

# **Makroökonomische Kosten unterlassener öffentlicher Investitionen**

**Impulsvortrag im DGB-Workshop**

**„Verkehrsinfrastrukturgesellschaft: Fluch oder Segen  
für Beschäftigte, Autofahrer und Wirtschaft?“**

**Berlin, 2. März 2017**

**Prof. Dr. Achim Truger**

**Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
und IMK in der Hans-Böckler-Stiftung**



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - Pragmatische Lösung für Deutschland

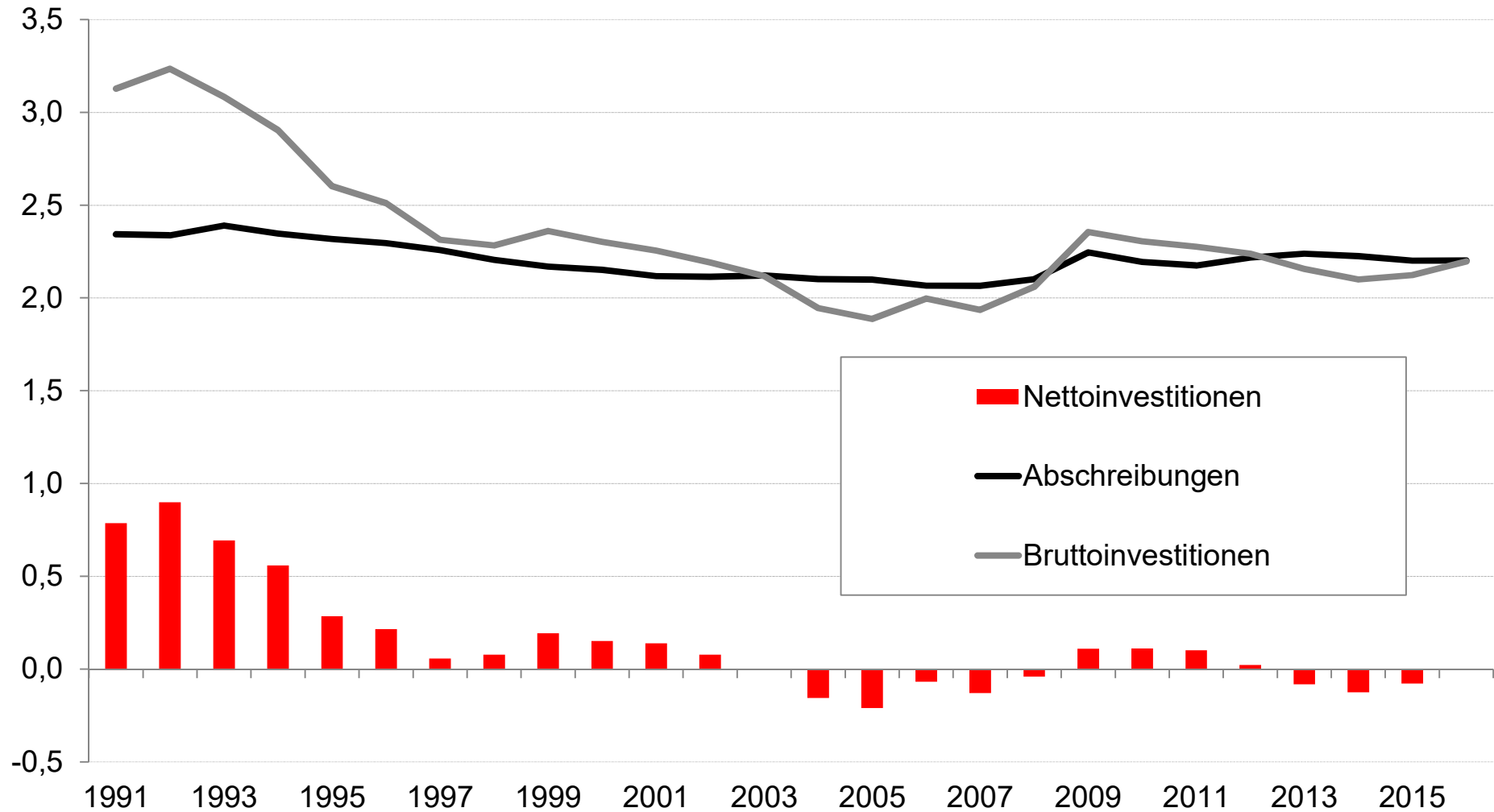


# Zur Definition öffentlicher Investitionen

- **traditionelle Investitionen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert sind**
