



## Wortprotokoll der 56. Sitzung

### Haushaltsausschuss

Berlin, den 2. März 2020, 11:00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus  
Raum 2.400

Vorsitz: Peter Boehringer, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Antrag der Abgeordneten Victor Perli, Dr. Gesine Löttsch, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### Öffentliche Infrastruktur erhalten – Investitionspflicht einführen

**BT-Drucksache 19/14375**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Antrag der Abgeordneten Fabio De Masi, Dr. Gesine Löttsch, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### Investitionsstau beenden –Schuldenbremse aus Grundgesetz streichen

**BT-Drucksache 19/14424**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- c) Antrag der Abgeordneten Alexander Ulrich, Fabio De Masi, Jörg Cezanne, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Initiative von Industrie und Gewerkschaften aufgreifen – Investitionen für ein zukunftsfähiges Deutschland**

**BT-Drucksache 19/15919**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- d) Antrag der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Schuldenbremse und Investitionen nicht gegeneinander ausspielen – Ausgabeprioritäten setzen statt Schuldenbremse verletzen**

**BT-Drucksache 19/16831**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- e) Antrag der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Anja Hajduk, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**In die Zukunft investieren – Kreditspielräume nutzen und erweitern**

**BT-Drucksache 19/16841**

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Eckhardt Rehberg [CDU/CSU]

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Johannes Kahrs [SPD]  
Abg. Peter Boehringer [AfD]  
Abg. Otto Fricke [FDP]  
Abg. Dr. Gesine Löttsch [DIE LINKE.]  
Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

**Anwesenheitsliste der Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Berghegger, Dr. André Gröhler, Klaus-Dieter Haase, Christian Karl, Alois Kruse, Rüdiger Lips, Patricia Radomski, Kerstin Rehberg, Eckhardt Rief, Josef	
SPD	Barnett, Doris Gerster, Martin Groß, Michael Kahrs, Johannes Rohde, Dennis Schulz (Spandau), Swen Schwarz, Andreas Steffen, Sonja Amalie	Stadler, Svenja
AfD	Boehringer, Peter Hohmann, Martin Malsack-Winkemann, Dr. Birgit Münz, Volker Schielke-Ziesing, Ulrike	Glaser, Albrecht
FDP	Fricke, Otto Meyer, Christoph	
DIE LINKE.	Lötzsch, Dr. Gesine Perli, Victor	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kindler, Sven-Christian	Kühn (Tübingen), Christian Paus, Lisa

**Anwesenheitsliste der Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse**

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 2. März 2020  
zur Thematik Schuldenbremse/Investitionen eingebrachten Anträge der  
Fraktionen DIE LINKE., FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf  
BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841

Name	Fraktion	Ausschuss
De Masi, Fabio	DIE LINKE.	Finanzausschuss
Stark-Watzinger, Bettina	FDP	Finanzausschuss
Dr. Tebroke, Hermann-Josef	CDU/CSU	Finanzausschuss
Schrodi, Michael	SPD	Finanzausschuss
Kiziltepe, Cansel	SPD	Finanzausschuss



## Anwesenheitsliste der Sachverständigen

---

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 2. März 2020  
zur Thematik Schuldenbremse/Investitionen eingebrachten Anträge der  
Fraktionen DIE LINKE., FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf  
BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841

---

### Sachverständiger

---

**Prof. Dr. Peter Bofinger**  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

---

**Prof. Dr. Thiess Büttner**  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

---

**Prof. Dr. Sebastian Dullien**  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung  
in der Hans-Böckler-Stiftung

---

**MR BRH Dieter Hugo**  
Bundesrechnungshof

---

**Dr. Stephan Kohns**  
Deutsche Bundesbank

---

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.**  
Universität Mannheim

---

**Prof. Dr. Dirk Meyer**  
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg

---

**Prof. Dr. Achim Truger**  
Universität Duisburg-Essen

---

**Prof. Volker Wieland, Ph.D.**  
Goethe-Universität Frankfurt am Main

---



### **Einziger Tagesordnungspunkt**

a) Antrag der Abgeordneten Victor Perli, Dr. Gesine Löttsch, Fabio De Masi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Öffentliche Infrastruktur erhalten – Investitionspflicht einführen**

**BT-Drucksache 19/14375**

b) Antrag der Abgeordneten Fabio De Masi, Dr. Gesine Löttsch, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Investitionsstau beenden –Schuldenbremse aus Grundgesetz streichen**

**BT-Drucksache 19/14424**

c) Antrag der Abgeordneten Alexander Ulrich, Fabio De Masi, Jörg Cezanne, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Initiative von Industrie und Gewerkschaften aufgreifen –Investitionen für ein zukunftsfähiges Deutschland**

**BT-Drucksache 19/15919**

d) Antrag der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

#### **Schuldenbremse und Investitionen nicht gegeneinander ausspielen – Ausgabeprioritäten setzen statt Schuldenbremse verletzen**

**BT-Drucksache 19/16831**

e) Antrag der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Anja Hajduk, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **In die Zukunft investieren – Kreditspielräume nutzen und erweitern**

**BT-Drucksache 19/16841**

**Hierzu wurde verteilt:**

*Ausschussdrucksache/n 19(8)5674*

*(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

dcDer **Vorsitzende:** Guten Morgen meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich eröffne die 56. Sitzung des Haushaltsausschusses. Dieser hat mehrheitlich beschlossen, zu den von den Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Thematik Schuldenbremse/ Investitionen eingebrachten Anträgen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Der Ausschuss hat sich insofern vorausschauend gezeigt, denn das Thema hat zwischenzeitlich an Aktualität gewonnen. Stichwörter sind bspw.: Ein Konjunkturpaket im Zeichen von Covid-19 bzw. die Entschuldung der Kommunen. Beides wurde vom BMF in den vergangenen Tagen ins Spiel gebracht. Sicherlich werden wir das auch in den regulären Sitzungen des Haushaltsausschusses noch behandeln.

Zur heutigen Veranstaltung darf ich die eingeladenen Sachverständigen begrüßen: Prof. Dr. Peter Bofinger von der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg, Prof. Dr. Thiess Büttner von der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen-Nürnberg, Prof. Dr. Sebastian Dullien vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, MR Dieter Hugo vom Bundesrechnungshof, Dr. Stephan Kohns als Vertreter der Deutschen Bundesbank, Prof. Tom Krebs, Ph.D. von der Universität Mannheim, Prof. Dr. Dirk Meyer von der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg, Prof. Dr. Achim Truger von der Universität Duisburg-Essen und Prof. Volker Wieland, Ph.D. von der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Herzlich willkommen alle zusammen und danke, dass Sie Ihre Expertise und Ihre Zeit zur Verfügung stellen. Ihre schriftlichen Stellungnahmen betrachten wir als wichtigen Beitrag für unsere Arbeit.

Aus dem Bundesministerium der Finanzen begrüßen wir die PStSn Bettina Hagedorn und den Leiter der Unterabteilung I A – Grundsatzfragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik – MDg Helmut Herres.

Gestatten Sie mir vor Eintritt in die Thematik noch einige organisatorische Anmerkungen: Die Anhörung dauert von 11:00 bis 13:00 Uhr. Diesen Zeitrahmen versuchen wir einzuhalten. Es läuft eine elektronische Tonaufzeichnung und anschließend wird ein Wortprotokoll gefertigt. Die schriftlichen Stellungnahmen sind ausgelegt worden. Sie wurden zur Ausschussdrucksache 5674



zusammengefasst und dienen als Grundlage für Fragen. Natürlich können die Fragen bei aktuellen Entwicklungen auch etwas darüber hinausgehen, aber bitte bleiben Sie im Bereich von Konjunktur, Schulden, Investitionen.

Die Abgabe von Eingangsstatements ist aus Zeitgründen nicht vorgesehen. Gemäß der bei Anhörungen des Haushaltsausschusses in der Vergangenheit praktizierten Verfahrensweise werde ich auch heute in jeder Runde jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben lassen. Ferner gilt wieder, dass die Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder aber jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen können.

Ich bitte die Obleute, nach der ersten Runde die weitere Koordination zu übernehmen und mir die nächsten Fragestellerinnen und Fragesteller Ihrer Fraktion zu benennen.

Wir haben zwar keine Redezeitbegrenzung, wie das in anderen Ausschüssen der Fall ist, Ziel wäre aber, dass wir im Schnitt mit etwa 6 Minuten pro Frage-Antwort-Runde hinkommen. Lange Fragen gehen zulasten der Zeit der befragten Experten. Wir sollten versuchen, mindestens drei Frage-Antwort-Runden in der zweistündigen Sitzung zu ermöglichen.

Ich rufe damit den einzigen Punkt der heutigen Tagesordnung auf: Öffentliche Anhörung zu den Anträgen auf BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841.

Abg. **Dr. Birgit Malsack-Winkemann** (AfD): Ich melde mich zur Geschäftsordnung und möchte den Ausschuss darauf hinweisen, dass der Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf BT-Drucksache 19/15919 in der letzten Sitzung des Haushaltsausschusses nur mit den Stimmen der Fraktion der AfD zur Anhörung zugelassen wurde, denn die mit Ja votierenden Fraktionen waren bei der Abstimmung nicht vollzählig. Daher die Frage, ist es insofern nicht erforderlich, dass der Antrag von der Anhörung zurückgezogen wird.

Der **Vorsitzende**: Frau Kollegin, zunächst möchte ich anmerken, dass wir Geschäftsordnungsfragen besser in nichtöffentlicher Sitzung diskutieren sollten. Im Übrigen ist es bei Abstimmungen im Haushaltsausschuss nicht üblich, die einzelnen Stimmen auszuzählen, wenn sich aus dem Ab-

stimmungsverhalten der Fraktionen die Mehrheitsverhältnisse eindeutig ergeben.

Wenn es dazu andere Rechtsauffassungen gibt, dann bitte ich, jetzt das Wort zu ergreifen. Das scheint aber nicht der Fall zu sein.

Dann steigen wir jetzt wie geplant in die Anhörung ein. Der Kollege Rehberg hat das Recht, die ersten Fragen für die Union zu stellen.

Abg. **Eckhardt Rehberg** (CDU/CSU) (BE): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bedanke mich ausdrücklich bei den Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Wenn ich mir die Entwicklung beim Bundeshaushalt, bei den Länderhaushalten und den Kommunenhaushalten in der letzten Dekade anschau, dann gibt es seit 2014 auf allen drei staatlichen Ebenen massive Überschüsse. Und wer sich intensiver mit den Zahlen befasst, sieht eine massive Steigerung der Investitionen, bei den Kommunen sogar überproportional. Das liegt zwischen 35 und fast 50 Prozent. Gleichzeitig machen der Bund und seit zwei Jahren auch die Länder keine neuen Schulden. Auch die Vorausschau des Sachverständigenrates zur finanziellen Situation der drei staatlichen Ebenen ist eher günstig bei Ländern und Kommunen und weniger günstig beim Bund. Der Bund hält die Maastricht-Kriterien ein. Deswegen habe ich eine Frage an Prof. Wieland und eine Frage an den Vertreter der Bundesbank, Herrn Dr. Kohns.

Prof. Wieland, sehen Sie die Notwendigkeit, an dieser Politik etwas zu ändern, also Schulden aufzunehmen und die Schuldenbremse zu umgehen, oder sollte die Politik ohne neue Schulden bei gleichzeitiger massiver Steigerung der Investitionen fortgeführt werden.

Nach meiner persönlichen Wahrnehmung kommt es bei öffentlichen Ausschreibungen zu massiven Preissteigerungen. Diese gehen soweit, dass Kommunen Aufträge nicht mehr vergeben, weil sie nur Angebote zu „Mondpreisen“ erhalten. Falls jetzt die Schuldenbremse umgangen und ein Fonds in der Größenordnung von 400 bis 500 Mrd. Euro aufgelegt werden sollte, wie ist Ihre Einschätzung Herr Dr. Kohns, bezüglich der Auswirkungen auf die Kapazitäten und gerade auch auf die Preise, nachdem wir ja schon in den letzten Jahren einen deutlichen Auftrieb zu verzeichnen hatten. Wie schätzen Sie das für die Zukunft ein.



**Prof. Volker Wieland, Ph.D.** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ganz kurze Antwort, nein, ich denke nicht, dass diese Politik zum aktuellen Zeitpunkt geändert werden sollte. Man muss natürlich unterscheiden. Die sogenannte schwarze Null und die deutsche Schuldenbremse sind zwei verschiedene Ebenen. Auch will ich gar nicht den Bedarf an Investitionen kleinreden oder dramatisieren. Ganz wichtig sind aber fiskalische Regeln, die Nettoinvestitionen grundsätzlich ausnehmen. Die sogenannte goldene Regel, die jetzt wieder vorgeschlagen wird, hatten wir schon. Und genau diese Regel konnte den lang anhaltenden Trendanstieg bei der Schuldenquote in Deutschland nicht begrenzen. Ein Zurück zu einer Politik, die das nicht erreicht, würde ich nicht für sinnvoll halten. Ein weiterer Aspekt, wenn wir uns jetzt die Schuldenbremse genauer anschauen. Die schwarze Null ist natürlich eine Koalitionsverpflichtung, die auch wieder aufgegeben werden kann, z. B. im Fall einer Rezession oder anderer Entwicklungen. Da sind wir aktuell noch nicht. Aber bei der Schuldenbremse, und dahin geht ja der Angriff, da handelt es sich eigentlich um die entscheidende und angemessene Haltelinie. Sie ist konjunkturbereinigt, also Konjunkturreffekte werden automatisch herausgerechnet. Wenn es einen schweren Einbruch geben sollte, wenn man sich jetzt sozusagen ein Horrorszenario im Zuge des Corona-Virus ausmalt, ist vorgesehen, bei einer schweren Rezession eine Ausnahme zu machen. Was ich ebenfalls sehr sinnvoll finde, die Schuldenbremse unterscheidet gerade nicht zwischen bestimmten Ausgaben. Das ist schon deshalb sinnvoll, weil man wirklich zukunftsfähige, produktive Ausgaben nicht einfach nur bei den Investitionen sehen kann. Es gibt in vielen Bereichen sinnvolle Ausgaben und Trennschärfe ist nicht vorhanden, allein schon wie das statistisch verbucht wird. Drittens, die Schuldenbremse gilt gerade nicht für die Kommunen, das ist auch ein wichtiger Unterschied zwischen der deutschen Schuldenbremse und den europäischen Fiskalregeln. Wenn jetzt also gesagt wird, wir müssen auf die europäischen Fiskalregeln abstellen, denn die geben mehr Spielraum und berücksichtigen z. B. die Kommunen, während die Schuldenbremse sie investieren lässt. Genauso andere Punkte, die Salden der Sozialversicherungen müssten dann berücksichtigt werden. Insofern, wenn man in die Richtung gehen würde, dass man sagt, wir wollen

jetzt einfach exakt die europäischen Fiskalregeln, dann würde man sagen, wenn man deutlich unter 60 Prozent ist, das stand in einem der Anträge, wir können uns ein Prozent an Defizit erlauben. Aber dann müsste man natürlich auch berücksichtigen, dass die Schuldenbremse bei Weitem nicht das gleiche oder den gleichen Umfang abdeckt wie die europäischen Regeln, und im Endeffekt, so etwas haben wir ja sehr genau im Sachverständigenrat auch im Jahresgutachten diskutiert, würde man dann herauskommen bei nicht all zu unterschiedlichen Systemen. Deswegen war unser Schluss erst einmal „*if it ain't broke, don't fix it*“, wenn ich einmal etwas Englisches sagen darf. Darüber hinaus denke ich, die These, dass immer die Investitionen von der Politik zuerst gestrichen werden und Investitionen praktisch nach Kassenlage gemacht werden, hat sich im Rückblick in Deutschland nicht bewahrheitet. Tatsächlich waren die Entwicklungen sehr stabil und in den vergangenen fünf Jahren deutlich gesteigert, wenn man auch die aktuellen Notwendigkeiten sieht. Empirisch sehr gut nachgewiesen ist allerdings – technisch gesagt – ein Deficit bias, also eine Tendenz von Regierungen, aus sinnvollen Ereignissen abgeleitete Sonderausgaben und Ausgabensteigerungen in der Folgezeit nicht mehr zurückzuführen. Das ist über viele Länder hinweg zu beobachten. Deswegen ist es gerade aus europäischer Sicht entscheidend, Fiskalregeln, die funktionieren, beizubehalten.

**Dr. Stephan Kohns** (Deutsche Bundesbank): Ganz herzlichen Dank. Um Ihre Frage zu beantworten, möchte ich gerne in zwei Schritten vorgehen. Kurz die Ausgangslage skizzieren und dann zu der Wirkung kommen, auf die Sie anspielen. Wenn man das Szenario, das Sie skizziert haben, also den deutlichen Schub bei den öffentlichen Investitionen durchspielen will, dann muss man sich vor Augen führen, wir haben einen Bauboom als Teil der zweigeteilten deutschen Konjunktur und als Folge davon steigende Baupreise und Baukosten, die auch zu einer Ausweitung der Kapazitäten geführt haben. Also der Anteil der Bauwirtschaft an der Wertschöpfung hat zugenommen. Und wir hatten in den letzten Jahren schon einen substanziellen Anstieg der öffentlichen Investitionen mit jährlichen Raten um die 10 Prozent. Etwa die Hälfte davon ist realer Zuwachs gewesen, die andere Hälfte davon ist Preissteigerung. Sie spielen darauf an und so sehen wir das



auch, ist in der Planung des Bundes eine weitere Zunahme der Investitionen in den nächsten Jahre angelegt. Wenn man sich in einem solchen Szenario überlegt, wie wirkt das von Ihnen skizzierte längerfristige umfangreiche Investitionspaket, vermutlich ein 50:50-Paket, also ein Anstieg der Investitionen um 50 Prozent und 50 Prozent für die Bauten. Das wäre ungefähr das Muster der bisherigen Investitionsstruktur. Die Kollegen haben das in unser Makromodell übertragen und man sieht dann einen deutlichen Anstieg der Realinvestitionen und einen mittelfristigen Preisanstieg in der Größenordnung von einem Viertel – also ein Viertel Preise, drei Viertel reale Investitionen – und man sieht auch einen Potenzialeffekt – also das Produktionspotenzial steigt. Darin kommt auch zum Ausdruck, dass nach Erkenntnissen der Kommission und der OECD es der deutsche Staat geschafft hat, mit seinen vergleichsweise – wenn man sich das jetzt einmal zu eigen macht – begrenzten öffentlichen Investitionen im internationalen Vergleich sehr effizient zu investieren. Allerdings wird bei diesen Simulationsrechnungen eine Welt unterstellt, in der sich die Bauwirtschaft im Normalzustand der letzten Jahre befand, also das durchschnittliche Mittel, das ist aber nicht die Welt, in der wir uns gegenwärtig befinden. Das heißt, die eben skizzierten Effekte sind insofern eine gewisse Untergrenze für die Preiseffekte, da wir uns nicht in der Normalauslastung befinden, im durchschnittlichen Mittel, sondern schon an der Grenze. Man darf also erwarten, dass die Preiseffekte mehr als das eben genannte eine Viertel des gesamten Aufgabenvolumens ausmachen. Wie weit nach oben muss man sehen, da es natürlich gleichzeitig auch Kapazitätseffekte gibt. Wenn man die Malaise der 90er Jahre vermeiden will, als nach dem Wiedervereinigungsboom der Rückgang der Nachfrage zu einer großen Krise am Bau mit einer erheblichen Schrumpfung des Wirtschaftszweiges führte, ist wichtig, dass die Unternehmen eine gewisse Planbarkeit haben. Das wäre auch die Voraussetzung für Kapazitätseffekte. Diese sind entscheidend dafür, dass möglichst viel in der Menge und nicht so viel in den Preisen ankommt. Man muss sich vergegenwärtigen, auch eine Kapazitätsausweitung stößt an die Grenzen des Fachkräftemangels. Das ist ein Thema, auf das wir später noch zu sprechen kommen werden. Also insofern sind die Kapazitäten nicht beliebig

ausweitbar, sondern es handelt sich um eine Branche, die schon am Limit ist und als Folge des anhaltenden Booms mehr investiert. Aber das ist nicht so leicht, wie sich das die einzelnen Unternehmen vorstellen mögen. Es gibt gesamtwirtschaftliche Restriktionen und die Tarifverhandlungen in der Baubranche zeigen bereits, dass Druck im Kessel ist. Die Gewinne haben zugelegt aber auch die Lohnforderungen. Es ist eine Branche, die boomt und insofern würde man erwarten, dass Steigerungen möglich sind, aber nur in dem Maße, wie die Kapazitäten ausgeweitet werden können. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank den beiden Experten. Ich weise noch darauf hin, dass die anvisierten sechs Minuten erheblich überschritten worden sind. Wir haben zwar keine Begrenzung der Redezeit wie im Plenum, aber ich bitte wirklich weiterhin um Disziplin bei den Frage- und Antwortrunden. Herr Kahrs bitte.

**Abg. Johannes Kahrs (SPD) (MBE):** Ich möchte Prof. Krebs gerne fragen, welche zusätzlichen Bedarfe für Investitionen sehen Sie beim Bund in den nächsten Jahren. Und weil es im Gespräch ist, was halten Sie davon, die Schuldenregel um eine Mindestinvestitionsquote zu ergänzen.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D. (Universität Mannheim):** Ich bedanke mich für die Fragen und für die Einladung. Ich beginne mit der ersten Frage. Wenn man den Staat als Ganzes betrachtet, dann sind die Bedarfe an zusätzlichen öffentlichen Investitionen sehr groß, gewaltig vielleicht. Zum Beispiel gibt es eine Studie, die diesen zusätzlichen Bedarf auf preisbereinigt 450 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre schätzt. Das ist in den Bereichen Bildung, Klimaschutz, Wohnen, Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur. Bei dieser Aufzählung merken wir schon, viele dieser Bereiche betreffen originär die Länder und Kommunen. Wenn man sich also fragt, wie viel von diesen 450 Mrd. Euro sind eigentlich Investitionsbedarfe, die originäre Aufgaben des Bundes betreffen, dann komme ich auf 140 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre, immer preisbereinigt, d. h. inflationsbereinigt. Von diesen geschätzten 140 Mrd. Euro Investitionsbedarf – wir können über einzelne Posten diskutieren, aber ich denke die Größenordnung stimmt – sind von der Bundesregierung eigentlich schon – ich habe das einmal durchgezählt – 74 Mrd. Euro zugesagt worden. Die sind noch



nicht vollständig durchfinanziert, es geht ja um die nächsten zehn Jahre, aber es gab schon solche Zusagen für zusätzliche öffentliche Investitionen in der Größenordnung von 74 Mrd. Euro. Da sind z. B. die Aufstockung der Mittel für die Deutsche Bahn dabei oder das Klimapakete etc. Das heißt, wenn man nur den Bund betrachtet – und ich denke, es ist sinnvoll, die verschiedenen staatlichen Ebenen in dieser Diskussion auseinanderzuhalten –, dann ist die Differenz zwischen dem, was notwendig ist, und dem, was schon geplant ist, überschaubar. Es muss noch ein bisschen mehr getan werden, aber es ist überschaubar. Auf der kommunalen Ebene ist das ganz anders. Da sind die Herausforderungen für die Länder gewaltig. Das war aber nicht direkt die Frage.

Deswegen gehe ich jetzt gleich über zur nächsten Frage, sonst läuft mir meine Zeit weg, zur Schuldenregel oder Mindestinvestitionsquote. Ich sehe den Vorschlag, eine Mindestinvestitionsquote in das Grundgesetz aufzunehmen, kritisch, so wie ich alle starren Investitionsregeln eher kritisch sehe. Um Missverständnissen gleich vorzubeugen, ich teile mit den Unterstützern solcher Regeln das Ziel. Ich glaube auch, dass wir versuchen müssen, die öffentlichen Investitionen erheblich und dauerhaft und unabhängig vom Konjunkturzyklus zu steigern. Ich teile aber nicht das Instrument. Ich sehe die Schwierigkeiten bei starren Regeln und bei der Aufnahme solcher starren Regeln in das Grundgesetz. Ich würde mir eigentlich wünschen, dass der Fokus eher auf eine Stärkung der öffentlichen Unternehmen in Deutschland gelegt wird. Das ist ein bisschen die Idee vom Staat als investiver Unternehmer oder als investive Unternehmerin. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die implementiert werden könnten, die die öffentlichen Unternehmen in Deutschland erheblich stärken würden. Ich werde aus Zeitgründen nur einige nennen und dann bin ich auch am Ende. Zuerst einmal würde ich sagen, wir benötigen eine Evaluierung und ggf. Restrukturierung aller öffentlichen Unternehmen des Bundes – also aller Unternehmen, die sich im 100-prozentigen Eigentum des Bundes befinden. Außerdem gibt es gute Vorschläge zur Gründung neuer öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus sollte man sich überlegen, ob nicht eine aktive Mehrheitsbeteiligung des Bundes an privaten Monopolisten im Infrastrukturbereich, die teilweise nicht besonders effizient arbeiten, sinnvoll sein kann. Schließlich würde

ich vorschlagen, dass alle öffentlichen Unternehmen eine Kreditermächtigung erhalten. All dies müsste natürlich unter strikter parlamentarischer Kontrolle durchgeführt werden. Das könnte auch eine Stärkung der Demokratie bedeuten und eine Steigerung des Volumens und der Effizienz der öffentlichen Unternehmen. Damit möchte ich es auch bewenden lassen. Ich denke, wenn wir den Fokus so legen, dann bräuchten wir gar nicht mehr so viel diskutieren, ob wir eine zusätzliche Investitionsregel in das Grundgesetz aufnehmen wollen.

**Der Vorsitzende:** Danke Prof. Krebs für diese Punktlandung. Beim Stichwort parlamentarische Kontrolle haben sie sicher den Beifall des ganzen Hauses.

**Abg. Volker Münz (AfD):** Es besteht Einigkeit hinsichtlich der Feststellung, dass ein immenser Investitionsbedarf besteht bzw. ein Investitionsstau vorhanden ist. Nun gibt es die Meinung, dass die Schuldenbremse eine Ursache dafür sei bzw. dass nur durch eine Aufhebung der Schuldenbremse dieser Investitionsstau behoben werden kann. Meine Frage an Prof. Meyer, besteht denn überhaupt ein Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und Investitionsstau.

**Prof. Dr. Dirk Meyer (Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg):** Schönen Dank. Diesen Zusammenhang sehe ich nicht. Herr Rehberg sprach bereits die Kapazitätsengpässe im Bau an, und dass die Bauverwaltung personell unterbesetzt ist, weshalb Bauanträge einfach liegenbleiben. Dann die zivilgesellschaftliche Mitsprache, dadurch dauern gerade größere Vorhaben erheblich länger als früher. Daher kann man sagen, dass in dem Bereich einfach Hemmnisse bestehen, die nichts mit finanziellen Hemmnissen zu tun haben. Umgekehrt könnte man natürlich auch die Frage stellen, ob die Schuldenbremse die ganzen Überschüsse, die wir haben, provoziert hat. Da würde ich aber sagen, nicht unbedingt, weil das läuft natürlich auch auf die zehn Jahre lang bestehende gute Konjunktur hinaus, die zu erheblichen Überschüssen in den öffentlichen Haushalten geführt hat. Von daher sehe ich die Schuldenbremse im Augenblick relativ neutral. Sie ist 2016 für den Bund aktiv geworden, seit 2020 ist sie vollständig aktiv. Insofern wäre es schade, wenn man die Schuldenbremse gerade jetzt aushebeln würde durch eine neue Regelung,



denn die Schuldenbremse selbst hat ja auch u. a. dazu geführt, dass wir in etwa 37 Mrd. Euro an Überschüssen haben. Nehmen Sie einmal die 0,35 Prozent hinzu, die die Schuldenbremse als strukturelles Defizit gewährleistet. Das sind 12,5 Mrd. Euro. Dann hätten wir zwischen 2016 und 2018 die Möglichkeit gehabt, etwa 25 Mrd. Euro mehr auszugeben als wir tatsächlich ausgegeben haben. Von daher sehe ich überhaupt keinen finanziellen Engpass. Dankeschön.

Abg. **Otto Fricke** (FDP) (MBE): Ich habe zwei Fragen. Die erste geht an Herrn Prof. Büttner und zwar will ich hier den Stabilitätsrat ein wenig ins Spiel bringen. Mich würde interessieren, Herr Prof. Büttner, weil hier gerade von Herrn Prof. Krebs die Zahl 450 Mrd. Euro, die wir ja alle kennen, vorgebracht wurde. Wenn ich meine Kommune frage, was sie an Investitionsbedarf hat, dann kriege ich Zahlen, die von denen abweichen, die ich bekomme, wenn ich frage, was denn wirklich notwendig ist. Aber dennoch würde mich interessieren, weil der Stabilitätsrat jetzt ein harmonisiertes Analysesystem beschlossen hat: Sind wir bei den Zahlen, Daten und Fakten eigentlich auf der richtigen Ebene. Gibt es Erkenntnisse in dem Zusammenhang. Frage zwei geht an Herrn Hugo vom BRH. Es ist immer der Vorwurf zu hören, die Schuldenbremse würde zu einer inaktiven Haushaltspolitik führen. Da würde ich gerne in einem Abriss über die Zeit wissen, ob der Bund wirklich in den vergangenen Jahren zu einer besonders sparsamen investitionsfeindlichen Politik gezwungen war.

**Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität): Vielen Dank für die Frage. Ich glaube, die These, dass generell zu wenige Investitionen in Deutschland vorhanden sind, wird meistens pauschal vorgetragen. Es ist zunächst völlig unstrittig, dass der Löwenanteil der öffentlichen Investitionen von den Kommunen durchgeführt wird, also gar nicht im unmittelbaren Bereich und Monitor des Bundeshaushalts liegt, und auch die Länder sind ein wesentlicher Träger der Investitionen. Der Bund spielt eigentlich eine untergeordnete Rolle für das gesamte Investitionsgeschehen. Der Bund hat aber erhebliche Mittel bereitgestellt in den vergangenen Jahren, um die Kommunen zu stärken, und alles was wir sehen, ist, dass diese Mittel nicht abfließen. Die Mittel stehen da und werden weitergeführt, aber der große Bedarf

scheint nicht da zu sein. Die Daten, die wir haben, die einen starken Bedarf nahelegen, sind Umfragedaten. Das Kommunalpanel der KfW fragt einzelne Kommunen und rechnet dann hoch, wie viel Investitionsbedarf besteht. Aber es handelt sich tatsächlich, wie Sie nahelegen, Herr Fricke, um eine Bedarfsanmeldung. Und jeder, der einen Haushalt kennt, weiß, wenn ich die Frage stelle, besteht ein Bedarf, muss ein kluger Ressortchef natürlich sagen, ja, es besteht ein Bedarf. Ich glaube aber, die Suche nach dem tatsächlichen Bedarf ist sowieso eigentlich unsinnig. Es gibt keinen objektiven Bedarf, denn, da die Kommunen der wesentliche Träger sind und wir weit über 10.000 Kommunen haben, müssen die im Einzelnen entscheiden, wie eigentlich ihre Bedarfe sind. Insofern sind die Daten, die wir haben, unzureichend. Es kommt hinzu, dass auch gravierende statistische Probleme bestehen. Wir haben in der Rechnungsstatistik typischerweise keine Vermögensaufstellung, d. h., wir wissen gar nicht, was das öffentliche Vermögen ist. Es werden keine Abschreibungen berechnet und von daher, und ich meine mit Abschreibung den echten Ressourcenverbrauch, nicht irgendwelche Planwerte, sondern die Frage, wie viel eigentlich aufgebracht werden muss, um den Bestand auf einem vernünftigen Niveau zu halten. All das ist nicht bekannt. Wir haben ein gravierendes Problem im Vermögensmanagement. Es kommen hinzu gravierende Probleme derart, dass wir die Verantwortung auf verschiedene Ebenen legen, mal ist das Land verantwortlich für die Investitionen und die Kommune muss den Unterhalt finanzieren und dann führt es dazu, dass vielleicht eine Ebene den Unterhalt nicht finanziert, um eine neue Investition zu bekommen. Alle diese Spiele werden hier auch ausgespielt und es kommen gravierende andere Probleme hinzu. Ich glaube, letztendlich müssen wir die Kommunen soweit stärken, dass sie die Investitionen tätigen, die vernünftig sind. Wir müssen die Länder stark genug haben, um ihre Investitionen zu tätigen usw. Wir sollten keine pauschalen Urteile dieser Art fällen, dass es insgesamt eine Investitionslücke gibt, wenn sie nicht tatsächlich fundiert werden kann. Wir haben in den letzten Jahren – das ist schon gesagt worden –, auf allen Ebenen erhebliche Spielräume in den Haushalten gesehen, die die vermeintlich bestehende Investitionslücke ohne Weiteres hätten schließen können.



nen. Wir haben im unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats ausgerechnet, in den Jahren 2018 bis 2021 steigen die öffentlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben um 70 Mrd. Euro stärker als die öffentlichen Einnahmen. Wir sehen also, dass wir einen gewaltigen Ausgabenaufwuchs hinbekommen, obwohl wir eine Schuldenbremse haben, vielleicht auch gerade weil wir eine Schuldenbremse haben. Es besteht von daher kein wirklich objektiver Hinweis darauf, dass wir eine Unterfinanzierung haben und daraus eine Investitionslücke. Vielen Dank.

MR BRH **Dieter Hugo** (BRH): Vielen Dank. Herr Fricke, zu Ihrer Frage, ob die Schuldenregel in den letzten Jahren eine sparsame Haushaltspolitik des Bundes erfordert hätte. Das kann man eindeutig verneinen. Wir haben einmal in unseren finanzwirtschaftlichen Feststellungen zu ermitteln versucht, wie hoch die Ausgabenzuwächse seit 2016 sind, wenn bspw. die Zinsen herausgenommen werden. Das sind 5 Prozent Nominalwachstum. Das ist eine ganz erhebliche Ausgabensteigerung. Wir haben seit Jahren im Bundeshaushalt eine expansive Ausgabenpolitik trotz der Schuldenregel. Die Schuldenregel wird eingehalten, das sieht man auch an den Haushaltsüberschüssen. Dahinter stecken natürlich auch Ausgabenaufwüchse an Länder und Gemeinden. Es ist nicht zu unterschätzen, was der Bund in diesem Kontext in den letzten Jahren geleistet hat. Auch das haben wir einmal ermittelt. Da ergibt sich im Zeitraum 2015 bis 2020, also innerhalb der letzten fünf Jahre, eine Steigerung von 63 Mrd. Euro, 2015 auf 85 Mrd. Euro im Haushalt 2020. Dahinter stecken natürlich auch steuerliche Zuweisungen. Sie wissen alle, wir haben seit 2020 eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und allein dahinter verbergen sich also rund 10 Mrd. Euro zusätzliche Bundesmittel, die auch noch dynamisch ausgestaltet sind. Das heißt, der Bund leistet auch im Hinblick auf die anderen Gebietskörperschaften eine ganze Menge und er schafft das unter Einhaltung der Schuldenregel. Wenn man sich die Situation Anfang 2020 ansieht, welche zusätzlichen Möglichkeiten bestehen, also neben der Konjunkturkomponente, neben der Ausgabenregelung, neben den Ausnahmebestimmungen in Artikel 115. Allein durch – sagen wir einmal – flexible Auslegung der Schuldenregel durch das Bundesfinanzministerium, kommen wir bei den Rücklagen im Bereich der Asyldrücklage auf rund 48 Mrd. Euro

plus der Rücklagen, das darf man auch nicht unterschätzen, in den unechten Sondersondervermögen, also kommunaler Investitionsförderungsfonds, EKF, Digitalfonds, Schulfonds usw., die zusammen noch einmal über 10 Mrd. Euro liegen. Wir haben Anfang 2020 also eine Rücklagensituation, die insgesamt in der Größenordnung von 60 Mrd. Euro liegt. Das ist, wenn Sie so wollen, eine zusätzliche Kreditermächtigung, die außerhalb der Schuldenregel in Anspruch genommen werden kann. Vor dem Hintergrund kann wirklich nicht davon gesprochen werden, die Schuldenregel hätte den Bundeshaushalt so eingeschnürt, dass Ausgaben, bspw. für Investitionen, fehlen würden. Vielen Dank.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Ich lese in vier der heute vorliegenden Stellungnahmen, dass erstens die Nettoinvestitionen in der Vergangenheit im Kern zu niedrig waren, um die Substanz zu erhalten, insbesondere in den Kommunen, zweitens der Bund derzeit historisch günstige Refinanzierungsbedingungen hat, drittens die Bauwirtschaft hinreichende Elastizitäten gezeigt hätte, auch jetzt im jüngsten Aufschwung, um ihre Kapazitäten auszuweiten, wenn sie ein verlässliches Investitionssignal bekommt, und viertens die Schuldenbremse auch nicht generationsgerecht sei, wenn man längerfristige Investitionen finanzieren will, so z. B. bei Herrn Prof. Dr. Dullien, der auch darauf hinweist, dass sich sogar der Schuldenstand erhöhen kann, wenn notwendige Investitionen unterlassen werden. Deswegen will ich mich auf zwei Fragen konzentrieren, die für mich im Mittelpunkt stehen, nämlich der Blick in die Zukunft. Erstens, Herr Prof. Dr. Bofinger, möchte ich Sie fragen: Sehen Sie auch weiterhin in der Zukunft – Stichwort Klimawandel – einen enormen Investitionsbedarf, wo es auch darum gehen muss, dass Maßnahmen gegen den Klimawandel eine Akzeptanz in der Bevölkerung finden und inwieweit stößt dieses Erfordernis an die Grenzen der Schuldenbremse. Und zweitens, weil ja hier unterschiedliche Präferenzen in den Stellungnahmen vorliegen, also Herr Prof. Krebs z. B. hat die Unternehmen angesprochen, die Bundesunternehmen, andere haben eher eine Präferenz, zu der goldenen Regel zurückzukehren, wenn es keine politischen Mehrheiten zur Beseitigung der Schuldenbremse gebe, welche pragmatische Lösung, Herr Prof. Dr. Bofinger, würden Sie denn präferieren,



z. B., wie stünden Sie zu dem Vorschlag von BDI und DGB für einen Investitionsfonds außerhalb des Bundeshaushalts.

