

Rundschreiben Nr. 3/2021

**Die Schuldenbremse im Zangengriff von Niedrigzinsen
und Investitionsdefiziten – ein Argumentarium**

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Die politischen Forderungen nach Reformen oder gar einer Abschaffung der 2009 beschlossenen Schuldenbremse mehren sich. Angesichts des „Investitionsstaus“ und der Niedrigzinsphase seien höhere Staatsschulden geboten, argumentieren Kritiker der Schuldenbremse. Diese bedenkliche Entwicklung erfordert ein inhaltliches Dagegenhalten durch BdSt und DSI.

DSi-Diagnose:

- **Die Schuldenbremse ist eine Erfolgsgeschichte:** Dank der Schuldenbremse ist die Schuldenquote erstmals in der bundesrepublikanischen Geschichte gesunken! Davor war die Schuldenquote ständig nur gewachsen, von unter 20 Prozent im Jahre 1970 auf über 80 Prozent im Jahre 2010. 2019, 10 Jahre nach dem Beschluss zur Schuldenbremse, lag die Quote dann entgegen dem EU-Trend unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent.
- **Die Schuldenbremse ist keine Investitionsbremse:** Seit dem Beschluss zur Schuldenbremse ist die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionsausgaben des Staates an seinen Gesamtausgaben, nicht gefallen, sondern sogar gestiegen. Investitionsdefizite bestehen insbesondere auf kommunaler Ebene, die von der Schuldenbremse gar nicht betroffen ist.
- **Ursachen von Investitionsdefiziten sind überwiegend nicht-finanzieller Art:** Vielmehr sind Verwaltungshemmnisse und Baukapazitätsengpässe wichtige Gründe, die regelmäßig dazu führen, dass Investitionshaushalte nicht annähernd ausgeschöpft werden.
- **Die Schuldenbremse hat sich in der Corona-Krise bewährt:** Sie stand Notkrediten in Rekordhöhe nicht im Wege und hat zudem günstige Finanzierungskosten an den Kapitalmärkten befördert.
- **Niedrigzinsen sind trügerisch:** Sie sind lediglich für die jetzige Generation vorteilhaft. Zukünftige Generationen müssen zur Tilgung heutiger Niedrigzinsanleihen Anschlusskredite finanzieren, die deutlich höhere Zinssätze beinhalten werden.

DSi-Empfehlungen:

- Die Schuldenbremse sollte nicht zerredet werden. Sie ist und bleibt ein wichtiges Instrument zur Selbstbindung der heutigen Generation und ihrer Politiker und damit zum nachhaltigen Schutz zukünftiger Generationen.
- Besseres Investieren des Staates ist nötig und möglich. Dazu werden 15 Reformvorschläge für den institutionellen, sektorspezifischen und finanztechnischen Bereich unterbreitet.

Inhaltsverzeichnis

1.	Warum ist die Schuldenbremse wieder vermehrt in der Diskussion?	2
2.	Wo liegt das Grundproblem von Staatsschulden?.....	3
3.	Wie lauten die typischen Argumente für neue Staatsschulden?	3
4.	Wie erfolgreich war die Schuldenbremse?	6
5.	Ging der Erfolg zulasten der Investitionen?	9
6.	Zwischenfazit.....	13
7.	Wird trotzdem immer noch zu wenig investiert?	13
	7.1. Argument „KfW-Umfragen“	14
	7.2. Argument „Verschleiß“	16
	7.3. Argument „Neue Herausforderungen“	17
8.	Argumentations- und Handlungsoptionen.....	18
	8.1. Wenn es nicht an Investitionsmitteln fehlt	18
	8.2. Wenn es tatsächlich an Investitionsmitteln fehlt.....	19
9.	Reformansätze für besseres Investieren ohne Schuldenexzesse.....	19
	9.1. Institutionelle Ansätze.....	20
	9.2. Sektorenspezifische Ansätze	23
	9.3. Finanzierungs-Ansätze.....	27
10.	Fazit	29
	Anhang	32
	A1: „Staatsschulden bedeutet gar keine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen.“	32
	A2: „Staatsschulden müssen gar nicht zwingend zurückgezahlt werden.“	36
	A3: „Staatsschulden sind mehr denn je geboten, weil das derzeitige Zinsniveau so niedrig ist.“	39
	A4: „Zukünftige Generationen profitieren von schuldenfinanzierten Investitionen.“	41
	A5: Mittelabflüsse bei bewilligten Bauinvestitionen – ein Überblick	43
	A6: Details zum KfW-Kommunalpanel	46

1. Warum ist die Schuldenbremse wieder vermehrt in der Diskussion?

Wie die meisten politischen Projekte war und ist die im Jahre 2009 beschlossene grundgesetzliche Schuldenbremse durchaus umstritten.

Diese Kritik beruht zum Teil auf Standardargumenten all jener, die dem Finanzierungsinstrument Staatsschulden ohnehin positiv gegenüberstehen.

Zum Teil werden aber auch neue bzw. pragmatische Argumente für eine Flexibilisierung der Schuldenbremse vorgebracht. Hierbei wird insbesondere argumentiert, dass in den vergangenen Jahren ein öffentlicher Investitionsstau entstanden sei, der mehr kreditfinanzierte Investitionen erfordere. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass parallel das Zinsniveau und damit die Kosten der Staatsschulden massiv gesunken sind, was mehr Investitionen umso sinnvoller erscheinen lasse.

Konkret fordern beispielsweise der DGB und die Links-Partei, öffentliche Investitionen gemäß der „goldenen Regel“ durch Staatsschulden zu finanzieren, was im Prinzip eine Rückkehr zur „alten“ Schuldenregel vor 2009 bedeutet. Der DGB will zudem die zulässige Schuldenquote von 60 auf 90 Prozent erhöhen.

Die Grünen plädieren für die Ergänzung der bestehenden Schuldenbremse um einen Bundesinvestitionsfonds, der Nettoinvestitionen von bis zu 1 Prozent des BIP ermöglicht, solange die Schuldenquote nicht größer als 60 Prozent ist.

Das IW Köln schlägt in ähnlicher Weise einen Bundesvermögenshaushalt vor, aus dem gesamtstaatliche Investitionen nach Maßgabe eines Investitions- und Innovationsrats über Kredite finanziert werden sollen.

Und selbst Kanzleramtsminister Braun plädierte kürzlich dafür, die Schuldenbremse einfach auf mehrere Jahre auszusetzen, so dass parlamentarisch nicht mehr über eine jahresweise und pandemiebedingte Aussetzung der Schuldenbremse entschieden werden müsse.

Es ist zu erwarten, dass die Schuldenbremse weiterhin kontrovers diskutiert wird, was in der kommenden Legislaturperiode auch in konkrete Reformen münden könnte.

Für diesen Diskussionsprozess, in dem der BdSt für den Erhalt der Schuldenbremse werben sollte, werden nachfolgend Argumente dargelegt.

Zunächst wird rekapituliert, wo das Kernproblem von Staatsschulden liegt und wie die hierbei typischen Gegenargumente aufgefangen werden können.

Dann wird dargelegt, wie erfolgreich die Schuldenbremse bislang war.

Anschließend wird argumentiert, dass hiesige Investitionsdefizite andere Ursachen als die Schuldenbremse haben.

Schließlich wird diskutiert, wie diese anderen Ursache ganz grundsätzlich und auch mit 15 exemplarischen Ansätzen institutioneller, sektorspezifischer und finanzierungstechnischer Art angegangen werden können.

2. Wo liegt das Grundproblem von Staatsschulden?

Zur Deckung von Staatsausgaben sind grundsätzlich verschiedene Einnahmequellen möglich. Neben Steuereinnahmen und zweckgebundenen Einnahmen (z. B. Maut) gehören auch staatliche Krediteinnahmen dazu.

Weitgehend unstrittig ist, dass derartige Krediteinnahmen zur Glättung der staatlichen Gesamteinnahmen in konjunkturellen Krisen oder Notfallsituationen sinnvoll sind. Die geltende Schuldenbremse berücksichtigt das konzeptionell und auch im aktuellen Praxistest. Für den derzeitigen Kampf gegen die Corona-Pandemie sind Notfallkredite in Rekordhöhe trotz Schuldenbremse möglich.

Außerhalb von Krisenzeiten ist hingegen die Grundsatzfrage durchaus strittig, ob und wenn ja in welchem Maße mit Krediten Staatsprojekte finanziert werden sollen, die einen längerfristigen Nutzen haben (können). Gemäß dem intertemporalen Äquivalenzprinzip (pay-as-you-use) wird eine intergenerative Verschiebung der Lasten von Staatsschulden befürwortet. Wenn ein kreditfinanziertes Staatsprojekt einen Nutzen für zukünftige Generationen stiftet, sollen sich diese auch an der Finanzierung (Zins und Tilgung) beteiligen.

Hierin liegt letztlich der entscheidende Dissens zwischen Befürwortern und Kritikern der Schuldenbremse, die insbesondere mit Verweis auf den eingangs erwähnten Investitionsstau mehr Staatsschulden fordern.

Aus Sicht des BdSt ist das Grundproblem von Staatsschulden die Lastenverschiebung in die Zukunft. Das intertemporale Äquivalenzprinzip ist demnach lediglich theoretisch plausibel, aber praktisch weitestgehend unbrauchbar. Staatsschulden verursachen definitiv langfristige Kosten. Der langfristige Nutzen von Staatsprojekten ist hingegen ungewiss und wird tendenziell überschätzt. Damit droht systematisch eine „Ausbeutung“ zukünftiger Generationen, weil sie Zins- und Tilgungslasten tragen müssen, obwohl ihnen das kreditfinanzierte Staatsprojekt viel weniger als der initiierenden Generation nutzt. Im Extremfall profitieren zukünftige Generationen von kreditfinanzierten Investitionen überhaupt nicht. Falls mittels einer Staatsanleihe beispielsweise Polizeifahrzeuge finanziert werden, sind diese längst verschrottet, wenn die Anleihe nach 10, 20 oder 30 Jahren zur Rückzahlung fällig wird.

Gerade deshalb sind Staatsschulden aus der Sicht handelnder Politiker so verführerisch und wachsende Schuldenberge so wenig überraschend. Deshalb haben der BdSt und sein Institut bekanntlich vehement für eine wirksame Schuldenbremse plädiert – als Mittel zur verantwortungsvollen Selbstbindung der Politik und zum Schutz zukünftiger Generationen.

3. Wie lauten die typischen Argumente für neue Staatsschulden?

Dass das gerade skizzierte Problem der „Ausbeutung“ zukünftiger Generationen existiert, wird von Kritikern der Schuldenbremse je nach Situation insbesondere mit vier unterschiedlich gelagerten Argumenten bestritten oder relativiert. Diese Argumente lauten sinngemäß:

1. *„Zukünftige Generationen werden von den Schulden gar nicht belastet.“*
2. *„Die Frage der Lasten für zukünftige Generationen mag sich theoretisch zwar stellen. Aber für die politische Praxis ist das irrelevant, weil Tilgungslasten gar nicht anfallen. Werden Staatskredite zur Tilgung fällig, werden sie üblicherweise einfach überrollt, also mit neuen Staatsschulden getilgt.“*

3. *„Das Problem der Lasten für zukünftige Generationen kann sich zwar stellen. Aber weil die aktuelle Niedrigzinsphase Kreditfinanzierungen so lukrativ macht, ist dieses Problem nachrangig.“*
4. *„Zukünftige Generationen werden zwar von den Schulden belastet, profitieren aber im Gegenzug von heutigen Investitionen.“*

Wegen der Verbreitung und Popularität dieser Argumente wird nachfolgend und im Anhang noch ausführlicher beleuchtet, warum sie dennoch nicht stichhaltig sind. Zusammengefasst lauten die Gegenargumente des DSi:

Zu 1. „Zukünftige Generationen werden von den Schulden gar nicht belastet.“

Jedem Schuldner steht natürlich ein Gläubiger gegenüber, so dass in der Tat nicht nur Staatsschulden, sondern auch Tilgungsforderungen vererbt werden. Eine zukünftige Generation würde insofern die Tilgungssumme an Teile ihrer eigenen Generation überweisen. Die Staatsschuld ist also theoretisch in der Tat nur ein intragenerationelles und kein intergenerationelles Verteilungsproblem.

In der Praxis liegen die Dinge jedoch anders. Rund die Hälfte der deutschen Staatsschulden wird nämlich von ausländischen Gläubigern finanziert. Etwaige Tilgungszahlen würden daher allenfalls zur Hälfte innerhalb der zukünftigen Generationen Deutschlands verbleiben.

Die zweite Hälfte der deutschen Staatsschulden wird inzwischen zu 40 Prozent von der Bundesbank finanziert. Etwaige Tilgungen dieser Schulden gegenüber der Bundesbank müssten von der gesamten Zukunftsgeneration geschultert werden. Sie würden eine Bilanzverkürzung bei der Bundesbank bewirken und nicht auf den Konten von Teilen der Zukunftsgeneration landen, wie dies bei privat vererbten Bundesanleihen der Fall wäre.

Daher sind die deutschen Staatsschulden faktisch ein großes Problem für zukünftige Generationen in Deutschland und nur zu einem kleinen Teil lediglich ein intragenerationelles Problem.

Nähere Erläuterungen finden sich im Anhang A1.

Zu 2. „Die Frage der Lasten für zukünftige Generationen mag sich theoretisch zwar stellen. Aber für die politische Praxis ist das irrelevant, weil Tilgungslasten gar nicht anfallen. Werden Staatskredite zur Tilgung fällig, werden sie üblicherweise einfach überrollt, also mit neuen Staatsschulden getilgt.“

Hinter diesem Argument steht letztlich das Prinzip einer ewigen Staatsanleihe, das für dauerhaft solvente Schuldner theoretisch denkbar ist. Statt Tilgung würden dann nur ewige Zinszahlungen fällig.

Abgezinst auf den Zeitpunkt der Erstemission entspricht der Barwert der Zinszahlungen jedoch exakt der ursprünglichen Kreditsumme, wenn Kreditzinssatz und Abzinsungssatz identisch sind, was eine naheliegende Annahme ist. Ein Schuldner kann also seine Gläubiger realistischer Weise nicht systematisch übervorteilen.

Nähere Erläuterungen finden sich im Anhang A2.

Zu 3. „Das Problem der Lasten für zukünftige Generationen kann sich zwar stellen. Aber weil die aktuelle Niedrigzinsphase Kreditfinanzierungen so lukrativ macht, ist dieses Problem nachrangig.“

Mit Blick auf die Generationengerechtigkeit, und darum geht es bei der Frage von Staatsverschuldung, ist der Zinssatz im Moment der ursprünglichen Schuldenaufnahme irrelevant. Dieser Zinssatz ist nur für die Zinslast der aktuellen Generation relevant.

Zukünftige Generationen erben die Schuldenlast wegen des ständigen Überrollens der Staatsschulden. Die geerbten Zinslasten bemessen sich nicht nach dem heutigen (niedrigen), sondern nach dem dann gültigen Zinssatzniveau.

Dieses Zinsniveau wird deutlich höher sein, als das momentan auch politisch erzeugte Niedrigzinsniveau. Daher ist es aus Fairness gegenüber zukünftigen Generationen umso wichtiger, dass die Staatsschulden wegen derzeit verlockend niedriger Zinssätze eben nicht noch zusätzlich wachsen.

Nähere Erläuterungen finden sich im Anhang A3.

Zu 4. „Zukünftige Generationen werden zwar von den Schulden belastet, profitieren aber im Gegenzug von heutigen Investitionen.“

Zu behaupten, dass ein Investitionsprojekt zukünftigen Generationen nutzt, ist sehr leicht. Diesen Nutzen für zukünftige Generationen auch zu belegen, zu quantifizieren und den Kosten der Finanzierung gegenüberzustellen, ist hingegen sehr viel schwerer.

Doch genau solch einen Nachweis sollten diejenigen erbringen müssen, wenn sie ungefragten zukünftigen Generationen Zins- und Tilgungslasten aufbürden wollen.

Hier sollte also eine Beweislastumkehr erfolgen. Nicht die Befürworter der Schuldenbremse und damit die Beschützer zukünftiger Generationen sollten sich für ihre Position rechtfertigen müssen, sondern jene, die zukünftige Generationen belasten wollen.

Diese Nachweise zu führen, dürfte bei vielen Investitionsprojekten schwerfallen. Bei Investitionsgütern, die nur eine relativ kurze Nutzungsdauer haben (z. B. Software, Gerätschaften oder Fahrzeuge) liegt es auf der Hand, dass deren Finanzierung über jahrzehntelang laufende Kredite zulasten zukünftiger Generationen geht.

Bei langlebigen Investitionsgütern (wie Schulen, Schienen und Straßen, aber auch Klimaschutzmaßnahmen) kann hingegen ein Nutzen für zukünftige Generationen behauptet und auch abgeschätzt werden. Doch auch dann ist nicht überall eine reine Kreditfinanzierung das zwingend beste Instrument für alle Beteiligten. So kann es sinnvoll sein, bei Schulbauten verstärkt auf Public-Private-Partnerships (PPP), bei Straßen auf Maut-Modelle und bei Klimaschutzmaßnahmen vor allem auf den Emissionshandel zu setzen.

Statt also pauschal mehr Schuldenfinanzierung zu fordern, wäre es sinnvoll, die ganz unterschiedlichen Projektkategorien differenziert zu betrachten, um die Lasten der Finanzierung fair zwischen den derzeit lebenden Bürgern und zukünftigen Generationen zu verteilen.

Nähere Erläuterungen finden sich im Anhang A4.

4. Wie erfolgreich war die Schuldenbremse?

Angesichts der beschriebenen Problem von Staatsschulden ist nun zu fragen, ob die Schuldenbremse als Problemlöser bislang wirksam war. Eine Zwischenbilanz zeigt, dass die im Jahre 2009 beschlossene grundgesetzliche Schuldenbremse in der Tat eine Erfolgsgeschichte ist.

Jahrzehntelang gab es bei der gesamtdeutschen Verschuldung nur eine Richtung: nach oben. In den 40 Jahren von 1970 bis 2009 stieg die Staatsverschuldung um den Faktor 26. Es gab kein einziges Jahr in diesem Zeitraum, in dem die Verschuldung im Vergleich zum Vorjahr nicht wuchs.

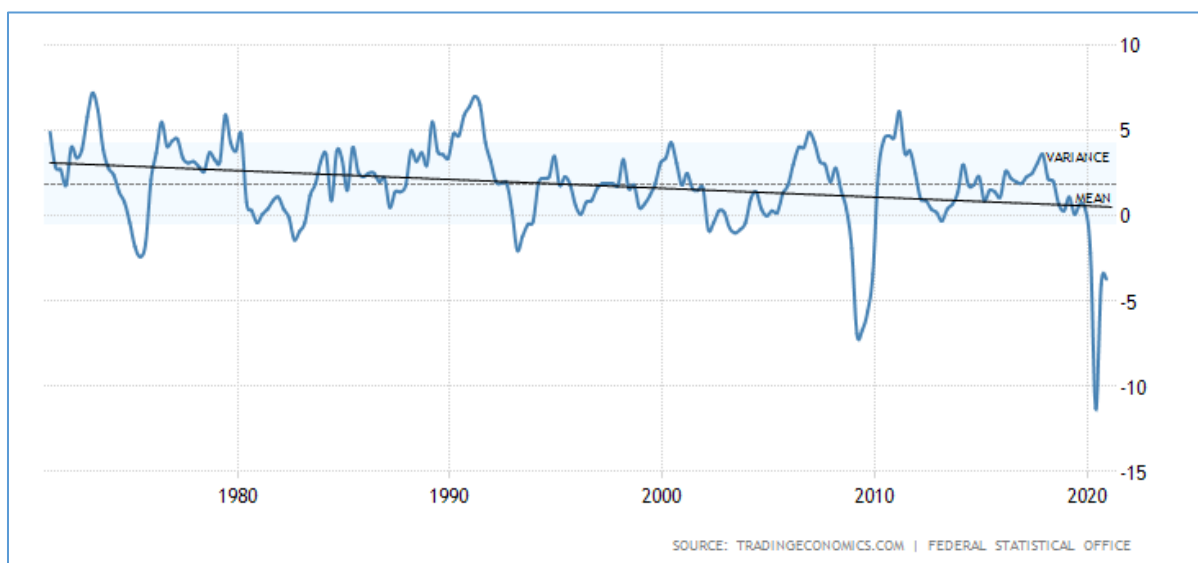
Die Schuldenquote, also die Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP, hatte sich zwischen 1970 und 2009 vervierfacht. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Schuldenquote im Jahr 2010 mit rund 82 Prozent.

