

// ZEW-Kurzexpertise 19-07 · 11.12.2019

**Friedrich Heinemann**

# **SCHULDENBREMSE ALS INVESTITIONSHINDERNIS?**

EINSICHTEN AUS EINER BEFRAGUNG VON  
DEUTSCHEN FINANZMARKTEXPERTEN

# INHALT

1. AUSGANGSPUNKT	3
2. DIE UMFRAGE	5
3. INVESTITIONSHINDERNISSE	6
4. REFORM DER SCHULDENBREMSE	7
5. FAZIT	8

## 1. AUSGANGSPUNKT

Seit dem Jahr 2009 ist die so genannten „Schuldenbremse“ im Grundgesetz (Art. 109, 115) verankert. Diese Fiskalregel begrenzt die strukturelle Neuverschuldung des Bundes seit dem Jahr 2016 auf ein Maximum von 0,35 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die Begrenzung auf das „strukturelle“ Defizit bedeutet, dass der Fehlbetrag in einem Abschwung zwar höher ausfallen darf, im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus aber die Obergrenze respektieren muss. Für die Bundesländer gilt ab dem Jahr 2020 das Gebot des strukturellen Budgetausgleichs. Anders als der Bund dürfen sie in einer konjunkturellen Normalsituation somit kein Haushaltsdefizit mehr aufweisen. Die Schuldenbremse sieht zwar Ausnahmeklauseln zum Beispiel für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vor. Hingegen enthält sie keine Investitionsklausel, wonach höhere Defizite dann erlaubt wären, wenn sie der Ausweitung von öffentlichen Investitionen dienen.

Der mögliche Investitionsbezug der neuen Schuldenregel wurde im Vorfeld der Grundgesetzänderung von 2009 zwar intensiv diskutiert, aber aus verschiedenen Gründen verworfen. Folgende Gesichtspunkte hatten damals bei der Ablehnung einer Investitionsklausel eine Rolle gespielt: Es ist schwierig, den Begriff der Investitionen eindeutig zu definieren. Zudem verbessert nicht all das, was in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als „Investition“ verbucht wird, tatsächlich die Wachstumsperspektive einer Volkswirtschaft. Umgekehrt gibt es „konsumtive“ Ausgaben, die möglicherweise sehr bedeutsam für das Potenzialwachstum eines Landes sind. Eine zusätzliche Schwierigkeit einer investitions-bezogenen Defizitgrenze besteht in der Abschätzung des jährlichen Wertverlustes der öffentlichen Infrastruktur, welcher ermittelt werden müsste, um die Höhe der Nettoinvestitionen bestimmen zu können.

Die damalige Entscheidung gegen einen Investitionsbezug der Schuldenbremse wird aktuell wieder intensiv diskutiert und in Frage gestellt. Hintergrund ist die Wahrnehmung von Engpässen in der öffentlichen Infrastruktur und die daraus abgeleitete Schlussfolgerung, dass Deutschland seine öffentlichen Investitionen steigern müsse, um sein Wachstumspotenzial zu verbessern oder andere gesellschaftliche Zielsetzungen zu erreichen. In dieser Debatte wird die These vertreten, dass die Schuldenbremse ein Hindernis für eine Ausweitung von öffentlichen Investitionen sei. Anhänger dieser Sichtweise fordern, die Schuldenbremse entweder ganz abzuschaffen oder aber zu reformieren, um schuldenfinanzierte Investitionen zuzulassen.

Das ZEW hat vor dem Hintergrund dieser Debatte im Rahmen seines monatlichen Finanzmarkttests Finanzmarktexperten/-innen zu ihren Sichtweisen im Hinblick auf Hindernisse für öffentliche Investitionen und die Rolle der Schuldenbremse sowie den oben erwähnten Reformbedarf befragt.

## Schuldenbremse als Investitionshindernis?

Ausgangspunkt der Umfrage ist die Erkenntnis, dass es verschiedenartige Gründe geben kann, warum Bund, Länder und Gemeinden keine höheren Investitionen realisieren können. Hier sind folgende mögliche Hindernisse zu nennen:

### Finanzielle Beschränkungen

- *Fehlende Finanzierungsmittel:* Denkbar sind Finanzierungsprobleme aufgrund fehlender Steuereinnahmen und/oder der von der Schuldenbremse gesetzten Grenzen für die Schuldenfinanzierung.
- *Budgetkonkurrenz durch andere Ausgaben:* Vorstellbar ist außerdem, dass unabhängig von den im öffentlichen Sektor verfügbaren Finanzmitteln die Konkurrenz durch politisch attraktivere Ausgabearten so stark ist, dass dieses Ausgabewachstum den Spielraum für Investitionen einengt. Dies ist etwa dann zu erwarten, wenn die Parlamente kurzfristigen Konsumbedürfnissen der Wähler/innen eine größere Aufmerksamkeit schenken als den Zukunftsaufgaben, deren Nutzen sich erst mit erheblicher Verzögerung einstellt.

