

nicht zwingend »solide« oder generationengerecht sein muss. Das Hinterlassen verschlissener Infrastruktur anstelle eines monetären Schuldenberges verschiebt die Problematik, anstatt diese zu lösen.

RÜCKKEHR ZUR »SCHWARZEN NULL« WENIG ZIELFÜHREND

Mittelfristig ist vor allem eine Rückkehr zum politischen Dogma der sog. »schwarzen Null« wenig zielführend. Dies bedeutet – unabhängig von den oben genannten Tilgungsverpflichtungen – die mögliche strukturelle jährliche Verschuldung des Bundes von 0,35% gemessen am BIP voll auszuschöpfen. Da sich Investitionsbedarfe insbesondere auf kommunaler Ebene ergeben, wäre es wünschenswert, den sich ergebenden finanziellen Handlungsspielraum zumindest teilweise an die kommunale Ebene weiterzureichen. Dies kann über das in der Finanzverfassung als bewegliches Scharnier angelegte Instrument der Umsatzsteuer erreicht werden. Ein erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer bei gleichzeitigem Einbezug der Einwohnerzahl in die Verteilung der Finanzmittel kann dabei helfen, die Bedarfe künftig abzumildern.² Letztlich ist es die kommunale Ebene, auf der Staat nahbar gemacht und die öffentliche Daseinsvorsorge bereitgestellt wird. Eine Finanzierung der dafür erforderlichen Infrastruktur ist somit nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus polit- und sozioökonomischen Gesichtspunkten zu begrüßen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Schuldenbremse auf Bundesebene in ein föderales und vertragsrechtliches Geflecht eingewoben. Die Reformierung der Schuldenbremse ist vor diesem Hintergrund eine weitere Möglichkeit, die wahrscheinlich mehr Zeit in Anspruch nehmen würde. Das derzeitige Zinsumfeld bietet jedoch eine günstige Gelegenheit, die genutzt werden sollte. Dahingehend wäre die Aufsetzung ei-

² Wird das Vorkrisen-BIP aus 2019 für diese Überlegung herangezogen, so ergibt sich ein möglicher Investitionsspielraum von ca. 12 Mrd. Euro.

nes Sondervermögens des Bundes, wie beispielsweise durch Hüther und Kolev (2019) gefordert, eine weitere Möglichkeit, mehr Investitionen zu ermöglichen.

MODIFIZIERUNG DER SCHULDENBREMSE LANGFRISTIG NÖTIG

Langfristig sollte über eine Modifizierung der Schuldenbremse dennoch nachgedacht werden, was nicht bedeutet, Fiskalregeln generell als ungeeignet zu stilisieren. So könnte beispielsweise im Sinne einer »golden rule« die Investitionstätigkeit des Staates ein wichtiges Kriterium dafür sein. Eine Modifizierung kann jedoch nur dann gelingen, wenn auf europäischer und nationaler Ebene ein Konsens gefunden wird, der es erlaubt, den Begriff der Schuldenbremse in der mittleren Frist zu weiten. Das Konstrukt der Schuldenbremse ist kein statisches Instrument. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, wurden, beginnend mit den Maastrichter Kriterien, die schuldenbegrenzenden Regelungen seit jeher an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst. Dass somit weitere Modifikationen an dem Fiskalpakt im Allgemeinen und der Schuldenbremse von Bund und Ländern im Speziellen in Zukunft erfolgen werden, ist vor diesem Hintergrund nicht nur möglich, sondern wünschenswert.

LITERATUR

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), »Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!«, *IW-Policy Paper 10/19*, Institut der deutschen Wirtschaft und Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Köln und Düsseldorf.

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), »Schafft die Schuldenregeln ab!«, *ZEIT*, 22. Februar, online verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-02/eu-stabilitaetspakt-schuldenreform-fiskalregeln/komplettansicht>, aufgerufen am 8. März 2021.

Hüther, M. und G. Kolev (2019), »Investitionsfonds für Deutschland«, *IW Policy Paper 11/19*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Statistisches Bundesamt (2020), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen. 3. Vierteljahr 2020*, Wiesbaden.

