

Wirtschaftspolitik in Zeiten von Corona

Hilft eine Obergrenze für die staatliche Neuverschuldung? Die Antwort auf diese Frage fällt bei den Freiburger Ökonomen Lars Feld und Oliver Landmann sehr unterschiedlich aus. Lars Feld befürwortet das Regelwerk, um die Staatsschulden im Zaum zu halten, Oliver Landmann rechnet damit, dass das aus seiner Sicht ungeeignete Instrument wieder verschwinden wird. Bei der Forderung nach einem höheren Eintrittsalter bei der Rente sind sich die Wissenschaftler dagegen einig.

Von Barbara Schmidt und Bernd Kramer



Die Bundesrepublik steht kurz vor einer Wahl. Wer immer regieren wird, muss mit dem höheren Schuldenberg leben und Konzepte für die gesetzliche Rente erarbeiten. Lars Feld und Oliver Landmann stellen ihre Ideen dar.

BZ: Deutschlands Schuldenberg ist wegen der Corona-Krise stark gewachsen. Die Folgen der Pandemie werden den Staatshaushalt noch weiter belasten. Wäre es nicht sinnvoll, die Schuldenbremse (Hintergrund II) abzuschaffen, zumal sich die Bundesrepublik günstig finanzieren kann?

Feld: Wir brauchen die Schuldenbremse weiterhin. Im Kern geht es in der Diskussion nicht darum, dass wir die Schuldenbremse abschaffen, sondern um die Frage, ob wir sie anders ausgestalten sollen. Fiskalregeln gibt es schon länger. Früher durfte die Nettokreditaufnahme (NKA) nach Artikel 115 Grundgesetz die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben nur übersteigen, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag. Mit der alten Regeln war man unzufrieden und löste sie durch die Schuldenbremse ab. Sie taugt mehr, weil sie konjunkturelle Effekte besser berücksichtigt und Nebenhaushalte einschließt. Und sie ist besser, weil sie sich gerade nicht an Investitionen orientiert. Es gibt keine öffentlichen Ausgaben, die per se besser wären als andere.

Zwei Beispiele: Unter staatliche Investitionen fallen die Regionalflughäfen, die nur zur Beglückung von Landräten da sind, aber keine notwendige Infrastruktur darstellen. Bildungsausgaben sind dann schon wichtiger. Aber bringt uns eine starke Erhöhung der Lehrer- oder Professorengelöhne weiter, oder sind andere Schulstrukturen besser? Ökonomisch wäre beides eine

Feld: Die Schuldenbremse hat sich in der Krise bewährt. Wir haben keinen Mangel an Staatsverschuldung. Vielmehr hat die Schuldenbremse jene finanzpolitischen Handlungsspielräume erst ermöglicht, die wir nutzen konnten. Frankreich und Italien taten sich schwerer bei ihren Konjunkturprogrammen, weil sie befürchten mussten, bei höheren Schulden mit höheren

BZ: Herr Landmann, ihre Position?

Landmann: Die Schuldenbremse war eine Reaktion auf die exzessive Kreditaufnahme, mit der unter anderem der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 1970er- und 80er Jahren wie auch die deutsche Einheit in den 1990er Jahren finanziert worden waren. Nach zwei Jahrzehnten gesunden Wirtschaftswachstums ist Deutschland heute aber meilenweit von einer Überschuldung entfernt. Selbst die beiden Mega-Rückschläge der Finanz- und der Corona-Krise haben nur eine vergleichsweise bescheidene, leicht verkraftbare Zunahme der deutschen Schuldenquote bewirkt.

Wie die agile finanzpolitische Reaktion Deutschlands auf die Corona-Krise gezeigt hat, ist die vielleicht größte Tugend der Schuldenbremse, dass man sie aussetzen darf, wenn es nötig ist.

