

SEC, EUROPÄISCHE GOVERNANCE UND ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

ANHÖRUNG IM PARLAMENT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT AM 13. JUNI 2016 mit D. PIRON, J. HILGERS, P. DONNAY

Damien Piron, Doktorand am *Tax Institute* der Universität Lüttich, Jean Hilgers, Direktor der Nationalbank Belgiens, und Philippe Donnay, Kommissar des Föderalen Planbüros, erläuterten in ihrer Anhörung im Parlament am 13. Juni 2016 die Konzepte des SEC und der europäischen Haushaltssteuerung. Dabei gingen sie auch auf die Auswirkungen auf öffentliche Investitionen ein und legten besonderen Augenmerk auf die belgische Situation. Abschließend legten sie verschiedene Überlegungen für mögliche Reformen sowohl auf europäischer als auch auf belgischer Ebene dar.

Die Ausführungen der Referenten zu den einzelnen Themenfeldern – einschließlich ihrer weiteren Erläuterungen im Austausch mit den Abgeordneten – wurden für den vorliegenden Text zusammengeführt, um eine konsistente Darstellung des Themas für den Leser zu ermöglichen. Wo die Aussagen der Referenten zu einzelnen Punkten unterschiedlich waren bzw. nur einer der Referenten einen bestimmten Punkt angesprochen hat, sind diese Passagen jeweils namentlich gekennzeichnet. Außerdem sind die Interventionen von Gérard Servais, dem Beobachter der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft beim Hohen Finanzrat, entsprechend gekennzeichnet wiedergegeben.

I. BEDEUTUNG UND ROLLE DES SEC

„SEC“ ist das in Belgien allgemein gebräuchliche Kürzel für *Système Européen de Comptabilité* – zu Deutsch: *Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung*, abgekürzt: ESGV.

Es wurde in den 1970er-Jahren als buchhalterische Norm zur umfassenden Beschreibung der wirtschaftlichen Situation eines Landes oder einer Region auf makroökonomischer Ebene eingeführt und dient der Bestimmung des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das SEC erfüllt somit einen eigenen Zweck abseits des Rechnungswesens privater oder öffentlicher Unternehmen.

Zur Berechnung des BIP werden im SEC die Produktion, die Einnahmen und die Ausgaben betrachtet. Diese müssen makroökonomisch gesehen kohärent sein: Der in einem Jahr produzierte Mehrwert generiert Einkommen bzw. Gewinne in gleicher Höhe, die wiederum Ausgaben – private und öffentliche Konsumausgaben, Investitionen usw. – in gleicher Höhe generieren.

SEC klassifiziert auch die verschiedenen Akteure einer Volkswirtschaft: Das sind die privaten Haushalte („S14“), die nicht-finanziellen Gesellschaften („S11“), die finanziellen Gesellschaften („S12“), die Institutionen ohne Gewinnerzielungsabsicht („S15“) sowie schließlich die öffentlichen Verwaltungen („S13“), für die das SEC die Kriterien definiert, um als solche angesehen zu werden. „Der Rest der Welt“ gehört zur SEC-Kategorie „S2“.

Das System hat sich mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten stetig weiterentwickelt, von SEC70 und SEC79 über SEC95 bis hin zu SEC2010. Die Basiskonzepte des SEC – insbesondere hinsichtlich des Einbezugs der Investitionsausgaben – haben sich jedoch nicht verändert. Die SEC zugrunde liegenden Konzepte werden auch auf internationaler Ebene verwendet, z. B. für das SNA2008 der Vereinten Nationen.

Mit seinen verschiedenen Indikatoren – BIP, Export-/Importbilanz, Defizit und Verschuldung – wird das SEC in verschiedenen europapolitischen Bereichen genutzt, vor allem in der Haushaltssteuerung. Die Weichen hierfür wurden mit der Festlegung von Referenzindikatoren, Referenzwerten und gemeinsamen methodologischen Rahmen im

Verfahren zur Überwachung der europäischen Haushalte bei der Verabschiedung des Maastrichter Vertrags 1992 gestellt.

Für die EU-Mitgliedstaaten ist die Verwendung des SEC mit der Verordnung 549/2013 der EU eine verbindliche Norm geworden, die für alle übermittelten Daten volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu verwenden ist. Seitdem ist das SEC ein Element der Haushaltspolitik und muss von Eurostat, den Finanzministern und dem Hohen Finanzrat Belgiens berücksichtigt werden.

II. HAUSHALTPOLITISCHE STEUERUNG IN DER EU

1. Europäische Rahmenbedingungen

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde beschlossen, dass im Hinblick auf die Währungsunion eine Reihe von Kriterien seitens der Mitgliedstaaten zu beachten sind: Schuld, Defizit, Inflation, aber auch andere makroökonomische Konzepte. Für die Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten wurden zwei Referenzwerte fixiert, die nicht überschritten werden dürfen: Das öffentliche Defizit darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen und die öffentliche Schuld nicht mehr als 60 % des BIP. Da 3 % Defizit in Belgien dasselbe bedeuten müssen wie 3 % Defizit in Italien, hielten die Regierungen im Protokoll Nr. 12 zum Maastrichter Vertrag fest, für die Berechnung dieser Werte das SEC zugrunde zu legen. Der Grund war pragmatisch: Das SEC war das einzige auf Ebene aller Mitgliedstaaten bekannte System.

In Artikel 2 des Protokolls Nr. 12 zum Maastrichter Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sind dazu folgende Elemente fixiert:

- „öffentlich“: zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Defizit“: das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Investitionen“: die Brutto-Anlageinvestitionen im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen;
- „Schuldenstand“: der Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors im Sinne des ersten Gedankenstrichs.“

Die Definition von „öffentlich“ umfasst in Belgien *alle* institutionellen Einrichtungen, die zu einem der vier Sektoren der öffentlichen Verwaltung („S13“) gehören: die Föderalbehörde, Gemeinschaften und Regionen, die lokalen Gebietskörperschaften und die soziale Sicherheit.

Das Defizit ist der Nettofinanzierungsbedarf („B9“) der öffentlichen Verwaltungen, d. h. alle Einnahmen minus alle Ausgaben. Von den Verhandlungsführern des Maastrichter Vertrags wurde dabei die politische Wahl getroffen, dass nicht zwischen Ausgabearten differenziert wird; *alle* Ausgaben gehören zu derselben Kategorie, man unterscheidet nicht zwischen den laufenden Ausgaben und den Investitionsausgaben. Man hat beschlossen, dass das so definierte Defizit unter 3 % des BIP liegen muss, um einen Spielraum im Fall eines konjunkturellen oder strukturellen Schocks zu lassen. Die *Hardliner* wollten eine Nullprozentregelung, allerdings unter Ausschluss der Investitionen der öffentlichen Hand (sogenannte „goldene Regel“).

Die brutto konsolidierte Verschuldung muss unter 60 % des BIP liegen. „Brutto“ heißt, dass man nicht die unterschiedlichen Aktiva des Staates von der Schuld abzieht – dies aus methodologischen Gründen, denn es wäre schwierig, die Aktiva zu bewerten.

„Konsolidiert“ bedeutet, dass die Schulden, die die öffentlichen Verwaltungen untereinander haben – beispielsweise die Deutschsprachige Gemeinschaft gegenüber der Föderalbehörde – verrechnet werden, um die globale Verschuldung zu ermitteln.

Das SEC wurde insofern zu einer Hybridnorm, so D. Piron in seinem Referat. Es ist nicht länger ein rein statistisches Instrument zur Beschreibung einer Volkswirtschaft, sondern hat als Referenzinstrument zur Inangsetzung von Defizitverfahren auch eine politische Komponente erhalten.

Der 1997 geschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt operationalisiert das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Er gibt vor, wie bei Überschreitung der Referenzwerte von 3 % bzw. 60 % des BIP nach langen, politisch wie technisch komplexen Etappen gegebenenfalls Finanzsanktionen verhängt werden können.

