

**NOTES
DE L'IFRI**

VISIONS FRANCO-ALLEMANDES, N° 34



SEPTEMBER
2023



Unüberwindbare Divergenzen in der Haushaltspolitik Deutschlands und Frankreichs?

Studienkomitee
für deutsch-
französische
Beziehungen
(Cerfa)

Andreas EISL

**NOTRE
EUROPE**
Institut Jacques Delors
Thinking Europe • Penser l'Europe • Europa denken

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Das Ifri wurde im Jahr 1979 von Thierry de Montbrial gegründet. Ein Dekret vom 16. November 2022 legt fest, dass das Ifri eine als gemeinnützig anerkannte Stiftung ist. Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen*, [Cerfa](#) (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.



Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

ISBN: 979-10-373-0745-3

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2023.

Bild: © Europäische Währung, Euro-Börsenflagge - Giulio Benzin / Shutterstock

Diese Veröffentlichung zitieren:

Andreas Eisl, „Unüberwindbare Divergenzen in der Haushaltspolitik Deutschlands und Frankreichs?“, *Visions franco-allemandes*, Nr. 34, Ifri, September 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: accueil@ifri.org

Webseite: ifri.org

Visions franco-allemandes

Die Reihe „*Visions franco-allemandes*“ erscheint seit 2003 und widmet sich der vergleichenden Analyse der deutsch-französischen Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „*Visions franco-allemandes*“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „*Notes du Cerfa*“ auf der [Internetseite des Cerfa](#) verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „[Comité d'études des relations franco-allemandes](#)“, zu Deutsch: [Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen](#), wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Éric-André Martin ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Marie Krpata und Jeanette Süß, Research Fellow, und Prof. Dr. Hans Stark, Berater für die deutsch-französischen Beziehungen, die Publikationen des Cerfa heraus. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autoren

Dr. Andreas Eisl ist Research Fellow für Europäische Wirtschaftspolitik am Jacques Delors Institut und assoziierter Forscher am Pariser Institut für politische Studien (Sciences Po). Im Rahmen einer binational betreuten Dissertation zwischen Sciences Po, dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und der Universität zu Köln untersuchte Eisl die Implementierung nationaler Fiskalrahmen in der Eurozone. Der Schwerpunkt seiner aktuellen Forschung liegt auf makroökonomischer und budgetärer Politik, mit einem Fokus auf öffentliche Verschuldung und Investitionen. Im Rahmen seiner Tätigkeit setzt sich Eisl insbesondere mit Fragen der wirtschaftspolitischen Koordination in der EU sowie der staatlichen Rolle im grünen und digitalen Wandel auseinander.

Über die Partnerschaft

Diese Veröffentlichung wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut Jacques Delors, einem europäischen Think Tank, erstellt. Seit seiner Gründung 1996 macht es sich das Institut zum Ziel, Analysen und Empfehlungen für europäische Bürger und Entscheidungsträger zu entwickeln und zu Debatten über die europäische Union beizutragen. Das Institut Jacques Delors ist in Paris ansässig und verfügt über zwei Schwesterinstitutionen in Berlin und Brüssel.

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren sind die haushaltspolitischen Entscheidungen in Frankreich und Deutschland sowie die daraus resultierende Lage der öffentlichen Finanzen durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet. Seit Mitte der 2000er Jahre haben sich die Haushaltspolitiken der beiden Länder deutlich voneinander entfernt, was sich sowohl am Haushaltssaldo als auch an der Höhe der Staatsverschuldung ablesen lässt. Dies ist auf die Art und Weise zurückzuführen, wie die politischen Entscheidungsträger die Krisen, mit denen sie jeweils konfrontiert waren, bewältigt haben, aber auch auf den Einfluss nationaler Institutionen und Kulturen. Die Folgen des öffentlichen Schuldenmanagements sind in jedem Land unterschiedlich: In Deutschland sind die öffentlichen Investitionen zu niedrig, was die Qualität der Infrastruktur und die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte beeinträchtigt. Ein Wachstumsmodell, das internationalen Risiken stark ausgesetzt ist, und eine Zurückhaltung gegenüber einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene; auf französischer Seite eine Unfähigkeit der aufeinanderfolgenden Regierungen, in Zeiten schwachen Wachstums die Staatsverschuldung zu reduzieren, was zu einer Anfälligkeit des Haushalts gegenüber ungünstigen Zinsentwicklungen führt. Welche haushaltspolitischen Maßnahmen sollten Deutschland und Frankreich ergreifen, um diese Probleme anzugehen, und welche Annäherung ist denkbar?

Abstract

Since the 1990s, budgetary policy decisions in France and Germany, and the resulting state of public finances, have been characterized by important differences. Since the mid-2000s, the two countries' fiscal policies have significantly diverged, as the fiscal balance and the level of public debt show. This is due to the way policymakers have managed the crises they faced, but also to the influence of national institutions and cultures. The consequences of public debt management are different in both countries. In Germany: limited public investment, which affects the quality of infrastructure and the operational capability of the armed forces, and a growth model that is highly exposed to international risks and a reluctance to strengthen economic policy coordination at the European level. In the French side: an inability of successive governments to reduce public debt in times of weak growth, leading to budget vulnerability to adverse interest rate developments. What budgetary measures should Germany and France take to address these problems, and on which points could they be able to converge? Compromises between France and Germany are essential to ensure the reform of the Stability and Growth Pact, and beyond that, to ensure better governance of European economic policy.

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	6
EUROPA BRAUCHT EIN DEUTSCH-FRANZÖSISCHES DUO, DAS SICH VERSTEHT	7
Bestandsaufnahme: Divergierende Staatsfinanzen seit Mitte der 2000er Jahre	9
BUDGETPOLITIK SEIT 1990: URSACHEN DER DIVERGENZ DEUTSCHER UND FRANZÖSISCHER STAATSVerschULDUNG	14
Die „schwarze Null“ als Ziel: Der Nachhall der Wiedervereinigung in der deutschen Budgetpolitik	14
Die Politik der kleinen Schritte: Allmähliches Problembewusstsein in der französischen Budgetpolitik	19
KONSOLIDIERUNG UM JEDEN PREIS?	24
Länderspezifische Problemstellungen im Kontext der Staatsverschuldung	24
Investitionsstau: Unterschiedliche Priorisierung von öffentlicher Infrastruktur & Militärausgaben	24
Ein ungelöstes Spannungsfeld: Binnenmarkt vs. exportgetriebene Wettbewerbsmodelle	27
Unterschiedliche Krisenresilienz: Anfälligkeit gegenüber Rezessionen und Zinsanstiegen	28
IDEOLOGISCHE DEBATTEN ÜBERWINDEN:	31
Deutsche und französische Positionen in der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Einklang bringen	31

Europa braucht ein deutsch-französisches Duo, das sich versteht

Als die Europäische Kommission am 26. April 2023 den Gesetzesvorschlag für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vorlegte, hätten die Reaktionen aus Frankreich und Deutschland kaum unterschiedlicher ausfallen können. Während der deutsche Finanzminister Christian Lindner den Reformvorschlag als eine Schwächung des europäischen Fiskalrahmens betrachtete und signifikante Modifikationen forderte, kritisierte sein französisches Pendant Bruno Le Maire, dass der Reformvorschlag budgetpolitisch zu einschränkend sei und stellte sich gegen allgemeingültige und automatische Defizit- und Schuldenregeln^{1,2}. Da die Reform des SWPs noch vor den nächsten EU-Parlamentswahlen beschlossen werden soll, lassen die Unvereinbarkeit der deutschen und französischen Positionen schwierige Verhandlungen im zweiten Halbjahr von 2023 erwarten.

Nicht nur im Bereich der Budgetpolitik stotterte in den letzten Monaten der deutsch-französische Motor der europäischen Integration³. In turbulenten Zeiten von Coronavirus-Pandemie, der russischen Invasion der Ukraine, der Energiepreiskrise und der Klimakrise vertieften sich in vielen Themenfeldern die Gräben zwischen Frankreich und Deutschland oder taten sich neue auf. Ob der Zugang zu erneuerbarer Energie, das Verhältnis zur NATO oder wirtschaftspolitische Präferenzen, eine beträchtliche Kluft besteht zwischen den Regierenden beider Länder⁴.

Doch speziell in geopolitisch und geökonomisch herausfordernden Zeiten kann die EU nicht auf die Zugkraft eines geeinten deutsch-französischen Duos verzichten. In Momenten des

1. K. de Meyer : Bruxelles propose des règles budgétaires « sur mesure » aux Vingt-Sept, *Les Echos*, 26. April 2023, verfügbar auf: www.lesechos.fr [aufgerufen am 27. Juni 2023].

2. Le Grand Continent : La nouvelle proposition de la Commission pour la réforme du Pacte de stabilité et de croissance fait débat, *Le Grand Continent*, 27. April 2023, verfügbar auf: <https://legrandcontinent.eu/fr/> [aufgerufen am 27. Juni 2023].

3. J. Pisani-Ferry: Darum stottert Europas deutsch-französischer Motor“, *Project Syndicate*, 31. Januar 2023, verfügbar auf: www.project-syndicate.org [aufgerufen am 27. Juni 2023].

4. H. M. Bräuer, J. Lindner & Y. Wernert: Frankreich und Deutschland: Wo hakt es gerade?, Jacques Delors Centre EU to go, 24. Mai 2023, verfügbar auf: www.delorscentre.eu [aufgerufen am 27. Juni 2023].

gegenseitigen Missverstehens und Misstrauens ist es von großer Bedeutung, die gewachsenen materiellen, institutionellen und ideellen Hintergründe von gegensätzlichen politischen Positionen zu beleuchten und dem jeweiligen Gegenüber verständlicher zu machen. Der Erfolg des deutsch-französischen Motors bestand auch in der Vergangenheit nicht unbedingt darin, dass beide Länder die gleichen Ziele verfolgten, sondern dass sie in der Lage waren, tragfähige Kompromisse zu finden, die ihren jeweiligen Interessen und Werten Rechnung trugen.

Speziell im Bereich der Budgetpolitik zeitigten die letzten drei Jahrzehnte einen sich beständig weitenden Bruch zwischen Deutschland und Frankreich. Diese Studie zeigt die zunehmende Divergenz der öffentlichen Staatsverschuldung und Defizite seit Mitte der 2000er Jahre sowie die voneinander stark abweichende Entwicklung nationaler Budgetregeln und -institutionen, die einen Rahmen für budgetpolitische Entscheidungen bilden sollen.

Wie lässt sich dies erklären? Die nachfolgende Analyse beleuchtet die Ursachen für die Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich basierend auf einer Nachverfolgung relevanter budgetpolitischer Entwicklungen und Ereignisse seit 1990⁵. Sie identifiziert länderspezifische Krisen (bzw. deren Wahrnehmung durch politische Akteure) sowie den Einfluss nationaler Institutionen und Werte als relevante Einflussfaktoren für die Divergenz in der öffentlichen Verschuldung und nationaler Budgetrahmen. Dies hilft dabei die aktuellen budgetpolitischen Positionen Deutschlands und Frankreichs zu erklären.

