
Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
am 2. März 2020
zu den Anträgen in den Drucksachen

- Öffentliche Infrastruktur erhalten – Investitionspflicht einführen (Drs. 19/14375)
- Investitionsstau beenden – Schuldenbremse aus Grundgesetz streichen (Drs. 19/14424)
- Initiative von Industrie und Gewerkschaften aufgreifen – Investitionen für ein zukunfts-fähiges Deutschland (Drs. 19/15919)
- Schuldenbremse und Investitionen nicht gegeneinander ausspielen – Ausgabeprioritäten setzen statt Schuldenbremse verletzen (Drs. 19/16831)
- In die Zukunft investieren – Kreditpielräume nutzen und erweitern (Drs. 19/16841)

Prof. Volker Wieland, Ph.D.

Institute for Monetary and Financial Stability,
Goethe-Universität Frankfurt am Main
und
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kontaktinformationen:

Prof. Volker Wieland, Ph.D.

Institute for Monetary and Financial Stability
Goethe-Universität Frankfurt
House of Finance
Theodor-W.-Adorno-Platz 3
60323 Frankfurt am Main

STELLUNGNAHME

1. Zentrale Aspekte der eingebrachten Anträge der Fraktionen

1. Die eingebrachten Anträge der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP decken ein breites Spektrum an möglichen Problemfeldern und Reformvorschlägen bezüglich der öffentlichen Investitionen und der Schuldenbremse ab. Hier werden einige davon stichpunktartig wiedergegeben, um die Bezüge der nachfolgenden Stellungnahme zu verdeutlichen.
2. Anträge der Fraktion DIE LINKE: Es wird auf einen **Investitionsrückstand** hingewiesen, der sich aus Berechnungen von Investitionslücken ergäbe. Auf der Grundlage derartiger Berechnungen soll eine **Verpflichtung** zu öffentlichen Investitionen zum Erhalt und zur Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks eingeführt werden. Dafür soll ein separater Finanzierungskanal geschaffen werden, der unabhängig von der Haushalts- und konjunkturellen Lage zur Verfügung stünde. Insbesondere soll eine **Neuverschuldung in Höhe der nach diesen Verfahren berechneten öffentlichen (Netto-)Investitionen** ermöglicht werden – ergänzt um Entschuldungsprogramme für Kommunen.
3. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Hier wird ebenfalls eine verbindliche Investitionsregel und eine Lockerung der Schuldenbremse gefordert, um die **Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen** zu ermöglichen. Die Kreditfinanzierung soll aber **auf maximal 1% des BIP** bei einer Staatsschuldenquote von unterhalb 60% **begrenzt** werden. Allerdings sollen Investitionsgesellschaften für bestimmte Investitionsbereiche gegründet werden, die dann möglicherweise nicht mehr der Schuldenbremse unterliegen würden. Der Antrag verweist außerdem auf nicht-monetäre Hindernisse für Investitionen. So bedürfe es **beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren**, die eine zügigere Umsetzung von Investitionsvorhaben ermöglichen würden sowie eine Ausweitung des Personals der öffentlichen Verwaltung in relevanten Bereichen.
4. Antrag der Fraktion der FDP: Im Gegensatz zu den obengenannten Anträgen wird darauf hingewiesen, dass **Investitionen bei einer entsprechenden Priorisierung** gegenüber konsumtiven Ausgaben **in ausreichendem Umfang möglich** sind, ohne die Schuldenbremse aufzuweichen oder abzuschaffen. Der Investitionsbegriff müsse zudem um Instandhaltung erweitert werden. Es wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass Bürokratie wie lange und komplexe Planungsverfahren und **zahlreiche Regulierungen** die Umsetzung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen behindern. Nicht zuletzt sei ein **ausgeprägter Fachkräftengpass im Bausektor** ein bedeutender restringierender Faktor. Die Schuldenbremse solle dagegen verstärkt und Lücken wie etwa bezüglich privatrechtlicher Beteiligungsgesellschaften der öffentlichen Hand geschlossen werden.