**Prof. Dr. Peter Bofinger** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Vielen Dank. Ich finde es wichtig, das Ganze jetzt nicht nur rückblickend zu betrachten, sondern auch vorrausschauend. Rückblickend, meine ich, kann man schon sagen, dass die Investitionsentwicklung in Deutschland nicht optimal war. Die Nettoinvestitionen liegen seit gut 15 Jahren mehr oder weniger bei null, d. h., die öffentlichen Investitionen haben gerade einmal ausgereicht, den Substanzerhalt zu gewährleisten. Und was man vielleicht auch nebenbei noch sagen darf, im europäischen und internationalen Vergleich sind unsere Bildungsinvestitionen überdurchschnittlich, auch das schon seit vielen, vielen Jahren, was vielleicht auch etwas damit zu tun hat, dass wir heute ständig über Facharbeitermangel reden. Aber vorausschauend ist es einfach wichtig, sich zu fragen, ob das, was die Schuldenbremse an Spielraum bietet, ausreicht, um den epochalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht zu werden. Bisher ist die ganze Diskussion immer irgendwie rückwärts gerichtet, darauf, was wir im vergangenen Jahrzehnt gemacht haben. Aber wir haben mit dem Klimawandel eine epochale Herausforderung vor uns. Und als kleine historische Analogie: Auch mit der deutschen Einheit standen wir vor einer epochalen Herausforderung, und ich wüsste gerne, was gewesen wäre, wenn Helmut Kohl damals gesagt hätte, wir haben die Schuldenbremse. Das erklärt übrigens auch, wieso der Schuldenstand in den 90er Jahren so stark angestiegen ist. Das war kein böser Wille, sondern eine epochale Herausforderung, die eine epochale Antwort erforderte. Wenn man sich jetzt das Klimapaket der Bundesregierung anschaut, dann sieht man jetzt schon die Bremsspuren der Schuldenbremse, denn ein zentrales Problem des Klimapakets ist, dass die Einnahmen aus den Zertifikaten nicht 1:1 rückverteilt werden an die Bürger. Das war ein Petitum aller Vorschläge, die vorlagen. Das hat die Bundesregierung nicht gemacht. Warum, weil sie das Geld nicht hat, um gleichzeitig alle klimapolitischen Maßnahmen zu finanzieren. Das heißt, man sieht ganz konkret an diesem Klimapaket, dass die Schuldenbremse eine Zwangsjacke ist, auch für den Bund. Und wenn die Umverteilung nicht 1:1 stattfindet, ist auch

klar, dass der politische Widerstand in der Öffentlichkeit sehr viel größer ausfällt als es nötig wäre. Das ist ein ganz klares konkretes Beispiel dafür, dass die Schuldenbremse ganz eindeutig die Handlungsfähigkeit bzgl. des Klimawandels eingeschränkt. Ein zweiter Punkt wäre der EU-Haushalt. Es gibt jetzt den Green Deal der EU und keines der Mitgliedsländer ist bereit, auch Geld dafür bereitzustellen. Das heißt, das großartige Programm wird wahrscheinlich bei Weitem nicht die Wirkung entfalten, die man bräuchte, um den Klimawandel auch auf der europäischen Ebene zu stoppen. Aus meiner Sicht besteht zukunftsgerichtet ganz eindeutig ein Problem. Ich glaube, es ist wichtig, festzustellen, wie viel Spielraum haben wir eigentlich. Für mich ist entscheidend, dass man diese 60-Prozent-Regel nehmen kann, obwohl sie ziemlich willkürlich ist. Wenn man konservativ vorgeht, kann man jedoch sagen, wenn wir in Deutschland die Schuldenstandsquote von 60 Prozent halten, dann stehen wir international erstklassig da. In einer wachsenden Wirtschaft mit einem unterstellten Wachstum von 3 Prozent und einer Defizitquote von 1,8 Prozent um die 60 Prozent Schuldenstandsquote zu halten, das wären etwa 16 Mrd. Euro. Damit sind wir etwa bei der Größenordnung des BDI/DGB-Programms, auch bei der Größenordnung, die die Bundesbank genannt hat. In einem ihrer Monatsberichte schreibt die Bundesbank – Sie können das gerne nachlesen in der Stellungnahme –, dass man eineinhalb Prozent Defizit durchaus ins Auge fassen könne. Von daher ist das gar nicht so exotisch. Unter 50 Prozent ist der Unterschied, aber zwischen 50 oder 60 ist kein gravierender Unterschied. Diese 1,5 Prozent Spielraum wären in etwa das, was das BDI- und DGB-Programm aussagt. Besonders charmant finde ich an diesem Programm, es ist nicht fixiert auf den klassischen Investitionsbegriff, sondern breit angelegt, bspw. Bildungsausgaben oder Forschungsentwicklungsausgaben. Meine Idee wäre, ein Programm zu definieren für die nächsten zehn Jahre in der Größenordnung BDI/DGB, in dem ganz klar spezifiziert ist, welche Maßnahmen vorgenommen werden. Dann gibt es auch kein Deficit bias und für dieses Paket, das klimapolitisch zukunftsorientiert ist, machen wir eine Ausnahme von der Schuldenbremse im Grundgesetz.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Ich möchte mich eingangs auch für die Stellungnah-



men der neun Sachverständigen und für ihr Erscheinen ganz herzlich bedanken. Selbstkritisch will ich auch für meine Fraktion feststellen, dass es im Jahr 2020 eigentlich nicht sein kann, neun männliche Sachverständige und keine einzige Frau zu benennen. Die Kritik geht an den ganzen Ausschuss einschließlich meiner Fraktion. Wir sollten uns das selbstkritisch zu Herzen nehmen. Ich möchte zwei Fragen stellen, zunächst eine Frage an Herrn Prof. Dr. Dullien. Ein Argument gegen mehr Investitionen sind die ausgelasteten Kapazitäten. Das wurde auch schon angesprochen in der Bauwirtschaft. Wie bewerten Sie diese Kritik oder diesen Einwand gegen mehr Investitionen, auch gerade wenn man eine langfristige Perspektive über zehn Jahre bis 2030 anlegt. Und zweitens eine Frage an Herrn Prof. Dr. Truger. Sie haben in Ihrer Stellungnahme u. a. angesprochen, dass man bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, öffentlicher Investitionen auch eine Kosten-Nutzen-Analyse machen muss. Wir bewegen uns in einem Umfeld mit sehr niedrigen Zinsen, gerade auch im Verhältnis zum erwarteten Wachstum. Welche Möglichkeiten gibt es im Staatshaushalt, diese Investitionen zu finanzieren. Häufig wird das Argument genannt, es gebe doch Ausgabenumschichtungen, die man nutzen könne, es gebe Steuererhöhungen und Kreditemächtigungen. Vielleicht können Sie darauf eingehen. Danke.

**Prof. Dr. Sebastian Dullien** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung): Herzlichen Dank für die Frage. Es ist eine sehr wichtige Frage nach den Kapazitätsengpässen in der Bauindustrie und der Verwaltung und was man dagegen tun kann. Wir hören immer wieder, die Bauindustrie könne eigentlich mehr. Übrigens hören wir das mindestens schon seit zwei Jahren. Wir hören auch, dass die Verwaltung eigentlich keine Planungen mehr umsetzen könne. Tatsächlich ist aber die Evidenz dafür, wenn wir über eine anekdotische Evidenz herausgehen, relativ schwach. Wenn ich mir den Bundeshaushalt angucke und die Zahlen vom BMF, da sind im letzten Jahr 98,5 Prozent der Investitionsmittel abgeflossen. Das stand gerade im Haushaltsabschluss. Im Vorjahr waren es 96 Prozent und das, obwohl die Investitionsmittel massiv hochgefahren worden sind. Jetzt wird immer gesagt, aber bei den Fonds für die Kommunen usw. fließt das Geld nicht ab. Auch hier muss man

sehen, das Geld wird dort erst als abgefließen gebucht, wenn das Projekt in der Kommune fertiggestellt ist, die Rechnungen bezahlt sind und dann das Geld vom Bund zurückgefordert wird. Das passiert nicht innerhalb eines Jahres. Auch wenn man ein Einfamilienhaus baut, passiert das nicht in einem Jahr, und erst recht nicht bei einer Schule. Man muss vielmehr betrachten, wie viele von diesen Mitteln sind eigentlich von den Kommunen schon reserviert. Das sieht dann ganz anders aus. Da gibt es überhaupt keine Anzeichen dafür, dass die Kommunen diese Mittel nicht bräuchten oder nicht damit planen würden, sondern da passiert etwas. Wir haben allerdings eine ausgelastete Bauwirtschaft. Wenn jetzt einfach nur die Ausgaben hochgefahren werden, dann geht sehr viel in die Preise. Außerdem wurden in den Verwaltungen Planungskapazitäten abgebaut, d. h., auch dort muss etwas passieren. Aber gerade hierfür ist aus meiner Sicht ein mittel- bis langfristiges Programm wichtig. Wenn man sich anschaut, was die Bauunternehmen machen, wenn die Aufträge steigen, dann stellt man fest, dass sie sich um kurzfristige Lösungen bemühen: Weekendschichten fahren, Überstunden machen, die Entsendung hochfahren um damit die Produktion zu erhöhen. 2018 ist die Bauproduktion um 10 Prozent gestiegen, 2019 nochmal um 4 Prozent und das funktioniert. Nur, das sind teure Lösungen. Wenn die Politik das Geld wirtschaftlich ausgeben will, dann muss es darum gehen, nachhaltige Kapazitäten zu schaffen in der Bauindustrie, etwa indem Fachkräfte ausgebildet werden, vielleicht aus dem Pool der Flüchtlinge, die wir in Deutschland haben. Die Bauindustrie sagt, sie könne das machen, brauche dafür aber Zeit und Planungssicherheit. Wenn ich also möchte, dass bei einer Erhöhung der Investitionsausgaben – Herr Dr. Kohns hat schon auf den Zusammenhang hingewiesen – mehr in die Kapazitäten und weniger in die Preise geht, dann muss ich eben eine langfristige Planungsperspektive bieten.

**Prof. Dr. Achim Truger** (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Einladung und die Frage. Ich beziehe mich in der Stellungnahme im Wesentlichen auf das, was ich zusammen mit Isabel Schnabel im diesjährigen Jahresgutachten des Sachverständigenrats als Minderheitsvotum geschrieben habe. Die Kosten-Nutzen-Überlegung, die angesprochen wurde, ist eigentlich ganz einfach. Oder vielleicht einmal anders: Es besteht die



Neigung, zwingend widerlegen zu wollen, dass irgendetwas über höhere Steuern oder höhere Schulden bzw. über Ausgabenkürzungen finanziert werden muss. Das halte ich eigentlich für falsch. Es ist tatsächlich eine Frage der Kosten-Nutzen-Analyse. Im Gutachten haben wir darauf hingewiesen, dass auf der einen Seite die Bedarfe vorhanden und gestiegen sind. Man muss auch sagen, dass die demografischen Prognosen in der Vergangenheit nicht sehr genau waren. Da ist offensichtlich bei der Bevölkerungszahl einiges passiert, die Schülerzahlen sind massiv nach oben korrigiert worden usw. Engpässe bei den Planungskapazitäten sind ein Indiz dafür, dass der Bedarf an öffentlichen Investitionen und den Begleitausgaben gestiegen ist und damit, wenn man so will, auch der Nutzen. Jetzt kann man sich anschauen, welche Finanzierungsoptionen bestehen, und offensichtlich ist es so, dass bei der Verschuldung aufgrund der niedrigen Zinsen, zum Teil sogar nominal negativen Zinsen, die Kosten stark gesunken sind. Das spricht natürlich dafür, dass man einen Teil der öffentlichen Investitionen über erhöhte Nettokreditaufnahme finanziert. So einfach.

Der **Vorsitzende**: Das war die erste Frage-Antwort-Runde der Fraktionen und die zweite eröffnet für die Union Herr Dr. Berghegger.

Abg. **Dr. André Berghegger** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an alle Sachverständigen, dass Sie sich die Zeit nehmen, uns hier Rede und Antwort zu stehen. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Wieland, Stichwort: Kapazitätsengpässe und insbesondere das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Investitionen. Wir reden hier immer über die öffentlichen Investitionen. Könnten Sie noch einmal Ihre Meinung kundtun und uns helfen, wie Sie das Verhältnis von privaten Investitionen zu den öffentlichen Investitionen sehen, und ob wir durch Steigerungen der öffentlichen Investitionen und mit langfristigen Programmen die Kapazitäten, so wie wir es gerade auch gehört haben, nachhaltig erhöhen können, damit sich die Wirtschaft, insbesondere die Bauwirtschaft, darauf einstellen kann. Die zweite Frage ist allgemeinerer Art. Sind die niedrigen Zinsen bzw. ist das niedrige Zinsumfeld, wie wir schon mehrfach gehört haben, auch aus Ihrer Sicht ein Grund, um die öffentliche Verschuldung zu erhöhen.

**Prof. Volker Wieland, Ph.D.** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Vielen Dank. Zu den Kapazitätsengpässen bei privaten und öffentlichen Investitionen: Der Großteil der Investitionen sind natürlich private Investitionen. Das sollte man nicht aus den Augen verlieren. Daher ist es wichtig, die Rahmenbedingungen angemessen zu setzen. Aufgrund von privaten Investitionen kommt es zu einer sehr großen Nachfrage im Baubereich und daher rühren die Kapazitätsengpässe. Ich habe selbst erst vor Kurzem vor Bauverbänden vorgetragen. Die Rückmeldung war nicht so, wie man denkt, sondern zustimmend zum Beibehalten der Schuldenbremse, weil sie denken, man müsse sich langfristig orientieren und die Finanzierungsfähigkeit langfristig behalten. Das Beispiel der Wiedervereinigung ist immer sehr interessant, weil damals auf Gemeindeebene die Bauinvestitionen massiv hochgingen. Bauunternehmen, die darauf angesprungen sind, haben nach nicht allzu langer Zeit erlebt, dass das nicht nachhaltig war und entsprechend eingebrochen ist. Gerade deswegen ist es kein gutes Beispiel. Bei den öffentlichen Investitionen beobachten wir einen Trend dazu, Investitionen auszulagern, auch auf kommunaler Ebene wird in privatwirtschaftliche Unternehmen ausgelagert, und daher erscheinen die Investitionen im privaten Investitionsbereich in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Das sollten wir nicht vergessen. Da wird vieles zusammengerechnet, was Konsum ist, öffentlich und privat in große Schuldenpakete, die man jetzt schnüren soll. Meine Befürchtung ist, das nur nebenbei, dass es letztendlich darum geht, den Spielraum für eine andere Art von Politik noch zu erweitern, also zusätzliche sozialpolitische oder rentenpolitische Versprechungen. Zu dem Punkt Zinsen. Natürlich ist es nachvollziehbar und das machen Private auch so, wenn die Zinsen heruntergehen, schaut man, ob es einen größeren Spielraum gibt. Meistens ist es aber auch so, dass die Preise dessen, was man kaufen will, sei es ein Haus oder etwas anderes, dann sehr schnell steigen, weil die Finanzmärkte das entsprechend durchschicken. Was mich besorgt, ist, dass jetzt vielerorts argumentiert wird, als ob diese Niedrigzinsen dauerhaft wären. Gewissermaßen sagt man damit, dass das nicht die Geldpolitik erreicht hat, sondern dass es langfristige Faktoren gibt. Meistens wird gesagt, es gibt eine Sparschwemme und



deswegen ist der sogenannte reale Gleichgewichtszins dauerhaft niedrig. So wird das bspw. auch bei der Kommission vorgerechnet, z. B. Herr Blanchard aus Frankreich. Die Welt ist anders. Der Gleichgewichtszins ist zurückgegangen und deswegen können sich selbst hochverschuldete Staaten wie Italien nach solchen Berechnungen dauerhaft noch höher verschulden. Die Gefahr ist natürlich, dass sich das nicht bewahrheitet. Punkt 1: Diese Schätzungen sind extrem unsicher, d. h., zumeist ist der Rückgang, den man jetzt in den letzten Dekaden beobachten konnte, insbesondere auch seit 2008, statistisch gar nicht signifikant, ist also nicht verlässlich. Zum Zweiten: Wenn man historische Perioden betrachtet, gab es immer wieder Phasen, in denen die Zinsen sehr, sehr niedrig waren, die Realzinsen sehr niedrig waren, unter den Wachstumsraten, sich aber innerhalb von ein bis zwei Legislaturperioden die Verhältnisse wieder umkehrten. Deswegen kann man eben nicht damit rechnen, dass Deutschland dauerhaft mit Negativzinsen konfrontiert sein wird. Und außerdem: Unsere europäischen Partner sind ja nicht mit den gleichen Negativzinsen konfrontiert. Wenn Sie z. B. nach Italien schauen, da gibt es schon eine deutliche Risikoprämie. Auch im europäischen Konzert sind es nur Deutschland, Holland, vielleicht noch Österreich, die das 60-Prozent-Kriterium erreicht haben. Das heißt, wer kann überhaupt in der nächsten Krise noch Schutz bieten, also fiskalische Stabilität bieten. Das ist Deutschland, weil es groß ist und weil es bei 60 Prozent liegt. Mein Kollege Peter Bofinger erinnert sich sicher sehr gut daran, vor der Finanzkrise waren Spanien und Irland Länder, die deutlich, deutlich unter 60 Prozent lagen. Aber dieser Spielraum wurde schnell aufgebraucht. Zum Glück war er da, aber er ist nicht mehr vorhanden für die nächste Krise, und deswegen sollten wir gut wirtschaften, d. h. auch investieren, d. h. aber Prioritäten setzen und nichts ausklammern aus den Überlegungen.

Abg. **Dennis Rohde** (SPD): Ich habe je eine Frage an Herrn Prof. Truger und an Herrn Prof. Krebs. Zunächst an Herrn Prof. Truger mit Blick auf den FDP-Antrag. Dort wird eine These zitiert, dass Bund, Länder und Kommunen in den nächsten Jahren einen kumulierten Spielraum für reale Ausgabensteigerungen von 332 Mrd. Euro haben werden. Ich würde gerne von Ihnen wissen, was Sie von dieser These halten.

Herr Prof. Krebs, Sie sprachen bei der Beantwortung der Frage von Johannes Kahrs davon, dass der Investitionsbedarf des Bundes 140 Mrd. Euro betragen würde und dass 74 Mrd. Euro davon bereits zugesagt seien. Wenn wir jetzt unterstellen, dass wir die Überschüsse des Bundeshaushaltes in Zukunft investieren und dann losgelöst von der Frage der Nettokreditaufnahme sicherlich vor einer lösbaren Aufgabe stehen, würde mich dann doch eher interessieren, welche Lösungsansätze Sie für den ja wesentlich höheren Investitionsbedarf bei Ländern und Kommunen sehen.

**Prof. Dr. Achim Truger** (Universität Duisburg-Essen): Vielen Dank für die Frage. Es ist eine interessante Rechnung, was die fiskalischen Spielräume angeht. Ich will jetzt gar nicht in die Details der Rechnung einsteigen. Ich habe versucht, es ein bisschen zu reproduzieren und hätte auch noch ein paar Fragezeichen. Aber grundsätzlich werden die Spielräume errechnet, indem man die Realausgaben in den nächsten zehn Jahren konstant hält und dann schaut, welche Spielräume sich durch das reale Wirtschaftswachstum ergeben. Ich finde es eigentlich irreführend, das dann als Spielraum zu betrachten. Gemessen an den Ausgabenentwicklungen muss man de facto Kürzungen vornehmen, um diese reale Deckelung hinzubekommen. Beispiel öffentliche Personalausgaben: Wenn die real konstant bleiben sollen, heißt das, dass die Gehälter der Beamten konstant bleiben. Das heißt auch, dass bspw. die Beihilfezahlungen für das Gesundheitswesen real gedeckelt werden, obwohl wir wissen, dass sie sehr stark ansteigen werden, wenn wir sonst nichts tun. Wir wissen auch, dass die Pensionen sehr stark zunehmen werden – allein aufgrund der Fallzahlen. Wenn man das real deckelt, heißt das, man muss massiv einschneiden in die Pensionen. Deshalb finde ich den Begriff Spielraum irreführend. Ich kann mir im Prinzip jeden Spielraum der Welt schaffen, indem ich sage, ich kann ja die Steuern erhöhen oder irgendetwas anderes machen. Das ist keine korrekte Verwendung des Begriffs. Was mir darüber hinaus noch im Antrag der FDP aufgefallen ist, die 332 Mrd. Euro als Spielraum reklamiert. Die FDP hat selbst einen steuerpolitischen Antrag gestellt, der sich für die nächsten zehn Jahre aufsummiert auf 500 Mrd. Euro, also zunächst wächst der Betrag in vier Jahren schrittweise auf 60 Mrd. Euro auf und wird dann über sechs Jahre auf 60 Mrd. Euro gehalten. Das



sind 500 Mrd. Euro. Ich finde, wenn die beiden Dinge zusammengepackt werden – auf der einen Seite einen Spielraum von 332 Mrd. Euro, auf der anderen Seite eine Steuersenkung von 500 Mrd. Euro –, kann der Spielraum unabhängig von grundsätzlichen Erwägungen tatsächlich nicht mehr verbucht werden, sondern man möchte eigentlich extreme Ausgabenkürzungen. Dann müsste man aber auch benennen, wo diese getätigt werden sollen.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.** (Universität Mannheim): Sie haben Recht mit Ihrer Annahme, dass der größte Investitionsbedarf auf kommunaler Ebene und auf Länderebene liegt. Zum Beispiel schätzt die schon zitierte Studie den Bedarf für die kommenden zehn Jahre auf preisbereinigt 300 Mrd. Euro. Da die Zahlen schon ein bisschen angezweifelt wurden, möchte ich zur Messung doch noch einmal kurz etwas sagen, ein kurzer Einschub und dann komme ich zur Finanzierung. Ich glaube, dass die Größenordnung richtig ist und die Politik sich daran orientieren sollte. Es stimmt, ein Teil der 300 Mrd. Euro betreffen Ersatzinvestitionen, die gemessen werden durch Befragung der kommunalen Verwaltung. Aber beim größeren Teil dieses Gesamtbetrages handelt es sich um Investitionen, die wir tätigen müssen, um die deutsche Volkswirtschaft zu modernisieren. Im Bildungsbereich handelt es sich z. B. um die Kosten, die finanziert werden müssen, um den versprochenen Ausbau der Ganztagsbetreuung im Schulbereich umzusetzen. Da können wir die Kosten sehr gut einschätzen. Auch im Bereich Klima geht es um Modernisierungsinvestition. Wir haben abgeschätzt, was benötigt wird, um die Ziele zu erreichen, die die Bundesregierung oder die Länder ausgegeben haben. Das heißt, ich bleibe größenordnungsmäßig bei meinen 300 Mrd. Euro für die nächsten zehn Jahre, einfach nur um ein Ziel zu setzen. Wie soll das jetzt finanziert werden, wo soll all das Geld herkommen. Es gibt drei Finanzierungsquellen, von denen aber einige wichtiger als andere für die Länder und Kommunen sein werden. Der erste Punkt ist, dass die Länder 2020 als Folge der Föderalismusreform zusätzliche Mittel vom Bund erhalten werden. Das ist eine Finanzierung. Das Zweite sind die Überschüsse der Länder, die ja auch immer besprochen werden. Da wäre ich aber vorsichtig, weil der Stabilitätsrat z. B. errechnet hat, dass diese Haushaltsüberschüsse bis 2021 abgebaut sein werden. Da würde

ich nicht zu viel erwarten. Und drittens ist zurzeit im Gespräch, dass sich der Bund einmalig beteiligt an einer Umstrukturierung oder Übernahme der Altschulden der finanzschwachen Kommunen. Das halte ich für einen guten Schritt. Das wäre schon einmal eine wichtige Voraussetzung, um überhaupt eine Investitionsoffensive zu starten. All diese Dinge sind wichtig und tragen zur Finanzierung bei. Aber sie werden nicht annähernd an die preisbereinigten 300 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre herankommen. Zusätzlich sollte ich erwähnen, dass die Länder, die jetzt finanzieren müssen, einer strikten Schuldenbremse unterliegen, also keine Kreditaufnahme, und dass die häufig erwähnten Kürzungen in anderen Bereichen ex post normalerweise nicht stattfinden. Darauf würde ich mich jedenfalls nicht unbedingt verlassen. Das heißt meiner Meinung nach, es wird im Bereich der Kommunen und der Länder in den nächsten Jahren noch zwei weitere Maßnahmen geben müssen. Die erste ist, dass die kommunalen Unternehmen ihre Investitionen teilweise durch Kredite finanzieren können. Die unterliegen ja nicht der Schuldenbremse. Das ist eine Möglichkeit. Ich kenne keine Schätzung wie groß das Volumen wäre. Das wäre einmal eine interessante Studie. Das wäre jedoch vermutlich nur eine teilweise Finanzierung. Ein anderer großer Finanzierungsteil muss eigentlich von den Ländern kommen. Daher werden die Länder in den nächsten Jahren zusätzliche Steuereinnahmen benötigen, wenn die Investitionsoffensive erfolgreich sein soll. Dazu würde sich als eine Option eine Reaktivierung der Vermögenssteuer anbieten, weil das auch eine Ländersteuer ist. Aber das ist natürlich eine politische Entscheidung mit ökonomischen Konsequenzen. Aber ich glaube wirklich, wenn wir ehrlich sind, weil die Schuldenbremse auf Länderebene sowieso strikt ist, müssen zusätzliche Finanzierungsquellen gefunden werden. Das heißt am Ende gewisse Steuererhöhungen. Danke.

Abg. **Volker Münz** (AfD): Wir haben zurzeit einige Risiken zu gewärtigen – etwa eine Strukturkrise in der Automobilindustrie oder der exogene Schock, hervorgerufen durch das Corona-Virus. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Meyer: Reichen die jetzt schon bestehenden Ausnahmeregeln aus, um solche Risiken zu meistern, und was spricht gegen eine Wiedereinführung der goldenen Finanzie-



rungsregel, die es schon mal gab und die sich vordergründig plausibel anhört, da die Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionen begrenzt ist. Was würden Sie dazu sagen, weil dieses Argument ja immer kommt.

**Prof. Dr. Dirk Meyer** (Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg): Ich fange einmal mit der zweiten Frage an. Die goldene Schuldenregel, die ja durchaus eingängig ist, nach dem Motto, Investitionen sollen entsprechende Gegenleistungen haben, und wenn wir diese Gegenleistungen haben, können wir diese auch über Schulden finanzieren. Im Grunde genommen ist darin eine Art Generationenvertrag versteckt bzw. Generationengerechtigkeit. In dem Sinne, dass wir möglichst ein System schaffen, und dazu könnte die Schuldenbremse beitragen, die langfristig und generationenübergreifend dazu führt, dass wir ein faires und produktives System errichten. Nun ist jede Investition daran gekoppelt, dass wir eine Auszahlung haben, die dann über Jahre wirkt, und dass wir Abschreibungen haben. Sozusagen in T0 müssen wir das zunächst einmal finanzieren. Das heißt, unsere Vorgängergenerationen haben eine Menge getan, von dem wir jetzt leben, und wir tun möglicherweise zu wenig für die nächste Generation. Es wäre insofern zu begründen, inwiefern eine Abweichung von einer Nettoinvestition von null überhaupt sinnvoll ist. Warum sollten wir mehr machen, als wir von unserer Vorgängergeneration bekommen haben. Eine andere Sache ist, dass hier immer von Nettoinvestitionen gesprochen wird, also Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen. In einem Antrag las ich vom sogenannten natürlichen Verschleiß. Dieser Begriff ist irreführend. Wenn Sie überlegen, ein Großteil der Abschreibungen besteht doch darin, dass wir außerordentliche Abschreibungen haben. Zwei Beispiele: Nehmen Sie einfach einmal den Atomausstieg. Der Atomausstieg hat privat und staatlich zu einer erheblichen Sofortabschreibung von Kapital geführt. Oder der Klimawandel bzw. der Verzehr unserer Klimaresource. Da haben wir doch nie etwas investiert. Trotzdem gibt es aber erhebliche Abschreibungen, die wir jetzt versuchen zu korrigieren. Insofern ist auch der Begriff der Nettoinvestition völlig fiktiv. Hinzu kommt die goldene Schuldenregel. Inwiefern ist diese in der praktischen Durchsetzung höchst fragwürdig. Der erste Punkt ist, wir berücksichtigen im Normalfall gar keine Abschreibung.

Das heißt, wir finanzieren laufend Investitionen auf Kredit. Die Investitionen laufen aus – also werden irgendwann wertlos –, Abschreibungen werden aber nicht verdient, wie in der Privatwirtschaft, sondern neue Investitionen werden wieder über neue Kredite finanziert. Zweitens. Entsprechen denn unsere Präferenzen für Investitionen auch den Präferenzen der zukünftigen Generation. Nehmen Sie einmal unsere gewaltigen Investitionen in die individuelle Mobilität. In zehn Jahren sind diese Investitionen vielleicht aufgrund von, ich sage einmal, Anpassungen an den Klimawandel völlig überholt. Hinzu kommt, manches, was als Investition gilt, ist nicht unbedingt wohlfahrtsteigernd. Nehmen Sie die Zuführung zum Kapital des ESM. Das sind Investitionen. Nehmen Sie umgekehrt den Bildungs- oder den Gesundheitsbereich. Das sind zwar konsumtive Ausgaben, die aber investiven Charakter haben. Die werden wiederum nicht mitgezählt. Insofern kann man sagen, dass die goldene Schuldenregel per Saldo in der Praxis nicht das erreicht hat, was sie sollte. Insbesondere wenn sie zusätzlichen Kreditspielraum eröffnet, der für konsumtive Ausgaben genutzt wird. Zur ersten Frage könnte man sagen, außergewöhnliche Umstände bedürfen außergewöhnlicher Maßnahmen. Aber das macht auch die Schuldenbremse durchaus möglich, indem unverschuldete Notfälle entsprechend bedient werden können. Allerdings mit der Einschränkung, dass die zusätzlichen Ausgaben auf einem Kontrollkonto festgehalten werden, was bei den bisherigen verfassungsmäßigen Regelungen bis 2009 nicht der Fall war. Damals hatten wir den Sperrklinkeneffekt. Es wurden andauernd mehr Schulden aufgenommen. Das Kontrollkonto führt dazu, dass wir auch in Notfällen flexibel bleiben, aber langfristig zurückführen müssen. Wenn aktuell von einem Konjunkturprogramm die Rede ist – Stichwort Corona-Virus – würde ich meinen, dass möglicherweise staatliches Handeln angesagt ist, aber kein Konjunkturprogramm. Wenn demnächst die Container aus China nicht mehr ankommen, haben wir ein Angebotsproblem. Dann fehlt uns nicht die Nachfrage, sondern es fehlt bei uns Produktion. Mit anderen Worten, wenn man staatlicherweise etwas machen wollte, müsste man das sehr geschickt machen, bspw. über Bürgschaften an die Unternehmen, aber nicht irgendwie im Sinne klassischer Konjunkturprogramme. Insofern: Flexibel sind wir und auch die Schuldenbremse lässt



es zu.

Abg. **Christoph Meyer** (FDP): Ich habe zwei Fragen zum einen an Herrn Prof. Büttner und zum anderen an Herrn Hugo. Zunächst würde ich gerne noch einmal auf die Ausführungen von Herrn Prof. Büttner in der ersten Runde zurückkommen. Lässt sich Ihrer Ansicht nach ein öffentlicher Investitionsbedarf überhaupt präzise berechnen bzw. ein Nährwert ermitteln und wenn ja, in welcher Größenordnung würde dieser liegen, und halten Sie die Verschuldungsspielräume, die wir in den kommenden Jahren innerhalb der Schuldenbremse haben, für ausreichend, um den Investitionsbedarf zu decken. An Herrn Hugo die Frage, halten Sie das Regelwerk der Schuldenbremse, wie es jetzt formuliert ist, für ausreichend im Hinblick auf mögliche Lücken bzw. Umgehungstatbestände wie Investitionsgesellschaften oder ein Bundesinvestitionsfonds.

**Prof. Dr. Thiess Büttner** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Die Ermittlung des Investitionsbedarfs in Deutschland ist von Berlin aus wahnsinnig schwer. Man kann Vermutungen äußern. Es ist eben so, dass es zunächst im Wesentlichen von den Kommunen herkommt. Die Kommunen haben in der Vergangenheit sehr gute Überschüsse erwirtschaftet. Ob da finanzielle Engpässe bestehen, ist allgemein kaum zu sagen. Es gibt Einzelfälle. Es gibt in einzelnen Bundesländern Problembereiche durch die Flucht in die Kassenkredite. Dort sind entsprechende Entschuldungsregeln das adäquate Mittel – auch zur Lösung von Finanzierungsproblemen. Das kann man nicht von Berlin aus machen. Das muss man in den Ländern machen, wie z. B. in Hessen. Insofern kann man nicht von der Finanzierungsseite her schließen, dass es zu geringe Investitionen gibt. Der Investitionsbedarf muss umgekehrt lokal beurteilt werden. Man kann in Berlin nicht beurteilen, ob eine Schule so oder so gebaut werden muss. Das muss lokal entschieden werden. Das ist auch vernünftig. Unsere Kommunen können das. Vorausgesetzt, die grundsätzliche Finanzierungssituation ist gut. Man kann mehr versuchen und man kann sicherlich versuchen, durch Studien hier noch mehr zu ermitteln. Sind die Verschuldungsspielräume ausreichend. Ich glaube, es ist ein grundsätzliches Missverständnis. Aus der Idee, Investitionen durch Verschuldung zu finanzieren, folgt nicht, dass Investitionen auch durch

Verschuldung finanziert werden müssen. Investitionen können auch dann gut sein, wenn sie nicht durch Verschuldung finanziert werden. Insofern ist die Frage nach den Spielräumen wichtig. In einigen der Vorlagen, die ich gesehen habe, wird behauptet, es gebe automatisch einen Konflikt zwischen dem Ziel, die langfristige Tragfähigkeit des Haushalts zu sichern, und der Umsetzung anderer langfristiger Nachhaltigkeitsziele. Die Politik muss natürlich Nachhaltigkeitsziele umsetzen, also eine vernünftige Schuldbildung usw., die Infrastruktur vernünftig fahren, vielleicht auch ein Klimaziel vernünftig erreichen. Das sind langfristige Nachhaltigkeitsziele. Um diese zu erreichen, wird hier verschiedentlich nahegelegt, könne man einfach die Verschuldungsgrenze reißen. Aber die Verschuldungsgrenze ist eine notwendige Bedingung, denn sie sichert die langfristige Tragfähigkeit des öffentlichen Haushalts. Wenn ich darüber hinaus Klimapolitik machen will, stellt sich die Frage, was sind dafür geeignete Instrumente. Wenn ich keine Instrumente finde, hätte ich einen klassischen Zielkonflikt. Habe ich aber Instrumente, dann geht es so, dass ich auf der einen Seite die langfristige Tragfähigkeit sichere und zum Zweiten durch Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Steuern die Problematik löse. Ähnlich ist es auch bei den Investitionen. Wenn ich ein Budget habe, muss ich mir bei der Priorisierung überlegen, wofür ich das Geld aufwenden möchte. Wenn ich seitens des Bundes der Meinung bin, die Kommunen sehen das nicht richtig und investieren zu wenig, dann muss ich Zuschussprogramme auflegen. Das sind geeignete Maßnahmen, um den Investitionsbedarf anzukurbeln. Aber die beiden Ziele stehen nicht im Gegensatz zueinander. Insofern ist es falsch – glaube ich –, zu sagen, haben wir ausreichend Verschuldungsspielräume, müssen diese ausreichen, um die Investitionen zu decken. Nein, man kann sinnvolle Investitionen auf vielerlei Art und Weise finanzieren. Wir haben uns nun einmal im europäischen Konzert darauf verpflichtet, Verschuldungsspielräume einzugrenzen. Wir haben dort alle möglichen Regeln eingezogen, die alle Mitgliedstaaten in Europa befolgen müssen. Deutschland auch. Das ist im Wesentlichen im deutschen Interesse. Darauf wollte ich noch einmal hinweisen. Ich hoffe, die Antwort reicht aus.

MR BRH **Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Vie-



len Dank. Zu Ihrer Frage, ob wir als Bundesrechnungshof das Regelwerk der Schuldenbremse für ausreichend halten oder ob wir eine Erweiterung der Schuldenbremse als sinnvoll ansehen, insbesondere im Hinblick auf das Stichwort Investitionsgesellschaften, öffentlich-rechtlich oder auch privat organisierte Investitionsgesellschaften. Das sehen wir sehr kritisch. Wir sind auch der Auffassung, anders als die offensichtlich herrschende Meinung, das *de lege lata* solche Einrichtungen vielleicht nicht gegen den Wortlaut zumindest aber gegen Sinn und Zweck der Schuldenregel verstoßen würden. Denn letzten Endes, wenn Sie bspw. einen solchen Bundesinvestitionsfonds errichteten, kann der nur funktionieren, wenn dahinter die öffentlichen Haushalte, also der Bundeshaushalt und die Länderhaushalte, stehen. Denn das Geld, das dort für Investitionen ausgegeben würde, das würde ja nicht mehr zurückkehren. Es gibt keinen Return of Investment in dem Sinne, dass sich die Investitionsausgaben wie bei einem Unternehmen irgendwann refinanzieren. Also vor diesem Hintergrund halten wir es *de lege lata* für sehr problematisch, einen solchen Investitionsfonds einzurichten. Im Übrigen ist die Schuldenregel haushaltspolitisch neutral ausformuliert. Das ist ja schon gesagt worden. Das ist einer der großen Vorteile, der seinerzeit von der Föderalismuskommission II vorgeschlagen und vom Verfassungsgesetzgeber 2009 so beschlossen worden ist. Das Ganze hing letztlich auch zusammen mit einem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2007. Vielleicht kann sich der eine oder andere noch daran erinnern. Wir waren seinerzeit vom Bundesrechnungshof als Sachverständige bei der Anhörung in Karlsruhe. Dort gab es eine sehr langwierige, interessante Diskussion zum Investitionsbegriff. Die Auswirkungen konnte man im Urteil zum Haushaltsgesetz 2004 sehen, als das Bundesverfassungsgericht feststellte, ja, dieses Haushaltsgesetz ist noch verfassungsgemäß. Das Urteil erging mit 5:3 Stimmen. Es gab auch Dissenting Votes, Aber der Bundesgesetzgeber bzw. der Verfassungsgesetzgeber wird aufgefordert, den Investitionsbegriff zu ändern. So wie er in § 10 des Haushaltsgrundsätzegesetzes steht und inhaltsgleich in § 13 der Bundeshaushaltsordnung, so ist er letztlich verfassungsrechtlich nicht in Ordnung. In der FöKo II hat man dann aber festgestellt, das ist nicht machbar. Wir können den Investitionsbericht nicht so

verfassungsfest konstruieren, dass er den Vorgaben einer Schuldenregel gerecht würde. Deshalb hat man am Ende gesagt – anders als z. B. der Sachverständigenrat, der ja vorgeschlagen hat, die Nettoinvestition zusätzlich durch Kredite refinanzieren zu können –, wir konstruieren die Schuldenregel haushaltspolitisch neutral und geben den Spielraum über eine Konjunkturkomponente und über Ausnahmebestimmungen für Krisensituationen. Aktuelles Beispiel: Wenn Sie sich bspw. dieses Jahr die Zuschüsse oder die Aufwendungen und Ausgaben im Energie- und Klimafonds angesehen haben. Das sind ungefähr 9,1 Mrd. Euro. 20 Prozent dieser Ausgaben sind Investitionen. Der Rest sind Zuweisungen und Zuschüsse also Hauptgruppe 6 bzw. Zuführungen an die Rücklage im EKF. Dieser verfügt auch über eine Rücklage, darauf habe ich schon hingewiesen. Niemand kann sagen, die Sechser- oder Neuner-Ausgaben sind nicht nachhaltig, oder wenn man so will, nicht dazu da, um im Hinblick auf die Zukunft Möglichkeiten zu eröffnen, die öffentlichen Haushalte besser aufzustellen. Das zeigt, in der Praxis kriegen Sie einen solchen Investitionsbegriff nicht hin. Deshalb sind wir weiterhin dafür, dass die Schuldenregel so bleibt, wie sie jetzt ausformuliert ist. Ob man in einigen Jahren, wenn die Schuldenquote auf 50 Prozent gesunken ist, neue Überlegungen anstellt im Hinblick auf die Spielräume, das ist eine andere Frage. Aber die steht derzeit nicht zur Diskussion. Danke schön.