### Politische und bürokratische Hindernisse

- *Politische Widerstände gegen Investitionen:* Investive Vorhaben von Kommunen, Ländern und Bund stoßen in der Praxis oft auf politische Widerstände von lokal Betroffenen („not in my backyard“). Dies ist kein Widerspruch dazu, dass es in Deutschland einen allgemeinen Konsens über die Notwendigkeit höherer Investitionen gibt. Die abstrakte Zustimmung zu höheren Investitionen bedeutet nicht, dass Menschen konkrete Vorhaben in ihrer Nachbarschaft akzeptieren würden, wenn diese in der Wahrnehmung mit negativen lokalen Folgen einhergehen.
- *Bürokratie/Planungsprozesse:* Eine andere Art möglicher Probleme für eine Steigerung der öffentlichen Investitionen betrifft die Planungs-, Vergabe- und Umsetzungsprozesse der öffentlichen Körperschaften selber. Auch hier können Kapazitätsrestriktionen unabhängig von der Frage der Finanzierung Vorhaben aufhalten oder sogar unmöglich machen.

### Engpässe bei den privaten Anbietern

- *Engpässe in der Bauwirtschaft:* Eine hohe Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft kann die kurzfristigen Realisierungsmöglichkeiten höherer Infrastrukturinvestitionen begrenzen. Dieses Hindernis sollte insbesondere in Zeiten einer guten Baukonjunktur an Relevanz gewinnen.

## 2. DIE UMFRAGE

Das ZEW befragt monatlich ein Panel von Finanzmarktexperten/-innen aus Banken, Versicherungen und großen Industrieunternehmen zu ihren Einschätzungen und Erwartungen bezüglich Konjunktur- und Finanzmarktentwicklung. An den Sonderfragen zur Schuldenbremse im Rahmen des ZEW-Finanzmarkttests beteiligten sich zwischen dem 02.12. und 09.12.2019 198 Personen. Die folgenden beiden Fragen wurden zum Thema Schuldenbremse und Investitionen gestellt:

### Frage 1: Investitionshindernisse

*Was sind Ihrer Ansicht nach aktuell die wichtigsten Hindernisse für höhere öffentliche Investitionen? (Mehrfachnennungen möglich)*

#### Antwortmöglichkeiten:

- *Die Schuldenbremse*
- *Geringe Steuereinnahmen*
- *Hohe nicht-investive Staatsausgaben (z.B. Sozialleistungen, Personalausgaben)*
- *Der Widerstand von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern gegen Investitionsvorhaben*
- *Eine schwerfällige Bürokratie und zu lange Genehmigungsverfahren*
- *Die Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft*
- *Andere Gründe*