- materielle Kapitalgüter (Bauten, Infrastruktur, Ausrüstungen, Büromaschinen, andere Kapitalgüter mit ökonomischer Lebensdauer von mehr als einem Jahr)
- Nach der Generalrevision der VGR (ESA 2010)
  - beinhalten Forschungs- und Entwicklungsausgaben
  - beinhalten Ausgaben für Rüstungsgüter
  - zählt mehr Unternehmen/Organisationen ohne Erwerbszweck zum Staatssektor
- **Abzug von Abschreibungen = Nettoinvestitionen**



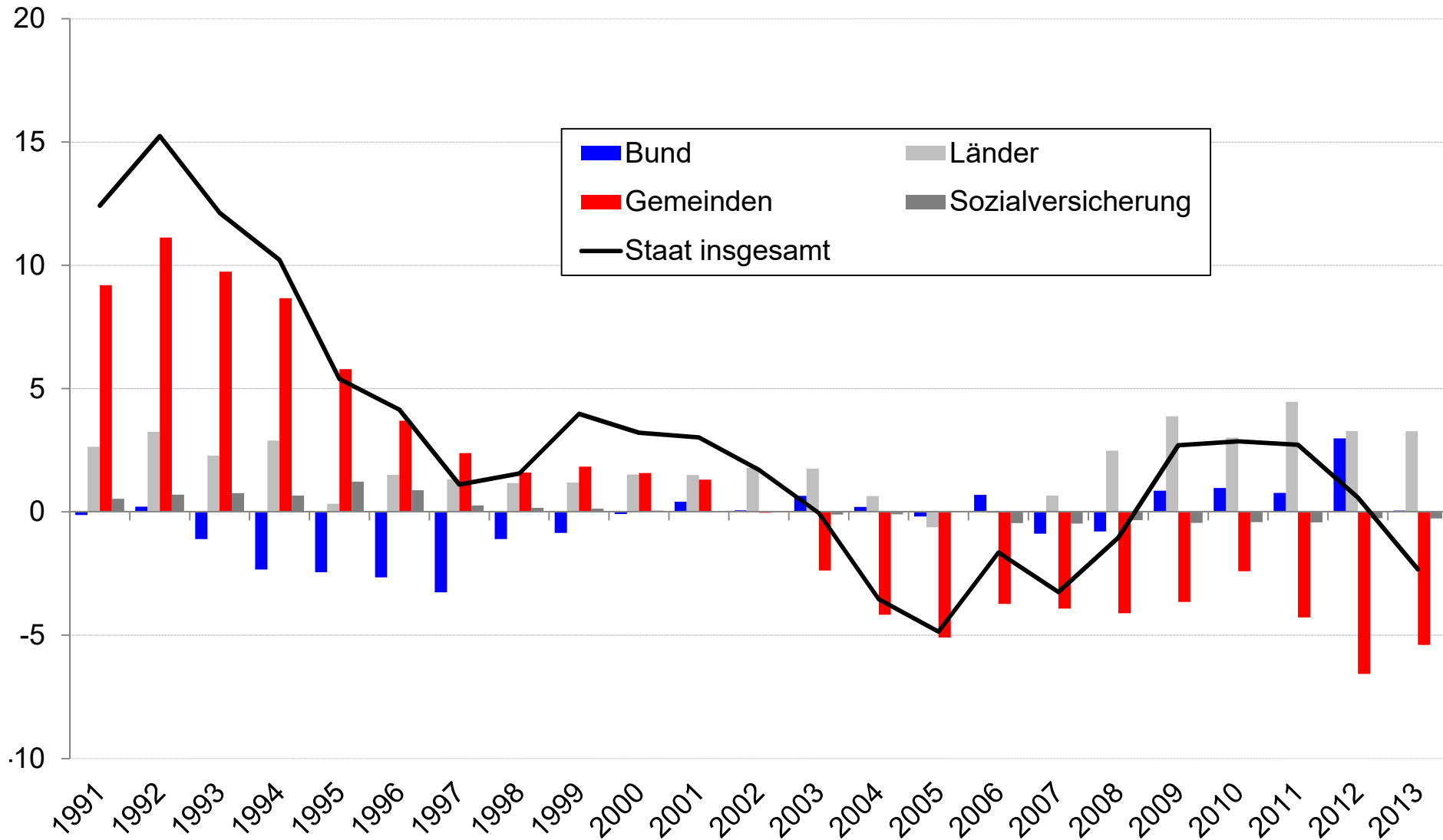
## Investitionen des Staates (in % des BIP)



Quelle: EU-Kommission (ameco Februar 2017).