Abg. **Victor Perli** (DIE LINKE.): Meine Fragen richten sich zum einen an Herrn Prof. Bofinger und zum anderen an Herrn Prof. Krebs. Ich finde es zunächst einmal bemerkenswert, dass wir hier einen großen Anteil von Sachverständigen haben, die den status quo der Schuldenbremse in Frage stellen. Aber es gibt natürlich auch Äußerungen, die daran festhalten wollen. Von daher richtet sich meine erste Frage an Herrn Prof. Bofinger. Hier ist z. B. infrage gestellt worden, warum unsere Generation überhaupt mehr machen sollte, als sie von vorherigen Generationen bekommen habe. Können Sie dazu entgegnen, warum es aus Ihrer Sicht für eine antizyklische Politik wichtig ist, die Schuldenbremse zu verändern. Herr Prof. Krebs, in Ihrer Stellungnahme fand ich die Ausführungen zu den Länder- und Kommunalhaushalten sehr interessant und den Blick darauf, dass auch eine Wiedereinführung der Vermögens-



steuer und eine Veränderung bei der Erbschaftsteuer dazu beitragen könnten, den Handlungsspielraum zu erhöhen. Das wäre eine Aufgabe für die Bundespolitik. Beim Kontext Altschulden der Kommunen wären wiederum auch die Länder gefragt. Dazu würde mich Ihre Auffassung interessieren.

**Prof. Dr. Bofinger** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Warum sollen wir eigentlich mehr für zukünftige Generationen machen. Ich finde das ist eine gute Frage. Wenn man sich die Herausforderungen ansieht, denen sich Deutschland gegenüberübersieht, gibt es dafür gute Gründe. Ich habe den Klimawandel schon angesprochen. Man sieht, dass der Bund mit den jetzigen Mitteln nicht in der Lage ist, ein wirklich vernünftiges Klimapaket zu schnüren. Es ist aber nicht nur die Klimapolitik, von der sich die deutsche Wirtschaft herausgefordert sieht. Wir haben diesen riesigen Strukturwandel in unserer Industrie, die extrem auf Automobil fokussiert ist. Da stellt sich die Frage, können wir das alles irgendwie zum Nulltarif machen. Haben wir ausreichend Spielräume. Ich finde die Diskussion ist sehr eng auf öffentliche Investitionen im klassischen Sinn ausgerichtet. Man muss das Ganze weitergehend sehen. Wir stehen vor dieser Transformationsaufgabe. Wir sehen, dass unsere Industrie auch konfrontiert ist mit Mitbewerbern aus China, die immens durch staatliche Investitionen gefördert sind. Der Erfolg der chinesischen Industrie beruht nicht allein darauf, dass sie besonders gute Ideen hätte, sondern auch der Staat setzt riesige Mittel ein, um die Unternehmen international wettbewerbsfähig zu machen. Deswegen meine ich, ist es entscheidend, dass man die gesamte Herausforderung fokussiert, der sich Deutschland gegenüberübersieht, und sich fragt, was kostet uns das. Wie können wir diese Herausforderungen optimal gestalten. Und sich dann im zweiten Schritt von den Herausforderungen ausgehend fragt, welche finanziellen Restriktionen es gibt. Was die finanziellen Restriktionen angeht, ich sehe überhaupt keinen Widerspruch zwischen einer Abkehr von der Schuldenbremse und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Wir können die 60 Prozent locker halten mit etwa ein bis eineinhalb Prozent Defizit. Das ist überhaupt kein Problem. Und was eine Krise angeht, mit unseren 60 Prozent liegen wir im Vergleich zu anderen G7-Ländern noch weit unter deren Werten. Die nächsten G7-Länder kommen mit einer

Schuldenstandsquote von 90, wenn ich Japan erwähne, mit 240 Prozent. Also die Sorge, Deutschland sei in der nächsten Rezession nicht in der Lage, mit zusätzlichen Defiziten die Konjunktur zu stabilisieren, halte ich für völlig unbegründet. Deswegen sehe ich diesen Widerspruch überhaupt nicht. Wir haben finanziellen Spielraum und sollten ihn nutzen. Dabei wäre zu überlegen, ob man das im Rahmen eines Zukunftspakets macht, und nicht über Investitionen, sondern so wie DGB und BDI sagen, wir definieren dieses Paket und das kann dann breit sein, das kann Bildung und vor allem auch Forschung und Entwicklung enthalten. Ich glaube, das ist die Herausforderung, vor der wir stehen, dass wir uns fragen müssen, investieren wir genug in Forschung und Entwicklung, wenn man künstliche Intelligenz und solche Dinge im Blick hat. Reicht das aus, was wir tun. Ich würde davon ausgehen, was brauchen wir, um dieses Land in den nächsten zehn Jahren voranzubringen, und im zweiten Schritt fragen, wie können wir das finanzieren. Und nicht umgekehrt sagen, wir haben die Schuldenbremse, die ist das Primat unserer Politik und alles andere muss sich unterordnen. Ich glaube, das ist einfach das falsche Vorgehen.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.** (Universität Mannheim): Bevor ich auf die Frage eingehe noch eine Anmerkung zum besseren Verständnis. Die Zahlen, die ich hier in den Raum gestellt habe, basieren auch alle auf der Studie vom DGB und BDI. Das heißt, alles was Peter Bofinger gerade gesagt hat, unterstütze ich und kann es unterschreiben. Insofern besteht da überhaupt kein Dissens. Jetzt zur Frage der Finanzierung und Reaktivierung der Vermögenssteuer. Ich glaube, wenn wir diese Ziele erreichen wollen – die sind breit aufgestellt im Bildungs- und im Klimabereich –, dann brauchen wir und insbesondere die Länder im Bildungsbereich zusätzliche finanzielle Ressourcen. Für die Länder gilt eine strikte Schuldenbremse. Insofern können wir entweder nur irgendwo anders kürzen oder umschichten, um es vornehm auszudrücken. Das ist eine politische Entscheidung. Ich habe zwar politische Präferenzen, würde aber als Person Tom Krebs keine Empfehlungen abgeben, weil es eine politische Entscheidung ist. Ich habe aber mit Blick auf die Vergangenheit auch Zweifel, dass diejenigen, die Kürzungen fordern, diese dann auch umsetzen werden. Meistens hat es mit den Kürzungen nicht so gut geklappt. Wenn wir



dann also vor der Situation stehen, dass wir zukünftige Herausforderungen wie Klimawandel oder Verbesserung von Bildungschancen bewältigen möchten. Andererseits Länder und Kommunen aber ein Finanzierungsdefizit haben, dann muss man irgendwo zusätzliche Einnahmen generieren. Das ist mein einfacher Punkt. Auch die Tilgung der Altschulden, die ich sehr wichtig finde, ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Investitionsoffensive. All diese Dinge, die im Raum stehen, sind notwendige Bedingungen, aber sie reichen nach unseren Berechnungen nicht aus. Das müssten dann Steuereinnahmen sein. Man kann sich dann überlegen, wo man anfangen möchte. Ich bin aus ökonomischer Sicht der Meinung, dass wir den Produktionsfaktor Arbeit nicht noch stärker belasten sollten in Deutschland. Das ist ökonomisch nicht sinnvoll. Natürlich hat das auch eine Verteilungsdimension, aber auch vom Arbeitsangebot her betrachtet, ist das nicht so gut. Beim Faktor Kapital gibt es natürlich auch einen negativen ökonomischen Anreizeffekt, den halte ich aber für geringer als beim Arbeitsangebot, und deswegen denke ich, sollte man eine Reaktivierung der Vermögenssteuer oder eine Reform der Erbschaftsteuer als zusätzliche Einnahmequelle diskutieren, um all diese Herausforderungen zu bewältigen.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Ich hab eine Frage an Herrn Dr. Kohns von der Bundesbank. In Ihrer Stellungnahme führen Sie auf Seite 3 aus, dass, wenn man eine goldene Regel macht, die Nettoinvestitionen als Grundlage nehmen sollte und im Einklang mit den EU-Regeln eine Obergrenze bei der Schuldenquote einzieht. Ich möchte Sie fragen, inwiefern sich das vom Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterscheidet. Wir schlagen vor, den Nettoinvestitionsbegriff für neue Investitionen zu nehmen, die über Kredite finanziert werden, begrenzt auf 1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) pro Jahr und unter Berücksichtigung der 60 Prozent Schuldenstandsquote, um eine Anpassung an die europäischen Regeln zu haben, an den Fiskalpakt und den Stabi-Pakt. Da sie ebenfalls Reformüberlegungen diskutieren, möchte ich sie bitten, noch einmal darauf einzugehen, wie man eine goldene Regel unter den von mir gerade genannten Restriktionen in Angriff nehmen könnte.

Die andere Frage würde ich gerne an Herrn Prof. Dullien stellen. Sie haben in Ihrem Gutachten zusammen mit IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung) und IW (Institut der deutschen Wirtschaft), was auch von DGB und BDI in der Pressekonferenz unterstützt wurde, noch einmal auf die Rendite von öffentlichen Investitionen hingewiesen. Vielleicht können Sie noch näher ausführen, welche Renditen da erwartet werden können und wie das auch in Wechselwirkung zu privaten Investitionen steht. Es ist ja kein Zufall, dass ein gewerkschaftsnahes und ein arbeitgebernahes Institut das gemeinsam präsentiert haben.

**Dr. Stephan Kohns** (Deutsche Bundesbank): Ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, auch darauf einzugehen. Herr Bofinger hat es schon angesprochen, es gibt in der Tat einige Gemeinsamkeiten zwischen dem was Ihnen vorschwebt und dem was wir im Monatsbericht zur Diskussion gestellt haben. Das war kein Vorschlag, sondern wir haben die allgemeine Diskussion, was man im Stabi-Pakt ändern kann – Überwachung auslagern, Ausgabenregel, Rainy-Day-Fund usw. –, einmal durchdekliniert und ein Punkt waren auch goldene Regeln für Investitionen. Wir haben uns auf den Standpunkt gestellt, wenn man das machte, sollte man es so machen, dass man nicht in die gleiche Falle tappt wie in der Vergangenheit. Eine Gemeinsamkeit ist auf jeden Fall, dass Sie bei den Nettoinvestitionen ansetzen, wobei ich nicht immer ganz verstanden habe, ob Sie den klassischen Nettoinvestitionsbegriff meinen oder einen etwas erweiterten, also Zukunftsausgaben. Auch der Punkt, dass Sie einen Deckel für die Neuverschuldung ansetzen. Es ist ja schon über den intergenerativen Ausgleich, die Fairness als Ratio für die goldene Regel, gesprochen worden. Aber wegen der ganzen Probleme, die der Nettoinvestitionsbegriff mit sich bringt, kann man auch zu dem Schluss kommen, man sollte es ganz lassen. Das ist aber vielleicht ein sehr weitgehendes Urteil, eine andere Möglichkeit wäre, dass man es zumindest deckeln sollte und nicht beliebig öffnet. Im Antrag der LINKEN ist die Abwägung etwas anders gefallen. Ein bisschen unsicherer bin ich beim Investitionsfonds. Das hängt damit zusammen, dass wir ja diskutiert haben, welche Möglichkeiten bestehen, Nettoinvestitionen in den Stabi-Pakt, in die EU-Regeln aufzunehmen. Hier



haben wir die Diskussion über die Schuldenbremse. Da ist es so, das klang schon an, die EU-Regeln und die Neuverschuldungsgrenze, also das Defizit gemäß VGR ist wesentlich umfassender und gründlicher als die Rechnung für die Schuldenbremse. In der VGR werden Unternehmen oder Teile davon, die nicht direkt dem Staat gehören, wo er aber eine sehr starke Rolle spielt, dem Staat zugerechnet. Das passiert bei der Schuldenbremse nicht. Deswegen gibt es dieses Problem mit den Investitionsfonds und Nebenhaushalten. Die können sie aus der Schuldenbremse herausnehmen, in den Ländern ist das ja auch ein Phänomen, die landen aber trotzdem in den europäischen Fiskalregeln, und wenn es zu sehr auseinanderklafft, kann es ein Spannungsverhältnis geben. Da der Investitionsfonds auch Investitionen der Länder und der Kommunen finanzieren soll, gibt es Probleme mit der Governance, mit der Frage der Zurechnung, was passiert, wenn Länder negative Nettoinvestitionen haben. Müssen die dann etwas zahlen. Da hängt es sehr von der konkreten Ausgestaltung ab. Einen Unterschied sehe ich bei der Frage, ab wann man das einsetzen lässt. Der Fiskalpakt sagt, und das ist der Ausgangspunkt für diese Diskussion, man kann auch ein höheres mittelfristiges Haushaltsziel (Medium-Term Objective – MTO) von bis zu 1 Prozent nehmen, sobald der Schuldenstand substantiell unter 60 Prozent liegt und die Tragfähigkeit gewährleistet ist. Nun sind substantiell unter oder deutlich unter nicht qualifiziert, aber wir haben gesagt, nehmen wir mal 50 Prozent, das ist auf jeden Fall ein gutes Stück darunter. Ich verstehe Ihren Antrag so, dass Sie sagen, sobald er unter 60 Prozent liegt. Hier kann es insofern klemmen, als 60 Prozent ja kein Zielwert sind, sondern eine Obergrenze. Wenn ich das auf Kante fahre, wie es Herr Bofinger skizziert hat, also die Arithmetik 3 Prozent nominales Wachstum, 60 Prozent Schulden stabilisieren, dann braucht man 1,7 bis 1,8 Prozent Defizit. Sobald ich aber irgendeinen Schock habe und die Ausnahmeregel ziehe, liege ich über 60 Prozent, und das scheint uns auch mit Blick auf die Vorbildfunktion, die Deutschland in der EU hat, etwas zu riskant zu sein. Auf die Probleme, die andere Länder haben oder die größeren Schwierigkeiten, die andere Länder mit der Tragfähigkeit ihrer Haushalte haben, ist schon hingewiesen worden. Es gibt also einige Gemeinsamkeiten, aber man muss man wirklich gucken, was

einem vorschwebt. Möglicherweise können Effizienzreserven gehoben werden oder aber man macht ein Scheunentor auf und bekommt Schwierigkeiten mit einem größeren Spannungsverhältnis zwischen nationalen Regeln und EU-Regeln oder einem ineffizienten Mitteleinsatz, gerade wenn Mittel durchgereicht werden. Vielen Dank.

**Prof. Dr. Sebastian Dullien** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung): Ganz herzlichen Dank für die Frage. Ich bin gefragt worden, wie es mit der Rendite der öffentlichen Investitionen aussieht. Viele dieser Investitionen haben ja keine direkte Rendite für den Staat, wenn bspw. eine neue Autobahnbrücke gebaut oder eine alte renoviert wird, dann hat der Staat nicht direkt neue Einnahmen, aber er hat indirekte Einnahmen. Wenn der Stau dort nicht mehr stattfindet oder Gütertransporte einfacher werden, dann haben wir höheres Wirtschaftswachstum und höhere Steuereinnahmen in der Zukunft, und unter dem Begriff der fiskalischen Rendite rechnen wir Volkswirte aus, wie viel der Staat in der Zukunft an Rückflüssen erwarten kann. Zum Beispiel die Autobahnbrücke in Nordrhein-Westfalen, wo ich herkomme, da gibt es einen Hersteller von großen Maschinenteilen, die nachts mit Schwerlastern transportiert werden. Seitdem eine Brücke gesperrt ist, dauert das nicht mehr eine Nacht, sondern drei Nächte. Das heißt, es entstehen enorme Kosten. Der Hersteller braucht einen längeren Schwerlastler, das kostet richtig etwas. Wenn die Brücke saniert wird, hat er niedrigere Kosten, höhere Gewinne und die Steuereinnahmen fallen höher aus. Die Schätzung für die Investitionen, die wir in dem IW/IMK-Papier aufgestellt haben, besagt, dass die fiskalische Rendite oftmals an die 10 Prozent herangeht. Das ist auch durch Studien gedeckt, die z. B. Herr Prof. Krebs gemacht hat. Das bedeutet, wir können uns zurzeit für negative Zinsen verschulden, aber wir kriegen eine Rendite von knapp 10 Prozent. Das ist so, als hätten Sie vor 15 Jahren gewusst, wie die Immobilienpreise in Berlin steigen, Sie hätten sich eine Hypothek für 2 Prozent aufnehmen und investieren können. Das nicht zu machen, ist eigentlich ein Vergehen an den künftigen Generationen – Investitionen, die eine so hohe Rendite haben, zu unterlassen, nur weil wir Angst vor einer höheren Staatsverschuldung haben.



Der **Vorsitzende**: Danke sehr, soweit die zweite Fragerunde der Fraktionen. Wir haben um 13:00 Uhr alle Anschlusstermine und damit alle Fraktionen noch drankommen, müssen wir jetzt eine Kurzrunde machen. Ich bitte, in der dritten Runde Fragen und Antworten auf drei Minuten zu begrenzen bzw. auf eine Frage. Herr Haase, Sie haben das Wort.

Abg. **Christian Haase** (CDU/CSU): Dankeschön. Meine Frage geht an Herrn Hugo vom Rechnungshof. Wir diskutieren auf der einen Seite die Übernahme sogenannter Altschulden. Auf der anderen Seite haben wir das Problem der Ausstattung der laufenden Finanzausgleiche in den Ländern, um anschließend überhaupt wieder eine Neuverschuldung zu verhindern. Jetzt wird aktuell der Vorschlag in den Blick genommen, die Schuldenbremse zu lösen, um kommunale Liquiditätskredite abzulösen. Wie stehen Sie zu diesem Vorschlag, insbesondere vor dem Hintergrund der verschiedenen Verantwortungsebenen in Deutschland.

**MR BRH Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Vielen Dank, ich werde einmal versuchen, das ganz kurz in drei Minuten zu beantworten. Der Bundesrechnungshof hat da ganz erhebliche Bedenken. Wir sehen vor allem finanzwirtschaftliche, aber auch verfassungsrechtliche Gründe, die dagegensprechen, kommunale Kassenkredite – es geht im Wesentlichen um Kassenkredite – vom Bund, quasi im Wege eines Schuldneraustausches, zu übernehmen. Die finanzwirtschaftliche Situation – ich habe sie eben schon kurz beschrieben – sieht so aus, dass der Bund die Länder und Kommunen in den letzten Jahren in erheblicher Größenordnung, jährlich im Bereich 2-stelliger Milliardenbeträge, dauerhaft entlastet hat. Das sind auch keine zeitlich befristeten, sondern dauerhafte Maßnahmen. Das zeigt sich auch in der Gesamtverschuldung, wo der Anteil des Bundes wächst. Wir hatten im Jahr 2018 einen Anteil von knapp 64 Prozent, der drei Jahre vorher noch bei 62,9 Prozent lag, während der Länder-Gemeinde-Anteil sinkt von 37,9 Prozent in 2015 auf 36,7 Prozent in 2018. Obwohl alle Gebietskörperschaften Überschüsse hatten, wächst der Anteil des Bundes, weil die Entschuldung der Gemeinden und der Länder schneller vorangeht. Die Leistungen, die der Bund in den letzten Jahren gegeben hat, habe ich schon geschildert, deshalb lasse

ich das weg. Wir sehen dieselbe Entwicklung aber auch bei den Steuern, wenn sie sich die letzte Steuerschätzung vom Herbst 2019 ansehen. Der Bund wird 2024 noch 39,7 Prozent des Steueraufkommens erhalten, 2018 hatte er noch 41,5 Prozent, das sind real ca. 17 Mrd. Euro weniger, wie ich überschlägig ausgerechnet habe. Diese 17 Mrd. Euro landen bei den Ländern, landen bei den Kommunen, aber natürlich auch bei der EU, weil deren Anteil bekanntlich auch wächst. Vor diesem Hintergrund sehen wir überhaupt keinen Anlass, dass die Länder nicht selbst in der Lage sind – die Probleme, die sie in den Kommunen haben, sind unbestritten gegeben – selbst zu lösen. Einige haben das auch schon gemacht. Ich erinnere an Hessen mit seiner Hessenkasse. Das läuft eigentlich ganz gut, soweit wir das von außen beurteilen können. Es wäre eigentlich ein Stück aus dem Tollhaus, wenn die Länder, die die Hände in den Schoß gelegt haben – also insbesondere Nordrhein-Westfalen, aber auch Rheinland-Pfalz und das Saarland –, im Nachhinein quasi zum Dank über den Schuldneraustausch bis zu 35 Mrd. Euro bekämen. Verfassungsrechtlich ist das Ganze auch höchst problematisch. Sie wissen alle, wir haben in Artikel 104 Grundgesetz das Konnexitätsprinzip – also jeder ist für seine Kernaufgaben auch kassenmäßig zuständig. Den finanziellen Spielraum der Kommunen zu erhalten, das ist Kernaufgabe der Länder und nicht des Bundes. Der Bund hat die Länder dazu in die Lage versetzt. Im Übrigen – wenn man böswillig wäre – könnte man auch sagen, die Verfassung muss gar nicht geändert werden, es könnte auch die Asylrücklage von 42 Mrd. Euro dafür einsetzen. Das ist jetzt auch nur mehr oder weniger ernsthaft gemeint. Zusammengefasst: Hilfsmaßnahmen sind im Bereich der Kommunen sinnvoll, aber die Länder sind gefragt. Sie verfügen über die Spielräume und könnten das. Wenn ich das jetzt in den Sportbereich übertragen darf: Der Ball liegt im Spielfeld der Länder. Die sollten jetzt handeln und betrifft vor allem die drei von mir eben genannten Länder. Vielen Dank.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Vielen Dank, meine Frage geht an Herrn Prof. Krebs. Wir haben heute schon mehrfach den Investitionsbedarf festgestellt, gerade auch weil es um die Modernisierung unserer Gesellschaft, um Zukunftsinvestitionen geht. Bei der Finanzierung haben wir ebenfalls mehrheitlich Vorschläge gehört, wie jenseits der Debatte um Kreditfinanzierung auch anderweitige



Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet werden können. Kreditfinanzierung ist natürlich kein Selbstzweck, sondern man muss diskutieren, wo es wirtschaftlich, volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Sie haben öffentliche Unternehmen ins Gespräch gebracht, die Investitionsaufgaben übernehmen könnten. Weil es darum geht, wo der Bund jenseits der Frage der Schuldenbremse zeitnah solche Investitionen tätigen könnte, lautet meine konkrete Frage, wo gäbe es denn bestehende oder neu zu schaffende öffentliche Unternehmen, die schnell und zeitnah solche Investitionen tätigen könnten.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.** (Universität Mannheim): Wenn ich auf der Bundesebene bleibe und mir die mögliche Neugründung von Unternehmen anschau, dann könnte ich mir bspw. vorstellen, dass der Bund eine Beteiligungsgesellschaft gründet, die sich an landeseigenen und kommunalen Unternehmen beteiligt. Ich könnte mir eine Wasserstoffgesellschaft vorstellen. Vor der Gründung neuer Unternehmen wäre es noch wichtig, die Investitionsbereiche durchzugehen. In einigen Investitionsbereichen haben wir ja schon öffentliche Unternehmen, wie die Deutsche Bahn oder die Deutsche Autobahngesellschaft, und da müsste man – gerade bei der Deutschen Bahn – vielleicht auch die Strukturen noch einmal überdenken. Das ist ja auch ein aktueller Prozess und es gibt vielleicht Effizienzgewinne, denn bei der Deutschen Bahn z. B. ist mein Eindruck, dass mit den gerade zugesicherten zusätzlichen 30 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre erst einmal kein finanzieller Engpass besteht, sondern es geht darum, wie diese zusätzlichen Mittel auch wirklich umgesetzt und effizient für Infrastrukturinvestitionen genutzt werden können. Also zusammengefasst: Gründung neuer Unternehmen in Bereichen, wo es notwendig ist, wo man sieht, neue Aufgaben, Klimawandel, Wasserstoff, da gibt es einen Bedarf und dann Restrukturierung und Reorganisation von existierenden öffentlichen Unternehmen. Das waren meine zwei Punkte und dann würde ich sagen, wenn man die finanziellen Spielräume des Staates vergrößern möchte und sagt, für Investitionen ist es auch sinnvoll, Kredite aufzunehmen – also dieses Bild der Unternehmerin vor Augen hat –, dann denke ich, geht der Weg nicht über eine starre Investitionsregel im Grundgesetz, sondern über öffentliche Unternehmen, die am besten von Fall zu Fall entscheiden können, wo es sinnvoll

ist, für ein gewisses Investitionsprojekt einen Kredit aufzunehmen. Das ist die Idee, die dahintersteckt.

Abg. **Volker Münz** (AfD): BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. schlagen vor, einen Bundesinvestitionsfonds aufzulegen. Ich würde gerne von Herrn Prof. Meyer wissen, wie dieses Instrument ordnungspolitisch und haushaltsrechtlich zu beurteilen ist.

**Prof. Dr. Dirk Meyer** (Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg): Wir müssten zunächst einmal das Grundgesetz ändern, Artikel 109, und dann einen Betrag X für so einen Investitionsfonds flüssig machen. Der zweite Schritt wäre – beide Anträge orientieren sich sehr nah an dem IW-Papier von Herrn Prof. Hüther – einen Innovations- und Investitionsrat zu bilden, der über diese 350 bis 450 Mrd. Euro entscheidet und diese auch evaluiert. Die Begriffe Innovationsrat und Investitionsrat klingen sehr zentralverwaltungswirtschaftlich, was vielleicht auch der Wahrheit entspricht. Auf jeden Fall entmachtet sich mit einem Investitionsfonds, mit einem Bundesinvestitionsfonds, das Parlament selbst. Die zweite Sache ist, haushaltsrechtlich gibt es Grundsätze, um das demokratische Instrument Haushalt auch in den Händen der Parlamente zu belassen. Dagegen wird verstoßen, bspw. mit dem Verstoß gegen das Prinzip der Haushaltsklarheit und der Spezialisierung. Auch das Prinzip der Jährlichkeit würde nicht mehr angewandt werden. Schließlich bedeutet Bundesinvestitionsfonds, dass wir das föderale Prinzip nicht beachten. Ein Bundesinvestitionsfonds würde vermutlich nicht nur verwendet werden, wir haben es gesehen, für die notwendigen Bundesinvestitionen von 140 Mrd. Euro, sondern in hohem Umfang für kommunale Investitionen. Das widerspricht nun einmal ganz grundsätzlich unserem föderalen Prinzip. Und noch eine weitere Anmerkung: Dass BDI und Gewerkschaften dieses Instrument unterstützen, kommt möglicherweise nicht von ungefähr. Der BDI setzt sich zusammen aus Mitgliedern der Großindustrie, mit anderen Worten, es steht zu erwarten, dass dieser Bundesinvestitionsfonds in hohem Maße die Großunternehmen unterstützt bzw. ihnen Zugang eröffnet, während der Mittelstand sozusagen schlechte Karten hat. Mit anderen Worten, es wird wettbewerbsmäßig diskriminiert.

Abg. **Otto Fricke** (FDP) (MBE): Ich hätte jetzt zwar



gerne noch einige Fragen in Reaktion auf den Kollegen Rohde gestellt, es scheint aber üblich zu sein, im Anschluss an seine Fragen irgendwann die Ausschusssitzung zu verlassen. Ich finde, dass es eigentlich ein Gebot der Höflichkeit ist, wenn man an einer Anhörung teilnimmt und Fragen stellt, auch bis zum Schluss zu bleiben. Ich hätte im Hinblick auf den Investitionsbegriff erst einen Hinweis und dann eine Frage, die mir vielleicht einer der Sachverständigen beantworten kann, ich fürchte aber nein. Es geht um die Frage der Investitionen im Ausland. Wir haben gelernt bzw. gehört, es geht um die Frage, wie wir etwas für Deutschland tun können, um den dringend notwendigen Umbau zu bewerkstelligen, den wir zudem auch noch nachhaltig gestalten müssen. Dennoch ist es so, dass Investitionen im Ausland genauso unter den Investitionsbegriff fallen, also z. B. der Kauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten ist eine Investition, der Bau einer Straße in Afrika aus WZ-Mitteln ist eine Investition. Daher müsste man unabhängig von der Frage, welche Linie gewählt wird, um mehr Investitionen zu bekommen, wissen, wie viel der Investitionsmittel im Ausland investiert werden. Möglicherweise kann mir irgendeiner der Sachverständigen das beantworten. Die Bundesregierung kann es ausweislich einer Antwort vom Dezember letzten Jahres nicht.

**Prof. Tom Krebs, Ph.D.** (Universität Mannheim): Ich versuche einmal, die Frage einzuordnen. Die angesprochenen Auslandsinvestitionen werden immer dann zu den öffentlichen Investitionen gezählt, wenn es um die statistische Information geht. Es betrifft aber nicht die Investitionsbedarfe, von denen wir hier sprechen. Die haben wir durchdekliniert. Es wäre höchstens ein Argument gegen eine starre Investitionsregel, das gebe ich zu, weil da stellt sich natürlich immer wieder die Frage, was soll gemessen werden und was nicht. Das spricht aber nicht dagegen, erst einmal den Investitionsbedarf für gewisse Bereiche aufzustellen.

**MR BRH Dieter Hugo** (Bundesrechnungshof): Herr Abgeordneter Fricke, Ihre Frage setzt ein bisschen an meiner Kritik an der Diskussion der vergangenen 10 bis 15 Jahren zum Investitionsbegriff an. Sie können das letzten Endes nicht festmachen. Natürlich haben sie derzeit in den 8er-Ausgaben Dinge drin wie z. B. Entschädigungsleistungen für

Gewährleistungen, deren investiver Charakter gegen null geht. Auf der anderen Seite kann man sich vorstellen, die Investitionen auf die Sachinvestitionen, das sind im Wesentlichen Ausgaben der Hauptgruppe 7 des Gruppierungsplans und einige Ausgabenbereiche aus der 8er-Gruppe – der Stabilitätsrat bekommt ja auch vom BMF die entsprechenden Zahlen –, zu konzentrieren. Was das Ausland anbetrifft, haben Sie im Bereich der Entwicklungshilfe Investitionsprojekte im Ausland, die mitzählen. Das ist so. Aber daraus jetzt die Schlussfolgerung zu ziehen, den Investitionsbegriff national auszugestalten, das sehen wir als Bundesrechnungshof sehr kritisch.

**Abg. Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE.) (MBE): Meine Frage richtet sich an einen Kritiker der Schuldenbremse, z. B. an Herrn Bofinger. Der Begriff der Schuldenbremse ist u. a. deshalb so erfolgreich, weil er sehr geschickt an das Alltagsbewusstsein anknüpft. Wir erinnern uns, in der Schweiz gab es lange bevor in Deutschland die Schuldenbremse eingeführt wurde eine Volksabstimmung und die Schweizerinnen und Schweizer stimmten dafür. Hätten sie für uns einen Rat, welche andere Formulierung oder Neudeutsch, welches Wording bzw. Framing wir stattdessen verwenden könnten, um von diesem doch missleitenden Begriff wegzukommen.

**Prof. Dr. Peter Bofinger** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Mein Vorschlag wäre, eine dynamische Schuldenbremse zu machen, weil Staatsverschuldung in absoluter Größe ist eigentlich völlig irrelevant. Die Verschuldung von Zypern ist in Euro gering, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt sehr hoch, und deswegen geht es bei der Verschuldung immer nur darum, sie relativ zur Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu sehen. Deswegen landet man dann irgendwann bei so einer 60-Prozent-Regel, mal ist man darüber, mal bleibt man darunter, und dann kommt man relativ schnell zu dem, was ich als dynamische Schuldenbremse bezeichnen würde. Wir halten die Verschuldung nicht absolut, sondern relativ zur Wirtschaftsleistung konstant. Das ist alles. Dann haben wir diese ganzen wunderschönen Verschuldungsspielräume.

**Abg. Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Ich möchte eine Abschlussfrage an Herrn Prof. Bofinger stellen. Wenn wir das nicht machen, vielleicht können Sie einmal beschreiben,



wohin sich die Schuldenstandsquote in Deutschland entwickeln würde, was das für die „Safe Assets“ also die Bundesanleihen bedeutete und ob Sie das ökonomisch für klug halten bzw. ob sie andere ökonomische Experten kennen, die Schuldenstandsquoten von 20 Prozent oder weniger Prozent für sinnvoll halten in Bezug auf den Finanzmarkt.

**Prof. Dr. Peter Bofinger** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): Klar ist, wenn wir konsequent ohne Verschuldung auskommen, sinkt die Schuldenstandsquote – denke ich – in 20 Jahren auf ca. 30 Prozent. Die Folge wäre, dass der Bestand an Bundesanleihen oder an öffentlichen Anleihen Deutschlands relativ zur Wirtschaftsleistung sinkt. Andererseits besteht in der Volkswirtschaft eine hohe Nachfrage nach solchen „Safe Assets“, auch beim deutschen Sparer, denn man muss sehen das beliebteste Anlagevehikel in der Vergangenheit waren öffentliche Anleihen. Die haben wunderschön sicher Renditen von 4 bis 6 Prozent gebracht und waren hoch nachgefragt. Wenn wir jetzt den Schuldenstand konstant halten, dann schrumpft der Bestand dieser öffentlichen Anleihen bezogen zur Wirtschaftsleistung und gleichzeitig wird mehr und mehr gespart. Es ist klar, dass dann die Zinsen niedrig bleiben. Wenn wir darüber klagen, dass der deutsche Sparer keine Zinsen kriegt, muss man sehen, dafür

brauche ich auch einen guten Schuldner. Wenn die öffentliche Hand als der ideale Schuldner der Vergangenheit sagt, wir dehnen die Verschuldung nicht weiter aus oder tilgen sogar, was wir in den vergangenen Jahren gemacht haben, darf man sich nicht wundern, dass auch die Zinsen, die man für diese Anleihen bekommt, immer geringer werden, weil das Asset immer knapper wird. Ich glaube, das sollte man einfach auch ein bisschen im Blick haben.

**Der Vorsitzende:** Das beschließt nun auch die dritte und letzte Fragerunde. Mir bleibt nur, allen Sachverständigen nochmals herzlichen Dank zu sagen. Ihre schriftlichen und mündlichen Beiträge haben uns weitergeholfen und alle Seiten beleuchtet. Aufgrund des umfangreichen Themas ist es nicht weiter überraschend, dass wir keinen völligen Konsens erzielen konnten und das wird vermutlich auch im Plenum nicht gelingen, das ist so in Ökonomie, aber wir können den politischen Diskurs jetzt etwas informierter fortsetzen und werden das auch tun. Kommen Sie gut zurück nach Hause. Das Protokoll der Sitzung wird öffentlich werden.

Das beendet den Tagesordnungspunkt und damit auch die heutige Sitzung. Herzlichen Dank an alle Beteiligten.

Schluss der Sitzung: 12:56 Uhr

gez.

Peter Boehringer, MdB  
**Vorsitzender**

Anlage

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –

Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 2. März 2020  
zur Thematik Schuldenbremse/Investitionen eingebrachten Anträge der  
Fraktionen DIE LINKE., FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf  
BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841  
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Peter Bofinger**  
Universität Würzburg
- **Prof. Dr. Thiess Büttner**  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- **Prof. Dr. Sebastian Dullien**  
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung
- **MRBRH Dieter Hugo**  
Bundesrechnungshof
- **Dr. Stephan Kohns**  
Deutsche Bundesbank
- **Prof. Tom Krebs, Ph.D.**  
Universität Mannheim
- **Prof. Dr. Dirk Meyer**  
Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg
- **Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt**  
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
- **Prof. Dr. Achim Truger**  
Universität Duisburg-Essen
- **Prof. Dr. Volker Wieland**  
Universität Frankfurt

## **Die Schuldenbremse: Bremse für eine gute Zukunft**

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 2. März 2020**

**Professor Dr. Peter Bofinger**

**Julius-Maximilians-Universität Würzburg**

Die Anhörung zum Thema Schuldenbremse/Investitionen basiert auf Anträgen der Fraktionen DIE LINKE., FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841). In dieser Stellungnahme soll ein knapper Überblick über die theoretischen Grundlagen zu dieser Thematik gegeben werden. Zudem wird die Frage diskutiert, ob die Schuldenbremse zu einem „disinvestment bias“ geführt hat. Auf dieser Grundlage erfolgt eine kurze Bewertung der vorliegenden Anträge und ein pragmatischer Vorschlag für ein kreditfinanziertes Programm für Zukunftsinvestitionen.

### **1. Theoretische Grundlagen**

Einen guten Ausgangspunkt über die Staatsverschuldung bietet das folgende Zitat des US-amerikanischen Ökonomen Abba Lerner:

„The central idea is that government fiscal policy, its spending and taxing, its borrowing and repayment of loans, its issue of new money and its withdrawal of money, shall be undertaken with an eye only to the results of these actions on the economy and not to any established doctrine of what is sound and unsound. The principle of judging only by the effects has been applied in many other fields of human activity, where it is known as the method of science as opposed to scholasticism.“ (Lerner 1943)

„Etablierte Glaubenssätze“ wie beispielsweise die „**Schwarze Null**“ sind also keine gute Grundlage für eine Beurteilung der Staatsverschuldung.

#### **1.1 Verschuldungsverbote für den Staat: „Schwarze Null“ und Schuldenbremse**

Die „Schwarze Null“ impliziert ein generelles Verschuldungsverbot für den Staat unabhängig von der konjunkturellen Situation. Demgegenüber ermöglicht die Schuldenbremse in Rezessionsphasen einen Spielraum für eine staatliche Kreditaufnahme, wobei die Verschuldung in der Aufschwungphase wieder getilgt werden muss. Bei dieser Regel handelt es sich um ein mittelfristiges Verschuldungsverbot über den Konjunkturzyklus hinweg, wobei dem Bund eine jährliche Neuverschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zugestanden wird.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich im Jahr 2007 in einer Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ sowohl mit einem generellen

Verschuldungsverbot als auch mit einem Verschuldungsverbot über den Zyklus hinweg auseinandergesetzt und kam dabei zu folgendem Ergebnis:

**Zu einem generellen Verschuldungsverbot:**

„(...) die Forderung eines generellen Verschuldungsverbots (...) wäre ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Ein solches Verbot ginge mit Wohlfahrtsverlusten einher: Die Finanzpolitik würde ihres Puffers zur Abfederung von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben beraubt und müsste, statt beispielsweise die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, auf der Einnahme- oder der Ausgabenseite prozyklisch handeln. Mit diesem Argument lässt sich eine vorübergehende, im Konjunkturzyklus schwankende Staatsverschuldung also unter allokativen Gesichtspunkten gut begründen, nicht jedoch ein hoher Schuldenstand oder eine hohe Schuldenstandsquote, das heißt eine dauerhafte Staatsverschuldung.“ (Sachverständigenrat 2007, Tz. 2).