Im Hinblick auf das Wohlergehen künftiger Generationen wird die Rolle der Staatsverschuldung oft falsch eingeschätzt. Unsere Kinder erben ja nicht nur die Verbindlichkeiten, sondern auch die Forderungen. Was schwerer wiegt, ist, dass Deutschland zu wenig in seine Zukunft investiert. Man kann nicht mit dem Hinweis auf einen überflüssigen Regionalflughafen wegdiskutieren, dass die Bundesrepublik große Aufgaben vor sich hat. Das Land muss im digitalen Zeitalter ankommen, es muss Geld in den Katastrophenschutz fließen, kritische Infrastruktur in Schuss gebracht werden. Angesichts der demographischen Entwicklung je eher desto besser.

Die Schuldenbremse verhindert Investitionen nicht, zwingt aber dazu, sie aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Und polit-ökonomisch ist klar, dass Ausgaben, die erst längerfristig Früchte tragen, im Tausch gegen staatliche Konsumausgaben, die schon kurzfristig Wählerstimmen bringen, einen schweren Stand haben. Einem privaten Häuslebauer muten wir auch nicht zu, den Hauspreis aus dem laufenden Einkommen zu bezahlen. Er muss nur nachweisen, dass er seine Hypothek tragen kann. Die Schuldenbremse ignoriert dagegen sämtliche Kriterien der Tragbarkeit einer Staatsschuld. Ohne Rücksichtnahme auf den aktuellen Schuldenstand, das Zinsniveau und das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft ist sie nicht zukunftstauglich.

Feld: Oliver Landmann unterschätzt die Wirkung der Schuldenbremse. Staatliche Finanzpolitik ist heute dank der Schuldenbremse kontrazyklisch statt prozyklisch. Wir geben nicht mehr wie in den 1970er und 80er Jahren noch mehr Staatsgeld aus, wenn die Konjunktur eigentlich brummt. Die Schuldenbremse berücksichtigt das

Wachstum und das Zinsniveau. Die mögliche NKA wird ja konjunkturell bereinigt: In guten Zeiten ist der Spielraum für Schulden kleiner, in schlechten Zeiten größer. Und in Zeiten schwerer Krisen kann die Schuldenbremse ausgesetzt werden. Der Sinn der Schuldenbremse ist ja gerade, dass die Zielkonflikte über die Verwendung staatlicher Mittel ausgetragen werden und nicht durch eine üppige Kreditaufnahme bequem beiseitegeschoben werden können. Bei geringerem Zinsniveau fällt der Zielkonflikt weniger scharf aus.

Und zu glauben, die heute politisch Verantwortlichen wüssten, was kommende Generationen wirklich brauchen, ist eine paternalistische Anmaßung. In den 60er Jahren war man zum Beispiel fest davon überzeugt, dass Land müsse mit Atomkraftwerken ausgestattet werden. Millionen Mark aus Steuergeldern gingen in diesen Bereich und die Energiekonzerne wurden dazu vergattert, den Weg mitzugehen, obwohl er von vielen Bürgern, darunter etliche junge Menschen, nicht akzeptiert wurde. Ein drittes Argument für die Schuldenbremse ist, dass vorsorglicher gehandelt wird. Es werden Puffer, Reserven angelegt, weil man eben weiß, dass schlechte Zeiten kommen werden.

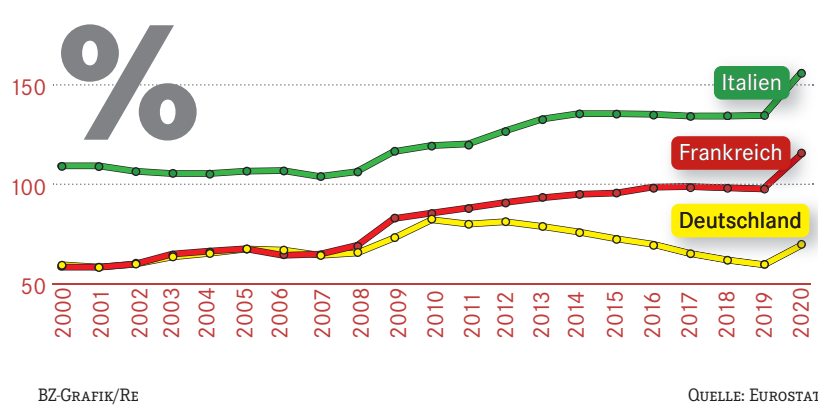
Landmann: Lars Feld zeichnet hier ein Bild des Staates, das ich nicht teile. Es wird klar, was die Schuldenbremse eigentlich soll: den paternalistischen, unser Geld verschleudern den Politiker an die kurze Leine nehmen. Ich persönlich bin ganz dankbar für die Infrastruktur, die mir die früheren Generationen mit Investitionen in Verkehrs- und Versorgungsnetze, in ein leistungsfähiges Bildungswesen und in vieles andere hinterlassen haben. Natürlich kennt jeder von uns Beispiele für die Verschwendung öffentlicher Mittel. Die Antwort darauf ist aber nicht eine Schuldenbremse, sondern die Stärkung der Effizienz und des Kosten-Nutzen-Denkens im öffentlichen Sektor, damit die Ressourcen für die großen Zukunftsaufgaben mobilisiert werden können.