Diese Studie geht ebenfalls der Frage nach, welche Konsequenzen diese national gewählten Budgetpolitiken haben, identifiziert Probleme, die aus dem jeweiligen Umgang mit Staatsverschuldung resultieren und welche Maßnahmen Deutschland und Frankreich ergreifen sollten, um diese Probleme zu beheben. Diese Diskussion soll auf europäischer ebenfalls eine Grundlage für Kompromisse im Bereich der Wirtschafts- und Budgetpolitik schaffen, die für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, aber auch für die breitere wirtschaftspolitische Steuerung und Koordination von großer Bedeutung sind.

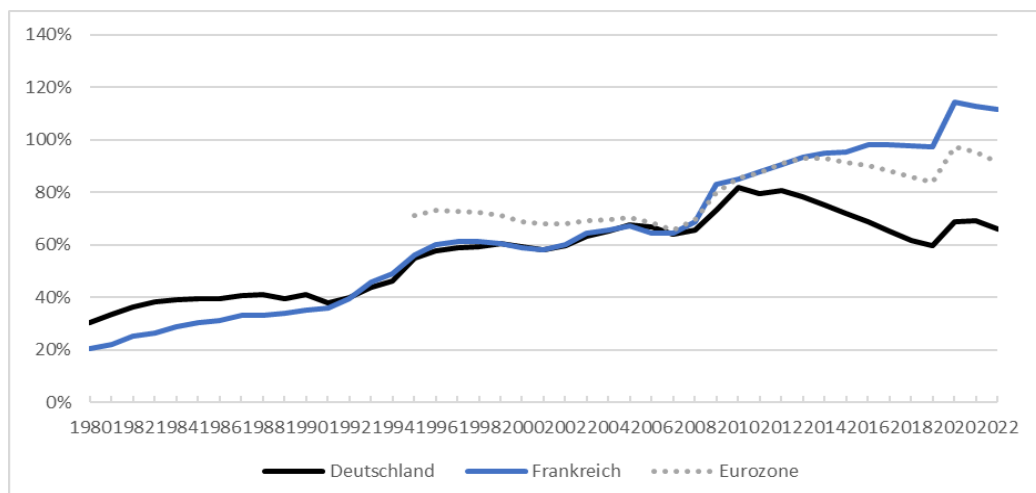
5. Die Analyse beruht zu einem Teil auf folgender Dissertation: Andreas Eisl: The politics of budgetary constraints. An ideational explanation for the variation in national fiscal frameworks in the eurozone, Dissertation im cotutelle-Verfahren zwischen dem Institut d'études politiques de Paris, dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und der Universität zu Köln, 30. Januar 2023.

Die empirische Arbeit beruhte auf Interviews mit politischen Entscheidungsträgern, Beamten und Experten, Protokollen parlamentarischer Plenar- und Komiteesitzungen, Wahlprogrammen, Gesetzesunterlagen, Berichten internationaler Organisationen, sowie Zeitungsartikel und wissenschaftlicher Literatur.

Bestandsaufnahme: Divergierende Staatsfinanzen seit Mitte der 2000er Jahre

Auf dem Papier scheint Deutschland in den letzten 15 Jahren seine budgetpolitischen Herausforderungen besser als Frankreich bewältigt zu haben. Nach einer Serie von globalen und europäischen Krisen liegt die deutsche Staatsverschuldung 2022 bei 66.3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), während die öffentliche Verschuldung Frankreichs 111.6% des BIP beträgt und damit um ca. 70% über seinem Nachbarstaat liegt⁶. Die auf Abbildung 1 ersichtliche Schere im Schuldenstand beider Länder erweiterte sich seit dem Beginn der großen Rezession kontinuierlich, sowohl in Krisenzeiten (wie beispielsweise der Coronavirus-Pandemie) also auch während der Aufschwungphase zwischen 2014 und 2019. Die Daten illustrieren ebenfalls, dass sich die Entwicklung der Staatsverschuldung Deutschlands und Frankreichs vor 2008 relativ ähnlich gestaltete. Während der 1980er Jahre lag die französische Verschuldung – auf jeweils niedrigerem Niveau – sogar unter derjenigen Deutschlands.

Abb. 1 – Öffentliche Verschuldung (in % des BIP)



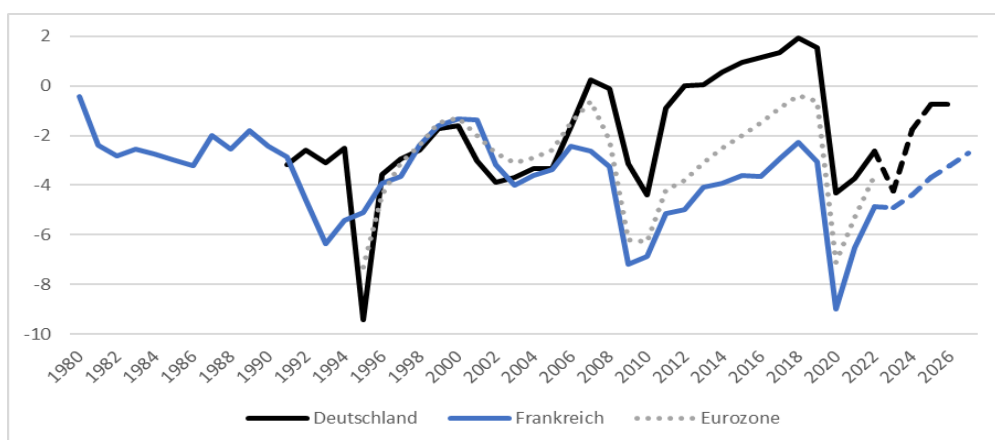
Quellen: Daten ab 1995 von Eurostat⁷, Daten bis 1994 für Frankreich von Insee⁸, Daten bis 1994 für Deutschland eigene Berechnungen basierend auf Destatis⁹

6. Eurostat: Government deficit/surplus, debt and associated data, Eurostat, 21. April 2023, verfügbar auf: <https://ec.europa.eu/> [aufgerufen am 1. Juli 2023].

7. Eurostat: Government deficit/surplus, debt and associated data, Eurostat, 21. April 2023, verfügbar auf: <https://ec.europa.eu/> [aufgerufen am 1. Juli 2023].

Ein entscheidender Faktor, um das Auseinanderklaffen der deutschen und französischen Staatsverschuldung zu verstehen, ist der vergrößerte Unterschied in den öffentlichen Defiziten beider Länder seit 2006. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, betrug der Unterschied zwischen Deutschland und Frankreich zwischen 2011 und 2020 durchgehend mehr als 4% des BIP. Mit der Krisenserie seit 2020 hat sich dieser Abstand in den öffentlichen Defiziten etwas verringert und sollte sich laut der aktuellsten Stabilitätsprogramme bis 2027 im Rahmen von durchschnittlich 2,5% halten.

Abb. 2 – Öffentliche Defizite (in % des BIP)



Quelle: Eurostat (2023), Deutsches Stabilitätsprogramm 2023¹⁰, Französisches Stabilitätsprogramm 2023¹¹

Es ist darüber hinaus zu betonen, dass Deutschland im Jahr 2007 und zwischen 2012 und 2019 nominale Budgetüberschüsse hatte. Im Jahr 2018 betrug der deutsche Budgetüberschuss fast 2% des BIP. Frankreich hingegen hatte zumindest im Zeitraum zwischen 1980 und 2023 kein einziges Jahr einen Budgetüberschuss zu verbuchen.

Der in den letzten 15 Jahren erfolgte Anstieg der französischen im Vergleich zur deutschen Staatsverschuldung spiegelt sich auch im sogenannten Spread, also der Differenz zwischen den Anleiherenditen wider. Wie in Abbildung 3 veranschaulicht, war der Unterschied zwischen deutschen und französischen 10-Jahres-Anleiherenditen von 1996 bis 2008 äußerst gering. Beide Staaten konnten ihre Schulden zu sehr ähnlichen Bedingungen (re)finanzieren. Mit dem Beginn der großen Rezession stieg der Spread zwischen französischen

8. Insee, Tableaux de l'Économie Française, Insee, 19. Februar 2014, verfügbar auf: www.insee.fr [aufgerufen am 1. Juli 2023].

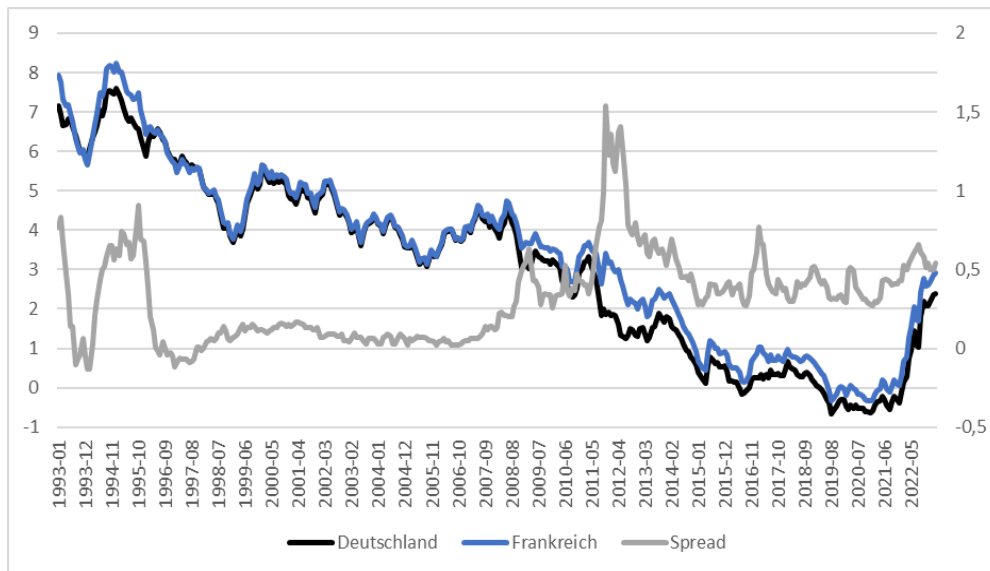
9. Destatis: Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Statistisches Bundesamt 28. Juli 2022, verfügbar auf: www.destatis.de [aufgerufen am 1. Juli 2023].

10. BMF: Deutsches Stabilitätsprogramm 2023, April 2023, verfügbar auf: www.bundesfinanzministerium.de [aufgerufen am 2. Juli 2023].

11. Französische Regierung: Programmes de stabilité, April 2023, verfügbar auf: www.budget.gouv.fr [aufgerufen am 2. Juli 2023].

und deutschen Staatsanleihen jedoch deutlich an. Zum Höhepunkt der Eurozonnenkrise Ende 2011/Anfang 2012 waren die Renditen für französische Staatsanleihen bis zu 1,5% höher als die deutschen. In den Folgejahren sank der Spread wieder deutlich, pendelte sich jedoch seit 2014 auf ungefähr 0,5% ein.