Sydow, J., M. Hesse und A. Kratzmann (2020), *Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen – Kommunalbefragung 2020*, KOMKIS Analyse, Nr. 17, Leipzig.

Gert G. Wagner

Selbstbindungen der (Wirtschafts-)Politik an eindimensionale Indikatoren wie die Schuldenbremse (und Corona-Inzidenz) sind methodisch fragwürdig

In diesem Beitrag geht es nur in zweiter Linie darum, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse eine ökonomisch sinnvolle oder eine kontraproduktive Wirkung entfaltet. Es geht auch nicht um die aktuell diskutierte Frage, wie sich die Staatsverschuldung angesichts der Coronavirus-Pandemie entwickelt oder entwickeln sollte. Vielmehr soll aus Anlass der Schul-

denbremse-Diskussion – und der Diskussion über die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie – erörtert werden, wie sinnvoll die (Selbst-)Bindung der (Wirtschafts-)Politik an einfache, eindimensionale quantitative Indikatoren ist.

Ausgangspunkt wird die Frage sein, warum ausgerechnet Ökonomen daran glauben, dass sich Poli-

tiker an bestimmte Zielwerte strikt halten werden, wenn dieselben Ökonomen immer und immer wieder davon ausgehen, dass der eigennützig Mensch versucht, Regeln zu umgehen. Es wird anschließend darauf eingegangen, dass ein einzelner Indikator definitionsgemäß nicht verschiedene Ziele, und insbesondere Zielkonkurrenz, abbilden kann. Solche eindimensionalen Indikatoren können also leicht in die Irre führen, und sie provozieren deswegen geradezu dazu, sie zu umgehen, zu manipulieren oder zu ignorieren. In allen Fällen wird aber Vertrauen zerstört. Solange dieses Misstrauen nur zur Abwahl einer Regierung führt, mag dies gesamtgesellschaftlich gesehen nicht besonders schlimm sein, aber wenn das Vertrauen in die Politik insgesamt und den Staat erschüttert oder zerstört wird, dann ist das ein gravierendes Problem – wie man auch anhand der schwindenden Akzeptanz der 7-Tage-Inzidenz als Begründungs- und Steuerungsindikator für die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie beobachten kann. Insofern ist es sinnvoll, nach Alternativen zu eindimensionalen Zielindikatoren Ausschau zu halten.

VORAB EINE ANMERKUNG

Um Missverständnisse zu minimieren, sei vorab explizit gesagt, dass der Autor, der freilich weder Finanzwissenschaftler noch Makroökonom ist, die Schuldenbremse grundsätzlich für nicht sinnvoll hält. Als eindimensionaler Indikator berücksichtigt sie nur ein relevantes Ziel (Staatsverschuldung), ignoriert aber ein zweites Ziel (Investitionen in Infrastruktur) (vgl. etwa Hellwig 2021). Da sie aber im Grundgesetz so formuliert wurde, dass sie nicht nur bei ausdrücklich im Grundgesetz genannten Naturkatastrophen – wie gegenwärtig –, sondern auch bei anderen »außergewöhnlichen Notsituationen« relativ leicht ausgesetzt werden kann, muss sie nicht zwangsläufig schädlich wirken – sie unterminiert allerdings genau deswegen auch den Glauben an politische und staatliche Verlässlichkeit, und sie produziert unnötige und gegebenenfalls schädliche Transaktionskosten, wenn sie ausgesetzt werden soll bzw. ausgesetzt wird. Dies würde insbesondere dann gelten, wenn mehr Investitionen in Infrastruktur mit dem Argument, dass eine »außergewöhnliche Situation« gegeben sei, finanziert würden. Weitere »Tricks«, etwa das Verschieben von Investitionskosten in Nebenhaushalte, tragen auch nicht zur Vertrauensbildung bei.