2. Maße des öffentlichen Investitionsbedarfes wegen methodischer Probleme nicht für Steuerung geeignet

5. In der Bundesrepublik Deutschland besteht in verschiedenen Bereichen ein öffentlicher **Investitionsbedarf**. Dieser ergibt sich nicht zuletzt durch den **Klimawandel** sowie den wirtschaftlichen **Strukturwandel**. Daraus lässt sich ein klarer Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik ableiten (SVR 2019a, 2019b). Vor allem bedarf es einer Stärkung der Wachstumspotenziale. Dazu können geeignete öffentliche Investitionen einen wichtigen Beitrag leisten. Allerdings sind die im Rahmen der eingebrachten Anträge **angeführten Maße aufgrund methodischer Einschränkungen nicht geeignet** für eine Steuerung der öffentlichen Investitionstätigkeit und Verschuldung.
6. Zunächst ist zu betonen, dass sich der **Investitionsbegriff** im öffentlichen Diskurs nicht mit der Abgrenzung der amtlichen Statistik deckt. Diese erfasst nämlich nicht unbedingt, was in der öffentlichen Wahrnehmung unter öffentlicher Infrastruktur verstanden wird (Christofzik et al., 2019). So zählt beispielsweise der Bau eines Schulgebäudes als Investitionsausgabe, während die Personalausgaben für Lehrer zum Staatskonsum gerechnet werden. Der ausschließliche Fokus auf **Investitionen** in der Debatte um die Schuldenbremse vernachlässigt, dass die in der Statistik ausgewiesenen Investitionen **nicht notwendigerweise anderen Ausgabearten**, die unter Staatskonsum oder Transfers fallen, **vorzuziehen** sind.
7. Außerdem werden Ausgaben für **gewöhnliche Instandhaltung und Reparaturen nicht zu den Investitionen gerechnet**. Für entwickelte Volkswirtschaften wie der Bundesrepublik Deutschland sind solche Ausgaben jedoch von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus wirken sich Kostensteigerungen im Rahmen öffentlicher Investitionen vollumfänglich auf die Investitionsausgaben aus, obwohl hiermit keine reelle Steigerung des öffentlichen Kapitalstocks einhergeht. Ein ausschließlicher Fokus auf die Investitionen würde daher in die Irre führen und einen falschen oder ineffizienten Einsatz öffentlicher Mittel nach sich ziehen. Stattdessen ist stets die **Bewertung des Einzelfalls notwendig**. Denn die Abgrenzung zwischen Investitionen und anderen Ausgabenarten ist nicht gleichbedeutend mit einer Unterscheidung zwischen produktiven und unproduktiven Ausgaben.
8. Ein weiteres Problem ist, dass eine **umfassende Bestandserhebung des öffentlichen Vermögens fehlt** (Hanke und Schmalwasser, 2017). Stattdessen muss diese Bestandsgröße in Modellrechnungen auf Basis der Bruttoanlageinvestitionen geschätzt werden. Dabei werden Abgänge des physischen Kapitals aus dem Bestand nur unter Annahme durchschnittlicher Nutzungsdauern und entsprechender Verteilungen geschätzt.

Ähnliche Einschränkungen gelten für die Schätzung der **Nettoanlagevermögen**. So werden die Abschreibungen in diesem Fall lediglich mittels Annahmen zur durchschnittlichen ökonomischen Nutzungsdauer approximiert. So wird eine Wertminderung angenommen, die nicht mit dem tatsächlichen Wertverlust im

1 Zeitverlauf übereinstimmen muss (Schmalwasser und Schidlowski, 2006). Insbe-
 2 sondere hat eine regelmäßige und ordnungsgemäße **Wartung** der Anlagegüter
 3 **keinen Einfluss auf die modellierten Abgänge und Abschreibungen**.
 4 Für die Höhe des Nettoanlagevermögens sind somit Instandhaltungsausgaben
 5 unerheblich.

6 9. Eine haushaltsrechtliche **Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen** im
 7 Umfang der Abschreibungen oder zum Ausgleich der Abgänge von physischem
 8 Kapital setzen somit **falsche wirtschaftspolitische Ziele**. Mit einer solchen
 9 Vorgabe können Fehlanreize einhergehen, mit denen sinnvolle Instandhaltungs-
 10 maßnahmen unterlassen und diese Mittel stattdessen für Neubauten oder Erwei-
 11 terungen verwendet werden. Zudem ist es nicht zwingend erforderlich den Be-
 12 stand an öffentlichem Anlagevermögen zu erhalten, da sich der Bedarf an be-
 13 stimmten Bruttoanlagevermögen mit der Zeit, etwa aufgrund einer alternden Ge-
 14 sellschaft, verändern kann.

15 10. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch die Abgrenzung des Staatssektors.
 16 Die **Ausgliederung** öffentlicher Aufgaben aus den Kernverwaltungen in so ge-
 17 nannte öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen führt dazu, dass **In-**
 18 **vestitionsausgaben** in diesen Einheiten **zum privaten Sektor gerechnet**
 19 werden. Sie zählen somit nicht zu den öffentlichen Investitionen. Ein prominentes
 20 Beispiel für den Bund sind etwa Investitionszuweisungen für die Deutsche Bahn.
 21 Sie gelten als Vermögenstransfers und somit nicht als öffentliche Investitionen.
 22 Bei der Bewertung der öffentlichen Investitionstätigkeit unterschiedlicher Ge-
 23 bietskörperschaften ist es daher notwendig den Einfluss der Ausgliederungen zu
 24 berücksichtigen. Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Staat und pri-
 25 vatem Sektor schließen zudem Vergleiche zwischen Ländern und Kommunen so-
 26 wie einen internationalen Vergleich in den Investitionsquoten und eine darauf ba-
 27 sierende Ableitung des Investitionsbedarfes aus.

28 11. Eine Abschätzung eines **Investitionsbedarfes auf Basis der Umfrageer-**
 29 **gebnisse** des KfW-Kommunalpanels (2019) ist aufgrund methodischer Ein-
 30 schränkungen **inhärent problematisch**. So handelt es sich hierbei um einen
 31 wahrgenommenen Investitionsrückstand auf Basis einer selektiven Stichprobe.
 32 Auf dieser Basis ist es nicht möglich, einen gesamtwirtschaftlichen Investitions-
 33 bedarf zu quantifizieren. Hinzu kommt, dass diese Ergebnisse lediglich auf Ant-
 34 worten von 2,4 % der Kommunen in Deutschland zurückgehen.

