

Manuela Barišić, Tom Krebs, Martin Scheffel

Eine Investitionsagenda für Deutschland

Der Koalitionsvertrag von Union und SPD enthält erste Schritte in Richtung einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Bildung und Betreuung, Wohnungsbau und digitale Infrastruktur. Zusätzliche Investitionen in diesen drei Kernbereichen sind aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht positiv zu bewerten, doch das im Koalitionsvertrag vorgesehene Finanzvolumen ist teilweise zu gering. Eine ambitioniertere Investitionsagenda, die den vorhandenen öffentlichen Investitionsbedarf in Deutschland nachhaltig deckt, wird im Folgenden entwickelt. Eine Simulationsanalyse zeigt, dass sich die Umsetzung einer solchen Investitionsagenda langfristig für alle lohnt.

Nun ist es also geschafft. Die SPD-Mitglieder haben einer Regierungsbeteiligung der SPD zugestimmt und der Weg ist frei für vier weitere Jahre Große Koalition. Die Aussicht auf eine Fortsetzung des vermeintlich Alten wird von vielen Beobachtern mit Skepsis betrachtet. Doch der Koalitionsvertrag von Union und SPD enthält auch Vorhaben, die aus ökonomischer und gesellschaftlicher Sicht positiv zu bewerten sind. Besonders hervorzuheben ist, dass zusätzliche Finanzmittel für öffentliche Investitionen in Bildung und Betreuung, digitale Infrastruktur und Wohnungsbau bereitgestellt werden. Zahlreiche Studien belegen, dass öffentliche Investitionen in diesen Bereichen Wachstumspotenziale stärken und die Chancengerechtigkeit verbessern.

Bleibt die Frage: Sind die Investitionspläne der neuen Großen Koalition ausreichend und welche quantitativen Effekte sind zu erwarten? In diesem Beitrag zeigen wir, dass der aktuelle Investitionsbedarf in den Bereichen frühkindliche Bildung und Wohnungsbau wesentlich größer ist, als im Koalitionsvertrag angesetzt. Darüber hinaus entwickeln wir eine eigene öffentliche Investitionsagenda und untersuchen ihre Auswirkungen auf Produktion, Beschäftigung, Staatsschulden und Verteilung. Im Vergleich zu den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen ist die von uns vorgeschlagene Investitionsagenda bedeutend ambitionierter, teilt aber mit den Vereinbarungen den Fokus auf die drei Kernbereiche Bildung und Betreuung, Wohnungsbau und Infrastruktur.¹

¹ Der Koalitionsvertrag sieht für die kommende Legislaturperiode kumulativ die folgenden zusätzlichen Mittel im Vergleich zum bestehenden Haushaltsplan 2018 bis 2021 vor: 2 Mrd. Euro für den Ausbau von Ganztagschulen, 3,5 Mrd. Euro für den Digitalpakt Schule und 3,5 Mrd. Euro für Kita-Gebühren und die Verbesserung der Kita-Qualität, 2 Mrd. Euro für den öffentlichen Wohnungsbau, 1 Mrd. Euro für Gemeindeverkehrswege und rund 10 Mrd. Euro für flächendeckende Gigabit-Netze, die aus den Erlösen der Vergabe von UMTS- und 5G-Lizenzen finanziert werden sollen. Darüber hinaus werden 8 Mrd. Euro für die Fortsetzung kommunaler Programme angesetzt.

Wo besteht Handlungsbedarf?

Öffentliche Investitionen in frühkindliche Bildung stärken die Chancengerechtigkeit und sichern den zukünftigen Wohlstand. Trotz erheblicher Fortschritte im Kita-Ausbau existieren in Deutschland immer noch starke regionale Qualitätsunterschiede im Bildungs- und Betreuungsangebot der Kitas. Ähnlich großer Handlungsbedarf besteht im Schulbereich, wo die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Ganztagschulen das Angebot bei weitem übersteigt. Zahlreiche Studien zur Situation in deutschen Kitas und Schulen belegen, dass nur durch den Einsatz zusätzlicher Personalressourcen ein angemessenes Bildungs- und Betreuungsangebot für alle Kinder gewährleistet werden kann.

Öffentliche Investitionen in den Wohnungsbau schaffen inklusives Wachstum, wenn sie die soziale Ausgewogenheit fördern und den Zugang zum Arbeitsmarkt für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen verbessern. Während in den letzten Jahren die Nachfrage nach gefördertem Wohnraum in städtischen Ballungsräumen rasant angestiegen ist, hat sich das Angebot trotz aktueller Bundesinitiativen stetig verkleinert. Neuere Studien belegen die Notwendigkeit für eine Ausweitung der öffentlichen Wohnraumför-

Manuela Barišić, Dipl.-Volkswirtin, ist Projektmanagerin bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Prof. Tom Krebs, PhD., lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

Prof. Dr. Martin Scheffel ist Professor am Center for Macroeconomic Research an der Universität zu Köln.

derung in städtischen Ballungsräumen, um den wachsenden Bedarf von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen an bezahlbarem Wohnraum zu befriedigen.

