

Öffentliche Investitionen: Bedarfe und Finanzierung

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841) zum Thema Schuldenbremse und Investitionen.

Prof. Tom Krebs, Ph.D.
Universität Mannheim

27.2.2020

Der aufgelaufene Investitionsstau und die zukünftigen wirtschaftlichen Herausforderungen haben einen erheblichen Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen in Deutschland geschaffen. Solche öffentlichen Investitionen könnten sich für alle lohnen, denn sie steigern das Wirtschaftswachstum, stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt und erzeugen zusätzliche fiskalische Einnahmen (Krebs und Scheffel, 2017).

Die fünf Anträge betreffen verschiedene Fragen hinsichtlich der Zusammensetzung des Investitionsbedarfs und der möglichen Finanzierung dieser Bedarfe. Dabei schlagen DIE LINKE und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vor, die Schuldenbremse so zu verändern, dass künftig zu Investitionszwecken wieder eine höhere Neuverschuldung zugelassen wird, während die FDP-Fraktion dies mit einer „Verstärkung“ der Schuldenbremse verhindern möchte.

Es lassen sich folgende Ergebnisse festhalten, die im Folgenden näher erläutert werden:

(1) Deutschland hat einen erheblichen Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen in den Bereichen Bildung, erneuerbare Energie, Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur und Wohnen. Etwa zwei Drittel des Gesamtbedarfs betreffen originäre Aufgaben der Kommunen und Ländern.

(2) Die Investitionsausgaben des Bundes und der Länder sind in den letzten Jahren schneller gestiegen als die staatlichen Konsumausgaben und das Bruttoinlandsprodukt. Das ist eine erste Trendwende, doch die gesteckten Investitionsziele können nur mit zusätzlichen Anstrengungen erreicht werden.

(3) Die gesetzten Investitionsziele hinsichtlich der originären Aufgaben des Bundes können ohne Umschichtungen im Haushalt und ohne Steuererhöhungen im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse erreicht werden. Eine Nettokreditaufnahme des Bundes könnte in naher Zukunft notwendig sein.

(4) Die strikten Schuldenbremsen der Länder verhindern größtenteils eine Neuverschuldung auf Länderebene. Die gesetzten Investitionsziele hinsichtlich der originären Aufgaben der Länder und Kommunen können vorrausichtlich nur erreicht werden, wenn zusätzliche Steuereinnahmen für die Länder generiert werden (z.B. durch eine Reaktivierung der Vermögenssteuer oder eine Reform der Erbschaftssteuer).

(5) Zum Erreichen der gesetzten Investitionsziele sollte der Staat die Rolle der öffentlichen Unternehmen stärken – der Staat muss häufiger als investiver Unternehmer auftreten. Diese Unternehmen sollten mit einer Kreditermächtigung zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen ausgestattet werden. Dieser Ansatz ist auf Effizienzgründen einer starren Regel vorzuziehen, die Neuverschuldung in Höhe der (Netto)Investitionen zulässt oder ein Mindestmaß bzw. „Mindestdrehzahl“ an kreditfinanzierten Investitionen vorschreibt.

1. Investitionsbedarfe

Eine Studie von Bardt, Dullien, Hüther und Rietzler (2019) schätzt einen zusätzlichen Bedarf an öffentlichen Investitionen in den Bereichen Bildung, erneuerbare Energie, Infrastruktur (Verkehr und Digital) und Wohnen von preisbereinigt 457 Mrd. Euro in den nächsten 10 Jahren – also 45,7 Mrd. Euro oder circa 1,4% des BIP pro Jahr.