35 12. Die **Bedarfsrechnung** für öffentliche Investitionen in Höhe von **450 Milliar-**
 36 **den Euro in den kommenden 10 Jahren** von Bardt et al. (2019) basiert je-
 37 doch auf so problematischen Größen wie den öffentlichen Nettoinvestitionen so-
 38 wie dem wahrgenommenen Investitionsrückstand laut KfW-Kommunalpanel.
 39 Die **Probleme eines solchen Ansatzes** sind nicht zu unterschätzen. So ist der
 40 Investitionsbegriff nicht klar definiert und es werden Investitions- und Konsum-
 41 ausgaben miteinander vermengt. Darüber hinaus können Überlappungen vorlie-
 42 gen, die zu Doppelzählungen führen können. Am aktuellen Rand ist zudem un-
 43 klar, inwieweit ausgewiesene Bedarfe bereits geplant oder gar verabschiedet sind.
 44 Zudem berücksichtigen die aufgeführten Primärquellen weder die Qualität der
 45 Kapitalgüter, noch die Instandhaltung oder Auslagerungen. Zusammenfassend

1 muss festgehalten werden, dass die **Quantifizierung von Investitionsbedar-**
 2 **fen durch Bardt et al. (2019) mit erheblichen Unsicherheiten behaftet**
 3 ist.

4 3. Schuldenbremse und Schwarze Null: Erstmals in der 5 BRD Trendanstieg der Schuldenquote umgekehrt

- 6 13. Seit den 1970er-Jahren ist die **Schuldenstandsquote** in Deutschland trendmä-
 7 ßig angestiegen. Anlass waren zunächst oft **außerordentliche Ereignisse** wie
 8 die deutsche Wiedervereinigung oder die Finanzkrise. Der Grund für den steten
 9 Aufwärtstrend lag letztlich jedoch darin, dass die Verschuldung anschließend bes-
 10 tensfalls teilweise oder gar nicht wieder abgebaut wurde. Eine Erklärung für den
 11 Aufwärtstrend bietet die **Theorie der politischen Ökonomie**. Sie stellt eine
 12 Defizitneigung fest, die zu einem Anstieg der Schulden über das gesellschaftlich
 13 optimale Niveau hinaus führt (Alesina und Passalacqua, 2016). Fiskalregeln die-
 14 nen dazu, solch einer Defizitneigung zu begegnen. Sowohl die **Defizitneigung**
 15 als auch die **Wirksamkeit von Fiskalregeln** sind **in der empirischen Lite-**
 16 **ratur gut dokumentiert** (Feld und Kirchgässner, 2008; Burret und Feld, 2014,
 17 2018a, 2018b; Eyraud et al., 2018; Heinemann et al., 2018).
- 18 14. Seit Gründung der Bundesrepublik wurde versucht der öffentlichen Neuverschul-
 19 dung mit einer verfassungsrechtlich verankerten Regelung zu begegnen. Aber erst
 20 im Zuge der Einführung der derzeit gültigen **Schuldenbremse** ist es **tatsäch-**
 21 **lich gelungen, den Trendanstieg der Schulden zu begrenzen**. Seit 2010
 22 ist die Schuldenquote von 82% auf 61% des Bruttoinlandsprodukts von 2018 zu-
 23 rückgegangen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt 60% als Obergrenze.
 24 Mit etwas Glück könnte Deutschland in den nächsten Jahren einen Sicherheits-
 25 abstand gewinnen. Das wäre gut, um für zukünftig mögliche fiskalische Krisen
 26 gewappnet zu sein. Dies gilt insbesondere wenn man sich daran erinnert, dass ein-
 27 nige Mitgliedsstaaten des Euro-Raums wie etwa Spanien, Irland oder Portugal
 28 zwar vor der Finanzkrise deutlich niedrigere Schuldenquoten aufwiesen, diesen
 29 Spielraum jedoch in kürzester Zeit aufbrauchen mussten und bald danach den
 30 Marktzugang verloren, bzw. im Fall Spaniens zu verlieren drohte. Nur mit Hilfe
 31 sehr umfangreicher Rettungspakete des Europäischen Stabilisierungsmechanis-
 32 mus (ESM) und Maßnahmen der EZB konnte ein noch weit schlimmerer Ein-
 33 bruch der Wirtschaft in diesen und anderen Mitgliedsstaaten verhindert werden.
 34 Die Bundesrepublik bildete zusammen mit einer kleinen Gruppe von Mitglieds-
 35 staaten den **fiskalischen Stabilitätsanker der Währungsunion**, der die
 36 Glaubwürdigkeit der Rettungsmaßnahmen sicherte.
- 37 15. Der **Rückgang der Schuldenquote in Deutschland** in den darauffolgenden
 38 Jahren ergab sich jedoch nicht direkt aus einer bindenden Schuldenbremse. Denn
 39 die **politische Verpflichtungserklärung** der sogenannten **schwarzen Null**
 40 setzte in den Jahren der Erholung und des Booms in Deutschland eine engere Be-
 41 schränkung. Sie sorgte dafür, dass in einer Zeit, die dank hoher Wachstumsraten
 42 und niedriger Zinskosten, tatsächlich konsolidiert wurde. Während die Schulden-
 43 bremsen Verfassungsrang hat, handelt es sich bei der schwarzen Null, um eine po-