Öffentliche Infrastrukturinvestitionen sind Wachstumstreiber und sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. In der Vergangenheit hat der Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes den Grundstein für ein rasantes Wirtschaftswachstum in Deutschland gelegt. Als Folge mangelnder Ersatzinvestitionen hat sich jedoch die Qualität der Verkehrsinfrastruktur seit einiger Zeit stetig verschlechtert. Heute sind öffentliche Investitionen in die digitale Infrastruktur ein wichtiger Faktor für zukünftiges Wachstum. Doch im Hinblick auf den Glasfaserausbau hinkt Deutschland hinterher und ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern unterversorgt.

Obwohl verschiedene Bundesinitiativen in den letzten Jahren eine Wende in der Investitionspolitik angestoßen haben, hat die öffentliche Investitionstätigkeit in den Bereichen Verkehr und Digitales noch nicht das notwendige Niveau erreicht, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in Zukunft zu sichern. Um den bestehenden Bedarf in diesen Bereichen zu erfüllen, sind zusätzliche Anstrengungen der öffentlichen Hand notwendig.

Eine Investitionsagenda für Deutschland

Der beschriebene Investitionsbedarf in den Bereichen Bildung, Wohnungsbau und Infrastruktur legt die Vermutung nahe, dass zusätzliche öffentliche Investitionen einen positiven gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Beitrag leisten könnten. Die Studie von Krebs und Scheffel untersucht mithilfe der Methoden der modernen Makroökonomik, ob diese Vermutung zutrifft.²

Konkret geht die Studie den Auswirkungen langfristiger Investitionsprogramme nach, die von der Bundesregierung in der Legislaturperiode 2018 bis 2021 implementiert werden könnten. Die Programme steigern dauerhaft die staatlichen Investitionsausgaben in verschiedenen Bereichen, wobei die Implementierung beginnend im Jahr 2018 schrittweise erfolgt, sodass die Ausgabensteigerung sich erst 2021 vollständig im Bundeshaushalt niederschlägt. Die anfänglichen Nettomehrkosten der verschiedenen Maßnahmen werden aus vorhandenen Steuereinnahmen finanziert (Haushaltsüberschüsse) und aus zukünftigen Nettomehreinnahmen der öffentlichen Hand zur Tilgung vorhandener Staatsschulden verwendet. Langfristig belaufen sich die zusätzlichen Ausgaben der Investitionsagenda auf 20 Mrd. Euro pro Jahr,

aber aufgrund der schrittweisen Implementierung fallen in den ersten vier Jahren kumulativ 40 Mrd. Euro Kosten an.

Die untersuchten Investitionsprogramme sind wie folgt definiert:

1. Dauerhafte Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben um jährlich ca. 10 Mrd. Euro, um das Bildungs- und Betreuungsangebot in Kitas zu verbessern und den Ausbau qualitativ hochwertiger Ganztagschulen voranzutreiben.
2. Dauerhafte Steigerung der öffentlichen Infrastrukturausgaben um jährlich 5 Mrd. Euro, um den zukünftigen Investitionsbedarf im Verkehrsbereich zu erfüllen und eine moderne digitale Infrastruktur zu schaffen.
3. Dauerhafte Steigerung der öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau um jährlich 5 Mrd. Euro, um mehr bezahlbaren Wohnraum in städtischen Ballungsräumen für Familien mit geringen und mittleren Einkommen bereitzustellen.

Zusammen definieren die drei Investitionsprogramme eine öffentliche Investitionsagenda für Deutschland. Die zusätzlichen Ausgaben für die einzelnen Maßnahmen sind so gesetzt, dass der bestehende öffentliche Investitionsbedarf in den zentralen Bereichen „Kitas und Schulen“, „Infrastruktur“ und „Wohnungsbau“ zum größten Teil befriedigt wird. Die ausführliche Bedarfsanalyse und entsprechende Ermittlung der „Größe“ der einzelnen Maßnahmen wird in der Studie von Krebs und Scheffel durchgeführt.³

