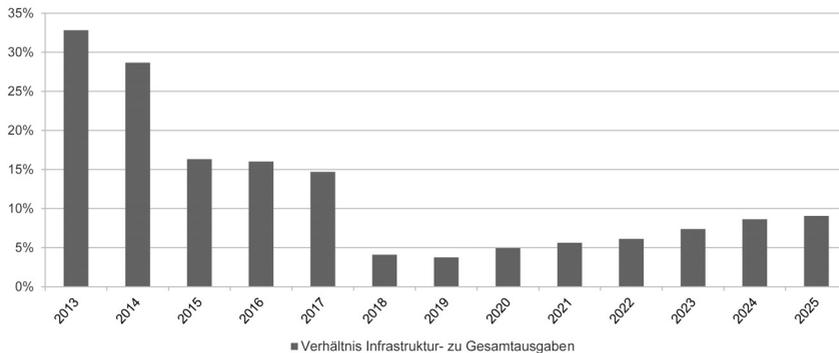
Als Größenordnung: Es handelt sich bei der Auszahlung der 90%igen Vorschüsse um 26,5 Millionen Euro, die auf den Haushalt 2016 gebucht wurden; davon hat das Krankenhaus Eupen mit fast 11,7 Millionen Euro profitiert. 26,5 Millionen Euro sind eine sehr beachtliche Summe, die das Haushaltsdefizit von 40 Millionen Euro erheblich nuanciert.

2018-2019 sinken die Ausgaben für Infrastrukturprojekte, ab 2020 steigen sie allmählich wieder an.

Neben der Entwicklung der Infrastrukturausgaben ist auch die Entwicklung des Haushaltsergebnisses nach NHFR dargestellt – sowohl zum Zeitpunkt des Ursprungshaushalts als auch bei Umklassierung des PPP aufgrund der angesprochenen Verschärfung der Auslegung der Normen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegt zwar noch keine Bestätigung von Eurostat für die Umklassierung vor, doch geht die Regierung davon aus und hält sich an innerbelgisches Recht, indem sie die Mitteilung des ISVG umsetzt, das PPP umzuklassieren. Dem wird man bei der nächsten Haushaltsanpassung Rechnung tragen. Für 2015 muss dann ein Betrag von 98 Millionen Euro in die Ausgaben eingetragen werden, was ein Ergebnis von mehr als -120 Millionen Euro zur Folge hat.

Für die darauffolgenden Jahre werden die positiven Effekte der Umklassierung spürbar, sodass in den Jahren 2016-2017 ein geringeres Defizit und ab 2018 ein entsprechend höheres Ergebnis erzielt werden kann. Dies hat wiederum den positiven Effekt, dass mehr Investitionen getätigt werden könnten.

ENTWICKLUNG DES INFRASTRUKTURPLANS – VERHÄLTNISS DER INFRASTRUKTUR- ZU DEN GESAMTAUSGABEN



In Prozent, ohne Haushaltsfonds, Simulation

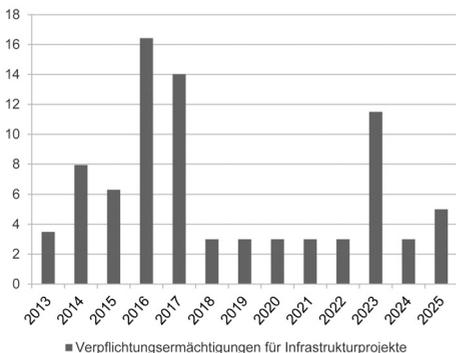
Seite 7 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

Die Ausgaben für Infrastrukturen bewegen sich meistens um 16% im Verhältnis zum Gesamthaushalt.

In den Jahren 2013-2014 war das Verhältnis zu den Gesamtausgaben prozentual größer aufgrund der eben angesprochenen Effekte, 2015-2017 ist der prozentuale Anteil aus den beschriebenen Gründen nochmals angestiegen. Aus denselben Gründen sinkt 2018-2019 die Möglichkeit für neue Investitionen bzw. Infrastruk-

ENTWICKLUNG DES INFRASTRUKTURPLANS - VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN



In Mio. EUR, Simulation

Ab dem Haushaltsjahr 2018 können aufgrund der Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts im Vergleich zu den Vorjahren keine hohen Mittel für die Zusage von Infrastrukturprojekten vorgesehen werden.

Mit einem jährlichen Verpflichtungsbudget in Höhe von 3 Mio. EUR bewegt man sich jedoch auf Niveau des Jahres 2013.

Ab 2025 wird mit einem jährlichen Zusagehaushalt in Höhe von 5 Mio. EUR simuliert.

Der Ausreißer der Verpflichtungen im Jahr 2023 ist mit der Simulation von Infrastrukturzusagen des Krankenhauses in Eupen zu begründen.

Seite 8 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

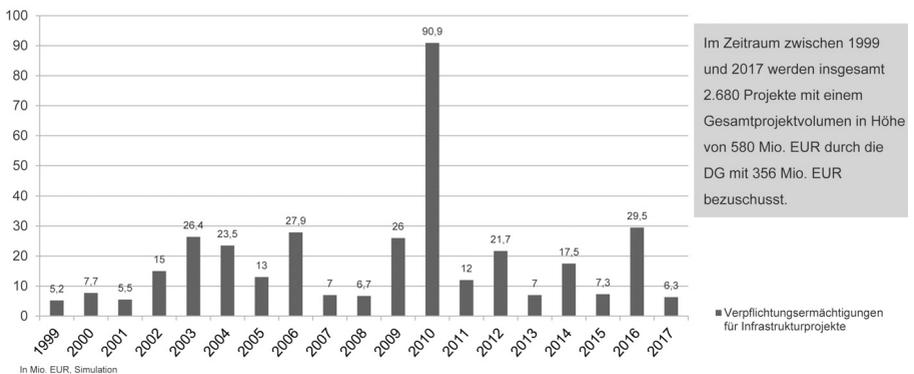
turprojekte auf unter 5% und steigt dann langsam wieder auf ein Niveau von knapp 10% an.

