

Die Implementierung der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen in Europa

Sicherung der öffentlichen Investitionen und Unterstützung der Konjunktur

Zusammenfassung

Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien

von

Prof. Dr. Achim Truger
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
und
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



- i. Da der Euroraum wirtschaftlich nach wie vor weit entfernt von einer wirtschaftlichen Erholung ist und am Rande einer deflationären Stagnation zu stehen scheint, hat sich die Einsicht bezüglich der Notwendigkeit einer Änderung der makroökonomischen Politik sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik erhöht. Die Rufe nach einem expansiveren finanzpolitischen Kurs, vor allem um die öffentlichen – oder öffentlich geförderten – Investitionen anzukurbeln, sind lauter geworden. Der so genannte Juncker-Plan ist diesbezüglich die bekannteste offizielle Reaktion der Politik.
- ii. Die Goldene Regel für die in dieser Studie vorgeschlagenen öffentlichen Investitionen kann auf verschiedene Art und Weise zu einer besseren Fiskalpolitik sowie zu einer wirtschaftlichen Erholung beitragen. Die Regel ist in der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur allgemein akzeptiert und würde die Finanzierung von öffentlichen Investitionen durch Budgetdefizite erlauben und dadurch gleichzeitig Generationengerechtigkeit und Wirtschaftswachstum fördern. Öffentliche Investitionen erhöhen den Bestand an öffentlichem und/oder Sozialkapital und schaffen Wachstum zugunsten zukünftiger Generationen. Deswegen ist es gerechtfertigt, dass zukünftige Generationen zur Finanzierung dieser Investitionen mittels des Schuldendienstes beitragen. Das Fehlen der Schuldenfinanzierung wird durch höhere Steuern oder Ausgabenkürzungen zu einer unverhältnismäßigen Last für die heutige Generation und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Investitionen führen.
- iii. Tatsächlich haben die negativen Anreize durch die aktuelle europäische Fiskalpolitik bereits zu einer ernsthaften Vernachlässigung von öffentlichen Investitionen geführt. Innerhalb der allgemeinen Regelung der auferlegten Sparmaßnahmen, speziell in den europäischen Krisenländern, spielen Einschnitte in öffentliche Investitionen eine unverhältnismäßig große Rolle. Jüngste Schätzungen von Multiplikatoren zeigen besonders hohe Werte des Multiplikators von öffentlichen Investitionen vor allem bei Konjunkturerinbrüchen und Rezessionen. Dies spricht dafür, dass die wirtschaftlichen Schäden, die in Form einer Verstärkung und Verlängerung der Wirtschaftskrise durch diese Investitions-Einschnitte entstanden sind, erheblich waren. Des Weiteren identifizieren viele Studien öffentliche Investitionen auch langfristig als Wachstumsverstärker, weshalb die Vernachlässigung öffentlicher Investitionen mit hoher Wahrscheinlichkeit das Wachstumspotenzial des Euroraumes herabsetzen und sich damit als Gefahr für zukünftige Generationen herausstellen wird.
- iv. Obwohl die grundlegende Idee der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen sehr klar ist, gestaltet sich die Umsetzung des Konzepts nicht unkompliziert. In wirtschaftlicher Hinsicht würde sich die plausibelste Definition auf die Staatsausgaben konzentrieren, die entweder zukünftig zu größerem Wachstum führen oder zukünftige Kosten vermeiden,. Diese Definition wäre in mancher Beziehung enger und in mancher Beziehung weiter gefasst als die Standard-Definition von öffentlichen Investitionen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie wäre enger gefasst, weil militärische Waffensysteme, die in die jüngste Änderung des Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen miteinbezogen wurden, wieder ausgeschlossen werden müssten, da sie langfristig nicht wachstumsfördernd sind. Sie wäre umfassender, weil manche Arten von öffentlichen Ausgaben, vor allem die

Ausgaben für Bildung, aber auch manche Arten von Ausgaben für Sozial- und Präventionsprogramme, als wachstumsfördernd oder vorteilhaft für zukünftige Generationen eingestuft werden müssten. Des Weiteren ist es eventuell notwendig, staatliche Investitionszuschüsse an Einrichtungen, die in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als privat eingestuft werden, miteinzubeziehen, wenn diese Einrichtungen Investitionen tätigen, die öffentlichen Investitionen entsprechen.