Abb. 3 – 10-Jahres-Anleiherenditen und Spread (DE & FR)



Quelle: EZB 2023¹² und eigene Berechnung basierend auf EZB

Auch die staatlichen Bonitätsbewertungen durch die großen Ratingagenturen (Fitch Ratings, Moody's, Standard & Poor's) begannen mit der Eurozonnenkrise zu divergieren. Während beide Staaten bis 2011 die höchsten Bonitätsnoten (welche das Ausfallrisiko von Staatsanleihen bewerten) von allen wichtigen Ratingagenturen erhielten, verschlechterten sich die französischen Ratings in den folgenden Jahren deutlich. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, werden – zum Juni 2023 – die französischen Staatsanleihen mit der dritt- bzw. vierthöchsten Bonitätsstufe

Tab. 1 – Staatliche Bonitätsbewertungen

Ratingagentur	Deutschland	Frankreich
Fitch Ratings	AAA (stabil)	AA- (stabil)
Moody's	Aaa (stabil)	Aa2 (stabil)
Standard & Poor's	AAA (stabil)	AA (negativ)

Quellen: Deutsche Finanzagentur¹³, Agence France Trésor¹⁴
Notizen: Begriff in Klammer beschreibt die Aussichten für die erwartete weitere Bonitätsbewertung

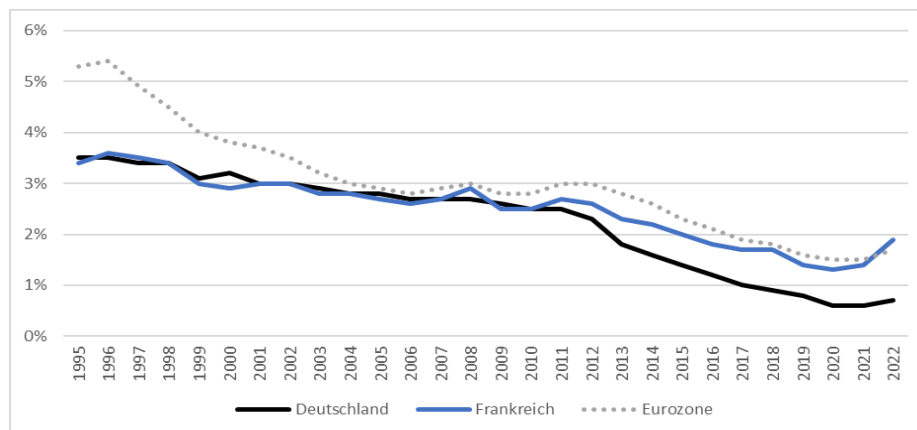
12. EZB: Euro area 10-year Government Benchmark bond yield – Yield, Europäische Zentralbank, 31. Mai 2023, verfügbar auf: <https://sdw.ecb.europa.eu/> [aufgerufen am 1. Juli 2023].

13. Deutsche Finanzagentur: Ratings der Bundesrepublik Deutschland, 2. Juni 2023, verfügbar auf: www.deutsche-finanzagentur.de [aufgerufen am 1. Juli 2023].

14. Agence France Trésor: France's credit ratings, 2. Juni 2023, verfügbar auf: www.aft.gouv.fr [aufgerufen am 1. Juli 2023].

bewertet, während die deutschen Staatsanleihen weiterhin mit der höchsten Triple-A Stufe versehen werden. Diese Unterschiede in Anleiherenditen und Ratings schlugen sich seit 2010 auch im Schuldendienst¹⁵ beider Staaten nieder, wie Abbildung 4 zeigt. Während sich die Höhe des Schuldendienstes als Prozentsatz des BIP zwischen 1995 und 2010 für Deutschland und Frankreich sehr ähnlich entwickelte, tat sich seither eine Kluft auf: Frankreich wendete im Jahr 2022 1,9% des BIP für den Schuldendienst auf; in Deutschland waren es vergleichsweise nur 0,7% seines BIP. Und obwohl die aktuelle Höhe des Schuldendienstes am BIP für beide Länder unter der Periode vor 2010 liegt, dürfte sich der kürzlich erfolgte starke Anstieg der Anleiherenditen (siehe Abb. 3) – getrieben von den Leitzinserhöhungen der EZB zur Bekämpfung des seit 2021 erfolgten Inflationsschubs – in den nächsten Jahren Schritt für Schritt in steigenden Kosten für den Schuldendienst niederschlagen. Speziell für Frankreich mit seiner aktuell deutlich höheren Staatsverschuldung könnte dies mittelfristig zu Schuldendienstkosten über 3% des BIP führen.

Abb. 4 – Schuldendienst (in % des BIP)



Quelle: Eurostat (2023)¹⁶

Nicht nur in Bezug auf budgetäre Resultate ergaben sich in den letzten Jahrzehnten Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich, auch in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen divergierten beide Länder. Während Deutschland im Jahr 2009 durch eine Verfassungsreform die sogenannte Schuldenbremse einführte, gab es in Frankreich starken Widerstand gegen einschränkende Fiskalregeln. Die Vorgaben des europäischen Fiskalpakts wurden von der französischen Regierung

15. Als Schuldendienst bezeichnet man die Summe aus Zins- und Tilgungszahlungen, die der Staat für aufgenommenen Schulden an seine Gläubiger zu entrichten hat.

16. Eurostat: Government deficit/surplus, debt and associated data, Eurostat, verfügbar auf: <https://ec.europa.eu/> [aufgerufen am 1. Juli 2023].

nur unzureichend umgesetzt, auch wenn die Europäische Kommission dem Land später eine ausreichende Implementierung attestierte. Die deutsche Schuldenbremse legte strukturelle Defizitgrenzen für den Bund (0,35% des BIP) sowie die Länder fest (ausgeglichene Haushalte). Durch die Einführung eines Kontrollkontos¹⁷ sollte sichergestellt werden, dass schlechter als vorgegebene Budgetresultate in den Folgejahren ausgeglichen werden. Im Gegensatz dazu muss in Frankreich eine mittelfristige Haushaltsplanung im Rahmen der europäischen Fiskalregeln vorgelegt werden, an die sich die jährlichen Budgets halten müssen. Es besteht jedoch die Möglichkeit bei Nichteinhaltung der Regeln jedes Jahr eine neue mittelfristige Haushaltsplanung aufzustellen. Dadurch und durch das Fehlen eines Kontrollkontos kann die gesetzlich vorgeschriebene Budgetkonsolidierung immer wieder verschoben werden, was sich über längere Zeiträume in strukturell höheren Defiziten und Staatsschulden niederschlagen kann.

17. Wenn beim Abschluss des Steuerjahres die tatsächliche Kreditaufnahme aufgrund der tatsächlichen Konjunktorentwicklung vom geplanten Höchstbetrag abweicht, wird die Differenz auf ein Ausgleichskonto gezahlt, das auch "Kontrollkonto" genannt wird. Wenn sich die übermäßige Kreditaufnahme auf 1,5% des BIP akkumuliert, muss die Regierung zusätzliche Haushaltsanstrengungen unternehmen, um diese Staatsverschuldung in Zeiten des Konjunkturaufschwungs zu begleichen.

Budgetpolitik seit 1990: Ursachen der Divergenz deutscher und französischer Staatsverschuldung

Wie lässt sich nun erklären, dass Deutschland sich in den letzten zwei Jahrzehnten einer deutlich restriktiveren Budgetpolitik als Frankreich verschrieb und seinen budgetären Spielraum bedeutend stärker durch institutionelle Reformen einschränkte?

Die „schwarze Null“ als Ziel: Der Nachhall der Wiedervereinigung in der deutschen Budgetpolitik

Wirtschaftliche Krisen oder andere einschneidende politische und sozioökonomische Veränderungen stellen oftmals einen Wendepunkt für nationale Budgetpolitiken dar. So führten beispielsweise die schwedische Bankenkrise (1990-1992) und ihren negativen Folgen für die schwedische Staatsverschuldung zu einer Reihe tiefgreifender Reformen der Budgetgesetzgebung und des Wohlfahrtsstaats. Das Resultat waren langfristige Budgetüberschüsse und eine signifikante Reduktion der Staatsschulden¹⁸. Krisen hängen zudem auch von den Wahrnehmungen politischer Akteure ab. Beeinflusst durch politische Ideologien und Werte werden diese zu einem gewissen Maße sozial konstruiert¹⁹.

Im Falle Deutschlands stellte der Fall der Berliner Mauer und die deutsche Wiedervereinigung einen solchen Wendepunkt dar, dessen vielfältige Nachwirkungen die deutsche Budgetpolitik auch mehr als drei Jahrzehnte später noch stark beeinflussen. Die hohen Kosten der Wiedervereinigung sowie die restriktive Geldpolitik der deutschen Bundesbank in den frühen 1990ern resultierten in einer stark ansteigenden Schuldenquote (von 40% auf 60% des BIP)²⁰ und

18. J. R. Blöndal: Budgeting in Sweden, in: OECD Journal on Budgeting, Ausgabe 1, Nr. 1, 2001, S. 27-57.

19. C. Hay: Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change, in: British Journal of Politics and International Relations, Ausgabe 1, Nr. 3, 1999, S. 317-344.

20. K. Mai: Zur Höhe der Staatsverschuldung infolge der deutschen Vereinigung, Memo – Uni Bremen, 2002.

Staatsquote (die Beitragssätze für die Sozialversicherung z.B. stiegen von 1990 bis 2000 von 35,6% auf 41,1%)²¹. In der Folge einer Konsolidierungsphase der deutschen Staatsfinanzen in den 1980ern führten diese rasanten Veränderungen zu einer wahrgenommenen „Überlastung des Staates“²² und eines „Marsches in den Schuldenstaat“. Während die Wiedervereinigung ein äußerst teures Projekt darstellte, führte sie jedoch nicht zu einer – im Vergleich mit Frankreich – höheren Staatsverschuldung während der 1990er (siehe Abb. 1). Ebenso sahen z.B. Ratingagenturen keine kurz- oder mittelfristigen Refinanzierungsschwierigkeiten für Deutschland.

Nichtdestotrotz hatte die deutsche Wiedervereinigung und ihre Folgen erhebliche Auswirkungen auf das gesamte Spektrum der politischen Parteien, insbesondere aber auf die Grünen, die SPD und die FDP²³. Unterstützt durch einen Generationswechsel sowie dem Auftreten junger ‚Policy Entrepreneurs‘²⁴ innerhalb dieser Parteien kam es zu einer (Wieder) belebung ordoliberalen Ideen²⁵. Der Ordoliberalismus sieht eine beschränkte Rolle des Staates in der Wirtschaft und versucht durch gesetzlich verankerte Regeln zu verhindern, dass politische Entscheidungsträger von speziellen Interessengruppen vereinnahmt, werden²⁶. Diese sichert die staatliche Handlungsfähigkeit, indem ausreichende budgetäre Spielräume zur Verfügung gestellt werden²⁷.

Die Wiedervereinigung führte zu einer Erneuerung des politischen Systems in Deutschland. Nach einem Wahldebakel 1990 setzten sich innerhalb der Grünen der sogenannte „Realo“-Flügel gegenüber den „Fundis“ durch²⁸. Auf parlamentarischer Ebene kamen zahlreiche Grüne aus der „Realo“-dominierten Baden-

21. Sozialpolitik aktuell: Beitragssatzentwicklung in der Sozialversicherung 1970-2023, verfügbar auf: www.sozialpolitik-aktuell.de [aufgerufen am 6. Juli 2023].