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Anfang 2013 in Kraft getretenen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – dem sogenannten Fiskalpakt – ist die Haushaltskoordinierung verstärkt worden.¹ Nunmehr werden weitere strukturelle Kriterien zur Evaluierung des Haushalts herangezogen, um konjunkturelle Schwankungen zu berücksichtigen. Diese zusätzlichen Kriterien betreffen die mittelfristigen Haushaltsziele (*mid-term objectives* – MTO) sowie Zielvorgaben für die Ausgaben. Dieses sogenannte Ausgabenbenchmark (*expenditure benchmark*) erlaubt – zusammengefasst – eine alternative Betrachtungsweise des strukturellen Defizits.

Hinzu kommt, dass die seit dem Maastricht-Vertrag bestehende Zielvorgabe für die Verschuldung (*debt benchmark*) mit den EU-Verordnungen des *Sixpack* und des *Twopack* eine wesentlich stärkere Rolle erhalten hat: Es wird nun auch die Konvergenz der öffentlichen Verschuldung zum Kriterium der 60 %-Höchstgrenze bewertet.

2. Haushaltskoordinierung in Belgien

Die Koordination der Haushaltsziele zwischen den verschiedenen Ebenen eines Staates ist eine interne Angelegenheit, führte P. Donnay aus. In Belgien ist die Grundlage hierfür das Zusammenarbeitsabkommen vom 13. Dezember 2013, das den sogenannten Fiskalpakt in internes Recht umsetzt.

Dieses Abkommen macht den Hohen Finanzrat zu einem zentralen Akteur der internen Haushaltskoordinierung, unter Einbeziehung des Föderalen Planbüros, das die mehrjährigen Perspektiven erarbeitet. Der Hohe Finanzrat hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, Empfehlungen für Haushaltsziele auf föderaler Ebene – einschließlich der sozialen Sicherheit – sowie für die Gebietskörperschaften und lokalen Behörden im Rahmen des Stabilitätsprogramms zu geben, das der EU-Kommission jährlich zu übermitteln ist.

Die Gebietskörperschaften sind direkt in das Abkommen einbezogen. Sie erhalten ein eigenes Haushaltsziel. Was das Haushaltsziel für die lokalen Behörden anbetrifft, so bezieht sich dieses auf die Gesamtheit der lokalen Behörden. Die Aufsichtsbehörde muss dies durch Zielvorgaben, Abstimmung von Investitionsvorhaben usw. in Bezug auf die einzelnen Gemeinden umsetzen.

Der Hohe Finanzrat ist auch damit beauftragt, die Einhaltung dieser Ziele zu überwachen bzw. das Korrekturverfahren bei der Feststellung signifikanter Abweichungen von den

¹ Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion wurde am 2. März 2012 von 25 EU-Mitgliedern (mit Ausnahme von Großbritannien und Tschechien) ratifiziert. Kroatien, das im Jahr 2013 der EU beitrug, unterzeichnete den Fiskalpakt nicht. Er gilt für die derzeit 19 Staaten des Euro-Währungsraumes vollumfänglich und mit Einschränkungen für die weiteren unterzeichnenden Staaten der EU.

Haushaltszielen in Gang zu setzen. In seinem letzten Gutachten zur Vorbereitung des Stabilitätsprogramms 2016-2019 hat der Hohe Finanzrat den lokalen Behörden unter der Berücksichtigung der Investitionszyklen Erleichterungen für 2017 und 2018 ermöglicht.

Für alle Ebenen wird ein ausgeglichener Haushalt für 2019 vorgesehen. Dieser lineare Ansatz des Hohen Finanzrats ist für P. Donnay ein Zeichen für die unzureichende politische Koordinierung in Belgien.

III. KONTROLLE DER EINHALTUNG VON SEC-NORMEN IM RAHMEN DER HAUSHALTS- POLITISCHEN STEUERUNG

1. Auf europäischer Ebene

Um die Einstufung eines Staates in Bezug auf die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln vorzunehmen, kommen verschiedene Akteure ins Spiel: die EU-Kommission, der Rat sowie das statistische Institut der Europäischen Union (Eurostat), das die Einhaltung des SEC als gemeinsamen methodologischen Rahmen auf europäischer Ebene kontrolliert. Die entsprechenden Erläuterungen gab D. Piron:

In der Ausführung seiner Kontrollaufgabe gab es bei Eurostat in den letzten Jahren Veränderungen. Anfänglich unterbesetzt, ging man bei der Behörde zunächst von einer Vermutung der Richtigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten aus und konzentrierte sich auf Kontrollen, um offensichtliche Fehler ausfindig zu machen – die Daten, die Eurostat übermittelt wurden, sollten materiell richtig sowie vollständig sein. Mit Beginn der ersten Krise in Griechenland erhielt Eurostat seit 2004 deutlich mehr Befugnisse und Personal. Dies führte zu einer Bewertung der Qualität der übermittelten Daten, d. h. zu einer Kontrolle der Art und Weise der Erstellung der Haushaltsstatistiken. Außerdem wurden sogenannte Dialogbesuche eingeführt, d. h. Eurostat stattete im zweijährlichen Rhythmus den nationalen statistischen Ämtern einen Besuch ab, bei dem die Organisation des Rechnungswesens, eventuelle Probleme im Mitgliedstaat usw. erörtert wurden.

Aufgrund der zweiten griechischen Krise 2009/2010 wurden die Kontrollmöglichkeiten für Eurostat weiter ausgebaut. Es kann Audits durchführen, d. h. Einsicht in die Konten der zuständigen Behörden auf nationaler Ebene, aber auch auf Ebene der Gebietskörperschaften nehmen und die Kontenführung prüfen. Eine Person bei Eurostat ist hierbei zuständig für Belgien.

Einen weiteren Schritt in Richtung Verschärfung des europäischen Verfahrens gab es 2011: Nunmehr können finanzielle Sanktionen verhängt werden, wenn fehlerhafte Statistiken übermittelt werden. Dies war vor Kurzem für eine spanische Region der Fall.

2. In Belgien

In Belgien findet man im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine komplexe Kontrollarchitektur vor, so D. Piron weiter. Zentraler Akteur ist das Institut für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (IVG bzw. – gebräuchlicher – ICN: *Institut des comptes nationaux*). Dabei handelt es sich nicht um eine Statistikbehörde, sondern um ein spezifisches Verwaltungsorgan, das aus Verantwortlichen der belgischen Nationalbank, des Föderalen Planbüros sowie des nationalen Statistikinstituts zusammengesetzt ist. In der Praxis ist die Aufgabe der Kontrolle der Daten der öffentlichen Finanzen in Bezug auf die Einhaltung der europäischen Normen vom ICN an die Nationalbank delegiert worden.

Die auf der Website von Eurostat einsehbaren Berichte der Dialogbesuche der vergangenen Jahre lassen eine gewisse Beunruhigung der europäischen Behörde

gegenüber dem ICN erkennen. Diese beruht zum einen auf der Festlegung des Perimeters, d. h. der Frage, ob die Institutionen, die zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung gehören und somit für die Defizit- bzw. Schuldberechnung einzubeziehen sind, korrekt und vollständig erfasst sind. Ein zweiter Punkt betrifft die personelle Ausstattung des ICN. 2008 hatte das ICN für die Ausarbeitung der öffentlichen Statistiken für die Gebietskörperschaften, die soziale Sicherheit und die föderale Ebene drei Mitarbeiter zur Verfügung. Eurostat war der Ansicht, dass das nicht ausreicht. Ein dritter Diskussionspunkt zwischen Eurostat und dem ICN ist die allgemeine Dokumentation, über die die Gebietskörperschaften die Haushaltsstatistiken an das ICN übermitteln. Eurostat hinterfragt, ob die so kommunizierten Daten vollständig, korrekt und pünktlich übermittelt wurden. Eurostat lässt in seinen Berichten erkennen, dass das ICN bis 2012/2014 materiell nicht in der Lage war, seiner Aufgabe entsprechend den Qualitätsnormen von Eurostat gerecht zu werden.

