

BAND 14

Nachhaltig aus der Schulden- krise – für eine finanzpolitische Zeitenwende

Bericht der **finanzpolitischen Kommission** der Heinrich-Böll-Stiftung



**NACHHALTIG AUS DER SCHULDENKRISE –
FÜR EINE FINANZPOLITISCHE ZEITENWENDE**

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES
BAND 14**

Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende

Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende

Band 14 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2014

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design/State)

Druck: Druckerei Arnold, Großbeeren

Cover-Photo: © Mopic – Fotolia.com

ISBN 978-3-86928-133-9

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
I Einleitung	12
II Deutschland in Zeiten des Umbruchs	16
1 Struktur und Entwicklungen der öffentlichen Haushalte	16
1.1 Ausgaben, Einnahmen und Defizite	16
1.2 Vermögen und Schulden des Staatssektors	20
1.3 Implizite Staatsverschuldung	22
2 Einkommensverteilung, Vermögensverteilung und Steuerlastverteilung	23
2.1 Die Einkommen sind zunehmend ungleicher	24
2.2 Die Vermögen sind stark konzentriert	26
2.3 Die Steuerlastverteilung ist moderat progressiv	27
3 Der Wandel der Gesellschaft	28
3.1 Der demografische Wandel	28
3.2 Der sozialräumliche Wandel	31
3.3 Die Erosion sozialer Bindungen	33
4 Die Europäische Union in der Krise	35
4.1 Die vertraglich geregelte Finanzpolitik des EU-Haushalts	36
4.2 Risiken und Nebenwirkungen der Krisenpolitik	36
5 Wirtschaften in einer globalisierten Welt	45
III Fünf notwendige Schritte zu einer finanzpolitischen Wende	47
1 Innovationen und Investitionen für das 21. Jahrhundert	47
1.1 Strategien gegen den Fachkräftemangel	47
1.2 Erhalt und Sanierung der bestehenden öffentlichen Infrastruktur	49
1.3 Flächendeckende Versorgung mit einer Netzinfrastruktur	51
1.4 Energiewende und ökologische Transformation	52
1.5 Den demografischen Wandel gestalten	53
2 Der deutsche Föderalismus am Scheideweg	54
3 Wege aus der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise	58

3.1 Auch Banken müssen scheitern können	59
3.2 Das Finanzsystem sicherer machen	60
3.3 Begleitmaßnahmen	61
3.4 Ausblick: Fiskalvertrag und «Blue Tax»	62
4 Für eine solide, langfristig tragfähige Finanzpolitik	66
4.1 Die intertemporal umverteilende Finanzpolitik	66
4.2 Die trügerische Gegenwart	69
4.3 Die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern	71
4.4 Die öffentlichen Haushalte strukturell anpassen	74
4.5 Die Produktivität der öffentlichen Hand erhöhen	76
4.6 Die Wachstumspfade sichern, die Zukunftsfähigkeit gewährleisten	79
5 Den Finanzierungsbedarf sichern	83
5.1 Die Aufkommenspotenziale der Einkommens-, Vermögens- und Unternehmenssteuern	85
5.2 Die Aufkommenspotenziale der Mehrwertsteuer und der Energiesteuern	93
5.3 Das Steuermehraufkommen für Zukunftsinvestitionen, Steuersenkungen und Schuldentilgung verwenden	95
IV Zehn Leitlinien für eine nachhaltige und tragfähige Politik	97
Die Autorinnen und Autoren	101

VORWORT

Die historische «schwarze Null» bei der Kreditaufnahme für den Bundeshaushalt ist erreicht, die Schuldenbremse wird ab 2020 gelten, die Zinsen sind auf einem Tiefstand, der Arbeitsmarkt bemerkenswert robust. Alles gut und weiter so?

Gegen den Trend der Erfolgsmeldungen fordert die Finanzpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung eine Wende in der Finanzpolitik. Die Gründe hierfür liegen vor allem in der fehlenden Zukunftsperspektive der aktuellen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Das gilt für strukturelle Reformen der sozialen Sicherungssysteme wie für strategische Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Infrastruktur, um die Basis für den nachhaltigen Wohlstand von morgen zu legen. Die jetzige Politik erkaufte ihre Gegenwartserfolge nur zu Lasten der Zukunft.

Die Herausforderungen sind bekannt: Der Höhepunkt des demographischen Wandels steht uns noch bevor; unser Bildungssystem reproduziert eher soziale Ungleichheit, als sie zu verringern; öffentliche und private Investitionen reichen nicht aus, um den Kapitalstock zu erneuern und die Infrastruktur zu modernisieren; die Rentenpolitik setzt im Hinblick auf die Lebensarbeitszeit die falschen Signale; der ökologische Umbau der Industriegesellschaft wird nicht energisch genug vorangetrieben.

Richtig ist, dass diese Herausforderungen nicht allein durch die öffentliche Hand bewältigt werden können. Aber ohne eine aktive regulatorische und investive Politik von Bund, Ländern und Gemeinden sind sie erst recht nicht zu meistern. Das erfordert auch finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten, ohne neue Schuldenberge aufzutürmen. Flucht in Schuldenmacherei und Sparen auf Kosten von Zukunftsinvestitionen sind nur zwei verschiedene Spielarten zukunftsvergessener Politik.

Mit dem Auftrag, Leitlinien zu formulieren, die es erlauben, in Zeiten der Schuldenbremse die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu bewahren und die Zukunft zu gestalten, startete vor zwei Jahren die Arbeit der Finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Die nun vorliegenden Ergebnisse bieten neben einer empirischen Bestandsaufnahme vielfältige Anregungen und Handlungsempfehlungen für die künftige föderale und europäische Zusammenarbeit.

Unser Dank gilt den Mitgliedern der Kommission und Autoren dieser Empfehlungen: Stefan Bach, Rainer Emschermann, Anja Hajduk, Thomas Losse-Müller, Hans Christian Müller-Dröge und Michael Thöne. Ganz besonders danken wir Anja Hajduk, die mit viel Engagement den Vorsitz der Gruppe übernommen und sie zum Ziel gesteuert hat.

Last but not least bedanken wir uns bei Dieter Rulff für die redaktionelle Betreuung dieses Berichts.

Wir hoffen, dass die Empfehlungen der Kommission die finanz- und haushaltspolitische Diskussion weit über das grüne Spektrum hinaus befördern.

Berlin, im September 2014

Ralf Fücks
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Ute Brümmer
Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland ist eine zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Aufgabe der künftigen Jahrzehnte. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Diese sind im Wesentlichen die öffentlichen Haushalte, die Vermögensbestände und Schulden der öffentlichen Hand, die Verteilung der privaten Vermögen und Einkommen, der demografische Wandel und seit nunmehr sieben Jahren die Krise des Euroraumes sowie das Ausbleiben der Investitionen, um den Standort im globalen Wettbewerb zu stärken. Tatsächlich weist die Tragfähigkeit in allen Aspekten Schwächen auf.

Bei den staatlichen Haushalten hat die gute konjunkturelle Lage verbunden mit der normativen Orientierung an der Schuldenbremse dazu geführt, dass sie ihr strukturelles Defizit überwunden haben. Auch für die kommenden Jahre ist, sofern auf der Ein- und Ausgabenseite keine gravierenden Veränderungen vorgenommen werden, mit einem leichten Überschuss zu rechnen.

Zugleich ist den vergangenen Jahren und Jahrzehnten die Staatsverschuldung gewachsen. Dieses Wachstum geht einher mit einem Rückgang öffentlicher Investitionen. Betrachtet man die aktuelle staatliche Vermögensbilanz, so ist sie annähernd ausgeglichen, allerdings betrug das Plus vor 20 Jahren noch 52 Prozent des BIP. Deutschland hat also die ganze Zeit finanzpolitisch von der Substanz gezehrt.

Für den gleichen Zeitraum ist eine erhebliche Zunahme der Ungleichheit bei der Verteilung privater Vermögen und Einkommen zu verzeichnen. Dieser Ungleichheit wurde durch die staatlichen Steuer- und Transfersysteme nur teilweise entgegengewirkt, vor allem auch, weil das Steuersystem durch die Reformen der letzten 15 Jahre an nivellierender Wirkung eingebüßt hat.

Die wachsende soziale Spreizung wird in den kommenden Jahren noch zunehmen, denn der demografische Wandel wird sich als dominierende gesellschaftliche Entwicklung auch auf die Einkommensverteilung auswirken. Bereits jetzt sind eine höhere Belastung der Sozialsysteme und ein Anwachsen der Altersarmut absehbar. Die mit dem Wandel einhergehende Verschlechterung des Altersquotienten und der Erwerbspersonenzahl lassen sich allenfalls noch abmildern und wohl nur zum Teil durch eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität auffangen. Zugleich werden mit dem demografisch bedingten Wandel der Sozialräume neue Belastungen auf die öffentlichen Haushalte zukommen.

In diesen langen Trends der öffentlichen Finanzen in Deutschland stellt die Euro- und Staatsschuldenkrise eine Zäsur dar. Sie ist eine Entwicklung, die mit erheblichen, auch heute noch nicht völlig absehbaren Risiken behaftet ist. Die Maßnahmen zur Rettung zunächst der nationalen Banken und hernach der Euro-Krisenländer haben die Staatsverschuldung anschwellen lassen und zu einem erheblichen Haftungsri-

siko geführt, das Gläubiger- und Schuldnerstaaten finanziell in eine wechselseitige Abhängigkeit und politisch in eine Konfrontation brachte. Die Fokussierung der Rettungspolitik auf monetäre Maßnahmen der EZB hat die strukturellen Gründe der Krise unberührt gelassen.

Um die nachteiligen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Produktivität des Landes zu dämpfen und um global wettbewerbsfähig zu bleiben und gleichermaßen auch um die staatliche Vermögensbilanz zu verbessern, sind Investitionen in die Humanressourcen, in die öffentliche Infrastruktur sowie in die Netzinfrastruktur erforderlich. Eine besondere Bedeutung kommt der Energiewende als dem zentralen Projekt der ökologischen Transformation und der Standortsicherung auf den führenden Märkten der Zukunft zu. Um genügend Ressourcen für diese Aufgaben zu mobilisieren, sind Innovationen und Investitionen in erheblichem Umfang erforderlich.

Für die Europäisierung seiner Politik als auch für die optimale Entwicklung seiner Ressourcen ist Deutschland nicht hinreichend gerüstet. Das liegt unter anderem an seiner föderalen Struktur, die sich vom Gründungsgedanken der «Bundes»-Republik her legitimiert, sich aber angesichts des europäischen Trends und der benannten Herausforderungen als defizitär erweist, z.B. in der Bildungspolitik. Das System hat zu viele Vetospieler und Verflechtungsfallen. Statt schleichend und ohne Partizipation muss ganz klar eine Richtungsentscheidung herbeigeführt werden, wohin sich unser Föderalismus entwickeln soll: mehr ausdrückliche Profilierung der Länder mit stärkeren Gestaltungsunterschieden oder weitere Vereinheitlichung der Verhältnisse im Sinne eines exekutiven Föderalismus? Dieser Prozess verlangt eine weitgehende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger.

Um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen künftig zu sichern, müssen auch die finanziellen Verpflichtungen gegenüber den europäischen Partnern transparent, kalkulierbar und letztlich auch begrenzt werden. Dafür ist es nötig, dass das anfangs notwendige kurzfristige Krisenmanagement nunmehr von einer längerfristigen Strategie abgelöst wird, die an den Ursachen der Krise ansetzt. In deren Mittelpunkt standen exzessive Verschuldungen des Bankensektors und einiger Mitgliedsstaaten, die sich gegenseitig verstärkten. Folglich ist für die Bewältigung eine Neuordnung des Bankensystems zentral. Der Fall, dass Banken zu groß sind und daher nicht fallen gelassen werden können («too big to fail»), darf nicht wieder vorkommen. Und statt Banken mit Staatsgeld zu retten («Bail-out»), sollen künftig zuerst die Anteilseigner und Kreditgeber einer Bank in die Pflicht genommen werden («Bail-In»). Von daher ist die (Weiter-)Entwicklung der Bankenunion sinnvoll und notwendig, bei der im Konkursfall die Gläubiger nach Maßgabe des Einlagevermögens an der Rettung beteiligt werden, die Banken sich durch einem gemeinsamen Fonds wechselseitig sichern und auch ein höheres Eigenkapital vorhalten müssen.

Von der Bankenkrise nicht mehr zu trennen ist die Staatsschuldenkrise. Daher ist die Verpflichtung der Staaten auf klare Defizitgrenzen und den Abbau ihrer Schulden sinnvoll. Eine Vergemeinschaftung der Schulden würde hingegen, angesichts der wechselseitigen politischen Abhängigkeit von Gläubiger- und Schuldnerstaaten, zu einer Verwischung der jeweiligen Verantwortlichkeit führen und damit den Reform-

druck mindern. Allerdings leidet der gefundene Mechanismus der Krisenbewältigung an systemischen und politischen Mängeln. Seine Glaubwürdigkeit steht vor allem in Frage, wenn er zu seiner Durchsetzung finanzielle Sanktionen androht, die die Krise ggf. verschlimmern würden. Besser wäre hingegen im Sanktionsfall die Erhebung einer «Blue Tax», einer europäisch veranlassten Steuererhöhung, die die Finanzkraft der öffentlichen Hand stärken würde. Sinnvollerweise sollte eine solche «Blue Tax» auf Basis der Mehrwertsteuer erhoben werden, weil diese in allen Staaten der EU eingeführt und fiskalisch leicht umzusetzen ist.

Es wird deutlich, dass sich die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik nicht einfach an der Beachtung der Schuldenbremse, wie sie im Grundgesetz festgelegt wurde, bemessen lässt. Um tragfähig zu sein, ist mehr nötig. So müssen die impliziten Schulden, die in die öffentlichen Haushalte nicht eingehen, die Gesellschaft aber künftig belasten werden, ebenso in ihre Kalkulation einbezogen werden wie die gesellschaftlichen Veränderungen, die sich in ihrer Einnahme- wie Ausgabe-seite absehbar niederschlagen werden. Gleichermaßen müssen die öffentlichen Investitionen deutlich gesteigert werden, deren Vernachlässigung in der Vergangenheit zur Beschönigung der öffentlichen Bilanzen beigetragen hat und die diese in Zukunft zwar belasten, aber zu ihrer wirtschaftlichen Stabilität unumgänglich sind.

Zur Verbesserung der Tragfähigkeit kann auch eine Erhöhung der Staatseinnahmen dienen. Da diese letztlich Haushalte und Betriebe belastet und von den Bürgerinnen und Bürgern auch akzeptiert werden muss, sollten die Maßnahmen moderat ausfallen. Zugleich sollte dabei ihre umverteilende Wirkung bedacht werden. In Betracht kommen nicht nur Steuererhöhungen, sondern auch der Abbau von Steuervergünstigungen und die Vermeidung von Steuerumgehungsmöglichkeiten. Insgesamt sehen wir ein Potenzial für Steuermehreinnahmen von 20 bis 44 Mrd. Euro. Um dem anspruchsvollen und zukunftsgerichteten Kriterium der langfristigen Tragfähigkeit in der Finanzpolitik gerecht zu werden, müsste eben nicht nur die Schuldenbremse eingehalten, sondern ein jährlicher Haushaltsüberschuss von mindestens ein Prozent des BIP erwirtschaftet werden.

I Einleitung

Erstmalig seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland schrumpfte 2013 der staatliche Schuldenstand – und zwar um 30,3 Mrd. Euro. Zuvor war er 62 Jahre lang kontinuierlich angewachsen, von 9,6 Mrd. Euro im Jahr 1950 auf 2.043,7 Mrd. Euro im Jahr 2012. Für 2014 ist erstmals seit 1969 ein ausgeglichener Bundeshaushalt avisiert, und in den kommenden Jahren will der Bundesfinanzminister am «Kurs der Nullverschuldung» festhalten. Dem Anschein nach wurde ein finanzpolitischer Wendepunkt erreicht, insofern könnte der Titel unseres Berichtes «Finanzpolitische Zeitenwende» auch auf einer Broschüre des Bundesfinanzministeriums stehen.

Doch eine Zeitenwende erkennt man nur mit einem gewissen Abstand zum Geschehen, wenn sich das Danach von dem Davor nicht nur dem Anschein nach, sondern substantiell unterscheiden lässt. Dann lassen sich bereits auf kurzer Distanz Faktoren feststellen, die das leuchtende Bild, das die Bundesregierung von ihrer Finanzpolitik malt, trüben. So beruht die Schuldenminderung des Jahres 2013 wesentlich auf Berichtigungen der Anlagewerte¹, die in den Jahren zuvor als Schrottpapiere in Bad Banks ausgelagert wurden und die Staatsverschuldung rasant in die Höhe schnellen ließen. Dieser Schrott erweist sich auf einem wieder anlagehungrigen Finanzmarkt als werthaltiger als noch bei der Auslagerung angenommen (jedoch bei weitem nicht als werthaltig genug, um die durch ihn verursachten Schulden zu begleichen). Zudem hat die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) die staatliche Schuldenbilanz erheblich entlastet, schließlich können alte und hoch verzinsten Kredite durch neue, niedrig verzinsten ersetzt werden. Während einerseits hierzulande Sparer verlieren, wird gleichzeitig der Staat zum Nutznießer dieser eigentlich vor allem auf die Krisenstaaten der Eurozone zielenden EZB-Politik. Und nicht zuletzt hat die Bundesregierung den überwiegenden Teil der Kosten ihrer sozialpolitischen Reformen auf die Sozialversicherungssysteme verschoben. Das widerspricht zwar gleichermaßen deren versicherungsrechtlicher Systematik wie deren nachhaltiger Stabilität und belastet die Beitragszahler, schön aber die Bilanz des Bundeshaushalts.

Allein diese drei aktuellen Verweise mögen reichen, den rosaroten Blick der Bundesregierung auf den Stand und die Entwicklung der Staatsfinanzen zu ernüchtern. Die Schuldenquote liegt in Deutschland bei 78,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP), das ist wenig im Vergleich zu den Werten, auf die andere Staaten im Zuge der Eurokrise hochgeschossen sind, aber leider nicht sehr nahe an den 60 Prozent, die sich die Eurostaaten einst als Obergrenze gesetzt haben und die sie nun, schon um den Risiken der Kapitalmärkte zu entgehen, wieder anstreben. Jahrzehnt-

¹ Deutsche Bundesbank: Deutscher Maastricht-Schuldenstand fällt 2013 auf 2,15 Billionen € bzw. 78,4 % des BIP, Pressenotiz vom 1. April 2014.

telang ist die Verschuldung kontinuierlich gestiegen. Eingedenk dieser Erfahrung hat der Bundestag als Zeichen dafür, dass er die Staatsverschuldung als substanzielles Problem anerkennt, im Mai 2009 die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung beschlossen.

Zudem ist die Finanzpolitik in Europa wie in Deutschland mit drei Megatrends konfrontiert, die erhebliche Rückwirkungen auf die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen haben:

- Von einzelnen Ausnahmen abgesehen vollzieht sich in allen europäischen Staaten ein demografischer Wandel mit durchgängig negativem Vorzeichen, die Unterschiede sind aber durchaus merklich. In Deutschland werden sich Alterung und Bevölkerungsabnahme sehr deutlich niederschlagen. Dadurch werden die Systeme der Alterssicherung belastet: im Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung direkt durch das sich verschlechternde Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehern und im Kapitaldeckungsverfahren der Privatversicherung indirekt durch die schwindende Produktivität alternder Erwerbsgesellschaften. Auch in der Krankenversicherung und in der Pflege werden die Kosten rasant anwachsen.
- Im globalen Wettbewerb wird «der Westen» die Vorrangstellung, die er über zwei Jahrhunderte wirtschaftlicher Entwicklung innehatte, verlieren, die aufstrebenden Volkswirtschaften (sogenannte «Emerging States») werden weiter an Gewicht gewinnen. Weit stärker als die USA wird Europa unter Druck geraten. In Europa leben derzeit noch 7,3 Prozent der Welteinwohnerschaft, sein Anteil am Weltbruttosozialprodukt beträgt 17 Prozent, zugleich werden dort annähernd 50 Prozent der Sozialausgaben der Welt realisiert. Für 2060 ist ein Anteil von 5,3 Prozent an der Weltbevölkerung prognostiziert, der Anteil am Weltbruttosozialprodukt wird 9 Prozent betragen² und ob sich angesichts dieser beiden Kennziffern das anteilige Volumen der Sozialausgaben wird halten lassen, drängt sich als Frage auf.
- Die ökologische Herausforderung, nicht nur des Klimawandels, ist nur zu bewältigen, wenn in einem hohen Maß in nachhaltige Energieformen und Wirtschaftsweisen investiert wird. Dies mag sich zukünftig zwar in einer ökologischen Rendite niederschlagen, doch bis diese erzielt wird, werden die Kosten der ökologischen Transformation sowohl wirtschaftlich als auch politisch ausschlaggebend sein.

Wenn wir also in dieser Studie von einer «Zeitenwende in der Finanzpolitik» sprechen, wollen wir damit weniger das (nicht) Erreichte würdigen als vielmehr das Erforderliche einklagen, dessen es bedarf, um den Titel in einem substanziellen Sinn zu rechtfertigen.

2 OECD (2012): Looking to 2060 A Global Vision of Long-Term Growth, OECD Economic Department Policy Notes Nr. 15, November 2012.

Substanziell ist eine Zeitenwende in der Finanzpolitik, wenn sie ehrlich bilanziert. In diesem Sinne beginnen wir mit einer Bestandsaufnahme der öffentlichen Haushalte, durchleuchten ihre strukturellen Veränderungen, machen implizite Kosten und Schulden explizit und saldieren Aktiva und Passiva, um ihre Tragfähigkeit auszuloten.

Diese Tragfähigkeit steht in einem Spannungsverhältnis zu den Verteilungswirkungen auf das gesellschaftliche Einkommens- und Vermögensgefüge. Dieses ist, wie im zweiten Kapitel dargelegt wird, in den letzten Jahren auseinandergegangen. Doch eine Finanzpolitik, die korrigierend eingreifen will, muss dabei gleichermaßen die künftige Entwicklung ihrer Einnahme- wie ihrer Ausgabenseite im Blick haben. Beide Seiten der Medaille werden erheblich von den gesellschaftlichen Trends des demografischen Wandels und der Individualisierung geprägt, denen das dritte Kapitel gewidmet ist.

Deutsche Finanzpolitik ist europäische Finanzpolitik, der Zusammenhang ist spätestens mit den finanziellen Verpflichtungen, die im Rahmen der Eurorettung eingegangen wurden, evident geworden. Folglich wäre ein Blick, der sich allein auf die hiesige Finanzpolitik richtete, einäugig. Wie es um die Tragfähigkeit der europäischen Finanzen bestellt ist, ist allerdings weniger eine Frage des EU-Haushaltes, dessen Entwicklung sich in einem konstanten Rahmen bewegt, als vielmehr eine der Stabilität der Rettungsmaßnahmen, die zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise einiger Euro-Länder ergriffen wurden. Die aus den unkonventionellen Maßnahmen zum Krisenmanagement resultierenden finanziellen Risiken sind nunmehr als wichtige neue Größe neben jenen Finanzrahmen getreten, der bis zur Krise als «europäisch» im nationalen Haushalt verbucht wurde. Die Dimension wird im vierten Kapitel ausgelotet. Die Stabilität dieser Rettungspolitik ist nicht nur in finanzieller Hinsicht bedeutsam, an ihr wird sich auch messen lassen, welche Rolle Deutschland und Europa künftig im globalen Kontext einnehmen werden. Darauf konzentriert sich der fünfte und letzte Teil der Bestandsaufnahme.

In Kapitel III benennen wir fünf zentrale Herausforderungen, die Deutschland meistern muss, um den Weg ins 21. Jahrhundert erfolgreich gehen zu können. An erster Stelle stehen Innovationen und Investitionen in Humanressourcen sowie in die öffentliche und die Netzinfrastuktur. Zudem weist die Produktivität der öffentlichen Hand im internationalen Vergleich erhebliche Defizite auf.

An zweiter Stelle steht die Reform des föderalen Systems auf der Agenda, denn mit dem Hinzutreten der EU als eigene Ebene des Regierens, hat sich die Entscheidungsmacht vom grundgesetzlichen Ideal einer durch die Länder dominierten Ordnung in Richtung der Kommunen einerseits und des Bundes andererseits verlagert. Die bisherigen Anläufe zu einer Reform haben eher die damit verbundenen Probleme evident gemacht, als dass sie Abhilfe geschaffen hätten.

Die Krisenpolitik in Europa ist noch immer stark reaktiv und zu wenig präventiv ausgerichtet. Mit dem Aufbau der Bankenunion wurde ein erster Schritt gemacht, jedoch ist er nicht weitgehend genug. Auch die gemeinsamen Verabredungen zur Schuldenpolitik weisen Regelungen auf, die Zweifel an deren Wirksamkeit nähren. Wir wollen aufzeigen, womit sich diese Zweifel ausräumen ließen.

Worin auf nationaler Ebene der Unterschied zwischen einer derzeit gefeierten schuldenfreien und einer darüber hinausgehenden tragfähigen Finanzpolitik besteht und welchen strukturellen Kriterien diese genügen muss, erörtern wir im vierten Teil der «notwendigen Schritte». Tragfähige Finanzpolitik ist nicht gleichbedeutend mit einer schädlichen Austeritätspolitik, die sich in der fiskalischen Notlage auf eine hektische Begrenzung der Ausgaben fokussiert. Sie berücksichtigt in guter Vorsorge auch die impliziten Lasten, die keinen Eingang in die offiziellen Haushaltsbücher finden. Diese eingerechnet, weist Deutschland eine erhebliche Tragfähigkeitslücke auf, die zu schließen der Staat mehr Rücklagen bilden muss.

Dieser Lücke stehen die Finanzierungsressourcen des Staates gegenüber. Diese erschöpfen sich nicht allein in Steuern und auch diese müssen in einer Weise erhoben werden, welche die Belastungsfähigkeit des Aufkommens in Rechnung stellt. Gleichwohl bestehen Ressourcen für moderate Steuererhöhungen, wie im fünften Abschnitt dargelegt wird.

Abschließend fassen wir unsere Überlegungen und Empfehlungen in zehn Leitsätzen zusammen.

II Deutschland in Zeiten des Umbruchs

1 Struktur und Entwicklungen der öffentlichen Haushalte

Die europäische Entwicklung der Finanzmarktkrise von 2008 hin zu einer «Eurokrise» hat nicht nur hierzulande die öffentliche Aufmerksamkeit und das politische Bemühen auf die Stabilität der staatlichen Finanzen gelenkt. Die Vermeidung weiterer Staatsverschuldung und ihre Reduzierung haben einen normativen Stellenwert erreicht, der bis dato allenfalls dem verteilungsgerechten Wirken staatlicher Einnahme- und Ausgabenpolitik zugemessen wurde. Nach welchen Aspekten welchem dieser beiden Anforderungen jeweils Rechnung getragen wird, ist ein offener Konflikt. Dessen Austragung wird in Zukunft noch an Schärfe zunehmen, wenn aufgrund der äußeren Bedingungen einer demografisch alternden und sich weiter globalisierenden Gesellschaft die Ressourcen staatlicher Steuerung sinken und zugleich die Anforderung an diese Steuerungsfähigkeit wegen der sich zu diesem Konflikt gesellenden ökologischen Herausforderung wachsen. Da sie die zentrale Ressource staatlicher Steuerungsfähigkeit sind, soll zunächst der Blick auf die Finanzen und deren Stabilität gerichtet werden, um ihn sodann auf die verteilungspolitischen Anforderungen der Gesellschaft zu wenden, denen er ebenfalls gerecht werden muss, soll nicht seine legitimatorische Basis erodieren. Im Folgenden wird ebenso die Struktur und die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen über die letzten beiden Jahrzehnte rekapituliert, um die Stabilität der staatlichen Finanzen auszuloten. Hierzu werden die Informationen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)³ zu den Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Schulden des gesamten Staatsektors herangezogen. Dieser umfasst auch die Sozialversicherungen.

1.1 Ausgaben, Einnahmen und Defizite

Die «Staatsquote», also der Anteil der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), ist in den neunziger Jahren um etwa 2 Prozentpunkte gestiegen. Ausschlaggebend dafür waren die Kosten der Wiedervereinigung und steigende Sozialleistungen (siehe Abbildung 1). In der Zeit der rot-grünen Bundesregierung und der anschließenden Großen Koalition wurden dann vor allem die Personalausgaben und die Sozialprogramme sowie die öffentlichen Investitionen begrenzt und die Subventionen zurückgefahren. In der Konsequenz fiel die Staatsquote im Zeitraum von 2002 bis 2008 um immerhin 4 Prozentpunkte auf unter 44 Prozent. In der Phase

³ Statistisches Bundesamt (2012): Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18, Reihe 1.4, S. 231 ff.

der gesamtwirtschaftlichen Stagnation von 2002 bis 2005 dürfte dieser restriktive Kurs der öffentlichen Finanzen die wirtschaftliche Entwicklung belastet haben. Als infolge der Finanzmarktkrise 2008/2009 eine scharfe Rezession ausbrach, wurden zu deren Bekämpfung vor allem die Sozialausgaben sowie Vorleistungskäufe und Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme ausgeweitet. Dies und der gleichzeitige Einbruch des BIP führten dazu, dass die Staatsquote im Jahr 2009 wieder auf 48 Prozent anstieg. Nach der schnellen Erholung hat sie sich wieder auf derzeit 44,5 Prozent zurückgebildet.

Durch die schwache wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2002 bis 2005, die zeitgleich wirksam werdende Entlastung der Steuerzahler durch die rot-grünen Reformen der direkten Steuern sowie Aushöhlungstendenzen bei den Bemessungsgrundlagen der Sozialbeiträge, der Unternehmenssteuern und der Mehrwertsteuer wurden auch die Staatseinnahmen belastet (siehe Abbildung 2). Die gesamte Staatseinnahmenquote sank von 46 Prozent im Jahr 2000 auf 43,5 Prozent im Jahr 2005. Die staatlichen Defizite schnellten auf über 3 Prozent des BIP hoch. Als dann ab 2006 der Aufschwung einsetzte, entwickelten sich die direkten Steuern und auch die Sozialbeiträge wieder sehr dynamisch, und die Mehrwertsteuer wurde um 3 Prozentpunkte angehoben. Dies führte zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte in den Jahren 2007 und 2008. Die scharfe Rezession sowie die diskretionären Steuerentlastungen der schwarz-gelben Bundesregierung ließen die Einnahmen 2009 und 2010 deutlich einbrechen. Das führte im Zusammenwirken mit den Konjunkturprogrammen zur Krisenbekämpfung 2010 zu einem Staatsdefizit von über 4 Prozent des BIP. Die schnelle Erholung sowie die günstige wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren danach haben die staatliche Einnahmenbasis wieder deutlich gestärkt.

Im Jahr 2013 waren die öffentlichen Haushalte insgesamt ausgeglichen, und gegenwärtig dürften auch die strukturellen Defizite verschwunden sein. Vor allem die Sozialversicherungen haben deutliche Überschüsse erzielt, während die Haushalte von Bund und Ländern strukturell noch leicht unterfinanziert sind. Zur zügigen Haushaltskonsolidierung haben die progressionsbedingten Steuermehreinnahmen bei der Einkommensteuer beigetragen, da seit 2010 der Einkommensteuertarif gleich geblieben ist und lediglich der Grundfreibetrag geringfügig angepasst wurde. So ist die gesamte Steuerquote in Relation zum BIP gegenüber 2010 um über einen Prozentpunkt gestiegen. Ferner senkt die Niedrigzinsphase die Zinskosten für die Staatsschulden. Diese Entlastung macht inzwischen mindestens 1 Prozent des BIP aus und dürfte in den nächsten Jahren noch steigen, da erst sukzessive alte höherverzinsliche Schulden durch neue günstige ersetzt werden. Auch sonst wurden keine größeren aufkommensmindernden Steuerreformen durchgeführt. Sofern in den nächsten Jahren die Ausgaben im moderaten Trend gehalten und keine größeren Steuerentlastungen beschlossen werden, dürften die öffentlichen Haushalte steigende Überschüsse aufweisen, die bis 2018 Größenordnungen von jährlich bis zu 1 Prozent des BIP erreichen könnten.⁴ Durch die finanzpolitischen Weichenstellungen der Großen Koalition sind diese Überschüsse allerdings bereits weitgehend verplant

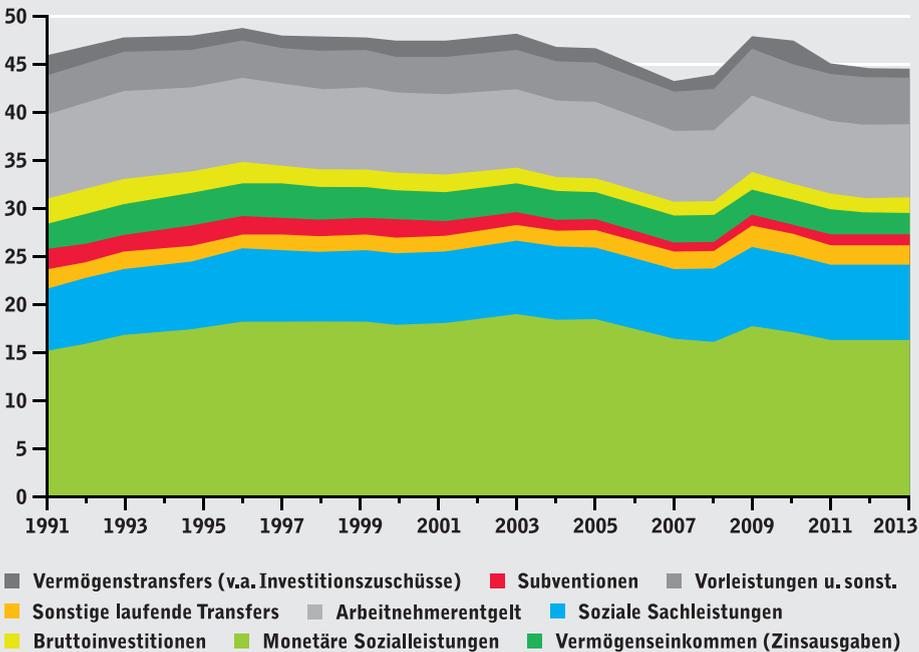
4 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013. DIW Wochenbericht Nr. 43/2013, S. 56 ff.

für höhere soziale Leistungen und Mehrausgaben bei Infrastruktur, Bildung und Forschung.

Ein Blick auf die Struktur der Staatsausgaben (siehe Abbildung 1) zeigt, dass mehr als die Hälfte für Sozialtransfers und soziale Sachleistungen (vor allem Gesundheitsleistungen) aufgewendet werden, das sind 24,3 Prozent des BIP im Jahr 2013. Einschließlich der Subventionen und der sonstigen Transfers lag die gesamte Transferquote 2013 bei 27,6 Prozent des BIP und machte damit gut 60 Prozent der Staatsausgaben aus. Für die Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie für Investitionen wurden in den letzten Jahren nur etwa 14 Prozent des BIP aufgewendet. Diese Ausgaben wurden in der Rezession deutlich erhöht und liegen derzeit höher als in den Jahren vor der Rezession.

Abb. 1: Ausgaben des Staates in Deutschland 1991-2013, in Prozent des BIP

Staatsausgaben in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung. Korrigiert um Sondereffekte (1995: Übernahme von Schulden der Treuhandanstalt und der Altschulden der DDR-Wohnungswirtschaft, 2000: UMTS-Lizenzentnahmen).



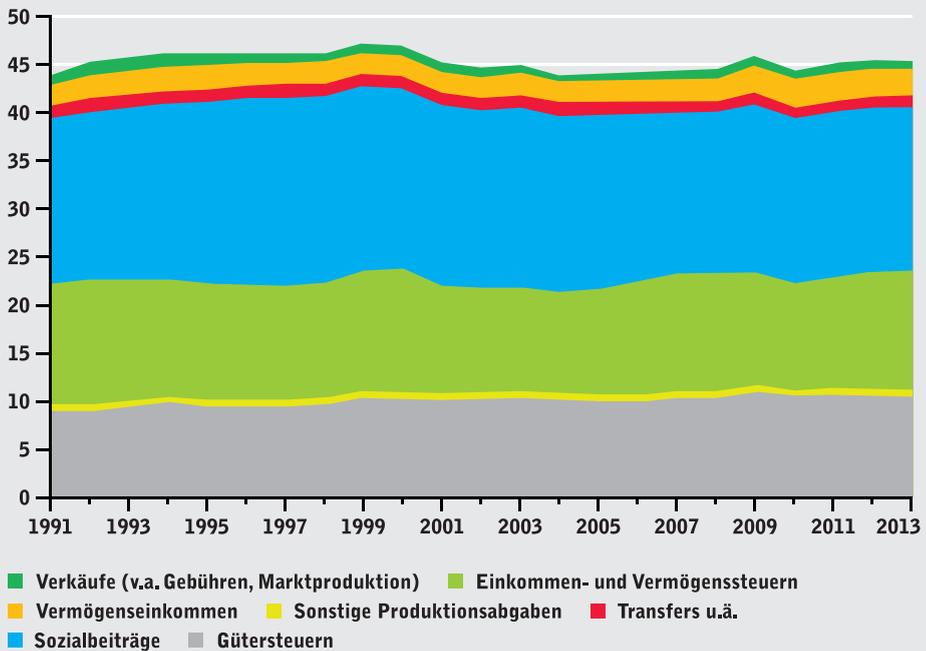
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die das Steueraufkommen ohne Sozialbeiträge in Prozent des BIP misst, schwankte seit der Wiedervereinigung in einer Bandbreite zwischen 22 und 24 Prozent (siehe Abbildung 2). Im Hinblick auf die Steuern im engeren Sinne ist das im internationalen Vergleich recht niedrig. Allerdings werden weite Bereiche der sozialen Sicherung in Deutschland nicht über allgemeine Steuern,

sondern über lohn- und einkommensbezogene Beiträge finanziert. Sie sind ein eigenes Abgabensystem neben dem Steuersystem und im internationalen Vergleich hoch. Allerdings konnte in den letzten 10 Jahren die Beitragsbelastung durch die deutliche Aufstockung der staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherungen leicht zurückgeführt werden. Dazu wurden vor allem Mehreinnahmen aus Erhöhungen der Mehrwertsteuer und der ökologischen Steuerreform verwendet. Dadurch ist das Gewicht der indirekten Besteuerung innerhalb des Steueraufkommens gestiegen. Bei den direkten Steuern hat die Bedeutung der Lohnsteuer zugenommen, während der Beitrag der Gewinn- und Vermögenseinkünfte zum Steueraufkommen seit Mitte der neunziger Jahre eher schwach gewesen ist. Zuletzt ist die Steuerquote durch die progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer gestiegen und dürfte 2014 annähernd wieder auf dem hohen Niveau der Jahre 1999 und 2000 liegen. Die Sozialbeitragsquote blieb in den letzten Jahren konstant.