22. P. Katzenstein: Conclusion: Semisovereignty in United Germany, in: Simon Green & William Paterson (Hrsg.): Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited, Cambridge University Press, 2005, S. 292.

23. Dem gegenüber hatten Parteien wie die CDU/CSU, die Linke, sowie die spätere hinzukommende AfD stabilere Positionen. Während die CDU/CSU und die AfD sich generell einer restriktiven Budgetpolitik und einschränkenden Regeln verschrieben, lehnte die Linke beides ab.

24. „Policy Entrepreneurs“ sind politische Akteure, die sich eröffnende Gelegenheiten zur Beeinflussung politischer Ziele und Ergebnisse nutzen, um ihre eigenen Interessen zu befördern. Siehe dazu die Arbeit von John W. Kingdon: Agendas, Alternatives, and Public Policies, Pearson, 2014 [1984].

25. S. Green & W. Paterson: Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited, Cambridge University Press, 2005, S. 19.

26. V. J. Vanberg: Ordnungspolitik, the Freiburg School and the Reason of Rules, in: Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Nr. 14/01, 2001, S. 1-17.

27. N. Kloten: Role of the public sector in the social market economy, in: A. Peacock & H. Willgerodt (Hrsg.): German Neo-Liberals and the Social Market Economy, 1989, Palgrave Macmillan.

28. C. Ehrenstein: Alle reden von Deutschland. Sie reden vom Klima, Welt, 10. Januar 2010, verfügbar auf: www.welt.de [aufgerufen am 15. Juli 2023].

Württembergischen Landesgruppe in wichtige budget- und wirtschaftspolitische Funktionen. Diese münzten den grünen Anspruch ökologischer auf budgetäre Nachhaltigkeit um²⁹. Innerhalb der FDP kam nach der Wahlniederlage 1994 Guido Westerwelle an die Macht und gab der Partei mit den Wiesbadener Grundsätzen eine neue und stärker ordo- bzw. neoliberale Ausrichtung³⁰. Und bei der SPD schaffte es in den 1990ern der zentristische Seeheimer Kreis die budgetpolitische Parteiposition basierend auf dem Prinzip eines angebotsorientierten Keynesianismus umzugestalten³¹. Mit dem Wahlsieg Gerhard Schröders im Jahr 1998 und dem Abgang des linken Oskar Lafontaine im Folgejahr setzte sich der konsolidierungsorientierte Flügel innerhalb der SPD vollends durch. Aber nicht nur auf parlamentarischer und Regierungsebene lösten die Nachwirkungen der deutschen Wiedervereinigung einen Wandel aus, auch auf administrativer Ebene wurde eine Vielzahl von Staatssekretären und Abteilungsleitern ausgetauscht³².

Die Reformambitionen der rot-grünen Regierung (1998-2005), um sowohl die öffentlichen Defizite als auch die Steuerlast zu senken, wurden jedoch in den frühen 2000er Jahren von schwachen Wachstumsraten erschwert. Das Resultat waren steigende Defizite und die Nichteinhaltung des 3%-Defizit-Limits der Maastricht-Kriterien³³. Das von der Kommission eingeleitete Verfahren wegen übermäßigen Defizits wurde in Folge jedoch von Deutschland (und Frankreich) blockiert. Auf nationaler Ebene wurde dies heftig kritisiert, da Deutschland stets einer der stärksten Verfechter für europäische Fiskalregeln war. Unter den politischen Akteuren verstetigte sich ein Konsens, dass die öffentlichen Finanzen drastisch saniert werden müssten. Gleichzeitig führten das Scheitern der sogenannten ersten Förderalismuskommission im Jahr 2004³⁴ sowie eine Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu den Haushaltsnotlagen der Länder Bremen, Saarland und Berlin im Jahr 2006³⁵ dazu, dass weitreichende Reformen der

29. Interview mit Oswald Metzger.

30. T. Schmid: Warum Westerwelle den Deutschen ewig fremd bleibt, *Welt*, 12. November 2011, verfügbar auf: www.welt.de [aufgerufen am 15. Juli 2023].

31. B. Bremer & S. McDaniel: The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession, in: *Socio-Economic Review*, Ausgabe 8, Nr. 2, 2020, S. 439-463.

32. C. Stecker & K. H. Goetz: Government at the Centre, in: Stephen Padgett, William Paterson & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Developments in German Politics 4*, Palgrave Macmillan, 2014.

33. R. Zohlnhöfer: Economic Policy, in: Stephen Padgett, William Paterson & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Developments in German Politics 4*, Palgrave Macmillan, 2014.

34. F. W. Scharpf: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Campus Verlag, 2009.

35. C. Seils: Bundesverfassungsgericht. Kein Geld für Berlin, *Die Zeit*, 19. Oktober 2006, verfügbar auf: www.zeit.de [aufgerufen am: 15. Juli 2023].

föderalen Finanzbeziehungen und öffentlichen Finanzen der Länder als notwendig erachtet wurden.

Mit den Wahlen 2005 und der Bildung der ersten Großen Koalition seit 1969 ergab sich die Möglichkeit einer signifikanten Reform der öffentlichen Finanzen, der föderalen Finanzbeziehungen und der Einführung eines entsprechenden institutionellen Rahmens. Eine zweite Föderalismuskommission wurde eingesetzt, mit dem zentralen Ziel, die öffentlichen Defizite und Schulden zu senken. Gleichzeitig wurde mit Beginn 2007 eine Steuerreform durchgeführt, die mit einer deutlichen Erhöhung der Umsatzsteuer und der Einführung eines Spitzensteuersatzes in der Einkommenssteuer eine bedeutende Konsolidierungsmaßnahme der öffentlichen Finanzen darstellte. Gemeinsam mit einer stark anziehenden Konjunktur – getragen von der Auslandsnachfrage, insbesondere durch China – ab 2006 gelang es der deutschen Regierung damit innerhalb von zwei Jahren ein Budgetdefizit von 3,3% (2005) in einen Überschuss von 0,3% (2007) umzuwandeln. Diese Budgetresultate wurden auch durch Ausgabeneinsparungen im wohlfahrtsstaatlichen System unterstützt, die noch unter der Vorgängerregierung durchgeführt wurden (z.B. die Hartz-IV-Reformen).

Diese Konsolidierung der öffentlichen Finanzen bildete auch die Grundlage für die ambitionierte Reform der deutschen Fiskalregeln, die schließlich 2009 mit der auf Verfassungsebene beschlossenen Schuldenbremse besiegelt wurde. Unter den teilnehmenden Akteuren bestand ein Konsens, dass der existierende Fiskalrahmen, der Verschuldung für Investitionen und in Situationen „makroökonomischer Ungleichgewichte“ erlaubte, dysfunktional war. Nachdem 2001 in der Schweiz eine nationale Schuldenbremse durch ein Referendum beschlossen worden war, fungierte diese für deutsche Politiker und Experten als Modell. Innerhalb der Kommission herrschte ein breiter ordoliberaler Konsens über die Notwendigkeit stringente Fiskalregeln einzuführen, um nachhaltige öffentliche Finanzen zu sichern. Diese Meinung wurde sowohl von einem Großteil der politischen Parteien als auch von der Mehrzahl der beteiligten Experten getragen. Das Resultat war die Einführung einer Schuldenbremse, die den politischen Spielraum für Verschuldung deutlich einschränkte (und für die Länder über den Konjunkturzyklus hinweg sogar verbot), sowie zahlreiche Mechanismen inkludierte, um sicherzustellen, dass die selbst gesetzten Fiskalregeln auch eingehalten wurden.

Das BVerfG hatte, im Gegensatz zu den französischen Verfassungshütern, keine Bedenken einer übermäßigen Einschränkung der demokratischen Selbstbestimmung bzw. der

Volkssouveränität durch die Schuldenbremse. Interessanterweise traf das BVerfG in Bezug auf die EU in den letzten Jahren hingegen immer wieder Entscheidungen, die mit Berufung auf die demokratische Selbstbestimmung Grenzen für auf EU-Ebene beschlossene Maßnahmen und Instrumente, sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzten. Dies betraf z.B. verschiedene Instrumente der EZB (OMT³⁶, PSPP³⁷) sowie den europäischen Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU)³⁸.

Nach einem Einbruch durch die große Rezession kehrten Deutschlands öffentliche Finanzen ab 2012 zurück zu Überschüssen, die als die Erreichung der „schwarzen Null“ gefeiert wurden. Ab diesem Zeitpunkt wurden bis zur Coronavirus-Krise keine weiteren signifikanten Maßnahmen in Bezug auf das deutsche Budget gesetzt, sondern größtenteils das Ergebnis der Maßnahmen der 2000er Jahre verwaltet. Innerhalb der deutschen Parteien blieben auch im letzten Jahrzehnt politische Akteure an der Macht, die Staatsverschuldung kritisch sehen und eine Überlastung des Staates befürchten, beides wichtige Nachwirkungen der Folgen der deutschen Wiedervereinigung und der weiteren Dominanz ordoliberalen Denkens in Deutschland.

Mit der Coronavirus-Krise, dem Krieg in der Ukraine und der Energiepreiskrise griff Deutschland auf das Instrument des Sondervermögens zurück, um große schuldenfinanzierte Ausgaben, die den Rahmen der Schuldenbremse sprengen würden, tätigen zu können. Einerseits zeigt dies, dass sich der deutsche Gesetzgeber womöglich zu sehr institutionell eingeschränkt hat, um auf Krisensituationen zu reagieren und wichtige Investitionen zu tätigen. Andererseits weist die Anrufung des BVerfG durch die CDU, um die Verfassungsmäßigkeit von Teilen dieser Maßnahmen zu überprüfen, darauf hin, dass die Schuldenbremse und die dahinterliegenden budgetpolitischen Vorstellungen weiterhin eine zentrale Rolle in Deutschland spielen³⁹.

36. BVerfG: Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren gegen das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank erfolglos, 21. Juni 2016, verfügbar auf: www.bundesverfassungsgericht.de [aufgerufen am 25. Juli 2023].

37. BVerfG: Beschlüsse der EZB zum Staatsanleihekaufprogramm kompetenzwidrig, 5. Mai 2020, verfügbar auf: www.bundesverfassungsgericht.de [aufgerufen am 25. Juli 2023].

38. BVerfG: Verfassungsbeschwerde gegen das Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz („EU-Wiederaufbaufonds-NGEU“) erfolglos, 6. Dezember 2022, verfügbar auf: www.bundesverfassungsgericht.de [aufgerufen am 25. Juli 2023].

39. W. Janisch: Zwingt das Verfassungsgericht die Regierung zum Sparen?, Süddeutsche Zeitung, 21. Juni 2023, verfügbar auf: www.sueddeutsche.de [aufgerufen am 25. Juli 2023].

Die Politik der kleinen Schritte: Allmähliches Problembewusstsein in der französischen Budgetpolitik

Im Gegensatz zu Deutschland gab es in Frankreich keine einschneidende historische Zäsur oder Wende in der Budgetpolitik. Im französischen Fall stuften politische Entscheidungsträger durchaus bedenkliche wirtschaftliche und budgetäre Entwicklungen der letzten Jahre nicht als Krisen ein. Im Kontrast zum deutschen Fall wurden Konsolidierungsbemühungen überdies immer wieder von massiven sozialen Protesten konterkariert⁴⁰.

