Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7496

TU Berlin | WIP | Sekr. H 33 | Straße des 17. Juni 135 | 10623 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Z. Hd. Frau Barbara Ostmeier (Ausschussvorsitzende)

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Fakultät Wirtschaft & Management

Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Postadresse:
Sekretariat H 33
Straße des 17. Juni 135
10623 Berlin

Besucheradresse:
Straße des 17. Juni 135
Raum H 3146 (H-Neubau, 3. OG)

Telefon (direkt) 030-314-23243
Telefon (Handy) 0163-8479465
Telefon (Sekretariat) 030-314-25048
Telefax 030-314-26934

tb@wip.tu-berlin.de

www.wip.tu-berlin.de

Berlin, den 03.03.2017

Ihr Schreiben vom 17.02.2017 / Schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 18/5035

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 17.02.2017 bin ich gebeten worden, eine schriftliche Stellungnahme zu dem von der FDP-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurf (Drucksache 18/5035) abzugeben, der darauf abzielt, eine verpflichtende Mindestinvestitionsquote mit Bezug zu den jährlichen Gesamtausgaben des Haushalts in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein festzuschreiben. Dieser Bitte komme ich im Folgenden nach.[1]

Institutionen- und insbesondere politökonomische Erkenntnisse verweisen auf die Gefahr, dass in politischen Systemen und dabei nicht zuletzt auch in Demokratien kurzfristorientierte Entscheidungen getroffen werden. Es kann versucht werden, dieser Gefahr durch „Schutzmechanismen“ auf einer hohen Normenebene entgegenzuwirken. Auf Bundes- und Länderebene kommen hierfür insbesondere Regelungen mit Verfassungsrang in Betracht. Als derartige Schutzmechanismen können z.B. so genannte „Schuldenbremsen“ und „Privatisierungsbremsen“ mit Verfassungsrang eingeordnet werden. Ob es im Einzelfall sinnvoll ist, derartige Schutzmechanismen auf Ebene der Verfassung zu etablieren, ist gemäß institutionenökonomischer Erkenntnisse insbesondere anhand der folgenden vier Kriterien zu beurteilen: (1) Bedeutung, (2) Opportunismuspotential und -gefahren, (3) Wissensstand des Regelsetzers und Dynamik sowie (4) Kontrahierbarkeit.

Mit Bezug zu den genannten vier Kriterien werde ich nun den vorliegenden Gesetzesvorschlag zur Vorgabe einer Mindestinvestitionsquote in der Landesverfassung diskutieren:

1) Bedeutung: Eine Regelung auf Verfassungsebene sollte in erster Linie in Betracht gezogen werden, wenn die entsprechenden Entscheidungen mit

[1] Bei der Erstellung dieser Stellungnahme bin ich durch Dr. Florian Gizzi und Andrej Ryndin (beide tätig am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin) unterstützt worden.

> Seite 1

großen Konsequenzen einhergehen. Ein angemessenes Investitionsniveau ist von hoher Bedeutung, was dafür spricht, eine Verfassungsregel bezüglich einer Mindestinvestitionsquote in Betracht zu ziehen.

2) Opportunismuspotential und -gefahren: Es dürfte ein breiter Konsens bestehen, dass in den vergangenen Jahren im öffentlichen Bereich vielfach – insbesondere auf Ebene vieler Länder und Kommunen, aber auch auf Ebene des Bundes – ein unangemessen niedriges Investitionsniveau vorgelegen hat. Hierfür kommen verschiedene Ursachen in Betracht. Beispielsweise könnten bei einem als unveränderbar angesehenen Einnahmeniveau einer Gebietskörperschaft unangemessen viele Mittel in den konsumtiven Bereich geflossen sein. Oder bei einem als gegeben angesehenen Ausmaß an konsumtiven Ausgaben könnte die Politik auf kurzfristig unpopuläre steuerliche Maßnahmen zur Ausweitung der Investitionsspielräume verzichtet haben, auch wenn dies langfristig betrachtet sinnvoll gewesen wäre. Ferner könnten auch die bei einer langfristigen Politikausrichtung bestehenden Ausgabenerfordernisse oberhalb der Einnahmen von Gebietskörperschaften gelegen haben, aber den entsprechenden Gebietskörperschaften die Kompetenzen gefehlt haben, ihre Einnahmen anzupassen. Somit kann festgehalten werden, dass kurzfristorientiertes Verhalten im politischen Bereich der jeweiligen Gebietskörperschaften oftmals Ursache für eine zu geringe Investitionstätigkeit sein dürfte. Allerdings dürften nicht selten auch andere Ursachen – insbesondere die Finanz- und Kompetenzzuordnungen im föderalen System – vorliegen.
3) Wissensstand des Regelsetzers und Dynamik: Die Verabschiedung und Anpassung von Verfassungsregeln erfordert einen breiten politischen Konsens und geht infolgedessen i.d.R. mit relativ hohen politischen (Transaktions-)Kosten einher. Insofern sollten Regelungen auf Verfassungsebene vor allem dann in Betracht gezogen werden, wenn der Wissensstand hinsichtlich des Regelungsgegenstandes hoch ist und insofern eine geringe Dynamik vorliegt, als dass Umweltveränderungen, die sich in einer bedeutsamen Weise auf das Regelungsziel auswirken und für Anpassungen der Verfassungsregeln sprechen, unwahrscheinlich sind bzw. zumindest nicht häufig stattfinden. Im hier vorliegenden Fall liegt kein gesichertes Wissen vor, welches Investitionsniveau im Allgemeinen und in den Bereichen im Speziellen, die im Haushaltssystem den Investitionen zugeordnet werden, langfristig als sinnvoll anzusehen ist. Dies spricht gegen eine Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs.
4) Kontrahierbarkeit: Wenn ein Regelungsziel gut kontrahierbar ist (und damit einhergehend beispielsweise Ge- oder Verbote gut beschrieben und deren Einhaltung gut überwacht und etwaige Verstöße auch für Dritte und dabei insbesondere das Gerichtswesen nachvollziehbar dargelegt werden können), dann dürfte dieses Ziel durch eine Regelung effektiv und effizient (d.h. hier einhergehend mit geringen (Transaktions-)Kosten) erreicht werden können. Das Ziel, ein angemessenes Investitionsniveau sicherzustellen, dürfte jedoch durch eine Regelung mit Verfassungsrang keinesfalls zwangsläufig erreicht werden. Zunächst ist zweifelhaft, dass die bislang im Haushaltssystem als Investitionen eingestuften Ausgaben alle Ausgaben mit investivem Charakter erfassen, die langfristig betrachtet besonders prioritär sind. Insbesondere im Bildungsbereich werden Ausgaben mit letztendlich investivem Charakter umfangreich nicht als Investitionen eingeordnet. Ferner dürfte es schwierig sein, „Buchungstricks“ zu verhindern, durch die de jure eine entsprechende Verfassungsregel zwar eingehalten werden kann, aber deren Grundgedanken de facto umgangen werden.[2]