Abb. 2: Einnahmen des Staates in Deutschland 1991-2013, in Prozent des BIP

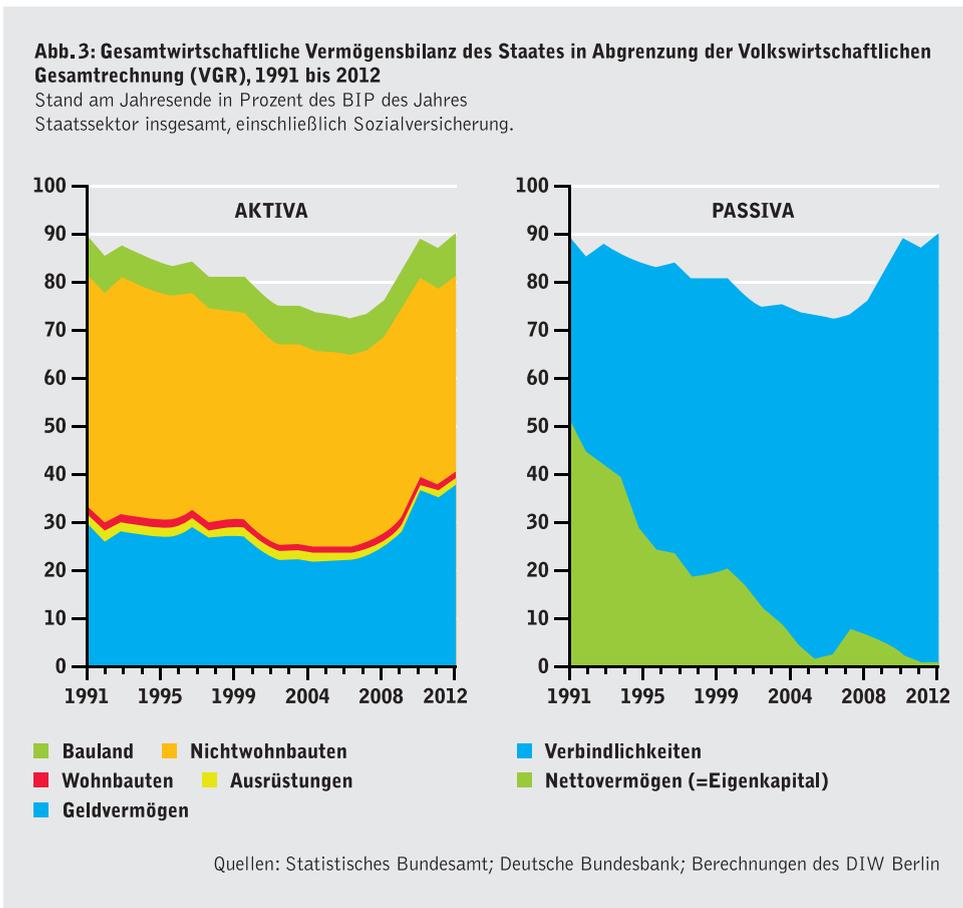
Staatseinnahmen in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), Staatssektor insgesamt, einschließlich Sozialversicherung.



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnung des DIW Berlin

1.2 Vermögen und Schulden des Staatssektors

Wie bei einem Unternehmen kann man die Vermögenswerte (Aktiva) des Staatssektors seinen Verbindlichkeiten (Passiva) im Rahmen einer Vermögensbilanz gegenüberstellen (siehe Abbildung 3). Abgeschlossen wird die Bilanz der «Deutschland eG» durch das Nettovermögen, das als Eigenkapital interpretiert werden kann. Zur Berechnung werden Daten aus den volkswirtschaftlichen Vermögensbilanzen verwandt, die vom Statistischen Bundesamt und der Deutschen Bundesbank im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und Finanzierungsrechnungen aufgestellt werden.⁵ Die Vermögensbestände und Schulden werden in Relation zum BIP ausgewiesen.



Auf der Aktivseite der Staatsbilanz findet man zunächst das Sachvermögen, differenziert in Bauland, Wohnbauten, Nichtwohnbauten sowie Ausrüstungen und immaterielle Anlagegüter. Der Großteil des staatlichen Sachvermögens entfällt auf die Nicht-

⁵ Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt: Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1991 bis 2012. Statistisches Bundesamt. Zu den Datengrundlagen und Methoden vgl. Deutsche Bundesbank: Integrierte sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen für Deutschland. Monatsbericht Januar 2008.

wohnbauten, also die öffentliche Infrastruktur in Form von Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungsanlagen sowie Verwaltungsgebäuden und sonstigen Bauwerken.

Die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und sonstige Nichtwohnbauten sind seit Mitte der neunziger Jahre sukzessive zurückgefahren worden. Dadurch sank der entsprechende Vermögensbestand (Nichtwohnbauten) in Relation zum BIP von 47 Prozent 1995 auf 40 Prozent 2006. Insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur⁶ und den Kommunen⁷ hat sich ein deutlicher Investitionsrückstand aufgestaut, der jedoch durch die zeitweise gute Haushaltslage und die Konjunkturpakete in den letzten Jahren wieder reduziert werden konnte. So ist das Infrastrukturvermögen zuletzt leicht auf knapp 41 Prozent des BIP gestiegen.

Die Zahlen zu den Geldvermögen und Verbindlichkeiten stammen aus der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Bundesbank.⁸ Bei den Geldvermögen handelt es sich vor allem um Einlagen im Bankensystem, Beteiligungen an Unternehmen sowie Kredite an Unternehmen, private Haushalte oder ausländische Staaten und Organisationen. Die Verbindlichkeiten des Staates werden in dieser Rechnung zu aktuellen Marktpreisen angesetzt, wodurch die bestehenden länger laufenden Schulden aufgrund der stark gesunkenen Zinsen spürbar aufwertet werden. Dies führt zu einem Bruttoschuldenstand von knapp 90 Prozent in Relation zum BIP im Jahre 2012, während der Schuldenstand nach der «Maastricht-Abgrenzung», bei dem die Staatsschulden zum Nominalwert angesetzt werden, 2011 nur bei 81 Prozent lag.

Unter den Geldvermögensbeständen sind im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte vor allem Unternehmensbeteiligungen abgebaut worden. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Staat in erheblichem Umfang Kredite und Eigenkapitalhilfen vergeben, um Banken zu retten, Finanzierungsprobleme von Unternehmen zu mildern oder Mitgliedstaaten der Eurozone in Zahlungsschwierigkeiten beizuspringen.⁹ Allerdings ist es im Einzelfall schwer einzuschätzen, welchen nachhaltigen Wert diese Forderungen oder Beteiligungen haben, da sie mit schwer zu kalkulierenden Ausfallrisiken verbunden sind. Nach den Berechnungen der Bundesbank haben die Geldvermögen des Staates von 2007 bis 2012 um 15 Prozentpunkte des BIP zugenommen. Der Nettoschuldenstand des Staates (Verbindlichkeiten abzüglich Geldvermögen) hat im gleichen Zeitraum nur um knapp 8 Prozentpunkte des BIP zugenommen. Dies ist deutlich weniger im Vergleich zum Anstieg der Bruttoschulden in der «Maastricht-Abgrenzung», der in der Öffentlichkeit zumeist wahrgenommen

6 Uwe Kunert und Heike Link (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26.

7 Michael Reidenbach u.a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik. Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Bd. 4. Deutsche Bundesbank (2009): Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben. Monatsbericht Oktober. KfW-Kommunalpanel 2012. KfW Research, Mai 2013.

8 Deutsche Bundesbank (2012): Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland – 2008 bis 2013. Statistische Sonderveröffentlichung, 4. Juni 2014.

9 Dazu ausführlich Deutsche Bundesbank: Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Finanzsystem. Monatsbericht Oktober 2010, S. 27 ff.

wird, wonach die Bruttoschulden im gleichen Zeitraum um gut 16 Prozentpunkte des BIP zugenommen haben.

Insgesamt zeigen die Berechnungen zur Vermögensbilanz des deutschen Staatssektors, dass sich von 1991 bis 2012 die Bruttoschuldenquote um 51 Prozentpunkte des BIP erhöht hat. Im gleichen Zeitraum ist die Relation des staatlichen Bruttovermögens zum BIP konstant geblieben. Das Nettovermögen des Staates, also das Eigenkapital der «Deutschland eG», das 1991 noch bei 52 Prozent des BIP lag, ist bis 2012 auf 1 Prozent des BIP zusammengeschrumpft.

Daraus lässt sich eine gute und eine schlechte Nachricht ableiten: Wenn man die staatlichen Vermögenswerte berücksichtigt, beträgt die Nettobelastung künftiger Generationen durch den Staatssektor in Deutschland aktuell nur um die Null Prozent des BIP und nicht knapp 80 Prozent, wie es die in der Öffentlichkeit vor allem wahrgenommene Bruttostaatsschuldenquote suggeriert. Implizite Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme (vgl. unten) sind dabei aber noch nicht berücksichtigt. Die schlechte Nachricht ist, dass Anfang der neunziger Jahre das staatliche Nettovermögen noch bei 52 Prozent des BIP lag. Dieses Vermögen ist seitdem aufgebraucht worden und steht somit für künftige Generationen nicht mehr zur Verfügung.

Die staatliche Vermögensbilanz offenbart zugleich das Versagen der früheren «Schuldenbremse» des Grundgesetzes, die die zulässige Neuverschuldung auf die Höhe der öffentlichen Investitionen begrenzte. Dabei wurde auf die laufenden staatlichen Bruttoinvestitionen abgestellt, ohne Berücksichtigung von Abschreibungen oder sonstigen Veränderungen von Vermögenswerten.¹⁰ Hätte man die staatlichen Nettoinvestitionen im Sinne des bilanziellen Nettovermögenszuwachses verwendet, hätte der Anstieg der Staatsschulden in den letzten 20 Jahren um 785 Mrd. Euro niedriger ausfallen müssen. Dies entspricht dem Abbau des staatlichen Nettovermögens in diesem Zeitraum. Die aktuelle Bruttostaatsschuldenquote würde dann um 29 Prozentpunkte des BIP niedriger liegen, und damit unterhalb des «Maastricht-Referenzwerts» von 60 Prozent des BIP.

1.3 Implizite Staatsverschuldung

In der staatlichen Vermögensbilanz fehlen die «impliziten Staatsschulden», die in den nächsten Jahrzehnten aus den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen und den Pensionsrückstellungen für Beamte entstehen. Die demographische Alterung wird zu wachsenden Finanzierungsdefiziten führen, da sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschlechtert. Dies betrifft primär die Gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung sowie die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Bei der Krankenversicherung werden zudem Kostensteigerungen auf Grund des medizinisch-technischen Fortschritts erwartet. Langfristige Szenariorechnungen lassen erhebliche Finanzierungslücken erwarten.

¹⁰ Vgl. dazu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. März 2007, Textziffern 93 f., 119 ff.

Die implizite Staatsverschuldung wird in Größenordnungen des Zwei- bis Dreifachen des BIP geschätzt.¹¹ Allein die erforderlichen Rückstellungen für die Beamtenversorgung von Bund und Ländern bis 2050 werden für das Jahr 2009 auf eine Größenordnung von 55 Prozent des BIP veranschlagt.¹² Dieses Vermögen hätte in den öffentlichen Haushalten in Form von Beiträgen an eine Pensionskasse zurückgelegt werden müssen, um für die künftigen Pensionsansprüche der Beamten vorzusorgen. Allerdings sind die Schätzungen zur impliziten Staatsverschuldung mit großen Unsicherheiten verbunden, da sie auf sehr langfristigen Projektionen beruhen. Sie hängen maßgeblich von Annahmen zum Produktivitätswachstum, zur demografischen Entwicklung, zu Zinsen, Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit sowie zum Kostenanstieg im Gesundheitswesen ab.

Zudem sind die Leistungsansprüche an die sozialen Sicherungssysteme – anders als die expliziten Staatsschulden – nicht exakt privatrechtlich fixiert. Sie können vom Staat gekürzt werden. Diverse Renten- und Gesundheitsreformen haben in Deutschland die Versorgungsversprechen bereits spürbar reduziert. Ferner können Beitragsätze oder die Steuerfinanzierung erhöht werden. Allerdings führt das zu Belastungen der künftigen Leistungsempfänger oder der künftigen Steuer- und Beitragszahler. Leistungskürzungen werden zu sozialpolitischen Problemlagen führen, etwa in Form von steigender Altersarmut oder unzureichender Gesundheits- und Pflegeversorgung. Steuererhöhungen sind unpopulär und können die wirtschaftliche Entwicklung belasten. Auch wenn die tatsächlichen Belastungen unsicher sind und von vielen schwer zu prognostizierenden Einflüssen abhängen – insgesamt weisen die Nachhaltigkeitsanalysen auf deutliche Belastungen hin, die auf die künftigen Staatsfinanzen zukommen werden.

2 Einkommensverteilung, Vermögensverteilung und Steuerlastverteilung

Verteilungsfragen haben in den wirtschafts-, steuer- und sozialpolitischen Diskussionen der letzten Jahre an Gewicht gewonnen, denn die Verteilung der Einkommen und Vermögen ist in Deutschland seit Mitte der neunziger Jahre spürbar ungleicher geworden. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen legten im Trend deutlich zu, während die Masseneinkommen stagnierten und die niedrigen Erwerbseinkommen gesunken sind. Die Umverteilung durch Steuern und die sozialen Sicherungssysteme haben diese Wirkungen gemildert, diese mildernde Wirkung ist aber

- 11 Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2013: Nachhaltigkeit der Wahlprogramme. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 121. Vgl. auch Bundesministerium der Finanzen: Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin, Oktober 2011.
- 12 Tobias Benz, Christian Hagist und Bernd Raffelhüschen (2011): Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. Forschungszentrum Generationenverträge, November 2011. Zu einer Vermögensrechnung für den Bundshaushalt 2012, die explizit Rückstellungen für die Beamtenversorgung des Bundes ausweist, vgl. Bundesministerium der Finanzen: Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2012. Mai 2013.

ebenfalls leicht verringert worden. Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen wurden gesenkt, die indirekten Steuern angehoben und die Sozialsysteme reformiert. Angesichts der mit der Finanzkrise offenbar gewordenen Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung wurden in den letzten Jahren höhere Steuern auf hohe Einkommen oder Vermögen wieder stärker diskutiert, um der ungleichen Einkommensentwicklung entgegenzusteuern.

2.1 Die Einkommen sind zunehmend ungleicher

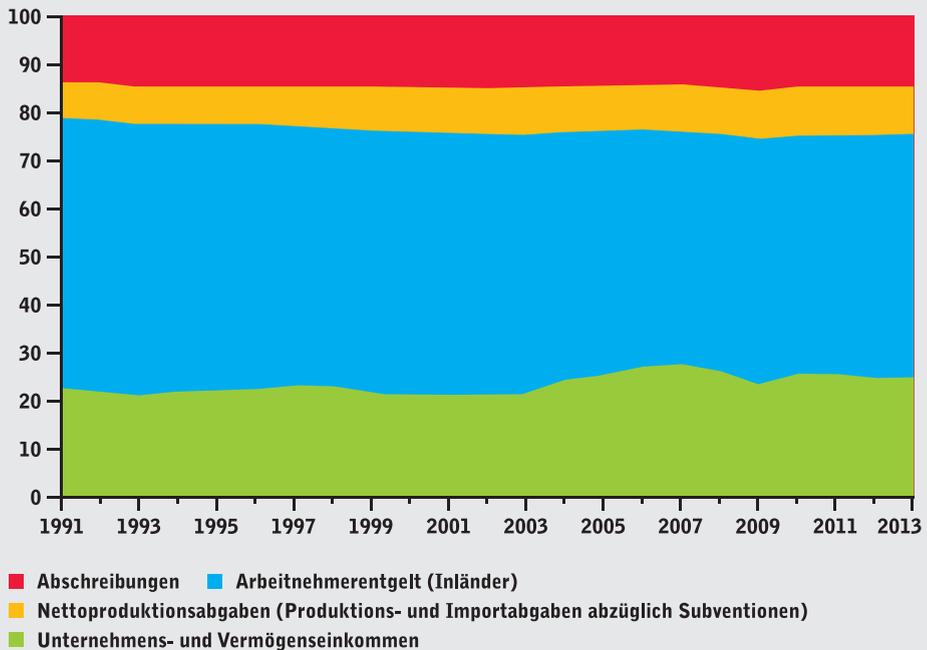
Die funktionale Einkommensverteilung, wie sie in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) berechnet wird, zeigt die Zusammensetzung der gesamtwirtschaftlichen Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die aus dem Produktionsprozess entstehen. Innerhalb des Bruttonationaleinkommens¹³ zeigt sich für die letzten 15 Jahre eine bemerkenswerte Umverteilung von den Arbeitseinkommen zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen (siehe Abbildung 4). Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte (Bruttolöhne und -gehälter plus Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) am Bruttonationaleinkommen, der sich bis Ende der neunziger Jahre um 55 Prozent bewegte, ist bis 2007 auf 48 Prozent gesunken. Dank der guten Beschäftigungsentwicklung und moderat steigender Löhne hat sich dieser Anteil seitdem wieder etwas erholt. Im Trend dürfte sich der Anteil der Arbeitseinkommen am Bruttonationaleinkommen aber weiterhin um etwa 4 Prozentpunkte unter dem Niveau der neunziger Jahre bewegen. Dem entspricht für das Jahr 2013 eine Summe von 115 Mrd. Euro. Spiegelbildlich gestiegen ist der Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen, und innerhalb dieser Einkommen haben vor allem die Gewinne der Kapitalgesellschaften zugenommen. Diese Gewinne sind bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise noch deutlich stärker gestiegen, seitdem sind sie teilweise wieder gesunken. Auch der Anteil der indirekten Steuern (Nettoproduktionsabgaben, abzüglich Subventionen) ist seit Mitte der neunziger Jahre gestiegen, was vor allem auf die mehrfachen Mehrwertsteuererhöhungen und die Ökologische Steuerreform zurückzuführen ist. Hingegen hat sich der Anteil der Abschreibungen nur leicht erhöht.

Insgesamt gingen also der Anstieg der Unternehmens- und Vermögenseinkommen wie auch der Anstieg der indirekten Steuern zu Lasten der Arbeitseinkommen. Detaillierte Analysen zeigen, dass die allgemeine Lohnentwicklung seit Ende der neunziger Jahre recht schwach war, die Bruttostundenlöhne inflationsbereinigt sogar leicht zurückgegangen sind und diese Entwicklung auch mittlere und höhere Lohngruppen betroffen hat.¹⁴ Entsprechend sind auch die Renten und die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen- und Krankenversicherung nur wenig gestiegen.

¹³ Das Bruttonationaleinkommen (BNE, früher Bruttosozialprodukt (BSP) genannt, engl. Gross National Income (GNI), misst die von den Inländern erwirtschafteten Bruttoeinkommen. Es unterscheidet sich vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) durch den Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen mit dem Ausland. Dieser Saldo war in den letzten Jahren positiv und betrug knapp 2 Prozent des BIP.

¹⁴ Karl Brenke und Markus M. Grabka (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. DIW Wochenbericht Nr. 45.

Abb. 4: Verteilung des Bruttonationaleinkommens 1991-2013
Struktur in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Das Wirtschaftswachstum der Nullerjahre ist also zum größten Teil den Beziehern von Unternehmens- und Vermögenseinkommen zugutegekommen. Da sich diese Einkommen weitgehend in den oberen Bereichen der Einkommensbezieher konzentrieren (vgl. unten), wurde die Einkommensverteilung spürbar ungleicher. Das gilt vor allem für die Erwerbs- und Vermögenseinkommen vor Steuern und Sozialbeiträgen, aber auch für die Nettoeinkommen zeigt sich bis Mitte der Nullerjahre ein spürbarer Anstieg der Ungleichheitsmaße.¹⁵ Erst in den letzten Jahren zeichnet sich aufgrund der Tendenz zur Vollbeschäftigung in vielen Arbeitsmarktsegmenten und in den wirtschaftlich starken Regionen eine gewisse Umkehr dieser Entwicklungen ab. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen.

Die häufig verwendete Armutrisikoquote, die den Anteil der Bevölkerung mit einem bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen von weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung (Median) misst, ist seit Ende der neunziger Jahre von 11 Prozent auf 14 Prozent ab 2005 gestiegen.¹⁶ Bisher ist hier kein

¹⁵ Markus M. Grabka (2013): Rückgang der Einkommensungleichheit stockt. DIW Wochenbericht Nr. 46; Jan Goebel und Jürgen Schupp (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht Nr. 43.

¹⁶ Ebd.

signifikanter Rückgang zu erkennen. Ferner zeigt sich, dass die Einkommensmobilität in den letzten beiden Jahrzehnten abgenommen hat, d.h., individuelle Auf- und Abstiege in andere Einkommensgruppen finden seltener statt. Besonders an den Rändern der Einkommenshierarchie sind die Verfestigungstendenzen ausgeprägt. Die Chancen, dem Armutsrisiko zu entkommen, sind in den vergangenen Jahren auf weniger als 50 Prozent gesunken.

Die Sozialreformen haben die Ungleichheit und das Armutsrisiko nur wenig beeinflusst. So hat etwa die Einführung der Grundsicherung 2005 zwar für viele Bezieher der früheren Arbeitslosenhilfe finanzielle Nachteile gebracht. Zugleich wurden aber die Grundsicherungsleistungen teilweise ausgeweitet und gezielter auf Personen mit niedrigem Einkommen zugeschnitten,¹⁷ was insoweit die Umverteilungswirkung des Transfersystems erhöht hat.

2.2 Die Vermögen sind stark konzentriert

Die Vermögen sind noch wesentlich stärker konzentriert als die Einkommen. Das gilt jedenfalls für die Sach- und Finanzvermögen im engeren Sinne, also Immobilienvermögen, Geld- und Finanzvermögen, Unternehmensbeteiligungen, abzüglich Schulden auf die Vermögenswerte (Nettovermögen). So ergeben Analysen auf Grundlage des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) einschließlich einer zusätzlichen Schätzung für die sehr wohlhabenden Personen, dass vom gesamten Nettovermögen der privaten Haushalte (ohne Altersvorsorgevermögen und Hausrat) im Jahre 2007 zwei Drittel auf die reichsten 10 Prozent entfallen, 36 Prozent auf das reichste 1 Prozent und noch 23 Prozent auf die reichsten 0,1 Prozent.¹⁸

Die Alters- und Vorsorgevermögen im Rahmen von Sozialversicherungen, betrieblicher Altersvorsorge oder privater Krankenversicherungen sind in dieser Vermögensdarstellung nicht enthalten. Eine entsprechende Vermögensverteilung im weiteren Sinne, bei der auch die Lohneinkommen zum «Humankapital» oder sämtliche Sozialtransfers zum «Sozialvermögen» kapitalisiert werden, nähert sich naturgemäß der Einkommensverteilung an.¹⁹

Längere Zeitreihen zur Vermögensverteilung liegen für Deutschland nicht in konsistenter Form vor.²⁰ Vermutlich hat sich die Vermögensverteilung seit den neunziger Jahren entsprechend den beschriebenen Entwicklungstrends bei der Einkommensverteilung deutlich konzentriert. Nennenswerte Sparquoten finden sich nur in den oberen Dezilen der Einkommensskala. Sie dürften zu entsprechend konzentrierter Vermögensbildung geführt haben. Die hohen gesamtwirtschaftli-

17 Melanie Arntz et al. (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. IAB Forschungsbericht Nr. 10/2007.

18 Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2011): A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy. DIW Berlin Discussion Paper 1137, S. 11.

19 Vgl. eine Analyse unter Einbeziehung des Alterssicherungsvermögens: Joachim R. Frick und Markus M. Grabka (2010): Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit – aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 3.

20 Vgl. Joachim R. Frick und Markus M. Grabka (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4.

chen Sparquoten und die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands belegen diese Entwicklung. Für Deutschland ist auffällig, dass ein erheblicher Anteil dieser Ersparnisse in den Unternehmen einbehalten wurde. Hier spiegelt sich die mittelständische Prägung vieler erfolgreicher Branchen wieder. Zugleich war die Investitionsentwicklung in Deutschland über die letzten 15 Jahre eher schwach. Statt in inländisches Sachkapital investiert zu werden und damit das Produktionspotential zu erhöhen ist ein größerer Teil dieser Ersparnisse ins Ausland geflossen, spiegelbildlich zu den Leistungsbilanzüberschüssen. Im Zuge der Finanzkrise waren hier erhebliche Verluste zu verzeichnen.²¹

Im Durchschnitt haben die privaten Haushalte in Deutschland im europäischen Vergleich relativ geringe Vermögen, wie eine empirische Studie der Zentralbanken der Eurozone zeigt.²² Dies wird vor allem mit der breiten Absicherung durch die sozialen Sicherungssysteme sowie die umfangreichen staatlichen Leistungen in der Wohnungs- und Bildungspolitik erklärt. Diese staatliche Daseinsvorsorge entlastet die Bürger von privater Vorsorge, führt aber spiegelbildlich zu hohen Steuer- und Abgabenlasten auch für die mittleren Haushalte. Ferner machen sich die niedrige Wohneigentumsquote und die lange Zeit stagnierenden Immobilienpreise in Deutschland bemerkbar. Dadurch sind die Haushalte in Deutschland aber auch nicht von den Folgen volatiler Immobilienmärkte oder von Überschuldung durch Immobilienkredite betroffen. Die Haushaltsverschuldung ist in Deutschland relativ moderat, Überschuldung spielt allerdings bei armen Haushalten eine gewisse Rolle.²³ Da deutsche Haushalte einen relativ hohen Anteil ihrer Finanzanlagen in festverzinsliche Anlagen oder Lebensversicherungen investieren und wenig Aktien und Unternehmensbeteiligungen halten, sind sie derzeit von den niedrigen Zinsen betroffen und profitieren kaum vom Boom auf den Vermögensmärkten.

2.3 Die Steuerlastverteilung ist moderat progressiv

Bei den verfügbaren Haushaltseinkommen, also den Nettoeinkommen einschließlich staatlicher Sozialleistungen und nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen, ist der Anstieg der Einkommensungleichheit seit Ende der 90er Jahre weniger ausgeprägt im Vergleich zu den Erwerbs- und Vermögenseinkommen, aber ebenfalls spürbar. Die staatliche Umverteilung konnte also die zunehmende Einkommensungleichheit teilweise auffangen. Allerdings hat die Umverteilungswirkung des Steuer- und Transfersystems leicht abgenommen. Die Steuerreformen seit Mitte der 90er Jahre haben hohe Einkommen und Vermögen entlastet. Die Vermögensteuer wird nicht mehr erhoben, die Einkommensteuer-Spitzensätze sowie die Unternehmenssteuern wurden deutlich gesenkt und die Kapitalerträge werden seit 2009 nur noch pauschal mit 25 Prozent Abgeltungssteuer belastet.

21 Erik Klär, Fabian Lindner und Kenan Šehović (2013): Investition in die Zukunft? Zur Entwicklung des deutschen Auslandsvermögens. Wirtschaftsdienst 3/2013.

22 European Central Bank (2013): The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the first wave, 2013. ECB Statistics Paper Series No 2, April 2013.

23 Creditreform (2013): Schuldner Atlas Deutschland 2013.

Ferner wurden die indirekten Steuern mehrfach angehoben. Dies betrifft vor allem die Mehrwertsteuer, aber auch die Energiesteuern. Diese Steuern wirken «regressiv», bezogen auf die verfügbaren Einkommen; sie belasten die armen Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker als die wohlhabenden Haushalte, die einen größeren Teil ihres Einkommens sparen und einen geringeren Anteil für Energie ausgeben. Selbst wenn man die Konsumsteuern auf die laufenden Ausgaben und nicht auf das Einkommen bezieht, wirken sie immer noch schwach regressiv, im Gegensatz zur progressiven Einkommensteuer.

Analysen zur Steuerlastverteilung zeigen, dass die Einkommensbesteuerung tatsächlich deutlich progressiv ist, also bei höheren Einkommen steigende Steuerbelastungen bewirkt.²⁴ Während die ärmeren Haushalte bis zu den mittleren Einkommen aufgrund von Freibeträgen und steuerfreien Einkünften wie etwa den Sozialtransfers kaum Steuern zahlen, steigen die effektiven Steuerbelastungen für die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung auf etwa 22 Prozent und für die reichsten 1 Prozent auf etwa 35 Prozent. Dabei sind Unternehmenssteuern und Steuervergünstigungen berücksichtigt.

Allerdings sind die Steuerbelastungen der Top-Verdiener durch die Steuer-senkungen bis 2005 spürbar gesunken. Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei Einkommen über 250.000 Euro auf 45 Prozent hat das nur wenig kompensiert. Die Einkommen- und Unternehmenssteuern machen zudem nur die Hälfte des gesamten Steueraufkommens aus. Die andere Hälfte entfällt auf die indirekten Steuern, die in den letzten Jahren gestiegen sind. Diese belasten die ärmeren Bevölkerungsschichten relativ stärker. Daher ist die gesamte Steuerlastverteilung nur moderat progressiv.²⁵

3 Der Wandel der Gesellschaft

3.1 Der demografische Wandel

Neben dem Auseinanderdriften der Einkommen und der Konzentration der Vermögen sind der demografische Wandel und die Individualisierung die dominierenden Entwicklungen, die in den letzten Jahrzehnten die Gesellschaft geprägt haben. Sie werden der sozio-ökonomischen Entwicklung Deutschlands in den kommenden Jahren noch in einem weit stärkeren Maße ihren Stempel aufdrücken. Die Politik wird sich dem nicht entgegenstemmen können, dazu würden ihr allein schon die finanziellen Kapazitäten fehlen. Sie muss sich vielmehr auf ein Anpassungsmanagement konzentrieren, das den erhöhten Steuerungsbedarf mit den schwindenden Steuerungsressourcen in Einklang hält. Dieser Steuerungsbedarf ist bereits jetzt vorhanden. Eine alternde Gesellschaft ist keineswegs eine Gesellschaft im Ruhestand, sie manifestiert sich nicht allein in einer wachsenden Zahl von Rentnern, sondern tangiert gleichermaßen die Erwerbsstruktur wie das sozialräumliche Zusammenleben.

²⁴ S. Bach, G. Corneo und V. Steiner (2013): Effective Taxation of Top Incomes in Germany. *German Economic Review*, 14, S. 115-137.

²⁵ Boris Beimann, Rainer Kambeck, Tanja Kasten und Lars-H. Siemers (2011): Wer trägt den Staat? Eine Analyse von Steuer- und Abgabenlasten. *RWI Position #43 vom 1. April 2011.*

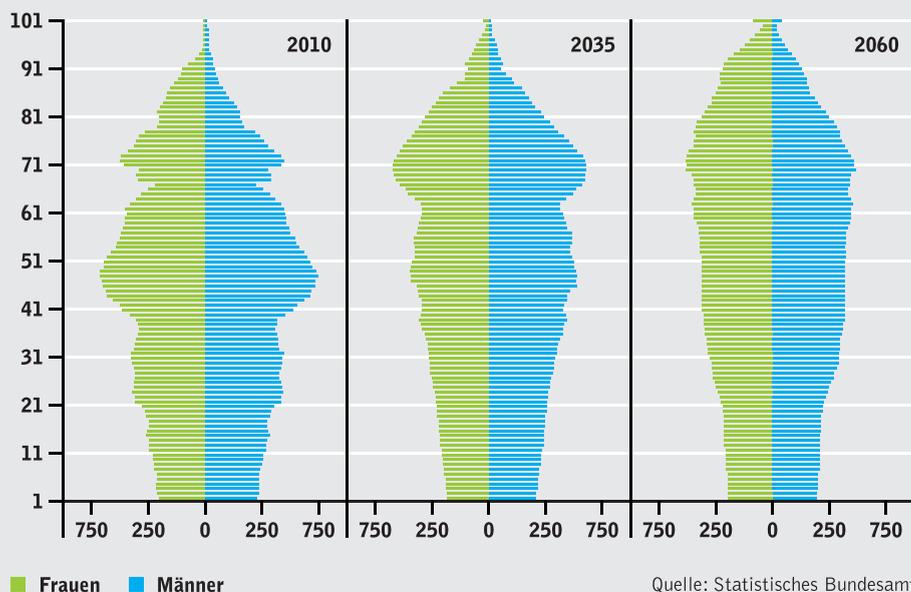
Die Politik kann sich von daher nicht allein auf die Alten konzentrieren, auch wenn deren Bedeutung als Bevölkerungs- und als Wählergruppe zunehmen wird.

Die demografische Entwicklung ist durch zwei Faktoren bestimmt, denen Politik gleichermaßen Rechnung tragen muss. Zum einen liegt seit den siebziger Jahren die Geburtenrate bei etwa Zweidrittel des für die gesellschaftliche Reproduktion erforderlichen Niveaus. Zu den Gründen dieser Entwicklung zählen veränderte Muster der Lebens- und Familienplanung, damit einhergehend ein gewandeltes Selbstverständnis und höhere Erwerbstätigkeit der Frauen und die daraus erwachsenden Schwierigkeiten, Erwerbsleben und Arbeit in Einklang zu bringen. Die sinkende Kinderzahl hat, volkswirtschaftlich betrachtet, zu einer Einsparung von Bildungs- und Erziehungsausgaben geführt, die überwiegend in den privaten Konsum geflossen sind. Zugleich wurden Maßnahmen zur Kinder- und Familienförderung ergriffen, die allerdings keine Erhöhung der Geburtenrate zeitigten. Zum anderen stieg im gleichen Zeitraum die durchschnittliche Lebenserwartung um zehn Jahre. Aufgrund dieser Entwicklung der vergangenen Jahre wird die Bevölkerung in Deutschland definitiv abnehmen und im Schnitt altern. Die Bevölkerungszahl von heute gut 80 Millionen wird – nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes – 2060 im «günstigen» Fall (bei einer hohen Nettozuwanderung von 200.000 Menschen pro Jahr und einem leichten Ansteigen der Zahl der Kinder pro Frau) noch knapp 75 Millionen betragen, im ungünstigen Fall aber auf knapp 65 Millionen absinken. Ein mittleres Szenario geht von rund 70 Millionen im Jahr 2060 aus.

Um die Bevölkerungszahl konstant zu halten, wäre eine Nettozuwanderung von jährlich 400.000 erforderlich. Diese Zahl wurde über zwei Jahrzehnte nicht annähernd erreicht. Zwar ist der Zuwanderungssaldo seit 2008 kontinuierlich vom negativen Bereich auf nunmehr 369.000 im Jahr 2012 angestiegen, auch weil die durch die Euro-Krise ausgelöste Zuwanderung aus den Euro-Partnerländern zugenommen hat. Doch dass daraus ein dauerhaft größerer Strom von Zuwanderern erwächst, ist nicht allzu wahrscheinlich. So schätzt der Arbeitsmarktexperte des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Herbert Brücker, dass 70 Prozent der Zuwanderung nach Deutschland durch die schlechte konjunkturelle Lage in den Heimatländern begründet ist. Man kann also vermuten, dass bei einer Erholung in den Krisenländern deutlich weniger nach Deutschland kommen und ein Teil der Zuwanderer Deutschland wieder verlassen wird. Für die deutsche Wirtschaft wird es eine große Herausforderung sein, die Arbeitskräfte zu halten oder neue anzuwerben.

In den kommenden Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge in Rente gehen. Damit wird sich der Altersquotient, also das Verhältnis der Personen über 65 Jahre zu denen zwischen 20 und 64 Jahren, von 33,9 im Jahr 2012 auf über 60 verschlechtern (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung). Weniger als zwei Erwerbstätige werden dann für einen Rentner aufkommen müssen.

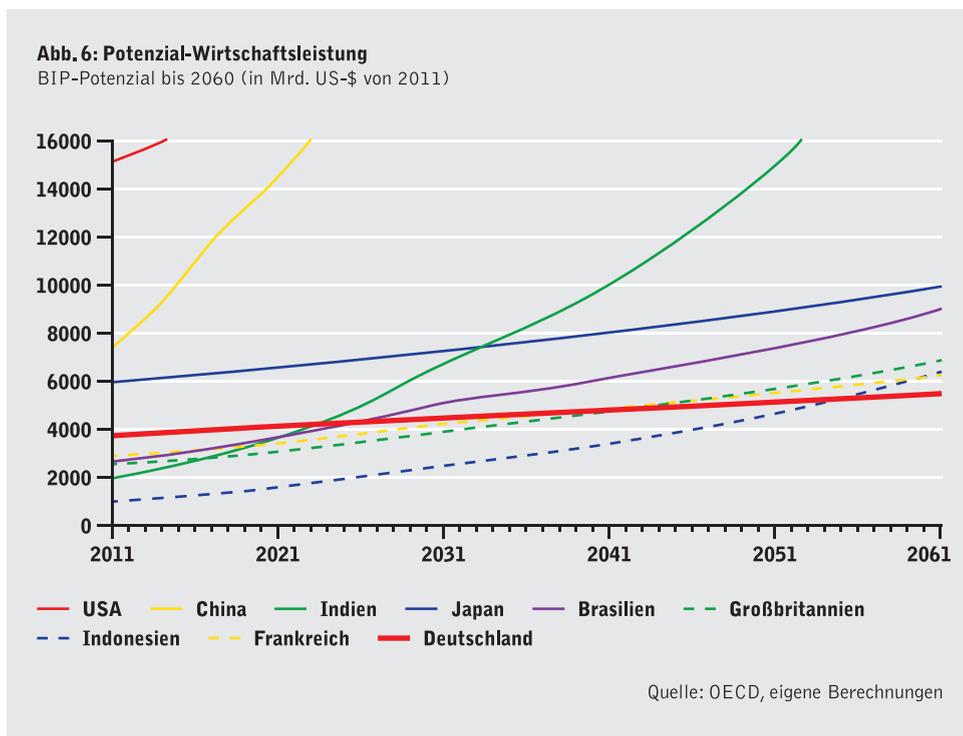
Abb. 5: Bevölkerungspyramide



Durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung wird das deutsche umlage- und steuerfinanzierte Rentensystem unter zunehmenden Druck geraten, denn das erwirtschaftete Einkommen einer zwangsläufig kleiner werdenden Zahl Erwerbsfähiger muss für mehr Nicht-Erwerbstätige reichen. Bisherige Versuche, das Rentensystem durch eine stärkere Kapitaldeckung demografiefester zu machen, haben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Sie können das selbst unter optimalen Bedingungen nur insoweit, wie Kapital in jungen, aufstrebenden Ökonomien akkumuliert wird. Im Inland angespartes Kapital dürfte dagegen langfristig allenfalls so viel Rendite erwirtschaften, wie es das gesamtwirtschaftliche Wachstum – und damit auch das Wachstum der erwirtschafteten Einkommen – erlaubt.

Doch nicht nur die Sozialsysteme geraten durch die Alterung unter Druck. Der demografische Wandel hat Rückwirkungen auf das ganze Wirtschaftssystem. Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) geht davon aus, dass das Wachstumspotential Deutschlands in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich zurückgehen wird. Dieses bemisst sich an dem Bruttoinlandsprodukt, das im Normalfall – das heißt bei einer vollen Nutzung aller vorhandenen Arbeitskräfte und Produktionsanlagen – möglich ist. Während Deutschland heute noch als Wachstumslokomotive der industrialisierten Welt gilt, wird dieser Titel spätestens ab 2030 an andere Volkswirtschaften übergegangen sein: Deutschlands potenzielles Wirtschaftswachstum wird zwischen 2030 und 2060 auf nur noch 0,7 Prozent geschätzt, ein Wert, der nur noch von Südkorea unterboten werden wird. Der Durchschnitt der in der OECD vereinten Industrieländer liegt dann bei 1,6 Prozent,

das der gesamten Weltwirtschaft bei 2,2 Prozent. Deutschland dürfte in der Rangliste der Wirtschaftsleistungsträger vom heute weltweit vierten Platz auf den neunten zurückfallen (Abbildung 2). Auf Grund der sinkenden Bevölkerungszahl wird die Entwicklung der Pro-Kopf-Werte aber weniger dramatisch sein.