Die Verpflichtungsermächtigungen spiegeln die Beträge wider, bis zu denen die Gemeinschaft Bestellungen eingehen und Verträge unterzeichnen, d. h. bindende Zusagen machen kann.

Die Haushalte 2016-2017 enthielten hohe Verpflichtungsermächtigungen. Ab 2018 können aufgrund der Regelung zum ausgeglichenen Haushalt nicht mehr viele Projekte Zusagen erhalten, da dies irgendwann auch mit Auszahlungen verbunden ist.

2023 gibt es einen kleinen „Ausreißer“: Dort sind noch die Verpflichtungsermächtigungen für das Krankenhaus in Eupen simuliert. Die diesbezügliche Planung kann sich aber noch ändern.

ENTWICKLUNG DES INFRASTRUKTURPLANS – VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN 1999 – 2017 - GESAMT

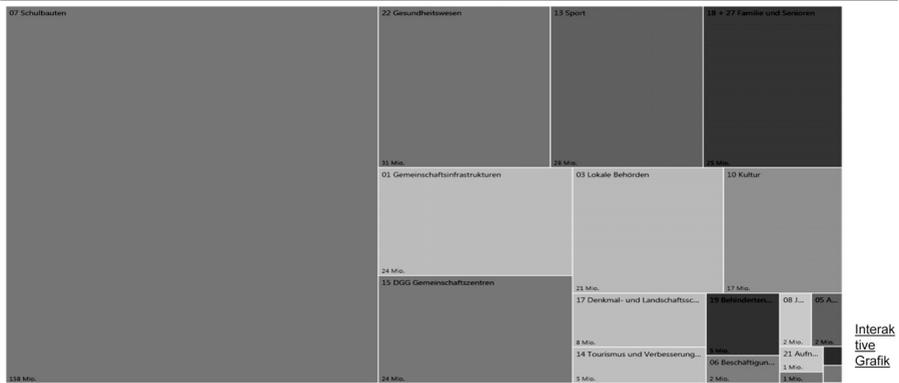


In den Jahren 1999-2017 hat die Deutschsprachige Gemeinschaft insgesamt 2.680 Projekte mit einem Betrag von 356 Millionen Euro bezuschusst, bei einer Gesamtprojektsumme von 580 Millionen Euro.

Der hohe Betrag 2010 erklärt sich durch das PPP-Projekt.

In der folgenden Folie ist dargestellt, in welchen großen Bereichen Infrastrukturprojekte bezuschusst wurden. Der größte Block sind die Schulbauten, gefolgt vom

ENTWICKLUNG DES INFRASTRUKTURPLANS – VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN 1999 – 2017 – GESAMT



Interak
tive
Grafik

Seite 10 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

PPP-Projekt. Andere große Projekte betrafen die Bereiche Gesundheitswesen, Sport, Familien und Senioren, Gemeinschaftsinfrastrukturen und den DGG Gemeinschaftszentren.

Für die Schulbauten gab es 2010 den höchsten Betrag an Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen des PPP-Projekts. Insgesamt wurden hier 891 Projekte bezuschusst mit einer Gesamtsumme von knapp 160 Millionen Euro.

3. Neue Handlungsspielräume

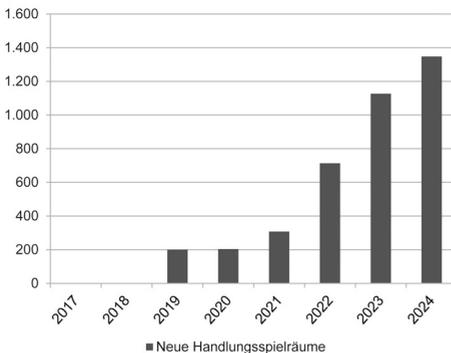
In der Finanzsimulation, die einen mittelfristigen Zahlungshorizont betrachtet, hat die Regierung neue Handlungsspielräume direkt mit eingeplant.

2017-2018 sind noch keine neuen Handlungsspielräume enthalten, ab 2019 steigen sie jährlich an auf bis zu 1,3 Millionen Euro im Jahr 2024. Dies stellt eine Reserve dar für Projekte, die jetzt noch nicht absehbar sind.

Die hier aufgeführten neuen Spielräume sind zusätzliche rekurrente Ausgaben, die – und das ist durch die dann amtierende Regierung zu entscheiden – umgewandelt werden können in zusätzliche Spielräume für Infrastrukturinvestitionen.

Die neuen Handlungsspielräume gehen demnach über das hinaus, was schon in der Finanzsimulation für Infrastrukturvorhaben vorgesehen ist: 23,5 Millionen Verpflichtungsermächtigungen für neue Projekte in der nächsten Legislaturperiode und für die darauffolgende Legislaturperiode 25 Millionen Euro. D. h., in den nächs-

ENTWICKLUNG DES INVESTITIONSPLANS – NEUE HANDLUNGSSPIELRÄUME



In Tsd. EUR, Simulation

Seite 12 | 16.08.2018 | Investitionspolitik der DG

DG

Die Regierung sieht ab dem Haushaltsjahr 2019 in der langfristigen Finanzsimulation Mittel für neue Handlungsspielräume vor. Diese steigen rekurrent an.

ten zehn Jahren stehen gemäß der Finanzsimulation ohnehin knapp 50 Millionen Euro für Infrastrukturvorhaben zur Verfügung.

Nicht nur für das Technologiezentrum St. Vith, sondern für das gesamte Schulbauprogramm St. Vith und Kelmis sowie für das Gemeinschaftszentrum Worriken enthält die Simulation die notwendigen Rückzahlungsraten für eine Investition in Höhe von 100 Millionen Euro zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Die Ausschreibung ist abgeschlossen, der Zuschlag ist erteilt für die Beraterfirma, die im Dialog mit den Schulen und dem ZAWM in St. Vith den Bedarf eruiert. Definitive Angaben liegen noch nicht vor. 100 Millionen Euro wurden aber vorsorglich in die Finanzsimulation eingetragen.

