

Dullien, Sebastian

Research Report

Sollte die Schuldenbremse für eine Investitionsoffensive reformiert werden? Stellungnahme zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages am 02.03.2020

IMK Policy Brief, No. 87

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Dullien, Sebastian (2020) : Sollte die Schuldenbremse für eine Investitionsoffensive reformiert werden? Stellungnahme zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages am 02.03.2020, IMK Policy Brief, No. 87, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2020052613213320315846>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/224261>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

POLICY BRIEF

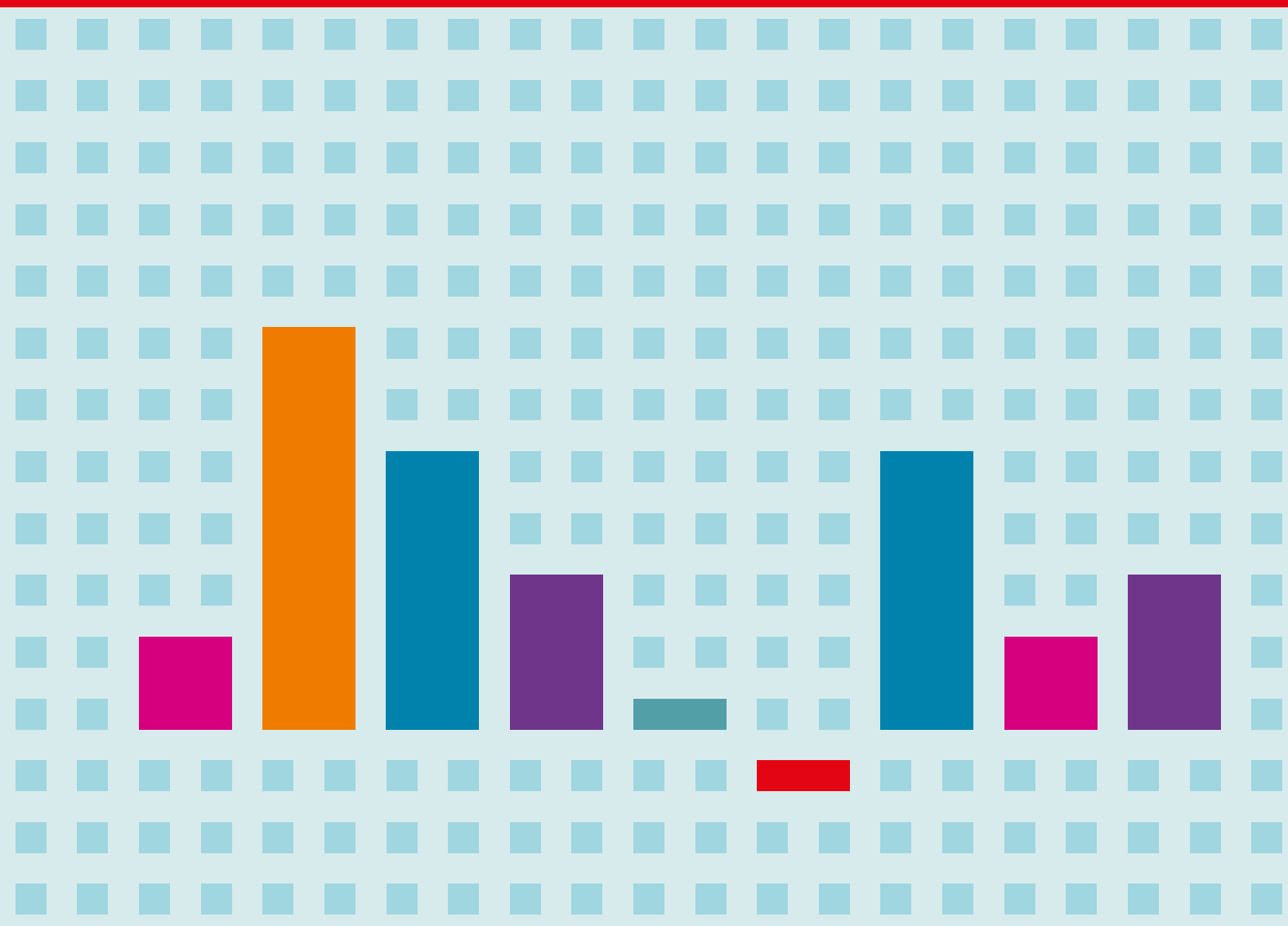
IMK Policy Brief Nr. 87 · März 2020

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SOLLTE DIE SCHULDENBREMSE FÜR EINE INVESTITIONSOFFENSIVE REFORMIERT WERDEN?

Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages am 02.03.2020

Sebastian Dullien



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

zu den Anträgen zur Thematik Schuldenbremse/Investitionen

der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN

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

Prof. Dr. Sebastian Dullien

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

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

Dabei schlagen DIE LINKE und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vor, die Schuldenbremse so zu verändern, dass künftig zu Investitionszwecken wieder eine höhere Neuverschuldung zugelassen wird, während die FDP-Fraktion dies mit einer „Verstärkung“ der Schuldenbremse verhindern möchte.

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

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

Zur Notwendigkeit einer mittel- bis langfristigen Investitionsplanung

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

fen, die in einen Bundesinvestitionsfonds überführt werden und dort über einen Zeitraum von zehn Jahren den identifizierten zusätzlichen Investitionsbedarf abdecken sollen. In den Anträgen der Fraktion DIE LINKE wird eine genauere und transparentere Identifikation und Dokumentation der Investitionslücke angemahnt, sowie ebenfalls eine Änderung der Schuldenbremse, sodass künftig wieder mehr Kredite zur Investitionsfinanzierung aufgenommen werden dürfen¹, kombiniert mit einer Verpflichtung zu einem Mindestmaß an öffentlichen Investitionen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu Spielräumen ohne eine Erhöhung der Neuverschuldungsgrenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: Berechnungen des IMK.

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

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

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

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

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

Die Schuldenbremse und der Schutz künftiger Generationen

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39,
40476 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
https://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