**Zu einer dauerhaften Staatsverschuldung:**

„Auch diese kann aber in gewissem Umfang unter intergenerativen Verteilungsgesichtspunkten gerechtfertigt sein, nämlich im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen, die das Vermögen kommender Generationen erhöhen oder, vermittelt über ihre Produktivitätseffekte, künftige Erträge hinterlassen und diese somit ‚reicher‘ machen. Die intergenerative Umverteilungswirkung der Staatsschuld ist hier ein gewünschtes Ergebnis, um auch die künftigen Nutznießer der heutigen Ausgaben an den Finanzierungslasten zu beteiligen. Dies ist die Intention hinter der ‚Goldenen Regel der Finanzpolitik‘, die eine Kreditfinanzierung von Investitionen zulässt.“ (Sachverständigenrat 2007, Tz. 2).

Dementsprechend hat der Rat ein Regelwerk vorgelegt, das die Staatsverschuldung nicht pauschal verbietet, sondern auf die Finanzierung von Investitionen, die das öffentliche Vermögen erhöhen, und auf die Glättung kurzfristiger Einnahmeschwankungen beschränkt (Tz. 6). Konkret sprach er sich für eine an der „Goldenen Regel“ orientierte Verschuldungsregel aus: Die um Abschreibungen bereinigten öffentlichen Investitionen (=Nettoinvestitionen) können durch eine Kreditaufnahme finanziert werden.

Die Logik der „**Goldenen Regel**“; wonach es vorteilhaft ist, wenn der Staat Investitionen über Kredite finanzieren kann, wenn deren Rendite höher ist als der Kreditzins, ist im derzeitigen Niedrigzinsumfeld besonders offensichtlich (Blanchard 2019). Generell lässt sich feststellen, dass es keine rein ökonomisch argumentierenden theoretischen Ansätze gibt, aus denen sich ein generelles Verschuldungsverbot ableiten ließe.<sup>1</sup>

## **1.2 Regeln für die Schuldenstandsquote**

Wenn man die „Goldene Regel“ als Richtschnur für die Neuverschuldung anerkennt, stellt sich gleichwohl die Frage, ob sich damit über die Zeit hinweg möglicherweise ein nicht nachhaltiger öffentlicher Schuldenstand einstellen kann. Dies führt zu Regeln, die sich auf die Staatsschuldenquote beziehen, also das Verhältnis des Schuldenstands zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, die durch das nominelle Bruttoinlandsprodukt abgebildet wird.

---

<sup>1</sup> So war in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 27.2.2019 zu lesen: „Der Freiburger Finanzwissenschaftler Lars Feld gesteht auf Anfrage zu, dass der Haushaltsausgleich keine gute ökonomische Begründung hat.“

Hierbei stellt sich das grundsätzliche Problem, dass hierfür keine Grenzwerte existieren, die dem Anspruch einer **evidenz-basierten Politikberatung** gerecht werden könnten:<sup>2</sup>

- Der Versuch der renommierten US-amerikanischen Ökonomen Reinhart und Rogoff (2010), eine **Obergrenze von 90 %** zu herzuleiten, hat sich bei genauerer Überprüfung als nicht stichhaltig erwiesen (Herndon et al. 2013)
- Die **60 %-Schwelle des Vertrags von Maastricht**, die nach wie vor den Ankerpunkt für das gesamte fiskalische Regelwerk der Europäischen Währungsunion bildet, wurde einfach als Mittelwert der damaligen Schuldenstandsquoten der EU-Mitgliedstaaten des Jahres 1990 gegriffen.

In dieser Situation bietet sich letztlich nur ein **agnostisches Vorgehen**. Betrachtet man die **Schuldenstandsquoten der G7-Staaten** im Jahr 2019, so ragt Japan mit einem Wert von 238 % heraus, gefolgt von Italien (133 %), den Vereinigten Staaten (106 %), Frankreich (99 %), Kanada (87%) und Großbritannien (86 %)<sup>3</sup>. Mit der Ausnahme Italiens haben diese Schuldenstände bisher für keines dieser Länder zu nennenswerten Problemen geführt. Die aktuellen wie die prognostizierten Inflationsraten sind gering. Die Währungen dieser Länder sind im vergangenen Jahrzehnt an den Devisenmärkten nicht unter einen massiven Abwertungsdruck geraten.<sup>4</sup> Der Yen wurde häufig sogar höher bewertet, als es für die japanische Wirtschaft gut gewesen wäre.

Bei der fehlenden wissenschaftlichen Fundierung von optimalen oder maximalen Schuldenstandsquoten lässt sich für Deutschland aus dem Vergleich mit den anderen G7-Staaten jedoch zumindest ableiten, dass sich Deutschland als große Volkswirtschaft mit einer Schuldenstandsquote von 59 % (nach Daten des Internationalen Währungsfonds) **weit unterhalb eines kritischen Wertes** bewegt. Es ist somit nicht erkennbar, dass einen Grund gibt, das Niveau der Schuldenstandsquote weiter zu reduzieren.

Daraus könnte man als eine einfache fiskalische Regel für Deutschland eine **dynamische Schuldenbremse** ableiten. Sie würde darin bestehen, dass die Staatsverschuldung auf mittlere Sicht nicht absolut, sondern **relativ zur Wirtschaftsleistung** konstant gehalten wird. Konkret würde damit die aktuelle Schuldenstandsquote von knapp 60 % festgeschrieben. Wenn man für die kommenden Jahre ein durchschnittliches nominales Wirtschaftswachstum von 3 % unterstellt, wäre Deutschland in der Lage, diese Schuldenstandsquote mit einem Defizit von rund 1,8 % konstant zu halten. Bei einem BIP von 3.500 Mrd. Euro würde das für das Jahr 2020 einem zusätzlichen jährlichen Finanzierungsspielraum von rund 63 Mrd. Euro entsprechen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Christoph M. Schmidt (2014) hat diesen Anspruch wie folgt formuliert: „(...) man sollte immer dann ein gesundes Misstrauen entwickeln, wenn die Beratung undifferenziert und mit übergroßer Sicherheit präsentiert wird. Zu fragen ist stets: ‚Was sind die empirischen Belege für die vorgetragene Botschaft und auf welcher Basis wurden sie ermittelt?‘“

<sup>3</sup> Daten aus dem Oktober 2019 World Economic Outlook des Internationalen Währungsfonds

<sup>4</sup> Der zeitweise Abwertungsdruck auf das Pfund Sterling war den Unsicherheiten über den Brexit geschuldet.

<sup>5</sup> Bei obiger Berechnung ist das derzeit sehr niedrige Zinsniveau für deutsche Staatsanleihen zu berücksichtigen, das nicht auf Dauer vorausgesetzt werden kann. Allerdings ist die durchschnittliche Verzinsung der ausstehenden deutschen Staatsverschuldung mit derzeit 1,4 % deutlich höher als die aktuelle Rendite für Neuemissionen. Sie wird somit noch für einige Jahre sinken und selbst bei einem Zinsanstieg wird es länger dauern, bis der Wert von 1,4 % wieder erreicht wird. Relativ zum BIP belaufen sich die Zinszahlungen der öffentlichen Hand derzeit auf 0,8 %. Der durch die dynamische Schuldenbremse und die damit verbundene Stabilisierung der Schuldenstandsquote geschaffene Spielraum von 1,8 % des BIP ginge erst verloren, wenn die durchschnittliche Verzinsung 4,3 % erreichen würde, ohne dass dabei die nominale Wachstumsrate des BIP steigt.

Beim Festhalten an einem ausgeglichenen Haushalt („Schwarze Null“) würde die deutsche Schuldenstandsquote von knapp 60 % auf rund 30 % im Jahr 2040 sinken. Kein Finanzwissenschaftler könnte erklären, worin der Vorteil des dann niedrigeren Schuldenstands gegenüber dem heutigen Niveau bestehen würde.

Ein dauerhaftes Festhalten an der schwarzen Null würde am Kapitalmarkt dazu führen, dass das Volumen an „safe assets“, das für moderne Finanzsysteme von zentraler Bedeutung ist (Brunnermeier et al. 2015), relativ zur Wirtschaftsleistung gegen Null tendiert. Für den **deutschen Sparer** könnte man damit prognostizieren, dass es bei einem konstanten Bestand an Staatsanleihen und einem jährlich deutlich ansteigenden Sparvolumen auf Dauer bei sehr niedrigen langfristigen Zinsen bleiben wird

Eine konkrete Umsetzung der hier vorgeschlagenen Kombination einer dynamischen Schuldenbremse mit der Goldenen Regel findet man in einem Aufsatz im Monatsbericht der **Deutschen Bundesbank** vom April 2019. Die Bundesbank argumentiert, dass bei Schuldenquoten unter 50 % Defizite von bis zu 1 % des BIP zulässig sein sollten, wenn die Nettoinvestitionen mindestens 0,5 % des BIP betragen. Und sie geht so weit, dass bei „solchen relativ soliden Positionen“ unter Umständen geprüft werden könne, den Umfang der Nettoinvestitionen auch zusätzlich zur 1 %-Grenze zu berücksichtigen – wiederum begrenzt auf 0,5 % des BIP: „Das heißt, es wäre eine strukturelle Defizitquote von bis zu 1,5 % erlaubt, wenn die Nettoinvestitionen mindestens 0,5 % des BIP betragen.“ (Deutsche Bundesbank, 2019, S. 88).

Der Bundesbank-Vorschlag hat den Vorteil, dass der zusätzliche staatliche Verschuldungsspielraum nicht nur für Investitionen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, sondern auch für Zukunftsinvestitionen, insbesondere in der Form von Bildungsausgaben genutzt werden könnte.

## 2. Polit-ökonomische Argumentation: „Deficit bias“ versus „Disinvestment bias“

Da es für die Schuldenbremse in ihrer bisherigen Ausgestaltung keine rein ökonomische Rechtfertigung gibt, wird sie überwiegend mit polit-ökonomischen Argumenten begründet. So rechtfertigen Feld und Reuter (2019) Fiskalregeln damit, „dass im Zusammenspiel von Politikern, Wählern und Interessengruppen eine Verzerrung hin zu übermäßiger Verschuldung besteht. Es gibt eine Vielzahl an Studien, die diese Verzerrung empirisch belegen.“

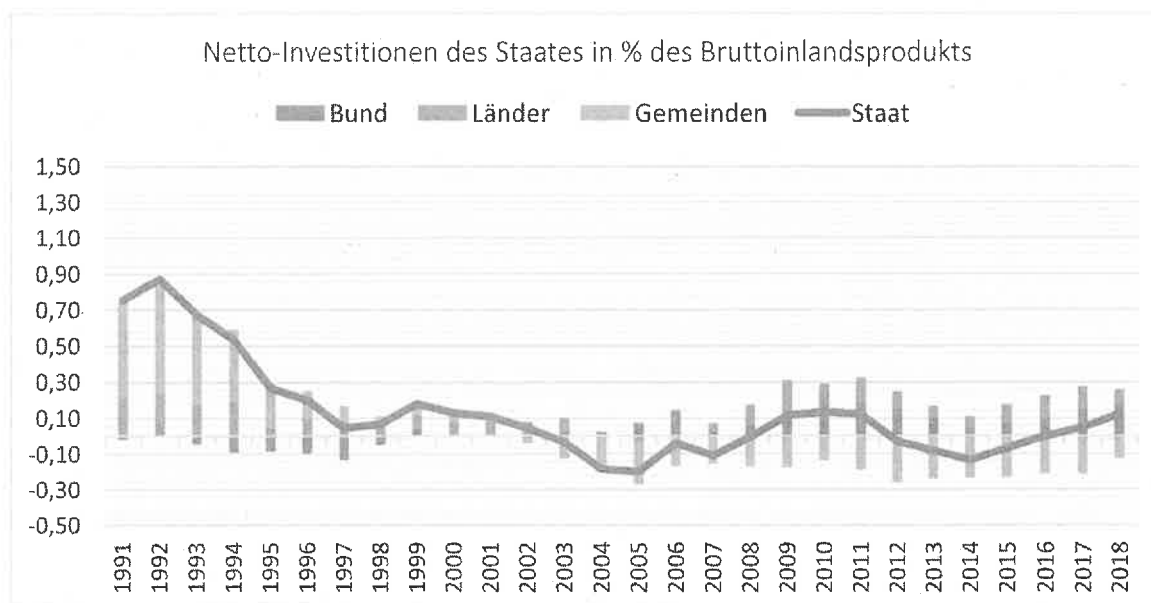
Solche Verzerrungen können durch ein kurzfristiges, an Wahlperioden orientiertes Denken von Politikern hervorgerufen werden. Durch die Einführung einer Schuldenbremse kann man damit möglicherweise zwar den „Deficit bias“ aus der Welt schaffen. Wenn man aber ein Kurzfristdenken von Politikern unterstellt, muss man konsequenterweise auch befürchten, dass dann langfristige Investitionen unterlassen werden. Diese führen bei einem Verschuldungsverbot zu einer vollen finanziellen Belastung in der laufenden Wahlperiode, während die damit generierten Erträge jedoch über einen sehr viel längeren Zeitraum anfallen. Genau das ist in Deutschland eingetreten.

Wer das Kurzfristdenken der Politiker mit der Schuldenbremse in ihrer derzeitigen Form einschränken möchte, transformiert den „Deficit bias“ in einen „Disinvestment bias“. Tatsächlich gehen in Deutschland die öffentlichen Investitionen seit vielen Jahren nicht mehr über die Abschreibungen hinaus (Abbildung 1). **Netto-Investitionen**, mit denen das öffentliche Sachvermögen nicht nur in der Substanz erhalten, sondern ausgeweitet würde, finden im Aggregat seit langem nicht mehr statt. Dabei ist es besonders gravierend, dass positive Netto-Investitionen von Bund und Ländern seit 2003 durchweg mit teilweise deutlich negativen Netto-Investitionen der Kommunen

---

einhergehen. Die Substanz des kommunalen Sachvermögens verkommt, was als Ursache für die Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Politik angesehen werden kann.

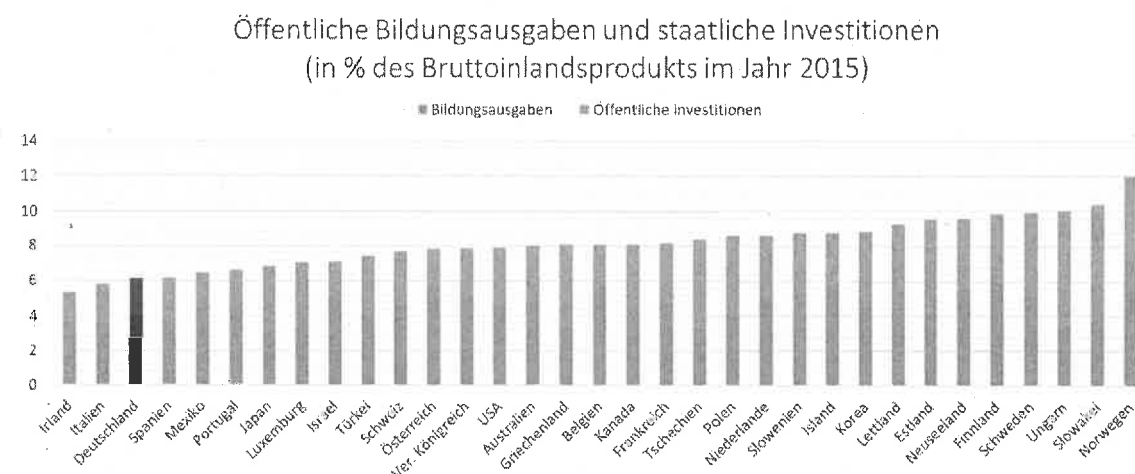
**Abbildung 1: Netto-Investitionen des Staates in % des Bruttoinlandsprodukts**



Quelle: Sachverständigenrat

Im **internationalen Vergleich** zeigen sich die unzureichenden Zukunftsinvestitionen Deutschlands nicht nur in geringen öffentlichen Investitionen, sondern auch in unterdurchschnittlichen Bildungsausgaben. Fasst man beides zu einem Indikator „**Zukunftsinvestitionen**“ zusammen, zeigt sich ein problematischer Befund. Relativ zur Wirtschaftsleistung lag Deutschland hier im Jahr 2015 (neuere Daten sind nicht verfügbar) auf dem drittletzten Platz aller OECD-Länder (Abbildung 2). Der Abstand zu Schweden und Finnland beträgt fast 4 Prozentpunkte, zu Frankreich und den Niederlanden sind es 2 bzw. 2½ Prozentpunkte.

**Abbildung 2: Öffentliche Bildungsausgaben und staatliche Investitionen in OECD-Ländern**



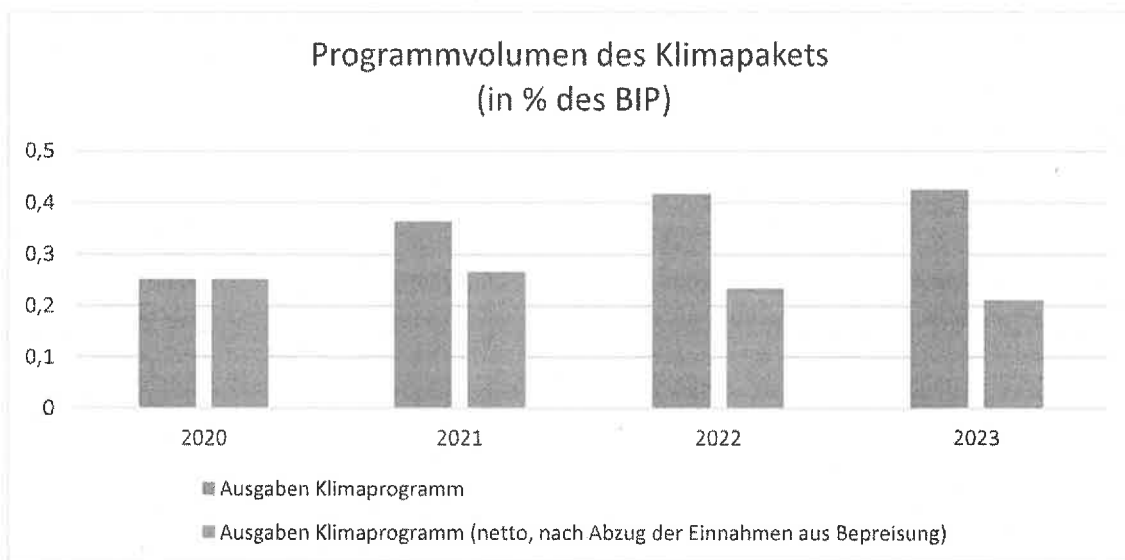
Quellen: OECD: Going for Growth Statistics; OECD: Education at a Glance Statistics.

Die negativen Effekte der Schuldenbremse für die Zukunft zeigen sich nicht zuletzt in den aktuellen Eckwerten zum Bundeshaushalt 2020 und zum Finanzplan bis 2023. Von 2020 bis 2023 sind konstante öffentliche Investitionen geplant, was dann real einem kontinuierlichen Rückgang entspricht.

Negative Effekte der Schuldenbremse sind auch beim **Klimapaket der Bundesregierung** zu erkennen. Hier hat sich die Bundesregierung entgegen der Empfehlung der meisten Ökonomen<sup>6</sup> nicht dafür entscheiden können, die Einnahmen aus dem Verkauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten vollumfänglich wieder an die Bürger zu transferieren. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Regierung den größeren Teil der Einnahmen zur Finanzierung von Klimaprogrammen verwenden muss. Im Ergebnis kommt es zu einer „**sozialen Schieflage**“, da die Belastungen durch die Bepreisung regressiv wirken (Bach et al. 2020). Das strikte Festhalten an der „Schwarzen Null“ und die damit fehlenden Finanzierungsspielräume haben somit den Effekt, dass der Widerstand der Bürger gegen die Klimapolitik höher ausfallen dürfte als erforderlich.

Insgesamt ist das Klimapaket in Anbetracht der enormen Herausforderungen, die sich durch den Klimawandel stellen, außerordentlich bescheiden dimensioniert. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt belaufen sich die klimapolitischen Maßnahmen in den kommenden Jahren auf eine Größenordnung von rund 0,25% bis 0,4 % (Abbildung 3). Berücksichtigt man, dass diese zu einem erheblichen Teil durch den Verkauf von Zertifikaten finanziert werden, bleibt ein echter finanzieller Einsatz von rund 0,25 %.

**Abbildung 3: Finanzielles Volumen des Klimapakets**



Quelle: BMF

<sup>6</sup> So beispielsweise der Sachverständigenrat (2019) in seinem Sondergutachten „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“: „Um in der Bevölkerung die Akzeptanz für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erhöhen, sollten die daraus erwachsenden Einnahmen zurückverteilt und dies sozial ausgewogen gestaltet werden.“ (Tz. 19).

### 3. Beurteilung der vorliegenden Anträge

#### 3.1 Antrag DIE LINKE

Der weitreichendste Vorschlag stammt von der Fraktion DIE LINKE. Er sieht vor

„einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, der das in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes enthaltene Neuverschuldungsverbot („Schuldenbremse“) durch eine Regelung ersetzt, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen („Goldene Regel“).“

Damit würde im Prinzip wieder die Konstellation vor der Schuldenbremse hergestellt werden. Grundsätzlich deckt sich dieser Vorschlag mit dem Konzept des Sachverständigenrates aus dem Jahr 2007. Allerdings hat der Rat die Regel auf die Netto-Investitionen bezogen. Aus dem Antrag der Fraktion geht nicht hervor, ob damit die Brutto- oder die Netto-Investitionen gemeint sein sollen.

#### 3.2 Antrag Bündnis90/Die Grünen

Der Antrag von Bündnis90/Die Grünen hält grundsätzlich an der Schuldenbremse fest, sieht dabei aber einen höheren Spielraum für Investitionen vor. Die Bundesregierung solle vom Bundestag aufgefordert werden,

„die Schuldenbremse im Grundgesetz weiterzuentwickeln und mit einer verbindlichen Investitionsregel zu verknüpfen. Für Nettoinvestitionen soll eine Neuverschuldung bis zu einem Prozent des BIP möglich sein, solange der Schuldenstand unter der Maastricht-Marke von 60 Prozent liegt. Diese Gelder sind in einen Bundesinvestitionsfonds zu überführen, der als Sondervermögen im Bundeshaushalt nicht der Jährlichkeit des Haushalts unterliegt.“

Dieser Antrag entspricht einer vorsichtig angesetzten dynamischen Schuldenbremse und deckt sich im Prinzip mit dem Konzept der Bundesbank. Von der Größenordnung liegt er allerdings mit rund 35 Mrd. Euro pro Jahr merklich unterhalb des Volumens der gemeinsam vom **BDI und DGB formulierten Initiative**, die ein auf zehn Jahre festgelegtes Investitionsprogramm von mindestens 450 Mrd. Euro fordert (Bardt et al. 2019).

#### 3.3 Antrag der FDP

Die Fraktion der FDP fordert hingegen den Bundestag auf, festzustellen, dass die Schuldenbremse keine Investitionsbremse sei. Anstelle einer Aufweichung sei eine Verstärkung der Schuldenbremse geboten.

- „Die Schuldenbremse muss auf alle privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften der öffentlichen Hand ausgedehnt werden.
- Einheitliche und öffentlich kontrollierbare Maßstäbe und Berechnungsmethoden für den Bund und alle Länder sind nötig.
- Eine wirksame Tilgungsverpflichtung ist auch für ausnahmsweise zulässige Schulden einzuführen.
- Verstöße gegen die Schuldenbremse müssen automatisch sanktioniert werden.“

Bei der Argumentation der FDP stellt sich zum einen das Problem, dass der Befund der unzureichenden öffentlichen Netto-Investitionen nicht diskutiert wird. Zum anderen geht es in Anbetracht der Herausforderungen des Klimawandels nicht allein um eine retrospektive Sicht, sondern vielmehr darum, ob die dafür in **der Zukunft erforderlichen Investitionen** im engen Rahmen der Schuldenbremse finanziert werden können.

Hierzu verweist die Fraktion auf Berechnungen von Feld et al. (2020), wonach in den nächsten zehn Jahren ein kumulierter **Spielraum für reale Ausgabensteigerungen** in Höhe von 332 Mrd. bestehe. Bei dieser Berechnung werden zwei Faktoren herangezogen:

- Zum einen verfüge der Bund im Rahmen der Schuldenbremse über die Möglichkeit, Defizite in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts aufzunehmen. Weiterhin bestehe innerhalb des europäischen Fiskalrahmens zudem ein struktureller Spielraum für die Kommunen von bis zu 0,15 % des BIP, solange die Staatsschuldenquote nicht unter 60 % des BIP liegt und einen hinreichenden Abstand zu diesem Schwellenwert erreicht hat.
- Zum anderen unterstellen die Autoren, dass die Staatseinnahmen, die sich in etwa mit der Wirtschaftsleistung entwickeln, bei einem realen Wirtschaftswachstum real zunehmen. Dies entspreche kumuliert einem Wert von 171,6 Mrd. Euro.

Bei der Berechnung dieses „strukturellen Spielraums“ wird unterstellt, dass es der öffentlichen Hand im Prinzip möglich sei, ihre Ausgaben real konstant zu halten, obwohl ein reales Wirtschaftswachstum stattfindet. Berücksichtigt man, dass der Großteil der öffentlichen Ausgaben in Personalausgaben und Transfers besteht, würde das ein Abkoppeln der Gehaltentwicklung im öffentlichen Dienst und aller Sozialleistungen von der Realeinkommensentwicklung im Rest der Volkswirtschaft bedeuten. Dies kann man vielleicht bei theoretischen Modellbetrachtung unterstellen. Für die wirtschaftspolitische Beratung ist die Annahme einer im Trend **sinkenden Ausgabenquote für den öffentlichen Dienst und für Sozialleistungen** jedoch unbrauchbar.

### 3.4 Eine pragmatische Lösung

Aus theoretischer Sicht bestünde die beste Lösung darin, die Schuldenbremse durch eine auf die Netto-Investitionen bezogene „Goldene Regel“ zu ersetzen, wie das im Prinzip von der Fraktion DIE LINKE gefordert wird. Man könnte diese für Deutschland aus Vorsichtsgründen um eine auf die 60 %-Schwelle fixierte dynamische Schuldenbremse ergänzen, ohne dass es dafür jedoch eine theoretische Rechtfertigung geben würde.

Allerdings ist bei der „Goldenen Regel“ einzuräumen, dass die **Abgrenzung von Netto-Investitionen** nicht unproblematisch ist (Bundesbank 2019) und dass dabei wichtige **Zukunfts Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung** nicht enthalten wären.

Als eine pragmatische Lösung wäre deshalb zunächst ein auf **zehn Jahre festgelegtes, kreditfinanziertes Zukunftsprogramm** vorzuziehen, wie es von DGB und BDI formuliert wurde (Bardt et al. 2019). Es sollten dabei die einzelnen Programmpunkte möglichst detailliert spezifiziert werden, um dem Vorwurf des „Deficit Bias“ Rechnung zu tragen.

Diese Lösung könnte durch eine Änderung des Grundgesetzes erreicht werden, bei der für die Mittel, die zur Durchführung dieses Programm erforderlich sind, eine Ausnahme von der Schuldenbremse festgelegt wird.

Mit einer damit möglichen zusätzlichen Neuverschuldung in Höhe von rund 1,3 % liegt das Konzept von BDI und DGB noch unterhalb des Wertes, der sich bei einer dynamischen Schuldenbremse ergeben würde. Selbst bei einer schwächeren Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts könnte so die Schuldenstandsquote von rund 60 % konstant gehalten werden.

Diese Lösung entspricht im Prinzip auch dem Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, der m.E. jedoch mit einem Volumen von 1 % des Bruttoinlandsprodukts etwas zu gering dosiert ist.

Die Erfahrungen mit einem solchen Programm könnten dann die Grundlage für eine grundlegende Diskussion über die generelle Abschaffung der Schuldenbremse bieten.

Mit einer solchen pragmatischen Lösung würde ein großes Potential für Zukunftsinvestitionen eröffnet, ohne dass es zu negativen Effekten auf die im internationalen Vergleich äußerst niedrige Schuldenstandsquote käme. Mit einem klar definierten Inhalt eines solchen Programms kann das Risiko eines „deficit bias“ vermieden werden. Diese finanziellen Spielräume in Anbetracht der enormen Herausforderungen des Klimawandels zu verschenken, nur weil man an „überkommenen Glaubenssätzen“ festhält, wäre gerade den nachkommenden Generationen gegenüber unverantwortlich. Die Schuldenbremse würde sich als Bremse für eine gute Zukunft erweisen.

## Literatur

Bach, S., N. Isaak, L. Kampfmann, C. Kemfert und N. Wagner (2020), Nachbesserungen beim Klimapaketrichtig, aber immer noch unzureichend - CO<sub>2</sub>-Preise stärker erhöhen und Klimapremie einführen. DIW aktuell, Nr. 27 vom 20. Februar 2020.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik, Investitionen ermöglichen. IMK Report 152, November 2019.

Deutsche Bundesbank (2019), Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen. Monatsbericht April 2019.

Blanchard, O. (2019), Public Debt and Low Interest Rates. American Economic Review, 109(4):1197-1229.

M. Brunnermeier, S. Langfield, M. Pagano, R. Reis, S. Van Nieuwerburgh, D. Vayanos (2015), ESBies: Safety in the tranches. European Systemic Risk Board, Working Paper Series, Nr. 21, September 2016.

Deutsche Bundesbank (2019), Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen. Monatsbericht April 2019, S. 79-93.

Feld, L.P., W. H. Reuter und M. Yeter (2020), Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 20/1.

Herndon T., M. Ash und R. Pollin (2013), Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. Working Paper Series, Political Economy Research Institute, No. 322, April 2013.

Lerner, A. P. (1943), Functional Finance and the Federal Debt. Social Research, 10. Jg. (1943), H. 1, S. 38-51.

Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt. American Economic Review, 100 (2): 573-78.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sondergutachten, Juli 2019.

Prof. Dr. Thiess Büttner

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insb. Finanzwissenschaft

Lange Gasse 20  
90403 Nürnberg

Fon 0911/5302-200  
Fax 0911/5302-396  
Thiess.Buettner@fau.de

2. März 2020

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 2. März 2020 (BT Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831, 19/16841)**

Die Europäische Währungsunion ist verbunden mit der Verpflichtung jedes Mitgliedstaats bei der Finanzierung der öffentlichen Haushalte Verschuldungsgrenzen zu beachten. Die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sehen vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Obergrenze für die Verschuldung von 60% in Relation zum BIP einhält und dass das gesamtstaatliche Defizit 3% in Relation zum BIP nicht überschreitet. Inzwischen sind diese Eckwerte ergänzt worden durch die Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltsziels für das strukturelle Defizit von höchstens 0,5 % des BIP. Liegt die Schuldenquote erheblich unter 60% in Relation zum BIP, kann das Haushaltsziel auch bei 1% liegen.

Deutschland hat die Schuldengrenzen nach Einführung der Währungsunion verletzt, woraufhin die Europäische Kommission Ende 2002 ein Verfahren wegen des übermäßigen Defizits eingeleitet und eine Konsolidierung eingefordert hat. Die Verschuldung des Bundes und der Länder war zu diesem Zeitpunkt bereits durch Vorgaben des Grundgesetzes begrenzt. Die 1967 eingeführte Regelung sah vor, die Höhe der Verschuldung auf die Höhe der Investitionsausgaben zu beschränken. Diese Regelung war indes unwirksam. Dies stellte auch das Bundesverfassungsgericht fest. „Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen.“ (BVerfGE 2 BvF 1/04, 133)

Die 2009 eingeführte Schuldengrenze ersetzt die alte Regelung und sieht Defizitgrenzen von 0,35% für den Bund und 0% für die Länder vor. Diese Grenzen gelten indessen nicht für das tatsächliche, sondern für das strukturelle Defizit. Dies schafft den Spielraum für eine antizyklische Fiskalpolitik in dem Sinne, dass konjunkturbedingte Schwankungen in den Einnahmen und Ausgaben nicht zwangsläufig zu Anpassungen führen müssen.

Im Zuge der Eurokrise wurde im Fiskalvertrag festgelegt, dass die Vertragsstaaten Schuldenbremsen einführen. Sie sollen vorsehen, dass bei einer Verschuldung, die nicht erheblich unter dem Referenzwert von 60% liegt, eine Defizitgrenze von 0,5% zu beachten ist. In Übereinstimmung mit der Schuldenbremse bezieht sich diese Grenze auf das Defizit nach konjunktureller Bereinigung.

Deutschland hat den Fiskalvertrag 2012 ratifiziert. Die Rückkehr zu einer Regelung, die eine Neuverschuldung auf Investitionen beschränkt, wie es die Drucksache **19/14424** vorsieht, wäre ein Bruch des Fiskalvertrags und würde die Stabilität und den Fortbestand der Währungsunion ernsthaft gefährden. Zudem wäre eine entsprechende Regelung nicht im Einklang mit den europäischen Vorgaben für die Haushaltspolitik, so dass in der Zukunft (wieder) mit Zielverfehlungen und den daraus folgenden Einschränkungen zu rechnen wäre.

Der Drucksache **19/16831** ist zuzustimmen, dass kein Zielkonflikt zwischen der Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Sicherung einer nachhaltigen Finanzpolitik besteht. Übermäßige Verschuldung und eine fehlende langfristige Orientierung beim Ausgabeverhalten der öffentlichen Haushalte sind beides Anzeichen für eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss daher auch beiden Dimensionen Rechnung tragen und jeweils geeignete Instrumente einsetzen. Die Zielsetzung der Schuldenbremse ist die Begrenzung der Verschuldung. Sie sichert die langfristige Tragfähigkeit und ist daher eine Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik. Eine Absicherung der Nachhaltigkeit bei der Ausgabenpolitik kann nicht durch Abschaffen oder Aufweichen der Schuldenbremse geschehen, sondern muss, wenn Defizite bestehen, durch zusätzliche Instrumente erfolgen. Wenn der Bundestag zu der Auffassung kommt, dass er die öffentlichen Investitionen in Deutschland steigern möchte, sollte er daher nicht bestehende Regeln zur Begrenzung abschaffen, sondern zusätzliche Instrumente prüfen und ggf. einsetzen. Dies gilt im Übrigen auch für die Klimapolitik. Eine nachhaltige Klimapolitik ist ohne langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht möglich. Die klimapolitischen Ziele werden aber nicht durch Abschaffen oder Aufweichen der Schuldenbremse erreicht. Sie sind durch zusätzliche Instrumente zu verfolgen, wie z.B. den Emissionshandel.

In Deutschland haben sich in den vergangenen Jahren die Haushaltsspielräume bei Bund, Ländern und Gemeinden erheblich ausgeweitet. Die Steuereinnahmen haben sich seit der Erhöhung der Umsatzsteuer im Jahr 2007 sehr positiv entwickelt. Zugleich haben die öffentlichen Haushalte erheblich von einem Rückgang der Zinslasten profitiert. Entsprechend konnten die europäischen Vorgaben für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit weitgehend ohne Konsolidierungsanstrengungen erfüllt werden und es zeigt sich auch aktuell eine deutliche Expansion der öffentlichen Ausgaben. Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Bewertung der aktuellen Finanzplanung errechnet, dass die staatlichen Primärausgaben (also ohne Zinsausgaben) im Zeitraum von 2018 bis 2021 in einer Größenordnung von etwa 70 Mrd. € stärker wachsen werden als die staatlichen Einnahmen. Dass die Beschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten ursächlich für eine Zurückhaltung bei den öffentlichen Investitionen sein soll, wie es Drucksache **19/14375** nahelegt, ist daher nicht nachvollziehbar.

Der Löwenanteil der Investitionen erfolgt auf kommunaler Ebene. Wenn hier eine ausgeprägte Investitionszurückhaltung vorliegt, kann sie schon deshalb nicht primär durch die Schuldenbremse verursacht sein, weil die Verschuldung der Kommunen von dieser Regel ausgenommen ist. In manchen Bundesländern hat in der Vergangenheit eine ungenügende Finanzausstattung der Kommunen zu einer Ausweitung der Kassenkredite geführt. Hier bestehen zwar konkrete Finanzierungsschwierigkeiten, jedoch muss die Lösung in diesen Fällen im Zusammenspiel zwischen den Kommunen und den jeweiligen Ländern erfolgen. Insofern weist Drucksache **19/16831** zu Recht auf die Verantwortung der Länder hin.

Defizite im Erhalt der bestehenden Infrastruktur sind nach meiner Einschätzung in erster Linie Kennzeichen eines mangelnden Vermögensmanagements im öffentlichen Sektor. So bildet die traditionelle Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte z.B. keine Abschreibungen ab. Hier kann die Doppik helfen, die aber auch auf kommunaler Ebene bislang nicht bundesweit implementiert ist. Aktuell besteht bezüglich des Standes der Infrastruktur und etwaiger Defizite ein erhebliches Informationsdefizit. Der Drucksache **19/16831** ist insofern zuzustimmen, dass die im Rahmen des KfW Kommunalpanel erhobenen Daten lediglich Bedarfsanmeldungen darstellen, aber keinen verlässlichen Aufschluss über tatsächliche Defizite liefern.

Die Nachhaltigkeit öffentlicher Ausgaben kann im Übrigen keineswegs dadurch gesichert werden, dass eine Investitionspflicht (vgl. Drucksache **19/14375**) oder eine formale Investitionsregel eingeführt wird (vgl. Drucksache **19/16841**). Ein Blick in die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofs zeigt, dass viele Investitionsprojekte keinen nennenswerten Nutzen stiften und nicht zur wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beitragen. Zudem gibt es laufende Ausgaben, die sehr wohl bedeutsame, langfristig positive Wirkungen entfalten. Wenn sich der Bundestag also darauf festlegen würde, dass

Investitionsausgaben eine bestimmte Höhe oder einen bestimmten Anteil am Haushalt aufweisen müssen, würde er sich, anders als bei der Begrenzung der Verschuldung, ohne Not in der Wahl der geeigneten Instrumente bei der Erfüllung seiner Aufgaben beschränken. Damit würde das Erreichen der gesetzten Ziele schwieriger und kostspieliger.

**Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages am 02.03.2020**

**zu den Anträgen zur Thematik Schuldenbremse/Investitionen**

**der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN**

**auf Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841.**

**Prof. Dr. Sebastian Dullien**

Bei den fünf Anträgen geht es um die Frage, inwieweit die öffentlichen Investitionen in Deutschland aufgrund des aufgelaufenen Investitionsstaus der vergangenen Jahre sowie der wirtschaftlichen Herausforderungen durch die anstehende Dekarbonisierung, die Digitalisierung und den demographischen Wandel in den kommenden Jahren massiv erhöht werden sollten und wie diese Investitionen sinnvoll finanziert werden können.

Während weitgehend Konsens zu bestehen scheint, dass Deutschland massiv zusätzliche Investitionen braucht, ist in den vorliegenden Anträgen umstritten, inwieweit dieser Investitionsbedarf durch eine höhere Neuverschuldung finanziert werden sollte und inwieweit vor allem eine verlässliche, langfristige Perspektive für das Umsetzen der Investitionen angepeilt werden sollte.

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.

Im Grunde geht es dabei um drei Kernfragen, die in dieser Stellungnahme behandelt werden sollen:

1. Inwieweit wäre eine mittel- und langfristige Investitionsstrategie zielführend, die über einen längeren (etwa Zehnjahres-) Horizont einen deutlichen Anstieg der Investitionsvolumina der öffentlichen Hand festschreibt und über Kreditermächtigungen garantiert, dass diese auch finanziert werden können und nicht „nach Kassenlage“ umgesetzt werden?
2. Inwieweit ist eine solche Lockerung der Schuldenbremse überflüssig, weil ausreichend Spielräume für eine große Investitionsoffensive auch ohne massive Einschnitte bei Qualität und Quantität der Staatsausgaben und ohne Steuererhöhungen vorhanden sind?
3. Inwieweit ist es zum Schutz künftiger Generationen zielführend, mit der Schuldenbremse die Nettokreditaufnahme auch zum Zweck der Investitionen zu begrenzen?

### **Zur Notwendigkeit einer mittel- bis langfristigen Investitionsplanung**

In dem Antrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN wird vorgeschlagen, die Schuldenbremse im Grundgesetz so zu ändern, dass künftig bis zu einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts an zusätzlichen Krediten für Investitionen aufgenommen werden dürfen.

fen, die in einen Bundesinvestitionsfonds überführt werden und dort über einen Zeitraum von zehn Jahren den identifizierten zusätzlichen Investitionsbedarf abdecken sollen. In den Anträgen der Fraktion DIE LINKE wird eine genauere und transparentere Identifikation und Dokumentation der Investitionslücke angemahnt, sowie ebenfalls eine Änderung der Schuldenbremse, sodass künftig wieder mehr Kredite zur Investitionsfinanzierung aufgenommen werden dürfen<sup>1</sup>, kombiniert mit einer Verpflichtung zu einem Mindestmaß an öffentlichen Investitionen.

Die Forderung nach einer langfristigen Investitionsplanung deckt sich dabei mit der gemeinsamen Argumentation des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) aus Bardt et al. (2019), die auch von BDI und DGB unterstützt wurde. Dort wird argumentiert, dass eine langfristige Investitionsplanung bei allen Akteuren Planungssicherheit schafft. Dadurch sollen zum einen die Erwartungen der Unternehmen in Deutschland hinsichtlich der künftigen Qualität der Infrastruktur stabilisiert werden und somit deren eigene Investitionstätigkeit in den Aufbau von Kapazitäten erleichtert werden. Zum anderen setzt eine solche Planung einen Anreiz für den öffentlichen Sektor, Planungsstellen in den Verwaltungen auszuweiten, um die künftigen investiven Herausforderungen umzusetzen.

In der öffentlichen Debatte wie z.T. auch in dem Antrag der FDP ist hingegen die Rede davon, dass derzeit die Kapazitäten in der Bauwirtschaft und in den öffentlichen Verwaltungen ausgelastet seien. Hieraus wird zweierlei gefolgert: Erstens wird behauptet, zusätzlich bereitgestellte Mittel würden nicht unbedingt auch zu mehr Investitionen führen, weil ja die Kapazitäten ausgelastet seien. Zweitens wird unterstellt, dass auch ein langfristiges Investitionsprogramm daran nichts ändern würde, weil auf dem Arbeitsmarkt einfach keine Fachkräfte zu finden seien.

Tatsächlich sind diese Argumente gegen eine langfristig ausgerichtete Investitionsoffensive nicht stichhaltig. In den vergangenen beiden Jahren haben sich – mit steigenden öffentlichen Investitionsmitteln in den Haushalten – auch die tatsächlich getätigten Investitionen der öffentlichen Hand deutlich erhöht. Im Bundeshaushalt ist dabei zuletzt sogar der Anteil der für Investitionen eingestellten Mittel, der auch tatsächlich ausgegeben wurde, gestiegen (d.h. die Differenz zwischen Haushaltsansatz und Haushaltsvollzug bei den Investitionen ist geschrumpft). Für das Jahr 2019 berichtet das Bundesfinanzministerium, dass 98,5 % der im Haushaltsplan angesetzten Investitionsmittel auch verausgabt wurden. Im Vorjahr lag die Quote – trotz eines spürbar niedrigeren Ansatzes – nur bei 96 % (Bundesministerium der Finanzen 13.01.2020). Würde wirklich eine feste Kapazitätsschranke der Wirtschaft oder der

---

<sup>1</sup> Hierbei geht es um die sogenannte „goldene Regel“, die Neuverschuldung in Höhe von Investitionen zulässt und auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007 in seinem Sondergutachten zur Ausgestaltung der Schuldenbremse empfohlen worden war.

Verwaltungen weitere Investitionen verhindern, dann dürfte man eine solche, sich verbessernde Mittelausnutzung bei gleichzeitigem Mittelanstieg nicht beobachten.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Details der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wieder: Im 3. Quartal 2019 (neuere Daten sind nicht verfügbar) lagen die getätigten Bauinvestitionen des Staates insgesamt preisbereinigt 10,5 % höher als zum Jahresbeginn 2018. Auch die Städte und Gemeinden – für die ja von den größten Problemen mit Planungskapazitäten berichtet wird – haben zuletzt ihre Investitionstätigkeit spürbar ausgeweitet: 2018 lagen die Bauinvestitionen der Kommunen nominal um 19,5 % höher als im Vorjahr (aktuellere Zahlen oder preisbereinigte Daten sind hierzu leider nicht verfügbar).

Auch die Baukapazitäten zeigen sich flexibel: Die Bauproduktion in Deutschland ist deutlich schneller als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen, obwohl die Bauunternehmen bereits von massiven Kapazitätsengpässen und Fachkräftemangel berichteten. So stieg die Bauproduktion im Jahr 2018 um 9,7 % und 2019 um 3,8 % (BIP: +1,5 % und + 0,6 %). Zuletzt ging trotz des kräftigen Produktionszuwachses die Kapazitätsauslastung im Bausektor sogar leicht zurück (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020). Hier dürfte ein zunehmender Einsatz von entsandten Arbeitskräften aus anderen EU-Staaten eine Rolle gespielt haben.

Ebenfalls zu beobachten ist allerdings, dass die Baupreise in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen sind. Grundsätzlich ist ein Anstieg der Baupreise ein ganz normales Phänomen im Prozess einer Kapazitätsausweitung: Die steigenden Preise schaffen Anreize für die Bauunternehmen, in zusätzliche Kapazitäten zu investieren, weil die neuen Aufträge nun rentabler geworden sind. Gleichzeitig ist es im Interesse der öffentlichen Haushalte, eine Kapazitätsausweitung mit möglichst geringem Preisanstieg zu ermöglichen, damit die öffentlichen Investitionsmittel wirtschaftlich ausgegeben werden können. Hier ist ein längerer Planungshorizont für die Unternehmen, die kommunalen Verwaltungen aber auch für junge Menschen bei ihrer Berufsorientierung besonders wichtig.

Die Bauunternehmen haben verschiedene Möglichkeiten, auf Kapazitätsengpässe zu reagieren. Manche dieser Optionen funktionieren kurzfristig, sind aber relativ teuer. Hierzu gehören Überstunden und Wochenendarbeit, das kurzfristige Mieten von Baumaschinen oder die Vergabe von Unteraufträgen an ausländische Subunternehmer. Langfristig besteht die Möglichkeit, selber Maschinen anzuschaffen oder mehr Fachkräfte auszubilden. Diese Optionen erfordern dabei zunächst hohe Anfangsinvestitionen, sind aber auf Dauer günstiger. Eine langfristige Perspektive für mehr öffentlichen Investitionen setzt Anreize für die Unternehmen, den langfristigen Kapazitätsausbau voranzutreiben, statt auf (sowohl für die Unternehmen wie für die öffentlichen Auftragsgeber) teurere kurzfristige Lösungen zu setzen.

Ähnliches gilt für die Kommunen, die in der Tat in den vergangenen beiden Jahrzehnten massiv Planungspersonal abgebaut haben: Das Schaffen von Planungsstellen im öffentlichen Dienst ergibt für die Kommunen nur dann Sinn, wenn absehbar ist, dass es auch über einen kurzen Zeithorizont hinaus Planungsbedarf gibt.

Zu guter Letzt kann auch der grundsätzliche Mangel an Fachkräften mit einem langfristigen Planungshorizont besser angegangen werden: Es dürften sich mehr Menschen für ein Studium, etwa des Bauingenieurwesens, entscheiden, wenn absehbar ist, dass sie nach einem Abschluss eine Stelle in den öffentlichen Verwaltungen finden werden. Da ein Bachelor-Studium nur drei Jahre dauert, sind solche Entscheidungen für ein Zehn-Jahres-Programm durchaus relevant.

Richtigerweise wird in mehreren der Anträge darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung der Investitionsmittel auch mit einer Personaloffensive verbunden werden sollte. Hier sollte auch über innovative Programme nachgedacht werden. Anbieten würde sich beispielsweise ein Bundesprogramm, das Hochschulen Mittel für vorübergehenden Kapazitätsausbau in Mangelfächern wie Bauingenieurwesen zuweist und Studierenden die Bafög-Rückzahlung erlässt, wenn sie nach Studienabschluss für eine Mindestzeit bei der öffentlichen Hand arbeiten. Ebenfalls richtig ist, dass eine Vereinfachung und Überprüfung von Planungsprozessen notwendig ist, sodass Investitionsprojekte künftig schneller umgesetzt werden können.

### **Zu Spielräumen ohne eine Erhöhung der Neuverschuldungsgrenze**

Gelegentlich wird in der Debatte behauptet, man könne die enormen Investitionsbedarfe der öffentlichen Hand in Deutschland dadurch decken, dass man einfach vorhandene Spielräume in den öffentlichen Haushalten nutzt. Feld et al. (2020) proklamieren etwa, dass bei einer Vollausschöpfung des in Schuldenbremse und EU-Fiskalregeln verfügbaren Spielraums über die kommenden Jahre 332 Mrd. € ohne Einschnitte bei den Staatsausgaben zu mobilisieren seien.

Die von Feld et al. (2020) verwendeten Methoden und Datenbasis sind jedoch problematisch. Berücksichtigt man diese Probleme, so deutet einiges darauf hin, dass ohne eine höhere Neuverschuldung, Steuererhöhungen oder empfindliche Einschnitte in die Qualität oder Quantität der Staatsausgaben die Investitionsbedarfe in Größenordnung von einigen Hundert Milliarden Euro nicht zu finanzieren sind.

Die Berechnungen zum fiskalischen Spielraum haben dabei drei gravierende Probleme. Erstens ist die Schätzung des fiskalischen Spielraums (wie jener von Feld et al. 2020) mit großen Unsicherheiten verbunden, da sie sehr stark von der Schätzung des sogenannten Potenzialoutputs abhängig ist. Dieses Potenzialoutput ist eine theoretische, nicht beobachtbare Größe über das mittelfristig ohne inflationäre Spannungen von einer Volkswirtschaft erbringbare Bruttoinlandsprodukt. Diese Größe ist nicht

messbar, sondern kann nur indirekt abgeschätzt werden. Gleichzeitig fließt diese Größe laut den gesetzlichen Regeln der Schuldenbremse und der europäischen Fiskalregeln in die Bestimmung der rechtlich zulässigen Neuverschuldung ein. Regelmäßig kommt es dabei zu massiven Revisionen des geschätzten Potenzialoutputs sowohl für die Vergangenheit als auch für die Gegenwart und die Zukunft.<sup>2</sup> Die auf dieser Basis prognostizierten fiskalischen Spielräume sind entsprechend massiv schwankungsanfällig.

Um diesen Punkt zu illustrieren, sind in Tabelle 1 in Anlehnung an die Methode von Feld et al. (2020) Schätzungen für die für den Zeitraum 2020-2029 zu erwartenden Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften dargestellt, einmal basierend auf der Schätzung für das Potenzialoutput der Bundesregierung vom 11.10.2018 und einmal basierend auf der entsprechenden Schätzung der Bundesregierung vom 29.1.2020. Wie zu erkennen ist, haben sich allein aufgrund des mit der Schätzung von Anfang 2020 gegenüber Ende 2018 verringerten projizierten Potenzialoutputs die zu erwartenden Einnahmen für die Jahre 2020-2029 von Bund, Ländern und Gemeinden zusammen um 329,9 Mrd. € verringert.

Mit anderen Worten: Innerhalb von nur 15 Monaten sind einzig durch eine Revision der Schätzung des unbeobachteten Wachstumspotenzials der deutschen Wirtschaft die zu erwartenden Einnahmen der Gebietskörperschaften in etwa in der Größenordnung geschrumpft, die Feld et al. (2020) als fiskalischen Spielraum für die kommenden zehn Jahre proklamieren.<sup>3</sup> Dabei sind solche Revisionen des Wachstumspotenzials nicht ungewöhnlich, es könnte jederzeit zu einer weiteren solchen Revision kommen.

Wenn es darum geht, durch eine Investitionsinitiative Signale für eine dauerhafte Erhöhung der öffentlichen Investitionstätigkeit zu setzen, scheint es in diesem Zusammenhang wenig zielführend, auf solch unsichere und schwankungsanfällige Schätzungen zu setzen, die möglicherweise schon kurzfristig den vermeintlichen Finanzierungsspielraum durch Datenrevision verschwinden lassen.

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Deutsche Bundesbank 2014 oder die Minderheitsposition von Isabel Schnabel und Achim Truger in Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2019, Rz. 574ff.

<sup>3</sup> Bedauerlicherweise werden in Feld et al. (2020) nicht die genauen Rechnungen und verwendeten Ausgangswerte dokumentiert, sodass sich von außen nicht feststellen lässt, ob die aktuellen Revisionen der Schätzung des Potenzialwachstums aus dem Januar 2020 bereits in die Schätzung zum fiskalischen Spielraum einfließen.

**Tabelle 1: Zu erwartende Einnahmen der Gebietskörperschaften über den Zeitraum 2020-2029**

Grundlage: Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und Konjunkturkomponenten der Bundesregierung vom...	Zu erwartende Einnahmen der Gebietskörperschaften, Gesamtsumme der Jahre 2020-2029, in Preisen des Jahres 2018, in Mrd. €			
	Bund	Länder	Kommunen	Summe Spalten
(1)	(2)	(3)	(4)	(2)-(4)*
11.10.2018 (A)	4859,4	5138,0	3151,1	13.138,5
29.01.2020 (B)	4735,1	5009,2	3074,2	12.818,6
Differenz der Schätzung von 2018 und 2020 (B)-(A)	-124,35	-128,8	-76,8	-329,9

Quelle: Berechnungen des IMK.

Erläuterung: In Anlehnung an Feld et al. (2020) wurden die Einnahmen der Gebietskörperschaften basierend auf den aktuellsten vorliegenden Jahreswerten für 2018 fortgeschrieben. Dabei wurden die Einnahmen getrennt für den Bund, die Länder und Gemeinden zunächst mit den Semielastizitäten aus (Bundesministerium der Finanzen 2019) konjunkturell bereinigt und danach mit den Schätzungen für das Wachstum des Produktionspotenzial aus den gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung fortgeschrieben. Für die Zeit jenseits des Projektionshorizonts der Bundesregierung wurden unveränderte Wachstumsraten für das Produktionspotenzial angenommen.

\* Bei der Betrachtung der Gesamteinnahmen des Staates würden sich eine leicht niedrigere Summe als bei der hier vorgenommenen Aggregation ergeben, da ein Teil der Einnahmen etwa des Bundes und der Länder an die anderen föderalen Ebenen weitergereicht wird. Hier wird - wie bei Feld et al. (2020) - zunächst getrennt für Bund, Länder und Gemeinden gerechnet und die Ergebnisse danach addiert, um die Ergebnisse mit den von Feld et al. (2020) errechneten „Spielräumen“ vergleichbar zu halten.

Zweitens suggeriert der Begriff „Spielraum“ dem unvoreingenommenen Leser Freiheitsgrade, die gar nicht vorhanden sind. Spielraum wird dabei so definiert, dass die bisherigen Staatsausgaben real festgeschrieben werden, d.h. es angenommen wird, dass diese künftig nur noch mit der allgemeinen Inflationsrate steigen. Alle über diesen Anstieg hinausgehenden, aus Wirtschaftswachstum resultierenden Einnahmewachse werden als „Spielraum“ verbucht. Dies ist insofern irreführend, da die Kosten des Staates für die öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen mitnichten im Gleichschritt mit der Inflation steigen. Löhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft steigen üblicherweise spürbar schneller als die Preise insgesamt. Langfristig ist hier in etwa mit einem Anstieg der nominalen Lohnkosten im Umfang von Inflationsrate plus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätszuwachs zu rechnen. Will man Fachkräfte für den öffentlichen Dienst gewinnen oder auch nur halten, müssen die Gehälter dort ebenfalls mindestens mit dem Lohnfortschritt der Gesamtwirtschaft mithalten. Folglich ist mit einem Anstieg der Personalkosten im öffentlichen Dienst deutlich über der Inflationsrate zu rechnen.

Schreibt man die Personalkosten nur mit der Inflationsrate fort, so müsste jährlich die Zahl der Stellen im öffentlichen Dienst gekürzt werden, um dieses Budget nicht zu überschreiten. Geht man von einem Wachstum der Arbeitsproduktivität von etwa 1 % pro Jahr aus, dann würde ein Festschreiben des inflationsbereinigten Personalbudgets über den Zeitraum von 10 Jahren einen Abbau des Personals um etwa 10 % bedeuten. Die vermeintlichen „Spielräume“ ergäben sich damit nur bei einem tatsächlichen massiven Stellenabbau im öffentlichen Dienst – was angesichts der konstatierten Mängel bei Planungsstellen, aber auch im (frühkindlichen) Bildungsbereich für eine Investitionsoffensive kaum zielführend sein dürfte.

Drittens ist ein Teil der proklamierten Spielräume tatsächlich schon verplant. So hat die Bundesregierung bereits die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ab dem 01.01.2021 beschlossen. In den gängigen Berechnungen zum fiskalischen Spielraum ist diese Steuersenkung noch nicht berücksichtigt. Für die Jahre 2021-2029 dürfte die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags den fiskalischen Spielraum bereits um etwas mehr als 110 Mrd. € verringern. Eine Abschaffung auch des verbleibenden Anteils des Solidaritätszuschlags würde den fiskalischen Spielraum noch einmal in ähnlicher Größenordnung einschränken. Ähnliches gilt auch für andere Vorschläge zu Steuersenkungen, die derzeit diskutiert werden wie etwa eine Senkung des Unternehmenssteuersatzes.

## Die Schuldenbremse und der Schutz künftiger Generationen

Gelegentlich wird gegen eine Weiterentwicklung der Schuldenbremse im Sinne einer Einführung einer „goldenen Regel“ (also Zulassen von Neuverschuldung für Investitionen) vorgebracht, dass eine solche Kreditaufnahme die „künftigen Generationen“ belaste und dass man lieber „unnütze“ Staatsausgaben kürzen solle, um die Investitionen zu finanzieren.

Diese Aussage ist aus mehreren Gründen fragwürdig. Natürlich wäre es aus Sicht des Gemeinwesens immer besser, auf andere, unsinnige Staatsausgaben zu verzichten und diese Mittel für Zukunftsinvestitionen zu verwenden. Allerdings gibt es offensichtlich keine politische Mehrheit, relevante Anteile der aktuellen Staatsausgaben als „unsinnig“ zu deklarieren – sonst wären die Posten ja schon durch die Parlamente aus den Haushalten gestrichen worden. Von daher bleiben als realistische Optionen die Erhöhung der Neuverschuldung für zusätzliche Investitionen oder das Unterlassen dieser Investitionen.

Muss man zwischen den Möglichkeiten abwägen, entweder Investitionen zu unterlassen, weil die politischen Mehrheiten keine anderen Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zulassen oder öffentliche Investitionen mit Krediten zu finanzieren, so ist aus Sicht der künftigen Generationen klar die zweite Option vorzuziehen: Bei den Investitionen, die derzeit im Rahmen der Investitionsoffensive diskutiert werden und etwa in Bardt et al. (2019) aufgelistet sind, geht es um öffentliche Investitionen, die eine fiskalische Rendite oberhalb der aktuellen Finanzierungskosten von Anleihen des Bundes haben. Das heißt, dass über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes durch höhere Steuereinnahmen mehr Zahlungsrückflüsse in die öffentlichen Haushalte zu erwarten sind, als für Betrieb, Tilgung und Zinszahlung zu entrichten sind. Wie Krebs und Scheffel (2017) zeigen, sinkt so bei kreditfinanzierter Umsetzung solcher Investitionen langfristig sogar die öffentliche Schuldenquote unter jenes Niveau, das man erreicht hätte, hätte man die neuen Schulden nicht aufgenommen und die Investitionen nicht durchgeführt. Auf solche kreditfinanzierten Investitionen zu verzichten, nur weil man die Staatsverschuldung heute begrenzen will, bedeutet, dass künftige Generationen per Saldo *weniger* Mittel zur Verfügung haben werden. Ein Unterlassen der kreditfinanzierten Investitionen schränkt damit die Spielräume künftiger Generationen sogar ein.

Hinzu kommt, dass die Frage der Staatsverschuldung in einer Situation sehr niedriger Zinsen auf Staatsschulden anders betrachtet werden muss als in Zeiten hoher Zinsen. Wie international unter Volkswirten seit einigen Jahren aktiv diskutiert wird (Blanchard 2019), sinkt in Zeiten, in denen die nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts höher liegt als der Zins auf Staatsanleihen (wie das in Deutschland nun seit Jahren der Fall ist), die Schuldenquote selbst bei anhaltenden Primärdefiziten des Staates. Eine Finanzierung von Staatsausgaben durch Neuverschuldung statt

durch Steuereinnahmen wird damit gesamtgesellschaftlich attraktiver, weil es zusätzlichen Handlungsspielraum entweder für mehr Ausgaben oder niedrigere Steuern schafft. Dies hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007, S. 31) erkannt, der in seinem Sondergutachten zur Einführung der Schuldenbremse damals schrieb: „Trifft die Voraussetzung nicht zu, dass der Zinssatz dauerhaft die Wachstumsrate übersteigt, können Verschuldungsbegrenzungen nicht überzeugend begründet werden.“

Ein Festhalten an den aktuellen Regeln der Schuldenbremse ist damit zum Schutz künftiger Generationen nicht notwendig und möglicherweise sogar schädlich.

## Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus; Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report, Nr. 152, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Blanchard, Olivier (2019): Public Debt and Low Interest Rates. In: *American Economic Review* 109 (4), S. 1197–1229.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Kapazitätsauslastung im Baugewerbe rückläufig. 4. Quartal 2019. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/BauwirtschaftBauqualitaet/Bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/ergebnisse.html?nn=1949516>, zuletzt geprüft am 25.02.2020.

Bundesministerium der Finanzen (2019): Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen. In: *Monatsbericht* (April), S. 36–40.

Bundesministerium der Finanzen (13.01.2020): Vorläufiger Haushaltsabschluss 2019 - Solide gewirtschaftet – Rekordsummen investiert. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/01/2020-01-13-PM01-Abschluss-BHH2019.html>, zuletzt geprüft am 25.02.2020.

Deutsche Bundesbank (2014): Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke. In: *Monatsbericht* (14), S. 13–38.

Feld, Lars P.; Reuter, Wolf Heinrich; Yeter, Mustafa (2020): Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem. Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 20/1, Walter Eucken Institut. Freiburg.

Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2017): Lohnende Investitionen. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (3), S. 245–262.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 19/20. Wiesbaden.



26. Februar 2020

### **Öffentliche Anhörung**

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 2. März 2020, 11 bis 13 Uhr, in Berlin

**Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes  
zu den zum Thema Schuldenbremse/Investitionen eingebrachten Anträgen  
der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf  
BT-Drucksachen 19/14375, 19/14424, 19/15919, 19/16831 und 19/16841**

### **Gegenstand der Anhörung**

Der Anhörung liegen zu Grunde:

- drei Anträge der Fraktion DIE LINKE: Danach wird gefordert,
  - den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur als Sachkapital in die langfristige Finanzplanung einzubeziehen (Drs. 19/14375),
  - die Schuldenbremse aus dem Grundgesetz zu streichen und durch eine Neuordnung zu ersetzen, die höhere Investitionen ermöglichen soll (Drs. 19/14424) sowie
  - eine konzertierte Initiative für eine Investitionswende einzuberufen, wobei Kern ein verlässlich auf mindestens zehn Jahre ausgelegter Plan zur Beseitigung der Mängel am öffentlichen Kapitalstock sein soll, an dem sich Kommunen und Unternehmen in ihrer Planung orientieren könnten (Drs. 19/15919).
- ein Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 19/16831):

Dieser spricht sich gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse sowie für zielgerichtete Investitionen aus und appelliert an die Länder, ihre fiskalische Verantwortung für die ihre Kommunen wahrzunehmen; zudem soll der Investitionsbegriff modernisiert werden.
- ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drs. 19/16841):

In diesem wird insbesondere gefordert, angesichts der Investitionsbedarfe die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung zu nutzen sowie die Schuldenbremse mit einer Investitionsregel zu verknüpfen, wonach für Nettoinvestitionen eine Neuverschuldung bis zu 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) möglich sein soll, solange der Schuldenstand unter 60 % des BIP liegt.

### Position des Bundesrechnungshofes

Überlegungen zu einer relativ weit ausgestalteten verfassungsrechtlichen Schuldenbremse wurden bereits im Vorfeld der Aufnahme der geltenden Regelungen in den Artikeln 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz diskutiert. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfahl in seinem Gutachten aus dem Jahr 2007 „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ u. a., an einer investitionsorientierten Verschuldung festzuhalten.<sup>1</sup> Allerdings sollte der Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden.<sup>2</sup> Dass Vorschläge zur Änderung der Schuldenregel nunmehr wieder vermehrt in den Fokus der öffentlichen Debatte rücken, ist angesichts der derzeit noch stabilen Finanzlage und des unbestreitbaren Investitionsstaus nicht überraschend.

Ungeachtet dessen spricht sich der Bundesrechnungshof **gegen** eine Aufweichung oder gar Streichung der geltenden grundgesetzlichen Schuldenregel zugunsten öffentlicher Investitionen aus. Hierbei spielen für ihn folgende Gesichtspunkte eine tragende Rolle:

- Der Befund, die Einführung der geltenden Schuldenregel habe sich zu Lasten der staatlichen Investitionstätigkeit ausgewirkt, ist empirisch nicht belegt. Im Gegenteil: Die durchschnittliche **Investitionsquote** im Bundeshaushalt ist im Zeitraum 2011 bis 2020 mit 11,7 % gegenüber der vorherigen Dekade (9,4 % von 2001 bis 2010) sogar signifikant (um fast ein Viertel) gestiegen. Zwar war die Quote in der Dekade davor höher (13,4 % von 1991 bis 2000), dies lag aber vor allem an dem außergewöhnlichen Investitionsbedarf für den Aufbau Ost.
- Ein Blick auf den Haushaltsvollzug des Bundes zeigt, dass es nicht an unzureichend veranschlagten Mitteln für investive Vorhaben mangelt, sondern an deren zeitnahe Verwendung.<sup>3</sup> So standen dem Bundeshaushalt 2019 aus dem Vorjahr übertragbare **investive Ausgabereste** von fast 10 Mrd. Euro zur Verfügung.<sup>4</sup> Für den Bundeshaushalt 2020 ist mit einer ähnlichen Größenordnung zu rechnen.

<sup>1</sup> Expertise des Sachverständigenrates im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, März 2007, Modul 1 (S. 3 – 5 und 73 – 82).

<sup>2</sup> Statt Bruttoinvestitionen Umstellung auf Nettoinvestitionen durch Herausrechnung der Abschreibungen.

<sup>3</sup> Nicht selten bedingt durch Verzögerungen aufgrund von ausgelasteten Baukapazitäten, Planungsengpässen, langwierigen Genehmigungsverfahren sowie Blockademöglichkeiten durch Anrufung der Gerichte.

<sup>4</sup> Die Höhe der tatsächlich übertragenen Ausgabereste ergibt sich aus der Haushaltsrechnung 2019.

- Der Einwand, die Schuldenregel zwingt zu einem unangemessenen Sparkurs, ist nicht belegbar. Vielmehr wurde der fiskalpolitische Kurs in den letzten Jahren deutlich gelockert: Seit dem Jahr 2016 weist der Bundeshaushalt einen **expansiven Ausgabenkurs**<sup>5</sup> von jährlich fast 5 % auf, wenn man den Zins- und Arbeitsmarktbereich ausklammert. Spielraum für zusätzliche Investitionen war und ist ausreichend vorhanden. Die Schuldenregel steht dem nicht entgegen. Dies gilt auch für die sog. **schwarze Null** angesichts notwendiger Kredite im Haushalt 2020 für die Deckung einer Rücklagenentnahme von 10,6 Mrd. Euro sowie eines Finanzierungsdefizits bei den Sondervermögen von 5,9 Mrd. Euro.
- Zwar ist die deutsche **Staatsschuldenquote** Ende 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter 60 % des BIP gefallen. Dies bedeutet jedoch nur, dass Deutschland die im europäischen Regelwerk statuierte **Obergrenze** für die Staatsverschuldung knapp eingehalten hat. Sie stellt also einen Grenzwert und keineswegs einen Zielwert dar. Ob sich die Entwicklung weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Zudem schränkt neben der offenen Verschuldung die sog. **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Dahinter verbergen sich alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungszusagen für die Zukunft, insbesondere der Sozialversicherungen. Nach externen Berechnungen ist diese implizite Verschuldung im Jahr 2019 mit 165 % des BIP deutlich gegenüber dem Jahr 2018 gestiegen und beträgt mehr als das 2,5fache der expliziten Verschuldung.<sup>6</sup> Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine Aufweichung der Schuldenbremse nicht angezeigt.
- Oftmals wird nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Schuldenregel – über die Konjunkturkomponente hinaus – durchaus **flexibel gehandhabt** wird. Seit dem Bundeshaushalt 2015 wird aus den Haushaltsüberschüssen eine sog. **Asyl-Rücklage** aufgebaut (Ende 2019: 48,2 Mrd. Euro), die in den kommenden Haushalten zusätzliche kreditfinanzierte Ausgabeermächtigungen ohne Anrechnung auf die Schuldenregel ermöglichen soll. Das gleiche gilt für die Rücklagen in den diversen

<sup>5</sup> Einen expansiven Ausgabenkurs für den öffentlichen Gesamthaushalt stellen der Stabilitätsrat und sein Beirat fest – siehe Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 8 des Stabilitätsratsgesetzes, BT-Drs. 19/16429, S. 1, 21-22, 31 und 34. Der Beirat verweist darauf, dass dies in der öffentlichen Diskussion nicht immer bekannt zu sein scheint (S. 36).

<sup>6</sup> Siehe Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2019 (Pressemitteilung vom 3. Juli 2019): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2019 – zusammen mit der offenen Staatsschuld – auf 226 % des BIP (2018: 146 % des BIP).

sog. unechten Sondervermögen<sup>7</sup> sowie für die erstmals im Haushalt 2018 enthaltene Rücklage zugunsten von Rüstungsinvestitionen. Bei den Zinsen erzielt der Bund seit Jahren Agien in Milliardenhöhe<sup>8</sup>, die zu niedrigeren Zinsausgaben führen, also im Endeffekt zusätzliche Haushaltsspielräume innerhalb der Schuldenregel generieren.

- Der von Befürwortern zusätzlicher Kreditaufnahmemöglichkeiten angeführte **niedrige Nominalzins** ist – auch in Relation zur Entwicklung des BIP – zwar ein Indiz für ein günstiges finanzwirtschaftliches Umfeld. Als Rechtfertigung für eine gesteigerte Kreditaufnahme zugunsten investiver Maßnahmen erscheint er aber nicht geeignet:
  - Zum einen ist nicht sicher, ob die günstigen Refinanzierungsbedingungen für die öffentliche Hand auf Dauer sind.
  - Zum anderen muss der Staat auch die zum „Nulltarif“ oder gar mit einem negativen Zins aufgenommene Kredite **tilgen**. Unterlässt er dies<sup>9</sup>, wären Kreditaufnahmen ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft. Schlimmstenfalls sind die Investitionen irgendwann abgeschrieben, die zu ihrer Finanzierung aufgenommenen Schulden bestehen aber unverändert fort.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Kreditaufnahme nur zu rechtfertigen, wenn die damit finanzierten Investitionen **wirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig** sind. An dieser Hürde sind in der Vergangenheit aber viele Investitionsprojekte gescheitert.<sup>10</sup> Der Bundesrechnungshof ist skeptisch, ob sich dieses Problem bei einer Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit entscheidend verringern ließe.

- Die begriffliche Festlegung von „kreditprivilegierten“ Investitionen dürfte **haushaltssystematisch** nicht sinnstiftend lösbar sein. Die Ausweisung bestimmter Investitionsarten wie „klimarelevante Investitionen“ oder gar „zukunftsrelevanter Investitionen“ wäre schon definitorisch im Gruppierungsplan nicht umsetzbar. Die Jahrzehnte währende Diskussion um den Investitionsbegriff zeigt, dass es hier letztlich keinen begrifflichen Königsweg für die Haushaltspraxis gibt.

<sup>7</sup> Energie- und Klimafonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitalfonds, Aufbauhilfefonds, SV Kinderbetreuungsausbau, Schulfonds.

<sup>8</sup> In den Jahren 2014 bis 2018: 18,6 Mrd. Euro; auch im Haushaltsjahr 2019 gab es hohe Agien-Einnahmen.

<sup>9</sup> In der Haushaltspraxis werden aufgenommene Kredite grundsätzlich durch Aufnahme von Anschlusskrediten umgeschuldet.

<sup>10</sup> Dies gilt für eine Reihe von milliardenschweren Großprojekten z.B. im IT-, Verkehrs- und militärischen Bereich.

- Die geltende Schuldenregel beschränkt sich darauf, eine verbindliche Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung vorzugeben. Damit orientiert sie sich am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Eine um den Sektor „**Nettoinvestitionen**“<sup>11</sup> ergänzte Schuldenregel würde vom Schuldenreglement der Europäischen Union abweichen, welches keine Ausnahmebestimmung für schuldenfinanzierte Investitionen vorsieht. Ein solches Auseinanderdriften wäre nicht im Sinne eines mit den europäischen Regeln kompatiblen bundesstaatlichen Regelwerks.
- Bei allem „Investitionshype“ gilt deshalb: Jede Investition kann nur dann volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen erbringen, wenn sie auch mit **konsumtiven Mitteln** ausgestattet wird - für Personal, Ausstattung, Instandhaltung usw. Die bloße Bereitstellung von kreditfinanziertem „Betongeld“ würde einerseits zu kurz greifen; andererseits würde die Zulassung einer Kreditfinanzierung für weitere „investitionsstützende“ Ausgaben die Gefahr einer uferlosen Neuverschuldung und damit einer völligen Entleerung der Schuldenbremse mit sich bringen.
- Überlegungen hin zu einem „**Bundesinvestitionsfonds**“, ggf. auch ohne grundgesetzliche Änderung, sieht der Bundesrechnungshof skeptisch:
  - Ein solcher Fonds als öffentliches Unternehmen oder in der Form eines Organs der mittelbaren Bundesverwaltung würde die vorgeschlagene Mittelausstattung von jährlich 35 oder gar 45 Mrd. Euro am Kreditmarkt nur erhalten, wenn Bund und Länder eine Rückzahlung garantierten. Es wäre also letztlich der Bundeshaushalt ggf. zusammen mit den Länderhaushalten, sprich der Steuerzahler, der den Fonds finanziell stützen müsste. De lege lata erscheint aber zweifelhaft, ob eine solche Konstruktion mit dem Regelungszweck der grundgesetzlichen Schuldenregel vereinbar wäre. Die Anerkennung als schuldenregelneutral, d. h. keine Anrechnung der Kredite auf die nach der Schuldenregel erlaubte Nettokreditaufnahme, wäre damit keineswegs gesichert.
  - Auch bei einer Änderung der Schuldenregel wäre zu bedenken, dass der Schwerpunkt der staatlichen Investitionstätigkeit nicht auf Bundesebene,

<sup>11</sup> Abgesehen davon hat der Begriff der Nettoinvestition methodische Schwächen, da er ungeeignet ist, den produktiven Kapitalbestand einer Volkswirtschaft zu bewerten: Abschreibungen auf Bruttoinvestitionen stellen nur die rechnerische Minderung im Wert des Anlagevermögens dar, nicht aber den physischen Kapitalverzehr beziehungsweise die altersbedingten Produktivitäts- und Effizienzverluste von Investitionsgütern.

sondern im **kommunalen Bereich** liegt.<sup>12</sup> Die föderale Aufgabenteilung und -trennung ist verfassungsrechtlich vorgegeben, eine weitere Steigerung der Einflussnahme des Bundes wäre damit kaum vereinbar.

- Sollte die finanzielle Ausstattung der Kommunen trotz der vielfältigen Bundeshilfen der letzten Jahre als nicht ausreichend für ein verstärktes kommunales Engagement auf diesem Sektor angesehen werden, wäre ggf. eine **geänderte Verteilung der Umsatzsteuer** zugunsten der **Kommunen** auf Grundlage des Artikels 106 Abs. 3 und 4 Grundgesetz ins Auge zu fassen. Im Übrigen gilt allerdings auch hier zu bedenken, dass die Kommunen mehr Investitionsmittel in der Praxis umsetzen können müssten.

### **Schlussfolgerung: Die Schuldenregel sollte nicht angetastet werden!**

Die Finanzverfassung sollte sich wie bisher im Wesentlichen auf zwei Ziele beschränken und zwar

- einen jährlichen Haushaltsausgleich vorzugeben und
- die Kreditaufnahme für den Haushaltsausgleich im Interesse künftiger Generationengerechtigkeit auf ein tragbares Maß zu begrenzen.