- v. Da die Einstufung von bildungsspezifischen und anderen Ausgaben als öffentliche Investitionen noch weiterer Ausarbeitung und Klärung bedarf, sollte die Goldene Regel als erster Schritt für traditionelle öffentliche Investitionen laut Definition in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung minus Militärausgaben eingeführt werden. Die Regel sollte für Netto-Investitionen gelten, d.h. Abschreibungen sollten abgezogen werden, sodass ein Anstieg des öffentlichen Netto-Kapitalstocks mittels der Regel korrekt gemessen werden kann. Der Fokus auf Netto-Investitionen hat den weiteren Vorteil, dass er einen starken Anreiz für diejenigen Regierungen darstellt, die derzeit negative öffentliche Netto-Investitionen aufweisen, d.h. deren öffentlicher Kapitalstock rückläufig ist. Öffentliche Netto-Investitionen sollten folglich in den relevanten Defizitmaßnahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Fiskalpaktes nicht miteinberechnet werden. Um einen Konflikt zwischen der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen und dem Ziel der Stabilisierung der Staatsverschuldung auf unter 60 Prozent des BIP zu vermeiden, könnte eine Obergrenze der abzugsfähigen Netto-Investitionsausgaben auf 1 oder 1,5 Prozent des BIP bestimmt werden.
- vi. Die Abkehr von der ehemals existierenden Goldenen Regel für öffentliche Investitionen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich taugt nicht als Argument gegen die hier vorgeschlagene Goldenen Regel für Europa.. Erstens kann die Standard-Kritik an jenen Regeln, dass sie einen Anstieg der Staatsschulden aufgrund mangelnder Konformität nicht verhindern könnten, angefochten werden. Zweitens sind jene Regeln mit der vorgeschlagenen Goldenen Regel im europäischen Rahmen nicht vergleichbar. Die deutsche Regel war viel weniger komplex; sie beinhaltete nur eine Obergrenze für öffentliche Brutto-Investitionen im Sinne der Budgetrechnung, in wirtschaftlich normalen Jahren. Diese Obergrenze durfte bei Feststellung eines makroökonomischen Ungleichgewichts überschritten werden. Die Regel des Vereinigten Königreichs war komplexer und beinhaltete eine Definition der öffentlichen Netto-Investitionen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Jedoch war das anvisierte Ziel eines Ausgleichs des laufenden strukturellen Haushalts einschließlich der Möglichkeit diskretionärer Maßnahmen über einen exakt datierten Konjunkturzyklus hinweg zu ehrgeizig: Es war insbesondere – und viel stärker als sein Pendant auf EU-Ebene – sehr empfindlich gegenüber Prognose- und Datenrevisionen. Aus Sicht einer standardmäßigen, konservativen Finanzwissenschaft litten sowohl die deutsche als auch die britische Regel – im Gegensatz zum finanzpolitischen Regelwerk der EU – an einem Mangel an unabhängiger Überwachung, Verbindlichkeit und Durchsetzung.

- vii. Die Goldene Regel für öffentliche Investitionen könnte für einige Zeit annähernd sogar ohne irgendwelche Änderungen des aktuellen institutionellen Regelwerks verwirklicht werden, wenn die Europäische Kommission und der Europäische Rat dazu bereit wären, ihren Handlungsspielraum innerhalb dieses Regelwerks auszunutzen. Jedoch wäre wohl eine Änderung des institutionellen finanzpolitischen Regelwerks, die durch ein „Investitions-Protokoll“ mittels des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 des Lissabon-Vertrags erfolgen könnte, nötig, um die Goldene Regel konsequent umzusetzen.

