

Zukunft Soziale Marktwirtschaft



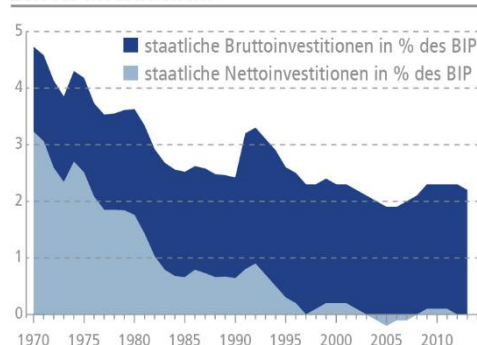
Policy Brief # 2015/02

Europa investiert!? Deutsche Finanzpolitik im Dilemma

Mit ihrer „Investitionsoffensive für Europa“ ist die EU-Kommission zur Protagonistin einer neuen Diskussion über die Frage öffentlicher Investitionen avanciert. Deutschland jedoch ist auf eine Steigerung der öffentlichen Investitionen schlecht vorbereitet: Es fehlen wesentliche rechtliche und institutionelle Voraussetzungen für die Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen und auch für den beabsichtigten Einbezug privaten Kapitals. Eine vorausschauende Investitionsplanung, die auch die notwendigen Instandhaltungen berücksichtigt, findet kaum statt. Dabei stehen allein mit der Energiewende und dem digitalen Netzausbau Investitionen in Billionenhöhe an. Eine Debatte um Zukunftsinvestitionen, bei der die rechtlichen und föderalen Herausforderungen nicht aus dem Blick geraten dürfen, ist überfällig.

Fokus

**Der öffentliche Kapitalstock sinkt:
Zeit für Investitionen?**



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen, bis 1990 früheres Bundesgebiet. | BertelsmannStiftung

Wenn die jährlichen Abschreibungen für öffentliche Gebäude, Brücken, Straßen usw. höher sind als die jährliche Summe der gesamtstaatlichen Investitionen (Bruttoinvestitionen), sinkt der öffentliche Kapitalstock: Die Nettoinvestitionen fallen unter die Nulllinie und reichen nicht zum Erhalt des Bestandes. Seit 2003 ist das wiederholt passiert.

Dr. Henrik Scheller
Universität Potsdam

Telefon:
+49 331 977-3341
E-Mail:
henrik.scheller@uni-
potsdam.de

Dr. Henrik Brinkmann
Programm
„Nachhaltig
Wirtschaften“

Telefon:
+49 5241 81-81567
E-Mail:
henrik.brinkmann@
bertelsmann-
stiftung.de

1. Die internationale und europäische Debatte wirkt auch auf Deutschland

Die Debatte über öffentliche Investitionen ist in den letzten Jahren vielschichtiger und vielstimmiger geworden. Diverse Statements einflussreicher Akteure der internationalen und europäischen Finanzpolitik verdeutlichen, dass auch die Investitionspolitik als Kernbestand der nationalstaatlichen Finanz- und Wirtschaftspolitik immer stärker Teil einer europäischen und internationalen Debatte wird. So fordert auch der Internationale Währungsfonds (IWF), nicht zuletzt mit Blick auf die Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone: "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" (IMF 2014: 20).

Die Europäische Kommission argumentiert ähnlich: Mit ihrem neuen Investitionsprogramm erhebt sie die Konzertierung der öffentlichen Investitionstätigkeit der Mitgliedstaaten zu einem grundlegenden Bestandteil ihrer Krisenbekämpfungsstrategie. Damit will sie einem weiteren konjunkturellen Abschwung in der Eurozone vorbeugen und gleichzeitig Leistungsbilanzungleichgewichte abbauen. Verbunden ist dies mit einem Appell an die wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten, mit höheren öffentlichen Investitionen einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Solidarität zu leisten (EU-Kommission 2014: 4).

Die Juncker-Kommission will in den Jahren 2015 bis 2017 mithilfe eines „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ rund 315 Mrd. Euro mobilisieren. Die

finanzielle 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. Von diesem Kapitalstock wird ein „Gesamtmultiplikatoreffekt von etwa 1:15“ erwartet (EU-Kommission 2014: 9).

