

Feld, Lars P.; Reuter, Wolf Heinrich; Yeter, Mustafa

**Working Paper**

## Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem

Arbeitspapier, No. 01/2020

**Provided in Cooperation with:**

German Council of Economic Experts

*Suggested Citation:* Feld, Lars P.; Reuter, Wolf Heinrich; Yeter, Mustafa (2020) : Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Arbeitspapier, No. 01/2020, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213881>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

# Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem

---

Lars P. Feld<sup>\*)</sup>

(Walter Eucken Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Wolf Heinrich Reuter<sup>\*\*)</sup>

Mustafa Yeter

(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Arbeitspapier 01/2020<sup>\*\*\*)</sup>

Januar, 2020

<sup>\*)</sup> Walter Eucken Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Goethestr. 10, 79100 Freiburg, E-Mail: [feld@eucken.de](mailto:feld@eucken.de)

<sup>\*\*)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: [wolf.reuter@svr-wirtschaft.de](mailto:wolf.reuter@svr-wirtschaft.de); [mustafa.yeter@svr-wirtschaft.de](mailto:mustafa.yeter@svr-wirtschaft.de)

<sup>\*\*\*)</sup> Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

# Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem

**Zusammenfassung:** Es gibt öffentliche Investitionsbedarfe in Deutschland, etwa zur Bewältigung des Strukturwandels, im Rahmen der Klimapolitik oder der öffentlichen Infrastruktur. Deren genaue Höhe ist jedoch äußerst unsicher. Einer Erhöhung der Investitionen stehen die ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft und den Planungsämtern, kommunale Finanzprobleme sowie Regulierungen und lange Verfahrensdauern entgegen. Die sprunghafte Erhöhung der Investitionsausgaben in künftigen Haushaltsplänen durch eine Änderung oder Umgehung der Schuldenbremse dürfte nicht zu entsprechend höheren realen Investitionen führen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass wie in den vergangenen Jahren die Preise steigen und überschüssige Mittel von einem ins nächste Jahr verschoben werden. Die Schuldenbremse bietet derzeit genug Spielräume für eine schrittweise Steigerung der Investitionen, die angesichts der Hindernisse und Unsicherheiten angezeigt ist. Die Änderung oder Umgehung der Schuldenbremse ist in der Diskussion um öffentliche Investitionen derzeit fehlplatziert. Vielmehr besteht die Gefahr, die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln aufs Spiel zu setzen, die für das Funktionieren der Europäischen Währungsunion und die unabhängige Geldpolitik notwendig sind.

JEL-Klassifikation: H62, H63, H54, H72

Schlüsselwörter: Schuldenbremse, öffentliche Verschuldung, öffentliche Investitionen, Kapazitätsengpässe

**Kontaktperson:** **Lars P. Feld**, Universität Freiburg, Walter Eucken Institut und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Goethestr. 10, 79100 Freiburg, E-Mail: [feld@eucken.de](mailto:feld@eucken.de)

**Wolf Heinrich Reuter**, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: [wolf.reuter@svr-wirtschaft.de](mailto:wolf.reuter@svr-wirtschaft.de)

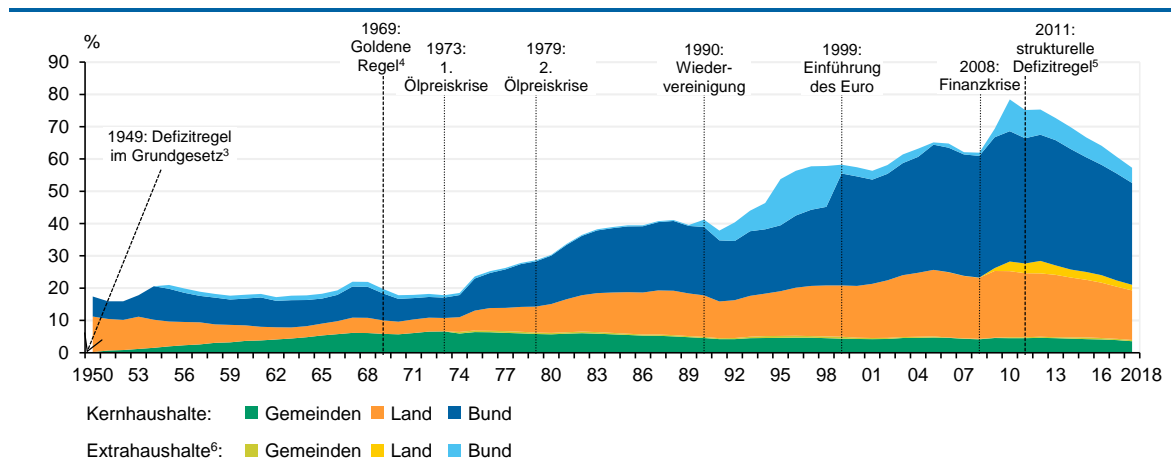
**Mustafa Yeter**, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden, E-Mail: [mustafa.yeter@svr-wirtschaft.de](mailto:mustafa.yeter@svr-wirtschaft.de)

# 1 Die Schuldenbremse zum Sündenbock gemacht

Für was die Schuldenbremse nicht alles herhalten muss! Auf der einen Seite verweisen die Finanzminister und Haushälter in Bund und Ländern auf die Schuldenbremse, um spezifische Ausgabenwünsche in bestimmten Bereichen abzuwehren. Den eigentlichen Zielkonflikt mit spezifischen Ausgaben in anderen Bereichen buchstabieren sie dabei selten transparent und offen aus. Von Kritikern der Schuldenbremse wird sie für die unzureichende Finanzausstattung im Sozialbereich oder für Personalprobleme im öffentlichen Dienst, insbesondere aber für die zu geringe Investitionstätigkeit des Staates verantwortlich gemacht. Den Partnerstaaten in der Europäischen Union (EU) ist sie zudem ein Dorn im Auge, weil deren Möglichkeiten, mehr Flexibilität in der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln zu erhalten, durch die Finanzpolitik in Deutschland beschränkt sind. Darüber hinaus erhoffen diese sich, ähnlich wie einige internationale Organisationen, einen Fiskalimpuls Deutschlands, der für die Europäische Währungsunion (EWU) insgesamt vermeintlich günstig wirkt.

Die Schuldenbremse wurde als Reform der bestehenden, an der „goldenen Regel“ orientierten Verschuldungsbeschränkung im Grundgesetz im Jahr 2009 nach einer länger andauernden Diskussion eingeführt. Akut spielten die sprunghaft im Zuge der Finanzierung der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 ansteigenden Schuldenstände von Bund und Ländern eine Rolle für den politischen Umsetzungswillen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2008). Bund und Länder fürchteten, dass eine Schuldenkrise, wie sie wenig später in einigen EU-Mitgliedstaaten ausbrach, Deutschland in Mitleidenschaft ziehen könnte. Hintergrund für diese Befürchtungen waren aber die im Trend ansteigenden Staatsschuldenquoten des deutschen Gesamtstaates seit den Siebziger Jahren (siehe Abbildung 1), Probleme mit (extremen) Haushaltsnotlagen mancher Länder (Berlin, Bremen und das Saarland) seit Beginn der Neunziger Jahre sowie der in Aussicht stehende demografische Wandel (Feld 2010). Dieser galt (und gilt) als problematisch für die Finanzierung der Sozialsysteme, und wegen der Pensionslasten für die allgemeinen Haushalte insbesondere der Länder und Gemeinden. Zusammen genommen traten dadurch Zweifel an der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland auf (Burret et al. 2013, 2016, 2017).

Die vorherige Schuldenregel in Art. 115 GG (und in Anlehnung daran in der weit überwiegenden Anzahl der Länderverfassungen), wonach sich Bund und Länder grundsätzlich in Höhe ihrer Investitionen („goldene Regel“) und im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darüber hinaus verschulden durften, hatte drei gravierende Mängel (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2007). Erstens war die konjunkturelle Ausnahmeklausel zu wenig spezifiziert, sodass es relativ leicht fiel, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu reklamieren. Zweitens war der Investitionsbegriff zu unbestimmt definiert und erzielte damit keine Bindungswirkung (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1980, Hüther und Südekum 2019, S. 8). Drittens konnten sich die Gebietskörperschaften relativ leicht außerhalb des Haushalts zusätzlich verschulden, zum Beispiel über Sondervermögen. Im Zuge der Wiedervereinigung hatte der Bund diese Möglichkeiten extensiv genutzt.