1 litische Verpflichtungserklärung, die im Koalitionsvertrag festgeschrieben ist. Zu-
 2 dem gilt sie lediglich für den Bund. Länder sowie Kommunalfinanzen sind von
 3 dieser Selbstverpflichtung des Bundes unberührt. Es ist eine **konjunkturell un-**
 4 **bereinigte Saldoregel**. Sie berücksichtigt weder die kontemporäre konjunkturu-
 5 relle Lage noch budgetäre Einmaleffekte wie beispielsweise Strafzahlungen von
 6 Kapitalgesellschaften. Bedingt durch diese Grundeigenschaften birgt sie die Ge-
 7 fahr einer prozyklischen Wirkung. Bei Aufschwüngen kann sie im Verhältnis zur
 8 konjunkturellen Lage einen größeren Spielraum belassen und bei Abschwüngen
 9 zu restriktiv wirken.

10 Die **Schuldenbremse** wird dagegen grundsätzlich **um konjunkturelle Ef-**
 11 **ekte bereinigt**. In schweren Rezessionen erlaubt sie zudem eine **Ausnah-**
 12 **meregelung**. Im Fall einer Rezession in Deutschland ist es deshalb angemessen,
 13 die schwarze Null aufzugeben und in einer schweren Rezession eine dafür vorge-
 14 sehene Ausnahme von der Schuldenbremse zu machen. Aber in solch einer Situ-
 15 ation befinden wir uns nicht. Die entscheidende Haltelinie bleibt die Schulden-
 16 bremse.

17 16. Im gegenwärtigen Diskurs wird mit einer möglicherweise zu stark einschränken-
 18 den Wirkung der Schuldenbremse auf öffentliche Investitionen argumentiert. Zu
 19 berücksichtigen ist jedoch, dass der Bund seit ihrer Einführung den Ausgaben-
 20 spielraum gar nicht ausgeschöpft hat. Bis einschließlich des Jahres 2014 lag die
 21 Nettoneuverschuldung unter der maximal zulässigen Höhe. Ab dem Haushalts-
 22 jahr 2015 kam es durch den Bund gar zu einem **Abbau der Nettoschulden**.
 23 Eine einzige Ausnahme bildete im Anschluss lediglich das Jahr 2017. Der syste-
 24 matisch nicht genutzte Verschuldungsspielraum durch den Bund kann seit Ein-
 25 führung der Schuldenbremse durch den Saldo des Kontrollkontos quantifiziert
 26 werden. Dieser betrug **bis einschließlich des Haushaltsjahres 2014 kumu-**
 27 **liert rund 120 Mrd Euro**. Die Übergangsregelungen sahen im Anschluss eine
 28 Löschung dieses Saldos vor. **Seit dem Haushaltsjahr 2015** hat der Bund einen
 29 möglichen kumulierten Verschuldungsspielraum in Höhe von **rund 37 Mrd**
 30 **Euro** nicht genutzt.

31 17. Auch bei voller Bindungswirkung der Schuldenbremse besteht ein nicht zu vernachlässigender **Spielraum für reale Ausgabensteigerungen** in den kom-
 32 menden zehn Jahren **bei aktuellem Rechtsrahmen**. Selbstverständlich ist
 33 eine solche Rechnung ebenfalls mit Unsicherheit behaftet und basiert auf Annah-
 34 men. Jedoch bestünde ein kumulativer fiskalischer Spielraum von **rund 300**
 35 **Milliarden Euro** in den kommenden zehn Jahren unter der Schuldenbremse
 36 bei Verwendung von Basiswerten aus dem Jahr 2018 (Feld et al., 2020). Die Be-
 37 rechnung eines solchen kumulativen Spielraums berücksichtigt darüber hinaus
 38 noch nicht, dass im Jahr 2018 ein Überschuss in Höhe von 62,4 Milliarden Euro
 39 vorlag. Dieser Spielraum käme noch hinzu.
 40

41 18. Trotz der vorhandenen Spielräume wird eine Rückkehr zu einer **goldenen Regel**
 42 gefordert. Die **Argumentation** fußt jedoch auf Maßzahlen, die **mit großen me-**
 43 **thodischen Einschränkungen** verbunden sind. Unstrittig ist, dass eine ange-
 44 messene öffentliche Infrastruktur zu mehr privatwirtschaftlichen Investitionen
 45 beitragen und sich positiv auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung auswirken

1 kann. Da die Unterscheidung zwischen Investitionen und anderen Ausgaben je-
 2 doch nicht gleichbedeutend mit produktiven und unproduktiven Ausgaben ist,
 3 besteht die Gefahr einer Verdrängung anderer notwendiger Ausgaben die etwa
 4 zum Staatskonsum zählen. **Stattdessen** bedarf es einer **Abwägung der**
 5 **Wachstumspotenziale** entsprechender Ausgaben **im Einzelfall**.