Doch schnell zeigte die Schuldenbremse Wirkung. Der Bund musste sich darauf einrichten, ab 2016 nur noch mit einer Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP auszukommen. Ende 2015, also unmittelbar vor dem „Scharfstellen“ der Schuldenbremse, betrug seine Verschuldung im Kernhaushalt 1.076 Mrd. Euro. Ende 2019 war sie auf 1.028 Mrd. Euro gesunken; ein historisch einmaliger Rückgang um fast 50 Mrd. Euro.

Im gleichen Zeitraum 2015/2019 sank der Schuldenstand in den Kernhaushalten der Länder um immerhin 14 Mrd. Euro. Das war das Ergebnis eines Konsolidierungspfads gemäß der Vorgabe der Schuldenbremse, wonach den Länderhaushalten in konjunkturellen Normalzeiten eine Nettokreditaufnahme ab 2020 grundsätzlich verboten ist. Gesamtstaatlich war die Schuldenquote Ende 2019 auf 59,6 Prozent und damit unter die Maastricht-Marke von 60 Prozent gesunken.

Es wäre zwar vermessen, diesen relativen und sogar absoluten Schuldenrückgang ausschließlich dem Wirken der Schuldenbremse zuzuschreiben. Der Konsolidierungsprozess wurde zweifellos durch die Niedrigzinsphase und damit sinkende Zinslasten sowie durch das robuste Wachstum des BIP und damit der Steuereinnahmen erleichtert. Doch Jahre robusten Wirtschaftswachstums gab es natürlich auch schon vor 2010:

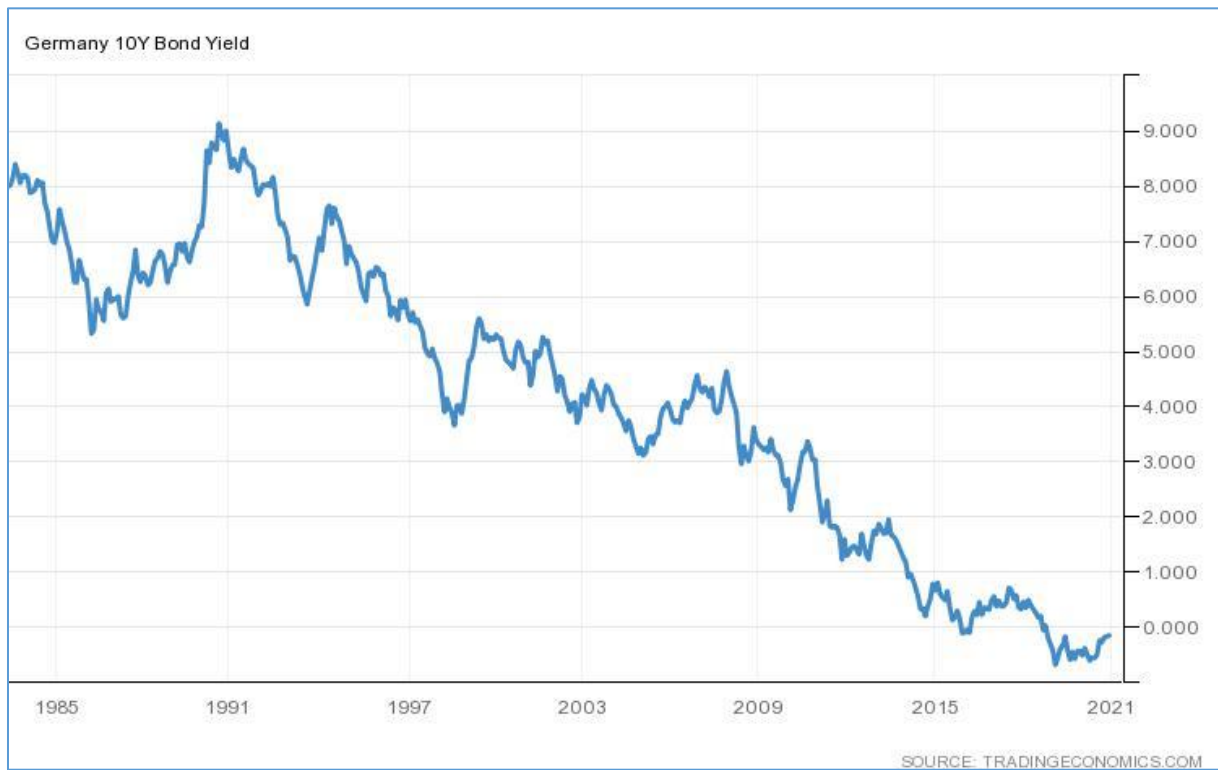
Abb. Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts seit 1970



Quelle: <https://de.tradingeconomics.com/germany/gdp-growth>

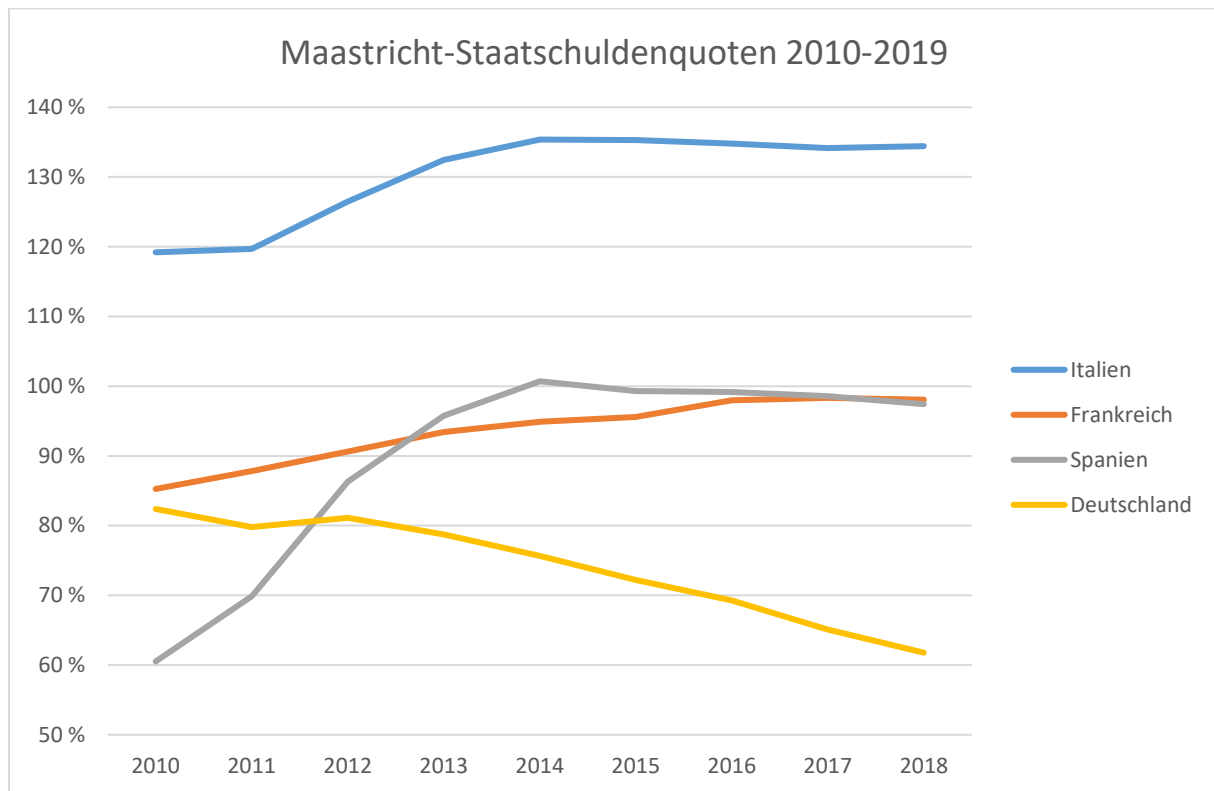
Und die Zinssätze für Staatsschulden sinken hierzulande auch nicht erst seit 2010. Vielmehr befinden sie sich in einem Abwärtstrend, der schon Jahrzehnte anhält:

Abb. Renditen zehnjähriger Bundesanleihen



Quelle: <https://tradingeconomics.com/germany/government-bond-yield>

Ähnliches gilt auch für andere große EU-Staaten. Deren Staatsschuldenquoten sind trotz des insofern „golden“ Jahrzehnts 2010-2019 entgegengesetzt zu der in Deutschland entwickelt:

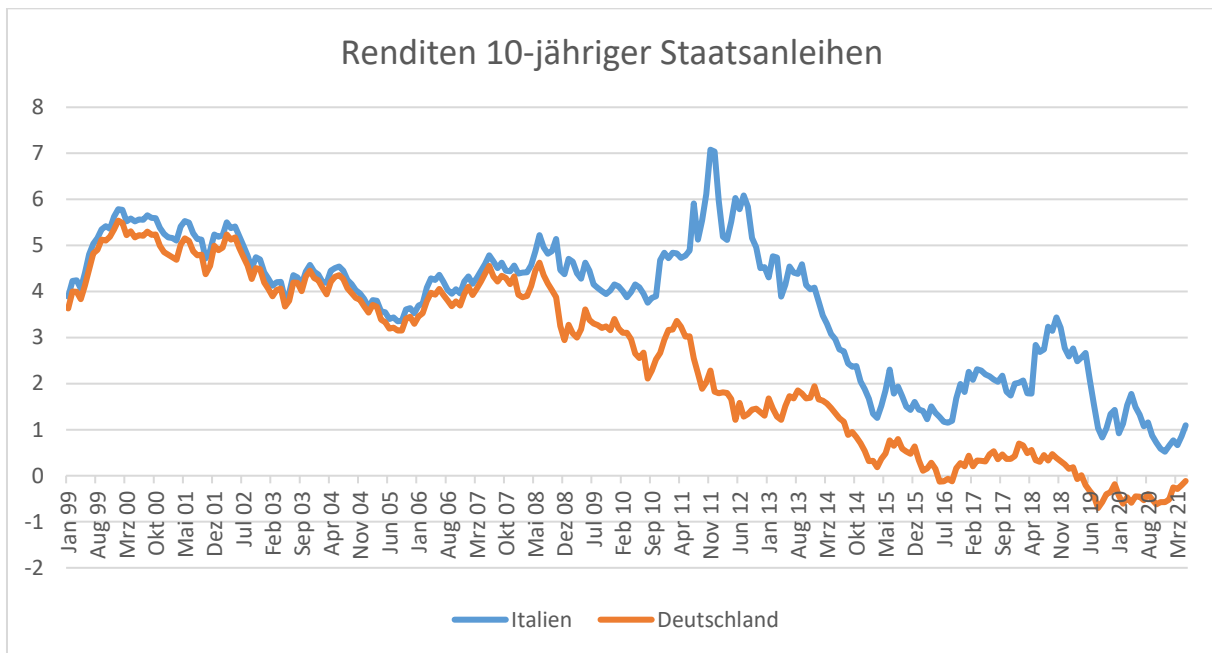
Abb. Staatsschuldenentwicklung in den vier großen Euro-Staaten

Quelle: Ameco, eigene Darstellung.

Kurzum: Es war die Schuldenbremse, die den Unterschied zu anderen Staaten und zu früheren Jahrzehnten gemacht hat. Durch sie stand die deutsche Politik in der Pflicht, die Neuverschuldung herunterzufahren, Budgetspielräume nicht in dem Maße wie früher für zusätzliche Ausgaben zu nutzen und letztlich Budgetüberschüsse zu erzielen.

In den konjunkturell guten Jahren bis 2019 hat die Schuldenbremse zur Konsolidierung der deutschen Staatsfinanzen beigetragen. In der Corona-Krise seit 2020 zeigt sich die Schuldenbremse als flexibel. Sie stand einer Rekordneuverschuldung zur Krisenabfederung nicht nur nicht im Wege, sondern hat als Bonitätsgarant dazu beigetragen, dass sich Deutschland auch in der derzeitigen Krise so günstig wie kein anderer Industriestaat verschulden kann.

Das unterstreicht auch ein Vergleich der Renditen der Staatsanleihen von großen Euro-Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien. Als der Euro eingeführt wurde, waren diese Renditen noch fast identisch. Seit 2008 hat sich Deutschland jedoch einen substantiellen Zinsvorteil im Vergleich zu Italien und, wenn auch weniger ausgeprägt, gegenüber Frankreich erarbeitet.

Abb. Renditevergleich italienischer und deutscher Staatsanleihen seit der Euro-Einführung

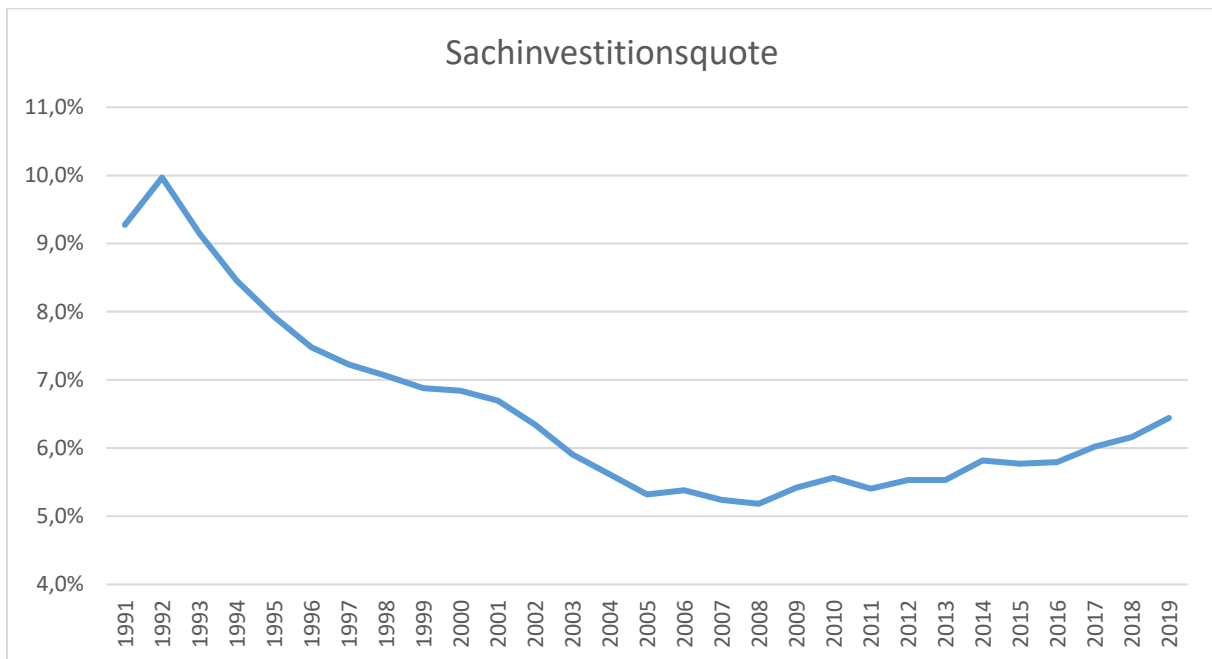
Quellen: <https://de.investing.com/rates-bonds/italy-10-year-bond-yield-historical-data>, <https://de.investing.com/rates-bonds/germany-10-year-bond-yield>.

Im Mai 2021 lag die Rendite zehnjähriger italienischer Staatsanleihen um rund 1,2 Prozentpunkte höher als die Rendite deutscher Anleihen. Die entsprechende französische Rendite lag um rund 0,4 Prozentpunkte über der deutschen. Zur Einordnung: Mittelfristig würde ein um 0,4 Prozentpunkte höherer Zinssatz bei einer Staatsverschuldung von 2.500 Mrd. Euro eine zusätzliche Zinsbelastung von jährlich 10 Mrd. Euro bedeuten. Dieser relative Zinsvorteil Deutschlands hat also einen großen Effekt. Auch das ist ein Verdienst der deutschen Schuldenbremse, die ein starkes Vertrauenssignal an die Kapitalmärkte gesendet hat und uns in der aktuellen Corona-Krisensituation hilft.

5. Ging der Erfolg zulasten der Investitionen?

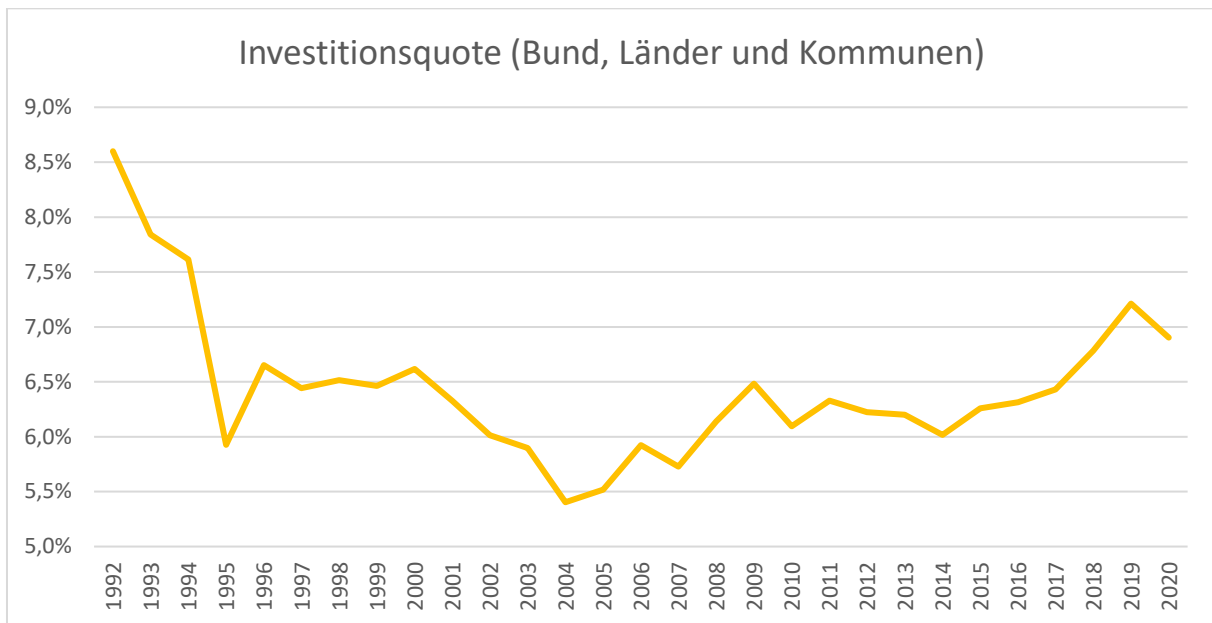
Wie gezeigt, ist der Beitrag der Schuldenbremse zur Haushaltskonsolidierung nicht zu übersehen. Aber ging dies zulasten der Investitionen bzw. hat die sinkende Schuldenquote zu einer sinkenden Investitionsquote geführt? Keineswegs, wie sich anhand statistischer Daten zeigen lässt.

Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen an den gesamten Staatsausgaben, ist seit dem Beschluss zur Schuldenbremse 2009 nicht gefallen, wie Kritiker suggerieren, sondern gestiegen. Das gilt sowohl gemäß der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als auch gemäß Finanzstatistik sowie beim spezielleren Blick auf die Sachinvestitionen (also ohne Finanzinvestitionen). Sachinvestitionen umfassen im Wesentlichen die Kerninvestitionen in die öffentliche Infrastruktur, also Bauinvestitionen und Erwerbe von langlebigen Gütern.

Abb. Sachinvestitionsquote seit der deutschen Wiedervereinigung

Quellen: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen. Sachinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden in Relation zu ihren Gesamtausgaben gemäß Finanzstatistik.