Die vorgeschlagene Investitionsagenda könnte ohne Neuverschuldung der öffentlichen Hand und ohne größere Einschnitte in anderen Bundesprogrammen implementiert werden. So würde die Finanzierung des gesamten Investitionspakets lediglich erfordern, dass die Ausgaben in den anderen Aufgabenbereichen des Bundes im Zeitraum 2018 bis 2021 um nicht mehr als 3 % pro Jahr nominal ansteigen. Basis dieser Berechnung ist das Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung des Bundes.⁴

Die Ausgabensteigerungen im Bildungsbereich werden nur teilweise genutzt, um Schulgebäude zu sanieren und die notwendige Infrastruktur für den Ganztagsunterricht zu schaffen. Der weitaus größte Teil der Mehrausgaben wird zur Zahlung der Gehälter zusätzlicher pädagogischer Fachkräfte in Kitas und zusätzlicher Lehrkräfte in Schulen verwendet. Solche Personalkosten werden in der volkswirtschaftlichen Gesamt-

² T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

³ T. Krebs, M. Scheffel, a. a. O.

⁴ Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2017, BMF, Berlin 2017.

rechnung nicht als Investitionen gebucht. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich jedoch um (soziale) Investitionen, denn sie erhöhen das Humankapital der zukünftigen Erwerbspersonen und stärken so das Produktionspotenzial der deutschen Volkswirtschaft. Daher werden sowohl Ausgaben für Schulgebäude als auch Ausgaben für Lehrkräfte in der ökonomischen Literatur als Bildungsinvestitionen klassifiziert.

Methode

Die Evaluation der verschiedenen Investitionsprogramme erfolgt auf Basis eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modells der deutschen Volkswirtschaft. Dabei wird mittels Simulationsanalyse jeweils ein Investitionsszenario, in dem in der kommenden Legislaturperiode ein öffentliches Investitionsprogramm implementiert wird, mit einem Basisszenario verglichen, in dem die zur Finanzierung des einzelnen Investitionsprogramms benötigten Haushaltsmittel für konsumtive Staatsausgaben (z. B. Militärausgaben) oder sofortigen Schuldenabbau ohne realwirtschaftliche Auswirkungen eingesetzt werden.

Der zugrundeliegende Modellrahmen ist ein Wachstumsmodell mit Sach- und Humankapital, heterogenen Haushalten und Friktionen auf den Arbeits-, Finanz- und Wohnungsmärkten, die wesentliche Aspekte realer Märkte abbilden. Der Fokus der gesamtwirtschaftlichen Analyse liegt auf der Entwicklung des Produktionspotenzials der deutschen Volkswirtschaft. Auswirkungen der öffentlichen Investitionen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage werden dabei vernachlässigt. In diesem Sinne handelt es sich bei den hier dargestellten Ergebnissen um eine vorsichtige Schätzung der positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte öffentlicher Investitionen.

Die verwendete Methode hat den Vorteil, dass sie eine theoretisch fundierte und empirisch belegte Analyse öffentlicher Investitionsprogramme erlaubt, die neben den direkten Effekten der Maßnahmen auch die indirekten Effekte berücksichtigt. Diese indirekten Effekte werden durch die Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen sowie den Wechselwirkungen zwischen Arbeits-, Kapital-, Güter- und Wohnungsmärkten verursacht.

Ein weiterer Vorteil der vorliegenden Analyse ist, dass der zugrundeliegende Modellrahmen⁵ die wesentlichen

5 So sind im Modell wie auch in der realen Welt viele private Haushalte kreditbeschränkt und hohen Einkommensrisiken ausgesetzt. Zudem steigen mit dem geleisteten Arbeitsvolumen die Steuer- und Sozialabgaben der privaten Haushalte und führen so zur Verzerrung der Arbeitsanreize. Schließlich berücksichtigt der Modellrahmen, dass Suchfraktionen in den Arbeits- und Wohnungsmärkten die optimale Allokation der Produktionsfaktoren behindern und externe Effekte einen Keil zwischen private und gesamtwirtschaftliche Erträge treiben.

Tabelle 1

Langfristige Auswirkungen des Investitionspakets auf Wachstum und Beschäftigung

	Bildung	Wohnungs- bau	Infrastruktur	Gesamt
Beitrag zum BIP (in Mrd. Euro)	56,7	18,3	27,6	96,9
Beschäftigung (in vollzeitäquivalenten Stellen)	510200	94200	50300	629200
Arbeitslosigkeit (in Personen)	-346400	-83600	-36000	-441400
Niedriglohntsektor (in Personen)	-331900	100300	-38800	-431000

Alle Angaben sind inflationsbereinigte Veränderungen der jeweiligen Variablen bis 2050 im Vergleich zu ihrem Ausgangswert 2017. Der Ausgangswert des BIP ist 3237 Mrd. Euro, der Ausgangswert der vollzeitäquivalenten Stellen ist 34,6 Mio., der Ausgangswert der Arbeitslosen ist 3,56 Mio. Personen (inklusive Erwerbspersonen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) und der Ausgangswert der im Niedriglohntsektor beschäftigten Erwerbspersonen ist 9,9 Mio. Personen.