**Abbildung 1:** Entwicklung der Schuldenstandsquote des öffentlichen Gesamthaushalts<sup>1</sup> in Relation zum BIP<sup>2</sup>

Anmerkungen: 1 – Bruttoschuldenstandsquote des Öffentlichen Gesamthaushalts nach der Abgrenzung der Finanzstatistiken ohne Sozialversicherungen. Abweichungen zu Werten nach der Abgrenzung der VGR aufgrund methodischer Unterschiede (Heil und Leidel 2018). Die Vergleichbarkeit der Daten aus den Erhebungen vor dem Jahr 2010 ist aufgrund methodischer Veränderungen nur eingeschränkt möglich. Ab 1955 einschließlich Berlin (West) sowie ab 1960 einschließlich Saarland. Ab 1991 gesamtdeutsche Ergebnisse. Nur bis zum Jahr 1992 Einbeziehung der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen bei den Schulden des Bundes. Berücksichtigte Sondervermögen des Bundes: ab 1999 Bundeseisenbahnvermögen, der Erblastentilgungsfonds und der Ausgleichsfonds „Steinkohle“ und ab 2007 ERP-Sondervermögen. Ab 2006 einschließlich ausgewählter öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors. 2 – Bis 1970 Werte für das BIP rückverkettet. 3 – Defizitregel aus Artikel 115 GG in der Fassung des Jahres 1949. 4 – Umwandlung der Defizitregel zu einer goldenen Regel im Jahr 1969. 5 – Umwandlung in eine strukturelle Defizitregel im Jahr 2009 mit Gültigkeit ab dem Jahr 2011. 6 – Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach ESVG 2010 zum Sektor Staat zählen. Seit dem Berichtsjahr 2013 werden Einrichtungen für Forschung und Entwicklung in die Erhebung einbezogen. Ab dem Jahr 2015 werden alle öffentlich bestimmten Holdinggesellschaften nach dem ESVG 2010 als Extrahaushalte erhoben.

Quelle: SVR (2019), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Politökonomische Gründe bilden die wissenschaftliche Basis für die Notwendigkeit formaler fiskalischer Beschränkungen (Alesina und Passalaqua 2016, Feld 2018, Alesina et al. 2019, Yared 2019). Die Fähigkeit des Staates, sich in einem gewissen Ausmaß zu verschulden, steht in diesen Analysen nicht grundsätzlich in Frage. Jedoch sorgen politökonomische Mechanismen dafür, dass die Staatsverschuldung suboptimal hoch ist, also eine Verzerrung hin zur Defizitfinanzierung besteht (Deficit bias oder Present bias). In der Literatur identifizierte Mechanismen sind zum Beispiel übermäßige Ausgaben oder Steuersenkungen vor regelmäßig stattfindenden Wahlen, um die Wiederwahlchancen zu erhöhen oder um bei geringen Wiederwahlchancen die künftigen Handlungsmöglichkeiten der Konkurrenten zu beschränken. Ein anderer Mechanismus besteht im allgemeinen Verteilungsstreit zwischen unterschiedlichen Anspruchsgruppen, die auf die gemeinsamen fiskalischen Ressourcen zugreifen wollen (Common pool problem). Empirische Evidenz für die Auswirkungen dieser Mechanismen liegt in einer Vielzahl von Studien vor, die entweder auf internationale Panel-

Daten oder auf Daten regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in einzelnen Staaten zumeist ebenfalls in Panel-Analysen zurückgreifen (siehe wiederum die Übersichten von Alesina und Passalacqua 2016 und Feld 2018). Die deutsche Finanzpolitik ist in den internationalen Panel-Analysen für OECD- oder EU-Staaten mitberücksichtigt. Für die Länder liegt vor dem Hintergrund der früheren Haushaltsnotlagen ebenfalls eine Reihe von Studien vor (Seitz 1999, 2000, Rodden 2006, Baskaran 2012), die vor allem auf die Fehlanreize des Finanzausgleichssystems abstellen. Für deutsche Gemeinden lässt sich ein Common pool problem in der Ausgabentätigkeit bayerischer Kommunen (Egger und Köthenbürger 2010) und in der Höhe der lokalen Staatsverschuldung baden-württembergischer Gemeinden im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreformen der Siebziger Jahre feststellen (Fritz und Feld 2020).

Ausgehend von frühen, noch wenig ausdifferenzierten Forderungen nach formalen fiskalischen Beschränkungen (Heller 1957, Buchanan und Wagner 1977, Buchanan 1997), erscheinen vor diesem Hintergrund Fiskalregeln als eine Möglichkeit, die durch politökonomische Mechanismen verursachten Verzerrungen zu höherer Staatsverschuldung zu mäßigen. Theoretisch und empirisch bleibt bislang offen, wo genau der optimale Grad an Restriktion durch Fiskalregeln liegt. Hier geht es um nichts anderes als um den traditionellen Zielkonflikt zwischen Regeln und diskretionären Handlungsspielräumen, der spätestens seit Simons (1936) in der Makroökonomie ein Thema ist. Halac und Yared (2014, 2016, 2018, 2019) erörtern dieses Optimierungsproblem einer Maximierung der sozialen Wohlfahrt unter den Nebenbedingungen eines asymmetrischen Informationsvorteils politischer Entscheidungsträger und ihrer Verzerrung hin zu höherer Schuldenfinanzierung aus unterschiedlichen Perspektiven. Unter anderem verdeutlichen ihre Analysen, dass es eine gewisse Rechtfertigung gibt für Schwellenwerte für Defizitregeln, die ex post erfüllt werden müssen, für Ausnahmeregelungen (Escape clauses) sowie für Vorkehrungen für überraschende makroökonomische Veränderungen (möglicherweise im Sinne eines Kontrollkontos).

In stärker empirisch und praktisch orientierten Analysen finden sich ähnliche, aber weitaus differenziertere Einschätzungen zum Design von Fiskalregeln – was angesichts der Vielfalt bestehender Regelungen wenig überraschend ist. Hier werden die so genannten Fiskalregeln der zweiten Generation eher wohlwollend beurteilt (Kopits und Symansky 1998, Danziger 2002, Sutherland et al. 2005a, 2005b, IMF 2009, Canuto und Liu 2013, Caselli et al. 2018). Die deutsche Schuldenbremse und ihr schweizerisches Vorbild gehören zu diesen Fiskalregeln der zweiten Generation. Obwohl Fiskalregeln gemäß der vorliegenden empirischen Evidenz insgesamt als durchaus effektiv eingeschätzt werden können (Feld und Reuter 2017, Heinemann et al. 2018), muss offen bleiben, ob die deutsche und die schweizerische Schuldenbremse tatsächlich effektiv gewesen sind. Beide sind zu kurze Zeit in Kraft, als dass man eindeutige Effekte ökonometrisch identifizieren könnte. Für die eidgenössische Schuldenbremse in der Schweiz liegen zwei noch unveröffentlichte Untersuchungen mit der synthetischen Kontrollmethode vor, die ihren schuldenreduzierenden kausalen Effekt nahelegen (Pfeil und Feld 2016, Salvi et al. 2018). Für die deutsche Schuldenbremse sind solche Analysen noch nicht bekannt.

Abbildung 1 lässt eine solche Wirkung der deutschen Schuldenbremse nur illustrativ erkennen, ohne dass kausale Effekte identifizierbar sind. Denn das finanzpolitische Umfeld war seit Einführung der Schuldenbremse angesichts sehr niedriger Zinsen (und damit Zinsausgaben), sprudelnder Steuer- und Beitragseinnahmen und geringer Arbeitslosigkeit günstig. Ob und in welchem Ausmaß die Schuldenbremse die Finanzpolitik eingeengt hat und ob

Ausgabenkategorien dadurch eingeschränkt wurden, hängt von der kontrafaktischen Situation ab. So könnten ohne sie Steuersenkungen oder noch höhere strukturelle Ausgaben beschlossen worden sein; sie muss nicht zwingend die Investitionstätigkeit des Staates beeinträchtigt haben. Beispielsweise könnte sie merkliche Steuersenkungen verhindert haben, wie die anekdotische Evidenz der Jahre 2009 bis 2013 zeigt.

Insbesondere um die Frage, ob die Schuldenbremse die Investitionstätigkeit des Staates hemmt, dreht sich die politische Diskussion in der jüngeren Zeit in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten. Ein Bedarf ergibt sich unter anderem aus dem Umbau der Energieversorgungssysteme zur Reduktion der Treibhausgasemissionen oder den Infrastrukturengpässen in entwickelten Volkswirtschaften. Deutschland hat seine gesamtstaatlichen öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen in den vergangenen fünf Jahren um insgesamt 29 Prozent gesteigert und die Bruttoinvestitionsquote des Bundes liegt auf dem höchsten Stand seit 1991 (SVR 2019).

