

Dieter Vesper

Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen

- Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung -

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
087*

*zugeleitet von Kommissionsmitglied Bodo Ramelow, MdB

Dieter Vesper

Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen

- Studie im Auftrage der Hans-Böckler-Stiftung -

Gliederung

1. Problemstellung und Vorgehen 3
2. Zur Entwicklung der Staatsverschuldung und der öffentlichen Investitionen 4
3. Einige relevante Argumente für und wider die Staatsverschuldung 7
4. Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz und Investitionsbegriff 12
 - 4.1 Wirtschaftliche „Normalsituationen“ 12
 - 4.2 Der Investitionsbegriff und seine Umsetzungsprobleme 13
 - 4.3 Die finanzpolitische Praxis 16
5. Abgrenzung der Investitionsausgaben und Verschuldungsspielräume 18
 - 5.1 Öffentliche Investitionen im engeren Sinn 18
 - 5.2 Humankapitalinvestitionen 23
 - 5.3 Schätzungen zum Umfang von Humankapitalinvestitionen 24
6. Das Problem der föderativen Verteilung 27
7. Schlussfolgerungen 29

1 Problemstellung und Vorgehen

Im Rahmen der Diskussionen um die Föderalismusreform II wird erneut die Entwicklung der Staatsverschuldung problematisiert und nach Möglichkeiten ihrer Begrenzung, insbesondere der Neuverschuldung, gesucht. Die Debatte ist zu einem erstaunlichen Zeitpunkt in Gang gesetzt worden. Zum einen waren die Gründe für den Anstieg der Staatsschulden eindeutig, zum anderen wurde im Zuge des jüngsten Konjunkturaufschwungs die Neuverschuldung zügig abgebaut. Erstmals seit 1989 kann Ende des Jahres 2007 mit einer „schwarzen Null“ im aggregierten Staatshaushalt gerechnet werden; Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte entwickeln sich derzeit geradezu lehrbuchhaft antizyklisch.

In der Diskussion selbst spielt insbesondere das Argument eine Rolle, eine hohe Zinsbelastung beschneide die Handlungsfähigkeit des Staates und belaste künftige Generationen übermäßig. Teilweise wird im politischen Raum das völlige Verbot einer Neuverschuldung gefordert, teilweise wird eine engere Auslegung des Begriffs der öffentlichen Investitionsausgaben angestrebt, um die Verschuldung zu begrenzen.

Im Wesentlichen geht es in der Diskussion um die wirtschafts- und ordnungspolitische Rolle des Staates. Der Finanzpolitik kommt stabilisierungspolitisch eine höhere Flexibilität zu als dies vor „Maastricht“ der Fall war. Da in einer Währungsunion die nationale Geldpolitik nicht mehr zur Verfügung steht, ist die Finanzpolitik das einzige Instrument der nationalen Regierung, konjunkturellen Schocks entgegenzuwirken. Eine gewichtige Rolle nimmt für die Bundesebene Art. 115 GG ein; die Landesverfassungen enthalten ähnliche Regelungen. Danach darf zwar die Nettokreditaufnahme der jeweiligen Gebietskörperschaft die Höhe der Investitionsausgaben nicht übersteigen, doch sind Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Solange eine solche Störung vorliegt, können auch konsumtive Ausgaben über Kredite finanziert werden. Die Störung des Gleichgewichts wird vom Gesetzgeber nach Vorlage der Regierung angezeigt; allerdings sind die Ermessensspielräume groß, da die einzelnen Elemente des Gleichgewichts bzw. Ungleichgewichts kaum operationalisierbar sind.

Neben der konjunkturellen Komponente steht die Frage im Raum, ob der Begriff der öffentlichen Investitionsausgaben hinreichend aussagekräftig ist, um in der langfristigen Perspektive

als Verschuldungsbremse wirken zu können. Die Idee der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit des Staates fußt auf der Überlegung, dass öffentliche Investitionen einerseits Wohlfahrtsgewinne, andererseits Belastungen, die aus der Finanzierung resultieren, generieren. Beide Aspekte gilt es zum - intergenerativen - Ausgleich zu bringen. Darüber hinaus wird die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen dann für geeignet angesehen, wenn die Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften unstedet ist und Sprünge im Finanzbedarf zur Folge haben. Effizienzgründe sprechen dafür, dass sprunghafte Entwicklungen der Steuersätze vermieden werden und Kredite zur Finanzierung aufgenommen werden („tax-smoothing“).

Den Ausgangspunkt dieser Studie bilden einige Fakten zur Entwicklung, Höhe und Struktur der Staatsverschuldung und der öffentlichen Investitionen. In einem zweiten Schritt werden die für diese Expertise relevanten Thesen zum Für und Wider der Staatsverschuldung diskutiert. Sodann werden die Verschuldungsgrenzen des Grundgesetzes und der damit im Zusammenhang stehende Investitionsbegriff thematisiert sowie eine Abschätzung der Verschuldungsspielräume in Abhängigkeit vom Investitionsbegriff vorgenommen. Dabei wird unterschieden zwischen den öffentlichen Investitionen im traditionellen Sinne und einem weiter gefassten Investitionsbegriff, der auch die Ausgaben für das Humankapital - zumindest teilweise - einschließt. Die Berücksichtigung dieser Ausgaben wirft zahlreiche Abgrenzungsprobleme auf. Werden die Ausgaben für das Humankapital in den Investitionsbegriff einbezogen, so hat dies auch Konsequenzen für die Verschuldungsmöglichkeiten auf den einzelnen Haushaltsebenen, da die Kompetenzen für Bildung und Wissenschaft primär bei den Ländern angesiedelt sind. Abschließend werden die Argumente bewertet.

2 Zur Entwicklung der Staatsverschuldung und der öffentlichen Investitionen

In der Vergangenheit haben alle Gebietskörperschaften das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt (Tabelle 1). Gleichzeitig sind die öffentlichen Investitionsausgaben massiv zurückgegangen. Im Wesentlichen waren drei Gründe für den steilen Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland maßgeblich:

- In den 90er Jahren mussten die Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung finanziert werden.
- Im Zeitraum 2001 bis 2005 waren umfangreiche Steuersenkungen in Kraft getreten, die erhebliche Steuerausfälle nach sich zogen.
- Im gleichen Zeitraum stagnierte die deutsche Wirtschaft, so dass konjunktur- und wachstumsbedingte Steuerausfälle verkraftet werden mussten.

Die Entwicklung nach der Wiedervereinigung - innerhalb von sieben Jahren hatte sich der Schuldenstand des Staates verdoppelt - war zum einen Ausdruck davon, dass die wirtschaftliche Anpassung in Ostdeutschland viel langsamer als erwartet vorankam und ein weit geringeres Steueraufkommen generierte; zum anderen war es ökonomisch geboten, die Finanzierungslasten auf mehrere Generationen zu verteilen, da eine Generation allein mit der Finanzierung insbesondere des Ausbaus und der Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur überfordert gewesen wäre.

Ende der 90er Jahre hatte sich die Finanzlage des Staates im Zuge einer günstigen Wirtschaftsentwicklung merklich entspannt, die Neuverschuldung konnte erheblich verringert werden. Dies veranlasste die damalige Bundesregierung, umfangreiche Steuerentlastungen für private Haushalte und für Unternehmen in Gang zu setzen. Die Entlastungen summierten sich nach Inkrafttreten aller Reformstufen, folgt man den Angaben des Bundesfinanzministeriums, auf über 45 Mrd. Euro pro Jahr; dies entspricht reichlich 2 % des jährlichen nominalen BIP.

Trotz dieser Impulse war das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2001 bis 2004 äußerst bescheiden, weil sich die privaten Konsumausgaben bei steigender Sparquote nur schwach entwickelten. Durch die Steuersenkungen wurden primär die höheren Einkommen begünstigt, so dass sich die Einkommensverteilung - noch stärker als durch die Entwicklung der Markteinkommen ohnehin angelegt - zugunsten der oberen Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote) verschob. Die Einkommen der unteren und mittleren Einkommensbezieher erhöhten sich kaum, was ein Grund dafür war, dass ein Nachfrageschub ausblieb. Ein bedeutender Teil der Entlastungen ist nicht konsumiert, sondern gespart worden. Die Unternehmensteuerreform zeigte ebenfalls keine signifikante Wirkung. Wieder einmal wurde offenkundig, dass Hoffnungen, umfassende Steuersenkungen beflügelten das Wirtschaftswachstum und finanzierten sich mehr oder weniger selbst, auf tönernen Füßen stehen. Tatsächlich ließen Steuerentlastungen und konjunkturbedingte Einnahmefälle das Staatsdefizit in die Höhe schnellen. Diese Entwicklung war nicht vereinbar mit dem „neuen“ institutionellen Arrangement in der Währungsunion, wonach die staatliche Neuverschuldung nicht mehr als 3 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen soll. Deshalb trat die Politik massiv auf die Ausgabenbremse und ließ selbst die in das Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren nicht voll zur Wirkung kommen. Gleichwohl verharrte das Finanzierungsdefizit in den Jahren

2002 bis 2004 merklich über dem von Maastricht gezogenen Grenzwert (Staatsdefizite in % des nominalen BIP):

2002	3,66
2003	4,02
2004	3,74

Erst im Jahresverlauf 2005 verdichteten sich die Anzeichen für eine konjunkturelle Wende. Die exportgetriebene Gewinnexplosion gab ebenso wie ein aufgestauter Modernisierungsbedarf der privaten Investitionstätigkeit wichtige Impulse. Über ein Mehr an Beschäftigung zogen auch die Masseneinkommen an, zudem vergrößerte sich der Spielraum für Tariferhöhungen. Die Jahre 2006 und 2007 sind ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass im Aufschwung das Staatsdefizit rasch kleiner wird: Wie in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Staatsdefizite „quasi-automatisch“ in die Höhe schnellen, so werden sie in einem Aufschwung ebenso „quasi-automatisch“ abgebaut. Im Jahre 2005 sank das Staatsdefizit auf 3,4 % des BIP, 2006 betrug die Relation nur noch 1,6 %. Am Jahresende 2007 dürfte sogar ein Finanzierungsüberschuss von 0,4 % des BIP zu Buche stehen. Ungeachtet dessen ist zu fragen, ob eine expansivere Finanzpolitik früher eine wirtschaftliche Wende hätte einleiten können bzw. ob die finanzpolitische Schlagkraft bei einem anderen Maßnahme-Mix - geringere Steuerentlastungen, mehr zukunftsorientierte Staatsausgaben - ausgeprägter gewesen wäre.

Infolge der hohen stagnations- und reformbedingten Steuerausfälle - die Steuerquote war auf 20 % und damit auf ein historisches Tief abgesackt¹ - mussten die öffentlichen Ausgaben zum Teil beschnitten werden. Insgesamt stiegen die Staatsausgaben trotz nur schwacher Wirtschaftsdynamik von 2000 bis 2006 im Durchschnitt um lediglich 1 % pro Jahr. Für das nominale BIP errechnet sich für diesen Zeitraum ein jährlicher Zuwachs von 2 %, d.h. der Anteil der Staatsausgaben ist zurückgegangen.

