

Das Dilemma der öffentlichen Investitionspolitik in der Bundesrepublik – zwischen Schuldenbremse und wachsendem Investitionsstau?

Henrik SCHELLER

Juni 2016

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte. Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte trägt der Autor.

Diese „Note du Cerfa“ wird im Rahmen des „Deutsch-französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht. Der „Deutsch-französische Zukunftsdialog“ ist ein Projekt des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der **Robert Bosch Stiftung**.

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.

ISBN : 978-2-36567-570-3

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2016

Diese Veröffentlichung zitieren:

Henrik Scheller, „Das Dilemma der öffentlichen Investitionspolitik in der Bundesrepublik – zwischen Schuldenbremse und wachsendem Investitionsstau“, *Notes du Cerfa*, n° 131, Juni 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org



Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org



Website : ifri.org

Notes du Cerfa

Die Reihe *Notes du Cerfa* erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die *Notes du Cerfa* bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren *policy-Orientierung*. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die *Visions franco-allemandes*, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Dr. Barbara Kunz und Prof. Dr. Hans Stark sind Herausgeber der Publikationen des Cerfa. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autor

Dr. Henrik Scheller ist Teamleiter „Finanzen“ am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin. Zuvor war er Vertretungsprofessor am Lehrstuhl „Politik und Regieren in Deutschland und Europa“ der Universität Potsdam. Er ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen.

Zusammenfassung

Die investitionspolitische Debatte in der Bundesrepublik steht vor einem Dilemma. Zum einen sind aufgrund vergleichsweise geringer Investitionen in den vergangenen Jahren die Defizite in der öffentlichen Infrastruktur inzwischen beträchtlich gewachsen. Zudem müssen in absehbarer Zeit umfangreiche Investitionen für zukunftssträchtige Großprojekte, wie z. B. die Energiewende und den Breitbandausbau, getätigt werden. Gleichzeitig wird der Diskurs in Deutschland allerdings durch finanzpolitische Paradigmen geprägt, die weitere Ausgaben der öffentlichen Hand für Investitionen eigentlich weitgehend verbieten. Andernfalls stünde die mit der Schuldenbremse angestrebte Haushaltskonsolidierung von Bund, Ländern und Gemeinden in Gefahr. Zum anderen unterliegt aber auch die Investitionspolitik einer zunehmenden Europäisierung. So gerät die Bundesrepublik auch von außen immer stärker unter Druck, mehr in die öffentliche Infrastruktur zu investieren. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer grundlegenden Neuausrichtung der gesamten investitionspolitischen Debatte in der Bundesrepublik.

Abstract

The German debate about public investment policy faces a dilemma. The deficits in public infrastructure have grown considerably due to comparatively low investments in recent years. In addition, substantial investments for promising mega-projects, such as the energy transition (“Energiewende”) and broadband expansion are indispensable in a foreseeable future. At the same time, the discourse in Germany is dominated by fiscal paradigms that largely prohibit further public spending for investments. Otherwise, the objective of “budgetary consolidation” at the federal, state and local level sought by the so-called debt brake would be endangered. Moreover, public investment policy is more and more becoming a subject of increasing Europeanization. Outside pressure on Germany to invest more in public infrastructure is consequently growing. Against this background, a fundamental reorientation of the entire German investment policy debate is needed.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	7
WACHSENDE INVESTITIONSRÜCKSTÄNDE – HYPOTHEK FÜR DIE INFRASTRUKTUR?	10
DIE „SCHULDENBREMSE“– EINE INVESTITIONSBREMSE?	14
Mischfinanzierungen – Investitionsfördernd oder -hemmend?	16
Öffentliche Investitionen: Instrument zur Krisenbekämpfung	19
Eigenarten der deutschen Debatte über öffentliche Investitionen	21
Fiskalische Ausweicheffekte – Investitionen auf Umwegen.....	23
PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIPS – AUSWEG AUS DEM INVESTITIONSPOLITISCHEN DILEMMA?	26
FAZIT UND AUSBLICK	28

Einleitung

Zu den wichtigsten Markenzeichen der großen Koalition in der Bundesrepublik zählt die Haushaltskonsolidierung. Auch 2016 wird der Bund aller Voraussicht nach – und damit zum dritten Mal in Folge – einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können. Dies ist zumindest der Plan von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU). Der Eckpunkte-Beschluss für den Haushalt 2016 geht davon aus, dass auch zur Bewältigung der Kosten für die Unterbringung und Integration der rund 1,1 Millionen Zuwanderer, die 2015/2016 ein Aufnahmegesuch in der Bundesrepublik gestellt haben, keine neuen Kredite aufgenommen werden müssen. Die „schwarze Null“ gilt vielen Haushaltspolitikern der Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD als Ausweis einer soliden Finanzpolitik. Dabei lässt sich die positive Haushaltsentwicklung des Bundes nicht zuletzt auch auf die Nullzinspolitik der EZB zurückführen. So hatten Bund, Länder und Gemeinden alleine im Jahr 2015 Zinersparnisse in Höhe von 43 Mrd. Euro. Seit 2008 hat der deutsche Staat insgesamt sogar 193 Mrd. Euro an Zinszahlungen gespart. 2015 wies der staatliche Gesamthaushalt – in Abgrenzung des Maastricht-Vertrages – sogar einen Überschuss in Höhe von 29,5 Mrd. Euro auf. Die gesamtstaatliche Verschuldung betrug 2,048 Billionen Euro und lag so im Vergleich zum Vorjahr um 1,1 Prozent niedriger.

Diese haushaltspolitischen Entwicklungen werden in regelmäßigen Abständen von Diskussionen darüber begleitet, in welchem Umfang Bund, Länder und Gemeinden in die öffentliche Infrastruktur investieren sollten. Seit jeher zählt diese Frage zu den umstrittensten finanzpolitischen Fragen: Inwieweit soll der Staat durch den Bau von Infrastruktur, die Anschaffung von Sachanlagen, den Erwerb von Beteiligungen und die Gewährung von Bürgschaften in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen? Neben der grundsätzlichen Kontroverse über das Für und Wider eines politischen Markteingriffs, steht vor allem die Frage nach Finanzierung, Timing, Umfang und Wirkung investiver Maßnahmen im Fokus entsprechender Auseinandersetzungen. Besondere Virulenz entfalten diese Fragen in Föderalstaaten wie der Bundesrepublik. Denn aufgrund der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern und der Tatsache, dass die Kommunen rund 60 Prozent der gesamtstaatlichen Infrastrukturinvestitionen stemmen, begründen besondere Koordinationsnotwendigkeiten.

Im Zuge der nach wie vor schwelenden Finanz- und Wirtschaftskrise in der Eurozone ist die Debatte über öffentliche Investitionen auch in der Bundesrepublik noch einmal vielschichtiger und vielstimmiger geworden. So fordern beispielsweise Internationaler Währungsfonds, OECD und EU seit einiger Zeit, dass "Germany, which has completed its fiscal consolidation, could afford to finance much-needed public investment in infrastructure (primarily for maintenance and modernization), without violating fiscal rules".¹ Investitionen sollen auf diese Weise einen Beitrag zum Abbau der enormen Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone leisten. Überlegungen dieser Art begegnet das Bundesministerium der Finanzen allerdings regelmäßig mit Zurückhaltung. Stattdessen verweist es auf die Schuldenbremse, die seit 2009 im Grundgesetz verankert ist und Bund und Länder zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet. Zudem seien „die staatlichen Investitionen in Deutschland (...) in den vergangenen Jahren signifikant gestiegen“.² Allerdings gesteht selbst das Bundesministerium der Finanzen ein, dass bei solchen Einschätzungen nur die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen berücksichtigt wurde und auch statistische Effekte eine Rolle spielen.

