

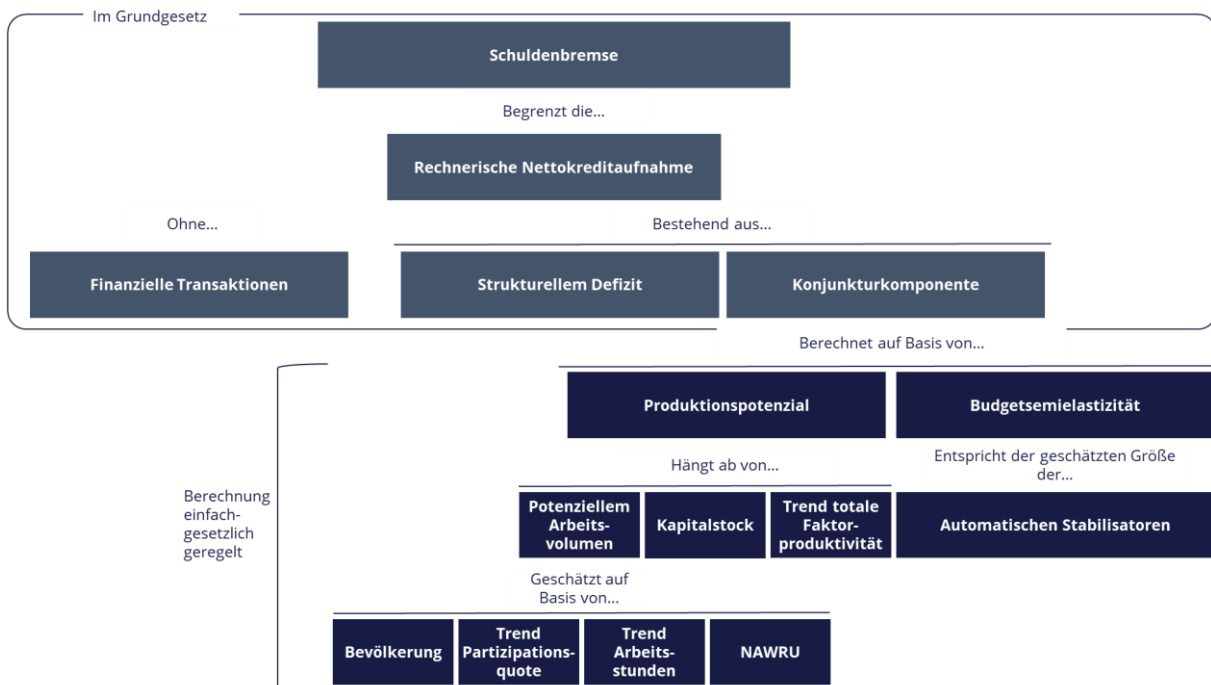
Eine neue deutsche Finanzpolitik¹

Zusammenfassung

Nachhaltige Staatsfinanzen hängen heute von einer voll ausgelasteten Erwerbsbevölkerung und einer produktiven Wirtschaft ab, und nicht von der Minimierung der Zinszahlungen mittels einer Minimierung der Schuldenquote. Wir schlagen vor, die Konjunkturkomponente der deutschen Schuldenbremse (und die Konjunkturbereinigung des Haushaltssaldos im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts) so weiterzuentwickeln, dass der zentralen Rolle eines volla ausgelasteten Arbeitsmarkts für nachhaltige Finanzen Rechnung getragen wird. Das schafft schon für das Jahr 2023 signifikanten fiskalischen Spielraum. Wir ergänzen dies durch einen Vorschlag zur Sicherstellung ausreichender Investitionen, einer Voraussetzung für Produktivität. Um zu verhindern, dass sich hohe Zinszahlungen wie in den 1990er und frühen 2000er Jahren wiederholen, schlagen wir die Einführung eines Frühwarnindikators vor, der den Anteil der Zinszahlungen am Haushalt überwacht.