Interessanterweise stieg die französische Staatsverschuldung in den 1990ern im Gleichschritt mit demjenigen Deutschland (siehe Abb. 1). Dieser Umstand wurde auf nationaler Ebene jedoch deutlich weniger kritisch gesehen. Dies lag zum einen daran, dass die Rezession, die Frankreich zu Beginn der 1990er erlebte vor allem als ein externes Phänomen wahrgenommen wurde, nämlich ebenfalls als Folge der deutschen Wiedervereinigung. Die deutschen Budgetmaßnahmen, um die Integration Ostdeutschlands zu stemmen, führten zu steigender Inflation in Deutschland, die von der deutschen Bundesbank relativ zügig mit einer deutlichen Erhöhung der Zinsraten beantwortet wurde.

Auf dem Weg zur Währungsunion stellte dies Frankreich jedoch vor die Herausforderung, dass starke Unterschiede in den nationalen Zinsraten den Wechselkurs zwischen D-Mark und französischen Franc destabilisieren hätten können. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, erhöhten die französische Zentralbank wie auch andere Zentralbanken in Europa die Zinsraten ebenfalls signifikant⁴¹. Diese starke Erhöhung der Zinsraten in einer Situation relativ niedriger Inflation und einer Phase schwachen Wachstums wirkte sich negativ auf die öffentlichen Finanzen aus. Darüber hinaus hatten auch übermäßige strukturelle Primärdefizite einen Einfluss auf die Entwicklung der französischen Staatsfinanzen in den 1990er Jahren⁴².

40. Soziale Proteste richteten sich ab den 1990er Jahren besonders gegen verschiedene Reformbestrebungen zur Senkung der Kosten des Pensionssystems. Während die Balladur-Reform 1993, die sich auf den Bereich der privaten Pensionen beschränkte, beschlossen wurde, führten massive Proteste im Jahr 1995 gegen die Ausweitung auf den öffentlichen Sektor (Plan Juppé), die schlussendlich erst 2003 durchgeführt wurde. Die Anhebung des Pensionsalters von 60 auf 62 führte 2010 ebenfalls zu großen Protesten. 2019 und 2020 wurden Reformbestrebungen des Pensionssystems durch Präsident Emmanuel Macron von einer sozialen Bewegung sowie von der Coronavirus-Pandemie zu Nichte gemacht, während eine neuerliche Pensionsreform im Jahr 2023 trotz massiver Proteste durchgesetzt wurde.

41. G. Duval : La réunification de l'Allemagne a coûté cher au reste de l'Europe, *Atlantico*, 2. März 2013, verfügbar auf: <https://atlantico.fr/> [aufgerufen am 1. Juli 2023].

42. P. Marini : Rapport d'information sur l'évolution de la dette publique (1980-1997), französischer Senat, 9. Juni 1999, verfügbar auf: www.senat.fr [aufgerufen am 1. Juli 2023].

Während Deutschland seine Staatsverschuldung in den 1980er Jahren stabilisiert hatte, wuchs diese in Frankreich schrittweise an; ein Prozess, der sich durch die verschlechternden externen Rahmenbedingungen in den 1990er Jahren beschleunigte. Sowohl der Staatshaushalt als auch der Sozialversicherungssektor kämpften dementsprechend mit erheblichen Defiziten.

Basierend auf diesen Entwicklungen fand ab der Jahrtausendwende ein allmählicher Wandel im Denken der budgetpolitischen Akteure statt. Speziell innerhalb der öffentlichen Verwaltung (Finanzministerium, Rechnungshof) bildete sich ein Konsens darüber, dass ein übermäßiges Ausgabenwachstum der Hauptgrund für die Verschlechterung der öffentlichen Haushaltssituation sei. Während der frühen 2000er Jahre, in denen Frankreich wie Deutschland mit einer Wachstumsschwäche und Defiziten über dem Maastricht-Defizitkriterium kämpfte, wurde diese Ansicht zunehmend auch von Teilen des moderaten linken politischen Spektrums akzeptiert.

Um das Wachstum öffentlicher Ausgaben zu beschränken, setzten politische Akteure ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre graduelle Schritte, wie z.B. die Verfassungsreform von 1996, die der Regierung größere Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Sozialversicherungssektors gab⁴³. Außerdem wurden mit dem sogenannten *objectif national de dépenses d'assurance maladie*, genannt ONDAM, Ausgabenziele für den nationalen Gesundheitssektor eingeführt, ein Sektor der Sozialversicherung, in dem sich Ausgaben besonders dynamisch entwickelten. Im Jahr 2001 wurde eine bedeutende Reform des französischen Budgetrechts durchgeführt (*loi organique relative aux lois de finances*, kurz LOLF), die den Budgetprozess modernisierte. Die Reform stärkte die Haushaltstransparenz, die Kontrollrechte des französischen Parlaments, und führte eine stärkere Leistungsorientierung in der öffentlichen Haushaltsplanung sowie einen mehrjährigen Ansatz zur Budgetplanung ein. 2005 wurden Teile dieser Reform auch auf den Sozialversicherungssektor übertragen.

Dieser stückweise Reformprozess hatte nur begrenzten Erfolg in Bezug auf die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung. Im Jahr 2005 reagierte deshalb die konservative Regierung mit der Einsetzung eines Komitees unter der Leitung von Michel Pébereau, einem hohen Funktionär und Unternehmensleiter⁴⁴. Die Zielsetzung für den Bericht dieses Komitees war es, die Gründe und Umstände für das Anwachsen der französischen Staatsverschuldung zu identifizieren und

43. Interview R. Briet (Französischer Rechnungshof).

44. J. Creel & H. Sterdyniak : Faut-il réduire la dette publique ?, in : Lettre de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques, Nr. 271, 13. Januar 2006.

Lösungsvorschläge zur Sanierung der öffentlichen Finanzen zu entwickeln. Das Komitee inkludierte Persönlichkeiten eines interdisziplinären und ideologisch breit aufgestellten Spektrums.

Der veröffentlichte Bericht zeichnete ein eher düsteres Bild und machte „politische und kollektive Praktiken“ sowie die „schwerfällige und inkonsistente“ Natur der öffentlichen Budgetplanung und -verwaltung für den Anstieg der Staatsverschuldung verantwortlich⁴⁵. Die zentrale Empfehlung des Berichts sah vor, durch Ausgabenbeschränkungen in der Lage zu sein, bis 2010 ein ausgeglichenes Budget vorzulegen. Daneben machte der Bericht noch zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Budgetsteuerung. Der Pébèreau-Bericht hatte einen erheblichen Einfluss auf die Präsidentschaftswahlen 2007, indem er dabei half, einen Konsens über die Dringlichkeit des Schuldenabbaus bei den drei wichtigsten Kandidaten herzustellen⁴⁶.

In den Folgejahren gelang es der französischen Regierung jedoch nicht, die öffentlichen Finanzen in nennenswertem Umfang zu sanieren. Zwar wurden immer wieder Konsolidierungsmaßnahmen getroffen, doch keine erreichte die Dimension jener der deutschen Steuerreform von 2007. Die kontinuierlich hohen Defizite in den letzten zwei Jahrzehnten wurden auch durch eine häufige Überschätzung des Wachstumspotenzials der französischen Wirtschaft begünstigt.

Auch während der großen Rezession und folgenden Eurozonenkrise stellte sich jedoch trotz hoher Defizite und schwachem Wirtschaftswachstum keine Wahrnehmung einer spezifisch französischen Krise ein. Selbst der sprunghafte Anstieg des Spreads der Anleiherenditen zwischen Frankreich und Deutschland im Jahr 2011 (siehe Abb. 3) auf bis zu 1.5% wurde nicht als bedeutendes Problem für den französischen Staat gesehen. Das lag vor allem daran, dass die Anleiherenditen in dieser Periode in absoluten Werten sanken (siehe Abb. 3) und von 2014 bis 2022 für 10-jährige Anleihen sogar im negativen Bereich lag (siehe Abb. 3), was sich in sinkenden Kosten für den Schuldendienst ummünzte (siehe Abb. 4)⁴⁷. Dies ist interessant, weil politische Akteure in anderen Ländern viel stärker auf die Entwicklung der Spreads der nationalen Anleiherenditen gegenüber Deutschland fokussiert waren und zur Verhinderung eines weiteren Auseinanderklaffens der Anleiherenditen zu vergleichweisen

45. M. Pébèreau : Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale, La documentation française, 2006, verfügbar auf: www.vie-publique.fr [aufgerufen am 16. Juli 2023].

46. B. Lemoine: Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007), in: Politix, Ausgabe 2008/2, Nr. 82, 2008, S. 119-145.

47. Interview R. Briet (Rechnungshof) & Interview François Monier (Hoher Rat für öffentliche Finanzen).

drastischen Maßnahmen griffen. In Österreich z.B., dessen Spreads gegenüber Deutschland denen Frankreichs ähnelten, herrschte eine deutlich ausgeprägtere Krisenwahrnehmung, die sich auch im Beschluss ambitionierter Sparpakete widerspiegelte⁴⁸.

Während die Konsolidierungsbemühungen der französischen Regierungen vergleichsweise zaghaft blieben, gab es auf institutioneller Ebene dennoch zahlreiche Bemühungen, explizitere und verbindlichere Fiskalregeln einzuführen. Im Gegensatz zum „großen Wurf“ der deutschen Schuldenbremse geschah die Schaffung eines nationalen Fiskalrahmens durch schrittweise Veränderungen zwischen den Jahren 2008 und 2012. Mit einer Reform im Jahr 2008 wurde zum ersten Mal das (nicht verbindliche) Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, ein institutioneller Rahmen für eine stärkere mehrjährige Orientierung der öffentlichen Finanzen⁴⁹ sowie das Erfordernis einer „aufrichtigen“ Haushaltsführung in die Verfassung aufgenommen. Während der großen Rezession versuchte die konservative Regierung unter Präsident Nicolas Sarkozy im Jahr 2010 im Rahmen einer Defizitkonferenz und eines neuen Berichts unter der Leitung von Michel Camdessus einen Konsens zur Notwendigkeit der Verringerung der öffentlichen Defizite und einer Stärkung der nationalen Fiskalregeln zu erreichen⁵⁰. Die Konferenz wurde jedoch von einem Großteil des linken politischen Spektrums boykottiert und eine Verfassungsänderung, die im Juli 2011 zur Abstimmung kommen sollte, scheiterte am Fehlen einer ausreichenden Mehrheit im französischen Senat.

Im Dezember 2012 wurde schlussendlich mit dem Gesetz zur nationalen Umsetzung der Vorgaben des Fiskalpakts unter der sozialistischen Regierung von Jean-Marc Ayrault ein nationaler Fiskalrahmen geschaffen. Die Einführung des nationalen Fiskalrahmens griff viele der Elemente vorheriger Reformbemühungen auf und zeigte die spezifische Ausprägung eines solchen Regelwerks im Rahmen der französischen Verfassungsordnung. Im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse gab es in Frankreich innerhalb der staatlichen Institutionen große Bedenken gegenüber einer Festschreibung von expliziten numerischen Fiskalregeln. Speziell der einflussreiche Staatsrat (*Conseil d'État*), eine traditionsreiche

48. Interview Jan Kai Krainer (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ).

49. E. Balladur & H. Hourdin: *Une V^e République plus démocratique*, 2007, verfügbar auf: <https://medias.vie-publique.fr/> [aufgerufen am 16. Juli 2023].