- 6 19. Die Schuldenbremse ist deshalb eine Schranke ohne Priorisierung einzelner Aus-
 7 gaben. Eine feste Investitionsquote oder eine goldene Regel würden hingegen ei-
 8 ner möglichen **Prioritätensetzung durch die Parlamente vorgreifen**. Die
 9 grundsätzliche Abgrenzungsproblematik des Investitionsbegriffs sowie der po-
 10 tenziellen Wachstumsbeiträge im Verhältnis zu anderen Ausgabenarten waren
 11 maßgeblich für die Ablehnung einer Investitionsorientierung bei der Schulden-
 12bremse durch den Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2007, 2014) und den Wis-
 13senschaftliche Beirat beim BMWi (2008). Der Sachverständigenrat befürwortete
 14 seinerzeit in der Expertise 2007 eine solche Investitionsorientierung, jedoch
 15 setzte er dabei auf einen sehr eng gefassten Investitionsbegriff und schloss etwa
 16 aus Personalausgaben für Bildung über Schulden zu finanzieren.

17 4. Schuldenbremse gilt nicht für Kommunen – Kreditfi- 18 anzierung der Investitionen bereits möglich

- 19 20. Im Falle der Kommunen besteht eine grundsätzliche **Verpflichtung für die**
 20 **Länder** eine ausreichende **Finanzausstattung ihrer Kommunen** sicherzu-
 21 stellen. Die gegenwärtig sehr ungleiche Verteilung und regional starke Konzent-
 22 ration kommunaler Kassenkredite ist nicht zuletzt auf **substanzielle Versäum-**
 23 **nisse in der Landespolitik** und deren **kommunaler Finanzaufsicht** zu-
 24 rück zu führen (SVR, 2017). Kommunale Entschuldungsprogramme können in
 25 diesem Zusammenhang einen Beitrag leisten die Belastung durch Altschulden zu
 26 reduzieren, sofern Fehlanreize vermieden und begleitende Maßnahmen ergriffen
 27 werden, die eine erneute Kumulation umfangreicher Kassenkredite verhindern.
 28 So könnte in Erwägung gezogen werden, überjährige Kassenkredite nur noch über
 29 das jeweilige Land zu begeben und dies dem Saldo der Länder unter der Schul-
 30 denbremse zuzurechnen.
- 31 21. Für die **Länder** stellt sich der fiskalische Spielraum in der Tat enger dar. Dies ist
 32 jedoch vornehmlich auf die sehr geringe Anzahl einnahmeseitiger Instrumente
 33 zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund eine höhere Verschuldung zuzulassen,
 34 oder eine Umgehung der Schuldenbremse in Erwägung zu ziehen, wäre der fal-
 35 sche Weg. Vielmehr könnte eine **Stärkung der Einnahmeautonomie** hier ei-
 36 nen sinnvollen Beitrag leisten (SVR, 2014).
- 37 22. Eine **Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund** ist in diesem
 38 Zusammenhang **nicht zu empfehlen**. Hieraus könnten bedeutende Fehlanreize
 39 für eine unangemessen hohe kommunale Verschuldung und fehlgeleitete Investi-
 40 tionen resultieren. Zudem würden jene Länder bevorteilt, in denen es in der Ver-
 41 gangenheit zu Versäumnissen auf landespolitischer Ebene kam. Eine politischer
 42 Konsens würde vermutlich erfordern, Länder, die für eine ausreichende Finanz-
 43 ausstattung ihrer Kommunen gesorgt haben, zusätzlich noch zu kompensieren.

1 Dies würde ohne Not zusätzliche Belastungen für den Bund verursachen, obwohl
 2 Länder wie Hessen, Rheinland-Pfalz sowie das Saarland mit landeseigenen kom-
 3 munalen Entschuldungsprogrammen begonnen haben ihre überschuldeten Kom-
 4 munen zu unterstützen. Diese Belastungen des Bundes würden zu jenen umfang-
 5 reichen Maßnahmen hinzukommen, mit denen der Bund die Länder und Kom-
 6 munen bereits entlastet hat sowie zu den bereits vorgenommenen Anpassungen
 7 in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (SVR, 2019b).

- 8 **23.** Eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund bei gleichzeitiger
 9 **Umgehung der Schuldenbremse ist insbesondere abzulehnen.** Ein
 10 Rückgriff auf eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse würde zwar die Vor-
 11 lage eines Rückzahlplans erfordern. Bei Umgehung der Schuldenbremse hinge-
 12 gen würde es zu einem Zuwachs der Verschuldung des Bundes kommen, ohne
 13 eine erneute Überschuldung auf kommunaler Ebene zuverlässig auszuschließen.
 14 Ein solches Vorgehen würde so die Einheit von Haftung und Kontrolle durchbre-
 15 chen und sollte deshalb abgelehnt werden.

16 5. Niedrige Zinsen kein hinreichender Grund für eine 17 höhere öffentliche Verschuldung

- 18 **24.** In der Debatte um die Schuldenbremse wird gelegentlich eine höhere **öffentli-**
 19 **che Verschuldung mit dem Ziel die Geldpolitik zu unterstützen** begrün-
 20 det. Die fiskalpolitische Expansion würde den mangelnden Spielraum der Geld-
 21 politik ersetzen können, die durch eine Zinsuntergrenze in ihrer Effektivität be-
 22 schränkt sei.

23 Vor diesem Hintergrund ist jedoch zu berücksichtigen, dass die **nationale Fis-**
 24 **kalpolitik** in einer Währungsunion mit gemeinschaftlicher Geldpolitik das wichti-
 25 gste verbleibende **Instrument für eine nationale Stabilisierung** ist. Letz-
 26 teres sollte in einer Währungsunion Priorität genießen, sodass eine Ausrichtung
 27 der nationalen Fiskalpolitik an europäischen Zielen im Widerspruch zu dem zu-
 28 vor genannten Grundsatz steht.