Die genaue Höhe des Investitionsbedarfs in Deutschland ist jedoch äußerst unsicher. Dazu kursierende Zahlen, zum Beispiel von Bardt et al. (2019), basieren unter anderem auf dem Kommunalpanel der KfW, das – wie von den Autoren angegebene weitere Zahlen – mit erheblichen Problemen behaftet ist. Für das Kommunalpanel der KfW durfte eine Stichprobe von 2,4 Prozent der deutschen Gemeinden frei, also ohne Beachtung von Konflikten mit anderen Ausgaben, ihren Investitionsrückstand beziffern (Christofzik et al. 2019, KfW 2019). Wie viele dieser Investitionen wirklich notwendig sind, bleibt offen, denn in der gleichen Umfrage wird im Durchschnitt für den Investitionsrückstand insgesamt nur in 7 Prozent der Gemeinden ein „gravierender Rückstand“ festgestellt oder 12 Prozent des gesamten Volumens auf Kultur, Sportstätten, Bäder und Sonstiges verteilt (KfW 2019). Angenommen, die Hochrechnung dieser Zahl bilde in der Tat einen gesamtwirtschaftlichen Investitionsrückstand ab – dann stellt sich die Frage, ob es methodisch zulässig ist, weiteren Bedarf hinzuzurechnen, ohne um Doppelzählungen zu bereinigen. Der angegebene Investitionsrückstand wird nicht näher definiert und könnte somit weitere Kategorien bereits erfasst haben.

Insgesamt könnte der gesamtwirtschaftlich bedeutsame Investitionsbedarf also lediglich ein Bruchteil der Beträge sein, die aktuell im Gespräch sind. Zudem sind Teile der Investitionen in aktuellen Plänen der Gebietskörperschaften bereits enthalten, fallen auf unterschiedliche Gebietskörperschaften und ausgelagerte Einheiten oder sind im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) keine Investitionsausgaben. Dies legt es nahe, auf Basis dieser Zahlen keine festen Investitionspläne für die kommenden 10 Jahre aufzustellen.

Die Zahlen eignen sich außerdem nicht als Argument für eine Änderung oder Umgehung der Schuldenbremse, um die geplanten Investitionsausgaben sprunghaft anzuheben. Aktuell stehen andere Hindernisse, die nur langsam und längerfristig überwunden werden können, einer Anhebung der Investitionen entgegen. Für eine schrittweise Erhöhung der Investitionsausgaben bietet die Schuldenbremse für Bund und Länder derzeit ausreichend Spielraum; für die kommunale Ebene gilt sie zudem nicht, da dort bereits heute eine Verschuldung zum Zweck der Finanzierung öffentlicher Investitionen möglich ist. Insbesondere wenn die genaue Höhe des notwendigen Bedarfs unsicher ist, ist eine schrittweise Erhöhung der Investitionen im Rahmen des gegebenen Spielraums zielführend. So kann der Bedarf nach Dringlichkeit abgearbeitet und jeweils mit notwendigen anderen Ausgaben abgewogen werden. In Abschnitt 2 erörtern wir den derzeit vorhandenen Spielraum für die kommenden 10 Jahre und versuchen, diesen zu quantifizieren.

Eine Änderung oder Umgehung der Schuldenbremse dürfte derzeit nicht zur gewünschten Ausweitung der realen Investitionen führen. Sollen die Investitionen erhöht werden, stellen sich der Wirtschaftspolitik andere Herausforderungen. In Abschnitt 3 kommen wir auf die zu geringen Kapazitäten im Baugewerbe und in den Planungsämtern, auf Regulierungen sowie die kommunale Finanzlage zu sprechen. Im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Einführung einer „goldenen Regel“ stellt sich die generelle Frage, inwiefern Investitionen notwendigerweise anderen Ausgaben vorzuziehen sind (SVR 2019). Teile des staatlichen Konsums kommen ebenfalls zukünftigen Generationen zugute (zum Beispiel die Anstellung von Lehrern) oder sind wichtig für das langfristige Wachstum (zum Beispiel das Justizsystem); manche staatlichen Investitionen sind weder wachstumssteigernd noch erhöhen sie den Konsum zukünftiger Generationen (zum Beispiel die defizitären Regionalflughäfen). Die Schuldenbremse sollte daher weder geändert noch umgangen werden; für den bestehenden Investitionsbedarf ist das auch nicht notwendig.

Genauso wenig bedarf es einer Änderung der Schuldenbremse zur Erhöhung der Verschuldung für andere Zwecke wie der Unterstützung der Geldpolitik oder der Wachstumsstimulierung in anderen Mitgliedstaaten des Euroraums. Angesichts einer negativen Zins-Wachstums-Differenz und sinkenden Schuldenständen taucht dieses Argument in der aktuellen Debatte auf. Dabei dürfte es nicht ratsam sein, die Staatsverschuldung anhand der Zins-Wachstums-Differenz zu steuern (SVR 2019, Rogoff 2019). Mauro und Zhou (2019) zeigen, dass in mehr als der Hälfte der vergangenen 200 Jahre in 55 Ländern die Differenz negativ war und dass es nach längeren Perioden niedriger Differenzen zu einem kurzfristigen und steilen Anstieg kommen kann. Das Risiko einer Umkehr der Zins-Wachstums-Differenz lag nach Berechnungen des Sachverständigenrates für Deutschland zwischen 1946 und 2016 im Durchschnitt bei rund 45 Prozent innerhalb der folgenden 5 Jahre (SVR 2019). Wer aufgrund der demografischen Entwicklung ausschließlich einen säkularen Trend niedriger Zinsen betont (Demary und Voigtländer 2018, Weizsäcker und Krämer 2019), vernachlässigt andere Bestimmungsfaktoren des in Deutschland niedrigen Zinsniveaus, insbesondere die Rolle Deutschlands als sicherer Hafen in der EWU oder die Wirkungen der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB).

Eine Änderung oder Umgehung der Schuldenbremse birgt somit vielmehr die Gefahr, die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln aufs Spiel zu setzen (SVR 2019). Im Fiskalpakt haben sich alle Mitgliedstaaten des Euroraums dazu verpflichtet, eine strukturelle Defizitregel in der nationalen Gesetzgebung, möglichst in der Verfassung umzusetzen. In Deutschland leistet dies die Schuldenbremse. Eine Aufweichung dieser Regel könnte die Vorteile des Signals solider Finanzpolitik an die Finanzmärkte gefährden sowie andere Mitgliedstaaten mit weit höheren Staatsschuldenquoten dazu bewegen, ihre Regeln zu ändern oder zu umgehen. Diese Regeln sind jedoch zentral für die Stabilität der Währungsunion und die Unabhängigkeit der Geldpolitik.

## **2 Spielräume unter der Schuldenbremse**

Wenn die Bundesregierung zusätzliche Haushaltsmittel für öffentliche Investitionen bereitstellen möchte, hat sie dafür prinzipiell mehrere Möglichkeiten. Sie kann i) andere Ausgaben kürzen, ii) versuchen, höhere Einnahmen zu generieren, und diese hierzu verwenden oder iii) sich zu diesem Zweck verschulden.

Unter der Prämisse, dass die Staatsquote langfristig nicht unbegrenzt steigen kann, führen veränderte Rahmenbedingungen beispielsweise durch den Struktur- oder demografischen



Wandel unweigerlich zu Verteilungs- und Zielkonflikten in der Ausrichtung des öffentlichen Haushalts. Es ist die genuine Aufgabe der nationalen Finanzpolitik, diese möglichen Konflikte durch eine geeignete Prioritätensetzung innerhalb des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens zu lösen und die Prioritäten im zeitlichen Verlauf regelmäßig einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Die Aufweichung der Schuldenbremse, beispielsweise zum Zweck der Finanzierung öffentlicher Investitionen über eine höhere Verschuldung, würde diese Zielkonflikte lediglich in die Zukunft verschieben, ohne sie zu lösen. Es ist fraglich, ob solche Konflikte zu einem späteren Zeitpunkt einfacher zu lösen sind. Ein Ausweichen auf eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen mit der Begründung, die Kürzung bestimmter Ausgabenposten sei zum gegebenen Zeitpunkt politisch schwierig, ist aus fiskalischer Sicht nicht hilfreich. Denn dieses Problem wird in der Zukunft nicht verschwinden.