Der zusätzliche gesamtstaatliche Investitionsbedarf von insgesamt 457 Mrd. Euro relativ zum Investitionsniveau in 2019 lässt sich wie folgt auf die verschiedenen staatlichen Ebenen aufteilen:

(1) Öffentliche Investitionsbedarfe, die originäre Aufgaben der Kommunen und Länder betreffen: 317 Mrd. Euro oder 31,7 Mrd. Euro pro Jahr. Die Gesamtsumme setzt sich wie folgt zusammen: 138 Mrd. kommunale Infrastruktur, 20 Mrd. Ausbau des ÖPNV, 50 Mrd. frühkindliche Bildung, 34 Mrd. Ausbau und Betrieb der Ganztagschulen, 25 Mrd. Erhöhung der Ausgaben für Hochschulen und Forschungsförderung, 15 Mrd. staatlicher Anteil am Wohnungsbau, 35 Mrd. zur Dekarbonisierung.

(2) Öffentliche Investitionsbedarfe, die originäre Aufgaben des Bundes betreffen: 140 Mrd. Euro oder 14 Mrd. Euro pro Jahr. Die Gesamtsumme setzt sich wie folgt zusammen: 60 Mrd. Deutsche Bahn, 20 Mrd. Ausbau Fernstraßen, 20 Mrd. Euro Breitbandausbau/5G, 40 Mrd. Euro zur Dekarbonisierung.

Zum Vergleich: Die Ausgaben der Kommunen und Länder für öffentliche Investitionen unter anderem in Infrastruktur und Wohnungsbau betragen im Jahr 2018 52,7 Mrd. Euro nach Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Und die Investitionsausgaben des Bundes beliefen sich in 2018 auf 25,5 Mrd. Euro nach VGR-Abgrenzung (38,1 Mrd. Euro nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung).

Die genannten Investitionsbedarfe sind als zusätzliche preisbereinigte Investitionen relativ zu den Investitionsausgaben in 2019 zu interpretieren. Die vorgenommene Aufteilung der staatlichen Kosten der Dekarbonisierung von 75 Mrd. Euro stellt eine grobe Schätzung dar, wobei der hier angenommene Bundesanteil von 40 Mrd. Euro wahrscheinlich etwas zu hoch angesetzt ist.

Es ist zu beachten, dass ein erheblicher Teil des geschätzten Investitionsbedarfs von 457 Mrd. Euro nicht den öffentlichen Investitionen in den amtlichen Statistiken zugeordnet wird. Beispielsweise sind in der Abschätzung der Kosten des Ausbaus der Ganztagsbetreuung bzw. des Ganztagsunterrichts die Ausgaben für Gehälter von Erzieher*innen und Lehrer*innen enthalten. Solche Ausgaben sind Investitionen im ökonomischen Sinne (Humankapital), werden jedoch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und auch in den Haushalten der Länder und Kommunen nicht so gebucht. Die Investitionsausgaben der Deutschen Bahn und der Betreiber der Übertragungsnetzwerke (z.B. Tennet) werden in der VGR dem Marktsektor zugeordnet und werden daher nicht als öffentliche Investitionen gebucht (sondern als private Investitionen). Im Bundeshaushalt (Finanzstatistik) werden die Zuweisung des Bundes an die Bahn für Infrastrukturinvestitionen (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) jedoch den öffentlichen Investitionen zugerechnet.

Die Aufteilung der Investitionsbedarfe auf die verschiedenen staatlichen Ebenen zeigt deutlich, dass der größte Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen bei den Kommunen und Ländern liegt. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, denn der größte Handlungsbedarf in Deutschland besteht in zwei Bereichen, die beide direkt die Länder und Kommunen betreffen: Erstens haben viele Kommunen in den letzten Jahrzehnten zu wenig in die Instandhaltung und den Ausbau der lokalen Infrastruktur investiert, so dass sich insbesondere in den strukturschwachen Regionen die Infrastruktur in einem teilweise erbärmlichen Zustand befindet. Zweitens gibt es in Deutschland

einen großen Nachholbedarf im Bildungsbereich, wobei die Defizite im vorschulischen Bereich und bei den Grundschulen besonders groß sind.

Bei der Interpretation der angesetzten Investitionskosten ist zu beachten, dass öffentliche Investitionen über positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zusätzliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben erzeugen. Diese positiven fiskalischen Effekte öffentlicher Investitionen können erheblich sein (Krebs und Scheffel, 2017), werden hier aber nicht weiter berücksichtigt.