3.2 Der sozialräumliche Wandel

Der demografische Wandel fällt regional unterschiedlich aus, zu den Veränderungen des jeweiligen Altersquotienten gesellen sich Wanderungsbewegungen von wirtschaftsstarken in wirtschaftsschwache Regionen, vom Land in die Stadt und von Randzonen in die Stadtzentren. Dies hat Rückwirkungen auf die Wirtschaftskraft und die lebensweltliche Qualität eines Standortes, die wiederum den Wandel verstärken. Ein Kreislauf, der die regionale Sozial-, Infrastruktur- und Stadtplanungspolitik vor neue Herausforderungen stellt. Zum einen wird die bauliche Infrastruktur künftig von weniger Menschen genutzt werden, zugleich ändert sich deren Bedarf. Die sich individualisierende Gesellschaft manifestiert sich auch in mehr Ein-Personen-Haushalten. Gleichzeitig sinkt der Bedarf nach größeren Wohneinheiten, die Zahl leerstehender Häuser wird in Problemregionen steigen.

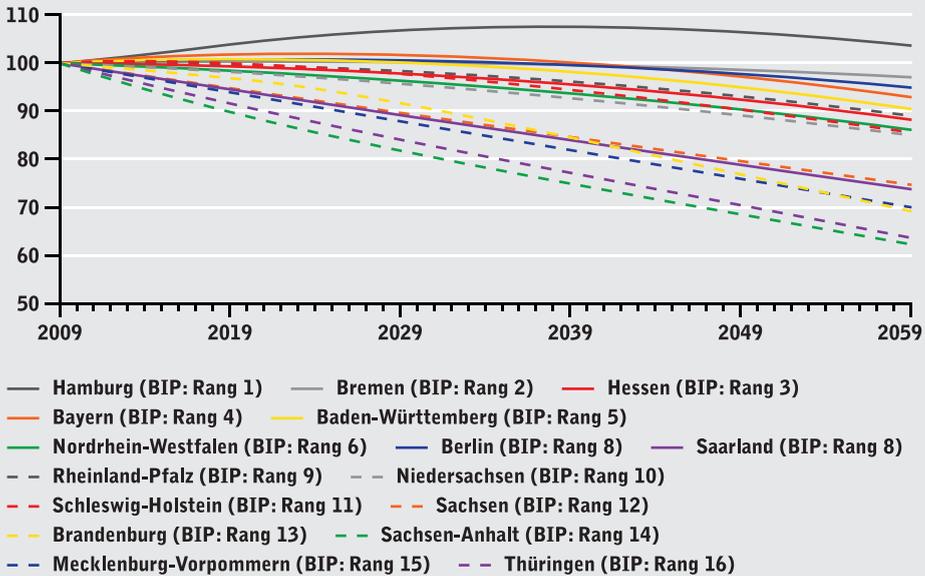
Zwar werden bei abnehmender Bevölkerung auch die Infrastrukturkosten – etwa für die Instandhaltung von Straßen und die Aufrechterhaltung des ÖPNV – insgesamt sinken, doch werden sie pro Kopf gerechnet steigen. Gleichzeitig drohen einige Infrastrukturen, wenn sie zu wenig genutzt werden, unbrauchbar (etwa Kanalisationen)

oder unwirtschaftlich (etwa Bahn- und Busstrecken) zu werden. Die Daseinsvorsorge muss dem demografischen Trend angepasst werden, Schulgebäude müssten geschlossen, die Krankenversorgung zentralisiert und Alten- und Pflegeheime neu gebaut werden. Diese Umstrukturierungen verursachen öffentliche Kosten, die gerade von denen in einem immer geringeren Maße aufgebracht werden können, die auf sie angewiesen sind. Denn mit der sozial-räumlichen Entleerung geht eine Minderung des jeweiligen Steueraufkommens einher. Das stellt neue Anforderungen an die Verteilung öffentlicher Mittel zwischen den Regionen und Ländern.

Diese Entwicklung wird sich nicht überall in Deutschland gleichermaßen niederschlagen, der Osten wird stärker betroffen sein als der Westen, ländliche Regionen werden mehr an Bevölkerung einbüßen als die Städte, und unter diesen werden es wiederum vor allem die kleineren sein. So ist der Anteil derjenigen, die in Orten mit weniger als 5000 Einwohnern leben, zwischen 1995 und 2011 von 18 auf 15,5 Prozent gesunken, während der Anteil der in Großstädten Lebenden relativ stabil blieb. Diese Veränderungen spiegeln auch die derzeitige Entwicklung der Immobilienpreise in Deutschland wider: Während in den Ballungsgebieten Immobilienblasen drohen und neuer, bezahlbarer Wohnraum fehlt, sinken die Preise auf dem Lande deutlich.

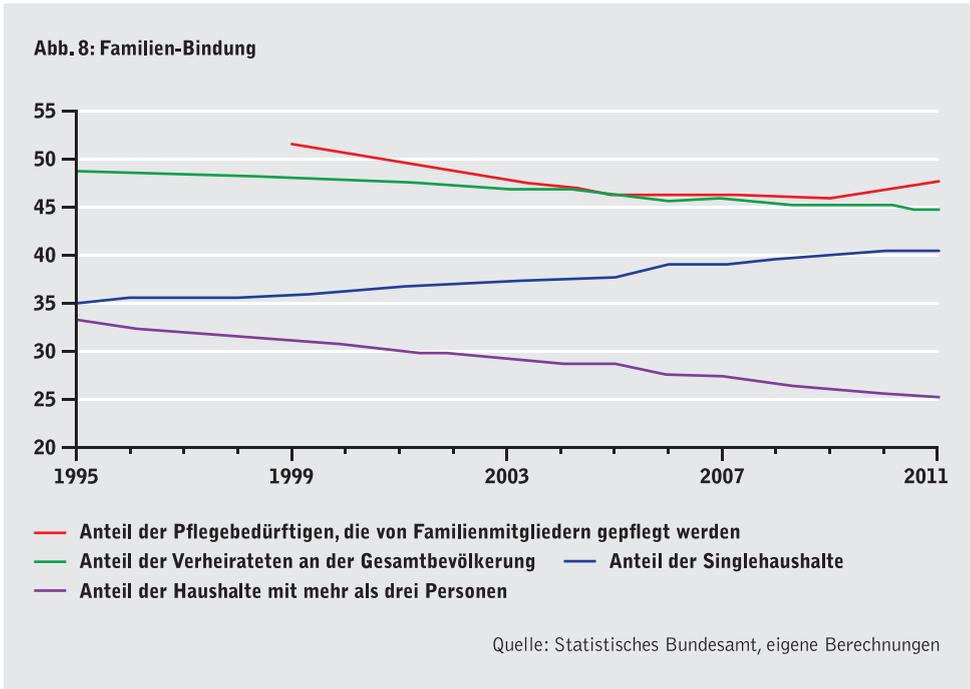
Abb. 7: Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern

Standardvariante: 1,4 Kinder pro Frau, geringer Zuwachs Lebenserwartung, Nettozuwanderung 200T/Jahr ab 2020



Quelle: Statistische Landesämter

Der Trend weg vom ländlichen Raum und hin zu den Städten wird sich in Zukunft fortsetzen. Betrachtet man die von den statistischen Landesämtern prognostizierte Entwicklung der Bevölkerung der Bundesländer, so fällt auf, dass die Stadtstaaten am besten abschneiden werden, während den ostdeutschen Ländern bis 2060 im Vergleich zu 2009 ein Bevölkerungsverlust in Höhe von 25 bis 40 Prozent droht (Abbildung 3). Bei den westdeutschen Flächenstaaten werden die heute wohlhabenderen Länder (gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) insgesamt weniger an Bevölkerung einbüßen als die ärmeren.



3.3 Die Erosion sozialer Bindungen

Neben dem demografischen Wandel und den damit einhergehenden sozialräumlichen Veränderungen ist die zunehmende Individualisierung der zweite Trend, der den Wandel der Gesellschaft prägt. Die Familie ist als sozialer Bezugsraum weniger wichtig, das gleiche gilt für Vereine, Kirchen oder Parteien. Das Leben der Menschen ist nicht mehr durch Tradition und Konvention vorbestimmt. Dieser Trend bringt zusätzliche persönliche Freiheiten und Entfaltungsmöglichkeiten mit sich. Doch birgt der Wegfall der klassischen Solidargemeinschaften und Versorgungsbezüge auch Probleme. Denn ihre Aufgaben müssen von der Kindererziehung bis zur Altenpflege zunehmend vom Staat übernommen werden.

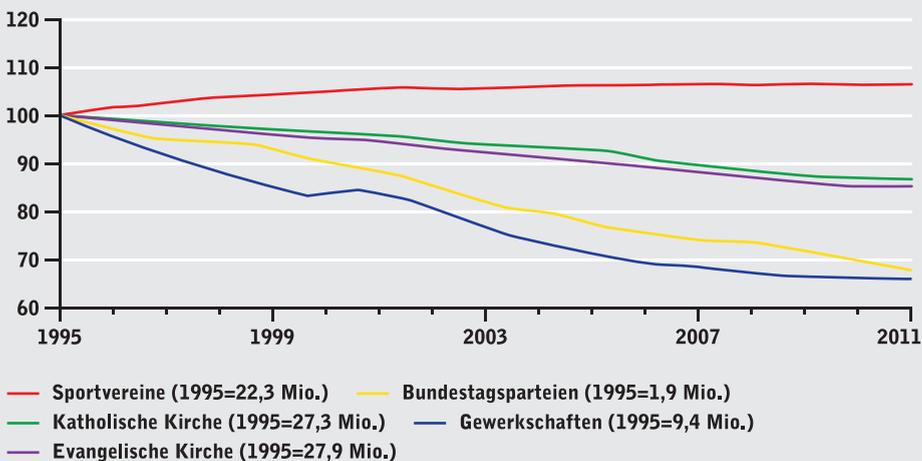
Dieser Wandel findet seinen augenfälligen Ausdruck in der Veränderung der Haushaltsgrößen. Der Anteil der Haushalte mit drei und mehr Personen an der Gesamtzahl der Haushalte ist allein zwischen 1995 und 2011 von 33 auf 25 Prozent gefallen, der der Einzelhaushalte von 35 auf 40 gestiegen (siehe Abbildung 8).

Der Anteil der verheiratet zusammenlebenden Menschen ist ebenfalls gesunken, wenn auch in kleinerem Ausmaß. Auch der Anteil der Pflegebedürftigen, die zu Hause von direkten Angehörigen versorgt werden, liegt inzwischen unterhalb der 50-Prozent-Marke. Gerade die letztere Zahl verweist auf eine Entwicklung die in den kommenden Jahren mit erheblichen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein wird. Denn im Pflegebereich wachsen die Anforderungen in einem Maße, das bisher durch die private Vorsorge kaum gedeckt ist.

Die Politik ist gefordert, auf diese Entwicklungen Antworten zu geben, von denen sie zugleich in ihrem Innersten betroffen ist. Denn Kennzeichen der Individualisierung ist auch ein abnehmendes Engagement in gesellschaftlichen Großformationen. Die Parteien verlieren dramatisch an Mitgliedern, damit ist ihre verfassungsrechtlich normierte Funktion tangiert, Organ der politischen Willensbildung zu sein. Das abnehmende Maß an gesellschaftlicher Rückkoppelung steht in einem Missverhältnis zu dem wachsenden politischen Steuerungsbedarf dieser Gesellschaft. Zugleich schwinden auch deren Bindungen an Kirchen und Gewerkschaften. Lediglich die Mitgliedszahlen der Sportvereine sind in den letzten Jahren gestiegen (siehe Abbildung 9). Die beiden großen Kirchen haben jeweils knapp 15 Prozent ihrer Mitglieder verloren, die im Bundestag vertretenen Parteien gemeinsam ein knappes Drittel, die DGB-Gewerkschaften sogar mehr. Damit schwinden die gesellschaftlichen Kräfte die der Verfassungsrechtler Wolfgang Böckenförde vor Augen hatte, als er von den Voraussetzungen sprach, die der freiheitliche säkulare Staat zu seinem Bestehen braucht, die er aber aus sich heraus nicht garantieren kann, ohne seine Freiheitlichkeit zu verletzen.

Abb. 9: Bindung an Massenorganisationen

Mitgliederzahlen in Prozent im Vergleich zum Stand von 1995



Quellen: DOSB, Bischofskonferenz, EKD, DGB, Parteien, eigene Berechnungen

4 Die Europäische Union in der Krise

Dass die Finanzpolitik hierzulande durch Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, galt jahrelang als geradezu ausgeschlossen, erwies sich doch der Euro, aller Skepsis bei seiner Einführung zum Trotz, als stabile Währung und schloss doch das diese Einführung begleitende Regelwerk eine wechselseitige Haftung im Fall einer nationalen Finanzkrise explizit aus. Die Geschichte der vergangenen fünf Jahre hat uns eines Schlechteren belehrt. Das europäische Haus weist in seiner Finanzarchitektur erhebliche Mängel auf, die teils bereits in der Planung angelegt waren. Wer einem Wiederaufleben der Krise vorbeugen will, muss also seinen Blick auf die gesamte Konstruktion richten.

In der nüchternen Sprache der Finanzpolitik lässt sich die Europäische Union als eine Ergänzung der föderalen Aufgabenteilung zwischen Kommunen, Ländern und Bund um die «kontinentale» Ebene beschreiben. Durch den Ausgleich der Interessen ihrer Mitglieder soll ein insgesamt höheres Wohlstandsniveau erreicht werden. Zu diesen Zwecken sind ihr durch die Mitgliedstaaten genau bestimmte ordnungspolitische und finanzpolitische Kompetenzen übertragen worden, die nur durch erneute einstimmige Vertragsänderung modifiziert werden können. Diese nutzenkalkulatorische Sicht ist ein wesentliches Element des permissiven Konsenses, der die Entwicklung der Europäischen Union jahrelang getragen hat. Auch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) stellt letztlich einen solchen gemeinsamen Zweckrahmen dar.

Die Entwicklungen in der EU können die mittel- und langfristige Finanzplanung der Mitgliedsnationen in unterschiedlicher Weise beeinflussen:

- Im EU-Vertrag sind die Finanzströme der EU geregelt, insbesondere die Beiträge an den und Rückflüsse aus dem EU-Haushalt. Änderungen der Einnahmenstruktur der EU können Änderungen der nationalen Beiträge zur Folge haben.
- Darüber hinaus gibt es im EU-Vertrag nicht ausdrücklich geregelte, diesem teilweise gar widersprechende Aspekte der Finanzpolitik. Sie manifestieren sich insbesondere in den Haftungs-, Wachstums- und polit-ökonomischen Regelungen, die zur Bewältigung der Eurokrise vereinbart wurden und als Risiken in den nationalen Haushalten zu Buche schlagen.
- Die Maastricht-Kriterien der Gesamt- und der Neuverschuldung wurden im Rahmen des Fiskalpaktes weiter verschärft und konkretisiert. So sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der europäischen Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitik gegenüber der Europäischen Kommission rechenschaftspflichtig geworden und müssen wirtschafts- und haushaltspolitische Planungen vorab vorlegen.

Während die zukünftige Entwicklung des EU-Haushalts gut abschätzbar ist, weisen andere Aspekte dieses Finanzgeflechtes hohe Unwägbarkeiten auf.

4.1 Die vertraglich geregelte Finanzpolitik des EU-Haushalts

Die EU finanziert sich überwiegend aus Beiträgen der Mitgliedstaaten, die an deren Wirtschaftskraft gemessen werden, durch einen Mehrwertsteueranteil sowie durch Zölle und Abgaben. Die Ausgaben dürfen nie einen Anteil von 1,24 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens übersteigen. Die Einführung einer neuen Einnahmequelle, beispielsweise einer Abgabe auf Kerosin oder CO₂, hätte somit eine automatische Reduktion der nationalen Beiträge zur Folge. Sowohl Einnahmenstruktur als auch Ausgabenobergrenze können nur durch einstimmige Entscheidung des Europäischen Rates, d.h. der Mitgliedstaaten verändert werden. Da substantielle Änderungen der Finanzstruktur ein besonders sensibler Bereich europäischer Politik sind, sind sie noch seltener als Vertragsänderungen. Im Rahmen der langfristigen Finanzplanung werden für den EU-Haushalt fachbereichsspezifische Obergrenzen festgelegt. Zusätzlich gilt für ihn ein Verschuldungsverbot, auch wenn er bestimmte Darlehenstätigkeiten besichert.

Der Finanzierungsbeitrag zum EU-Haushalt ist – und bleibt – damit die wohl berechenbarste Größe des Bundeshaushaltes. Sollte krisenbedingt ein größerer zusätzlicher Finanzierungsbedarf auftreten, weist der EU-Haushalt zudem Einsparpotenziale insbesondere in der Agrarpolitik auf. Diese macht, trotz ihres geringen ökonomischen Mehrwertes, noch immer rund 40 Prozent der Ausgaben aus. Ferner besteht durch die von der EU-Kommission vorgeschlagene Möglichkeit, EU-Fonds durch Project-Bonds und zusätzliche EU-Darlehen zu hebeln, ein weiterer finanzpolitischer Spielraum – sofern er nicht gegen den Geist des Verschuldungsverbots verstößt.

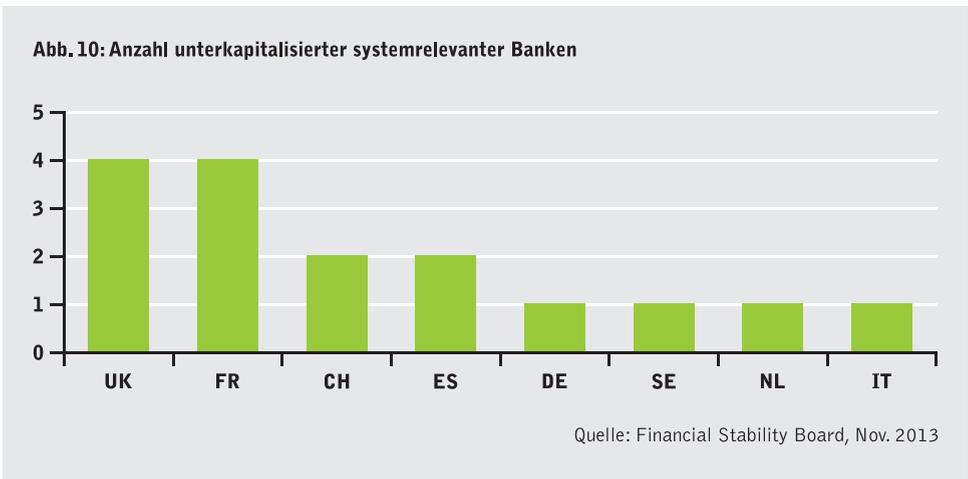
Wäre die häufig diskutierte Schaffung eines dauerhaften Zusatzhaushaltes für die Eurozone nicht schon aus diesen Gründen überflüssig, sie wäre auch abwegig: Die Währungsunion beschert ihren Mitgliedern ja erhebliche Realzinsvorteile und ökonomische Chancen. Gegenüber den ärmeren Nicht-Euroländern wäre dieser Eurozonenhaushalt, der womöglich zu Lasten des EU-Haushaltes ginge, nicht begründbar. Nicht zuletzt würde ein Eurozonenhaushalt auch eine institutionelle Spaltung der EU nach sich ziehen – beladen mit verfassungsrechtlichen Problemen. Schwerlich ein Integrationsfortschritt.

4.2 Risiken und Nebenwirkungen der Krisenpolitik

4.2.1 Die Entstehung der Krise

Neben der Vertiefung eines gemeinsamen Binnenmarktes und der Abschaffung der währungsbedingten Transaktionskosten im innereuropäischen Handel war der Wunsch der Länder außerhalb der DM-Zone nach Preisniveaustabilität und vergleichbar niedrigen Zinsen ein Motiv für die Einführung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank nach deutschem Vorbild verlieh diesem Ziel Ausdruck und Glaubwürdigkeit. Die Formel «un Franc fort à Francfort» («ein starker Franc in Frankfurt») brachte diesen die Währungsunion konstituierenden deutsch-französischen Kompromiss auf den Punkt.

Die Zinsen für öffentliche und private Anleihen glichen sich in der Eurozone weitgehend an und sanken sogar unter das vorige deutsche Niveau. Allein die jährliche Entlastung beim öffentlichen Schuldendienst machte für einige südeuropäische Länder mehrere BIP-Prozentpunkte aus. In der Folge floss viel Kapital vom Zentrum der Eurozone in die Peripherie und finanzierte dort sowohl öffentliche als auch private Ausgaben. Gleichzeitig nahmen die Investitionen in Deutschland ab und die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte, dies allerdings auch wegen des zur Zeit der Euro-Einführung bestehenden Reformstaus. Das vor allem von französischen, aber auch von deutschen und britischen Banken vermittelte Kapital floss in den Peripherieländern allerdings nicht nur in Produktivinvestitionen, sondern oft auch, wie in Griechenland, in den öffentlichen, und, wie in Griechenland und Spanien, in den privaten Konsum oder, wie in Irland und Spanien, in einen Immobilienboom. Die Einführung des Euro wurde nicht durch eine robuste Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik oder eine effektive Systemaufsicht flankiert. Damit verstärkte er die erheblichen Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Währungsunion. Dies trug auf deutscher Seite zur Entstehung eines erheblichen Exportüberschusses bei und zu einem Importüberschuss auf Seiten der Peripherieländer.



Zwischen 2001 und 2009 wuchsen die spanische und griechische Wirtschaft um 24 Prozent bzw. 29 Prozent; Italien und Portugal konnten die günstige Zinssituation allerdings nicht in nennenswertes Wachstum umsetzen, und die deutsche Wirtschaft wuchs ebenfalls nur geringfügig um ca. fünf Prozent. Neben den überhöhten Leistungsbilanzdefiziten wiesen alle südeuropäischen Länder 2009 eine vergleichsweise geringe Steuerquote auf. Das heißt, die flächendeckend niedrigen Zinsen, die Ausdruck einer fehlenden Differenzierung der Finanzmärkte zwischen den Mitgliedsstaaten und Banken in der Eurozone waren, setzten die falschen Anreize zu hoher privater und öffentlicher Verschuldung.

Jeder dieser Aspekte deutet auf ein Versagen des Marktes, der Marktaufsicht oder der Politik oder auf eine Kombination aller drei Aspekte hin. Ratingagenturen und Bankenaufsicht versagten dabei, auf systematische Risiken hinzuweisen. Erstere handelten sogar prozyklisch, indem sie die Herabstufungen erst vornahmen, als bereits erste Reformen eingeleitet worden waren. Letztere blieben selbst nach Ausbruch der Krise lange untätig und schützten effektiv (in Deutschland wie in Spanien) Großinvestoren statt Steuerzahler und Kleinsparer. Die Banken hingegen verhielten sich innerhalb einer gesellschaftlich verfehlten Anreizstruktur durchaus rational. Da sie als systemrelevant angesehen wurden, wurde die Nicht-Beistandsklausel des EU-Vertrages als nicht glaubwürdig betrachtet. Die Banken konnten sich auf die wechselseitige Abhängigkeit mit den öffentlichen Haushalten verlassen.

Seit Ausbruch der amerikanischen Finanzmarktkrise kam es auch in Europa zu einer sehr deutlichen Neubewertung der Investitionsrisiken. Diese Reaktion war in der Rückschau eine überfällige Korrektur der zuvor überoptimistischen Erwartungen, teilweise aber auch eine neuerliche Übertreibung – dieses Mal in die andere Richtung. In dieser Reaktion spielten kurzfristig auch spekulative Elemente eine Rolle; im Ergebnis aber waren die betroffenen Länder in der Folge mit sehr viel nüchterneren Erwartungen konfrontiert. Die Kombination von hohen öffentlichen Schulden und Leistungsbilanzdefiziten sowie risikoüberladenen Bankenbilanzen führte zum Rückzug privaten Kapitals aus einigen Ländern und zur Flucht in als sicher angesehene Papiere wie Bundesanleihen.²⁶

Die nun folgende makroökonomische Krise hatte nach außen hin viele Anzeichen einer spekulativen bzw. keynesianischen Konjunkturkrise. In der Tat haben der radikale Erwartungsumschwung und der umfassende Vertrauensverlust die Krise verschärft. In ihrem Kern war sie aber eine strukturelle Krise, in der lange aufgestaute und zum Teil aktiv verschärfte Wettbewerbsprobleme der negativ betroffenen Länder schlagartig zutage traten: Durch die Krise wurde deutlich, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Staaten nicht so positiv entwickelt hatte wie lange angenommen. Während Deutschland durch sehr schwache Lohn- und Preisentwicklungen Wettbewerbsvorteile erlangt hatte, war die Entwicklung in den Peripherieländern spiegelbildlich gewesen, dort waren Löhne und Kaufkraft dem Produktivitätsfortschritt teils weit enteilt.²⁷ Hinzu kamen – in der Scheinblüte wenig überraschend – ausgebliebene Reformen.

26 Nach Berechnungen der Bundesbank hat der deutsche Staat in den sechs Jahren von 2008 bis 2013 zusammen 120 Milliarden Euro Zinsersparnis realisieren können, davon 37 Milliarden allein im Jahr 2013.

27 Zwischen 2001 und 2009 waren die Einkommen in Griechenland um 29% gestiegen, in Spanien um 24%, in Frankreich um rund 10%, in Deutschland – aber auch in Italien und Portugal – hingegen nur um rund 5%. Die Fehlentwicklungen wurden auch auf den aufgeheizten Immobilienmärkten sehr deutlich: In der Dekade bis zum Ausbruch der Krise waren beispielsweise die Häuserpreise in Irland um rund 340% gestiegen, in Spanien um rund 300% und in Griechenland um 250% (vgl. Joong Shik Kang und Jay C. Shambaugh(2013): The Evolution of Current Account Deficits in the Euro Area Periphery and the Baltics: Many Paths to the Same Endpoint, IMF Working Paper 13/189.

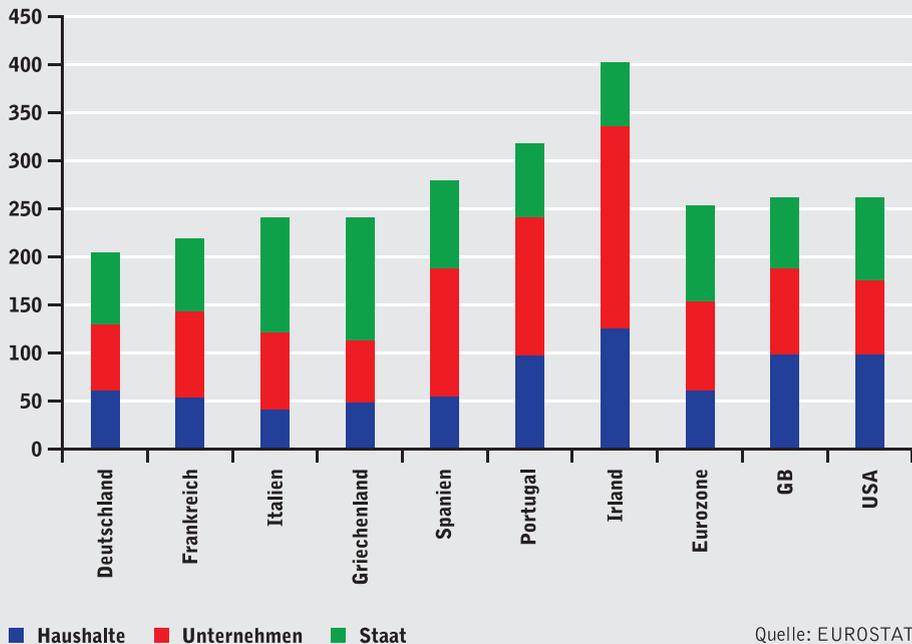
Die Rückführung der strukturellen Ungleichgewichte war und wird nicht ohne Wohlstandseinbußen zu schaffen sein. Die Schäden der Krise werfen die Volkswirtschaften in ihrer Entwicklung um Jahre zurück. Doch es muss das Ziel der europäischen Politik sein, insbesondere die sozialen Lasten, die durch die Rückführung der Verschuldung und der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen entstehen, möglichst zu minimieren. Hier die Grenzen der gesellschaftlichen Zumutbarkeit nicht zu überschreiten, aber zugleich den heilsamen Reformdruck nicht wesentlich zu lockern, wird ein längerfristiger Balanceakt.

4.2.2 Das Krisenmanagement

Eine risikofreie Krisenstrategie gab es 2009/2010 nicht, es gibt sie auch heute nicht. Mit dem Beschluss, durch europäische Rettungsfonds eine Zahlungsunfähigkeit einzelner Länder abzuwenden, also das abziehende private Kapital durch öffentliches zu ersetzen, wurde allerdings auch eine verteilungspolitische Entscheidung getroffen. Sie hat seit 2008 alle beteiligten Staaten und Steuerzahler in Mithaftung genommen. Zunächst senkte und erweiterte die EZB die Bonitätskriterien für die Sicherheiten, die die Geschäftsbanken bei ihrer Refinanzierung zu leisten haben. Dies erlaubte es den dortigen Banken wiederum, den nationalen öffentlichen Anleihenmarkt zu refinanzieren. Im Rahmen der Bail-outs für Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern traten dann auch öffentliche Rettungsschirme der Eurozone und des IWF

Abb. 11: Gesellschaftliche Schuldenstände

Schulden in Prozent des BIP 2009



Quelle: EUROSTAT

neben der Zentralbank als Geldgeber auf. Von diesen Mitteln floss wiederum ein Teil in die Rettung angeschlagener Banken.

Als die Politik aufgrund des Widerstands insbesondere in Deutschland zauderte und die Unsicherheit über den Zusammenhalt der Währungsunion wuchs, erklärte EZB-Präsident Mario Draghi im Juli 2012, dass er «alles tun werde, was nötig [sei], die Integrität der Währungsunion zu gewährleisten». Kurz darauf beschloss die EZB, unter bestimmten Umständen unbegrenzt öffentliche Anleihen bestimmter Mitgliedstaaten am Sekundärmarkt aufzukaufen. Sie hatte bereits vorher begrenzt, aber gezielt griechische Staatsanleihen gekauft, mit dem umfassenden neuen Programm sollten die Finanzmärkte dauerhafter beruhigt werden – was auch gelang. Die EZB stellte zudem klar, dass sie als Gläubiger solcher Staatsanleihen keinen bevorzugten Status gegenüber privaten Investoren reklamieren werde, wie ihn andere öffentliche Geldgeber wie der IWF genießen.

Um zu verhindern, dass sich die Insolvenz eines Landes durch den Zusammenbruch seines Bankensystems auf andere Staaten überträgt, hat das bisherige Krisenmanagement somit in großem Stil privates Kapital mit öffentlichen Mitteln durch Kauf von Investitionsrisiken befreit. Gleichzeitig hat die unterstützende Geldpolitik die wechselseitige Abhängigkeit zwischen öffentlichen Finanzen und Bankensektor weiter verstärkt. Hieraus ergeben sich neue finanzielle, wirtschaftliche und politische Risiken für die gesamte Eurozone. Diese im Rahmen zu halten, wird die Aufgabe der nächsten Jahre sein.

4.2.3 Die finanziellen Risiken

Die finanziellen Risiken der geschilderten Euro-Rettungspolitik für den Bundeshaushalt werden von der Bundesregierung und der Wissenschaft unterschiedlich eingeschätzt. Die Bundesregierung gibt die Haftungsrisiken wie folgt an:

- Erster Bail-out für Griechenland («Griechenland 1»): 15,7 Mrd. Euro
- EFSF («Griechenland 2», Irland, Portugal): 100,1 Mrd. Euro
- EFSM: 9,8 Mrd. Euro
- ESM: 190 Mrd. Euro deutsche Haftungsobergrenze; vom Gesamtvolumen von 500 Mrd. Euro. wurden bisher lediglich 50 Mrd. für Spanien und Zypern genutzt (Spanien 41 Mrd., Zypern 9 Mrd).²⁸

28 http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/2013-08-30-deutscher-beitrag-zur-bewaeltigung-der-schuldenkrise.html?view=renderPrint vom 6.9.2013, aktualisiert mit Daten der BT Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Dass dieser Gesamtbetrag fällig wird, ist extrem unwahrscheinlich. Allerdings bewirkt diese finanzielle Vorleistung auch eine verstärkte politische Abhängigkeit zwischen Gläubigern und Schuldnern. Im Übrigen ist diese Auflistung nicht vollständig.²⁹

Diese Risiken sind auch vor dem Hintergrund des Gesamtbestands an faulen Bankenkrediten insbesondere in den Krisenländern der Eurozone zu betrachten, der von Analysten (Ernst&Young) auf 900 bis 1000 Milliarden Euro geschätzt worden ist. Die langsame wirtschaftliche Erholung in der Euro-Zone verstärkt dieses Problem. Diese Risiken sollen im Rahmen der Bankenunion zukünftig von den Aktionären selbst und danach teilweise von den Gläubigern und einem graduell aufzubauenden Einlagensicherungsfonds der europäischen Großbanken gedeckt werden. Letzterer soll bis 2024 ein Volumen von bis zu 55 Mrd. Euro erreichen.

4.2.4 Die wirtschaftlichen Risiken

Die Politik der EZB, den Geschäftsbanken Geld fast zum Nulltarif zur Verfügung zu stellen, hat bisher noch nicht zu einer nennenswerten wirtschaftlichen Belebung in den Krisenländern geführt. Für die Banken in den Krisenländern ist es sicherer, die gegenwärtig von vier (Italien, Spanien) bis zu sechs Prozent (Griechenland) verzinsten öffentlichen Anleihen «ihrer» Regierungen zu kaufen, als neue Kredite auszugeben. Damit verdrängen die staatlichen Kreditnehmer die privaten und verstärken so weiterhin – wie oben dargestellt – die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Staaten und Banken. Die Realwirtschaft bleibt in der Kreditklemme gefangen, wobei offen ist, inwieweit nicht auch die jeweiligen Absatz- und Produktionsschwierigkeiten ursächlich hierfür sind. Doch die noch immer sinkenden Kreditvolumen sind nicht nur in einem mangelnden Angebot (Kreditklemme) begründet, sondern wohl auch in einer mangelnden Nachfrage: So scheint es für die Unternehmen und Haushalte noch immer prioritär zu sein, alte Schulden loszuwerden, bevor sie neue Kredite für neue Projekte aufnehmen. Die Politik der EZB hat zur Senkung der Zinsen öffentlicher Anleihen aller europäischen Länder geführt. In Ländern wie Deutschland weichen Sparer wegen der geringen Zinsen auf Staatsanleihen und Bankkonten in spekulativere Anlageformen aus, wie die boomenden Aktien- und Immobilienmärkte zeigen. Wie ein Ausstieg aus der sehr offensiven Geldpolitik ökonomisch und vor allem politisch machbar sein könnte, wird künftig das Vorgehen der amerikanischen Notenbank zeigen, die das Volumen ihrer Anleihekäufe kontinuierlich zurückführt und demnächst die Leitzinsen erhöhen könnte.

Die anfänglich privat finanzierte Liquiditätsschwemme wird so durch eine öffentlich finanzierte abgelöst. Aus dieser neuen Blase ergeben sich folglich genau jene Risiken, die erst zur Krise geführt haben: 1. die Bildung einer spekulativen Blase z.B. an den Aktien- und Immobilienmärkten und 2. die Verlangsamung der wirtschaftlichen Anpassungsprozesse. Dies droht den Wendepunkt der Krise zu verschleppen.

29 Umstritten ist zudem die Relevanz der weitgehend unverzinsten Forderungen der Bundesbank an das EZB-System («TARGET-2-Salden», gegenwärtig zwischen 400 und 500 Mrd. Euro), da sie nur im Falle eines Ausscheidens einzelner Länder aus dem Euro relevant würden und auch dann weder automatisch noch vollständig abzuschreiben wären.

In einigen Ländern der Eurozone wurde die Zeit bisher weniger für wirtschaftliche Strukturreformen und Haushaltskonsolidierung genutzt.

Dennoch ist festzustellen, dass die bereits eingeleiteten Reformen das Leistungsbilanzdefizit Spaniens und Irlands in einen Überschuss verwandelt haben. Dies bedeutet, dass diesen beiden Ländern nun – bei stark gestiegener Staatsverschuldung – wieder mehr Kapital zu- als abfließen kann. Das ist eine wichtige Voraussetzung für eine Gesundung, zumal gerade diese Länder auch eine gesamtwirtschaftlich gesehen extrem hohe Auslandsverschuldung aufweisen.

Der Ausgleich staatlicher und privater Haushalte ist gleichbedeutend mit Wohlstandseinbußen. Ihre Verteilung ist zwar eine nationale und keine EU-Kompetenz, kann den Partnerländern aber nicht egal sein, allein schon weil sie an der Stützung durch gesellschaftliche Mehrheiten interessiert sind. So ist einerseits eine Stärkung wirtschaftlicher Anreize zentral für wirtschaftliche Strukturreformen, andererseits sind oft gerade jene Menschen besonders betroffen, die auf staatliche Leistungen angewiesen sind. Vor allem jungen Menschen ist der Zutritt zum Arbeitsmarkt in Krisenzeiten besonders schwer. Hier muss der Staat – und soweit möglich die EU – gezielt Hilfestellungen anbieten. Zugleich hat gerade die junge Generation ein Interesse an einer entschlossenen Reformpolitik, die zwar nicht aus sozialpolitischem Kahlschlag bestehen, wohl aber Fehlanreize an den Arbeits- und Produktmärkten abbauen sollte.

4.2.5 Die politischen Risiken

Die Rettungsmaßnahmen der EZB und des ESM stellen Vorleistungen dar. Um die Rückzahlung dieser Mittel zu gewährleisten, wurden sie an die Durchführung von Reformen geknüpft. So wurde die Idee des Stabilitätspaktes, der europäisches Recht darstellt, im Rahmen des europäischen Fiskalpaktes in nationales (Verfassungs- oder verfassungähnliches) Recht übersetzt. Ferner wurde ein Prozess zur regelmäßigen Verabredung wirtschafts- und fiskalpolitischer Ziele vereinbart, das sogenannte Europäische Semester. Bei diesem Verfahren entscheiden letztlich die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission. Die Regelwerke, mit denen man «schuldenfreudigere» Regierungen auf Liquiditätsentzug setzen will, sind sinnigerweise bekannt geworden als «Sixpack» und «Twopack». Die Vereinbarungen im Einzelnen:

■ **Der Europäische Fiskalpakt:** Der Europäische Fiskalpakt ist nicht formelles EU-Recht, sondern ein ergänzender völkerrechtlicher Vertrag zwischen allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Tschechiens. In ihm wurde insbesondere die Einführung nationaler Schuldenbremsen bis zum 1.1.2014 in Anlehnung an das deutsche Beispiel vereinbart. Das jährliche strukturelle Defizit eines Landes darf 0,5 Prozent der inländischen Wirtschaftsleistung nicht überschreiten. Verstößt ein Land gegen den Pakt, wird ein Defizitverfahren eingeleitet, es sei denn, es gelten «außergewöhnliche Umstände», oder eine qualifizierte Mehrheit der Euroländer spricht sich dagegen aus. Wenn ein Mitgliedstaat einen anderen wegen eines Verstoßes vor dem Europäischen Gerichtshof

verklagt, kann letzterer eine Strafe von bis zu 0,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verhängen. Der Vertrag trat am 1.1.2013 formell in Kraft.