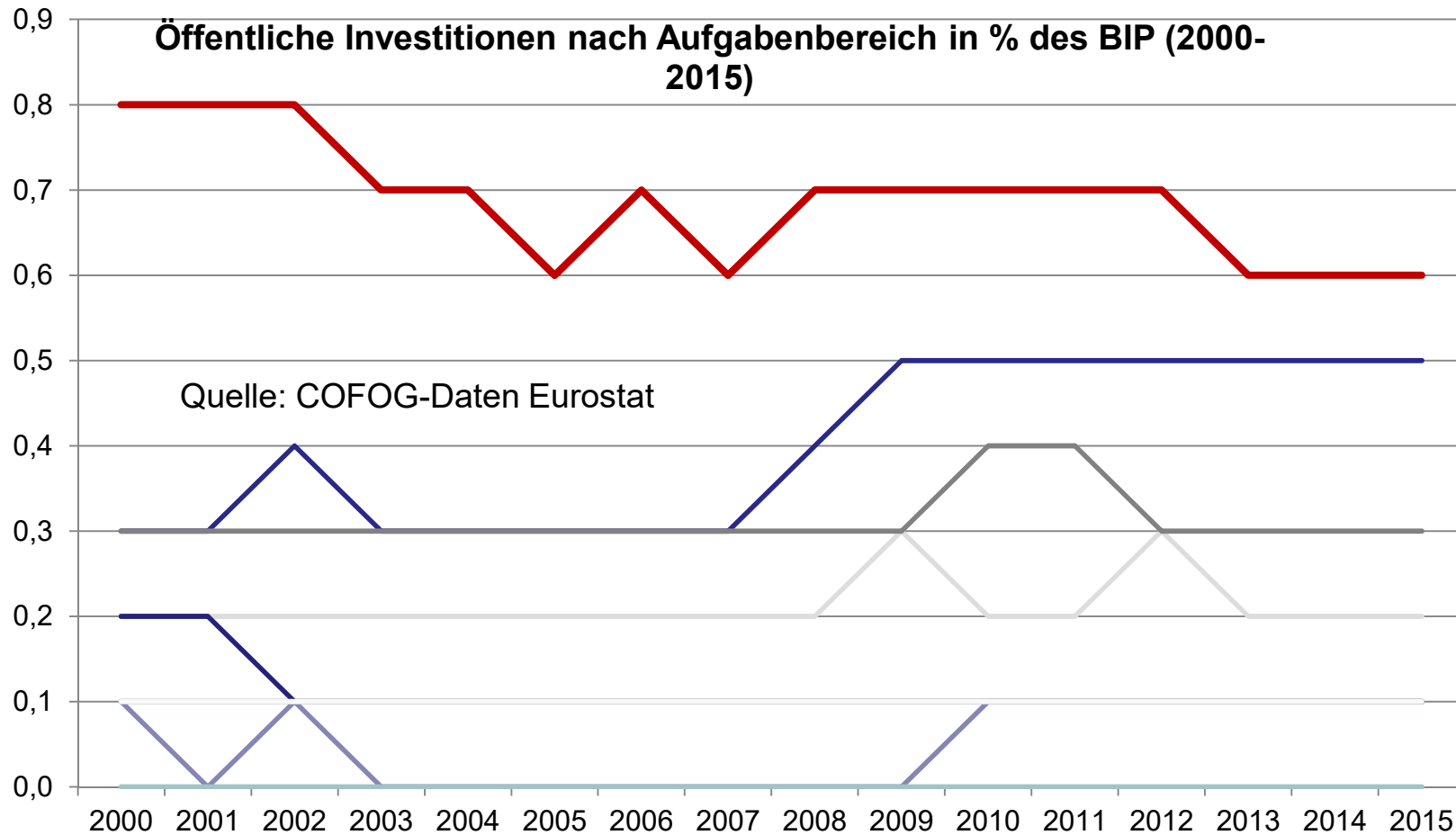


## Nettoinvestitionen des Staates in Mrd. Euro (ESVG 2010)



Quelle: Destatis, Katja Rietzler (IMK).





