

Finanzpolitik in herausfordernden Zeiten

Professor Dr. Peter Bofinger

Impuls für die wissenschaftliche Konferenz: „Weichenstellungen für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ am 14. Mai 2024 im Bundeskanzleramt

1. Worin besteht die Herausforderung?

Das Geschäftsmodell der deutschen Wirtschaft „Export, Industrie, Automobil“ hat sich in einer Welt der De-Globalisierung, der Digitalisierung und Dekarbonisierung sowie der Elektromobilität überlebt (Bofinger 2023). Wir sind – wie eine kürzlich veröffentlichte Studie verdeutlicht (Fuest et al. 2024) – in eine „Middle Technology Trap“ geraten. Wenn wir da wieder herauskommen wollen, benötigen wir umfangreiche öffentliche Mittel sowohl für staatliche Investitionen als auch für die Förderung private Investitionen, sei es über Subventionen oder großzügige Abschreibungserleichterungen.

Ein Mars-Mensch würde bei der Betrachtung der Schuldenstandsquoten vergleichbarer Volkswirtschaften zu dem Befund kommen, dass es für Deutschland ein Leichtes sein müsste, die erforderlichen Mittel aufzubringen. Zur Verdeutlichung der Größenordnungen: Mit einem hochdosierten Zukunftsprogramm in Höhe von beispielsweise 750 Milliarden Euro würden wir bei der Schuldenquote des Jahres 2010 von 82 % landen und lägen damit immer noch weit unter dem Durchschnitt der „advanced economies“ von derzeit 111 %.¹

2. Die wirkliche Herausforderung

Die wirkliche Herausforderung liegt also darin, dass die Schuldenbremse der Politik den Zwang auferlegt, die mittel- und langfristig erforderlich Transformation unserer Wirtschaft aus den laufenden Haushaltsmitteln zu finanzieren. Die Hauptfunktion der Schuldenbremse besteht darin, dass sie dem Staat die Möglichkeit nimmt, wie ein Unternehmen Investitionen über Kredite zu finanzieren.

Dass die Schuldenbremse auf diese Weise die Handlungsmöglichkeiten des Staates derzeit übermäßig einengt, wird mittlerweile von den meisten Ökonomen anerkannt:

- So hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK (2023) für eine »Goldene Regel Plus« ausgesprochen, die es ermöglicht, Nettoinvestitionen über Kredite zu finanzieren.

¹ So auch Fuest und Potrafke (2024): „Ein Staat wie Deutschland hat erhebliche Spielräume, sich zu verschulden, ohne in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten, unabhängig davon, ob die Verschuldung ökonomische Vorteile bietet.“

- Clemens Fuest, Michael Hüther und Jens Südekum (2024) plädieren für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen über im Grundgesetz verankerte Sondervermögen,
- Der Sachverständigenrat spricht sich dafür aus, bei einer Schuldenquote von unter 60%, eine strukturelle Verschuldung von 1% zu erlauben.

3. Die politökonomische Herausforderung

Es mangelt also nicht an ökonomischer Einsicht, dass die Schuldenbremse in ihrer Form obsolet geworden ist. Aber wie lässt sie sich reformieren, ohne dabei Befürchtungen vor einer „übermäßigen Staatsverschuldung“ zu schüren, die in der öffentlichen Diskussion aber auch der Argumentation von Lars Feld (2024) eine zentrale Rolle spielen?

Die Lösung ist gar nicht so schwierig. Man muss nur das Ziel einer konstanten Staatsverschuldung auf eine ökonomisch sinnvolle Grundlage stellen. Niemand würde bestreiten, dass absolute, also in Euro ausgedrückte Werte der Staatsverschuldung ökonomisch nichts aussagen: So beträgt die griechische Staatsverschuldung mit 371 Mrd. Euro rund ein Siebtel der deutschen.

Wenn man schon Zielvorgaben für die Staatsverschuldung machen möchte, sollte man sie also für die Schuldenquote festlegen. Genau das ist die Ratio des Vertrags von Maastricht.

Eine damit kompatible Schuldenregel für Deutschland würde sich am Zielwert von 60 % orientieren und dabei ein mittelfristiges reales Wachstum von 0,5 % und eine dem Zielwert der EZB entsprechende Inflationsrate von 2 % unterstellen. Damit wäre also ein jährliches Defizit von 1,5 % möglich. Dieses würde zugleich dem „deficit resilience safeguard“ der neuen EU-Fiskalregeln entsprechen. Die derzeit noch etwas höhere Quote würde sich im Zeitablauf so an das 60 %-Ziel annähern. Gegenüber der geltenden Regelung eines zulässigen Defizits für den Bund in Höhe von 0,35 % des BIP würde auf diese Weise ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsspielraum von rund 49 Milliarden Euro geschaffen. Über zehn Jahre hinweg wäre das fast eine halbe Billion Euro für Zukunftsinvestitionen.

Die Umstellung auf einen Zielwert für die Schuldenquote hätte zudem den Vorteil, dass die ökonomisch fragwürdige Tilgungsverpflichtung für die Zusatzverschuldung der vergangenen Jahre entfallen würde.

Die Gefahr einer außer Kontrolle geratenen Staatsverschuldung kann somit wirksam Rechnung getragen werden. Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings, dass der Spielraum nicht investiv, sondern konsumtiv eingesetzt wird. Das könnte dadurch verhindert werden, dass bei der Haushaltsaufstellung explizit gemacht wird, welche zusätzlichen Ausgaben damit finanziert werden sollen.

Literatur:

Bofinger, P. (2023), Germany's true economic disease, Social Europe, 9 October 2023
<https://www.socialeurope.eu/germanys-true-economic-disease>

Feld, L. (2024), Zur Begründung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst 2 / 2024, 77. Jahrgang vom 14. Februar 2024.

Fuest, C., M. Hüther und J. Südekum (2024), »Folgen des Verfassungsurteils: Investitionen schützen«, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Januar 2024

Fuest, C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente and J. Tirole (2024), EU-Innovation Policy: How to escape the middle technology trap? www.econpol.eu/sites/default/files/2024-04/Report%20EU%20Innovation%20Policy.pdf

Fuest, C., und N. Potrafke (2024), Ein Plädoyer für die Erhaltung der Schuldenbremse, ifo Schnelldienst 2 / 2024, 77. Jahrgang vom 14. Februar 2024

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), »Schuldenbremse pragmatisch anpassen: Flexibilität erhöhen, Stabilität wahren«, Policy Brief 1/2024.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Berlin.