DIE FRAGWÜRDIGEN METHODISCHEN GRUNDLAGEN DER INDIKATORSTEUERUNG

Regeln wie der Schuldenbremse liegen die Annahme zugrunde, dass es in vielen Situationen des menschlichen Lebens sinnvoll sein kann, sich Selbstbindungen aufzuerlegen, um Verhaltensweisen, die zwar nicht kriminell sind, aber doch schädlich, zu vermeiden. Alle Religionen kennen seit Jahrzehntausenden solche

Selbstbindungen (etwa bezüglich der Nahrungsaufnahme), seit wenigen Jahrtausenden kommen gesetzlich festgeschriebene Regeln dazu (etwa bezüglich Feiertagsruhe, um (Selbst-)Ausbeutung zu vermeiden). Und werden Regeln bzw. Selbstbindungen gesellschaftlich als besonders wichtig erachtet, werden sie in Staatsverfassungen geschrieben (wie etwa die Schuldenbremse ins Grundgesetz oder das Recht auf Tragen von Waffen in die US-amerikanische Verfassung), da Verfassungen in der Regel nur mit größeren Mehrheiten geändert werden können als einfache Gesetze.

Quantitative gesetzliche Regelungen sind selten, aber sie kommen vor, etwa Preiskontrollen. Einige Regeln sind sehr unscharf formuliert, wie etwa Wucherzinsen (das BGB, §138, spricht von einem Vermögensvorteil, der in einem »auffälligen Missverhältnis« zu einer erbrachten Leistung steht). In den letzten Jahrzehnten haben sich im Bereich der sozialen Sicherung eine Vielzahl quantitativer Regeln herausgebildet, etwa die Anpassung der Leistungen einer gesetzlichen Altersversorgung an das Wirtschaftswachstum (»Rentenanpassung«). Formelhafte Regelbildung soll Verlässlichkeit schaffen; dies gilt auch für die Coronavirus-Pandemie, bei der in Deutschland »festgelegte Koppelung von Maßnahmen allein an (die) Inzidenz von Fallmeldungen« (Krause 2021).

Auffällig ist, dass ausgerechnet viele Ökonomen fest an den Nutzen von Regelbindungen glauben, obwohl dieser Glaube im Gegensatz zur Standardannahme der ökonomischen Theorie steht, dass wir Menschen eigennützig und deswegen äußerst findig sind, wenn es darum geht, unbequeme (staatliche) Vorschriften, z.B. Steuern – oder als lästig empfundene Corona-Regeln –, zu umgehen. In der Neuen Politischen Ökonomie wird Politikern sogar nichts anderes als Eigennutz als handlungsleitendes Motiv unterstellt. Warum sollen sich in dieser Gedankenwelt ausgerechnet ultra-eigennützig Politiker an einfach gestrickte Regeln wie die Schuldenbremse halten, statt sie zu umgehen, wenn es – was in dieser Modellwelt auch unterstellt wird – ihnen nur auf kurzfristige Wahlerfolge ankommt, für die Staatsschulden hilfreich sein können?

Und nahezu alle Ökonomen halten Analysen, die nicht ein ganzes Bündel von Einflussfaktoren berücksichtigen (etwa durch multivariate Regressionsanalysen), für wenig aussagekräftig, wenn nicht gar für irreführend. Aber wenn es darum geht, dass politische Entscheidungen, die nicht nur ein Ziel berücksichtigen sollen, sondern ganze Zielbündel, mit oft zueinander in Konkurrenz stehenden Zielausprägungen (z. B. bei der Geldversorgung durch eine



Prof. Dr. Dr. h.c. Gert G. Wagner

ist Senior Research Fellow des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung, Berlin, sowie u.a. CESifo Research Fellow und Mitglied im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Zentralbank), gesteuert werden sollen, dann glauben Ökonomen plötzlich fest an die Nützlichkeit eindimensionaler Zielindikatoren – wie etwa an das Gebot, dass der Staat keine Schulden machen sollte. Zielkonkurrenz, mit der sich Ökonomen ansonsten gern befassen, wird ignoriert. Und ebenso Unsicherheit, die von Ökonomen ansonsten stark betont wird. Unsicherheit ist – zu Recht – auch die zentrale Begründung dafür, dass es besser ist, auf dezentrale (und wettbewerbliche) Entscheidungen zu setzen, da kein zentraler Entscheider alle (künftigen) Bedürfnisse und Restriktionen kennt.