Noch gegensätzlicher fallen die Positionen in der finanzwissenschaftlichen Community der Bundesrepublik aus. Während beispielsweise keynesianisch orientierte Ökonomen „ein umfassendes Investitions- und Ausgabenprogramm über 100 Milliarden Euro jährlich“ fordern, empfiehlt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), „statt am Ergebnis ‚Investition‘ anzusetzen, sollte sich die Wirtschaftspolitik in erster Linie auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen konzentrieren“.³ Der Mainstream der neoklassischen Wirtschaftswissenschaften fordert mithin eine Rückführung der staatlichen Markteingriffe und plädiert stattdessen für Strukturreformen. Unabhängig von diesen Konfliktlinien lässt sich feststellen, dass die gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt seit 2003 mehrfach im Negativbereich lagen. Die jährlichen Abschreibungen für öffentliche Gebäude, Straßen, Brücken usw. waren damit höher als die Bruttoinvestitionen, so dass seitdem der Kapitalstock der öffentlichen Hand schrumpft, da in den Bestand und

1. World Economic Outlook, Washington, International Monetary Fund, Oktober 2014, S. 20.

2. „Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen“, Bundesministerium der Finanzen (BMF), November 2014, S. 17.

3. Memorandum 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln, PapyRossa Verlag, 2014, S. 141; Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden, 12.11.2014, S. 13.

Ersatz bestehender Infrastruktur zu wenig investiert wird.⁴ Nachdem die EU-Kommission im November 2014 ein Programm zur gemeinschaftlichen Investitionsförderung verabschiedet hat, ist die Bundesregierung Forderungen nach einem entsprechenden Eigenbeitrag inzwischen nachgekommen: Ende Juni 2015 trat das „Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“ in Kraft.⁵

Bereits dieser Problemaufriss verdeutlicht, dass die investitionspolitische Debatte in der Bundesrepublik vor einem Dilemma steht. Zum einen sind aufgrund vergleichsweise geringer Investitionen in den vergangenen Jahren die Defizite in der öffentlichen Infrastruktur inzwischen beträchtlich gewachsen. Zudem müssen in absehbarer Zeit umfangreiche Investitionen für zukunftssträchtige Großprojekte, wie z. B. die Energiewende und den Breitbandausbau, getätigt werden. Gleichzeitig wird der Diskurs in Deutschland allerdings durch finanzpolitische Paradigmen geprägt, die weitere Ausgaben der öffentlichen Hand – auch und gerade für Investitionen – eigentlich weitgehend verbieten, um die angestrebte Haushaltskonsolidierung von Bund, Ländern und Gemeinden nicht zu gefährden. Zum anderen unterliegt aber offenkundig auch die Investitionspolitik einer zunehmenden Europäisierung – eine Policy also, die als Teil der Finanzpolitik bisher eigentlich zum unantastbaren Bestand mitgliedstaatlicher Souveränität zählte. Auf diese Weise gerät die Bundesrepublik auch von außen immer stärker unter Druck, mehr in die öffentliche Infrastruktur zu investieren. Vor diesem Hintergrund bedarf es – so die These des vorliegenden Beitrages – einer grundlegenden Neuausrichtung der gesamten investitionspolitischen Debatte in der Bundesrepublik.

4. „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“, Beiheft Investitionen, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2014.

5. BT-Drucksache 18/4653 vom 20. April 2015.

Wachsende Investitionsrückstände – Hypothek für die Infrastruktur?

Über 60 Prozent der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik werden von den Kommunen getätigt. Sie sind für die Erhaltung der Straßen und Brücken, öffentlichen Gebäude, Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Instandhaltung und den Ausbau der Wasser-, Strom- und Gasnetze zuständig – auch wenn diese Güter der öffentlichen Daseinsvorsorge inzwischen oft von öffentlichen Unternehmen erbracht werden und deshalb nur eine indirekte Finanzierung aus den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgt.

Mit Blick auf die kontrovers geführte Debatte über das angemessene Maß öffentlicher Investitionen sowie die Tatsache, dass der Großteil dieser Ausgaben von den Städten und Gemeinden getragen wird, lohnt es, die Wahrnehmungen der Kommunen auf bestehende Investitionsrückstände in der Debatte stärker zu berücksichtigen. Denn sie wissen am besten, welche finanziellen Bedarfe bestehen, um die bestehenden Defizite in der Infrastruktur zu beseitigen. Seit einigen Jahren führt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) jedes Jahr im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) eine entsprechende Befragung unter den deutschen Städten und Gemeinden durch. Ziel der Befragung ist es, mehr Transparenz über bestehende Investitionsbedarfe auf der kommunalen Ebene zu schaffen. Dies scheint umso dringlicher, da die immer knapper werdenden Mittel durch gezielte Schwerpunktsetzungen möglichst effizient und effektiv eingesetzt werden müssen – zumal wachsende Defizite in der kommunalen Infrastruktur aufgrund nicht getätigter Investitionen auch massive Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit von Städten und Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge haben. Schon heute lassen sich erhebliche fiskalische

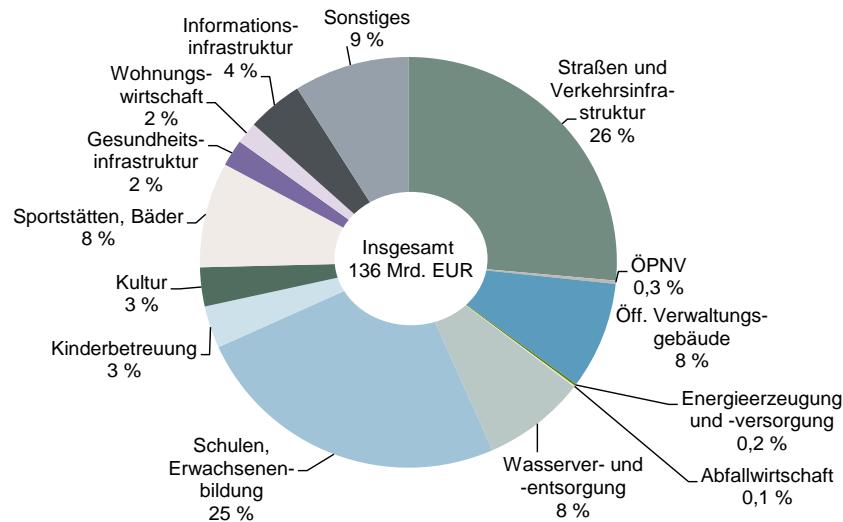
Disparitäten nicht nur zwischen den deutschen Bundesländern, sondern auch zwischen den Städten und Gemeinden konstatieren.⁶

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen selbst in den Jahren direkt nach der Finanzkrise 2008/2009 – wenn auch auf einem sehr niedrigen Niveau – stabil blieb. In den letzten Jahren konnte sie sogar wieder leicht anziehen. Das Konjunkturpaket II, die Förderung des Ausbaus der U3-Kinderbetreuung sowie die Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund hatten einen erkennbaren Anteil daran, dass den Kommunen der Spielraum für Investitionen geblieben ist. Trotzdem hat sich der Investitionsrückstand in der Hochrechnung für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland mit einer Gesamtsumme von 136 Mrd. Euro im Jahr 2015 nicht reduziert.