Quelle: T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

Merkmale, die zu Verzerrungen privater Investitionsanreize führen, realistisch und widerspruchsfrei abbildet. Die Analyse gibt also eine wissenschaftlich fundierte Antwort auf die Frage, ob derzeit zusätzliche öffentliche Investitionen in Deutschland aus gesamtwirtschaftlicher und fiskalischer Sicht positiv zu bewerten sind. Zudem wird die Heterogenität der privaten Haushalte im Modell erfasst, sodass eine evidenzbasierte Analyse der Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf Chancengerechtigkeit und Armut in Deutschland möglich ist.⁶

Langfristige Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung

Tabelle 1 stellt die Auswirkungen der einzelnen Investitionsprogramme auf das Produktionspotenzial und die Beschäftigung in Deutschland bis zum Jahr 2050 dar. Dabei werden drei Beschäftigungsindikatoren verwendet, um die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu messen: Arbeitslosigkeit, Beschäftigung in vollzeitäquivalenten

6 Eine weiterführende Frage ist, welche Auswirkungen die öffentlichen Investitionsprogramme auf das Wohlergehen der Menschen haben. Die besprochenen Ergebnisse geben erste Antworten, erlauben jedoch keinen endgültigen Schluss. Aufgrund der Mikrofundierung des zugrundeliegenden makroökonomischen Modells kann eine umfassende Antwort mittels einer Wohlfahrtsanalyse gegeben werden. Ebenfalls kann mit dieser Methode die Frage erörtert werden, welche Investitionspolitik der öffentlichen Hand das Wohlergehen der Menschen am besten fördert. Eine solche Wohlfahrtsanalyse ist ein wichtiges Projekt für die zukünftige Forschung.

Stellen und Zahl der Erwerbstätigen im Niedriglohnsektor. Die ersten beiden Indikatoren erfassen die Arbeitsquantität und der dritte Indikator die Arbeitsqualität. Die letzte Spalte in Tabelle 1 zeigt die langfristigen Auswirkungen eines öffentlichen Investitionspakets bestehend aus allen drei Investitionsprogrammen.

Die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die untersuchten Investitionsprogramme führen zu einer erheblichen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion – die Maßnahmen stärken Wachstumspotenziale und schaffen langfristigen Wohlstand.
- Öffentliche Investitionen in Kitas und Ganztagschulen sowie Wohnungsbau erzeugen einen kräftigen Zuwachs an Beschäftigung – diese Maßnahmen schaffen mehr Arbeit. Die Beschäftigungseffekte der Investitionen in Infrastruktur sind eher moderat.
- Die untersuchten Investitionsprogramme führen zu einem erheblichen Rückgang des Niedriglohnsektors – die Maßnahmen schaffen gute Arbeit.

Langfristige Auswirkungen auf Chancengerechtigkeit und Armut

Die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse zeigen die Auswirkungen der öffentlichen Investitionen auf das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung im Vergleich zum Basisszenario, zeichnen jedoch ein sehr unvollständiges Bild von der Teilhabe der Menschen am Wachstum. Um den Beitrag der verschiedenen Investitionsprogramme zu einem Mehr an inklusivem Wachstum vollständig zu evaluieren, müssen die Auswirkungen auf die Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum durch zusätzliche Indikatoren gemessen werden.

In diesem Beitrag wird inklusives Wachstum vornehmlich durch den Grad der Chancengerechtigkeit beurteilt. Die Frage „Wie sozial ist die Soziale Marktwirtschaft?“ wird demnach auf die Frage reduziert, wie gleich die Möglichkeiten der Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg in der Gesellschaft verteilt sind. Dabei liegt der Fokus der Analyse auf zwei Dimensionen der Chancengerechtigkeit: Einfluss des biologischen Geschlechts und der sozialen Herkunft auf das Arbeitseinkommen, wobei der Einfluss dieser zwei Faktoren auf das Arbeitseinkommen durch die jeweiligen Einkommenslücken gemessen wird. Diese Vorgehensweise spiegelt den ethischen Standpunkt wider, dass für alle Menschen die Startbedingungen zum Zeitpunkt ihrer Geburt möglichst gleich sein sollten und der Erfolg im Erwerbsleben daher nicht zu stark von angeborenen (festen) Merkmalen abhängen sollte.