Angesichts einer von Unsicherheit geprägten Zukunft werden starre Regeln für konkretes staatliches Handeln mit großer Wahrscheinlichkeit – und vernünftigerweise – nicht eingehalten werden; denn nur wenn ein Problem *wirklich komplett* verstanden wurde, kann man eine auf Dauer richtige Verhaltensregel *im Detail* formulieren. Dies ist selten, aber kann beispielsweise bei der Festlegung von Grenzwerten für das Ausmaß giftiger Stoffe in Lebensmitteln der Fall sein. Wobei selbst hier anzumerken ist: Auch im Falle naturwissenschaftlicher Grenzwerte spielen Werturteile unvermeidlich eine Rolle, da die Festlegung eines Grenzwertes davon abhängt, wie risikofreudig ein Gesetzgeber bzw. eine Gesellschaft ist. Das unvermeidliche Bewertungsproblem bei Grenzwerten wird klar und deutlich, wenn man sich unterschiedliche Grenzwerte für Stoffe in Lebensmitteln sowie für Strahlungsdosen in verschiedenen Staaten ansieht. Wie können Ökonomen also erwarten, dass bestimmte quantifizierte Regeln für immer und ewig gelten sollten, z. B. im Hinblick auf die Grenzen der Staatsverschuldung oder die Anpassung der Altersrenten?

Das Problem wird noch verschärft, solange die Politik glaubt, dass es opportun ist, sich formal an einen Indikatorzielwert zu halten, das dahinter stehende Politikziel dadurch aber nicht erreicht. Etwa im Fall der Veränderung der Definition der Arbeitslosenquote. Es gibt viele Möglichkeiten, Zähler und/oder Nenner der Arbeitslosenquote so zu verändern, dass die Quote sinkt – ohne aber etwas an der realen Lage erwerbsloser Menschen zu ändern. Der Sozialpsychologe Donald A. Campbell (1976) brachte es auf den Punkt: »The more any quantitative social indicator (even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor.«¹

Dahinter steht das Problem, dass ein Indikator – wie schon der Name sagt – nicht das Ziel selbst

¹ Etwas später als Champell hat *Charles Goodhart*, ein britischer Ökonom, der von 1968 bis 1985 Chefökonom der *Bank of England* war, »*Goodhart's Law*« formuliert, das bei Ökonomen bekannter ist als Champells Verdikt. Goodhart postulierte, dass immer dann, wenn ein (währungspolitischer) Indikator zu einem offiziellen Politikziel erklärt wird, man ihn nicht mehr benutzen sollte, weil die Politik dann dazu neigt, im Hinblick auf die Optimierung des Indikators zu arbeiten und nicht im Hinblick auf das Ziel, was man damit eigentlich erreichen will (vgl. Rodamar 2018 und auch Wagner 2018).

ist (z. B. Stabilität der Währung), sondern nur eine Hilfsgröße (z. B. die Geldmenge), die mit dem Ziel mehr oder weniger eng verbunden ist (vgl. etwa Illing 2020). Und genau das »mehr oder weniger eng« ist das Problem. Die Enge des Zusammenhangs kann für die Vergangenheit beobachtet werden, aber sie kann sich in der Zukunft ändern – gewollt oder ungewollt –, weil der Zusammenhang schlicht und einfach nicht richtig verstanden ist (was bei jedem komplexen Prozess der Fall ist und nach Weinberg (1972) ein »Trans-Scientific Problem« erzeugt).