Obwohl sich die finanzielle Gesamtsituation der Kommunen in den vergangenen Jahren leicht verbessert hat, werden öffentliche Investitionen nur zögerlich und in einem Maß getätigt, das kaum geeignet scheint, die bestehenden Defizite abzubauen. Dies deutet darauf hin, dass Kommunen mit guter und eher schwieriger finanzieller Lage seit Jahren auseinanderdriften. So zeigt sich, dass Kommunen mit guter Gesamtfinanzausstattung und vergleichsweise niedrigem Investitionsrückstand besonders viel investieren. Gemeinden und Landkreise, die ohnehin schon von der Substanz zehren, können aufgrund ihrer geringen finanziellen Spielräume nicht in die Zukunftsfähigkeit ihrer Infrastruktur investieren. Die zunehmenden Disparitäten sind insofern ein wichtiger Grund dafür, dass es bisher nicht gelungen ist, den Investitionsrückstand abzubauen.

6. „Öffentliche Investitionen“, DIW-Wochenbericht 43/2015, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2015; „Zielgenaue Stärkung der Kommunalfinanzen herbeiführen. Kreisfinanzen 2014/2015“, Deutscher Landkreistag, in: „Gemeindefinanzenbericht 2015“, Berlin, Deutscher Städtetag, 2015.

Wahrgenommene Investitionsrückstände der Kommunen in einzelnen Bereichen in Prozent des gesamten Investitionsrückstandes



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2016: Wahrgenommene Investitionsrückstände der Kommunen in einzelnen Bereichen in Prozent des gesamten Investitionsrückstandes.

Die Hälfte des gesamten Investitionsrückstandes entfällt zu fast gleichen Teilen auf die beiden Bereiche „Straßen und Verkehrsinfrastruktur“ sowie „Schulen und Erwachsenenbildung“. Der Anteil der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur am gesamten Rückstand ist dabei seit 2012 in etwa gleich geblieben. Der Rückstand bei der Bildungsinfrastruktur hat dagegen im gleichen Zeitraum kontinuierlich zugenommen. Deren Anteil am Gesamtrückstand liegt heute acht Prozentpunkte über dem Wert von 2012. Dabei hat sich der Anteil der Kommunen, die bei Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung einen nennenswerten oder gravierenden Rückstand ausmachen, zumindest seit 2013 kaum verändert. Dies weist darauf hin, dass der Investitionsstau in den betroffenen Kommunen als immer umfangreicher wahrgenommen wird – und dies in einem Infrastrukturbereich, der für die Entwicklung der zukünftigen Potenziale einer Gemeinde von besonderer Bedeutung ist.

Am Beispiel der Kinderbetreuung wird erkennbar, dass sich die Investitionstätigkeit der Kommunen politisch durchaus stimulieren und lenken lässt. Der Anteil der Kommunen, die in diesem Infrastrukturbereich einen mindestens nennenswerten Investitionsrückstand wahrnehmen, ist von 2012 bis 2015 von 40 Prozent auf 23 Prozent gesunken. In der absoluten Höhe konnte der Rückstand dabei um gut ein Fünftel reduziert werden. Hier greifen offenbar die vom Bund aufgelegten Investitionsprogramme – insbesondere zum Ausbau der U3-Betreuung. Dazu zählt beispielsweise das von Bund und Ländern im April 2015 verabschiedet Investitionsprogramm, mit dem ein Sondervermögen

„Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvF) eingerichtet wurde. Dieses hat der Bund mit 3,5 Mrd. Euro ausgestattet, aus dem „in den Jahren 2015 bis 2018 Investitionen in strukturschwachen Kommunen mit einem Fördersatz von bis zu 90 % gefördert werden“.⁷ Als Schlüssel für die Verteilung der vom Bund bereitgestellten Investitionsmittel auf die Länder dienen zu je einem Drittel die Einwohnerzahl, die Höhe der kommunalen Kassenkredite sowie die Arbeitslosenquote. Grundsätzlich obliegt jedoch den Ländern „jeweils entsprechend der landesspezifischen Gegebenheiten die Benennung der antragsberechtigten finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) bzw. den Stadtstaaten die Benennung der förderfähigen Gebiete“ (§ 6 Abs. 3 KInvFG). Dem Bundesministerium der Finanzen müssen die Kriterien mitgeteilt werden, anhand derer die Auswahl getroffen wurde. Konkret sollen mit den vom Bund bereitgestellten Mitteln „Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur“ (wie Krankenhäuser, Städtebau einschließlich dem altersgerechten Umbau und Barriereabbau, Informationstechnologien in finanzschwachen Kommunen in ländlichen Gebieten sowie die energetische Sanierung sonstiger Infrastrukturinvestitionen), „Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur“ (wie Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur sowie kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung sowie die Lärmbekämpfung entlang von Straßen) sowie „Investitionen mit dem Schwerpunkt Klimaschutz“ gefördert werden. Darüber hinaus eröffnet § 5 Abs. 2 KInvFG eine Förderung von Investitionsvorhaben, „bei denen sich die öffentliche Verwaltung zur Erledigung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben über den Lebenszyklus des Vorhabens eines Privaten im Rahmen einer vertraglichen Zusammenarbeit bedient“. Für „den investiven Kostenanteil des Vorhabens“ kann die öffentliche Hand dabei privaten Trägern „eine einmalige Vorabfinanzierung gewähren“. Auf diese Weise sollen Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) gefördert werden.

7. BT-Drucksache 18/4653 vom 20. April 2015.

Die „Schuldenbremse“ – eine Investitionsbremse?

Die Besonderheiten der deutschen Debatte über öffentliche Investitionen versteht man kaum, ohne einen Hinweis auf die sogenannte „Schuldenbremse“, die seit 2009 als Aushängeschild der deutschen Finanzpolitik gilt. So werden seit den Beratungen zur Föderalismusreform II in den Jahren 2006 bis 2009 nahezu alle finanz- und haushaltspolitischen Debatten in der Bundesrepublik von dem Thema Notwendigkeiten und Grenzen der öffentlichen Haushaltskonsolidierung dominiert. Dabei werden staatliche Ausgaben insgesamt vornehmlich unter einem negativen Vorzeichen problematisiert. Denn viele Debattenbeiträge widmen sich der Frage, wie sich das angeblich ungezügelte und eigennutzorientierte Ausgabeverhalten von politischen Akteuren durch institutionelle Regeln möglichst restriktiv begrenzen lässt.

Als Ergebnis der Föderalismusreform II wurde 2009 eine sogenannte Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild im Grundgesetz verankert (Art. 109 und 115 GG). Für den Bund ist sie ab 2016 und die Länder ab 2020 verbindlich einzuhalten. Zudem diente sie als Vorbild für den Europäischen Fiskalpakt, den die Staats- und Regierungschefs der EU 2012 als eine Maßnahme zu Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Eurozone verabschiedeten. In der Bundesrepublik hat die neue Schuldenbremse unmittelbare Auswirkungen auf die öffentliche Investitionspolitik. Denn mit der Einführung der Schuldenbremse nahm der Gesetzgeber eine Abkehr von der „Goldenen Regel“ vor. Diese basierte auf dem – selbst in der Finanzwissenschaft – jahrzehntelang anerkannten „Pay-as-you-use-Prinzips“. Der Grund für diese Verfassungsänderung war, dass die öffentliche Kreditaufnahme immer stärker im Verdacht stand, statt für Investitionen auch zur Finanzierung konsumtiver Aufgaben genutzt worden zu sein. Bereits im Zuge der Diskussion über die Frage „Leistungs- versus Gewährleistungsstaat“, die in der Bundesrepublik spätestens seit Mitte der 1990er Jahre geführt wird, waren konsumtive Ausgaben – und damit Ausgaben für Soziales, Bildung, Verwaltung und Personal – zunehmend in Verruf geraten. Die öffentliche Verschuldung

steht aber auch wegen möglicher „Crowding-out“-Effekte in der Kritik.⁸ Danach führen kreditfinanzierte Investitionen der öffentlichen Hand dazu, dass das Zinsniveau insgesamt steigt und die private Konsumnachfrage und Investitionsbereitschaft sinken.