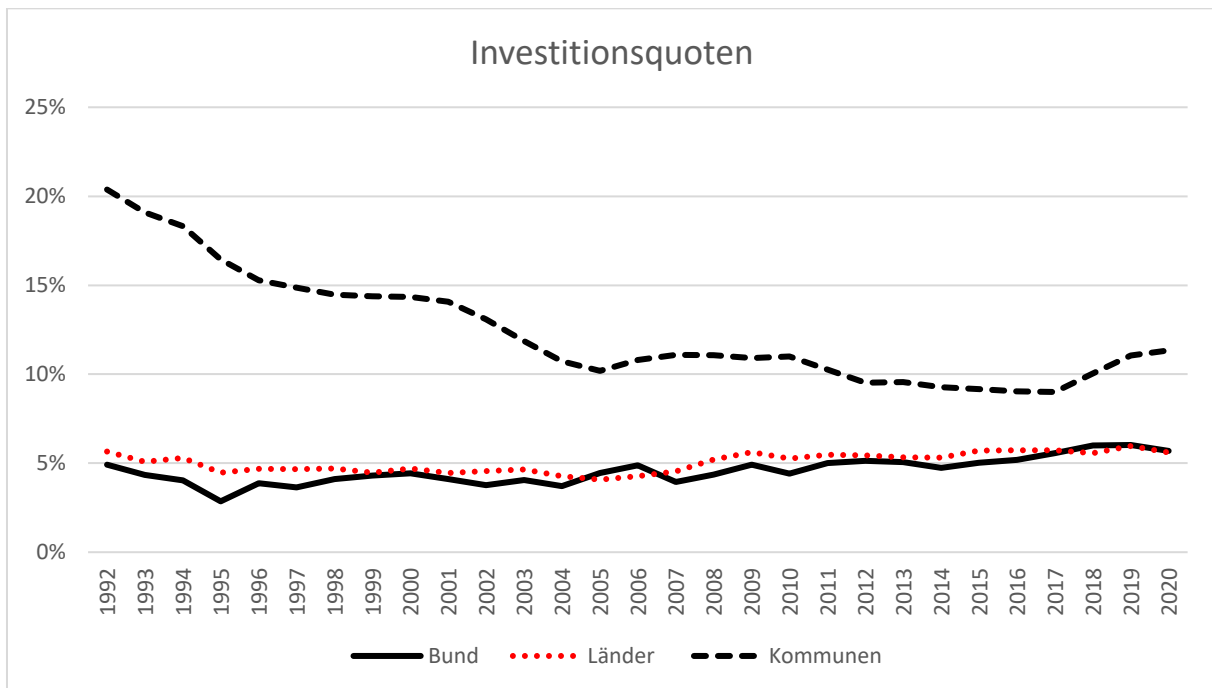
Mit der deutschen Wiedervereinigung sprang diese Sachinvestitionsquote zunächst auf ein hohes Niveau. Sie sank dann im Zuge von Fortschritten beim „Aufbau Ost“ wieder. Der Tiefpunkt der Investitionsquote war 2007/2008 erreicht. Seither ist die Investitionsquote wieder deutlich gestiegen. Trotz Schuldenbremse ist der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben also gestiegen und nicht gesunken. In der umfassenderen VGR-Abgrenzung zeigt sich ein ähnliches Bild.

Abb. Investitionsquote gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 18, Reihe 1.4 sowie VGR-Arbeitsunterlage Investitionen, eigene Berechnungen. Bruttoinvestitionen von Bund, Ländern, Kommunen in Relation zu ihren Gesamtausgaben gemäß VGR.

Ein spezifischer Blick auf die einzelnen Gebietskörperschaften schafft weitere Klarheit. Der gesamtstaatliche Rückgang der Investitionsquote bis zum Jahr 2004 rührt ganz überwiegend aus dem kommunalen Rückgang. In den Folgejahren steigen die Investitionsquoten des Bundes und der Länder moderat an, während auf kommunaler Ebene ab 2017 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war.

Im Ergebnis lag die gesamtstaatliche Investitionsquote 2019 so hoch wie zuletzt Mitte der 1990er Jahre.

Abb. Investitionsquoten der Gebietskörperschaften seit der Wiedervereinigung

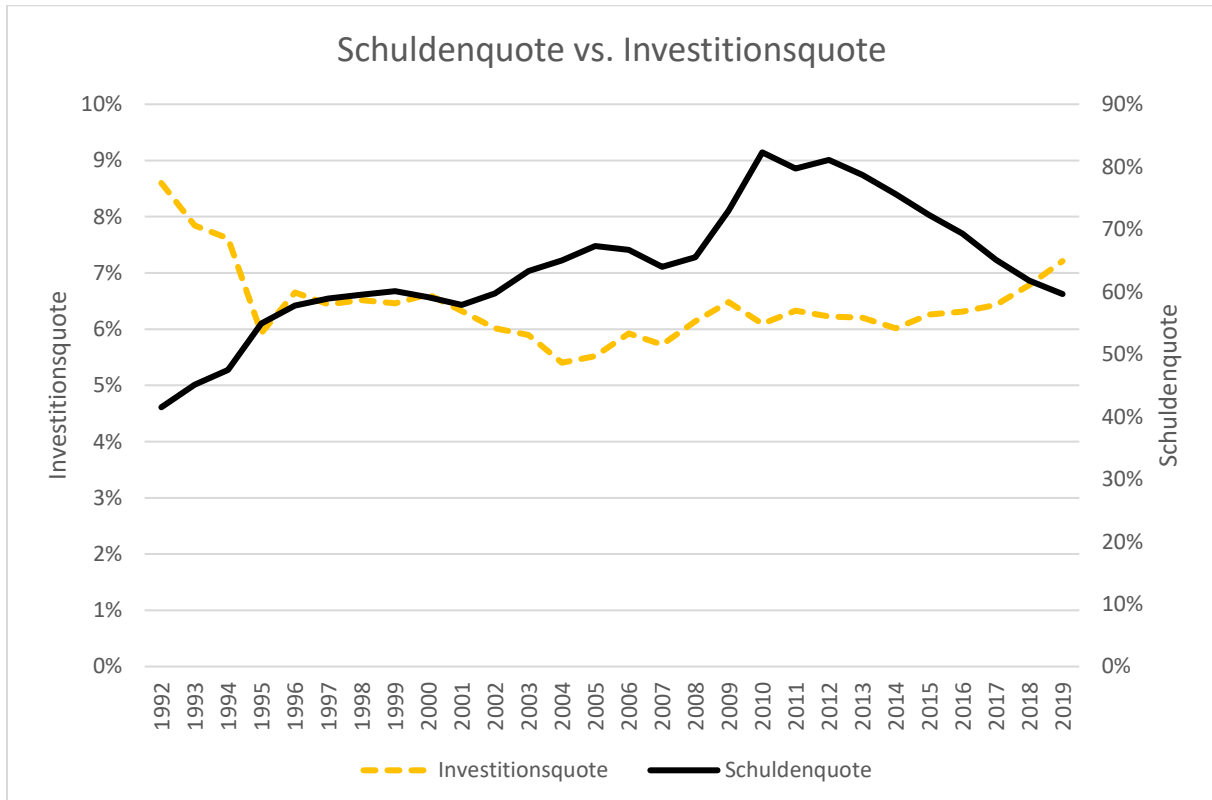
Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 18, Reihe 1.4 sowie VGR-Arbeitsunterlage Investitionen, eigene Berechnungen. Bruttoinvestitionen von Bund, Ländern, Kommunen in Relation zu ihren Gesamtausgaben gemäß VGR.

Dieser Befund ist gleichwohl kein Persilschein für die Politik. Besseres Investieren ist zweifellos nötig und möglich. Aber die Schuldenbremse ist definitiv die falsche Adresse in der Investitionsdiskussion.

6. Zwischenfazit

Es ist klar erkennbar, dass die Schuldenbremse ein großer Erfolg ist. Mit ihrer Hilfe konnte der Trend eines jahrzehntelangen dynamischen Staatsschuldenwachstums gebrochen werden. Die Entwicklung der Schuldenquote vor und nach der Einführung der Schuldenbremse im Jahre 2009 zeigt das sehr plastisch.

Abb. Vergleich der gesamtstaatlichen Schulden- und Investitionsquoten



Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen. Investitionen von Bund, Ländern, Kommunen in Relation zu ihren Gesamtausgaben gemäß VGR. Schuldenquote gemäß Maastricht-Kriterien.

Gleichzeitig kann nicht behauptet werden, dass die sinkende Schuldenquote mit einer sinkenden Investitionsquote erkaufte wurde. Das Gegenteil ist richtig. Die Investitionsquote ist seit 2009 im Trend deutlich gestiegen.

7. Wird trotzdem immer noch zu wenig investiert?

Kritiker der Schuldenbremse können hier natürlich einwenden, dass trotz steigender Investitionsquoten das Investitionsniveau dennoch zu niedrig ist und nur eine Abkehr von der Schuldenbremse den behaupteten Investitionsstau tatsächlich auflösen würde.

Da „Investition“ ein äußerst positiv besetzter Begriff ist, was durch gezielte Wortschöpfungen wie „Zukunftsinvestitionen“ politisch und medial noch verstärkt wird, ist ein insofern ausreichendes

Investitionsniveau letztlich kaum vorstellbar. Zu vielfältig und verlockend sind die denkbaren Möglichkeiten, das gesellschaftliche Leben mit Kreditmitteln, die scheinbar aus dem Nichts kommen und insbesondere in Niedrigzinsphasen kaum belasten, zu verschönern und zu modernisieren.

In einer Welt begrenzter Ressourcen ist jedoch stets das Wünschbare mit dem Machbaren abzuwägen. Prioritätensetzungen, welche Projekte finanziert werden und welche nicht, sind unumgänglich und letztlich Kernaufgabe jeder Finanz- und Haushaltspolitik.

Gleichwohl ist auch aus Sicht des BdSt und seines Instituts unstrittig, dass der Staat in einigen Bereichen mehr investieren sollte. Ob jedoch der von Kritikern der Schuldenbremse beschworene Investitionsstau tatsächlich so groß wie behauptet ist und ob mehr Staatskredite ein wirksames und vertretbares Gegenmittel sind, muss nachfolgend näher untersucht werden.

7.1. Argument „KfW-Umfragen“

Geradezu als Kronzeuge in Debatten um den „Investitionsstau“ werden häufig die Ergebnisse des „Kommunalpanels“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) herangezogen. Gemäß der aktuellen Umfrage betrug der kommunale Investitionsrückstand im Jahr 2019 rund 147 Mrd. Euro. Im Jahr 2014 belief er sich gemäß der Umfrage auf rund 132 Mrd. Euro.

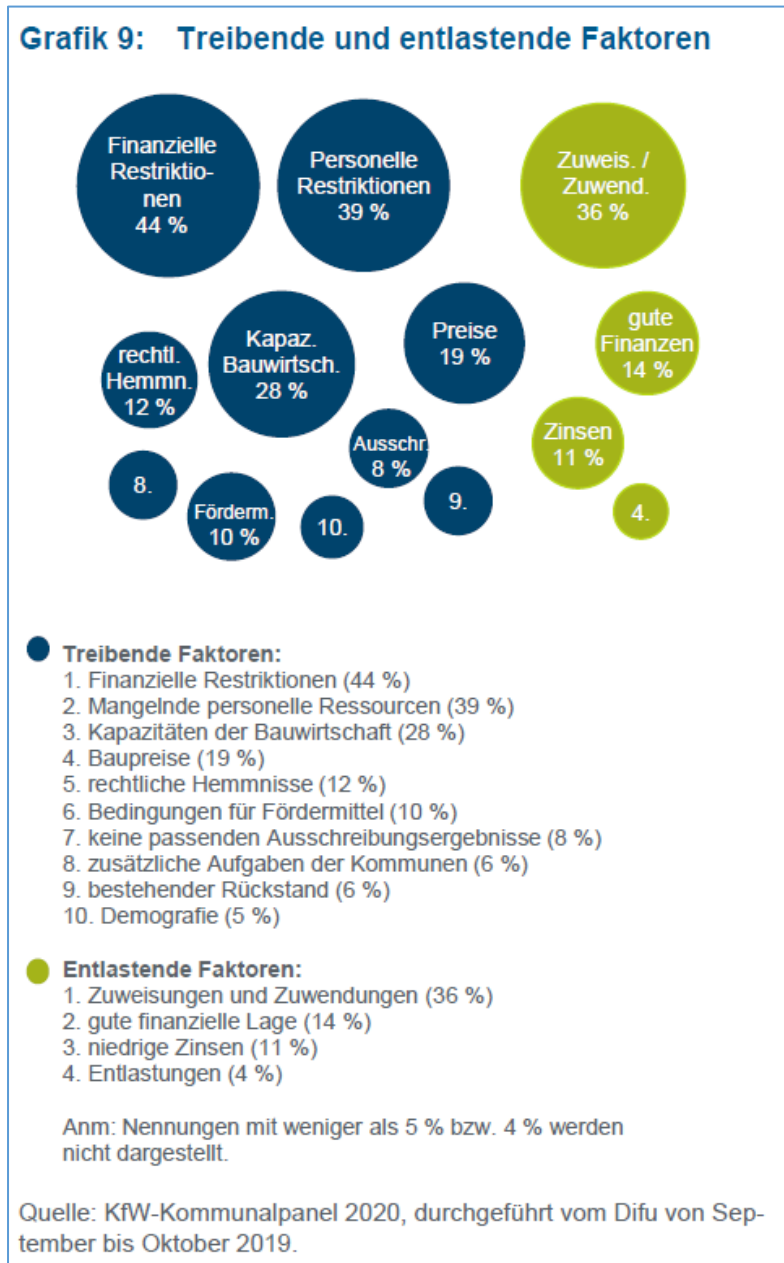
Isoliert betrachtet sind das beeindruckende Zahlen, mit denen in der öffentlichen Debatte relativ leicht argumentiert werden kann, dass angesichts dieses Ausmaßes mehr Schulden und eine Reform der Schuldenbremse dringend nötig seien.

Daher ist es wichtig, diese Umfrageergebnisse kritisch zu hinterfragen:

1. Der Anstieg des Rückstands im 5-Jahreszeitraum 2014/2019 betrug zwar rund 11 Prozent. Im gleichen Zeitraum sind die Baupreise aber um rund 18 Prozent gestiegen. **Preisbereinigt ist also der Investitionsrückstand spürbar geschrumpft.**
2. Das KfW-Panel basiert auf jährlichen Angaben von einigen Hundert Kämmerern bzw. Finanzverantwortlichen von Städten, Gemeinden und Landkreise, die sich an der jährlichen KfW-Umfrage beteiligen. Die Frage zum Investitionsstau lautet konkret: "In welchen Infrastrukturbereichen sehen Sie aktuell in Ihrer Kommune insgesamt (Kernhaushalt plus Beteiligungen) einen Investitionsrückstand? Wie hoch schätzen Sie diesen ein?" Diese Frage für 15 unterschiedliche Infrastrukturbereiche mit wirklich abgesicherten und **objektiven Kostenschätzungen** zu beantworten, dürfte für die Befragten zweifellos **schwierig** sein. Insofern überrascht es auch nicht, dass je nach Infrastrukturbereich nur zwischen 75 und 357 Befragte tatsächlich auch Schätzungen abgaben. Die Frage nach dem „Investitionsrückstau insgesamt“ beantworteten lediglich 285 Befragte. Es erscheint zumindest gewagt, auf Basis von 285 groben Schätzungen dann Hochrechnungen für die über 11.000 Kommunen zu erstellen, die zu der o. g. Summe von 147 Mrd. Euro führen.¹
3. Selbst wenn die Kostenschätzungen belastbar sind, dürften sie tendenziell **am oberen Rand des politisch Wünschbaren** zu verorten sein, zumal Kommunen aufgrund von Zuschüssen häufig nur einen Teil der Investitionskosten selbst tragen müssen.

¹ Siehe auch Anhang A6.

4. **Wie stark Schätzungen schwanken** können, zeigt auch folgendes: Gemäß der ersten KfW-Kommunalbefragung 2009 betrug der Investitionsrückstand (ohne Kinderbetreuung) knapp 79 Mrd. Euro. Im Jahr zuvor hatte das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) diesen Rückstau auf lediglich 46 Mrd. Euro beziffert.²
5. Die Befragten benennen ganz verschiedene Gründen für den wahrgenommenen Investitionsstau. Die **finanzielle Lage** der Kommune ist laut den in der aktuellen Umfrage genannten treibenden und entlastenden Faktoren per Saldo **nicht der alles dominierende Faktor, sondern einer von vielen**:



² Darauf wird in der KfW-Kommunalbefragung 2009 auch ausdrücklich hingewiesen. Siehe <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/Kommunalpanel-2009-LF.pdf>. Vgl. dort S. 35, Fn 19.

Zwar sahen 44 Prozent der Befragten finanzielle Restriktionen. Doch 50 Prozent verwiesen auch auf entlastende Faktoren wie die Zuweisungen und Zuwendungen (36 Prozent) und die gute eigene Finanzlage (14 Prozent).

Im Übrigen unterliegen die Kommunen bekanntlich auch nicht der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Sie dürfen weiterhin im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zur Investitionsfinanzierung Kredite aufnehmen. So verfahren sie auch. Bislang jedoch auf niedrigem Niveau. Nur rund 19 Prozent ihrer Investitionen finanzieren sich aus Kommunalkrediten. 38 Prozent der Mittel kommen aus eigenen Mittel wie Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs.

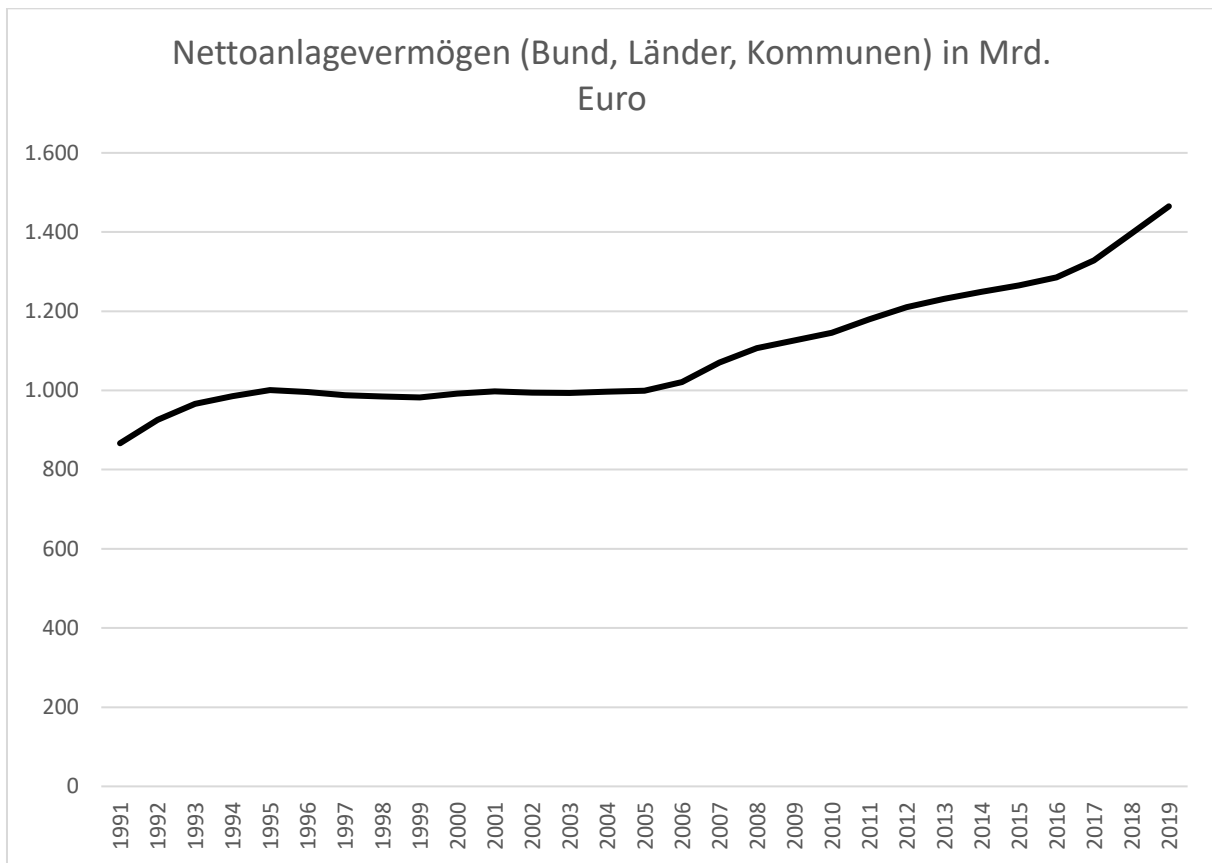
Bund und Länder finanzieren mit ihren Zuschüssen und Förderungen derzeit rund ein Drittel der Kommunalinvestitionen. Nur in diesem Rahmen wirkt die Schuldenbremse des Bundes und der Länder auf die Kommunen zurück. Da der öffentlich diskutierte Investitionsstau in vielen Fällen ein kommunales Problem ist, zeigt sich damit auch hier, wie verfehlt es ist, die Schuldenbremse für diese Defizite direkt oder indirekt verantwortlich zu machen.

