



19. April 2017

Öffentliche Anhörung

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

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

1. Vollständiger Ausweis des Bundesvermögens

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

- Über das Vermögen und die Schulden ist Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Das Nähere regelt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof (§ 73 Abs. 1 BHO).
- Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden ist mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben zu verbinden (§ 73 Abs. 2 BHO).
- In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres auszuweisen (§ 86 BHO).

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

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

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

³ Nr. 2.1.1.1 VV-ReVuS.

Position des Bundesrechnungshofes

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

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

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

2. Alternative Methoden zur Bemessung des Erhaltungsaufwands öffentlicher Infrastruktur

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

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

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

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

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

Position des Bundesrechnungshofes:

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

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

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

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

Position des Bundesrechnungshofes

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

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

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

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

⁸ Statt Bruttoinvestitionen Umstellung auf Nettoinvestitionen durch Herausrechnung der Abschreibungen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und Schuldenregel

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

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

Position des Bundesrechnungshofes

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

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

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

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