Konkret sollen aus dem Fonds rund 240 Mrd. Euro für „strategische Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Breitband- und Energienetze sowie Verkehrsinfrastruktur vor allem in Industriegebieten), in Bildung, Forschung und Innovation sowie in die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz“ (EU-Kommission 2014: 10) aufgewendet werden. Weitere 75 Mrd. Euro sollen in Form von Risikokapital in die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) sowie Mid-Cap-Unternehmen fließen.

Die Wortmeldungen der EU und des IWF zu einem Zuständigkeitsbereich, der lange Zeit zum unantastbaren Reservat mitgliedstaatlicher Souveränität zählte, verdeutlichen, dass sich die Akzente in der investitionspolitischen Debatte seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 verschieben; die Konturen einer neuen europäischen Fiscal Governance werden sichtbar (Scheller 2012).

2. Eine übergreifende Koordination öffentlicher Investitionen fehlt

Die EU-Kommission zielt mit ihrer Investitionsoffensive auf Verstärkung, Nachhaltigkeit und eine ebenenübergreifende Ko-

ordinierung der öffentlichen Investitionstätigkeit, um einer Politik konjunkturstützender Ad-hoc-Programme zu begegnen. Dazu sollen auch „Maßnahmen zur Verbesserung der Berechenbarkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen“ (EU-Kommission 2014: 5) umgesetzt werden. Für eine solche Europäisierung der Investitionspolitik ist Deutschland nur unzureichend vorbereitet, da es kaum (noch) »institutionalisierte Diskursräume« gibt, in denen die Frage der öffentlichen Investitionen sachlich und über die Ebenen hinweg diskutiert werden könnte.

Dies hat nicht zuletzt verfassungsrechtliche Gründe. Zwar sieht das Grundgesetz als klassische Instrumente der Investitionsförderung die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes vor. Diese werden verschiedentlich in Kombination mit den europäischen Strukturfondsmitteln eingesetzt, um Investitionen in ausgewählten Sektoren und eher strukturschwachen Regionen der Länder zu fördern. Im Zuge der Föderalismusreform I kam es jedoch aufgrund der jahrzehntelangen Kritik zu einer Teilentflechtung dieser Mischfinanzierungsformen. So wurden der Hochschulbau, die Bildungsplanung, die Wohnungsbauförderung und die Gemeindeverkehrsfinanzierung als fest institutionalisierte Instrumente einer planvollen und verstetigten Investitionsförderung durch Bund und Länder abgeschafft.

Bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – und damit nur zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten – erwies sich vor allem das von Anbeginn strittige „Kooperationsverbot“ als problematisch. Es schloss eine Mitfinanzierung des Bundes in Bereichen, die zum ausschließlichen Kompetenzbestand der Länder zählen, explizit aus. Für den Hochschulbereich wurde das Verbot zwar im Dezember 2014 gelockert, im Bereich der zum Teil sehr maroden

Schulinfrastruktur ist jedoch eine Investitionsförderung des Bundes weiterhin nicht zulässig.

3. Es mangelt an Koordinationsinstrumenten für privates Kapital

Die Umsetzung der europäischen Investitions-offensive erscheint ambitioniert – insbesondere, was den Zeitplan und die durch das vorgesehene Stammkapital erhoffte Hebelwirkung des noch zu gründenden Investitionsfonds betrifft. Jenseits dieser technischen Fragen verweist das Programm jedoch in seiner Problemanalyse auf die gegenwärtigen Dilemmata in der investitionspolitischen Debatte. Diesen will die Kommission mit innovativen Lösungsansätzen begegnen: Sie setzt auf neue Anreize zur Mobilisierung privaten Kapitals, um das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Investitionen neu zu justieren. Investitionsvolumina werden dadurch „informalisiert“, da sie in Teilen staatlicher Kontrolle und Koordination entzogen werden.

In der Bundesrepublik ist die damit einhergehende Problematik keineswegs neu. So kam es infolge der intensivierten politischen Bemühungen zum Abbau der öffentlichen Verschuldung – zuletzt seit Einführung der Schuldenbremse – zu einer immer weiteren Auslagerung der Investitionstätigkeit in halbstaatliche Extragesellschaften. Denn bereits seit den 1990er Jahren wurden durch die Privatisierung von Unternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser- und Elektrizitätsnetze, Telekommunikation, ÖPNV etc.) auch die Aufwendungen für den Unterhalt und Ausbau

entsprechender Infrastrukturen aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden ausgegliedert.