7.2. Argument „Verschleiß“

Zweifellos existieren Bereiche, in denen die öffentliche Infrastruktur mehr oder weniger „auf Verschleiß“ gefahren wurde. Dies steht jedoch nicht im zeitlichen Zusammenhang zur Schuldenbremse, wie die Entwicklung des gesamten Nettoanlagevermögens (zu Wiederbeschaffungspreisen) der Gebietskörperschaften nachfolgend zeigt.

Im Zeitraum 1995 bis 2005, also vor der Schuldenbremse, blieb dieses Vermögen in der Tat lediglich konstant. Seither steigt es jedoch wieder systematisch und zunehmend dynamisch. Ein **Verschleiß öffentlichen Gesamtvermögens** (im Sinne einer Abnahme seines Nettowertes) seit Einführung der Schuldenbremse ist aus den Daten schlichtweg **nicht abzulesen**.

Im Gegenteil – trotz Schuldenbremse standen Bund, Ländern und Kommunen genug Finanzmittel zur Verfügung, um so viel zu investieren, dass das Nettoanlagevermögen wachsen konnte.

Abb. Entwicklung des Nettoanlagevermögens seit der Wiedervereinigung

Quellen: Statistisches Bundesamt VGR-Arbeitsunterlage Anlagevermögen, eigene Berechnungen.

7.3. Argument „Neue Herausforderungen“

Es kann nicht überraschen, dass in gesellschaftlichen Diskussion immer wieder Rufe nach staatlichen Leistungen ertönen. Das ist ein strukturelles Problem einer Situation, in der mit gesamtgesellschaftlichen und damit relativ abstrakten Geldquellen (wie insbesondere Steuereinnahmen) sehr konkrete Staatsausgaben zugunsten einzelner Gesellschaftsgruppen finanziert werden. Dies gilt in besonderer Weise für konsumtive Staatsausgaben (wie insbesondere Sozialleistungen i. w. S.), aber natürlich auch für öffentliche Investitionsprojekte.

Es fällt nicht schwer, je nach Situation in allen Teilen einer Gesellschaft und Volkswirtschaft immer wieder auch neue Investitionsbedarfe zu identifizieren und medial zu diskutieren. Das Spektrum dieser öffentlichen Diskussionen der vergangenen Jahre ist breiter denn je.

Neben klassischen Infrastrukturinvestitionen (Straßen, Schienen, Schulen) treten dabei auch unter Erweiterung des Investitionsbegriffs immer neue Bereiche hinzu, sei es die Inklusion, die frühkindliche Bildung, Ganztagschulen, Mehrgenerationenhäuser, Forschungsförderung, Wohnungsbau, die Digitalisierung und der Breitbandausbau, die Energiewende einschließlich Dekarbonisierung und Netzausbau etc.

Vordergründig ist in solchen Bereichen „mehr“ vermeintlich immer besser als „weniger“. Originäre Aufgabe verantwortungsvoller und nachhaltiger Haushaltspolitik ist es jedoch, rational in einer realen

Welt knapper Ressourcen sinnvolle Prioritäten zu setzen, welche Staatsausgaben besonders und welche weniger dringend sind.

In einer Situation niedriger Kreditzinssätze gilt das weiterhin und mit Blick auf zukünftige Generationen in besonderer Weise (wie an verschiedenen Stellen des Papiers argumentiert wird).

Die Schuldenbremse steht dieser Prioritätensetzung per Definition nicht im Weg. Sie ist neutral zu der Frage, in welche Bereiche die Staatsausgaben fließen.

Kritiker der Schuldenbremse zielen natürlich darauf ab, sie durch Reformen so zu flexibilisieren, dass durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme doch wieder zusätzliche Ausgabenspielräume für heutige Haushaltspolitiker entstehen.

Solch eine Flucht vor der Verantwortung, Ausgabenprioritäten zu setzen, wäre auch eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen von Haushaltspolitikern. Das gilt es zu verhindern. Prioritätensetzung verlangt im Übrigen auch nicht, auf bestimmte Projekte und Ziele aufgrund fehlender Verschuldungsmöglichkeiten zu verzichten. Je nach Investitionsbereich sind auch alternative Finanzierungsquellen und Reformen, die einen effektiveren Einsatz bestehender Investitionsmittel versprechen, von den Haushalts- und auch von den Fachpolitikern in den Blick zu nehmen. Dieser Aspekt wird nachfolgend näher beleuchtet.

8. Argumentations- und Handlungsoptionen

Mit dem vorliegenden Papier wurde bis jetzt versucht zu zeigen, dass rückblickend die Schuldenbremse deutlich erfolgreicher und das Investitionsdefizit deutlich geringer ist, als dies in der öffentlichen Debatte vielfach dargestellt wird.

Prospektiv bleibt jedoch die Frage, ob Lockerungen der Schuldenbremse und damit zusätzliche Kredite nicht dennoch sinnvoll sein können, um diverse denkbare Investitionsprojekte zu ermöglichen.

Bei dieser Frage ist es sinnvoll, detaillierter zu prüfen, warum ein konkretes Investitionsprojekt bislang nicht umgesetzt wurde. Ursache dafür können fehlende Finanzmittel sein. Dies ist aber in der Praxis nicht immer der ausschlaggebende Grund für unterlassene Investitionen. Vielmehr kann es auch an anderen Umsetzungsproblemen liegen. Beide Fälle, fehlende Investitionsmittel oder nichtfinanzielle Umsetzungsprobleme, werden nachfolgend mit dem Ziel beleuchtet, Lösungsansätze zu identifizieren.

8.1. Wenn es nicht an Investitionsmitteln fehlt

So paradox es klingt – in vielen Fällen resultieren Investitionsdefizite gar nicht aus fehlenden Investitionsmitteln. Immer wieder kommt es dazu, dass auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen Investitionsmittel im Haushalt eingeplant und verfügbar sind, aber nicht (zeitnah) genutzt werden können.

Ein Blick in den Jahresabschluss der Stadt Hamburg für das Jahr 2019 unterstreicht das stellvertretend für viele andere Verwaltungen:

„Der geringe Ausschöpfungsgrad bei den Auszahlungen für Investitionen geht u. a. auf die Marktlage des Jahres 2019, in der es schwierig war, ausführende Firmen als Auftragnehmer zu gewinnen, und auf offene Abrechnungen von Investitionsmaßnahmen aufgrund der Kapazitätsengpässe bei den Baufirmen zurück. Darüber hinaus kommt es immer wieder zu unerwartet auftretenden Komplikationen z. B. in der Planung, bei Vergaben oder bei der Ausführung von Investitionsmaßnahmen, die teils erhebliche zeitliche Verschiebungen in der Umsetzung von Maßnahmen und der Abforderung von Geldern zur Folge haben.“

Tatsächlich konnte Hamburg im Jahre 2019 lediglich rund ein Drittel seiner eingeplanten Bauinvestitionsmittel verausgaben. Mehr als eine halbe Milliarde Euro blieb ungenutzt.

Ähnliche, wenn auch nicht ganz so gravierende Probleme existieren auch in vielen anderen Bundesländern und Kommunen. Im Anhang A5 wird dies anhand von Haushaltszahlen näher dargestellt.

Gründe dafür sind demnach in vielen Fällen fehlende Planungskapazitäten, langwierige Genehmigungs- und Ausschreibungsverfahren oder ausgelastete Baukapazitäten, die zu erfolglosen Ausschreibungen führen. Diese Probleme sind nicht neu, sie zu beheben nicht einfach. Dennoch sind einige Lösungsansätze denkbar (siehe Kapitel 9.1.).

8.2. Wenn es tatsächlich an Investitionsmitteln fehlt

Natürgemäß gibt es in einer Welt begrenzter Ressourcen stets mehr denkbare Investitionsprojekte, als tatsächlich Investitionsmittel verfügbar sein können.

Um ein konkretes Projekt dennoch zu finanzieren, steht es den politisch Verantwortlichen jedoch ebenso stets frei, Alternativen zu wählen, d. h.

- auf andere Staatsausgaben zu verzichten oder
- die Staatseinnahmen, also insbesondere Steuern, Gebühren oder Kreditaufnahmen, zu erhöhen.

In den Bereich diese Handlungsalternativen gehört es auch, bestehende Finanzmittel effektiver einzusetzen sowie jenseits der konventionellen Einnahmequelle andere Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Ansätze hierfür werden nachfolgend diskutiert.

9. Reformansätze für besseres Investieren ohne Schuldenexzesse

Der in der aktuellen Diskussion um Investitionslücken kurzfristig bequeme Weg ist es, jedes tatsächliche oder auch vermeintliche Problem schlicht mit derzeit billigen Staatskrediten zulasten zukünftiger Generationen lösen zu wollen.

Mühseliger, aber letztlich besser wäre es, mit diversen Einzelreformen in unterschiedlichen Bereichen ein effizienteres und faireres Investieren zu ermöglichen. Dafür werden nachfolgend Vorschläge unterbreitet. Sie betreffen im Wesentlichen institutionelle Verfahrensfragen, sektorenspezifische Ansätze und Finanzierungsfragen.

9.1. Institutionelle Ansätze

1. Investitionshaushalt entrümpeln

Eine Ausgabe in einem öffentlichen Haushalt als „Investition“ einzugruppieren, bedeutet nicht zwingend, dass daraus eine gesamtwirtschaftliche oder gar fiskalische Rendite erwartet werden kann. Allzu häufig verbergen sich im Investitionshaushalt Ausgaben, die eher als fragwürdige Subventionen oder aus sonstigen Gründen nicht zwingend erforderlich erscheinen. Diese Mittel fehlen dann zur Stärkung eigentlich wichtigerer und dringender Investitionsprojekte.

Beispiele für fragwürdige Subventionen sind das Baukindergeld des Bundes oder das Bayerische Baukindergeld Plus. Diese vermeintlichen Investitionsausgaben können auch zum Erwerb bestehender Wohnungen und Häuser genutzt werden. Zudem dürften sie große Mitnahmeeffekte bei Familien haben, die ohnehin eine Immobilie erwerben oder errichten wollten.

Zuschüsse zum Kauf von E-Fahrzeugen sind ebenfalls keine gesamtgesellschaftlich besonders wirksame „Investition“. Auch hier finanziert der Steuerzahler zum Teil Mitnahmeeffekte. Vor allem aber ist die CO₂-Einsparung, die ein E-Fahrzeug im Vergleich zu einem Verbrenner-Fahrzeug über den Lebenszyklus ermöglicht, mit dem Zuschuss teuer erkaufte. Zugleich ist der absolute Beitrag zur CO₂-Einsparung, den die bestehende E-Fahrzeugflotte in Deutschland erbringt, insgesamt zu vernachlässigen und praktisch nicht klimarelevant.

Ein drittes Beispiel sind die vielen Regionalflughäfen, die einzelne Bundesländer und Kommunen teilweise bis heute mit Investitionszuschüssen unterstützen. Die Regionalflughäfen bringen unter dem Strich nicht nur keine betriebs- oder volkswirtschaftliche Rendite, sondern sind sogar dauerdefizitär.³

Wenn also mehr „Zukunftsinvestitionen“ gewünscht sind, muss politisch geschaut werden, wo im bestehenden Investitionshaushalt sinnvoll umgeschichtet werden kann.

2. Planungskapazitäten ausbauen

Es ist zweifellos eine Herausforderung, bei sich wandelnden demografischen und technologischen Rahmenbedingungen personelle Kapazitäten zur Planung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen ausreichend, aber eben auch nicht übermäßig vorzuhalten. Für kleinere Kommunen gilt das in besonderer Weise. Es liegt also nahe, Planungs- und Beratungskapazitäten einzurichten, auf die Gemeinden und Städten regional bzw. landesweit gemeinsam zurückgreifen können.

Erst Ansätze für solch ein *pooling* von Personalkapazitäten bestehen seit 2017 mit „Die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“. Anteilseigner dieser GmbH sind Bund, Länder und Kommunen, die im Gegenzug auf Beratungsdienstleistungen der PD zur Umsetzung von Investitionsprojekten wie Schulen oder IT-Verwaltungsinfrastrukturen zurückgreifen können.

Eine Erweiterung dieses Ansatzes in Richtung einer auch schon von der vorgeschlagenen Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ des BMWi im Jahre 2015 vorgeschlagenen öffentlichen Infrastrukturgesellschaft für Kommunen erscheint sinnvoll.

³ Vgl. DSI kompakt Nr. 41, Regionalflughäfen – teure Experimente zulasten der Steuerzahler, 2020.

Dienstleistungen über den gesamten Zyklus, von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über Ausschreibungen und Vergabe bis hin zum Projektmanagement, könnten dann von Kommunen dort eingekauft werden und somit den Aufbau bzw. das Vorhalten von eigenem, spezifischen Humankapital ersparen.

3. Gemeinsame Beschaffungen

Zum öffentlichen Investitionsbudget gehört gemäß Haushaltsordnungen auch der „Erwerb von beweglichen Sachen“. Umso wichtiger ist es, diese Erwerbe möglichst kosteneffizient zu organisieren. Eine Option dafür sind gemeinsame Beschaffungen, entweder durch kooperierende Behörden oder durch zentralisierte Einkäufe. Beides verspricht Skaleneffekte durch geringere Verwaltungskosten (standardisierte Abläufe, Einkaufs-Know-how, geringere Fixkosten pro Erwerb) und geringere Einkaufspreise durch Mengenrabatte.

Gemeinsame Beschaffungen erfolgen bereits auf vielen staatlichen Ebenen, von Kommunen bis zum Bund. Allerdings erscheint der Ansatz ausbaufähig. So existiert beim Bundesinnenministerium (BMI) ein Beschaffungssamt, das aber überwiegend von ihm selbst und seinen nachgeordneten Behörden genutzt wird. Beim „Kaufhaus des Bundes“ als Teil des Beschaffungssamts können nur Behörden und Einrichtungen des Bundes bestellen. Zum Sortiment gehören auch viele Investitionsgüter wie Fahrzeuge, Möbel, Büro- und Kommunikationstechnik sowie Hard- und Software. Mit einem Beschaffungsumfang von 270 Mio. Euro administrierte das „Kaufhaus des Bundes“ aber nur einen Bruchteil der jährlichen Beschaffungen aller staatlichen Ebenen in Deutschland.

Im Gegensatz dazu existiert im viel kleineren Österreich eine Bundesbeschaffung GmbH, die von allen Behörden bis hin zu Kommunen und Hochschulen genutzt werden kann. Ihr Beschaffungsvolumen von jährlich 1,8 Mrd. Euro ist fast sieben Mal größer als das des hiesigen „Kaufhaus des Bundes“.



„Gerade als kleine Gemeinde mit 1.850 Einwohnerinnen und Einwohner profitieren wir stark von der Zusammenarbeit mit der Bundesbeschaffung. Durch den gemeinsamen Einkauf über die Rahmenverträge und –vereinbarung der BBG konnten wir bei den letzten Beschaffungen eines Kommunaltraktors sowie eines Böschungsmäher rund 35.000 EURO sparen. Das gesparten Geld steht uns für weitere dringend notwendige Investitionen zur Verfügung.“

OAR Wolfgang Kamper, Amtsleiter Gemeinde Lobmingtal

Quelle: https://www.bbg.gv.at/leistungen/kosten-und-leistungen-der-bbg?news_related=17

4. Ausschreibungsverfahren optimieren

Bei größeren Beschaffungen und insbesondere bei Bauleistungen führt an Ausschreibungsverfahren kein Weg vorbei. Wie diese Verfahren effektiviert werden können, wurde in der *DSi Schrift 7* ausführlich dargelegt. Zu erinnern ist an dieser Stelle insbesondere an die DSi-Forderungen,

- a) die Auftragsvergabe in größeren Losen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, damit der Koordinationsaufwand zwischen den Beteiligten sinkt,

- b) die Hürden für funktionale Vergaben, bei der Bieter in den Planungsprozess stärker eingebunden werden, zu senken und
- c) Nachprüfungsklagen, die Vergaben häufig verzögern, zu erschweren.

5. Baukapazitäten sichern - langfristige Investitionspläne aufstellen

Kurzfristig lassen sich Baukapazitäten kaum oder nur zu hohen Kosten steigern. Der teilweise anzutreffende Einwand aus den Reihen der Bauwirtschaft, wegen der häufig schlechten Zahlungsmoral der öffentlichen Hand bei Engpässen im Zweifel lieber für private Auftragsgeber zu arbeiten, sollte öffentlichen Auftragsgeber allerdings zu denken geben.

Um langfristig einen Anreiz für die Bauwirtschaft zu setzen, ausreichende Kapazitäten aufzubauen, kann es hilfreich sein, sich politisch zu einer Verstärkung von Infrastrukturinvestitionen zu bekennen. In Ergänzung zu bestehenden mittelfristigen Finanzplanungen sollten zumindest Bund und Länder 10-Jahres-Bauinvestitionspläne mit Eckwerten skizzieren. Der Bundesrechnungshof hat hierfür den Begriff *Korridorplanung* geprägt. Auch wenn solche Pläne keine Investitionsgewissheiten bieten können, würden zumindest Investitionspfade vorgeben, an denen sich die Bauwirtschaft und zukünftige Regierungen orientieren könnten.

6. Kosten-Nutzen-Analysen vereinheitlichen und ausweiten

Um sicherzustellen, dass naturgemäß knappe Ressourcen in jene öffentlichen Infrastrukturprojekte fließen, die den größten gesellschaftlichen Nutzen versprechen, sind möglichst einheitliche und objektive Kosten-Nutzen-Analysen sinnvoll.

Vorbild kann hier das dänische „TERESA“-Tool sein.⁴ Öffentliche Verkehrsinvestitionen werden in Dänemark mithilfe dieses computerbasiertes Tools sozioökonomisch bewertet. Das gestattet es dann, Projekte direkt miteinander zu vergleichen. Die letztliche Projektauswahl obliegt weiterhin den politischen Verantwortlichen. Doch die einheitliche und vergleichbare Messung des sozio-ökonomischen Nutzens trägt zur Versachlichung der Debatte bei und erschwert „Wahlgeschenke“.

7. Projekte beschleunigen – Rechtsschutz begründet einschränken

Obwohl Investitionsmittel bereitstehen, verzögert sich so manches Infrastrukturprojekt oder scheitert gar, weil lokale Widerstände zu groß sind und langwierige gerichtliche Verfahren auf den Weg gebracht werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat dieses Problem jüngst klar adressiert und auch Gegenvorschläge unterbreitet. So plädiert er dafür, dass der Gesetzgeber in besonders dringenden Fällen den Rechtsschutz auf weniger Instanzen zu verkürzen und

⁴ Vgl. <https://www.cta.man.dtu.dk/Modelbibliotek/TERESA>

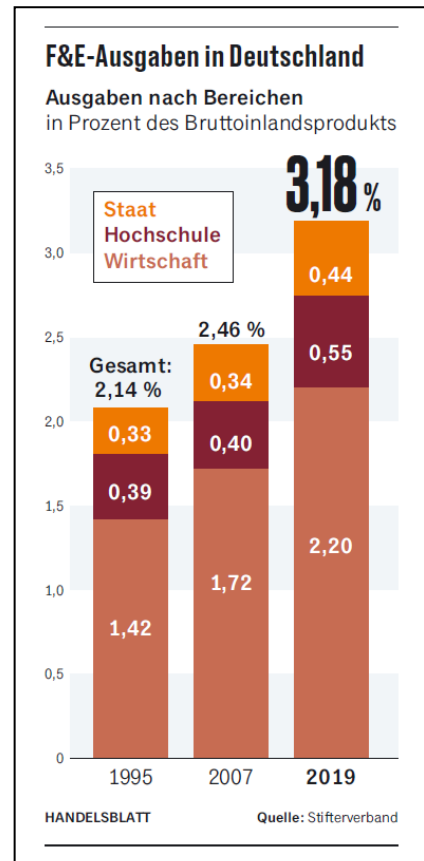
nennt als Projektbeispiel die Eisenbahn-Südmumfahrung Stendal, bei dem als Rechtsschutzinstanz lediglich das Bundesverfassungsgericht zuständig war.⁵

8. Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessern

Bekanntlich machen die öffentlichen Investitionen nur einen kleinen Teil der Gesamtinvestitionen in Deutschland aus. Fast 90 Prozent der Investitionen kommen aus der Privatwirtschaft. Und selbst im Bereich Forschung und Entwicklung, in dem die öffentliche Hand besonders stark engagiert ist, weil Grundlagenforschung als wenig marktfähig gilt, liegt der Wirtschaftsanteil bei 70 Prozent (siehe rechts).