III. Auswirkungen der europäischen Haushaltsregeln auf die Gemeinden

Zu Nachfragen im Anschluss an die Präsentation seitens der Gemeindevertreter nahm der Ministerpräsident wie folgt Stellung:

Die Regierung wird in nicht ferner Zukunft einen mit den Gemeinden konsolidierten Haushalt zu hinterlegen haben – zunächst beim Föderalstaat, später auch bei der Europäischen Union. Das wiederum wird sehr enge Absprachen zwischen den Gemeinden untereinander und zwischen Gemeinschaft und Gemeinden notwendig machen. Die Bürgermeister wissen, dass an einer solchen Methodik derzeit

gearbeitet wird. Eine Anpassung der Buchhaltungslogik wird ebenfalls vonnöten sein, um die Zahlen insgesamt verwalten zu können.

Die Behauptung, die Deutschsprachige Gemeinschaft mache seit Jahren Defizite, während die Gemeinden Überschüsse erwirtschaften, ist schlicht falsch. Die unterschiedlichen Haushaltsergebnisse sind nicht auf eine andere Finanzpolitik, sondern auf unterschiedliche Buchhaltungsregeln zurückzuführen. Die Gemeinden dürfen heute noch zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Haushalt unterscheiden. Sie arbeiten bis zum heutigen Tag mit einer kameralistischen Buchhaltung. Müssten sie eine doppelte Buchhaltung führen bzw. die ESG-Normen anwenden, wären die allermeisten Gemeindehaushalte in den letzten Jahren defizitär gewesen. Der laufende Haushalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft weist seit Jahren – gerade auch im vergangenen Jahr – Überschüsse auf. Auch in der Vergangenheit sind nie Schulden gemacht worden, um laufende Ausgaben zu decken, sondern nur, um einen Teil der Investitionen finanzieren zu können.

Die Regierung hat vorgeschlagen, die Gemeinden in das SAP-Buchhaltungsprogramm aufzunehmen bzw. ihnen die Möglichkeit zu geben, sich daran zu beteiligen. Das würde das Konsolidieren der Haushalte deutlich vereinfachen. Ein entsprechendes Zusatzmodul wurde von der Regierung in Auftrag gegeben. Von der Haushaltsplanung her, müsste man ab der Konsolidierung die Gemeinden haushaltstechnisch ähnlich behandeln wie die EÖI heute. Das setzt Planungsarbeiten voraus und wird in der Umsetzung nicht einfach.

Die beauftragte Firma wird das angesprochene Zusatzmodul in Kürze zur Verfügung stellen. Ab dann ist man technisch in der Lage, die Zahlen der Gemeinden in das Buchhaltungssystem zu übertragen. Das wird man nicht mit allen Gemeinden gleichzeitig tun können – das würde den Finanzdienst auch überfordern –, aber im Laufe des Jahres 2017, progressiv bis 2018/2019, wäre es nicht unmöglich, alle Gemeinden in das System einzubeziehen. Es finden derzeit noch Absprachen mit der für die lokalen Behörden zuständigen Ministerin statt, um zu eruieren, welche Gemeinden sich beteiligen wollen. Die Regierung würde sich wünschen, dass möglichst schnell viele Gemeinden in das System integriert werden könnten. Die Einführung von SAP bedarf jedoch auch einer bestimmten Weiterbildung des Personals.

Eine große Unsicherheit ist die Frage, ab wann die Konsolidierung mit den Gemeinden für die Deutschsprachige Gemeinschaft vorgeschrieben sein wird. Das Datum 2018 war in der Haushaltsministerkonferenz im Gespräch, steht aber mittlerweile wieder zur Disposition. In der letzten Konferenz war von 2019 die Rede. Schriftliche Vorschläge liegen mittlerweile vor, die die Einführung auf die nächste

Legislaturperiode vertagen wollen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat gleichwohl jedes Interesse daran – weil die EU es ganz sicher verlangen wird –, sich auf diese Situation vorzubereiten, sowohl informatik- als auch planungstechnisch.

Was mit etwaigen Reserven auf Gemeindeebene zu tun ist – Investitionsausgaben vorziehen, den Pensionsfonds aufstocken, die Schuld tilgen oder Ähnliches –, ist eine kommunalpolitisch zu treffende Entscheidung. Fakt ist, dass ab dem Datum, an dem auch die Gemeinden mit SVG arbeiten müssen, die Reserven nicht mehr unbegrenzt genutzt werden können, da die Ausgaben das entscheidende Kriterium sind und nicht die Passiva der Bilanz. Selbst wenn wie in Flandern 2 Milliarden Euro angespart wurden, wird es demnach nicht möglich sein, diese 2 Milliarden Euro aus dem Reservefonds herauszunehmen und in die Ausgaben einzutragen – denn es sind die Ausgaben, die in die Schuld einfließen. Bei der Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts ist das ein Problem – wenn es nicht zu einer Flexibilisierung der Normen kommt.

Aus Sicht der jetzt schon für die Hauptverwaltung gültigen SVG-Normen muss man für eine Investition die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen integral in das betreffende Haushaltsjahr buchen, in dem diese Verpflichtung eingegangen, die Zusage gegeben oder diese Investition in Auftrag gegeben wird. Die Ausgabeermächtigungen müssen im Rhythmus der Rechnungen bzw. Zahlungen eingetragen werden. Wenn man z. B. davon ausgeht, dass alle Rechnungen für ein großes Bauvorhaben schon im Folgejahr eintreffen, dann ist dort die Gesamtsumme einzutragen. Wenn man davon ausgeht – wie das oft der Fall ist –, dass man zwei Jahre braucht, um das Projekt zu verwirklichen, dann müsste man die Ausgabeermächtigungen auf die zwei Jahre verteilen.

IV. Zukünftige Gestaltung der Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Im weiteren Austausch begrüßten mehrere Gemeindevertreter den guten Dialog mit der Regierung, brachten aber auch ihre Sorge zum Ausdruck, dass die Investitionskapazität der Gemeinden künftig eingeschränkt wird. Sie unterstrichen, dass diesbezüglich nach Lösungen auf belgischer und europäischer Ebene gesucht werden muss.