Diese buchungstechnische Auslagerung ging auch mit einem Verlust an haushalterischer Transparenz einher. Denn die Summe der tatsächlichen Investitionsbedarfe, die inzwischen durch eine Vielzahl einzelner bundes- oder landeseigener Unternehmen abgedeckt werden, lässt sich für die parlamentarischen Haushaltsgesetzgeber oft nur noch schwer überschauen. Die Folgen zeigen sich gegenwärtig sehr deutlich in der Diskussion um einen flächendeckenden Ausbau der digitalen Breitbandversorgung und bei der Errichtung neuer Stromtrassen im Zuge der Energiewende. Während die Kosten für einen leistungsstarken Internetausbau – je nach Szenario und Berechnungsmethode – zwischen fünf und 25 Mrd. Euro variieren, stehen für die Energiewende gar zwischen 120 Mrd. Euro und einer Billion Euro in Rede (TÜV Rheinland 2013: 5).

Unter föderalen Gesichtspunkten stellen diese gigantischen 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 ist dabei unerlässlich. Allerdings sieht die Finanzverfassung des Grundgesetzes (noch) keine Instrumente vor, die eine volumemäßig derart umfangreiche Infrastrukturfinanzierung unter Beteiligung privater Träger 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 Telekom bereits darauf hingewiesen, dass der Bund auch

entsprechende Investitionskosten übernehmen müsse, um die angestrebte Realisierung einer Internet-Download-Geschwindigkeit von 50 MBit/s für alle Bundesbürger bis 2018 zu gewährleisten.

Die „Digitale Agenda“ der Bundesregierung sieht zwar die Gründung einer „Netzallianz Digitales Deutschland“ als Forum zur Diskussion möglicher „Rahmenbedingungen für stärkere Anreize für Investitionen des Marktes“ sowie die Institutionalisierung eines Finanzierungsinstrumentes „Premiumförderung Netzausbau“ vor (Bundesregierung 2014: 9 und 10). Nichtsdestotrotz besteht zumindest im gegenwärtigen Stadium dieses Investitionsprojekts die Gefahr eines „Schwarze-Peter-Spiels“. Verlierer dieser Auseinandersetzung über unklare Finanzierungszuständigkeiten dürften vor allem die Regionen und Kommunen sein, die aufgrund ihrer Wirtschafts- und Finanzschwäche ohnehin schon im Nachteil sind.

4. Ersatzinvestitionen werden systematisch vernachlässigt

Die Frage nach Sinn und Zweck sowie Maß und Timing öffentlicher Investitionen wird inzwischen fast nur noch in wirtschaftlichen Krisenphasen finanzpolitisch diskutiert – sieht man einmal von Großprojekten ab wie Stuttgart 21, dem Berliner Hauptstadtflughafen, dem Leipziger City-Tunnel oder der Hamburger Elbphilharmonie. Aber selbst diese Beispiele haben – wie unzählige andere Projekte, die z. B. der Bund der Steuerzahler jedes Jahr in seinem „Schwarzbuch“ auflistet – die Investition

als finanzpolitisches Instrument der öffentlichen Hand eher diskreditiert. Umso lauter ertönt dann in Krisensituationen der Ruf nach öffentlichen Investitionsmaßnahmen, dem Bund und Länder, wie in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise mit kurzfristig initiierten Ad-hoc-Programmen zur Konjunkturstützung folgen. Längerfristige strategische Überlegungen und ein Abgleich mit politikfeldspezifischen Grundsatzentscheidungen bleiben dabei auf der Strecke (Klenk/Nullmeier 2010).

Neben dem allgemeinen Konsens hinsichtlich einer notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erklärt auch dieser „Ziehharmonika“-Effekt in der Diskussion, dass es immer wieder zu einer Vernachlässigung von Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen kommt. Diese Entwicklung wird zusätzlich befördert durch den Umstand, dass Neuinvestitionen grundsätzlich politisch attraktiver sind als Investitionen in den Bestand. Mit dem Verzicht auf eine kontinuierliche und planvolle Unterhaltung des Bestands bzw. dem Aufschieben entsprechender Maßnahmen wächst jedoch die Gefahr eines exponentiellen Kostenanstiegs, wie beispielsweise die Diskussion um notwendige Sanierungsmaßnahmen in die Brückeninfrastruktur zeigt (BMVBS 2013). So sind im Einzelplan des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur allein 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“ sind (BMVI 2014).