Von den verschiedenen Ausgabekürzungen waren insbesondere die öffentlichen Investitionsausgaben betroffen. Inzwischen hat das staatliche Investitionsvolumen ein besorgniserregend niedriges Niveau erreicht (Tabelle 2). In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung tätigten Bund, Länder und Gemeinden im Jahre 2006 Bauten und Ausrüstungen in Höhe von knapp 32 Mrd. Euro; dies waren nur noch 1,4 % des nominalen BIP. Im Jahre 1995 be-

¹ Im langfristigen Durchschnitt errechnet sich eine gesamtwirtschaftliche Steuerquote von 23 %.

trug das öffentliche Investitionsvolumen noch fast 39 Mrd. Euro, war also um nahezu ein Fünftel höher. Der Grund für diesen Niedergang liegt vor allem in den anhaltenden Finanzproblemen der öffentlichen Hand, zumal die öffentlichen Investitionen noch die flexibelste Ausgabeart sind. Im Gegensatz zu den Personal- und Transferausgaben, die zumeist auf vertraglichen Regelungen beruhen und nur sehr langfristig geändert werden können, können öffentlichen Investitionsprojekte oftmals zeitlich variiert werden, da sie im Gegensatz zu den „pflichtigen“ Aufgaben vielfach als „freiwillige“ Aufgabe zu klassifizieren sind.

Insbesondere den Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand - sie tätigen rund 60 % aller öffentlichen Investitionen - bleibt es infolge der haushaltsrechtlichen Vorschriften in Krisenzeiten verwehrt, Investitionsausgaben über Kredite zu finanzieren, so dass sie zu prozyklischem Investitionsverhalten gezwungen sind. Prozyklisch verhalten sie sich auch deshalb, weil die Zuweisungen, die ihnen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zufließen, an die Steuereinnahmen der Länder gekoppelt sind; besonders die investiven Zuweisungen unterliegen starken diskretionären, von der Haushaltslage abhängigen Schwankungen. Zudem sind im vergangenen Jahrzehnt eine Vielzahl von Einrichtungen bzw. Unternehmen aus den Kernhaushalten ausgelagert und dem nicht-staatlichen Sektor zugeordnet worden. Wie stark dieser Effekt tatsächlich war, ist kaum zu ermitteln. Allerdings waren die Einnahmen der öffentlichen Haushalte aus Gebühren in diesem Zeitraum rückläufig, was auf eine signifikante Größenordnung hindeutet, da die Gebührensätze kaum gesunken sind.

Die Kürzungen trafen allerdings nicht nur die öffentlichen Investitionen. Auch die Ausgaben für Bildung sind auf ein erschreckend niedriges Niveau gesunken. Ein OECD-Vergleich aller Aufwendungen für die Erziehung im Jahre 2002 kommt zu dem Befund, dass in Deutschland der Anteil der Bildungsausgaben am nominalen BIP lediglich bei 3,5 % lag; im Durchschnitt aller OECD-Länder errechneten sich 5,3 %. Neben Japan wies Deutschland im vergangenen Jahrzehnt das niedrigste Wirtschaftswachstum und die geringste Zunahme der Bildungsausgaben auf.

3 Einige relevante Argumente für und wider die Staatsverschuldung

In einer rational geführten Diskussion um die Staatsschulden geht es primär um zwei Aspekte, einmal um die Frage der konjunkturellen Wirkung staatlicher Verschuldung, zum anderen darum, in welchem Umfang zukunftsorientierte Ausgaben über Kredite finanziert werden

sollen. Die aktuellen Forderungen nach einer Schuldenbegrenzung fußen auf der klassisch-liberalen Sicht über die Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft. Der Einfluss des Staates durch Besteuerung und Ausgaben solle so niedrig wie möglich gehalten werden, denn staatliche Aktivitäten seien im Vergleich zu privatem Handeln unproduktiv. Die klassischen Deckungsgrundsätze der öffentlichen Haushaltswirtschaft sehen eine Kreditfinanzierung nur vor, um die finanziellen Lasten zukunftsgerichteter Staatsausgaben, also Investitionen, generationengerecht zu verteilen.² Eine Verschuldungspolitik zur Glättung konjunktureller Schwankungen ist nicht schon deshalb nicht vorgesehen, weil die klassisch-liberale Sicht auf der Vorstellung eines Gleichgewichts bei Vollbeschäftigung beruht.³

Den Gegensatz zu dieser Welt bildet die auf Keynes zurückgehende Sicht, dass sich ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht keinesfalls automatisch ergibt, die Nichtexistenz eines walrasianischen Auktionators vielmehr Gleichgewichtsstörungen hervorruft, die komplexe Anpassungsprozesse auf den Güter- und Faktormärkten nach sich ziehen. Dem Staat kommt hierbei eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu, indem er durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen vor allem auf die Länge des Anpassungsprozesses Einfluss nimmt. Seine konjunkturpolitische Flexibilität bezieht er aus der Hinnahme von Haushaltsungleichgewichten, also der Aufnahme von Schulden. Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Positionen unterscheiden:

- Die Finanzpolitik soll über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg einen Haushaltsausgleich anstreben. Im konjunkturellen Abschwung soll sich der Staat verschulden, im Konjunkturaufschwung soll die Neuverschuldung abgebaut und Haushaltsüberschüsse realisiert werden, indem die konjunkturbedingten Mehreinnahmen stillgelegt werden (*zyklischer Budgetausgleich*). Ein solcher Ausgleich setzt allerdings einen weitgehend symmetrischen Konjunkturverlauf voraus, der durch ähnlich starke Auf- und Abschwungphasen gekennzeichnet ist.
- In abgeschwächter Form findet sich die Stabilisierungsidee des öffentlichen Budgets im Vertrauen auf die Wirkung der *automatischen Stabilisatoren*. Während beim zyklischen Budgetausgleich auch diskretionäre Instrumente wie die Variation von Steuer-

² Da die Verschuldung an konkrete Investitionsprojekte gebunden ist, spricht man von objektbezogener Verschuldungspolitik.

³ Dahinter verbirgt sich eine Welt, die aus einem System von homogenen Wettbewerbsmärkten mit unverzögert flexiblen Preisen und der inhärenten Tendenz zur Markräumung besteht, und in der Konjunkturschwankungen sich allenfalls als Schwankungen der „natürlichen“ Produktions- und Beschäftigungsgrade widerspiegeln, folglich auch stabilisierungspolitische Interventionen überflüssig sind.

sätzen oder staatlichen Ausgaben eingesetzt werden, beruht die Idee der automatischen Stabilisierung darauf, dass konjunkturbedingte Mehrausgaben/Mindereinnahmen bzw. Minderausgaben/Mehreinnahmen nicht durch prozyklisch wirkende diskretionäre Entscheidungen konterkariert werden. So bremsen in einer Rezession die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung den Einkommens- und Nachfragerückgang; gleiches gilt für den Fall, dass geplante Ausgaben bei Steuerausfällen nicht dem Rotstift zum Opfer fallen. Im Konjunkturaufschwung wird hingegen die Nachfrage gedämpft, da der progressive Einkommensteuertarif überproportional steigende Steuereinnahmen nach sich zieht. Freilich tritt die Dämpfung nur ein, wenn die konjunkturbedingten Mehreinnahmen stillgelegt bzw. zum Defizitabbau verwendet werden. Ein Problem wirft die Messung der automatischen Stabilisatoren auf. Welches ist das Orientierungsmaß? Auf der Einnahmenseite ist der Maßstab eindeutig: Hier sind es die Steuern und Sozialbeiträge, die in Abhängigkeit von der jeweiligen Höhe der gesamtwirtschaftlichen Produktion aufkommen; die Steuer- und Beitragsquote ist kurzfristig konstant. Die Ausgaben beruhen in stärkerem Umfang auf politischen Entscheidungen. Ein „konjunkturneutrales“ Maß müsste auch hier eine kurzfristig konstante Ausgabenquote sein, wobei die Ansätze um die konjunkturrell stark fluktuierenden Zahlungen von Arbeitslosengeld zu bereinigen wären.

- Die Idee des *kompensatorischen Budgets* stellt das Beschäftigungsziel in den Vordergrund. In diesem Konzept wäre eine fortgesetzt steigende Staatsschuld erforderlich, soll die deflatorische Lücke, die sich bei zunehmender Sparneigung und sinkender Investitionsneigung bildet, geschlossen werden. Die Grenze der Staatsverschuldung wird hier allein durch die Verwirklichung des Vollbeschäftigungsziels gezogen.

Eine Diskussion um die angemessene Höhe der staatlichen Defizite muss die Frage nach ihren gesamtwirtschaftlichen Wirkungen in den Mittelpunkt stellen. Es geht um den Einfluss, den die Defizite auf das unternehmerische Investitionskalkül ausüben. Einerseits entzieht der Staat privaten Haushalten und Unternehmen Ressourcen, andererseits tätigt er Ausgaben, die im Unternehmenssektor zu Einnahmen führen; zugleich beeinflusst er über seine Kreditnachfrage den Kapitalmarktzins. Welcher Einflussfaktor dominiert, hängt vom gesamtwirtschaftlichen Umfeld ab. Vor diesem Hintergrund sind die Art. 115 GG und 109 GG zu sehen. Art. 109 GG verpflichtet den Gesetzgeber, im Rahmen seiner Haushaltswirtschaft das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten, d.h. die staatliche Kreditaufnahme an die gesamtwirtschaftliche Lage zu koppeln.

Im *Aufschwung* mit sich stark verbessernden Renditeerwartungen ist ein Abbau der Haushaltsdefizite bzw. die Bildung von -überschüssen angesagt. Die Gefahr, dass eine restriktive Finanzpolitik die Konjunktur in unerwünschtem Maße bremst, ist nicht gegeben, vielmehr besteht die Gefahr, dass kreditfinanzierte Staatsaktivitäten den Nachfragedruck auf den Güter- und Kapitalmärkten erhöhen und hochproduktive private Investitionen verdrängen (*crowding-out*). Im Falle *unterausgelasteter Kapazitäten* und pessimistischer Absatzerwartungen der Unternehmen ist die Situation eine andere. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Defiziten, also Ausgabenüberschüssen, stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse gegenüber. Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge der höheren Einkommen mehr konsumieren und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Verzichtete der Staat auf eine höhere Kreditnachfrage, hätte dies zwar Einfluss auf die Kapitalmarktzinsen, doch müssten die Effekte der geringeren Staatsnachfrage auf die Kapazitätsauslastung der Unternehmen gegengerechnet werden. In einer Rezession dürfte dieser Effekt die Wirkung auf die Zinsen mehr als kompensieren. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass immer dann, wenn die Güternachfrage steigt, auch die Geldnachfrage zunimmt. Der Zinswirkung höherer Geldnachfrage kann die Geldpolitik gegensteuern. Ein Mehr an Geld wirkt dann nicht inflationär, wenn damit die Wachstumsdynamik der Wirtschaft gestärkt wird.

Wenn höhere konjunkturbedingte Defizite dazu beitragen, eine Rezession zu vermeiden bzw. eine Wirtschaft aus der Stagnation herauszuführen, dann bestehen auf mittlere Sicht durchaus gute Chancen, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Versucht die Finanzpolitik indes, in der Rezession die Defizite zu verringern, so läuft sie Gefahr, dass die Maastricht-Kriterien nicht oder nur unter großen Opfern erreicht werden: Die Wirtschaft muss in einem labilen Umfeld einen weiteren negativen Nachfrageschock verkraften, eine Abwärtsspirale droht in Gang gesetzt zu werden. Eine Rezession oder Stagnation ist ein ungeeigneter Zeitpunkt für den Versuch, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren.