Die alte Regelung des Grundgesetzes zur öffentlichen Verschuldung sah bis 2009 eine Bindung der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern an die Investitionsausgaben vor. Der Investitionsbegriff war aber immer umstritten, da er sich nur schwer abgrenzen lässt und damit interpretationsbedürftig ist. Im deutschen Recht gelten als Investitionen nur Baumaßnahmen, der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie der Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (§ 13 Abs. 3 BHO). In den Verhandlungen zur Föderalismusreform II geriet der alte Grundsatz zur kreditfinanzierten Investitionstätigkeit deshalb zunehmend in die Kritik. Die inzwischen geltende Neuregelung von Art. 109 Abs. 3 GG folgt nun scheinbar eindeutig der neoklassisch-monetaristischen Logik des europäischen Schuldenregimes gemäß Art. 126 AEUV („Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite“). Denn der neue Art. 109 Abs. 2 GG enthält nach wie vor den Hinweis auf die vom Haushaltsgesetzgeber einzuhaltenden „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Dabei handelt es sich um ein Relikt der Vorgängerregelung. Diese hatte im keynesianisch inspirierten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) von 1967 ihre einfachgesetzliche Auslegung gefunden und erlaubte öffentliche Investitionen durch eine Verschuldung von Bund und Ländern in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Diese paradigmatische Unvereinbarkeit kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Intention des Grundgesetzgebers bei der Neuregelung auf ein Verbot bzw. zumindest auf eine restriktive Begrenzung der Neuverschuldung gerichtet war. Politische Interpretations- und Gestaltungsspielräume sollten möglichst weitgehend beseitigt werden. Die Bundesländer haben mit der neuen Schuldenregel freiwillig auf eine ihrer letzten autonomen Einnahmequellen verzichtet. Dies hat auch Auswirkungen auf die Investitionspolitik in der Bundesrepublik als Ganzes. Denn gemäß der neuen Schuldenregel dürfen die Länder ab 2020 keine strukturelle Neuverschuldung mehr aufweisen. Damit wird auf Ebene der Länder faktisch ein Investitionsvolumen von derzeit rund 20 Mrd. Euro entfallen – ohne das bisher klar wäre, wie die erforderlichen Ausgaben vor allem für Ersatzinvestitionen – kompensiert werden könnten. Hinzu

8. C. Anselmann, *Auswege aus der Staatsschuldenkrise. Eine Untersuchung verschiedener Optionen anhand historischer Fallbeispiele*, Marburg, Metropolis Verlag, 2012, S. 59 ff.

kommt, dass sich Bund und Länder zur Erreichung und Einhaltung der neuen Schuldenbremse wechselseitig auf strenge Konsolidierungspflichten verständigt haben. Diese zwingen einen Großteil der Länder zu erheblichen Sparanstrengungen. Schon heute verzichten einzelne Länder auf den Abruf von Investitionsmitteln des Bundes sowie EU-Strukturfondsmitteln, da sie sich nicht mehr in der Lage sehen, die geforderte Kofinanzierung bereitzustellen.⁹

Mischfinanzierungen – Investitionsfördernd oder -hemmend?

Zur Förderung von öffentlichen Investitionen sieht das Grundgesetz verschiedene Instrumente vor. In der seit Jahren geführten Diskussion über eine grundlegende Reform des deutschen Föderalismus wird allerdings immer wieder eine Abschaffung genau dieses investitionspolitischen Instrumentariums gefordert, weil es sich dabei um Mischfinanzierungen von Bund und Ländern handelt. Dieser Umstand begründet einen weiteren Widerspruch in der Debatte über öffentliche Investitionen in der Bundesrepublik.

Nahezu alle Föderalstaaten kennen Mischfinanzierungsformen. Dabei handelt es sich um sämtliche Aufgaben, deren Kosten von zwei oder mehr Verfassungsebenen bzw. Entitäten getragen werden. In der Bundesrepublik gelten vor allem die Gemeinschaftsaufgaben (insbesondere Art. 91 a, b und e GG) sowie die Finanzhilfen (Art. 104 b GG) aufgrund ihrer vertikalen Wirkung als „Störimpuls“ des Konnexitätsprinzips (Art. 104 a Abs. 1 GG). Dieses grundlegende Verfassungsprinzip sieht vor, dass die Ebene, die eine staatliche Aufgabe ausführt, auch für die entsprechende Finanzierung aufkommen muss.¹⁰ Denn im Idealfall sollten Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenbefugnis der einzelnen staatlichen Ebenen deckungsgleich sein. Genau diese „fiskalische Äquivalenz“ wird aber – so die Kritik von Ökonomen – durch die Gemeinschaftsaufgaben durchbrochen, da es dem Bund mit der Bereitstellung finanzieller Ressourcen möglich werde, Einfluss auf die Prioritätensetzung und Aufgabenwahrnehmung der Länder zu nehmen.¹¹ Und dies, obwohl über

9. W. Förster, „Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2014“, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015.

10. W. Fuchsel, „Gemeinschaftsaufgaben: Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG“, 1985, S. 8.

11. W. Renzsch, „Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität“, in: T. Büttner, *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, 2000, S. 51; K. Henke & G. Folke

die Verwendung der Finanzmittel in sogenannten Planungsausschüssen zwischen Bund und Länder gemeinsam verhandelt wird. Die haushaltspolitische Autonomie der Länder werde auf diese Weise beschränkt.¹² Da die Länder im Interesse einer Maximierung des eigenen Budgets stets versucht seien, möglichst hohe Finanzzuweisungen des Bundes zu erhalten, würden nicht nur die inhaltliche Projektierung, sondern auch seriöse Kosten-Nutzen-Analysen – gerade mit Blick auf die Folgekosten – oftmals in den Hintergrund treten.¹³ Die Kofinanzierungspflicht der Länder habe zudem zur Folge, dass sich der disponible Anteil der Länderhaushalte weiter verringere. Dabei sind ohnehin schon rund 90 Prozent der Ausgaben, die die Länder jährlich tätigen müssen, aufgrund hoher Personal- und Verwaltungskosten weitgehend gebunden. Vor allem der Zielerreichungsgrad der Gemeinschaftsaufgaben im Verhältnis zu ihrem bürokratischen Aufwand wird oft hinterfragt. Zudem wird auch mit Verweis auf demokratietheoretische Überlegungen kritisiert, dass die im Grundgesetz normierten Mischfinanzierungen aufgrund ihrer inhärenten Tendenz zur Politikverflechtung bedenkliche Wirkungen hinsichtlich der Eigenständigkeit der Länder entfalten würden.¹⁴

Zu den klassischen Instrumenten, die das Grundgesetz zur Investitionsförderung vorsieht, zählen die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes. Diese werden seit langem in Kombination mit den EU-Strukturfondsmitteln eingesetzt, um Investitionen in ausgewählten Sektoren und strukturschwachen Regionen zu fördern. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben darf sich der Bund an originären Aufgaben der Länder beteiligen, die der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie „der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Art. 91 a GG) oder der Förderung von „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ sowohl außerhalb als auch an Hochschulen (Art. 91 b GG) dienen. Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG a. F. waren bis zur Föderalismusreform I für Investitionen in den Bereichen Städte- und Wohnungsbauförderung sowie

Schuppert, *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland : Gutachten erstatet für die Freie und Hansestadt Hamburg*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1993, S. 69.