EIN WENIG BEKANNTES HISTORISCHES BEISPIEL

Spektakulär, zumindest für die an Indikatorik glaubenden Wissenschaftler, ist das Beispiel des Eintritts Deutschlands in die Eurozone. Dieser Eintritt wurde Ende der 1990er Jahre nur möglich, weil der Indikator »Neuverschuldung des Staates« manipuliert wurde. Allerdings nicht durch grobe Statistikmanipulation (was in anderen Staaten ja gelegentlich auch vorkommen soll; vgl. z. B. Radermacher 2015, 310), sondern indem – wie Campbell dies postulierte – der Staat sein Verschuldungsverhalten so verändert hatte, dass der statistische Grenzwert von 3% Netto-neuverschuldung nicht überschritten wurde, aber der materielle Kern der Neuverschuldungsregel nicht wirklich eingehalten wurde. Die gemessene Nettoneuverschuldung 1997 lag tatsächlich unter 3% des BIP,² aber nicht, weil sich der deutsche Staat real tatsächlich so wenig verschuldet hätte, sondern aufgrund der – zufällig! – für das Jahr 1997 erfolgten statistischen Neuberechnungen einiger Teilindikatoren (Übertragungen des Staates an das Ausland und Zinsausgaben der öffentlichen Hand) und staatlichen Einmalaktionen, so u. a. Grundstücksverkäufe aus dem Bundesbahnvermögen, geringere Zuschüsse an die Deutsche Bahn und zurückgestellte militärische Beschaffungen und Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In der Summe entsprach dies 16 Mrd. DM oder 0,4% des BIP (vgl. Vesper 1998, S. 444 ff., S. 451).

Man kann Zielwerte auch einfach ignorieren. Das war mehrfach für die Gesamtverschuldungsquote des Staates der Fall. Diese soll nach dem europäischen Maastricht-Vertrag 60% des BIP nicht übersteigen. Tatsächlich lag sie für Deutschland nach der Lehman-Pleite bei etwa 80%. Dies wurde – so auch für andere europäische Staaten – mit dem Hinweis auf unvermeidliche historische Einmaleffekte einfach ignoriert. Dieser Hinweis war ja auch – wie auch in der Coronakrise – alles andere als absurd oder unredlich: Die Finanzkrise im Nachgang der Lehman-Pleite wie auch die Folgen der Corona-Lockdowns waren und sind tatsächlich Effekte, die nicht vorhergesehen wurden.

² Vgl. DIW (1998), 2,7% in der Abgrenzung der EU; 2,8% nach der damals gültigen Systematik des Statistischen Bundesamtes. Vgl. für diese definitiv verursachten Unterschiede Vesper (1998, S. 441 f. und S. 451).

NEBENFOLGEN

Nun könnte man argumentieren: Wenn volkswirtschaftliche Indikatoren und Zielwerte einfach ignoriert oder geändert werden können, dann sind sie ja unschädlich. Dieses Argument verkennt allerdings, dass es in der Regel eines mühsamen Prozesses bedarf, bis ein unsinnig gewordener Zielwert ignoriert wird. Und – noch wichtiger: Das Ignorieren gesetzlich festgelegter Ziele untergräbt die Legitimität des Staates – und das zu Recht. Wir sind aber auf einen von der Gesellschaft akzeptierten Staat angewiesen.

Die Rentenpolitik ist jedenfalls ein gutes Beispiel dafür, wie allgemeine Skepsis um sich greift, wenn Zielwerte – formal völlig korrekt, aber zu oft – geändert werden, aber zuvor und immer wieder quantifizierbare Regelhaftigkeit versprochen wurde und wird.

Wie oben bereits gesagt wurde, ist die Schuldenbremse insofern klug formuliert, als dass Ausweichmöglichkeiten bereits im Grundgesetz eingebaut sind, nämlich Naturkatastrophen und »außergewöhnliche Notsituationen«. Diese Notausgänge sind zwar sachlich sinnvoll, aber sie rütteln an der Glaubwürdigkeit der ganzen Veranstaltung, wenn sie oft benutzt werden oder gar – in der Logik der der Schuldenbremse – als Hintertür benutzt werden.

WAS TUN?