Natürlich darf die staatliche Schuldenpolitik nicht nur aus der konjunkturellen Perspektive betrachtet werden. Doch auch die langfristige Einschätzung, insbesondere die Frage der „Nachhaltigkeit“, ist ohne Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung nicht leistbar. Die Nachhaltigkeit wird am sog. Primärsaldo, also der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben

ohne Zinszahlungen, gemessen: Je höher - bei gegebenem Zinssatz - das Wirtschaftswachstum ist, umso kleiner muss der Primärüberschuss ausfallen, soll die Schuldenquote konstant bleiben. Bei hohen Wachstumsraten stabilisiert sich die Schuldenquote quasi von selbst oder kann sogar zurückgeführt werden. Bei niedrigem Wirtschaftswachstum müssen hingegen verstärkt Anstrengungen unternommen werden müssen, um den erforderlichen Primärüberschuss zu erreichen. Übersteigt der Zinssatz das nominale Wachstum, sind ebenfalls verstärkte Konsolidierungsbemühungen erforderlich bzw. Maßnahmen, das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Die Regeln des Maastricht-Vertrages laufen im Übrigen darauf hinaus, dass bei einem Anstieg des BIP um 5 % der Schuldenstand konstant gehalten werden kann.⁴

Neben der Nachhaltigkeit spielt langfristig die bereits angesprochene Frage der sog. optimalen intertemporalen Allokation eine zentrale Rolle. Nach dem Prinzip „pay as you use“ können zukunftsorientierte Staatsausgaben über öffentliche Kredite finanziert werden. In späteren Perioden werfen diese Güter Nutzen bzw. Einkommen ab, so dass die aus dem künftigen (höheren) Einkommen und Steueraufkommen zu zahlenden Zinsen und Tilgungsbeträge als Entgelt für die Inanspruchnahme der Leistungen zu interpretieren ist - das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde periodengerecht umgesetzt. In der Gegenwart erspart die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen ein höheres Steueropfer und ermöglicht einen höheren Konsum. Doch heißt dies nicht, dass die Gegenwart auf Kosten der Zukunft lebt, denn von der Investition heute profitieren zukünftige Generationen. Allerdings kann das Prinzip des „pay as you use“ nicht unbegrenzt als Begründung für die Aufnahme von Staatsschulden dienen. Kritisch wird vorgebracht, dass jede Generation einerseits von der Vorgeneration (steuerfinanzierte) Kapitalgüter empfängt, andererseits in angemessenem Umfang (steuerfinanzierte) Kapitalgüter an die Nachfolgeneration abgibt. Eine Kreditfinanzierung vor wäre allem sinnvoll, wenn sich die Investitionsausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften in großen Sprüngen entwickeln (Beispiel: Deutsche Vereinigung). Ein grundlegender Wechsel von der Steuer- zur Kreditfinanzierung würde den „Generationenvertrag“ verletzen.⁵

Ungeachtet dessen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Staatsschulden tatsächlich künftige Generationen belasten. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die künftige Last im Wesentlichen vom Verhältnis des nominalen Wirtschaftswachstums und Zinssatz abhängt. Dies

⁴ Im Maastricht-Vertrag war der zu stabilisierende Schuldenstand mit 60 % des BIP beziffert (er entsprach etwa dem EU-Durchschnitt). Daraus ergibt sich bei einem nominalen Wachstum von 5 % pro Jahr eine Defizitquote von 3 % des BIP.

⁵ Vgl. B. Fürst: Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. Frankfurt/M. u.a. 1997, S. 139 f.

impliziert, dass jede Generation für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum bzw. dafür zu sorgen hat, dass die Voraussetzungen für dieses Wachstum gegeben sind. Hierzu gehören auch Investitionen in die Infrastruktur, in das Bildungssystem und in die Forschung. Sie erhöhen die Produktivität einer Volkswirtschaft. Allein dies ist der Weg, Wohlstand in die Zukunft zu übertragen (und auch die z.B. die Altersversorgung zu finanzieren⁶). Eine Volkswirtschaft insgesamt vererbt der nächsten Generation nicht nur Schulden, sondern auch Forderungen, und zwar im gleichen Maße. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob es sich um Schulden des Staates oder der Privaten handelt, allenfalls, ob wir uns dem Ausland gegenüber verschulden oder Forderungen (in Form von Exportüberschüssen) anhäufen. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern immer nur von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und den (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden. Natürlich spielt die Frage der gerechten Besteuerung der nächsten Generationen dabei eine gewichtige Rolle.

4 Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz und Investitionsbegriff

4.1 Wirtschaftliche „Normalsituationen“

Die Verschuldungsgrenzen im deutschen Grundgesetz sind als Kompromiss zwischen einer gesamtwirtschaftliche Belange berücksichtigenden Finanzpolitik und allokatonspolitischen Überlegungen zu interpretieren. Art. 115 GG sieht vor, dass die Einnahmen aus Krediten nicht die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten dürfen. Diese Bestimmung stellt auf wirtschaftliche „Normalsituationen“ ab, in der die Kreditaufnahme objektorientiert begrenzt ist. Doch ist in diese Regel eine Ausnahme eingebaut, die bei der Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung zum Zuge kommt und dann zudem die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben erlaubt. In der Summe sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung also recht weit gefasst: In wirtschaftlichen Normalsituationen dürfen die öffentlichen Investitionsausgaben über Kredite finanziert werden, und in rezessiven Phasen kann die Neuverschuldung noch höher ausfallen, wenn dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gestützt wird. In Überhitzungsphasen sollte – so die implizite Handlungsanweisung – die Neuverschuldung unter das „Normalniveau“ zurückgefahren werden.

⁶ Ohne die Investitionen von heute können die künftigen Versorgungsansprüche, gleich ob kapitalgedeckt oder umlagefinanziert, nicht eingelöst werden.

Allerdings gibt es keine allgemein verbindliche Definition wirtschaftlicher Normallagen, einer Boomphase oder einer Rezession. Auch die Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung, die von der Bundesregierung jährlich vorgelegt werden, liefern keine entsprechenden Hinweise. Sie deuten lediglich an, welche wirtschaftlichen Ziele sich die verantwortlichen politischen Instanzen setzen und welche Zielkombinationen sie *unter den gegebenen Ausgangsbedingungen* für erreichbar ansehen. Tatsächlich gewährt die begriffliche Unbestimmtheit des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ der Politik bei der Einschätzung und Beurteilung beträchtliche Freiheitsgrade. Dadurch wird das „Primat der Politik“ in dieser Frage gewahrt, die Möglichkeiten der verfassungsrechtlichen Überprüfung hingegen eingeschränkt. Dies ist aus ökonomischer Sicht durchaus konsequent, denn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist eine ökonomische und keine juristische Kategorie. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil aus dem Jahre 1989 dem Gesetzgeber allerdings eine Darlegungslast auferlegt, indem er

- diagnostizieren muss, dass das Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist;
- prognostizieren soll, wie eine höhere Kreditaufnahme die Störung abwehren kann;
- zeigen soll, ob seine von der Einschätzung der verschiedenen Institutionen der Politikberatung abweicht.

Durch diese Pflicht wird das Primat der Politik nicht eingeschränkt. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Exekutive begründet, warum sie die von ihr getroffenen Maßnahmen für geeignet hält, die gesetzten Ziele zu erreichen, also einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken.

4.2. Der Investitionsbegriff und seine Umsetzungsschwierigkeiten

Die Koppelung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz an die öffentlichen Investitionsausgaben erfordert es, sich mit dem Begriff der Investitionsausgaben auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt von der Definition hängt das Urteil darüber ab, ob das öffentliche Investitionsvolumen hinreichend ist, um ein bestimmtes Kreditvolumen zu rechtfertigen.

Ganz allgemein dienen Investitionen zur Erhaltung und Erhöhung des Kapitalbestands einer Volkswirtschaft. Im Gegensatz zu Konsumgütern, die durch den Verbrauch in der laufenden Periode gekennzeichnet sind, geben Investitionen Leistungen in der Zukunft ab und führen dann zu Erträgen. Der Unterschied zwischen Konsum- und Investitionsgütern besteht also in der Periodisierung, es wird zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum unterschieden. Auch

für den öffentlichen Sektor lässt sich dieses Unterscheidungskriterium anwenden. Es können all jene staatlichen Ausgaben als Investitionen aufgefasst werden, die in zukünftigen Perioden Leistungen abgeben.⁷

In dieser allgemeinen Formulierung dürfte die Definition öffentlicher Investitionen relativ unstrittig sein. Sehr viel strittiger ist die Konkretisierung, denn viele öffentliche Ausgaben besitzen zwar Zukunftscharakter und müssten demnach als öffentliche Investition zu behandeln sein. Dabei wäre es unmaßgeblich, ob es sich um Ausgaben handelt, die das Sachvermögen betreffen wie beispielsweise den Schulbau, oder ob es sich um Ausgaben für Lehrer oder Wissenschaftler handelt, also Personalausgaben sind. Doch würde sich dann das Kreditaufnahmepotential der öffentlichen Hand beträchtlich vergrößern. Diese Konsequenz stünde im Konflikt zu der liberalen Sicht, in der die Produktivitäts- und Wohlfahrtseffekte öffentlicher Güter systematisch ausgeblendet bleiben und Staatsausgaben als Aufwand betrachtet wird, der um so günstiger zu beurteilen ist, je geringer er bemessen ist. In dieser Sicht steht der Staat in Konkurrenz zum Markt und nicht in einer Komplementaritätsbeziehung. Tatsächlich sind viele öffentliche Güter dadurch gekennzeichnet, dass sie gesamtwirtschaftlich Nutzen stiften. Dieser Nutzen resultiert vor allem aus den Stabilitätseigenschaften staatlichen Handelns, das die Unvollkommenheiten individualisierter Entscheidungsverhältnisse ausgleichen muss.⁸

Mit einer weiteren Fassung des staatlichen Investitionsbegriffs würde der Tatsache Rechnung getragen, dass in einer wissensbasierten Gesellschaft die Ausgaben für Humankapital von herausragender Bedeutung sind und sie ebenso wie die Investitionen in das Sachkapital das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential erhalten oder vergrößern. Wie öffentliche Investitionen im herkömmlichen Sinne (Bauten und Ausrüstungen) haben auch öffentliche Bildungsausgaben Vorleistungscharakter bzw. eine komplementäre Funktion für den privaten Sektor. Für unternehmerische Investitionsentscheidungen sind sie in dem Maße relevant, in dem sie dazu beitragen, das Produktionspotential der Unternehmen zu vergrößern bzw. deren Produktionskosten zu senken. Bildungsausgaben erhöhen nicht nur das Produktivitätsniveau und ermöglichen höhere Einkommen; sie sind zudem Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und somit für einen höheren Wachstumspfad. Dabei profitieren die einzelnen Unternehmen höchst unterschiedlich vom staatlich bereitgestellten Infrastruk-

⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Schriftenreihe des BMF, Heft 29/1980, S.42.

⁸ Vgl. E. Matzner: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Frankfurt/New York 1982.

turkapital, je nachdem, welche Güter sie profitieren. Auch die staatlichen Infrastrukturausgaben weisen unterschiedliche Grenzproduktivitäten auf, je nachdem, in welchen Bereichen und Regionen sie getätigt werden.

Die Bedeutung des Humankapitals spielt eine zentrale Rolle in der neueren Wachstumstheorie.⁹ So geht der „evolutionäre“ Ansatz davon aus, dass die Entwicklung und Diffusion neuer Produktionsmethoden und neuer Produkte bei einem höheren Qualifikationsniveau der Beschäftigten leichter vonstatten gehen kann. In diesen Ansätzen hat Bildung den stärksten Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung. Freilich bereitet es methodische Probleme, die Wirkungen von Bildungsausgaben empirisch zu messen. Gleichwohl gibt es insgesamt Evidenz für positive Wachstumseffekte. Dies gilt im Übrigen auch für die Produktivität öffentlicher Investitionen i.e.S.¹⁰ Doch nicht nur die Bildungsausgaben, auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung haben überwiegend investiven Charakter.