12. Kesper, *Bundesstaatliche Finanzordnung*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1998, S. 219 ; H. Petersen, *Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich. Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen*, Aachen, Shaker Verlag, 2001, S. 19.

13. Fücksel, Fn. 11, 1985, S. 100.

14. P. Selmer, „Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands“, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 52, Berlin, 1993, p. 11 ; S. Koriath, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, S. 436 .

Gemeindeverkehrsfinanzierung zulässig. 2006 kam es jedoch zu einer partiellen Entflechtung dieser Mischfinanzierungen. Denn seit ihrer Einführung in das Grundgesetz im Zuge der großen Finanzverfassungsreform von 1969 galten sie als Inbegriff der für den deutschen Bundesstaat typischen Politikverflechtung. Der damit verbundenen Notwendigkeit zur Koordination und Kooperation zwischen den Ebenen werden allgemein negative Folgen für die Autonomie von Bund und Ländern zugeschrieben.¹⁵ Dabei war mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen im Grundgesetz die Intention verfolgt worden, vor allem für die Länder ein Mindestmaß an hauspolitischer Planbarkeit und Verlässlichkeit sicherzustellen.

Nichtsdestotrotz wurden mit der Föderalismusreform I von 2006 der Hochschulbau, die Bildungsplanung, die Wohnungsbauförderung und die Gemeindeverkehrsfinanzierung als fest institutionalisierte Instrumente einer planvollen und verstetigten Investitionsförderung durch Bund und Länder abgeschafft. Die sogenannten „Entflechtungsmittel“ nach Art. 143 c GG, die der Bund den Ländern bis 2019 als Kompensation für den Wegfall der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen gewährt, sind nur noch mit einer abstrakten Zweckbindung für investive Maßnahmen der Länder versehen. Diese Entscheidung hat zur Folge, dass es seit der Föderalismusreform I in der Bundesrepublik faktisch kaum noch feste „Diskursräume“ gibt, in denen Fragen der öffentlichen Investitionstätigkeit kontinuierlich und über die Ebenen hinweg diskutiert werden könnten. Dies erwies sich zuletzt im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 als Problem: Die Steuerung und Abwicklung des Konjunkturpakets II mit einem Volumen von rund 49 Mrd. Euro – mit einem Anteil alleine von 10 Mrd. Euro für das „Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen“ in Ländern und Gemeinden – erfolgte zentral durch das Bundesministerium der Finanzen.¹⁶

Auch wenn die finanzpolitische Debatte in der Bundesrepublik inzwischen von einer eher negativen Wahrnehmung öffentlicher Ausgaben dominiert wird, muss doch gerade mit Blick auf die Besonderheiten von Föderalstaaten konstatiert werden, dass öffentliche Ausgaben im Allgemeinen und Investitionen im Besonderen immer auch Ausdruck

15. Scharpf/Reisert/Schnabel, Fn. 16, 1976; F. W. Scharpf, „Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, Heft 4, 1976, S. 323-356.

16. H. Scheller, *Fiscal Governance in Zeiten der Krise – Vertikalisierung der Finanzverfassung infolge verfahrensrechtlicher Legitimitätsdilemmata?*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015, S. 345-369.

föderaler Autonomie sind. Denn die Einnahmenautonomie staatlicher Gebietskörperschaften wird selten alleine ein hinreichendes Maß an Legitimation und Anerkennung durch den Souverän begründen. Vielmehr werden die Bürger sich erst dann mit einem öffentlichen Gemeinwesen identifizieren, wenn dieses auch einen finanz- und haushaltspolitischen Gestaltungsanspruch geltend macht. Dieser findet seinen Ausdruck in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die auch sozialintegrative Funktionen zu erfüllen haben. Durch die geltenden Haushaltsgrundsätze ist der Gesetzgeber gleichwohl dazu verpflichtet, eine Deckung der von ihm getätigten Ausgaben durch entsprechende Einnahmen sicherzustellen.

Öffentliche Investitionen: Instrument zur Krisenbekämpfung

Die Forderungen von OECD; EU und IWF, dass die Bundesrepublik ihre öffentlichen Investitionen deutlich steigern sollte, verdeutlichen, dass die Investitionspolitik als Teil der Finanz- und Wirtschaftspolitik immer stärkeren Europäisierungseinflüssen unterliegt. Die Konturen einer neuen europäischen Fiscal Governance, die sich spätestens seit Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 herauskristallisiert, werden dadurch weiter geschärft.¹⁷ Mit der Verabschiedung eines eigenen Investitionsprogramms erhebt die EU dabei die Konzertierung der öffentlichen Investitionstätigkeit zu einem grundlegenden Bestandteil ihrer Krisenbekämpfungsstrategie. Auf diese Weise soll nicht nur einem weiteren konjunkturellen Abschwung präventiv vorgebeugt werden. Vielmehr geht es auch um einen Beitrag zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone. Der Appell der EU, dass die wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten mehr als die krisengebeutelten Partner investieren sollten, impliziert zudem die Erwartung, dass öffentliche Investitionen einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Solidarität leisten könnten.¹⁸ Dazu sollen in den Jahren bis 2017 mit Hilfe eines „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ rund 315 Mrd. Euro an privatem Kapital mobilisiert werden. Die Basis des Fonds sollen eine Einlage in Höhe von 5 Mrd. Euro aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie eine durch den EU-Haushalt abgesicherte Garantie in Höhe von 16 Mrd. Euro bilden. Dieser

17. H. Scheller, „Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten“, *Aus Politik und Zeitgeschichte: Schuldenkrise und Demokratie*, 13/2012.

18. EU-Kommission, Eine Investitionsoffensive für Europa. Mitteilung der der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, COM(2014) 903 final, Brüssel, 26 November 2014, S. 4.

Kapitalstock soll einen „Gesamtmultiplikatoreffekt von etwa 1:15“ erzeugen.¹⁹ Konkret sollen aus dem Fonds rund 240 Mrd. Euro für „strategische Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Breitband- und Energienetze und Verkehrsinfrastruktur vor allem in Industriegebieten), in Bildung, Forschung und Innovation sowie in die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz“ aufgewendet werden.²⁰ Weitere 75 Mrd. Euro sollen in Form von Risikokapital in die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) sowie Mid-Cap-Unternehmen fließen.

Die Umsetzung der europäischen Investitionsoffensive scheint ambitioniert – insbesondere, was den Zeitplan und die erhoffte Hebelwirkung betrifft, die durch das Stammkapital des im Januar 2015 eingerichteten Investitionsfonds erzeugt werden soll. Jenseits dieser technischen Fragen verweist das Programm jedoch in seiner Problemanalyse auf die gegenwärtigen Dilemmata in der investitionspolitischen Debatte, denen die Union mit innovativen Lösungsansätzen begegnen will. Denn damit die Investitionsoffensive einen konjunkturpolitisch wirklich wirksamen Impuls erzeugen kann, müssten die Mitgliedstaaten eigentlich massiv ihre öffentlichen Ausgaben ausweiten. Gleichzeitig wäre es jedoch kontraproduktiv, wenn die EU mit einer solchen konzertierten Aktion den Stabilitäts- und Wachstumspakt untergraben würde, der durch den Europäischen Fiskalpakt noch einmal verschärft wurde. Vor diesem Hintergrund setzt die EU auf neue Anreize zur Mobilisierung von privatem Investitionskapital. Auf diese Weise wird das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Investitionen neu justiert. Gleichzeitig zielt die Kommission jedoch auf Verstetigung, Nachhaltigkeit sowie eine ebenenübergreifende Koordinierung der öffentlichen Investitionstätigkeit, um einer Politik von konjunkturstützenden ad-hoc-Programmen zu begegnen. Dazu sollen auch „Maßnahmen zur Verbesserung der Berechenbarkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen“ umgesetzt werden.²¹ Damit stellt die europäische Investitionsoffensive eine Gegenbewegung zu den Reformbemühungen in der Bundesrepublik dar, die auf einen Abbau von Koordination und Kooperation zwischen den Ebenen setzen.

