

Sebastian Dullien, Dierk Hirschel, Jan Priewe, Sabine Reiner, Daniela Trochowski, Axel Troost, Achim Truger und Harald Wolf

## **Zukunftsinvestitionen ermöglichen – Spielräume der Schuldenbremse in den Bundesländern nutzen!**

Seit 2003 sind die staatlichen Nettoinvestitionen in Deutschland (Bruttoinvestitionen abzüglich geschätzter Abschreibungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) nach Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überwiegend negativ. Das Land lebt somit von der Substanz. Mit der Durchsetzung der Austeritätspolitik in der Eurozone reduzierten auch die restlichen Länder ihre Nettoinvestitionen auf das deutsche Niveau. Der deutsche Sonderweg wurde so verallgemeinert. Auch wenn es schwierig ist, zu bestimmen, was die optimale Höhe von öffentlichen Investitionen und des damit einhergehenden Kapitalstocks ist, so deuten diese Werte doch auf einen enormen Investitionsstau hin.

Diese Entwicklung betrifft insbesondere kommunale Investitionen, die bereits in den frühen Nullerjahren im Zuge der Steuersenkungsprogramme der ersten Regierung Schröder heruntergefahren wurden. Allein im Zeitraum 2015 bis 2017 summierten sich die negativen Nettoinvestitionen auf Gemeindeebene auf knapp 20 Milliarden Euro. Das aktuelle Kommunalpanel 2018 der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) schätzt den Investitionsrückstand auf insgesamt 159 Milliarden Euro. Auf das Segment Schulen und Bildungsinfrastruktur entfallen 48 Milliarden Euro. Der Investitionsstau der Länder und des Bundes, genannt seien nur der Breitbandausbau, die Krankenhäuser oder die Verkehrsinfrastruktur, ist hierbei noch gar nicht berücksichtigt.

Auch wenn viele Kommunen im Zuge der positiven Konjunktorentwicklung erstmals seit Langem Haushaltsüberschüsse generieren, gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Zum einen ist der regional sehr ungleich verteilte Investitionsstau mit den gegenwärtigen Überschüssen bei Weitem nicht abbaubar, zum anderen stehen viele Kommunen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Hessen, vor enormen Konsolidierungsherausforderungen.

Die negativen Auswirkungen der nach der Finanzmarktkrise verordneten Austeritätspolitik in Südeuropa haben auch zu einer Neubewertung des Nutzens öffentlicher Investitionen geführt. Diverse neue Modellrechnungen zeigen, dass die fiskalischen Kosten höherer öffentlicher Investitionen aufgrund von Selbstfinanzierungseffekten (Multiplikatoreffekte) vergleichsweise gering wären. Nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung würden zielgerichtete öffentliche Investitionen in qualitativ hochwertige Kitas und Ganztagschulen, in bezahlbaren Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit mittleren und niedrigen Einkommen sowie in eine moderne digitale Infrastruktur insbesondere im Vergleich mit einer sofortigen Schuldentilgung nicht nur das Wachstum und die Beschäftigung, sondern auch die Einkommensungleichheit in Deutschland verringern.

Es kommt hinzu, dass die Schwäche öffentlicher Investitionen mit unterdurchschnittlichen Unternehmensinvestitionen korrespondiert. Es ist evident, dass ohne den Impuls öffent-

licher Investitionen, die zu erhöhten inländischen Absatzchancen und verbesserten Angebotsbedingungen führen, die Investitionen des privaten Sektors unzureichend bleiben. Diese gesamtwirtschaftliche Investitionsschwäche wurde in den letzten Jahren umfangreich analysiert und diskutiert. Trotzdem hat ein Kurswechsel der Bundespolitik bisher nicht stattgefunden. Die Dogmen schwarzer und roter Nullen feiern weiter fröhliche Urstände.

Die Kommunen sind als Teil der Länder den jeweiligen Haushaltsüberwachungssystemen unterworfen. Die Möglichkeit der Einnahmesteigerung besteht nur in begrenztem Maße im Rahmen des Hebesatzrechts der kommunalen Steuern (Gewerbe- und Grundsteuer). Die Länder wiederum sind ab 2020 dem Regime der grundgesetzlichen Schuldenbremse unterworfen, das über den Konjunkturzyklus hinweg jegliche Neuverschuldung verbietet. Potenzial, eigenständig die Einnahmen zu steigern, besteht hier allein bei der Grunderwerbsteuer.