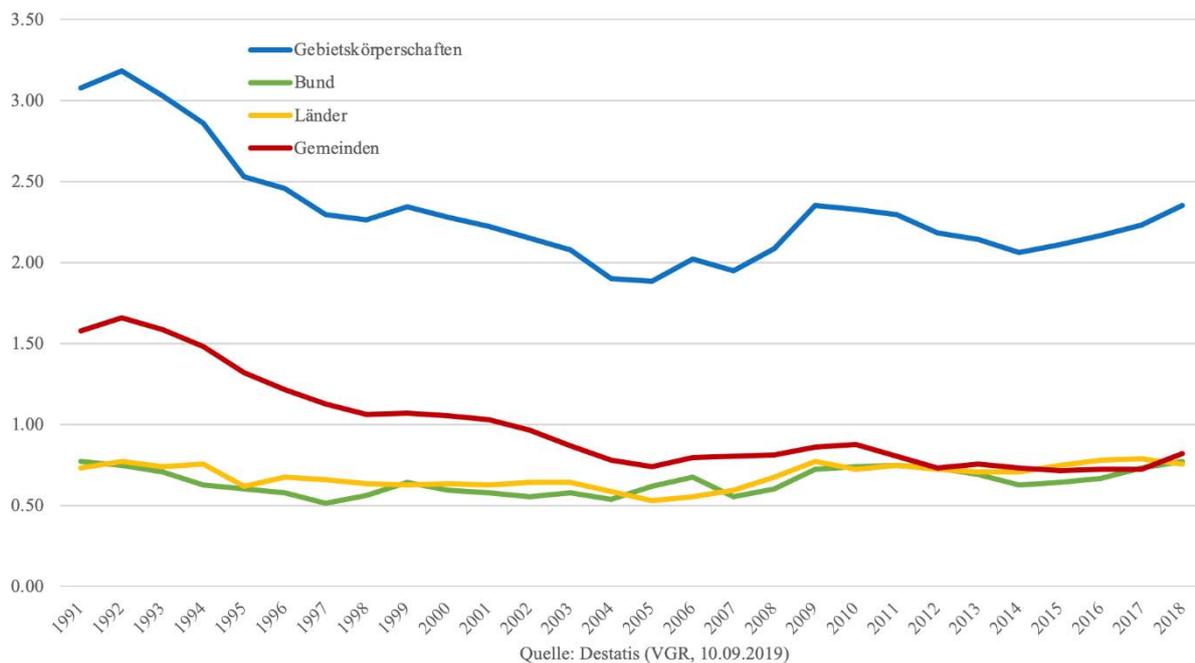
Die in Bardt et al. (2019) geschätzten Investitionsbedarfe setzen sich zusammen aus Ersatzinvestitionen und Modernisierungsinvestitionen. Die berechneten Ersatzinvestitionen sind die gesamten Investitionen, die notwendig wären, um die in der Vergangenheit nicht getätigten Investitionen zur Erhaltung des bestehenden Kapitalstocks zu tätigen. Die Modernisierungsinvestitionen sind die zur Ausweitung bzw. Modernisierung des Kapitalstocks notwendigen Investitionen. Diese Unterscheidung ist in der praktischen Anwendung nicht immer trennscharf durchzuführen, da z.B. der Ersatz einer alten Maschine durch eine neue, modernere Maschine beide Elemente enthält. Die Studie von Bardt et al. (2019) nutzt im Wesentlichen die Ergebnisse von Umfragen, um das Volumen der notwendigen Ersatzinvestitionen zu bestimmen (z.B. KfW, 2019), die den vorhandenen Investitionsrückstand abbauen würden. Das Volumen der notwendigen Modernisierungsinvestitionen ist hingegen hauptsächlich bestimmt auf Basis ausführlicher Analysen, die ausgehend von eindeutig bestimmten Zielen (z.B. Ganztagsplatz für 70 Prozent der Grundschul Kinder) die notwendigen Investitionen berechnen.