■ **Das europäische Semester zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik:** Als eine Reaktion auf die Krise legte die EU im September 2010 einen alljährlichen Zeitraum von sechs Monaten fest, in dem die Haushalts- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten überprüft wird, um Unstimmigkeiten und entstehende Ungleichgewichte aufzudecken. So soll die Koordinierung schon in der Vorbereitungsphase von wichtigen haushaltspolitischen Entscheidungen verstärkt werden. Hierzu stellt die Kommission zu Jahresanfang eine Wachstumsprognose vor; im März entscheidet der Rat über die wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen und verabschiedet entsprechende politische Leitlinien für die Mitgliedstaaten; letztere berücksichtigen sie in ihrer wirtschafts- und haushaltspolitischen Planung, die im April veröffentlicht wird; im Juli beschließen Europäischer Rat und Rat dann politische Empfehlungen; erst danach stellen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltspläne für das Folgejahr fertig.

■ **Sixpack und Twopack:** Im Dezember 2011 traten sechs neue Regeln in Kraft, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärfen («Sixpack»). So sollen Maßnahmen der Europäischen Kommission gegen Länder, deren öffentliches Defizit mehr als 3 Prozent beträgt, nur noch von einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten verhindert werden können («umgekehrte qualifizierte Mehrheit» – RQMV). Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand 60 Prozent des BIP übersteigt, müssen nachweisen, dass sie den überhöhten Schuldenstand zurückführen. Eine dauerhafte und wiederholte Nichtbeachtung der vom Rat zu entscheidenden Korrekturmaßnahmen kann letztlich zur Verhängung von Geldbußen in Höhe von 0,1 Prozent des BIP eines Mitgliedstaates führen, die wiederum per RQMV zu beschließen ist. Seit Mai 2013 gilt eine im «Twopack» vereinbarte zusätzliche Beobachtung der Euroländer. Insbesondere jene Staaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden oder von Rettungsmaßnahmen des ESM profitieren, sollen mit rechtzeitigen Empfehlungen der Kommission zurück auf den Pfad haushaltspolitischer Tugend geleitet werden.

Steigende Zinssätze für öffentliche und private Schulden schaffen normalerweise einen hohen finanzpolitischen und ökonomischen Reformdruck. Diese ökonomischen Zwänge werden durch ESM und EZB gelindert und sollen nun stattdessen durch europäisch vereinbarte politische Reformzwänge ersetzt werden. Das Vorgehen bringt den betroffenen Staaten Zeit für Reformen und Anpassungen, birgt aber auch Risiken:

■ Während bisher Gläubiger und Schuldner in einem privatrechtlichen Verhältnis standen – das galt auch bei öffentlichen Schuldnern –, wird diese Beziehung nun politisiert und internationalisiert. Damit erwächst die Gefahr einer Emotionalisierung der Debatte, die reformfeindlichen und populistischen Parteien in die Hände spielt, zumal die Konsolidierung öffentlicher Haushalte vielfach als Brüsseler oder deutsches Diktat empfunden wird.

- In vielen Ländern führt der Anpassungsprozess zu innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen, schließlich sind die Lasten zunächst hoch, wenn Staatsausgaben gesenkt, Steuern und Exporte erhöht und Strukturreformen begonnen werden müssen. Die Politik in den Peripheriestaaten steht vor großen Herausforderungen. Um die ungleiche makroökonomische Entwicklung der Euro-Staaten in früheren Jahren zurückzudrehen, müssten die Peripheriestaaten nun eigentlich ihre Währungen abwerten, während die nördlichen Staaten um Deutschland aufwerten würden. Da dieses im gemeinsamen Währungsraum nicht möglich ist, bleibt nur der Weg der realwirtschaftlichen Anpassung. Hiervon sind die Krisenstaaten zum Teil schon ein gehöriges Stück des Weges gegangen; allerdings sind viele binnenpolitisch heikle Maßnahmen umzusetzen: Höhere Steuern und niedrigere Staatsausgaben reduzieren die Realeinkommen; die Umverteilung ökonomischer Besitzstände, der Abbau berufsständischer Privilegien und die Anpassungen der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor an die Privatwirtschaft bringen schwierige politische Auseinandersetzungen mit sich. Dabei ist die Gefahr, in eine Deflationsspirale abzudriften, nicht aus dem Auge zu verlieren. Von der anderen Seite würde eine in Deutschland höhere Lohn- und Preisentwicklung als im Rest der Euro-Zone die realwirtschaftliche Anpassung in der Eurozone ebenfalls voranbringen. Lohnpolitik und Preisentwicklungen entziehen sich allerdings in Deutschland aus guten, nicht historischen Gründen dem direkten Zugriff der Politik. Die zunehmend gute Beschäftigungssituation und der sich in immer mehr Regionen abzeichnende Fachkräftemangel schaffen allerdings auch ohne staatliche Eingriffe die Voraussetzungen für eine lange Zeit schnellerer Lohnentwicklung.
- Auch eine verfassungsrechtlich abgesicherte Schuldenbremse ist kein Automatismus, da sie keinen «Government Shutdown» vorsieht. Vielmehr braucht sie eine handlungsfähige und handlungswillige Regierung, denn finanzielle Konsolidierung umfasst naturgemäß besonders Maßnahmen, die kurzfristig unpopulär sind. Eine Schuldenbremse in der Verfassung ersetzt nicht aktives Konsolidieren, es kann dessen politische Kommunikation erleichtern. Denn so unpopulär einzelne Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen politisch schnell sind, so verbreitet ist zugleich in der Regel die allgemeine Ablehnung stetig steigender Staatsverschuldung. Mit der Schuldenbremse in der Verfassung binden sich Parlament, Regierung und Bevölkerung selbst die Hände, damit die problematische Situation vermieden wird, quasi für jede Sparmaßnahme oder Steuererhöhung eine eigene politische Mehrheit mobilisieren zu müssen.
- Und schließlich sind auch die neuen europäischen Fiskalregeln kein Automatismus, sondern werden nur dann robust wirksam, wenn sie nicht durch eine große Koalition der Mitgliedstaaten verhindert werden. Die EU ist aber – glücklicherweise – eine Konsensgemeinschaft, einzelne Mitgliedstaaten werden selten an den Pranger gestellt, schon gar nicht dann, wenn mögliche «Ankläger» ähnliches fürchten müssen. Auch eine Bundesregierung weiß: Im EU-Prozess ist man selbst regelmäßig auf die Hilfe anderer angewiesen – sogar im Bereich der Finanzpolitik.

5 Wirtschaften in einer globalisierten Welt

Deutschland und Europa sehen sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht nur mit einem dramatischen Wandel ihrer Gesellschaften, mit Alterung und mit Individualisierung konfrontiert; sie stehen nicht nur vor der Notwendigkeit, die Struktur des europäischen Hauses neu zu ordnen und sein finanzielles Fundament zu festigen, sie müssen diese Herausforderungen unter den Bedingungen einer globalisierten Welt meistern, deren ökonomisches und damit politisches Machtgefüge sich rasant ändert und die deshalb enorme Herausforderungen an beider Wettbewerbsfähigkeit stellt.

Das gesamte, weltweite Bruttosozialprodukt wird trotz Finanz- und Schulden- und Weltwirtschaftskrise auch in den nächsten Dekaden mit Raten um die 3 Prozent wachsen. Dabei werden sich allerdings große regionale Unterschiede in Höhe und Dynamik des Wachstums zeigen. Die Verschiebungen in den Größenverhältnissen zwischen Europa, den USA, den Schwellenländern und den heute noch weniger entwickelten Ländern werden sich weiter verstärken.

Diese Dynamik ist von einer bemerkenswerten Dramatik: Es ist zu erwarten, dass die gemeinsame Wirtschaftskraft Chinas und Indiens relativ bald größer als die der gesamten G7 sein wird und zur Mitte des Jahrhunderts sogar das BSP der gesamten OECD überholen kann.³⁰ Und diese Entwicklung ist nicht auf die Schwellenländer beschränkt, Afrika hat in den letzten Jahren die höchsten Wachstumsraten weltweit erreicht. Die Dramatik mag ein Blick auf die Armutsentwicklung verdeutlichen: Während das 20. Jahrhundert vom Gegensatz des Reichtums weniger Industriestaaten und der Armut des großen Rests der Weltbevölkerung geprägt war, wird materielle Armut im 21. Jahrhundert immer mehr zu einem Phänomen, das die «untere Milliarde» betrifft. Während der Großteil der Weltbevölkerung in relativem Wohlstand leben wird, wird Armut die Länder und Regionen treffen, die auf Grund von Krieg und Bürgerkrieg, dysfunktionalen Staatsformen und anderen besonderen Herausforderungen an der Teilhabe am globalen Wachstum ausgeschlossen sind.³¹

Die Globalisierung beinhaltet Risiken und Chancen für die deutsche und die europäische Wirtschaft. Gerade die deutsche Wirtschaft hat die Chance, durch die hohe Exportintensität bei Waren und damit verbundenen Dienstleistungen vom anhaltenden Wachstum der Weltwirtschaft zu profitieren – wenn sie denn in die Leitmärkte der Zukunft investiert und sich nicht auf den Lorbeeren der Vergangenheit ausruht.

Diese Leitmärkte werden künftig andere sein als heute: Das erwartete Weltwirtschaftswachstum wird unweigerlich die Ressourcenknappheit verstärken und die Belastung der Umwelt vergrößern. Die Leitmärkte der Zukunft dürften daher von den Aspekten umweltfreundliche Energien und Energiespeicherung, Energieeffizienz, Rohstoff- und Materialeffizienz, Kreislaufwirtschaft, nachhaltige Wasserwirtschaft und nachhaltige Mobilität geprägt werden.

30 OECD (2012): Looking to 2060: A Global Vision of Long-Term Growth.

31 Paul Collier (2011): The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It. Oxford University Press.

Gleichzeitig steht die nächste industrielle Revolution, die Antworten auf die beschriebenen Herausforderungen bietet, vor der Tür. Die «Industrie 4.0» verbindet die industrielle Fertigung mit den Kommunikationsmöglichkeiten der Internetwelt, Produktions- und Steuerungsprozesse werden dadurch besser an die Bedürfnisse der Kunden angepasst.

Tatsächlich sehen sich die private Wirtschaft und die öffentliche Hand in Deutschland und Europa großen, neuen Investitionsbedarfen gegenüber. Insbesondere die Energiewende, die ökologische Transformation und das Interesse am Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit in einer veränderten, globalen Welt erfordern substantielle private und öffentliche Investitionen in Menschen, Technologien und soziale Infrastruktur.

Die Anforderungen des 21. Jahrhunderts werden sich aber nicht mit einem einfachen Mehr an bestehender Infrastruktur bewältigen lassen. Investitionen werden neue Formen und Inhalte annehmen müssen: mehr Glasfaser, weniger Beton; mehr vernetzte Mobilitätssysteme, weniger Landesstraßen; mehr Geriatrie, weniger Geburtshilfeliniken; mehr eGovernment, weniger Verwaltungsgebäude; mehr Windparks, weniger Kohlekraftwerke; mehr Schnittstellen zwischen öffentlichen und privaten Investitionen, weniger Trennung zwischen Daseinsvorsorge und privater Leistung.

Doch besteht derzeit ein massiver Sanierungsstau bei der vorhandenen Infrastruktur, insbesondere im Hochbau und in der Verkehrsinfrastruktur. Experten schätzen das öffentliche Investitionsdefizit auf drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen hat der öffentliche und auch der haushaltspolitische Druck der letzten Jahre, endlich die Staatshaushalte ins Gleichgewicht zu bringen, zu einer Haushaltskonsolidierung auf Kosten der staatlichen Investitionen geführt. Zum anderen wächst die Gegenwehr der lokalen Bevölkerung gegen große Infrastrukturprojekte vor Ort. Gleichzeitig gibt es im öffentlichen Bereich einen großen Nachholbedarf bei Investitionen in digitale und elektronische Verwaltungsprozesse. Diese Rahmenbedingungen gilt es zu berücksichtigen, wenn der Standort fit für das 21. Jahrhundert gemacht wird.

III Fünf notwendige Schritte zu einer finanzpolitischen Wende

1 Innovationen und Investitionen für das 21. Jahrhundert

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts galt Deutschland noch als der kranke Mann Europas, dessen Wettbewerbsfähigkeit in den einschlägigen Rankings eher pessimistisch eingestuft wurde. Dieses Bild hat sich in den letzten zehn Jahren deutlich gewandelt, auch weil eine Reihe durchgreifender Reformen ins Werk gesetzt wurde. Mittlerweile hat sich Deutschlands Position in Europa ins Gegenteil verkehrt, doch der gesunde Eindruck, den es angesichts eines nunmehr krisenhaften europäischen Umfeldes macht, verklärt den Blick darauf, dass durchaus Verbesserungsbedarf besteht, weil das Reformwerk unvollständig blieb und teilweise nicht nachhaltig war. Eine Reihe von Rahmenbedingungen müssen optimiert werden, um eine stabile wirtschaftliche Entwicklung auch in den kommenden Jahren zu sichern.

Damit Wirtschaft und Gesellschaft ihre Chancen nutzen können, bedarf es auf der einen Seite kontinuierlicher privater Investitionen in Forschung und Entwicklung, Produktivitätssteigerungen und Produktionskapazitäten zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Auf der anderen Seite muss die öffentliche Hand den ordnungspolitischen Rahmen weiterentwickeln und in relativ hohem Maße investieren, um die strategischen Herausforderungen des Wirtschaftens in einer globalen Welt zu meistern. Dabei stehen fünf Maßnahmen im Zentrum:

1.1 Strategien gegen den Fachkräftemangel

Der Fachkräftemangel gilt als erhebliches Wachstumsrisiko im globalen Wettbewerb. Schätzungen gehen davon aus, dass bis 2025 eine demografisch bedingte Fachkräftelücke von vier bis sieben Millionen Mitarbeitern zu schließen sein wird.³²

Die Strategien gegen den Fachkräftemangel, die derzeit diskutiert werden, sind nicht ohne erhebliche Mehrausgaben der verschiedenen staatlichen Ebenen umsetzbar:

■ Die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen ist nur durch eine signifikante Ausweitung der Quantität und vor allem der Qualität der Betreuungsangebote in Krippen, Kitas und Ganztagschulen zu realisieren. Zwar ist es Bund, Ländern und Kommunen in den letzten Jahren beeindruckend schnell gelungen, das Angebot an Betreuungsplätzen deutlich zu erhöhen. So ist die Betreuungsquote

³² McKinsey Deutschland (2013): Die Goldenen Zwanziger. Wie Deutschland die Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts meistern kann.

der unter Dreijährigen inzwischen auf über 40 Prozent gestiegen, was einem Angebot von mehr als 800 000 Plätzen entspricht. Dennoch kann die Nachfrage vielerorts noch nicht befriedigt werden, zumal sie noch wächst. Die Mittel für den Ausbau und die Umsetzung der Kinderbetreuung müssen daher weiter steigen. Das gleiche gilt für die Ganztagsbetreuung von Schulkindern. In Regionen mit sinkenden Schülerzahlen ließe sich die Situation bereits verbessern, indem den Schulen erlaubt würde, ihr Angebot langsamer zurückzufahren, als das Tempo des Geburtenrückgangs eigentlich vorgibt. Auf diese Weise könnte die Schüler-Lehrer-Relation verbessert werden. In Ballungsräumen mit wachsender Bevölkerung sind dagegen zusätzliche Anstrengungen notwendig.

- Die Qualifizierung, Mobilisierung und Weiterbildung von älteren Beschäftigten erfordern eine neue Bildungsinfrastruktur mit maßgeschneiderten Angeboten, Investitionen in das Gesundheitsmanagement zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und letztlich wohl auch zusätzliche finanzielle Anreize für längeres Arbeiten. Wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Weiterbeschäftigung nach dem Erreichen des Rentenalters wünschen, sollte dies künftig in jedem Fall möglich sein. Denkbar wäre in diesen Fällen, den Arbeitnehmern einen Aufschlag auf die künftige Rente zu gewähren, der über die ohnehin durch die zusätzlichen Arbeitsjahre verdienten Zusatzzahlungen hinausgeht.
- Die Anwerbung ausländischer Fachkräfte ist vermutlich die effektivste Maßnahme gegen den Fachkräftemangel, doch ist sie ebenfalls nicht zum Nulltarif zu haben, sondern benötigt Investitionen in Qualifizierung, Sprachkurse und andere Instrumente der Integration. Zwar ist die Einwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren überraschend stark gewachsen. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass es sich hierbei zum großen Teil um eine Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise handelt. Entsprechend dürften die Einwandererströme abebben, wenn die Krisen in den Nachbarstaaten endgültig überwunden sein werden. Um langfristig mehr Menschen im Ausland zu einem Umzug nach Deutschland zu bewegen, muss sich hierzulande endlich eine Willkommenskultur etablieren. Gleichzeitig sollten die Anwerbungsbemühungen im Ausland intensiviert werden.
- Nicht zuletzt muss das Bildungssystem reformiert und gestärkt werden. Das Thema Bildung hat in Deutschland noch immer nicht den Stellenwert, den es in anderen Industrieländern genießt. Noch immer sind die Bildungsausgaben zu gering – gut fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes statt gut sechs Prozent im OECD-Schnitt. Und noch immer sind die Klassen größer – 21,5 Kinder statt 20 Kinder im EU-Durchschnitt. Noch immer ist der Zusammenhang zwischen der Bildung der Eltern und den schulischen Lernleistungen der Kinder nirgendwo größer als in Deutschland. Noch immer nehmen Kinder aus bildungsferneren Schichten allzu selten ein Studium auf – überdurchschnittlich selten im internationalen Vergleich.³³ Diese Situation ist nicht nur sozial ungerecht, sie ist eine Gefahr für die Wirtschaft. Die Politik sollte hier gegensteuern: Um die Chancengerechtigkeit zu stärken, sollte darüber nachgedacht werden, das Bafög-System

33 OECD-Bericht (2012 und 2013): «Bildung auf einen Blick».

auszubauen und den Kreis der Bezieher zu erweitern. Analog den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Familienförderung, sollte sich der Staat auch bei den Studierenden auf die Förderung derjenigen konzentrieren, die es finanziell nötig haben. Hingegen können staatlich finanzierte Begabtenstipendien – wie etwa das Deutschland-Stipendium – wegfallen, zumal in diesem Bereich das privatwirtschaftliche Angebot der Stiftungen gut ausgebaut ist.

Alle diese öffentlichen Maßnahmen und Ausgaben haben das Ziel, die vorhandenen Bildungspotenziale besser auszuschöpfen, um auch künftig den steigenden Bedarf an qualifizierten Fachkräften decken und den quantitativen und qualitativen Anforderungen der wissensbasierten Ökonomie und des stärker werdenden internationalen Wettbewerbs gerecht werden zu können. Das Hans-Böckler-Institut schätzt den jährlichen Mehrbedarf dafür auf knapp 30 Mrd. Euro, bezogen auf die Bildungsausgaben 2006³⁴, davon allein je knapp 9 Mrd. Euro für den Ausbau der Kinderbetreuung und der Weiterbildung. Hinzu kommen ein baulicher Investitionsbedarf von 10 Mrd. Euro jährlich.

1.2 Erhalt und Sanierung der bestehenden öffentlichen Infrastruktur

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Deutschlands hat in den letzten Jahrzehnten stark von einer gut ausgebauten und effizienten öffentlichen Infrastruktur profitiert. Allerdings ist diese zu großen Teilen bereits in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts erstellt worden und kommt nun an das Ende ihres Lebenszyklus. Unterlassene Investitionen in die Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur (öffentliche Nettoinvestitionen sind seit den neunziger Jahren rückläufig und seit Mitte der Nullerjahre negativ³⁵), eine Politik, die Neubau vor Sanierung gestellt hat, und eine – insbesondere im öffentlichen Hochbau der siebziger Jahre – nicht auf Nachhaltigkeit angelegte Bauweise führen nun zu einem dramatischen Sanierungsstau, den folgende Beispiel verdeutlichen sollen:

- Seit 2000 erhöht sich das Durchschnittsalter des Hochbaus bundesweit um knapp ein halbes Jahr pro Jahr.³⁶
- Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat berechnet, dass in den Jahren zwischen 2006 und 2011 jährlich rund 4 Mrd. Euro zu wenig für die Substanzerhaltung der Verkehrsinfrastruktur ausgegeben wurden. Für die kommenden 15 Jahre prognostiziert das DIW einen Nachholbedarf von jährlich 10 Mrd. Euro an zusätzlichen Investitionen.³⁷

³⁴ Hans-Böckler-Institut (2009): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Arbeitspapier Nr. 65.

³⁵ Hans-Böckler-Institut (2013): Böckler-Impuls 18/2013, S. 4.

³⁶ Statistisches Bundesamt (2010): Fachserie 18, Reihe 1.4. 2010.

³⁷ DIW-Wochenbericht Nr. 26, 2013.

- Selbst die Verkehrsministerkonferenz konstatierte 2012 einen Fehlbetrag von 7,2 Mrd. Euro pro Jahr bei der Verkehrsinfrastruktur – Brücken noch nicht mitgerechnet.³⁸
- Nach Angaben der Deutschen Krankenhausgesellschaft hat sich der Anteil der Investitionen in Krankenhäuser an den gesamten Krankenhauskosten im Zeitraum zwischen 1991 und 2010 von 9,7 Prozent auf 4,1 Prozent verringert.³⁹

Diese Beispiele sind Ausdruck einer verfehlten Politik. Um angesichts der Schuldenbremse den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung gerecht zu werden, wurden Geldschulden durch unterlassene Sanierung in Betonschulden umgemünzt. Nachhaltige Konsolidierungsstrategien müssen aber ein Gleichgewicht von Konsolidierung und Modernisierung ermöglichen.

Dazu wäre es sinnvoll, wenn die goldene Schuldenregel, wie sie unter anderen der Sachverständigenrat 2007 vorgeschlagen hat, wieder als ein Grundsatz staatlicher Haushaltspolitik Geltung erlangen würde. Nach dieser Regel müssen in einem Haushaltsjahr die staatlichen Nettoinvestitionen, also die Bruttoinvestitionen abzüglich des Wertverlustes, der aus Verschleiß resultiert, größer sein als die Neuverschuldung. Auch wenn diese Regel verfassungsrechtlich nicht verankert werden kann, sollte sie – ergänzend zur Schuldenbremse – als finanzpolitische Leitlinie stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Denn nur sie gewährleistet, dass das staatliche Nettosachvermögen nicht sinkt – eine Maßgabe, die die rein monetär ausgerichtete Schuldenbremse alleine nicht zu leisten vermag.

Schließlich befindet sich Deutschland in einer unschönen Situation: Zum einen wird – gemessen an der Wirtschaftsleistung – in kaum einem anderen Land so wenig investiert wie in Deutschland, und das sowohl von staatlicher als auch von privatwirtschaftlicher Seite. Zum anderen gibt es wenige Länder, in denen die Menschen so viel sparen und sparen möchten wie in Deutschland.

Zurzeit fließt ein Großteil des Überschusses an Ersparnissen per Kapitalexport ins Ausland, was sich in Form von chronischen Leistungsbilanzüberschüssen niederschlägt. Angesichts einer alternden Bevölkerung sind gewisse Kapitalexporte zwar auch angebracht, denn laut Theorie winken hier höhere Renditen als im Inland. Doch tatsächlich rentierte das Auslandsvermögen in den letzten Jahren sogar negativ: Seitdem Deutschland zur Jahrtausendwende zum chronischen Überschussland wurde, betrug die addierten Leistungsbilanzüberschüsse insgesamt knapp 1,3 Billionen Euro (Stand 2012), doch davon ist nur noch eine gute Billion übrig, aktuellere Zahlen zeigen kaum Besserung. Vor allem im Zuge der Finanzkrise wurde viel deutsches Auslandskapital verbrannt. Produktive Investitionen im Inland könnten vor diesem Hintergrund durchaus eine lohnende Alternative sein.

Zurzeit fließt allerdings ein weiterer großer Teil der hohen Ersparnis in Aktien und Immobilien. Dies birgt Risiken für die Finanzstabilität, auch wenn bisher noch nicht

³⁸ Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz 2.10.2013, Berlin.

³⁹ Deutsche Krankenhausgesellschaft (2012): Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern.

von einer flächendeckenden Preisblase die Rede ist. Hier könnte mit staatlicher Hilfe nach alternativen Investitionsformen gesucht werden, die eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland stärken. Auf diese Weise könnte auch verhindert werden, dass die Liquiditätszuflüsse, die die lockere Geldpolitik derzeit ermöglicht, mittelfristig zu hohen Inflationsraten führen.

Eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie muss zudem berücksichtigen, dass Veränderungen wie der demographische Wandel oder die neuen Wirtschaftsstrukturen in der wissensbasierten und digitalen Ökonomie oder auch die Anforderungen neuer Verkehrskonzepte eine systematische Neubewertung der bestehenden Infrastrukturbasis erfordern. Nicht alles wird noch in der jetzigen Form gebraucht. Zum Beispiel werden viele kleinere Häfen nicht mehr wirtschaftlich genutzt, Straßen im ländlichen Raum weniger befahren, und Investitionen in den ÖPNV werden wichtiger als Straßenbau. Stellt man all dies in Rechnung, so erweist sich die Sanierung der noch benötigten Infrastruktur wie die Investition in eine neue als eine wesentliche Herausforderung der nächsten Jahre.

1.3 Flächendeckende Versorgung mit einer Netzinfrastruktur

Ein Kernelement der digitalen Ökonomie (Industrie 4.0) ist die technologische und kommunikative Infrastruktur. Ihr Zustand und ihre permanente Weiterentwicklung sind entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Produktionssysteme. Der flächendeckende Ausbau von Breitbandinfrastruktur stellt von daher die wichtigste Herausforderung dar. Derzeit sind knapp 60 Prozent aller deutschen Haushalte mit Breitband bis zu 50 Megabit pro Sekunde versorgt, im ländlichen Raum sind es nur knapp 14 Prozent. Besonders bei den auf Dauer unerlässlichen Glasfaseranschlüssen mit 100 Megabit pro Sekunde besteht eine große Lücke im Vergleich zu anderen Industriestaaten: Nur 0,8 Prozent der Breitbandanschlüsse in Deutschland sind glasfaserbasiert; in Estland, der Slowakei und Schweden sind es bereits mehr als 30 Prozent und in Südkorea und Japan schon mehr als 60 Prozent. Technologisch leistungsfähige Wettbewerber aus Schwellenländern schaffen sich durch eine starke Infrastruktur die Basis, um in Marktsegmente vorzudringen, in denen traditionell deutsche Unternehmen stark sind.

Der TÜV Rheinland beziffert die Kosten für den Ausbau eines flächendeckenden Glasfasernetzes auf mehr als 80 Mrd. Euro zusätzlich. Davon wird nur ein Teil durch private Investitionen bereitgestellt werden können. Selbst unter der Annahme, dass sich 70 Prozent aller Haushalte in einer Region vorab verpflichten, Anschlusspreise von 38 Euro pro Monat zu zahlen, würden private Investoren nur die 45 Prozent aller deutschen Haushalte, die in dicht besiedelten Gebieten wohnen, wirtschaftlich sinnvoll erschließen können.⁴⁰ Brückentechnologien wie die Mobilfunktechnik LTE-A oder die optimierte Nutzung bestehender Kupferkabel durch VDSL-Vectoring-Verfahren senken zwar mittelfristig den Ressourcenbedarf beim flächendeckenden Anschluss an das 50 MbS-Netz, dadurch verschiebt sich aber die Einführung einer leistungsfähigeren Glasfaserinfrastruktur. Der TÜV Rheinland schätzt, dass die

⁴⁰ IfW Köln (2014): Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf.

flächendeckende Erschließung mit Breitband zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von 14 Mrd. Euro erfordert.

Doch sind nicht allein die Summen entscheidend. Der Ausbau von Breitbandinfrastruktur stellt ganz neue Herausforderungen an die Koordination und das Schnittstellenmanagement zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Während die Netzinfrastruktur in anderen Bereichen, wie etwa Straßen oder Telefonleitungen, im Wesentlichen von der öffentlichen Hand alleine bereitgestellt wurde, sind beim Ausbau des Breitbandnetzes auch Mischmodelle denkbar, bei denen private Investoren die Erschließung des Telekommunikationsnetzwerks in wirtschaftlich lukrativen Regionen (v.a. Ballungsräume) übernehmen, während der Staat den ländlichen Raum abdeckt. Damit würde der Bedarf an öffentlichen Investitionsmitteln gesenkt, es können allerdings von staatlicher Seite auch keine Renditen abgeschöpft werden, mit denen sich unwirtschaftliche Investitionen querfinanzieren ließen. Gleichzeitig entsteht ein erhöhter Koordinations- und Planungsaufwand.

Auch die Vernetzung zwischen öffentlicher und privater Infrastruktur zu einer intelligenten Infrastruktur in der Industrie 4.0 wird das Schnittstellenmanagement zwischen privaten und öffentlichen Investitionen vor neue Herausforderungen stellen. Die vertikale und horizontale Integration von Wertschöpfungsketten, die Etablierung intelligenter Energienetze (Smart Grids) und die modernen Mobilitäts- und Logistikkonzepte, die die Nutzung einzelner Infrastrukturen wie Schiene, Straße und Car Sharing nicht als Einzelprodukt, sondern als übergreifende Dienstleistungen ohne Medienbrüche verstehen, brauchen abgestimmte technologische Standards und ein hohes Maß an punktgenauer Verfügbarkeit einer komplementären öffentlichen Infrastruktur. Damit verbunden ist ein entsprechend hoher Investitionsbedarf; damit eröffnen sich aber auch neue Refinanzierungsmöglichkeiten.

1.4 Energiewende und ökologische Transformation

Die Energiewende stellt eine Vielzahl unterschiedlicher Investitionsanforderungen, die teils privat, teils öffentlich und in Mischformen erbracht werden müssen:

- Investitionen in die Produktion von Erneuerbaren Energien: Diese werden weitgehend privat finanziert, indem die Kosten durch das EEG auf die Strompreise überwältzt werden. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass eine Reform des EEG mittelfristig zu neuen Anforderungen an eine Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand führt, z. B. durch kreditfinanzierte Fondslösungen oder steuerfinanzierte Direktsubventionen.
- Investitionen in die Netzwerkinfrastruktur: Große zentrale Infrastrukturen, wie der Leitungsbau, mit langfristig stabilen und planbaren Cashflows können weitgehend privat finanziert werden. Allerdings wird an einigen Stellen eine Risikoübernahme durch die öffentliche Hand notwendig, zum Beispiel bei Offshore-Kabel. Auch bei dezentralen Versorgungsnetzen, wie zum Beispiel lokalen Netzen der Kraft-Wärme-Kopplung, wird die private Finanzierung vorrangig sein. Die öffentliche Hand wird aber eine größere Rolle als Initiator und Bereitsteller komplementärer Investitionen spielen.

- Investitionen in die Energieeffizienz privater Haushalte werden zu einem Großteil privat getragen, wobei das Volumen abhängig von den Energiepreiserwartungen ist. Aktuell spielen aber die öffentliche Subventionierung durch zinsgünstige Kredite oder Abschreibungsmodelle noch eine große Rolle. Damit die Sanierungsquote auf 2 Prozent jährlich steigt, müsste laut deutscher Energieagentur die Förderung von derzeit knapp 2 auf 5 Mrd. Euro jährlich steigen.⁴¹ Gerade unter den Vorzeichen der Schuldenbremse sollte dabei aber nicht vergessen werden, dass das Verursacherprinzip die Grundleitlinie der deutschen und europäischen Umweltpolitik ist. Dem widerspricht die stetige Erhöhung von Subventionen. Auch durch berechenbare, steuerlich gestaltete Steigerungen der Energiepreise insbesondere im wärmerlevanten Bereich wird die Rentabilität von Sanierungsmaßnahmen deutlich verbessert: Es erfolgt eine verursachergerechte Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen, und der öffentliche Haushalt profitiert im Zweifelsfall noch durch (zeitweilige) Mehreinnahmen bei der Energiesteuer.
- Investitionen in die Energieeffizienz von Produktionsprozessen in Industrie und Gewerbe werden größtenteils privat getragen, aber es sind langfristig verlässliche Rahmenbedingungen für die Finanzierung erforderlich.
- Auch die Anpassungen an den Klimawandel erfordern hohe öffentliche und private Investitionen, beispielsweise in die Erhöhung von Deichen und die Entwicklung neuer Kühlsysteme für Kraftwerke.

Generell besteht bei der Finanzierung der Energiewende die Möglichkeit bzw. die Gefahr, dass Banken sich aus der Projekt- und langfristigen Unternehmensfinanzierung zurückziehen. Dieser Herausforderung kann durch einen Wandel hin zur Projektfinanzierung und andere Instrumente sowie durch institutionelle Investoren begegnet werden. Diese Entwicklung steckt allerdings noch in den Kinderschuhen.

1.5 Den demografischen Wandel gestalten

Das Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot der öffentlichen Hand wird sich an die Auswirkungen des demografischen Wandels anpassen müssen. Die daraus resultierenden finanziellen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte haben mehrere – teils gegenläufige – Dimensionen, die im Zeitverlauf unterschiedlich stark zu Buche schlagen. So wird einerseits die abnehmende Zahl von Schülern, Lehrern und Schulen zu einer «demografischen Rendite» führen, andererseits dürfen mittelfristig auch finanziell größere Anforderungen an die Gesundheits- und Sozialsysteme gestellt werden. Dabei stehen drei Entwicklungen im Vordergrund:

- Eine älter werdende Gesellschaft stellt neue Anforderungen an öffentliche Leistungen: von der Pflegeinfrastruktur, die ausgebaut werden muss; den Systemen der sozialen Sicherung, deren Kosten steigen; bis hin zu Investitionskosten bei der Anpassung der Klinikinfrastruktur (mehr Geriatrie, weniger

⁴¹ Swantje Kuchler/Uwe Nestle (2013): Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung. HBS Schriften zur Ökologie, Band 33.

Geburtshilfe). Die Veränderungen ziehen sich durch alle Bereiche: Justizvollzugsanstalten müssen sich auf älter werdende Häftlinge einstellen, Tourismusinfrastruktur auf «Best Ager» und öffentliche Arbeitgeber auf eine höhere Zahl von Beschäftigten mit altersbedingten Einschränkungen.

- Der demografische Wandel vollzieht sich nicht einheitlich im geografischen Raum. Während ländliche Räume absehbar Bevölkerung verlieren, wächst der Bevölkerungsdruck in den Städten. In der Konsequenz erfordert dies Investitionen in die Infrastruktur und den Wohnungsbau in den Ballungsräumen und führt langfristig zu einer Redundanz existierender Infrastruktur im ländlichen Raum. Allerdings wird der kurz- und mittelfristige Investitionsbedarf eher steigen, da zwar alte Infrastruktur langfristig nicht mehr benötigt wird, die Nutzungsanforderungen aber nur langsam sinken und gleichzeitig kurzfristig neue Infrastruktur geschaffen werden muss.
- Demografische Renditen bieten Konsolidierungspotentiale. Vor allem vermindern sinkende Schülerzahlen den Druck auf die Bildungsausgaben und stehen damit im Fokus der Konsolidierungsstrategien der Länder. Gleichzeitig steigen die Qualitätsansprüche (Fachkräftesicherung). Und das Beispiel Inklusion in der Schule zeigt, dass ein gesellschaftlicher Wertewandel auch mit erheblichen Kosten verbunden sein kann. So schätzt die Bertelsmann Stiftung den Mehraufwand für Inklusion auf 200 bis 650 Mio. Euro jährlich.

2 Der deutsche Föderalismus am Scheideweg

Deutschland lebt in einem Vier-Ebenen-Föderalismus. Neben Gemeinden, Ländern und Bund hat sich die EU Schritt für Schritt zu einer staatlichen Ebene entwickelt. Sie erfüllt in ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten schon lange mehr als nur die Funktionen eines supranationalen Zusammenschlusses. Auch wenn der Europäischen Union noch die rechtlichen und zum Teil auch die demokratischen Qualitäten eines echten Bundesstaates fehlen mögen – in einer Hinsicht wird die Funktion als vierte Ebene sehr deutlich: In mehr und mehr Bereichen erfüllt die EU normale Staatsaufgaben gegenüber der Unionsbevölkerung. Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerbsschutz und Finanzmarktregulierung, Flüchtlingspolitik und Sozialschutz, Umweltschutz und Erneuerbare Energien – es fällt schwer, Politikfelder zu benennen, in denen die oberste Ebene seit der Jahrtausendwende nicht weiter an Bedeutung gewonnen hat. Die von der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre nach 2008 angestoßene Staatsschulden- und Währungs Krise im Euroraum, wird – da sie erfolgreich überwunden werden kann – die europäische Ebene entgegen dem ersten Anschein absehbar weiter stärken.

Das Zusammenwachsen Europas ist ein und bleibt ein großes, naturgemäß nie spannungsfreies Friedensprojekt. Es ist aber auch eine Reaktion auf die Veränderung der Lebensumstände im 21. Jahrhundert. Die Globalisierung und das Informationszeitalter prägen das Leben der Menschen und das Handeln der Unternehmen in zunehmendem Maße. Damit internationalisieren sich auch die Anforderungen an

staatliches Handeln; die europäische Ebene wird mehr und mehr zum Bezugspunkt der jeweils entscheidenden politischen Weichenstellungen.

Welche Auswirkungen hat der Megatrend der Europäisierung auf die anderen Ebenen staatlichen und vor allem auch demokratischen Gestaltungsanspruchs? So intensiv über die Rolle und die Inhalte europäischer Politik und vor allem deren demokratische Fundierung gesprochen wird, so selten geraten dabei die Konsequenzen für das Gefüge der drei innerstaatlichen föderalen Ebenen in den Blick.

Die Summe der staatlichen Aufgaben wächst nicht automatisch, nur weil ein größerer Teil auf europäischer Ebene behandelt wird. Mit der europäischen Einigung drängt sich damit gerade innerhalb von Föderalstaaten die Klärung der Frage auf, welche Ebene in Zukunft was machen soll.

Gegenwärtig sieht es so aus, als würden die Bundesländer im fortschreitenden Kompetenzwettbewerb zwischen den vier staatlichen Ebenen Stück für Stück an Boden verlieren. Städte, Gemeinden und Landkreise haben einen Aufgabenkanon aus Daseinsvorsorge und Regelung der örtlichen Angelegenheiten, den ihnen keiner streitig machen kann. Die schrittweise Entlastung der kommunalen Ebene bei bundesgesetzlich normierten sozialen Aufgaben wird die Summe der von den Kommunen finanzierten Aufgaben zwar absehbar senken, ihnen aber wieder stärker ermöglichen, sich auf ihre Kernkompetenzen bei den lokalen Angelegenheiten zu konzentrieren.

Im Verhältnis von Bundes- und Länderpolitik ist weniger offenkundig, wer welche Aufgaben am besten erfüllen kann. Bis zur ersten Föderalismusreform im Jahr 2006 war über das Instrument der konkurrierenden Gesetzgebung und andere Kanäle die bundespolitische Bedeutung bei zahlreichen Staatsaufgaben gewachsen. Im Gegenzug wuchs der Anteil der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze. Dieser Politikverflechtung des «kooperativen Föderalismus» sollte mit der Föderalismusreform I Einhalt geboten werden. Aus Sicht der einzelnen Fachressorts gab und gibt es viele gute Anlässe zur Kooperation zwischen den Ebenen. Zugleich verwischt aber eine allgegenwärtige Kooperation die politische Verantwortung für Erfolge und Misserfolge, schwächt damit die demokratische Kontrolle und hemmt vor allem den politischen Ideenwettbewerb um die besten Lösungen.

Schnell ist deutlich geworden, dass die erste Föderalismusreform ihrer Aufgabe, mehr Klarheit in den Kompetenzen von Bund und Ländern zu schaffen, nur partiell gerecht geworden ist. Aus Sicht des Bundes konnte die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zwar merklich gesenkt werden. Die Länder haben aber nur in wenigen Feldern nennenswerte Kompetenzen gewonnen, lediglich im beamtenrechtlichen Bereich.