Ohne substanzielle Erhöhungen der Einnahmen des Gesamtstaats (Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, progressive Besteuerung der Kapitalerträge, Anhebung der Spitzensteuersätze usw.) stehen die Länder und ihre Kommunen vor der Wahl, entweder notwendige Investitionen zu unterlassen oder an anderer Stelle ebenso notwendige konsumtive Ausgaben zurückzufahren. In diesem Kontext skizziert nachfolgender Beitrag einleitend die kontraproduktive Wirkung der Schuldenbremse und analysiert dann am Beispiel des Berliner Schulbaus die Vor- und Nachteile einer Kreditfinanzierung außerhalb des Kernhaushalts im Rahmen von Öffentlich-Öffentlichen-Partnerschaften (ÖÖP). Bei Abwägung aller Argumente plädieren wir für eine offensive Ausnutzung der trotz der Schuldenbremse weiterhin vorhandenen Spielräume, insbesondere durch ÖÖP, wohl wissend, dass dies von vielen politischen Akteuren als Aufruf zur Bildung von Schattenhaushalten und als verantwortungsloser Verstoß gegen die Schuldenbremse denunziert wird. Zugleich werden beispielhaft für Berlin konkrete Anforderungen an ÖÖP-Modelle diskutiert, wie Transparenz und parlamentarische Kontrolle.

Berlin bietet sich als Fallstudie an, da in keinem anderen Bundesland die öffentlichen Ausgaben, insbesondere für qualifiziertes Personal und für Investitionen, in den zurückliegenden Jahrzehnten so stark reduziert wurden wie in der Bundeshauptstadt. Betrugen die öffentlichen Investitionen des Stadtstaates in kameraler Abgrenzung von 1991 bis 2000 durchschnittlich 3,4 Prozent des Berliner Bruttoinlandsprodukts (BIP), so sanken sie im Zeitraum von 2001 bis 2015 auf durchschnittlich 1,5 Prozent des BIP. Auch bei den Landesbeteiligungen wurden die Investitionen in der Vergangenheit zugunsten von Gewinnen und Ausschüttungen heruntergefahren. Würden die öffentlichen Abschreibungen im Landeshaushalt ausgewiesen, wäre das jahrelange Schrumpfen des Anlagevermögens der Hauptstadt offenkundig. Aber auch ohne diese Daten sind die Folgen der Austeritätspolitik der Nullerjahre im Alltag der Berlinerinnen und Berliner längst erfahrbar. Die Qualität der öffentlichen Güter, Dienstleistungen und Infrastrukturen entspricht seit Jahren nicht mehr den Anforderungen. Hieraus resultiert auch ein Legitimationsproblem für den umverteilenden Steuerstaat insgesamt. Es ist evident, dass der massive Ausgabenbedarf Berlins, der durch die Anforderungen der wachsenden Stadt im Bereich von Bildung, Integration, Verkehr, Personal und des Wohnungsbaus noch verstärkt wird, absehbar nicht aus dem Kernhaushalt gedeckt werden kann.

## Schuldenbremse hochproblematisch

Die verfassungsmäßig festgeschriebene Zielvorgabe einer strukturellen Netto-Neuverschuldung von maximal 0,35 Prozent des BIP für den Bund und das Verbot einer strukturellen Netto-Neuverschuldung für die Länder sind aus ökonomischer Sicht willkürlich. Implizit laufen diese Vorgaben bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3 Prozent langfristig auf eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 11,7 Prozent hinaus. Die Frage, ob es eine Obergrenze für die Schuldenstandsquote gibt, ab der sich wachstumsschädliche Wirkungen einstellen, ist in der ökonomischen Literatur sehr umstritten. Auf jeden Fall aber liegen die empirisch ermittelten kritischen Werte, so problematisch dieser Ansatz der Definition einer Maximalverschuldung auch ist, deutlich über der gegenwärtigen Schuldenstandsquote in Deutschland und bieten daher erst recht keine wachstumspolitische Rechtfertigung für die Absenkung auf eine implizite Grenze weit unterhalb von 20 Prozent. Im Gegenteil muss befürchtet werden, dass den Kapitalmärkten mit der Einführung der Schuldenbremse bei dem angestrebten rückläufigen Volumen deutscher Bundes- und Länderanleihen als bislang sicherste Anlageform ein wichtiger Stabilitätsanker und eine zentrale Orientierungsmarke verloren gehen. In welche Anlageform und in welche Länder die traditionell hohen Überschussersparnisse des privaten Sektors in Deutschland und damit unter anderem Aufwendungen für die private Altersvorsorge fließen sollen, ist konzeptionell völlig unklar. De facto sind die Überschüsse des privaten und öffentlichen Sektors in Deutschland gleichbedeutend mit einem persistenten und nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss. Die Stabilität der Finanzmärkte dürfte dies nicht erhöhen.