Das gegenwärtige Rahmenwerk der deutschen Fiskalpolitik

Die Schuldenbremse begrenzt das Haushaltsdefizit des Bundes² auf 0,35 % des BIPs zuzüglich einer Konjunkturkomponente, die mittels der EU-Methode zur Ermittlung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos berechnet wird. Ausgenommen sind finanzielle Transaktionen, d.h. Transaktionen, die einen Tausch von Finanzaktiva beinhalten. Die Schuldenbremse ist Teil der Verfassung, die Definition der Konjunkturkomponente einfachgesetzlich geregelt.



Quellen: BMF, Ademmer et al. (2019), eigene Darstellung

¹ Kontakt: philippa.sigl-gloeckner@dezernatzukunft.org

² Einschließlich nach 2011 eingerichteter Sondervermögen

Ein Paradigmenwechsel

In der ökonomischen Analyse von Staatsverschuldung und Fiskalpolitik hat es einen Paradigmenwechsel gegeben, der sich unter anderem in den neuesten Publikationen von Blanchard et al., Südekum und Hüther oder Furman und Summers zu dem Thema widerspiegelt. Sie und andere argumentieren, dass (1) die Finanzierungskosten heute die Staatsverschuldung weniger einschränken als in der Vergangenheit und (2) die Fiskalpolitik zur Steuerung der Gesamtnachfrage beitragen sollte. Diese Erkenntnisse haben sich zwar als neuer Konsens herauskristallisiert, die Übersetzung in einen konkreten neuen fiskalpolitischen Rahmen steht aber noch aus. Die meisten bisherigen Vorschläge konzentrieren sich auf das, was nicht passieren sollte, anstatt eine positive, zielorientierte Vision der Fiskalpolitik zu formulieren, oder sie nehmen eine partielle Sicht der Welt ein, indem sie nur einen Aspekt der Fiskalpolitik betrachten. Wir wollen diese Lücke schließen.

Die Herausforderung

Deutschland steht heute vor drei großen mittel- bis langfristigen Herausforderungen: Dem Aufbau einer produktiven, dekarbonisierten industrialisierten Wirtschaft, ohne sich auf Kernenergie zu verlassen; dem Wohlstandserhalt trotz alternder Gesellschaft; und dem Übergang von einem stark exportabhängigen zu einem ausgewogeneren Wachstumsmodell. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert Investitionen in großem Umfang, die Mobilisierung aller verfügbaren Arbeitskräfte und ausreichend hohe Löhne, um den Binnenkonsum zu fördern.

Eine produktive Wirtschaft ist nicht nur um ihrer selbst willen erstrebenswert. Mit ihr steht und fällt heute die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen: Während Zinszahlungen im Jahr 2019 nur 3,5 % des Bundeshaushalts ausmachten, beliefen sich die Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung auf fast ein Drittel des Haushalts. Das Verhältnis von Menschen im Rentenalter zur Erwerbsbevölkerung wird voraussichtlich von 36 % im Jahr 2019 auf 52 % im Jahr 2040 steigen, was hohe Anforderungen an das Transfersystem stellt. Nachhaltige öffentliche Finanzen sind daher darauf angewiesen, dass möglichst viele Menschen in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten und ihren Ruhestand zu finanzieren. Heute sind jedoch über 10 % der Erwerbstätigen nur geringfügig beschäftigt, 22 % verdienen 11,05 Euro oder weniger und 6 % sind dauerhaft auf Sozialleistungen angewiesen.

Um langfristige Nachhaltigkeit zu sichern, sollte die Fiskalpolitik daher darauf abzielen, (1) die Zahl der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, die Transferleistungen benötigen, zu reduzieren und (2) das Lohnwachstum zu unterstützen, um den Bedarf an öffentlichen Rentenzuschüssen zu begrenzen. Das Ziel der Begrenzung der Schuldenquote bei 60 % sollte mit dem **Ziel der Vollauslastung des Arbeitsmarkts** ersetzt werden.

