

25.02.2020

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

- **Schuldenbremse und Investitionen nicht gegeneinander ausspielen – Ausgabeprioritäten setzen statt Schuldenbremse verletzen (Drs. 19/16831)**
- **In die Zukunft investieren – Kreditspielräume nutzen und erweitern (Drs. 19/16841)**
- **Öffentliche Infrastruktur erhalten – Investitionspflicht einführen (Drs. 19/14375)**
- **Investitionsstau beenden – Schuldenbremse aus Grundgesetz streichen (Drs 19/14424)**
- **Initiative von Industrie und Gewerkschaften aufgreifen – Investitionen für ein zukunftsfähiges Deutschland (Drs. 19/15919)**

1 Anlass und normative Orientierung

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

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

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

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

2 Taugt die ‚Goldene Regel‘ als Lösung?

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

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

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

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

- (1) Geänderte natürliche, politische und weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen können zur *Entwertung von Investitionen* führen und deren geplante Nutzungsdauer verkürzen. So entwertet der Klimawandel bspw. die vorhandene Energie- und Mobilitätsinfrastruktur. Eine *Quantifizierung des Nutzens* späterer Generationen scheitert daran, dass diese heute nicht am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind und deren Präferenzen folglich nicht direkt einfließen können.
- (2) Auszahlungen werden den Investitionen zugerechnet, obwohl *keine oder fragwürdige Auswirkungen für die Versorgungsqualität* von Bürger*innen und Unternehmen einhergehen. Zwei Beispiele: Zuführungen in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) rechnen in den Investitionshaushalt, obwohl sie das Haftungspotenzial für nicht rentierliche, teils konsumtiv verausgabte (Staats-)Kredite (anderer Euro-Mitgliedstaaten) bereitstellen. Klimaschutzinvestitionen infolge des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) laufen ins Leere, da Einsparungen von CO₂-Emissionen bei deutschen Kraftwerken den Erwerb dieser (preisreduzierten) Zertifikate für andere Nutzer im europäischen Emissionshandel ermöglicht.
- (3) Umgekehrt haben manche, dem Staatskonsum zugerechnete Ausgaben, *investiven Charakter*. Dies trifft ggf. auf Personalausgaben im Bildungs- und Gesundheitssektor zu (Humankapitalbildung, -erhalt).
- (4) Zum Investitionshaushalt zählen *ganz unterschiedliche Verwendungsarten*: Sachinvestitionen, Finanzinvestitionen, investive Entwicklungshilfe, Transferzahlungen (Baukindergeld, Zuschuss zum Eigenkapital der Bahn). In den zuletzt genannten Fällen geht kein (direkter) Nettovermögenszuwachs des Staates einher. Mit Ausnahme der Sachinvestitionen ist eine konsumtive Verwendung dieser Finanzmittel nicht ausgeschlossen.
- (5) *Haftungs- und Garantieverprechen* werden unzureichend und unsystematisch – teils sehr intransparent – aufgeführt. Dies gilt bspw. für die Haftung aus dem ESM in Höhe von 190 Mrd. EUR. Darüber hinaus besteht neben der explizit ausgewiesenen Staatsschuld von 60,9 %/BIP eine offiziell nicht genannte *implizite Staatsschuld* in Höhe von 164,8 %/BIP u.a. aus Renten- und Pensionsansprüchen (2019) (Bahnsen et al 2019, S. 8).
- (6) Da die Umsetzung der ‚Goldenen Regel‘ im Regelfall *keinerlei Abschreibungen und Wertberichtigungen* berücksichtigten dürfte – erfasst werden nur die Bruttoinvestitionen – können auch Ersatzinvestitionen mit neuen Krediten finanziert werden (Bundesministerium der Finanzen 2015, S. 17). Vermögenswerte lösen sich auf, die Schulden steigen.

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

3 Das Dilemma – schwach zu sein und davon zu wissen

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

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

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

⁵ Eigene Berechnungen nach Destatis und haushaltssteuerung.de.

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

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

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

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

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

4 Ein ‚Bundesinvestitionsfonds‘ ist haushaltsrechtlich bedenklich

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

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

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

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

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

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

5 An der ‚Schuldenbremse‘ festhalten!

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

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

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

6 Lösung des Infrastrukturstaues unter der ‚Schuldenbremse‘

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

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

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

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

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

Fazit

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

Literatur

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

Ritzi, Claudia u. Gary S. Schaal (2009), Einleitung: Rationale Selbstbindung als Technik der good (self-)governance, in: Gary S. Schaal (Hrsg.), Techniken rationaler Selbstbindung, Kultur und Technik, Bd. 11, Schriftenreihe des Internationalen Zentrums für Kultur- und Technikforschung der Universität Stuttgart, Berlin 2009, S. 9-15.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), Jahresgutachten 2019/20 – Den Strukturwandel meistern – Kap. 5: Die Schuldenbremse: Nachhaltig, Stabilisierend, Flexibel, Wiesbaden 2019.