Als weiteres Maß für inklusives Wachstum wird die Zahl der Erwerbspersonen berechnet, die Arbeitslosengeld II (Grundsicherung) beziehen und in diesem Sinne arm sind. Diese Kennziffer der Armut wird üblicherweise als ein Indikator der Verteilungsgerechtigkeit interpretiert. Die Zahl der Erwerbspersonen in Grundsicherung ist jedoch auch mit dem Konzept der Chancengerechtigkeit verbunden, denn Menschen in Grundsicherung haben in vielen Fällen nicht die Möglichkeit, ihre Situation substantiell zu verbessern. Im Gegensatz zur häufig verwendeten Armutsgefährdungsquote bezieht sich die hier verwendete Armutsquote (Quote der ALG-II-Bezieher) auf ein von der Gesellschaft festgelegtes Existenzminimum.

Tabelle 2 zeigt die langfristigen Auswirkungen der einzelnen Investitionsprogramme und des gesamten Investitionspakets auf Chancengerechtigkeit und Armut bis 2050. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Öffentliche Investitionen in Kitas und Ganztagschulen sowie Wohnungsbau verursachen eine starke Verbesserung der Chancengerechtigkeit in Deutschland. In diesem Sinne schaffen sie inklusives Wachstum.
- Öffentliche Investitionen in Kitas und Ganztagschulen sowie Wohnungsbau verursachen einen starken Rückgang der Armut in Deutschland.
- Öffentliche Infrastrukturinvestitionen haben nur einen schwachen Effekt auf die Chancengerechtigkeit und einen eher moderaten Effekt auf die Armut.

Langfristige Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Eine umfassende Beurteilung staatlicher Investitionsprogramme muss auch die fiskalischen Konsequenzen und die damit verbundene Frage nach der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigen. Öffentliche Investitionen erzeugen fiskalische Kosten, denen fiskalische Gewinne durch entfallene Transferzahlungen und durch Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gegenüberstehen. Wenn ein öffentliches Investitionsprogramm hinreichend große fiskalische Gewinne erwirtschaftet, kann es langfristig die Staatsschulden verkleinern und in diesem Sinne die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern.

Tabelle 3 zeigt die Auswirkungen auf die Staatsschulden bis zum Jahr 2050 für die verschiedenen Investitionsszenarien unter der Annahme, dass die anfänglichen Nettomehrkosten der verschiedenen Maßnahmen aus vorhandenen Steuermehreinnahmen finanziert werden (Haushaltsüber-

Tabelle 2
Langfristige Veränderung der Einkommenslücke

in Prozentpunkten

	Bildung	Wohnungs- bau	Infra- struktur	Gesamt
Kinder aus Nicht-Akademiker-Familien	-4,95	-0,23	-0,05	-5,83
Kinder aus bildungsfernen Familien	-5,94	-0,57	-0,16	-6,80
Frauen mit Kindern	-3,00	-0,55	-0,09	-3,43
Alleinerziehende	-3,85	-2,08	-0,53	-5,11
Zahl der Erwerbspersonen in Grundsicherung	-400 200	-121 500	-55 000	-486 600

Alle Angaben sind inflationsbereinigte Veränderungen der jeweiligen Variablen bis 2050 im Vergleich zu ihrem Ausgangswert 2017. Die Einkommenslücke ist die prozentuale Abweichung des durchschnittlichen Bruttoeinkommens der jeweiligen Personengruppe von der entsprechenden Vergleichsgruppe. Für Kinder aus Nicht-Akademiker-Familien sowie für Kinder aus bildungsfernen Familien ist die Vergleichsgruppe die Gruppe der Kinder aus Akademiker-Familien. Für Frauen mit Kindern sowie alleinerziehende Frauen ist die Vergleichsgruppe die Gruppe der Männer mit Kindern. Die Einkommenslücke hat zwei Komponenten: die Differenz der Bruttostundenlöhne (Entgeltlücke) und die Differenz der Wochenarbeitszeiten. Der Ausgangswert der Einkommenslücke ist 26,7 % für Nicht-Akademiker-Familien, 48,7 % für Kinder aus bildungsfernen Familien, 63,3 % für Frauen mit Kindern und 61,3 % für alleinerziehende Frauen. Der Ausgangswert der Erwerbspersonen in Grundsicherung beträgt 4,4 Mio. Erwerbspersonen.