In den letzten Jahren sind mehrere Reaktionen auf diese aufgeworfenen Probleme erfolgt. Man ist dabei, eine umfassende Liste der Institutionen zu erstellen, die als öffentliche Verwaltungen im Sinne der europäischen Normen gelten müssen. Nun sieht man alle sechs Monate, wenn das ICN die Liste der zur öffentlichen Verwaltung gehörenden Einrichtungen veröffentlicht, mehr und mehr Einrichtungen dort auftauchen. Das Personal des ICN hat man von drei auf zehn (2014) Mitarbeiter aufgestockt, sodass eine detailliertere Untersuchung übermittelter Daten möglich wird. Auf die korrekte und pünktliche Übermittlung der Daten wurde insofern eingewirkt, als dass man durch ein 2014 geschlossenes Kooperationsabkommen die Gebietskörperschaften in den Verwaltungsrat des ICN einbezogen hat. Das gibt ihnen das Recht, sich Informationen zu beschaffen, aber auch die Verpflichtung, Informationen zu übermitteln.

Die Probleme, die heute in Belgien festzustellen sind, resultieren einerseits aus der lange Zeit schleppenden Umsetzung einiger vor bereits mehr als 25 Jahren festgelegter Grundsätze des europäischen Systems aufgrund der institutionellen belgischen Architektur in Verbindung mit einem spezifischen Berichts- und Statistikwesen. Andererseits kollidiert der Aufholprozess, den das ICN vor etwa zwei Jahren begonnen hat, mit der zeitgleich erforderlichen Umsetzung der neuen SEC2010-Normen (Ausweitung des Konsolidierungskreises öffentliche Verwaltungen und PPP), schloss D. Piron seine Ausführungen zu diesem Punkt.

J. Hilgers wies darauf hin, dass die Sanktion, die vom Europäischen Rat auf Vorschlag der EU-Kommission verhängt wird, einen Mitgliedstaat adressiert, d. h. die nationale Ebene. Es ist Sache der internen Rechtsordnung, welche staatliche Ebene mit welchem Anteil für diese Sanktionszahlung aufkommen muss. In Belgien ist es Aufgabe des Hohen Finanzrats, nach Klärung der Verantwortlichkeit für eine Regelüberschreitung einen Vorschlag auszuarbeiten, welche Entität welchen Anteil an der Strafzahlung übernehmen soll.

IV. AUSWIRKUNGEN DES SEC AUF ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

Die europäische Haushaltskoordinierung zieht nicht spezifisch öffentliche Investitionen in Betracht, erläuterte P. Donnay. Wie bereits dargestellt, diente das SEC ursprünglich vor allem zur Bestimmung des BIP und wurde aus pragmatischen Gründen gewählt, weil es das von allen gekannte System war.

1. Konsequenzen der buchhalterischen Logik des SEC

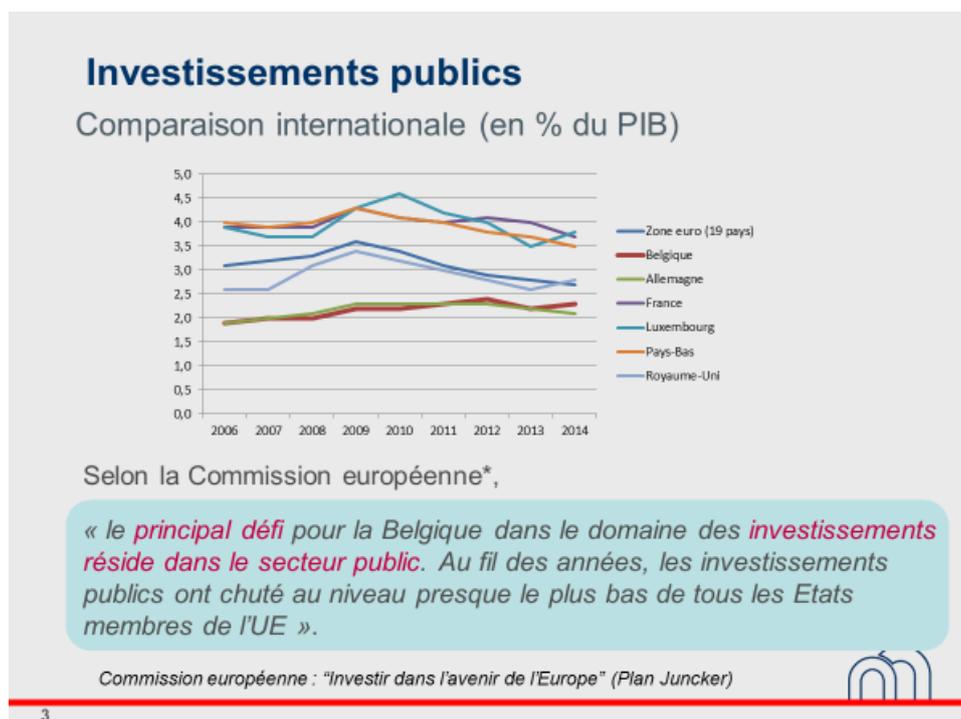
In der buchhalterischen Logik des SEC müssen die Produktion von Mehrwerten, Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen sein. Es ist dieser buchhalterische Ansatz zur Beschreibung einer Volkswirtschaft, der dazu führt, dass Investitionen – privater oder öffentlicher Natur – in die Berechnung einfließen, und zwar zu dem Moment, zu dem sie produziert bzw.

ge- oder verkauft werden. Konkret ist das der Moment, in dem ein gekauftes Investitionsgut (z. B. eine EDV-Ausrüstung) den Eigentümer wechselt bzw. bei Bauarbeiten gemäß dem Fortschritt der Arbeiten (auf Grundlage ausgestellter Rechnungen).

Es würde dieser Logik widersprechen, Investitionen *nicht* zu dem Zeitpunkt in die Buchhaltung einzutragen, zu dem der Mehrwert realisiert wird. Würde man trotzdem die Abschreibung von Investitionen in das System aufnehmen, würde das bedeuten, dass alle Abschreibungen von allen Investitionen in der Vergangenheit berücksichtigt werden müssten. Dies wären – buchhalterisch gesprochen – unstrittige Beträge, die die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten und zu einer noch strikteren Haushaltspolitik führen würden, unterstrich P. Donnay.

2. Entwicklung öffentlicher Investitionen

Es werde zwar oft gesagt, das SEC – und insbesondere das SEC 2010 – wirkt sich negativ auf öffentliche Investitionen aus, meinte J. Hilgers. Wenn man sich aber die grafische Darstellung der Investitionen in verschiedenen Mitgliedstaaten anschaut, wird klar, dass in Belgien bereits 2006 – und man könnte dieselbe Tendenz auch bis in die 1980er-Jahre ablesen – die öffentlichen Investitionen bei circa 2 % des BIP lagen. Öffentliche Investitionen sind das „privilegierte Opfer“ von Einsparungen. Man hat dafür nicht auf die SEC-Regeln warten müssen.