Zudem gibt die Finanzpolitik mit der Schuldenbremse ausgerechnet den einen weithin akzeptierten ökonomischen Maßstab für die Höhe staatlicher Defizite, die sogenannte Goldene Regel, auf. Die Goldene Regel oder das «Pay-as-you-use-Prinzip» ist sowohl wachstumspolitisch als auch unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit gerechtfertigt: Sie fordert eine strukturelle Neuverschuldung über den Zyklus hinweg in Höhe der öffentlichen (Netto-)Investitionen. Die Idee dahinter ist, mehrere Generationen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen, da kommende Generationen von den heute getätigten produktiven öffentlichen Investitionen insofern profitieren, als ihr Wohlstand steigt. Sicherlich hatte die alte Verschuldungsregelung des Grundgesetzes (zulässige Netto-Neuverschuldung bis zur Höhe öffentlicher Investitionen, in Rezessionen auch höher) die Schwäche, nicht zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und zudem nicht alle aus ökonomischer Sicht relevanten Investitionen zu erfassen. Statt aber eine geeignete Definition oder Schätzung für Abschreibungen zu suchen, wurde auf die notwendige Diskussion verzichtet und zudem die Empfehlung des – nicht eben für seine Befürwortung einer schrankenlosen Staatsverschuldung bekannten – Sachverständigenrates ignoriert. Auch angesichts der seit nunmehr 15 Jahren unzureichenden Nettoinvestitionen wäre es naheliegend gewesen, eine Regel in der Verfassung zu verankern, die öffentliche Investitionen fördert. Die jüngsten Erfahrungen im Euroraum zeigen zudem, dass öffentliche Investitionen – wenn sie nicht durch entsprechende Regelungen geschützt sind – besonders stark von Haushaltskürzungen in Konsolidierungsphasen betroffen sind.

## **Schuldenbremse wirkt prozyklisch**

Last but not least weist die Schuldenbremse aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren eine prozyklische Tendenz auf: Die Konjunkturbereinigungsmethoden unterschätzen grundsätzlich das Ausmaß von Konjunkturschwankungen und führen zu einer prozyklischen Politik, wenn sie zum Maßstab der Fiskalpolitik gemacht werden. Das hängt damit zusammen, dass die Verfahren letztlich immer die durchschnittliche oder trendmäßige Entwicklung des BIP als Normallage diagnostizieren und damit zum Maßstab erheben. Wenn aber die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung unerwartet nach unten oder oben abweicht, zieht das unweigerlich den Trend mit nach unten oder oben, zumal wenn die Änderung über einige Jahre anhält. In Abschwung- bzw. Aufschwungsphasen wird das Produktionspotenzial daher schnell und stark nach unten bzw. oben revidiert. Dadurch wird der konjunkturbedingte Teil des staatlichen Budgetsaldos unterschätzt. So werden in konjunkturellen Schwäche- bzw. Stärkephasen schnell erhebliche Teile des Defizits bzw. Überschusses als strukturell verbucht, obwohl sie möglicherweise lediglich konjunkturell bedingt sind. Dadurch wird im Abschwung tendenziell ein Zuviel an Konsolidierung verlangt, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig, was die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisiert.