Vor allem haben die klarsten Abgrenzungen, die entschieden wurden, sich seitdem als die umstrittensten Ergebnisse der Reform erwiesen. Sowohl die Abschaffung des Durchgriffsrechts des Bundes auf die Kommunen als auch das weitreichende Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich haben sich zu den am stärksten umstrittenen Ergebnissen der Reform entwickelt, weshalb schon der vom Bund ab 2007 mitfinanzierte Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige die gerade getroffene Kompetenzabgrenzung unterlaufen hat. Im Jahr 2014 haben die

Probleme mit dem Kooperationsverbot in Bildungsfragen derart zugenommen, dass von vielen Seiten – auch von machen Ländern – die Revision des grundgesetzlichen Verbots gefordert wird.

Allerdings ist fraglich, ob eine erneute Reform sich am kooperativen Föderalismus der alten Bundesrepublik orientieren oder nicht vielmehr neue Wege einschlagen sollte. Auf jeden Fall müssen intelligente, d.h. anreiz- und verantwortungsgerechtere Formen der Kooperation zwischen den Ebenen gesucht werden. Doch das ist nur ein Aspekt des kooperativen Föderalismus: Wenn der Bund stärker in die Wahrnehmung von Aufgaben drängt, die innerhalb der Europäischen Union als im weiteren Sinne «regionale Aufgaben» verstanden werden können, stehen nicht nur hergebrachte Lösungsmuster zur Wahl. Auch sollte der Umstand, dass die Föderalismusreform 2006 im Ergebnis ein schwacher Kompromiss blieb, nicht den Blick auf die Notwendigkeit einer Reform des föderalen Systems verstellen. Dass dies nicht geschieht, dafür sorgt das zentrale Ergebnis der zweiten Föderalismusreform: die 2009 geschaffene grundgesetzliche Schuldenbremse. Sie kann verhindern, dass die in der Gegenwart strittigen Fragen in die Zukunft verschoben werden, da die Schuldenbremse eine Verlagerung von finanziellen Folgen eher verhindert. Die Schuldenbremse erhöht den Einigungsdruck und kann damit zum Katalysator werden, um den 2006 noch fehlenden Willen zur Klärung der offenen Kompetenzfragen zu mobilisieren.

Zwei gegenläufige Fragen sind zu beantworten:

- *Sanduhr-Föderalismus*: Liegt die Zukunft des deutschen Bundesstaates, der skizzierten Entwicklung folgend, in einem *Sanduhr-Modell* des Föderalismus?⁴² Verfechter der These der «Glocalization», also der wachsenden Bedeutung *lokaler* Politikgestaltung in einer *globalisierten* Welt, empfehlen föderalen Staaten Verfassungsreformen zu Lasten der mittleren Ebenen. In einem solchen Modell käme den deutschen Ländern noch stärker die Rolle eines Koordinators kommunaler Politik und eines Administrators der Bundespolitik zu. Ihre Rolle als eigene Staaten träte dabei zusehends in den Hintergrund.
- *Bundesstaat*: Oder drängen die Schuldenbremse und die Konkurrenz mit dem Bund bei im weiteren Sinne regionalen Aufgaben die Länder zu einer klareren Profilierung ihrer Politik gegenüber dem Bund? Ein solcher Weg wäre mit Blick auf die Normen des Grundgesetzes wahrscheinlich mit weniger tiefen Einschnitten verbunden, das Bundesstaatsprinzip würde eher gestärkt. Die aktuelle Fokussierung auf die Bildungspolitik verstellt womöglich den Blick: Selbst wenn in der Bildungspolitik mehr Koordination und bundespolitischer Einfluss gefragt sein sollten (und nicht nur zusätzliche Finanzmittel des Bundes), muss dieses eine Politikfeld nicht exemplarisch für alle anderen stehen, deren föderale Zuordnung strittig ist.

⁴² Wir nutzen hier den Begriff von Anwar Shah (2012): Whither Provinces and States? The case for an Hourglass Model of Federalism, Forum of Federations, Occasional Paper No. 9, Ottawa.

Diese Zukunftsfragen des Föderalismus werden auf die eine oder andere Art beantwortet. Entweder kommt es schleichend und als Ergebnis vieler tagespolitischer Entscheidungen zu langsamen unkoordinierten Entwicklungen in diese Richtungen. Oder diese Fragen werden, in einem expliziten politischen und gesellschaftlichen Diskurs entschieden. Mit Blick auf die demokratische Transparenz und die Konsistenz der Entwicklung wäre das wünschenswert.

Ob dafür eine Föderalismuskommission hergebrachten Typs, die stark von Bundes- und Länderverwaltungen dominiert ist, das richtige Forum wäre, darf bezweifelt werden. Die Neigung zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ist derartigen Institutionen inhärent. Gerade wenn die Eigeninteressen der jeweiligen Verwaltungen und der sie vertretenden Regierungen von dem mittlerweile so typischen Gemisch aus fiskalischen Verlusten und politischen Verantwortungsängsten geprägt sind, kann von einer so zusammengesetzten Kommission kein wirklicher Impuls für einen zukunftsfähigen deutschen Föderalismus erwartet werden. Was das angeht, stehen die Diskussionen zur Reform des Länderfinanzausgleichs unter keinem guten Stern, auch hier ist eine Neigung zur «minimalinvasiven» Lösung absehbar. Es ist deutlich geworden, dass Reformen des Länderfinanzausgleichs nicht die Trends bei der Aufgabenentwicklung ignorieren dürfen, es müssen immer beide Seiten der Medaille in ihrer Zusammengehörigkeit betrachtet werden. Doch das Ignorieren der jeweiligen Gegenseite war die explizite Prämisse der Diskussionen in der Föderalismuskommission I im Jahr 2006. Es ist zwar menschlich und politisch nachvollziehbar, dass niemand den gerade zwei Jahre zuvor gefundenen Kompromiss zum Bund-Länder-Finanzausgleich gleich wieder zur Disposition stellen wollte. Genauso wenig muss es dann aber wundern, dass unter der Prämisse unveränderter Finanzierungsbedingungen auch keine nennenswerten Verbesserungen in der Aufgabenallokation erreicht werden konnten. Unter umgekehrten Vorzeichen wird das auch für die Anpassungen beim Länderfinanzausgleich gelten.

Es geht um die Zukunft der Länder. Die Grundfrage ist ganz einfach: Wollen und brauchen die Menschen in Deutschland die Länder noch als eigenständige und eigenverantwortliche politische Einheiten? Dieser Verfassungsdiskurs muss in der Öffentlichkeit geführt werden, nicht zwischen den Länderregierungen. Zu welchem Ergebnis ein solcher Verfassungsdiskurs führen könnte, ist nicht absehbar oder gar planbar. Denn neben aller fachlichen Expertise, welche Aufgabe wie und von wem am besten umgesetzt werden könnte, verlangt die Diskussion vor allem die gesellschaftliche Reflexion, wie viel und welchen Föderalismus die Menschen für die Zukunft wollen und brauchen.

Wichtig ist, dass die gesellschaftlichen Antworten auf diese Fragen zur aktiven Weiterentwicklung des deutschen Föderalismus genutzt werden sollten – in die eine oder in die andere Richtung. Wenn es ein Bedürfnis nach mehr und echter Bundesstaatlichkeit gibt, müssen Länderaufgaben und -finanzen entsprechend reformiert werden. Hier wäre viel zu tun.

Wenn hingegen die gesellschaftlichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger nach einheitlichen und gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland so groß sind, dass es für Länderregierungen und -parlamente kein Aufgabenprofil mit politi-

scher Substanz gibt, kann unser Staatsmodell auch in diese Richtung weiterentwickelt werden: hin zu einem Sanduhr-Föderalismus mit Ländern, die sich in erster Linie als schlanke und effiziente Regionen-Verwaltungen und als die Interessensvertreter ihrer Kommunen im Bund und in Europa definieren. Wenn dieses Modell eines «exekutiven Föderalismus» den Bedürfnissen mehr entspricht, müssen die Länderaufgaben und -finanzen ebenfalls entsprechend reformiert werden. In diesem Fall erforderte die Verfassungsentwicklung auch beim Bund und bei den Kommunen signifikante Anpassungen.

Die zentralen Prüfsteine, welcher Weg für Deutschland der bessere wäre, knüpfen an die Ausformungen der Länderaufgaben und -finanzen an:

- **Länder-Aufgaben:** Gibt es eine Akzeptanz föderaler Politik mit spürbaren Gestaltungsunterschieden zwischen den Ländern?
- **Länder-Einnahmen:** In keinem anderen Föderalstaat der Erde haben die Bundesländer so wenige eigenbestimmte Einnahmen wie in Deutschland mit seinem symbolischen Steuersatzrecht bei der Grunderwerbsteuer. Gibt es eine Akzeptanz dafür, dass vollwertige Demokratie im Bundesstaat heißen muss, dass Länderpolitik sich mit den Wählern nicht nur über Ausgaben, sondern auch über deren steuerliche Finanzierung auseinandersetzen sollte?

Wenn diese beiden Prüfsteine bejaht werden, muss eine Stärkung des föderal bundesstaatlichen Elements gesucht werden. Lautet die Antwort «nein» – oder wird in der Praxis auf der Aufgaben- und der Einnahmenseite weiterhin eine Politik der Vereinheitlichung gefahren –, sollte ehrlicherweise der Weg in Richtung Sanduhr-Föderalismus aktiv beschritten werden.

Die Widersprüche und Unvereinbarkeiten des deutschen Föderalismus sollten nicht weiter vorangetrieben werden. Wenn die eigene Aufgabensubstanz der Länder mehr und mehr zugunsten von gemeinschaftlichen und kooperativen Lösungen schwindet, soll dieser gewollte Zustand auch positiv gewürdigt werden, statt weiterhin den Anspruch und den Aufwand eines ernstzunehmenden Bundesstaates erhalten zu wollen, der faktisch erodiert ist und unnötige Kosten verursacht.

3 Wege aus der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise

Wir befinden uns mittlerweile im Jahr 7 der Wirtschafts- und Finanzkrise. Zwar gibt es wichtige Zwischenerfolge: Die spanische Leistungsbilanz ist nunmehr positiv, auch Portugal hat wichtige Reformen verabschiedet, und Irland ist, trotz hoher Neu- und Gesamtverschuldung, wieder an die Finanzmärkte zurückgekehrt. Andererseits bleiben die öffentlichen Defizite noch zu hoch, und die wirtschaftliche Situation bleibt in vielen Staaten der Währungsunion sehr angespannt.

Die Banken insbesondere in Südeuropa und Frankreich sitzen auf einem wachsenden Berg fauler Kredite, der auf fast 1000 Mrd. Euro (Ernst&Young 2013) geschätzt wird; die Arbeitslosigkeit in Südeuropa ist inakzeptabel hoch. Insgesamt stellt das seit Ausbruch der Krise auf graduelle Reformen ausgerichtete Krisenmana-

gement die Geduld der Bürger auf eine harte Probe und gefährdet zunehmend den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Zwar gibt es wichtige Erfolge in Irland, Spanien und Portugal; die Reformbereitschaft Italiens und Frankreichs, beide «too big to fail», ist allerdings sehr schwer einzuschätzen. Gleichzeitig driften die Mitgliedstaaten bei ihrer jeweiligen Wahrnehmung und Interpretation der Krise immer weiter auseinander. Das europäische Projekt droht ernsthaften Schaden zu nehmen.

3.1 Auch Banken müssen scheitern können

Genau genommen machte erst die Vernetzung der internationalen Banken die Krise in einzelnen Ländern zu einer systemischen Krise für Europa – genauso wie es zuvor in den USA der Fall gewesen war. Der Regulierung des Bankensektors kommt somit eine zentrale Bedeutung zu. Vor allem um die wechselseitige Abhängigkeit zwischen verschuldeten Banken und «ihren» Staaten aufzubrechen und letztlich den europäischen Steuerzahler effektiver zu schützen, hat die EU das Ziel einer sogenannten Bankenunion beschlossen, die eine zentrale Marktaufsicht, gemeinsames Krisenmanagement und vor allem eine glaubwürdigere Abwicklung insolventer Banken beinhaltet.

Ein wichtiges Element ist zweifellos die Sanierungs- und Liquidierungsrichtlinie für Banken, die im Dezember 2013 vereinbart wurde. Diese Richtlinie sieht im Kern ein geordnetes Abwicklungsverfahren für Banken vor. Dabei sollen im Krisenfall nicht mehr wie bisher öffentliche Mittel die Liquidität der Banken sicherstellen, sondern Eigentümer belastet und Forderung von Gläubigern einer gescheiterten Bank in Eigenkapital umgewandelt werden («Bail-in» statt «Bail-out»)⁴³. Der Bail-in muss dabei mindestens 8 Prozent der Bilanzsumme ausmachen. Im Regelfall sollte diese Summe ausreichen um ein Institut ohne weitere Hilfen zu restrukturieren. Um einen höheren Finanzierungsbedarf zu decken (maximal weitere 5 Prozent der Einlagen), ist ein über 10 Jahre durch Beiträge der Banken aufzubauender einheitlicher Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) mit einem maximalen Volumen von 55 Mrd. Euro bzw. 1 Prozent aller gesicherten Einlagen vorgesehen. Während des achtjährigen Übergangszeitraums bleibt dieser Fonds in nationale Sektionen geteilt, 60 Prozent der Gelder werden jedoch schon innerhalb der ersten zwei Jahre vergemeinschaftet, der Rest folgt graduell. Für zusätzlichen Finanzierungsbedarf kann der Fonds Darlehen aufnehmen, die aus zukünftigen Beiträgen des Bankensektors zurückgezahlt werden sollen. Der Beschluss zur Liquidierung einer Bank soll von einem Abwicklungsgremium gefällt werden, es sei denn, die Mehrheit der Mitgliedstaaten widerspricht dessen Entscheidungen.

Dieses «Bail-in» von Gläubigern stellt eine zukunftsweisende Reform dar. An deren erstem Entwurf hatte sich das Bail-out Zyperns orientiert. Dort hatte ein Umdenken im Krisenmanagement eingesetzt, die Haftung des europäischen Steuer-

43 Nachdem die Europäische Kommission und der zuständige französische Kommissar Barnier für diesen Fall ursprünglich eine Gleichstellung von Kleinsparern und Großgläubigern vorgeschlagen hatte, wurde dies nach dem Bail-out Zyperns in eine Haftungskaskade verwandelt, die mit den Großgläubigern beginnt.

zahlers für gescheiterte Banken wurde reduziert.⁴⁴ Um das rechtliche Konstrukt des Bail-in jedoch auch tatsächlich anwenden zu können, muss insgesamt mehr Eigenkapital im Finanzsystem gefordert werden. Erst wenn die Finanzinstitute verpflichtet werden, tatsächlich deutlich mehr Eigenkapital vorzuhalten, erscheint ein Bail-in auch in Krisenzeiten realistisch. Sollte in einer kommenden Bankenkrise der Bail-in zur Anwendung kommen, wird man politisch ex-ante die Folgen bewerten. Sollte dann ein Bail-in bei einigen Instituten eine flächendeckende Insolvenz anderer Banken und Versicherungen riskieren, wird man den Bail-in nicht ausführen. Eine konsequente Rückkehr zu einer verantwortlichen Marktwirtschaft, in welcher private Investoren die Risiken im Finanzsystem übernehmen, kann es daher nur geben, wenn die faktische Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) im Finanzsystem deutlich ansteigt.

3.2 Das Finanzsystem sicherer machen

Die EU hat bereits eine Stärkung der Eigenkapitalquote der Banken in ihrem zentralen Regelwerk zur Bankenregulierung «Capital Requirements Regulation» (CRR) beschlossen. Bei diesen Regeln sind jedoch große Spielräume für die Banken vorhanden. So bestimmen sie den Risikogehalt ihrer Vermögenswerte mittels selbst erstellter Rechenmodelle und können auf diese Weise den Eigenkapitalbedarf runterrechnen.

Auch wären zusätzliche Maßnahmen zur Verhinderung exzessiver Risiken denkbar, die von der Einbehaltung von Bonuszahlungen für Bankmanager bis zu temporär höheren Risikogewichtungen bei einzelnen Vermögenswerten in Boomphasen reichen können. Um die Verbindung aus hohen Staatsschulden und maroden Bankbilanzen zu unterbrechen, müssen Anreize unterbunden werden, die Banken heute zum Kauf heimischer Staatsanleihen treiben. Ein erster Schritt könnte die Anwendung der Großkrediteinzelpergrenze auch auf Staatsanleihen sein. Des Weiteren würde eine höhere Leverage Ratio Anreize setzen, nicht vornehmlich in vermeintliche risikolose Staatsanleihen zu investieren, sondern mehr Unternehmenskredite zu vergeben.

Ein dritter Punkt ist die bereits beschlossene Verstärkung der Bankenaufsicht. Sie wird seit Anfang 2014 durch einen neuen, operativ unabhängigen Arm der EZB wahrgenommen. Es ist zu hoffen, dass dies die Obskurität der nationalen Aufsichten beendet. Ob damit aber alle Ursachen des «Capturing» der Bankenaufsicht durch ihre Objekte überwunden werden, muss sich noch zeigen, denn die Asymmetrien zwischen Aufsehern und Banken bezüglich Information, Handlungsanreizen und Gehältern bestehen fort. Ein wichtiger Schritt könnte langfristig eine weitergehende

⁴⁴ Das Beispiel dieser Richtlinie illustriert, dass im Rahmen der verschiedenen Paradigmen der Krisenbewältigung ganz unterschiedliche verteilungspolitische Interessen stehen, die nicht immer als solche erkennbar sind. Rufe nach «mehr Europa» können dabei für eine effektivere Bankenregulierung stehen oder auch für eine Überwälzung von Haftungsrisiken auf private und öffentliche Institutionen anderer Länder. Denn die private und öffentliche Überschuldung bleiben ja bestehen. Es gilt also sicherzustellen, dass der notwendige Umbau der Währungsunion und der EU keine sachfremde Umverteilung insb. von Wachstumchancen zwischen gesellschaftlichen Gruppen, Staaten und Generationen legitimiert.

Offenlegungspflicht für Banken sein, insbesondere die Pflicht zur Ausweisung aller Aktiva, vor allem der intransparenten Leven-3-Assets (Assets, für die es weder direkte noch indirekte Marktbewertungen gibt, so dass die bilanzielle Bewertung schwierig ist) in aktuellen Werten. Dies kann jedoch nur dann zu größerer Sicherheit im Finanzsystem führen, wenn, wie bereits gesagt, das Eigenkapital der Banken deutlich erhöht wird. Keine Rechnungslegung kann zu niedrige und umgehbare Eigenkapitalvorschriften kompensieren. Letztlich darf man selbst von einer gut organisierten Aufsichtsbehörde bei der Verhinderung zukünftiger Krisen keine Wunder erwarten.

3.3 Begleitmaßnahmen

Die hier beschriebenen Maßnahmen können die Ansteckung des öffentlichen Sektors durch vom Privatsektor ausgehende Krisen verhindern oder abmildern. Der neue Ordnungsrahmen der EU (Fiskalpakt, europäisches Semester, Sixpack und Twopack) zielt dagegen direkt auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ab. Die Skepsis gegenüber diesen neuen Instrumenten machte sich vor allem an der Gefahr einer Entlastung der nationalen Politik durch die Verlagerung der Verantwortung auf die europäische Ebene fest. Zudem mangelt es ihr an Robustheit. Diese Risiken sollten allerdings nicht Anlass zur Untätigkeit sein, denn im Falle einer erneuten Zuspitzung der Krise könnte wieder ein kurzfristiger Finanzierungsbedarf entstehen. Der hohe private und öffentliche Schuldenstand liegt bereits schwer auf den Krisenstaaten. Einige der beschriebenen Maßnahmen können den vorübergehenden Anstieg der Zinslasten einiger Mitgliedstaaten bewirken. Auch die notwendige interne Abwertung kann diese Situation kurzfristig weiter verschärfen. Einfache Alternativen, wie die oft mit Augenzwinkern vorgetragene «Lösung» der Krise durch eine höhere als die im EZB-Statut festgelegte Inflation, gibt es allerdings nicht. Denn sie würde nicht nur den EU-vertraglichen Ordnungsrahmen der Währungsunion, sondern damit auch die politischen und wirtschaftlichen Grundlagen des europäischen Wohlstands dauerhaft beschädigen. Gleichzeitig muss die Definition der Preisstabilität aber in beide Richtungen gelten.

Bedingung jeder finanziellen Hilfestellung muss zeitgleich ein umfassender und nachhaltiger Maßnahmenkatalog zur Stärkung der Finanzkraft des betreffenden Landes sein. Es bedarf erstens wirtschaftlicher Strukturreformen, um Sektoren mit hohen Marktzutrittsschranken für Wettbewerb und neue Investitionen zu öffnen; zweitens Ausgabenkürzungen, um den öffentlichen Sektor an den Konsolidierungsanstrengungen angemessen zu beteiligen und Leistungsanreize zu stärken; drittens Einnahmenerhöhungen, um sowohl die soziale Ausgewogenheit als auch die politischen Chancen eines solchen Reformpaketes zu verbessern. Auf der Einnahmenseite wird in allen Krisenländern entscheidend sein, ob große private Vermögen einen Beitrag leisten, z. B. durch eine einmalige Vermögensabgabe, wie sie auch von der Bundesbank angeregt wurde.

Zur Unterstützung nationaler Reformen wäre auch an finanzielle Begleitmaßnahmen im Rahmen des EU-Haushalts zu denken. An ihm ist die Krise bisher recht spurlos vorbeigegangen. Bereits jetzt fließen im Rahmen der Struktur- und Agrar-

fonds erhebliche Mittel in einige Krisenländer,⁴⁵ die aber flexibler – und nicht nur als Sanktionsinstrument – in die Reformstrategien der Mitgliedstaaten eingebunden werden könnten. So wären beispielsweise Vorschüsse auf eingeplante Mittel der Struktur- und Agrarfonds zu überlegen, im Falle der Strukturfonds ausnahmsweise auch als ungebundene Haushaltszuschüsse. Unabhängig davon soll es im neuen EU-Finanzrahmen von 2014 bis 2020 neue Instrumente öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPPs) geben, sogenannte Project Bonds, die Risikokapital in die öffentliche Infrastruktur lenken und über eine Beteiligung an Darlehen als nachrangiger Gläubiger die Wirkung vorhandener Haushaltsmittel erhöhen sollen.

Im EU-Haushalt werden die Mittel für Forschung und Bildung zudem gegenüber der Vorperiode deutlich aufgestockt.⁴⁶ Auch wenn die struktur- und beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen nur von den einzelnen Staaten selbst verbessert werden können, so sollte die EU doch nicht abseits stehen. Mit ihren Instrumenten, inklusive denen der Europäischen Investitionsbank (EIB) sollte sie von Arbeitslosigkeit bedrohten Jugendlichen und Studenten in den betroffenen Ländern helfen, den Zeitraum der wirtschaftlichen Anpassung ihrer Länder durch praxisnahe Weiterbildung, Jugend- und Studienaustausch sowie durch Gründungskredite abzufedern.

Als weitere Maßnahme wären bessere Finanzierungsbedingungen für Unternehmen zu prüfen. So könnte einerseits die Bildung von Eigenkapital gefördert werden, u.a. durch neue Beteiligungsformen wie Crowdfunding. Die Mittel hierfür könnten bei privaten Geldgebern gesucht werden, denn daran mangelt es auch in den Krisenländern nicht. Zudem könnte Fremdkapital von öffentlichen Banken wie der EIB oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) dort bereitgestellt werden, wo sich private Banken gegenwärtig zurückhalten. Dafür könnten die Regeln bei den europäischen Strukturfonds geändert werden, denn private Investitionen sind ggf. in den Krisenländern noch wichtiger als neue öffentliche Infrastruktur.

3.4 Ausblick: Fiskalvertrag und «Blue Tax»

Die Bewältigung der Staatschuldenkrisen in Griechenland, Portugal, Irland, Spanien und Zypern stand in den vergangenen Jahren im Vordergrund der Bemühungen um eine Reform des Fiskalregimes der Eurozone und der EU. Angesichts der intensiven Bemühungen um die zukünftige Ausgestaltung des korrektiven Arms, hat die Instrumentierung des präventiven Arms nicht so viel öffentliche Aufmerksamkeit erhalten, wie ihr gebührt. Dabei ist eine gut instrumentierte Prävention entscheidend für die fiskalische Stabilität der Union.

⁴⁵ Die Höhe der jährlichen Leistungen aus dem EU-Haushalt für Kohäsion und natürliche Ressourcen in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) betrug 2011: Griechenland 3%, Portugal 2,7%, Spanien 1,2%, Irland: 1,1%, Zypern 0,9%, Italien 0,5%. Der makroökonomische Effekt des EU-Haushalts (Nettosaldo ohne Verwaltungsausgaben) beträgt für Griechenland 2,2%, Portugal 1,8%, für die anderen deutlich weniger. Italien war 2011 mit -0,38% des BNE allerdings größter Nettozahler.

⁴⁶ Die Einrichtung eines dauerhaften «Euro-Haushalts» wäre allerdings abwegig, da die Krise ja gerade überwunden werden soll. Zudem würde die Gefahr einer Spaltung der europäischen Haushaltsbehörde drohen.

Zu diesem Zweck wurde der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion – kurz «Fiskalvertrag» – geschlossen und zum 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Die Vertragspartner führten eine nationale Schuldenbremse ein, die ihnen, solange ihre jeweilige Schuldenquote über 60 Prozent liegt, ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von maximal 0,5 Prozent des nominalen BIP erlaubt. Um zu gewährleisten, dass alle Länder ihre Pflichten aus dem Fiskalvertrag ernst nehmen, ist eine halb-automatisierte Klageprozedur festgelegt, die sicherstellen soll, dass Länder bei einem Verstoß gegen die Stabilitätspflichten vor dem Europäischen Gerichtshof angeklagt werden müssen und zu Geldbußen von bis zu 0,1 Prozent des BIP pro Jahr verurteilt werden können.

Es wird deutlich, dass bei einer Vertragsverletzungsklage neben den Ansehensverlust auch härtere Sanktionen treten müssen, wenn die Kriterien des Stabilitätspakts und des Fiskalvertrags dauerhaft eingehalten werden sollen. Im besten Falle wirken handfestere Sanktionen hinreichend abschreckend und damit vorbeugend, sodass sie nur sehr selten angewandt werden müssen. Um solcherart abschreckend wirken zu können, müssen Sanktionen vor allem glaubhaft sein. Glaubhaft sind Sanktionen wiederum nur, wenn sie so formuliert sind, dass sie im Fall des Falles tatsächlich verhängt werden.

Die im Fiskalpakt vorgesehenen Sanktionen drohen Ländern mit übermäßigen Defiziten zusätzliche Geldbußen und ggf. den Verlust fest eingeplanter EU-Mittel an. Zur Vorbeugung einer Finanzpolitik mit Deckungslücken ist die Androhung einer Verschlimmerung dieser Deckungslücken wenig glaubhaft. Wie schon in vorangegangenen Defizitsituationen können die Mitgliedstaaten weiterhin darauf vertrauen, dass krisenvertiefende Sanktionen nicht verhängt werden, wenn es zum Schwur kommt. Dagegen könnte man einwenden, dass Geldbußen von maximal 0,1 Prozent des BIP nicht groß genug sind, um eine Defizitkrise ernsthaft zu vertiefen. In der Tat soll der Sanktionsmechanismus in erster Linie helfen, Situationen vorzubeugen, in denen das strukturelle Defizitziel von 0,5 Prozent merklich verletzt wird. Es ist fraglich, ob die Androhung einer Geldbuße, deren Volumen kleiner ist als die Messungenauigkeit des strukturellen Defizits selbst, wesentliche Anreize setzen kann.

Zusammengefasst heißt das, dass die angedrohten Sanktionen zu klein sind *und* in die falsche Richtung gehen. Wären sie umfangreicher, wäre die falsche Ausrichtung umso gefährlicher.

An dieser Schwäche der bestehenden Regelung setzt die Idee an, die wir als «Blue Tax» bezeichnen.⁴⁷ Es handelt sich um eine Sanktion, die dem betroffenen Mitgliedstaat mit übermäßigem Defizit keine zusätzlichen Mittel *nimmt*, sondern ihm *zusätzliche Mittel verschafft*. Die Blue Tax bliebe aber gleichwohl eine Sanktion, denn sie

⁴⁷ Den Namen wählen wir in Anlehnung an das *Blue Bonds*-Konzept von Jaques Depla und Jakob von Weizsäcker (2010). Ihrem Vorschlag zur partiellen «Vergemeinschaftung» von Staatsschulden mit dem Ziel der Stabilisierung des Euro-Fiskalraums stellen wir begrifflich das Konzept einer gemeinschaftlich veranlassten Steuereinnahme gegenüber, die auf ganz anderem Wege die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten unterstützt. Ökonomisch stehen die beiden Modelle in keinem eindeutigen Konnex; weder bedingen *Blue Bonds* und *Blue Tax* einander, noch schließen sie sich gegenseitig aus.

würde diese Mittel zulasten der Steuerzahler des betroffenen Landes erheben. Diese Idee könnte wie folgt umgesetzt werden: An Stelle der Geldbuße tritt eine Steuererhöhung, die durch einen europäischen Eingriff initiiert wird, aber dem Fiskus des betroffenen Landes zufließt. Ideal wäre hierfür die Umsatzsteuer, da sie als harmonisierte Steuer in allen EU-Staaten erhoben wird. Der Regelsatz und der ermäßigte Umsatzsteuersatz könnten um jeweils 1 bis 3 Prozentpunkte angehoben werden. Dabei müsste eine «kompensierende» Senkung der Umsatzsteuer oder anderer Steuern und Sozialbeiträge durch den Mitgliedstaat für den entsprechenden Zeitraum verboten werden. In Deutschland könnten ein Prozentpunkt höhere Umsatzsteuersätze etwa 0,4 Prozent des BIP erzielen, auch in den anderen Eurostaaten dürften sich ähnliche Größenordnungen ergeben.

In vielen Fällen sollte das so erreichbare Zusatzaufkommen ausreichen, um die Defizitkrise deutlich zu mildern. Die Blue Tax wirkt immer in Richtung einer Konsolidierung, sie ist also zeitkonsistent und glaubhaft. Vor allem aber dürfte die Blue Tax auch schon als reine Sanktionsandrohung sehr gut funktionieren. Die beste Abschreckung kommt nie zum Einsatz; das sollte durchaus das Schicksal der Blue Tax sein. Denn sie besteht nur aus einer Maßnahme, die der Mitgliedstaat genauso gut oder besser selbst hätte umsetzen können. Jede Regierung kann die Steuern erhöhen, sie muss sich dabei nicht nur auf die Umsatzsteuer beschränken. Unterlässt eine Regierung solche Maßnahmen, und die EU muss an ihrer Stelle und *für sie* eine Steuererhöhung umsetzen, so ist der heimische Ansehensverlust für die Regierung erheblich.

Prinzipiell könnte eine Blue Tax auch an anderen Steuern ansetzen. Vorstellbar sind alle Steuern, die in den Eurostaaten auf nationaler Ebene erhoben werden – Einkommensteuern, Körperschaftsteuern, Vermögensteuern etc. Neben den Energie- und speziellen Verbrauchsteuern verfügt aber ausschließlich die Umsatzsteuer über eine EU-weit geregelte und einheitliche Bemessungsgrundlage, auf die das Blue Tax Modell unmittelbar aufsetzen könnte.

Steuerpolitisch ist die Umsatzsteuer unpopulär, denn sie wirkt «regressiv» auf die Einkommensverteilung, belastet also die ärmeren Haushalte relativ zum Einkommen stärker als die Reichen. Aus politischer Sicht ist das aber gerade ein Vorteil für eine Blue Tax. Bei der Umsatzsteuer ist das Risiko gering, dass eine Regierung die «unangenehme Botschaft» einer notwendigen Steuererhöhung lieber durch die EU umsetzen lässt; stattdessen dürften sie sich zu eigenen Konsolidierungsanstrengungen durchringen, die dann auch auf die übrigen Steuern oder auch die Ausgabenseite zurückgreifen und mehr heimische Akzeptanz finden. Zu derartigem Über-die-Bande-Spiel wird die Europäische Ebene von den Mitgliedstaaten zuweilen gern genutzt. Insgesamt dürfte das Blue-Tax-Konzept damit eine gute, politisch präventive Wirkung erzielen.

Damit sie als glaubhaftes Sanktionsinstrument wirken kann, müssen noch zahlreiche Fragen zur Befristung und zum Steuerdesign der Blue Tax geklärt werden. Die größte Frage ist aber, ob die Mitgliedstaaten zu dem damit einhergehenden, genau umrissenen Eingriff in ihre Souveränitätsrechte bereit wären. Die Souveränitätsfrage stellte sich bereits mit der Vereinbarung des Fiskalvertrags. Mit ihm ist ökonomisch *materiell* der wesentliche Eingriff erfolgt, wenngleich als Selbstbindung. So kann

eine Blue Tax zum Lackmустest des Fiskalvertrags werden: Das Konzept ist für diejenigen Vertragsstaaten materiell bedeutungslos, die ihre Souveränitätsrechte auch auf der Steuerseite voll ausnutzen werden, um den Fiskalvertrag einzuhalten. Wer hingegen durch eine Blue Tax seine Souveränitätsrechte nicht nur formell, sondern auch materiell gefährdet sieht, muss sich fragen lassen, wie ernst er seine Zusagen im Fiskalvertrag nimmt.

Beurteilung weiterer Ideen zur Bewältigung der Eurokrise, die in der Diskussion sind:

- **Finanztransaktionssteuer (FTT):** Die Kommission hat einen Vorschlag zu einer FTT unterbreitet, der von 11 Mitgliedstaaten unterstützt wird. Er sieht vor, den Handel mit Anleihen und Aktien mit 0,1 Prozent zu besteuern und Derivate mit 0,01 Prozent. Ihr mögliches Aufkommen wird von der Europäischen Kommission – trotz der offensichtlichen Umgehungsrisiken – auf 30–35 Mrd. Euro geschätzt; andere Schätzungen sind deutlich vorsichtiger. Aus fiskalpolitischer Sicht kann man neue, konjunkturreffektfreie Einnahmen zur Bewältigung der Krise begrüßen. Ihr lenkungspolitischer Effekt ist allerdings strittig.
- **Inflation:** Vielfach wird eine höhere Inflation als Lösungsansatz der Krise vorgeschlagen, um Altschulden zu entwerten. Eine Inflation von einem Punkt über der 2-Prozent-Zielmarke der EZB wäre sicherlich für eine gewisse Zeit akzeptabel, zur Problemlösung würde diese Umverteilung von Gläubigern und Sparern zu Schuldern und Investoren wenig beitragen. Die Inflationserwartung würde schnell in das Zinsniveau für neue Anleihen eingepreist.
- **Eurobonds:** Die Debatte um Eurobonds hat seit dem Eingreifen der EZB und dem dadurch bewirkten Schrumpfen der Zinsunterschiede zwischen den Ländern der Eurozone stark abgenommen. Die Europäische Kommission hatte auf dem Höhepunkt der Krise die Ausgabe gemeinsamer Anleihen der Mitglieder der Eurozone vorgeschlagen. Sie sollten «gemeinsam und einzeln» («joint and several») für den Gesamtbetrag haften. Der Zinssatz dieser Anleihen läge zwischen dem jetzigen Niveau der Krisenländer und dem der Bundesanleihen. Damit käme es zu einer Umverteilung der Zinslasten. Insgesamt läge die Belastung für Deutschland jährlich zwischen 10 und 40 Mrd. Euro.
- **Schuldentilgungsfonds:** Der wirtschaftspolitische Sachverständigenrat des Bundes hat Eurobonds zudem zu recht dafür kritisiert, dass diese keinen Sanierungspfad aufzeigten und vor allem allein auf dem guten Glauben der Teilnehmer basierten. Er schlägt daher Eurobonds in Kombination mit verfassungsrechtlichen Schuldenbremsen, einen konkreten Schuldentilgungspfad bis 2040, spezielle Steuern sowie Sicherheiten in Höhe von 20

Prozent des Gesamtbetrages vor. Der Fonds soll auf die Schulden begrenzt werden, die über der EU-vertraglichen Obergrenze von 60 Prozent liegen. Allerdings bedeutet dieser Vorschlag eine erhebliche Verschärfung der Haushaltskonsolidierung gerade in Ländern mit hohem Schuldenstand. Defizite oder andere Maßnahmen, die vom Sanierungspfad abweichen, könnten kaum noch zugelassen werden, ohne seine Glaubwürdigkeit zu beschädigen. Das ist eine recht unwahrscheinliche Annahme, da man über die Haushaltspolitik demokratischer Gesellschaften für immerhin 25 Jahre redet.

Die Bewältigung der Krise ist nicht zuletzt eine Frage des politischen Willens und der Handlungsfähigkeit des politischen Systems. Die Beispiele Irlands und möglicherweise Spaniens scheinen dies auf nationaler Ebene zu belegen. Ohne einen europäischen Rahmen, der einerseits klare finanzpolitische Verantwortlichkeiten zuweist, aber andererseits auch dazu beiträgt, Krisenländer politisch in die Lage zu versetzen, diese Verantwortung auch wahrzunehmen, wird es nicht gehen. Dabei wird sich der bisherige mühsame Prozess des Gebens und Nehmens wohl fortsetzen müssen – die magische Formel zur Lösung, wie mancherorts versprochen, gibt es nicht.

4 Für eine solide, langfristig tragfähige Finanzpolitik

Eine solide Finanzpolitik zeichnet sich vor allem anderen dadurch aus, dass sie ehrlich ist. Sie ist nicht zwingend «geizig», genauso wenig «großzügig». Solide Finanzpolitik ist eine Politik, die sich und anderen nichts vormacht über die Kosten, die mit demokratisch beschlossenen Staatsaufgaben einhergehen. Unehrllich und damit unseriös wird Finanzpolitik dagegen, wenn sie genutzt wird, um die finanziellen Lasten eigener politischer Entscheidungen auf andere abzuwälzen, die sich dagegen nicht wehren können.

4.1 Die intertemporal umverteilende Finanzpolitik

Notorisch schlecht wehren können sich junge Generationen gegen Lasten, die ihnen aufgebürdet worden sind, ohne dass sie hätten mitreden können. Privat kann man ein Erbe ausschlagen; als Bürgerin und Steuerzahlerin nicht. Wer eine hohe Staatsverschuldung erbt, muss für diese Vergangenheitslast entweder höhere Steuern zahlen oder auf öffentliche Leistungen verzichten, die andernfalls möglich gewesen wären. Die intertemporale Umverteilung zwischen verschiedenen Haushaltsjahren und zwischen den zugehörigen «Steuerzahler-Generationen» muss daher nicht nur mit Blick auf die finanzielle Tragfähigkeit kritisch betrachtet werden, sie beeinflusst auch die demokratische Teilhabe der Generationen: Über geerbte Staatsverschuldung finanzieren junge Wählerinnen und Wähler öffentliche Leistungen, über deren Bereitstellung sie nicht haben mitentscheiden dürfen.