Quelle: T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

schüsse) und die zukünftigen Nettomehreinnahmen der öffentlichen Hand zur Tilgung vorhandener Staatsschulden verwendet werden. Zudem zeigt Tabelle 3 die Entwicklung der Staatsschuldenquote in einem Vergleichsszenario, in dem die für die jeweiligen Investitionsprogramme benötigten Haushaltsmittel zum sofortigen Schuldenabbau verwendet werden. Schließlich wird die fiskalische Effizienz der verschiedenen Investitionsprogramme durch die fiskalische Rendite dargestellt. Die Ergebnisse in Tabelle 3 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die untersuchten Investitionsprogramme führen zu einer erheblichen Reduktion der Staatsschulden in der langen Frist – diese Maßnahmen schaffen stabile öffentliche Finanzen.
- Öffentliche Investitionen in Kitas und Ganztagschulen haben die höchste fiskalische Effizienz und erzeugen einen deutlich größeren Rückgang der Staatsschulden in der langen Frist als eine Politik des sofortigen Schuldenabbaus.

Die Berechnungen der Entwicklung der staatlichen Schuldenquote in Tabelle 3 beruhen auf der Annahme eines

Tabelle 3
Langfristige Auswirkungen auf öffentliche Finanzen

	Bildung	Wohnungs- bau	Infra- struktur	Gesamt
Veränderung der Staatsschuldenquote (in Prozentpunkten)				
Investitionsszenario	-4,84	-0,60	-0,93	-4,93
Schuldentilgungsszenario	-1,18	-0,55	-0,97	-3,02
Fiskalische Rendite (in %)				
	11,9	7,10	8,20	9,00

Die Angaben zu den Staatsschulden sind inflationsbereinigte Veränderungen bis 2050 im Vergleich zum Ausgangswert der Staatsschuldenquote von 66 % im Jahr 2017. Die Veränderung der Staatsschuldenquote wird berechnet unter der Annahme eines konstanten Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

zukünftigen Realzinssatzes von 1 %. Die aktuellen Zinsausgaben für den gesamten Schuldenbestand des Bundes belaufen sich auf etwa 2 %.⁷ Die Inflationsprognosen der Wirtschaftsinstitute und der Bundesregierung für die kommenden Jahre bewegen sich im Bereich 1,5 % bis 1,8 %, sodass die nominalen Zinsausgaben von 2 % einem Realzins von 0,2 % bis 0,5 % entsprechen. In diesem Sinne ist die Annahme eines zukünftigen Realzinssatzes von 1 % eine eher vorsichtige Annahme. Krebs und Scheffel untersuchen zusätzlich die fiskalischen Konsequenzen unter der Annahme zukünftig steigender Zinsen. Die Ergebnisse für die alternativen Zinsszenarien stimmen jedoch qualitativ mit den in Tabelle 3 dargestellten Ergebnissen überein.⁸

Langfristige Auswirkungen auf Wohlstand und Gerechtigkeit

Eine funktionierende Soziale Marktwirtschaft schafft Wohlstand und Gerechtigkeit. Eine wirtschaftspolitische Maßnahme fördert den Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft, wenn diese gesellschaftlichen Wohlstand schafft und gleichzeitig die soziale Gerechtigkeit stärkt (oder zumindest nicht schwächt).

Die Tabellen 1 bis 3 zeigen, welchen Beitrag die untersuchten Investitionsprogramme zum Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft leisten, indem sie den gesellschaftlichen Wohlstand steigern und gleichzeitig die soziale Gerechtigkeit stärken. Dabei werden die zahlreichen Dimensio-

⁷ Bundesministerium der Finanzen: Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes, BMF, Berlin 2016.

⁸ Vgl. T. Krebs, M. Scheffel, a. a. O.

nen des gesellschaftlichen Wohlstands und der sozialen Gerechtigkeit durch verschiedene messbare Kennziffern dargestellt. Im Folgenden vereinfachen wir die Darstellung der Ergebnisse, indem wir die Größen „Wohlstand“ und „Gerechtigkeit“ durch jeweils einen Indikator messen.

Die langfristigen Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf den Wohlstand in Deutschland werden durch das arithmetische Mittel der prozentualen Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der prozentualen Veränderung der Staatsschulden bis 2050 gemessen. Diese Kennzahl gibt an, wie stark die untersuchten Investitionsprogramme den materiellen Lebensstandard kommender Generationen steigern und gleichzeitig fiskalische Spielräume schaffen (oder einengen). Der Effekt öffentlicher Investitionen auf die Gerechtigkeit in Deutschland wird durch das arithmetische Mittel der Einkommenslücken der Frauen mit Kindern und der Kinder aus Nicht-Akademiker-Familien dargestellt. Diese Kennziffer zeigt an, inwieweit die untersuchten Investitionsprogramme dazu beitragen, dass die Möglichkeiten der Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg gerecht verteilt sind.