Tatsächlich lässt sich zeigen, dass ein wesentlicher Teil der «strukturellen Konsolidierung» des deutschen Gesamtstaates letztlich konjunkturell bedingt ist, während gleichzeitig die «Misserfolge» der europäischen Krisenstaaten bei der strukturellen Konsolidierung letztlich konjunkturbedingt sind. Die EU-Kommission, auf deren Verfahren auch die Umsetzung der deutschen Schuldenbremse basiert, hat längst zugeben müssen, dass die von ihr auf Basis der Veränderung der strukturellen Defizite geschätzten Konsolidierungsbemühungen die tatsächlichen Anstrengungen erheblich unterschätzen. Sie zieht daher mittlerweile bereits zusätzliche Indikatoren heran.

## **Schuldenbremse schafft Anreize für Öffentlich-Private-Partnerschaften**

Die Bundesländer stehen ab 2020 – bzw. solange es keine Mehrheiten für alternative Verteilungs- und Steuerpolitiken gibt – vor der Entscheidung: Sollen die Investitionen auf Kosten anderer notwendiger und sinnvoller Ausgaben, beispielweise Soziales oder Integration, erhöht werden? Oder sollen trotz Schuldenbremse weiterhin bestehende Spielräume möglichst offensiv genutzt werden?

Da die Schuldenbremse sich nur auf die Kernhaushalte und rechtlich unselbstständige Einheiten bezieht, bieten sich sogenannte Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) als Ausweg an. Das war den vehementen Verfechtern der Schuldenbremse auch bewusst. Insofern ist und war die Schuldenbremse auch von Anfang an ein ÖPP-Anreiz- und Ermöglichungsgesetz. Erfreulicherweise hat der Ruf von ÖPP-Projekten auch dank umfangreicher Vergleichsstudien des Bundesrechnungshofes in den letzten Jahren stark gelitten. Im Regelfall führen ÖPP-Projekte zu höheren Kosten für die öffentliche Hand. Entscheidend sind hierfür mehrere Gründe. Erstens sind die Fremdkapitalkosten privater Investoren immer deutlich höher als die der Kommunen und zweitens soll das Eigenkapital «angemessen» verzinst werden. Drittens treibt die obligatorische Einbindung von Beratern und Rechtsanwälten die Kosten. Hinzu kommen viertens die Risiken von Rechtsstreitigkeiten, die oftmals in Anbetracht höchst komplexer Vertragswerke zulasten

der öffentlichen Hand ausgehen. Bei langen Laufzeiten über den Lebenszyklus einer Investitionsmaßnahme sind solche Streitigkeiten eher die Regel als die Ausnahme. In Berlin wurden ÖPP-Projekte daher 2016 in der Koalitionsvereinbarung von SPD, Linken und Grünen ausgeschlossen.

### **Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaften als gangbarer Weg**

Statt ÖPP sollen bei der Sanierung und dem Neubau von Berliner Schulen – wie bereits in Hamburg – ÖÖP-Modelle erprobt werden, und zwar im Umfang von 1,5 Milliarden Euro der in den nächsten zehn Jahren insgesamt für diesen Zweck veranschlagten 5,5 Milliarden Euro. Der entscheidende Unterschied zu ÖPP liegt darin, dass private Investoren außen vor bleiben. Es fließen somit keine Gewinne in deren Taschen. Dafür soll eine städtische Wohnungsbaugesellschaft, die HoWoGe, die Schulen sanieren und diese für 25 Jahre an die Berliner Bezirke vermieten. Die Grundstücke oder die zu sanierenden Schulen werden vorher vom Land per zweckgebundenem Erbbaurecht auf die HoWoGe übertragen. Nach Vertragsende fallen die Eigentumsrechte an den Gebäuden an die Bezirke zurück. Eine andersartige Nutzung als zu Schulzwecken wird ausgeschlossen. Die rechtliche Konstruktion ist identisch mit sogenannten ÖPP-Mietkaufmodellen. Private sind aber nur als Fremdkapitalgeber der HoWoGe involviert. Die Kreditaufnahme der HoWoGe ersetzt die Emission von Landesanleihen bei einer konventionellen Baumaßnahme.