Umso wichtiger erscheint es, die institutionellen Rahmenbedingungen auch mit Blick auf private Investitionen zu optimieren. Das betrifft den gesamten Bereich der Entbürokratisierung, von der Unternehmensgründung über die schnelle Genehmigungsverfahren und Auflagenzurückhaltung.

Dazu gehört aus aktuellem Anlass aber auch, die steuerlichen Anreize für in- und ausländische Investitionen zu verbessern, statt sie mit momentan aufflammenden Vermögensteuer-Diskussionen sogar noch zu bedrohen.



9.2. Sektorenspezifische Ansätze

Selbst im Bereich der Infrastrukturinvestitionen ist es teilweise so, dass die öffentliche Hand nicht der einzige Akteur ist. In einigen Sektoren spielen private Unternehmen eine ganz zentrale Rolle. Das betrifft insbesondere den Ausbau der Breitbandnetze und der Strom- und Gasnetze, aber auch den Wohnungsbau. Hier ist der Staat nicht als Infrastruktur-Investor sondern als Rahmensetzer gefragt.

9. Breitbandausbau

Die regelmäßigen Klagen über ein lokal oder regional „langsames“ Internet fließen allzu häufig ein in die öffentliche Kritik am Investitionsstau und sodann an der Schuldenbremse. Doch das verkennt

⁵ Vgl. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12, S. 37.

bewusst oder unbewusst die Realitäten. Denn für den Breitbandausbau, also im Kern das Verlegen von Glasfaser-Übertragungsleitungen, fehlt es keineswegs an öffentlichen Mittel. Allein der Bund hat seit 2015 rd. 12 Mrd. Euro für den Breitbandausbau insbesondere in ländlichen Gebieten und für schulische Internetstrukturen bereitgestellt und dabei auch Erlöse aus der Versteigerung von 5G-Lizenzen nutzen können. Ende 2020 waren von diesen 12 Mrd. Euro lediglich 1 Mrd. Euro abgeflossen.

Je nach regionalen Gegebenheiten und angesichts von derzeit mehr als gut ausgelasteten Tiefbaukapazitäten ist Geld allein nicht der Schlüssel zu einem schnelleren Kabelverlegen.

Im Gegenteil scheinen die großen zur Verfügung stehenden Budgets derzeit zu einer massiven Ausweitung der Mangeldefinition anzureizen. Bis vor kurzem war nur die Subventionierung des Glasfaserausbaus in Gegenden mit Internet-Bandbreiten unter 30 Megabit/Sekunde vorgesehen („weiße Flecken“).

Seit Ende April 2021 werden nun auch Gegenden, in denen bereits Bandbreiten von immerhin bis zu 100 Megabit/Sekunde („graue Flecken“) verfügbar sind, förderfähig. Glasfaserkabel ermöglichen Bandbreiten von 1.000 Megabit/Sekunde.

Es darf bezweifelt werden, dass diese Ausweitung einen effizienten Einsatz öffentlicher Investitionsmittel gewährleistet. Zu befürchten ist eher, dass die Ausweitung der öffentlichen Ausbaunachfrage auf „graue Flecken“ die Baupreise weiter in die Höhe treibt und privatwirtschaftliche Initiative zum Netzausbau in Eigenregie hemmt bzw. Förderungs-Mitnahmeeffekte erzeugt.

Die Monopolkommission hat diese Gefahren klar adressiert und auch schon Februar 2021 im Zuge des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens zu bedenken gegeben:

„Damit keine Konkurrenz zwischen Staat und Markt beim Netzausbau entsteht, die zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen führen würde, ist aus Sicht der Monopolkommission zu empfehlen, dass staatliche Fördermittel zunächst nur in den Gebieten eingesetzt werden, in denen kein eigenwirtschaftlicher Ausbau zu erwarten ist. Daher sollte die Förderung der Weißen Flecken Vorrang haben, bevor eine Förderung der Grauen Flecken erfolgt.“⁶

10. Energienetze

In der gesellschaftlichen Debatte wird im Kontext des „Investitionsstaus“ auch immer wieder auf höhere Anforderungen an die Energienetze verwiesen. Das gilt insbesondere für den Transport und die Speicherung regenerativ erzeugten Stroms, aber auch für Wasserstoffleitungen⁷.

Hier ist die öffentliche Hand vor allem als Rahmen- und Anreizsetzer gefragt. Im Strombereich erfolgt dies insbesondere über das Bundesbedarfsplangesetz und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz.

⁶ Siehe <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0208-21>, S. 4.

⁷ Für die Energiewende gilt Wasserstoff als zumindest theoretisch wichtig, weil mit ihm Erdöl, Erdgas und Kohle insbesondere im industriellen Bereich ersetzt werden könnte. Die Herstellung von Wasserstoff ist jedoch extrem energieintensiv. Damit die dann zwar CO₂-freie Rückverwandlung von Wasserstoff in Energie in der CO₂-Gesamtbilanz ökologisch sinnvoll ist, müsste Wasserstoff aus Unmengen an regenerativ erzeugtem Strom hergestellt werden. Ein Wasserstoff-Leitungsnetz muss zudem erst noch aufgebaut werden bzw. durch Mitnutzung existierender Erdgas-Netze entstehen. Für diesen Netzausbau und die Entgeltregulierung ist aber prinzipiell ein ähnlicher Ansatz wie für das Stromnetz politisch vorgesehen.

Grundlage dafür ist ein Netzentwicklungsplan, den die Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW⁸ der Bundesnetzagentur vorgelegen.

Die Finanzierung dieses Netzausbaus obliegt jedoch grundsätzlich diesen Unternehmen, die im Gegenzug mit ihren Netzen Netzentgelte verdienen. Netzentgelte tragen grundsätzlich die Stromverbraucher, was sachgerecht ist.

Aufgabe der Bundesnetzagentur ist es, mit einer Anreizregulierung dafür zu sorgen, dass die Netzentgelte angemessen (und nicht monopolistisch überhöht) sind und die Unternehmen sich entsprechend um Kosteneffizienz bemühen.

Beim Thema Energienetze geht es also keineswegs um die Schuldenbremse oder um fehlende öffentliche Investitionen. Vielmehr ist es hier die zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand, durch geschickte Gesetzgebung und Regulierung sowie wie bereits erwähnt durch Prozessbeschleunigungen und Entbürokratisierung für Fortschritte zu sorgen.

11. Schienennetz

Investitionen in das Schienennetz können eine wichtige gesamtwirtschaftliche und auch klimapolitische Bedeutung haben. Zudem handelt es sich dabei um sehr langfristige Investitionsgüter. Aus diesen Gründen kann hier am ehesten eine Kreditfinanzierung (im Rahmen der Möglichkeiten der Schuldenbremse für den Bund) vor zukünftigen Generationen vertreten werden.

Die derzeitigen Strukturen sind jedoch nicht so angelegt, dass heutige und zukünftige Generationen einen optimalen Kapitalstock erwarten können. Dies liegt an der Doppelrolle des Bundes. Einerseits ist der Bund verantwortlich für die Finanzierung der Ersatz- und Ausbauinvestitionen insgesamt. Andererseits ist er vollständiger Eigentümer der Deutsche Bahn AG (DB AG).

Daraus resultieren zwei wesentliche Interessenskonflikte. Erstens muss die DB AG lediglich die laufende Instandhaltung des Schienennetzes finanzieren. Daher ist es lukrativ für sie, eher auf Ersatzinvestitionen zu hoffen, die aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, als aus dem eigenen Konzernbudget eine bestmögliche Instandhaltung zu finanzieren. Zweitens besteht die latente Gefahr, dass Ersatz- und Ausbauinvestitionen eher an den DB-Interessen, als an den Interessen von Mitbewerbern ausgerichtet werden.⁹

Eine umfassende Bahnreform, wie sie immer wieder diskutiert wird, könnte dazu beitragen, das Investitionsregime zu verbessern. BdSt und DSI plädieren seit Langem dafür, dass im Zuge einer Bahnreform idealerweise eine Trennung von Netz und Betrieb vollzogen wird. Der Bund bliebe dann alleiniger Eigentümer des Schienennetzes. Die DB-Transportsparten würden hingegen privatisiert. Somit wäre der Bund nicht mehr Mitspieler und Schiedsrichter zugleich. Stattdessen würde der

⁸ Die Eigentümerstruktur ist unterschiedlich. Insgesamt hält der deutsche Staat nur geringfügige Beteiligungen. TenneT gehört letztlich dem niederländischen Staat. TransnetBW ist über den EnBW-Konzern teilweise im Besitz Baden-Württembergs. 50Hertz gehört zu 20 Prozent der KfW und nur in diesem Maße dem Bund und den Ländern. Amprion ist ganz überwiegend in privater Hand. Lediglich einige Kommunen halten kleine Anteil am RWE-Konzern, dem 25,1 Prozent von Amprion gehören.

⁹ Ein Beispiel ist ein Schienentunnel auf der Strecke München-Berlin, der nur für DB-Schienenfahrzeuge, aber nicht für Schienenfahrzeuge potenzieller Mitbewerber, nutzbar ist.

Wettbewerb zwischen dem derzeitigen Quasimonopolisten DB und anderen Marktteilnehmern um Trassennutzungen, insbesondere auf der Langstrecke intensiviert.

Der Bund würde das Schienennetz dann aus einer Hand instandhalten und Ersatz- bzw. Ausbauinvestitionen vornehmen und dies nicht mehr an den Interessen eines einzelnen Wettbewerbers ausrichten. Das böte den Bürgern und Unternehmen die Chance, für die öffentlichen Schieneninvestitionsmilliarden einen besseren Netzzustand als derzeit zu erhalten.

12. Klimaschutz

Es besteht bereits eine kaum noch überschaubare Fülle an öffentlichen Investitionsprogrammen zum Klimaschutz. Hauptziel dieser Programme ist es letztlich, CO₂-Emissionen zu verringern. Die Vermeidungskosten pro CO₂-Mengeneinheit sind bei diesen Programmen jedoch in den wenigsten Fällen bekannt oder gar entscheidungsrelevant. Selbst der Bund hat hier keinen Überblick und strebt diesen auch gar nicht an.¹⁰ Effiziente Investitionen in den Klimaschutz im Sinne einer CO₂-Vermeidung zu den geringstmöglichen Kosten ist damit definitiv unmöglich.

Dabei sind marktwirtschaftliche Instrumente zum Klimaschutz durchaus vorhanden. Der bestehende CO₂-Emissionshandel ist solch ein Instrument. Dieser Emissionshandel sollte auf möglichst viele Branchen und Staaten ausgeweitet werden, damit besonders viel CO₂ dort eingespart wird, wo dies vergleichsweise kostengünstig möglich ist.¹¹

Ein Schritt zu dieser Handelsausweitung ist das Ende 2019 beschlossene „Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen“. Seit Anfang 2021 müssen diejenigen, die Erdgas, Heizöl oder Kraftstoffe im Verkehr bringen, Zertifikate besitzen. Die Zertifikatskosten ergeben sich aus zunächst politisch festgelegten CO₂-Preisen und der spezifischen CO₂-Menge dieser Brennstoffe.

Zertifikatspreise senden klare Preissignale und damit vor allem privatwirtschaftliche Anreize für Investitionen in CO₂-sparende Technologien. Um die vollen Potenziale nutzen zu können, sollte der neue nationale Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen sich von politisch festgelegten CO₂-Preisen schneller als gesetzlich vorgesehen lösen und zu einem EU-weiten Handelssystem in den Bereichen Verkehr und Gebäude ausgeweitet werden. Die EU-Kommission ist ohnehin gewillt, den CO₂-Emissionshandel zu forcieren, was sie auch kürzlich erst wieder unterstrichen und präzisiert hat.¹²

Zugleich würde ein breiter Emissionshandel auch Preissignale an die öffentliche Hand senden. Sie könnte und sollte sich dann auf die Förderung solcher Investitionsprojekte konzentrieren, deren mutmaßliche CO₂-Ersparnisse kostengünstiger sind als CO₂-Zertifikatspreise. Das wäre ein Beitrag zu mehr Rationalität bei der Erstellung vom Klimainvestitionsplänen.

¹⁰ Vgl. DSI-Sonderinformation 5, Förderung der Energiewende aus dem Bundeshaushalt, Juli 2018.

¹¹ Vgl. DSI-Rundschreiben 3/2019: DSI-Argumentarium - CO₂-Steuer oder Emissionshandel oder gar nichts?, September 2019.

¹² Die Handelsausweitung soll Teil des für Juli 2021 angekündigten EU-Klimaschutzpaketes werden. Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ausweitung-des-emissionshandels-co2-ausstoss-von-verkehr-und-gebaeuden-soll-europaweit-abgabenpflichtig-werden/27221862.html?ticket=ST-10742779-3RyLCYyAKPx7Z0pBfb9x-ap4>

9.3. Finanzierungs-Ansätze

Eine Kreditfinanzierung von Investitionen ist wie bereits erwähnt nicht alternativlos. Es bieten sich je nach Situation auch andere Finanzierungsinstrumente an.

13. Straßennetz

Generell bietet eine Nutzerfinanzierung eine Alternative oder zumindest Ergänzung zur Kreditfinanzierung. Im Schienenbereich ist die Nutzerfinanzierung über Trassenpreise, die die Schienenunternehmen in den Ticketpreisen verkalkulieren, längst üblich.

Im Straßenbereich existieren hierzulande erste Ansätze mit der Lkw-Maut. Es erscheint grundsätzlich sinnvoll, diesen Ansatz auch auf andere Bereiche wie geeignete Teilstrecken und Pkw auszuweiten, damit heutige in- und vor allem auch ausländische Nutzer hiesiger Infrastruktur einen größeren und zukünftige Generationen einen kleineren Finanzierungsbeitrag leisten.

14. Hochschulen

Eine zumindest anteilige Nutzerfinanzierung ist auch im Bereich der Hochschulausbildung diskussionswürdig. Qualifizierte Hochschulabschlüsse bedeuten eine Stärkung des Humankapitals, das vor allem den Absolventen in Form von ceteris paribus höheren Arbeitseinkommen zu Gute kommt. Studierende über Hochschulgebühren an den Kosten dieser Humankapitalinvestitionen zu beteiligen, erscheint somit vertretbar. Dieser Ansatz beinhaltet einen Gerechtigkeitsaspekt gegenüber den Steuerzahlern, die die Hochschulausbildung finanzieren und von dieser allenfalls indirekt profitieren. Zudem beinhaltet es auch einen Effizienzaspekt. Die Wirtschaftstheorie lehrt, dass es bei kostenlosen Gütern tendenziell zu einer Übernutzung kommt. Studiengebühren können dazu beitragen, Entscheidungen darüber, ob, welches Fach und wie lang studiert wird, sinnvoll zu steuern und die Zahl der Studienabbrüche zu verringern.

Dieser Ansatz ist nicht nur theoretisch plausibel, sondern auch empirisch nachweislich effektiv. So ist die Bilanz der 2006/2007 von einigen Bundesländern eingeführten (und später wieder abgeschafften) Studiengebühren durchaus eindeutig. Der Autor einer aktuellen Studie resümiert:

„Wir sehen, dass Studierende [...] ab dem Moment, in dem sie anfangen mussten zu zahlen, schneller und häufiger erfolgreich das Studium abschlossen. Die Studiengebühren, die mit in der Regel 500 Euro pro Semester im internationalen Vergleich eher gering waren, hatten den positiven Effekt, dass mit größerer Zielstrebigkeit studiert wurde und ungefähr drei bis vier Prozent mehr Studierende einen Abschluss erreichten.“¹³

¹³ Vgl. https://www.diw.de/de/diw_01.c.815792.de/publikationen/wochenberichte/2021_15_2/studierende_haben_aufgrund_von_studiengebuehren_zielstrebig_studiert_interview.html

15. Public-Private-Partnership

Public-Private-Partnerships (PPP) sind Alternativen zur konventionellen Vollfinanzierung von Investitionsprojekten über öffentliche (Kredit)mittel. Hierbei übernimmt ein privater Partner Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus eines Bauprojekts, wie z. B. einer Straße, einer Schule oder einer Justizvollzugsanstalt. Dieser Ansatz von Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung aus einer Hand bietet die Chance auf eine schnellere sowie langfristig effiziente und kostensparende Leistungserbringung.

Projekte dieser Art existieren inzwischen seit vielen Jahren, so dass die öffentliche Hand einen breiten Erfahrungsschatz besitzt, um diese Chance zunehmend zu nutzen und auch Risiken, die unweigerlich bestehen, fair zwischen allen Beteiligten zu teilen.

Gleichzeitig ermöglichen bereits angelaufene Projekte eine Zwischenbilanz, die durchaus ermutigend ausfällt. So resümierte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahre 2017:

„Eine repräsentative Umfrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unter 1.000 kommunalen Finanzverantwortlichen im Jahr 2014 ermöglicht einen Vergleich der Erfahrungen mit unterschiedlichen Beschaffungsvarianten. So bewerten 40 Prozent der Kommunen mit ÖPP-Erfahrung die Kostentreue von ÖPP als gut oder sehr gut (konventionelle Beschaffung: sechs Prozent „besser“ oder „weit besser“ als geplant), während nur 16 Prozent angaben, sie sei „schlechter“ oder „weit schlechter“ als geplant (konventionelle Beschaffung: 52 Prozent).“¹⁴

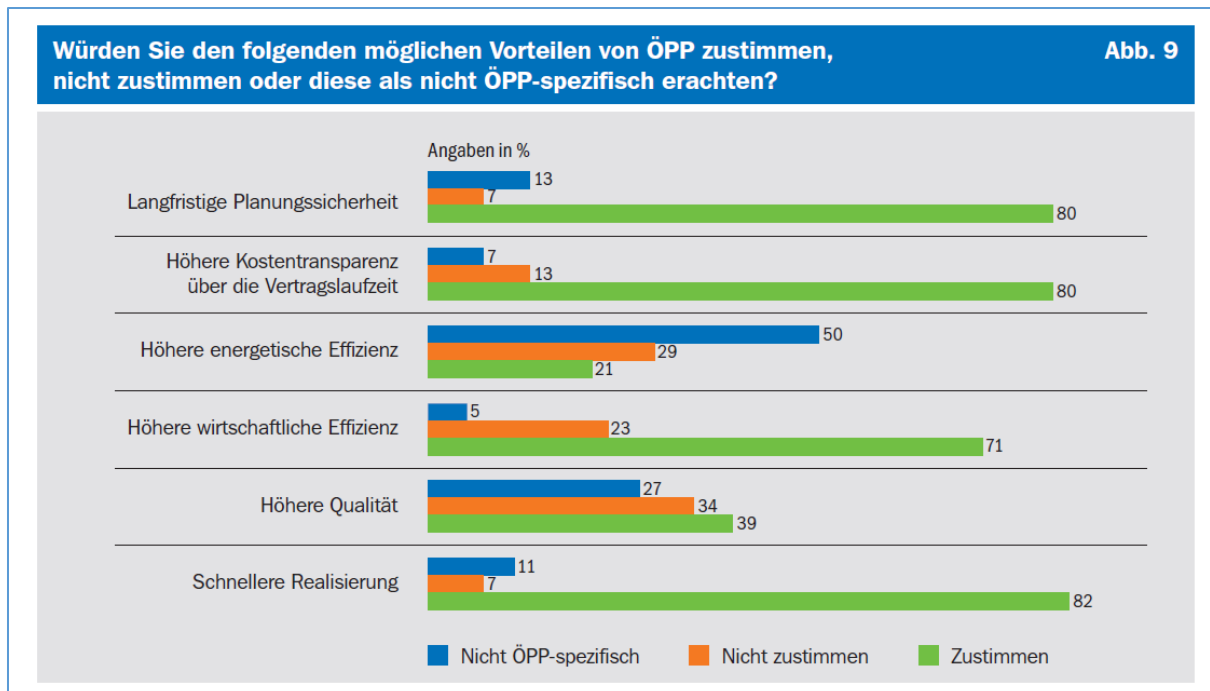
Gleichzeitig existieren aber auch große Vorbehalte auf kommunaler Ebene:

„Diesen positiven Erfahrungen steht eine ungleich negativere Grundeinstellung aller Kommunen zu ÖPP gegenüber: Weniger als zehn Prozent der Befragten gaben an, eine positive oder sehr positive Haltung gegenüber ÖPP zu haben. Bei den Kommunen mit ÖPP-Erfahrung bewertete immerhin ein Drittel ÖPP grundsätzlich als positiv oder sehr positiv, bei den Kommunen ohne ÖPP-Erfahrung waren es hingegen nur fünf Prozent. Gefragt nach den Gründen, warum man von der Beschaffung im Wege von ÖPP abgesehen habe, wurden nicht in erster Linie Wirtschaftlichkeitsaspekte, sondern ÖPP-systemische Punkte wie die langfristige Bindung an Private, Unsicherheiten in Fragen der Vertragsauslegung und ein Mangel an passenden Projekten genannt. Hinzu kamen fehlende Erfahrung und Kapazität, zu hohe Komplexität sowie zu hoher Aufwand.“¹⁵

¹⁴ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2017-02-zur-diskussion.pdf?__blob=publicationFile&v=8

¹⁵ Ebenda.