Wissenschaftler, die mehr Rationalität bei politischen Entscheidungen anstreben, sollten prüfen, ob es wirklich an der Ignoranz der Politik liegt (wie die Indikatorenbefürworter immer wieder behaupten), dass die Indikatorenzielwerte systematisch verfehlt und ignoriert werden. Es könnte auch sein, dass beim herrschenden Stand des Wissens die meisten, wenn nicht alle sozial- und wirtschaftspolitischen Indikatoren unklug konstruiert und festgelegt wurden. Mit anderen Worten: Es sollte geprüft werden, ob es in einer Welt mit viel Unsicherheit wissenschaftlich sinnvoll ist, einfache Zielwerte (die auch einfach umgangen oder ignoriert werden können) überhaupt festzulegen. Bereits der vielzitierte britische Sozialphilosoph Thomas Hobbes (1984, S. 37) hat Mitte des 17. Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass im Fall unvollständiger Kenntnisse starre Regeln sehr gefährliche Instrumente sind: »Unkenntnis von Ursachen und Regeln führt die Menschen nicht so weit weg von ihrem Weg ab, wie das der Fall ist, wenn sie sich auf falsche Regeln stützen.«

Ökonomen sollte es zu denken geben, dass z. B. die Geldmenge, trotz ihrer jahrelangen überragenden Bedeutung für die Geldpolitik, niemals als Steuerungsindikator ins Grundgesetz geschrieben wurde. Und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formuliert das »magische Viereck« als Zielbündel für die Wirtschaftspolitik mit Hilfe unbestimmter Rechtsbegriffe extrem weich.

Könnte es nicht viel sinnvoll sein, statt sich komplizierte »Second Generation Fiscal Rules« auszuden-

ken (vgl. Debrun 2018), systematische öffentliche Diskussionsräume zu schaffen, die über eine veränderte öffentliche Diskurskultur mehr Rationalität in politische Entscheidungen bringen, weil es keine starren Grenzwerte und Automatismen gibt, deren (regelmäßige) Verletzung die Legitimation der Politik und des Staates gefährden. Letzten Endes bestimmt in demokratisch verfassten Gesellschaften ohnehin die Öffentlichkeit bzw. die Mehrheit der Wählenden die Richtung der Politik. Eine Schuldenbremse kann noch so raffiniert konstruiert sein, sie kann trotzdem mit einer verfassungsändernden qualifizierten Mehrheit abgeschafft werden, wenn man die Wählerinnen und Wähler mit guten oder auch weniger guten Argumenten davon überzeugt. Und noch so harte Inzidenzgrenzwerte für die Pandemiepolitik nutzen nichts, wenn die Menschen sie nicht akzeptieren. Mit anderen Worten: Ohne gute Argumente, die die Mehrheit der Menschen überzeugen (und im Fall der Corona-Regeln müssen es mehr sein als eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit) kommt die Politik ohnehin nicht aus!

Heutzutage bietet das Internet zwar viele Möglichkeiten für Demagogen und Volksverhetzer; aber es bietet auch ungeahnte Möglichkeiten für (rationale) öffentliche Diskurse. Sollten wir dafür nicht mehr Phantasie entwickeln? Etwas ausgehend von der weltweit zu beobachtenden Tatsache, dass viele staatliche Entscheidungen nicht von Formeln, sondern von sachkundigen Gremien, deren Vorschläge öffentlich diskutiert werden, vorbereitet werden (vgl. dazu Voigt 2018). Der Sachverständigenrat für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist ein gutes Beispiel für ein Gremium, das keine operative Macht hat und noch nicht einmal Empfehlungen abgeben darf und trotzdem (oder gerade deswegen!) Macht ausübt.