Eine Alternative zur Kürzung anderer Ausgaben bietet die Finanzierung über höhere Einnahmen. Diese können entweder durch eine diskretionäre Änderung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen entstehen oder durch eine Steigerung der Bemessungsgrundlage, volkswirtschaftlich gesehen also des gesamtwirtschaftlichen Einkommens, das über den Konjunkturzyklus in der mittleren Frist mit dem Wachstum des Produktionspotenzials steigt. Der Sachverständigenrat geht von einer durchschnittlichen realen Wachstumsrate des Produktionspotenzials von rund 1,3 Prozent aus (SVR 2019). In diesem Ausmaß können die gesamten realen Ausgaben ohne diskretionäre Maßnahmen wie Kürzungen an anderen Budgetposten bei gleichbleibendem Defizit erhöht werden. Dies gilt entsprechend unter den Regelungen der Schuldenbremse.

Dadurch ähnelt die Schuldenbremse den meisten derzeit diskutierten Vorschlägen für Ausgabenregeln (Feld und Reuter 2019). Die Schuldenbremse beschränkt das strukturelle Defizit, also die Differenz aus den um zyklische Komponenten bereinigten Ausgaben und Einnahmen. Auf der Ausgabenseite schwanken vor allem die Ausgaben für Arbeitslosigkeit systematisch mit dem Konjunkturzyklus. Die konjunkturell bereinigten Einnahmen wachsen ungefähr mit dem Produktionspotenzial. Eine Ausgabenregel, die das Aggregat der Ausgaben abzüglich der Ausgaben für Arbeitslosigkeit mit dem Wachstum des Produktionspotenzials beschränkt, entspricht demnach, abgesehen vom Ausgangsdefizit, weitgehend der Schuldenbremse. Der wesentliche verbleibende Unterschied besteht in der Fehleranfälligkeit der Messung der verschiedenen Größen in Echtzeit.

Der fiskalische Spielraum, der durch diesen Mechanismus derzeit unter der Schuldenbremse ohne Kürzungen anderer realer Ausgaben entsteht, lässt sich näherungsweise abschätzen. Die Beschränkungen durch die Schuldenbremse müssen hierbei jedoch in ihrem Zusammenspiel mit Art. 109 Abs. 2 GG betrachtet werden, wonach sich Deutschland gleichzeitig zur Einhaltung der europäischen Fiskalregeln verpflichtet. Während die Schuldenbremse die Haushaltspolitik von Bund und Ländern beschränkt, beziehen sich die europäischen Regeln auf die gesamtsstaatliche Verschuldung. Dadurch besteht eine Restriktion für die Finanzierungssalden der Kommunen und Sozialversicherungen, wenngleich diese nicht direkt und explizit operationalisiert sind. Die Gemeinden dürfen sich nach deutschem Recht gegenwärtig – wie in der Vergangenheit – in Höhe ihrer Investitionen verschulden. Für die Sozialversicherungen bestehen eigene Verschuldungsbeschränkungen, die finanzielle Schieflagen mittelfristig unterbinden sollen.

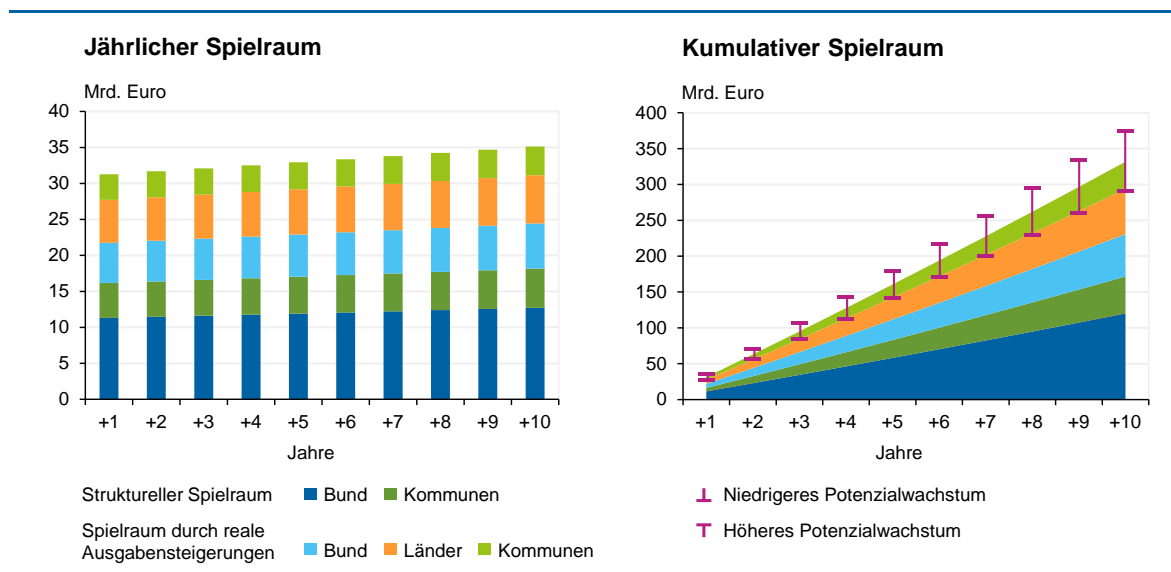
Der in den kommenden Jahren zur Verfügung stehende Spielraum stellt somit die Summe des Spielraums von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen dar. Da er hier vor dem Hintergrund der Nutzung zur Steigerung der öffentlichen Investitionen quantifiziert

werden soll, abstrahieren wir von dem Spielraum, der bei den Sozialversicherungen besteht. Der für eine mögliche Steigerung der öffentlichen Investitionen bestehende Spielraum setzt sich aus der zulässigen Neuverschuldung der Schuldenbremse (Strukturkomponenten) sowie den europäischen Vorgaben und dem Ausgabenpielraum durch das reale Wachstum der volkswirtschaftlichen Besteuerungsbasis zusammen. Die Strukturkomponente im Einklang mit der Schuldenbremse gewährt dem Bund einen strukturellen Verschuldungsspielraum von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), den Ländern hingegen keinen. Die Maßgaben des europäischen Fiskalrahmens erlauben zudem einen strukturellen Spielraum für die Kommunen von bis zu 0,15 Prozent des BIP, solange die Staatsschuldenquote nicht unter 60 Prozent des BIP liegt und einen hinreichenden Abstand zu diesem Schwellenwert erreicht hat.

In einer längeren Betrachtung über zehn Jahre und als Annahme für die hier präsentierte näherungsweise Abschätzung sollten sich die Einflüsse der Konjunktur ungefähr aufheben, weshalb wir von Jahren mit Normalauslastung also einer geschlossenen Produktionslücke ausgehen. Dies hat zur Konsequenz, dass der strukturelle Spielraum unter der Schuldenbremse sowie den europäischen Vorgaben dem konjunkturell bereinigten Spielraum entspricht. Selbst eine länger andauernde Über- oder Unterauslastung und entsprechende Veränderungen des Spielraums dürften mit einer relativ geringen Verzerrung unserer Berechnung einhergehen. So beliefen sich die Anteile der Konjunkturkomponente seit Anwendung der Schuldenbremse und auf Basis der Daten zur Haushaltsaufstellung im Median auf rund 14 Prozent der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme. Zusätzlich treffen wir für eine vereinfachte Illustration der Spielräume die Annahme, dass die Salden finanzieller Transaktionen und die möglichen zukünftigen Abbauverpflichtungen aus dem Kontrollkonto Null betragen.

Der fiskalische Spielraum durch die Strukturkomponente ergibt sich durch die Anwendung der entsprechenden Grenzwerte auf das nominale Bruttoinlandsprodukt. Unter der Schuldenbremse entsprach dieser Spielraum für den Bund und für das Haushaltsjahr 2018 einem Betrag von rund 11,4 Milliarden Euro (BGBI 2018). Ein solcher Berechnungsansatz schließt jedoch implizit konjunkturelle Effekte auf das jeweils aktuelle Niveau des BIP mit ein. Um solche Einflüsse herausrechnen zu können, nutzen wir in unserer Berechnung das Niveau des nominalen Produktionspotenzials nach der Schätzung des Sachverständigenrates (SVR 2019). Da im Jahr 2018 eine positive Produktionslücke vorlag, ist das Niveau des nominalen Produktionspotenzials, das unseren Rechnungen in diesem Beitrag zugrunde liegt, niedriger, sodass die hier berechneten Ausgangswerte für den strukturellen Spielraum eine untere Grenze bilden.