10 Möglichkeiten, um Investitionen zu stärken und eine expansive Finanzpolitik in Europa zu unterstützen

Ziele	Maßnahmen
kurzfristig (Handlungsspielraum innerhalb des bestehenden Regelwerks nutzen, um der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen näherzukommen)	
Investitionen stärken + expansiver finanzpolitischer Impuls	(1) aktiverer Gebrauch der ‚Investitionsklausel‘
	(2) befristete Investitionsprogramme zulassen (entsprechend dem EFSI)
	(3) befristete Investitionsprogramme als Strukturreformen interpretieren
	(4) realistische Investitions-Multiplikatoren vorab in Haushaltsanalysen einbeziehen
	(5) in wirtschaftlich schlechten Zeiten Handlungsspielraum nutzen
	(6) bessere Methoden der Konjunkturbereinigung einführen
	(7) befristet höhere Ausgaben mit Blick auf die Europa-2020-Ziele tätigen
	(8) Ausnahme für starken Abschwung in der EU oder der Eurozone nutzen
mittelfristig (feste institutionelle Verankerung der Goldenen Investitionsregel)	
EU-Implementierung	(9) ‚Investitionsprotokoll‘ als Anhang des Vertrags (vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, Art. 48)
nationale Implementierung	(10) nationale Gesetzgebung ändern, um Abzug der öffentlichen Netto-Investitionen vom Defizit zu erlauben

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

- viii. Eine solche Goldene Regel hat einige besondere Vorteile gegenüber anderen prominenten Politikvorschlägen. Anders als Vorschläge für größere Handlungsspielräume der Finanzpolitik im Allgemeinen bietet sie spezielle Unterstützung für öffentliche Investitionen als zentrale Kategorie öffentlicher Ausgaben. Anders als der Juncker-Plan oder andere ambitioniertere Pläne zur Förderung von öffentlichen (oder öffentlich geförderten) Investitionen durch Investitionsfonds bietet sie eine direkte Förderung von öffentlichen Investitionen auf nationaler Ebene. Sie ist nicht abhängig von hochgradig unsicherer Verlagerung und Hebelwirkung öffentlicher Mittel auf europäischer Ebene in der Hoffnung, in Zeiten extrem schlechter Konjunkturerwartungen private Investoren zu finden.
- ix. Jedoch ist die Goldene Regel für öffentliche Investitionen hauptsächlich ein auf die mittelfristige Absicherung öffentlicher Investitionen ausgerichtetes Instrument und nicht so sehr auf die – dringend benötigte – kurzfristige Ankurbelung der Wirtschaft. Sie müsste aus diesem Grund durch ein kurzfristiges europäisches Investitionsprogramm ähnlich dem Europäischen Konjunkturprogramm während der großen Rezession komplettiert werden. Ein solches Programm könnte auch Investitionsbedarf jenseits der engen Definition der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigen, um öffentliche Investitionen im weiteren Sinne abzudecken. Dies könnten Bildungsinvestitionen, einschließlich Investitionen in Kinderbetreuung, sein; das Programm könnte sich aber auch allgemein auf Ausgaben wie die aktuell vernachlässigten Ziele von Europa 2020, zum Beispiel soziale Inklusion, oder Ausgaben in anderen Bereichen, die in den letzten Jahren stark unter dem Sparkurs gelitten haben, konzentrieren. Nicht zuletzt sollte der fiskalische Impuls nicht durch die Kürzung anderer öffentlicher Ausgaben ausgebremst werden. Stattdessen könnte der Handlungsspielraum innerhalb der derzeitigen Institutionen aktiv genutzt werden, um der europäischen Wirtschaft einen maßgeblichen fiskalischen Anstoß zu geben.