

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Häfele, Windelen, Haase (Kassel), Dr. Riedl (München), Carstens (Emstek), Glos, Gerster (Mainz) und der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 8/4439 –

Folgerungen aus dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Begriff der öffentlichen Investitionen und deren zahlenmäßige Auswirkungen

Der Bundesminister der Finanzen – II A 1 – H 1400 – 13/80 – I A 3 – Vw 6150 – 29/80 – hat mit Schreiben vom 1. September 1980 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung begrüßt das von ihr erbetene Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen „Zum Begriff der öffentlichen Investitionen“ als einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Definition des Begriffs der öffentlichen Investitionen.

Die im öffentlichen Haushaltswesen übliche Abgrenzung der investiven von den konsumtiven Ausgaben hat sich aus dem international abgestimmten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entwickelt. Aus finanzpolitischer Sicht ist diese Abgrenzung aber problematisch:

- Nach der derzeitig herrschenden Definition lässt der Begriff der öffentlichen Investitionen einige Ausgaben unberücksichtigt, von denen wichtige gesamtwirtschaftliche Anstöße ausgehen (z. B. Ausgaben für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, militärische Anlagen sowie Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungsausgaben); andererseits um-

- faßt der Begriff aber auch Ausgaben mit geringen Konjunkturwirkungen.
- Die an Wertgrenzen geknüpfte Zuordnung zu den Investitionsausgaben ist im Einzelfall nicht überzeugend (beim Bund ist beispielsweise die Beschaffung von Büromaschinen im Wert von über 10 000 DM eine investive Ausgabe, unter 10 000 DM wäre es eine konsumtive Ausgabe. Im Land Bremen liegt diese Wertgrenze bei 800 DM).
- Wichtige gesamtwirtschaftliche Impulse gehen auch von einigen einnahmopolitischen Maßnahmen aus (z. B. Investitionszulage).

Die vom Beirat vorgeschlagene Abgrenzung des Investitionsbegriffs folgt weitgehend dem derzeit gebräuchlichen Investitionsbegriff (Gruppe 7 und 8 des für Bund und Länder einheitlichen Gruppierungsplans zur Haushaltssystematik), den der Gesetzgeber 1969 bei der Neufassung des Artikels 115 GG vorgenommen hat. Dieser Investitionsbegriff wird also vom Beirat weitestgehend bestätigt.

Eine zwingende Notwendigkeit zu Änderungen besteht in dieser Frage derzeit nicht. Die Einzelvorschläge des Wissenschaftlichen Beirates werden jedoch von der Bundesregierung geprüft. Vor allem auch vor dem Hintergrund der für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand besonders wichtigen Vorschrift des Artikels 109 GG sollte emotionsfrei und in Ruhe überlegt werden, ob und inwieweit sich beim gegenwärtigen Begriff der öffentlichen Investitionen Änderungen empfehlen. Außerdem treten Abstimmungsprobleme mit den anderen Gebietskörperschaften auf; die Gruppierungspläne sollten einheitlich bleiben.

1. Welche Folgerungen will die Bundesregierung aus dem vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im Mai 1980 vorgelegten „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen“ ziehen?
Teilt die Bundesregierung insbesondere die Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats, daß der „weite Unbestimmtheitsbereich des Begriffs der öffentlichen Investitionen durch ein Gesetz nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG“ eingegrenzt werden sollte? Hat sie bereits mit Vorarbeiten dafür begonnen? Beabsichtigt die Bundesregierung, die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes (VV-HB) an die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats anzupassen, ggf. wann?
Welche sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats hat die Bundesregierung veranlaßt, und wie ist der Stand der Durchführung?

Wie in der Vorbemerkung dargestellt, wird das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats derzeit von der Bundesregierung geprüft. Ob und inwieweit eine Änderung des Investitionsbegriffs vorgenommen werden sollte, hängt vom Ergebnis der Prüfung und der noch ausstehenden Erörterung mit den Ländern ab.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die einzelnen Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats, nämlich
 - a) die Wertgrenzen, von denen ab eine Beschaffung als Sachinvestition gilt, an die Regelung in § 6 Abs. 2 Einkommensteuergesetz (= 800 DM) anzupassen,

- b) das Investitionsausgabevolumen um diejenigen Finanzinvestitionen und Finanzhilfen zu mindern, mit denen andere Gebietskörperschaften zu den Investitionsmaßnahmen beigetragen haben,
- c) Finanzinvestitionen und Finanzhilfen im Ausland nicht zu den öffentlichen Investitionen im Sinne von Artikel 115 GG zu zählen,
- d) Darlehen nur zu berücksichtigen, soweit sie für Investitionen gegeben werden,
- e) den öffentlichen Investitionsbegriff um die periodisch zurechenbaren Zinszuschüsse für Sachinvestitionen zu erweitern,
- f) den Investitionsbegriff auf die Nettoinvestitionen zu beschränken, also – anders als bisher – um Abschreibungen zu kürzen,
- g) auch künftig die Ausgaben für das sogenannte Humankapital (z. B. Ausbildungsförderung, Gesundheitsförderung), für laufende Zwecke bei Forschung und Entwicklung, für Sparprämien und für Beschaffungen und Bauausgaben im militärischen Bereich sowie die Steuervergünstigungen für Investitionen nicht zu den Investitionsausgaben zu zählen?