Als die elementare Verlockung des «Kaufe heute, zahle morgen» ist Defizitpolitik ganz unzweifelhaft das Gegenteil solider Finanzpolitik. Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse der Artikel 109 und 115 GG soll dem *Staatskonsum* zulasten zukünftiger öffentlicher Haushalte für den Bund⁴⁸ ab 2016 und für die Länder ab 2020 ein Riegel vorgeschoben werden. Allerdings müssen sich intertemporale Finanzierung staatlicher Vorhaben und die Grundsätze solider Schuldenpolitik nicht diametral entgegenstehen. Vermittelnd steht zwischen ihnen die «goldene Regel» der Staatsverschuldung, nach deren Vorgabe die Finanzierung konsumtiver Ausgaben nicht in die Zukunft verlagert werden darf, staatliche *Investitionen* jedoch durch Defizite finanziert werden *sollen*. Im Idealfall sollen Investitionen mit Krediten finanziert werden, deren Annuitäten der wirtschaftlichen Lebensdauer des Investitionsgutes entsprechen. Ist das gewährleistet, werden Investitionen genau von den Steuerzahlerjahrgängen finanziert, die sie nutzen. Insofern schafft die goldene Regel – so sie praktiziert wird – keine intertemporale *Umverteilung*, sondern eine periodengerechte *Zuteilung* der Zahlungsströme. Diese Regelung ist nicht nur generationengerecht, sie ist auch anreizgerecht. Durch die fiskalische Äquivalenz von Zahlungs- und Nutzenstrom werden Investitionen mit laufenden konsumtiven Ausgaben gleichgestellt, so dass sie haushaltspolitisch wettbewerbsfähig werden.

Allerdings fällt es schwer, die goldene Regel auch wirklich zu praktizieren. Die frühere, bis 2009 gültige grundgesetzliche Defizitgrenze des Art. 115 GG a. F. entsprach ihr nur dem äußeren Anschein nach: «Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.» Dieser Defizitgrenze fehlte der Periodenbezug und – wichtiger noch – sie bezog sich auf staatliche Bruttoinvestitionen, bei denen die Abschreibungen für Abnutzung nicht abgezogen waren. Im Ergebnis hat Deutschland seit 2003 durchgehend *negative* staatliche Nettoinvestitionen zu verzeichnen – d.h. nicht einmal Erhaltungsinvestitionen werden in ausreichendem Ausmaß vorgenommen, während die Defizitregel ein weiteres Anhäufen von Staatsschulden zugelassen hat. Nach Maßgabe einer ökonomisch ernst genommenen, an Nettoinvestitionen orientierten Defizitregel hätte der gesamtstaatliche Haushalt schon seit 2003 jährliche Überschüsse ausweisen müssen. Tatsächlich jedoch beträgt die Gesamtschuld statt seinerzeit 64,4 Prozent am Ende des Jahres 2013 78,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 verbindlich vorgeschriebene Höchstgrenze von 60 Prozent ist damit in merkliche Ferne gerückt.

Deutschland hat damit – wie die meisten westlichen Volkswirtschaften – Zahlungslasten für heutige, vorwiegend nicht-investive Ausgaben von der Gegenwart in die Zukunft verschoben. Dass diesem Verhalten nun mit dem 2009 beschlossenen, ab 2016 bzw. 2020 wirkenden Instrument der «Schuldenbremse» – eigentlich einer Defizitbremse – ein Riegel vorgeschoben worden ist, ist vor diesem Hintergrund

48 Dem Bund ist noch ein jährliches strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erlaubt. Derzeit wären das rund 9,5 Mrd. Euro.

verständlich und richtig. Ist die Aufnahme zusätzlicher Schulden untersagt, wird auch in einer wachsenden Volkswirtschaft die Schuldenquote am BIP allmählich sinken.⁴⁹

Dennoch kann eine Finanzpolitik unter dem Vorzeichen der Schuldenbremse auf absehbare Zeit nicht für sich in Anspruch nehmen, der Umverteilung von finanziellen Lasten aus der Gegenwart in die Zukunft gänzlich einen Riegel vorzuschieben. Die Schuldenbremse schwächt die zusätzliche Verlagerung von Lasten ab – falls sie beachtet wird (was keineswegs garantiert ist). Dennoch wird aller Wahrscheinlichkeit nach im Jahr 2030 eine 30-jährige Arbeitnehmerin mit dem gleichen Realeinkommen wie eine 30-jährige Arbeitnehmerin des Jahres 2010 sehr viel höhere Steuer- und Abgabenlasten zu tragen haben als ihr älteres Ebenbild; und das, obwohl die Gegenleistungen des Staates und der Sozialversicherungen für sie deutlich magerer ausfallen dürften. Denn die intertemporale Umverteilung von Lasten aus Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft kommt nicht nur in der offiziellen Staatsschuldenquote zum Ausdruck, sie wird auch deutlich

- in der «impliziten Verschuldung», die in den festen, aber nur zu einem Bruchteil durch Rücklagen abgesicherten Leistungszusagen der Beamtenpensionen und -beihilfen verborgen ist;
- in den Nachhaltigkeitslücken der sozialen Sicherungssysteme, die mit Blick auf eine demografisch alternde und schrumpfende Bevölkerung gerade die jungen Generationen am schwersten zu belasten drohen, denn sie werden im Umlagesystem für die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre aufkommen müssen;
- in dem schleichenden Verbrauch des staatlichen Anlagevermögens, der früher oder später nicht mehr aufschiebbare Ersatzinvestitionen erforderlich machen wird.

Ob Finanzpolitik vor diesem Hintergrund überhaupt noch wirklich intergenerativ ausgewogen gestaltet werden *kann*, ist eine offene Frage. Mit Blick auf die gegenwärtig absehbaren Tragfähigkeitslücken werden wir hierauf noch zurückkommen.

Finanzpolitik kann den demografischen Wandel nicht aufhalten, so viel ist gewiss. Aber – hier liegt eine historische Ironie – es sind ausgerechnet die Instrumente der Finanzpolitik, mit denen ein klar absehbarer Alterungs- und Schrumpfungsprozess am besten abgefedert werden *könnte*. Die «aktiven Jahrgänge» nach der Ausbildung und vor der Rente müssen in einer alternden Gesellschaft mehr Verantwortung und Lasten tragen, das ist unvermeidlich. *Vorsorgende* Finanzpolitik könnte aber, indem sie heute signifikante Rücklagen schafft und investiv in Vorleistung geht, die finanziellen Spitzen dieser Lasten deutlich mildern.

Bis dahin ist es ein weiter Weg. Die Schuldenbremse, der partielle Verzicht auf das Verschieben eines Teiles der Finanzlasten in die Zukunft, ist dabei allenfalls ein

⁴⁹ Dieser Prozess ist heute schon zu beobachten, die Staatsschuldenquote Deutschlands ist in der Abgrenzung des europäischen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom Höchststand 82,5 % im Jahr 2010 überwiegend durch den Nennereffekt beim BIP auf die Wert von 78,4 % Ende 2013 gesunken.

Etappenziel. Finanzpolitik, die nicht mehr als «nur» die Schuldenbremse einhält, ist noch nicht tragfähig – und damit auch noch nicht gerecht.

Dabei ist auch klar, dass sich Finanzpolitik nicht einem «Diktat der Zukunft» unterwerfen wird. Sie wird dem Ziel intergenerativer Gerechtigkeit nicht alle anderen Ziele unterordnen. Das ist allerdings auch kein reales Risiko. Denn Wahlen werden nicht in der (vermeintlich) fernen Zukunft gewonnen oder verloren, sondern immer in spätestens fünf Jahren. Das Streiten für etwas mehr intergenerative Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit wird politisch daher wahrscheinlich immer einen schwereren Stand haben als die Verteilungsinteressen gegenwärtiger Generationen. Im Folgenden werden einige Schritte hin zu einem generationengerechten Modell staatlicher Finanzpolitik skizziert.

4.2 Die trügerische Gegenwart

Im Jahr 2014 befindet sich Deutschland finanzpolitisch in einem Zustand, der zugleich kurzfristig erfreulich und gerade deswegen womöglich mittel- und langfristig gefährlich ist.

Bei den Steuern jagte in den letzten Jahren ein scheinbar unerwarteter Einnahmenrekord den nächsten; mittlerweile verstetigen sich die Abgabenströme auf hohem Niveau. Eine stabile Konjunktur mit einer niedrigen Inflation und trendmäßig sinkenden Arbeitslosenquoten tragen das ihre dazu bei, dass auf Seiten der Staatsausgaben die Zeichen ebenfalls gut stehen. Nimmt man noch das historisch niedrige Zinsniveau und die entsprechend niedrigen Zinsausgaben hinzu, so ergeben diese einnahme- und ausgabeseitigen Faktoren ein recht positives Bild solider Staatsfinanzen: Die Bundesregierung hat einen Entwurf für einen Bundeshaushaltsplan 2014 vorgelegt, der formal kein strukturelles Defizit aufweist, und statt der angestrebten «schwarzen Null» im Jahr 2016 gibt es schon zwei Jahre vorher ein, wenn auch kleines, strukturelles Plus. Besser noch sind die Botschaften aus den Bundesländern. Im Jahr 2013 realisierten schon acht von sechzehn Ländern Haushaltsüberschüsse, darunter nicht nur die «üblichen Verdächtigen» Bayern und Sachsen; neben dem erfolgreich konsolidierenden Schleswig-Holstein schreiben auch alle ostdeutschen Länder schwarze Zahlen. Selbst Berlin – «arm, aber sexy» – hat 2013 einen Finanzierungssaldo von plus 480 Millionen Euro. Schließlich weisen auch die Kommunen und Kommunalverbände für das Jahr 2013 in der Summe einen Finanzierungsüberschuss von 1,7 Milliarden Euro aus. Das ist zwar knapp unter den 1,8 Milliarden des Jahres 2012, aber immer noch ein sattes Plus.

Diese Daten sind durchaus gute Nachrichten. Wenn auch das realwirtschaftliche Wachstum mit plus 0,7 Prozent im Jahr 2012 und plus 0,4 Prozent im Jahr 2013 nur wenig oberhalb des Stagnationsniveaus liegt, vermittelt Deutschland im Vergleich zu vielen seiner europäischen Partner ein Bild relativer makroökonomischer Stärke und Solidität. Dabei ist gerade die fiskalische Seite der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands keineswegs eine ausgemachte Sache, noch vor wenigen Jahren hätte sie kaum jemand so vorausgesehen. In den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise, die sich global vor allem auf die Staatshaushalte 2009 und 2010 niederschlug, lag das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands in der Regel über dem EU-Durchschnitt und war allenfalls

gleichauf mit ihm. Durch die Krise kam Deutschland zwar auf ein gesamtstaatliches Defizit von bis zu 4,2 Prozent des BIP (2010), war damit aber schon besser als der damalige EU-Durchschnitt von 6,5 Prozent. Im Jahr 2013 hat sich die Defizitlage im europäischen Schnitt merklich verbessert, durchschnittlich machten die Mitgliedstaaten der EU noch ein Minus von 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Unterschiede zwischen den Staaten stechen nun aber noch mehr ins Auge. Erwartungsgemäß liegen die Defizite in den Ländern der Staatsschuldenkrise noch über dem Durchschnitt; aber auch die großen EU-Volkswirtschaften Frankreich und Großbritannien bewegen sich mit Defiziten von 4,3 Prozent und 5,8 Prozent des jeweiligen BIP noch weit entfernt von fiskalisch ausgewogenen Staatshaushalten. Am anderen Ende der Skala sind Deutschland und Luxemburg die einzigen EU-Mitglieder, die 2013 ausgeglichene gesamtstaatliche Haushalte vorweisen.

Die dahinter stehenden makroökonomischen Diskrepanzen sind, gerade für die EU-Staaten, die den Euro als gemeinsame Währung nutzen, eine stete Herausforderung für die Gestaltung ihrer Geld- und Wirtschaftspolitik. Dabei steht vor allem das Auseinanderdriften der Leistungsbilanzen im Fokus. Während den einen Deutschlands gute Konjunktur als das größte Hindernis für eine maßgeschneiderte Makropolitik zu Gunsten der Staaten, die die Wirtschafts- und Finanzkrise nur sehr langsam abschütteln, gilt, erwarten die anderen positive Impulse von der starken Volkswirtschaft in der Mitte des Kontinents. Sie favorisieren die ökonomische «Lokomotive Deutschland». In der Tat ist fraglich, ob es Europa ohne diese Diskrepanzen der Leistungsbilanzen besser ginge, ob ein Deutschland mit hohen Defiziten Europa stärken würde. Wohl kaum.

Doch wenn Deutschland als Lokomotive angesehen wird, muss gefragt werden, ob es diese Rolle wirklich ausfüllen kann. Ist, um im Bild zu bleiben, der Tender gut gefüllt? Kann der Zug auf einem gut ausgebauten Schienennetz fahren?

Aus fiskalischer Sicht sind hier Zweifel anzumelden. Die gegenwärtig gute finanzielle Situation vieler – bei weitem nicht aller – Gebietskörperschaften in Deutschland wird kontrastiert durch die fehlende Tragfähigkeit der meisten dieser Haushalte auf längere Frist. Die größte Gefahr ist die Versuchung der vollen Kassen, die bekanntlich «sinnlich machen». Volle Kassen senden das politische Signal aus, sich auf den Erfolgen auszuruhen und unangenehme Themen wie Sparsamkeit und Effizienz ruhen zu lassen. Volle Kassen, schlimmer noch, signalisieren, dass man auch wieder mit vollen Händen ausgeben darf. Die Rentenpolitik der Bundesregierung im Frühjahr 2014 legt hiervon – zunächst zu Lasten der Sozialkassen und längerfristig auch zulasten des Bundeshaushaltes – beredtes Zeugnis ab.

Dabei sind fiskalisch gute Zeiten eigentlich, ökonomisch gesehen, gute Zeiten, um Vorsorge zu treffen, Rücklagen zu bilden und überfällige Reformen anzugehen. Eine Finanzpolitik, die Deutschland damit mittelfristig handlungs- und zukunftsfähiger gestalten kann, muss keine reine «Politik der Zumutungen» sein. Dennoch verlangt diese Politik mehr Rückgrat.

4.3 Die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern

Im Augenblick fokussiert sich der finanzpolitische Blick auf die Schuldenbremse und die Punktlandung, welche der Bund 2016 und die Bundesländer 2020 hinlegen müssen. Einige Länder zeigen bisher wenige Anstrengungen, sich auf den Pfad zu einem strukturell ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 zu begeben. Aber selbst wenn allen Ländern und dem Bund ein in seiner Signalwirkung nicht zu unterschätzender sauberer Start in die Schuldenbremse gelingen sollte – die wesentlichen Herausforderungen kommen danach. Es ist die fehlende Tragfähigkeit gegenwärtiger Finanzpolitik, die Deutschland absehbar vor weit größere Probleme stellen wird, als sie mit der Schuldenbremse verbunden sind. Entgegen vielen politischen Verlautbarungen und einer weit verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung erschöpft sich diese Tragfähigkeit eben nicht in der absehbaren Vermeidung von Schulden.

Eine Finanzpolitik kann als tragfähig angesehen werden, «wenn die gegenwärtig und die auf Grundlage des geltenden Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen, um sämtliche staatliche Zahlungs- und andere Ausgabenverpflichtungen abzudecken».⁵⁰ Ob ein gegenwärtiger finanzpolitischer Pfad als tragfähig oder nicht zu bewerten ist, bemisst sich damit an den Antworten auf zwei einfache Fragen: «Können wir so weiter machen wie bisher? Oder bringt uns die Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik unter geänderten demografischen Rahmenbedingungen auf einen fiskalischen Pfad, der unser langfristiges Verschuldungslimit bricht?»

Welcher staatliche Schuldenstand als Limit langfristig nicht überschritten werden sollte, um nicht in die Gefahr einer instabilen Finanzsituation zu kommen oder gar schädliche makroökonomische Rückwirkungen zu provozieren, ist wissenschaftlich nicht exakt ableitbar. Innerhalb der Europäischen Union ist das auch nicht nötig: Beginnend mit dem Vertrag von Maastricht 1992 gilt als das vertraglich vereinbarte Limit eine Schuldenquote von 60 Prozent des BIP. Diese Quote schreibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 vor, gleichwohl wurde sie vor und besonders während der Wirtschafts- und Staatschuldenkrise vielfach gebrochen. Doch 2012 haben die 25 Unterzeichnerstaaten des «Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion» (Fiskalpakt) diese 60-Prozent-Grenze wieder bekräftigt.

Entsprechend orientieren sich Tragfähigkeitsrechnungen für die deutsche Finanzpolitik an dem Ziel, langfristig diese 60 Prozent-Grenze zu erreichen und nicht wieder zu überschreiten. Tragfähigkeitsrechnungen sind Modellrechnungen, welche die aktuell gewährleisteten Staatsleistungen in die Zukunft fortschreiben und dabei berücksichtigen, dass sich die Bevölkerung in ihrer Zusammensetzung als Steuerzahler und als Empfänger von staatlichen Leistungen wandeln wird. Im Zeitablauf einer derart in die Zukunft projizierten Finanzpolitik werden aus impliziten Schulden explizite Lasten. Die – heute noch – implizite Staatsschuld besteht im engeren Sinne aus allen Zahlungsverpflichtungen, die der Staat verbindlich eingegangen ist, ohne zum selben Zeitpunkt eine entsprechend hohe Rücklage gebildet zu haben. Wie oben

⁵⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 439.

schon angesprochen, ist dies vor allem bei den Beamtenpensionen und versorgungsleistungen der Fall, betrifft aber auch die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme. Im weiteren Sinne können alle heute festgestellten Tragfähigkeits- bzw. Nachhaltigkeitslücken auch als implizite Verschuldung ausgedrückt werden.

Tragfähigkeitslücken werden in Deutschland von verschiedenen Stellen ausgewiesen. Für den Gesamtstaat liegen aktuell drei Kalkulationen vor:

- Das Bundesministerium der Finanzen weist im März 2014 in Vorausberechnungen zum kommenden vierten Tragfähigkeitsbericht eine Tragfähigkeitslücke von 0,6 Prozent bis 3,1 Prozent des BIP aus. Um diesen Wert müsste der gesamtstaatliche primäre Finanzierungssaldo durch Steuererhöhungen und/oder Ausgabensenkungen ab sofort und dauerhaft verbessert werden, damit der Staat seinen expliziten und impliziten Verbindlichkeiten nachkommen kann. Die Unterschiede zwischen den beiden Ziffern resultieren aus einer optimistischen und einer nüchternen Betrachtung der langfristigen Entwicklung von Gesellschaft und Gesamtwirtschaft.
- Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung taxiert im Herbst 2013 ebenfalls die Tragfähigkeitslücke auf 3,1 Prozent des BIP, wobei er sich teils auf eine eigene Expertise und teils auf die Europäische Kommission beruft.
- Das Freiburger «Forschungszentrum Generationenverträge» schließlich weist in der jährlich für die Stiftung Marktwirtschaft erstellten Generationenbilanz im Frühjahr 2014 eine Nachhaltigkeitslücke zwischen 9,4 und 11 Prozent des BIP aus.

Die Kalkulationen gehen erheblich auseinander – was bei Projektionszeiträumen von 50 Jahren in die Zukunft wenig verwundert. Nimmt man die Tragfähigkeitslücke von 3,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes als tauglichen mittleren Orientierungswert (wofür in der näheren Betrachtung vieles spricht), so wird die Dimension der Anforderungen deutlich, denen eine Politik der Tragfähigkeit gerecht werden muss: Werden dauerhaft ausgeglichene Haushalte erreicht – die sprichwörtliche «schwarze Null» –, so ist damit gerade einmal die *Hälfte* des Weges zwischen dem nach Maastricht-Kriterium zulässigen Defizit von drei Prozent des BIPs und der für einen intergenerativ gerechten Haushalt notwendigen Verbesserung des Finanzierungssaldos gegangen. Tatsächlich müsste ein jährlicher Haushalts*überschuss* von drei Prozent des BIP als Richtwert für die Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen genommen werden.

Das ist in der Praxis kaum vorstellbar. Es ist auch nicht sinnvoll, denn ein so hoher Dauerüberschuss wäre nur notwendig, wenn man alle fiskalisch nicht nachhaltigen Teilsysteme *unreformiert* in die Zukunft fortführen wollte und nicht an den Ursachen der demografischen Kostentreiber ansetzte. Diese Zahlen geben aber einen sehr klaren Hinweis, wie dringlich strukturelle Reformen in Deutschland angegangen werden müssen, um Tragfähigkeitsrisiken schon an der Quelle zu bereinigen oder zumindest zu dämpfen.

Bevor im nächsten Abschnitt mögliche Elemente solcher Reformen kurz beleuchtet werden, wird vorab die Frage aufgeworfen, ob die grundgesetzliche Schuldenbremse als maßgebliches und außenwirksames Signal einer intergenerativ ausgewogenen Finanzpolitik ausreichen kann.

Diese Frage muss nahezu automatisch Irritation und Widerspruch hervorrufen. Finanzpolitische Praktiker wissen, dass schon das Erreichen ausgeglichener Haushalte zu einem Unterfangen werden kann, das die Protagonisten politischer Selbstverstümmelung aussetzen könnte – insbesondere wenn eine gute Konjunktur *nicht* mehr den Hauptjob tut. Allerdings ändert diese Beobachtung nichts an der Art und Größe des Tragfähigkeitsproblems. Mit dem Hinweis, dass es nahezu unzumutbare Härten erfordere, sein Körpergewicht auch nur zu stabilisieren, wird der fettleibige Herzpatient wenig an der ärztlichen Überzeugung ändern, er müsse gleichwohl stark abspecken, um gesund und ausgewogen zu leben.

Auch finanzpolitisch kann es nicht richtig sein, über die notwendige Therapie zu schweigen, nur weil sie im politischen Alltag als «unrealistisch» erscheinen mag. Vor zehn Jahren hätte eine Schuldenbremse, wie sie nun Verfassungsrealität ist, auch als völlig unrealistisch gegolten. Es ist selten allein die Vernunft, sondern immer auch eine historisch einzigartige Konstellation und ein daraus erwachsendes gesellschaftliches Problembewusstsein, die Fortschritt bewirken und den Blick für die Zukunft öffnen. Deshalb ist es auch verfassungspolitisch völlig angemessen, ein *Überschussziel* von 1 bis 2 Prozent des BIP für 20 Jahre als die sachlich sinnvollere Antwort auf das staatliche Tragfähigkeitsproblem zu fordern. Vorsorgende Überschüsse böten die Möglichkeit, *Rücklagen* aufzubauen. Ab 2035, wenn die fiskalischen Belastungen des demografischen Wandels voraussichtlich das höchste Niveau erreichen, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge in Rente sind, könnten solche Rücklagen für einen Teil der dann anstehenden altersbedingten Ausgaben verwendet werden. Dass ab 2035 die Ausgaben für Pensionen und gesetzliche Renten, für Gesundheits- und Pflegeleistungen nur nach einem Umlagesystem aus laufenden Abgaben des dann noch einmal deutlich kleineren Bevölkerungsanteils diesseits der Rentengrenze finanziert werden könnte, ist nicht vorstellbar. Wenn vorsorgende Finanzpolitik also Rücklagen bildet, verbessert sie damit nicht nur die intergenerative Gerechtigkeit des Sozialstaates, sie schützt ihn auch.

Ein solches Überschussziel zur Sicherstellung langfristig tragfähiger Staatsfinanzen enthält für sich genommen noch keine *Maßnahme*, mit der dieses Ziel erreicht wird. Insofern könnte man argumentieren, dass mit dem «symbolhaften» Ändern des Fiskalziels nichts Konkretes gewonnen würde. Dem ist nicht so: Die aktuelle internationale Forschung zeigt eindeutig, dass klare numerische Regeln für die Finanzpolitik eine eigenständig inspirierende und disziplinierende Rolle spielen.⁵¹ Die Frage ist also, ob es ein Überschussziel nicht doch politisch *leichter* machen würde, die

51 Einen guten Überblick über die Forschung zur Fiskalregel geben Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina und Anke Weber (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the «Next-Generation» Rules. A New Dataset; IMF Working Paper WP/12/187, Washington D.C.

notwendigen Maßnahmen für eine intergenerativ gerechte Finanzpolitik in die Wege zu leiten.

So oder so, ob ausdrücklich formuliert oder nicht, Deutschland muss die finanzpolitische Latte höher hängen als nur den ausgeglichenen Haushalt der Schuldenbremse. Die mit dem europäischen Fiskalpakt eingegangene Verpflichtung, die über 60 Prozent des BIP hinausgehende Staatsverschuldung schrittweise kontinuierlich abzubauen, geht auf jeden Fall in die richtige Richtung. Mit Blick auf die zahlreichen impliziten Tragfähigkeitsrisiken, die in den nächsten Jahrzehnten explizit werden, könnte sich diese Regelung für Deutschland als eine sehr viele härtere finanzpolitische Restriktion herausstellen, als sie angesichts strukturell ausgeglichener Haushalte derzeit scheinen mag.

4.4 Die öffentlichen Haushalte strukturell anpassen

Wie nun können die Maßnahmen aussehen, die ergriffen werden müssen, um die materielle Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik zu verbessern? Potenzielle Einnahmeverbesserungen auf der Steuerseite sind nicht unbegrenzt. Sie sind auch, was die Genese von Tragfähigkeitsrisiken angeht, keine ursachengerechten Lösungswege. Was kann also auf der Ausgabenseite getan werden?

Zunächst ist eine signifikante Tragfähigkeitslücke ein guter Anlass, die Reichweite klassischer Sparpolitik neu auszuloten. Ausgaben-Programme und deren Äquivalente auf der Einnahmenseite, Steuervergünstigungen und -subventionen sollten gekürzt, gestrafft oder auch gestrichen werden, wenn sie ihre Zwecke nicht mehr erfüllen oder wenn die Zwecke überkommen sind. Beispiele für mögliche, längst fällige Maßnahmen finden sich vielfach im Subventionsbericht der Bundesregierung, aber auch darüber hinaus. Das Wissen über umsetzbare Einsparungen und Effizienzverbesserungen ist breiter als dies die oftmals recht ostentative regierungsamtliche Ratlosigkeit, wo denn überhaupt noch gespart werden könne, vermuten lässt. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche, zum Teil sehr breit angelegte Evaluationen für viele Aktivitätsfelder des Bundeshaushaltes durchgeführt worden, z.B. über:

- alle ehe- und familienbezogenen Leistungen,
- die aktive Arbeitsmarktpolitik,
- die nationale Klimaschutzinitiative,
- die zwanzig größten Steuervergünstigungen,
- die Vermögenspolitik
- sowie über zahlreiche Einzelprogramme und Maßnahmen in verschiedensten Aufgabenfeldern und Ressorts.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat im Jahr 2011 sogar einen Aufbaustab «Fördercontrolling/Evaluation» eingerichtet. Dieses in der Summe sehr breite Wissen über Optionen zur Straffung, Verbesserung und Streichung von Maßnahmen wird in der Regel nur anlass- und ressortgebunden diskutiert. Viele gute Empfehlungen bleiben aus tagespolitischen Rücksichtnahmen ungehört. Eine neue, nun ressortübergreifende Initiative zur erneuten Auswertung aller Evaluationsbefunde der letzten zehn

Jahre unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Nachhaltigkeit verspräche viele Erkenntnisse über Effizienzsteigerungen und Mitteleinsparungen. Eine solche breite Revision der Befunde könnte erfolgreich sein, weil unter den Bedingungen eines fachlich begründeten generalisierenden Blicks viele Spezialinteressen einen schwächeren Ansatzpunkt finden würden.

In vielen anderen Ländern der EU und der OECD werden derartige Betrachtungen noch sehr viel grundsätzlicher angestellt und oft auch erfolgreich umgesetzt: Mit «Spending Reviews» werden für wichtige Politikfelder oder für organisatorische Querschnittsthemen ressortübergreifende Neukalibrierungen vorgenommen. Ausgestaltet als «Zero-base Review» wird bewusst vom hergebrachten Status quo abstrahiert. Dann wird Frage durchexerziert, wie das betrachtete Politikfeld gestaltet werden würde, wenn man es – unter gegebener Budgetrestriktion – von Null auf neu aufbauen würde. Zugleich wird das Regierungsinstrument Spending Review mit einer öffentlichen, im Voraus gegebenen Selbstverpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen versehen. Damit ist gewährleistet, dass Spending Reviews keine unrealisierbaren Optimalszenarien entwerfen. Dennoch – und das ist das eigentlich Bemerkenswerte – *funktionieren* Spending Reviews, d.h. sie bestätigen *nicht* noch einmal den Status quo. Sie bringen in der Regel mehr und gründlichere Spar- und Verbesserungsvorschläge an den Start als dies mit herkömmlicher inkrementeller Reformpolitik erreichbar scheint. Das hängt mit dem in der Regel großen Änderungswillen (oder: Änderungsdruck) zusammen, mit dem ein Spending Review auf den Weg gebracht wird. Aber auch das konzeptionelle Freimachen vom Status quo, das bewusste Ignorieren historischer Kompromisse und Einflussnahmen, eröffnet neue Freiräume für eine direkte und zielgerechtere Politik. Das in Deutschland bis dato nicht ernsthaft angewandte Instrument des Spending Reviews könnte merklich Spielräume eröffnen, größere Verbesserungs- und Einsparpotenziale offen zu legen und zu implementieren.

Demgegenüber stößt die traditionelle Politik aktiv sparsamer Haushaltsführung an ihre Grenzen. Das Zusammenkürzen und Streichen von Haushaltsposten aus fiskalischer Motivation ist nur manchmal umsetzbar und auch nicht immer sinnvoll. Als Schlechtwetterpolitik funktionieren Kürzungen in Defizitphasen. Sie sind dann aber aufgrund ihres kurzfristigen Anlasses auf die Ausgaben beschränkt, die kurzfristig flexibel und disponibel sind. Das ist zumeist nur der kleinere und mitunter auch der falsche Anteil an den Staatsausgaben: Gerade bei Investitionen wird typischerweise überdurchschnittlich stark gespart.

Sparsamkeit in Phasen eines konjunkturellen Hochs ist ebenso schwer: Bei kassenmäßig ausgeglichenen Haushalten oder bei Überschüssen ist zwar die Notwendigkeit einer Sparsamkeit aus Tragfähigkeitsperspektive keinen Deut anders. In der budgetpolitischen Praxis aber fällt Sparen in guten Zeiten «gefühl» unglaublich schwer. Doch der Geist der Schuldenbremse verlangt, im konjunkturellen Aufschwung Überschüsse zu produzieren und damit Vor- oder Nachsorge für die konjunkturell schlechten Zeiten zu betreiben. Diese Überschüsse sollen auf das «Kontrollkonto» der Schuldenbremse gebucht werden. Bisher hat diese rein haushaltstechnische Vorkehrung allerdings selten ausgereicht, die Macht der «üblichen Instinkte» bei gefühlten Überschüssen zu konterkarieren.

Wichtiger als eine auf haushalterische Einsparungen und Streichungen gerichtete Politik dürften strukturelle Reformen werden. Besondere Aufmerksamkeit sollten dabei zwei Felder erhalten, die vom demografischen Wandel besonders betroffenen Staatsaufgaben und – im Querschnitt – die Fragen nach der Effizienz des staatlichen Handelns.

Mit dem demografischen Wandel stehen fiskalisch betrachtet Mehrausgabenbedarfe auf der einen Seite potenzielle Demografiegewinne auf der anderen Seite gegenüber. Die Realisierung dieser fiskalischen Optionen ist aber in vielen Fällen sehr asymmetrisch: Während die Mehrausgabenbedarfe im Wesentlichen von allein kommen, müssten viele Demografiegewinne einzeln erstritten werden. Ob diese realisierbar sind und ob man sie realisieren *soll*, ist pauschal nicht zu bewerten. Demografiegewinne können aus mehreren Gründen klein ausfallen: Wegen Kostendegression («economies of scale») und sogenannter Kostenremanenzen (aufgrund hoher Fixkostenanteile) sinken die Ausgabenbedarfe sehr viel langsamer als die Zahl der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Zudem kann es angebracht sein, eine Strategie einer kompensatorischen Intensivierung zu fahren: Wenn – kurz gesprochen – in Zukunft weniger Junge für mehr Alte sorgen sollen, ist es kluge Vorsorge, die jungen Menschen durch optimale Bildungsmaßnahmen dafür zu stärken.

Strukturelle Überlegungen in den demografiesensiblen Aufgabenbereichen sollten mithin nicht unbedingt zu parallelen Mehr- und Minderausgaben führen. Das gilt nicht nur für Bildungsinvestitionen, auch bei den strukturellen Mehrausgaben muss besonders geschaut werden. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen besonders die Gesundheitsausgaben. Deren nicht nur demografisch, sondern auch technologisch getriebene, enorme Dynamik lassen die Ausgaben für die öffentliche Gesundheitsversorgung heute als *zentrales* Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erscheinen. Im Jahr 2013 hat die Europäische Kommission in ihrer finanzpolitischen Hauptpublikation, dem jährlichen Bericht «Public finances in EMU», der Eindämmung der Gesundheitskosten das fünfzigseitige Hauptkapitel gewidmet. Eines der wichtigen Zukunftsfelder nachhaltigkeitsorientierter Finanzpolitik wird die Reform des Gesundheitssektors sein müssen. Die jahrzehntelangen, zwischen den verschiedenen Spezialinteressen immer wieder aufgeriebenen Reformbemühungen im deutschen Gesundheitssektor müssen intensiviert werden. Wenn unmissverständlich deutlich geworden ist, dass das bestehende System mit all seinen Pfründen und alten Privilegien unbezahlbar wird, kann die Gesundheitspolitik durch die massive Unterstützung von Seiten der Finanzpolitik unter Umständen erfolgreicher sein als bisher.

4.5 Die Produktivität der öffentlichen Hand erhöhen

Die Potenziale einer querschnittsorientierten Effizienzpolitik sind für Deutschland noch kaum erschlossen. Einsparpotenziale, die aus Effizienzsteigerungen stammen, haben finanzpolitisch eine besondere Attraktivität, da mit Ausgaben nicht mehr zugleich staatliche Leistungen gekürzt werden; vielmehr werden dieselben Leistungen für weniger Steuergeld erstellt. Erst in den letzten Jahren sind mehr und mehr Methoden entwickelt worden, mit denen im internationalen Vergleich der staat-

liche Output in bestimmten Leistungsbereichen mit den dafür verausgabten Mitteln in Relation gesetzt wird. In diesem Bereich bestehen große Einsparpotenziale; leicht wird das allerdings nicht. Denn um staatliche Leistungen so zu organisieren, dass sie gleichzeitig günstiger und besser werden, braucht es tiefgreifende organisatorische Reformen. International haben wir sehr viele gute Belege dafür, dass man Regierungshandeln durch Strukturreformen des öffentlichen Haushaltswesens wesentlich verbessern kann. Denn in sehr vielen Staaten ist man auf diesem Gebiet schon weiter: Die meisten Länder hatten, durch schwere Krisen «ermöglicht», schon seit Mitte der 1980er Jahre ihren öffentlichen Sektor grundlegend modernisiert. Schon im Jahr 2010 führte die OECD die weitere Reformdiskussion unter dem Titel «Public Administration *after* New Public Management». Deutschland ist im Jahr 2014 im Wesentlichen immer noch *davor*. In einigen Bereichen gibt es ermutigende Ansätze, doch das Tempo muss endlich erhöht werden.

Die öffentliche Hand hat im Vergleich zur Privatwirtschaft vor allem großen Nachholbedarf beim Einsatz von Elektronik und Informationstechnologien zur Automatisierung von Verwaltungsprozessen und Dienstleistungen. Die Produktivitätsgewinne, die private Unternehmen seit den siebziger Jahren durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien erwirtschaftet haben, sind von öffentlichen Verwaltungen zu großen Teilen noch nicht erzielt worden. Während die Produktivitätssteigerungen in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung bis Anfang der neunziger Jahre in Industriestaaten relativ gleich waren, ist seitdem eine signifikante Produktivitätslücke entstanden.⁵² So hat sich die Produktivität des Privatsektors in den letzten 25 Jahren um 50 Prozent erhöht, während die Produktivität des öffentlichen Sektors leicht gesunken ist. In Großbritannien stieg die Produktivität des Privatsektors um 3,3 Prozent pro Jahr und die des öffentlichen Sektors sank um 0,3 Prozent jährlich. Andere Studien schätzen, dass die Produktivitätssteigerung im Privatsektor in Europa zwischen 1990 und 2000 dreimal höher war als im öffentlichen Sektor und dass sich die Gesamtproduktionskosten des öffentlichen Sektors erhöht haben. Empirische Studien zu Deutschland liegen nicht vor, doch dürfte die Entwicklung hier ähnlich sein.⁵³ Eine Studie der Europäischen Kommission schätzt die Einsparpotenziale von E-Government etwa durch «Digital by default» bei häufigen Transaktionen mit den Bürgern, zum Beispiel bei Steuererklärungen, EU-weit auf bis zu 10 Mrd. Euro jährlich, abhängig von der Schnelligkeit und Tiefe der Implementierung. Die Einführung von «Once-only»-Systemen, also der Möglichkeit, seine einmal eingegebenen Daten für viele Behördengänge zu nutzen, würde bis zu 5 Mrd. Euro jährlich sparen.⁵⁴

Die sich bietenden großen Potenziale für strukturelle Einsparungen bei der öffentlichen Hand können nicht nur zur Konsolidierung beitragen, sie können zudem dazu dienen, die durch den demografischen Wandel und den Verlust an Fachkräften entstehenden Personalrückgang in der öffentlichen Verwaltung zu kompensieren.

⁵² Booz&Company (2004): Delivering Efficient Government Services.

⁵³ Deloitte Touche (2013): Gov on the Go.

⁵⁴ Europäische Kommission (2014): Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden.

Zudem besteht die berechnete Erwartung, dass das Verwaltungshandeln durch E-Government bürgernäher und transparenter gestaltet werden kann. Beispielhaft sei das Potenzial an zwei Projekten verdeutlicht:

- Die Ausstattung schwedischer Pflegefachkräfte mit Smartphones zur digitalen Dokumentation ihrer Hausbesuche hat laut einer Studie zu einer genaueren, einfacheren und schnelleren Dokumentation geführt. Die Technologie führte also sowohl zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, als auch zu Effizienzgewinnen.⁵⁵
- Das Programm INSIKA soll die digitale Manipulation von Registrierkassen verhindern, die zu Schäden in Millionenhöhe beim Fiskus führen können. Durch die verpflichtende Ausstattung jeder Kasse mit einer speziellen Smartcard und einem Kartenleser können Belege fälschungssicher «versiegelt werden», sodass eine nachträgliche Manipulation sofort auffallen würde. Technisch wird dies mithilfe eines aufgedruckten QR-Codes umgesetzt. Die Ausstattungskosten für Unternehmen belaufen sich auf etwa 100 Euro. Derzeit setzen sich NRW und Schleswig-Holstein für eine Umsetzung dieses Konzepts auf Bundesebene ein.

Um die Produktivitätslücke zum Privatsektor zu schließen, sind erhebliche Investitionen in Hardware und Software, die Weiterbildung der Beschäftigten und die erforderliche Re-Organisation der Verwaltung vonnöten. Um die Produktivitätslücke zum Privatsektor zu schließen werden öffentliche Haushalte ein Vielfaches der bestehenden IT-Budgets aufbringen müssen.

Das Beispiel E-Government in Estland

Estland ist weltweit Vorreiter im Bereich des E-Government. Seit den neunziger Jahren gibt es verschiedene Projekte zur Formierung der Informationsgesellschaft⁵⁶, e-Estonia:

- Mit dem Programm «Tigersprung» wurden alle Bildungseinrichtungen an das Internet angeschlossen, Computer- und IT-Kurse wurden Teil der regulären Schulbildung. Heute sorgen E-Plattformen im Schulbereich für eine digitale Eltern-Schüler-Lehrer-Behördenkommunikation.
- Mit dem Programm «Hauptstraße» wurden alle weiteren Regierungsbehörden an das Internet angeschlossen. Sie sind inzwischen weitestgehend vernetzt, basierend auf der «x-road». Mithilfe dieser Datenautobahn müssen die Behörden Daten nach dem «One-stop-shop-Prinzip» nur einmal von den Bürgern anfragen – es gibt aber keine zentrale Großdatenbank.