Von neoklassischen Ökonomen wird eine Weitung des Investitionsbegriffs in der eben beschriebenen Weise abgelehnt, da dann der Staatsverschuldung kaum Grenzen gesetzt wären. Bereits in seinem 1980 veröffentlichten Gutachten hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen „gegen den weiten Unbestimmtheitsbereich des Begriffs der öffentlichen Investitionen“ ausgesprochen und eine enge Auslegung gefordert, um einer ausufernden Staatsverschuldung entgegenzuwirken. Einen noch engeren Rahmen hat jüngst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angemahnt, indem allein die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) abzüglich der Privatisierungserlöse (Desinvestitionen) und Rückzahlungsbeträge von Darlehen zugrunde gelegt werden sollten; auch Investitionszuschüsse an Dritte sollten ausgeklammert bleiben.¹¹ Diese Begrenzungen hat der Sachverständigenrat deshalb gewählt, weil es ihm vor allem um die Darlegung der intergenerativen Belastungswirkungen ankommt. Allein Nettoinvestitionen mehren seiner Auffassung nach das Staatsvermögen, weshalb eine investitionsorientierte Verschuldung nur die Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen zulassen dürfe.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil von 1989 ebenfalls ausführlich mit dem Investitionsbegriff auseinandergesetzt, doch eine weitergehende Abgrenzung gewählt.

⁹ R. Schettkat: Bildung und Wirtschaftswachstum, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/2002.

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007, Ziff. 71.

¹¹ Sachverständigenrat, Ziff. 120 ff..

Danach besitzen solche Ausgaben investiven Charakter, „die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel erhalten, vermehren und verbessern.“ Es geht hierbei auch um Ausgaben, die zur Erhaltung und Modernisierung der Produktionsmittel einer Volkswirtschaft erforderlich sind, d.h. neben den Erweiterungsinvestitionen (Nettoinvestitionen), die zumindest zu einem Teil auch Modernisierungsmaßnahmen einschließen, werden explizit die Ersatzinvestitionen genannt, deren monetäres Äquivalent ja die Abschreibungen sind. Allerdings hat auch das Bundesverfassungsgericht gesehen, dass dieser weiter gefasste Investitionsbegriff den Kreditrahmen ausdehnt. Deshalb wurde der Gesetzgeber beauftragt, den Investitionsbegriff zu präzisieren, wobei als Rahmen die *bis dahin verfolgte Staatspraxis* vorgegeben wurde. Daraufhin wurden Haushaltsgrundsätzegesetz und Bundeshaushaltsordnung an die Praxis angepasst, so dass sich faktisch nichts änderte.

4.3 Die finanzpolitische Praxis

Als öffentliche Investitionen gelten die Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans der Haushaltssystematik, nämlich:¹²

- Baumaßnahmen, soweit sie nicht- militärische Anlagen betreffen,
- der Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder es sich um militärische Beschaffungen handelt,
- der Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- Beteiligungen, Forderungen und Anteilsrechte an Unternehmen, Wertpapiere, Kapitalerhöhungen,
- Darlehen,
- die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung für die o.g. Zwecke.

Haushaltsplanung und Haushaltspraxis orientieren sich also einmal am Sachvermögensbegriff, denn Baumaßnahmen und der Erwerb von beweglichen sowie unbeweglichen Sachen erhalten oder vermehren das staatliche Sachkapital. Dabei gelten nur solche Baumaßnahmen als investiv, soweit sie zivilen Zwecken dienen; die militärischen Beschaffungen bleiben ausgeklammert. Bereits hier wird deutlich, dass die Definition der Investitionsausgaben deren Höhe bestimmt. Orientiert man sich am „allgemeinen volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff“, so macht es durchaus Sinn, die militärischen Ausgaben auszuklammern, denn in der

¹² Zu den finanziellen Größenordnungen der verschiedenen Ausgabearten vgl. Übersicht 1.

Regel sind sie kaum geeignet, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft dauerhaft zu erhöhen. Gleichwohl birgt dieses Vorgehen eine gewisse Willkür, wenn man Nutzungsaspekte berücksichtigt: Der Bau von militärischen Krankenhäusern befördert die Gesundheitsfürsorge, militärische Straßen können auch zivil genutzt werden, und selbst der Bau von Kasernen kann zu einer Angebotsausweitung des Gutes „Wohnen“ führen.

Diese „finanzstatistische“ Abgrenzung ähnelt dem Begriff Bruttoinvestitionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die quantitativen Unterschiede finden sich in Tabelle 2. Sie sind nicht unerheblich: Bei den Ländern und Gemeinden lagen die Sachinvestitionen in der Vergangenheit im Durchschnitt um 15 % bzw. 18 % über den Bruttoinvestitionen, beim Bund hingegen überstieg der Wert der Bruttoinvestitionen die Sachinvestitionen um 7 %. In der Summe waren die Sachinvestitionen also deutlich höher als die Bruttoinvestitionen.

Während die Finanzstatistik auf Kassenvorgänge abstellt, versucht die VGR eine Periodenabgrenzung vorzunehmen, denn sie hat den Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten im Blick. Neben diesem Unterschied spielt auch eine Rolle, dass in der VGR nur die Käufe minus Verkäufe von bebautem Land berücksichtigt werden, während in der Finanzstatistik der Erwerb aller Grundstücke in die Rechnung einfließt. Im Gegensatz zur Finanzstatistik werden in der VGR auch im staatlichen Sektor Abschreibungen gebucht; sie werden geschätzt. Nach Abzug der Abschreibungen von den Bruttoinvestitionen erhält man die staatlichen Nettoinvestitionen. In der Finanzstatistik werden neben den Investitionszuschüsse an Dritte auch - anders als in der VGR - die Gewährung von Darlehen und der Erwerb von Beteiligungen als investive Ausgaben erfasst. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Finanzhilfen des Staates, insbesondere die Investitionszuschüsse und Kapitalzuführungen, zur Sachvermögensbildung im Unternehmenssektor bzw. in der Gesamtwirtschaft beitragen. In jedem Fall stellen die Ausgaben einen Finanzierungsbeitrag dar, auch wenn die tatsächliche Wirkung auf das Potential kaum ermittelt werden kann. Sie ist schon deshalb schwer zu quantifizieren, weil die Erträge der Ausgaben nicht beim Staat, sondern im privaten Sektor anfallen.

Von Bedeutung ist schließlich die Behandlung der „tax expenditures“, also die Gewährung von Steuererleichterungen für Investitionen der Unternehmen. Im Grundsatz bedeutet es keinen Unterschied, ob der Staat steuerliche Vergünstigungen oder direkte Investitionszuschüsse

gewährt, um die private Investitionstätigkeit zu fördern, auch wenn das Ergebnis hinsichtlich der Wirkung durchaus verschieden sein kann. Ein Problem dürfte darin bestehen, dass die damit verbundenen Steuerausfälle nur schwer zu schätzen sind, folglich unsicher ist, wie groß der dadurch gewonnene Kreditfinanzierungsspielraum wäre.

5 Abgrenzung der Investitionsausgaben und Verschuldungsspielräume

5.1 Öffentliche Investitionen im engeren Sinn

In Abhängigkeit von dem zugrunde gelegten Investitionsbegriff ergeben sich unterschiedlich hohe Spielräume für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in wirtschaftlich normalen Zeiten. Im Folgenden werden zwei Investitionsbegriffe zugrunde gelegt, einmal die Investitionen in der klassischen Abgrenzung (i.e.S.), zum anderen die Humankapitalinvestitionen.

Bei der Analyse des klassischen Investitionsbegriffs sollte man sich auf die Angaben der Finanzstatistik, also die Ausgaben und Einnahmen gemäß dem Haushaltsplan bzw. dem Haushaltsvollzug, stützen. In diesem Berichtssystem werden die Budgetentscheidungen unverzerrt gemäß ihrer Kassenwirksamkeit dokumentiert. Die VGR folgt anderen Zwecken, dort werden die finanzstatistischen Primärinformationen „weiterverarbeitet“ und mit Schätzungen vermischt. Dies hat u.a. zur Folge, dass die Daten der VGR revisionsanfällig sind, während es sich bei den finanzstatistischen Daten um „Istwerte“ handelt.

Gemäß den Daten der vierteljährlichen Kassenergebnisse hat die öffentliche Hand im Jahre 2006 folgende investive Ausgaben getätigt (Mill. Euro):

Übersicht 1: Investive Ausgaben gemäß Finanzstatistik 2006

Baumaßnahmen	24 792
Erwerb von Sachvermögen	8 210
Vermögensübertragungen	
an öffentlichen Bereich	17 846
an andere Bereiche	20 768
Darlehen	
an öffentlichen Bereich	225
an andere Bereiche	8 366
Erwerb von Beteiligungen	3 194
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	876
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	16 482
Ausgaben der Kapitalrechnung	67 795

Quelle: Statistisches Bundesamt

Diese Daten umfassen die Ausgaben der Kapitalrechnung des Bundes (einschl. Sondervermögen), der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger. Die Ausgaben der Sozialversicherungen schlugen mit 841 Mill. Euro zu Buche. Für die Gebietskörperschaften errechnet sich demnach eine Summe in Höhe von 66954 Mill. Euro; davon entfiel mit 33002 Mill. Euro knapp die Hälfte auf Sachinvestitionen (Bauten und Sachvermögen), während 20768 Mill. Euro als Vermögensübertragungen an Dritte zu Buche standen. Auffällig ist, dass die Summe der Zahlungen von gleichen Ebenen¹³ nicht mit den Teilsummen (Vermögensübertragungen an öffentlichen Bereich, Darlehen an öffentlichen Bereich, Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich) übereinstimmt. Dies liegt vor allem daran, dass die jeweiligen Zahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den einzelnen Haushalten gebucht werden.

Dennoch seien die Daten der Kassenstatistik mit denen der VGR verglichen, um die quantitativen Unterschiede zu erfassen. In Abgrenzung der VGR sind für das Referenzjahr 2006 insgesamt 31810 Mill. Euro als Bruttoinvestitionen (Bauten und Ausrüstungen) ausgewiesen. Als Investitionszuschüsse stehen 19310 Mill. Euro zu Buche,¹⁴ sie haben eine ähnliche Größenordnung wie die Vermögensübertragungen an Dritte in der Kassenstatistik. Bei den sonstigen Vermögenstransfers in Abgrenzung der VGR (Größenordnung 11,2 Mrd. Euro) handelt es sich um Gewährleistungen oder auch um Zahlungen an private Haushalte wie die Eigenheimzulage. Zahlungen an private Haushalte stellen indes keine investiven Ausgaben dar, da ex definitione nur Unternehmen Investitionen tätigen können.