- allgemeine öffentliche Leistungen
- öffentliche Ordnung und Sicherheit
- Umweltschutz
- Gesundheit
- Bildung
- Verteidigung
- Wirtschaftliche Angelegenheiten
- Wohnungen
- Freizeit und Sport
- soziale Sicherung



# Ökonomische Definition

Theoretisch wäre jede Ausgabe mit hinreichend hohen zukünftigen Erträgen als investiv zu definieren

→ **Regel: Finde Ausgabenkategorien, die dem Kriterium durchschnittlich genügen**

- **traditionelle Investitionen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert sind?**
- Bildungsausgaben?
- Kinderbetreuungsausgaben?
- Ausgaben für Sozialarbeit und Integration?



*Tabelle 1: Entwicklung der Bildungsausgaben in % des korrigierten potenziellen BIP von 2007 bis 2014.*

	Anteil der staatl. Bildungsausgaben in % des korrigierten potenziellen BIP			Veränderung des Anteils in %-Punkten		Veränderung des Anteils in %		Beitrag der Bildungskürzungen in % des Konsolidierungsvolumens
	2007	2009	2014	seit		seit		2009
				2007	2009	2007	2009	
Österreich	4,9	5,1	4,9	0,0	-0,2	-0,5	-3,9	6,0
Belgien	6,1	5,9	6,1	-0,1	0,2	-1,0	3,3	--
Finnland	6,0	6,2	6,4	0,4	0,2	5,8	3,7	--
Frankreich	5,3	5,4	5,2	-0,1	-0,2	-2,2	-3,6	6,4
Deutschland	4,3	4,2	4,4	0,1	0,2	2,3	4,7	--
Griechenland	3,6	4,0	2,9	-0,6	-1,0	-17,6	-25,8	4,9
Irland	5,0	4,6	3,7	-1,3	-1,0	-26,5	-21,0	11,9
Italien	4,8	4,4	3,4	-1,3	-1,0	-28,3	-23,0	17,9
Luxemburg	5,0	5,0	5,0	0,0	-0,1	-0,3	-1,2	7,6
Niederlande	5,4	5,5	4,9	-0,5	-0,7	-9,5	-11,8	15,3
Portugal	6,6	7,3	5,6	-1,0	-1,7	-15,1	-22,8	15,8
Spanien	4,2	4,4	3,2	-1,0	-1,2	-22,8	-27,2	11,7
Eurozone (12 Länder)	4,8	4,8	4,4	-0,5	-0,4	-9,4	-9,0	9,9
Peripherie (GR, IR, ES, PR)	4,4	4,7	3,5	-1,0	-1,2	-21,9	-25,9	9,6

Quelle: Eurostat (2016); EU-Kommission (2010, 2014a, 2014b, 2016a, 2016b); eigene Berechnungen.





# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - Pragmatische Lösung für Deutschland



# Kurzfristig: Hohe „Multiplikatoren“

- beträchtliche kurzfristige Wachstumseffekte
  - neu „Multiplikator“ Debatte: Multiplikator erheblich über Eins (1,5 oder größer, EU-weit noch höher)
  - größer als für andere Ausgabenkategorien und vor allem größer als für einnahmeseitige Maßnahmen
  - indirekt Mobilisierung von zusätzlichen fiskalischen Spielräumen über Selbstfinanzierungseffekte und höheres „potenzielles“ BIP



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - Pragmatische Lösung für Deutschland



# Langfristige Wirkungen: Hohe „Rendite“

Tabelle 1: Implizite Grenzertäge öffentlicher Investitionen in Prozent.

	Öffentliche Investitionen insgesamt		“Kern“-Investitionen	
	regional	national	regional	national
kurzfristig	17,4	10,2	24,0	16,8
langfristig	28,0	20,8	34,6	27,4

Quelle: IWF (2014: 86); Bom and Ligthart (2014: 907-908); eigene Berechnungen.