2. Investitionspolitik der letzten Jahre – aggregierte Analyse

Die bereits genannten Studien von Bardt et al. (2019) und Krebs und Scheffel (2017) kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass es erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur gibt. Diese Einsicht hat sich mittlerweile auch in der Politik durchgesetzt und es sind bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen worden. Dies spiegelt sich auch in den Zahlen wider.

Insgesamt sind die die staatlichen Investitionen seit 2015 schneller als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen, wobei diese Entwicklung im Wesentlichen auf die zusätzlichen Investitionsausgaben der Länder und des Bundes zurückzuführen ist – die Investitionsausgaben der Kommunen relativ zu BIP sind eher konstant geblieben. Die folgende Grafik verdeutlicht diesen Trend basierend auf Daten des statischen Bundesamts (VGR):

Bruttoinvestitionsquote



Die Jahres-Daten des statischen Bundesamts sind aktuell nur bis 2018 verfügbar. Zusätzliche Information enthalten die Haushaltentwürfe der verschiedenen staatlichen Ebenen (Finanzstatistik), die auch Information über einen vorläufigen Wert für 2019 und einen geplanten Wert (sogenannter Soll-Wert) für 2020 enthalten. Ein Blick auf die Haushalts-Daten zeigt, dass in dieser Legislaturperiode insbesondere der Bund eine sehr expansive Investitionspolitik verfolgt hat: Die Bundesausgaben für öffentliche Investitionen sind von 34 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2017 (Ist-Wert) auf 42,9 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2020 (Soll-Wert) angestiegen – ein Zuwachs von circa 9 Prozent pro Jahr. Die Investitionsausgaben sind also wesentlich schneller gestiegen als die Einnahmen und die Ausgaben für konsumtive Zwecke, die im Zeitraum 2017-2020 nur um circa 3 Prozent pro Jahr gestiegen sind.¹

Die oben aufgeführten Statistiken zeigen einen deutlichen Anstieg der öffentlichen Investitionen seit 2015 mit einer gewissen Beschleunigung des positiven Trends in dieser Legislaturperiode. Diese Trendumkehr ist Folge eines Bündels an Maßnahmen, die von den Ländern und dem Bund in den letzten Jahren in die Wege geleitet wurden. Die folgende Tabelle zeigt eine Aufstellung der in Bardt et al. (2019) geschätzten Investitionsbedarfe und die wichtigsten Maßnahmen des Bundes, die einen Teil dieser Investitionsbedarfe bereits erfüllen bzw. bei einer Ausweitung erfüllen könnten.

¹ Die Investitionsquote im Bundeshaushalt ist von 9,5% in 2015 auf 11,9% in 2020 gestiegen.

Tabelle 1 Bundesmaßnahmen zum Erreichen der Investitionsziele

Gesamtstaatlicher zusätzlicher Investitionsbedarf laut Studie (457 Mrd. Euro)		Aktuelle Ansätze der Investitionspolitik des Bundes
317 Mrd. Länder und Kommunen	138 Mrd. Euro kommunale Infrastruktur	Infrastrukturprogramm KInvFG I, Schulsanierungsprogramm KInvFG II, Strukturstärkungsgesetz (Verkehrsprojekte)
	20 Mrd. Euro Ausbau des ÖPNV	Erhöhung Regionalisierungsmittel und Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetz (GVFG)
	50 Mrd. Euro frühkindliche Bildung	Gute-Kita-Gesetz
	34 Mrd. Euro Ausbau und Betrieb der Ganztagschulen	Digitalpakt Schule, Förderung Ganztagschulen (geplant)
	25 Mrd. Euro für Hochschulen und Forschungsförderung	Strukturstärkungsgesetz (Projekte im Bereich Forschung und Innovationen)
	15 Mrd. Euro staatlicher Anteil am Wohnungsbau	Förderung sozialer Wohnungsbau (Wohngipfel)
	35 Mrd. Euro zur Dekarbonisierung	
140 Mrd. Bund	60 Mrd. Euro Deutsche Bahn	LuFV III und Eigenkapitalerhöhung insgesamt ca. 30 Mrd.
	20 Mrd. Euro Ausbau Fernstraßen	
	20 Mrd. Euro Breitbandausbau/5G	Digitalfonds ca. 9 Mrd. Euro und Strukturstärkungsgesetz
	40 Mrd. Euro zur Dekarbonisierung	Klimapaket ca. 20 Mrd. Euro (Ladeinfrastruktur, energetische Gebäudesanierung) und Wasserstoffstrategie ca. 15 Mrd. Euro

3. Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs der Kommunen und Länder

Diese und andere Entwicklungen verdeutlichen, dass ein Umdenken in der Politik bereits stattgefunden hat. Doch der zukünftige Investitionsbedarf ist sehr groß und auf kommunaler Ebene besteht ein erheblicher Investitionsrückstand. Es stellt sich somit die Frage, wie die notwendigen zusätzlichen Investitionen finanziert werden können. Ein Plan zur Finanzierung der Investitionsbedarfe von 317 Mrd. Euro auf kommunaler Ebene und Länderebene wird in Krebs (2020) besprochen. Hier sollen nur kurz die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst werden.

Der Bund kann Ländern und Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen helfen, ihre originären Aufgaben zu erfüllen. Diese Möglichkeit hat der Bund in den letzten Jahren verstärkt genutzt, um die kommunalen Investitionen zu stärken. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch sind zusätzliche Maßnahmen notwendig. Konkret sollte der Bund die folgenden drei Maßnahmen ergreifen, um die Kommunen bei der Finanzierung notwendiger Investitionen zu unterstützen: einen einmaligen Beitrag zum Abbau der kommunalen Altschulden leisten, erfolgreiche Förderprogramme fortsetzen und einen Zukunftsfonds einrichten, der als Beteiligungsgesellschaft die kommunalen oder landeseigenen Infrastruktur- und Wohnungsbaugesellschaften unterstützt.

Aktuell besitzen die Länder und Kommunen finanzielle Spielräume, die zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen genutzt werden können. Zum Ersten haben einige Länder und Kommunen in den letzten Jahren Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet. Doch sind diese Überschüsse häufig in den Ländern am geringsten, die den größten Bedarf an zusätzlichen Investitionen aufweisen. Zum Zweiten kam es mit der Föderalismusreform 2017 zu einer veränderten Zuordnung der Finanzmittel zwischen Bund und Ländern, so dass den Ländern ab 2020 netto circa 4 Milliarden Euro pro Jahr zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen (Lenk und Glinka, 2019). Diese zusätzlichen Finanzmittel sollten vornehmlich für zusätzliche Investitionsausgaben verwendet werden.

Die Ausnutzung der finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen in Kombination mit den unterstützenden Maßnahmen des Bundes sind wichtige Bausteine einer öffentlichen Investitionsoffensive, doch werden diese Anstrengungen bei weitem nicht den geschätzten Finanzierungsbedarf von 317 Milliarden Euro decken können. Dabei muss beachtet werden, dass die aktuell hohen Haushaltsüberschüsse sehr schnell sinken werden in den kommenden zwei Jahren. Zum Beispiel wird laut Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 9. Dezember 2019 das staatliche Finanzierungssaldo (alle Ebenen) von +1,4% des BIP in 2019 auf +0,5% des BIP in 2020 und 0% in 2021 fallen.

Darüber hinaus setzen die starren Schuldenbremsen der Länder einer Neuverschuldung enge Grenzen und erfordern ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt. Damit haben die Länder im Gegensatz zum Bund kaum die Möglichkeit, einen Teil der zusätzlichen Investitionsausgaben durch Neuverschuldung zu finanzieren. Eine Ausnahme dazu bildet die Gründung von landeseigenen Infrastruktur- und Wohnungsbaugesellschaften mit Kreditermächtigung, die im Wettbewerb mit privaten Anbietern den Kommunen die entsprechenden Dienstleistungen anbieten. Dieser Ansatz erscheint aus ökonomischer Sicht vernünftig, doch ist offen, inwieweit die Länder in den kommenden Jahren diesen Weg einschlagen werden. Anders ist die Situation der Kommunen, die ihre Investitionen über eine Kreditaufnahme finanzieren können, da sie nicht unter die Schuldenbremse fallen und somit in ihrer Schuldenaufnahme prinzipiell nicht beschränkt sind.² Es ist eine offene Frage, inwieweit diese Finanzierungsmöglichkeit von der Kommunen zukünftig genutzt werden kann.