Entsprechend den Vorgaben der Schuldenbremse wird sich der absolute strukturelle Haushaltsspielraum im Zeitverlauf mit dem Wachstum des nominalen BIP vergrößern. Der sich daraus ergebende Spielraum kann mittelfristig mit der durchschnittlichen Wachstumsrate des realen Produktionspotenzials fortgeschrieben werden. Die Verwendung der Wachstumsrate des realen Produktionspotenzials erlaubt zudem, den Beitrag reiner Preissteigerungen zur Ausweitung des Spielraums herauszurechnen. Der Sachverständigenrat geht von einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 1,3 Prozent in der mittleren Frist aus (SVR 2019). Diese Wachstumsraten sind jedoch geschätzt, sodass die Unsicherheit der Schätzungen anhand einer Bandbreite mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 1 Prozent sowie von 1,6 Prozent dargestellt wird. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 2.



**Abbildung 2:** Spielraum unter der Schuldenbremse in den kommenden 10 Jahren<sup>1</sup>. Struktureller<sup>2</sup> und durch konjunkturell bereinigte Ausgabensteigerungen<sup>3</sup> im Einklang mit der Schuldenbremse bedingter Spielraum

Anmerkungen: 1 – Fiskalischer Spielraum in den kommenden 10 Jahren im Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse sowie der europäischen strukturellen Saldoregel. 2 – Struktureller Spielraum des Bundes in Höhe von 0,35 % des BIP und der Kommunen in Höhe von 0,15 % des BIP. Struktureller Spielraum der Länder in Höhe von 0 % des BIP sowie Annahme eines strukturellen Saldos der Sozialversicherungen in Höhe von 0 %. Für die kommenden 10 Jahre wird von einer konjunkturellen Normalauslastung ausgegangen. Um zusätzlich konjunkturelle Effekte in der Strukturkomponente auszuschließen, erfolgt die Berechnung unter Verwendung des nominellen Produktionspotenzials statt des nominalen BIP. Als Basiswerte wird von der Strukturkomponente des Haushaltsjahres 2018 ausgegangen. Aufgrund verspäteter Haushaltsaufstellung ist in diesem Jahr das nominelle BIP des Jahres 2017 maßgeblich gewesen. Das Wachstum des strukturellen Spielraums wurde mithilfe der realen Wachstumsrate des Produktionspotenzials nach der Schätzung des Sachverständigenrates aus dem Jahresgutachten 2019/20 berechnet. Die zugrunde gelegten Wachstumsraten betragen im Basisfall: 1,3 %, im Szenario mit niedrigem Potenzialwachstum: 1 %, sowie im Szenario mit hohem Potenzialwachstum: 1,6 %. Die Verwendung der realen Wachstumsrate des Potenzials erlaubt die Berücksichtigung möglicher Preissteigerungen. 3 – Die Berechnung der um konjunkturelle Effekte bereinigten Ausgaben erfolgt unter Verwendung der nach Gebietskörperschaften differenzierten Semielastizitäten nach Berechnung des Bundesministeriums der Finanzen und der Schätzungen der Produktionslücke des Sachverständigenrates. Als Basis werden die Werte des Jahres 2018 unterstellt. Das Wachstum des Ausgabenpielraums wurde mithilfe der realen Wachstumsrate des Produktionspotenzials analog zu Fußnote 2 berechnet.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Wenn wir im Basisszenario die durchschnittliche reale Wachstumsrate des Produktionspotenzials von 1,3 Prozent anwenden, ergibt sich ein jährlicher durchschnittlicher struktureller Spielraum für den Bund in der kommenden Dekade von rund 12 Milliarden Euro. Wenn man

die gleiche Berechnung für die kommunale Ebene ausführt, für die unter den europäischen Regeln noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,15 Prozent zulässig ist, ergibt sich ein zusätzlicher struktureller Spielraum von jährlich rund 5 Milliarden Euro. Nach den Maßgaben der Schuldenbremse wird den Ländern kein struktureller Spielraum eingeräumt. Zudem treffen wir die Annahme, dass die Sozialversicherungen einen strukturellen Saldo von Null im betrachteten Zeitraum aufweisen. Insgesamt beziffert sich der über 10 Jahre kumulierte strukturelle Spielraum durch die Strukturkomponenten daher auf rund 171,6 Milliarden Euro.

Hinzu kommt der fiskalische Spielraum, der sich durch die mittelfristige Erhöhung der Einnahmen ergibt, die ohne diskretionäre Eingriffe mittelfristig ungefähr mit dem Produktionspotenzial wachsen. Hierzu bedarf es der Berechnung konjunkturell bereinigter Ausgaben, getrennt nach Gebietskörperschaften. Hier nutzen wir die Daten des Sachverständigenrats zur geschätzten Produktionslücke sowie die Budget-Semielastizitäten, getrennt nach Gebietskörperschaften, die das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht (BMF 2019). Somit resultiert ein jährlicher zusätzlicher Spielraum in der kommenden Dekade von durchschnittlich rund 5,9 Milliarden Euro für den Bund, 6,3 Milliarden Euro für die Länder und 3,8 Milliarden Euro für die Kommunen. Kumuliert über diesen Zeitraum findet sich insgesamt ein zusätzlicher Spielraum bei gleichbleibendem Defizit von 160,2 Milliarden Euro. Dieser zusätzliche Spielraum setzt keine realen Kürzungen in anderen Bereichen voraus.

In Kombination beider Elemente beträgt der kumulierte Spielraum für reale Ausgabensteigerungen also rund 332 Milliarden Euro – ohne dass reale Kürzungen in anderen Bereichen notwendig werden. Ohne Umgehung, Änderung oder Abschaffung der Schuldenbremse steht ein erheblicher fiskalischer Spielraum zur Verfügung, mit dem sich die öffentliche Investitionstätigkeit ausweiten lässt. Wenn man abweichend mit 1 Prozent Wachstum des Produktionspotenzials sowie in einem weiteren Szenario mit einer Wachstumsrate von 1,6 Prozent rechnet, ergibt sich eine Bandbreite für den kumulierten Spielraum von rund 290 Milliarden Euro bis rund 374 Milliarden Euro. Der zeitliche Anstieg des Spielraums verteilt sich dabei nicht gleichmäßig über die Zeit.

### **3 Hindernisse für die öffentliche Investitionstätigkeit**

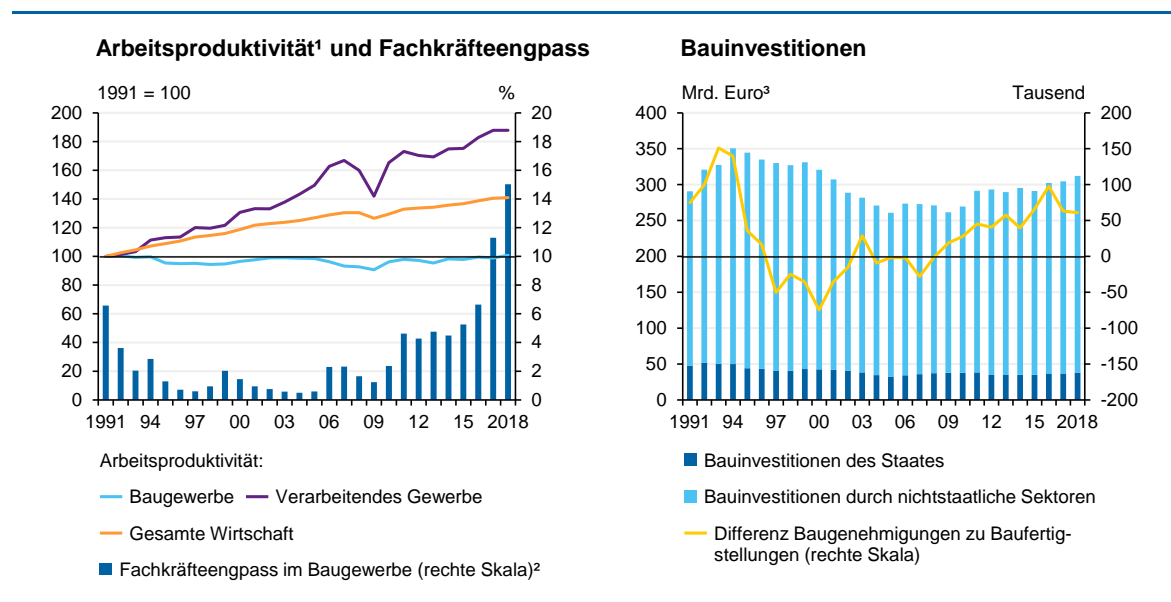
Die finanziellen Mittel für öffentliche Investitionen sind in Deutschland stark angestiegen, wurden aber in den vergangenen Jahren nicht vollständig ausgeschöpft. Die vorstehenden Berechnungen zeigen, dass unter der Schuldenbremse sowie den europäischen Fiskalregeln in den kommenden 10 Jahren weiterhin beträchtlicher fiskalpolitischer Handlungsspielraum zur realen Ausweitung der öffentlichen Investitionen bestünde. Viel schwerer als die in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehende Finanzierung dürften andere Hindernisse für die Investitionstätigkeit wiegen, wie insbesondere Kapazitätsengpässe im Baugewerbe, fehlende Planungskapazitäten in Verbindung mit regulatorischen Gegebenheiten sowie die Bedeutung finanzschwacher Kommunen.