Im Gegensatz zur Finanzstatistik weist die VGR Nettoinvestitionen aus, indem der Wert der jährlichen Abschreibungsbeträge geschätzt wird, die von den Bruttoinvestitionen abgesetzt werden. Mit dem Übergang auf das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 waren erhebliche methodische Änderungen verbunden. Zum einen wurden immaterielle Vermögensgegenstände wie Software, Datenbanken (nicht aber Humankapitalinvestitionen) zu den Investitionen gezählt. Auch werden seitdem militärisch genutzte Ausrüstungen und Bauten, die ebenso "zivil" genutzt werden können (z.B. Militärkrankenhäuser, "zivil" genutzte militärische Anlagen und Kasernen), als Investitionen verbucht (bis dahin firmierten diese als Vorleistungen des Staates). Dadurch erhöhen sich die Abschreibungen des Staates, die sich nunmehr zudem auf die Tiefbauinvestitionen des Staates (Straßen,

¹³ Hierbei handelt es sich um innerstaatliche Transfers, insbesondere um Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, um Zahlungen im Länderfinanzausgleich sowie um Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich.

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2006. Fachserie 18/Reihe 1.4: S. 208.

Brücken, Kanalisation usw.) erstrecken; zuvor war dieser Teil der Investitionen bei der Schätzung der Abschreibungen ausgeklammert worden. In der Finanzstatistik gibt es keine Abschreibungen, dort werden kleinere Erhaltungsaufwendungen als laufender Sachaufwand und größere Ausgaben als Sachinvestitionen gebucht; die Wertgrenze liegt in der Regel bei 5000 Euro.¹⁵ In den letzten Jahren haben die Bruttoausgaben der Gebietskörperschaften für Bauten und Ausrüstungen kaum mehr ausgereicht, um die Abschreibungen zu decken (Tabelle 2). Deshalb hat der Wert des staatlichen Anlagevermögens nahezu stagniert.

Die staatliche Reinvermögensposition hat sich in noch größerem Maße verschlechtert, denn dem stagnierenden Anlagevermögen steht ein gestiegener Schuldenstand des Staates gegenüber. In der Summe haben sich im Laufe der Zeit das staatliche Bruttoanlagevermögen (zu Wiederbeschaffungswerten) und staatlicher Schuldenstand angenähert: Im Jahre 2005 belief sich der Schuldenstand gemäß Finanzstatistik auf 1448 Mrd. Euro¹⁶, während das Anlagevermögen mit 1659 Mrd. Euro veranschlagt wurde¹⁷; im Jahre 2000 standen dem Anlagevermögen in Höhe von 1566 Mrd. Euro Schulden in Höhe von 1199 Mrd. Euro gegenüber: Während der Wert des staatlichen Anlagevermögens in der Zeit zwischen 2000 und 2005 nur um 93 Mrd. Euro zugenommen hat, ist der staatliche Schuldenstand um 249 Mrd. Euro gestiegen.

Hinter dieser Entwicklung stehen zwei Einflussgrößen, auf die bereits hingewiesen wurde. Die kräftige Ausweitung der staatlichen Schuldenposition war primär auf die stagnations- und reformbedingten Steuerausfälle zurückzuführen, während das schwache Wachstum des staatlichen Anlagevermögens der restriktiven Ausgabenpolitik des Staates anzulasten ist: Die Einnahmenausfälle erhöhten den Druck zu Einsparungen auf der Ausgabenseite, was insbesondere zu Lasten der öffentlichen Investitionen ging, da sie die flexibelste Ausgabeart sind.

Tabelle 2 gibt zudem einen Überblick über die Entwicklung der Investitionsausgaben, wie sie in der „Staatspraxis“ des Art. 115 GG erfasst werden. Dabei ist zu beachten, dass nur die Investitionsausgaben des Bundes und der Länder erfasst worden sind, wobei die Investitionszuschüsse des Bundes an die Länder und der Länder an die Gemeinden mitberücksichtigt sind.

¹⁵ Diese Grenze gilt für den Bund und die meisten Länder; in manchen kleineren Ländern sind niedrigere Grenzen festgesetzt.

¹⁶ Hierbei handelt es sich um Kreditmarktschulden und kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Der Schuldenstand in der Finanzstatistik fällt geringer aus als in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrags, die zudem Kassenverstärkungskredite, den Münzumsatz oder auch Platzhaltergeschäfte (Verkäufe von Aktien an die KfW) berücksichtigt.

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, S.144.

In seiner jüngsten Expertise hat der Sachverständigenrat vorgeschlagen, nicht nur die Abschreibungen bei den Investitionsausgaben herauszurechnen, sondern auch die Einnahmen aus Desinvestitionen (Privatisierungserlöse, Darlehensrückzahlungen) gegenzurechnen.¹⁸ Sie haben in den vergangenen Jahren eine nicht unbeträchtliche Rolle bei der Finanzierung der Öffentlichen Haushalte gespielt. Lässt man den Sonderfaktor des Jahres 2000 (UMTS-Erlöse) außer Acht, so flossen auf diese Weise zwischen 10 und 20 Mrd. Euro in die öffentlichen Kassen. Während Länder und Gemeinden relativ stetige Einnahmen aus Veräußerungen erzielen, schwankten sie auf Bundesebene ziemlich stark (Tabelle 3).

Zudem sollten nach Auffassung des Sachverständigenrates die Investitionszuschüsse an Dritte ausgeklammert bleiben, da mit diesen Zuschüssen kein Zuwachs des staatlichen Vermögens verbunden sei. Hierbei handelte es sich 2006 um eine Größenordnung von knapp 20 Mrd. Euro, wobei Bund und Länder 17,6 Mrd. Euro aufbrachten, die an folgende Unternehmen flossen (Mill. Euro):

Öffentliche Unternehmen	7189
Private Unternehmen	3098
Öffentliche Einrichtungen	1437
Sonstige	3882
Ausland	2162

Die Gemeinden leisteten im Jahre 2006 Investitionszuschüsse in Höhe von 2104 Mill. Euro. Die Differenzierung nach Empfängern zeigt, dass fast die Hälfte der Summe an sog. Kommunale Sonderrechnungen floss, dies sind aus den kommunalen Kernhaushalten ausgegliederte Einrichtungen (Mill. Euro):

Kommunale Sonderrechnungen	930
Sonstige öff. Sonderrechnungen	130
Private Unternehmen	504
Sonstige	479

Zumindest die Forderung, die Investitionszuschüsse an Dritte auszuklammern, ist äußerst fragwürdig. Sinn zukunftsorientierten staatlichen Handelns ist es ja nicht nur, das staatliche Anlagevermögen zu mehren. Vielmehr geht es darum, den gesamtwirtschaftlichen Kapitalbestand zu erhöhen. Gerade in diesem Bemühen unterscheidet sich staatliches von privatem

¹⁸ Vgl. Sachverständigenrat, Ziff. 123.

Handeln. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht macht es auch keinen Unterschied, ob der Staat in das Straßenverkehrsnetz investiert oder in das Schienennetz; im ersten Fall handelt es sich um eine unmittelbare Investition des Staates, im zweiten Fall wird die Investition von der Bahn, die zum Unternehmenssektor zählt, durchgeführt. Als weiteres Beispiel lassen sich Nahverkehrsunternehmen oder auch kommunale Ver- und Versorgungsunternehmen nennen. Umgekehrt werden unmittelbare Investitionen auch von Unternehmen getätigt, die nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts geführt und dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden (sog. Bruttounternehmen).¹⁹ Doch ist es weder einsichtig, dass die Investitionszuschüsse an öffentlichen Unternehmen, sofern ihre Aktivitäten außerhalb des staatlichen Sektors gebucht werden, nicht als staatliche Investitionsausgabe erfasst werden noch die Investitionszuschüsse an private Unternehmen ausgeklammert bleiben sollen. Auch der Wissenschaftliche Beirat hatte seinerzeit dafür plädiert, die Investitionszuschüsse des Staates im Sinne der Kreditaufnahmemöglichkeit als Investitionsausgaben zu behandeln. Sogar die Zinszuschüsse sollten einbezogen werden.²⁰

Mit Hilfe der Steuerpolitik, vor allem der Gewährung von Investitionszulagen, versucht der Staat ebenfalls, die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials positiv zu beeinflussen. Ihr Volumen belief sich im Jahre 2005 immerhin auf 2,1 Mrd. Euro, um die das kassenmäßige Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer geschmälert wurde. Allerdings gehen die Steuerausfälle in den kommenden Jahren deutlich zurück.

Auf die Schätzproblematik bei Berücksichtigung der Abschreibungen wurde bereits hingewiesen. Dennoch ist die Grundidee, die hinter den Überlegungen des Sachverständigenrats steht, nicht von der Hand zu weisen. Überschreiten die Abschreibungen das Volumen der Sach- bzw. Bruttoinvestitionen²¹, so kommt es zu Desinvestitionen. Würden in diesem Falle die Bruttoinvestitionen über Kredite finanziert, bedeutete dies eine Zunahme des staatlichen Schuldenstandes bei gleichzeitiger Verringerung des staatlichen Anlagevermögens. Oder anders ausgedrückt: Können auch die Ersatzinvestitionen über Kredite finanziert werden, so kann der Fall eintreten, dass bei unverändertem Anlagevermögen der Schuldenstand des Staates permanent steigt. Eine solche Konsequenz kann mit der „goldenen Regel“, nach der staatliche Investitionsausgaben durch die Aufnahme von Schulden finanziert werden können, nicht

¹⁹ In der VGR werden alle öffentlichen Unternehmen, auch die Bruttounternehmen, dem Unternehmenssektor zugeordnet. Die in der Finanzstatistik erfassten Bruttounternehmen sind in der Vergangenheit zahlenmäßig stark geschrumpft, da viele Betriebe „ausgelagert“ worden sind.

²⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, S.49 ff.

²¹ Es wird von identischen Werten ausgegangen.

intendiert sein. Allerdings müsste bei der Berechnung des konkreten Kreditspielraums berücksichtigt werden, dass die im Staatssektor ausgewiesenen Abschreibungsbeträge wahrscheinlich überschätzt sind, da ja in der Vergangenheit eine Reihe von Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert worden sind, diese Entwicklung aber im Anlagevermögen des Staates keinen entsprechenden Niederschlag gefunden hat. Derzeit existieren keine Schätzungen über die Stärke dieses Effektes. In jedem Falle ist er relevant. Ein Blick auf das Gebührenaufkommen im öffentlichen Sektor zeigt, dass dieses im letzten Jahrzehnt geschrumpft ist, obwohl die Gebührensätze eher gestiegen als gesunken sind. Dies deutet auf ein hohes Maß an Ausgliederung von gebührenfinanzierten Einrichtungen hin.

5.2 Humankapitalinvestitionen

Der Staat tätigt eine Reihe von Ausgaben, die das produktive Potential der Menschen anheben. Produktiveres Arbeiten hängt unmittelbar mit der Qualifikation der Arbeitskräfte, ihrem Wissen, ihren Fähigkeiten und Kenntnissen zusammen. Im Allgemeinen versteht man unter Humankapital das Wissen, die Kenntnisse und Fähigkeiten eines Menschen, die für die wirtschaftliche Entwicklung genutzt werden können. Eine gute Humankapitalausstattung bringt individuell - in Form von besseren Arbeitsmarkchancen und höheren Einkommen - wie auch gesamtwirtschaftlich - in Form von technologischer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit - Vorteile. Dies gilt insbesondere für eine rohstoffarme Volkswirtschaft wie Deutschland. Durch Innovationen wird neues Wissen in neue Produkte und Produktionsverfahren sowie in Organisations- und Arbeitsformen transferiert. Je schneller sich neues Wissen ansammelt, ausbreitet und in Innovationen umgesetzt wird, je rascher die Beschäftigten für die Beherrschung der neuen Verfahren qualifiziert werden, umso stärker werden die positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung sein.