### Frage 2: Reformbedarf Schuldenbremse

*Die Schuldenbremse sollte...*

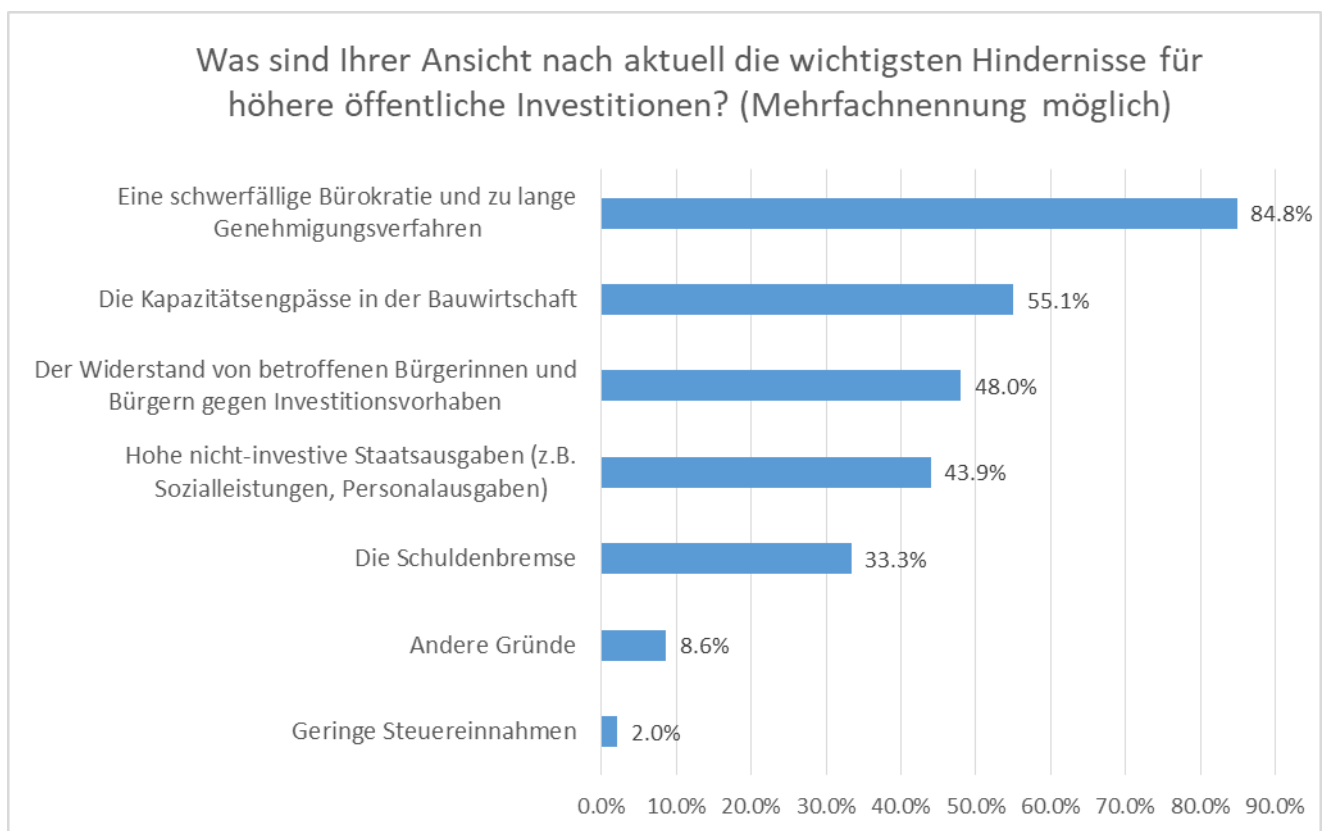
- *unverändert bleiben,*
- *ergänzt werden, so dass höhere Defizite für öffentliche Investitionen erlaubt sind,*
- *ganz entfallen.*

### 3. INVESTITIONSHINDERNISSE

Aus der Perspektive der Finanzmarktexperten/-innen haben finanzielle Engpässe eine untergeordnete Bedeutung, um die öffentliche Investitionsschwäche in Deutschland zu erklären (Abbildung 1). Mit weitem Abstand auf dem ersten Platz der als wichtig wahrgenommenen Hindernisse rangiert die Bedeutung von Bürokratie und langen Genehmigungsverfahren: Mit 84,4 Prozent teilt die große Mehrheit aller Befragten die Ansicht, dass auf diesem Gebiet ein wichtiger Engpass existiert. Etwa die Hälfte der Befragten halten außerdem die Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft (55,1 Prozent) und politische Widerstände durch Betroffene (48 Prozent) für maßgebliche Investitionsbremsen.

Erst dann folgen solche Erklärungen, die auf finanzielle Grenzen hindeuten. Allerdings steht hier weniger der Mangel an öffentlichen Finanzierungsmitteln im Fokus. Fast niemand unter den Befragten (zwei Prozent) ist der Auffassung, dass zu geringe Steuereinnahmen die Investitionsfähigkeit begrenzen. Auch die Schuldenbremse wird lediglich von einem Drittel der Befragten zu den wichtigsten Investitionsbremsen gezählt. Als bedeutsameres Hindernis auf der Finanzierungsseite wird hingegen die Budgetkonkurrenz durch Sozialleistungen, Personalausgaben und andere nicht-investive Ausgaben wahrgenommen (43,9 Prozent).