Ebenfalls im Jahr 2014 erbrachte eine anonyme Umfrage¹⁶ unter PPP-Projektverantwortlichen der öffentlichen Hand ein durchgehend positives Bild:



Quelle: https://www.hochtief.de/fileadmin//storys_interviews/OEPP-Praxistest_2014_Kurzumfrage_final.pdf

Eine jüngere und sehr umfassende Studie zu PPP-Projekten im Schulbereich kommt zu ähnlich positiven Ergebnissen. Verglichen wurden 880 konventionelle mit 50 PPP-Schulprojekten. Die untersuchten PPP-Projekte überzeugten durch 12-31 Prozent günstigere Baukosten bei gleicher Qualität, über 30 Prozent schnelleren Bauzeiten und Vorteilen bei der Instandhaltung.¹⁷

Insgesamt zeigt sich also, dass PPP eine sinnvolle Alternative zur direkten Kreditfinanzierung öffentlicher Bauprojekte sein kann. Verständliche Berührungsängste der öffentlichen Hand auf der einen Seite und positive Erfahrungen von PPP-Verantwortlichen auf der anderen Seite legen nahe, wie wichtig ein verstärktes Werben für die Chancen von Public-Private-Partnerships ist.

10. Fazit

Die 2009 beschlossene Schuldenbremse war und ist politisch höchst umstritten. Es gab die grundsätzliche Kritik, der Staat solle sich nicht unnötig beschränken. Wenig später folgte dann die spezifischere Kritik, die Schuldenbremse sei schuld am Investitionsstau in Deutschland. Und mit dem Ausbruch der Corona Pandemie wird nun ganz offen für eine Reform beziehungsweise Abschaffung der Schuldenbremse geworben.

¹⁶ Vgl. https://www.hochtief.de/fileadmin//storys_interviews/OEPP-Praxistest_2014_Kurzumfrage_final.pdf

¹⁷ Vgl. https://www.researchgate.net/publication/338078834_PPP-Schulstudie_-_Eine_Untersuchung_zur_Wirtschaftlichkeit_von_Bau_und_Instandhaltung_von_880_konventionellen_Schulen_und_50_PPP-Schulprojekten

Im vorliegenden Argumentarium wurde dargelegt, welche Erfolgsgeschichte die Schuldenbremse war und wie verfehlt es wäre, sie jetzt zu deaktivieren oder einzuschränken.

Dank der Schuldenbremse ist die Schuldenquote, also das Verhältnis von Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt, erstmals in der bundesrepublikanischen Geschichte gesunken. Davor war die Schuldenquote ständig nur gewachsen, von unter 20 Prozent im Jahre 1970 auf über 80 Prozent im Jahr 2010. 2019 jedoch, 10 Jahre nach dem Beschluss zur Schuldenbremse, lag die deutsche Staatsschuldenquote entgegen dem EU-Trend unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent.

Dieser Rückgang der Staatsverschuldung hatte viele Ursachen, insbesondere die sinkenden Zinslasten und die sprudelnden Steuerquellen. Aber diese zusätzlichen fiskalischen Spielräume wären ohne die Schuldenbremse zweifellos für zusätzliche Ausgabenprogramme genutzt worden und eben nicht dem Schuldenabbau zugutegekommen. Nur weil es die Vorgaben für Bund und Länder durch die Schuldenbremse gab, konnte die Schuldenquote erstmals sinken.

Wie hilfreich die deutsche Schuldenbremse war, zeigt auch ein Vergleich mit anderen großen EU-Staaten. Trotz der relativ guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im vergangenen Jahrzehnt sind die Staatsschuldenquoten in Italien und Frankreich weiter gestiegen. Parallel dazu haben sich die Zinsspreads zwischen deutschen und französischen beziehungsweise italienischen Staatsanleihen deutlich vergrößert. Die Zinssätze, die der deutsche Staat zahlen muss, sind inzwischen deutlich niedriger, als die Sätze, die Frankreich und insbesondere Italien zahlen muss. Die vergleichsweise disziplinierte Fiskalpolitik Deutschlands wird an den internationalen Kapitalmärkten immer mehr honoriert.

Dank der Schuldenbremse waren die deutschen Staatsfinanzen solide genug aufgestellt, damit in der Corona-Pandemie Notfallkredite in dreistelliger Milliarden-Höhe problemlos und zu niedrigen Zinskosten aufgenommen werden konnten. Die Schuldenbremse hat also sowohl in guten als auch in schlechten Jahren wie gewünscht funktioniert.

Der andere Kritikpunkt, die Schuldenbremse würde Investitionen beeinträchtigen, ist ebenso wenig haltbar. Seit dem Beschluss zur Schuldenbremse ist die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionsausgaben des Staates an seinen Gesamtausgaben, nicht etwa gefallen, sondern gestiegen.

Investitionsprobleme treten zudem überproportional auf kommunaler Ebene auf, die von der Schuldenbremse unmittelbar gar nicht betroffen ist.

Insbesondere den kommunalen Verwaltungen, aber auch vielen Länderverwaltungen, ist es in den vergangenen Jahren nicht möglich gewesen, die bewilligten Investitionsmittel auch nur annähernd zu verausgaben. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Fehlende Planungskapazitäten vor allem in Kommunalverwaltungen, langwierige Genehmigungsverfahren und lokale Widerstände sowie Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft in den vergangenen Boomjahren sind die wichtigsten Gründe.

Zusätzliche Kreditmittel hätten in dieser Situation keineswegs zu mehr Investitionen geführt. Das zeigt aber auch, an welchen Stellen tatsächlich politisch angesetzt werden sollte. Effektiveres Investieren des Staates ist nötig und möglich. Hierzu wurden grundsätzliche und 15 konkrete Ansätze skizziert.

Sie betreffen zu einen den institutionellen Rahmen, wie beispielsweise die Schaffung körperschaftsübergreifender Planungskapazitäten, Verbesserungen im Vergaberecht, gemeinsame Beschaffungen und Projektbeschleunigungen.

Zum zweiten besteht auch sektorspezifisch Verbesserungsbedarf. So könnte im Schienensektor eine Bahnreform dazu beitragen, dass die Schienenmilliarden des Bundes besser eingesetzt werden. Außerdem kann ein ausgeweiteter Emissionshandel dazu beitragen, die öffentlichen und privaten Kosten der politisch gewünschten CO₂-Senkungen marktwirtschaftlich zu begrenzen.

Zum dritten sollten bestehende Finanzierungsansätze, die Alternativen zur Kreditfinanzierung darstellen, verstärkt erwogen werden. Dazu gehören neben der Straßen-Maut und Studiengebühren insbesondere die vermehrte Nutzung von Public-Private-Partnerships.

Parallel dazu muss immer wieder betont werden, dass die Schuldenbremse neutral zur Frage des Investitionsumfangs ist. Es steht der öffentlichen Hand trotz Schuldenbremse jederzeit frei zu entscheiden, welcher Teil des Budgets in Investitionen und welcher in den Konsum fließt. Diese Prioritätensetzung ist originäre Aufgabe der Haushaltspolitik. Flucht in die Verschuldung, ist keine Alternative. Es wäre daher geradezu eine Posse, wenn gegenwärtig etwa die Klimapolitik im Namen der Nachhaltigkeit verschärft wird und gleichzeitig die Schuldenbremse, die ausdrücklich und klar dem Schutz zukünftiger Generationen dient, demontiert werden würde.

Anhang

A1: „Staatsschulden bedeutet gar keine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen.“

Grundlage dieses fundamentalen Arguments zur Rechtfertigung von Staatsschulden ist die für sich genommen richtige Feststellung, dass jedem Schuldner auch ein Gläubiger gegenübersteht. Faktisch werden natürlich nicht nur (Staats)schulden, sondern auch Tilgungsforderungen vererbt.

Ein Beispiel: Zum Zeitpunkt X erwirbt eine Gruppe von Sparern eine Bundesanleihe, so dass der Bund mit dem Krediterlös eine Autobahnstrecke ausbauen kann. Wenn nun diese Bundesanleihe beispielsweise 30 Jahre später mit Steuermitteln getilgt würde, fließen diese Gelder an die ursprünglichen Sparer zurück.

Entsprechend wird (formal korrekt) argumentiert, dass für zukünftige Generationen insgesamt keine Lasten durch früher aufgenommene Staatskredite entstehen würden, da die Tilgungszahlung der zukünftigen Generation dann an Personen erfolge, die ebenfalls dieser zukünftigen Generation angehören. Daher handele es sich lediglich um ein Verteilungsproblem innerhalb einer zukünftigen Generation und um kein Problem zwischen den Generationen.

Dem ist folgendes entgegen zu halten:

Zunächst würde wohl niemand ernsthaft bestreiten, dass der Nutzen einer schuldenfinanzierten Staatsleistung definitiv zwischen den Generationen ungleich verteilt ist. Um beim Beispiel zu bleiben: Die heutige Generation hätte vom schuldenfinanzierten Autobahnausbau einen Nutzen – im Gegensatz zu einer zukünftigen Generation, die eine dann längst sanierungsbedürftige Autobahnstrecke erbt. Genau aus dieser Nutzendiskrepanz resultiert ja die Verlockung einer Schuldenfinanzierung. Die heutige Generation erbringt dafür kein Opfer. Lediglich die im Beispiel genannten Sparer bzw. Investoren in Bundesanleihen üben zugunsten späterer Zins- und Tilgungszahlungen einen temporären Konsumverzicht.

Neben der Nutzenebene kommt hier also die Kostenebene ins Spiel. Dabei ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, in welcher konkreten Form Staatsschulden aufgenommen und wie sie getilgt bzw. ob sie nur überrollt werden. Faktisch ist es nämlich so, dass die Nutznießer zukünftiger Zins- und Tilgungszahlungen nur einen sehr kleinen Teil der bundesrepublikanischen Gesellschaft ausmachen. Der ganz überwiegende Teil der Gesellschaft trägt die Lasten alter Staatskredite in Form von Steuerzahlungen, ohne Zins- und Tilgungszahlungen für diese Altkredite empfangen zu haben. Für diesen Teil dürfte es wenig tröstlich sein zu erfahren, dass sie diese Leistungen - gemäß den Verfechtern des obigen Arguments - an die eigene Generation und damit kollektivistisch gedacht an sich selbst erbringt.

Zunächst ist zwischen der Art der Tilgung zu unterscheiden. Wenn ein bestimmter Staatskredit bei Fälligkeit tatsächlich mit Steuergeldern getilgt wird, erbringt die Gesellschaft auch eine tatsächliche Tilgungsleistung. Sie verzichtet auf anderes, das mit diesem Geld hätte finanziert werden können. Insofern kann man dann von einer „Tilgungsgeneration“ sprechen.

Solange jedoch fällige Staatskredite nur mit neuen Staatskrediten getilgt werden, sind lediglich regelmäßige Zinszahlungen fällig, die von „Zinsgenerationen“ geleistet werden. Ein dauerhaftes Überrollen von Krediten würde also unendliche viele „Zinsgenerationen“ belasten.

Wer sind nun konkret und im Einzelnen die Gläubiger, die Kreditaufnahmen des Staates ermöglichen und Zins- sowie Tilgungszahlungen erhalten?

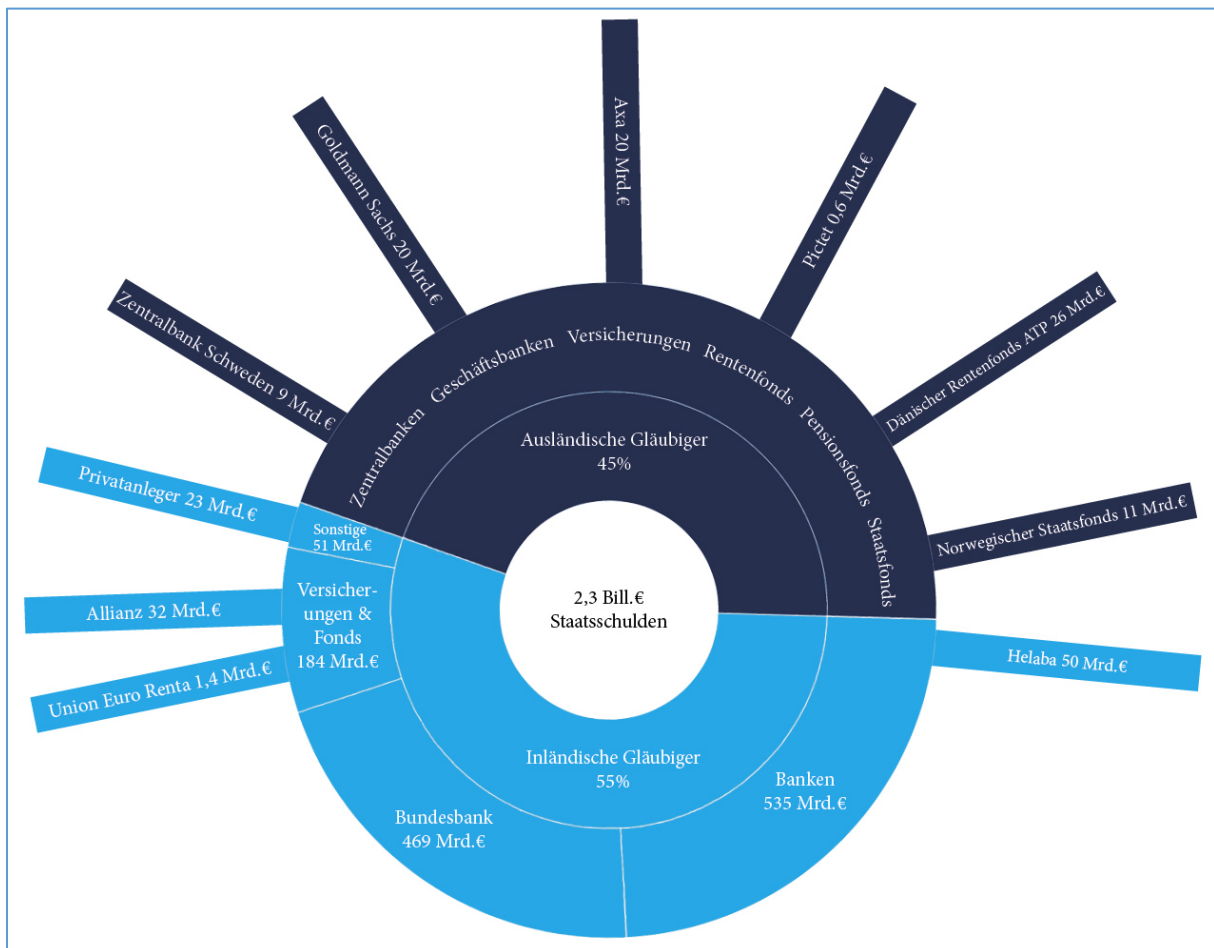
Ausländische Gläubiger

Fast die Hälfte der deutschen Staatsschulden wird von ausländischen Gläubigern gehalten.¹⁸ Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Geschäfts- und Zentralbanken, Versicherungen sowie Renten-, Pensions- und Staatsfonds.

Damit fließt auch rund die Hälfte der Zins- und Tilgungszahlungen ins Ausland. Geleistet wird dieser Schuldendienst von der gesamten bundesrepublikanischen Gesellschaft zugunsten einer früheren Generation (die die schuldenfinanzierte Staatsleistung empfing) bzw. zugunsten ausländischer Sparer (die diese schuldenfinanzierte Staatsleistung durch eigene Konsumzurückhaltung ermöglicht hatten).

In Deutschland profitiert also hier per Definition niemand vom Schuldendienst, so dass ganz klar ein Interessenskonflikt zwischen den Generationen besteht.

Abb. Struktur der Gläubiger deutscher Staatsschulden



Quelle: DSI kompakt Nr. 46, „Gläubiger deutscher Staatsschulden“, März 2021.

¹⁸ Vgl. DSI kompakt Nr. 46, „Gläubiger deutscher Staatsschulden“, März 2021.

Inländische Gläubiger

Versicherungen, Fonds und Privatpersonen

Inländische Käufer von Staatsanleihen sind zum einen Versicherungen und Pensionsfonds, die diese Investitionen mit den Beiträgen ihrer Kunden finanzieren. Deren Investitionsvolumen beträgt derzeit knapp 200 Mrd. Euro.

Zudem investieren Privatpersonen auch selbst, indem sie Bundeswertpapiere über Rentenfondskäufe oder über börsliche Direktinvestitionen erwerben.

In beiden Fällen werden Sparer für ihre Konsumzurückhaltung mit Zins- und Tilgungszahlungen der gesamten bundesrepublikanischen Gesellschaft belohnt.

Der Anteil dieser privaten inländischen Gläubiger ist jedoch klein (rund 50 Mrd. Euro) und zudem rückläufig. Von den rund 1.250 Mrd. Euro im Inland gehaltenen Staatsschulden entfallen inzwischen fast 500 Mrd. Euro auf die Bundesbank. Gut 500 Mrd. Euro steuern die Geschäftsbanken bei; vorwiegend in Form direkter Kredite an Länder und Gemeinden.

Bundesbank

Niemand muss eine Sparleistung erbringen, wenn die Bundesbank Staatsanleihen erwirbt. Sie kauft diese Anleihen auf dem Sekundärmarkt üblicherweise von Geschäftsbanken. Die Bundesbank bezahlt die Anleihen, indem sie ihr eigenes Zentralbankgeld elektronisch schafft und den jeweiligen Betrag den Geschäftsbanken auf deren Zentralbankkonten gutschreibt.

Dies führt zu einem Aktivtausch bei den Geschäftsbanken und zu einer Bilanzverlängerung bei der Bundesbank. Deren Aktivseite wächst um die erworbenen Anleihen. Die Passivseite wächst um das geschaffene Zentralbankgeld (als Forderung der Geschäftsbanken an die Bundesbank).

Echte Tilgungen einer „Tilgungsgeneration“ kommen keinen Privatgläubigern zugute, sondern der Bundesbank, deren Bilanz dann schrumpft. Die Aktivseite sinkt im Umfang der fällig gewordenen Anleihe. Die Passivseite sinkt um die an die Bundesbank geflossenen Tilgungszahlungen aus Steuermitteln.

Für Schulden gegenüber der Bundesbank existiert also wie schon bei den ausländischen Gläubigern kein lediglich intragenerationeller Lastenkonflikt, sondern eine vollumfängliche Lastenverschiebung auf die „Tilgungsgeneration“.

Eine echte Tilgung kommt im Bundesbank-Fall niemandem zugute, weil der Tilgung keine Sparleistung (wie bei privaten Gläubigern) vorausging, sondern leistungslose Zentralbank-Geldschöpfung.