#### **3.1 Kapazitätsengpässe im Baugewerbe**

Im Baugewerbe ist die Auslastung seit dem Jahr 2003 stark gestiegen und steht gegenwärtig auf einem Rekordniveau von rund 80 Prozent (BBSR, 2019). Ein starker Anstieg der Kapazitätsauslastung in diesem Wirtschaftszweig ist somit keine neue Erscheinung. Insbesondere in den vergangenen Jahren war folgerichtig ein starker Preisanstieg zu beobachten. Dem-

nach gibt es offenbar unabhängig von der Finanzierung neuer Projekte Hemmnisse für eine weitere Ausweitung der Kapazitäten in diesem Wirtschaftszweig.

Vor allem die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist einer Ausweitung der Investitionstätigkeit hinderlich. Jede zehnte offene Stelle in Deutschland ist gegenwärtig in der Bauwirtschaft gemeldet. Ein merklicher Anteil an Unternehmen vermeldet eine Behinderung der Bautätigkeit durch den Mangel an verfügbaren Arbeitskräften (Abbildung 3 links). Unterschiedliche Berufe aus dem Baugewerbe zählen zu den Engpassberufen in Deutschland und sind durch eine sehr niedrige Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen gekennzeichnet (IW Köln 2019). Die Unternehmen in diesem Wirtschaftszweig wollen offenbar also durchaus Kapazitäten aufbauen, können dies jedoch aufgrund der Engpässe am Arbeitsmarkt nicht in entsprechendem Maße. Die Engpässe zeigen sich dabei insbesondere in Tätigkeiten auf Spezialisten- oder Expertenniveau (IW Köln 2019). Dabei ist der Überhang an Arbeitslosen auf Helfer- oder Fachkräfteniveau dort vergleichsweise gering. Die Engpässe dürften sich also mit dem vorhandenen inländischen Humanvermögen nur mittel- bis langfristig durch Aus- und Weiterbildung abmildern. Die relativ geringe berufliche Qualifikation der Zuwanderer bietet ebenfalls nur beschränkte Möglichkeiten, die Engpässe auf Spezialisten- und Expertenniveau abzufedern (SVR 2018).



**Abbildung 3:** Entwicklung der Bauwirtschaft

Anmerkungen: 1 – Bruttowertschöpfung (preisbereinigt) je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 2 – Jahresdurchschnitte berechnet auf Basis von Monatsdaten der Unternehmensbefragung der Europäischen Kommission. 3 – Verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2015).

Quelle: Europäische Kommission, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

In der jüngeren Vergangenheit stieg die Beschäftigung mehrheitlich aufgrund einer Zunahme ausländischer Beschäftigter an. Allerdings ist schon für ein konstantes Niveau des Arbeitsvolumens eine hohe Nettozuwanderung in den kommenden Jahren notwendig. In der Vergangenheit kamen die Zuwanderer vor allem aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU.

Es ist jedoch zu bezweifeln, dass dies in der Zukunft so weitergeht. Zuletzt schrumpfte die Zuwanderung aus EU-Mitgliedstaaten sogar (SVR 2018). Mit dem Fachkräftezuwanderungsgesetz wird versucht, Personen aus Drittstaaten in den Arbeitsmarkt zu bringen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob damit signifikante Steigerungen der Nettozuwanderung insbesondere in den Baubereich erreicht werden können.

Neben der Erhöhung der Beschäftigung könnten Produktivitätssteigerungen die Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft lindern. Jedoch lässt sich dort seit der Wiedervereinigung im Aggregat keine Produktivitätssteigerung feststellen (Abbildung 3 links). Ein Erklärungsansatz hierfür könnten strukturelle Veränderungen in dieser Branche sein, infolge derer sich Produktivitätszuwächse in andere Bereiche verschoben. Beispielsweise ist der Bezug an Vorleistungen in Form von Planungskapazitäten im Zeitverlauf gestiegen. Gleichzeitig hat sich die durchschnittliche Betriebsgröße am Bau stark verringert, wovon negative Auswirkungen auf die Produktivität ausgegangen sind. So ist die Umsatzproduktivität in großen Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten doppelt so hoch wie in jenen mit weniger als 100 Mitarbeitern. Zugleich ist die Verteilung der Unternehmensgröße stark in Richtung kleiner Unternehmen verzerrt. Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten machen nur 1 Prozent der Betriebe am Bau aus (SVR 2019).

Im öffentlichen Diskurs um die Schuldenbremse ist zu hören, es bedürfe einer auf 10 Jahre ausgelegten Zusage über ein bestimmtes Investitionsvolumen, damit sich Bauunternehmen mit Planungssicherheit auf eine höhere Nachfrage einstellen könnten und motiviert würden, neue Kapazitäten aufzubauen. Ohne eine solche langfristige öffentliche Zusage verhinderte die Unsicherheit über die künftige Nachfrage einen Aufbau dieser Kapazitäten. Dabei bemüht sich das Baugewerbe wie gesagt bereits heute erfolglos, die Kapazitäten auszuweiten, was beispielsweise an der Anzahl der offenen Stellen im Vergleich zur Anzahl an Arbeitslosen sichtbar ist (IW Köln 2019). Zudem sind bereits seit Anfang der Neunziger Jahre keine Produktivitätssteigerungen feststellbar. Wie sich das in den kommenden 10 Jahren bessern soll, bleibt offen. Dies gilt insbesondere, weil die staatlichen Bauinvestitionen seit dem Jahr 1991 durchschnittlich lediglich 13 Prozent der gesamten Bauinvestitionen ausmachten und sich nicht mit dem Konjunkturzyklus veränderten, sondern sich relativ stabil entwickelt haben (Abbildung 3 rechts). Es gibt zwar politökonomische Gründe, weshalb Investitionsausgaben in konjunkturellen Schwächephasen tendenziell zuerst gekürzt werden könnten, allerdings war dies in Deutschland über die vergangenen Jahre nicht beobachtbar (SVR 2019). Die Korrelation der Veränderung der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen beziehungsweise der Nettoanlageinvestitionen wahlweise mit der Veränderung des BIP oder der Produktionslücke zwischen den Jahren 1991 und 2018 betrug zwischen -0,2 und 0,2. Zumindest auf gesamtstaatlicher Ebene ist es also offenbar nicht zu „Investitionen nach Kassenlage“ gekommen.

### **3.2 Kommunale Planungskapazitäten und Regulierung**

Weitere Beschränkungen für eine gesteigerte Bauaktivität sind im Bereich der kommunalen Planungskapazitäten zu beobachten. Während gegenwärtig die Diskrepanz zwischen Baugenehmigungen und Baufertigstellungen geringer wird (Abbildung 3 rechts), bleibt eine zeitnahe Verwirklichung von Bauvorhaben wegen langwieriger Genehmigungsverfahren nur verzögert möglich. Ein Grund dafür ist in den geringen Kapazitäten in den kommunalen Bauämtern zu suchen. So ist das Personal im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 um 10 Prozent geschrumpft. Dieser Rückgang erfolgte von einem bereits niedrigen Niveau, da seit der Wiedervereinigung bereits Kapazitäten im Umfang von 35 Prozent abgebaut worden waren (Gornig und Michelsen 2017). Dies wird auf die Einsparungen in den öffentlichen Haushalten

zurückgeführt, liegt aber nicht zuletzt an den attraktiveren Optionen außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Hinzu kommen regulatorisch bedingte Verzögerungen und Zusatzbelastungen, zum Beispiel durch juristische Auseinandersetzungen. Nicht nur für die öffentliche Hand gilt, dass Investitionsvorhaben heute wegen verschiedener Regulierungen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen, die nicht aufeinander abgestimmt sind, enorm kompliziert sind. Es bedarf schon in der Planungsphase einer erheblichen Spezialisierung, um Investitionsprojekte in Angriff zu nehmen. Auch die vielfältigen Einspruchs- und Klagemöglichkeiten der Bürger bedingen weitere, meist erhebliche Verzögerungen.