Aus diesen gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen ergibt sich der vorläufige Schluss, dass die Länder und Kommunen in den nächsten Jahren eventuell zusätzliche Einnahmequellen erschließen müssen, wenn die notwendige Investitionsoffensive erfolgreich sein soll. Eine Möglichkeit zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Investitionen der Kommunen und Länder ist die Reaktivierung der Vermögenssteuer. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Änderung der sehr großzügigen Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen in der Erbschaftssteuer in Verbindung mit zeitlich gestreckten Tilgungsoptionen. Beide Ansätze haben den Vorteil, dass die zusätzlichen Einnahmen an die Länder fließen und so direkt die fiskalischen Spielräume der Länder (und

² Die spezifischen Bedingungen, unter denen Kommunen Schulden aufnehmen dürfen, werden in den Gemeindeordnungen der Länder definiert. In den meisten Fällen ist die Kreditaufnahme für Investitionen gestattet.

Kommunen) erweitern. Zudem könnten beide Optionen zusätzliche Einnahmen generieren, die einen erheblichen Teil des Finanzierungsbedarfs der Länder und Kommunen decken würden.

Eine Reaktivierung der Vermögenssteuer in Deutschland oder eine Änderung der Erbschaftssteuer hätte ökonomische Auswirkungen, die berücksichtigt werden müssen. Während die allgemeinen ökonomischen Wirkmechanismen bekannt sind, herrscht hinsichtlich ihrer quantitativen Auswirkungen ein erhebliches Ausmaß an Unsicherheit. Eine wissenschaftlich fundierte, ex-ante Evaluierung der ökonomischen Effekte solcher Steuerreformen in Deutschland ist daher zurzeit kaum möglich. Anders gesagt: Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz dafür, dass eine solche Steuerreform den Wirtschaftsstandort Deutschland gefährden würde, aber es gibt auch keine überzeugende Evidenz, dass die möglichen negativen Effekte vernachlässigbar klein sein werden. Es bleibt zu hoffen, dass diese Wissenslücke zukünftig geschlossen werden kann.

In der öffentlichen Debatte werden gelegentlich Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten als eine mögliche Finanzierungsoption angeführt. Solche Umschichtungen zugunsten der öffentlichen Investitionen bedeuten immer Einsparungen bei den konsumtiven Ausgaben in dem Sinne, dass sie ohne die Umschichtungen schneller wachsen würden. Die Finanzierung expansiver Investitionspolitik durch Umschichtungen stößt daher rasch an ihre politischen Grenzen und hat in der Vergangenheit wiederholt dazu geführt, dass eine expansivere Investitionspolitik aufgegeben wurde und Einsparungen im Investitionsbereich erfolgten. Deshalb sind pauschale Forderungen nach „Umschichtungen im Haushalt“ oder „Kürzungen von Subventionen“ nur glaubwürdig, wenn sie von einem konkreten Katalog von politisch umsetzbaren Kürzungsmaßnahmen begleitet werden. Anders gesagt: Ein Investitionsprogramm kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn eine seriöse Gegenfinanzierung der zusätzlichen Investitionsausgaben vorliegt.

4. Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs des Bundes

Die Finanzierung der zusätzlichen Bundesinvestitionen von 140 Mrd. Euro ist zur Hälfte bereits von der Bundesregierung zugesagt worden. Dieser Sachverhalt wird bei einer Betrachtung der oben dargestellten Tabelle deutlich. Diese Tabelle zeigt, dass der Bund bereits zusätzliche Investitionsmaßnahmen in Höhe von 74 Mrd. Euro zur Erfüllung des zusätzlichen Investitionsbedarfs von 140 Mrd. Euro ergriffen hat. Dabei ist zu beachten, dass die 140 Mrd. Euro einen preisbereinigten Wert darstellen, während die 74 Mrd. Euro nominale Zusagen sind.