Wie die Schuldenbremse fortentwickelt bzw. ersetzt werden kann, stand nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags, dessen Autor aber nicht nur kritisieren möchte. Ein Hinweis sei erlaubt, der von dem oben angesprochenen Aspekt ausgeht, dass heutzutage das Internet nicht nur zu Filterblasen und zur Verbreitung von Fake News genutzt werden kann, sondern dass es auch – potenziell und immer mal wieder – in der Lage ist, eine kritische Öffentlichkeit herzustellen. Und übermäßiges staatliches Schuldenmachen kann am Ende ohnehin nur eine kritische Öffentlichkeit verhindern, die Politikerinnen und Politiker wählt, die Vernunft walten lassen und gesetzliche Regeln wie die Schuldenbremse nicht kreativ umgehen oder schlicht mit qualifizierter Mehrheit abschaffen. Dabei sollte auch bedacht werden, dass die immer noch beliebte Annahme von öffentlich argumentierenden Politökonomen, dass die Mehrheit der Alten die Jungen in unserer gealterten Gesellschaft ausbeuten wird, vernachlässigt, dass fast alle Alten Kinder und Enkelkinder haben, deren Wohl sie sehr wohl im Blick haben (vgl. auch Bach und Wagner 2009) – was man u.a. daran erkennen kann, dass in den letzten Jahrzehnten die

gesetzlichen Renten in Deutschland signifikant zurückgefahren wurden.

Beispielsweise ein Reformvorschlag für die Schuldenbremse Hellwigs (2021, S. 179) steht und fällt letztlich damit, ob die Öffentlichkeit das von ihm vorgeschlagene Verfahren kritisch verfolgen würde. Hellwig weist darauf hin, dass Investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen werden könnten und sollten; wie das für das bis 2009 geltende allgemeine Kreditaufnahmeverbot der Fall war. Und er argumentiert, dass die immer wieder vorgekommene Umgehung des Verbots mit Hilfe von Kreativität bei der Definition dessen, was damals als Investitionen deklariert wurde, durch »eine Reform der Governance« behoben werden könnte; etwa durch die »Zertifizierung des Investitionscharakters bestimmter Ausgaben durch eine unabhängige Institution«. Dies müsste noch nicht einmal eine neue Institution sein, wie Hellwig sie vorschlägt, sondern der »Unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat« könnte für diese Aufgabe ausgebaut werden.

Der »Unabhängige Beirat beim Stabilitätsrat« spielt bislang in Deutschland öffentlich kaum eine Rolle; ebenso nicht ähnliche Einrichtungen, die im »Netzwerk Unabhängiger EU-Fiskalinstitutionen« organisiert sind (<https://www.euifis.eu/>). Aber könnte nicht die Übertragung einer wichtigen neuen Aufgabe, die automatisch eine größere öffentliche Sichtbarkeit mit sich bringen würde, und die damit gegebene breite Diskussion politischer und ökonomischer Fragen, die nicht nur an einem oder wenigen Hilfszielen (Indikatoren) festgemacht werden, für ein sinnvolleres Ausgabenverhalten der europäischen Staaten sorgen als der eindimensionale Indikator »Schuldenbremse«? Denn ohne mehrheitliche Zustimmung des Souveräns nützen auch harte gesetzliche und vertragliche Regeln, wie Schuldenbremse und europäischer Fiskalpakt, nichts, da sie auf die eine oder andere Weise umgangen werden können und diese Umgehungen Vertrauens-Schäden eigener Art erzeugen.

EIN WEITERES BEISPIEL

Bei der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie wird unmittelbar deutlich, wie wichtig es ist, dass Steuerungsindikatoren nicht nur Hilfsindikatoren sind, sondern tatsächlich der Steuerung dienen können. Die 7-Tage-Inzidenz der Neuinfektionen beschreibt den Verlauf der Pandemie anschaulich – und für die Öffentlichkeit wahrscheinlich anschaulicher als der R-Wert, der auch nur mit einem Time Lag sauber berechenbar ist. Aber die Inzidenz ist nicht ursächlich für die Pandemie, sondern sie beschreibt nur und ist dabei abhängig von der Zahl der durchgeführten Tests. Wie wenig dieser Indikator bringt, kann man daran erkennen, dass sie im Sommer 2020 bei etwa