⁵⁵ Deloitte Touche, a.a.O.

⁵⁶ <http://www.kooperation-international.de/buf/estland/laenderbericht.html> (Initiative des BMZ)

Zur Identifikation dient der digitale Ausweis e-ID, der mithilfe eines Lesegeräts oder per Mobilfunk ausgelesen wird. Zum Aufbau dieser Infrastruktur wurde eine zentrale Behörde für IT eingerichtet.

■ Schließlich sorgt das Programm «Dorfweg» für die flächendeckende Versorgung mit Internetanschlüssen, beispielsweise in öffentlichen Bibliotheken.

Diese Programme haben bei der Bevölkerung zu einer sehr hohen Akzeptanz digitaler Kommunikation mit den Behörden geführt, wobei das e-Voting nur eines von vielen Beispielen ist. So erfolgen 95 Prozent der Einkommenssteuererklärung online, 40 Prozent der Bürger nutzen die elektronische Signatur.⁵⁷ Laut Angaben der estnischen Regierung können allein durch die flächendeckende Nutzung dieser Signatur bei Behördengängen und in der Privatwirtschaft Zeiterparnisse in Höhe von 2 Prozent des BIP erreicht werden.⁵⁸

4.6 Die Wachstumspfade sichern, die Zukunftsfähigkeit gewährleisten

Bei aller Sparsamkeit darf nicht vergessen werden, dass eine nachhaltige Finanzpolitik auch Investitionen braucht. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die bisher getätigten öffentlichen Zukunftsinvestitionen qualitativ und quantitativ ausreichen, um das deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell «zukunftsfest» zu machen. Diese Sorge ist nicht neu. Im finanzpolitischen Prozess haben zukunftswirksame Ausgaben immer einen schwachen Stand, wenn sie gegen unmittelbar gegenwartsorientierte (und vermeintlich wählerwirksamere) Maßnahmen antreten müssen.

Dieser Konflikt wird als das Spannungsfeld zwischen (rein) *quantitativer* Konsolidierung und der sogenannten *qualitativen* Konsolidierung beschrieben: Bei den quantitativen Konsolidierungsschritten, die viele europäische Volkswirtschaften – darunter auch Deutschland – vorangehen müssen, sollten qualitative Aspekte staatlicher Ausgabenpolitik nicht unbeachtet bleiben. Andernfalls droht das Risiko, mit quantitativen Konsolidierungsschritten – zufällig oder in falsch verstandener Gleichbehandlung oder wegen der relativ schwächsten Gegenwehr – diejenigen Ausgabenbereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung ausgeht. Eine solche Folge wäre nicht nur hinsichtlich der Wachstums- und Nachhaltigkeitsziele kontraproduktiv. Wenn Sparpolitik bei den wachstumswirksamen Ausgaben besonders große Einschnitte vornimmt, läuft sie Gefahr, über eine abnehmende Refinanzierung mittelbar auch die quantitative Konsolidierung selbst zu erschweren.

Die älteste Regel zum Schutz zukunftswirksamer Ausgaben gegen den tagespolitisch oft vermeintlich attraktiveren Gegenwartskonsum wurde oben schon angesprochen: die «goldene Regel» zur Finanzierung von staatlichen *Nettoinvestitionen* durch

⁵⁷ <https://www.ria.ee/facts-about-e-estonia/>

⁵⁸ Vodafone Institut für Gesellschaft und Kommunikation (2014): Auf dem Weg zum digitalen Staat – Erfolgsbedingungen von E-Government-Strategien am Beispiel Estlands, www.vodafone.de

nutzungsäquivalente Kreditfinanzierung. Langfristig mag diese Formel wieder als Orientierungsmaßstab für eine grundgesetzliche Fiskalregel gelten können. Für eine recht lange «mittlere Frist» – rund zwanzig Jahre, vielleicht länger – lassen die Schuldenbremse und die wesentlich gravierenderen Tragfähigkeitslücken der Finanzpolitik eine Schuldenfinanzierung von Investitionen allerdings nicht zu. Gleichzeitig muss auch die Praxis des schleichenden Verbrauchs des staatlichen Anlagevermögens zum Ende kommen, Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen für öffentlichen Gebäude und Infrastrukturen können nicht beliebig lange aufgeschoben werden. Nachhaltige Finanzpolitik macht es derzeit also erforderlich, dass Investitionen aus laufenden Einnahmen nicht aus Verschuldung finanziert werden. Mehr noch, sie macht es erforderlich, dass gegenüber heute wieder *wachsende* Investitionstätigkeiten steuerfinanziert werden.⁵⁹

Wenn die traditionelle «goldene Regel» nicht anwendbar ist, sollte eine solche nachhaltig ausgerichtete Investitionspolitik ohne Regel durchgeführt werden, im Vertrauen darauf, dass der Haushaltsgesetzgeber jedes Jahr wieder die Prioritäten richtig setzen wird? Ein Instrument zur politischen Selbstdisziplinierung, eine budgetäre «Investitionsschutzklausel», wird hier eindeutig mehr Erfolg bringen. Wie könnte eine solche Regel aussehen?

Da der Bund und die meisten Länder keine kaufmännische Buchführung mit angegliederter Vermögensbilanz haben, kommt eine unmittelbar an Reinvestitionen und Vermögenserhalt anknüpfende Regel nicht in Frage. Die gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögensrechnungen und Vermögensbilanzen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die auch für den Staat erstellt werden, sind mit vielen Modellannahmen und Schätzunsicherheiten verbunden.⁶⁰ Sie bieten wichtige Anhaltspunkte für die Finanzpolitik, sind als Anknüpfungspunkt für verfassungsrechtliche Schulden- und Haushaltsregeln aber zu grob.

Sinnvoller dürfte hier eine Haushaltsregel sein, die unmittelbar an die benötigten Investitionsvolumina anknüpft und diese mittelfristig festschreibt, so dass sie im tagespolitischen Haushaltsgeschäft nicht von laufenden Ausgaben verdrängt werden können. Eine Investitionsschutzklausel kann entweder als prozentualer Anteil am gesamten Ausgabenvolumen eines Haushalts formuliert werden. (Dies hätte den Vorteil, dass die «Schutzzone» sehr einfach abgegrenzt ist und in konjunkturell guten

59 Die Finanzierung staatlicher Investitionen aus laufenden eigenen Einnahmen kann sinnvoll nur für Gebietskörperschaften ab einer bestimmten Mindestgröße empfohlen werden, die durchgehend ein gemischtes Investitionsportfolio vorweisen können. Kleine und kleinste Gemeinden, die selten und dann relativ große Investitionen durchführen (z.B. ein neues Rathaus nach 70 Jahren), können und sollen dergleichen natürlich nicht aus den laufenden Einnahmen der wenigen Baujahre finanzieren. Aus dieser Sicht ist es sachgerecht, dass kommunale Investitionen nicht unter die Schuldenbremse fallen und schuldfinanziert werden können. Eine funktionierende, nicht zu rücksichtsvolle Kommunalaufsicht durch die Länder ist dabei eine zentrale – leider nicht in überall selbstverständliche – Rahmenbedingung für die tragfähige kommunale Verschuldung.

60 Statistisches Bundesamt (2013): Anlagevermögen nach Sektoren ab 1991 bis 2012. Wiesbaden. Deutsche Bundesbank und Statistisches Bundesamt (2013): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1991-2012. Wiesbaden.

wie schlechten Jahren anwendbar ist.) Oder die Investitionsschutzklausel wird direkt in den einzusetzenden Haushaltsmitteln formuliert. Ein solches festes Investitionsbudget innerhalb des Haushaltes hat den Vorteil, dass es klarer festlegen kann, nach welchen Prioritäten welche Ersatz- und Neuinvestitionen vorgenommen werden sollen. Nach diesem Modell wird in Großbritannien der «Nationale Infrastrukturplan» (in Verbindung mit einem Spending-Review-Prozess) umgesetzt. Zusätzliche Investitionsausgaben sollen explizit zulasten laufender Ausgaben finanziert werden.

Feste Regeln zur Fixierung bestimmter Ausgabenprioritäten sind budgetpolitisch niemals eindeutig zu bewerten. Eine Investitionsregel hätte hier, analog zur «goldenen Regel», in erster Linie die Aufgabe, die Zukunftsvergessenheit des jährlichen Budgetprozesses zu korrigieren. Aber je fester eine Regel ist – auch eine selbst auferlegte – desto geringer ist das Budgetvolumen, über das ein Parlament aktuell noch verfügen kann. Wenn eines der demokratischen Probleme der Staatsverschuldung gerade die übergebührende Verpflichtung zukünftiger Parlamente durch den Schuldendienst ist, muss mit anderen Regeln, die ebenfalls eine solche Festlegungen bewirken sollen, umsichtig umgegangen werden. Konkret sollte eine Investitionsrichtschnur nicht höher als einfachgesetzlich und nicht für längere Zeiträume als fünf Jahre festgelegt werden. Wichtiger als die juristische Verbindlichkeit eines solchen «Investitionsbudgets» ist seine Funktion als herausgehobener Indikator, mit dem die Öffentlichkeit ein unverfälschtes Bild zur Zukunftsorientierung der Haushaltspolitik ablesen kann.

Mehr privates Kapital für öffentliche Investitionen?

Bund und Länder sind vor die Herausforderung gestellt, trotz Haushaltskonsolidierung und unsicherer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen dringend nötige Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen zu realisieren und die Erhaltung bestehender Infrastrukturen zu sichern. Um in diesem schwierigen Umfeld handlungsfähig zu bleiben, wird oft die Mobilisierung von privatem Kapital für Infrastrukturprojekte als ein möglicher Ausweg diskutiert.

Kann mehr privates Anlagekapital, können mehr Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) helfen, die schwierige Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen zu erleichtern? Die Frage kann man vorsichtig bejahen – allerdings aus anderen Gründen als den naheliegenden. Nahe läge die Vermutung, durch die Schuldenbremse «wegfallende» Investitionsmittel aus staatlicher Verschuldung könnten durch privates Kapital ersetzt werden, d.h. es entstünden neue Finanzierungsspielräume. Aus diesem kurzfristigen Motiv der Umgehung bestehender Schuldenbegrenzungen sind in der Vergangenheit eine ganze Reihe von ÖPP beschlossen worden. Viele davon werden heute bitter bereut, weil Verträge geschlossen wurden, die die öffentliche Hand langfristig teuer gekommen sind.

Diese Erfahrung haben zahlreiche Industrieländer mit ÖPP gemacht, entsprechend nüchtern werden heute auch international die nutzbringenden Einsatzbedingungen privaten Kapitals für öffentliche Zwecke bewertet.

Im Mittelpunkt steht dabei die klare Empfehlung der OECD, Investitionsausgaben über ÖPP in der jeweiligen Fiskalregel immer wie normale budgetäre Investitionen zu behandeln. Dies entspricht auch der regelmäßigen Einschätzung der obersten Rechnungshöfe, eine entsprechende Handhabung innerhalb der Schuldenbremsen von Bund und Ländern sollte folgen.

Wenn auf diese Weise ausgeschlossen ist, dass ÖPP zur klammheimlichen Staatsverschuldung missbraucht werden, kann der Einsatz privaten Kapitals seine Stärken unter Beweis stellen. In folgenden – durch vergleichende Wirtschaftlichkeitstests jeweils zu validierenden – Feldern kann der Einsatz privaten Kapitals und Knowhows gegebenenfalls echte Entlastungen für öffentliche Investitionen und die Infrastrukturbereitstellung schaffen:

■ *Echte, materielle Privatisierung*: Bei der Prüfung einer privaten Finanzierungsoption kann sich in manchen Investitionsbereichen durchaus die Frage lohnen, ob dies denn wirklich eine *öffentliche* Investition sein müsse. So wäre der Wildwuchs unwirtschaftlicher Regionalflyghäfen in Deutschland nicht ins Kraut geschossen, wenn die betriebswirtschaftliche Rentabilität nicht nur immer *behauptet*, sondern durch private Investoren (ohne staatliche Garantien) auch sichergestellt worden wäre.

■ *ÖPP bei Mautgütern*: Die Notwendigkeit, große Infrastrukturen neu zu erreichen oder grundlegend instanzzusetzen, kann Anlass geben, von der reinen Steuerfinanzierung wegzugehen und die (partielle) Nutzerfinanzierung zu prüfen. Für bemaute Infrastrukturen können auch ÖPP in Frage kommen. In der vergleichenden Wirtschaftlichkeitsrechnung müsste selbstredend die konventionelle Investitionsfinanzierung ebenfalls in Kombination mit Mauteinführung gerechnet werden.

■ *Effizienz-orientierte Leistungsprivatisierung*: Seriöse Vergleichsrechnungen können durchaus öfter zu dem Schluss kommen, dass bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen Effizienzvorteile erzielt werden können, wenn Private als «Verwaltungshelfer» für die Leistungserstellung eingebunden werden. In vielen Bereichen ist das nichts ungewöhnliches und seit langem der Fall, etwa bei sozialen Dienstleistungen durch freie Träger. Das muss auch nichts mit Dumpinglöhnen zu tun haben, darauf können die staatlichen Auftraggeber achten, ebenso wenig mit Finanzierungsvorteilen auf Seiten des genutzten privaten Kapitals, denn niemand finanziert sich günstiger als die öffentliche Hand. Der öffentliche Sektor hängt der Privatwirtschaft hinsichtlich der Produktivität zum Teil weit hinterher, im unmittelbaren Vergleich kann das mitunter sehr deutlich werden. In gut gemachten Ausschreibungswettbewerben können effizientere Lösungen gefunden werden. Zugleich können langfristige Dienstleistungsverträge mit privaten Anbietern große Steuerungsprobleme auslösen, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern.

Die Einbindung privaten Kapitals und Knowhows kann die anstehenden Aufgaben erleichtern. Da privates Kapital aber nicht zur Umgehung der Schuldenbremse genutzt werden soll, sind die Potenziale begrenzt und können allenfalls eine Teillösung bieten.

Neben den traditionellen physischen Investitionen darf eine qualitative konsolidierende Finanzpolitik auch die Zukunftsinvestitionen im weiteren Sinne nicht aus den Augen verlieren. Bei den Zukunftsausgaben stehen häufig – und zu Recht – Bildungsausgaben und solche Forschungsausgaben, die die Innovationskraft der Gesellschaft stärken, an erster Stelle. Unter den klar formulierten Prämissen einer tragfähigen und effizienten Finanzpolitik ist es wichtig, bestimmte Ausgaben nicht nur deshalb zu stärken, weil sich die einzelnen Maßnahmen nach Zukunft *anhören*. Zukunftsinvestitionen müssen sich vielmehr unter den klar formulierten Prämissen einer tragfähigen und effizienten Finanzpolitik als solche erweisen. So wie in der Medizin das Paradigma der evidenzbasierten Therapie mehr und mehr Fuß fasst, so muss auch für eine zukunftsorientierte Ausgabenpolitik gelten: Gemacht wird nur, was *nachweislich* wirkt.

5 Den Finanzierungsbedarf sichern

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern wird die zentrale finanzpolitische Aufgabe der kommenden Jahre sein. Sie wird angesichts der künftigen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen, die in den Bereichen Investitionen und Innovationen, Energiewende und Klimawandel, Bildung und soziale Sicherung liegen, nicht einfach zu bewältigen sein. Denn in vielen dieser Bereiche werden zusätzliche Mittel in beträchtlichem Umfang eingesetzt werden müssen. Das muss jedoch nicht automatisch zu einer Tragfähigkeitslücke führen, denn zunächst stellt sich die Frage, ob und inwieweit damit zusätzliche Ausgaben für die öffentlichen Haushalte verbunden sind und wie diese finanziert werden können.

Teilweise können die zusätzlichen Investitionen von den Unternehmen und Bürgern über Marktentgelte finanziert werden. Dies gilt vor allem bei der Energiewende oder in den Infrastrukturbereichen, die marktwirtschaftlich organisiert sind. Die Rolle der Wirtschaftspolitik kann sich hier darauf beschränken, den ordnungsrechtlichen Rahmen über Regulierungen vorzugeben. Sofern es sich um weitgehend öffentliche Aufgaben handelt, ist das in vielen Bereichen der wirtschaftsnahen oder sozialen Infrastruktur aber nur begrenzt möglich. In diesen Fällen können staatliche Behörden private Anbieter in die Leistungserbringung einbeziehen, etwa durch Modelle des Public-Private-Partnership bei Infrastrukturprojekten oder durch freie Träger bei vielen sozialen Leistungen. Auch neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements zwischen Selbstversorgung und Erwerbswirtschaft können hier zum Einsatz kommen, etwa Vereine, Dorf- und Stadtteilgenossenschaften oder Bürger-AGs. Wo dies nicht möglich ist, bleibt aber der Staat in der Gewährleistungs- und Finan-

zierungsverantwortung. Zur Finanzierung bieten sich zudem teilweise Gebühren und Beiträge an, die den Nutzern auferlegt werden. Dies ist bei vielen individuell zurechenbaren Leistungen im Infrastrukturbereich oder im Bildungssystem möglich. Perspektivisch können auch bei der Verkehrsinfrastruktur «Road pricing»-Konzepte eingesetzt werden.

Solche Organisations- und Finanzierungskonzepte entlasten die allgemeinen öffentlichen Haushalte und das Steuersystem. Dabei orientiert sich die Finanzierung der Leistungen weitgehend am «Äquivalenzprinzip», d.h. die Nutzer der Leistungen tragen deren Kosten. Das hat den Vorteil, dass die Leistungen stärker nach deren tatsächlicher Nachfrage ausgerichtet werden können und sich insoweit selbst finanzieren. Das erhöht die wirtschaftliche Effizienz und erleichtert den politischen Ausgleich zwischen Interessensgruppen, die in unterschiedlichem Ausmaß von den öffentlichen Leistungen profitieren. Nachteilig sind unerwünschte Verteilungswirkungen, etwa im Infrastrukturbereich oder bei sozialen und kulturellen Dienstleistungen, wenn einkommensschwache Bürger von der Inanspruchnahme der Leistung nicht ausgeschlossen werden sollen. In solchen Fällen können die Entgelte häufig nicht kostendeckend erhoben und müssen durch Haushaltsmittel aufgestockt werden.

Reine «öffentliche Güter», etwa Forschungs- und Innovationsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik oder staatliche Bildungsinfrastruktur, müssen generell über die öffentlichen Haushalte und damit über das Steuersystem finanziert werden. Wenn für diese Zwecke zusätzliche Ressourcen mobilisiert werden sollen, sind Steuererhöhungen erforderlich, soweit in den öffentlichen Haushalten nicht genügend Spielräume durch Kürzung anderer Ausgaben geschaffen werden können und die Schuldenbremse eine Kreditfinanzierung verbietet.

Steuern sind Abgaben ohne Gegenleistung. Ihre Erhebung richtet sich nach eigenen Zielen. Zum einen sollen sie wirtschaftliche Leistungsfähigkeit belasten, also Einkommen, Vermögen oder Konsum. Insoweit das Steuersystem progressiv wirkt, also hohe Einkommen oder Vermögen relativ stärker belastet werden, kann damit auch die ungleiche Verteilung reduziert werden. Zum anderen lösen Steuern unerwünschte wirtschaftliche Nebenwirkungen aus, sofern die Steuerzahler versuchen, ihnen auszuweichen. Außerdem entstehen bei der Steuererhebung Verwaltungs- und Befolgungskosten bei den Finanzbehörden und den Steuerpflichtigen. Diese Kosten der Besteuerung müssen gegen den Nutzen der daraus finanzierten öffentlichen Ausgaben und den damit verfolgten Umverteilungszielen abgewogen werden.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden mögliche Besteuerungspotenziale diskutiert, die für zusätzliche öffentliche Ausgaben – insbesondere die vorher diskutierten Investitionsbedarfe – mobilisiert werden können. Die dabei genannten Aufkommenswirkungen beziehen sich auf Berechnungen für das Jahr 2014. Mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen sind in den Aufkommensschätzungen berücksichtigt. Die angegebenen Bandbreiten berücksichtigen Schätzunsicherheiten, mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen sowie politische und steuerrechtliche Restriktionen bei der Umsetzung.

5.1 Die Aufkommenspotenziale der Einkommens-, Vermögens- und Unternehmenssteuern

Wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung im Vordergrund steht und die Umverteilungswirkung des Steuersystems erhöht werden soll, stehen die direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen im Mittelpunkt. Mit ihnen kann man die persönliche Leistungsfähigkeit erfassen. Persönliche Freibeträge (z.B. für Vorsorgeaufwendungen, Unterhaltsleistungen oder das Existenzminimum) sowie mit dem Einkommen steigende Steuersätze ermöglichen eine progressive Besteuerung. Bei den indirekten Steuern, die bei den Unternehmen erhoben und auf die Verbraucher überwältigt werden, ist das nur grob über eine differenzierte Besteuerung von einzelnen Produkten möglich, z.B. durch höhere Steuersätze auf Luxusgüter.

Der Nachteil von progressiven Steuersystemen ist, dass hohe Steuersätze stärkere Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen auslösen. Höherverdienende Arbeitnehmer, Manager, Unternehmer oder wohlhabende Kapitalanleger organisieren die Produktionsprozesse oder entscheiden über Investitionen und Kapitalanlagen. Dabei haben sie zumeist gewisse Anpassungsmöglichkeiten, mit denen sie hohen Steuerbelastungen ausweichen können. Investoren und Kapitalanleger sind international mobiler geworden. Dies begrenzt die Möglichkeiten zur Umverteilung durch progressive Steuern. Um der Internationalisierung und dem Standortwettbewerb Rechnung zu tragen, wurden in den letzten Jahrzehnten die Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen in den meisten OECD-Ländern gesenkt.⁶¹ Doch seit einiger Zeit werden die Möglichkeiten höherer «Reichensteuern» wieder intensiver diskutiert. Auch im Bundestagswahlkampf 2013 haben die damaligen Oppositionsparteien das Thema auf die Agenda gesetzt und sich mit einer Reihe von Vorschlägen positioniert.⁶²

Die gesamtwirtschaftlich optimale progressive Besteuerung wird begrenzt durch mögliche Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen, die das Steueraufkommen mindern, die Umverteilungswirkung verringern und die wirtschaftliche Effizienz des Steuersystems reduzieren. Dieser Zielkonflikt ist in den achtziger Jahren mit der berühmten «Laffer-Kurve» populär geworden. In «Optimalsteuermodellen» zeigt sich, dass eine größere Einkommensungleichheit zu einem höheren optimalen Spitzensteuersatz führt, auch wenn sich die Umverteilungsziele der Politik und die Ausweich-

⁶¹ Margit Schratzenstaller (2013): Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen – Internationale Entwicklungstendenzen, Möglichkeiten und Grenzen. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 82, S. 13-34; OECD Tax Database.

⁶² Vgl. dazu die Wahlprogramme der Oppositionsparteien zur Bundestagswahl 2013 sowie die Übersichten dazu in *iw-dienst* Nr. 8, 21. Februar 2013, S. 4; Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU.

möglichkeiten der Steuerpflichtigen nicht geändert haben.⁶³ Zudem werden die Ausweichreaktionen der Besserverdiener und Wohlhabenden heute geringer eingeschätzt. Neuere empirische Analysen zeigen, dass die Ausweichreaktionen nicht so hoch sind, wie man das früher im Kontext der «Laffer-Kurve» vermutet hatte. Vor allem sind die realwirtschaftlichen Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen bei Arbeitsangebot und -nachfrage oder Sachinvestitionen zumeist nicht so hoch und wirken eher längerfristig. Kurzfristig messbare Reaktionen sind vor allem auf die Steuervermeidung zurückzuführen, bei denen Steuervergünstigungen sowie die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Einkommensermittlung, bei Finanzierung und Finanzanlagen genutzt werden, häufig auch im internationalen Zusammenhang. Diese Steuervermeidungsmöglichkeiten werden bereits und können künftig noch stärker zurückgeführt werden, politischer Wille und steuertechnische Möglichkeiten vorausgesetzt.

Hier hat sich in den vergangenen Jahren einiges geändert, in vielen Ländern wurden explizite Steuervergünstigungen und begünstigende Regelungen bei der Einkommensermittlung abgebaut. Steueroasen und unfairer Steuerwettbewerb werden auf internationaler Ebene zunehmend bekämpft. Auch der internationale Steuersenkungswettbewerb bei den Steuersätzen ist angesichts der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ins Stocken geraten. Einige Länder haben ihre Spitzensteuersätze inzwischen wieder angehoben. Steuerflucht von sehr vermögenden Haushalten könnte stärker unterbunden werden durch höhere Quellensteuern auf Inlandseinkünfte, eine Besteuerung nach der Staatsbürgerschaft, wie sie in den USA praktiziert wird, oder eine stärkere internationale Harmonisierung durch Mindeststeuersätze auf hohe Einkommen.

Dadurch hat sich der Spielraum für höhere Steuern auf hohe Einkommen oder Vermögen in Deutschland wieder erhöht. Angesichts der Schätzrisiken hinsichtlich der längerfristigen wirtschaftlichen Wirkungen sowie der steuertechnischen Probleme und politischen Unwägbarkeiten bei der Umsetzung sollte man aber vorsichtig sein und schrittweise vorgehen. Daher werden hier vor allem moderate Erhöhungen des Spitzensteuersatzes und der Abgeltungsteuer empfohlen. Darüber hinaus sollten Steuergestaltungsmöglichkeiten bei der Gewinn- und Einkommensermittlung und Steuervergünstigungen reduziert werden. Auch bei der Erbschaftsteuer und der Grundsteuer sind moderate Mehreinnahmen möglich. Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe wird hingegen nicht empfohlen.

⁶³ Vgl. zum Folgenden Emmanuel Saez, Joel Slemrod und Seth H. Giertz (2012): The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature* 50, S. 3-50. Zu Berechnungen für Deutschland vgl. Stefan Bach, Giacomo Corneo und Viktor Steiner (2012): Optimal Top Marginal Tax Rates under Income Splitting for Couples. *European Economic Review* 56, S. 1055-1069; Stefan Bach (2013): Kirchhof oder Hollande: Wie hoch soll der Spitzensteuersatz in Deutschland sein? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 82, S. 7799.

5.1.1 Höherer Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer möglich

Die Spitzensatz der Einkommensteuer kann in Richtung 49 Prozent erhöht werden und bei einem deutlich niedrigeren Einkommen einsetzen. Dazu haben die damaligen Oppositionsparteien im Bundestagswahlkampf 2013 konkrete Vorschläge gemacht.⁶⁴ Dabei soll der Spitzensteuersatz bereits bei steuerpflichtigen Einkommen von um die 100.000 Euro beginnen. Aktuell gilt der Spitzensteuersatz von 45 Prozent erst ab 250.000 Euro. Ferner könnte man ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 53.000 Euro, ab dem derzeit ein konstanter Grenzsteuersatz von 42 Prozent gilt, die Grenzsteuersätze bis zum neuen Spitzensteuersatz linear steigen lassen.

Ein solcher Vorschlag könnte bis zu 6 Mrd. Euro jährliche Mehreinnahmen erbringen. Unter Berücksichtigung von Anpassungs- und Ausweichreaktionen kann das Mehraufkommen allerdings auch deutlich niedriger ausfallen. Daher sollte man hier mit einem Mehraufkommen von 3 Mrd. bis 5 Mrd. Euro rechnen.

5.1.2 Höhere Kapitalertragsbesteuerung wieder vertretbar

In den letzten 15 Jahren ist die «Dualisierung» der Einkommensteuersysteme weit vorangeschritten. Unternehmens- und Kapitalerträge wurden zunehmend aus der umfassenden progressiven Besteuerung aller Einkünfte herausgenommen und unterliegen seitdem niedrigeren proportionalen Steuersätzen. Das gilt für Zinsen, die abgeltend mit 25 Prozent besteuert werden, aber auch für Unternehmensgewinne, soweit sie im Unternehmen einbehalten und mit etwa 30 Prozent belastet werden (Gewerbsteuer plus Körperschaftsteuer bzw. Einkommensteuer auf einbehaltene Gewinne plus Solidaritätszuschlag). Erst wenn die Gewinne an die Anleger ausgeschüttet werden, wird darauf zusätzlich Abgeltungsteuer erhoben, so dass die Gesamtbelastung der Gewinne letztlich deutlich höher ausfällt.

Die damit verbundene Begünstigung der Selbstfinanzierung der Unternehmen sowie mittelbar auch der Fremdfinanzierung durch die Abgeltungsteuer hat unter Effizienzgesichtspunkten Nachteile, da sie die externe Beteiligungsfinanzierung benachteiligt. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen profitieren aber von diesen Regelungen, da sie deren Eigenkapital stärken und die Gesellschafter-Fremdfinanzierung begünstigen. Übermäßige Fremdfinanzierung wird durch die Zinsschranke unterbunden.

Generell lässt sich das mit der Gewerbesteuer und der Einkommensbesteuerung der Personenunternehmen abgestimmte System der Unternehmensbesteuerung auf absehbare Zeit kaum verändern, da grundlegende Reformen der Gewerbesteuer und der Gemeindebesteuerung nur schwer durchzusetzen sind. Mit einem tariflichen Steuersatz von etwa 30 Prozent auf Unternehmensebene (abhängig von der Höhe der lokalen Gewerbesteuer) und damit für einbehaltene Gewinne hat Deutschland seit

64 Dazu Stefan Bach, Peter Haan und Richard Ochmann (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Mehr Gerechtigkeit. Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen. Aktualisierter Endbericht, 27. Mai 2013. RWI Projektberichte.

2008 seine steuerlichen Standortbedingungen deutlich verbessert. Höhere Unternehmenssteuersätze sollten aber vermieden werden, da hier weiterhin ein intensiver Steuerwettbewerb zwischen den Ländern stattfindet und viele Unternehmen Steuergestaltungsmöglichkeiten haben, mit denen sie höheren Belastungen ausweichen können.

Bei der Abgeltungsteuer bzw. der Kapitaleinkommensbesteuerung besteht aber Spielraum nach oben. Durch politischen Druck auf die Steueroasen und den damit verbundenen höheren Entdeckungswahrscheinlichkeiten haben die Steuerfluchtmöglichkeiten abgenommen. Bei einer deutlichen Erhöhung der Abgeltungsteuer bis hin zu einer wieder progressiven Besteuerung der Kapitaleinkünfte im Rahmen der Einkommensteuer-Veranlagung sollte man allerdings eine Ermäßigung für Gewinnausschüttungen und Veräußerungsgewinne vorsehen, um die Vorbelastung mit Unternehmenssteuern zu berücksichtigen («shareholder relief»). Hierzu könnte man sich an Regelungen wie dem früheren Halbeinkünfteverfahren bzw. dem geltenden Teileinkünfteverfahren, das für Gewinnausschüttungen und Veräußerungsgewinne aus Beteiligung im Betriebsvermögen gilt, orientieren. Insgesamt können dadurch 1 Mrd. bis 3 Mrd. Euro jährliche Mehreinnahmen erzielt werden.

5.1.3 Die Steuergestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen einschränken

Trotz der in vielen Ländern gesunkenen Steuersätze spielen Steuervermeidungsaktivitäten von Unternehmen weiterhin eine große Rolle. Durch die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft und die wachsende Bedeutung der immateriellen Wertschöpfung (forschung-intensive Produkte, Lizenzen, Medien und Internet-Ökonomie) ergeben sich viele Möglichkeiten zur Steueroptimierung. Inzwischen gibt es auf G20-, OECD- und EU-Ebene Initiativen, die sich diesen Herausforderungen stellen.⁶⁵ Im nationalen Rahmen können die Besteuerungsregelungen modernisiert, vereinfacht und effektiver durchgesetzt werden. In Deutschland müssen wohl auch die Finanzbehörden personell aufgestockt und deren technische Ausstattung verbessert werden. Eine Bundessteuerverwaltung könnte die effektive Steuererhebung stärken, zu der die Bundesländer aufgrund der Anrechnung im Finanzausgleich zu geringe Anreize haben.

Angesichts der großen potenziellen Besteuerungslücken bei der Unternehmensbesteuerung⁶⁶ können hier längerfristig erhebliche Steuereinnahmen erzielt werden. Allerdings setzen die notwendigen Reformen langwierige politische Auseinandersetzungen auf internationaler Ebene und im Bund-Länder-Föderalismus voraus und werden zudem von den Interessengruppen torpediert. Ferner brauchen größere Steuerreformen und Verwaltungsreformen Zeit für die Umsetzung. Daher lässt sich mittelfristig nur ein begrenztes Einnahmepotenzial erschließen, das auf 3 Mrd. bis 8 Mrd. Euro veranschlagt werden kann.

⁶⁵ Vgl. dazu die Beiträge in der Rubrik Zeitgespräch zum Thema «Steuerflucht und Steueroasen» in: Wirtschaftsdienst 2013, 6; OECD: Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. OECD Publishing 2013.

⁶⁶ Stefan Bach (2013): Unternehmensbesteuerung: Hohe Gewinne – mäßige Steuereinnahmen. DIW Wochenbericht Nr. 22+23.

5.1.4 Die Einführung einer Vermögensteuer oder -abgabe ist wenig realistisch. Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer haben SPD und Linke im letzten Bundestagswahlkampf gefordert. Ferner haben rot-grün regierte Bundesländer dazu eine Bundesratsinitiative vorbereitet.⁶⁷ Die Grünen haben eine einmalige Vermögensabgabe vorgeschlagen, um mit deren Aufkommen die Staatsverschuldung zu reduzieren.⁶⁸ Diese Vorschläge liefen auf ein jährliches Aufkommen von etwa 10 Mrd. Euro hinaus. Hohe persönliche Freibeträge sollen die Belastung auf die sehr wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentrieren.

Die intensiven Diskussionen um diese Vorschläge haben gezeigt, dass solche Vermögensteuern wenig realistisch sind. Aus der Wirtschaft kam massiver Widerstand gegen zusätzliche «Substanzsteuern». Vor allem die Mittelständler fühlten sich davon bedroht und machten ihren Einfluss gegen diese Pläne geltend.⁶⁹ Tatsächlich würde eine Vermögensteuerbelastung von 1 Prozent bei den betroffenen Steuerzahlern eine spürbare Zusatzbelastung der Gewinne und Kapitalerträge darstellen. Da die Steuerbelastung auch in Verlustphasen anfällt, wirkt sie als Substanzsteuer und stellt damit vor allem eine Belastung in schlechten Zeiten dar. Dies erhöht die Liquiditäts- und Risikokosten, in erster Linie bei den kleineren Unternehmen.

Diese Wirkungen könnten durch Begünstigungen für Betriebsvermögen vermindert werden. Weitgehende Begünstigungen würden aber das Aufkommen stark reduzieren, verfassungsrechtliche Probleme bei der Gleichbehandlung der Vermögensarten aufwerfen sowie aufwändige und gestaltungsanfällige Regelungen erfordern. Dies zeigen auch die Probleme mit ähnlichen Begünstigungen bei der Erbschaftsteuer.

Angesichts der anhaltend niedrigen Zinsen bzw. negativen Realzinsen drohen bei Finanzanlagen auch bei niedrigen Steuersätzen dauerhafte Substanzsteuerbelastungen, die auch verfassungsrechtliche Vorbehalte auslösen. Die verfassungsrechtliche Anforderung einer fiskalischen Notlage für die Vermögensabgabe ist zweifelhaft angesichts der günstigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.⁷⁰ Ferner löst die notwendige Vermögenserschaffung und -bewertung einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus, sowohl bei den Finanzbehörden als auch bei den Steuerpflichtigen.

67 Dazu Stefan Bach und Martin Beznoska (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 68.

68 Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Vermögensabgabe. Deutscher Bundestag Drucksache 17/10770, 25.09.2012. Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 59.

69 Vgl. dazu die einflussreiche Kampagne des Verbandes DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU.

70 Gregor Kirchhof (2011): Vermögensabgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht – grundrechtliche, rechtsstaatliche und finanzverfassungsrechtliche Grenzen der Vermögensbesteuerung. *Steuer und Wirtschaft*, 2/2011, S. 189–203. In den südeuropäischen Krisenländern sind Vermögensabgaben weiterhin ein sinnvolles Instrument, um die hohen Schuldenlasten der Staaten zu reduzieren, vgl. International Monetary Fund (IMF): *Taxing Times. Fiscal Monitor*, Oktober 2013, S. 49; Deutsche Bundesbank: *Einmalige Vermögensabgabe als Instrument zur Lösung nationaler Solvenz Krisen im bestehenden EWU-Rahmen?* Monatsbericht Januar 2014, S. 52.

Die meisten Ziele der Vermögensteuern können auch über höhere Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuern und Anpassungen bei der Erbschaftsteuer verfolgt werden, wie sie hier diskutiert werden. Das ist wirtschaftlich verträglicher, steuertechnisch leichter umzusetzen, rechtlich unproblematisch und politisch eher durchzusetzen.

5.1.5 Die Erbschaftsteuer erhalten und moderat ausbauen

Die Erbschaftsteuer gilt vielen als die geeignetere Vermögensteuer, wenn es darum geht, hohe und sehr hohe Vermögen wieder stärker zu belasten und der Vermögenskonzentration entgegenzuwirken. Da sie erst beim Vermögenstransfer zwischen den Generationen erhoben wird, ist sie während der aktiven wirtschaftlichen Betätigungen in jüngeren Jahren weniger relevant für die wirtschaftlichen Entscheidungen.

Allerdings führt die explizite Substanzsteuerwirkung bei größeren Vermögenstransfers zu Problemen bei weniger liquiden Vermögen, vor allem bei größeren Betriebsvermögen. Um die Unternehmensnachfolge bei kleinen und mittleren Unternehmen nicht zu gefährden, sind die Begünstigungen für Betriebsvermögen bei der letzten Erbschaftsteuerreform deutlich ausgeweitet worden.⁷¹ Da sie in der Höhe unbegrenzt sind, können derzeit auch sehr große Unternehmensvermögen oder -beteiligungen stark steuerbegünstigt oder sogar steuerfrei vererbt oder verschenkt werden. Dies verletzt die Steuergerechtigkeit und wird vermutlich durch das anstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts moniert werden. Diese Steuervergünstigungen sollten reduziert und in ihrer Höhe begrenzt werden, um sie auf die relevanten Fälle von Unternehmensnachfolgen bei kleinen und mittleren Unternehmen zu begrenzen. Darüber hinaus sollten verbleibende Liquiditätsbelastungen über bessere Stundungsregelungen aufgefangen werden.

Angesichts der gewachsenen Vermögen und der starken Vermögenskonzentration werden für die nächsten Jahre erhebliche potenzielle Erbschaftsvolumen erwartet.⁷² Das Erbschaftsteueraufkommen liegt seit Jahren recht konstant bei jährlich 4 Mrd. Euro, ein Anstieg des Aufkommens ist bisher nicht erkennbar. Im Gegenteil, es gibt Befürchtungen, dass das Aufkommen aufgrund der ausgeweiteten Steuervergünstigungen mittelfristig eher zurückgeht.

Insgesamt sollte die Erbschaftsteuer erhalten und mittelfristig moderat erhöht werden. Dazu sollten alle Vergünstigungen der Erbschaftsteuer auf den Prüfstand gestellt werden, einschließlich der Vergünstigungen für Immobilien oder für gemeinnützige Stiftungen. Angesichts des bisher niedrigen Aufkommens lassen sich bei der Erbschaftsteuer aber keine größeren Mehreinnahmen erzielen. Es wäre schon einiges

⁷¹ Vgl. zum Folgenden: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2011): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer. Gutachten, November 2011; Henriette Houben und Ralf Maiterth (2011): Erbschaftsteuer und Erbschaftsteuerreform in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 80, S. 161-188.