Es mangelt in Deutschland an einer methodisch soliden und konsensfähigen Erfassung und Quantifizierung der Investitionsbedarfe auf den verschiedenen Verfassungsebenen. Kaum anders lassen sich die

enormen Differenzen erklären, die zwischen den unterschiedlichen Schätzwerten zum Investitionsbedarf in einzelnen Bereichen bestehen, die regelmäßig in die mediale Diskussion eingeworfen werden. Zwar ist ein solches Zahlenspiel immer auch Teil der politischen Auseinandersetzung und des damit verbundenen Ringens um Deutungshoheit. Allerdings ist es auch ein Indiz dafür, dass ein verlässlicher und ebenenübergreifender Diskurs über konsensfähige Berechnungsmethoden für eine realistische Kostenermittlung fehlt.

5. Die Diskussion über einen neuen Investitionsbegriff beginnt gerade erst

Die enge Kopplung der staatlichen Kreditaufnahme an die Höhe der öffentlichen Investitionen, die das Grundgesetz in der Vergangenheit vorsah, hatte zur Folge, dass mit der wachsenden Kritik an der Explosion der Staatsverschuldung letztlich auch die öffentliche Investitionstätigkeit hinterfragt wurde. Die neue Schuldenbremse nach Art. 109 und 115 GG stellt deshalb eine Abkehr von dem jahrzehntelang – auch in der finanzwissenschaftlichen Theorie – gültigen Grundsatz des „Pay-as-you-use-Prinzips“ dar, das als Begründung für einen intertemporalen Lastenausgleich und für die Beteiligung zukünftiger Generationen an den Investitionskosten der öffentlichen Hand in der Gegenwart diente. Die schwierige Abgrenzbarkeit und die damit verbundene Interpretationsbedürftigkeit des Investitionsbegriffes machten diese sogenannte „Goldene Regel“ aus Sicht der Kritiker in der Praxis zu einer politisch bequemen Ausrede für eine immer weiter ausufernde Verschul-

derung. In den Verhandlungen zur Föderalismusreform II kam es deshalb 2009 zu ihrer Abschaffung. Die formale Investitionsbindung für die jährliche Nettokreditaufnahme entfiel.

Da die Bundesregierung den Verzicht auf jegliche Nettoneuverschuldung auch für das Haushaltsjahr 2015 zu ihrem Markenkern erklärt hat und als vertrauensschaffende Maßnahme postuliert (Merkel 2014), besteht bei einer Abkehr vom eingeschlagenen Kurs die Gefahr eines politischen Gesichtsverlusts. Dies erklärt auch die reservierte Haltung der Bundesregierung gegenüber dem anvisierten Investitionsprogramm der neuen EU-Kommission, das der prognostizierten Konjunkturdelle in der Eurozone entgegenwirken soll. Dabei liegen die zukünftigen Investitionsbedarfe mit einer gewissen Dringlichkeit auch in Deutschland offen zu Tage: Energiewende, Digitalisierung, Klimawandel, Bildung, Pflege, Straßen- und sonstige Verkehrswegeinfrastruktur (Böll-Stiftung 2014).

Die finanzpolitische Diskussion in Deutschland steht also vor einem Dilemma: Einerseits ist der Investitionsbegriff diskreditiert, andererseits drücken schon heute milliardenschwere Investitionsbedarfe die öffentliche Hand. Eine offene Auseinandersetzung über die Frage nach einem zukunftsgerechten Investitionsverständnis erscheint in dieser Situation unumgänglich. Erste Anstöße für diese Debatte haben die EU-Kommission mit ihrer Investitions-offensive sowie der Bundeswirtschaftsminister mit seinem Jahreswirtschaftsbericht 2015 gegeben. Angesichts der prognostizierten Überschüsse des staatlichen Gesamthaushalts dürfte auch die mediale Debatte über Bestand und Zustand der öffentlichen Infrastruktur in den kommenden Wochen und Monaten an Fahrt gewinnen.