**Abbildung 1: Hindernisse für öffentliche Investitionen**



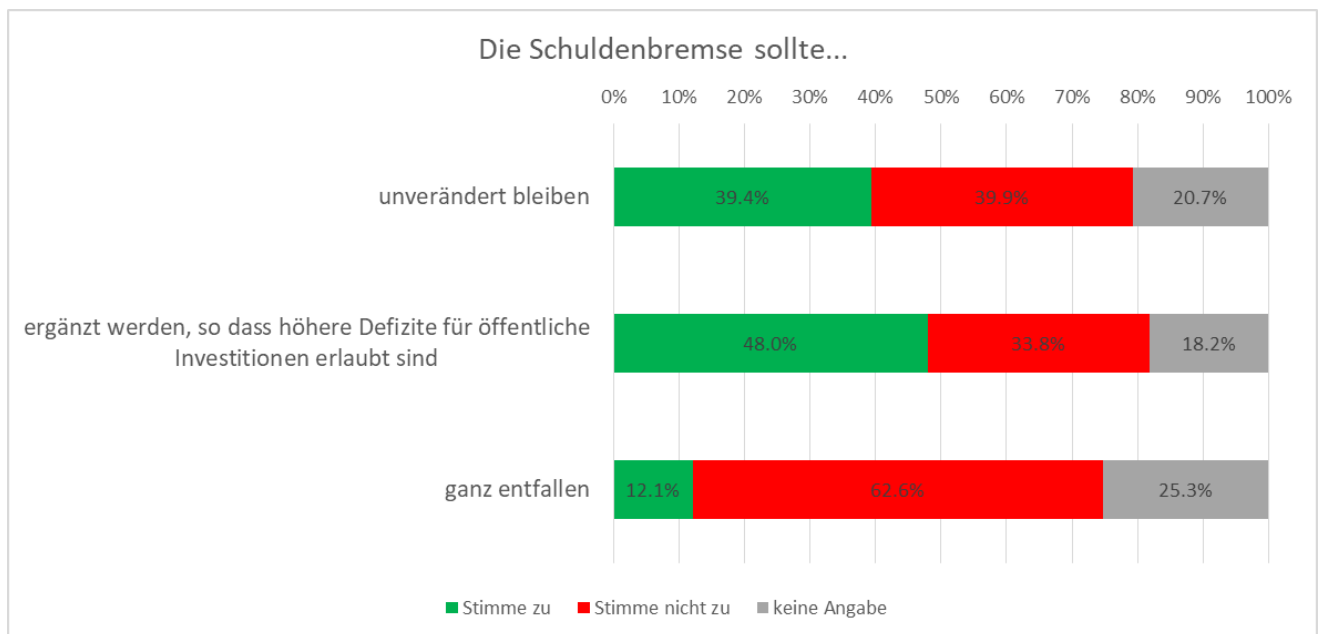
## 4. REFORM DER SCHULDENBREMSE

Unter den Umfrageteilnehmern/-innen besteht eine große Übereinstimmung darüber, die grundgesetzliche Schuldenbremse beizubehalten (Abbildung 2). Lediglich 12,2 Prozent optieren dafür, diese Fiskalregel ganz aufzugeben, während 62,6 Prozent für die Beibehaltung plädieren (25,3 Prozent ohne Einschätzung).

Allerdings ist das Meinungsbild im Hinblick auf die Frage des Reformbedarfs der Grundgesetzregel gespalten. Befürworter und Gegner einer Reform halten sich fast exakt die Waage (mit jeweils knapp 40 Prozent, bei 20,7 Prozent Teilnehmern ohne Einschätzung).

Als Reformoption genießt eine stärkere Investitionsorientierung der Schuldenbremse einen mehrheitlichen Rückhalt unter denjenigen Befragten, die eine Einschätzung zu dieser Frage haben. 48 Prozent befürworten eine Ergänzung der Schuldenbremse, die höhere Defizite für Investitionen erlauben würde, 33,8 Prozent sind dagegen (bei 18,2 Prozent ohne Einschätzung).

**Abbildung 2: Reform der Schuldenbremse**



## 5. FAZIT

Die Umfrage unter deutschen Finanzmarktexperten/-innen erbringt ein differenziertes Ergebnis: Die Schuldenbremse ist populär, sie könnte aber nach Ansicht einer relativen Mehrheit durch eine Investitionsregel weiter verbessert werden.

Gleichzeitig teilen die Befragten nicht die Auffassung, dass eine Reform der Schuldenbremse eine Schlüsselrolle zur Überwindung von Engpässen in der öffentlichen Investitionstätigkeit spielen würde. Es sind nicht primär fehlende Verschuldungsmöglichkeiten und schon gar nicht zu geringe Steuereinnahmen, die aus Sicht dieser Gruppe eine Verbesserung des öffentlichen Kapitalstocks behindern. Von Bedeutung ist eher, dass die investive Nutzung öffentlicher Gelder letztlich wenig populär ist. Die Nutzung vorhandener Ressourcen für den unmittelbaren Konsum in der Gegenwart – etwa durch höhere Sozialleistungen – verdrängt mögliche Investitionen. Weit bedeutsamer als Finanzierungsengpässe sind außerdem Hemmnisse bürokratischer Natur oder die Widerstände lokal Betroffener gegen öffentliche Investitionsvorhaben.

Die Sichtweise der Finanzmarktexperten/-innen zum Themenkomplex Schuldenbremse und Investitionen lässt sich damit auf den folgenden Nenner bringen: Eine Reform der Schuldenbremse in Richtung einer Investitionsklausel sollte vorurteilsfrei geprüft werden, sie wäre aber ohne umfangreiche weitere Reformen der Investitionsbedingungen in Deutschland kaum aussichtsreich, um die öffentlichen Investitionen wirksam zu steigern.



AUTOR

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann**

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH

L 7, 1

68161 Mannheim

Tel.: +49 (0)621 1235-149

[friedrich.heinemann@zew.de](mailto:friedrich.heinemann@zew.de)