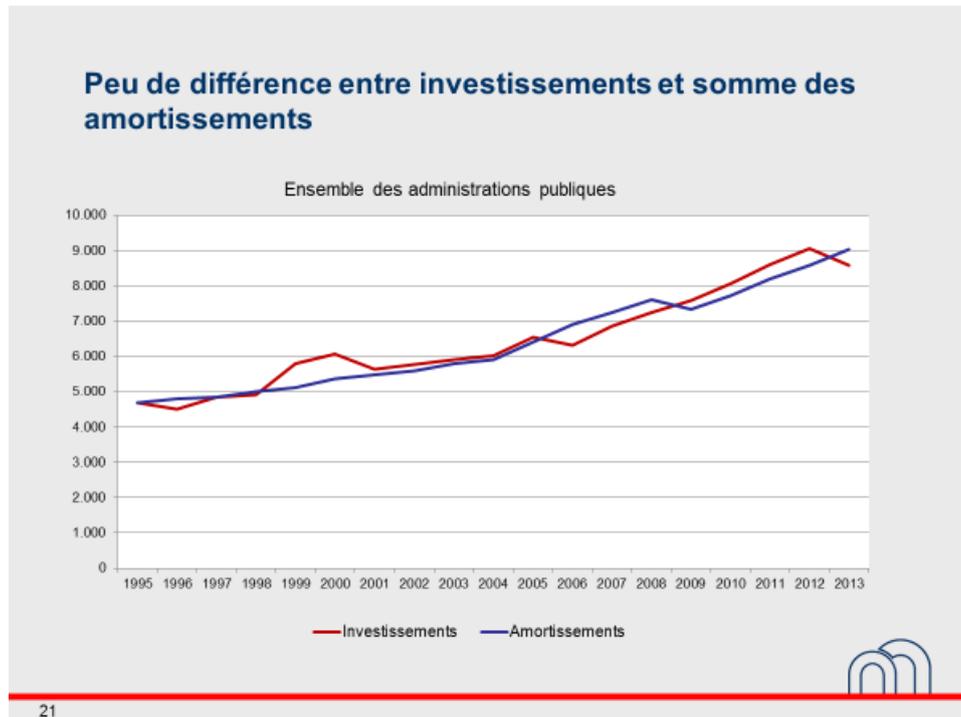


Mit 2 % des BIP hat Belgien, zusammen mit Deutschland, einen der niedrigsten Werte öffentlicher Investitionen in der EU. Volkswirtschaftlich gesehen ist für den Erhalt von Infrastrukturen eine Quote von 3 % des BIP an Investitionen erforderlich.

An der grafischen Darstellung der Investitionen 2010-2014 auf kommunaler Ebene in Belgien stellte J. Hilgers anhand der Abschreibungen eine abnehmende Modernisierung, wenn nicht gar eine systematische Erosion für Gebäude und Straßen fest.

3. Differenzierung nach staatlichen Ebenen

J. Hilgers führte eine nach staatlichen Ebenen differenzierte Sichtweise zur Auswirkung der SEC-Normen auf die öffentlichen Investitionen ein: Makroökonomisch – also für eine ganze Volkswirtschaft gesehen – kann man nicht von einer entscheidenden Auswirkung des SEC sprechen. Die Grafik der Investitionen der letzten 20 Jahre auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zum einen auf SEC-Basis – d. h. der Totalbetrag muss im Realisierungsjahr eingetragen werden – und zum anderen auf Basis klassischer Amortisierungen zeigt, dass diese beiden Linien relativ nah beieinander sind.



Ganz anders verhält es sich allerdings, so J. Hilgers weiter, wenn man die makroökonomische Ebene verlässt. Es erscheint beispielsweise wenig sinnvoll, das Konzept auf Ebene einer einzelnen Gemeinde anzuwenden. Die SEC-Logik würde bedeuten, dass – auf diese kleine Entität gesehen – im Jahr der Realisierung einer Investition jeglicher Rahmen gesprengt wird. Man kann hier von einer regelrechten Verfälschung des SEC-Konzepts sprechen (*concept dénaturé*). Klar ist aber, dass es auf gesamtstaatlicher Ebene einzuhalten ist. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob das SEC-Konzept mit derselben Rigorosität auf alle staatlichen Ebenen angewendet werden sollte. Ob die Deutschsprachige Gemeinschaft die für eine sinnvolle Anwendung der SEC-Regeln notwendige kritische Größe erreicht hat, ist ebenfalls eine Frage, die auf politischer Ebene diskutiert und beantwortet werden muss.

Dazu meinte D. Piron, dass das SEC als makroökonomisches Konzept eine Volkswirtschaft als Ganzes betrachtet und die wirtschaftliche Situation eines Staates im Jahresrhythmus abbildet. In einem föderalen System – insbesondere für das komplexe belgische Föderalsystem – besteht die Herausforderung darin, die Investitionen der Gebietskörperschaften so abzustimmen, dass auf der staatlichen Ebene ein Gleichgewicht hergestellt werden kann. Es ist richtig, dass dies sehr kompliziert und in Belgien als „Quadratur des Kreises“ wahrgenommen wird.

P. Donnay unterstrich, dass es gerade vor dem Hintergrund, dass die Kommunen in den Konsolidierungskreis der jeweiligen Aufsichtsbehörde – im hiesigen Fall: der Deutschsprachigen Gemeinschaft – gehören, wichtig ist, Investitionen auf Ebene der

Aufsichtsbehörde zu koordinieren. Nur so kann man vermeiden, die SEC-Regeln einzelnen kleinen Entitäten aufzuerlegen.

Wachstum und Tragbarkeit (*soutenabilité*) von Schuld

P. Donnay stellte in seinem Referat heraus, dass die eigentliche Problematik in der Stagnation des Wachstums in Europa in den letzten 15-20 Jahren liegt. Die Produktivität der Arbeit – des Hauptwachstumsmotors – ist in dieser Zeit förmlich zusammengebrochen. 4 % betrug dieser Produktivitätsfaktor vor 40 Jahren, jetzt ist man bei 0 % angelangt. Hier müsste der Hebel angesetzt werden. Das ist die eigentliche Herausforderung der Politik in Europa, dies umso mehr, als die jetzigen Investitionsbeträge im Verhältnis zum BIP nicht ausreichen, um das öffentliche Vermögen zu erhalten. „Gute“ öffentliche Investitionen sind jedoch wesentlich für das Wachstum einer Wirtschaft – und das hat auch positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen: Solche Investitionen haben zwar kurzfristig negative Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt, mittel- und langfristig werden durch die Wertschöpfung aber neue Wachstumspotenziale generiert.

Auch J. Hilgers griff das Thema Wachstum auf. Hauptsächlich wird es durch zwei Parameter bestimmt: die Entwicklung aller Produktivitätsfaktoren – und davon wird ein Teil durch Investitionen generiert – und der erwerbstätigen Bevölkerung, die in den westeuropäischen Ländern eher rückläufig ist. Öffentliche Investitionen haben also einen konjunkturellen Effekt, aber dieser ist begrenzt. Hinzu kommt, dass dieser Zusammenhang auf makroökonomischer Ebene nicht unbedingt für einzelne staatliche Ebenen – beispielsweise die Gebietskörperschaften – gilt. Es kommt entscheidend darauf an, ob aus den Investitionen zur Ankurbelung der Wirtschaft auch Einnahmen – beispielsweise steuerlicher Art – gezogen werden können. Insofern kann eine staatliche Ebene gegebenenfalls mehr Einfluss auf konjunkturelle Entwicklungen nehmen als eine andere.

Für P. Donnay stellt das Kriterium der 60 %-Höchstgrenze für die Verschuldung das eigentliche Problem für die Haushaltspolitik in Belgien dar bzw. ist der Grund, weshalb derzeit (noch) diskutiert wird, ob gegen Belgien noch einmal ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eingeleitet wird. Bei Beendigung des letzten Verfahrens wegen übermäßigen Defizits gegen Belgien im Juni 2014 ist das Land unter die präventiven Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts gestellt worden, um eine Konvergenz zum mittelfristigen Haushaltsziel (MTO) in einem zufriedenstellenden Rhythmus sicherzustellen. Die Föderalregierung hat eine Reihe wirtschaftspolitischer Maßnahmen ergriffen, um die Sozialausgaben mit Blick auf die Altersstruktur mittel- und langfristig zu senken. Prominenteste Maßnahme ist die Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre bis 2030. In der Konsequenz wurde das MTO, das bei +0,75 % lag – d. h. die Gesamtheit der Öffentlichen Verwaltungen Belgiens hatte einen strukturellen Überschuss von 0,75 % zu erwirtschaften –, in den Berechnungen auf ein strukturelles Defizit von -5 % fixiert. Der Hohe Finanzrat ist in seinem letzten Gutachten vor dem Hintergrund der Einhaltung des Verschuldungskriteriums jedoch strenger vorgegangen.² Das

² Vgl. das Gutachten des Hohen Finanzrats, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », zur Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2016-2019, April 2016, S. 70-71 : « Début 2016, les services de la Commission européenne ont calculé un MTO minimal pour chaque Etat membre, sur la base des « Ageing Report » et « Fiscal Sustainability Report » actualisés. Selon la Commission européenne, ce seuil est égal pour la Belgique à un déficit structurel de 0,5% du PIB. L'importante révision à la baisse du MTO minimal à -0,5% (par rapport à un excédent de 0,75%) est due à la révision à la baisse du coût du vieillissement. Pour la Belgique, tant le coût des pensions que le coût des soins de longue durée ont été revus à la baisse dans les deux rapports et ce, en raison d'une révision des perspectives démographiques ainsi que de réformes en matière de pensions.