50. M. Camdessus : *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, 2010, verfügbar auf: www.vie-publique.fr [aufgerufen am 16. Juli 2023].

französische Institution ohne direkte deutsche Entsprechung⁵¹, verfolgte die verschiedenen Gesetzesinitiativen mit großer Skepsis⁵².

In Bezug auf die Budgetpolitik befand der Staatsrat regelmäßig, dass die Einführung von Gesetzen, die den Gesetzgeber dauerhaft an numerische Fiskalregeln bänden, einen Eingriff in das verfassungsmäßige Prinzip der Souveränität darstelle, welches eines der Grundprinzipien des französischen Staats ist⁵³. Die französische Regierung versuchte die Bedenken des Staatsrats dadurch zu zerstreuen, dass sich die meisten Reformvorschläge auf prozedurale Änderungen im Budgetverfahren konzentrierten⁵⁴.

Besondere Schwierigkeiten bereitete in dieser Hinsicht die nationale Umsetzung des Fiskalpakts. Diese wurde dahingehend gelöst, dass die französische Regierung fortan in der Pflicht steht, nachzuweisen, inwiefern die beschlossenen mehrjährigen Budgetpläne die europäischen Verpflichtungen einhalten. Korrekturmechanismen und Sanktionen für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen blieben jedoch auf die europäische Ebene beschränkt. Auf nationaler Ebene sollten die Festlegung fiskalpolitischer Ziele und Entscheidungen weiterhin den politischen Entscheidungsträgern obliegen. Getragen von einer post-dirigistischen Sichtweise, welche eine wichtige Rolle des Staates in der Steuerung der Volkswirtschaft vorsieht⁵⁵, setzten sich auch andere wichtige Akteure der öffentlichen Verwaltung gegen generelle numerische Fiskalregeln ein.

Während auf der Verwaltungsebene das Problem zu hohen Ausgabenwachstums relativ konsensuell betrachtet wird, gab es auf politischer Ebene nur kurze Phasen der Einigkeit in Bezug auf die Notwendigkeit ambitionierter Konsolidierungsmaßnahmen der französischen Staatsfinanzen. Das Fehlen einer länderspezifischen Krisensituation bzw. der geteilten Wahrnehmung einer solchen führte dazu, dass die Staatsverschuldung in den letzten zwei Jahrzehnten graduell weiter anstieg, während gegensteuernde Maßnahmen unzureichend blieben. Auch der weitere Schuldenanstieg durch die Coronavirus-Krise und die darauffolgende Energiepreiskrise änderten hieran nichts Grundlegendes.

51. Der Staatsrat fungiert einerseits als oberstes Verwaltungsgericht, prüft aber auch Gesetzesvorschläge und berät die Regierung in Bezug auf ihre gesetzgeberischen Aktivitäten.

52. J. Dubertret : *Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire : causes, portée et déclinaison dans le cas français*, Mémoire du master, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 2014.

53. Neben dem Staatsrat verteidigte auch der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) mehrfach das Verfassungsprinzip der Souveränität, z.B. in seiner Entscheidung zur LOLF im Jahr 2001.

54. Interview Julien Dubertret (Französisches Finanzministerium).

55. B. Clift: *Comparative Capitalisms, Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis*, in: *New Political Economy*, Ausgabe 17, Nr. 5, 2012, S. 565-590.

Konsolidierung um jeden Preis?

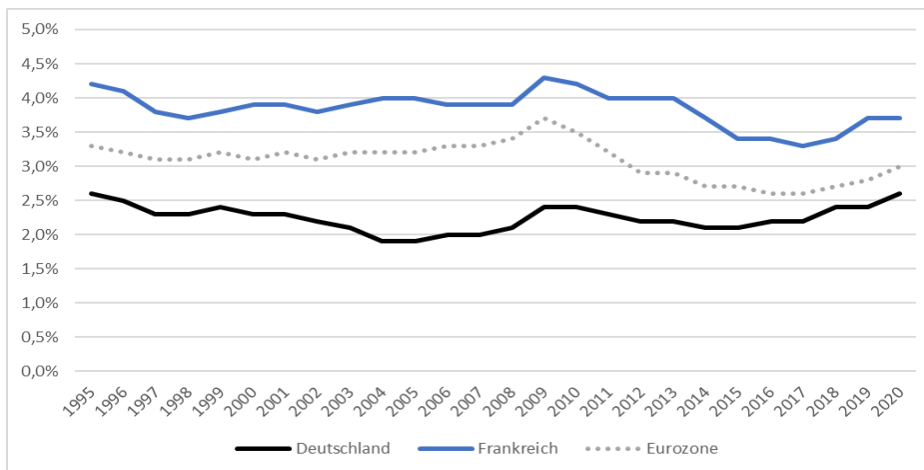
Länderspezifische Problemstellungen im Kontext der Staatsverschuldung

Angesichts der Divergenz deutscher und französischer Staatverschuldung seit Mitte der 2000er Jahre stellt sich nun die Frage, welche Konsequenzen diese Entwicklungen mit sich tragen und welche Nebeneffekte die budgetären Maßnahmen zur Erreichung des jeweiligen Schuldenniveaus hatten. Denn während Deutschland auf den ersten Blick in einer deutlich besseren Situation zu sein scheint, trug der überaus starke Fokus auf budgetäre Konsolidierung auch negative Konsequenzen mit sich.

Investitionsstau: Unterschiedliche Priorisierung von öffentlicher Infrastruktur & Militärausgaben

Wie Abbildung 5 zeigt, lief die Sanierung der deutschen öffentlichen Finanzen Hand in Hand mit einer, im Vergleich zu Frankreich und der Eurozone, äußerst niedrigen Quote öffentlicher Investitionen. Im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 sanken die Investitionen in Deutschland besonders, während versucht wurde, durch Sparmaßnahmen sowohl die Defizite als auch die Staatsquote zu senken. Im Vergleich blieben die Bruttoinvestitionen in Frankreich lange Zeit stabil, sanken dann aber relativ deutlich nach der Eurozonenkrise, bevor sie in jüngster Zeit (wie auch in Deutschland) wieder anstiegen.

**Abb. 5 – Öffentliche Bruttoanlageinvestitionen
(in Prozent des BIP)**



Quelle: Eurostat 2023⁵⁶

Prinzipiell sind öffentliche Investitionen in die Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für das Wachstumspotential und die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Sie stellen auch öffentliches Vermögen dar, welches der Staatsverschuldung gegenübersteht. Speziell in Deutschland wurde die Senkung der Staatsverschuldung in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch zumindest teilweise durch negative Nettoinvestitionsraten, und damit einem Verzehr öffentlichen Vermögens, erkaufte. Während in der direkten Folge der deutschen Wiedervereinigung die staatlichen Nettoanlageinvestitionen deutlich positiv waren und somit ein gleichzeitiger Vermögensaufbau stattfand, kam es in den 2000er Jahren, aber auch in den 2010er Jahren in mehreren Jahren zu Nettoinvestitionsraten unterhalb der sogenannten Erhaltungsrate⁵⁷. Speziell in den deutschen Kommunen verschliss bzw. veraltete der bestehende Kapitalstock seit 2002 durchgehend. Dadurch leidet auch der Modernitätsgrad der verfügbaren Infrastruktur. Der weniger starke Fokus auf die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und der positivere Zugang zu öffentlichen Investitionen hat im Gegenzug in Frankreich zu einer vergleichsweise besseren Qualität der öffentlichen Infrastruktur und weiterem öffentlichem Vermögensaufbau geführt, auch wenn sich dieser in jüngster Zeit deutlich verlangsamt hat⁵⁸.

Im Kontext der russischen Invasion der Ukraine im Jahr 2022 stellt sich auch die Frage, inwiefern die niedrigere Staatsverschuldung Deutschlands durch vergleichsweise niedrige Ausgaben oder

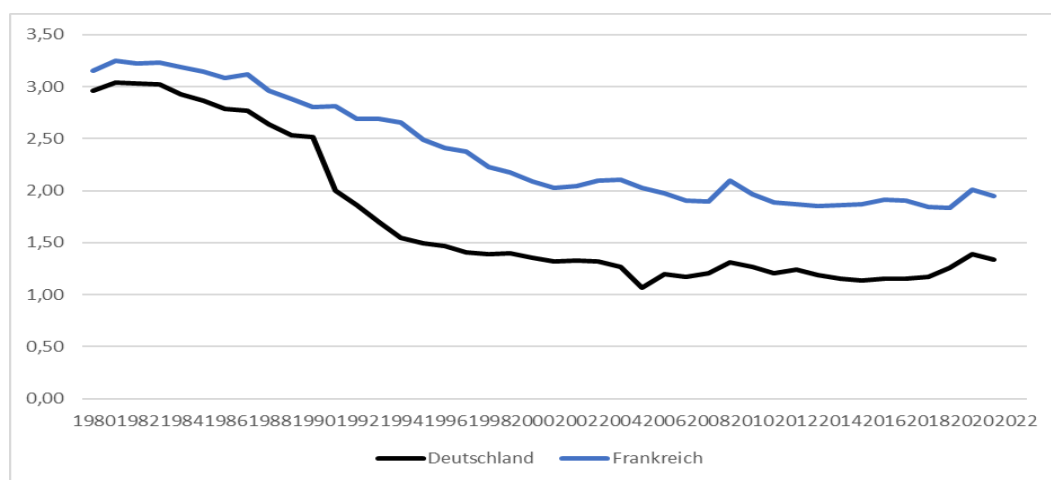
56. Eurostat: Bruttoanlageinvestitionen, verfügbar auf: <https://ec.europa.eu/> [aufgerufen am 17. Juli 2023].

57. M. Gornig: Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran, in: DIW aktuell, Nr. 19, Mai 2019, S. 1-5.

58. M. Plane, X. Ragot & F. Saraceno: Investissement et capital productif publics en France. État des lieux et perspectives, in: OFCE Policy Brief, Nr. 79, Oktober 2020, S. 1-15.

Einsparungen im Bereich der nationalen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik „erkaufte“ wurde. Abbildung 6 zeigt eindrücklich, wie sehr Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung seine Militärausgaben verringert hat, von ca. 2,5% des BIP im Jahr 1990 auf ca. 1,3% im Jahr 2001. Im gleichen Zeitraum reduzierte zwar auch Frankreich seine Militärausgaben deutlich (von 2,8% auf 2,0%), was eine Reduktion von 30% bedeutete. Deutschland hingegen halbierte praktisch seine Militärausgaben, die auch in den folgenden zwei Jahrzehnten stabil unter denen Frankreichs blieben.