29 Darüber hinaus ist die **Geldpolitik bereits sehr expansiv ausgerichtet**, so-
 30 dass es keiner weiteren fiskalpolitischen Maßnahmen zur Steigerung der Inflation
 31 bedarf. Nicht zuletzt sind die Möglichkeit der Geldpolitik zur Steigerung des Ex-
 32 pansiongrades noch nicht erschöpft und können zur Erfüllung des Mandats der
 33 Preisstabilität bei Bedarf ausgeweitet werden (SVR, 2019b)-

- 34 **25.** In einem weiteren Argumentationsstrang wird eine höhere öffentliche Verschul-
 35 dung in Deutschland mit **positiven Spillover-Effekte** auf andere Staaten des
 36 **Euro-Raums** gerechtfertigt. Quantitative Analysen zeigen allerdings, dass sol-
 37 che Effekte eher schwach ausgeprägt sein dürften – selbst bei einer durch die
 38 Nullzinsgrenze eingeschränkten Geldpolitik (in 't Veld, 2013; Gadatsch et al.,
 39 2016; Attinasi et al., 2017; SVR, 2015).

- 1 26. Auf Basis der prognostizierten Erhöhung der öffentlichen Verschuldung in den
 2 USA zeichnet sich eine starke Zunahme des weltweit wichtigsten, **nominal si-**
 3 **cheren Wertpapiers** in Form von US-Staatsanleihen ab. Der mögliche Fall ei-
 4 ner weiteren Reduktion der deutschen Schuldenquote dürfte deshalb keinen be-
 5 deutenden Einfluss auf das Angebot nominal sicherer Staatsanleihen haben. Ins-
 6 besondere wird das Angebot deutscher Anleihen im Euro-Raum durch die An-
 7 kaufprogramme der EZB verknüpft.
- 8 27. Eine **negative Rendite auf Staatsanleihen** sowie eine **günstige Zins-**
 9 **Wachstums-Differenz** sind **keine hinreichenden Gründe für eine Erhö-**
 10 **hung der Staatsschulden**. Es ist zweifelhaft, ob eine höhere Neuverschuldung
 11 in Deutschland tatsächlich ohne zusätzliche fiskalische Kosten möglich ist. Eine
 12 historische Betrachtung der Phasen mit einer negativen Zins-Wachstums-Diffe-
 13 renz zeigt, dass diese mit einem erheblichen Umkehrisiko innerhalb der nächs-
 14 ten zwei Legislaturperioden verbunden gewesen sind (SVR, 2019b). Es bleibt un-
 15 sicher, wie lange die derzeitigen fiskalischen Kosten einer expansiven Fiskalpoli-
 16 tik so gering bleiben. Deshalb sollte der starke Rückgang der Finanzierungskosten
 17 zum Teil eben für eine Reduktion der Schuldenquote eingesetzt werden. Damit
 18 erhöht sich der Spielraum für auch zukünftig nicht auszuschließende Krisensitu-
 19 ationen. Nicht zuletzt besteht ein Wirkzusammenhang zwischen den entspre-
 20 chenden Zinsniveaus an den Finanzmärkten, dem Umfang der öffentlichen Ver-
 21 schuldung und der Qualität der Institutionen. Darüber hinaus geht von Regeln,
 22 die zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik beitragen, eine **Signalfunktion für Fi-**
 23 **nanzmärkte insgesamt und andere Mitgliedstaaten** aus.

24 6. Nicht monetäre Hindernisse für öffentliche Investiti-

25 onen von großer Bedeutung

- 26 28. Es bestehen bedeutende **nicht-monetäre Umsetzungsdefizite** im Bereich öf-
 27 fentlicher Investitionen. Dies betrifft einerseits lange andauernde Planfeststel-
 28 lungsverfahren, die sowohl durch administrative Hürden in Form aufwendiger
 29 Ausschreibungsverfahren, als auch durch Widersprüche der lokalen Zivilgesell-
 30 schaft (Not-in-my-backyard-Phänomen) bedingt sein können. Aktuelle Gesetzes-
 31 initiativen in diesem Bereich zur Verkürzung und Vereinfachung der Planungs-
 32 verfahren beispielsweise durch sogenannte Legalplanung sind grundsätzlich zu
 33 begrüßen.
- 34 29. Darüber hinaus ist ein **Rückgang der Kapazitäten der öffentlichen Ver-**
 35 **waltung** in Form rückläufiger Personalzahlen in der Kommunalverwaltung zu
 36 verzeichnen. Während dies auf den ersten Blick insbesondere in den Verwaltungsbereichen Bauen, Wohnen, Planen und Entwicklung der Fall zu sein scheint (Gornig und Michelsen, 2017), ist die längerfristige Entwicklung schwierig zu bewerten. Dies liegt an den regional sehr heterogenen Übergängen zur Doppik, sowie an den damit einhergehenden Änderungen in den Buchungspraktiken.
- 37 30. Einer der bedeutendsten einschränkenden Faktoren sind indes **Kapazitätseng-**
 38 **pässe im Bausektor**. So ist die Differenz zwischen den Baugenehmigungen und
 39 -fertigstellungen in den vergangen zehn Jahren stark angestiegen und bleibt auf
 40
 41
 42
 43