Il convient de noter que la Commission européenne n'a calculé qu'un seuil pour les Etats membres. Ce seuil résulte de l'application mécanique de la formule relative au calcul du MTO et ne garantit pas que toutes les exigences du Pacte de Stabilité et de Croissance sont respectées ; c'est le cas en particulier pour le critère de la dette. En raison de ce critère, il pourrait être nécessaire que certains Etats membres définissent dans leur Programme de stabilité 2016-2019 un MTO plus ambitieux que le MTO minimal calculé par la

Verschuldungskriterium ist insofern nach wie vor ein brisantes Thema in Belgien und hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen.

Der sogenannte Fiskalpakt sieht ein strukturelles Defizit von maximal 1 % des BIP für die Mitgliedstaaten vor, deren Verschuldung unter 60 % des BIP liegt und für die diese Verschuldung längerfristig verkraftbar ist. Belgien, mit einer Verschuldung – aufgrund der letzten Erweiterung des Konsolidierungskreises – von 107 % des BIP, ist von dieser Situation weit entfernt. Die öffentliche Hand besitzt vor diesem Hintergrund – ähnlich wie zu Beginn der 1980er-Jahre, als der Schuldenstand 130 % des BIP betrug – keine Spielräume.³

Die Föderalregierungen zu Beginn der 2000er-Jahre hatten sich eine Vorfinanzierung der Alterungskosten durch einen beschleunigten Abbau der Verschuldung vorgenommen. Dies hätte Haushaltsüberschüsse vorausgesetzt, die jedes Jahr in den Vergreisungsfonds hätten eingezahlt werden müssen. Diese Strategie ist allerdings nicht aufgegangen. Die jetzige Regierung hat nun einen anderen Plan gewählt, nämlich den Vergreisungsfonds aufzulösen. Eine entsprechende Initiative wurde vor Kurzem in erster Lesung im Ministerrat beschlossen. Die Tragbarkeit soll nun dadurch wiederhergestellt werden, dass die Kosten der künftigen Alterung wie eben beschrieben (Anhebung des Rentenalters und Ähnliches) gesenkt werden. Fortschritte hinsichtlich der Rückführung der übermäßigen Verschuldung sowie die Wiederherstellung der Tragbarkeit sind die zentralen Elemente, um wieder Spielräume für öffentliche Investitionen zu schaffen.

Zur Frage der Beurteilung der Tragbarkeit von Schuld am Beispiel Japans unterstrich P. Donnay, dass die Hauptparallele mit den EU-Staaten in der Problematik der Überalterung liegt. „Überersparnisse“ der – alternden – privaten Haushalte stehen „Unterinvestitionen“ der öffentlichen und privaten Institutionen gegenüber. Dieses Verhalten hat einen negativen Einfluss auf mögliches Wachstum. Die infolgedessen sinkenden Zinssätze – bis in den Negativzinssatz hinein – sind ein Zeichen wirtschaftlicher Fragilität. Wenn heute 1 % bis 1,25 % Wachstum für dieses bzw. das kommende Jahr prognostiziert werden, ist man schon sehr zufrieden – vor 20 Jahren wäre eine solche Prognose als Katastrophe angesehen worden, man hätte es schon beinahe als Rezession eingestuft. Vor diesem Hintergrund muss die Stimulierung potenziellen Wachstums *die* Priorität sein.

Commission européenne, afin d'être certain que le MTO et la trajectoire de convergence vers le MTO satisfont à l'ensemble des règles européennes. Il ressort de l'analyse de la Section que la Belgique se trouve dans ce cas de figure.

Il ressort de l'analyse de la Section que la Belgique se trouve dans ce cas de figure. Le MTO minimal de -0,5% calculé par la Commission européenne ne suffit pas pour pouvoir respecter le critère de la dette. Il est donc recommandé aux gouvernements de maintenir l'équilibre structurel comme objectif dans le Programme de stabilité 2016-2019. Opter pour un objectif plus ambitieux que le MTO minimal permet d'assurer que la trajectoire de l'ensemble des pouvoirs publics respecte toutes les règles budgétaires européennes, y compris le critère de la dette. L'équilibre structurel est dès lors considéré dans le présent Avis comme le MTO pour la Belgique.

Etant donné qu'un nouveau MTO doit être défini dans le Programme de stabilité 2016-2019, la Section recommande dès lors dans sa trajectoire un objectif qui, selon elle, est nécessaire pour que l'ensemble des pouvoirs publics puissent respecter leurs obligations européennes ».

³ Auf Nachfrage unterstrich J. Hilgers, dass es vor dem Hintergrund der allgemeinen Lage vernünftig war, den Fiskalpakt zu unterzeichnen. Demgegenüber erscheint es nicht vorstellbar, mit welchen Argumenten – und vor allem: mit welchen Konsequenzen – eine Verweigerung der Ratifizierung des Fiskalpakts durch die Deutschsprachige Gemeinschaft verbunden gewesen wäre.

Auf eine weitere Frage führte er aus: Wenn die Geldpolitik heute nicht mehr in der Hand der einzelnen Euro-Staaten selbst liegt, ist das auch darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit diese Macht missbraucht wurde – und im Übrigen in anderen Ländern bis heute zu missbraucht wird. Dies hat zu massiver Inflation geführt. Das Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB) ist daher: Preisstabilität sichern. Die EZB darf keine direkte Finanzierung öffentlicher Politik betreiben. Dennoch ist es so, dass sie Einfluss nimmt, beispielsweise durch ihre Entscheidung, in großem Stil Staatspapiere aufzukaufen, mit entsprechenden Konsequenzen für den Zinssatz. Insofern profitieren die Staaten von der Geldpolitik der EZB, da die Finanzierungskosten ihrer Schuld extrem gesunken sind. Dadurch werden auch neue Spielräume für Investitionen geschaffen. Die EZB und die Nationalbanken haben also keineswegs eine negative, sondern eine förderliche Rolle in Bezug auf staatliche Investitionen. Dieser Einfluss, den die EZB nimmt, wird mancherorts allerdings auch beklagt.

V. AUSWIRKUNGEN DES SEC AUF DIE HAUSHALTSDATEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN

Für J. Hilgers sind die Ursachen für den Rückgang der Investitionen zwar zunächst konjunkturell bedingt, doch ist der europäische Rahmen mit dafür verantwortlich: Denn mit SEC2010 sind die Definitionen der Kriterien, wann eine Investition als Investition einer öffentlichen Verwaltung gilt, strikter geworden. Die Verschärfung geht darüber hinaus auch auf Eurostat zurück, das die Anwendung der Kriterien im Allgemeinen wesentlich rigorosier handhabt. Eine Reihe von Staaten – darunter Belgien – hatte zu oft eine Investition als nicht-öffentlich angesehen, sobald sie über eine nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft abgewickelt wurde. Dasselbe gilt für die strengere Qualifizierung von PPP (*Private Public Partnerships*) als für öffentliche Verwaltungen neutrale Operation.