Der Vertreter der VIVANT-Fraktion im Ausschuss merkte an, dass einige Experten und auch Abgeordnete des Parlaments sich seinerzeit gegen die Zustimmung zum Fiskalpakt ausgesprochen hatten. Es ist damals auch davor gewarnt worden, dass dies zu Privatisierungen führen könnte – nun steht man vor dieser Situation. Seinerzeit hätte man sicherlich auch andere Wege gehen können.

Das Ausschussmitglied der ECOLO-Fraktion fragte nach den Einschätzungen bzw. Aktivitäten der Regierung, um die Auswirkungen der Umsetzung der europäischen Regeln in belgisches Recht für die Deutschsprachige Gemeinschaft abzumildern: Je kleiner die Einheit – so auch der angehörte Experte der Belgischen Nationalbank in diesem Ausschuss –, umso schwieriger die Umsetzung. Eine analoge Argumentation hat die Flämische Gemeinschaft aufgebaut.

1. Stellungnahme der Regierung

1.1 Keine Ausnahmeregeln für die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgrund ihrer Kleinheit

2013 bzw. 2014 sind die Regeln des Fiskalpakts in belgisches Recht umgewandelt worden. Das bedeutet, in Belgien gelten gleiche Regeln für alle. Die Deutschsprachige Gemeinschaft muss dieselben Regeln anwenden wie alle anderen Entitäten Belgiens. Sicher ist die Problematik größer für die Deutschsprachige Gemeinschaft als für andere, aber alle öffentlichen Haushalte in Belgien und in Europa müssen mit diesen Regeln zurechtkommen. Es ist völlig illusorisch, eine Ausnahmeregelung für die Deutschsprachige Gemeinschaft in diesem Kontext zu erwirken. Es wäre übrigens in vielerlei Hinsicht kontraproduktiv, das zu fordern, denn es stellt die Deutschsprachige Gemeinschaft in ihrem rechtstaatlichen Statut in Belgien infrage. Sollte die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht mehr in der Lage sein, europäische Buchhaltungsregeln anzuwenden – und das auch noch offen sagen –, hat sie ein Problem.

Stattdessen muss mit dem Föderalstaat über mögliche langfristige Investitionsplanungen diskutiert werden. Das ist der Schlüssel, um das, was andere „Ausnahmen“ nennen, tatsächlich zu bewirken. Man verhandelt dabei nicht über eine Ausnahme von europäischen Buchhaltungsnormen, sondern über den Haushaltspfad, gegebenenfalls mit der Möglichkeit, langfristig größere Investitionen zu tätigen.

Das Empfinden von Kleinheit ist im Übrigen relativ. Im Konzertierungsausschuss wurde auf Vorschlag der Flämischen Gemeinschaft in der Tat ein Positionspapier zu den ESGV-Normen verabschiedet. Die Flämische Gemeinschaft hat argumentiert, dass die europäischen Regeln sie benachteiligen, weil sie gemessen beispielsweise an Nordrhein-Westfalen mit 18 Millionen Einwohnern klein ist. Wenn die Deutschsprachige Gemeinschaft innerbelgisch die Kleinheit anführt, so ist die Situation für die Flamen im Verhältnis genauso auf europäischer Ebene. Die Kleinheit ist aber kein Argument, das auf europäischer Ebene gehört wird; deswegen haben mehrere der bislang in diesem Ausschuss angehörten Experten zu Recht darauf hingewiesen, dass man die europäische Ebene für eine Flexibilisierung der Regeln sensibilisieren muss.

1.2 Konsolidierungskreis und neue Finanzierungsformen

Die Frage, welche zusätzlichen Finanzinstrumente es vielleicht in Zukunft gibt, deren man sich für Investitionen bedienen könnte, hat einerseits mit dem Konsolidierungskreis zu tun und andererseits mit den nicht dem Defizit zuzurechnenden Ausgaben der sogenannten „Kategorie 8“. Die Kategorie 8 enthält nach ESVG-Normen die Möglichkeit, Beteiligungen an Unternehmen einzukaufen, Vorschüsse auszahlend und ähnliche Instrumente zu nutzen. Sowohl der Föderalstaat als auch die Gliedstaaten sind in der Kategorie 8 zu besonderer Kreativität gekommen. Es wurden Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung geschaffen, über die das eine oder andere Projekt abgewickelt wird. Ein prominentes Beispiel ist das entstehende neue Justizgebäude in Eupen. Es lohnt sich zu schauen, wie diese Formen von Kategorie 8-Finanzierungen aufgebaut sind. Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat ein großes Interesse, die Entwicklung dieser Instrumente zu verfolgen und sie gegebenenfalls auf ihre Bedürfnisse maßzuschneidern.

2. Stellungnahme des Gemeinschaftssenators

2.1 Gesamtentwicklung

Die Regierung hat deutlich gemacht, was die Rahmenbedingungen für Infrastrukturpolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft in den kommenden Jahren ausmacht. Das mag manchen beunruhigen, ist aber nichts Neues – die ESVG-Normen gibt es seit 1995; die Kriterien aus dem Wachstumspakt sind ebenfalls schon etliche Jahre alt.

Es ist der Deutschsprachigen Gemeinschaft in der Vergangenheit gelungen, durch eine genaue Analyse dieser Normen und der verbleibenden Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass sie auch unter schwierigeren Bedingungen – allerdings unter Inkaufnahme einer gewissen Verschuldung – weiter Infrastrukturpolitik betreiben konnte. Durch frühe Erkenntnis der Gefahren, die immer wieder erwähnt worden sind, hat sie einen Infrastrukturstau abgebaut, den man aus den Anfangsjahren der Autonomie übernommen hatte – aus der Zeit vor der ersten Refinanzierung von 2000-2001. Die Refinanzierung hat den Infrastrukturplan ermöglicht, sie ist jetzt nochmals durch die neue Refinanzierung konsolidiert worden.