Die Übernahme der einzelnen enger oder weiter gefaßten Vorschläge des Beirats zum Investitionsbegriff hängt vom Ausgang der Prüfung ab. Für das Ausmaß einer evtl. Neuregelung spielen sowohl Fragen der Definition und Abgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investitionen als auch der praktischen Umsetzbarkeit eine Rolle, die im Interesse der Einheitlichkeit im Einvernehmen mit den Ländern vorgenommen werden sollte.

3. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, den Investitionsbegriff entsprechend der Anregung des Wissenschaftlichen Beirats notfalls durch die Verwendung von Hilfsgrößen auf die Nettoinvestitionen zu beschränken?

Hält sie beispielsweise die in der Vermögensrechnung des Bundes beim Verwaltungsvermögen und beim Allgemeinen Kapital- und Sachvermögen vorgenommenen Abschreibungen sowie die Wertminderungen entsprechend der Lebensdauer, die sie in der Vermögensrechnung bei der Ermittlung des Vermögenswertes der Liegenschaften im Gemeingebrauch berücksichtigt (vgl. zuletzt S. 2349 f der Jahresrechnung 1978), dazu für geeignet? Wie hoch wären diese Abschreibungen und Wertminderungen in den Jahren seit 1975, und wie werden sie ermittelt?

Das Haushaltsrecht des Bundes kennt den betriebswirtschaftlichen Begriff der – an Abnutzung bzw. Werteverzehr ausgerichteten – Abschreibungen und damit der Nettoinvestitionen nicht. Im Vordergrund der Vermögensrechnung steht die Erfassung des Bestandes und nicht des Wertes, weil die Tätigkeit der Gebietskörperschaften nicht auf Gewinnerzielung gerichtet ist.

Hinsichtlich der Vermögensrechnung wird darauf hingewiesen, daß der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Februar 1980 von der mit dem Bundesrechnungshof einvernehmlich getroffenen Anordnung des Bundesministers der Finanzen Kenntnis genommen hat, daß der Bestand des Sachvermögens und seine jährlichen Veränderungen auf Grund der Bewertungsschwierigkeiten und wegen des erheblichen Verwaltungsaufwandes nur noch in mengenmäßigen Bestandsverzeichnissen und nicht mehr wertmäßig nachgewiesen wird.

Die letzte Teilfrage erübrigt sich damit.

4. Wie hoch wären die Investitionsausgaben des Bundes im Sinne von Artikel 115 GG in den einzelnen Jahren des Zeitraums 1975 bis 1983 (1975 bis 1979 Ist-Ergebnisse, 1980 Soll Bundeshaushalt einschließlich Nachtrag, 1981 bis 1983 Finanzplanung), wenn man die Abgrenzung des Wissenschaftlichen Beirats zugrunde legen würde (insgesamt und finanzielle Auswirkungen der einzelnen Vorschläge; falls bei einzelnen Vorschlägen des Wissenschaftlichen Beirats die zahlenmäßigen Auswirkungen auch bei Verwendung von Hilfsgrößen nicht genau zu ermitteln sind, ggf. Schätzung)?

Das Gutachten macht die Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten der öffentlichen Investitionen unter ökonomischen und rechtlichen Gesichtspunkten deutlich. Die Vorschläge des Beirats sind nicht so weit konkretisiert, daß es – wie bereits vom Bundesminister der Finanzen auf eine Schriftliche Anfrage im Juli 1980 mitgeteilt (BT-Protokoll vom 4. Juli 1980, S. 18724) – möglich wäre, die erbetenen Zahlenangaben genau zu ermitteln.

Nach den Vorschlägen des Beirats würden die Investitionsausgaben im Sinne von Artikel 115 GG durch Einbeziehung der Zinszuschüsse und Herabsetzung der Wertgrenze erhöht, durch Ausgliederung der Finanzinvestitionen im Ausland sowie der Darlehen für andere Zwecke dagegen vermindert. Im Ergebnis würden die Vorschläge bei grober Schätzung und voller Übernahme 1980 für den Bund zu einer Herabsetzung der Investitionsausgaben um rd. 3 1/2 Mrd. DM führen. Die in einer Pressemitteilung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 11. August 1980 genannte Differenz gegenüber dem herkömmlichen Investitionsbegriff von über 7 Mrd. DM ist demzufolge deutlich überhöht.

Der Vorschlag, die Investitionsausgaben nur der Ebene zuzurechnen, die die Mittel dafür aufbringt („investive Nettoausgaben“), beeinflußt das Investitionsvolumen des Bundes kaum, würde aber die unter den Investitionsbegriff fallenden Ausgaben der Länder um insgesamt über 10 Mrd. DM senken.

5. Ist die Bundesregierung bereit, künftigen Haushaltsentwürfen und Haushaltsplänen des Bundes eine Übersicht über die Investitionsausgaben im Sinne von Artikel 115 GG in der Abgrenzung des Wissenschaftlichen Beirats beizufügen?