### **Zinsaufwand ist entscheidend**

Der Hauptnachteil dieses Modells ist die Zinskostendifferenz zwischen niedrigeren Zinsen der Landesanleihen und den höheren Kreditkosten im Rahmen eines ÖÖP-Mietmodells. Dieser Nachteil kann durch zwei Maßnahmen, einem Einredeverzicht und der Nutzung öffentlicher Förderbanken, deutlich minimiert, aber nicht komplett vermieden werden. Der Nachteil aus Sicht der Banken besteht darin, dass die Bedienung der Kredite letztlich von der Bereitschaft des Landes abhängt, der HoWoGe pünktlich Miete zu zahlen. Um die Kreditkosten zu drücken, wird daher das Modell einer «Forfaitierung mit Einredeverzicht» genutzt. Das Land verpflichtet sich gegenüber den kreditgebenden Banken zur Zahlung der Miete (Verzicht auf Einreden der Nicht- und Schlechterfüllung). Dadurch kann die HoWoGe den Mietvertrag im Rahmen von Forfaitierung als Kreditsicherheit nutzen und gegebenenfalls an die Banken weiterverkaufen, die dann die Mietzahlungen direkt vom Land Berlin bekommen würden. Die Bank erhält so eine risikolose, sogenannte einredefreie Forderung gegenüber dem Land und kann daher kommunalkreditähnliche Konditionen gewähren. Der «Einredeverzicht» bedeutet jedoch nicht, dass die HoWoGe aus der Verantwortung entlassen wird. Sie bleibt als Vermieterin der Schulen gegenüber dem Bezirk vertraglich gebunden. Regress kann weiter geltend gemacht werden.

Im Unterschied zu ÖPP-Modellen besteht zudem kein Risiko, dass die Projektgesellschaft, also die HoWoGe, insolvent geht. Daher ist ein Einredeverzicht mit Forfaitierung für ein ÖÖP-Modell ein sinnvolles Instrument, um Kreditkosten zu senken. Kritiker dieses Modells verwechseln die Möglichkeit der Forfaitierung, also des Weiterverkaufs einer Forderung, mit der Privatisierung von öffentlichem Eigentum. Aber auch eine Anleihe, die Berlin begibt, wird am Markt gehandelt und damit eine Kreditforderung weiterverkauft.

Die Nutzung von Krediten öffentlicher Förderbanken wie der Investitionsbank Berlin (IBB), der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Europäischen Investitionsbank ist die zweite Maßnahme zur Senkung der Kreditkosten. Bei Krediten durch die landeseigene IBB erhöht die Kreditmarge zudem das Eigenkapital der Bank und verbessert damit zukünftig die Fördermöglichkeiten. Trotzdem bleibt am Ende eine Zinsdifferenz, die in Anbetracht des angedachten Kreditvolumens von deutlich über einer Milliarde Euro über die lange Laufzeit nicht unerheblich ist und die als Kosten der Schuldenbremse zu klassifizieren ist. Denkbar ist auch, dass es zu Konflikten und sogar Rechtsstreitigkeiten zwischen den Bezirken als langjährigen Mieterinnen und der HoWoGe als Vermieterin kommt. Da das Land aber den Bezirken die Mietzahlungen (diese entsprechen im Wesentlichen Zins, Tilgung und sonstigem Aufwand der HoWoGe) ersetzt, entsteht den Bezirken kein Nachteil. Durch ein kluges Beteiligungsmanagement des Landes als Eigentümer der HoWoGe sollte dies zu vermeiden sein. Aber selbst bei erhöhten Mietzahlungen der Bezirke entsteht diesen kein Schaden, da das Land den Bezirken die Mietaufwendungen ersetzt. Gewinnerin wäre die HoWoGe, die mit dem zusätzlichen Kapital kommunale Wohnungen bauen könnte.

### **Gesellschaftliche Mehrheiten entscheiden über Privatisierungen**

Zivilgesellschaftliche Akteure wie Attac oder Gemeingut in BürgerInnenhand ebenso wie Mitglieder der Gewerkschaft GEW befürchten eine «Privatisierung durch die Hintertür»: Erst finde eine formale Privatisierung statt, später dann eine materielle, wenn die HoWoGe verkauft oder private Investoren an den Schulen beteiligt würden.