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - Pragmatische Lösung für Deutschland



# Missverständnisse + Fehlinterpretationen

- öff. Investitionen sollen sich selbst finanzieren?
- wer öff. Investitionen anhebt, muss bei den Konsumausgaben sparen?
  - M. Fratzscher + H.W. Sinn
  - M. Fratzscher: „Investitionsschutz“



## Zwei besondere „Investitionsfreunde“ ...

„Der öffentliche Bedarf an Investitionen bedeutet in den kommenden Jahren und Jahrzehnten eine riesige Belastung für den Staat. Diese Belastung darf jedoch nicht zur Abkehr von einer soliden Finanzpolitik und zu mehr Staatsverschuldung führen [...]

Es ist nun an der Zeit, einen Richtungswechsel bei der Strukturierung des Staatsbudgets vorzunehmen, ohne dabei die Abgabenlast steigen zu lassen [...]

Wir benötigen dringend eine massive Umschichtung von konsumtiven Ausgaben hin zu mehr öffentlichen Investitionen in Bildung und Infrastruktur. Ein erster Schritt ist die Rücknahme der Rentenreform, die sich Deutschland nicht leisten kann und die die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft schwächt. [...]

*Marcel Fratzscher und Hans-Werner Sinn, Handelsblatt, 03.11.2015, S. 48.*



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - Pragmatische Lösung für Deutschland





# Die Goldene Investitionsregel

Öffentliche Netto-Investitionen **SOLLEN** durch Budgetdefizite finanziert werden

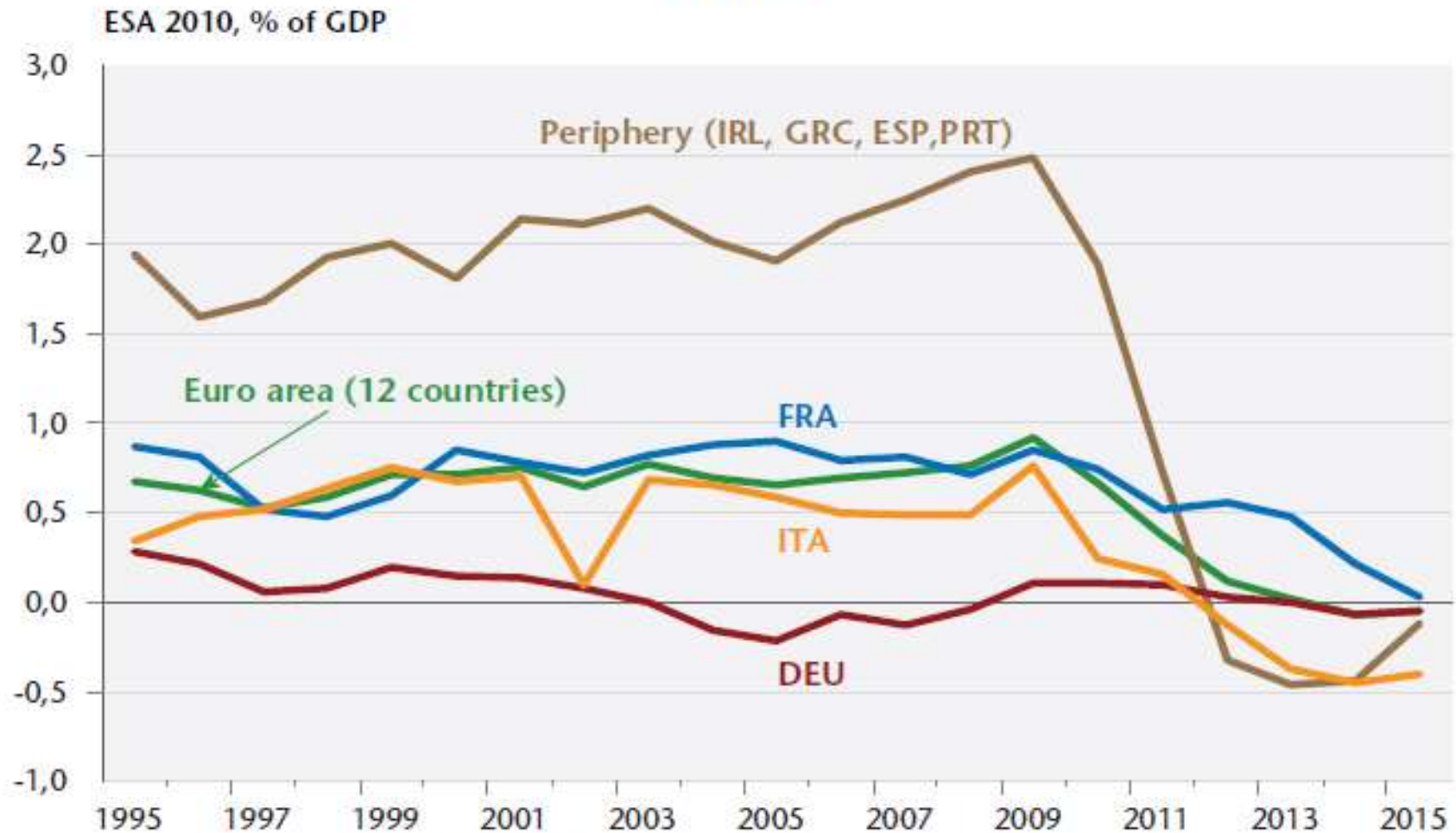
**Gründe: Generationengerechtigkeit & Wachstum**