19. EU-Kommission, Fn. 18, 2014, S. 9.

20. Ebenda. S. 10.

21. Ebenda. S. 5.

Eigenarten der deutschen Debatte über öffentliche Investitionen

Die Schwerpunkte in der finanz- und haushaltspolitischen Debatte der Bundesrepublik haben sich in den vergangenen Jahren erkennbar verschoben. Die Forderungen nach einer strikten Einhaltung der neuen Schuldenbremse sowie nach Entflechtung bestehender Mischfinanzierungen des Grundgesetzes bergen die Gefahr, dass die Budgets für öffentliche Investitionen sukzessive gekürzt bzw. „informalisiert“ werden. Diese Entwicklung wiegt umso schwerer, da Steuererhöhungen in der Bundesrepublik nach herrschender Meinung als finanzpolitisches Tabu gelten und sich entsprechende Einnahmen damit nicht für Investitionen mobilisieren lassen. Ähnliches gilt aber auch für Steuermehreinnahmen oder Zinsersparnisse, die vor allem die Länder – unter dem Druck der ab 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse – verstärkt zur Senkung ihrer Nettokreditaufnahme sowie zur Rücklagenbildung anstatt für Investitionen nutzen. Daneben lässt sich feststellen, dass die entsprechende Bund-Länder-Koordination entfällt bzw. an anderer Stelle – meist projektbezogen – neu und unter Einbeziehung privater Träger organisiert werden muss.

In den vergangenen Jahren wurde die investitionspolitische Debatte deshalb – nicht zuletzt auch unter dem Eindruck des neoklassischen „small-state-Paradigmas“ – immer stärker prozyklisch entlang des Verlaufs der Konjunkturzyklen geführt. Denn die Frage nach Sinn und Zweck sowie Maß und Timing öffentlicher Investitionen wird inzwischen fast nur noch in wirtschaftlichen Krisenphasen diskutiert. Eine Ausnahme bilden lediglich die prestigeträchtigen Großprojekte, wie „Stuttgart 21“, der Berliner Hauptstadtflughafen, der Leipziger City-Tunnel oder die Hamburger Elbphilharmonie – Projekte, bei denen es nicht nur zu erheblichen Kostensteigerungen, sondern auch massiven Zeitverzögerungen bei der Fertigstellung gekommen ist. Aber auch diese Beispiele haben – wie diverse andere Maßnahmen, die die Rechnungshöfe von Bund und Ländern jedes Jahr aufdecken – die Investition als finanzpolitisches Instrument der öffentlichen Hand diskreditiert.²² In Krisensituationen ertönt dann meist umso lauter der Ruf nach öffentlichen Investitionsmaßnahmen. Meist folgen Bund und Länder entsprechenden Forderungen mit kurzfristig initiierten Ad-hoc-Programmen zur Konjunkturstützung, wie sich erneut in der jüngsten Finanz- und

22. F. Brettschneider/W. Schuster (Hrsg.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden, Springer VS, 2013; F. Thießen (Hrsg.), *Grenzen der Demokratie. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung bei Großprojekten*, Wiesbaden, Springer VS, 2013.

Wirtschaftskrise gezeigt hat. Auf der Strecke bleiben dabei oft langfristige strategische Überlegungen sowie ein Abgleich mit politischen Grundsatzentscheidungen.²³ Da sich öffentliche Investitionsprogramme aufgrund des administrativen Planungsvorlaufs zudem oft erst mit einer gewissen Zeitverzögerung realisieren lassen, ist die Kritik von Ökonomen, dass sie nur „Strohfeuereffekte“ und „prozyklische Wirkungen“ entfalten würden, nicht ganz unberechtigt.

Neben dem allgemeinen Konsens hinsichtlich einer notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erklären diese Besonderheiten in der Diskussion, dass es in den vergangenen Jahren zu einer immer stärkeren Vernachlässigung notwendiger Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen gekommen ist. Dieser Verzicht auf eine fortwährende und planvoll-koordinierte Unterhaltung des Infrastrukturbestands birgt jedoch die Gefahr eines exponentiellen Kostenanstiegs, wie die notwendigen Sanierungsmaßnahmen der Brückeninfrastruktur in der Bundesrepublik beispielhaft belegen.²⁴ So sind alleine im Haushaltsplan des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Jahre 2015 bis 2017 aufwachsende Beträge im mittleren dreistelligen Millionenbereich für die „Ertüchtigung“ des gesamtdeutschen Brückenbestandes vorgesehen, von dem „ein großer Teil (...) älter als 40 Jahre“ und rund 15 Prozent „in einem nicht ausreichenden bis ungenügenden Zustand“ ist.²⁵

Die spezifische Krisenzyklik des Investitionsdiskurses in der Bundesrepublik erklärt auch, dass es an einer kontinuierlichen und soliden Erfassung und Quantifizierung der Investitionsbedarfe auf den verschiedenen Verfassungsebenen mangelt. Kaum anders lassen sich die enormen Differenzen erklären, die zwischen den unterschiedlichen Schätzwerten zum Investitionsbedarf in einzelnen Infrastrukturbereichen bestehen, die regelmäßig in der medialen Diskussion kolportiert werden. Ein solches „Zahlenspiel“ ist zwar stets auch Teil der politischen Auseinandersetzung und Ausdruck eines Ringens um Deutungshoheit. Es lässt sich allerdings auch als Indiz für das Fehlen eines verlässlichen und ebenenübergreifenden Diskurses über konsensfähige Berechnungsmethoden zur Ermittlung realistischer Kostenansätze und Finanzbedarfe deuten.

23. T. Klenk/F.Nullmeier, „Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen“, *Der moderne Staat* (dms), Jg. 3; Heft 2, 2010, S. 273-295.

24. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bericht „Strategie zur Ertüchtigung der Straßenbrücken im Bestand der Bundesfernstraßen“, Vorlage an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages, Berlin, 22. Mai 2013.

25. Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). 12 Januar 2015, www.bmvi.de.

Fiskalische Ausweicheffekte – Investitionen auf Umwegen

Um ein möglichst umfassendes Bild der investitionspolitischen Debatte in der Bundesrepublik zu zeichnen, müssen auch fiskalische Ausweicheffekte berücksichtigt werden, die in den vergangenen Jahren verstärkt in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden zu beobachten sind. Denn mit den Bestrebungen zum Abbau der öffentlichen Verschuldung kam es – nicht erst seit Einführung der neuen Schuldenbremse – zu einer immer weiteren Auslagerung der Investitionstätigkeit in halbstaatliche Extragellschaften. Durch die Privatisierung von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser- und Elektrizitätsnetze, Telekommunikation, ÖPNV etc.) seit den 1990er Jahren wurden auch die Aufwendungen für den Unterhalt und Ausbau entsprechender Infrastrukturen aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden ausgegliedert. Dies hatte zwar den positiven Effekt, dass bei der Veranschlagung der jeweiligen Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern entsprechende Investitionen nicht mehr berücksichtigt werden mussten.