1 einem hohen Niveau. Die Auslastung des Bausektors ist zudem im Jahr 2019 mit
 2 80 % auf ein Rekordniveau angestiegen (BBSR, 2019). Nicht zuletzt deshalb, geht
 3 das sehr hohe nominale Wachstum der Bruttoanlageinvestitionen zum Teil auf
 4 sustantielle Preissteigerungen zurück. Einfach nur die finanziellen Mittel für öf-
 5 fentliche Investitionen zu erhöhen, dürfte die Preissteigerungen noch weiter ver-
 6 stärken. Die Verschärfung der Entsenderichtlinie und höhere Eintrittsbarrieren
 7 im Handwerk und in Dienstleistungsbereichen beschränken die Möglichkeit einer
 8 Steigerung realer Investitionen zusätzlich. Eine Ausweitung der Kapazität basie-
 9 rend auf einer Zusage für stetige Investitionsausgaben über 10 Jahre erscheint
 10 ebenfalls nicht vielversprechend, da die staatlichen Bauinvestitionen seit 1991 im
 11 Durchschnitt lediglich 13 % ausgemacht haben und diese Ausgaben seit 2003
 12 preisbereinigt relativ stabil zwischen 33 Milliarden bis 38 Milliarden schwankten
 13 (SVR, 2019b).

- 14 31. Stattdessen dürfte ein vielschichtiger **Fachkräftemangel** in diesem Sektor für
 15 die fehlende Ausweitung von Kapazitäten verantwortlich sein. Dies zeigt sich so-
 16 wohl hinsichtlich der Vakanzen nach Berufsklassifikationen sowie nach Anforder-
 17 ungsprofilen. Darüber hinaus ist die Arbeitsproduktivität in diesem Sektor seit
 18 1991 nahezu unverändert. Zwar ist die Umsatzproduktivität von Großbetrieben
 19 mit mehr als 100 Beschäftigten hoch, aber diese machen nur 1 % der Grundge-
 20 samtheit aus (Grubert und Behnke, 2018).

21 7. Fazit

- 22 32. Die Instandhaltung und der angemessene Ausbau der öffentliche Infrastruktur
 23 gehören zu den wichtigen staatlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche
 24 Entwicklung. Diese sowie andere öffentliche Investitionen erfordern eine ange-
 25 messene Bewertung des Einzelfalls. **Mechanische Investitionsverpflichtun-**
 26 **gen auf der Basis von Investitionsrückstandsschätzungen** sind aufgrund
 27 der zahlreichen Mess- und Einordnungsprobleme produktiver Ausgaben **nicht**
 28 **zielführend**. Eine zeitnahe Umsetzung von öffentlichen Investitionen wird in-
 29 besondere auch durch bürokratische Hemmnisse und Regulierungen verhindert.
 30 Hinzu kommen **Fachkräfteengpässe** und eine **Überauslastung des Bau-**
 31 **sektors**, die durch regulatorische Hindernisse für ausländische Wettbewerber
 32 noch verstärkt werden.
- 33 33. Fiskalische Regeln, die Nettoinvestitionen grundsätzlich ausnehmen, wie die so-
 34 genannte goldene Regel, konnten den Trendanstieg der Staatsverschuldung in der
 35 Bundesrepublik nicht begrenzen. Eine Trendumkehr gelang erst im Zusammen-
 36 spiel von schwarzer Null und Schuldenbremse. Dabei ist für die Zukunft, die kon-
 37 junkturbereinigte **Schuldenbremse**, die zusätzlich Ausnahmen für tiefe Rezes-
 38 sionen erlaubt, die entscheidende und **angemessene Haltelinie**. Sie motiviert
 39 eine politische Prioritätensetzung, denn sie unterscheidet nicht zwischen un-
 40 terschiedlichen Ausgaben. Die Schuldenbremse bietet ausreichende Spielräume der-
 41 zeit und in der Zukunft, um angemessene produktive und durch Klimawandel und
 42 Strukturwandel erforderlich werdende Ausgaben, unabhängig davon, ob sie zu
 43 den staatlichen Investitions- oder Konsumausgaben gerechnet werden, umzuset-
 44 zen.