Abb. 6 – Militärausgaben (in Prozent des BIP)



Quelle: World Bank 2023⁵⁹

Diese anhaltende Sparpolitik, deutlich unter dem 2%-Ausgabenziel der NATO⁶⁰, erfordert nun massive Staatsausgaben, um Ausrüstungsmängel zu beheben und Deutschlands Armee angesichts des russischen Angriffskriegs wieder zu stärken. Dazu stellte die deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz ein Sondervermögen in der Höhe von 100 Milliarden Euro⁶¹ zur Verfügung, wobei dieses Instrument gewählt werden musste, um die Regelgrenzen der Schuldenbremse zu umgehen⁶². Auch Frankreich erhöht für die Periode 2024-2030 seinen Militärhaushalt deutlich, und erfüllt heute das NATO-2%-Ziel schon fast/annähernd⁶³.

59. World Bank: Military expenditure (% of GDP), verfügbar auf: <https://api.worldbank.org/> [aufgerufen am 25. Juli 2023].

60. A. Pugnet: NATO: Luxemburg soll von 2-Prozent-Ziel ausgenommen werden, *Euractiv*, 7. Juli 2023, verfügbar auf: www.euractiv.de [aufgerufen am 25. Juli 2023].

61. Verschiedene Akteure aus dem Verteidigungssektor und der Politik argumentierten, dass 300 Milliarden Euro nötig wären um die deutsche Bundeswehr ausreichend auszustatten, z.B. Armin Papperger (Rheinmetall AG), Eva Högl (SPD), Roderich Kiesewetter (CDU).

62. Deutschlandfunk: Rüstungsinvestitionen. Was soll mit den Sonderausgaben für die Bundeswehr erreicht werden?, 27. Februar 2023, verfügbar auf: www.deutschlandfunk.de [abgerufen am 25. Juli 2023].

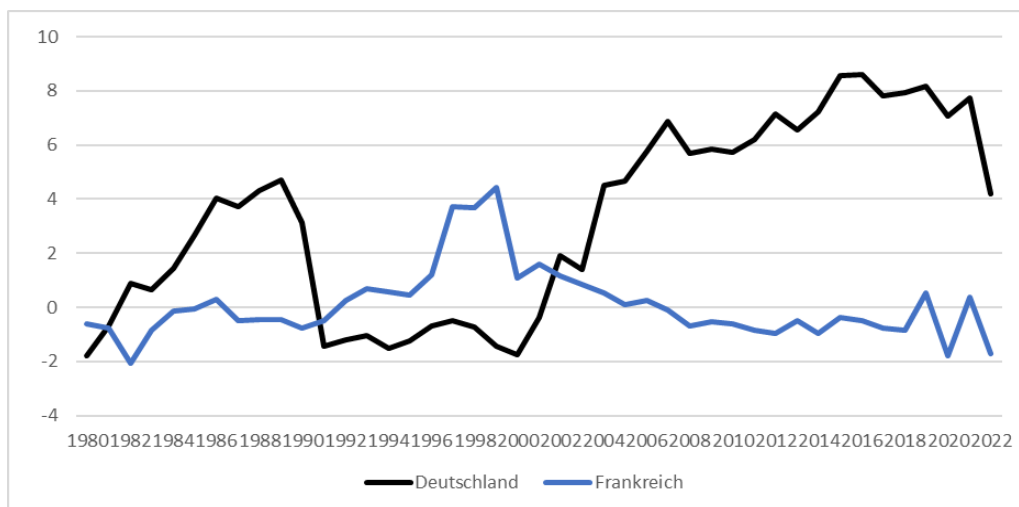
63. Vie publique : Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, 13. Juli 2023, verfügbar auf: www.vie-publique.fr [aufgerufen am 25. Juli 2023].

Ein ungelöstes Spannungsfeld: Binnenmarkt vs. exportgetriebene Wettbewerbsmodelle

Ein weiterer wichtiger Faktor, der es Deutschland erlaubt hat, seine öffentlichen Finanzen in den letzten zwei Jahrzehnten gegenüber Frankreich signifikant zu konsolidieren, lag in den hohen Leistungsbilanzüberschüssen, die das Land seit Mitte der 2000er Jahre erwirtschaftet hat (siehe Abb. 7). Bereits in den 1980er Jahren verfügte Deutschland über deutliche Leistungsbilanzüberschüsse, die sich mit der Wiedervereinigung jedoch schlagartig in Leistungsbilanzdefizite verwandelten. Erst durch die Reformpolitik und massive lohnpolitische Zurückhaltung der frühen 2000er Jahre, sowie einschneidende staatliche Konsolidierungsmaßnahmen, ergaben sich ab Mitte der 2000er Jahre wieder deutliche Leistungsbilanzüberschüsse. Durch die Teilnahme am Euro konnten diese Maßnahmen nicht zu einer Aufwertung der nationalen Währung führen und ermöglichten es Deutschland, innerhalb der EU (aber auch darüber hinaus) durch interne Abwertung und das Drücken nationalen Konsums in wenigen Jahren deutlich an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen⁶⁴.

Dieses unausgewogene und rein exportbasierte Wachstumsmodell erlaubte es Deutschland zwar in der Phase von 2006 bis 2019 bis auf die große Rezession Budgetüberschüsse zu erwirtschaften und damit seine Staatsverschuldung zu beschränken, führte aber auch zur Schaffung größerer externer Risiken für die deutsche Volkswirtschaft. Die Bevorzugung der Exportwirtschaft gegenüber des Binnenkonsums macht Deutschland anfällig für internationale Veränderungen, wie der Krieg in der Ukraine, die damit verbundene Energiepreiskrise, sowie die neuen geoökonomischen Rivalitäten mit China und den USA zeigen.

64. M. Höpner: Die Verschiedenheit der europäischen Lohnregime und ihr Beitrag zur Eurokrise: Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt, MPIfG Discussion Paper, Nr. 13/5, 2013.

Abb. 7 – Leistungsbilanz (in % des BIP)

Quelle: IWF 2023⁶⁵

Im Gegensatz dazu hatte Frankreich über einen Großteil der Zeitspanne seit 1980 eine relativ ausgeglichene Leistungsbilanz mit einem deutlich ausgewogeneren Mix zwischen Export- und Binnennachfrage. Nichtsdestotrotz verlor Frankreich deutlich an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Deutschland, da es den nationalen Konsum nicht durch starke Sparmaßnahmen oder niedriges Lohnwachstum drückte. Die deutlichen Unterschiede in den Leistungsbilanzen zwischen den Eurozone-Mitgliedstaaten erschwerten es außerdem der EZB, eine angemessene Geldpolitik zu fahren und zeigte die Unzulänglichkeiten der europäischen Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken auf. Obwohl es auf EU-Ebene seit der Eurozonenkrisis einen Mechanismus zur Erkennung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten gibt, war dieser bisher zahnlos und wird in der geplanten Reform der europäischen ökonomischen Governance auch nicht signifikant gestärkt werden.

Unterschiedliche Krisenresilienz: Anfälligkeit gegenüber Rezessionen und Zinsanstiegen

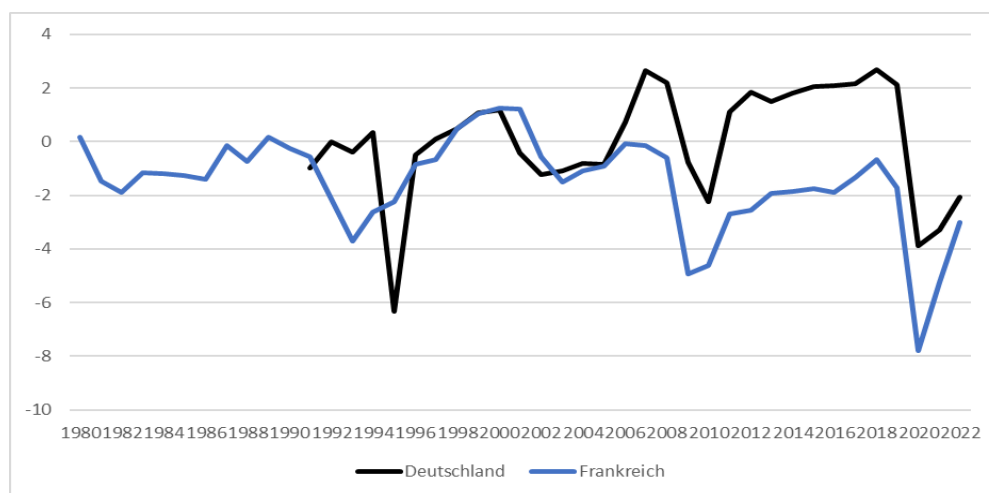
Während Deutschland durch seine Konsolidierungspolitik Nachholbedarf bei öffentlichen Investitionen und Militärausgaben hat, und ein Wachstumsmodell förderte, dass durch seine Exportausrichtung internationale Abhängigkeiten und Risiken schuf, erlaubte es die deutsche Budgetpolitik der letzten zwanzig Jahre jedoch auch, finanzielle Spielräume zur Bekämpfung genereller

65. IWF: World Economic Outlook Database, April 2023, verfügbar auf: www.imf.org [aufgerufen am 17 Juli 2023].

wirtschaftlicher Einbrüche und zum Auffangen adverser Zinsentwicklungen aufzubauen. In den letzten Jahren konnte die deutsche Regierung dadurch (eingeschränkt durch die Regeln der Schuldenbremse) zahlreiche Sondervermögen aufsetzen, um den zahlreichen Krisen seit 2020 (Coronavirus-Krise, Klima- und Energiepreiskrise, Sicherheitskrise) zu begegnen und eine deutlich aktivere Industriepolitik zu betreiben⁶⁶.

Auf französischer Seite hingegen hat es die Politik selbst in Wachstumsphasen versäumt, die Staatsverschuldung zu senken und dadurch sukzessive die Anfälligkeit des Budgets gegenüber nachteiligen Zinsentwicklungen und wirtschaftlichen Schwächephasen erhöht. Speziell in der Periode von 2014 bis 2019 wurden die günstigen Rahmenbedingungen von wirtschaftlichem Aufschwung und einer sehr entgegenkommenden Geldpolitik der EZB mit Negativzinsen nicht ausreichend genutzt, um die staatlichen Defizite und Verschuldung des französischen Staates zu senken. Wie Abbildung 8 verdeutlicht, schaffte es Frankreich im Unterschied zu vorherigen wirtschaftlichen Wachstumsphasen nicht, sein Primärdefizit (das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben exklusive Schuldendienst) in der Expansionsphase vor der Coronavirus-Pandemie auszugleichen oder einen Primärüberschuss zu erzielen.