Allerdings neigten die neuen Versorgungsunternehmen – auch aufgrund ihrer Renditeverpflichtung gegenüber den öffentlichen Anteilseignern – oft dazu, nötige Infrastrukturinvestitionen aufzuschieben. Prominentes Beispiel hierfür ist die Deutsche Bahn mit ihrer Tochter, der S-Bahn Berlin GmbH. Aufgrund der in den vergangenen Jahren nur unzureichend gepflegten Schienennetze und Bahnfahrzeuge, kommt es immer wieder zu Ausfällen und Streckensperrungen. Die haushalterische Auslagerung von Teilen der öffentlichen Infrastruktur aus den Kernhaushalten ging zudem mit einem Verlust an Transparenz einher. Denn die tatsächlichen Investitionsbedarfe, die inzwischen in einer Vielzahl einzelner bundes- oder landeseigener Unternehmen bestehen, sind für den parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber kaum noch überschaubar. Die Folgen werden in der Diskussion über den flächendeckenden Ausbau der digitalen Breitbandversorgung sowie die Errichtung neuer Stromtrassen im Zuge der Energiewende erkennbar. Während die Kosten für einen leistungsstarken Internetausbau – je nach Szenario und Berechnungsmethode – zwischen 5 und 25 Mrd. Euro variieren, werden für die Energiewende gar zwischen 120 Mrd. Euro und einer Billion Euro veranschlagt.

Unter föderalen Gesichtspunkten stellen diese voluminösen Investitionsprojekte eine doppelte Herausforderung dar, da sie eine gesamtstaatliche Planung bei dezentraler Umsetzung und

Mittelverausgabung erforderlich machen. Eine ebenenübergreifende Koordination und Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden wird dabei unerlässlich sein. Allerdings sieht die Finanzverfassung des Grundgesetzes bis dato (noch) keine Instrumente vor, die einen volumenmäßig derart umfangreichen Infrastrukturausbau durch private Träger oder Unternehmen erlauben würde. Denn auch wenn die Bundesregierung für den digitalen Breitbandausbau im ländlichen Raum beispielsweise dezentral organisierte Finanzierungskonzepte unter Einbeziehung von Privaten präferiert, hat die Deutsche Telekom bereits darauf hingewiesen, dass sich der Bund auch an entsprechenden Investitionskosten beteiligen müsse, um die angestrebte Realisierung einer Internet-Download-Geschwindigkeit von 50 MBit/s für alle Bundesbürger bis 2018 zu gewährleisten. Auch wenn die Bundesregierung in ihrer „Digitalen Agenda“ die Gründung einer „Netzallianz Digitales Deutschland“ als Forum zur Diskussion möglicher „Rahmenbedingungen für stärkere Anreize für Investitionen des Marktes“ sowie die Institutionalisierung eines Finanzierungsinstruments „Premiumförderung Netzausbau“ angekündigt hat, so besteht zumindest im gegenwärtigen Stadium dieses Investitionsprojekts die Gefahr eines „Schwarze-Peter-Spiels“.²⁶ Verlierer dieser Auseinandersetzung über unklare Finanzierungszuständigkeiten dürften vor allem die Regionen und Kommunen sein, die aufgrund ihrer Wirtschafts- und Finanzschwäche ohnehin schon benachteiligt sind.

Eine andere Form fiskalischer Ausweichreaktionen lässt sich auf kommunaler Ebene beobachten. So finanzieren die Gemeinden ihre Investitionen, wenn sie diese aufgrund ihrer Finanznot nicht gänzlich aufschieben, immer stärker auch (indirekt) über Kassenkredite sowie eine Erhöhung von Steuern und Gebühren. Ursache dafür sind die zum Teil extremen Finanzkraftdisparitäten zwischen den Kommunen nicht nur im Länder-Vergleich, sondern auch innerhalb der einzelnen Bundesländer. Mit 50,89 Mrd. Euro haben die Kassenkredite dabei im Jahr 2015 einen neuen Höchststand erreicht.²⁷ D. h., dass viele Kommunen faktisch permanent ihren Dispokreditrahmen ausschöpfen, um nötige Investitionen zu finanzieren. Gleichzeitig verlangt aber nicht zuletzt auch die demographische Entwicklung, die in vielen Kommunen durch einen Mix aus natürlichem Bevölkerungsrückgang, Abwanderung und Zuwanderung von Menschen mit Migrationshintergrund gekennzeichnet ist, entsprechende Anpassungen bei investitionspolitischen Entscheidungen.

26. *Digitale Agenda 2014 – 2017*, Berlin, Bundesregierung, August 2014, S. 9-10.

27. D. Frankenberg/M. Junkernheinrich, *Kommunalfinanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung*, Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin, 2014.

Denn der Rück- und Umbau von städtischen und kommunalen Quartieren lässt sich alleine durch passive Verödung nicht bewerkstelligen. Kommunale Investitionen können mithin auch wichtige sozialintegrative Wirkungen erfüllen.

Public-Private-Partnerships – Ausweg aus dem investitionspolitischen Dilemma?

Mit Blick auf die Erreichung der „schwarzen Null“, die auch für die kommenden Jahre für den Bundeshaushalt angestrebt wird, hat das Bundesministerium der Finanzen in jüngster Zeit wiederholt den Vorschlag in die Debatte eingebracht, dass zumindest Teile der öffentlichen Infrastruktur durch privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle finanziert werden könnten.²⁸ Und dies, obwohl die Rechnungshöfe von Bund und Ländern in den vergangenen Jahren verschiedentlich darauf hingewiesen haben, dass „Public-Private-Partnerships“ für die öffentliche Hand – zumindest langfristig betrachtet – selten kosteneffizienter sind als Formen der investiven „Eigenbeschaffung“. Denn oft werden die damit verbundenen Risiken nicht hinreichend abgeschätzt und transparent in den Haushalten abgebildet.²⁹

Die private Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur wirft zudem die grundsätzliche Frage nach Art und Umfang des öffentlichen Kapitalstocks auf: Welche Vermögenswerte sollte der Staat – auch unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen wirtschaftlichen Stabilisierung des öffentlichen Gemeinwesens sowie mit Blick auf die eigenen Refinanzierungsbedürfnisse – idealer Weise vorhalten? Wenn der Staat durch die Setzung von finanziellen Anreizen privatwirtschaftlichen Unternehmen öffentliche Infrastruktur zur Bewirtschaftung überträgt und dadurch die Nutzung durch die Allgemeinheit entgeltpflichtig wird, stellt sich zudem die Frage nach möglichen Doppelbelastungen für die Steuerzahler. Die medialen Empörungstürme, die sich regelmäßig mit Blick auf den maroden Zustand der deutschen Verkehrsnetze und etwaige Pläne zur Einführung einer flächendeckenden Pkw-Maut aufschaukeln,

28. W. Schäuble, *Rede des Bundesfinanzministers zum Haushaltgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag*, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 94-1 9, Berlin, September 2014.

29. „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“, Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 14. September 2011.

verdeutlichen, dass in der Öffentlichkeit durchaus eine Sensibilität für derartige Fragen besteht.