Unsere Reformvorschläge

Unsere Vorschläge berücksichtigen die Aspekte Finanzierungskosten, säkulare Nachfragesteuerung, Abschwächung wirtschaftlicher Schocks sowie die Förderung einer produktiven Angebotsseite. Um sicherzustellen, dass die Reformen sofort umgesetzt werden können, beinhaltet keiner von ihnen eine Änderung des Grundgesetzes. Unser zentraler Vorschlag besteht in der Modifikation der Berechnungsmethoden des

Stabilitäts- und Wachstumspakts, sodass auch die europäische Dimension Berücksichtigung findet.

	Vorschlag & Beschreibung	Zweck	Haushälterischer Effekt	Institutionelle Verantwortung
Angebotsseite: Investitionsfonds	10-jähriges kommunales Investitionsprogramm des Bundes mit indikatorbasierten, vorhersehbaren Investitionszuweisungen (Anträge und Mittelnachweise entfallen)	Nachhaltigkeit und Produktivität von morgen sichern; Schutz kommunaler Investitionsniveaus gegen Konjunkturschwankungen, Kapazitätenaufbau auf kommunaler Ebene ermöglichen	Als finanzielle Transaktionen von der Schuldenbremse ausgenommen	Finanzierung: rechtlich eigenständige, bestehende Gesellschaft des Bundes, die mit einem Investitionsfonds ausgestattet wird; Second best: hochkonzessionäre Kredite durch die KfW; Umsetzung: größtenteils Kommunen
Nachfrageseite (Vollauslastung): Anpassung Berechnung Produktionspotenzial	Anpassung der Inputs zur Berechnung des Produktionspotenzials im Rahmen der Schuldenbremse: von arbiträren historischen Trends zu Vollbeschäftigung ohne Langzeitarbeitslosigkeit und unfreiwillige Teilzeit, sowie geschlechterspezifische Partizipationsquoten im Einklang mit Artikel 3 GG	Bewältigung Klima- und demographischer Wandel durch volle Mobilisierung aller Arbeitsressourcen und Setzen von nachfrageseitigen Produktivitätsanreizen; außenwirtschaftliches Gleichgewicht; Anhebung des materiellen und immateriellen Investitionsniveaus durch Stabilisierung von Erwartungen	Erhöhtes Produktionspotenzial schafft Spielräume über die Konjunkturkomponente	Bundesregierung, idealerweise in Abstimmung mit europäischen Partnern in der Output Gap Working Group der EU-Kommission
Nachfrageseite (Konjunkturreakibilität): Weiterentwicklung der automatischen Stabilisatoren	Konjunkturabhängige progressive Anpassung der Sozialbeiträge und/oder antizyklische schwankende Klimaprämie	Permanente Reduktion des Potenzials in Folge konjunktureller Abschwünge verhindern; Risiko von Überhitzung und Inflation im Aufschwung reduzieren	Im Abschwung eine höhere zulässige Neuverschuldung, im Aufschwung größere Reduktion der Neuverschuldung	Gesetzgeber; Neuberechnung der Budgetsemielastizität durch die EU-Kommission
Finanzierungsseite: Zins-Haushaltsquote	Beobachtung des Verhältnisses von Zinskosten zum Haushalt; finanzpolitische Strategieüberprüfung bei kumulativem Anstieg um einen Prozentpunkt	Frühwarnsystem um starken Anstieg der Zinskosten rechtzeitig zu erkennen und Umsteuern zu ermöglichen	In der Projektion: Im Hochzinsszenario Auslösen in 2022, 2028 und 2030; bei moderatem Zinsanstieg in 2027 Rückblickend: 1992, 1994, 1997 und 1999	Überwachung der Quote: Stabilitätsrat; Durchführung der Strategieüberprüfung: Bundesregierung mit Rechenschaft gegenüber Bundestag