Für die Anleihe-Zinszahlungen an die Bundesbank ist die Lage anders. Echte Zinszahlungen werden von der gesamten Gesellschaft (annahmegemäß aus Steuermitteln) geleistet, fließen aber letztlich an die gesamte Gesellschaft zurück. Denn diese Zinszahlungen würden den Bundesbankgewinn erhöhen, der der gesamten Gesellschaft gehört und üblicherweise an den Bundeshaushalt ausgeschüttet wird.

Während es also im Falle echter Tilgung auch bei Bundesbankkrediten eine „Tilgungsgeneration“ geben muss, auf die Lasten verschoben werden, könnte an dieser Stelle aber der Eindruck entstehen, dass ein dauerhaftes Überrollen von Staatsschulden bei der eigenen Zentralbank doch noch eine Option wäre, gesamtgesellschaftliche Schuldenlasten zu vermeiden.

In der Tat könnten auf die beschriebene Weise dank einer Zentralbank der Schuldendienst vordergründig vermieden werden. Doch in diesem Fall würden gesamtgesellschaftliche Kosten durch große Inflationsgefahren entstehen, weshalb eine Zentralbank, die ihr Ziel der Inflationsvermeidung ernst nimmt, auch keine dauerhafte Staatsfinanzierung im großen Stil ermöglichen würde.

Ein weiteres Beispiel mag dies verdeutlichen:

Der Bund erneuert mit Bundesbankkrediten Teile seines Fuhrparks. Der dadurch gestiegenen Nachfrage des Bundes steht keine Nachfragezurückhaltung entsprechender Privatgläubiger gegenüber, da die Kreditmittel über die Bundesbank künstlich geschaffen wurden.

Falls sich diese zusätzliche Bundesnachfrage auf eine Fahrzeugindustrie richtet, die nahe oder an ihrer Kapazitätsgrenze operiert, führt dies tendenziell zu Preiserhöhungen zum Schaden aller Fahrzeugkäufer.

Falls hingegen die Fahrzeugindustrie in jenem Moment unterausgelastet ist, entsteht tendenziell zumindest dort kein Preisdruck (weshalb bei einem konjunkturellen Einbruch schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme grundsätzlich auch vertretbar sind). Gleichwohl führt die Bundesnachfrage zu zusätzlichen Einkommen in der Fahrzeug- und auch in der Zulieferindustrie. Wenn diese zusätzlichen Einkommen dann in anderen Bereichen die Nachfrage erhöhen, entsteht dort, z. B. in einer an der Kapazitätsgrenze operierenden Bauwirtschaft, tendenziell Preisdruck zulasten dortiger Kundengruppen.

Schuldenfinanzierung hätte also in jedem Falle ihren gesamtgesellschaftlichen Preis.

Geschäftsbanken

In Bezug auf die Staatsfinanzierung sind inländische Geschäftsbanken weniger als Anleiheinvestoren, sondern vielmehr als direkte Kreditgeber insbesondere an Länder und Gemeinden aktiv.

Grundsätzlich stehen Banken unterschiedliche Wege zur Verfügung. Dazu gehören das Einlagengeschäft, die Begebung von Pfandbriefen und anderen Schuldverschreibungen sowie die eigene Kreditschöpfung. Wer somit die letztendlichen Gläubiger eines über die Geschäftsbanken organisierten Staatskredits sind, ist statistisch nicht erfassbar. Aber selbst der private Investor eines öffentlichen Pfandbriefs, der damit zur Kreditfinanzierung einer Schuldsanierung beiträgt, kann Teil einer zukünftigen „Tilgungsgeneration“ werden. Teil der „Zinsgenerationen“ ist er ohnehin.

Fazit

Sind die Gläubiger deutscher Staatsschulden das Ausland bzw. die Bundesbank, trifft die Schuldenlast alle Mitglieder zukünftiger Generationen in Deutschland, weil Zins- und Tilgungszahlungen aus Deutschland heraus bzw. in die Bundesbank fließen.

Sind die Gläubiger inländische Privatpersonen, tragen fast alle Mitglieder zukünftiger Generationen in Deutschland die Schuldenlast, weil nur wenige Inländer Zins- und Tilgungszahlungen erhalten.

Entsprechend zurückhaltend sollte die staatliche Schuldenaufnahme sein – aus Respekt und Fairness gegenüber nachfolgenden und insofern ungefragten Generationen.

A2: „Staatsschulden müssen gar nicht zwingend zurückgezahlt werden.“

Unabhängig von der Frage, ob Schuldenlasten verschoben werden, wird zuweilen argumentiert, dass ein Teil der Lasten – nämlich die Tilgung – gar nicht getragen werden muss, weil fällige Kredit immer wieder überrollt werden können.

In der Tat kann ein dauerhaft kreditwürdiger Staat auch dauerhaft jeden fälligen Staatskredit tilgen, indem er einfach einen neuen Staatskredit aufnimmt. Eine echte Kreditrückzahlung findet dann nicht statt.

Wenn zudem der Kreditzinssatz niedrig ist und Zinszahlungen ja ohnehin aus heutiger Sicht umso weniger ins Gewicht fallen, je später sie fällig werden¹⁹, kann dies den Eindruck erwecken, dass derartige Staatsschulden für die Gesellschaft fast zum Nulltarif zu haben sind.

Ein praktisches Beispiel für eine Annäherung an diese Langfrist-Strategie sind Staatsanleihen mit einer 100-jährigen Laufzeit, wie sie inzwischen z. B. Österreich emittiert hat. Am 30.09.2017 hat Österreich solch eine Anleihe im Umfang von 6 Mrd. Euro begeben (WKN: A19PCG). Sie ist erst am 30.09.2117 zur Rückzahlung fällig. Der jährlich von den österreichischen Steuerzahlern zu tragende Zinssatz beträgt lediglich 2,1 Prozent. Der Anfangskurs der Anleihe lag bei ca. knapp 102 Prozent. An Nachfrage mangelte es also nicht.

Für diese 6 Mrd. Euro zahlt nun Österreich jährlich nur rund 126 Mio. Euro Zinsen. Über die 100 Jahre Laufzeit bis zur Fälligkeit summieren sich die Zinszahlungen entsprechend auf 12,6 Mrd. Euro – nominal mehr als das Doppelte der Kreditsumme.

Für einen aussagekräftigen Vergleich muss dieser Zahlungsstrom von 100 Mal rund 126 Mio. Euro Zinsen jedoch auf den Emissionszeitpunkt abgezinst werden. In dieser Betrachtung beträgt die Zinslast (als Barwert) für die heutigen Steuerzahler Österreichs nur rund 5,2 Mrd. Euro.²⁰

¹⁹ Theoretisch und finanzmathematisch könnten die Steuerzahler im Jahr der Emission der ersten Anleihe (bzw. einer „ewigen“ Anleihe mit unendlicher Laufzeit) einen Kapitalstock anlegen, der verzinslich angelegt wird und aus dem die jährlichen Steuerlasten zur Deckung der jährlichen Anleihezinsen finanziert werden können. Alternativ könnten die Steuerzahler den jährlichen Festzinsbetrag aus dem jährlich wachsenden Gesamtsteueraufkommen begleichen.

²⁰ Gerade bei langen Laufzeiten ist die Wahl des Abzinsungsfaktors natürlich schwierig. Naheliegend ist der Kupon der Anleihe selbst, also 2,1 Prozent.

Tab.: Konditionen und Zinslasten einer 100-jährige Staatsanleihe Österreichs

100-jährige Staatsanleihe Österreichs (WKN: A19PCG / Emission am 30.9.2017 / Fälligkeit am 30.9.2117)				
Emissionsvolumen in Mrd. Euro:				6,0
Zinstermine		Nominal- zinssatz	Zinszahlung in Mio. Euro	zum 30.9.2017 mit 2,1 % Diskontierungssatz abgezinste Zinszahlung in Mio. Euro
30.09.2018	1	2,10 %	126	123,4
30.09.2027	10	2,10 %	126	102,4
30.09.2067	50	2,10 %	126	44,6
30.09.2117	100	2,10 %	126	15,8
Gesamtzinslast abgezinst auf Emissionszeitpunkt in Mrd. Euro:				5,2

Quelle: <https://www.boerse-frankfurt.de/anleihe/at0000a1xml2-oesterreich-republik-2-1-17-17> und eigene Berechnungen.

Diese Zahlen verfestigen den oberflächlichen Eindruck, dass derartige Kreditgeschäfte lukrativ für den Staat sind.

Aber das Bild ist nicht vollständig. Um gemäß dem Prinzip der ewigen Anleihe dauerhaft der Tilgung zu entgehen, müsste diese 100-jährige Anleihe immer wieder durch neue Anleihen ersetzt werden. In diesem Fall laufen die Zinszahlung natürlich ebenso ewig weiter. Sie fallen zwar wie erwähnt mit den Jahren immer weniger ins Gewicht. Doch der Barwert der Zinszahlungen für eine ewige Anleihe beträgt exakt der ursprünglichen Kreditsumme, wenn Kreditzinssatz und Abzinsungssatz identisch sind, was eine naheliegende Annahme ist. Dieses finanzmathematische Gesetz gilt im Übrigen für jeden beliebigen nicht-negativen Zinssatz.²¹

Gesellschaftlich lukrativ wären derartige Kreditgeschäfte also nur, wenn mit der Kreditsumme eine Investition finanziert wird, die eine ewige Rendite erwirtschaftet, die größer ist als der Kreditzinssatz (im Beispiel hier Österreich: jährlich mehr als 2,1 Prozent).²² Das ist ein komplett unrealistisches Szenario.

²¹ Je höher der Satz, desto schneller konvergiert der Barwert der Zinszahlungen gegen die Kreditsumme, d. h. desto weniger Kreditjahre müssen vergehen, damit der Barwert gleich der Kreditsumme ist. Ewige Anleihen zu negativen Zinssätzen ergeben aus Anlegersicht nur Sinne, wenn er eine ewige Deflation erwartet. Das wird aber niemand tun, da eine Dauerdeflation die Preise schnell gegen Null treiben und damit eine arbeitsteilige Volkswirtschaft zusammenbrechen würde.

²² Die österreichischen Steuerzahler würden durch das Projekt „brutto“ dauerhaft reicher und blieben es „netto“ auch nach der zusätzlichen Besteuerung (im Umfang der jährlich fälligen Zinslast) verglichen mit dem Basisszenario ohne das kreditfinanzierte Investitionsprojekt und ohne die fällige Zinslast.

Quintessenz: Im Falle von stets zahlungsfähigen Steuerzahlern im Rücken kann der Staat zwar theoretisch jeden fälligen Kredit immer wieder überrollen und damit seinen Steuerzahlern eine echte Rückzahlung ersparen.

Doch das ist für die Steuerzahler keineswegs ein nützlicher Finanzierungstrick. Für die Steuerzahler im Zeitpunkt der ersten Kreditaufnahme gilt:

Gemäß finanzmathematischer Gesetze (siehe nachfolgende Abbildung) beträgt der Barwert K aller Zinszahlung R einer ewigen Anleihe bei nüchternen Schätzung²³ genau dem Nennwert der Kreditsumme.

Abb. Finanzmathematische Barwertformel für eine ewige Rente/Anleihe

- **Annahme:** Zahlungen in gleicher Höhe $R > 0$ erfolgen unendlich lange ($n = k = \infty$)

Endwert und Barwert ergeben sich als Grenzwerte der entsprechenden Werte der endlichen Rente:

$$\text{Endwert } K_{\infty} := \lim_{n \rightarrow \infty} K_n = \lim_{n \rightarrow \infty} R \cdot \frac{(1+i)^n - 1}{i} \rightarrow \infty \text{ für } i > 0$$

$$\text{Barwert } K_0^{\infty} := \lim_{n \rightarrow \infty} K_0 = \lim_{n \rightarrow \infty} R \cdot \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i} = \boxed{\frac{R}{i}} \text{ für } i > 0$$

Quelle: https://tu-dresden.de/mn/math/stochastik/das-institut/beschaefigte/jan-rudl/ressourcen/dateien/teaching/Skript_Finanzmathe_Rudl.pdf?lang=de, S. 19.

Für die Steuerzahler folgender Jahre und Generationen sinken zwar die realen Zinskosten, aber bei nüchternen Schätzung sinkt auch der Nutzen aus dem kreditfinanzierten Investitionsprojekt.

Somit lassen sich mittels langer Kreditlaufzeiten die Kreditlasten zwar verschieben, aber insgesamt nicht senken.

Je länger die Kreditlaufzeit und je kleiner der Zinssatz, desto größer ist tendenziell die Ausbeutung zukünftiger Steuerzahlergenerationen.

Je länger die Kreditlaufzeit und je kleiner der Zinssatz, desto größer ist damit aber tendenziell auch der Nutzen der aktuellen Steuerzahlergeneration, Staatsverschuldung auszuweiten. Und je größer ist auch die Chance im politischen Prozess, dies mit Verweis auf die vermeintlich günstigen Kreditkonditionen auch durchzusetzen.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse zeigt also auch an dieser Stelle, wie wichtig sie zur Selbstbindung der aktuellen Steuerzahlergeneration (und ihrer Politiker) sowie zum Schutz zukünftiger Steuerzahlergenerationen ist.

²³ Abzinsungssatz = Kreditzinssatz = i .

A3: „Staatsschulden sind mehr denn je geboten, weil das derzeitige Zinsniveau so niedrig ist.“

Ein weniger fundamentales, sondern auf den ersten Blick pragmatisches Argument für mehr Staatsverschuldung und gegen die Schuldenbremse lautet:

„Die Kreditzinssätze für den deutschen Staat sind historisch niedrig. Daher kann man sich eine höhere Staatsverschuldung leisten.“

Dem ist Folgendes zu entgegnen:

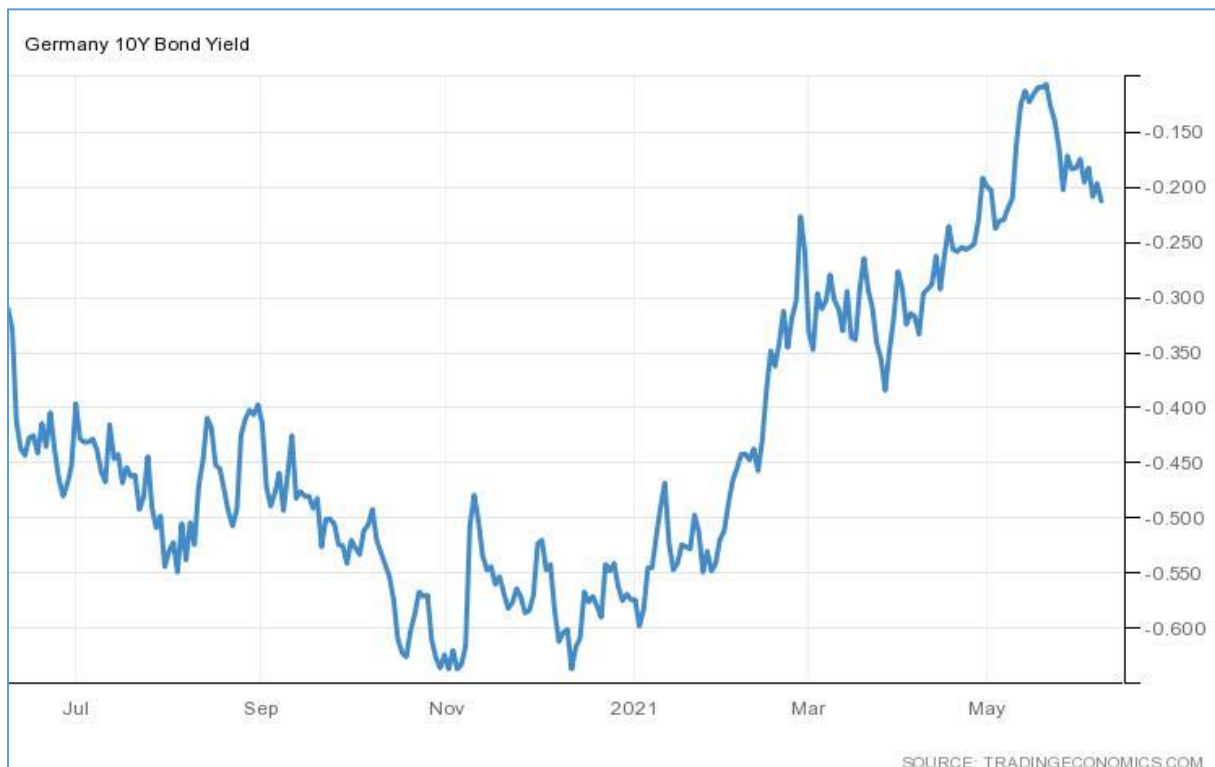
Dass eine Schuldenfinanzierung von staatlichen Leistungen für Politiker, die diese Leistungen ermöglichen und für Bürger, die diese Leistung empfangen, eine Verlockung für beide Seiten darstellt, liegt auf der Hand. Und dass diese Verlockung noch größer wird, wenn die Kreditzinssätze sinken, ist ebenfalls klar.

Wenn aber der BdSt und andere vor einer ausufernden Staatsverschuldung warnen, so geschieht das im Interesse zukünftiger Generationen. Kreditfinanzierung bedeutet Lastenverschiebung in die Zukunft (siehe auch die vorangegangenen Punkte). Je stärker die jetzige Generation die Schuldenaufnahme lediglich mit Verweis auf derzeit niedrige Zinskosten ausweitet, desto unfairer ist das gegenüber zukünftigen Generationen.

Niedrigzinsen, Nullzinsen oder gar negative Zinssätze, wie wir es derzeit in Deutschland erleben, wäre dann ein gutes Argument für zusätzliche Schuldenaufnahmen, wenn diese Kredite am Ende ihrer Laufzeit auch getilgt werden würden. Dies ist aber grundsätzlich nicht der Fall. Deutsche Staatsschulden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, werden bei Fälligkeit lediglich durch Aufnahme neuer Kredite getilgt, also überrollt.

Entscheidend ist dann die Frage, zu welchem Zinsniveau diese neuen Kredite aufgenommen werden. Hier mag man - insofern optimistisch - argumentieren, dass die Niedrigzinsphase noch viele Jahre anhalten wird.

Dies ändert jedoch überhaupt nichts an dem Problem der Generationen-Ungerechtigkeit. Die Niedrigzinsphase wird aufgrund ökonomischer Gesetzmäßigkeiten irgendwann enden. Ein gewisser Zinsanstieg war in den vergangenen Monaten auch bereits zu beobachten:

Abb. Renditeentwicklung zehnjähriger Bundesanleihen seit Mitte 2020

Quelle: <https://tradingeconomics.com/germany/government-bond-yield>

Die Europäische Zentralbank wird früher oder später ihre Leitzinssätze wieder erhöhen und ihre Anleihen-Kaufprogramme zurückfahren.

Und ob ein weltweit übermäßiges Sparangebot, das immer wieder als eine Ursache sinkender Zinssatzniveaus genannt wird, dauerhaft anhält, ist zweifelhaft.

Somit wird der Staat die derzeit für ihn günstigen Anleihen irgendwann nur noch durch neue Anleihen tilgen können, für die deutlich positive Zinssätze zu zahlen sind.

Um es an einem plakativen Beispiel zu konkretisieren:

Ein Polizeifahrzeug wird heute mit einer zehnjährigen Anleihe zum Null-Zinssatz finanziert. Wenn in zehn Jahren dieses Polizeifahrzeug längst verschrottet sein wird, wird diese Anleihe fällig und dann mit einer neuen Anleihe zu einem Zinssatz von beispielsweise zwei Prozent getilgt. Ab dem Jahre 2031 würden also die Bürger eine substantielle Zinslast für ein Polizeifahrzeug, das längst verschrottet sein wird, tragen müssen.

Diese Zinslast besteht dann entweder dauerhaft (im Falle eines regelmäßigen Überrollens dieser Anleihe). Oder die Zinslast endet irgendwann, weil die Bürger den Kredit mit Steuerzahlungen und eben nicht mit neuen Krediten tilgen. In jedem Fall tragen zukünftige Generationen Lasten für staatliche Leistungen, die sie selbst gar nicht nutzen konnten.

Kurzgefasst: Aus Gründen der Generationen-Gerechtigkeit, und darum geht es bei der Frage von Staatsverschuldung, ist der Zinssatz im Moment der Schuldenaufnahme irrelevant. Dieser Zinssatz ist nur für die Zinslast der aktuellen Generation relevant.