Die Schuldenbremse wird in der Geschichte der Finanzpolitik ähnlich in Erinnerung bleiben wie die Geldmengenregel in der Geschichte der Geldpolitik: als erster, grober Versuch, die Politik zu disziplinieren. Die Geldmengenregel, die über eine Begrenzung des Geldmengenwachstums für niedrige Inflationsraten sorgen sollte, hat die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt und musste zielgenaueren Instrumenten weichen. Der Schuldenbremse wird es nicht anders ergehen.

BZ: Die Vermögen sind sehr ungleich ver-

Staatsschulden im Vergleich

Bruttoschuldenstand in Prozent des BIP



BZ-GRAFIK/RE

QUELLE: EUROSTAT

Investition in die Bildung, haushaltsrechtlich sind es Konsumausgaben.

BZ: Die Schuldenbremse behindere eine erfolgreiche Krisenbekämpfung, heißt es.

Zinsen bestraft zu werden. Der Europäische Aufbaufonds kommt unter anderem deshalb günstig an Geld, weil Deutschland, der wichtigste Haftungsgeber in der Europäischen Währungsunion, so stabil ist.

HINTERGRUND I

Nur eine Illusion

Können Produktivitätszuwächse das Rentensystem in Deutschland stabil halten?

Kann eine steigende Produktivität beitragsfinanzierte Rentensysteme wie in der Bundesrepublik vor höheren Renteneintrittsaltern bewahren? Diese These ist in der Diskussion um die Altersbezüge immer wieder zu hören.

Nimmt die Produktivität, – also die Menge der hergestellten Güter eines Arbeitnehmers pro Zeiteinheit – zu, steigen die Löhne, so der Gedanke. Weil die Löhne wachsen, steht aufgrund höherer Beiträge dem Rentensystem mehr Geld zur Verfügung. Eine höhere Anzahl an Rentnern könne auf diese Art finanziert werden, lautet die Argumentation weiter. Die Folge: Eine Anhebung des Renteneintrittsaltes sei nicht notwendig. Lars Feld und Oliver Landmann weisen

jedoch darauf hin, dass dies eine Illusion ist. Bei dynamischen Rentensystemen wie in der Bundesrepublik legen die Renten zu, wenn die Löhne steigen. Von einer höheren Produktivität profitieren deshalb die bisherigen Rentner. Bildhaft gesprochen: Der zu verteilende Kuchen wird zwar ein Stück größer, aber die bereits bestehende Tischgesellschaft teilt ihn unter sich auf. Für zusätzliche Mitesser ist keine Torte mehr vorhanden.

Deshalb ist für Feld und Landmann klar: Nur eine Erhöhung des Renteneintrittsaltes wird auf Dauer bei demographischem Wandel ein umlagefinanziertes Rentensystem stabil halten können. Stabilität bedeutet, dass weder die Beiträge enorm zunehmen, noch der Wert der

Renten dramatisch abnimmt. Das Problem einer älter werdenden Gesellschaft ist ja, dass mehr Rentner weniger Beitragszahlern gegenüberstehen.