Die Bundesregierung wird wie bisher auch künftigen Haushalten die nach der Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebenen Anlagen beifügen.

6. Wie vereinbart die Bundesregierung die Erklärung von Bundesfinanzminister Matthöfer (vgl. BMF-Pressemitteilung vom 20. Mai 1980)

„Er“ (Bundesfinanzminister Matthöfer) „teilt die Auffassung des Beirats, daß fast alle Leistungen der öffentlichen Hand positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen haben können und damit der überwiegende Teil der öffentlichen Ausgaben auch für die Entwicklung zukünftiger Perioden von Bedeutung ist. Von daher gesehen könnten die meisten öffentlichen Ausgaben als „Investitionen“ angesehen werden. Dies gilt – auch nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats – insbesondere für die Investitionen in das „Humankapital“ (wie z. B. das Ausbildungs- und Gesundheitswesen), die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für investive Ausgaben im Verteidigungsbereich. Nicht zu vergessen

sind auch die Steuervergünstigungen für Investitionen, die in dem üblichen Investitionsbegriff nicht berücksichtigt werden.“

mit dem Wortlaut folgender Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates (vgl. Gutachten S. 69 und S. 70)

- „Zu den öffentlichen Investitionen sollten zunächst alle Sachinvestitionen des Staates außer den Ausgaben für die Beschaffung von Anlagen und langlebigen Gütern im Verteidigungsbereich gehören.“
- „Die Ausgaben für das Humankapital dürfen nicht unter die öffentlichen Investitionen subsumiert werden – nicht nur wegen ihrer schwierigen und eher willkürlichen Erfassung, sondern auch wegen der dadurch eintretenden zu starken Ausweitung der als Investitionen ausgewiesenen Ausgaben.“
- „Steuervergünstigungen zur Investitionsförderung sind keine Ausgaben und zählen daher nicht zu den Investitionen im Sinne des Artikels 115 GG. Im übrigen sind die damit verbundenen Steuermindereinnahmen nicht exakt ermittelbar. Schließlich würden sie das Investitionsvolumen und damit die nach Artikel 115 GG zulässige Verschuldung des Bundes in unerwünschtem Maße erhöhen.“?

Die Bundesregierung sieht nicht nur in der knappen Zusammenfassung Anregungen des Wissenschaftlichen Beirats, sondern vor allem im ausführlichen analytischen Teil. Darin heißt es zur Frage

— der Ausgaben im Verteidigungsbereich:

„Aus ökonomischer Sicht lassen sich die Anlagen und langlebigen Wirtschaftsgüter im Verteidigungssektor als Produktionsmittel interpretieren, die dazu dienen, das Gut Sicherheit auch künftig hervorzubringen; d. h. der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock zur Produktion des Gutes Sicherheit wird im Regelfall vergrößert, wenn Ausgaben für die Beschaffung von Anlagen und langlebigen Gütern im militärischen Bereich getätigt werden. Dieser Aspekt spräche für eine Klassifikation langlebiger militärischer Güter als öffentliche Investitionen; denn sie erfüllen wie zivile Investitionsgüter das Kriterium, auch in künftigen Perioden Leistungen abzugeben.“ (S. 54)

— der Ausgaben für das „Humankapital“

„ . . . Ausgaben für das Humankapital fallen in besonders hohem Umfang in den öffentlichen Haushalten an. So kann man davon ausgehen, daß viele Ausgaben zur Förderung der (Grund- und Berufs-) Ausbildung und der Gesundheit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential in ähnlicher Weise erhöhen oder erhalten wie Investitionen in das Sachkapital. Insofern wäre es schwer verständlich, wenn die Erhöhung und Erhaltung von Sachkapital als Investitionen zählen würde, die Erhöhung und Erhaltung von Humankapital grundsätzlich jedoch nicht.“ (S. 45)

— der Steuervergünstigungen für Investitionen

„Da der Staat auch von der Möglichkeit Gebrauch macht, anstelle von Investitionsprämien und Zinszuschüssen Steuervergünstigungen an private Investitionsentscheidungen zu knüpfen, liegt die Folgerung nahe, die dadurch bedingten Steuerausfälle wie Investitionszuschüsse zu behandeln, also

den Investitionen im erweiterten Sinne zuzuschlagen. Denn beide sind Instrumente der Wirtschafts- und Finanzpolitik, und die mit ihnen verbundenen Ausgaben oder Einnahmeausfälle könnten den öffentlichen Investitionen in gleicher Weise zugerechnet werden, wenn die Finanzierung als Investitionskriterium verwendet wird. Steuervergünstigungen, im Gegensatz zu den Investitionszuschüssen, nur deshalb nicht zu den öffentlichen Investitionen zu zählen, weil sie keine Ausgaben für Investitionen sind, wäre sicherlich unbefriedigend.“ (S. 51/52)

Es liegt folglich kein Widerspruch zwischen der zitierten Erklärung des Bundesministers der Finanzen und den Auffassungen des Wissenschaftlichen Beirats vor.