- 1 34. Im Rahmen des europäischen Fiskalpakts haben sich fast alle Mitgliedstaaten der
2 Europäischen Union verpflichtet eine Fiskalregel einzuführen, vorzugsweise in
3 der nationalen Verfassung, die das strukturelle Defizit einschränkt. Die Schulden-
4 bremse setzt den Fiskalpakt in Deutschland um. Die europäische Staatsschulden-
5 krise liegt noch nicht so weit zurück, dass man vergessen könnte wie notwendig
6 Fiskalregeln sind, um Überschuldung, die Gefahr des Staatsbankrotts, oder der
7 Staatsfinanzierung über die Notenpresse zu vermeiden. Eine Abschaffung oder
8 fundamentale **Aufweichung durch eine weit gefasste goldene Regel und**
9 **groß angelegte Umgehungsmöglichkeiten ist deshalb abzulehnen.** Der
10 wichtige Beitrag Deutschlands als ein fiskalischer Stabilitätsanker der Europäi-
11 schen Währungsunion sollte keineswegs unterschlagen oder unterschätzt wer-
12 den.
- 13 35. Die deutsche Schuldenbremse gilt nicht für die Kommunen. Eine **Übernahme**
14 **kommunaler Altschulden durch den Bund** ist in diesem Zusammenhang
15 **nicht zu empfehlen.** Eine Umgehung der Schuldenbremse vor diesem Hinter-
16 grund wäre insbesondere abzulehnen. Beides würde bedeutende Fehlanreize für
17 eine überzogene Verschuldung sowie riskante und wenig sinnvolle Investitionen
18 begründen.
- 19 36. Eine Lockerung der deutschen Schuldenbremse, indem die maximal mögliche
20 Neuverschuldung von 0,35% auf 0,5%, oder auf 1% des BIP bei deutlicher Unter-
21 schreitung der Obergrenze für die Schulden erhöht wird, würde sie in diesem As-
22 pekt an die Regeln des europäischen Fiskalpakts annähern. Allerdings müssten
23 dann auch auch **Lücken** bezüglich nicht erfasster **Sondervermögen**, Investiti-
24 onsgesellschaften geschlossen sowie die **Salden der Kommunen** und der **So-**
25 **zialversicherungen mit erfasst werden.** Berücksichtigt man diese Unter-
26 schiede in der Abdeckung öffentlicher Ausgaben zwischen deutscher Schulden-
27 bremse und europäischem Fiskalpakt, so ergeben sich ähnliche Implikationen für
28 die längerfristig konsolidierende Wirkung. Deshalb spricht vieles dafür, zu schlie-
29 ßen „if it ain't broke, don't fix it“.

Literatur

Alesina, A. und A. Passalacqua (2016), The political economy of government debt, in: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.), Handbook of Macroeconomics, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 2599–2651.

Attinasi, M.-G., M. Lalik und I. Vetlov (2017), Fiscal spillovers in the euro area: A model-based analysis, ECB Working Paper 2040, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/19, Köln.

BBSR (2019), Bauwirtschaft und Bauqualität - Kapazitätsauslastung im Baugewerbe zieht wieder an, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/Bauwirtschaft-Bauqualitaet/Bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/ergebnisse.html>, abgerufen am 28.10.2019.

Burret, H.T. und L.P. Feld (2018a), (Un-)intended effects of fiscal rules, European Journal of Political Economy 52, 166–191.

Burret, H.T. und L.P. Feld (2018b), Vertical effects of fiscal rules: The Swiss experience, International Tax and Public Finance 25 (3), 673–721.

Burret, H.T. und L.P. Feld (2014), Political institutions and fiscal policy: A note on budget rules and fiscal federalism, CESifo DICE Report – Journal for Institutional Comparisons 12 (1), 3–11.

Christofzik, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, Schweizer Monat – Die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 1064 (März).

Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V.D. Lledo und C. Pattillo (2018), Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability, IMF Staff Discussion Note SDN/18/04, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2008), On the effectiveness of debt brakes: The Swiss experience, in: Neck, R. und J.-E. Sturm (Hrsg.), Sustainability of Public Debt, MIT Press, Cambridge und London, 223–255.

Feld, L. P., W. H. Reuter und M. Yeter (2020), Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Arbeitspapier 1/2020, Wiesbaden.

Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016), Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR, Economic Modelling 52 (Part B), 997–1016.

Gornig, M. und C. Michelsen (2017), Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus,

- 1 DIW Wochenbericht 84 (11), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin,
2 211–219.
- 3 Grubert, A. und S. Behnke (2018), Kapazitäten in der Baubranche - Quo Vadis
4 Wohnungsbau in Berlin, Studie der bulwiengesa und Drees & Sommer.
- 5 Hanke, B. und O. Schmalwasser (2017), Grenzen einer staatlichen Vermögens-
6 rechnung aus finanzökonomischer Sicht, in: Deppenheuer, O. und B. Kahl (Hrsg.),
7 Staatseigentum: Legitimation und Grenzen, Springer, Berlin und Heidelberg, 63–
8 77.
- 9 Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain
10 fiscal policy? A meta-regression-analysis, European Journal of Political Economy
11 51, 69–92.
- 12 KfW (2019), KfW-Kommunalpanel 2019, KfW Bankengruppe, Frankfurt am
13 Main.
- 14 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
15 (2019a), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden.
- 16 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
17 (2019b), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.
- 18 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
19 (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18,
20 Wiesbaden.
- 21 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
22 (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Wiesba-
23 den.
- 24 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
25 (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.
- 26 Schmalwasser, O. und M. Schidlowski (2006), Kapitalstockrechnung in Deutsch-
27 land, WISTA – Wirtschaft und Statistik 11/2006, 1107–1123.
- 28 in 't Veld, J. (2013), Fiscal consolidations and spillovers in the euro area periphery
29 and core, Economic Paper 506, Europäische Kommission, Brüssel.
- 30 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2014), Keine Rückkehr zur Schuldenpolitik
31 der Vergangenheit! Zur Debatte über Investitionen und Staatsverschuldung in
32 Deutschland, Brief an an den Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang
33 Schäuble.
- 34 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Schuldenbremse für Bund und Län-
35 der – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an an den Bundes-
36 minister der Finanzen Peer Steinbrück.

1 **Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2008), Zur Begrenzung der Staatsver-**
2 **schuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsge-**
3 **setzes, Gutachten 01/08 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministe-**
4 **rium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.**

5