Einrichtungen außerhalb des Konsolidierungskreises

Um zu bestimmen, ob eine nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft als kommerziell – d. h. als nicht zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung gehörend – einzustufen ist oder nicht, gab es schon vor SEC2010 ein quantitatives Kriterium, anhand dessen beispielsweise die Einstufung der Interkommunalen vorgenommen wurde: Der Umsatz musste zumindest zu 50 % die Kosten der Einrichtung decken, um als kommerziell zu gelten. Durch SEC2010 wurde hier eine qualitative Regel hinzugefügt: Es wird untersucht, ob die in Rede stehende Einrichtung – Interkommunale, Gemeinderegierung, Einrichtung öffentlichen Interesses usw. – mehr als 50 % ihres Umsatzes durch Verkäufe an die öffentlichen Verwaltungen realisiert. Die Einrichtung kann nur dann als kommerziell anerkannt werden, wenn sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern steht. Wenn mehr als 50 % des Umsatzes durch Verkäufe an den privaten Sektor generiert werden, kann diese Einrichtung ebenfalls als kommerziell anerkannt werden. Voraussetzung bleibt dann die Erfüllung des beschriebenen quantitativen Kriteriums (50 % Kostendeckung). Ansonsten wird eine Einrichtung als der öffentlichen Verwaltung zugehörig eingestuft. Diese Verschärfungen sind von den Regierungen der Mitgliedstaaten mitgetragen worden, schloss J. Hilgers seine Erläuterungen zu diesem Punkt.

G. Servais griff als konkretes Beispiel die Krankenhäuser heraus: Diese fallen in Frankreich in den Konsolidierungskreis, nun soll das auch für Belgien gelten. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft wird es dann noch schwieriger, ein Haushaltsgleichgewicht herzustellen. Für große Entitäten, wo Hunderte oder gar Tausende Krankenhäuser existieren, kann man Investitionen entsprechend verteilen; für die Deutschsprachige Gemeinschaft, die über zwei Krankenhäuser verfügt, bedeutet dies aber, dass sie – wenn sie in eines dieser Krankenhäuser investiert – eine Investition in 50 % ihrer Krankenhäuser getätigt hat. Dies ist vor dem Hintergrund der SEC-Regeln kaum verkraftbar.

In der halbjährlich erscheinenden Veröffentlichung des ICN – aktuell in der Ausgabe Mai 2016 – sind sieben Einrichtungen bzw. Gesellschaften in der Deutschsprachigen Gemeinschaft aufgeführt, die nicht zum Konsolidierungskreis gehören, erklärte D. Piron⁴. Selbst wenn – wie es scheint – einige der dort aufgeführten Einrichtungen inzwischen mit in den Konsolidierungskreis fallen, bleibt das theoretische Basiskonzept bestehen: Die öffentliche Hand kann mittels Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist, Investitionen tätigen, die nicht in die öffentliche Schuld einfließen. Es ist richtig, dass diese Gesellschaften den von J. Hilgers beschriebenen quantitativen und qualitativen Kriterien genügen müssen. Das stellt sicherlich eine komplexe Herausforderung dar und entspricht dem, was die Wallonische Region beispielsweise mit der SOFICO versucht zu tun. Ein

⁴ Es handelt sich dabei um: DGG Gemeinschaftszentren, PROMA, Interkommunale Gesellschaft zur Aufwertung der Walderzeugnisse aus den Belgischen Ostgebieten (IGAWBO – seit 2011 nicht mehr existent), VIVIAS, Stadtwerke Sankt Vith, Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostbelgien und Autonome Gemeinderegierung Galmei.

Risiko, dass durch solche Gesellschaften das SEC – und somit Regeln der Haushaltsdisziplin – umgegangen werden, besteht aktuell vor dem Hintergrund der strengen Kontrollen durch Eurostat nicht.

PPP

Die Klärung der Frage, ob PPP zum Konsolidierungskreis der öffentlichen Verwaltung zählen oder nicht, hängt davon ab, wer der wirtschaftliche Eigentümer der Investition ist, fuhr J. Hilgers fort. Eurostat hat hierzu eine Rechtsprechung entwickelt – die nicht immer dieselbe für alle Länder ist, was problematisch ist – mit dem Grundsatz: Die Investitionen müssen in der Bilanz der Einrichtung verbucht werden, die die Hauptrisiken trägt. Um zu bestimmen, ob dies der privatwirtschaftliche Partner des PPP ist, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

1. Der privatwirtschaftliche Partner trägt gemäß Vertrag die Hauptrisiken; dies wird angenommen, wenn er sowohl alle Risiken in Zusammenhang mit dem Bau als auch entweder die Risiken der Zurverfügungstellung (z. B. Abnahme durch die Feuerwehr) oder die Risiken der Nachfrage (z. B. weniger Einnahmen als geplant) trägt und
2. der privatwirtschaftliche Partner den größeren Anteil am Gewinn erhält.

Eurostat hat in dieser Hinsicht in den letzten Jahren eine ganze Reihe von PPP-Verträgen untersucht, wobei auch Klauseln zur Rückerstattung im Fall der Vertragsauflösung, durch den öffentlichen Partner gegebene Garantien oder finanzielle Interventionen eine Rolle in der Bewertung gespielt haben. Auf diese Weise hat Eurostat viele PPP – auch in Belgien – neu klassiert.

J. Hilgers schlussfolgerte: Die strenge Auslegung der SEC2010-Normen durch Eurostat hat dazu geführt, dass bei einem PPP, das nicht der öffentlichen Schuld zugerechnet werden kann, der private Partner wirtschaftlicher Eigentümer der Infrastruktur ist. Dies kann nicht die Zukunft öffentlicher Investitionspolitik sein. Letztlich ist diese Verschärfung – auch durch Eurostat – eine Reaktion auf eine zu lasche Handhabung seitens vieler öffentlicher Verwaltungen, die Investitionen, sobald sie über eine Gesellschaft oder ein PPP getätigt wurden, fast systematisch aus dem Konsolidierungskreis herausrechneten, obwohl sie klar der Logik einer öffentlichen Investition folgten. Nun ist das Pendel der Bewertung genau zur anderen Seite ausgeschlagen und es gilt, wieder ein Gleichgewicht zu finden.

G. Servais pflichtete dem bei: Die Entwicklung des SEC-Referenzrahmens sowie die ständig geänderten „Spielregeln“ durch Eurostat stellen in der Tat ein Problem dar. Wenn – wie die Deutschsprachige Gemeinschaft dies im Rahmen ihrer mehrjährigen Haushaltssimulationen tut – Haushaltsziele festgelegt wurden und beispielsweise eine Neubewertung eines – eigentlich abgesicherten – PPP-Verfahrens erfolgt, dann kann man diese Haushaltsziele nicht mehr erreichen. Man gewinnt den Eindruck, dass Eurostat die Handhabung in Deutschland und Frankreich auf die anderen EU-Staaten übertragen will, obwohl die Gesetzeslage dort anders ist.

Für P. Donnay ist das Problem der PPP doppelt gelagert und betrifft nicht nur Belgien bzw. die hiesigen Gliedstaaten: Zum einen sind in einigen stark föderal funktionierenden Staaten in der Vergangenheit PPP wie bereits geschildert zur Umgehung der Konsolidierungsverpflichtungen genutzt worden. Nachdem Eurostat dies festgestellt hat, sind die Regeln für alle verschärft worden. Zum anderen haben zwei gewichtige EU-Staaten – aus völlig unterschiedlichen Gründen – entschieden, PPP systematisch in die öffentliche Schuld einzutragen: Frankreich hat ein Gesetz mit einer entsprechenden Vorschrift und in Deutschland hat die Einrichtung, die dort die Aufgaben analog des ICN in Belgien erfüllt, entschieden, nicht jedes PPP einzeln auf seine Risikoverteilung usw. zu überprüfen, sondern sie systematisch als der öffentlichen Hand anrechenbar zu behandeln. Insofern hat man gegenüber Eurostat wenig Argumente bezüglich einer

Lockerung der PPP-Regeln. Was das Föderale Planbüro gegenüber Eurostat aber eingefordert hat, ist eine Art „Lastenheft-Prototyp“ für PPP, bei dessen Einhaltung man sicher sein kann, dass diese dann nicht in den Konsolidierungskreis gehören. Dafür müsste Eurostat allerdings zu einer konstanten Haltung finden.⁵