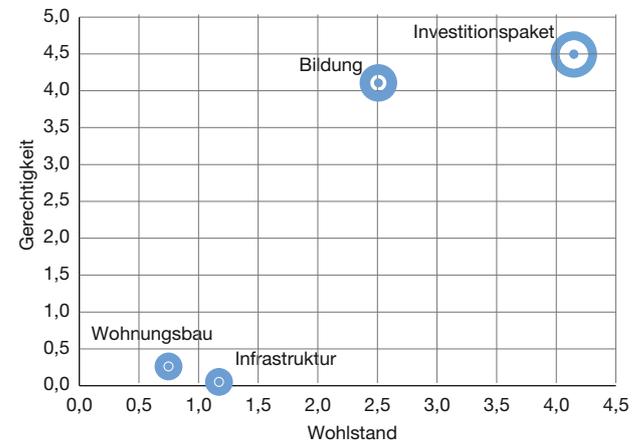
Abbildung 1 stellt die langfristigen Auswirkungen der verschiedenen Investitionsprogramme mittels dieser zwei Indikatoren dar. Die Abbildung verdeutlicht die zwei zentralen Ergebnisse der vorliegenden Analyse: Erstens führen alle drei Investitionsprogramme zu mehr Wohlstand und mehr Gerechtigkeit in Deutschland, wobei der Effekt der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen auf die Gerechtigkeit moderat ausfällt. Zweitens haben Investitionen in Kitas und Ganztagschulen die stärksten Auswirkungen auf Wohlstand und Gerechtigkeit.

Dynamische Auswirkungen der öffentlichen Investitionsprogramme

Tabellen 1 bis 3 und Abbildung 1 stellen die langfristigen Effekte der Investitionsprogramme dar. Die Maßnahmen haben jedoch auch kurz- und mittelfristige Auswirkungen, die nicht unerheblich sind. Tabelle 4 zeigt die zeitliche Entwicklung von BIP, Beschäftigung und verschiedener Ungleichheitsmaße, wenn Anfang 2018 das gesamte Investitionspaket sukzessive implementiert werden sollte. Dabei wird dieses Investitionsszenario mit einem Basisszenario verglichen, in dem die Finanzmittel entweder für konsumtive Staatsausgaben (Konsumszenario) oder für den sofortigen Schuldenabbau (Schuldentilgungsszenario) verwendet werden.

Tabelle 4 zeigt, dass sich die positiven Effekte der öffentlichen Investitionen sehr schnell bemerkbar machen. Zum Beispiel steigt die Beschäftigung bis 2020 um rund

Abbildung 1
Langfristige Auswirkungen auf Wohlstand und Gerechtigkeit



Wohlstand wird gemessen als arithmetisches Mittel aus prozentualer Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Staatsschulden bis 2050. Gerechtigkeit wird gemessen als gewichtetes arithmetisches Mittel der Veränderung der Einkommenslücken von Frauen mit Kindern und der Veränderung der erwarteten Einkommenslücke von Kindern aus Nicht-Akademiker-Familien. Die Gewichtungsfaktoren entsprechen den relativen Populationsgrößen der jeweiligen Gruppen.

Quelle: T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

160 000 Stellen und bis 2030 um etwa 350 000 Stellen. Allgemein gilt für alle betrachteten Größen, dass in den ersten Jahren nach der Implementierung ein kräftiger Impuls zu verzeichnen ist und die langfristigen Effekte bis 2030 zur Hälfte realisiert sind. Eine ausführliche Beschreibung der dynamischen Anpassungsprozesse für die verschiedenen Investitionsprogramme erfolgt in der Studie von Krebs und Scheffel.⁹

Einwände

In der öffentlichen Debatte werden zusätzliche Bundesmittel für öffentliche Investitionen häufig mit dem Argument abgelehnt, dass diese Mittel nicht sinnvoll eingesetzt werden können – mehr Geld würde nicht gebraucht. Im Hinblick auf die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen wird z. B. darauf hingewiesen, dass aufgrund unzulänglicher Planungskapazitäten die bereits vorhandenen Bundesmittel nicht abgerufen werden. Im Bildungsbereich ist zudem der Einwand zu hören, dass der gegenwärtige Mangel an Lehrkräften eine Ausweitung der Lehrkapazitäten an den Schulen unmöglich macht.

⁹ Vgl. T. Krebs, M. Scheffel, a. a. O.