Wie diese beiden Ziele haushaltsmäßig umgesetzt werden, sollte der demokratisch legitimierte Haushaltsgesetzgeber im Rahmen seines verfassungsrechtlichen **Budgetrechts** entscheiden. Die Veranschlagung auskömmlicher Investitionsmittel steht im haushaltspolitischen und finanzwirtschaftlichen **Wettbewerb** zu anderen als relevant identifizierten Haushaltsbereichen – z. B. zu international vereinbarten Budgetzielen (Bsp. NATO-Quote, ODA<sup>13</sup>-Quote, Forschungsquote<sup>14</sup>) sowie den gesetzlich vorbelegten Leistungsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger. Es unterliegt aus guten Gründen allein der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, für welche Zwecke und mit welcher Aufteilung er die bereitstehenden Haushaltsmittel einsetzt: für konsumtive oder investive Maßnahmen, für Steuersenkungen oder für den

<sup>12</sup> Nach der Herbst-Projektion 2019 des BMF entfallen bei den Sachinvestitionen mehr als die Hälfte des öffentlichen Gesamthaushalts auf den kommunalen Bereich, während der Anteil des Kernhaushalts des Bundes unter 20 % liegt, siehe Bericht des Stabilitätsrates; siehe Fn. 5, Übersichten auf S. 14, 15 und 19.

<sup>13</sup> ODA (Official Development Assistance) ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen, die auf das im Rahmen der Vereinten Nationen im Jahr 1972 International vereinbarte Ziel angerechnet werden, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.

<sup>14</sup> Im Bereich „Forschung und Entwicklung“ wurde auf europäischer Ebene ein quantitatives Ziel, das sog. 3 %-Ziel festgelegt; danach sollen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 3 % ihres BIP in Forschung und Entwicklung investieren. Dieses 3 %-Ziel ist eines der fünf Kernziele der im Jahr 2010 beschlossenen Europa-2020-Strategie.

Abbau von Schulden. Die Schuldenregel sollte haushaltspolitisch **neutral** bleiben – das ist eine ihrer Stärken.

Die Bundesregierung kann diesen Findungsprozess stärker als bisher unterstützen, indem sie für die Entwicklung der investiven Ausgaben z. B. im Finanzplan eine **Korridorplanung** über einen längeren Zeitraum hin (z. B. 10 Jahre) und in aggregierter Form aufnimmt.<sup>15</sup> Derartige Ausblicke auf Entwicklungen des Bundeshaushalts jenseits des Finanzplanungszeitraums gibt es bereits – etwa bei den Versorgungsausgaben und Öffentlich Privaten Partnerschaften.<sup>16</sup> Dies wäre zudem ein Beitrag für mehr Verlässlichkeit und Transparenz innerhalb der Investitionsplanung.

Der Bundesrechnungshof stellt die Notwendigkeit vermehrter Investitionen nicht in Abrede: Hier ist die staatliche Ebene gefordert, die nach der föderalen Aufgabenverteilung hierfür zuständig ist. Dies ist in erster Linie der **kommunale Sektor**. Die seit Jahren zunehmende fiskalische Allzuständigkeit des Bundes sollte nicht noch weiter ausgebaut werden, sondern ggf. durch eine **Anpassung der aufgabenbezogenen Steuerverteilung** ersetzt werden.

Dr. Mähring

Hugo

---

<sup>15</sup> Bislang finden sich solche Planungen – wenn überhaupt – außerhalb des Bundeshaushalts, z. B. im Bundesverkehrswegeplan 2030, BT-Drs. 18/9350.

<sup>16</sup> Versorgungsausgaben siehe Finanzplan 2018 bis 2022, BT-Drs. 19/3401, Tabelle 7 – im Finanzplan 2019 bis 2023, BT-Drs. 19/11801, in dieser Form nicht mehr enthalten; ÖPP siehe Finanzplan 2019 bis 2023 Nr. 3.2.14.

## 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 betrugen 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.

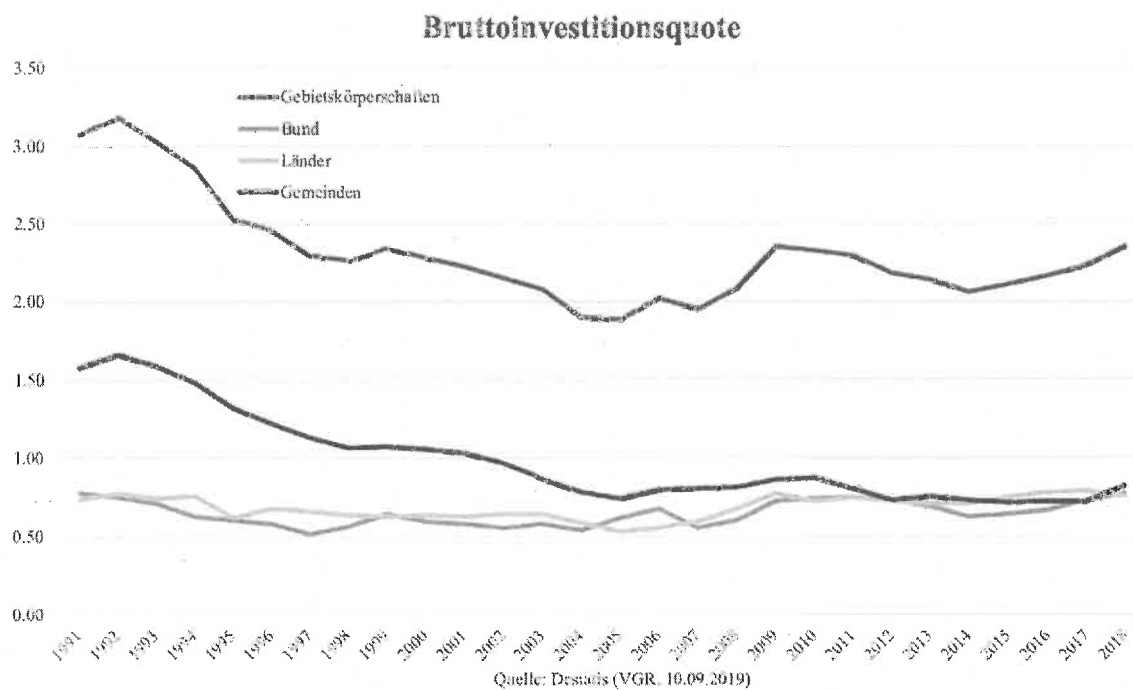
Bei der Interpretation der angesetzten Investitionskosten ist zu beachten, dass öffentliche Investitionen über positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zusätzliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben erzeugen. Diese positiven fiskalischen Effekte öffentlicher Investitionen können erheblich sein (Krebs 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 Grundschulkinder) 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 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):



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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 Ausnahmeregeln 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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dieser finanzielle Spielraum wird durch zwei gesetzlich vorgeschriebene Korrekturen möglicherweise zusätzlich eingeeengt. 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 effizienten Mitteleinsatz erreicht werden. Anders gesagt: Die Gesellschaft braucht den Staat als investiven Unternehmer.

Die öffentlichen Unternehmen sollten rechtlich unabhängig 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.<sup>4</sup>

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.

<sup>4</sup> 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 ESVG gilt nicht für die Schuldenbremse des Bundes und der Länder aus Art. 109 Abs. 3 GG und eine mögliche Ausweitung der Reichweite des ESVG 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.

## **Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 2. März 2020 zu Anträgen zur Schuldenbremse sowie zu öffentlichen Investitionen**

Solide Staatsfinanzen sind wichtig für die nachhaltige Entwicklung eines Landes. Sie sind auch elementar für eine stabile Währungsunion: Die Mitgliedstaaten sind damit finanzpolitisch handlungsfähig, und Druck auf das Eurosystem, fiskalische Probleme zu lösen, ist weniger wahrscheinlich.

Glaubwürdige und bindende Fiskalregeln auf der europäischen wie der nationalen Ebene sollen dazu beitragen, tragfähige Staatsfinanzen abzusichern. Zu den europäischen Regeln gehören der Referenzwert für die gesamtsstaatlichen Schulden von 60 % des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts (BIP) und das mittelfristige Haushaltsziel für den Gesamtstaat (das MTO). Mit dem MTO soll das strukturelle gesamtsstaatliche Defizit begrenzt werden. Für Deutschland gilt derzeit ein Wert von maximal 0,5 % des BIP. Wird das mittelfristige Haushaltsziel eingehalten, sinken höhere Schuldenquoten in der Regel selbst bei vergleichsweise niedrigen Wachstumsraten des nominalen BIP relativ zügig. Die deutschen Fiskalregeln berücksichtigen die europäischen Vorgaben. Indem Deutschland soliden Staatsfinanzen einen hohen Stellenwert einräumt, wirkt es als Stabilitätsanker in der Währungsunion.

Die Schuldenbremse wurde im Jahr 2009 verabschiedet. Seit 2016 begrenzt sie die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes im Normalfall auf 0,35 % des BIP. Die Länder dürfen sich seit 2020 nicht mehr strukturell neu verschulden.<sup>1</sup> Für die Kommunen gilt unverändert eine auf Tragfähigkeit ausgerichtete „goldene Regel“: Der laufende Haushalt (einschl. der Tilgungen fälliger Investitionskredite) ist ohne Kreditaufnahme auszugleichen; kreditfinanzierte Investitionen sind zulässig, soweit die finanzielle Leistungsfähigkeit gewährleistet ist. Defizite der Sozialversicherungen können nur vorübergehend auftreten, weil sie sich im Prinzip nicht verschulden dürfen. Auf mittlere Sicht sind die EU-Vorgaben so über das nationale Recht abgesichert. Drohen sie in einzelnen Jahren trotzdem verfehlt zu werden (etwa wenn Rücklagen in größerem Umfang aufgelöst werden, um eine Kreditaufnahme zu vermeiden), sollen Bund und Länder über den Stabilitätsrat Korrekturmaßnahmen abstimmen.<sup>2</sup>

Deutschland wies im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ein hohes strukturelles Defizit und eine hohe Schuldenquote auf. Beide wurden zügig zurückgeführt. Dies gelang deutlich

<sup>1</sup> Vgl. zur Schuldenbremse und zu Unterschieden zwischen dem strukturellen Defizit der europäischen Regeln und der strukturellen Nettokreditaufnahme: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15-40; sowie Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, Monatsbericht, August 2018, S. 70 – 74, insb. S. 74.

schneller als zunächst erwartet. Die Schuldenquote sank nach ihrem Höchststand von 82½ % im Jahr 2010 schrittweise und liegt mittlerweile bei rund 60 % – verglichen mit deutlich über 80 % im Euroraum insgesamt. Ein fortgesetzter Abbau ist angelegt. Entscheidend erleichtert wurde die Konsolidierung durch sehr niedrige Zinsen, Entlastungen bei den arbeitslosigkeitsbedingten Aufwendungen und eine einnahmenenergiebige Wirtschaftsdynamik; die Abgabenquote lag im letzten Jahr mit knapp 42 % wieder nahe den Höchstständen um die Jahrtausendwende.

Dass die guten Zeiten zur Konsolidierung genutzt wurden, dürfte auch der Schuldenbremse zu verdanken sein. Sie hat sich bisher als bindende Fiskalregel bewährt. Insbesondere aufgrund unerwarteter positiver Entwicklungen wurde sie regelmäßig sogar mit deutlichem Abstand eingehalten.

Der Haushaltsausschuss behandelt unter anderem Anträge zu einer Reform der Schuldenbremse. Derzeit fällt der längerfristige Ausblick auf die Zinsen gedämpfter aus, und die Schuldenquote ist zügiger zurückgegangen als beim Beschluss der Schuldenbremse erwartet. Aus heutiger Sicht wird die Schuldenquote im weiteren Verlauf zunehmend unter 60 % sinken. Bei Schuldenquoten erheblich unter 60 % erlaubt der Fiskalpakt, den Defizitspielraum unter Umständen begrenzt zu vergrößern. Das MTO kann dann auf bis zu 1 % (statt bis zu ½ %) angehoben werden. Grundsätzlich gilt weiterhin, dass die Staatsfinanzen speziell in Deutschland demografiebedingt unter erheblichen Druck geraten werden, was mit einer moderaten Schuldenquote besser zu bewältigen ist. Es sollte nicht davon ausgegangen werden, dass die Zinsen so extrem niedrig bleiben wie derzeit und die Schulden künftig keine Belastung mehr darstellen werden. Die Schuldenquote ist auch gerade erst im Begriff, den Referenzwert zu unterschreiten. Die nationalen Regeln müssen in jedem Fall auch künftig verlässlich gewährleisten, dass die europäischen Vorgaben eingehalten werden.

Gegen die Schuldenbremse wird unter anderem eingewandt, sie lasse nicht ausreichend Raum, um Konjunkturzyklen über die staatlichen Budgets abzufedern. Eine entsprechende Flexibilität ist aber durchaus vorhanden. Die Schuldenbremse sieht explizit vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern im Konjunkturzyklus atmen können. Dabei ist zu konzedieren, dass die Verfahren zur Konjunkturbereinigung mitunter die Schwankungen des Steueraufkommens nur unvollkommen einfangen und ihre Ergebnisse häufiger revidiert werden. Um hiermit umzugehen, kann beispielsweise ein Sicherheitsabstand zur Budgetgrenze eingeplant werden, der bei negativen Überraschungen vorübergehend abgeschmolzen wird. Alternativ erlaubt die Schuldenbremse, negative Ausschläge durch Einsatz von Rücklagenmitteln zu überbrücken. Empfehlenswert wäre diesbezüglich, entsprechende Rücklagen explizit für negative Überraschungen zu reservieren.<sup>3</sup>

Zudem wird vorgeschlagen, die Schuldenbremse um eine goldene Regel zu ergänzen, das heißt, zusätzliche Neuverschuldung zuzulassen, mit der staatliche Investitionen finanziert werden. Un-

---

<sup>3</sup> Vgl. genauer: Deutsche Bundesbank (2018), a. a. O., sowie mit Blick auf die EU-Regeln: Deutsche Bundesbank, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen, Monatsbericht, April 2019, S. 79 – 93, insb. S. 84 f. Bei den EU-Regeln besteht eine gewisse Flexibilität im Umgang mit unerwartet ungünstigen Entwicklungen. So ist ein Überschreiten des Mittelfristziels im Allgemeinen nur schrittweise zu korrigieren.

strittig ist eine gute öffentliche Infrastruktur eine wichtige Grundlage für die Entwicklung einer Volkswirtschaft. Dabei führt ein niedrigeres Zinsniveau für sich genommen dazu, dass schuldenfinanzierte Investitionen zur Erweiterung des öffentlichen Kapitalstocks besser tragbar sind und mehr Investitionsprojekte gesamtwirtschaftlich rentabel sind. Für die Kreditfinanzierung staatlicher Nettoinvestitionen lässt sich auch anführen, dass der zusätzlichen Verschuldung ein höheres staatliches Sachvermögen gegenübersteht, das auch künftigen Generationen nutzen und die Wachstumsperspektiven verbessern kann. Des Weiteren ist die Gefahr, dass Investitionsausgaben in Konsolidierungsphasen als erste und übermäßig gekürzt werden, nicht von der Hand zu weisen. Allerdings sind goldene Regeln auch mit erheblichen Problemen verbunden. So handelt es sich bei den staatlichen Investitionsausgaben entwickelter Volkswirtschaften wohl zum überwiegenden Teil um Ersatzinvestitionen, die den Kapitalstock erhalten und nicht erhöhen. Hinsichtlich konkreter Erweiterungsinvestitionen ist häufig unsicher, inwieweit sie tatsächlich künftigen Generationen oder dem Wachstum zugutekommen. Dies hängt unter anderem von der bereits vorhandenen Infrastruktur ab. Hinzu kommt die Gefahr der Überinvestition und politischer Investitionszyklen, wenn eine politische Abwägung im Umgang mit knappen Steuermitteln nicht mehr erforderlich scheint. Darüber hinaus wird oft vernachlässigt, dass künftige Generationen an anderer Stelle belastet werden, insbesondere durch die demografische Entwicklung. Dies blenden goldene Regeln aus. Schließlich sind diese komplexer und eröffnen potenziell schwer einzudämmende Gestaltungs- und Umgestaltungsmöglichkeiten.<sup>4</sup>

Die negative Erfahrung mit den vorherigen goldenen Regeln von Bund und Ländern mahnt jedenfalls zur Vorsicht. So gelang es nicht, die staatliche Nettosachvermögensquote zu stabilisieren, während die Staatsschuldenquote erheblich anstieg. Die Bedenken gegenüber goldenen Regeln haben letztlich dazu geführt, dass mit der Schuldenbremse und den europäischen Regeln ein anderer Weg gewählt wurde. Goldene Regeln sind in der Ausgestaltung anspruchsvoll, wenn ihren bekannten Schwächen möglichst weitgehend begegnet werden soll.<sup>5</sup> Hierzu gehört ein klar abgegrenzter Investitionsbegriff. Die um Abschreibungen korrigierten staatlichen Sachinvestitionen wären diesbezüglich relativ stringent. Um Abschreibungen muss korrigiert werden, damit Ersatzinvestitionen, die lediglich den Kapitalstock erhalten, nicht durch neue Schulden, sondern aus laufenden Einnahmen finanziert werden. Dies bedeutet, dass negative Nettoinvestitionen (die Abschreibungen übersteigen die Investitionsausgaben) dann entsprechende Tilgungen erforderlich machen. Es wäre außerdem wichtig, den potenziellen Umfang der zusätzlichen Neuverschuldung für Investitionen zu begrenzen: Eine diesbezügliche Obergrenze sollte unter anderem gewährleisten, dass die Schuldenquote moderat bleibt und den EU-Regeln weiterhin Rechnung getragen wird.

Im Kontext der grundsätzlichen Diskussion über eine goldene Regel wird mitunter der Eindruck erweckt, die deutsche Infrastruktur sei in sehr schlechtem Zustand und dem werde nicht entgegen-gesteuert. Trotz des Verbesserungsbedarfs an wichtigen Stellen und neuer Herausforderungen ist

---

<sup>4</sup> Vgl. zu Vorteilen und Nachteilen ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2019), a. a. O., S. 85 f.

<sup>5</sup> Vgl. zu Anforderungen und Ausgestaltungselementen: Deutsche Bundesbank (2019), a. a. O., S. 87-89.

dies überzogen. Insbesondere ist die häufig im Fokus stehende Höhe der staatlichen Investitionsausgaben als Maßstab unzureichend. Auch diesbezügliche internationale Vergleiche der Ausgaben sind mit Vorsicht zu betrachten: Beispielsweise unterscheidet sich wegen unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltungen zwischen den Ländern, ob Einrichtungen dem Staats- oder Unternehmenssektor zugeordnet werden. So fallen die staatlichen Investitionsausgaben in Deutschland auch deshalb niedrig aus, weil etwa die Krankenhäuser, das Schienennetz und staatlich geförderte Wohnungen nicht zum Staatssektor gezählt werden. Internationale Erhebungen des Weltwirtschaftsforums oder der Weltbank weisen ferner darauf hin, dass die staatliche Infrastruktur weiterhin als Vorteil des Standorts Deutschland gilt: So erreichte Deutschlands Infrastruktur in der jüngsten Rangliste des Weltwirtschaftsforums unter 141 Staaten Rang acht<sup>6</sup> und beim Logistics Performance Index der Weltbank sogar den Spitzenplatz<sup>7</sup>. Dabei ist zu konzedieren, dass sich die Bewertungen in den letzten Jahren teilweise verschlechtern, etwa bei der Straßenqualität (zuletzt nur noch Rang 22 beim Weltwirtschaftsforum).<sup>8</sup> In manchen Bereichen der Infrastruktur besteht sicher gezielter Handlungsbedarf. Herausforderungen gibt es beispielsweise im Zusammenhang mit dem Klimawandel (etwa beim Schienennetz), bei der Bildung und Kinderbetreuung sowie hinsichtlich der Digitalisierung (etwa bei der Verfügbarkeit von Mobilfunknetzen und schnellem Internet). Aufgabe des Staates in den genannten Bereichen sind vielfach aber nicht eigene Investitionen, sondern das Setzen geeigneter Rahmenbedingungen für zusätzliche Investitionen der Privatwirtschaft, möglicherweise ergänzt um punktuelle Investitionszuschüsse.

Die Schuldenbremse für zu geringe Investitionen in Deutschland verantwortlich zu machen, scheint nicht gerechtfertigt. Es standen insgesamt gesehen im relevanten Zeitraum vielmehr umfangreiche Finanzmittel zur Verfügung: Bund, Länder und Gemeinden verzeichnen seit einigen Jahren Überschüsse, die teilweise sogar sehr hoch sind. Zudem stiegen die staatlichen Investitionen in Relation zum BIP seit mehreren Jahren, und die Quote lag zuletzt mit 2,5 % um einen halben Prozentpunkt über dem Tiefstand von 2005.<sup>9</sup> Die Nettoinvestitionen sind mittlerweile wieder positiv (2019: + 6 Mrd €), und eine weitere Ausweitung ist angelegt. Angesichts der Finanzspielräume wurden andere staatliche Ausgaben ebenfalls deutlich ausgeweitet (etwa im Bereich der Sozialleistungen). Hier erkannte der Gesetzgeber offenbar nicht-investiven Ausgaben eine noch höhere Priorität zu. Abgesehen davon entfällt ein Großteil der staatlichen Investitionen auf die kommunale Ebene, die der Schuldenbremse nicht unterliegt. Ihre Investitionstätigkeit ist bereits seit den 1970er Jahren zurückgegangen. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass die Kommunen Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge aus ihren Haushalten auslagerten. Angespannte Haushalte dürften

<sup>6</sup> Vgl.: World Economic Forum (2019), The Global Competitiveness Report 2019, S. 239.

<sup>7</sup> Vgl. J.-F. Arvis et al. (2018), Connecting to Compete 2018, S. 48.

<sup>8</sup> Das KfW-Kommunalpanel scheint weniger geeignet, den kommunalen Investitionsbedarf abzubilden. Vgl. hierzu auch: Christofzik, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, Schweizer Monat – Die Autorenschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 1064 (März).

<sup>9</sup> Die Schuldenbremse wurde 2009 beschlossen. Für den Bund bindet die Grenze seit 2011 bei einer Übergangsphase bis 2016, für die Länder seit Beginn dieses Jahres.

zwar ebenfalls eine gewisse Rolle gespielt haben. Es wurden und werden aber einige Anstrengungen unternommen, die Investitionskraft finanzschwacher Kommunen zu verbessern. Schließlich ist zu beobachten, dass die für Investitionen gesamtstaatlich bereitgestellten Haushaltsmittel vielerorts nur unvollständig abfließen oder – wie etwa beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds – erst mit jahrelanger Verzögerung. Alles in allem entsteht das Bild, dass trotz verfügbarer Finanzmittel identifizierte Investitionsbedarfe teilweise nur langsam angegangen werden. In der aktuellen Lage spielt dabei sicherlich eine Rolle, dass die Baukapazitäten stark ausgelastet sind und die Baupreise kräftig steigen. Darüber hinaus werden als Gründe vielfach komplexe und langwierige Verwaltungsvorgänge mit anschließenden gerichtlichen Überprüfungen von der Planung bis zur Baureife genannt. Insgesamt ist daher in diesem aktuellen Zusammenhang nicht eine Reform der Schuldenbremse dringlich. Es ist vielmehr entscheidend, Investitionsbedarfe vorausschauend und systematisch zu ermitteln, um diese dann mit ausreichenden Verwaltungskapazitäten und effizienten Verfahren möglichst effektiv angehen zu können. Hier geht es auch um eine gute Koordination zwischen den staatlichen Ebenen. Dabei kommt nicht zuletzt den Ländern im Hinblick auf die regionale und kommunale Investitionstätigkeit eine wesentliche Rolle zu.

25.02.2020

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

- **Schuldenbremse und Investitionen nicht gegeneinander ausspielen – Ausgabeprioritäten setzen statt Schuldenbremse verletzen (Drs. 19/16831)**
- **In die Zukunft investieren – Kreditspielräume nutzen und erweitern (Drs. 19/16841)**
- **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 zukunftsfähiges Deutschland (Drs. 19/15919)**

## 1 Anlass und normative Orientierung

Die Anträge verfolgen ein berechtigtes Ziel – die *Zukunftssicherung* durch eine angemessene Nettoinvestition. Diese soll „mindestens in Höhe des natürlichen Verschleißes (Nettoinvestitionen gleich oder größer als null) in jedem Haushaltsjahr“ (Drs. 19/14375) stattfinden (Investitionspflicht). Grundlage dazu soll eine „verlässliche Erhebung des Zustands der Infrastruktur“ bieten (Drs. 19/14375), um entsprechende Investitionsbedarfe ermitteln zu können. Vielfach belegt ist ein insbesondere auch kommunaler *Investitionsrückstand*. Gemäß KfW-Kommunalpanel beträgt allein der kommunale Investitionsstau 138,4 Mrd. EUR (2019) und das DIW/Berlin weist für die Kommunen zwischen 2012 bis 2017 eine jährliche negative Nettoinvestition (Desinvestition) von über fünf Milliarden EUR aus.<sup>1</sup> Das IW/Köln kalkuliert den Nachhol- und Modernisierungsbedarf für die nächsten zehn Jahre bis 2030 auf 450 Mrd. EUR.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Krone u. Scheller (2019), S. 9 ff.; Gornig (2019), S. 3.

<sup>2</sup> Siehe Hüther u. Kolev (2019), S. 7; Bardt, Dullien, Hüther u. Rietzler (2019), S. 10 ff.

Damit rücken zwei zu trennende Problemaspekte in den Vordergrund: Zum einen geht es um die *Kongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen* (A-A-E) auf den föderalen Ebenen. So gelten die Kommunen im Verhältnis zu ihren Aufgaben als unterfinanziert. Zum anderen wird die *Generationengerechtigkeit* zur zentralen Fragestellung: Wie lässt sich eine gesellschaftliche Ordnung vereinbaren, so dass „langfristig und generationenübergreifend ein faires, leistungsfähiges und produktives System der sozialen Kooperation aufrechterhalten werden kann“? (Rawls 2003, S. 88.) Damit ist die intergenerative Lastenverschiebung öffentlicher Verschuldung gemäß dem *intertemporalen Äquivalenzprinzip* angesprochen. Hierbei sind zwei Seiten zu bedenken – die Zuführung (Investition) bei langfristig wirkender Ressourcenbindung und die Entnahme (Abnutzung, Desinvestition). Da jede Generation im günstigen Fall von den Zukunftsanstrengungen ihrer Vorgängergeneration einen Nutzen zieht, wäre bereits eine Abkehr von der Leitlinie einer Nettoinvestition (Bruttoinvestition abzüglich Abschreibungen) von Null – nach oben wie nach unten – begründungsbedürftig.<sup>3</sup> Nachfolgend wird der Versuch unternommen, die Fragestellung vor dem Hintergrund einer *plausiblen Verfassungsnorm* zu beantworten.

## 2 Taugt die ‚Goldene Regel‘ als Lösung?

Gemäß Antrag (Drs. 19/14424) soll „das in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes enthaltene Neuverschuldungsverbot („Schuldenbremse“) durch eine Regelung ersetzt [werden], wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen („Goldene Regel“).“<sup>4</sup> Hiernach ist ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung nur dann legitim, wenn zugleich ein mindestens ebenso großer Anstieg des öffentlichen Nettovermögens einhergeht. Sehr ähnlich gebietet das *Pay-as-you-use-Prinzip*, dass eine Generation entsprechend ihrer Nutzung (langlebiger) Investitionsgüter

<sup>3</sup> Der im Antrag (Drs. 19/14375) verwendete Begriff des „natürlichen Verschleißes“ ist zwar anschaulich, jedoch irreführend. Beispielsweise führt die Politik des kurzfristigen Atomausstiegs zu erheblichen außerordentlichen Abschreibungen nicht nur privater Investitionen. Umgekehrt steht ein festgestellter, menschenverursachter Klimanotstand für eine Ressourcennutzung der heutigen Generation, für die sie keinerlei Aufwendungen (Verzicht) geleistet hat. Schließlich kann eine Vorgängergeneration ihren Nachkommen bereits durch ihr institutionelles Arrangement (u.a. Verfassung) eine sehr produktive, gesellschaftsfördernde Ordnung hinterlassen (Rechtstaatlichkeit, Demokratie, Gewaltenteilung, marktwirtschaftliche Ordnung), die durchaus einen investiven Charakter ohne Auszahlungen hat.

<sup>4</sup> Daneben wäre Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) zu ändern. Im Wesentlichen entspricht der Antrag einer Wiedereinführung des Art. 115 GG in der vor dem 01.08.2009 geltenden Fassung: „(1) 1 Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz. 2 Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. 3 Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

(bspw. Infrastruktur) den Schuldendienst übernimmt. Lasten und Nutzen sollen sich entsprechen. Was einfach klingt, hat in der politischen Umsetzung allerdings erhebliche Tücken:

- (1) Geänderte natürliche, politische und weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen können zur *Entwertung von Investitionen* führen und deren geplante Nutzungsdauer verkürzen. So entwertet der Klimawandel bspw. die vorhandene Energie- und Mobilitätsinfrastruktur. Eine *Quantifizierung des Nutzens* späterer Generationen scheitert daran, dass diese heute nicht am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind und deren Präferenzen folglich nicht direkt einfließen können.
- (2) Auszahlungen werden den Investitionen zugerechnet, obwohl *keine oder fragwürdige Auswirkungen für die Versorgungsqualität* von Bürger\*innen und Unternehmen einhergehen. Zwei Beispiele: Zuführungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) rechnen in den Investitionshaushalt, obwohl sie das Haftungspotenzial für nicht rentierliche, teils konsumtiv verausgabte (Staats-)Kredite (anderer Euro-Mitgliedstaaten) bereitstellen. Klimaschutzinvestitionen infolge des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) laufen ins Leere, da Einsparungen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei deutschen Kraftwerken den Erwerb dieser (preisreduzierten) Zertifikate für andere Nutzer im europäischen Emissionshandel ermöglicht.
- (3) Umgekehrt haben manche, dem Staatskonsum zugerechnete Ausgaben, *investiven Charakter*. Dies trifft ggf. auf Personalausgaben im Bildungs- und Gesundheitssektor zu (Humankapitalbildung, -erhalt).
- (4) Zum Investitionshaushalt zählen ganz *unterschiedliche Verwendungsarten*: Sachinvestitionen, Finanzinvestitionen, investive Entwicklungshilfe, Transferzahlungen (Baukindergeld, Zuschuss zum Eigenkapital der Bahn). In den zuletzt genannten Fällen geht kein (direkter) Nettovermögenszuwachs des Staates einher. Mit Ausnahme der Sachinvestitionen ist eine konsumtive Verwendung dieser Finanzmittel nicht ausgeschlossen.
- (5) *Haftungs- und Garantieverprechen* werden unzureichend und unsystematisch – teils sehr intransparent – aufgeführt. Dies gilt bspw. für die Haftung aus dem ESM in Höhe von 190 Mrd. EUR. Darüber hinaus besteht neben der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 60,9 %/BIP eine offiziell nicht genannte *implizite Staatsschuld* in Höhe von 164,8 %/BIP u.a. aus Renten- und Pensionsansprüchen (2019) (Bahnsen et al 2019, S. 8).
- (6) Da die Umsetzung der ‚Goldenen Regel‘ im Regelfall *keinerlei Abschreibungen und Wertberichtigungen* berücksichtigen dürfte – erfasst werden nur die Bruttoinvestitionen – können auch Ersatzinvestitionen mit neuen Krediten finanziert werden (Bundesministerium der Finanzen 2015, S. 17). Vermögenswerte lösen sich auf, die Schulden steigen.

Insofern spiegeln die derzeitigen staatlichen Finanzierungsüberschüsse trotz der beanstandeten negativen Nettoinvestitionen die ‚Goldenen Regel‘ wider.

### 3 Das Dilemma – schwach zu sein und davon zu wissen

Das Heulen der Sirenen bei Odysseus weist auf das individuelle wie auch kollektive Phänomen eines *zeitinkonsistenten Handelns* hin (Elster 1987). Politiker\*innen in Demokratien orientieren sich am Wahlzyklus. Dies fördert die Neigung hin zur kurzfristigen Zielorientierung und zu am Wählerklientel orientierten Erfolgsausweisen. Eine *Selbstbindung zugunsten zukünftiger Generationen* durch Verfassungsregeln gilt deshalb als *Technik der good (self-)governance* (Ritzi u. Schaal 2009; Brodocz 2009, S. 21 ff.; Elster 1994).

Die derzeitigen *Rahmenbedingungen* für eine Aufgabe der ‚Schuldenbremse‘ scheinen denkbar gut. Die Staatsschuldenquote liegt bei 58,4 % (Febr. 2020) und damit unter der Maastricht-Grenze von 60 %. Die seit Jahren gute Konjunktur hat die Einnahmenseite der Staats- und Sozialversicherungshaushalte durch Steuern und Beiträge gestärkt und die Ausgabenseite bei geringer Arbeitslosigkeit weniger beansprucht. Gemäß Maastricht-Vertrag erzielt der Gesamthaushalt seit 2012 einen Überschuss. Da der nominelle Durchschnittszins deutscher Staatsschulden mit derzeit 1,49 % niedriger ist als die nominelle Wachstumsrate von 2,75 % sinkt die Staatsschuldenquote ohne Neuverschuldung, d.h. es entstehen rein rechnerisch neue Kreditspielräume.<sup>5</sup> Zudem begründet die These von einer Sparschwemme durch demographischen Wandel die Prognose langfristig niedriger Zinsen. Diese Argumente machen auch Teile der Wissenschaft optimistisch und führen zur Aussage, „dass sich seit der Einführung der Schuldenbremse deren Geschäftsgrundlage .. durch die Zinsentwicklung grundlegend verändert hat“ (Bardt, Dullien, Hüther u. Rietzler 2019, S. 17). Langfristig negativ wirkende Effekte des demographischen Wandels (geringere Rate des technischen Fortschritts, gesellschaftliche Sklerose, soziale Versorgung), konjunkturelle Rückläufe und ‚schwarze Schwäne‘ wie die Finanzkrise (2007) oder die Euro-Staatsschuldenkrise (2010) können die guten Aussichten hingegen schnell zunichtemachen. Pessimisten sind erfahrene Optimisten.

Die ‚Goldene Regel‘ des Art. 115 GG in der vor dem 01.08.2009 geltenden Fassung hat von 1975 bis 2009 einen *Anstieg der Staatsschuldenquote* von ca. 20 % auf 80% zugelassen. Die Wiedereinführung der ‚Goldenen Regel‘, die Abkehr von der ‚Schwarzen Null‘ sowie die Errichtung eines ‚Bundesinvestitionsfonds‘ (Drs. 19/16841 u. 19/15919) deuten auch deshalb auf den politischen Willen zur Schaffung erheblicher *neuer Schuldenspielräume* hin, wenngleich

---

<sup>5</sup> Eigene Berechnungen nach Destatis und haushaltssteuerung.de.

diese bislang durch die Maastricht-Kriterien und den Fiskalvertrag seitens europäischer Verträge *noch* begrenzt werden.<sup>6</sup> Eine Ausweitung der Staatsverschuldung ist aus zwei Richtungen zu erwarten:

- Die neuen Regeln eröffnen weitere Kreditspielräume, die für *zusätzliche, als investiv deklarierte Ausgaben* genutzt werden.
- Der ‚Bundesinvestitionsfonds‘ (vgl. ähnlich Hüther u. Kolev 2019) soll als *Nebenhaltung* errichtet werden. Damit gilt ähnlich Art. 115 Abs. 2 GG in der vor dem 01.08.2009 geltenden Fassung: „Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen ... zugelassen werden.“

Zugleich schafft eine Ausweitung der Staatsverschuldung gegenüber einer Steuererhöhung, die eher auf Widerstände stoßen dürfte, *Ausgabenspielräume* für weitere *konsumtive Verwendungen*. Demografische Mehrbedarfe (Renten, Pflege, Zuzug, steigende Geburtenzahlen) können leichter durchgesetzt werden und die Ausgaben der sozialen Sicherung erhöhen. Die Rente mit 63 Jahren, die Mütterrente und die Grundrente weisen auf ein überaus wirksames Medianwähler-Theorem hin, nach dem sich die Parteien am Medianwähler (Alter 52 J./2017) orientieren. Nebenbei verweisen die Anträge auf die Notwendigkeit einer „gerechteren Besteuerung von Vermögen“ (19/16841) sowie „eine angemessene Besteuerung von Konzernen, Spitzenverdienern und privaten Mega-Vermögen“ (Drs. 19/14424), was auf den politischen Willen einer Ausdehnung der Staatsquote bzw. umverteilender Maßnahmen hindeutet. Hierbei sollten negative Leistungsanreize, die zulasten des Produktionsstandortes gehen können, nicht außer Acht gelassen werden. Nimmt man einmal den Außenbeitrag (Export abzüglich Import) als unverändert an, so geht diese Politik (kurzfristig) zulasten der privaten Investitionen (Crowding out).<sup>7</sup> Da private und staatliche Investitionen in vielen Bereichen entweder komplementär (Energie-, Verkehrssektor) oder substitutiv (Wohnungsbau) sind, könnte das grundsätzliche Ziel, die Verbesserung von Infrastruktur und die Modernisierung der Volkswirtschaft konterkariert werden.

<sup>6</sup> In ihrer Presseerklärung vom 5. Februar 2020 verweist die EU-Kommission auf die Notwendigkeit einer Diskussion über die Schuldenkriterien des SWP auch vor dem Hintergrund des ‚Green Deals‘ hin. Vgl. Europäische Kommission (2020). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) begrenzt die jährliche Neuverschuldung auf 3 % bei einer Schuldenstandsquote von maximal 60 %. Gemäß Fiskalvertrag darf das strukturelle Defizit in der Regel 0,5 %/BIP und bei erheblicher Unterschreitung der Schuldenstandsquote von 60 % bis zu einem Prozent betragen. Zudem ist ein Schuldenabbaupfad (1/20-Regel) bei Überschreiten der 60 %-Regel vorgesehen. Die Praxis nicht sanktionierter Defizitverfahren weist allerdings auch hier auf die ‚politischen Sirenen‘, die hinsichtlich der Wirksamkeit besser durch automatische Sanktionen zu ersetzen wären (Meyer 2020, S. 433 ff.).

<sup>7</sup> Kurzfristig und ohne die Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten gilt gemäß der volkswirtschaftlichen Verwendungsrechnung bei Vollauslastung:  
$$Y = C + I + G + Ex - Im$$
  
mit Y Volkseinkommen, C privater Konsum, I private Nettoinvestitionen, G Staatskonsum/staatliche Nettoinvestitionen, Ex Export, Im Import.