Entschärft würde die Rentenproblematik zudem durch einen Abschied von der dynamischen Anpassung der gesetzlichen Rente an die Lohnentwicklung, wie die Wissenschaftler sagen. Nur die Inflation, also den Kaufkraftverlust, würde man dann ausgleichen. „Das ist zum Beispiel die Praxis in Österreich“, sagt Feld. Im Umkehrschluss heißt dies jedoch: Die Rentner werden nicht am Wohlstandsgewinn einer Gesellschaft beteiligt, der letztendlich stets auf Produktivitätszuwächsen und den damit verbundenen Lohnsteigerungen beruht. **bas/bkr**

Schuldenbremse?



ILLUSTRATIONEN: TRUFFELPAK, BIZECTOR (STOCK.ADOBE.COM)

teilt. Wäre eine Vermögensteuer nicht auch ein Zeichen für mehr soziale Gleichheit?

Feld: Die hohe Vermögensungleichheit in der Bundesrepublik ist ein schlechter Indikator für soziale Schiefenlagen. In einem Altersvorsorgesystem mit Umlageverfahren wie in der Bundesrepublik wird in der Tendenz weniger Privatvermögen gebildet. Wir haben aus vielfältigen Gründen zudem eine geringere Hauseigentümerquote als andere Länder, was die Vermögensungleichheit erhöht. Und es ist frappierend, dass neben Deutschland und der Schweiz auch skandinavische Länder trotz ihrer gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten an der Spitze der Liste der Länder mit der größten Vermögensungleichheit stehen.

Eine Vermögensteuer ist nur dann verfassungsgemäß, wenn sie alle Vermögensarten einschließt – auch die Betriebsvermögen. Da ist zwar viel Vermögen konzentriert. Ein Spross eines Familienunternehmens hat deshalb bessere Startbedingungen als ein Kind aus einer Mittelklassefamilie. Allerdings sind die deutschen Familienunternehmen auf den Weltmärkten erfolgreich, schaffen viele Stellen und tragen viel zum Wohlstand in diesem Land bei. Warum sollte man sie mit einer Vermögensteuer schwächen?

Wenn es um Verteilungsgerechtigkeit geht, sollten wir uns vielmehr um die Einkommensverteilung und die Chancengerechtigkeit kümmern. Würde in der Bildungspolitik anders vorgegangen, zum Beispiel mehr Mittel in die frühkindliche Bildung gesteckt, kämen wir zu einer höheren Chancengleichheit. Sinnvoll wäre eine Erbschaftsteuer mit einem einheitlichen Steuersatz und ohne weitgehende Verschonungsregeln. Werden Unternehmen überlastet, sollten ihnen Zahlungen gestundet werden.



FOTO: MIA REISER

Oliver Landmann

Landmann: Die Vermögensungleichheit ist hoch. Sie wird vor allem dann zum Thema, wenn die Börsenkurse steigen. Aktien werden überwiegend von den Wohlhabenden gehalten. Aber die Forderung nach einer Vermögensteuer ist vor allem Symbolpolitik. Die Steuer ist aufwändig zu erheben. In der Schweiz gibt es eine Vermögensteuer, die aber wenig ergiebig ist. Dafür hat man die Erbschaftsteuer für direkte Nachkommen weitgehend abgeschafft. Die Erbschaftsteuer ist insofern gerechter, als sie auf die leistungslos erworbenen Vermögen zielt. Hier schließe ich mich Lars Feld an. Eine Reform der Erbschaftsteuer sollte die Eingangssteuersätze senken, die Freibeträge erhöhen und die Bemessungsgrundlage verbreitern. Die wirkungsvollste Verteilungspolitik ist die Herstellung fairer Startchancen für alle.

BZ: Soll man nicht realisierte Vermögenszuwächse besteuern, wie mitunter gefordert wird? Also Kursgewinne bei Aktien, bei denen die Wertpapiere nicht verkauft werden.

Landmann: Das wäre eine Katastrophe, eine solche Besteuerung käme einem bürokratischen Monster gleich. Umgekehrt müsste man ja auch bei jedem Kursrückgang die steuerlichen Verluste wieder verrechnen.

BZ: Eine Baustelle ist angesichts des demographischen Wandels das Rentensystem. Reichen die Vorschläge in den Wahlprogrammen, um den Kollaps abzuwenden?

Landmann: Nein. Keine der Parteien traut sich an den großen Elefanten im Raum ran: die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Soll man die Parteien dafür kritisieren, dass sie vor diesem Thema zurückscheuen? Oder die Wähler dafür, dass sie Parteien abstrafen, die das heiße Eisen anfassen? Jedenfalls führt kein Weg daran vorbei, dass es zwischen Lebenserwartung und Renteneintritt einen Zusammenhang ge-



FOTO: MIA REISER

Lars Feld

ben muss. Vor 20 Jahren war diese Einsicht in der Politik eigentlich schon angekommen. Aber die Reformen von damals sind in der Zwischenzeit wieder verwässert worden. Das war Gift für die Nachhaltigkeit des Systems.

Feld: Das sehe ich genauso. Die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird kommen (siehe auch Hintergrund I). Das liegt daran, dass die Anzahl der Erwerbstätigen wegen des demographischen Wandels nicht in hinreichendem Maße steigen wird, um das Rentensystem stabil halten zu können. Auch die Migration kann uns nicht retten. Wir bräuchten so viel Zuwanderung, wie es gesellschaftlich nicht akzeptabel wäre. Die Frauenerwerbstätigkeit kann nur wenig erhöht werden. Natürlich kann man das Problem eine Weile aussitzen. Die Rente mit 67 greift noch nicht vollständig. Trotz-

dem sollte man tun, was nötig ist, etwa durch eine Reduktion der Haltelinien der Beiträge und des Rentenniveaus auf die vor dieser Legislatur geltenden Werte. Vor allem sollte der Nachholfaktor rasch wieder eingeführt werden. Demnach müssen unterbliebene Rentenkürzungen in Folgejahren durch geringere Rentensteigerungen nachgeholt werden. Sinken die Löhne, wie in der Corona-Krise, müssten auch die Renten zurückgehen, was jedoch wegen der Rentengarantie nicht der Fall ist.

BZ: Geringere Renten wären politischer Selbstmord.

Landmann: Der Nachholfaktor bedeutet ja nicht, dass die Renten geringer ausfallen. Er besagt nur, dass die Renten nach einer Krise weniger stark angehoben werden als die Löhne. Es wird kompensiert. Ohne Nachholfaktor werden die Rentner zu den Dauergewinnern der Krise.

Feld: Die Rentengarantie ist ja sinnvoll, damit die Renten in der Krise nicht sinken. Aber auch die Rentner sollten an den Folgen einer Krise im Nachgang beteiligt werden.

BZ: Sollten auch Beamte und Selbstständige in die gesetzliche Rente einbezogen werden, wie oft gefordert wird?

Landmann: Es wäre grundsätzlich sinnvoll, diese Ausnahmen zu beenden und die alten Zöpfe abzuschneiden. Das Beispiel der Schweiz, die alle Erwerbstätigen in ihre gesetzliche Rentenversicherung, die AHV, einbindet, zeigt, dass dies gut funktioniert. Aber ein Systemwechsel wäre ein komplexes, langwieriges Unterfangen. Und er würde an den Lasten, die die Alterung der Bevölkerung mit sich bringt, unter dem Strich nichts ändern.

Feld: Hätte ich die Möglichkeit, ein neues Rentensystem auf den Weg zu bringen, würde ich mich an der Schweizer AHV orientieren. Bei der AHV ist keine Berufsgruppe ausgenommen und es gibt keine Beitragsbemessungsgrenzen. Wer jetzt aber glaubt, die Probleme der gesetzlichen Rente in Deutschland ließen sich durch zusätzliche Beitragszahler lösen, liegt falsch. Die neuen Mitglieder würden ja Ansprüche erwerben. Beamte haben eine ziemlich hohe Lebenserwartung. Die Entlastung wäre allenfalls vorübergehend und wäre nur merklich, wenn alle einbezogen würden. Das ist unwahrscheinlich. Bei den Bestandsbeamten wäre dies rein rechtlich nicht möglich.

HINTERGRUND II

Das Erbe des Odysseus

Wie funktioniert die umstrittene Schuldenbremse?

Ihr Gesang war unwiderstehlich. Hätte Odysseus sich nicht an den Mast seines Schiffes binden lassen, wäre er den Klängen der Sirenen gefolgt und bei den Fabelwesen in den sicheren Tod gegangen. So kamen er und die Mitglieder seiner Mannschaft, deren Ohren mit geschmolzenem Wachs gefüllt waren, um dieses unerfreuliche Schicksal herum. Odysseus hatte sich fesseln lassen, um nicht einer süßen Versuchung zu erliegen, die in den Abgrund führt.

Mit einem Verweis auf das Verhalten des Helden aus der griechischen Sagenwelt rechtfertigen Befürworter gern die Schuldenbremse, die helfen soll, dass die Staatsverschuldung nicht ausufert. Wer auf Dauer mehr ausgibt als er einnimmt, so der Tenor der Bremsenfreunde, begibt sich auf einen gefährlichen Pfad. Hohe Schulden schränken den Spielraum kommender Generationen ein und führen im schlimmsten Fall zum Staatsbankrott, heißt es.



FOTO: MAINADO IMAGES

Odysseus

In der Schweiz wird die Schuldenbremse seit 2003 angewandt, in der Bundesrepublik seit 2011. Kerngröße ist dabei die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA), die im Grundsatz nicht mehr als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen darf. Die NKA wird um Konjunkturreffekte bereinigt. In wirtschaftlich schlechten Zeiten erhöht sich der Kreditrahmen, läuft es dagegen hervorragend, muss die NKA geringer ausfallen. Wird die konjunkturbereinigte Obergrenze über- oder unterschritten, bucht man die Abweichungen auf ein Kontrollkonto. Überschüsse und Defizite werden über die Jahre miteinander verrechnet. Bei einem negativen Saldo größer als 1,5 Prozent des BIP muss dieser zurückgeführt werden. Unter die NKA-Obergrenze fallen auch Kredite des Sondervermögens des Bundes. Das sind Institutionen, die einen eigenen Haushalt haben, aber vom Bundesvermögen getrennt sind. Damit soll eine Schuldenverschleierung durch Nebenhaushalte vermieden werden.

Naturkatastrophen oder andere Not-situationen sind Ausnahmen. In diesen Fällen kann der Bundestag beschließen, deutlich mehr Kredite aufzunehmen, als die NKA-Obergrenze vorsieht. Das war 2020 und 2021 wegen Corona der Fall. Entscheidet sich der Bundestag für solch ein Vorgehen, muss zugleich ein Tilgungsplan vorgelegt werden. In ihm muss dargelegt werden, wie die Kredite, die die Obergrenze überschritten haben, wieder zurückgeführt werden.

Der deutsch-amerikanische Ökonom Rüdiger Bachmann hatte in einem BZ-Interview zur Schuldenbremse gesagt: „Die Schuldenbremse ist besser als ihr Ruf. Sie kann ja problemlos ausgesetzt werden, wenn es die Umstände erfordern, was im Zusammenhang mit Corona der Fall ist. Man sollte sie aber an das Zinsniveau koppeln.“

bkr

ZUR PERSON

OLIVER LANDMANN

Der Volkswirt (Jahrgang 1952) hatte von 1987 bis 2020 den Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie an der Freiburger Albert-Ludwigs-Universität inne. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die Makroökonomie und internationale Währungsfragen. Promoviert und habilitiert hat der Schweizer an der Universität in Basel. 1986 arbeitete Landmann in der Forschungsabteilung der Nationalbank in Zürich.

LARS P. FELD

Der Professor (geb. 1966) für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg leitet seit 2010 das Walter-Eucken-Institut. 2011 wurde der Finanzwissenschaftler Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – den Wirtschaftsweisen. Von März 2020 bis Februar 2021 war Feld Chef des wohl einflussreichsten Ökonomenzirkels in der Bundesrepublik.

bkr