Die neue europäische und internationale Dimension der Investitionsproblematik lenkt den Blick nun auf zwei Themen, die ohnehin längst auf der Agenda hätten stehen müssen:

1. Eine Neudefinition derjenigen staatlichen Ausgaben, die zukünftig als öffentliche Investitionen gelten und entsprechend haushalterisch erfasst werden sollen und
2. eine rechtliche und institutionelle Koordination im föderalen Staat, um ebenenübergreifende Investitionen nachhaltig tätigen zu können.

Eine Rückkehr zum bisherigen Investitionsbegriff ist hingegen keine praktikable Lösung. Die Erfahrungen der deutschen Wiedervereinigung lehren zudem, dass Investitionen, die ausschließlich Infrastrukturmaßnahmen umfassen, noch keine Garantie für die Etablierung selbsttragender regionaler Wirtschaftsstrukturen darstellen. Nur Beton auszugießen, wird also nicht reichen. Im Mittelpunkt sollte vielmehr die Frage stehen, welche staatlichen Ausgaben zu einem nachhaltig-inklusiven Wachstum beitragen. Zusätzlich bedarf es eines abgestimmten Instrumentariums einschließlich entsprechender Standards zur Bestimmung der Qualität öffentlicher Investitionen, die es erlauben, die Nachhaltigkeit sowie etwaige Folgekosten von öffentlich eingesetzten Mitteln seriös und ex ante abschätzen und gegeneinander abwägen zu können. Für die ebenenübergreifende Koordination der Investitionstätigkeit unter Einbeziehung privater Träger ließe sich über die Institutionalisierung neuer Gemeinschaftsaufgaben nachdenken, um so auch institutionelle Planungseinheiten in ihrer Arbeit zu verstetigen und der Kontrolle durch Parlamente und Rechnungshöfe zugänglich zu machen.

Literatur

- Heinrich-Böll-Stiftung. Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende. Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2014.
- 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.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Website „Sonderprogramm Brückenmodernisierung“, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/brueckenmodernisierung-sonderprogramm.html, Abruf: 12. Januar 2015.
- Bundesregierung. Digitale Agenda 2014–2017, Berlin, August 2014.
- EU-Kommission. Eine Investitionsoffensive für Europa. Mitteilung 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.
- IMF. World Economic Outlook, October 2014.
- Klenk, Tanja, Nullmeier, Frank. Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen, in: dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2010. 273–295.
- Merkel, Angela. Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Haushaltsgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag am 10. September 2014 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 95–3 vom 10. September 2014.
- Scheller, Henrik. Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Schuldenkrise und Demokratie, 13/2012.
- TÜV Rheinland. Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente flächendeckende Versorgung der bislang noch nicht mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Regionen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2013.

Policy Brief 2014/04a-c: Impulse für ein nachhaltiges NRW

Das Land Nordrhein-Westfalen ist auf dem Weg, eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. In diesem drei Ausgaben umfassenden Policy Brief werden Themen diskutiert, die für eine nachhaltige Entwicklung auf Landesebene von besonderer Bedeutung sind. Im Policy Brief 2014/04a geht es um Fragen des nachhaltigen Konsums. Der Policy Brief 2014/04b gibt Impulse für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich der Partizipation. Policy Brief 2014/04c widmet sich einer nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse. Alle hier präsentierten Lösungsansätze basieren auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland.

Policy Brief 2015/01: Globalisierung, Digitalisierung und Einkommensungleichheit

Globalisierung und Digitalisierung sind globale Megatrends, die sich gegenseitig bedingen und verstärken. Sie verändern die weltweiten Produktionsprozesse maßgeblich und ersetzen durch den verstärkten Einsatz von Technologien und Kapital Arbeitskräfte in entwickelten Volkswirtschaften. Dadurch konnten Produktivitätssteigerungen und höheres Wirtschaftswachstum erreicht werden. Gleichzeitig haben die Einkommensunterschiede in den Industrieländern zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Trends fortsetzen werden – und zwar nicht nur in den Industrienationen, sondern weltweit.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Demnächst erscheint:

- Lohnungleichheit in Deutschland – Welche Rolle spielt der Handel?

ISSN-Nummer: 2191-2459