Es stimmt, dass historisch die formelle Privatisierung der materiellen oftmals vorausgegangen ist. Richtig ist aber auch, dass die Berliner Haushaltsordnung schon jetzt Vermögensverkäufen von Landesgesellschaften enge Grenzen setzt. Alle relevanten Verkäufe von Tochtergesellschaften, Vermögenswerten oder Grundstücken unterliegen einem Parlamentsvorbehalt. Letztlich sind aber politische und gesellschaftliche Mehrheits- und Kräfteverhältnisse entscheidend, ob öffentliches Eigentum – egal ob in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder GmbH – verkauft wird oder nicht. Mehrheiten können sich immer ändern, unabhängig vom konkreten ÖÖP-Modell. Erinnern wir uns an den Verkauf der Berliner Wohnungsbaugesellschaft GSW im Jahr 2004, damals sogar unter Beteiligung der PDS. Nicht auszudenken, welche Wohnungsbaupolitik ein Senat rechts der Mitte unter Beteiligung der AfD umsetzen würde. Auch das Bundesverfassungsgericht hatte im Haushaltsnotlagenurteil im Jahr 2006 – es war der Höhepunkt der neoliberalen Hegemonie kurz nach der Agenda-Politik und vor der Weltfinanzkrise – aggressiv dekretiert, dass Berlin erst Anspruch auf Bundeshilfe habe, nachdem alle Wohnungen privatisiert seien.

In einer anderen Mehrheitskonstellation könnten daher Schulgebäude im Eigentum der Berliner Bezirke (oder selbst Universitätsgebäude) an private Investoren verkauft und dann zurückgemietet werden. Schulen in direktem Landeseigentum sind somit bei entsprechenden politischen Mehrheitsverhältnissen nicht minder «privatisierungsfähig». Eine Privatisierungsbremse in der Landesverfassung, wie sie von der Linkspartei ins Spiel gebracht wurde, würde für eine Privatisierung eine extreme hohe Hürde darstellen. Aber auch eine solche Verfassungsregelung wäre grundsätzlich wieder aufhebbar – aber nur mit einer Zweidrittelmehrheit.

## **Mehr Transparenz wagen!**

Ein weiterer Einwand der Kritiker der Schulbauoffensive betrifft den Verlust an parlamentarischer Kontrolle und Transparenz. Auch dieses Argument ist gewichtig. Die Steuerung von Landesbeteiligungen, egal ob privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich aufgestellt, erfolgt über die gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Unternehmensgremien (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung). Vertrauliche Unternehmensinformationen (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) erhält das Parlament nur zur Einsichtnahme im Datenraum. Notizen dürfen gemacht werden, diese verbleiben aber vor Ort und werden nur für die jeweilige Sitzung des zuständigen Beteiligungsausschusses des Abgeordnetenhauses ausgeteilt, der dann unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagt. Das Management der Unternehmen ist darüber hinaus nicht automatisch weisungsgebunden und kann die Herausgabe von Informationen verweigern bzw. verzögern, da es zuerst einmal nur die gesellschaftsrechtlichen Vorgaben erfüllen muss.

In einem ÖÖP-Modell stellt sich die Vertraulichkeit jedoch anders dar als beispielsweise bei der Flughafengesellschaft Berlin Brandenburg, die im Wettbewerb mit anderen Unternehmen steht. Die Mietverträge zwischen der Wohnungsbaugesellschaft und den Bezirken, inklusive aller Nebenklauseln, könnten selbstverständlich veröffentlicht werden. Das Gleiche gilt für den internen Rechnungskreis (Bilanzierung, Gewinn- und Verlustrechnungen) der Schulbauten bei der HoWoGe und die Kreditkonditionen bei den Banken. Ebenso ist es möglich, den Abgeordneten ein umfassendes Auskunftsrecht bezüglich aller Angelegenheiten des Schulbaus einzuräumen. Nötig ist hierfür unter Umständen eine Änderung der Landeshaushaltsordnung und des Gesellschaftervertrags der HoWoGe. Solche Transparenzklauseln wären eine hilfreiche vertrauensbildende Maßnahme der Politik, um deutlich zu machen, dass es um die Eröffnung von Handlungsspielräumen geht und nicht um die Privatisierung der Schulinfrastruktur.