- Öffentliche Nettoinvestitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock
- zukünftige Generationen erben einen höheren Kapitalstock, höhere Produktivität und höheres Wachstum
- Äquivalenzprinzip: Zukünftige Generationen werden über Schuldendienst an Finanzierung beteiligt
- Andernfalls müssen heutige Generationen die gesamte Last tragen
- **andernfalls: Anreize zur Vernachlässigung der Investitionen, v.a. unter Konsolidierungsdruck!**



# Austerität und Investitionskürzungen

Figure 52. General government net fixed capital formation (ESA 2010) in selected countries



Source: European Commission (2016); authors' calculations.



# Befürworter der Goldenen Regel

- Richard A. Musgrave (1939/1959)
- **im EU-Kontext:**
  - Fitoussi/Creel (2002); Blanchard/Giavazzi (2004), Barbiero/Darvas (von Bruegel-Institut) (2014); Dervis/Saraceno (2014)
  - jüngst: EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert Goldene Regel
- **in deutscher „Schuldenbremsen“-Debatte**
  - Sachverständigenrat (2007) schlug Goldene Investitionsregel in seinem Entwurf für die „Schuldenbremse“ vor.
  - selbst Michael Hüther (2013), Präsident des industrienahe IW Köln, zieht die strenge Defizitgrenze der deutschen „Schuldenbremse“ in Zweifel, weil sie möglicherweise zu geringe öffentliche Investitionen erlaubt.



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - **Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen**
  - Pragmatische Lösung für Deutschland



# Sonstige Privilegierung / Umgehung

- bei Schweizer Schuldenbremse Aufbringung von Kapital für Eisenbahngesellschaft oder Verkehr als außerordentliche Ausgabe zunächst außerhalb der Schuldenbremse
- Umgehung der Schuldenbremse durch scheinbare Ausgliederung aus dem Staatssektor (Beispiel Österreich und ASFINAG): Private Autobahngesellschaft in Staatsbesitz mit Kreditbürgschaft nimmt Schulden auf.
- Umgehung auch durch Infrastrukturfonds? Interessanterweise ohne Staatsbürgschaft und mit PPP!



# Überblick

- **Zur Definition und Höhe öffentlicher Investitionen in Deutschland**
- **Makroökonomische Wirkungen öffentlicher Investitionen**
  - Kurzfristig: Hoher „Multiplikator“
  - Langfristig: Hohe „Rendite“
- **Zur Finanzierung öffentlicher Investitionen**
  - Missverständnisse/Fehlinterpretationen
  - Privilegierung: „Goldene Regel“: Schuldfinanzierung
  - Sonstige Privilegierung / Umgehung von Schuldenbremsen
  - **Pragmatische Lösung für Deutschland**



# Pragmatische Lösung für Deutschland

- Umsetzung der Goldenen Regel ohne Grundgesetzänderung (+ ggf. Landesverfassungen) unmöglich
- aber: Nutzung der Selbstfinanzierungseffekte zur Teilfinanzierung
  - mittelfristig spürbare Anhebung des „Produktionspotenzials“  
→ „strukturelle“ Selbstfinanzierung
  - Ausnutzung der Defizitspielräume in der Schuldenbremse
  - ggf. zur Überbrückung Nutzung eines aus den Überschüssen gebildeten „Investitionsfonds“
  - ggf. mittelfristig leichte Steuererhöhungen

**→ Pragmatischer Ausweg, aber immer noch keine Goldene Regel**



**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**