Allerdings bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, die Ausgaben für das Humankapital eindeutig abzugrenzen. Dies liegt nicht nur an den langen Ausreifungszeiten und den Problemen der adäquaten Periodisierung; auch die Erfassung und Trennung in konsumtive und investive Ausgaben im Staatssektor wirft Probleme auf.

Ungeachtet dessen mehren sich die Versuche, Informationen zur Ausstattung der Volkswirtschaft mit Humankapital und zur Nutzung des Humankapitals zu gewinnen. So hat jüngst das Institut der deutschen Wirtschaft einen Humankapitalindikator vorgestellt, der sowohl Kennziffern zum Bestand des Humankapitals, zur aktuellen Veränderung des Humankapitalbe-

stands als auch zur Nutzung des Humankapitals verarbeitet.²² Danach nimmt Deutschland im internationalen Vergleich nur einen Platz im hinteren Mittelfeld ein. Zwar ist zurzeit der Humankapitalbestand noch relativ hoch, d.h. die Menschen in Deutschland sind gut ausgebildet, doch wird dieses Ergebnis relativiert, wenn man die Veränderung des Humankapitalbestandes in den vergangenen zehn Jahren betrachtet. Hier hat Deutschland stagniert, während sich die anderen Länder erheblich verbessern konnten.²³

Als besonders problematisch wird die Nutzung der Bildungspotenziale Jugendlicher eingeschätzt, was vor allem darauf zurückgeführt wird, dass Kinder und Jugendliche nicht hinreichend gefördert werden. Auch das Innovationsranking des DIW deckt sich mit diesem Befund.²⁴ Offenbar ist das Bildungssystem nicht mehr leistungsfähig genug, um den Innovationsprozess mit ausreichend qualifiziertem Humankapital vorantreiben zu können. Der wohl wichtigste Grund für dieses negative Ergebnis dürfte in der eingangs erwähnten Tatsache zu suchen sein, dass über einen langen Zeitraum die öffentlichen Ausgaben für Bildung gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt rückläufig waren – und dies, obwohl sich auch die Gesamtwirtschaft nur verhalten entwickelte.

5.3 Schätzungen zum Umfang von Humankapitalinvestitionen

Im Folgenden wird versucht, eine Größenordnung für solche Bildungs- und Forschungsausgaben zu schätzen, die sich als investiv klassifizieren lassen, obwohl sie in der Konvention der Finanzstatistik und der VGR als konsumtiv erfasst werden. Es handelt sich vor allem um die Personalausgaben, aber auch um laufende Sachaufwendungen und Transferausgaben. Im Jahre 2004 wendeten die öffentlichen Haushalte knapp 46 Mrd. Euro für das Personal im Bereich Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie reichlich 10 Mrd. Euro für laufende Sachausgaben auf:

²² Vgl. C. Anger: Deutschlands Ausstattung mit Humankapital – Ergebnisse des IW-Humankapitalindikators, in: iw-Trends Nr. 3/2007.

²³ Als Maßstab gilt die Ausstattung eines Landes mit formalen Bildungsabschlüssen.

²⁴ Vgl. DIW Berlin: Innovationsindikator Deutschland, 2006.

Übersicht 2: Personal- und Sachausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2004

	Personalausgaben	Lfd. Sachaufwand
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	36 676	5 957
Allgemeinbildende Schulen	30 793	4 675
Berufliche Schulen	5 089	769
Hochschulen	7 136	2 708
Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	21	1 760
Sonstiges Bildungswesen	1 069	382
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	964	1 324
Insgesamt	45845	10371

Quelle: Statistisches Bundesamt

Nicht alle diese Ausgaben können als Investitionen in das Humankapital interpretiert werden. Bei den Personalausgaben an den *Schulen* entfällt ein (geringerer) Teil auf die Finanzierung des Personals in den Sekretariaten, des Gebäudemanagements und ähnlicher Tätigkeiten. Diese Ausgaben werden von den Gemeinden getragen, während die Besoldung der Lehrer Sache der Länder ist. In die Berechnung der Ausgaben für das Humankapital fließt nur der Aufwand für die Lehrer ein; dies waren 33661 Mill. Euro (2004), während rund 3 Mrd. Euro für Personal ausgegeben wurde, das nicht pädagogisch tätig war.

Zudem müssen jene Ausgaben berücksichtigt werden, die für private Schulen - in Form von Transferausgaben - geleistet werden; hierbei handelt es sich um 3928 Mill. Euro. Ein Teil der laufenden Sachaufwendungen der Länder hat ebenfalls investiven Charakter, nämlich die Ausgaben für Lehr- und Lernmittel; hierfür wurden 376 Mill. Euro ausgegeben. Nicht als investiv werden die Ausgaben für die Schülerbeförderung etc. betrachtet. Insgesamt errechnet sich für den Bereich der Schulen investive Personal- und Sachausgaben von 37965 Mill. Euro.

Bei den Personalausgaben an den *Hochschulen* trennt die Statistik nicht zwischen den Ausgaben für das Personal, das in Forschung und Lehre tätig ist sowie den Ausgaben für Beschäftigte, die andere Aufgaben erfüllen. Hier müssen Schätzungen anhand der Personalstandssta-

tistik²⁵ vorgenommen werden. Im Jahre 2005 waren an den Hochschulen insgesamt 497200 Personen beschäftigt, davon 240186 bzw. 59,4 % als Professoren, Dozenten oder wissenschaftliche Mitarbeiter. Die Zahl des hauptberuflichen Wissenschaftspersonals belief sich auf 165737 Personen; dies entspricht einem Anteil von genau einem Drittel. Eine Schätzung der Personalausgaben für das wissenschaftliche Personal ist insofern mit Schwierigkeiten behaftet, als zum einen die hauptberuflichen Beschäftigten dort im Durchschnitt höher eingruppiert sind als das verwaltungs-technische Personal, zum anderen aber die große Zahl der nebenberuflich Tätigen berücksichtigt werden muss, die oft nur mit einem gering vergüteten Lehrauftrag ausgestattet ist. Nach überschlägigen Berechnungen scheint eine Quote von 50 % angemessen zu sein, d.h. es wird davon ausgegangen, dass die Hälfte der Personalausgaben an den Hochschulen auf Personal entfällt, das in Forschung und Lehre tätig ist.

Insgesamt gaben die Hochschulen im Jahre 2004 für ihr Personal gemäß Hochschulstatistik 18644 Mill. Euro aus. Dieser Wert ist sehr viel höher als der in den „Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte“ ausgewiesene Wert (7136 Mill. Euro). Der Unterschied resultiert zum einen daraus, dass inzwischen ein Teil der Hochschulen als selbständige Einheiten geführt werden und aus den Kernhaushalten ausgegliedert wurden, so dass sie in den „Rechnungsergebnissen“ nicht erfasst werden. Die Aufwendungen der Länder für diese ausgegliederten Hochschulen werden als Transfers verbucht und schlugen 2004 mit 7913 Mill. Euro zu Buche; allerdings sind nicht alle dieser Transfers Personalausgaben, sondern auch Sachausgaben. Zum anderen wird ein Teil der Personalausgaben aus den von den Hochschulen eingeworbenen Drittmitteln finanziert; sie wiederum werden nicht in den Kernhaushalten ausgewiesen. Schließlich werden in der Hochschulstatistik die Versorgungsbezüge der Beamten anteilig berücksichtigt, in den „Rechnungsergebnissen“ werden sie zentral verbucht.

Da in dieser Expertise die Belastungen der Kernhaushalte im Mittelpunkt des Interesses stehen, werden allein die dort verbuchten Ausgaben für die Schätzung des Humankapitals herangezogen. Bei einem hälftigen Anteil des wissenschaftlichen Personals errechnet sich für die Personalausgaben ein Betrag von 3568 Mill. Euro.

In einem nächsten Schritt gilt es den Anteil zu berechnen, der in den Transferausgaben enthalten ist. Diese Transfers bestehen aber nicht nur aus Personalausgaben, sondern auch aus Sachausgaben. Überträgt man die Relation aus den Kernhaushalten, so ergibt sich für die Per-

²⁵ Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.4 (Personal an Hochschulen).

sonalausgaben insgesamt ein Wert von 5736 Mill. Euro und für das wissenschaftliche Personal einer von 2868 Mill. Euro. Investiven Charakter hat aber auch ein Teil der laufenden Sachausgaben (Bücher, Lehrmittel etc.). Hier wurde angenommen, dass von der Position „übriger laufender Sachaufwand“, der im Jahre 2004 mit 2313 Mill. Euro zu Buche schlug²⁶, rund 60 % investiven Charakter besitzen, also 1388 Mill. Euro als investiv klassifiziert werden können. Für den in den Transfers enthaltenen Teil ergeben sich 1306 Mill. Euro. Insgesamt errechnen sich im Bereich der Hochschulen investive Personal- und Sachausgaben in Höhe von 9130 Mill. Euro.

Ähnlich hoch ist die Summe, die im Bereich Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen ausgegeben wird. Nur ein geringer Teil der Aufwendungen in diesem Bereich sind Personal- und laufende Sachaufwendungen (2184 Mill. Euro). Mit 6816 Mill. Euro entfällt der größte Teil auf die Transfers, mit denen Forschungseinrichtungen finanziert werden.

In der Summe lassen sich, folgt man den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte für das Jahr 2004, im Bereich Schulen, Hochschulen und Forschung außerhalb der Universitäten rund 56 Mrd. Euro als Ausgaben klassifizieren, die unmittelbar zur Humankapitalbildung beitragen. Diese Summe entspricht etwa 2,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

6 Das Problem der föderativen Verteilung

Bund, Länder und Gemeinden nehmen im föderativen System Deutschlands unterschiedliche Aufgaben wahr. Dem Zentralstaat obliegen solche Aufgaben, die sich am gesamtstaatlichen Interesse orientieren, während Länder und Gemeinden ihre regionalstaatlichen und lokalen Ziele verfolgen. Das Schwergewicht der Bundesaufgaben liegt in der Gesetzgebung, in der äußeren Sicherheit sowie in der Sozialpolitik, während die Länder die Verwaltungskompetenz für die Durchführung der Gesetze besitzen und darüber hinaus insbesondere für Bildung und Wissenschaft zuständig sind. Die Gemeinden tätigen trotz ihres eingeschränkten lokalen Aktionsradius den größten Teil der öffentlichen Investitionen, indem sie in wichtige Infrastruktursektoren investieren: Vornehmlich geht es um Investitionen im Ver- und Entsorgungsbereich, im Bereich Kindertagesstätten und Schulen sowie im kommunalen Straßenbau. Wenn die Entwicklung der öffentlichen Investitionen im letzten Jahrzehnt rückläufig war, so hing dies nicht nur mit den kommunalen Finanzproblemen zusammen, sondern auch damit, dass

²⁶ Darin sind nicht der Unterhaltungsaufwand für unbewegliches Vermögen und die Bewirtschaftungskosten für Grundstücke von zusammen 390 Mill. Euro enthalten.

die Produktion kommunaler Leistungen aus den Kernhaushalten ausgelagert wurde.²⁷ Eine Rolle spielte dabei die relative „Marktnähe“ kommunaler Leistungen und damit verbunden die Tatsache, dass im letzten Jahrzehnt in den Ver- und Entsorgungsbereichen der Gedanke der Gewährleistungsverantwortung immer bedeutsamer wurde. Die Gemeinden garantieren zwar die (politisch gewollten) Leistungen nach Art, Menge und Qualität, beauftragen aber Dritte (auch private Anbieter) mit der Produktion dieser Leistungen.