Nettofinanzierungssaldo

G. Servais ergriff die Gelegenheit, die Entwicklung bei der Berechnung des Nettofinanzierungssaldos darzustellen: In den 1990er-Jahren zog man hierzu die Abschreibungen vom Bruttofinanzierungssaldo ab – dies war eine einfache Berechnung. Eine erste Schwierigkeit kam mit der Einführung von Einnahmen und Ausgaben der sogenannten „Kategorie 8“, in die beispielsweise Beteiligungen an Investitionsgesellschaften eingruppiert wurden. Über solche Operationen haben Entitäten in der Tat versucht, ihr Nettofinanzierungssaldo zu verbessern. Eine weitere Schwierigkeit wurde mit der Berücksichtigung konjunktureller Elemente eingeführt: Der SEC-Saldo ist nun nicht mehr ein nominales, sondern ein strukturelles Ergebnis, in das – über die Korrekturen aufgrund von Ausgaben der Kategorie 8 hinaus – Korrekturen aufgrund des sogenannten *output gap* sowie der sogenannten *one-shot*-Operationen einfließen. Man kann sich leicht vorstellen, dass es regelmäßig zu Diskussion kommt, ob es sich bei einer Operation tatsächlich um ein nicht-rekurrentes einmaliges Ereignis handelt oder nicht. Wenn sich dazu noch die Regeln bzw. ihre Interpretation laufend verändern, ist das eine äußerst schwierige Angelegenheit.

Reserven

P. Donnay wies darauf hin, dass das SEC als jahresscharfes System eine Reserve, die aus einem anderen Jahr stammt, nicht in Betracht zieht. Will man beispielsweise eine Investition aus den Reserven finanzieren, bedeutet das, dass der Ausgabe der Investition keine entsprechende Einnahme (aus der Reserve) gegenübersteht. Dies führt zu einer entsprechenden Verschlechterung des SEC-Saldos. Man kann vor diesem Hintergrund nur dazu raten, etwaige Reserven zur Tilgung von Schuld zu nutzen.

VI. ANSÄTZE FÜR REFORMEN

Wenn man von Reformen des Systems spricht, so D. Piron einleitend, geht es nicht um das SEC als solches, sondern um das politische Verfahren, bei dem es eingesetzt wird. Vor diesem Hintergrund kann man einige Überlegungen für Reformen anstellen, die – mit mehr oder weniger Erfolgchancen – sowohl an den europäischen Rahmenbedingungen als auch auf Ebene der Haushalts- und Investitionspolitik in Belgien ansetzen. Manche Lösungsansätze hängen insofern von europäischen, andere von belgischen Entscheidungsträgern ab.

1. Auf Ebene der Europäischen Union

Veränderung von Obergrenzen und alternative Konzepte

Die haushaltspolitische Steuerung in der Europäischen Union nimmt die nach SEC berechnete öffentliche Schuld und das ebenso nach SEC berechnete Defizit als Referenzindikatoren, sagte D. Piron. Die Obergrenze der Schuld von 60 % des BIP ist eine politische Zahl – sie ist nicht auf einer ökonomischen Theorie gegründet. Dass diese Zahl so festgelegt wurde, könnte damit zusammenhängen, dass 60 % zur Zeit der Diskussion des Maastricht-Vertrags die Durchschnittsschuld der beteiligten Staaten

⁵ Vgl. den im September 2016 veröffentlichten Leitfaden: A Guide to the statistical treatment off PPP's: Eurostat/European PPP Expertise Centre, www.eib.org/epec/resources/publications/epec_eurostat_guide_ppp.

darstellte. Dies ist natürlich nicht mehr der Fall und das Kriterium könnte neu diskutiert werden.

Dem pflichtete P. Donnay bei und meinte, dass man die Frage stellen darf, ob das Maastricht-Kriterium der Verschuldung von 60 % nicht auch bei 80 % oder 90 % des BIP fixiert werden könnte. Dass es hier Bewegung in der politischen Diskussion auf europäischer Ebene geben könnte, muss nicht aussichtslos sein, denn erst kürzlich hat die Europäische Kommission in einer *specific recommendation* die niedrige öffentliche Investitionsrate in Deutschland moniert. Dies könnte eine Öffnung für Überlegungen auf europäischer Ebene bedeuten. Diese Überlegungen haben in der Vergangenheit schon auf theoretischer Ebene stattgefunden, doch wurden aus praktischen Gründen die bekannten Entscheidungen getroffen.

Eine andere Möglichkeit wäre die Nutzung des Konzepts der Nettoschuld, fuhr D. Piron fort, wobei dies bislang theoretische Überlegungen sind. Hierbei würden von der Staatsschuld die Aktiva des Staates abgezogen. Technische Schwierigkeiten zur Berechnung dieser Indikatoren sind vorhanden, doch gab es diese auch mit dem 1992 beschlossenen System. Man würde sich bei diesem Konzept an das anlehnen, was in der Privatwirtschaft existiert: Investitionen werden in der Regel zu ihrem Anschaffungswert in die Aktiva eingetragen und über mehrere Jahre amortisiert. Eine solche Herangehensweise wäre allerdings außerhalb der Logik des SEC und würde komplexe Diskussionen auf politischer Ebene erfordern.

P. Donnay ergänzte dazu, dass im Zuge der Erarbeitung des Gesetzes über die öffentliche Buchführung 2003 eine Kommission zur Bewertung der öffentlichen Güter eingesetzt wurde. Öffentliche Güter sind keine gewöhnlichen Güter, sondern öffentliches Eigentum. Sie können als solche auch nicht veräußert werden, dazu müssen sie erst aus dem Eigentum der öffentlichen Hand herausgelöst werden. Die Kommission war damit beauftragt, Maßstäbe zur Bewertung von Straßen, Bahnhöfen, Schulen usw. zu ermitteln, als Vorbereitung einer doppelten Buchführung des Staates – von der man weit entfernt ist. Bei diesen – wie bereits gesagt theoretischen Überlegungen – erzielen die Experten schon keine Einigkeit, was wenig Hoffnung auf eine politische Einigung in solchen Fragen macht.

Für die Berechnung des Defizits wäre das Konzept des Nettosparaufkommens („B8N“) denkbar, so D. Piron. Dies entspricht einer klassischen „goldenen Regel“: Nur die laufenden Ausgaben fließen in die Berechnung des Defizits ein, nicht die Investitionsausgaben.

Flexiblere Auslegung aktueller Konzepte

Ein weiterer Vorschlag von D. Piron – nach seiner Einschätzung etwas realistischer – lautete, die Referenzindikatoren in ihrer jetzigen Form zu belassen, aber gewisse Ausgaben aus der Bemessungsgrundlage der haushaltspolitischen Steuerung herauszunehmen. Man würde hier weiterhin vom SEC-Saldo ausgehen, von dem öffentliche Investitionen ausgeklammert werden. Vorstellbar wäre, dass Investitionen, die z. B. im Rahmen des sogenannten Juncker-Plans von der Europäischen Investitionsbank kofinanziert oder gegebenenfalls auch weitere Ausgaben, die nach gewissen Verfahren – von einem Experten-Ausschuss, vom Ministerrat oder vom Europäischen Rat – auf EU-Ebene bewilligt werden, nicht in die Berechnung des Haushaltsdefizits einfließen. Es bedarf wiederum einer politischen Entscheidung auf Ebene der Europäischen Union, eine solche Richtung einzuschlagen.

Dazu meinte P. Donnay: Zukunftsträchtige Investitionen nicht in der Schuld zu konsolidieren ist eine Piste, die man weiterverfolgen kann. Schon bei der Einführung des SEC für die haushaltspolitische Steuerung in der EU gab es Befürworter anderer Konzepte. Zu nennen ist beispielsweise der ehemalige Chefökonom des Internationalen

Währungsfonds, Olivier Blanchard. Er trat seit 2004 dafür ein, die Behandlung laufender Ausgaben von denen der Investitionen zu unterscheiden. Es stellt sich dann allerdings die Frage, welche Ausgaben von einer solchen neuen „goldenen Regel“ profitieren könnten. Wenn der Staat z. B. F16-Kampfflugzeuge ankaufen würde, dann wäre dies eine öffentliche Investition. Wenn der Staat aber in das Bildungswesen investiert – was die beste Investition in potenzielles Wachstum darstellt –, so handelt es sich dabei größtenteils um laufende Ausgaben. Die Realität ist also auch in einem solchen neuen System schwierig abzubilden.