Die Kriterien 3 und 4 sprechen also dagegen, eine verpflichtende Mindestinvestitionsquote mit Bezug zu den jährlichen Gesamtausgaben des Haushalts in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein festzuschreiben. Vor diesem Hintergrund empfehle ich den entsprechenden Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drucksache 18/5035) abzulehnen.

[2] Derartige Probleme sind beispielweise im Kontext der in den vergangenen Jahren bei Bund und Ländern angepassten Schuldenbremsen zu beobachten, wo vielfach u.a. durch eine Kapitalbereitstellung privater Auftragnehmer der öffentlichen Hand in langfristigen (ÖPP-)Verträgen Lasten in die Zukunft verschoben und damit die Grundgedanken der Schuldenbremsen umgangen worden sind.

Im Zusammenhang damit, dass die Betrachtungen mit Bezug zu den Kriterien 1 und 2 durchaus grundsätzlich dafür gesprochen haben, eine Verfassungsregel ernsthaft in Betracht zu ziehen, die als Schutzmechanismus gegen ein zu geringes Investitionsniveau dient, möchte ich der Vollständigkeit halber auf folgende Option verweisen: Durch eine Verfassungsregel könnten Kompetenzen hinsichtlich der Festlegung des Investitionsniveaus und ggf. auch gewisser konkreter Investitionsaktivitäten von der Legislative an eine neutrale Behörde oder Expertenkommission delegiert werden. Allerdings rate ich – (verfassungs-)rechtliche Aspekte, die dieser Option möglicherweise entgegenstehen könnten, ausklammernd – davon ab, diese Option im vorliegenden Fall näher in Betracht zu ziehen. Denn es dürfte erstens schwierig sein, der entsprechenden Stelle (Behörde, Expertenkommission o.ä.) Ziele, auf die ihre Beurteilungen und Entscheidungen ausgerichtet sein sollten, mit einem erforderlichen Mindestmaß an Konkretheit vorzugeben, und zweitens wäre es eine wohl nicht lösbare Herausforderung, diese Stelle in einer sinnvollen Weise neutral auszurichten und in ein System von „Checks-and-Balances“ einzubinden.

Letztendlich rate ich also dazu, nicht durch eine „harte“ Verfassungsregel anzustreben, der Gefahr einer politischen Kurzfristorientierung in Form eines zu geringen Investitionsniveaus entgegenzutreten. Vielmehr scheinen mir die üblichen demokratischen Mechanismen des politischen Diskurses und Wettbewerbs – salopp formuliert – die am wenigsten ungeeigneten Maßnahmen zu sein, einer Kurzfristorientierung bei Entscheidungen über Investitionen entgegenzuwirken. Allerdings kann durch „weiche“ Maßnahmen eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass im politischen Wettbewerb diejenigen keine oder zumindest möglichst wenige systematische Nachteile haben, die Lasten nicht in die Zukunft schieben und kurzfristig die erforderlichen Investitionen anstoßen (wollen). Derartige weiche Maßnahmen können insbesondere Transparenzvorgaben sowie gesetzliche Vorgaben bezüglich der Durchführung von Analysen sowie der Abgabe von Empfehlungen durch unabhängige Stellen und dabei nicht zuletzt durch den Rechnungshof sein. Es könnte durchaus in Betracht gezogen werden, zur Betonung der Bedeutung einer angemessenen öffentlichen Investitionstätigkeit nicht nur einfachgesetzliche Regelungen bezüglich derartiger „weicher“ Maßnahmen vorzusehen, sondern ggf. sogar entsprechende Verfassungsregeln zu implementieren.

Abschließend möchte ich noch darauf verweisen, dass gerade in politischen Bereichen, in denen eine Langfristorientierung von Entscheidungen von hoher Bedeutung ist, ein breiter politischer Konsens mit vielen Vorteilen einhergehen wird.

Mit freundlichen Grüßen