

## Praxisbeispiel

# Kostenexplosion

## (Strategic Misrepresentation)

### Sachverhalt

Seit den 1990er Jahren wurden öffentliche Haushalte stark auf Schuldenabbau und kurzfristige Haushaltsstabilität ausgerichtet. In vielen Kommunen und Bundesländern wurden Investitionen immer wieder verschoben, weil:

- Sozialausgaben stiegen,
- Personalkosten zunahmen,
- Zinslasten (vor allem früher) Haushalte belasteten,
- politisch kurzfristig sichtbare Ausgaben bevorzugt wurden.

Investitionen in Infrastruktur sind dagegen oft erst nach Jahren sichtbar, denn z.B. eine Brücke kann 20 Jahre lang ohne große Probleme funktionieren. Wird die Instandhaltung verschoben, entstehen zunächst kaum politische Kosten. Die tatsächlichen Schäden werden erst Jahrzehnte später sichtbar und werden auf zukünftige Legislaturperioden verschoben. Dadurch entstand ein kumulierter Investitionsstau.

Viele Beobachter sprechen heute von einer strukturellen Infrastrukturkrise in Deutschland: Brücken, Straßen, Schienen, Wasserleitungen, Energienetze, Schulen, Verwaltungsgebäude und digitale Infrastruktur weisen teilweise erhebliche Defizite auf. Die Ursachen sind langfristig gewachsen und hängen eng mit dem Budgetierungs-, Investitionsverhalten von Staat und öffentlichen Einrichtungen zusammen.

Ein Investitionsstau in der Infrastruktur schwächt langfristig Wachstum, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Gleichzeitig steigen die zukünftigen Kosten für Instandhaltung und Modernisierung, während Lebensqualität und Innovationsfähigkeit, Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit leiden und gleichzeitig wird die ökologische Transformation erheblich behindert. Ein Investitionsstau in der Infrastruktur hat nicht nur wirtschaftliche, sondern auch demokratische Auswirkungen:

- Vertrauensverlust in den Staat: Wenn Straßen, Brücken, Schulen, Krankenhäuser oder der öffentliche Verkehr sichtbar verfallen, entsteht bei vielen Bürgerinnen und Bürgern der Eindruck, dass der Staat seine Aufgaben nicht mehr erfüllt. Das Vertrauen in demokratische Institutionen kann sinken.
- Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungen: Ein langfristiger Investitionsstau wird oft als Folge politischer Versäumnisse wahrgenommen. Bürger könnten den Eindruck

gewinnen, dass Politiker kurzfristige Interessen über langfristige Lösungen stellen. Dies kann die Politikverdrossenheit verstärken.

- **Stärkung populistischer Bewegungen:** Wenn Menschen das Gefühl haben, dass ihre Probleme nicht gelöst werden, sind sie eher bereit, Parteien oder Bewegungen zu unterstützen, die einfache und oft radikale Lösungen versprechen. Dadurch kann die politische Polarisierung zunehmen.
- **Geringere Akzeptanz demokratischer Entscheidungen:** Wenn politische Versprechen zum Ausbau oder Erhalt der Infrastruktur über Jahre nicht umgesetzt werden, sinkt die Glaubwürdigkeit von Regierungen und Parlamenten. Bürger könnten demokratische Entscheidungsprozesse als ineffektiv wahrnehmen.

Eine Infrastrukturkrise schwächt erheblich die Demokratie. Er fördert Vertrauensverluste, politische Unzufriedenheit und gesellschaftliche Spaltung. Umgekehrt stärkt eine gut funktionierende Infrastruktur das Vertrauen in staatliche Institutionen und damit die Stabilität einer demokratischen Gesellschaft.