#### 4 Ein ‚Bundesinvestitionsfonds‘ ist haushaltsrechtlich bedenklich

Als eine weitere Möglichkeit der Erweiterung kreditfinanzierter Spielräume für Investitionen wird ein ‚Bundesinvestitionsfonds‘ (Drs. 19/16841 u. 19/15919) vorgeschlagen. Hierfür „soll eine Neuverschuldung bis zu einem Prozent des BIP möglich sein, solange der Schuldenstand unter der Maastricht-Marke von 60 Prozent liegt“ (Drs. 19/16841). An eine *Rückführung* ist nicht gedacht, so dass dieser Fonds zu steigenden Schuldenständen neben der ‚Schuldenbremse‘ führen wird. Bei einem geplanten Umfang von 35 bis zu 45 Mrd. EUR pro Jahr steigt der Staatsanteil/BIP (Staatsquote) um 1,0 bis 1,3 Prozentpunkte entsprechend für zehn Jahre.<sup>8</sup> Völlig offen bleibt die Frage, ob und ggf. wie Abschreibungen des Fondsvermögens berücksichtigt und wie Reinvestitionen vorgenommen werden sollen – extern finanziert durch ordentliche Haushaltsmittel oder durch eine weitere Neuverschuldung?

Als *zweckgebundenes Sondervermögen* würde der Fonds neben dem Kernhaushalt geführt. Dazu bedarf es einer Verfassungsänderung von Artt. 109 Abs. 3 u. 115 Abs. 2 GG. In einem *zweistufigen Verfahren* würde (a) der Bundestag eine Summe x für Investitionen für das Sondervermögen freigeben. Sodann würde (b) ein ‚Investitions- und Innovationsrat‘<sup>9</sup> als eigenständig handelndes Gremium die Auswahl der Projekte steuern und evaluieren. Ein gewisser, der marktwirtschaftlichen Ordnung konträrer, zentral-staatswirtschaftlicher Charakter wird hier sehr deutlich. Diese verfassungsrechtlich durchaus mögliche Ausgestaltung würde den Grundsätzen der *sachlichen Spezialisierung und Haushaltsklarheit* durch Einzelansätze widersprechen.<sup>10</sup> Das Parlament würde sich de facto selbstentmächtigen, was insbesondere hinsichtlich des Betrages von 350 bis 450 Mrd. EUR hoch bedenklich ist. Eine gleiche Wirkung hätte die beabsichtigte *Aufhebung der Jährlichkeit* des Haushaltes. Die Alternative sind üblicherweise *Verpflichtungsermächtigungen*, mit denen das Parlament zukünftige Ausgabenlasten konkret legitimiert. Die Angliederung an den Bundeshaushalt, mit der Vorgabe, schwerpunktmäßig auch die kommunale Infrastruktur fördern zu wollen, stellt zudem einen gravierenden *Verstoß gegen die Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität* dar. Es steht außerdem zu erwarten, dass

<sup>8</sup> Derzeit beträgt die Staatsquote 45,3 % und würde dann wieder in Richtung historischer Höchststände steigen (1995: 48,3 %). Die staatliche/staatlich veranlasste Wertschöpfung/BIP würde von 22,8 auf etwa 24 % steigen (Destatis, eigene Berechnung). Multiplikatorwirkungen und ein exogener Anstieg des BIP führend de facto zu einem etwas geringeren Anstieg der Staatsquote.

<sup>9</sup> Die Begriffe verwendet Hüther (2019), S. 26 in dem Vorschlag eines bundesstaatlichen Vermögenshaushaltes, dem der ‚Bundesinvestitionsfonds‘ (Drs. 19/16841, siehe auch Drs. 19/15919) sehr nahekommt bzw. entlehnt ist. Zu einer möglichen Ausgestaltung vgl. auch Hüther u. Kolev (2019).

<sup>10</sup> Zu den folgenden haushaltsrechtlichen Kritikpunkten vgl. die juristische Abhandlung von Puhl (1996).

aus diesem Fonds finanzierte staatliche Förderprogramme vorrangig für Großunternehmen Zugriff besteht – eine *wettbewerbliche Diskriminierung* zulasten des Mittelstandes. Nicht zuletzt dürfte dieser Fonds zukünftig ein Einfallstor für verschiedene Interessengruppen bieten, um *weitere Nebenhaushalte* zu errichten.

## 5 An der ‚Schuldenbremse‘ festhalten!

Seit Einführung der ‚Schuldenbremse‘ 2009 waren die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen überaus günstig, so dass ihre Bewährungsprobe noch aussteht. Sie vordem aufzuheben, wäre unsinnig, zumal bestehende Spielräume nicht ausgeschöpft wurden. Übergangsregelungen führen erst ab diesem Jahr zur vollen Anwendung. Darüber hinaus sind drei wesentliche Punkte hervorzuheben, die eine wirksame intergenerative Selbstbindung wahrscheinlich(er) machen:

- (1) Es besteht der *Grundsatz eines ausgeglichenen Haushaltes*: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 109 Abs. 3 GG). Als regelkonform gilt zudem ein strukturelles Defizit von bis zu 0,35 % des BIP. Zusammen betrachtet, kann dies als Vorsichtsmotiv gemäß den oben skizzierten Unsicherheiten bei der praktischen Durchsetzung der Generationengerechtigkeit gelten.
- (2) Abweichungen von der konjunkturellen Normallage werden symmetrisch durch die Möglichkeit einer *konjunkturell bedingten Kreditnahme* berücksichtigt. Diese wird auf einem *Kontrollkonto* erfasst, jährlich fortgeschrieben und mit etwaigen Haushaltsüberschüssen saldiert. Ein Sperrklinkeneffekt zusätzlicher Schulden wird ausgeschlossen.
- (3) Zudem wurde eine „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“, eingeführt (Art. 109 Abs. 3 GG). Auch hier gilt eine Rückführungspflicht.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 sparte der Bund ca. 120 Mrd. EUR mehr ein als notwendig (Fiedler u. Hallerberg 2019). Gemäß den Übergangsregelungen wurde dieser Saldo gelöscht. Für die Jahre 2016 bis 2018 weist das fiktive Kontrollkonto einen Positivsaldo von 37,2 Mrd. EUR aus (SVR 2019, S. 245). Inklusiv eines strukturellen Defizits von 0,35 %/BIP entsprechend ca. 12 Mrd. EUR wäre ein zusätzliches jährliches Investitionsvolumen von 16 Mrd. EUR möglich gewesen. Dies blieb ungenutzt. Nicht die Schuldenbremse, sondern der politische Wille zum Schuldenabbau verhinderten staatliche Investitionen.

## 6 Lösung des Infrastrukturstaues unter der ‚Schuldenbremse‘

Lag der Blickwinkel zur Behebung des Infrastrukturstaues bislang auf vermeintlichen Kreditrestriktionen, so dürfen *zwei weitere Engpassfaktoren* nicht außer Acht gelassen werden. Die Investitionsmittel werden in den Haushalten der verschiedenen Ebenen mehr oder weniger nicht abgerufen. Gründe sind zum einen Engpässe und verwaltungsorganisatorische Verzögerungen (Vergabeverfahren) in den Bau- und Planungsämtern. Außerdem sind insbesondere im Bausektor die Kapazitäten angespannt, so dass eine zusätzliche Nachfrage in hohem Umfang in Preissteigerungen mündet.

Der *hohe Leistungsbilanzüberschuss (LB-Ü)* Deutschlands wird vielfach kritisiert, da er zu Lasten anderer, vornehmlich europäischer Länder gehen würde. Gemäß volkswirtschaftlich-saldenmechanischer Zusammenhänge kann ein staatlicher Investitionsfond c.p. entweder *den LB-Ü verringern* und/oder er geht *zu Lasten privater Investitionen* in Deutschland.<sup>11</sup> Da insbesondere im Hoch- und Tiefbau erhebliche Engpässe bestehen, dürften eher private Investoren (bspw. im privaten Wohnungsbau) das Nachsehen haben.

Ein grundsätzlicher Hinweis gilt der *vertikalen Finanzstruktur* von Bund, Ländern und Gemeinden. Um sowohl Bürger\*innenpräferenzen, deren Zahlungswilligkeit, Sachverstand und Verantwortung zu steigern, sollten als erstes die föderativen Finanzbeziehungen gemäß der Kongruenz von Aufgaben – Ausgaben – Einnahmen neu geregelt werden. Jede Gebietskörperschaft könnte sich dann ggf. auch für ‚ihren‘ Investitionsfonds entscheiden, allerdings unter direkterem Einfluss und Verantwortung der Wähler\*innen.

Bei angenommener Mittelknappheit öffentlicher Kassen, sollte zunächst eine *Umverteilung im Haushalt* geprüft werden. Ein Verzicht (der jetzigen Generation) auf konsumtive Ausgaben könnte die erforderlichen Zukunftsinvestitionen finanzieren. Zudem ließe sich die *Wirksamkeit und Effizienz* staatlicher Angebote erhöhen (Beschaffung und Betrieb der Bundeswehr, Verwaltungsabläufe in Behörden). Alternativ zu staatlich finanzierter Infrastruktur besteht in vielen Bereichen die Möglichkeit einer *privaten Trägerschaft* (digitaler Ausbau, Energieinfrastruktur) bei adäquater Risikobewertung und -tragung. Des Weiteren ist auf eine *öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP)* mit einer vertraglich geregelten, langfristigen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in einer Zweckgesellschaft hinzuweisen, die bereits auf kommunaler Ebene im Schulbau u.ä. weitgehend erfolgreich funktioniert. Gemeinwohlorientierung, Wirtschaftlichkeit und Liquiditätsentlastung können auf diese Weise kombiniert werden.

---

<sup>11</sup> Für Interessierte siehe Blanchard u. Illing (2017, S. 102 ff. u. 555 ff.). In der langen Frist wären Multiplikatoreffekte zu beachten.

## Fazit

Es gibt verschiedene Ansätze, das grundlegende konsensuale Ziel, die Verbesserung der Infrastruktur, unter Beachtung der Generationengerechtigkeit, föderativ-subsidiärer Grundsätze, des parlamentarischen Demokratieprinzips sowie der Wirtschaftlichkeit und Effektivität erfolgreich umzusetzen. Die Abschaffung der Schuldenbremse und ein ‚Bundesinvestitionsfonds‘ gehören nicht dazu. Die Aufhebung der Schuldenbremse würde gemäß historisch-praktischen Erfahrungen gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit verstoßen. Ein ‚Bundesinvestitionsfonds‘ wäre mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung, mit einem föderalen Bundesstaat und mit demokratisch-haushaltsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

## Literatur

- Bahnsen, Lewé et al (2019), Update 2019: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Fokus Pflegefall Pflegeversicherung?, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 146, Berlin 2019, [https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Argumente/Argument\\_146\\_Generationenbilanz\\_2019\\_10\\_02.pdf](https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_146_Generationenbilanz_2019_10_02.pdf), 11.02.2020.
- Bardt, Hubertus, Dullien, Sebastian, Hüther, Michael u. Rietzler, Katja (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, in: IW Policy-Paper 10/19, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper\\_2019\\_Investitionen.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf), Abrufdatum 10.02.2020.
- Blanchard, Oliver u. Illing, Gerhard (2017), Makroökonomie, München 2017, 7. akt. u. erw. Aufl., Pearson.
- Bundesministerium der Finanzen (2015), Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Berlin 2015, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abrufdatum 28.03.2019.
- Brodcz, André (2009), Wie binden wir uns selbst, Jon Elster?, in: Gary S. Schaal (Hrsg.), Techniken rationaler Selbstbindung, Kultur und Technik, Bd. 11, Schriftenreihe des Internationalen Zentrums für Kultur- und Technikforschung der Universität Stuttgart, Berlin 2009, S. 16-29.
- Elster, Jon (1994), Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen, in: Preuß, Ulrich K. (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt/Main 1994, S. 37-57.
- Elster, Jon (1987), Subversion der Rationalität, Frankfurt a. Main/New York 1987.
- Europäische Kommission (2020), Kommission legt Überprüfung des wirtschaftspolitischen Steuerungsrahmens der EU vor – Anstoß zu Debatte über dessen Zukunft, Pressemitteilung v. 5. Februar 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_170](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_170), Abrufdatum 17.02.2020.
- Fiedler, Jobst u. Hallerberg, Mark (2019), Standpunkt: Spielräume der Schuldenbremse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 14.09.2019, S. 20.
- Gornig, Martin (2019), Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran, in: DIW-aktuell Nr. 19, 14. Mai 2019, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.621734.de/diw\\_aktuell\\_19.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.621734.de/diw_aktuell_19.pdf), Abrufdatum 10.02.2020.
- Hüther, Michael (2019), 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept für die Zukunft?, IW-Policy Paper Nr. 3/19, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper\\_2019\\_Schuldenbremse.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Schuldenbremse.pdf), Abrufdatum 28.03.2019.
- Hüther, Michael u. Kolev, Galina (2019), Investitionsfonds für Deutschland, in: IW Policy-Paper 11/19, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper\\_2019\\_Investitionsfonds\\_fuer\\_Deutschland.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionsfonds_fuer_Deutschland.pdf), 10.02.2020.
- Krone, Elisabeth u. Scheller, Henrik (2019) KfW-Kommunalpanel-2019, Frankfurt/Main 2019, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019.pdf>, Abrufdatum 10.02.2020.
- Meyer, Dirk (2020), Europäische Union und Währungsunion in der Dauerkrise – Analysen und Konzepte für einen Neuanfang, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden 2020.
- Puhl, Thomas (1996), Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Tübingen 1996, Mohr.
- Rawls, John (2003), Gerechtigkeit als Fairness, Frankfurt am Main 2003, Suhrkamp Verlag.

- Ritzi, Claudia u. Gary S. Schaal (2009), Einleitung: Rationale Selbstbindung als Technik der good (self-)governance, in: Gary S. Schaal (Hrsg.), Techniken rationaler Selbstbindung, Kultur und Technik, Bd. 11, Schriftenreihe des Internationalen Zentrums für Kultur- und Technikforschung der Universität Stuttgart, Berlin 2009, S. 9-15.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), Jahresgutachten 2019/20 – Den Strukturwandel meistern – Kap. 5: Die Schuldenbremse: Nachhaltig, Stabilisierend, Flexibel, Wiesbaden 2019.

# SCHULDENBREMSE UND ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN: KEIN WIDERSPRUCH

Stellungnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt<sup>1</sup>

RWI, SVR und RUB, 28. Februar 2020

## 1. Die aktuelle Kontroverse

1. Es steht völlig außer Frage, dass es in Deutschland zusätzliche öffentliche Investitionsbedarfe gibt, wenngleich ihre genaue Höhe unbekannt ist. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Einordnung öffentlicher Ausgaben in Deutschland nicht eindeutig ist sowie Schätzungen und Umfragen insbesondere über Zeiträume von vielen Jahren naturgemäß mit Unsicherheit behaftet sind. Zudem wird (nur noch) ein gutes Drittel der öffentlichen Investitionen von Kommunen getätigt; dort sind viele Aufgaben auf vermeintlich privatwirtschaftlich operierende Unternehmen ausgelagert, was Vergleiche über die Zeit und zwischen Kommunen erschwert (SVR, 2019b).
2. Betrachtet man den Verlauf der öffentlichen Ausgaben, so zeigt sich, dass die öffentlichen Investitionen in den vergangenen Jahren stark angestiegen sind. So gibt es auf der Ebene des Bundes im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung sogar einen Höchststand seit dem Jahr 1991 (SVR, 2019b). Dabei sind die Investitionen sogar noch weniger stark angestiegen als vorgesehen. Der Erfüllung der öffentlichen (und nicht nur dieser) Investitionsvorhaben stehen offenbar schwerwiegende Hemmnisse entgegen. Dazu zählen
  - die ausgelasteten Kapazitäten der Bauwirtschaft, deren Unternehmen vor allem über Fachkräfteengpässe klagen (BBSR, 2019); daran würde sich bestenfalls langfristig etwas ändern, würde der Bund noch ambitioniertere Investitionspläne als bisher veröffentlichen – allerdings machen die öffentlichen an den gesamten Bauinvestitionen durchschnittlich nur einen Anteil von 13 % aus, sodass dieser Hebel von begrenzter Wirkung sein dürfte;
  - langwierige Verfahren aufgrund einer starken Regulierung, die umfangreiche Planungsverfahren und Genehmigungsprozesse erforderlich macht, sowie vielfältiger Widerstände der Zivilgesellschaft („NIMBY“-Problematik) und
  - kommunale Finanzprobleme, die sich auf einige Kommunen in vier westlichen Bundesländern konzentrieren.

---

<sup>1</sup> Diese Stellungnahme stützt sich eng auf SVR (2019b), Kapitel 5: „Die Schuldenbremse: nachhaltig, stabilisierend, flexibel“. Ich bedanke mich für konstruktive Diskussionen bei meinen Ratskollegen und dem Stab des Sachverständigenrates, insbesondere bei Wolf Reuter.

3. Angesichts dieser Hemmnisse verwundert es nicht, dass die eigentlich vorhandenen Finanzmittel nur unzureichend abgerufen werden. Zudem geht mittlerweile fast die Hälfte des Anstiegs der nominalen Investitionsausgaben auf Preissteigerungen zurück. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Bereitstellung zusätzlicher Mittel nicht notwendigerweise zu mehr realen Investitionen geführt hätte.

4. Mit Blick auf die Zukunft zeigen die erwarteten Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen und die unter den Regeln der Schuldenbremse für Bund und Länder zulässige Neuverschuldung, dass für weitere schrittweise Steigerungen der Investitionstätigkeit erhebliche Spielräume bestehen. Die Höhe der Spielräume, die Feld et al. (2020) für die kommenden 10 Jahre auf rund 300 Mrd Euro schätzen, sind ebenfalls mit Unsicherheit behaftet. So könnten auf der einen Seite bei der Berechnung andere Annahmen etwa hinsichtlich des mittelfristigen Potenzialwachstums getroffen werden, auf der anderen Seite vernachlässigen sie in den Berechnungen die ebenfalls verfügbaren aktuell hohen Überschüsse. Dass durch Steigerungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion zusätzliche Spielräume entstehen, sollte aber unstrittig sein.

In der Tat ist die Nutzung der Spielräume für eine Erhöhung der Investitionsausgaben bereits in den mittelfristigen Planungen, etwa zum Bundesverkehrswegeplan, angelegt. Weitere Spielräume für Investitionen ließen sich schaffen, indem andere Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Das wäre durchaus angezeigt, denn in den vergangenen Jahren wurden sich bietende Spielräume, die etwa durch niedrige Zinsausgaben entstanden, für Ausgaben genutzt, die nicht notwendigerweise Investitionen vorzuziehen gewesen wären.

5. Mit dieser kurzen Analyse wäre die Bestandsaufnahme zur Entwicklung der öffentlichen Investitionen rasch abgeschlossen und die daraus erwachsenden Handlungsempfehlungen ließen sich leicht ableiten. Die Politik sollte

- für mehr Kapazitäten im Bausektor sorgen, etwa durch Steigerung der Produktivität und die stärkere Zuwanderung von Fachkräften,
- Planungsrecht und Genehmigungsverfahren vereinfachen sowie Verfahren der Partizipation der Zivilgesellschaft verschlanken und
- die Lage der hoch verschuldeten unter den Kommunen durch einen Bail-Out-Mechanismus entspannen – wobei hier die Länder in der Pflicht sind.

6. Doch diese Pfade zu beschreiten, erweist sich offenbar als politisch anstrengend, nicht zuletzt, da sie auf die Eigenverantwortung von Kommunen und Ländern abheben. Deswegen hat aktuell ein weit populäreres politisches Narrativ Konjunktur, das vorsieht, dass die Lasten gesteigerter öffentlicher Investitionen getrost auf nachfolgende Generationen verschoben werden könnten. Dabei werden alle bisherigen Ausgaben als nicht zu kürzen eingestuft und unterstellt, dass die durch steigende Einnahmen erwachsenden Spielräume nicht für Investitionen zur Verfügung stehen. Auf dieser Basis wird dann die Schuldenbremse, die ja eine hohe Neuverschuldung untersagt, für fehlende öffentliche Investitionen verantwortlich gemacht. Doch die Abschwächung oder gar Beseitigung der Schuldenbremse könnte die oben identifizierten tatsächlichen Hemmnisse nicht beseitigen.

7. Zu der argumentativen Entlastung der heimischen Politik, die sich ohne dieses Narrativ der Nachfrage stellen müsste, warum sie angesichts der üppigen staatlichen Einnahmen den öffentlichen Investitionen keine höhere Priorität einräumt, tritt eine internationale Dimension. Denn die Schuldenbremse ist Teil des europäischen fiskalischen Regelwerks, das Schuldenkrisen verhindern soll, bei denen die Mitgliedstaaten der Union füreinander einspringen müssten, und das die Unabhängigkeit der Geldpolitik in der Währungsunion sicherstellen soll. Es wäre der Stabilität im Euro-Raum nicht zuträglich, wenn Deutschland die Regeln umgehen oder abschaffen würde, wie aus dem Ausland häufig gefordert wird, um fiskalische Impulse aus Deutschland zu erhalten, denn dies würde einen Präzedenzfall für weniger Fiskaldisziplin schaffen.

## 2. Die Schuldenbremse als intelligente Fiskalregel

8. Grundsätzlich ist öffentliche Verschuldung nichts Schlechtes, sie muss aber natürlich immer im Zusammenhang mit den Umständen betrachtet werden. So besagt die „goldene Regel“ der Finanzwissenschaft, dass eine Verschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen sinnvoll sei. Dies stellt sich allerdings bei politischem Handeln nicht automatisch ein; es gibt umfangreiche empirische Evidenz dafür, dass Politik eine Defizitverzerrung aufweist (Alesina und Passalacqua, 2016). Gründe dafür sind etwa der Zugriff unterschiedlicher Anspruchsgruppen auf gemeinsame fiskalische Ressourcen (Common Pool), Geschenke an potenzielle Wähler oder das Bemühen darum, die Handlungsspielräume des politischen Nachfolgers einzuengen. Statt darauf zu hoffen, dass diese Defizitverzerrung gering bleibt, werden grundsätzlichem Konsens folgend Fiskalregeln benötigt (Eyraud et al., 2018).
9. Aber die mit der Orientierung der Fiskalregeln an der „goldenen Regel“ in der praktischen Umsetzung gemachten Erfahrungen waren ernüchternd. So zeigte sich in Deutschland bis zum Jahr 2009 ein ungebremster Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote. Gleichzeitig wuchsen angesichts des anstehenden demographischen Wandels in Folge des Baby-Booms der 1950er- und 1960er-Jahre die Sorge um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Pensionslasten sowie die zunehmende Einsicht in die Fehlanreize des Bund-Länderfinanzausgleichs. Diese Erfahrungen bildeten die Grundlage für die Reform der Verschuldungsbeschränkung im Grundgesetz. Dabei wurden drei Schwachstellen besonders angesprochen:
  - die unbestimmte Definition des Investitionsbegriffs, die häufig zu lang andauernden juristischen Auseinandersetzungen um die Klassifikation einzelner Ausgaben als Investition führte,
  - die geringe Schwelle bei der Reklamation einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und
  - die umfangreichen Möglichkeiten der Umgehung der Verschuldungsbeschränkung, etwa durch Sondervermögen.
10. Eine funktionierende Verschuldungsbeschränkung ist auch durch die Bedeutung der finanzpolitischen Solidität in Deutschland als Signal für Europa und Finanzmärkte angezeigt. Im Nachgang der Staatschuldenkrise im Euro-Raum haben

sich die Mitgliedsstaaten im Fiskalpakt dazu verpflichtet, jeweils eine Form der Schuldenbremse in der nationalen Gesetzgebung zu verankern. Bereits seit Gründung der Währungsunion sind Fiskalregeln zur Kontrolle der Neuverschuldung der Mitgliedstaaten vorgesehen, um die Eigenverantwortung der Staaten in der Fiskalpolitik zu stützen und dem Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle Rechnung zu tragen. Zudem sollen die Regeln die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sicherstellen, die ansonsten durch zu hohe Verschuldung in die Finanzierung der Mitgliedstaaten gedrängt werden könnte.

11. Die deutsche Schuldenbremse ist als die konkrete Lösung für den Zielkonflikt zwischen handlungsbeschränkenden Regeln und diskretionären Handlungsspielräumen eine intelligente Wahl. Sie weist als Verschuldungsregel der „2. Generation“ drei zentrale Elemente auf (SVR, 2019b):

- Konjunkturbereinigung: Die Beschränkung des Defizits gilt über den Konjunkturzyklus hinweg, weshalb im Gegensatz zur „schwarzen Null“ die beschränkte Größe konjunkturbereinigt formuliert ist.
- Ausnahmeregelungen: Außergewöhnliche Notlagen eröffnen zusätzliche Handlungsspielräume.
- Kontrollkonto: Überraschungen im Vollzug werden durch die Einrichtung eines Kontrollkontos adressiert.

12. Die Schuldenbremse ist in die finanzpolitischen Regelungen in Europa eingebettet. Als dessen Unterzeichner ist Deutschland verpflichtet, eine Form der Umsetzung des Fiskalpakts zu finden. Gäbe es die Schuldenbremse als Umsetzung in Deutschland nicht, müsste ein ähnlicher Weg gesucht werden. Der Fiskalpakt sieht bei einer niedrigen Schuldenquote mit ausreichendem Abstand zur Maastricht-Grenze von 60 % des BIP eine Erhöhung der zulässigen Neuverschuldung vor. Bei der aktuellen Schuldenquote Deutschlands stellt sich die Frage nach einer Anpassung bislang allerdings nicht. Dabei bleibt zu beachten, dass die geltende Maastricht-Grenze für den Schuldenstand eine Obergrenze und keinen Zielwert darstellt.

13. Die deutsche Schuldenbremse wirkt potenziellen Schwächen einer Verschuldungsbeschränkung entgegen. Durch die Konjunkturbereinigung ändert sich (im Gegensatz zur „schwarzen Null“) die zulässige Neuverschuldung über den Konjunkturzyklus, so dass Spielräume für das Wirken der automatischen Stabilisatoren entstehen. Die technische Umsetzung der Konjunkturbereinigung ist zwar mit Problemen bei der Berechnung etwa der Produktionslücke behaftet, insbesondere in Echtzeit. Eine Regel ohne Konjunkturbereinigung wäre aber trotz dieser Probleme einer Regel mit Konjunkturbereinigung nicht vorzuziehen. Auf europäischer und nationaler Ebene wird an der Verbesserung der Schätzverfahren gearbeitet. Zudem fängt das Kontrollkonto der Schuldenbremse Schätzprobleme, die in Echtzeit unvermeidlich bleiben, teilweise auf, sodass diese in der Vergangenheit in Deutschland tendenziell nicht zu einer Unterschätzung der Handlungsspielräume im Vollzug geführt haben (SVR, 2019b).

14. Die Konjunkturbereinigung führt darüber hinaus dazu, dass die Spielräume der Schuldenbremse für öffentliche Investitionen nicht vom Konjunkturzyklus abhängen. Generell gibt es für Deutschland keine Evidenz dafür, dass Investitionsausgaben im Abschwung als erstes gekürzt wurden oder sich diese überhaupt in Relation zum Konjunkturzyklus entwickelten (Feld et al., 2020). Da das Hemmnis für mehr öffentliche Investitionen aktuell erkennbar nicht die fehlenden Finanzmittel sind, kann der Schuldenbremse nicht angelastet werden, sie bedinge zu geringe strukturelle Spielräume für öffentliche Investitionen.
15. Die Schlussfolgerung ist klar: Es gibt keine Evidenz dafür, dass die Schuldenbremse die erhofften Wirkungen verfehlt. Allerdings ist die Regelung auch noch sehr neu und es wurde unter diesem Regime noch kein kompletter konjunktureller Zyklus durchlaufen. Daher ist es (noch) nicht möglich, auf eine über alle Zweifel erhabene Erfolgsgeschichte zu verweisen. Doch ebenso wenig ließe sich die Forderung nach Abwandlung oder Abschaffung der Schuldenbremse mit Verweis auf die bisherigen Erfahrungen begründen. Vielmehr ist auf die Evidenz aus einschlägigen Studien zur Wirkung von Fiskalregeln im internationalen Vergleich abzuheben (Feld und Reuter, 2017; Eyraud et al., 2018; Heinemann et al., 2018).

### 3. Reformvorschläge mit entscheidenden Schwächen

16. Obwohl die öffentliche Hand hohe Überschüsse verzeichnet und weitere Spielräume vorhanden sind, wird aktuell diskutiert, durch die Umgehung oder Aufweichung der Schuldenbremse die Investitionsausgaben zu erhöhen. Dabei wird häufig auf Schätzungen des gesamten Investitionsbedarfs verwiesen, der sich für die kommenden 10 Jahre auf 450 Mrd Euro belaufen soll (Bardt et al., 2019).
17. Dieser hohe Investitionsbedarf wird aus einer Sammlung an individuellen Papieren von unterschiedlichen Autoren und Organisationen, sowie einer Umfrage unter Gemeinden errechnet. Doppelzählungen können dabei ebenso wenig ausgeschlossen werden, wie eine starke Überzeichnung des kommunalen Investitionsbedarfs. So blendet etwa die bloße Nachfrage nach Investitionsbedarfen unter Gemeinden mögliche Zielkonflikte mit alternativen Ausgaben völlig aus. Zudem dürften die Antworten der Umfrage schon allein angesichts der kleinen Anzahl an Rückmeldungen dem Problem mangelnder Repräsentativität unterliegen, zumal die Umfrage Anreize zur strategischen Beantwortung setzt.
18. Insgesamt ist die Höhe der Bedarfe somit mindestens ebenso unsicher wie die Höhe der bestehenden Spielräume unter der Schuldenbremse. Dementsprechend sollte die Politik zuerst die sich bietenden Spielräume für die schrittweise Abarbeitung einer nach Prioritäten gereihten Liste an Investitionsprojekten nutzen. Eine belastbare Prognose des Bedarfs über die nächsten 10 Jahre zu erstellen, erscheint in einer sich ständig wandelnden Welt ohnehin unrealistisch. Die Diskussion um hohe Milliardenbeträge vermeintlichen Investitionsbedarfs und die daraus abgeleitete Notwendigkeit der Änderung der Schuldenbremse lenkt von den eigentlichen Hindernissen für mehr öffentliche und private Investitionen ab. Notwendig wären etwa schnellere Verfahren, weniger Auflagen und Regulierungen und eine schlankere Verwaltung.

19. Unabhängig davon sind die Vorschläge zur Aufweichung der Schuldenbremse mittels einer „goldenen Regel“ oder zur Umgehung der Schuldenbremse mittels eines Investitionsfonds mit Problemen behaftet. Die Re-Vitalisierung der „goldenen Regel“, die auf den ersten Blick als recht unschuldiger Vorschlag erscheinen mag, würde wohl im Praxistest zu den gleichen Problemen führen, wie sie sich in der Zeit vor der Schuldenbremse zeigten, als die „goldene Regel“ in Deutschland als Fiskalregel in Kraft war. Denn ehemals sind die gesamtstaatlichen Schulden kontinuierlich angestiegen, die Defizitneigung der Politik wurde also anscheinend durch die „goldene Regel“ nicht ausreichend eingeschränkt.
20. Das Kernproblem dabei ist die Definition der von der Begrenzung auszunehmenden Investitionen. Schließlich ist bei näherer Betrachtung keineswegs jede Investition unbeschrieben ihrer konkreten Natur als positiv einzuordnen und unbedingt einer konsumtiven Ausgabe vorzuziehen. So gelten etwa Instandhaltungen und Gehälter für Lehrer oder Richter als staatlicher Konsum. Selbst die Befürworter der Änderung der Schuldenbremse können sich nur schwer auf eine gemeinsame Definition einigen. So werden Ausnahmen beispielsweise für Ausgaben zur Förderung von Humankapital, des sozialen Friedens oder grüner Aktivitäten vorgeschlagen. Statt nach einer komplizierten technischen Definition zu fahnden, wäre die Politik besser beraten, Prioritäten zu setzen und „ownership“ für die dabei getroffenen Entscheidungen zu übernehmen.
21. Die gleichen Probleme ergeben sich bei der Einrichtung eines „Investitionsfonds“, der außerhalb des Haushalts öffentliche Investitionen tätigen und die Schuldenbremse damit umgehen soll. Die Umgehung der Schuldenbremse durch ein Sondervermögen wäre zudem ein verheerendes Signal für die Fiskaldisziplin in Europa. Die politökonomischen Probleme eines Sondervermögens sind ebenfalls nicht von der Hand zu weisen. Schnell würde das Vermögen aller Voraussicht nach dafür verwendet werden, vermeintlich „politisch wichtige“ Projekte zu finanzieren, die dann nicht mehr viel mit dem ursprünglich definierten Investitionsbegriff gemein haben.
22. Schließlich kann der an sich unabwiesbare Bedarf für eine wirksame Klimapolitik ebenfalls kein Argument für die Einrichtung eines solchen Sondervermögens darstellen. Denn über die Güte der Klimapolitik entscheidet in allererster Linie nicht die Höhe der staatlichen Investitionsmittel, nicht zuletzt, da der Löwenanteil der klimafreundlichen Investitionen von privaten Akteuren getätigt werden wird. Das wichtigste Element einer wirksamen Klimapolitik ist hingegen ein CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument (SVR, 2019a). Die Finanzierung einer klimafreundlichen Infrastruktur bräuhete es schon allein deswegen nicht, da durch den CO<sub>2</sub>-Preis mehr Einnahmen entstehen werden, neben der Herstellung eines sozialen Ausgleichs zum Teil für investive Zwecke aufgewendet werden können.

## 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.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/19.
- BBSR (2019), Bauwirtschaft und Bauqualität – Kapazitätsauslastung im Baugewerbe zieht wieder an, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/BauwirtschaftBauqualitaet/Bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/ergebnisse.html>, abgerufen am 20.02.2020.
- 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 W.H. Reuter (2017), Wirken Fiskalregeln? Eine Übersicht über neuere empirische Befunde, Wirtschaftspolitische Blätter 2/2017, 179–192.
- Feld, L.P., W.H. Reuter und M. Yeter (2020), Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Arbeitspapier 01/2020, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A metaregression-analysis, European Journal of Political Economy 51, 69–92.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019a), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten 2019, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019b), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/2020, Wiesbaden.

## **Kreditfinanzierung (zusätzlicher) öffentlicher Investitionen sinnvoll**

### **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  
am 2. März 2020**

von

**Prof. Dr. Achim Truger**  
Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen  
Institut für Sozioökonomie  
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>1</sup>

### **1. Einleitung**

Alle fünf Anträge zum Thema Schuldenbremse und öffentliche Investitionen befassen sich letztlich mit drei Problemkomplexen:

1. Identifikation und Quantifizierung von öffentlichen Investitionsbedarfen und Möglichkeit ihrer Befriedigung im Rahmen existierender oder zukünftiger Kapazitäten,
2. Spielräume für eine Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Investitionen unter der Schuldenbremse,
3. Gründe und Ausgestaltungsmöglichkeiten für eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen

Auf die drei Problemkomplexe wird im Folgenden kurz eingegangen. Auf eine grundsätzliche Kritik der Schuldenbremse wird dabei nur am Rande eingegangen (vgl. dazu ausführlicher Truger/Will 2012, Rietzler/Truger 2019).

---

<sup>1</sup> Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

## **2. Investitionsbedarfe und -kapazitäten**

Letztlich kommen alle Anträge zu dem Schluss oder gehen davon aus, dass ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen besteht. Auch dürfte die Notwendigkeit einer klareren begrifflichen Fassung öffentlicher Investitionen sowie einer besseren statistischen Erfassung, wie insbesondere im ersten Antrag der Fraktion DIE LINKE sowie der FDP zum Ausdruck kommt, ebenso unstrittig wie sinnvoll sein.

Dabei ist klar, dass sich Bedarfe nicht objektiv ermitteln lassen, sondern stark von den jeweiligen politischen und (unterstellten) gesellschaftlichen Präferenzen abhängen. Dennoch lässt sich ein zusätzlicher Bedarf an öffentlichen Investitionen in den Bereichen kommunale und überregionale Infrastruktur, Klimaschutz sowie Bildung und Wohnungsbau von über 450 Mrd. Euro innerhalb der nächsten 10 Jahre begründen (vgl. Bardt et al. 2019). Bei aller Unsicherheit und Unterschiedlichkeit der Präferenzen, ist ein Bedarf im mittleren jährlichen zweistelligen Mrd.-Bereich (1% des BIP und mehr) als durchaus plausibel einzustufen (Schnabel/Truger 2019, Ziffer 576).

Es ist klar, dass die Realisierung solcher Bedarfe einen erheblichen zeitlichen Vorlauf zur Planung und ggf. zum Aufbau der nötigen Baukapazitäten benötigt. Unnötige diesbezügliche Hemmnisse, die zu Verzögerungen führen, sollten selbstverständlich angegangen werden. Es besteht jedoch kein Grund zu der Annahme, dass sie einer Realisierung der Bedarfe mittelfristig grundsätzlich im Wege stehen. Ob die in den vergangenen Jahren beabsichtigte Erhöhung der öffentlichen Investitionen auf aggregierter Ebene tatsächlich durch mangelnde Planungs- und Baukapazitäten ungewöhnlich stark gedämpft wurde, ist schwer zu belegen: Die realen Investitionen legten durchaus kräftig zu, und die Mittel in den kommunalen Investitionsprogrammen sind mittlerweile zumindest größtenteils verplant, auch der Mittelabruf, der erst nach Fertigstellung der Projekte erfolgt, nimmt stetig zu.

Es spricht alles dafür, dass bei klarer und glaubwürdiger Ankündigung einer mittelfristigen deutlichen Anhebung des öffentlichen Investitionsniveaus, auch die entsprechenden Baukapazitäten geschaffen würden. Der Kapazitätsaufbau sollte zudem durch Bereitstellung entsprechender Planungskapazitäten in der öffentlichen Verwaltung unterstützt werden. Schließlich kann der Staat durch entsprechende Bildungs- und Studienangebote selbst mittelfristig zum Abbau von Personalmangel beitragen.

## **3. Spielräume für Investitionen unter der Schuldenbremse**

Es ist offensichtlich möglich, zusätzliche öffentliche Investitionen in der Größenordnung von 1-1,5% des BIP gesamtwirtschaftlich zu bewältigen, zumal wenn die Aufstockung schrittweise erfolgt und noch von erheblichen positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten begleitet wird. Wie die Aufgabe zu finanzieren ist, ist eine gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Abwägung. Grundsätzlich können Steuern erhöht, Ausgaben gekürzt oder die Staatsverschuldung erhöht werden.