⁷² Vgl. dazu Henriette Houben und Ralf Maiterth (2013): Erbschaftsteuer als «Reichenbesteuerung» mit Aufkommenspotential? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 82, S. 147-175.

erreicht, wenn das Steueraufkommen stabilisiert und Mehreinnahmen von jährlich 1 Mrd. bis 3 Mrd. Euro erzielt werden könnten.

5.1.6 Weitere Steuervergünstigungen abbauen

Steuergestaltungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen gibt es nicht nur bei der Unternehmensbesteuerung. Auch bei anderen Einkunftsarten gibt es explizite Vergünstigungen und Steuerfreiheiten oder implizite Vergünstigungen im Rahmen der Einkünfteermittlung. Dies betrifft etwa die Dienstwagenbesteuerung, sonstige geldwerte Vorteile der Arbeitgeber («fringe benefits»), die Besteuerung von Vermietungseinkünften sowie weitere Positionen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt sind und die als wenig effektiv im Hinblick auf die Förderziele eingeschätzt werden.⁷³

Diese Zusammenhänge wurden vor 10 Jahren breiter diskutiert, als es um eine grundlegende Einkommensteuerreform ging, mit der das Steuerrecht und die Bemessungsgrundlagen vereinfacht werden sollten.⁷⁴ Die Diskussion hat allerdings gezeigt, dass es häufig steuertechnisch und steuerrechtlich schwierig ist, diese Vorteile einzuschränken. Vor allem aber lösen sie den heftigen Widerstand der davon betroffenen Gruppen aus.

Insgesamt sollte es längerfristig möglich sein, dadurch jährliche Steuermehreinnahmen von 3 Mrd. bis 5 Mrd. Euro zu erzielen. Die Besteuerungspotenziale sind noch ungleich größer.

5.1.7 Das Ehegattensplitting langfristig reformieren

Seit Langem umstritten ist die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren und Lebenspartnern bei der Einkommensteuer nach dem Splittingverfahren. Dadurch entstehen bei großen Einkommensunterschieden der Partner erhebliche Steuervorteile, da die fiktive hälftige Aufteilung des gemeinsamen steuerpflichtigen Einkommens die progressive Steuerbelastung reduziert. Dies gilt vor allem, wenn ein Partner keine oder nur geringe steuerpflichtige Einkommen hat und der andere Partner hohe Einkommen bezieht. Zudem hält diese Regelung vor allem verheiratete Frauen mit Kindern vom ersten Arbeitsmarkt fern oder drängt sie in Teilzeit- und Nebenerwerbstätigkeit. Dieser Effekt wird verstärkt durch die Steuerfreiheit der Minijobs und die beitragsfreie Mitversicherung in der Sozialversicherung.

Eine vollständig getrennte «Individualbesteuerung» von Partnern wird in einer Reihe von Ländern praktiziert. Dies gilt aber in Deutschland als verfassungsrecht-

73 FiFo Köln u.a.: Evaluierung von Steuervergünstigungen. Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, 2009. 24. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014. Deutscher Bundestag Drucksache 17/14621, 19.08.2013.

74 Vgl. Stefan Bach, Peter Haan, Hans-Joachim Rudolph und Viktor Steiner: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16/2004. Stefan Bach: Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden? Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 36/2005.

lich unzulässig, da tatsächliche oder faktische Unterhaltsleistungen zwischen den Partnern als Minderung steuerlicher Leistungsfähigkeit gelten und steuerlich berücksichtigt werden müssen. Die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsbeziehungen unterstützt auch die familiäre Wirtschafts- und Lebensgemeinschaft und ermöglicht einen Risikoausgleich zwischen den Partnern. Daher sollte man für nicht-verdienende Partner zumindest einen Abzugsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags gewähren, gegebenenfalls auch höhere Beträge, wie sie für den Unterhalt zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Partnern anerkannt werden («Realsplitting»)⁷⁵. Dadurch ändert sich bei den Niedrigverdienern nichts und auch bei Normalverdienern nur wenig, selbst wenn ein Partner kein Einkommen bezieht. Bei Hochverdienern werden dagegen die erheblichen Steuervorteile begrenzt.

Aus Akzeptanzgründen wäre bei einer grundsätzlichen Reform ein Bestandschutz zu empfehlen, mindestens für ältere Paare, gegebenenfalls auch für alle bestehenden Ehen und Partnerschaften. Das Mehreinnahmepotenzial einer solchen Reform würde sich entsprechend schrittweise realisieren.

5.1.8 Die Grundsteuer reformieren und moderat ausbauen

Die Grundsteuer ist seit Jahrzehnten dringend reformbedürftig. Sie wird immer noch nach den Grundbesitz-Einheitswerten berechnet, die in den alten Ländern 1964 erhoben wurden. In den neuen Ländern werden sogar die Einheitswerte von 1935 herangezogen, allerdings modifiziert und im Wert angehoben.

Die Steuerpolitik hat bisher davor zurückgeschreckt, eine neue Bewertung durchzuführen. Die flächendeckende Neubewertung von etwa 35 Mio. Grundstücken und deren regelmäßige Aktualisierung sind aufwändig und angesichts des geringen Steueraufkommens relativ teuer. Ohnehin kommen dafür nur vereinfachende und pauschalierende Verfahren in Frage. Besonders umstritten ist die Bewertungsgrundlage. Auf diese konnten sich die Bundesländer bisher nicht verständigen. Da Grundsteuer und Grundbewertung bundesgesetzlich geregelt werden müssen, blieben Reforminitiativen immer wieder stecken. Die meisten Länder im Norden und Osten der Republik wollen die Grundsteuer weiterhin an Verkehrswerten orientieren, die sie mit statistischen Verfahren auf Grundlage von lokalen Immobilienmarktdaten, vor allem den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, schätzen wollen. Dagegen präferieren die Südländer eine «Einfach-Grundsteuer», die lediglich die Flächen des Grundstücks und des Gebäudes als Bemessungsgrundlage verwenden soll, ohne eine Wertkomponente. Ein Kompromissmodell könnte darin bestehen, dass man standardisierte Bodenwerte aus den Immobilien-Datenbanken ableitet und für den Gebäudewert typisierte Sachwerte, bezogen auf die Wohn- und Nutzfläche, verwendet («Thüringer Modell»)⁷⁶.

⁷⁵ Stefan Bach, Johannes Geyer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2011): Reform des Ehegattensplittings: nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. DIW Wochenbericht Nr. 41. Ulrike Spangenberg (2005): Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren. Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung 106.

⁷⁶ Thüringer Finanzministerium (2013): Reform der Grundsteuer.

Die Grundsteuer ist sehr gut als Gemeindesteuer geeignet, da sie die Bevölkerung und die Unternehmen vor Ort belastet. Dies unterstreicht auch das deutlich höhere Aufkommen in vielen Ländern, in denen die Grundsteuer die wesentliche Einnahmequelle der Gemeinden ist. Durch Hebesätze gewährleistet sie deren Besteuerungsaunomie. Da sich viele kommunale Infrastrukturleistungen in den Immobilienpreisen niederschlagen, ist eine Berücksichtigung zumindest der Bodenwerte in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer sinnvoll.⁷⁷ Dadurch werden Vorteile einzelner Begünstigter abgeschöpft und Interessenskonflikte zwischen den verschiedenen Nutzern der kommunalen Leistungen gemildert. Ferner werden damit wohlhabende Einwohner, die zumeist in höherwertigen Immobilien wohnen, stärker belastet. Allerdings ist die Grundsteuer keine «Reichensteuer», da sie auch Bürger mit mittleren und niedrigen Einkommen belastet und auf die Mieter über die Nebenkosten abgewälzt wird. Daher scheuen sich Politiker, das Aufkommen der Grundsteuer zu erhöhen.

Insgesamt sollte die Grundsteuer reformiert und in ihrem Aufkommen moderat erhöht werden. Angesichts eines Aufkommens von gegenwärtig etwa 12 Mrd. Euro und der steuertechnischen und politischen Restriktionen dürfte aber mittelfristig nur ein mäßiges Mehraufkommen zu realisieren sein, das mit 2 Mrd. bis 6 Mrd. Euro veranschlagt werden kann.

5.2 Die Aufkommenspotenziale der Mehrwertsteuer und der Energiesteuern

Die indirekten Steuern sind das zweite Standbein des Steuerstaates. Sie belasten den Konsum der Bürger indirekt, indem sie bei den Produzenten erhoben und auf die Verbraucher abgewälzt werden.

Die Mehrwertsteuer belastet den Endverbrauch sehr breit und mit weitgehend einheitlichen Sätzen. Daher gilt sie als wirtschaftlich relativ neutral im Vergleich zu den direkten Steuern. Allerdings löst sie bei haushaltsnahen Dienstleistungen spürbare Steuervermeidungsreaktionen in Form von Schwarzarbeit oder Eigenproduktion aus. Das Besteuerungsverfahren des Vorsteuerabzugs ist anfällig für Betrug, vor allem bei Transaktionen innerhalb der EU.

Die speziellen Verbrauchsteuern belasten einzelne Konsumbereiche, vor allem Kraftstoffe und Strom, Kraftfahrzeuge oder Genussmittel. Damit sollen Vorteile der kostenlosen Nutzung der Verkehrsinfrastruktur abgegolten sowie umweltbelastendes und gesundheitsschädliches Verhalten reduziert werden. Auch hier gibt es Steuervermeidung durch Direktkäufe im Ausland oder durch Schmuggel.

Ein Nachteil der Verbrauchsteuern ist, dass sie ärmere Haushalte relativ stärker belasten als wohlhabende. Eine Differenzierung der Belastung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit ist aufgrund der indirekten Steuertechnik nicht möglich. Eine grobe Differenzierung nach Konsumgütern ist nicht sehr zielgenau, bereitet steuertechnisch häufig Probleme und stößt europarechtlich schnell an Grenzen. Ausnahmen bei Energie- und Genussmittelsteuern reduzieren die Lenkungswirkungen. Deshalb werden keine größeren Erhöhungen bei den indirekten Steuern vorgeschlagen.

⁷⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Reform der Grundsteuer. Stellungnahme.

Möglich und sinnvoll sind aber ein Abbau von fragwürdigen Steuervergünstigungen sowie eine moderate Anhebung der Kraftstoffbesteuerung.

5.2.1 Bei der Mehrwertsteuer die Steuerermäßigungen abbauen

Die Mehrwertsteuer ist in den letzten Jahrzehnten in Deutschland mehrfach angehoben worden. Auch international gibt es einen Trend zu höheren Mehrwertsteuersätzen, um Entlastungen bei direkten Steuern oder Sozialabgaben zu finanzieren. Mit einem Regelsatz von 19 Prozent liegt Deutschland noch im unteren Mittelfeld der EU-Länder, insoweit besteht Erhöhungspotenzial. Eine Anhebung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt würde aktuell etwa 9,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen erbringen. Auf die Einkommensverteilung würde dies aber deutlich regressiv wirken, also arme Haushalte stärker belasten als wohlhabende.

Sinnvoller ist es, den Katalog der mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz belasteten Produkte deutlich einzuschränken. Mit Blick auf die Verteilungswirkungen und das Existenzminimum sollte er lediglich für Nahrungsmittel, Bücher und den öffentlichen Personennahverkehr erhalten bleiben.⁷⁸ Dies würde auch die Steuererhebung vereinfachen. Insgesamt könnten dadurch 4 Mrd. bis 7 Mrd. Euro Mehreinnahmen im Jahr erzielt werden.

5.2.2 Die Energiesteuern vorsichtig erhöhen und Verbrauchsteuern regelmäßig an die Inflation anpassen

In den neunziger Jahren gab es eine intensive Diskussion über Umweltsteuern auf die Nutzungen natürlicher Ressourcen, vor allem auf Energie und die damit verbundenen Emissionen. Ökosteuern sollten Preissignale setzen, um den Verbrauch nachhaltig und wirtschaftlich effizient zu reduzieren. Um die Akzeptanz zu erhöhen, sollten die Einnahmen aus den Umweltsteuern zur Senkung von anderen Steuern und Abgaben eingesetzt werden.

Die Erfahrungen mit der Umsetzung der ökologischen Steuerreform durch die rot-grüne Bundesregierung waren dann aber gemischt. Aus Rücksichtnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie auf die verfügbaren Einkommen der ärmeren Haushalte wurden größere Belastungen bei energieintensiven Prozessen und im Raumwärmebereich vermieden. Nennenswerte Steuererhöhungen gab es lediglich bei den Verkehrskraftstoffen (Benzin, Diesel) und beim Stromeinsatz außerhalb der energieintensiven Industrien. Seit 2003 sind die Energie- und Stromsteuersätze nicht mehr erhöht worden. Die Energie- und Klimapolitik setzte seitdem auf den Emissionshandel, auf Förderprogramme für umweltschonende Technologien und vor allem auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), mit dem die Stromproduktion aus regenerativen Energien ausgeweitet wurde.

Angesichts der hohen Belastungen durch die EEG-Umlage, die bei nicht begünstigten Verbrauchern inzwischen ein Mehrfaches der Stromsteuer beträgt, scheidet Stromsteuererhöhungen aus. Dagegen besteht Erhöhungspotenzial bei den Steuern

⁷⁸ Stefan Bach (2011): Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener. DIW Wochenbericht Nr. 16.

auf Kraft- und Heizstoffe. Gemessen an der Inflation ist auf Grund der seit 2006 konstanten Steuersätze das Aufkommen bis 2014 real um 13 Prozent gesunken, gemessen an den Einkommen ist der Rückgang noch höher. Energie- und verkehrspolitisch wären hier stärkere Preissignale wünschenswert. Allerdings liegen die Energiepreise heute deutlich höher als vor 10 Jahren. Daher ist das Erhöhungspotenzial begrenzt. Eine Erhöhung der Steuersätze auf Benzin und Diesel um bis zu 5 Cent erscheint aber vertretbar. Ferner könnte der niedrigere Diesel-Steuersatz in Richtung des Niveaus der Benzinsteuern angehoben werden.⁷⁹ Die Belastungswirkungen dieser Kraftstoffsteuern sind weitgehend proportional bezogen auf das Haushaltseinkommen.⁸⁰ Insgesamt könnten damit Steuernehmeinnahmen von 3 Mrd. bis 7 Mrd. Euro im Jahr erzielt werden.

Bei den übrigen Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkoholika, Kaffee und Glücksspiele bestehen dagegen keine nennenswerten Einnahmepotenziale. Die Steuersätze sind bereits recht hoch, das Aufkommen bewegt sich auf dem maximalen Niveau und geht bei Steuererhöhungen teilweise kurzfristig zurück. Generell sollten aber die Mengensteuersätze bei den Sonderverbrauchsteuern auf Energie, Tabak und Alkoholika regelmäßig an die nominale Einkommensentwicklung angepasst werden, um der «kalten Regression» bei diesen Steuern entgegen zu wirken.⁸¹

5.3 Das Steuermehraufkommen für Zukunftsinvestitionen, Steuersenkungen und Schuldentilgung verwenden

Insgesamt sind jährliche Mehreinnahmen in einer Größenordnung von 20 Mrd. bis 44 Mrd. Euro möglich. Diese Aufkommenswirkungen sind für das Jahr 2014 geschätzt und entsprechen 0,7 Prozent bis 1,55 Prozent des BIP.⁸² Die Intervallschätzungen berücksichtigen Schätzunsicherheiten, mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen sowie politische und steuertechnische Restriktionen bei der Umsetzung; d.h. selbst bei vorsichtiger Schätzung sollte es möglich sein, mittelfristig Mehreinnahmen von 1 Prozent zu realisieren.

Die oben getroffene Auswahl der Steuererhöhungen orientiert sich vor allem am Leistungsfähigkeitsprinzip und an den Umverteilungszielen der Besteuerung. Soweit wirtschaftlich vertretbar, sollen höhere Einkommen, die in der Vergangenheit zumeist steuerlich entlastet wurden, wieder stärker belastet werden. Dabei müssen Ausweichreaktionen und mögliche negative wirtschaftliche Wirkungen bei höheren «Reichensteuern» beachtet werden. Daher werden nur moderate Erhöhungen von Spitzensteuersatz, Kapitalertragsteuern und Erbschaftsteuer empfohlen. Höhere Steuersätze auf

79 Dies würde eine Steuererhöhung von bis zu 18,4 Cent je Liter Diesel bedeuten, die kurzfristig Steuermehreinnahmen von bis zu 8 Mrd. Euro im Jahr erzielen könnte. Stärkere Anpassungsreaktionen dürften allerdings längerfristig das Mehraufkommen deutlich senken.

80 Stefan Bach (2009): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14.

81 Diese macht, unter Vernachlässigung von Einkommenseffekten beim Verbrauch der besteuerten Güter, immerhin 2 Mrd. Euro pro Jahr aus.

82 Hier wird ein BIP von 2.844 Mrd. Euro zugrunde gelegt, vgl. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014.

Unternehmensgewinne sollten vermieden und auf die Erhebung von Vermögensteuer oder Vermögensabgabe verzichtet werden.

Insgesamt dürften mit den empfohlenen Steuererhöhungen nur geringe wirtschaftliche Nachteile verbunden sein. Sie erscheinen vertretbar, gemessen am Nutzen der daraus finanzierten Zukunftsinvestitionen und der Sicherstellung einer längerfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Beim Abbau von Steuervergünstigungen oder dem Ehegattensplitting müssten Übergangsregelungen berücksichtigt werden, um Härten zu vermeiden. Insoweit können spürbare Mehreinnahmen erst längerfristig realisiert werden. Soweit Mehreinnahmen bei den indirekten Steuern bei Niedrigverdienern höhere Belastungen auslösen, müssten diese gegebenenfalls über höhere Sozialtransferleistungen kompensiert werden. Bei der Grundsicherung geschieht dies automatisch.

Soweit die Steuermehreinnahmen nicht für zusätzliche öffentliche Ausgaben erforderlich sind, könnte man damit Entlastungen an anderen Stellen des Steuersystems finanzieren. Für die nächsten Jahre wäre hier vor allem eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen wünschenswert, die in den letzten Jahren durch den starken Anstieg der Steuerprogression («kalte Progression») höher belastet wurden. Hierbei geht es um Größenordnungen von 4 Mrd. bis 5 Mrd. Euro im Jahr. Ferner könnten die Belastungswirkungen der indirekten Steuern bei ärmeren Haushalten reduziert werden.

Generell wäre es wünschenswert, wenn sich die Finanzpolitik mehr bemühen würde, das Steuerrecht zu entrümpeln und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu erhöhen. Denn wenn den Bürgerinnen und Bürgern signalisiert wird, dass es bei der Besteuerung gerechter zugeht, die Steuergelder sinnvoll verwendet werden und Steuermehrleistungen explizit für fiskalische Nachhaltigkeit verwendet werden, sind sie auch eher bereit, hohe Steuerbelastungen zu akzeptieren.

IV Zehn Leitlinien für eine nachhaltige und tragfähige Politik

1. Die Humanressourcen sichern

Die deutsche Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren als krisenfest und wettbewerbsfähig erwiesen. Unter den Bedingungen eines sich verändernden globalen Umfelds und einer demografisch bedingten Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials wird es entscheidend darauf ankommen, dieses Potenzial besser als bisher auszuschöpfen und die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Der Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit erfordert substantielle private und öffentliche Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie hohe Anstrengungen zur (Aus-)Bildung einer fachlich qualifizierten Erwerbsbevölkerung. Es müssen in den öffentlichen Haushalten mehr Mittel für den Bildungs- und Forschungsbereich bereitgestellt werden. Um dies zu ermöglichen, sollte das 2006 beschlossene grundgesetzliche Kooperationsverbot von Bund und Ländern in diesem Bereich wieder aufgehoben werden.

2. Die Leitmärkte erobern

Die Leitmärkte der Zukunft werden in den Bereichen Industrie 4.0, Rohstoff- und Materialeffizienz, Kreislaufwirtschaft, umweltfreundliche Energien, Energiespeicherung und -effizienz sowie nachhaltige Mobilität liegen. Deutschland hat gute Voraussetzungen, sich auf ihnen zu behaupten; und sie bergen große Chancen für eine Transformation hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft. Die Energiewende erfordert erhebliche neue Investitionen in die Produktion und die Energieinfrastruktur. Es gilt den immensen Sanierungstau im Hochbau und in der Verkehrsinfrastruktur aufzulösen. Der flächendeckende Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur, die Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen, ist Voraussetzung für die weitere Entwicklung der digitalen Ökonomie – dies alles erfordert zusätzliche milliardenschwere Investitionen durch private Unternehmen und die öffentliche Hand.

3. Die öffentlichen Finanzen mit einem Überschussziel von 1 Prozent tragfähig machen

Mit der 2009 beschlossenen verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse wurde ein notwendiger Schritt hin zu einer nachhaltigen Finanzpolitik getan. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und angesichts des Investitionsbedarfs reicht das Einhalten der Schuldenbremse für eine ehrliche und tragfähige

hige Finanzpolitik aber nicht aus. Denn es schließt allenfalls die Hälfte der längerfristigen Tragfähigkeitslücke, die sich im Zuge des demographischen Wandels in den nächsten Jahrzehnten in den öffentlichen Haushalt auf tun wird. Für die noch vor uns liegenden Aufgaben sind signifikante Rücklagen in Form von Haushaltsüberschüssen in der Größenordnung von mindestens 1 Prozent des BIP jährlich anzustreben. Diese Vorsorge ist notwendig, um den Peak der demografisch bedingten Kostenentwicklung ab ca. 2030 zu bewältigen.

4. Die Infrastruktur der Zukunft mit einer Investitionsschutzregel aufbauen

Der Staat hat durch konsumtive Ausgaben, durch Verschuldung, aber vor allem durch unterlassene Investitionen das öffentliche Vermögen aufgezehrt. Um das kenntlich zu machen, wäre die Einführung einer Bilanzierung des öffentlichen Vermögens notwendig und sinnvoll. Verstärkte investive (Vor-)Leistungen der jetzigen geburtenstarken Jahrgänge sind gerade intergenerativ sachgerecht. Deswegen muss zur quantitativen Schuldenbremse eine qualitative Komponente hinzutreten (wohlge-merkt als Zusatz, nicht Ersatz). Auf diese Weise wird ein angemessener Anteil investiver Ausgaben garantiert und damit der öffentliche Vermögensverzehr gestoppt. Eine solche einfachgesetzliche Investitionsschutzregel – z.B. ausgestaltet als feste Quote der Gesamtausgaben einer Finanzplanperiode – würde helfen, die Zahlungsströme periodengerecht, nach dem Grad der Wertabschreibung, zuzuordnen. Sie wäre nicht nur generationen-, sondern auch anreizgerecht, weil sie Wachstumspotenziale fördert und abnehmenden Refinanzierungspotenzialen entgegenwirkt.

5. Die Ausgabenseite strukturell reformieren und die Produktivität der öffentlichen Hand erhöhen

Um die Tragfähigkeit der Finanzpolitik zu stärken, muss auch das Ausgabeverfahren strukturell reformiert werden. Um die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes besser zu gewährleisten, bedarf es eines ressortübergreifenden Fördercontrollings. Solche Evaluationen sollten sich am Verfahren der «Spending Reviews» orientieren, das sich konzeptionell vom Status Quo der bisherigen Maßnahmenplanungen löst und bereits in anderen EU- und OECD-Länder praktiziert wird. Außerdem sollte die Produktivität der öffentlichen Hand gesteigert werden. Hier besteht Nachholbedarf im Vergleich zum privaten Sektor, der nicht nur Einsparpotenziale birgt, sondern auch helfen kann, den demografisch bedingten Verlust von Fachkräften zu kompensieren. Eine bürgernahe, moderne, stärker digitalisierte Verwaltung setzt allerdings hohe Investitionen in die Hard- und Software sowie in die Weiterbildung der Beschäftigten voraus.

6. Die staatlichen Einnahmen moderat und wirtschaftlich vertretbar erhöhen

Der Abbau der Investitionslücken und die Bewältigung der demografiebedingten Kosten, die Förderung der Forschung und Entwicklung und der Ausbau der Bildung werden mit staatlichen Ausgaben verbunden sein, zu deren Bewältigung eine Erhöhung der Einnahmen erforderlich sein wird, wenn den Kriterien der Schuldenbremse und der Tragfähigkeit entsprochen werden soll. Das Steueraufkommen

kann zum einen erhöht werden durch den Abbau von Steuervorteilen, die Unternehmen und Privatpersonen aus internationalen Verflechtungen, unterschiedlichen Steuerstandards und Steueroasen ziehen, einer stärkeren Bekämpfung der Steuerhinterziehung und zum anderen durch eine Erhöhung einzelner Steuern. Moderate Erhöhungen des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer und eine deutliche Erhöhung der Abgeltungsteuer sind ökonomisch vertretbar und entsprechen dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Weitere Potenziale liegen bei der Erbschaftsteuer, beim Abbau von Steuervergünstigungen und einzelnen indirekten Steuern. Das so erzielbare Potenzial von Mehreinnahmen schätzen wir auf insgesamt rund 1 Prozent des BIP. Es ist intergenerativ und gesellschaftlich gerade dann akzeptabel, wenn es für die unter den Punkten 1 bis 4 genannten Herausforderungen eingesetzt wird.

7. Eine Richtungsentscheidung über die föderale Ordnung herbeiführen

Der Megatrend der Europäisierung hat Auswirkungen auf unseren Föderalismus. Seit Jahren verlieren die Bundesländer im politischen Aufgabenspektrum an Boden. Die föderale Ordnung entwickelt sich schleichend zu einem Sanduhr-Modell, bei dem die kommunale und die nationale zu Lasten der mittleren Ebene, der Bundesländer, an Bedeutung zunehmen. Es steht eine Richtungsentscheidung an, ob diesem Trend gefolgt wird oder ob ihm eine ausdrückliche Profilierung der Länderebene durch eine stärkere eigenständige Aufgabenverantwortung entgegengesetzt wird. Im Sinne demokratischer Transparenz wäre es wünschenswert, diese Entscheidung im breiten gesellschaftlichen Diskurs explizit zu suchen und zu treffen. Gäbe es eine mehrheitliche gesellschaftliche Akzeptanz hin zu einer Politik mit spürbaren Gestaltungsunterschieden zwischen den Ländern folgten daraus andere föderale Reformen als umgekehrt. Sollte stärker der Wunsch zu einer Politik der Vereinheitlichung der Verhältnisse (exekutiver Föderalismus) bestehen, könnte ein Weg in Richtung Sanduhr-Föderalismus mit Ländern, die sich als schlanke, effiziente Regionenverwaltungen definieren, aktiv beschritten werden.

8. Den demografischen und sozialräumlichen Wandel gestalten

Der demografische Wandel wird zu sozialräumlichen Veränderungen führen, zu Spreizungen zwischen reichen und armen Regionen, zu Entleerungen und Verstädterungen, welche die Systeme der Daseinsvorsorge vor bisher nicht gekannte Herausforderungen stellen. Die Anforderungen an sie werden gerade dort wachsen, wo die Ressourcen, um sie zu gewährleisten, schwinden. Dieser Trend ist nicht aufzuhalten, gefragt ist vielmehr ein Anpassungsmanagement, das die größer werdenden Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft berücksichtigt. Dies erfordert eine Neuausrichtung des Solidaritätsausgleichs. Hierbei sollten die jeweiligen Altschulden der Gebietskörperschaften mit berücksichtigt werden.

9. Die europäische Krise mit Hilfe zur Selbsthilfe überwinden

Die Bewältigung der europäischen Krise und die Festigung Europas kann nur in einem Dreiklang von Solidität, Selbstverantwortung und Solidarität gelingen. Solidität bedeutet, dass die gemeinsame Orientierung auf einen Abbau der Staatsverschul-

derung und den Aufbau tragfähiger Haushalts- und Wirtschaftsstrukturen notwendig und richtig ist, um der Abhängigkeit von den Finanzmärkten und der damit einhergehenden Krisenanfälligkeit zu entkommen. Selbstverantwortung bedeutet, dass die je nationalen Wege aus der Staatsschuldenkrise eigenständig gegangen werden, eine Vergemeinschaftung von Schulden ebenso vermieden werden sollte wie eine Einschränkung der Souveränität durch gemeinschaftliche Auflagen. Eine Sanierung und Stabilisierung kann nur erfolgreich sein, wenn sie von den betreffenden Staaten und der Bevölkerung auch gewollt ist. Solidarität bedeutet, dass Staaten, die sich auf diesem Weg befinden, Unterstützung durch die EU und die übrigen Staaten erhalten, durch eine Intensivierung der Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit, durch den Anreiz von Investitionen und die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums mit Instrumenten der Europäischen Investitionsbank und durch eine Umwidmung von Mitteln des EU-Haushaltes.

10. Die europäische Krisenprävention verbessern

Für eine stabile Zukunft der Europäischen Union kommt in finanzökonomischer Hinsicht der Regulierung des Bankensektors durch die Bankenunion und in finanzpolitischer Hinsicht der gemeinschaftlichen Regulierung der nationalen Haushaltspolitiken durch den Fiskalvertrag eine entscheidende Bedeutung zu. Beide Regelwerke sind grundsätzlich zu begrüßen, weisen aber noch Lücken auf:

- Künftig wird es für die Banken ein geordnetes Abwicklungsverfahren geben. An die Stelle des Bail-outs der ersten Krisenjahre, das die Staatshaushalte und damit letztlich die Steuerzahler belastet hat, tritt zukünftig das Bail-in, bei dem zunächst die Eigentümer und Gläubiger bis zu einer Höhe von mindestens acht Prozent der Bilanzsumme herangezogen werden. Um die Sicherung tatsächlich glaubwürdig werden zu lassen, muss insgesamt mehr Eigenkapital bei den Banken eingefordert werden. Deswegen muss die faktische Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) deutlich gesteigert werden.
- Im Fiskalvertrag wurden Stabilitätskriterien für die nationalen Haushalte vereinbart, die sich an der deutschen Schuldenbremse und den Maastrichtkriterien orientiert haben. Zur Durchsetzung dieser Regeln sind Sanktionsmöglichkeiten vereinbart, die allerdings den Intentionen zur Haushaltssanierung zuwiderlaufen und damit wenig glaubhaft sind. Sinnvoller ist eine vertraglich festgelegte Verpflichtung, im Sanktionsfall das nationale Steueraufkommen durch eine «Blue Tax» zu erhöhen. Das wäre problemadäquat, weil es zur Minderung der Schulden beiträgt, und würde zudem die mit solchen Maßnahmen zwangsläufig einhergehenden politischen und gesellschaftlichen Konflikte richtig adressieren. Systematisch betrachtet wäre eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sinnvoll, weil sie in allen Ländern der Europäischen Union erhoben wird; sozial gerechter wäre hingegen eine Erhöhung der Vermögenssteuer, doch wird diese nur in einem Teil der EU-Staaten erhoben und ihre Einführung ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Von daher ist sie keine realistische Option.

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat im DIW Berlin und Privatdozent an der Universität Potsdam. Stefan Bach studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und promovierte dort 1992 über Unternehmensbesteuerung. Er habilitierte sich 2010 an der Universität Potsdam mit Studien zur Steuerlastverteilung und zu Steuerwirkungsanalysen. Seit 1992 ist er im DIW Berlin beschäftigt und war von 2004 bis 2012 stellvertretender Leiter der Abteilung Staat im DIW Berlin. Seine Forschungs- und Beratungsschwerpunkte sind: empirische Finanzwissenschaft, insbesondere Besteuerung, Sozialpolitik, Einkommens- und Vermögensverteilung sowie die Entwicklung von Mikrosimulationsmodellen zur Besteuerung und zur Sozialpolitik. Stefan Bach leitete zahlreiche Forschungs- und Beratungsprojekte zu Fragen der Besteuerung, der Sozialpolitik und der Einkommens- und Vermögensverteilung. Von 2002 bis 2011 leitete er eine Forschungsgruppe, die Mikrosimulationsmodelle zur Einkommensteuer und zur Unternehmensbesteuerung entwickelte. Die Modelle wurden für Folgenabschätzungen von Steuerreformprojekten, für weitere Steuerwirkungsanalysen und zur Analyse der Einkommensverteilung eingesetzt. In den letzten Jahren führte Stefan Bach verschiedene Projekte zur Vermögensbesteuerung und zur Steuerlastverteilung durch. www.diw.de

Ute Brümmer, Referentin für Wirtschaft und Finanzen in der Heinrich-Böll-Stiftung, war nach ihrem Studium der Volkswirtschaftslehre und Sozialökonomie HSP-Stipendiatin an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg. Sie forschte zu Strukturwandel und Beschäftigung. Seit 1990 arbeitet Ute Brümmer – zunächst ehrenamtlich – in den Gremien der FrauenAnstiftung e.V. und der Heinrich-Böll-Stiftung mit. 1995 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Konjunktur- und Strukturpolitik der Universität Bremen. Sie ist Expertin für europäisch vergleichende Beschäftigungsforschung, Makroökonomie und geschlechtsspezifische Arbeitsmarktforschung. Seit 1999 ist Ute Brümmer Referentin in der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin und stellvertretende Abteilungsleiterin politische Bildung Inland. www.boell.de

Rainer Emschermann, DG Enlargement, Europäische Kommission, Brüssel, studierte nach dem Abitur und anschließendem Wehrdienst Volkswirtschaftslehre in Bonn. Im Dezember 1994 ging er als Haushaltsreferent der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament nach Brüssel. Ende 1999 wechselte er mit der Zuständigkeit für Außenpolitik und für die Einnahmenseite des EU-Haushaltes in das Kabinett der grünen EU-Haushaltskommissarin Michaela Schreyer. Seit 2005 arbeitet er in der Generaldirektion Erweiterung, gegenwärtig im Türkeireferat, mit Zuständigkeit für die

wirtschaftlichen Aspekte der Beitrittsverhandlungen sowie die Entwicklung der türkischen Zivilgesellschaft. Sein besonderes Interesse gilt Fragen des europäischen fiskalischen Föderalismus und der Krise, Verhaltensökonomie, europäischer Geschichte sowie interkulturellen Fragen. www.ec.europa.eu/enlargement

Anja Hajduk, MdB von Bündnis 90/Die Grünen, absolvierte 1988 ihr Psychologiestudium in Düsseldorf und Hamburg und arbeitete anschließend bis 1997 als angestellte Psychologin im interkulturellen Jugendaustausch. 1997 wurde sie über die Grün-Alternative Liste (GAL) in die Hamburger Bürgerschaft gewählt. Dort war sie mehrere Jahre Parlamentarische Geschäftsführerin der GAL-Fraktion sowie haushalts- und kulturpolitische Sprecherin. 2000 wurde sie Beisitzerin im Landesvorstand der GAL Hamburg und zwischen 2002 bis 2008 deren Landesvorsitzende. Mit der Bundestagswahl 2002 wurde Anja Hajduk erstmals Mitglied des Deutschen Bundestages und wechselte nach Berlin. Während der rot-grünen Regierung war sie bis 2004 stellvertretende Vorsitzende des Haushaltsausschusses, ab 2004 dann haushaltspolitische Sprecherin der grünen Bundestagsfraktion. Ihr Amt als haushaltspolitische Sprecherin führte sie auch nach ihrer Wiederwahl in den Deutschen Bundestag bis 2008 fort. Hinzu kam 2007/8 die stellvertretende Mitgliedschaft in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission I). Von 2008 bis 2010 war Anja Hajduk im schwarz-grünen Senat in Hamburg Senatorin für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg. Nach dem Ende der Koalition zog sie wieder in die Hamburger Bürgerschaft ein und wurde stellvertretende Vorsitzende der Grünen Fraktion und haushaltspolitische Sprecherin. Im September 2013 kandidierte Anja Hajduk erneut erfolgreich für den Bundestag. Als Parlamentarische Geschäftsführerin, Mitglied im Haushaltsausschuss, im Vertrauensgremium, im Vermittlungsausschuss und als Zuständige in der grünen Fraktion für Bund-Länder-Finanzbeziehungen engagiert sie sich weiterhin für ihre Kernthemen rund um Haushaltspolitik, Wirtschaft und Finanzen. www.anja-hajduk.de

Thomas Losse-Müller, Staatssekretär im Finanzministerium Schleswig-Holstein, studierte Volkswirtschaft in Köln und London. Von 2000 bis 2004 arbeitete er im Risikomanagement der Deutschen Bank in London. Von 2004 bis 2012 arbeitete er als Experte für Finanzmarktpolitik und Finanzsektorentwicklung bei der Weltbank in Washington, D.C., und zwei Jahre als Programmleiter für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Eschborn. Thomas Losse-Müller hat den Ortsverband Washington, D.C., von Bündnis 90/Die Grünen mit gegründet und war Mitglied des Landesvorstandes sowie Sprecher der LAG Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen in Hessen. www.schleswig-holstein.de/FM/

Dr. Hans-Christian Müller-Dröge ist Journalist und promovierter Volkswirt. Nach dem Studium an der Universität Köln und der Kölner Journalistenschule arbeitete er am wettbewerbsökonomischen Institut der Universität Düsseldorf. Dort beschäftigte er sich unter anderem mit Fragen der Wettbewerbsordnung auf dem Benzinmarkt sowie mit Fragen der Auswirkungen von Wahlterminen auf die Finanzpolitik von

Bundesländern. Müller-Dröge arbeitet als Wirtschaftsjournalist vor allem zu Themen der Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung. Regelmäßig unterrichtet er dazu als Dozent an der Universität Düsseldorf.

Dr. Michael Thöne, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, studierte Volkswirtschaftslehre sozialwissenschaftlicher Richtung an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin. Seit 1995 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Seit 1999 ist er Geschäftsführer der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. und seit 2005 zudem Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln. Michael Thöne ist Gründungsmitglied und Leiter des «Arbeitskreises Finanzwissenschaft» beim Bundesministerium der Finanzen. Er ist Mitglied in der Eurostat-Task Force «COFOG – Classification of Functions of Government» der Europäischen Kommission, im Beirat des FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. und in der Arbeitsgruppe «Qualität der öffentlichen Finanzen» des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union (2004-2011). Thöne ist seit vielen Jahren politikberatend für zahlreiche Bundesministerien sowie für Landesregierungen, den Bundestag, Landtage, Kommunen, EU-Institutionen, die OECD und die WTO tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Subventionstheorie und -politik, Ausgaben- und Subventionspolitik, Steuerpolitik, Fiskalföderalismus, Umweltökonomik, Staatsverschuldung sowie Governance and Public Management. www.fifo-koeln.org



Die Situation sieht eigentlich gut aus: Zum ersten Mal seit Jahrzehnten wird Deutschland keine neuen Schulden machen, die Zinsen sind auf einem Tiefstand, der Arbeitsmarkt wirkt robust. Doch ist die jetzige Finanz- und Wirtschaftspolitik auch für die Zukunft geeignet? Tatsächlich brauchen die sozialen Sicherungssysteme strukturelle Reformen sowie Bildung, Wissenschaft und Infrastruktur umfangreiche Investitionen, um die Basis für zukünftigen Wohlstand

legen zu können. Schuldenmacherei wie auch das Sparen auf Kosten von Zukunftsinvestitionen sind jedenfalls der falsche Weg.

Die Finanzpolitische Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung beschreibt in dem vorliegenden Bericht eine «Zeitenwende in der Finanzpolitik» und legt Empfehlungen vor, wie die öffentliche Hand ihre Handlungsfähigkeit bewahren kann, um zukunftsfähig zu werden.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-133-9