Die Offenlegung der Verträge zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe, die durch den massiven Druck eines erfolgreichen Volksbegehrens erfolgte, hat bereits exemplarisch aufgezeigt, dass mehr Transparenz gewagt werden kann und sollte. Würde das Land Berlin ohne Schuldenbremse den Schulbau anders organisieren und nicht über die HoWoGe abwickeln? Davon ist nicht auszugehen, da die Bezirke und auch die Hochbauverwaltung des Landes nach Jahren der Austerität und des Personalabbaus nicht mehr über die hierfür nötigen Personalkapazitäten verfügen. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass sie in kürzester Zeit am freien Markt das benötigte Personal anwerben können. Zudem überzeugt das Argument des Berliner Senats, dass eine Zentralisierung des Schulbaus und auch die Einbindung von Generalunternehmern nötig sind, um durch modulare Systembauweise und Typisierung Skaleneffekte und eine Beschleunigung der Bauverfahren zu ermöglichen. Wie bereits für den Übergang geplant, würde das Land Berlin die HoWoGe mit dem Bau beauftragen und aus dem Kernhaushalt die Mittel zur Verfügung stellen. Auf das Mietmodell und die Übertragung der Grundstücke könnte jedoch verzichtet werden, da die HoWoGe keine eigenen Kreditmittel aufnehmen und somit auch die Schulen nicht im Anlagevermögen buchen müsste. Wichtig ist auch zu erwähnen, dass der bauliche Unterhalt und das Facility Management bei den Bezirken verbleiben sollen.

## **ÖÖP ist grundgesetzkonform**

Die Kreditaufnahme bei der HoWoGe stellt keine Umgehung der Schuldenbremse dar, vielmehr steht sie vollkommen im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Aber die negativen Konsequenzen der Schuldenbremse werden neutralisiert oder wenigstens abgemildert. Es ist sinnvoll, die Nutzung des Spielraums, den die Regelung im Grundgesetz bietet, politisch offensiv zu kommunizieren. Denn die Vorteile überwiegen. Durch die vorgeschlagenen ÖÖP-Regelungen können in Berlin trotz Schuldenbremse Zukunftsinvestitionen in großem Stil realisiert werden.

Auch kommt es im Mietkaufmodell langfristig nicht zu einem Anstieg der Verschuldung Berlins, da die Kredite der HoWoGe innerhalb von 25 Jahren zurückgezahlt werden müssen – dies steht im Einklang mit dem wichtigsten Ziel der Schuldenbremse. Da die reale Nutzungsdauer weit über dem bilanziellen Abschreibungszeitraum liegt, steigt damit auch das Nettovermögen des Landes. Mit dem ÖÖP-Modell entsteht kein Schattenhaushalt und langfristig auch keine zusätzliche Verschuldung des Landes, die HoWoGe als öffentliches Unternehmen eingeschlossen. Die Kreditaufnahme der HoWoGe wird vielmehr weitgehend an den Lebenszyklus der Investitionen gekoppelt. Über die Bilanzierung der HoWoGe kann die Entwicklung des Nettoanlagevermögens genau nachvollzogen werden.

## **EU-Fiskalpakt als weitere Hürde**

Neben der verpflichtenden grundgesetzlichen Schuldenbremse spielt für die Bundesländer (und ihre Gemeinden) der EU-Fiskalpakt zunehmend eine wichtigere Rolle. Beim Fiskalpakt werden alle Schulden berücksichtigt, die im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) dem Sektor Staat zugeordnet werden. Damit ist der Fiskalpakt in der Abgrenzung der Schulden schärfer und weitreichender als die grundgesetzliche Schuldenbremse, die neben dem Kernhaushalt nur rechtlich unselbstständige Einheiten erfasst, aber keine Extrahaushalte wie die Berliner Bäderbetriebe, die zwar rechtlich selbstständig sind, aber trotzdem nach dem ESVG 2010 zum Staatssektor gehören.

Obwohl der Fiskalpakt nur für den Gesamtstaat und nicht unmittelbar für die Länder gilt, wurde 2017 im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Grundgesetz neu geregelt, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse durch die Länder dahingehend überwacht, dass er sich «an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin» orientiert (Artikel 109a Abs. 2 Satz 2 GG). Bundesländer, die zwar die Schuldenbremse einhalten, aber Schulden im Sinne des Fiskalpakts aufnehmen, könnten so politisch-moralisch an den Pranger gestellt werden. Wie genau das vorgesehene Monitoring des Stabilitätsrats ausschauen wird, ist gegenwärtig noch offen. Beim Fiskalpakt ist zudem eine Anhebung des erlaubten strukturellen Defizits von 0,5 Prozent auf ein Prozent des BIP möglich, wenn die Schuldenstandsquote deutlich unter 60 Prozent liegt.