Die grundlegende Verpflichtung aller öffentlichen Verwaltungen zur Haushaltsdisziplin bleibt aber bestehen. Welche Ausgaben im Rahmen der Haushaltsdisziplin getätigt werden oder nicht, ist eine öffentlich zu führende Diskussion der Politik. Aus Sicht eines Ökonomen geht es vor allem darum, die bereits angesprochene mittel- und langfristige Tragbarkeit der Schuld – über eine Legislatur hinaus – im Auge zu behalten. Ob in dem einen oder anderen Jahr einmal ein „Ausreißer“ dabei ist, ist in dieser Perspektive weniger relevant.

Vor Kurzem hat das Föderale Planbüro einen Artikel veröffentlicht⁶, so P. Donnay weiter, in dem es dafür plädiert, nicht wie bislang die Brutto-, sondern die Nettoverschuldung für die Berechnung der 60 % in der europäischen Haushaltskoordination in Betracht zu ziehen. Das würde bedeuten, dass man die Aktiva des Staates zu ihrem Wert gemäß ihren jeweiligen Abschreibungen berücksichtigen würde. In einem solchen Konzept würde die Erosion des Staatskapitals aufgrund fehlender Investitionen genauso einfließen wie ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung.

Auch J. Hilgers, dem es fast unmöglich erschien, die Konzepte auf europäischer Ebene zu verändern, hob auf eine flexiblere Auslegung der Konzepte ab. Eine Piste für ihn: Die „Kapitalunion“, die die EU-Kommission als Ziel ausgegeben hat. Zur Logik der Kapitalunion gehört die Verstärkung von Investitionen in die Infrastruktur. Dies könnte ein Argument dafür sein, die derzeit strikte Interpretation der Regeln zu flexibilisieren, z. B. hinsichtlich Investitionen, die potenziell das Wachstum befördern – ob sie von der Europäischen Zentralbank gefördert werden oder nicht, ob sie von der Europäischen Kommission bewilligt wurden oder nicht, unabhängig von strukturellen Konjunktürelementen. Dies wäre komplementär zu den auf belgischer Ebene möglichen Schritten und würde insgesamt eine flexiblere Investitionspolitik, vor allem auch für kleinere Gebietskörperschaften, ermöglichen.

Zu den Aspekten im Hinblick auf die flexiblere Handhabung der europäischen Normen kann man noch die Einrichtung des *advisory European Fiscal Board* hinzufügen, das Gutachten zur Orientierung der Haushaltspolitik in der Eurozone abgeben soll, sagte P. Donnay.

Förderung von Wachstum

Die Förderung des Wachstums war der für P. Donnay zentrale Ansatz. Dafür sind, zumindest längerfristig betrachtet, auch Investitionen unabdingbar.

Die OECD hat in ihrer Vorstellung der wirtschaftlichen Perspektiven 2016 darauf hingewiesen, dass der anhaltend niedrige Zinssatz gewisse haushaltspolitische Spielräume eröffnet hat, um wachstumsfördernde Investitionen tätigen zu können, was wiederum positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat. Die Anstrengungen, um solche Investitionen durchzuführen und damit die Nachfrage anzukurbeln, müssen global verstärkt werden, so P. Donnay abschließend.

⁶ Improving the Stability and Growth Pact by integrating a proper accounting of public investments: a new attempt: www.plan.be/publications/publication-1537-fr-improving+the+stability+and+growth+pact+by+integrating+a+proper+accounting+of+public+investments+a+new+attempt.

2. Auf belgischer Ebene

Weil Bewegung auf europäischer Ebene schwierig ist, müsste auch auf belgischer Ebene über Reformen nachgedacht werden, waren sich alle drei Experten einig.

Eine Piste hierfür wäre die Reform der Haushaltskoordinierung in ihrer jetzigen Form, strich insbesondere D. Piron heraus. Jede Gebietskörperschaft fährt derzeit ihre eigene Investitionspolitik. Sowohl Flandern, die Wallonie als auch die Deutschsprachige Gemeinschaft können beschließen, im selben Jahr eine Investition vorzunehmen. In dem Fall würde das Gesamtdefizit Belgiens in die Höhe schnellen. Wenn man beschließen würde, die Haushaltspolitik in Belgien zu koordinieren und dabei Prioritäten für bestimmte Investitionen setzte, könnte man auf gesamtbelgischer Ebene den europäischen Anforderungen eher genügen. Dies wäre im föderalen System kein einfacher Weg. Man müsste sich auf Verfahren einigen, wie verschiedene Vorhaben gewichtet, bewertet und ausgewählt werden und wie eine Kontrolle erfolgt. Ein solches Verfahren müsste stringenter sein, als das, was derzeit im Rahmen des Konzertierungsausschusses passiert, doch wäre eine effizientere Haushaltskoordinierung eine Richtung, in die man in Belgien gehen sollte.

J. Hilgers brachte dazu die Idee einer eventuellen Modulation des Haushaltspfads ins Spiel: Nicht jede Verwaltung oder Einrichtung in Belgien hat dieselbe Bestimmung im Hinblick auf Investitionen. Manche sind dazu aufgerufen, aufgrund ihrer Zuständigkeiten mehr öffentliche Investitionen zu tätigen als andere. Hier anzusetzen erfordert ebenfalls eine andere Koordinierung der Haushaltspolitik in Belgien als bislang, was auch nicht einfach würde.

Realistisch erschien J. Hilgers folgender Lösungsansatz, da er auch der allgemeinen haushaltspolitischen Orientierung entspricht: Belgien hat sich verpflichtet, einen mehrjährigen Haushaltspfad auszuarbeiten. Man könnte hier ansetzen und sagen, dass es nicht schädlich sein muss, wenn die Norm in einem Jahr überschritten wird, solange die Orientierung richtig ist und die Norm in jeweils x Jahren eingehalten wird. Kommunen, Provinzen, Regionen oder Gemeinschaften sollten insofern nicht jährlich aufgrund von SEC bewertet werden, sondern mehrjährlich. Dies könnte die notwendige Flexibilität für Investitionen schaffen. Man könnte auch noch andere Elemente hinzufügen, aber dazu braucht es politische Entscheidungen.

Im Ausbau neutraler Operationen für öffentliche Verwaltungen sah J. Hilgers einen weiteren zentralen Ansatz. Man kann hier an PPP, operationelles Leasing und Ähnliches denken. Eurostat vertritt den Standpunkt, dass man Investitionen tätigen kann – man muss dabei „einfach nur“ den Bedingungen des SEC2010 entsprechen. In der Realität ist es allerdings sehr viel komplizierter, ein PPP zu konstruieren, das Punkt für Punkt den Eurostat- sowie SEC-Regeln entspricht, und dabei als öffentliche Hand die Kontrolle über die Investition – die zwar durch einen privaten Partner realisiert, aber doch Anforderungen an eine öffentliche Dienstleistung erfüllen muss – zu behalten. Die verschärften Regeln haben die Nutzbarkeit von PPP im Kontext öffentlicher Politik sehr stark begrenzt.

Eine weitere Möglichkeit ist die Reform der Investitionspolitik auf allen Ebenen Belgiens, meinte D. Piron. Hier haben die Gebietskörperschaften selbst einen großen Spielraum für Reformen. Zu beachten ist, dass nur die Einrichtungen, die in den Konsolidierungskreis öffentlicher Verwaltungen („S13“) fallen, in die Berechnung der haushaltspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene einfließen. Die Gebietskörperschaften sind demnach gefragt, öffentlich nützliche Investitionen an Einrichtungen anzubinden, die nicht zum Konsolidierungskreis gehören.