### **3.3 Finanzschwache Kommunen**

Häufig wird vor dem Hintergrund rückläufiger kommunaler Investitionen auf die Bedeutung der kommunalen Verschuldung verwiesen. Dies erscheint zunächst etwas überraschend, da sich Kommunen in der Vergangenheit sowie weiterhin zur Finanzierung öffentlicher Investitionen verschulden dürfen. Zugleich ist in den vergangenen fünf Jahren aufgrund der Haushaltsüberschüsse auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zusätzlicher Spielraum entstanden. Eine ausschließliche Betrachtung der Aggregate der Gebietskörperschaften kann jedoch in die Irre führen. Dies zeigt die regionale Konzentration kommunaler Kassenkredite (Abbildung 4). Kassenkredite bilden neben der Schuldenaufnahme für investive Zwecke die Möglichkeit, unterjährig Liquiditätsengpässe durch Schuldenaufnahme auszugleichen.

Die kommunale Verschuldung macht nur 6,9 Prozent des BIP aus. Im Vergleich zur Verschuldung des Gesamtstaates ist das ein geringer Anteil. Zudem konnten die Kommunen im Vergleich zum Vorjahr ihre Schulden im nicht-öffentlichen Bereich um 5 Prozent reduzieren. Ein vergleichbarer Trend lässt sich bei den Kassenkrediten beobachten. So wiesen die Kernhaushalte der Kommunen in der Summe zum Jahresende 2018 zwar einen Bestand an Kassenkrediten von rund 35 Milliarden Euro auf, jedoch hat sich dieser Betrag im Vergleich zum Vorjahr merklich um mehr als 16 Prozent verringert. Zwei Drittel dieses Rückgangs sind dabei allerdings auf die Übernahme von Kassenkrediten durch die Hessenkasse zurückzuführen (Statistisches Bundesamt 2019).

Weiterhin besteht eine starke regionale Konzentration der Kassenkredite. 85 Prozent sind den Kommunen in den Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland zuzuordnen. Im Saarland ist die Belastung durch Kassenkreditschulden je Einwohner am höchsten (Statistisches Bundesamt 2019). Die regionale Konzentration der kommunalen Kassenkredite ist nicht zuletzt ein Symptom struktureller Herausforderungen für Regionen, die beispielsweise durch eine hohe Arbeitslosigkeit oder besonders stark durch den demografischen Wandel betroffen sind. Sie sind zugleich aber das Ergebnis eines unzureichenden Umgangs mit diesen Problemen durch das entsprechende Land oder gar die Kommune selbst.

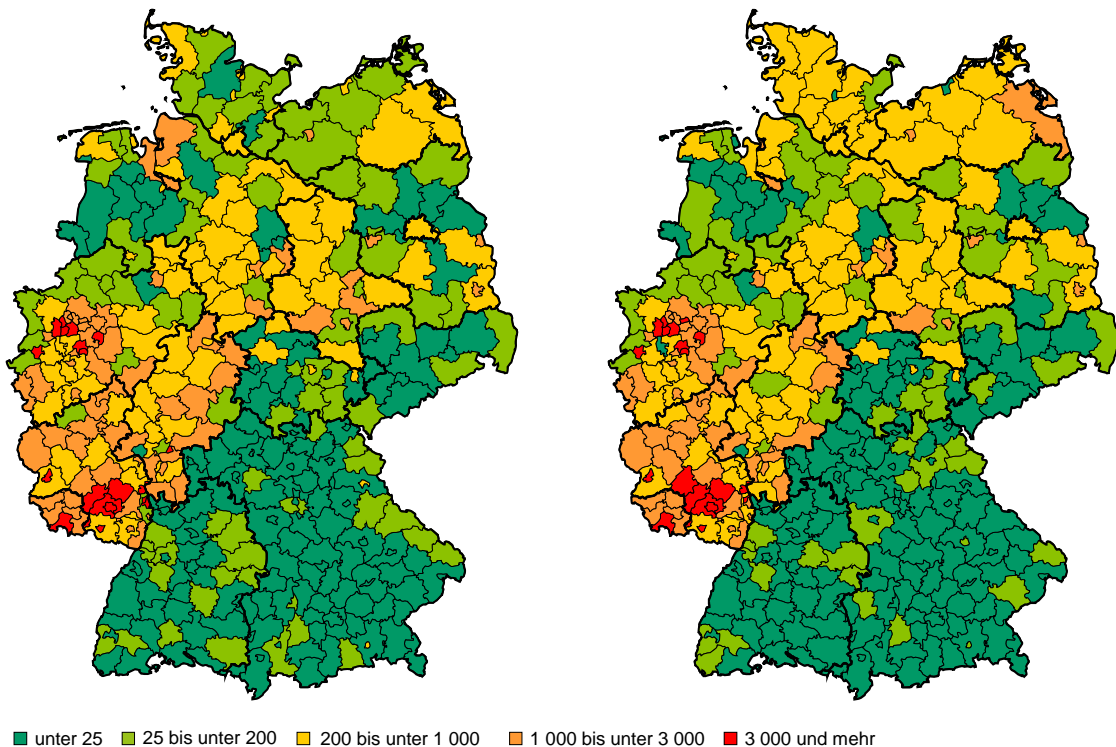
---

**Kassenkredite je Einwohner im Jahr 2015**

Euro

**Kassenkredite je Einwohner im Jahr 2017**

Euro



---

**Abbildung 4:** Ausgaben im regionalen Vergleich 2015 und 2017<sup>1</sup>

Anmerkung: 1 – Schulden der Kernhaushalte zum Stichtag 31.12.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen

Angesichts der prinzipiellen Möglichkeit zur Verschuldung für Investitionen, der gesamtwirtschaftlich relativ geringen Verschuldung der Kommunen und der starken regionalen Konzentration, ist zwar fraglich, ob eine Befreiung von Altschuldenlasten auf kommunaler Ebene zu einem signifikanten Anstieg der gesamtsstaatlichen öffentlichen Investitionen führen kann. Die hohe Konzentration der Kassenkredite dürfte aber nicht zuletzt Ausdruck einer unzureichenden kommunalen Finanzaufsicht durch die Länder sein, da in diesen Ländern die Laufzeit der Kassenkredite unzulässigerweise im Durchschnitt bei mehr als einem Jahr liegt (Statistisches Bundesamt 2019). Eine Unterstützung der Kommunen zur Bewältigung dieser konzentrierten Kassenkreditschulden sollte daher vornehmlich durch diese Länder erfolgen und nicht durch den Bund. Der Bund hat die Länder und die Kommunen in den vergangenen Jahren bereits durch eine Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter, bei Erwerbsminderung sowie bei den Kosten für Unterkunft und Heizung entlastet. Zusätzlich findet die kommunale Finanzkraft im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und durch Bundesergänzungszuweisungen bei unterproportionaler kommunaler Steuerkraft eine stärkere Berücksichtigung.



## **4 Zur Steigerung öffentlicher Investitionen bedarf es keiner Abschaffung der Schuldenbremse**

Die Schuldenbremse wird zu Unrecht für einen Rückstand bei den öffentlichen Investitionen verantwortlich gemacht. Sie belässt erheblichen Spielraum für öffentliche Investitionen in den kommenden 10 Jahren: preisbereinigt zwischen 290 Milliarden Euro und 374 Milliarden Euro. Angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich des tatsächlichen Investitionsbedarfs und aufgrund sonstiger Hemmnisse liegt es nahe, den bestehenden Investitionsbedarf gemäß seiner jeweiligen Priorität schrittweise abzuarbeiten.

Eine Abschaffung, Aufweichung oder Umgehung der Schuldenbremse, beispielsweise durch rechtlich selbständige Sondervermögen, ist jedenfalls nicht notwendig. Angesichts der Gründe für die Einführung der Schuldenbremse und die Reform der alten Verschuldungsbeschränkungen im Grundgesetz ist eine Lockerung der Schuldenbremse zudem nicht sinnvoll. Die Neigung zu übermäßigen Haushaltsdefiziten ist in der Politik weiterhin vorhanden. Zielkonflikte bei der Priorisierung von Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen werden durch eine erhöhte Verschuldungsmöglichkeit nur in die Zukunft verschoben. Eine Rückkehr zur „goldenen Regel“ würde, wie Hüther und Südekum (2019, S. 8) angesichts der Abgrenzungsprobleme beim Investitionsbegriff zugestehen, die Bindungswirkung der Schuldenbremse erheblich reduzieren. Die Rückkehr zu einer verstärkten Verschuldung über Sondervermögen außerhalb des Haushalts erinnert an die Finanzpolitik der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung. Beides läuft darauf hinaus, sinnvolle Reformen der Vergangenheit zurückzudrehen.