Zukünftige Generationen erben in jedem Fall die Schuldenlast wegen des ständigen Überrollens der Staatsschulden. Die Zinslasten, die sie ebenfalls erben, bemessen sich nicht nach dem heutigen (niedrigen), sondern nach dem dann gültigen Zinssatzniveau.

Dieses Zinsniveau wird deutlich höher sein, als das momentan auch politisch erzwungene Niedrigzinssniveau. Daher ist es aus Fairness gegenüber zukünftigen Generationen umso wichtiger, dass die Staatsschulden wegen derzeit verlockend niedriger Zinssätze eben nicht noch zusätzlich wachsen.

A4: „Zukünftige Generationen profitieren von schuldenfinanzierten Investitionen.“

Was hier auf den ersten Blick so naheliegend klingt, ist es beim genaueren Hinschauen keineswegs.

Werden denn den zukünftigen Generationen nicht nur Staatsschulden, sondern auch korrespondierende Investitionsgüter hinterlassen?

Geht man vereinfacht von 30 Jahren als dem Durchschnittsalter von Eltern bei Geburt ihres ersten Kindes aus, so wächst ab dem Jahr 2051 die von heute aus gerechnet erste Zukunftsgeneration heran.

Doch welche Investitionsgüter, über deren kreditfinanzierte Anschaffung heute (2021) entschieden werden soll, würden 2051 noch existieren und damit der ersten Zukunftsgeneration einen Nutzen stiften?

Ein Blick auf durchschnittliche Nutzungsdauern unterschiedlicher Investitionsgüterarten zeigt, dass lediglich Bauten, also insbesondere Gebäude, Straßen und Schienen, länger als 30 Jahre Bestand haben und damit Zukunftsgenerationen noch zugutekommen können.

Übersicht 4–5: Durchschnittliche Nutzungsdauern für Investitionsjahre nach Vermögensarten
in Jahren

Vermögensarten	1991	2000	2010
Bauten	62	58	51
Wohnbauten	71	63	52
Straßen	57	54	52
Sonstige öffentliche Tiefbauten	53	50	51
Öffentliche Hochbauten	55	50	44
Sonstige Nichtwohnbauten	52	52	51
Ausrüstungen (gemäß CPA) einschl. militärischer Waffensysteme	14	14	14
Ausrüstungen (gemäß CPA) ohne militärischer Waffensysteme	14	13	14
Sonstige Maschinen u. Geräte (CPA 13-24)	13	13	15
Metallerzeugnisse(CPA 25).....	16	15	16
DV-Geräte, elektronische u. optische Erzeugnisse(CPA 26)	7	7	8
Elektrische Ausrüstungen (CPA 27).....	15	16	16
Maschinen (CPA 28)	14	14	14
PKW abzüglich Leasing u. Kurzzeitvermietung (CPA 29_1).....	8	8	8
Nutzfahrzeuge (CPA 29_2).....	11	11	11
Schiffe (CPA 30_1).....	24	25	25
Schienefahrzeuge (CPA 30_2)	25	25	25
Luftfahrzeuge (CPA 30_3)	20	20	20
Möbel (CPA 31)	18	18	18
Waren a. n. g. (CPA 32)	15	14	14
Reparaturen u. Instandhaltungen (CPA 33).....	16	15	15
Nutzpflanzungen			
Rebanlagen.....	20	20	20
Hopfenanlagen	15	15	15
Spargelanlagen.....	8	8	8
Obstplantagen	10	10	10
Geistiges Eigentum	11	10	10
Forschung und Entwicklung	12	12	12
Software.....	5	5	5
Suchbohrungen	30	30	30
Urheberrechte.....	5	5	5

A5: Mittelabflüsse bei bewilligten Bauinvestitionen – ein Überblick

Unter 8.1. wurde das Problem beleuchtet, dass in den öffentlichen Haushalten bereitstehende Investitionsmittel für Baumaßnahmen im Haushaltsvollzug häufig nicht im vollen Umfang verausgabt werden. Dieser Umstand ist nach unseren Recherchen tendenziell umso größer, je niedriger die staatliche Ebene und je kleiner die Verwaltung ist.

Dem **Bund** ist es in den vergangenen Jahren immer besser gelungen, sein Bauinvestitionsbudget auch auszuschöpfen. Im Jahre 2016 blieben knapp 300 Mio. Euro ungenutzt. In den Folgejahren (2017-2019) hingegen wurden die Soll-Ansätze sogar geringfügig überschritten.

In den **Bundesländern** ist das Bild sehr heterogen, wie die Gesamterhebung für 2019 zeigt.

Tab.: Soll-Ist-Vergleich der Bauinvestitionen der Bundesländer 2019

Bundesland	Ungenutzte Haushaltsmittel für Bauinvestitionen (Haushalts-Soll 2019 abzgl. Haushalts-Ist 2019)	
	in Mio. Euro	in Prozent des Haushalts-Soll
Hamburg	552	68
Brandenburg	36	52
Saarland	26	47
Bremen	15	37
Berlin	198	36
Thüringen	41	18
Niedersachsen	39	15
Schleswig-Holstein	20	11
Sachsen-Anhalt	13	6
Nordrhein-Westfalen	19	5
Hessen	24	5
Mecklenburg-Vorpommern	12	4
Sachsen	-16	-3
Bayern	-66	-4
Rheinland-Pfalz	-7	-12
Baden-Württemberg	-196	-33
SUMME	711	11

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne, Berlin und Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2018 wegen fehlender Abschlüsse für 2019.

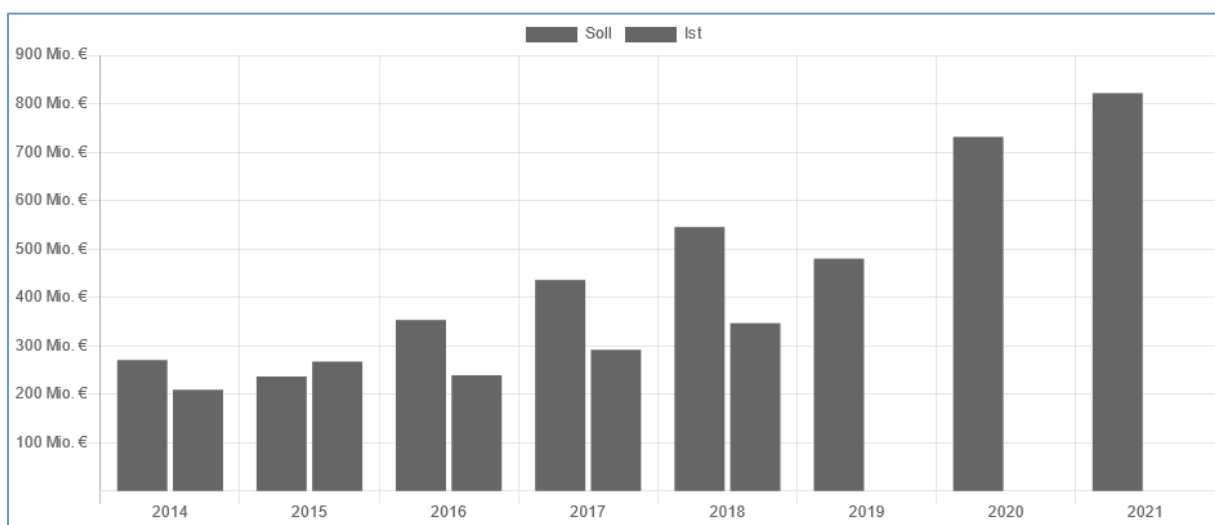
Wegen der Vielzahl der Ursachen, die auch nicht immer im Einflussbereich der Verwaltungen liegen, variieren die Ergebnisse über die Jahre natürlich.

Im Jahre 2009, um ein Extrembeispiel zu nennen, schöpft Baden-Württemberg rund 34 Prozent seine Bauinvestitionsmittel nicht aus, während es 10 Jahre später (siehe oben) seinen Soll-Ansatz um 33 Prozent überschreiten konnte.

In Hamburg und im Saarland hingegen war die Ausschöpfung der Bauinvestitionsmittel auch schon im Jahr 2009 gering (40 bzw. 33 Prozent).

Auch ein Rückblick auf die Bilanz des Landes Berlin unterstreicht die Problematik. In den Haushaltsjahre 2014 bis 2018 wurden - mit Ausnahme in 2015 – die entsprechenden Haushaltsansätze jeweils deutlich unterschritten.

Abb.: Soll-Ist-Vergleich der Bauinvestitionen im Landeshaushalt Berlin



Quelle: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/artikel.5697.php>

Den meisten Kommunen wiederum fällt es in besonderer Weise schwer, ihre zur Verfügung stehenden Investitionsmittel zu nutzen. Das ist besonders gravierend, weil die Kommunen – auch ausgestattet mit einer Vielzahl von Zuschüssen der EU, der Bundes und der Länder – vor Ort für einen Großteil der öffentlichen Investitionen zuständig sind.²⁴

Aktuelle Vollerhebungen der Soll-Ist-Diskrepanz aller Kommunen sind dem Institut nicht bekannt. Nach KfW-Schätzungen²⁵ planten die Kommunen im Jahr 2019 Investitionen i. H. v. 35,9 Mrd. Euro, wovon lediglich 24,4 Mrd. Euro auch tatsächlich verausgabt wurden. Voraussichtlich sind also über 10 Mrd. Euro bzw. über ein Drittel des Budgets ungenutzt geblieben.

²⁴ In VGR-Abgrenzung betragen die Bruttoinvestitionen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Jahr 2020 knapp 92 Mrd. Euro. Auf die Kommunen entfielen rund 33 Mrd. Euro, also mehr als ein Drittel aller Investitionen. Die kommunalen Investitionen sind ganz überwiegend Bauinvestitionen (rund 28 Mrd. Euro). Damit betrug 2020 der kommunale Anteil an den gesamtstaatlichen Bauinvestitionen (insgesamt 49 Mrd. Euro) fast 60 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt, VGR-Arbeitsunterlage Investitionen, 2020.

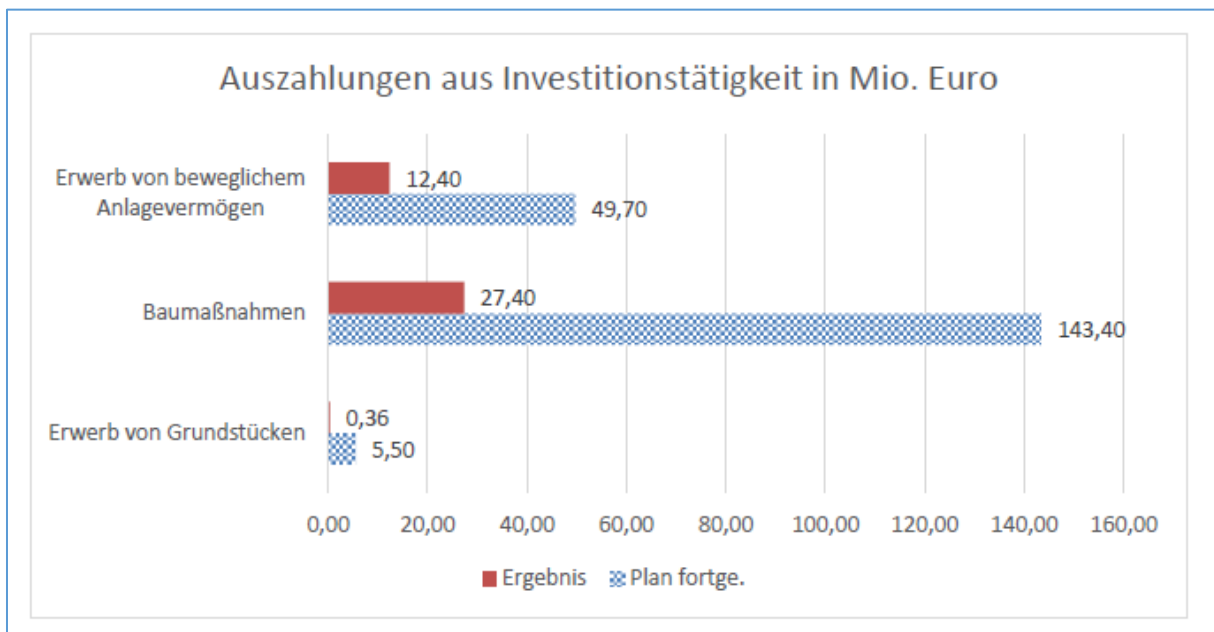
²⁵ Vgl. KfW-Panel 2020, S. 11, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020.pdf>.

Stichproben des DSI in den Haushaltsabschlüssen einiger Kommunen untermauern dies:

Tab.: Soll-Ist-Vergleich der Bauinvestitionen in ausgewählten Kommunen

Bauinvestitionen 2019 in Mio. Euro gemäß Haushaltsabschlüssen			
Kommune	Ist-Ausgaben	Fortgeschriebener Planansatz	Ungenutzte Investitionsmittel
Remscheid	9,2	32,5	23,3
Fulda	25,1	77,7	52,6
Gelsenkirchen	30,0	129,8	99,8
Dortmund	65,2	230,4	165,2
Chemnitz	88,3	245,3	157,0
Lübeck	89,2	160,8	71,6
Essen	108,6	360,3	251,7
Köln	118,7	483,5	364,8
Karlsruhe	132,1	158,4	26,3
Stuttgart	177,2	275,4	98,2
München	772,4	732,8	-39,6

Sehr plastisch wird die Soll-Ist-Problematik auch in einer Abbildung aus dem aktuellen Jahresabschluss 2020 der Stadt Gelsenkirchen:



Quelle: https://www.gelsenkirchen.de/de/Rathaus/Staedtischer_Haushalt/Grundlagen_Haushalt/_doc/Entwurf_des_Jahresabschlusses_2020.pdf

Das zeigt auch, wie sich die Diskrepanzen zwischen den Ist-Ausgaben und den Planansätzen über die Jahre vergrößern. In den sogenannten fortgeschriebenen Planansätzen finden sich die bewilligten Investitionsmittel des Berichtsjahres einschließlich der nicht ausgeschöpften Mittel der Vorjahre, soweit sie die Kommunen ins Berichtsjahr übertragen haben. So betrachtet ist das Ausmaß der ungenutzten Investitionsmittel natürlich noch deutlich größer als gemäß der KfW-Schätzung, bei der jahresscharf die Differenz zwischen den Investitionsausgaben eines Jahres und den für dieses Jahr lediglich neu bewilligten Mittel betrachtet werden.

Das Beispiel München zeigt jedoch auch, dass eine Vollausschöpfung bzw. eine temporäre Überziehung des bewilligten Investitionsbudgets durchaus möglich sind.

Insgesamt unterstreichen die Zahlen zum Vollzug des Investitionsbudgets der Länder und Kommunen in drastischer Weise, dass fehlende Investitionsmittel keineswegs die Ursache eines wie auch immer bezifferten Investitionsstaus sind. Zusätzliche Kredite mittels einer Schwächung der Schuldenbremse sind mithin nicht zielführend.

A6: Details zum KfW-Kommunalpanel

Antworten der befragten Kommunalvertreter zur Kernfrage des KfW-Panels 2020

Tabelle 10: Frage 10 "In welchen Infrastrukturbereichen sehen Sie aktuell in Ihrer Kommune insgesamt (Kernhaushalt plus Beteiligungen) einen Investitionsrückstand? Wie hoch schätzen Sie diesen ein?"

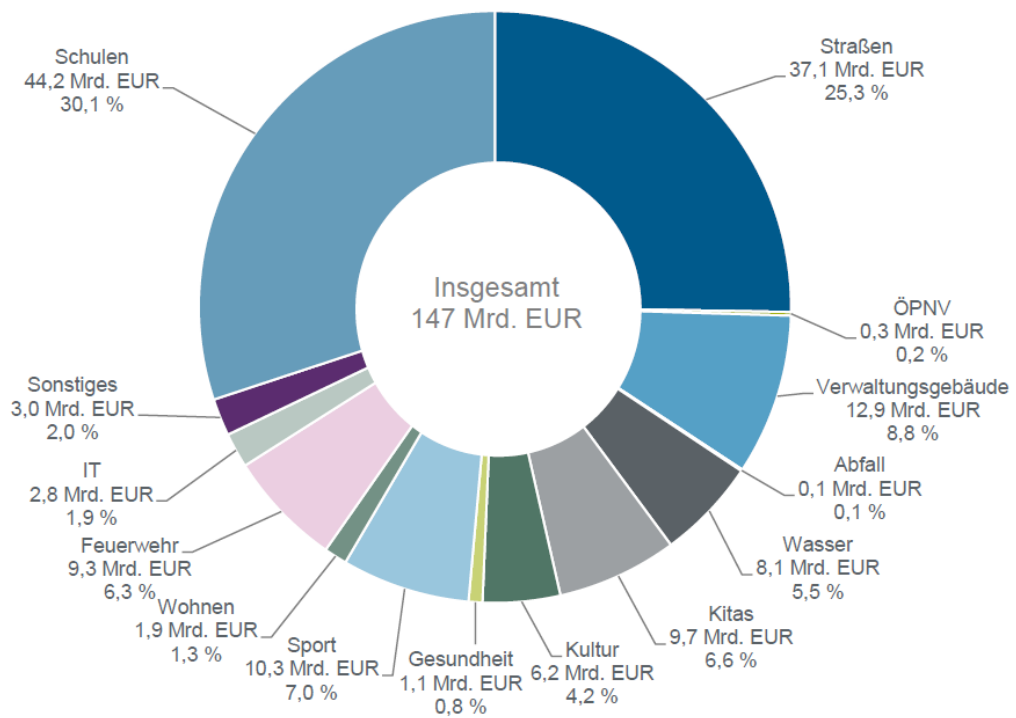
Angaben in EUR je Einwohner (ausreißerbereinigt) nach Größenklassen

	Einwohnergrößenklassen											
	2.000 bis 5.000		5.000 bis 20.000		20.000 bis 50.000		mehr als 50.000		Landkreise		Gesamt	
	Anzahl	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert
Straßen und Verkehrsinfrastruktur	75	504,1	148	474,8	65	366,7	26	513,5	55	137,0	369	414,1
ÖPNV	28	46,8	44	21,6	24	21,4	12	50,3	35	10,6	143	26,2
Öffentliche Verwaltungsgebäude	81	158,5	141	135,9	60	143,6	18	176,5	57	72,2	357	134,2
Energieerzeugung und -versorgung	15	0,0	52	59,6	24	1,1	14	4,6	4	0,0	109	29,2
Abfallwirtschaft	13	24,5	36	0,0	17	3,0	14	10,1	36	4,1	116	5,7
Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	67	485,7	105	341,9	46	188,1	18	104,9	4	0,0	240	329,1
Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)	75	194,7	137	369,7	60	407,2	26	642,7	60	261,6	358	341,0
Kinderbetreuung	71	175,8	140	159,2	57	191,4	24	139,8	13	13,8	305	161,4
Kultur (inkl. Bibliotheken, Begegnungsstätten)	54	54,8	120	55,7	55	77,3	21	136,9	27	10,4	277	61,5
Sportstätten und Bäder	62	114,1	131	174,1	59	194,0	25	145,0	16	71,4	293	157,3
Gesundheit (inkl. Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen)	7	0,0	24	3,0	5	0,0	9	209,4	30	137,8	75	81,2
Wohnungswirtschaft	44	166,1	74	171,2	29	149,2	13	161,2	9	16,8	169	157,1
Informations- und Kommunikationsinfrastruktur	42	97,7	71	65,3	38	71,5	18	49,3	31	41,6	200	68,2
Brand- und Katastrophenschutz (inkl. Hochwasserschutz)	82	137,2	135	148,2	55	134,2	19	86,2	43	22,9	334	123,5
Sonstiges	58	97,0	94	73,3	41	40,0	10	74,6	35	11,9	238	64,4
Investitionsrückstand insgesamt	65	2.227,6	121	2.021,6	50	1.873,6	13	2.134,4	36	451,8	285	1.849,5

Quelle: Tabellenband des KfW-Kommunalpanels 2020, siehe www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2020_Tabellenband.pdf

Hochrechnung obiger Antworten zum Investitionsrückstand

Grafik 8: Wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen 2019



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.