Damit verbleibt eine Finanzierungslücke von preisbereinigt circa 70 Mrd. Euro bzw. 7 Mrd. Euro pro Jahr. Ein erheblicher Teil der Finanzierung dieser Investitionsausgaben wird außerhalb des Bundeshaushalts erfolgen, denn diese Investitionen werden von öffentlichen Unternehmen durchgeführt (siehe unten). Doch auch wenn diese zusätzlichen Ausgaben vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollten, wäre dies ohne Umschichtungen im Haushalt mit einer Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen) im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse möglich. Denn eine solche Nettokreditaufnahme des Bundes stünde im Einklang mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt nach Artikel 109 des Grundgesetzes (Schuldenbremse), der ein strukturelles Defizit des Bundes von 0,35% des BIP erlaubt. Dies entspricht 11,7 Mrd. Euro für 2020.³

³ Dieser finanzielle Spielraum wird durch zwei gesetzlich vorgeschriebene Korrekturen möglicherweise zusätzlich eingeengt. Erstens wird eine Konjunkturbereinigung vorgenommen, die aber nach aktuellem Stand für 2020 klein ist (-0,5 Mrd. Euro) und sich über einen längeren Zeitraum in etwa ausgleichen sollte. Zudem müssen die Einnahmen und Ausgaben der sogenannten Sondervermögen berücksichtigt werden. Nach

Neben der Finanzierungsfrage ist die Frage des Mitteleinsatzes wichtig. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, dass öffentliche Unternehmen die Bereitstellung der Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Digital und erneuerbare Energien gewährleisten. Ein solcher Ansatz verbindet gemeinwohlorientiertes mit betriebswirtschaftlichen Handeln und kann bei optimaler Organisationsstruktur der Unternehmen sicherstellen, dass gesamtgesellschaftliche Ziele mit effizientem Mitteleinsatz erreicht werden. Anders gesagt: Die Gesellschaft braucht den Staat als investiven Unternehmer.

Die öffentlichen Unternehmen sollten rechtlich unabhängige sein, die zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben und eine Kreditermächtigung erhalten. Eine Zurechnung der Kreditaufnahme solcher Gesellschaften auf die Haushalte von Bund und Ländern im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG wird nach herrschender Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur abgelehnt. Das bedeutet zum Beispiel, dass nach aktueller Rechtsauffassung eine mögliche Kreditaufnahme der Bundesautobahngesellschaft oder der BImA keine Auswirkung auf den Bundeshaushalt und keine Auswirkung auf die maximal mögliche Nettokreditaufnahme des Bundes hätte. Denn diese Gesellschaften erfüllen zwei wesentlichen Kriterien: Es sind rechtlich selbständige Personen und sie haben eine (zukunftsorientierte) Sachaufgabe.⁴

Die konkreten Implikationen dieses Ansatzes hinsichtlich der Restrukturierung existierender öffentlicher Unternehmen, Gründung neuer öffentlicher Unternehmen und transparenter Investitionsplanung können hier aus Platzgründen nicht weiter analysiert werden.

5. Einwand: Mehr Geld bringt nichts

In der öffentlichen Debatte ist häufig der Einwand zu hören, dass die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Investitionsprojekte nicht zu mehr realwirtschaftlichen Investitionen führen würde. Kurz gesagt: Mehr Geld bringt nichts. Als Beweis für diese Hypothese wird das Argument angeführt, dass vorhandene Investitionsmittel im Bundeshaushalt nicht abfließen würden.