Eine Expertenkommission, die im Sommer 2014 vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie eingesetzt wurde, hat inzwischen ähnliche Empfehlungen zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur vorgelegt. Anlass für die Einsetzung dieser Kommission war die Feststellung, dass es in der Bundesrepublik an investitionspolitischen Instrumenten und Koordinationsinstitutionen mangelt. Der im April 2015 vorgelegte Bericht der Experten sah u. a. die Verabschiedung eines „Nationalen Investitionspakts für Kommunen“ (NIK), die Gründung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ (IfK), die Weiterentwicklung von „Öffentlichen Kooperationen“ (ÖfK) und die Schaffung eines öffentlichen Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder vor.³⁰ Bisher sind diese weitreichenden Vorschläge nicht umgesetzt worden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass eine Realisierung dieser Empfehlungen die finanzpolitische Autonomie vor allem von Ländern und Gemeinden weiter beschränken und eine zusätzliche Verflechtung zwischen den Ebenen fördern würde. Zudem würden mit einer verstärkten Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur durch private Träger oder in Form von Public-Private-Partnerships vormals öffentliche Güter zu einem Objekt der Renditeorientierung.

30. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin, 2015, S. 7-9.

Fazit und Ausblick

Das finanzpolitische Instrument der öffentlichen Investitionen ist in der Bundesrepublik etwas Misskredit geraten. Grund dafür ist die über Jahrzehnte hinweg bestehende enge Kopplung der staatlichen Kreditaufnahme an die Höhe der öffentlichen Investitionen. Mit der wachsenden Kritik an der Explosion der expliziten und impliziten Staatsverschuldung wuchs letztlich auch die Kritik an der Kreditfinanzierung öffentlicher Güter wie der Infrastruktur. Die investitionspolitische Debatte ist dadurch inzwischen in ein Dilemma manövriert worden, das fast schon Züge eines unauflösbaren „gridlocks“ trägt. Denn nach herrschender Meinung birgt jede größere investitionspolitische Entscheidung der öffentlichen Hand die Gefahr einer Lockerung der restriktiv angelegten Schuldenbremse, die nicht nur innerstaatlich mühsam ausgehandelt wurde, sondern inzwischen über den Fiskalpakt auch von den europäischen Partnern übernommen worden ist. Sowohl das tradierte Investitionsverständnis als auch die Bestrebungen zur Einhaltung der neuen Schuldenbremse stehen damit einer offenen und koordinierten Diskussion über eine mögliche Modifizierung des Investitionsbegriffs entgegen.

Indem die Bundesregierung den Verzicht auf eine Neuverschuldung zu einem Markenkern ihrer Regierungsarbeit erklärt hat und immer wieder als vertrauensschaffende Maßnahme postuliert, wäre dies ohne einen Gesichtsverlust kaum möglich.³¹ Dies erklärt auch die reservierte Haltung der Bundesregierung gegenüber dem Investitionsprogramm der EU-Kommission, das der Wachstumsschwäche in der Eurozone entgegenwirken soll. Dabei liegen auch in der Bundesrepublik die zukünftigen Investitionsbedarfe mit einer gewissen Dringlichkeit offen zu Tage – selbst wenn dazu eine Erweiterung des bisherigen Investitionsverständnisses erforderlich wäre: Energiewende, Digitalisierung, Klimawandel, Bildung, Pflege, Straßen- und sonstige Verkehrswegeinfrastruktur.³² Dass eine – wenn auch vornehmlich technische – Modifizierung des Investitionsbegriffes durchaus möglich ist, zeigt die zum 1. September 2014 wirksam gewordene Revision der

31. A. Merkel, „Rede der Bundeskanzlerin zum Haushaltsgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag“, *Bulletin der Bundesregierung*, Nr. 95-3, Berlin, 10. September 2014.

32. *Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende*, Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 2014.

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die 2010 mit der Einführung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vorgenommen wurde. Danach werden z. B. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie die Beschaffung militärischer Waffensysteme als Investitionsausgaben verbucht.³³

Die Frage der öffentlichen Investitionen wird im finanzpolitischen Diskurs der Bundesrepublik wenig systematisch und oft nicht interdisziplinär problematisiert. Zudem überlagert die Dominanz des haushaltspolitischen Konsolidierungs-Paradigmas inzwischen weitgehend die Debatte über bestehende Investitionsbedarfe und entsprechend abgestimmte Strategien. Dabei dürften die neuen investitionspolitischen Großprojekte alleine schon aufgrund ihres Ausmaßes und der anvisierten Einbeziehung Privater ohne ein Mehr an ebenübergreifender Koordination zwischen EU, Bund, Ländern und Gemeinden kaum zu realisieren sein. Selbst wenn die Erfahrungen der staatlichen Planungseuphorie der 1960/70er Jahre eher ernüchternd waren, so bergen diese Investitionsprojekte zu große Herausforderungen, als dass sie in einem erratischen Prozess von projektbezogenen Ad-hoc-Strukturen geplant und umgesetzt werden könnten. Deshalb dürfte eine Institutionalisierung klar definierter Zuständigkeits- und Kooperationsstrukturen für diese „Gemeinschaftsaufgaben neuen Typs“ unausweichlich werden. Nur so lässt sich auch eine Verstetigung von Planungs- und Implementierungsprozessen einschließlich einer wirksamen Kontrolle durch die Parlamente gewährleisten. Eine Stärkung der Verwaltungen, die solche investiven Maßnahmen umsetzen müssen, dürfte dazu beitragen, dass Großprojekte fristgerechter und kosteneffizienter gesteuert und eine Inflation von Änderungswünschen der involvierten Exekutiven und Legislativen im Umsetzungsprozess abgewehrt werden.

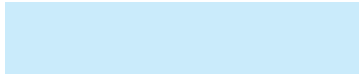
Voraussetzung bleibt aber, dass Bund und Länder ein neues Investitionsverständnis entwickeln und dabei die europäischen Implikationen der eigenen Investitionspolitik berücksichtigen. Eine Modifizierung des Investitionsbegriffs wird dabei nicht nur unter dem Gesichtspunkt aller möglichen und gesellschaftlich wünschenswerten Ausgaben zu diskutieren sein, sondern muss auch die föderalen und finanzverfassungsrechtlichen sowie die ganz konkreten haushaltspolitischen und buchungstechnischen Konsequenzen berücksichtigen. Zusätzlich bedarf es eines Instrumentariums zur Bestimmung der Qualität öffentlicher Investitionen. Denn die Erfahrungen aus dem Wiedervereinigungsprozess lehren, dass Investitionen, die

33. „Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen“, BMF, November 2014, S. 17.

ausschließlich bauliche Infrastrukturmaßnahmen umfassen, keinen Garant für die Etablierung selbsttragender regionaler Wirtschaftsstrukturen darstellen.

Letzte Veröffentlichungen des *Cerfa*

- ▀ J. Wanninger, [“Der Westliche Balkan - Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik”](#), *Notes du Cerfa*, n° 130, Mai 2016.
- ▀ M. Engler, [“Humanitäre Großtat oder gescheitertes Migrationsmanagement? Die aktuelle Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa Trends, Herausforderungen und politische Reaktionen”](#), *Notes du Cerfa* n° 129, März 2016.
- ▀ L. Fix und A-L. Kirch, [„Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine crisis”](#), *Notes du Cerfa* n° 128, Januar 2016.
- ▀ C. Major und C. Mölling, [„Zwischen Krisen und Verantwortung: eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik“](#), *Notes du Cerfa* n° 127, Dezember 2015.
- ▀ G. Tzogopoulos, [Greek-German Relations in times of Crisis](#), *Notes du Cerfa*, n° 126, November 2015.
- ▀ N. Wissmann, Die [„Alternative für Deutschland“: Gekommen, um zu bleiben?](#), *Notes du Cerfa*, n° 125, September 2015.
- ▀ S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l’Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, Mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales

