

Workshop 4 \

Gute Schulden, schlechte Schulden? Nachhaltige Finanzpolitik in Krisenzeiten Dr. Tobias Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft

Die Staatsverschuldung ist eines der meist diskutiertesten und medial präsentesten Themen, die auch im bayerischen Lehrplan eine große Rolle spielt. Sämtliche Maßnahmen, Reformen und andere politische Entscheidungen haben immer Einfluss auf den Staatshaushalt, da es stets um die Höhe und Verteilung staatlicher Ausgaben geht: Die Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestags wird von der Öffentlichkeit stark wahrgenommen, da sich dort zeigt, welche Schwerpunkte die Regierung sich vornimmt. Dazu passt auch, dass das Finanzressort sich in den letzten 30 Jahren zum wichtigsten und angesehensten Ministerium entwickelt hat.

Im 21. Jahrhundert wurde die Staatsverschuldung mit hoher Arbeitslosigkeit in den Nullerjahren sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise zunächst erhöht, um dann in der vergangenen Dekade durch Vorgaben wie die „Schuldenbremse“ oder der „Schwarzen Null“ wieder zurückzugehen. Aber selbst in den sparsamen Zeiten war die Staatsverschuldung durch die Staatsschuldenkrise in Europa in aller Munde. Das Thema ist also ein „Dauerbrenner“ und gibt stets Impulse für lebhaft Diskussionen, die wir auch im Unterricht „anzetteln“ sollten, denn – und das wurde im Workshop 4 auch klar – die eindeutige Lösung gibt es nicht und die Frage, welche Schulden „gut“ und welche „schlecht“ sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten, da es auch immer um politische Schwerpunkte und Haltungen geht und die Frage daher von jedem unterschiedlich beantwortet werden kann.

Die Staatsverschuldung hat in den vergangenen Krisenjahren dramatisch zugenommen. Allerdings bedeutet diese Entwicklung nicht zwangsläufig, dass der deutsche Staat kurz vor der Zahlungsunfähigkeit steht. Insgesamt steht Deutschland im internationalen Vergleich sogar ganz gut da. Dennoch ist viel zu tun: Der demografische Wandel setzt Einnahmen und Ausgaben unter Druck, die aktuellen Krisen verlangen dem Staat viel ab und bei den Investitionen in Klimaschutz und Infrastruktur hinkt das Land hinterher. Was gilt es für die Politik in den kommenden Jahren zu tun, um nachhaltige öffentliche Finanzen gewährleisten zu können?

Der Referent startete seinen Vortrag, indem er zunächst drei Thesen kritisch diskutieren ließ:
These 1: Die Aufnahme von übermäßig vielen neuen Schulden ist egoistisch, weil die Lasten auf kommende Generationen abgeladen werden.

These 2: Statt höherer Schulden sollte die Politik lieber bei den Reichen zugreifen: Eine Vermögensteuer für Millionäre trifft die Richtigen, ohne dass es zu wirtschaftlichen Verwerfungen kommen würde.

These 3: Der demografische Wandel ist absehbar. Die Folge sind mehr Rentner und Pensionäre bei weniger Erwerbstätigen. Zur Stabilisierung der Staatseinnahmen braucht es mehr Zuwanderung, bessere Kinderbetreuung und eine Abschaffung des Ehegattensplittings.

In der lebhaften Diskussion kamen die Teilnehmer immer wieder zum Schluss, dass Schulden nicht per se „schlecht“ sind, sondern wie in der Betriebswirtschaftslehre die Rendite der kreditfinanzierten Ausgaben betrachtet werden muss, wobei der Referent darauf hinwies, dass die Abgrenzung zwischen „Konsum“ und „Investitionen“ beim öffentlichen Sektor manchmal paradox ist: so wird eine Sanierung der Schultoiletten einer staatlichen Schule als Investition, die Ausgaben für die Gehälter der Lehrkräfte aber als Konsumausgaben verbucht. Schuldenfinanzierte Investitionen in z. B. Infrastruktur oder öffentlichen Nah- und Fernverkehr wurden von den meisten Teilnehmern als positiv und notwendig wahrgenommen, wobei auch hier wie im Unternehmenskontext nicht alle Investitionen sind rentabel, sondern stets risikobehaftet.

Die „goldene Dekade“ für den Staat

Die vergangene Dekade bis zur Coronakrise 2020 war die die staatliche Finanzpolitik eine „goldene“: Die durch die Staatsschuldenkrise in anderen Euroländern eingeleitete Niedrig- bzw. Nullzinsphase und die gute Entwicklung am Arbeitsmarkt bescherten dem Staat sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite solide Finanzen. So war es auch möglich, nicht nur die seit 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, sondern auch die viel diskutierte „Schwarze Null“ seit 2014 umzusetzen. So hat sich beispielsweise die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwischen 2006 und 2019 um mehr als 25 % erhöht. Zudem sind die Steuerquoten aufgrund von kalter Progression gestiegen. Aber auch ohne kalte Progression, die bei niedrigen Inflationsphasen nicht sehr hoch ausfällt wären die Steuereinnahmen gestiegen, da die Lohnentwicklung größer war als die Inflation (Realloohnerhöhungen), siehe Folie 15.

Während die Zinsausgaben also gesunken sind, nahmen die Ausgaben im Bereich „Soziales“ zu. Insgesamt ist die Schuldenstandsquote, also der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 2011 bis 2019 von 80% auf 60% gesunken, womit Deutschland das Maastricht-Kriterium wieder erreicht hatte (Folie 17).

Ausnahmen von der Schuldenbremse

Während in den Jahren 2014-2019 nicht nur die Schuldenbremse, sondern sogar die schwarze Null erreicht wurde, betrug das staatliche Defizit 2020 3,9 % und 2021 6% des BIPs. 2023 Soll die Schuldenbremse nochmals ausgesetzt sein aufgrund der Belastungen durch die Pandemie und der Angebotsknappheit bei der Energie. Unter Einberechnung des Sondervermögens für die Bundeswehr sowie der Kosten für die Gasumlage könnte die Neuverschuldung im Jahr 2022 an die 10% betragen. Sämtliche zusätzliche Schulden werden damit dem Jahr zugerechnet, in dem die Schuldenbremse nicht gilt, um anschließend wieder die Möglichkeit zu haben, die Schuldenbremse einzuhalten. Der weitere Verlauf der Schuldenquote ist aufgrund der Unwägbarkeiten beim Energiemangel und der Bekämpfung der Klimakrise nur sehr schwer abzuschätzen. Bei einem normalen Verlauf und einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum sollte sich die Schuldenquote in den kommenden Jahren aber wieder reduzieren.

Drehen an der Steuerschraube

Anschließend ging der Referent vertieft auf die kalte Progression, deren Verteilung auf unterschiedliche Haushalts- und Einkommensgruppen und das Ausmaß der Reduzierung ein. So wurde zwischen 2010 und 2015 aufgrund von niedrigen Inflationsraten nur wenig kalte Progression erzeugt, diese aber dafür gar nicht ausgeglichen. Seit 2016 gleicht der Staat die kalte Progression aus, profitiert aber immer noch von Reallohnsteigerungen („warme Progression“). Bei einer Erhöhung der Benzin- und Dieselpreise an den Tankstellen sinkt zwar der Steueranteil am Preis, die absolute Höhe der Steuer steigt aber. Hier muss man zwischen der Energiesteuer, die mengenmäßig, und der Mehrwertsteuer, die wertmäßig erhoben wird, unterscheiden. Wie bei anderen indirekten Steuern auch ist hier aber der verteilungspolitische Effekt problematisch.

In den vielen Diskussionen um die „richtigen“ Einnahmen bzw. Ausgaben und „guten“ und „schlechten“ Schulden waren sich die Teilnehmer und der Referent einig, dass Deutschland – unabhängig vom Schuldenstand – bei den Investitionen hinterherhinkt. Insbesondere bei der (digitalen) Infrastruktur besteht erheblicher Nachholbedarf. Aufgrund der demografischen Entwicklung und des weiter ansteigenden Fachkräftemangels ist es wesentlich, dass die Zuwanderung und Integration (z. B. von Geflüchteten) in den deutschen Arbeitsmarkt gelingen, auch wenn diese zunächst Mehrausgaben darstellen.

Politische Meinungsbildung bei der staatlichen Finanzpolitik

Dr. Tobias Hentze lieferte mit seinen Ausführungen und Impulsen zahlreiche Denkanstöße für fachliche Diskussionen. Eine eindeutige Lösung und alternativlose Ergebnisse sind im Themenbereich der nachhaltigen Finanzpolitik nicht möglich. Genau das lässt sich aber in einem kompetenzorientierten Unterricht sinnvoll nutzen. Die Schülerinnen und Schüler sollen aufgrund von Hintergrundwissen, gegebenen Zahlen und Daten vernetzt denken und Maßnahmen und Entscheidungen im Rahmen der staatlichen Finanzpolitik anhand von Kriterien, aber auch vor dem Hintergrund ihrer eigenen Werthaltungen bewerten und so im Rahmen ihrer politischen Meinungsbildung zu einer fachlich fundierten und begründeten Haltung gelangen.

Matthias Schilling