Dieses Argument ist jedoch nicht überzeugend. Denn der Abfluss der Investitionsmittel im Bundeshaushalt ist relativ hoch und hat sich in den letzten Jahren sogar verbessert, obwohl die Investitionsausgaben stark gestiegen sind. Konkret ist der Anteil der abgeflossenen Investitionsmittel (Ist-Wert) an den bereitgestellten Investitionsmitteln (Soll-Wert) von 94% in 2017 auf 98% in 2019 gestiegen, obwohl gleichzeitig die Investitionsausgaben in diesem Zeitraum von 34 Milliarden Euro in 2017 auf 38,1 Milliarden Euro in 2019 gestiegen sind – ein Zuwachs von insgesamt 12%. Diese Entwicklung zeigt, dass die Bereitstellung zusätzlicher Investitionsmittel eine positive Auswirkung auf die öffentlichen Investitionsausgaben gehabt hat.

Ein zweites Argument betrifft die Gelder aus den verschiedenen Investitionsfonds des Bundes, die angeblich zu langsam abfließen würden. Doch auch hier zeigt ein Blick auf die Sachlage, dass die vorhandene Evidenz nicht für einen außerordentlich langsamen Mittelabfluss sprechen.

aktuellen Berechnungen wird für das Jahr 2020 der Finanzierungssaldo der Sondervermögen den möglichen Spielraum für eine Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt um 6,2 Mrd. Euro einengen, doch könnte dieser Finanzierungssaldo der Sondervermögen in den kommenden Jahren abnehmen.

⁴ Nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) würden diese beiden Gesellschaften dem Sektor Staat zugerechnet werden und ihre Kreditaufnahme wäre somit auf die europäische Schuldenbremse anrechenbar, wenn nicht ein gewisser Mindestanteil der laufenden Kosten durch Markteinkommen gedeckt wird. Doch das ESGV gilt nicht für die Schuldenbremse des Bundes und der Länder aus Art. 109 Abs. 3 GG und eine mögliche Ausweitung der Reichweite des ESGV auf die verfassungsrechtliche Schuldenbremse kann auch nicht aus Art. 109a Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitet werden.

Beispielsweise sind für den Kommunalinvestitionsfonds I nach vier Jahren über 90 Prozent der Fördermittel verplant und etwas mehr als die Hälfte der Mittel sind abgeflossen (BMF, 2020). Das heißt, die Fördermittel sind fast alle gebunden und die Hälfte ist von den Kommunen genutzt wurden, um die Rechnungen der beauftragten Handwerker und Baufirmen zu bezahlen. Diese Durchschnittswerte erscheint nicht außergewöhnlich niedrig zu sein für die Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionsprojekten. Eine fundierte Beurteilung kann jedoch nur eine eingehende empirische Analyse liefern, die zu diesem Zeitpunkt nicht existiert.

Natürlich ist die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Investitionsoffensive. Planungsengpässe in den kommunalen Verwaltungen und Fachkräftemangel in der Bauwirtschaft sind weitere Hürden, die überwunden werden müssen. Diese Hemmnisse können durch strukturelle Maßnahmen verkleinert werden, doch ohne eine angemessene Finanzierung wird es nicht gehen. Dies bestätigen auch Umfragen der KfW (2019) unter den Kämmereien, in denen regelmäßig die Verfügbarkeit von Finanzmitteln als der wichtigste Faktor für die Entwicklung der kommunalen Investitionen genannt wird. Erst wenn Bund und Länder Planungssicherheit schaffen und die Finanzierung einer langfristig angelegten Investitionsoffensive sicherstellen, werden die Kommunen ihre Personaldecke stärken und die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten ausweiten.

Referenzen

Bardt, Dullien, S., Hüther, M., und K. Rietzler (2019) „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen“, IMK-Report.

BMF (2019) „Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel I (KInvFG I)“, Bericht vom 17. Januar 2020.

KfW (2019) „KfW Kommunalpanel 2019“.

Krebs, T., und M. Scheffel (2017) „Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland“, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Krebs, T. (2020) „Wie eine öffentliche Investitionsoffensive finanziert werden kann,“ Makronom.

Lenk, T. und P. Glinka (2019) „Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen“, Wirtschaftsdienst.

Stabilitätsrat (2019) „Zwölfte Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats,“ 9. Dezember 2019.