## Problem

Politische Entscheidungen zugunsten von Unterhalts- und Erhaltungsinvestitionen in die Infrastruktur werden oft aufgeschoben, obwohl sie langfristig wichtig sind. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- **Geringe politische Sichtbarkeit:** Neue Projekte wie Brücken, Bahnhöfe oder Schulen sind für Wähler deutlich sichtbarer als die Sanierung bestehender Anlagen. Politiker erhalten für Neubauten oft mehr öffentliche Aufmerksamkeit als für Wartung und Instandhaltung.
- **Kurzfristige Wahlzyklen:** Die Vorteile von Unterhaltsinvestitionen zeigen sich häufig erst nach vielen Jahren. Politiker orientieren sich teilweise an Wahlperioden von vier bis fünf Jahren und bevorzugen Maßnahmen mit schnelleren und sichtbaren Ergebnissen.
- **Haushaltszwänge:** Öffentliche Haushalte sind begrenzt. Wenn finanzielle Mittel knapp sind, werden Instandhaltungsmaßnahmen oft verschoben, um andere Ausgaben zu finanzieren oder Schulden zu begrenzen.
- **Fehlende Wahrnehmung des Problems:** Solange Straßen, Brücken oder Leitungen noch funktionieren, wird ihr Zustand von der Öffentlichkeit oft unterschätzt. Die Kosten des Nichtstuns werden erst sichtbar, wenn Schäden oder Ausfälle auftreten.
- **Verteilungskonflikte:** Infrastrukturunterhalt konkurriert mit anderen staatlichen Aufgaben wie Sozialausgaben, Bildung, Gesundheit oder Sicherheit. Politische Mehrheiten für langfristige Investitionen sind deshalb nicht immer leicht zu erreichen.
- **Anreizproblem in der Demokratie:** Die Kosten von Unterhaltsinvestitionen fallen heute

an, der Nutzen liegt oft in der Zukunft. Künftige Regierungen und Generationen profitieren, während aktuelle Entscheidungsträger die finanziellen Belastungen tragen müssen.

## Blockade (Ursache)

Im Folgenden werden zwei wesentliche Problemtreiber erläutert, die den Investitionsstau verstärken: Stark ausgeprägte Gegenwartspräferenz von Politik und Infrastrukturfolgekostenfalle, die durch geld- sowie wirtschaftspolitische Aspekte befeuert werden.

In Demokratien besteht häufig die Herausforderung, dass Wähler kurzfristig spürbare Verbesserungen stärker wahrnehmen als langfristig vermiedene Probleme. Ein Politiker kann für eine neue Schule oder eine neue Bahnlinie Anerkennung erhalten. Für eine Brückensanierung, die lediglich verhindert, dass die Brücke in zehn Jahren gesperrt werden muss, erhält er oft weniger politische Aufmerksamkeit. Dadurch entsteht die Gefahr, dass notwendiger Infrastrukturunterhalt systematisch aufgeschoben wird und ein Investitionsstau entsteht. Dieses Phänomen wird in der Politikwissenschaft oft als Kurzfristorientierung demokratischer Politik oder politischer Kurzzeithorizont bezeichnet. Langfristige Infrastrukturplanung soll genau diesem Problem entgegenwirken.

Infrastrukturinvestitionen gelten als eines der wirksamsten Instrumente, um Geld in den Wirtschaftskreislauf zu bringen. Sie schaffen unmittelbar Nachfrage, fördern Beschäftigung, Steuereinnahmen und stärken dadurch Konsum und Investitionen, was wiederum zu Steuereinnahmen führt und somit den Verschuldungsbetrag kürzt. Gleichzeitig entstehen langfristige Vermögenswerte, die die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft erhöhen. Aus Sicht der Staatsverschuldung sind Infrastrukturinvestitionen daher besonders attraktiv, da sie nicht nur kurzfristige Konjunkturimpulse setzen, sondern auch das langfristige Wirtschaftswachstum fördern und damit die Tragfähigkeit der aufgenommenen Schulden verbessern können.

## Lösung

Sowohl das Aussetzen von Instandhaltungsmaßnahmen aufgrund von Haushaltsrestriktionen oder politischem Kalkül, finanzielle Mittel anderweitig einzusetzen als auch der fehlende systematische Blick auf die langfristige Tragfähigkeit neuer Infrastrukturinvestitionen zeigen, dass geeignete Messgrößen fehlen, den drohenden Investitionsstau frühzeitig zu erkennen, um in geeigneter Weise gegensteuern zu können. Auch Mahnungen von Seiten des Bundesrechnungshofes oder den Rat der Wirtschaftsweisen werden nicht von der Politik umgesetzt. Zur Lösung des Problems sieht wie folgt aus:

- Es ist zunächst die Einführung geeigneter Kennzahlen erforderlich, die den Zustand der bestehenden Infrastruktur sowie den tatsächlichen Investitions- und Erhaltungsbedarf systematisch erfassen.
- Ergänzend sollten Investitionsentscheidungen stärker um eine verpflichtende Lebenszyklusbetrachtung erweitert werden, die nicht nur die Anschaffungs-, sondern auch die

langfristigen Betriebs- und Instandhaltungskosten berücksichtigt.

- Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die hierfür notwendigen Rückstellungen bereits zwingend in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden.
- Bei Nichtbeachtung sind die Regierungsparteien zur Rechenschaft zu ziehen und zu sanktionieren, wie zum Beispiel die Aussetzung oder Einschränkung der staatlichen Parteienförderung.
- Diese Bewertungen sollten zudem durch unabhängige Institutionen erfolgen, um eine objektive und langfristig orientierte Einschätzung der Tragfähigkeit sicherzustellen, beispielsweise durch den Bundesrechnungshof.
- Zusätzlich können institutionelle Regelungen verhindern, dass bereitgestellte zweckgebundene Infrastrukturmittel oder langfristige Investitionspläne kurzfristig umgelenkt werden.

Insgesamt trägt eine Kombination aus transparenter Zustandsbewertung, verpflichtender Berücksichtigung von Lebenszykluskosten im Bundeshaushalt, verbindlicher Bildung von Rückstellungen, gesetzlich verankerte Sanktionen sowie unabhängiger Kontrolle dazu bei, sowohl das Aussetzen von Instandhaltungsmaßnahmen als auch eine unzureichende Bewertung neuer Investitionen zu vermeiden und so einem Investitionsstau wirksam entgegenzuwirken. Der Bundeshaushalt ist von einer unabhängigen Stelle zu revidieren und das Ergebnis zu veröffentlichen. Auch der Rat der Wirtschaftsweisen ist von der Politik zu befolgen bzw. Massnahmen verpflichtend einzuleiten, zur Lösung des Problems.

## Eskalation

Gesellschaftliche Durchsetzungskraft wird durch Eskalation sichergestellt. Werden die vom Auditorium vorgebrachten Beanstandungen oder Lösungsvorschläge ignoriert und die Probleme nicht behoben, übt die Auditive bzw. die 3. Kammer (Auditorium) über den ihr zur Verfügung stehenden Eskalationskatalog öffentlich Druck auf die Politik aus.

Werden die Verfehlungen oder Probleme behoben, ist es auch die Aufgabe der Auditive, die neueingeführten gesetzlichen Standards auf ihre konsequente und nachhaltige Einhaltung überprüfen zu lassen.

## Ventil

Tragen die politisch Verantwortlichen dennoch nur unzureichend zur Lösung bei, wird der Fall in den sogenannten „Good-Policy-Mechanismus (Puffer)“ überführt und bleibt damit für alle Beteiligten weiterhin akut. Das Ausmaß politischer Blockaden wird dadurch sichtbar und messbar: Je mehr Beanstandungen ungelöst bleiben, desto stärker wächst die gesellschaftliche Unzufriedenheit gegenüber Politik und Regierung.

Mit zunehmender Unzufriedenheit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die dritte Kammer („Auditorium“) dem Bundespräsidenten eine Empfehlung zur Anordnung von Neuwahlen ausspricht, was den Druck auf Regierung und Parteien erheblich erhöht, bestehende Mängel zu beheben. Denn weder Parteien noch Regierung haben ein Interesse an vorzeitigen Neuwahlen, da deren Konsequenzen schwer kalkulierbar sind.

Anmerkung: Der Bundespräsident kann Neuwahlen nicht nach freiem Ermessen anordnen. Nach geltendem Verfassungsrecht ist dies bislang nur unter zwei bestimmten Voraussetzungen möglich:

- Auflösung des Bundestags nach gescheiterter Kanzlerwahl (Art. 63 GG)
- Gescheiterte Vertrauensfrage des Bundeskanzlers (Art. 68 GG)

Neu hinzu käme eine dritte Voraussetzung:

- Empfehlung des Auditoriums (3. Kammer).