Da Deutschland in den nächsten Jahren die 60-Prozent-Grenze deutlich unterschreiten dürfte, die Bundesregierung aber schon jetzt die Ausschöpfung des 0,5-Prozent-Defizits ablehnt, sollten die Länder diesen Spielraum offensiv für eigene Zukunftsinvestitionen



nutzen. Es ist zwar ein nachvollziehbares Ziel der Länder, ihre Haushalte rechtlich so auszugestalten, dass diese auch fiskalpaktkonform sind. Die rechtlichen Anforderungen hierfür sind allerdings hoch, und auch beim Schulbau ist fraglich, ob die geplante Kreditaufnahme der HoWoGe dem Sektor Markt oder dem Sektor Staat zugeordnet würde. Entscheidend für die Zuordnung ist, bei wem überwiegend die Projekt- und Kreditrisiken liegen, beim Land oder bei der HoWoGe.

Durch die Nutzung des Einredeverzichts und der Übertragung des baulichen Unterhalts auf die Berliner Bezirke spricht viel für eine Buchung der Kredite auf dem Staatskonto. Letztlich entscheidet hierüber das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT). Berlin ist dieser Entscheidung ohne Möglichkeit des Widerspruchs unterworfen. Da Bundesländer rechtlich nicht verpflichtet sind, Schulden gemäß Definition des Fiskalpakts zu vermeiden, sollte dieser Regel des Fiskalpakts für den Gesamtstaat nur dann vonseiten der Länder gefolgt werden, wenn ihnen hierdurch keine zusätzlichen Kosten (bspw. relevante Steuerzahlungen) oder sonstige Nachteile entstehen.

Eine bessere Alternative als der Verzicht auf öffentliche Investitionen gemäß einer engen Interpretation der Schuldenbremse und Übernahme der Fiskalpaketregel auf Länderebene wäre die Umsetzung der 2017 erfolgten Empfehlung des Europäischen Ausschusses der Regionen. Diese spricht sich für eine Steigerung der Investitionen zugunsten lokaler und regionaler Gebietskörperschaften aus und plädiert für ein festgelegtes reales Defizit bei öffentlichen Investitionen, «das beim strukturellen Defizit im Verhältnis zum mittelfristigen Haushaltsziel nicht berücksichtigt werden würde». In die gleiche Richtung gehen Forderungen nach einer Freistellung der Nettoinvestitionen von den Schuldenregeln («new golden rule»), die mittlerweile von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren, dem europäischen Städtenetzwerk EUROCITIES und den europäischen Gewerkschaften erhoben werden.

*AutorInnen:*

*Prof. Dr. Sebastian Dullien, Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin, Senior Policy Fellow beim European Council on Foreign Relations sowie Senior Non-Resident Fellow am American Institute for Contemporary German Studies in Washington, DC.*

*Dr. Dierk Hirschel, Bereichsleiter für Wirtschaftspolitik, Europa und Internationales der Gewerkschaft ver.di.*

*Prof. Dr. Jan Prieue, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW Berlin) von 1993 bis 2014. Seitdem im Ruhestand, Mitglied des Forschungs-clusters „Money, Trade, Finance and Development“ an der HTW; Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.*

*Dr. Sabine Reiner, Ressortkoordinatorin bei ver.di Ressort 12; stellv. Vorstandsvorsitzende der Rosa-Luxemburg-Stiftung.*

*Daniela Trochowski, Staatssekretärin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg.*

*Dr. Axel Troost, Senior Fellow für Wirtschaftspolitik beim Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung; stellvertretender Vorsitzender der Partei DIE LINKE; Mitglied im Vorstand des ISM - Institut Solidarische Moderne; 2005-2017 finanzpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE.*

*Prof. Dr. Achim Truger, Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Vorher leitete er das Referat Steuer- und Finanzpolitik des Institutes für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.*

*Harald Wolf, Mitglied des Abgeordnetenhaus von Berlin; seit Juni 2018 Bundesschatzmeister der Partei DIE LINKE; von 2002 bis 2011 Bürgermeister von Berlin (d. h. einer der beiden Stellvertreter des Regierenden Bürgermeisters) und Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen.*