Zielführend wäre es hingegen, wenn die Hemmnisse für eine stärkere Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand beseitigt würden. Angesichts der Überauslastung der Bauwirtschaft und ihres im Angesicht des demografischen Wandels wohl andauernden Arbeitskräftemangels ist eine Kapazitätsausweitung nur eingeschränkt möglich. Die Zuwanderung der vergangenen Jahre, die dem Baugewerbe noch Erleichterung verschafft hatte, droht zu versiegen. Der Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung lässt sich allenfalls bewältigen, wenn den Arbeitnehmern attraktivere Bedingungen geboten werden. Das dürfte im öffentlichen Dienst nicht leicht fallen. Entlastung ist daher vor allem zu erwarten, wenn die regulatorischen Rahmenbedingungen durchforstet und die ungerechtfertigten Hemmnisse beseitigt werden.

## Literaturverzeichnis

Alesina, A. und A. Passalacqua (2016), The political economy of government debt, in: J.B. Taylor und H. Uhlig (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Band 2, Kapitel 33, S. 2599–651.

Alesina, A., C. Favero und F. Giavazzi (2019), *Austerity – When It Works and When It Does Not*, Princeton, Princeton University Press.

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

Baskaran, T. (2012), Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German states, 1975–2005, *Journal of Urban Economics* 71, S. 114–27.

BBSR (2019), Bauwirtschaft und Bauqualität – Kapazitätsauslastung im Baugewerbe zieht wieder an, Bonn, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung, Mitteilung online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/BauwirtschaftBauqualitaet/Bauwirtschaft/kapazitaetsauslastung/ergebnisse.html>.

Bundesgesetzblatt (BGBl) (2018), Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018), Bundesgesetzblatt Nr. 26 vom 17. Juli 2018, S. 1126 ff.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2019), Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, April 2019, Berlin.

Buchanan, J.M. (1997), The balanced budget amendment: Clarifying the arguments, *Public Choice* 90, 117–38, zitiert nach: *Debt and Taxes*, The Collected Works of James Buchanan, Band 2, Indianapolis, Liberty Fund 2000, S. 493–518.

Buchanan, J.M. und R. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2013), Sustainability of public debt in Germany – Historical considerations and time series evidence, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics* 233, S. 291–335.

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2016), (Un-)Sustainability of public finances in German Laender: A panel time series approach, *Economic Modelling* 53, S. 254–65.

Burret, H.T., L.P. Feld und E.A. Köhler (2017), The fiscal sustainability of the German Laender: Time series evidence, *Finanzarchiv/Public Finance Analysis* 73, S. 103–32.

Canuto, O. und L. Liu (Hrsg.) (2013), *Until Debt Do Us Part*, Washington, World Bank.

Caselli, F. et al. (2018), Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability, *IMF Staff Discussion Note* 18/04.

- Christofzik, D.I., L.P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wieviel ist zu wenig?, *Schweizer Monat* 1064, S. 60–63.
- Danninger, S. (2002), A new rule: “The Swiss Debt Brake”, *IMF Working Paper* 02/18.
- Demary, M. und M. Voigtländer (2018), Reasons for declining real interest rates, *IW Report* 47/18.
- Egger, P. und M. Köthenbürger (2010), Government spending and legislative organization: Quasi-experimental evidence from Germany, *American Economic Journal: Applied Economics* 2, S. 200–12.
- Feld, L.P. (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, S. 226–45.
- Feld, L.P. (2018), The quest for fiscal rules, in: R.E. Wagner (Hrsg.), *James M. Buchanan: A Theorist of Political Economy and Social Philosophy*, Band 3 von *Remaking Economics: Eminent Post-War Economists*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, S. 965–90.
- Feld, L.P. und W.H. Reuter (2017), Wirken Fiskalregeln? Eine Übersicht über neuere empirische Befunde, *Wirtschaftspolitische Blätter* 64(2), S. 179–91.
- Feld, L.P. und W.H. Reuter (2019), Die Bewährungsprobe der Schuldenbremse hat gerade erst begonnen, *Wirtschaftsdienst* 99(5), S. 324–29.
- Fritz, B. und L.P. Feld (2020), The political economy of municipal amalgamation: Evidence of common pool effects and local public debt, erscheint in: *Public Choice*.
- Gornig, M. und C. Michelsen (2017), Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, *DIW Wochenbericht* 84(11), S. 211–19.
- Halac, M. und P. Yared (2014), Fiscal rules and discretion under persistent shocks, *Econometrica* 82, S. 1557–614.
- Halac, M. und P. Yared (2016), Fiscal rules and discretion under self-enforcement, *NBER Working Paper* 22936.
- Halac, M. und P. Yared (2018), Instrument-based vs. target-based rules, *NBER Working Paper* 24469.
- Halac, M. und P. Yared (2019), Fiscal rules and discretion under limited enforcement, *NBER Working Paper* 25462.
- Heil, N. und M. Leidel (2018), Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *WISTA – Wirtschaft und Statistik* 6/2018, S. 85–98.
- Heinemann, F., M.-D. Moessinger und M. Yeter (2018), Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression analysis, *European Journal of Political Economy* 51, S. 69–92.
- Heller, W.W. (1957), CED’s stabilization budget policy after ten years, *American Economic Review* 47, S. 634–51.

Hüther, M. und J. Südekum (2019), Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, *Ordnungspolitische Perspektiven* 103, DICE, Düsseldorf.

International Monetary Fund (IMF) (2009), Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances, *IMF Staff Paper*.

IW Köln (2019), Fachkräfteengpässe in Unternehmen, Fachkräftesicherung in Deutschland – diese Potenziale gibt es noch, *KOFA-Studie 2/2019*.

Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW (2019), KfW-Kommunalpanel 2019 – Tabellenband, online verfügbar unter [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019\\_Tabellenband.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019_Tabellenband.pdf)

Kopits, G. und S. Symansky (1998), Fiscal policy rules, *IMF Occasional Paper* 162.

Mauro, P. und J. Zhou (2019),  $r-g < 0$ : Can we sleep more soundly?, Beitrag auf der Jacques Polak Annual Research Conference, 8. November 2019, online verfügbar unter <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2019/03/08/~media/0715FBFAF4DE46199F2A0E2726703685.ashx>.

Pfeil, C. und L.P. Feld (2016), Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis, *CESifo Working Paper* 6044.

Rodden, J.A. (2006), *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rogoff, K.A. (2019), Government debt is not a free lunch, *Project Syndicate*, 6. Dezember, online verfügbar unter <https://www.project-syndicate.org/commentary/government-debt-low-interest-rates-no-free-lunch-by-kenneth-rogooff-2019-11>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2018), *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen*, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

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

Salvi, M., C.A. Schaltegger und L. Schmid (2018), Do fiscal rules cause lower debt? A case study of Switzerland, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Luzern.

Seitz, H. (1999), Subnational government bailouts in Germany, *ZEI Working Paper* B 20 1999, Bonn.

Seitz, H. (2000), Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender, *Public Choice* 102, S. 183–218.

Simons, H.C. (1936), Rules versus authorities in monetary policy, *Journal of Political Economy* 44, S. 1–30.

Statistisches Bundesamt (2019), Kassenkredite der kommunalen Kernhaushalte verringern sich 2018 auf 458 Euro pro Kopf, Pressemitteilung Nr. 352 vom 12. September, Wiesbaden.

Sutherland, D., R. Price und I. Joumard (2005a), Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact, *OECD Economics Department Working Paper* 465.

Sutherland, D., R. Price und I. Joumard (2005b), Sub-central government fiscal rules, *OECD Economic Studies* 41, S. 141–81.

Weizsäcker, C.C. von und H. Krämer (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die Große Divergenz*, Wiesbaden, Springer Gabler.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1980), *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz* vom 26. April 1980, Berlin, Bundesministerium der Finanzen.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007), *Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz*, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Berlin; wiederabgedruckt in: *Gutachten und Stellungnahmen 1999–2008*, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin et al., Richard Boorberg Verlag, S. 445–49.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2008), *Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?*, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Berlin; wiederabgedruckt in: *Gutachten und Stellungnahmen 2008 – 2018*, hrsg. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Tübingen, Mohr Siebeck, S. 1–7.

Yared, P. (2019), Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend, *Journal of Economic Perspectives* 33 (2), S. 115–40.