Im Antrag der FDP kommt eine klare Präferenz für Ausgabenkürzungen zum Ausdruck, ohne dass diesbezüglich konkrete Kürzungsvorschläge unterbreitet würden. Zwar wird unter Bezugnahme

auf Feld et al. (2020) ein erheblicher Spielraum von 332 Mrd. Euro für die Gebietskörperschaften, ohne dass reale Kürzungen erfolgen müssten, reklamiert. Diese Argumentation ist jedoch nicht stichhaltig. Die Berechnungen enthalten Doppelzählungen, weil Transfers zwischen den Gebietskörperschaften nicht konsolidiert wurden und es unklar ist, ob ein systematischer Neu-Verschuldungsspielraum von 0,15% des BIP pro Jahr für die Kommunen unterstellt werden kann. Zudem würde die Inanspruchnahme des Spielraums überall dort zu diskretionären Kürzungen führen müssen, wo ohne solche Kürzungen sich reale Ausgabensteigerungen einstellen würden. Dies würde zumindest Teile der Gesundheitsausgaben, der Pensionen und der Gehälter im öffentlichen Dienst betreffen. Es ist irreführend, von Spielräumen zu sprechen, wenn diese de facto mit Ausgabenkürzungen einhergehen müssten. Dann ließe sich genauso gut über „Spielräume“ durch Steuererhöhungen sprechen.

Hinzu kommt, dass in den Berechnungen von einem konstanten realen Potenzialwachstumspfad ausgegangen wird. Da das Potenzialwachstum aber letztlich immer stark vom tatsächlichen Wachstum abhängt (Ademmer et al. 2019), ist damit zu rechnen, dass in Krisenphasen die Potenzialraten deutlich nach unten revidiert werden, was den „Spielraum“ prozyklisch einschränken würde. Die Stärke dieses Effektes lässt sich selbst am Beispiel der – weit von einer echten Krise entfernten – Revision der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2019 gegenüber dem Frühjahr 2018 illustrieren. Obwohl die Projektion für das tatsächliche reale BIP etwa für das Jahr 2020 um 1,7 Prozentpunkte zurückgenommen wurde, fängt die Abwärtsrevision der Produktionslücke nur einen kleinen Teil von weniger als 0,3 Prozentpunkten davon ab. Dies liegt an der Abwärtsrevision des Produktionspotenzials um 1,4 Prozentpunkte. Dies würde bei Verwendung für die Haushaltsaufstellung dazu führen, dass ein erheblicher Teil von 0,7% des BIP (Gesamtstaat) bzw. 0,25% des BIP (Bund) einer hypothetischen Budgetverschlechterung als strukturell eingestuft würde. In diesem Umfang könnten die automatischen Stabilisatoren nicht wirken und würden möglicherweise errechnete „Spielräume“ für öffentliche Investitionen zunichte gemacht.

Von diesen grundsätzlichen Problemen abgesehen, beabsichtigt die FDP-Fraktion erhebliche Steuersenkungen (FDP-Fraktion 2020), die weit über die ohnehin von der Bundesregierung bereits vorgesehene Teilabschaffung des Solidaritätszuschlages hinausgehen. Sie summieren sich von 2020 bis 2024 auf 200 Mrd. Euro und betragen ab 2025 60 Mrd. Euro jährlich, also bis 2029 noch einmal 300 Mrd. Euro. Insgesamt liegt das angestrebte Entlastungsvolumen also bei 500 Mrd. Euro, d.h. die FDP-Fraktion strebt eine Steuersenkung an, die erheblich größer ist, als die von ihr unter Berufung auf Feld et al. (2020) reklamierten Spielräume von 322. Mrd. Euro. Hier stellt sich die Frage, welche Ausgabenkürzungen beabsichtigt sind, noch einmal mit besonderem Nachdruck.

#### **4. Gründe und Möglichkeiten für kreditfinanzierte öffentlichen Investitionen und eine Reform der Schuldenbremse<sup>2</sup>**

Erstens gibt es konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse, die längerfristig für eine Reform sprechen. Zweitens ist es sinnvoll, bestehende Spielräume im bestehenden Rahmen pragmatisch zu nutzen, um konjunkturelle Flexibilität zu bewahren und den erheblichen Investitionsbedarf zu decken, der für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und für die ökologische Wende erforderlich ist.

Grundsätzlich kann eine etwas höhere Verschuldung zum Zweck öffentlicher (Netto-) Investitionen sinnvoll sein, ebenso wie zur Konjunkturstabilisierung. Eine niedrigere Verschuldung ist einer höheren Verschuldung nicht eindeutig vorzuziehen (SVR 2007, Ziffer 33). Stattdessen sollte das angestrebte Verschuldungsniveau das Ergebnis einer kontextabhängigen Kosten-Nutzen-Entscheidung sein (Hüther/Südekum, 2019). Den fiskalischen und Wohlfahrtskosten einer höheren Verschuldung stehen mögliche positive Wohlfahrtseffekte aus einer konjunkturellen Stabilisierung und aus öffentlichen Investitionen entgegen, die das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft stärken können. Die Sorge vor einem Crowding-out privater durch öffentliche Investitionen dürfte dabei vor allem dann unbegründet sein, wenn öffentliche Investitionen die Profitabilität privater Investitionen erhöhen. Wie jüngst Blanchard (2019) argumentiert, dürften in einer Situation, in welcher der risikofreie Zins niedriger als das Wirtschaftswachstum und die Kapitalrendite klein ist, die Kosten zusätzlicher Staatsverschuldung gering sein. Insofern verringern die auf absehbare Zeit sehr niedrigen Zinsen erheblich die Kostenseite der Abwägung und stärken daher die Argumente für eine moderat höhere Staatsverschuldung für sinnvolle Zwecke.

Diese Argumentation beruht nicht zwingend darauf, dass die Zinsen für sehr lange Zeit niedrig bleiben. Eine Prognose zukünftiger Zinsentwicklungen über lange Zeiträume hinweg ist naturgemäß schwierig. Bei bestehenden Finanzierungsbedarfen kann es in jedem Fall sinnvoll sein, die Phase niedriger Zinsen zu nutzen und sich die derzeit geringen Zinsen durch Ausgabe langlaufender Anleihen zu sichern. Denkbar wäre sogar, konkrete Tilgungspläne vorzusehen und so Risiken der Anschlussfinanzierung zu eliminieren (Hüther und Südekum, 2019).

##### **4.1 Konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse**

Die Einhaltung der Schuldenbremse würde zu einem dauerhaften Absinken der Schuldenstandsquote führen. Die Ausschöpfung des für den Bund zulässigen strukturellen Defizits von 0,35 % und der Länder von 0 % des BIP würde bei einem durchschnittlichen nominalen BIP-Wachstum von 3 % dazu führen, dass die Schuldenstandsquote gegen 12 % konvergiert, wobei der Konvergenzwert erst nach vielen Jahren erreicht würde. Nimmt man noch ein strukturelles Defizit auf kommunaler Ebene von 0,15 % des BIP hinzu, was im historischen Vergleich hoch wäre, würde der Konvergenzwert 17 % des BIP betragen. Es existiert keine überzeugende Begründung für die Sinnhaftigkeit solch niedriger Schuldenstandsquoten,

---

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt stellt gekürzte und stellenweise angepasste Fassung des gemeinsamen Minderheitsvotums von Schnabel/Truger (2019) im Jahresgutachten des SVR (2019) an.

die durch die restriktiven und unflexiblen Defizitvorgaben der Schuldenbremse implizit vorgegeben werden. Vielmehr könnte dadurch mittelfristig möglicherweise ein Mangel an sicheren Wertpapieren mit destabilisierenden Wirkungen für die Finanzmärkte vor allem an der effektiven Nullzinsgrenze resultieren (Caballero et al., 2016 und 2017). Das europäische Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist in dieser Hinsicht flexibler als die deutsche Schuldenbremse. Dort wird die mittelfristige Zielvorgabe für das strukturelle Haushaltsdefizit im präventiven Arm (Medium Term Objective, MTO) alle drei Jahre nach mehreren, unter anderem nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien neu festgelegt. Insgesamt wird eine gesamtstaatliche strukturelle Neuverschuldung von immerhin bis zu 1 % des BIP zugelassen. Auch im Fiskalpakt ist eine Erhöhung des zulässigen gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP auf 1 % des BIP möglich.

Hinzu kommt ein weiteres konzeptionelles Problem der deutschen Schuldenbremse. Sie ignoriert die Goldene Regel für öffentliche Investitionen, ein über Jahrzehnte weithin akzeptiertes finanzwissenschaftliches Konzept für den Umgang mit Haushaltsdefiziten. Über die Goldene Regel wird die intertemporale Verwirklichung des Pay-as-you-use-Prinzips angestrebt, indem Nettoinvestitionen im Sinne der Generationengerechtigkeit durch Nettoneuverschuldung finanziert werden sollen. Es wird davon ausgegangen, dass Nettoinvestitionen den Kapitalstock erhöhen und Nutzen für zukünftige Generationen spenden. Daher ist es gerechtfertigt, diese über den Schuldendienst zur Finanzierung beitragen zu lassen. Zukünftige Generationen erben zwar die öffentliche Schuldenlast, erhalten dafür jedoch den erhöhten Kapitalstock.

Ein Verzicht auf die Kreditfinanzierung führt aus dieser Sicht wegen höherer Steuern oder geringerer Staatsausgaben zu einer übermäßigen Last für die gegenwärtige Generation, was einen Anreiz für zu geringe öffentliche Investitionen zum Nachteil zukünftiger Generationen schafft. Dieses grundsätzliche Anreizproblem dürfte sich in Zeiten der Haushaltskonsolidierung verschärfen, weil eine Reduktion der disponiblen öffentlichen Investitionen häufig als einfachste Option erscheint, um das Budgetdefizit zu verringern. Dies hat sich in der Eurokrise eindrucksvoll bestätigt, in der die öffentlichen Investitionen gerade in den von der Krise besonders stark betroffenen Mitgliedstaaten im Zuge der Sparmaßnahmen besonders stark zurückgefahren wurden (Barbiero und Darvas, 2014).

Die Goldene Regel der öffentlichen Investitionen hat viele Unterstützer in der Wissenschaft, angefangen mit Richard A. Musgrave, einem der Gründer-väter der modernen Finanzwissenschaft (Musgrave, 1939, 1959). Im Kontext der fiskalpolitischen Debatte in der EU haben viele Ökonomen für den Stabilitäts- und Wachstumspakt die Einführung der Goldenen Regel vorgeschlagen (zum Beispiel Fitoussi und Creel, 2002; Blanchard und Giavazzi, 2004; Barbiero und Darvas, 2014; Truger, 2015). Nicht zuletzt hatte der Sachverständigenrat in seiner Expertise von 2007 vorgeschlagen, die öffentlichen Nettoinvestitionen von der konstitutionellen Schuldenbegrenzung auszunehmen (SVR 2007), ohne dass dies dann jedoch politisch verwirklicht wurde.

Selbstverständlich bestehen Probleme bei der sinnvollen Definition des Investitionsbegriffs, der statistischen Abgrenzung und Zweifel an den gesamtwirtschaftlich positiven Effekten. Diese

Probleme sind ernst zu nehmen. Insgesamt ist jedoch die Evidenz für positive kurz- wie langfristige gesamtwirtschaftliche Effekte öffentlicher Investitionen selbst in der Abgrenzung der VGR ausreichend, um eine Privilegierung der Kategorie im Durchschnitt zu rechtfertigen. Dies entspricht im Grundsatz der Einschätzung des Sachverständigenrates von 2007, der den Verzicht auf die Privilegierung der Nettoinvestitionen letztlich für problematischer hielt als die Gefahr von Fehlern in der Anwendung der Regel (SVR 2007, Ziffern 119 ff.). Würde man zusätzlich eine Obergrenze für die im Rahmen der Goldenen Regel maximal zulässige Nettokreditaufnahme festlegen, wäre damit gleichzeitig eventuellen Nachhaltigkeitsbedenken Sorge getragen. Darüber hinaus würde eine Konkurrenz um die Priorisierung sinnvoller Investitionsprojekte im demokratischen Prozess in Gang gesetzt.

Eine im erläuterten Sinne grundsätzlich gut zu rechtfertigende Bezugnahme zur investitionsorientierten Goldenen Regel findet sich in unterschiedlicher Ausprägung im Antrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sowie im zweiten Antrag der Fraktion DIE LINKE.

#### **4.2 Bestehende Spielräume pragmatisch nutzen**

Die angesprochenen konzeptionellen Probleme der Schuldenbremse zeigen einen grundsätzlichen Reformbedarf auf, der jedoch aufgrund der erforderlichen Grundgesetzänderung sowie der Abstimmung mit dem europäischen Regelwerk nur in einem langwierigen Prozess angegangen werden kann. Ein solcher Prozess böte hinreichend Zeit, um einige der schwierigen Abgrenzungs- und Umsetzungsfragen zu klären. Kurzfristig bestehen im derzeitigen rechtlichen Rahmen einige Spielräume der Schuldenbremse, die pragmatisch genutzt werden können, um die konjunkturelle Stabilisierung zu verbessern und die öffentlichen Investitionen zu stärken.

Wenn zur Nutzung der Spielräume rechtlich selbstständige Extrahaushalte oder Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) eingesetzt werden, geht dies mit größerer Intransparenz und potenziell geringerer demokratischer Kontrolle einher. Dies würde bei angemessener Ausgestaltung voraussichtlich zwar keine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse darstellen (Hermes und Schmidt, 2016). Dennoch verdeutlichen diese Nebenwirkungen die Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse. Handlungsbedarf besteht neben dem Problemfeld der Konjunkturbereinigung der öffentlichen Finanzierungssalden vor allem bei der Finanzierung von öffentlichen Investitionen.

Alternativ käme die Gründung eines selbstständigen Extrahaushaltes infrage, das der Finanzierung ausgewählter Zukunftsinvestitionen dient (Bardt et al. 2019; Hüther und Südekum 2019). Diesem könnten Mittel entweder über von der Schuldenbremse ausgeklammerte „finanzielle Transaktionen“ zugeführt werden, oder es könnte als rechtlich selbstständiges Sondervermögen mit Kreditermächtigung selbst Kredite aufnehmen. Durch eine eng definierte Zielsetzung könnten Abgrenzungsprobleme abgemildert werden. Für die Abschätzung der Sinnhaftigkeit der Investitionen wäre nach wie vor die Gebietskörperschaft verantwortlich, welche die Mittel in Anspruch nimmt. Es könnte überlegt werden, den Zugriff auf das Sondervermögen von Mindestausgaben für Instandhaltung abhängig zu machen.

Ein solcher Extrahaushalt würde weniger der Konjunktursteuerung als der langfristigen Erhöhung und Verstetigung der öffentlichen Investitionen dienen. Die langfristige Ausrichtung der Investitionspläne bei sichergestellter Finanzierung könnte sich positiv auf den Aufbau von Kapazitäten auswirken. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass nicht-finanzielle Hemmnisse für Investitionen bestehen, insbesondere in der Bauwirtschaft. Der Abbau solcher Hemmnisse sollte ebenfalls hohe Priorität besitzen. Dies dürfte zusätzliche (konsumtive oder investive) staatliche Ausgaben erfordern, beispielsweise zum Aufbau von Planstellen in den öffentlichen Verwaltungen. Ob solche Ausgaben ebenfalls aus dem Sondervermögen finanziert werden können, müsste diskutiert werden. Denkbar wäre, die Finanzierung solcher Aufgaben aus dem Haushalt zur Voraussetzung für die Nutzung von Mitteln aus dem Sondervermögen zu machen.

Der dritte Antrag der Fraktion DIE LINKE orientiert sich stark am Vorschlag von Bardt et al. (2019). Auch die Fondslösung aus dem Antrag von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN könnte pragmatisch ohne Grundgesetzänderung durch Extrahaushalte realisiert werden. Die in letzterer vorgesehene Kopplung der zusätzlichen Verschuldungsmöglichkeit an eine Schuldenstandsquote von unter 60% des BIP korrespondiert zwar mit den entsprechenden Regeln auf europäischer Ebene, wäre ökonomisch jedoch zu hinterfragen, da sie dazu führen könnte, dass die Investitionsfinanzierung ausgerechnet in konjunkturell schlechten Zeiten nicht sichergestellt wäre.

Sowohl für eine mittelfristige investitionsorientierte Reform der Schuldenbremse als auch für die kurzfristigere Realisierung einer Investitionsoffensive durch nicht der Schuldenbremse unterliegende Fonds stellen sich neben den schon angesprochenen Abgrenzungsfragen noch weitere Fragen der konkreten Umsetzung im föderalen System, die lösungsorientiert angegangen werden müssen (vgl. Krebs 2020).

## Literatur

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T., Stolzenburg, U. (2019): Potenzialschätzung und Produktionslücken – Analyse von Revisionen und Zyklizität. Gutachten des IfW Kiel für das BMWi. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, Februar 2019.
- Barbiero, F. und Z. Darvas (2014): In sickness and in health: Protecting and supporting public investment in Europe, Policy Contribution 2014/02, Bruegel, Brüssel.
- Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M., Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report, Nr. 152, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Blanchard, O. (2019): Public debt and low interest rates, *American Economic Review* 109 (4), 1197–1229.
- Blanchard, O.J. und F. Giavazzi (2004): Improving the SGP through a proper accounting of public investment, CEPR Discussion Paper 4220, Centre for Economic Policy Research, London.
- Caballero, R.J., E. Farhi und P.-O. Gourinchas (2017): The safe assets shortage conundrum, *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), 29–46.
- Caballero, R.J., E. Farhi und P.-O. Gourinchas (2016): Safe asset scarcity and aggregate demand, *American Economic Review* 106 (5), 513–518.

- FDP-Fraktion (2020): Steuerpolitische Reformagenda 2020–2024. Fair. Modern. Ermöglichend. ([https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-11/FDP\\_Fraktion\\_steuerpolitische%20Reformagenda\\_0.pdf](https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-11/FDP_Fraktion_steuerpolitische%20Reformagenda_0.pdf))
- Feld, L., Reuter, W., Yeter, M. (2020): Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem. Walter Eucken Institut. Freiburg (Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 20/1).
- Fitoussi, J.-P. und J. Creel (2002): How to reform the European Central Bank, Centre for European Reform, London.
- Hermes, G. und A. Schmidt (2016): Privatisierung der Infrastruktur als Weg aus der Schuldenbremse? – Rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen durch öffentliches und privates Kapital im Kontext der Schuldenbremse, Studie, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Öffentliches Recht – Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität, Frankfurt am Main.
- Hüther, M. und J. Südekum (2019): Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4/2019.
- Hüther, M. und G. Kolev (2019): Aktuelle politische Debattenbeiträge, IW-Policy Paper 10/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Krebs, T. (2020): Wie eine öffentliche Investitionsoffensive finanziert werden kann, Makronom, 20.01.2020, (<https://makronom.de/wie-eine-oeffentliche-investitionsoffensive-finanziert-werden-kann-34768>)
- Musgrave, R.A. (1959): Theory of public finance: A study in public economy, McGraw Hill.
- Musgrave, R.A. (1939): The nature of budgetary balance and the case for the capital budget, American Economic Review 29 (2), 260–271.
- Rietzler, K. und Truger, A. (2019): Is the “Debt Brake” behind Germany’s successful fiscal consolidation?, Revue de l’OFCE Supp. 2 (6): 11–30.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- SVR (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Schnabel, I., Truger, A. (2019): Eine andere Meinung, in: SVR (2019), S. 298ff.
- Truger, A. und Will, H. (2012): “The German ‘debt brake’: A shining example for European fiscal policy?“, Revue de l’OFCE Debates and Policies, The Euro Area In Crisis, 127, 2013: 155-188.

---

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 – Kreditspielräume 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

Zeitverlauf übereinstimmen muss (Schmalwasser und Schidlowski, 2006). Insbesondere hat eine regelmäßige und ordnungsgemäße **Wartung** der Anlagegüter **keinen Einfluss auf die modellierten Abgänge und Abschreibungen**. Für die Höhe des Nettoanlagevermögens sind somit Instandhaltungsausgaben unerheblich.

9. Eine haushaltsrechtliche **Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen** im Umfang der Abschreibungen oder zum Ausgleich der Abgänge von physischem Kapital setzen somit **falsche wirtschaftspolitische Ziele**. Mit einer solchen Vorgabe können Fehlanreize einhergehen, mit denen sinnvolle Instandhaltungsmaßnahmen unterlassen und diese Mittel stattdessen für Neubauten oder Erweiterungen verwendet werden. Zudem ist es nicht zwingend erforderlich den Bestand an öffentlichem Anlagevermögen zu erhalten, da sich der Bedarf an bestimmten Bruttoanlagevermögen mit der Zeit, etwa aufgrund einer alternden Gesellschaft, verändern kann.
10. Eine weitere Einschränkung ergibt sich durch die Abgrenzung des Staatssektors. Die **Ausgliederung** öffentlicher Aufgaben aus den Kernverwaltungen in sogenannte öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen führt dazu, dass **Investitionsausgaben** in diesen Einheiten **zum privaten Sektor gerechnet** werden. Sie zählen somit nicht zu den öffentlichen Investitionen. Ein prominentes Beispiel für den Bund sind etwa Investitionszuweisungen für die Deutsche Bahn. Sie gelten als Vermögenstransfers und somit nicht als öffentliche Investitionen. Bei der Bewertung der öffentlichen Investitionstätigkeit unterschiedlicher Gebietskörperschaften ist es daher notwendig den Einfluss der Ausgliederungen zu berücksichtigen. Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Staat und privatem Sektor schließen zudem Vergleiche zwischen Ländern und Kommunen sowie einen internationalen Vergleich in den Investitionsquoten und eine darauf basierende Ableitung des Investitionsbedarfes aus.
11. Eine Abschätzung eines **Investitionsbedarfes auf Basis der Umfrageergebnisse** des KfW-Kommunalpanels (2019) ist aufgrund methodischer Einschränkungen **inhärent problematisch**. So handelt es sich hierbei um einen wahrgenommenen Investitionsrückstand auf Basis einer selektiven Stichprobe. Auf dieser Basis ist es nicht möglich, einen gesamtwirtschaftlichen Investitionsbedarf zu quantifizieren. Hinzu kommt, dass diese Ergebnisse lediglich auf Antworten von 2,4 % der Kommunen in Deutschland zurückgehen.
12. Die **Bedarfsrechnung** für öffentliche Investitionen in Höhe von **450 Milliarden Euro in den kommenden 10 Jahren** von Bardt et al. (2019) basiert jedoch auf so problematischen Größen wie den öffentlichen Nettoinvestitionen sowie dem wahrgenommenen Investitionsrückstand laut KfW-Kommunalpanel. Die **Probleme eines solchen Ansatzes** sind nicht zu unterschätzen. So ist der Investitionsbegriff nicht klar definiert und es werden Investitions- und Konsumausgaben miteinander vermengt. Darüber hinaus können Überlappungen vorliegen, die zu Doppelzählungen führen können. Am aktuellen Rand ist zudem unklar, inwieweit ausgewiesene Bedarfe bereits geplant oder gar verabschiedet sind. Zudem berücksichtigen die aufgeführten Primärquellen weder die Qualität der Kapitalgüter, noch die Instandhaltung oder Auslagerungen. Zusammenfassend

muss festgehalten werden, dass die **Quantifizierung von Investitionsbedarfen durch Bardt et al. (2019) mit erheblichen Unsicherheiten behaftet** ist.

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

13. Seit den 1970er-Jahren ist die **Schuldenstandsquote** in Deutschland trendmäßig angestiegen. Anlass waren zunächst oft **außerordentliche Ereignisse** wie die deutsche Wiedervereinigung oder die Finanzkrise. Der Grund für den steten Aufwärtstrend lag letztlich jedoch darin, dass die Verschuldung anschließend bestenfalls teilweise oder gar nicht wieder abgebaut wurde. Eine Erklärung für den Aufwärtstrend bietet die **Theorie der politischen Ökonomie**. Sie stellt eine Defizitneigung fest, die zu einem Anstieg der Schulden über das gesellschaftlich optimale Niveau hinaus führt (Alesina und Passalacqua, 2016). Fiskalregeln dienen dazu, solch einer Defizitneigung zu begegnen. Sowohl die **Defizitneigung** als auch die **Wirksamkeit von Fiskalregeln** sind **in der empirischen Literatur gut dokumentiert** (Feld und Kirchgässner, 2008; Burret und Feld, 2014, 2018a, 2018b; Eyraud et al., 2018; Heinemann et al., 2018).

14. Seit Gründung der Bundesrepublik wurde versucht der öffentlichen Neuverschuldung mit einer verfassungsrechtlich verankerten Regelung zu begegnen. Aber erst im Zuge der Einführung der derzeit gültigen **Schuldenbremse** ist es **tatsächlich gelungen, den Trendanstieg der Schulden zu begrenzen**. Seit 2010 ist die Schuldenquote von 82% auf 61% des Bruttoinlandsprodukts von 2018 zurückgegangen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt 60% als Obergrenze. Mit etwas Glück könnte Deutschland in den nächsten Jahren einen Sicherheitsabstand gewinnen. Das wäre gut, um für zukünftig mögliche fiskalische Krisen gewappnet zu sein. Dies gilt insbesondere wenn man sich daran erinnert, dass einige Mitgliedsstaaten des Euro-Raums wie etwa Spanien, Irland oder Portugal zwar vor der Finanzkrise deutlich niedrigere Schuldenquoten aufwiesen, diesen Spielraum jedoch in kürzester Zeit aufbrauchen mussten und bald danach den Marktzugang verloren, bzw. im Fall Spaniens zu verlieren drohte. Nur mit Hilfe sehr umfangreicher Rettungspakete des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) und Maßnahmen der EZB konnte ein noch weit schlimmerer Einbruch der Wirtschaft in diesen und anderen Mitgliedsstaaten verhindert werden. Die Bundesrepublik bildete zusammen mit einer kleinen Gruppe von Mitgliedsstaaten den **fiskalischen Stabilitätsanker der Währungsunion**, der die Glaubwürdigkeit der Rettungsmaßnahmen sicherte.

15. Der **Rückgang der Schuldenquote in Deutschland** in den darauffolgenden Jahren ergab sich jedoch nicht direkt aus einer bindenden Schuldenbremse. Denn die **politische Verpflichtungserklärung** der sogenannten **schwarzen Null** setzte in den Jahren der Erholung und des Booms in Deutschland eine engere Beschränkung. Sie sorgte dafür, dass in einer Zeit, die dank hoher Wachstumsraten und niedriger Zinskosten, tatsächlich konsolidiert wurde. Während die Schuldenbremse Verfassungsrang hat, handelt es sich bei der schwarzen Null, um eine po-

litische Verpflichtungserklärung, die im Koalitionsvertrag festgeschrieben ist. Zudem gilt sie lediglich für den Bund. Länder sowie Kommunalfinanzen sind von dieser Selbstverpflichtung des Bundes unberührt. Es ist eine **konjunkturell unbereinigte Saldoregel**. Sie berücksichtigt weder die kontemporäre konjunkturelle Lage noch budgetäre Einmaleffekte wie beispielsweise Strafzahlungen von Kapitalgesellschaften. Bedingt durch diese Grundeigenschaften birgt sie die Gefahr einer prozyklischen Wirkung. Bei Aufschwüngen kann sie im Verhältnis zur konjunkturellen Lage einen größeren Spielraum belassen und bei Abschwüngen zu restriktiv wirken.

Die **Schuldenbremse** wird dagegen grundsätzlich **um konjunkturelle Effekte bereinigt**. In schweren Rezessionen erlaubt sie zudem eine **Ausnahmeregelung**. Im Fall einer Rezession in Deutschland ist es deshalb angemessen, die schwarze Null aufzugeben und in einer schweren Rezession eine dafür vorgesehene Ausnahme von der Schuldenbremse zu machen. Aber in solch einer Situation befinden wir uns nicht. Die entscheidende Haltelinie bleibt die Schuldenbremse.

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

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

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

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

19. Die Schuldenbremse ist deshalb eine Schranke ohne Priorisierung einzelner Ausgaben. Eine feste Investitionsquote oder eine goldene Regel würden hingegen einer möglichen **Prioritätensetzung durch die Parlamente vorgreifen**. Die grundsätzliche Abgrenzungsproblematik des Investitionsbegriffs sowie der potenziellen Wachstumsbeiträge im Verhältnis zu anderen Ausgabenarten waren maßgeblich für die Ablehnung einer Investitionsorientierung bei der Schuldenbremse durch den Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2007, 2014) und den Wissenschaftliche Beirat beim BMWi (2008). Der Sachverständigenrat befürwortete seinerzeit in der Expertise 2007 eine solche Investitionsorientierung, jedoch setzte er dabei auf einen sehr eng gefassten Investitionsbegriff und schloss etwa aus Personalausgaben für Bildung über Schulden zu finanzieren.

#### 4. Schuldenbremse gilt nicht für Kommunen – Kreditfinanzierung der Investitionen bereits möglich

20. Im Falle der Kommunen besteht eine grundsätzliche **Verpflichtung für die Länder** eine ausreichende **Finanzausstattung ihrer Kommunen** sicherzustellen. Die gegenwärtig sehr ungleiche Verteilung und regional starke Konzentration kommunaler Kassenkredite ist nicht zuletzt auf **substanzielle Versäumnisse in der Landespolitik** und deren **kommunaler Finanzaufsicht** zurück zu führen (SVR, 2017). Kommunale Entschuldungsprogramme können in diesem Zusammenhang einen Beitrag leisten die Belastung durch Altschulden zu reduzieren, sofern Fehlanreize vermieden und begleitende Maßnahmen ergriffen werden, die eine erneute Kumulation umfangreicher Kassenkredite verhindern. So könnte in Erwägung gezogen werden, überjährige Kassenkredite nur noch über das jeweilige Land zu begeben und dies dem Saldo der Länder unter der Schuldenbremse zuzurechnen.
21. Für die **Länder** stellt sich der fiskalische Spielraum in der Tat enger dar. Dies ist jedoch vornehmlich auf die sehr geringe Anzahl einnahmeseitiger Instrumente zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund eine höhere Verschuldung zuzulassen, oder eine Umgehung der Schuldenbremse in Erwägung zu ziehen, wäre der falsche Weg. Vielmehr könnte eine **Stärkung der Einnahmeautonomie** hier einen sinnvollen Beitrag leisten (SVR, 2014).
22. Eine **Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund** ist in diesem Zusammenhang **nicht zu empfehlen**. Hieraus könnten bedeutende Fehlanreize für eine unangemessen hohe kommunale Verschuldung und fehlgeleitete Investitionen resultieren. Zudem würden jene Länder bevorteilt, in denen es in der Vergangenheit zu Versäumnissen auf landespolitischer Ebene kam. Eine politischer Konsens würde vermutlich erfordern, Länder, die für eine ausreichende Finanzausstattung ihrer Kommunen gesorgt haben, zusätzlich noch zu kompensieren.

Dies würde ohne Not zusätzliche Belastungen für den Bund verursachen, obwohl Länder wie Hessen, Rheinland-Pfalz sowie das Saarland mit landeseigenen kommunalen Entschuldungsprogrammen begonnen haben ihre überschuldeten Kommunen zu unterstützen. Diese Belastungen des Bundes würden zu jenen umfangreichen Maßnahmen hinzukommen, mit denen der Bund die Länder und Kommunen bereits entlastet hat sowie zu den bereits vorgenommenen Anpassungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen (SVR, 2019b).

23. Eine Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund bei gleichzeitiger **Umgehung der Schuldenbremse ist insbesondere abzulehnen**. Ein Rückgriff auf eine Ausnahmeregelung der Schuldenbremse würde zwar die Vorlage eines Rückzahlplans erfordern. Bei Umgehung der Schuldenbremse hingegen würde es zu einem Zuwachs der Verschuldung des Bundes kommen, ohne eine erneute Überschuldung auf kommunaler Ebene zuverlässig auszuschließen. Ein solches Vorgehen würde so die Einheit von Haftung und Kontrolle durchbrechen und sollte deshalb abgelehnt werden.

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

24. In der Debatte um die Schuldenbremse wird gelegentlich eine höhere **öffentliche Verschuldung mit dem Ziel die Geldpolitik zu unterstützen** begründet. Die fiskalpolitische Expansion würde den mangelnden Spielraum der Geldpolitik ersetzen können, die durch eine Zinsuntergrenze in ihrer Effektivität beschränkt sei.

Vor diesem Hintergrund ist jedoch zu berücksichtigen, dass die **nationale Fiskalpolitik** in einer Währungsunion mit gemeinschaftlicher Geldpolitik das wichtigste verbleibende **Instrument für eine nationale Stabilisierung** ist. Letzteres sollte in einer Währungsunion Priorität genießen, sodass eine Ausrichtung der nationalen Fiskalpolitik an europäischen Zielen im Widerspruch zu dem zuvor genannten Grundsatz steht.

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

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

26. Auf Basis der prognostizierten Erhöhung der öffentlichen Verschuldung in den USA zeichnet sich eine starke Zunahme des weltweit wichtigsten, **nominal sicheren Wertpapiers** in Form von US-Staatsanleihen ab. Der mögliche Fall einer weiteren Reduktion der deutschen Schuldenquote dürfte deshalb keinen bedeutenden Einfluss auf das Angebot nominal sicherer Staatsanleihen haben. Insbesondere wird das Angebot deutscher Anleihen im Euro-Raum durch die Ankaufprogramme der EZB verknüpft.
27. Eine **negative Rendite auf Staatsanleihen** sowie eine **günstige Zins-Wachstums-Differenz** sind **keine hinreichenden Gründe für eine Erhöhung der Staatsschulden**. Es ist zweifelhaft, ob eine höhere Neuverschuldung in Deutschland tatsächlich ohne zusätzliche fiskalische Kosten möglich ist. Eine historische Betrachtung der Phasen mit einer negativen Zins-Wachstums-Differenz zeigt, dass diese mit einem erheblichen Umkehrisiko innerhalb der nächsten zwei Legislaturperioden verbunden gewesen sind (SVR, 2019b). Es bleibt unsicher, wie lange die derzeitigen fiskalischen Kosten einer expansiven Fiskalpolitik so gering bleiben. Deshalb sollte der starke Rückgang der Finanzierungskosten zum Teil eben für eine Reduktion der Schuldenquote eingesetzt werden. Damit erhöht sich der Spielraum für auch zukünftig nicht auszuschließende Krisensituationen. Nicht zuletzt besteht ein Wirkzusammenhang zwischen den entsprechenden Zinsniveaus an den Finanzmärkten, dem Umfang der öffentlichen Verschuldung und der Qualität der Institutionen. Darüber hinaus geht von Regeln, die zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik beitragen, eine **Signalfunktion für Finanzmärkte insgesamt und andere Mitgliedstaaten** aus.

## 6. Nicht monetäre Hindernisse für öffentliche Investitionen von großer Bedeutung

28. Es bestehen bedeutende **nicht-monetäre Umsetzungsdefizite** im Bereich öffentlicher Investitionen. Dies betrifft einerseits lange andauernde Planfeststellungsverfahren, die sowohl durch administrative Hürden in Form aufwendiger Ausschreibungsverfahren, als auch durch Widersprüche der lokalen Zivilgesellschaft (Not-in-my-backyard-Phänomen) bedingt sein können. Aktuelle Gesetzesinitiativen in diesem Bereich zur Verkürzung und Vereinfachung der Planungsverfahren beispielsweise durch sogenannte Legalplanung sind grundsätzlich zu begrüßen.
29. Darüber hinaus ist ein **Rückgang der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung** in Form rückläufiger Personalzahlen in der Kommunalverwaltung zu 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.
30. Einer der bedeutendsten einschränkenden Faktoren sind indes **Kapazitätsengpässe im Bausektor**. So ist die Differenz zwischen den Baugenehmigungen und -fertigstellungen in den vergangenen zehn Jahren stark angestiegen und bleibt auf

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

31. Stattdessen dürfte ein vielschichtiger **Fachkräftemangel** in diesem Sektor für die fehlende Ausweitung von Kapazitäten verantwortlich sein. Dies zeigt sich sowohl hinsichtlich der Vakanzen nach Berufsklassifikationen sowie nach Anforderungsprofilen. Darüber hinaus ist die Arbeitsproduktivität in diesem Sektor seit 1991 nahezu unverändert. Zwar ist die Umsatzproduktivität von Großbetrieben mit mehr als 100 Beschäftigten hoch, aber diese machen nur 1 % der Grundgesamtheit aus (Grubert und Behnke, 2018).

## 7. Fazit

32. Die Instandhaltung und der angemessene Ausbau der öffentlichen Infrastruktur gehören zu den wichtigen staatlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung. Diese sowie andere öffentliche Investitionen erfordern eine angemessene Bewertung des Einzelfalls. **Mechanische Investitionsverpflichtungen auf der Basis von Investitionsrückstandsschätzungen** sind aufgrund der zahlreichen Mess- und Einordnungsprobleme produktiver Ausgaben **nicht zielführend**. Eine zeitnahe Umsetzung von öffentlichen Investitionen wird insbesondere auch durch bürokratische Hemmnisse und Regulierungen verhindert. Hinzu kommen **Fachkräfteengpässe** und eine **Überauslastung des Bausektors**, die durch regulatorische Hindernisse für ausländische Wettbewerber noch verstärkt werden.
33. Fiskalische Regeln, die Nettoinvestitionen grundsätzlich ausnehmen, wie die sogenannte goldene Regel, konnten den Trendanstieg der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik nicht begrenzen. Eine Trendumkehr gelang erst im Zusammenspiel von schwarzer Null und Schuldenbremse. Dabei ist für die Zukunft, die konjunkturbereinigte **Schuldenbremse**, die zusätzlich Ausnahmen für tiefe Rezessionen erlaubt, die entscheidende und **angemessene Haltelinie**. Sie motiviert eine politische Prioritätensetzung, denn sie unterscheidet nicht zwischen unterschiedlichen Ausgaben. Die Schuldenbremse bietet ausreichende Spielräume derzeit und in der Zukunft, um angemessene produktive und durch Klimawandel und Strukturwandel erforderlich werdende Ausgaben, unabhängig davon, ob sie zu den staatlichen Investitions- oder Konsumausgaben gerechnet werden, umzusetzen.

- 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-  
4bremse setzt den Fiskalpakt in Deutschland um. Die europäische Staatsschulden-  
5krise 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 Autorenschrift 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,

DIW Wochenbericht 84 (11), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 211–219.

Grubert, A. und S. Behnke (2018), Kapazitäten in der Baubranche - Quo Vadis Wohnungsbau in Berlin, Studie der bulwiengesa und Drees & Sommer.

Hanke, B. und O. Schmalwasser (2017), Grenzen einer staatlichen Vermögensrechnung aus finanzökonomischer Sicht, in: Depenheuer, O. und B. Kahl (Hrsg.), Staatseigentum: Legitimation und Grenzen, Springer, Berlin und Heidelberg, 63–77.

Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, European Journal of Political Economy 51, 69–92.

KfW (2019), KfW-Kommunalpanel 2019, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019a), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019b), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.

Schmalwasser, O. und M. Schidlowski (2006), Kapitalstockrechnung in Deutschland, WISTA – Wirtschaft und Statistik 11/2006, 1107–1123.

in 't Veld, J. (2013), Fiscal consolidations and spillovers in the euro area periphery and core, Economic Paper 506, Europäische Kommission, Brüssel.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2014), Keine Rückkehr zur Schuldenpolitik der Vergangenheit! Zur Debatte über Investitionen und Staatsverschuldung in Deutschland, Brief an an den Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an an den Bundesminister 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