Haushaltsrechtlich spielt auch für die Gemeinden die Idee der investitionsorientierten Verschuldung eine wichtige Rolle. Die kommunale Kreditaufnahme findet ihre Obergrenze in den veranschlagten Ausgaben für Investitionen und Maßnahmen der Investitionsförderung. Der tatsächliche Verschuldungsspielraum einer einzelnen Gemeinde hängt indes von der Beurteilung ihrer künftigen Leistungsfähigkeit, also der Frage ab, ob sie die Schulden bedienen kann. Diesen Spielraum muss die Gemeinde nachweisen, indem sie zeigt, dass der Überschuss im Verwaltungshaushalt mindestens ausreicht, die Kreditbeschaffungskosten und die Tilgung von Krediten zu finanzieren.

Im Klartext bedeutet dies, dass die Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme letztlich an die Entwicklung der kommunalen Wirtschafts- und Steuerkraft sowie an die Zuweisungen der Länder gekoppelt sind: Je besser die wirtschaftliche Entwicklung, umso größer sind die Überschüsse im Verwaltungshaushalt und die Zuführungen zum Vermögenshaushalt. Diese höheren Zuführungen können nicht nur direkt zur Finanzierung von Investitionsvorhaben verwendet werden, sondern erhöhen zugleich die Verschuldungsmöglichkeiten einer Gemeinde. Das kommunale Haushaltsrecht fördert damit eine prozyklische Investitionstätigkeit und eine entsprechende Schuldenaufnahme. Dies hat auch zur Konsequenz, dass reichere Gemeinden sich nicht nur eine bessere steuerfinanzierte Infrastruktur leisten, sondern zudem mehr Kredite zur Finanzierung einsetzen können. Steuerschwächeren Gemeinden ist diese Möglichkeit nicht gegeben, es sei denn, das Land leisten über den kommunalen Finanzausgleich kompensierende Zahlungen an sie. Alles in allem wirkt das kommunale Haushaltsrecht als Schuldenbremse. Bei einer Weitung des Investitionsbegriffs würde sich für die Gemeinden nichts ändern.

²⁷ Teilweise waren sie dazu gezwungen, weil private Anbieter in traditionelle Aktivitätsfelder kommunaler Akteure vorgedrungen sind.

Von einer Weitung des Investitionsbegriffs würden insbesondere die Länder profitieren. Die Länder selbst investieren im klassischen Sinne relativ geringe Beträge, nämlich nur rund 6 Mrd. Euro bei einem Haushaltsvolumen von weniger als 270 Mrd. Euro. Allerdings leisten sie deutlich höhere Investitionszuschüsse (20 Mrd. Euro), die etwa zur Hälfte an die Gemeinden zur Finanzierung deren Investitionstätigkeit fließen. Da die Länder den größten Teil der Bildungsausgaben finanzieren, würde sich ihr Spielraum zur Beschaffung von Krediten enorm erhöhen. Die Frage ist, ob dies - gemessen an ihrem Aufgabenspektrum - wünschenswert wäre.

Es liegt in der Natur der Sache, wenn dem Bund als zentralstaatliche Instanz die größten Verschuldungsmöglichkeiten eingeräumt würden, da ihm eine besondere Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zuzuweisen ist. Dennoch brauchen auch Länder und Gemeinden vornehmlich wegen des Einflusses der Gemeinschaftssteuern konjunkturellen Verschuldungspuffer. Allerdings stellt sich diese Frage nicht, wenn es um die investitionsorientierte Verschuldung geht, die ja vornehmlich allokatiospolitisch begründet wird. Wie die Länder tätigt auch der Bund relativ geringe Investitionen im klassischen Sinne: Bei einem Haushaltsvolumen von rund 290 Mrd. Euro investiert er knapp 7 Mrd. Euro vornehmlich in die Bundesverkehrswege, während er rund 12 Mrd. Euro für investive Zuschüsse ausgibt, nämlich jeweils rund 5 Mrd. Euro an die Länder und an Unternehmen (Bahn), 2 Mrd. Euro an das Ausland. Durch die Einbeziehung der Ausgaben für die Entwicklung des Humankapitals würden sich auch für den Bund die Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung erhöhen, allerdings längst nicht in dem Maße, wie dies für die Länder der Fall wäre. Hierbei handelt es sich um eine Größenordnung von 5,5 Mrd. Euro, legt man die „Rechnungsergebnisse“ für das Jahr 2004 zugrunde.

7 Bewertung und Schlussfolgerungen

Die Diskussion um die Einführung einer staatlichen Schuldenbremse findet zu einem Zeitpunkt statt, in dem erstmals seit fast zwei Jahrzehnten wieder ein Überschuss in den öffentlichen Kassen verzeichnet werden kann. Dies verwundert, wenn man sich die Gründe für die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der Wiedervereinigung vor Augen führt, nämlich einheitsbedingte Belastungen, umfangreiche Steuersenkungen und Folgen des schwachen Wirtschaftswachstums. Gerade die aktuelle Entwicklung zeigt eindringlich, dass eine Stabilisierung oder gar Rückführung der staatlichen Schuldenquote nur möglich (und auch sinnvoll) ist, wenn die Wirtschaft hinreichend wächst. In keinem Falle war es eine „überbordende“

Ausgabenpolitik, die für die staatlichen Finanzprobleme der letzten Jahre verantwortlich gemacht werden könnte. Die strengen fiskalischen Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts setzten die Politik unter enormen Konsolidierungsdruck, und selbst die automatischen Stabilisatoren kamen nur sehr eingeschränkt zur Wirkung. Die einseitige Fixierung auf die Defizitziele verhinderte eine problemadäquate Finanzpolitik.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Diskussion im Zuge der Föderalismusreform II nicht mit der Frage beschäftigen, ob und wie eine staatliche Schuldenbremse eingeführt werden könnte. Vielmehr sollte im Mittelpunkt die Frage stehen, wie das Instrument der staatlichen Schuldenpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion effizienter für stabilisierungspolitische Zwecke eingesetzt werden könnte. Diese Frage ist schon deshalb prioritär zu lösen, weil die Finanzpolitik in der Währungsunion das einzige Instrument ist, das der nationalen Politik zur Verfügung steht, um stabilisierungspolitisch zu agieren. Will sie nicht ihren Anspruch auf politische Gestaltung aufgeben, muss sie das Instrument der antizyklischen Finanzpolitik weiterhin nutzen, ja ihren Gebrauch ausbauen. Dies könnte beispielsweise in einer Aufwertung der „Mittelfristigen Finanzplanung“ münden, indem sich die Politik zu einer mittelfristigen Ausgabenlinie verpflichtet, die - in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation - sowohl konjunkturpolitische Flexibilitäten aufzeigt als auch Konsolidierungserfordernisse deutlich macht. Damit käme zum Ausdruck, dass für die Entwicklung der Ausgaben die Politik unmittelbar die Verantwortung trägt, während die Entwicklung der Einnahmen weitgehend von der Konjunktur abhängig ist, folglich es einseitig wäre, die Politik für das Erreichen von Defizitziele in die Pflicht zu nehmen. Mehr noch als auf Bundesebene gilt dies für die Länder, da sie einnahmeseitig über keinerlei Handlungsspielräume verfügen.

Aus stabilitätspolitischen Erwägungen gehen die jüngsten Überlegungen, die bisherigen Normen zur Staatsverschuldung, namentlich Art. 115 GG und die korrespondierenden Artikel in den Landesverfassungen sowie Art. 109 GG, in eine äußerst problematische Richtung. Im Visier sind dabei der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und die Schwierigkeiten, dieses zu benennen. Allerdings ist mehr als fraglich, ob aus den operationalen Problemen bereits auf die Unwirksamkeit der Verschuldungsgrenzen geschlossen werden kann und deshalb ein neues Schuldenbegrenzungskonzept einzufordern ist.²⁸ Es hätte viel näher gelegen, sich mit der Frage zu beschäftigen, wie der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts inhaltlich zu fundieren und zu konkretisieren ist, um politisch handhabbar zu sein.

²⁸ Vgl. Sachverständigenrat, Ziff. 114 ff.

Deshalb wird man nicht umhin kommen, Maßstäbe für politisches Handeln zu finden. Es liegt in der Natur der Sache, dass ihre Festlegung im Widerstreit der politischen Interessen stets ein schwieriger, konfliktbeladener Prozess ist, der zumeist keine eindeutigen Lösungen hervorbringt, weil selbst die Maßstäbe politisch definiert werden müssen. Die Alternative wird wohl kaum eine Entpolitisierung der wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen sein können, wie dies beispielsweise die Vorschläge des Sachverständigenrates vorsehen..

Ebenso problematisch sind die Versuche, durch eine engere Auslegung des staatlichen Investitionsbegriffs die allokatiospolitisch motivierte Staatsverschuldung zu beschneiden. Die ökonomische Analyse befördert keineswegs eine engere Auslegung des Investitionsbegriffs. Aus ökonomischer Sicht können all jene Staatsausgaben als Investitionen aufgefasst werden, die in zukünftigen Perioden Leistungen (Nutzen) abwerfen. Hierzu zählen zweifelsfrei die Ausgaben für das Humankapital. In einer wissensbasierten Gesellschaft, in der Wissen die Schlüsselressource für wirtschaftliche Entwicklung darstellt, kommt diesen Ausgaben möglicherweise eine größere Relevanz zu als den Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen. In den Überlegungen des Sachverständigenrates, des Wissenschaftlichen Beirates oder des Bundesverfassungsgerichts wird die Bedeutung des Humankapitals für das Wachstum auch nicht in Frage gestellt. Doch wird unisono befürchtet, dass dann der zusätzliche Spielraum für die staatliche Verschuldung zu stark ausgeweitet würde. Freilich lassen sich ökonomische Gründe für eine engere Fassung des Investitionsbegriffs nicht finden, es sei denn, man bemüht die Vorstellung vom liberalen Staatsverständnis, in dem öffentlichen Gütern nur geringer gesamtwirtschaftlicher Nutzen beigemessen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil aus dem Jahre 1989 einer weiten Interpretation insofern Grenzen gesetzt, als der Begriff nicht weiter gefasst werden solle als er in der bisherigen Staatspraxis Anwendung gefunden habe. Hintergrund für diese enge Auslegung ist die Befürchtung der zu starken Belastung der öffentlichen Haushalte für die Zukunft. Doch hängt das Ausmaß der Last wiederum davon ab, ob die Wirtschaft hinreichend wächst. Dies erfordert eine höhere Produktivität der nächsten Generation, also Investitionen auch in das Humankapital. Insofern ist die Grenzziehung des Bundesverfassungsgerichts fragwürdig.

Teilweise nachvollziehbar sind hingegen die Argumente, die aus Sicht des Sachverständigenrates für eine Modifizierung einzelner Elemente der öffentlichen Investitionsausgaben sprechen. Dies betrifft den Vorschlag, nicht die Bruttoinvestitionen, sondern die Nettoinvestitionen als Bemessungsgrundlage für eine investitionsorientierte Verschuldung zu nehmen, also

die Abschreibungen herauszurechnen. Die investitionsorientierte Verschuldung wird damit gerechtfertigt, dass dadurch der Wert des staatlichen Anlagevermögens gesteigert wird. Werden allein Ersatzinvestitionen (in Höhe der Abschreibungen) getätigt, so gleichen sie lediglich den Werteverzehr aus. Dies deutet dann auf eine unzureichende Investitionstätigkeit des Staates hin. Allerdings handelt es sich bei den Abschreibungen um Schätzgrößen. Sie fließen auch nicht in das System der Finanzstatistik (Haushaltsplanung und -rechnung) ein - doch nur die finanzstatistische Abgrenzung ist politisch und haushaltsrechtlich relevant. Auch die Grenzziehung durch das Bundesverfassungsgericht bezieht sich auf die - wesentlich breiter gefassten - Investitionsausgaben, wie sie in der Haushaltsplanung (-rechnung) ausgewiesen werden.