10 lag, also weit unter dem zum Jahresanfang 2021 dann angestrebten Lockerungswert von 35. Der niedrige Sommerwert hat aber nichts genutzt, da er uns alle zunehmend unvorsichtig gemacht hat. Was zur Steuerung gebraucht worden wäre, wären Informationen gewesen, wie ganz konkrete Maßnahmen von uns allen angenommen und umgesetzt werden. Da man dies nicht im Lehrbuch nachlesen konnte, wären soziale Experimente wahrscheinlich klug gewesen. Die föderale Ordnung der Bundesrepublik macht das eigentlich einfach und lädt geradezu dazu ein. Für aussagekräftige regionale Experimente, die freilich auch einige Städte und Gemeinden als Kontrollgruppe gebraucht hätten, hat aber uns allen der Mut gefehlt. Stattdessen wurden Hilfsindikatoren wie die Inzidenz mit Steuerungsinstrumenten verwechselt.

LITERATUR

- Bach, S. und G. G. Wagner (2009), »Generationen in der Volkswirtschaftslehre: Ein wichtiges, aber lieblos behandeltes Konzept«, in: H. Kühnemann und M. Szydlik (Hrsg.), *Generationen – Multidisziplinäre Perspektiven: Reader für Martin Kohli zum 65. Geburtstag*, Springer, Wiesbaden, 171–187.
- Campbell, D. T. (1976), »Assessing the Impact of Planned Social Change«, Occasional Paper No. 8 of The Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover.
- Debrun, X. (2018), »Second-generation« Fiscal Rules: From Stupid to Too Smart«, *VoxEU*, 22. Mai, verfügbar unter: <https://voxeu.org/article/second-generation-fiscal-rules-stupid-too-smart>.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998), »Zur Diskussion über das Finanzierungsdefizit des Staates im Jahre 1997«, *DIW Wochenbericht* 65(10), 189–191.
- Deutsche Bundesbank (2019a), »Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: zu einzelnen Reformoptionen«, *Monatsbericht* 71(4), 79–93.
- Deutsche Bundesbank (2019b), »Schuldenbremse: Zur Überwachung durch den Stabilitätsrat«, *Monatsbericht* 71(4), 95–102.
- Hellwig, M. (2021), »Deutschland braucht ein Investitionskompetenzprogramm«, *Wirtschaftsdienst* 101(3), 176–178.
- Hobbes, T. (1984), *Leviathan – Oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher, übersetzt von Walter Euchner, Suhrkamp, Frankfurt am Main
- Illing, G. (2020), »Die Präzisierung des Inflationsziels – ein Ausweg aus der Niedrigzinspolitik?«, *Wirtschaftsdienst* 100(1), 17–21.
- Krause, G. (2021), Stellungnahme als Einzelsachverständiger zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen (Bundestagsdrucksache 19/26545), Deutscher Bundestag, Ausschuss für Gesundheit, Ausschussdrucksache 19(14)288(21), Berlin.
- Radermacher, W. (2015), »Ein Berufsleben für die Statistik in Deutschland und Europa – Interview mit Walter Radermacher (von Walter Krämer)«, *Allgemeines Statistisches Archiv* 9, 305–314.
- Rodamar, J. (2018), »There Ought to Be a Law! Campbell versus Goodhart«, *significancemagazine.com*, Dezember 2018, 9.
- Vesper, D. (1998), »Entwicklung des Staatsdefizits im Jahr 1997 – ein (notwendiger) Blick zurück«, *DIW Wochenbericht* 65(25), 439–451.
- Voigt, S. (2020), »Mehr Mut in der Rentenpolitik! Ein Vorschlag«, *Wirtschaftsdienst* 100(4), 294–299.
- Wagner, G. G. (2018), »Die fragwürdige Rolle gesetzlich festgelegter sozial- und wirtschaftspolitischer Zielwerte«, in: N. Kosturkova und J. Rieger (Hrsg.), *Ordnungspolitisch stets auf Kurs: Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Norbert Berthold*, Vahlen, München, 31–42.
- Weinberg, A. (1972), »Science and Trans Science«, *Minerva* 10(2), 209–222.