Diese Erfahrungen sind in eine weitere Entwicklung der Infrastrukturpolitik einzubringen. Eine Deutschsprachige Gemeinschaft ohne Infrastrukturinvestitionsmöglichkeiten wäre in höchstem Maße amputiert.

2.2 Innerbelgische Absprachen und Konzertierung mit den Gemeinden

Man muss Überlegungen anstellen, um auch in Zukunft die Bedürfnisse in dem Bereich der Infrastrukturinvestitionen aufgreifen zu können. Dies ist möglich, weil

es verlässliche Instrumente gibt: einen Infrastrukturplan, der seit Beginn des Jahrtausends funktioniert, sowie eine Finanzsimulation, die zentral in dieser Planung ist. Hinzu kommen die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Sachen Gemeindewesen, sodass man die glückliche Voraussetzung hat, mit dem Hauptpartner der Gemeinschaft in Sachen Infrastrukturpolitik – nämlich mit den Gemeinden – in einem Rechtsrahmen tätig sein zu können, den man selbst gestaltet. Wie außergewöhnlich dieser Gestaltungsspielraum für die Gemeinden ist, kann man u. a. daran ablesen, dass – im Gegensatz zu allen anderen Gemeinden der Wallonie – die Gemeinden in der Deutschsprachigen Gemeinschaft in den letzten Jahren nicht mit einer Investitionsbegrenzung in Form von x Euro pro Einwohner konfrontiert worden sind. Das ist ein hervorragender Effekt der Autonomie. Durch eine Verbesserung und Intensivierung dieser Zusammenarbeit mit den Kommunen – so, wie es der Ministerpräsident mit technischen Ansagen angedeutet hat – wird man in der Lage sein, auch in Zukunft in der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine anspruchsvolle Infrastrukturpolitik betreiben zu können.

Dies ist allerdings nur gemeinsam zu schaffen, d. h. in Zusammenarbeit der Gemeinschaft und der neun Gemeinden. Wer glaubt, Einzelwege gehen zu können, wird sehr schnell merken, dass das sehr kurze Sackgassen sein werden. Was gebraucht wird, ist eine noch präzisere, noch längerfristig durchdachte und abgesprochene Infrastrukturpolitik. Deshalb ist es sehr wichtig, dass der gute Dialog zwischen Regierung und Gemeinden noch intensiviert wird.

Denkbar ist, dass mit einem gut verhandelten langfristigen Infrastrukturplan der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit den Gemeinden an zwei Hebeln angesetzt werden kann: Der erste Hebel ist die innerbelgische Solidarität. Was man in den letzten Jahren gemacht hat – auch die infrastrukturbedingten Defizite –, war nur möglich, weil der Konzertierungsausschuss den Haushaltspfad der Deutschsprachigen Gemeinschaft jeweils mit den darin vorgesehenen Defiziten genehmigt hat. Der EU gegenüber ist weder eine Gemeinde noch ein Gliedstaat, sondern Belgien insgesamt in der Verantwortung. Wenn eine gute Planung vorgelegt wird und erklärt wird, warum man etwas machen will, sowie mit den Skaleneffekten und Größenordnungen argumentiert wird, hat man auch in Zukunft gute Argumente, um flexible innerbelgische Haushaltspfade zu erzielen, die mit den Infrastrukturbedürfnissen kompatibel sind. Das ist die eigentliche Herausforderung, vor der man innerbelgisch steht.

2.3 Flexibilisierung der EU-Normen

Es ist von großer Bedeutung, sich gemeinsam mit anderen dafür einzusetzen, dass es zu gewissen Flexibilisierungen der EU-Haushaltsnormen kommt. Diese Diskussion wird in Europa vor dem Hintergrund von sogenannten Nettozahlern und Netto-

nehmern sowie dem jeweiligen Verständnis von Austerität äußerst kontrovers geführt. Deutschland hat eine Schuldenbremse entwickelt, die eigentlich nur im Interesse der deutschen Finanzpolitik funktioniert, und diese ganz Europa aufgezungen. Es gibt immer mehr Stimmen in Europa – besonders bei den Gebietskörperschaften, die sich im Ausschuss der Regionen damit intensiv auseinandersetzen –, die der Meinung sind, dass das so nicht weitergehen kann. Diese Diskussion findet zurzeit in Europa täglich statt, aber sie ist noch lange nicht ausgestanden und wird durch die Brexit-Diskussionen erheblich verschärft.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat ein großes Interesse daran, sich intensiv mit einzubringen und Flexibilisierungen zu fordern: entweder Infrastrukturausgaben amortisieren zu können – das ist die eine technische Lösung – oder für gewisse Investitionen unter gewissen Voraussetzungen in einer gewissen Höhe eine Ausnahme zu den Defizit- oder Verschuldungsnormen zu erreichen. Da kann die Deutschsprachige Gemeinschaft sicherlich auch Erfahrungen einbringen und sich mit anderen Veränderungen und Flexibilisierungen einsetzen.

2.4 Keine Ausnahmeregeln für die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgrund ihrer Kleinheit

Wer sagt, man könnte für die Deutschsprachige Gemeinschaft Ausnahmen bei den ESVG-Normen erreichen, der macht falsche Hoffnungen, die man nur enttäuschen kann. Es ist völlig undenkbar, dass für die Deutschsprachige Gemeinschaft Abweichungen von den geltenden EU-Normen eingeführt werden.

2.5 Konsolidierungskreis und neue Finanzierungsformen

Die Deutschsprachige Gemeinschaft muss kreativ schauen, was sie von den Erfahrungen anderer lernen kann. Wenn es andere Staaten gibt, bei denen das Problem der Investitionskapazität noch nicht so akut wahrgenommen wird, dann hat das u. a. mit zwei Dingen zu tun: erstens mit einer anderen finanziellen Gesamtlage und zweitens mit einer differenzierten Vorgehensweise.