Abb. 8 – Primärdefizite (in % des BIP)



Quelle: IWF 2023⁶⁷

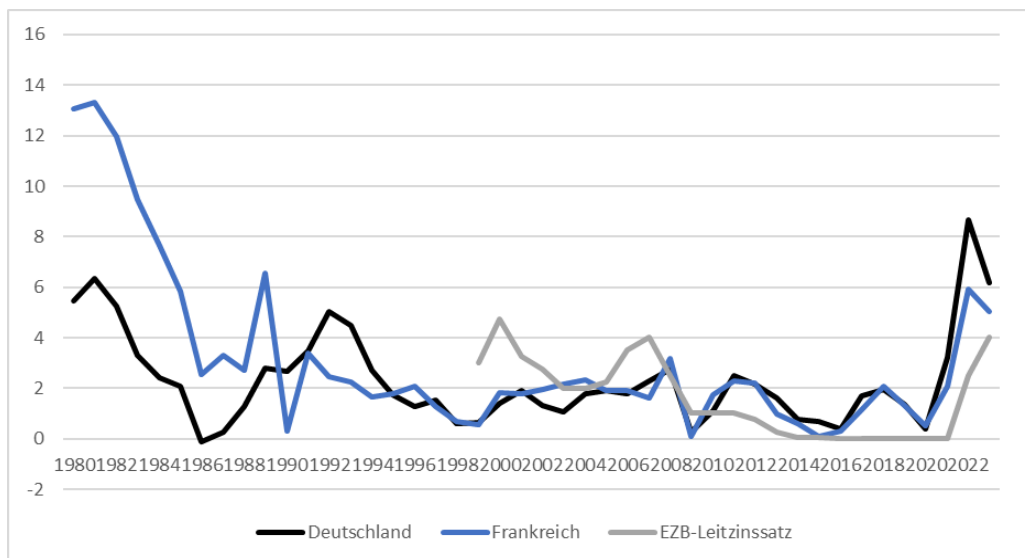
Mit dem Inflationsschock in der Folge der russischen Invasion der Ukraine und den Lieferkettenproblemen im Zuge der Coronavirus-Pandemie vollzog sich ein dramatischer Wandel in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Um die Inflation

66. J. Liboreiro: Germany & France account for most EU subsidies. Here's why it's a concern, Euronews, 19. Januar 2023, verfügbar auf: www.euronews.com [aufgerufen am 25. Juli 2023].

67. IWF: World Economic Outlook Database, April 2023, verfügbar auf: www.imf.org [aufgerufen am 17 Juli 2023].

einzudämmen, erhöhte die EZB nach einer abwartenden Phase den Leitzinssatz innerhalb eines Jahres drastisch von 0% im Juli 2022 auf 4% im Juni 2023 (siehe Abb. 9). Diese Leitzinserhöhungen schlagen sich nun auch stark auf die Anleiherenditen nieder und durch das deutliche höhere Verschuldungsniveau Frankreichs erhöht dies den Druck auf das französische Budget deutlich gegenüber der Phase vor 2020.

Abb. 9 – Inflation & EZB-Leitzinssatz



Quelle: IWF 2023⁶⁸, EZB 2023⁶⁹

Das bedeutet, dass ein signifikant steigender Schuldendienst auf ein Budget mit einem strukturellen Primärdefizit trifft, welches keinen budgetären Puffer bietet, um diese steigenden Kosten aufzufangen. Dementsprechend wird das französische Defizit in den kommenden Jahren laut aktuellen Prognosen von einem hohen Niveau nur langsam sinken⁷⁰, obwohl die französische Wirtschaft nach der Coronavirus-Krise und dem Energiepreisschock wieder in eine Wachstumsphase übergehen sollte. Und obwohl Frankreich weiterhin eine relative hohe Bonität besitzt und der Spread der Anleiherenditen zu Deutschland relativ stabil scheint, so erhöht sich damit die Vulnerabilität des nationalen Budgets gegenüber zukünftigen Krisen zusätzlich. In der Einnahmefälle und Ausgabensteigerungen zur Krisenbekämpfung das Budgetdefizit weiter befeuern könnten, kann sich die abflauende Inflation nicht mehr positiv auf die großteils nominale, das heißt nicht-inflationsindexierte, Staatsverschuldung auswirken.

68. IWF: World Economic Outlook Database, April 2023, verfügbar auf: www.imf.org [aufgerufen am 17. Juli 2023].

69. EZB: Key ECB interest rates, verfügbar auf: www.ecb.europa.eu [aufgerufen am 26. Juli 2023].

70. Französische Regierung: Programme de stabilité, April 2023, verfügbar auf: www.budget.gouv.fr [aufgerufen am 02. Juli 2023].

Ideologische Debatten überwinden:

Deutsche und französische Positionen in der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik in Einklang bringen

All diese Versäumnisse und Vulnerabilitäten der nationalen Budgets Deutschlands und Frankreichs müssen in den nächsten Jahren angegangen werden. Die budgetären Rahmenbedingungen und Herausforderungen haben sich drastisch geändert und erfordern einen neuen Zugang zur Staatsverschuldung in beiden Ländern. Während Deutschland die Rolle öffentlicher Schulden und die Ausgestaltung der Schuldenbremse überdenken sollte, braucht es in Frankreich ein größeres Bewusstsein über die Risiken hoher Verschuldung, bevor eine große Krise den Staat in eine rein reaktive Rolle zwingt.

Deutschland hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten signifikante budgetäre Puffer erarbeitet, teilweise unterstützt durch ein Wachstumsmodell, dessen Nachhaltigkeit durch die jüngsten Entwicklungen deutlich in Frage gestellt wird, wie die aktuelle Position als Konjunkturschlusslicht impliziert⁷¹. Diese Puffer sollten nun dazu genutzt werden, öffentliche Investitionen anzuschieben, einen ausgewogeneren Wachstumsmix aus Export- und Binnennachfrage zu schaffen und die nötigen Mittel für die grüne Transformation und die Digitalisierung aufzubringen⁷², anstatt, wie von Finanzminister Christian Lindner gefordert, einen stringenten Sparkurs einzuschlagen.

Frankreich hingegen sollte sich der Vulnerabilität bewusstwerden, die aus strukturellen Primärdefiziten resultiert und langfristig angelegte Konsolidierungsmaßnahmen anstreben⁷³, die gleichzeitig jedoch Raum für Investitionen in das

71. A. Meiritz & J. Olk: Deutschland droht anhaltende Rezession, Handelsblatt, 25. Juli 2023, verfügbar auf: www.handelsblatt.com [aufgerufen am 26. Juli 2023].

72. P. Artus: Germany's advantage over France, Spain or Italy, in: Natixis Flash Economics, Nr. 853, 26. Dezember 2022.

73. P. Artus: Another economic policy will be needed in the euro zone and France once real long-term interest rates become higher than potential growth, in: Natixis Flash Economic, Nr. 123, 1. März 2023.

Wachstumspotential des Landes lassen. Während die Steuerlast in Frankreich hoch ist, sollte die Konsolidierung nicht ausschließlich über die Ausgabenseite erfolgen. Änderungen im Steuermix könnten ebenfalls Raum für gezielte Steuererhöhungen geben, sofern sie sozial gerecht ausgestaltet werden. Da Frankreich in den letzten beiden Jahrzehnten strukturell mehr als Deutschland für öffentliche Investitionen und das Militär ausgegeben hat, gibt es hier weniger Bedarf für starke Erhöhungen, was mehr Raum für die Budgetkonsolidierung als in Deutschland bietet.

Auf europäischer Ebene braucht es ein besseres Verständnis zwischen Deutschland und Frankreich bezüglich ihrer länderspezifischen Institutionen und Werte, sowie eine bessere Koordination ihre Wirtschafts- und Budgetpolitik. Speziell Deutschland muss stärker darauf achten, sich als Eurozonen-Mitglied nicht durch übermäßige interne Abwertung und eine Unterdrückung der Binnennachfrage „beggar-thy-neighbor“⁷⁴-artige Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. In einem geopolitisch und -ökonomisch komplizierten Umfeld muss Europa eine bessere Koordinierung nationaler Wirtschafts- und Budgetpolitiken sicherstellen, um global bestehen zu können.

In Bezug auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts braucht es von deutscher Seite eine Rücksichtnahme auf nationale Verfassungsprinzipien, wie dem französischen Prinzip der Souveränität, die der institutionellen Einschränkung des Budgets Schranken setzt. Im Gegenzug muss sich Frankreich entschlossener seiner strukturell hohen Primärdefizite annehmen, denn ein budgetär vulnerables Frankreich könnte in einer kommenden Wirtschaftskrise neben Italien ein großes Risiko für die Stabilität der Eurozone darstellen. Genau diese Risiken veranlassen Deutschland schon seit Jahrzehnten dazu, weiteren europäischen Integrationsschritten im Bereich der Wirtschafts- und Budgetpolitik skeptisch gegenüberzustehen und einen Fokus auf gemeinsame Regeln zu legen.

Gleichzeitig müssen gemeinsame Normen auf europäischer Ebene auch den wirtschaftlichen Realitäten der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung tragen und auf volkswirtschaftlich belastbaren Prinzipien beruhen. Der deutsche „Fetisch“ der Schuldenbremse und der „Schwarzen Null“ sind hierbei nicht besonders zuträglich und bedürfen in Deutschland einer neuerlichen innerstaatlichen Auseinandersetzung über eine langfristige angelegte

74. Eine Beggar-thy-Neighbor-Politik beschreibt eine volkswirtschaftliche Strategie, die einem merkantilistischen Prinzip der Maximierung von Leistungsbilanzüberschüssen folgt, was bedingt, dass andere Länder diese Überschüsse durch Leistungsbilanzdefizite (und eine damit verbundene Schuldenaufnahme) auffangen müssen.

Budgetpolitik, die die aktuellen geökonomischen, geopolitischen und geökologischen Herausforderungen berücksichtigt.

Die EU benötigt zusätzliche Instrumente der volkswirtschaftlichen Steuerung und Koordination, wie eine zentrale „Budget-Kapazität“ (*fiscal capacity*)⁷⁵ und einen europäischen Nachfolgefonds für NGEU, um die grüne Transformation der EU zu bewerkstelligen. Dabei ist es wichtig, dass solche neuen Instrumente nicht aus einer Krisenlogik heraus geschaffen werden, sondern, im Einklang mit den Anforderungen der deutschen Verfassung und dem im EU-Bereich relevanten Prinzip der demokratischen Selbstbestimmung, durch Änderungen der EU-Verträge abgesichert werden. Eine dahingehende Änderung der Verträge⁷⁶ würde durch einen länderübergreifend breiteren Konsens über die Rolle der Budgetpolitik und der Staatsverschuldung erleichtert werden.

75. P. Burriel, P. Chronis, M. Freier, S. Hauptmeier, L. Reiss, D. Stegarescu & S. Van Parys: A fiscal capacity for the euro area: lessons from existing fiscal-federal systems, in: Occasional Paper Series, Nr. 239, April 2020.

76. Eine solche Änderung der EU-Verträge sollte auch institutionelle Reformen im Rahmen der zu erwartenden EU-Osterweiterung(en) inkludieren.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- J. Süß, [Between Inertia and Openness. Germany Reforms Its Labor Immigration System](#), *Notes du Cerfa*, No. 174, July 2023
- M. Krpata, [Can Europe do Without a Geological Strategy to Face China?](#), *Etudes de l'Ifri*, June 2023
- S. Parthie, „[Doppel-Wumms für eine doppelte politische Herausforderung](#)“, *Notes du Cerfa*, Nr. 173, Dezember 2022.
- M. Krpata, [The European Union Industrial Strategy: Reconciling Competition and Geoeconomic Challenges](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 172, Oktober 2022.
- E. A. Martin, [La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 171, Oktober 2022.
- D. Puhl, [Deutschland, die “Zeitenwende” und die Zukunft der NATO](#), *Visions franco-allemandes*, Nr. 33, August 2022.
- P. Commun, [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 170, Juli 2022.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org