

18. November 2019

Pressemitteilung

„Schuldenbremse für nötigen Spielraum modifizieren“

450 Milliarden Euro Extra-Investitionen über 10 Jahre bringen große Fortschritte für zukunftsfähige Wirtschaft, zeigt eine neue Studie von IMK und IW.

Um Wirtschaft und Gesellschaft zukunftsfähig mit Blick auf Digitalisierung, Verkehrsinfrastruktur, Klima- und demografischen Wandel zu machen, sollte der deutsche Staat jährlich rund 45 Milliarden Euro gezielt zusätzlich investieren. Und zwar über mindestens zehn Jahre. Mit den insgesamt gut 450 Milliarden Euro könnten bis 2030 nicht nur der Investitionsstau in den Kommunen aufgelöst werden, sondern auch dringend nötige Fortschritte in der Qualität des Bildungssystem, bei Daten- und Verkehrsnetzen sowie bei der Dekarbonisierung des Landes erzielt werden. Eine derartige Investitionsoffensive würde deutliche wirtschaftliche Vorteile über Jahrzehnte bringe – etwa weil teure Energieimporte wegfallen oder weil eine höhere Produktivität durch bessere Bildung und effektivere Technik die geringere Anzahl an Arbeitskräften in einer alternden Gesellschaft teilweise ausgleichen kann. Weil künftige Generationen so von diesen Investitionen profitieren, ist es sinnvoll, solche Investitionen zumindest zum Teil über Kredite zu finanzieren – zumal der deutsche Staat aktuell auch für Finanzierungen über lange Zeiträume kaum oder keine Zinsen zahlen muss. Die Regelungen zur Schuldenbremse sollten so schnell wie möglich modifiziert werden, um den notwendigen Spielraum für Kredite zu ermöglichen. Bis dahin sollten Freiräume im Rahmen der aktuell geltenden Gesetze zur „Schuldenbremse“ genutzt werden, etwa durch einen Extrahaushalt wie einen „föderalen Investitionsfonds“. Zu diesem Ergebnis kommen das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung und das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in einer gemeinsamen Studie. Die Untersuchung schlüsselt auch den notwendigen Investitionsbedarf in unterschiedlichen Bereichen auf.

Die Forscher stellen die Untersuchung heute gemeinsam mit dem Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und dem Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes auf einer Pressekonferenz in Berlin vor.

„Die Infrastruktur muss an ein postfossiles Zeitalter und den dafür benötigten volkswirtschaftlichen Strukturwandel einer alternden Gesellschaft angepasst werden“, schreiben Prof. Dr. Sebastian Dullien (IMK), Prof. Dr. Michael Hüther, Dr. Hubertus Bardt (beide IW) und Dr. Katja Rietzler (IMK) in ihrer Untersuchung. Deshalb sei es höchste Zeit, die über zwei Jahrzehnte praktizierte „Investitionstätigkeit nach

Kassenlage“ und die einseitige Fokussierung auf möglichst geringe Schulden zugunsten einer strategischen, auch längerfristig berechenbaren Investitionspolitik zu beenden. Der Strategiewechsel sei gerade im Sinne der Generationengerechtigkeit wichtig: „Es gibt keinen Grund, die gegenwärtige Generation zu benachteiligen und den künftigen Generationen Handlungsspielräume nicht zu erschließen. Das Unterlassen der gebotenen Investitionen seitens des Staates würde unter den Zinsbedingungen und den skizzierten Produktivitätseffekten in anderer Form als traditionell diskutiert die Generationengerechtigkeit verletzen“, betonen die Wissenschaftler.

Wie drastisch der Rückgang der öffentlichen Investitionen und die dadurch entstandenen Infrastrukturdefizite sind, zeigen die beiden Institute anhand zahlreicher Beispiele: So betrug die Quote öffentlicher Bruttoanlageinvestitionen gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Anlageinvestitionen in den 1980er Jahren noch rund 18 Prozent. 2018 waren es nur noch 11,3 Prozent. Genauso blieb zwischen 2010 und 2017 beispielsweise die Entwicklung der staatlichen Bautätigkeit weit hinter dem Bedarf zurück: Der öffentliche Kapitalstock an Bauten stieg um zwei Prozent. Doch zugleich nahm die Bevölkerung um 3,1 Prozent zu. Die Anzahl der Personenkilometer im Schienenverkehr stieg um 14,2 Prozent, der Bestand an Kraftfahrzeugen um 10,7 Prozent und die Fahrleistung von LKWs auf deutschen Straßen um 16,6 Prozent. Deutlich zugenommen hat über die Jahre auch der Anteil der Unternehmen, die in Befragungen angeben, dass ihre Geschäftsabläufe regelmäßig durch Infrastrukturprobleme beeinträchtigt werden: 2018 klagten darüber schon gut zwei Drittel der Befragten.