Der EU-Kommissar Moscovici wies kürzlich im Brüsseler Parlament auf ausländische Beispiele hin – u. a. in Frankreich – und schlug Modelle vor, von denen man in Belgien erlebt hat, dass sie bereits von der EU-Kommission wieder umqualifiziert worden sind. Ganz offensichtlich wird in Europa noch nicht überall mit dem gleichen Maß gemessen, wenn es um die Entscheidung geht, was in den Konsolidierungskreis fällt und was nicht. Es gibt natürlich auch sehr viele, die sich kreativ angestrengt und Finanzierungsmodelle erarbeitet haben – zum Teil in Partnerschaft mit privaten Finanzträgern –, die nicht als öffentliche Ausgaben angesehen werden und die es z. B. in vielen deutschen Bundesländern erlauben, wichtige

Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus außerhalb des Konsolidierungskreises zu tätigen.

Nicht nur der Konsolidierungskreis ist für die Verschuldung von Bedeutung – auch nicht alle Ausgaben, die gemacht werden, gelten als Ausgaben im Sinne des ESVG, weder für die Gemeinschaft noch für die Gemeinden noch für irgendeine andere Behörde. Alles, was Kreditfinanzierungen oder Beteiligungen sind, kann man tätigen, ohne dass es gemäß den ESVG-Normen als Ausgabe berechnet wird. Bei Finanzinstrumenten wie PROMA ist es selbst nach der Integration in den Konsolidierungskreis wichtig, dass dort Finanzierungen vorgenommen werden, die nicht als Ausgaben im Sinne der ESVG-Normen gelten. Jedes Mal, wenn über Finanzierungsinstrumente, d. h. über rückzahlbare Vorschüsse oder über Beteiligungen, gearbeitet wird, ist man in der sogenannten „Kategorie 8“-Ausgabenebene und diese gilt nicht als Ausgabe im Sinne der ESVG. Deshalb ist die Kreativität, die viele auf diesem Gebiet anderswo in Europa entwickelt haben, etwas, das man sich hier zu eigen machen könnte. Man muss allerdings das Geld hierfür zur Verfügung haben, denn die Aufnahme von Anleihen würde wiederum die Verschuldung erhöhen.

Wenn nun Gemeinden Reserven haben und sich mit der Frage beschäftigen, wie man dieses Geld in Zukunft intelligent anlegen kann – z. B. in neue Formen der Finanzierung des Wohnungsbaus oder des Straßenbaus in der Gemeinde –, kann es durchaus Mittel und Wege geben, dies zu ermöglichen und die Reserve – selbst wenn man sie nicht voll ausgegeben hat – insofern in die Zukunft zu retten, als man sie in Kombination mit anderen Partnern sinnvoll für eigene Investitionen nutzt.

2.6 Schlussfolgerungen

Wenn man ins Detail geht, kommt es ganz entscheidend darauf an, dass die staatliche Ebene – in dem Fall die Deutschsprachige Gemeinschaft – möglichst eng und innovativ mit der kommunalen Ebene zusammenarbeitet.

Wegen der Bedeutung dieser Thematik für die Zukunft der Gemeinschaft sollte auch der Dialog zwischen den Gemeinden und dem Parlament in dieser Sache strukturiert werden, denn in letzter Instanz ist die Haushaltshoheit des Parlaments betroffen. In enger Absprache und im Austausch mit den Kommunen als einer der wichtigsten Partner bei der Infrastrukturpolitik kann man die nächsten Schritte angehen.

Der Themenbereich sollte daher weiter intensiv studiert werden, nicht nur von den Prinzipien her – d. h. was bei Staatsschuld sinn- oder nicht sinnvoll ist –, son-

dern vor allem unter der Voraussetzung, welche Instrumente man in der Deutschsprachigen Gemeinschaft gemeinsam entwickeln kann, um auch in Zukunft die Infrastrukturbedürfnisse, die es in der Gemeinschaft gibt, aufgreifen und finanzieren zu können.

Fazit

Im Zuge seiner Untersuchungen hat sich der Ausschuss ausgehend von allgemeinen finanzwissenschaftlichen Betrachtungen mit stets konkreteren Aspekten der Thematik „Sparpolitik und Investitionskapazität“ beschäftigt:

Stand zunächst die Auseinandersetzung mit der volkswirtschaftlichen Einordnung von Staatsschulden im Zusammenhang mit der – vor allem von Deutschland vorangetriebenen – Austeritätspolitik im Vordergrund, beleuchtete man in der Folge die europäischen Regeln der Haushaltsdisziplin und ihre Auswirkungen auf öffentliche Investitionen in Belgien, um schließlich die Investitionspolitik auf Ebene der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu erörtern.

Nach Abwägung und Verdichtung der Informationen, Analysen und Diskussionen kommt der Ausschuss im Hinblick auf die öffentlichen Investitionen zu folgenden Schlussfolgerungen:

I. Bedeutung von Staatsschuld

Die Aussage „Staatsschulden belasten künftige Generationen“ besitzt keine Allgemeingültigkeit.

Zum einen wird in der Diskussion um Staatsschulden oftmals die Beziehung zum Wirtschaftswachstum außer Acht gelassen. Die für die Bewertung der Staatsschulden relevante Staatsschuldenquote bemisst sich nicht nur nach der absoluten Höhe der Staatsschulden, sondern setzt diese in Relation zum BIP: Steigt dieses, so nimmt die Staatsschuldenquote bei gleichbleibenden – je nach Wirtschaftswachstum sogar bei steigenden – Staatsschulden ab. Dabei ist die Entkopplung des Wachstums vom Ressourcenverbrauch ein Thema, das nicht im Ausschuss I, sondern im Rahmen der Bearbeitung des gesellschaftspolitischen Themas „Wachstum, Beschäftigung und Regionalwirtschaft“ im Ausschuss II vertieft wurde.