Diese Einwände greifen jedoch im vorliegenden Fall zu kurz, denn die hier vorgeschlagene Investitionsagenda stellt eine dauerhafte Veränderung der staatlichen Investitionspolitik dar. Ein solcher Politikwechsel hätte eine Signalwirkung und würde zu entsprechenden Verhaltensanpassungen der betroffenen Akteure führen. Beispielsweise würde die Ankündigung einer Investitionsoffensive des Bundes Planungssicherheit für Kommunen und Bauunternehmen bieten, sodass der zur Ausweitung der Planungskapazitäten notwendige Personalausbau erfolgen könnte. Ebenso würde ein dauerhafter Politikwechsel im Bildungsbereich mittel- und langfristig zu einer Steigerung des Angebots an ausgebildeten Lehrkräften führen. Schließlich können eventuelle kurzfristige Engpässe mit Maßnahmen wie z.B. Erleichterung des Quereinstiegs und Möglichkeiten der Mehrarbeit überwunden werden.

Als weiteres Argument gegen eine Steigerung der öffentlichen Ausgaben wird häufig angeführt, dass die Produktionskapazitäten der deutschen Wirtschaft derzeit stark ausgelastet sind und die positiven Konjunkturimpulse zusätzlicher Staatsausgaben daher verpuffen würden. Dieser Einwand ist im Prinzip berechtigt, trifft jedoch nicht auf die hier vorgeschlagene Investitionsagenda zu. Im Gegensatz zu konsumtiven Staatsausgaben erhöhen öffentliche Investitionen das gesamtwirtschaftliche Angebot. Die damit verbundene Stärkung des Produktionspotenzials führt unabhängig von der aktuellen Konjunkturlage zu einer Ausweitung der Produktion und kann zudem ein probates Mittel sein, um einer eventuellen Überhitzung der deutschen Wirtschaft entgegenzuwirken.¹⁰

Fazit

Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass öffentliche Investitionen in Bildung, Wohnungsbau und Infrastruktur das Gebot der Stunde sind. Eine dauerhafte Steigerung

¹⁰ Im Hinblick auf öffentliche Bildungsinvestitionen ist zudem der Einwand zu hören, dass empirische Studien keinen Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und Lernerfolg der Schulkinder gefunden haben. Dieser Einwand beruht jedoch auf einer unangemessenen Vereinfachung der empirischen Befunde. Vgl. T. Krebs, M. Scheffel, a. a. O. für eine ausführliche Diskussion.

Tabelle 4
Investitionsszenario im Vergleich zum Konsum- oder Schuldentilgungsszenario

	2020	2030	2050
Wachstum und Beschäftigung			
Veränderung des BIP (in Mrd. Euro)	+14,2	+50,9	+96,9
Beschäftigung (in vollzeitäquivalenten Stellen)	+171 300	+356 500	+659 200
Niedriglohnssektor (in Personen)	-120 700	-262 900	-431 000
Chancengleichheit und Armut			
Einkommenslücke 1 (in Prozentpunkten)	-0,88	-1,93	-3,43
Einkommenslücke 2 (in Prozentpunkten)	-1,38	-3,04	-5,38
Grundsicherungsquote (in Prozentpunkten)	-0,28	-0,61	-1,08
Öffentliche Finanzen			
Staatsschuldenquote (in Prozentpunkten)	0,00	0,00	4,93
Fiskalische Rendite	9,0%		

Alle Angaben sind inflationsbereinigte Veränderungen der jeweiligen Variablen im Vergleich zum Konsum- oder Schuldentilgungsszenario. Beschäftigung wird gemessen in vollzeitäquivalenten Stellen. Einkommenslücke 1 ist die prozentuale Abweichung des durchschnittlichen Bruttoeinkommens der Frauen mit Kindern von den durchschnittlichen Bruttoeinkommen der Männer mit Kindern. Einkommenslücke 2 ist die prozentuale Abweichung der erwarteten durchschnittlichen Bruttoeinkommen der Kinder aus Nicht-Akademiker-Familien von den erwarteten durchschnittlichen Bruttoeinkommen der Kinder aus Akademiker-Familien. Die Veränderung der Staatsschuldenquote wird berechnet unter der Annahme eines konstanten BIP.

Quelle: T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

der staatlichen Ausgaben in diesen Bereichen lohnt sich aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht. Zudem gibt es derzeit keine alternative Verwendung der Haushaltsüberschüsse mit vergleichbar positiven Effekten. So bleibt zu hoffen, dass es in den kommenden Jahren zu einer öffentlichen Investitionsoffensive kommen wird, die ihren Namen auch verdient.

Title: An Investment Agenda for Germany

Abstract: The coalition agreement between the CDU/CSU and the SPD contains the first steps towards an expansion in public investment in education and child care, housing and digital infrastructure. Additional investments in these three core area are to be considered a plus from an economic and social point of view, but the agreed upon financing volume is too small in certain areas. In this article, a more ambitious investment agenda is developed that permanently satisfies the public investment needs in Germany. A simulation analysis shows that the proposed investment agenda pays off for everybody in the long run.

JEL Classification: E62, H52, H54