Wo investiert werden muss: Kommunale Infrastruktur, Bildung, Schiene, Breitband und CO2-Reduzierung

Auf Basis von wissenschaftlichen Untersuchungen der eigenen und externer Institute rechnen IMK und IW mit folgendem zusätzlichen Investitionsbedarf:

- Angesichts der über Jahre entstandenen Lücken kalkulieren die Forscher von IMK und IW mit einem knappen Drittel der geforderten zusätzlichen Investitionssumme, um den bei **Städten und Gemeinden aufgelaufenen Sanierungsstau** aufzulösen. Gestützt auf Analysen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) veranschlagen sie dafür rund 138 Milliarden Euro über zehn Jahre.
- 120 Milliarden sollten über zehn Jahre zusätzlich in den Ausbau von **Verkehrswegen und digitaler Infrastruktur** investiert werden: 60 Milliarden Euro, um den Fernverkehr der Deutschen Bahn zu modernisieren, weitere 20 Milliarden, um den Öffentlichen Personennahverkehr auszubauen. Mit 20 Milliarden Euro sollen die größten Rückstände bei der Instandhaltung von Fernstraßen abgebaut werden. Auf 20 Milliarden beziffern die Forscher den staatlichen Anteil beim Ausbau von Breitband-Datenleitungen und bei der flächendeckenden Einführung von 5G-Netzen.
- Als dritten großen Posten sehen die Wissenschaftler einen 10-Jahres-Investitionsbedarf von 109 Milliarden Euro für eine bessere **Bildung**. Davon sollten 50 Milliarden in den Ausbau der frühkindlichen Bildung fließen, 34 Milliarden in den Ausbau und den Betrieb von Ganztagschulen. Weitere 25 Milliarden Euro müssen aus Sicht der Ökonomen bereitgestellt werden, um die Finanzierung der

Hochschulen zu stärken und Forschung und Entwicklung zu fördern.

- Auch bei der **Dekarbonisierung** der deutschen Wirtschaft halten die Wissenschaftler einen Beitrag der öffentlichen Hand für nötig. Wenn die Unternehmen 85 und der Staat 15 Prozent der Kosten für eine weitgehende Dekarbonisierung bis 2050 übernehmen, ergebe sich über 10 Jahre ein Betrag von 75 Milliarden Euro für den Staat.
- Schließlich sehen IMK und IW zusätzlichen Investitionsbedarf, um den Wohnungsmangel in vielen deutschen Großstädten zu mildern. Über zehn Jahre sollen daher zusätzlich 15 Milliarden Euro in die **Wohnbauförderung** fließen.

„Goldene Regel“: Investitionen von Verschuldungsverböten freistellen

Im Verhältnis zur deutschen Wirtschaftsleistung sei der zusätzliche Finanzbedarf von jährlich gut 45 Milliarden Euro oder rund 1,3 Prozent des BIP „volkswirtschaftlich gut zu schultern“, schreiben die Forscher. Trotzdem sei es unrealistisch, diese Summen durch Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten zusammenzubekommen. Und nur wenn die Investitionen verlässlich über den vollen 10-Jahres-Zeitraum sichergestellt würden, könne man erwarten, dass beispielsweise die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten ausweite oder Kommunen durch den langen Sparkurs entstandene Personallücken in Baubehörden schlössen – zwingend notwendige Voraussetzungen für das Gelingen der Investitionsinitiative.

Um für die nötige Kontinuität zu sorgen, empfehlen die Forscher, die Schuldenbremse und den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch eine „Goldene Regel“ zu ergänzen. Diese würde Investitionen – zumindest bis zu einer bestimmten Höhe – von der geltenden Neuverschuldungsbegrenzung ausnehmen. Eine entsprechende Regelung hat auch der Sachverständigenrat bereits 2007 angeregt. Hintergrund: Über Kredite finanzierte Investitionen „erhöhen zwar den Schuldenstand, aber gleichzeitig den Vermögensbestand einer Volkswirtschaft“, schreiben die Forscher. „Das Nettovermögen wird so nicht geschmälert.“ Angesichts des sehr niedrigen Zinsniveaus seien kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen vielmehr extrem lohnend. Die Forscher gehen davon aus, dass das Zinsniveau, das bereits seit den 1990er Jahren kontinuierlich gesunken ist, auch nach einem Ende der expansiven Geldpolitik moderat bleiben wird.

Für die technische Umsetzung einer „Goldenen Regel“ sehen IMK und IW zwei Möglichkeiten: Erstens müssten die Schuldenregeln im Grundgesetz entsprechend modifiziert werden. Zweitens kann die Politik „die von den Vätern der Schuldenbremse eingebaute Flexibilität schon jetzt so nutzen, dass „im Ergebnis Investitionen im Rahmen einer Goldenen Regel möglich werden.“ Das wäre beispielsweise zu erreichen, indem für „eng umschriebene Zukunftsaufgaben“ ein öffentliches Unternehmen oder ein Sondervermögen gegründet wird. Dieses könnte die notwendigen Investitionen im Auftrag der öffentlichen Hand übernehmen und die entsprechenden Kredite aufnehmen – ohne dass diese nach den Regeln der Schuldenbremse der Staatsverschuldung zugerechnet würden.

Kontakt in der Hans-Böckler-Stiftung

Prof. Dr. Sebastian Dullien
Wissenschaftlicher Direktor IMK
Tel.: 0211-7778-331
E-Mail: Sebastian-Dullien@boeckler.de

Rainer Jung
Leiter Pressestelle
Tel.: 0211-7778-150
E-Mail: Rainer-Jung@boeckler.de

Kontakt im Institut der deutschen Wirtschaft

Josephine Pabst
Teamleiterin Öffentlichkeitsarbeit
Tel.: 0221-4981-517
E-Mail: pabst@iwkoeln.de