Zum anderen ist zu differenzieren, wofür Staatsschulden gemacht werden: Werden sie für laufende Ausgaben der staatlichen Verwaltung aufgewendet, ziehen sie in der Tat eine Belastung nachfolgender Generationen nach sich. Staatliche

Kreditaufnahme in Verbindung mit Investitionen, die wirtschaftliche Entwicklung und insofern auch potenziell positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen generieren, kann demgegenüber zu einer Besserstellung künftiger Generationen führen – es wäre im Gegenteil eine Benachteiligung künftiger Generationen im Vergleich zur heutigen Generation, wenn diese Investitionen aufgrund von „Schuldenbremsen“ nicht getätigt würden.

Die grundlegende Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Haushaltsdisziplin bleibt von diesen Schlussfolgerungen unberührt.

II. Zusammenhänge mit der haushaltspolitischen Steuerung in der EU

Die Krise der öffentlichen Investitionen geht – zumindest in Belgien – auf einen früheren Zeitpunkt zurück als auf den Maastrichter Vertrag und der damit verbundenen Einführung von Obergrenzen für Verschuldung und Defizit sowie die für deren Berechnung herangezogenen SEC- bzw. ESGV-Normen.

Gleichwohl hat sich die Situation in Zusammenhang mit der seit der Finanzkrise erweiterten europäischen Haushaltssteuerung verschärft. Die rigorosere Auslegung der SEC-Normen und des Konsolidierungskreises durch Eurostat mit dem Effekt, dass die Kriterien, wann eine Einrichtung bzw. Investition der öffentlichen Hand zuzurechnen ist, wesentlich strenger geworden sind, machen bei gleichzeitig strikter vorgegebener Konvergenz zur Zielvorgabe der öffentlichen Verschuldung von 60 % des BIP den Kontext für öffentliche Investitionen schwieriger – was wiederum Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und Situation der Staatsfinanzen haben kann. Dabei ist festzustellen, dass die Herausforderungen der Vorgabe des ausgeglichenen Haushaltsziels unter Beachtung der SEC-Regeln umso größer sind, je kleiner die Einheit ist, auf die sich diese Vorgabe bezieht.

Vor diesem Hintergrund müssen kurzfristig verlässliche Rahmenbedingungen für die Auslegung der Normen durch Eurostat geschaffen werden: Welche Einrichtung als öffentliche Verwaltung angesehen wird oder nach welchen Maßstäben ein PPP der öffentlichen Hand zugerechnet wird, muss verbindlich und transparent festgelegt sein. Dabei wäre es eine Prämisse, dass regelkonforme PPP der öffentlichen Hand die Kontrolle über die Investition im Hinblick auf die Anforderungen an eine öffentliche Dienstleistung ermöglichen.

Kurz- bis mittelfristig ist eine flexiblere Auslegung der den EU-Haushaltsregeln zugrunde liegenden aktuellen Konzepte zur Berechnung der öffentlichen Schuld

anzustreben, wie dies von den angehörten Sachverständigen vorgebracht, aber beispielsweise auch im Konzertierungsausschuss auf belgischer Ebene und im Ausschuss der Regionen festgehalten wurde. Die Überlegungen beziehen sich vor allem auf eine Herausnahme zukunftsorientierter Investitionsausgaben aus der Berechnungsgrundlage für Haushaltsdefizit und Verschuldung. Zumindest sollte eine solche Regelung für Investitionen gelten, die im Rahmen der Europäischen Fonds für Investitionen getätigt werden. Darüber hinaus könnte in einer gemeinsamen Anstrengung auf europäischer Ebene eine Definition von weiteren nicht anrechenbaren Zukunftsausgaben erfolgen, beispielsweise in Form eines Weißbuchs zur Klassifizierung für die Qualität öffentlicher Investitionen.

Des Weiteren sollten längerfristig die im Maastrichter Vertrag festgelegten Obergrenzen bzw. die ihnen zugrunde liegenden Konzepte mit Blick auf ihre volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit überdacht werden. Die Nutzung des Konzepts der Nettovermögensbilanz bzw. Nettoverschuldung oder der Kopplung staatlicher Kreditaufnahme an Investitionen – der sogenannten „goldenen Regel“ – wären Alternativen, die mit schwierigen Diskussionen verbunden sind, jedoch angesichts aktueller Bewegung in der Politik auf europäischer Ebene nicht aussichtslos erscheinen.

III. Belgischer Kontext

In Belgien legt ein 2013 geschlossenes Zusammenarbeitsabkommen zwischen Föderalstaat, Gemeinschaften und Regionen die Haushaltskoordinierung zur Ausführung der haushaltspolitischen Steuerung der EU fest, mit einer zentralen Rolle für den Hohen Finanzrat. Gegenüber der EU ist nur der Nationalstaat rechenpflichtig – über das Abkommen wird eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Erfüllung der Haushaltsziele bzw. der Zahlung etwaiger Sanktionen vorgesehen.

Belgien könnte seinen europäischen Verpflichtungen durch eine stärkere und modulierte Koordinierung seiner Haushaltspolitik besser nachkommen. Im komplexen belgischen Föderalsystem erscheinen die Chancen, die Investitionen zwischen Föderalstaat und Gebietskörperschaften so abzustimmen, dass auf der nationalen Ebene im besten Fall ein Gleichgewicht hergestellt werden kann, jedoch derzeit nicht realistisch.

Ein weiterer Hebel, die Ausführung der europäischen Regeln mit dem innerbelgischen Investitionsbedarf abzustimmen, könnte in der Ausarbeitung des mehrjährigen Haushaltspfads liegen, zu dem Belgien sich – auch im Rahmen der präventiven Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, unter dem das Land seit

Ende des letzten Verfahrens wegen übermäßigem Defizit im Sommer 2014 steht – verpflichtet hat: Die belgischen Gebietskörperschaften könnten so statt über einen jährlichen über einen mehrjährigen Zeitraum auf Basis der ESGV-Normen bewertet werden, was mehr Flexibilität für Investitionen schaffen würde.

IV. Investitionspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat in den letzten zwölf Jahren 500 Millionen Euro in Infrastrukturvorhaben investiert; dabei hat man seit 2014 in Erwartung des Defizitverbots massiv Investitionen vorgezogen. Die daraus resultierende Verschuldung wurde im Rahmen der innerbelgischen Konzertierung über den Haushaltspfad genehmigt.

Die Herausforderung ist, eine anspruchsvolle Investitionspolitik vor dem Hintergrund der Erfordernis eines ausgeglichenen Haushalts und des Einbezugs der Gemeinden in den Konsolidierungskreis der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf Zukunft zu sichern.

Als hierfür zentral sieht der Ausschuss folgende Instrumente und Handlungsfelder an:

- Analyse von Möglichkeiten mit Blick auf Modelle, bei denen die Finanzierung von Investitionsausgaben an Einrichtungen angebunden wird, die nicht zum Konsolidierungskreis gehören, oder an Finanzierungsinstrumente, die nicht als Ausgabe im Sinne der ESGV-Normen gewertet werden; diese Analyse sollte auch auf Ebene der Gemeinden erfolgen, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit eventuellen Reserven;
- Konzertierung mit den Gemeinden über die Investitionspolitik und Erarbeitung eines konsolidierten Infrastrukturplans für die Deutschsprachige Gemeinschaft, dessen finanzielle Implikationen in der mehrjährigen Finanzsimulation sichtbar gemacht sind;
- auf dieser Grundlage Verhandlungsführung im Rahmen der innerbelgischen Haushaltskoordinierung, um Haushaltspfade zu erzielen, die mit den Investitionsbedürfnissen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der neun Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Eigenheiten kompatibel sind.

Vorliegende Schlussfolgerungen¹⁵ sind insofern nicht als Schlusspunkt der Beschäftigung des Ausschusses mit dem Thema „Sparpolitik und Investitions-

15 Der Ausschuss stimmte unter Einschluss seiner gemäß Geschäftsordnung des Parlaments nicht-stimmberechtigten Mitglieder über das vorliegende Fazit ab. Dabei formulierten die Vertreter der CSP-Fraktion eine Reserve zur Formulierung des vorletzten Absatzes, 2. Spiegelstrich, des Fazits; der Vertreter der VIVANT-Fraktion stimmte der Gesamtheit des Fazits nicht zu.

kapazität“ zu betrachten, sondern als eine Grundlage für weitere Überlegungen zur Sicherung und Fortentwicklung einer zukunftsweisenden Investitionspolitik für die Deutschsprachige Gemeinschaft im belgischen und europäischen Kontext – gemeinsam getragen von Parlament, Regierung und Gemeinden in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Liste der verwendeten Abkürzungen

BIP:	Bruttoinlandsprodukt
DGG:	Dienste mit getrennter Geschäftsführung
EÖI:	Einrichtungen öffentlichen Interesses
ESVG/SEC/SNA:	Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung/Système Européen de Comptabilité/System of National Accounts
EZB:	Europäische Zentralbank
IVG/ICN:	Institut für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen/Institut des comptes nationaux
MTO:	mid-term objectives (mittelfristige Ziele)
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PPP:	Private Public Partnerships (Öffentlich-Private Partnerschaft)
VoG:	Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht

Weiterführende Informationen zu den angehörten Sachverständigen

Philippe Donnay, Jahrgang 1975. Wurde 2014 zum *Commissaire au Plan*, d. h. zum Chef des Föderalen Planbüros berufen. Vorher war P. Donnay u. a. Direktor des Studienzentrums der CdH, Chefvolkswirt beim belgischen Unternehmerverband (FEB/VBO) und Kabinettschef der Vize-Premierministerin Joëlle Milquet. Daneben ist er u. a. Präsident des *Comité scientifique sur le Budget économique* des Instituts für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (IVG/ICN).

Jean Hilgers, Jahrgang 1963. An der *Université catholique de Louvain* ausgebildeter Wirtschaftswissenschaftler, seit 1999 Direktor der belgischen Nationalbank. Zuvor arbeitete er u. a. als Kabinettschef der Finanzminister Philippe Maystadt und Jean-Jacques Viseur (1996-1999). Als weitere Funktionen und Mandate hat Jean Hilgers u. a. den Vorsitz des *Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie* (Rat für Steuern und Finanzen der Wallonie) inne und ist Mitglied im Hohen Rat der Finanzen.

Carl-Ludwig Holtfrerich, Jahrgang 1942. Von 1983 bis zu seiner Emeritierung 2007 Professor für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsgeschichte an der Freien Universität Berlin, wo er weiterhin forschend tätig ist. Seit 2008 ist Prof. Holtfrerich Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Er hat dort eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Thema „Staatsschulden in der Demokratie. Ursachen, Wirkungen und Grenzen“ geleitet. Der Abschlussbericht wurde im Juni 2015 veröffentlicht.

Damien Piron, Jahrgang 1991. 2013 Master in Politikwissenschaft an der *Université de Liège*, dort seit Januar 2014 Doktorand. Thema seiner Doktorarbeit ist die Umgestaltung der staatlichen Finanzierungsinstrumente in Belgien. 2014-2016 erwarb er ein interuniversitäres Zertifikat in Staatsfinanzen an der *Université catholique de Louvain* sowie der *Université de Liège* und war 2016 Stipendiat für ein Gastforschungssemester an der *London School of Economics and Political Science*.

Zusammensetzung des Ausschusses I für allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit

Während der Arbeiten zum gesellschaftspolitischen Thema setzte sich der Ausschuss wie folgt zusammen:

Vorsitzender: Alexander MIESEN (PFF),
Karl-Heinz LAMBERTZ (SP, bis 19. September 2016)
Vizevorsitzender: Alfons VELZ (ProDG)

Mitglieder:

Für die CSP: Jérôme FRANSSSEN, Luc FRANK (bis 8. Mai 2017)
Herbert GROMMES

Für die ProDG: Lydia KLINKENBERG
Alfons VELZ

Für die SP: Karl-Heinz LAMBERTZ

Für die PFF: Alexander MIESEN

Für VIVANT: Michael BALTER

Für ECOLO: Alfred MOCKEL

Ausschussbetreuung: Eva JOHNEN

Ostbelgien 



ISBN: 978-3-9817449-7-2