Nachvollziehbar ist zudem die Argumentation, dass die Darlehensgewährung „netto“ berücksichtigt werden sollte, also die Rückzahlungen gegengerechnet werden, denn im Gegensatz zu den Investitionszuschüssen ist die Vergabe von Darlehen an ihre Rückzahlung gekoppelt. Darlehen verändern auch nicht den Vermögensstatus. Ebenso nachvollziehbar ist die Gegenrechnung von Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen, also auch hier die Erfassung des Nettostroms. Nicht nachvollziehbar ist hingegen die Forderung, die Zuschüsse für private Investitionen nicht in die Investitionsausgaben einzubeziehen, da damit kein Zuwachs des staatlichen Vermögens verbunden sei. Es geht dabei ja nicht allein um das staatliche Vermögen, sondern um das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential. Wesensmerkmal solcher Staatseingriffe ist, dass sie auf eine Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wohls zielen. Dies gilt selbst dann, wenn die Auswirkungen derartiger Fördermaßnahmen als ungewiss eingeschätzt werden. Jede auf die Zukunft gerichtete Entscheidung wird unter Unsicherheit getroffen. Auch jene Steuervergünstigungen, die an private Investitionsentscheidungen geknüpft sind, müssten in die Berechnungen einbezogen werden, wobei ihr Umfang geschätzt werden muss.

Eine Abschätzung der als investiv zu wertenden Ausgaben des Staates für das Humankapital, konkret Teile der in der Statistik als konsumtiv klassifizierten Personal- und Sachausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen, kommt zu dem Ergebnis, dass sie mit rund 2,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts zu beziffern sind. In dieser Größenordnung würde sich zunächst der investitionsorientierte Verschuldungsspielraum des Staates erhöhen. Allerdings wären auch hier die Abschreibungen zu berücksichtigen. Über deren Höhe liegen jedoch keine verwertbaren Informationen vor. Die Plausibilität von Schätz-

zungen, nach denen sich der Anteil der Abschreibungen an den staatlichen und privaten Bruttoinvestitionen auf über 90 % beläuft,²⁹ erscheint nicht besonders hoch.

Verringert würde der Verschuldungsspielraum, wenn statt der Bruttoinvestitionen lediglich die Nettoinvestitionen in Bauten und Ausrüstungen berücksichtigt würden; zuletzt waren die staatlichen Nettoinvestitionen sogar geringfügig negativ. Die Investitionszuschüsse des Staates an private Unternehmen schlugen 2004 mit knapp 26 Mrd. Euro, also über 1 % des BIP zu Buche. Die Gewährung von steuerlichen Investitionszulagen spielt quantitativ keine große Rolle, sie belaufen sich auf 0,1 % des BIP. Die Nettostellung der Darlehens- und Beteiligungsströme weist große Schwankungen auf, in den letzten Jahren dominierten die Einnahmen, so dass dies den Verschuldungsspielraum schmälerte.

Ein großes und kaum lösbares Problem ist die Festlegung der föderativen Verschuldungsspielräume. Dieses Problem stellt sich weniger, wenn es um die konjunkturbedingte Verschuldung geht, sondern bei der allokativ begründeten investitionsorientierten Schuldenaufnahme. Dies liegt an der Kompetenzverteilung im föderativen System: Die Gemeinden tätigen den größten Teil der Sachinvestitionen, sind aber ohnedies an ein restriktives Haushaltsrecht, das sie zu prozyklischem Verhalten zwingt, gebunden. Von einer Berücksichtigung der Humankapitalinvestitionen wären in erster Linie die Länder begünstigt. Dies würde neue Ungleichgewichte schaffen.

Als Fazit bleibt: Für die Stabilisierung gesamtwirtschaftlicher Prozesse kommt der Staatsverschuldung nach wie vor eine unverzichtbare Funktion zu, die durch wie immer geartete „Schuldenbremsen“ eingeschränkt würde. Aus allokativer Sicht ist die investitionsorientierte Verschuldung im Prinzip ein geeigneter Ansatz, intergenerative Verteilungsprobleme zu lösen. Allerdings liefern die ökonomischen Kriterien keine eindeutigen Hinweise für eine allgemein akzeptierte Abgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investitionen. Gleichwohl gibt es keinen Grund, den Ausgaben für Humankapital bei der Bewertung ihrer „Schuldentauglichkeit“ einen geringeren Rang als jenen Investitionsausgaben einzuräumen, wie sie beispielsweise in der Grenzziehung des Bundesverfassungsgerichts definiert worden sind. Diese Grenzziehung folgte nicht allein Praktikabilitätsüberlegungen, sondern war primär politisch motiviert, indem dem Anstieg der Staatsverschuldung ein Riegel vorgeschoben werden sollte. Letztlich aber führt die Unterscheidung in konsumtive und investive Ausgaben nicht weiter.

²⁹ G. Ewerhart: Bildungsinvestitionen, brutto und netto – Eine makroökonomische Perspektive, in: S. Hartard, S. Stahmer: Magische Dreiecke-Berichte für eine nachhaltige Gesellschaft. Marburg 2002.

Deshalb sollte die Frage der Staatsverschuldung primär mit der stabilisierungspolitischen Aufgabe der Finanzpolitik verknüpft werden.

Ihrer stabilisierungspolitischen Aufgabe kann die Finanzpolitik aber unter den Rahmenbedingungen des „Maastricht-Vertrages“ nur bedingt gerecht werden, obwohl in der Währungsunion auf nationaler Ebene die Finanzpolitik der einzige Hebel ist, um auf gesamtwirtschaftliche Schocks zu reagieren. Die Fixierung der Politik auf Defizitziele muss letztlich in eine Sackgasse führen, da die Politik nur für die Ausgaben, nicht aber für die Einnahmen, deren Höhe weitgehend von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt wird, verantwortlich ist. Einen Ausweg aus diesem Dilemma böte das Konzept eines (konjunkturbereinigten) Ausgabenpfades³⁰, der Bund und Ländern vor allem Spielraum für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, aber auch - insbesondere auf Bundesebene - für eine aktive (diskretionäre) Politik ließe.³¹ Hierzu müsste das Instrumentarium der mittelfristigen Finanzplanung ausgebaut werden, indem ihr insbesondere eine größere Verbindlichkeit eingeräumt werden müsste. In diese längerfristige Ausrichtung der Haushaltspolitik zielt im Übrigen die zunehmende Praxis der Länder, Doppelhaushalte zu verabschieden. Eine wichtige Voraussetzung wäre ein Ausbau der Koordinierungs- und Kontrollbefugnisse des Finanzplanungsrates.

Entbehrlich würde dadurch auch die wenig weiterführende Trennung in strukturelle und konjunkturelle Defizite.³² Sofern aus wachstumspolitischen Gründen höhere öffentliche Investitionsausgaben als erforderlich angesehen werden, sollte diese Frage politisch gelöst werden, indem unter den jeweils konkreten Bedingungen die Finanzierungsoptionen (Verschuldung, Steuererhöhungen, Umschichtung der Ausgaben) dargelegt werden.

³⁰ Aus Praktikabilitätsgründen sollten allein die konjunkturell stark schwankenden Zahlungen des „Arbeitslosengeldes I“ bei der Bestimmung der Ausgabenlinie herausgerechnet werden.

³¹ Eine Politik, die nicht auf Defizitziele, sondern auf Ausgabenzielen basiert, wurde in den 90er Jahren erfolgreich in den USA betrieben („Budget Enforcement Act“), nachdem zuvor der Ansatz, jährlich Defizitziele vorzugeben, gescheitert war. Auch die Forschungsinstitute haben sich in ihrem jüngsten Gemeinschaftsgutachten für einen mittelfristigen Ausgabenpfad ausgesprochen. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung legt Pause ein. Herbstgutachten 2007, S. 57.

³² Vor allem entfällt dann das Problem des Übergangs von konjunkturellen zu strukturellen Defiziten, nämlich wenn in einer langen wirtschaftlichen Stagnation wie in den letzten Jahren zu beobachten aus konjunkturellen rasch strukturelle Defizite werden.

Tabelle 1
Entwicklung der Staatsverschuldung

	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden
	Mill. Euro			
31.12.1980	236 645	119 227	69 501	47 917
31.12.1990	536 223	306 213	166 906	63 104
31.12.1995	1 009 323	657 060	257 336	94 927
31.12.2000	1 198 145	773 897	333 187	91 061
31.12.2001	1 203 887	756 374	357 684	89 829
31.12.2002	1 253 195	778 607	384 773	89 815
31.12.2003	1 325 733	819 283	414 952	91 498
31.12.2004	1 394 954	860 244	442 922	91 788
31.12.2005	1 447 505	888 020	468 214	91 271
31.12.2006	1 480 625	916 610	479 489	84 526
	in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts			
31.12.1980	28,7	14,4	8,4	5,8
31.12.1990	41,0	23,4	12,8	4,8
31.12.1995	54,6	35,5	13,9	5,1
31.12.2000	58,1	37,5	16,2	4,4
31.12.2001	57,0	35,8	16,9	4,3
31.12.2002	58,5	36,3	18,0	4,2
31.12.2003	61,3	37,9	19,2	4,2
31.12.2004	63,2	39,0	20,1	4,2
31.12.2005	64,6	39,6	20,9	4,1
31.12.2006	64,2	39,7	20,8	3,7

Tabelle 2
Entwicklung der öffentlichen Investitionen

	Bund				Länder				Gemeinden		
	Sach-	Brutto- Investitionen	Netto-	Investitions- ausgaben (Art. 115 GG1)	Sach-	Brutto- Investitionen	Netto-	Investitions- ausgaben (Art. 115 GG1)	Sach-	Brutto- Investitionen	Netto-
	Mill. Euro										
1980	4278	5640	2120	16090	5399	5010	2220	35750	22226	17620	9320
1990	4359	6130	840	20060	6852	5610	1180	39250	22908	19350	6150
1995	6252	5980	310	34010	10153	6410	1900	60990	33153	26240	11430
2000	6700	6080	310	28150	8519	7900	1770	54990	25523	21330	4910
2001	6865	6810	870	27270	8275	7740	1260	57410	25005	21270	4140
2002	6703	6900	880	24070	7642	7290	660	51480	24391	21020	3640
2003	6719	6960	940	25730	7421	7160	600	48560	22149	18920	1660
2004	6842	6840	860	22380	6971	6620	190	44870	20496	17240	-70
2005	7286	7750	1260	22860	6262	4890	-360	45750	18603	16760	-1040
2006	7141	8480	1650	k.A.	6266	5710	-170	k.A.	19053	17620	-500

1) Diese Daten entstammen der Expertise des Sachverständigenrats. Die Investitionsausgaben der Länder umfassen auch die Gemeindeebene.
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Sachverständigenrat (2007).

Tabelle 3
Einnahmen des Staates aus Vermögensveräußerungen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mill Euro						
Bund	56246	8448	6005	5882	9512	9231	1265
Länder	1733	2683	2503	1656	2315	2990	2742
Gemeinden	7389	7080	7393	6711	6227	5733	6122
Sozialversicherung	78	274	645	55	2162	48	24
Insgesamt	65446	18485	16546	14304	20216	18002	10153

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
