

Die Bundespolitik: Unter Sanierungsängsten im Reformstau

von Karl Brenke und Klaus F. Zimmermann

Diese Ausgabe der *Vierteljahrshefte* widmet sich relevanten Themenfeldern der laufenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages und umreist den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf. Zwar liegen die letzten Wahlen bald schon ein Jahr zurück. Dennoch hat die Bundesregierung politischen Gestaltungswillen bisher weitgehend vermissen lassen – insbesondere deshalb, weil man die wichtige Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen abwarten wollte. Erst jetzt dürften die Weichen für die nächsten Jahre gestellt werden.

Als diese Ausgabe der *Vierteljahrshefte* Ende letzten Jahres geplant wurde, schienen die Turbulenzen auf den Finanzmärkten weitgehend vorüber zu sein. In den öffentlichen Haushalten hatte die Finanzkrise allerdings verheerende Spuren hinterlassen. Infolge der Programme zur Konjunkturstabilisierung, der Aufwendungen für die Rettung von Banken und wegen der konjunkturbedingten Einnahmeausfälle und Mehrausgaben kletterte die staatliche Neuverschuldung auf in der Bundesrepublik bisher nicht gekannte Höhen. Eine deutliche Besserung der Staatsfinanzen zeichnet sich bislang von der konjunkturellen Entwicklung her nicht ab. Zwar hat sich die gesamtwirtschaftliche Produktionsentwicklung von der Talsohle entfernt. Der Aufschwung hat aber wenig Dynamik und die Wirtschaftsleistung liegt noch deutlich unter dem Niveau vor Beginn der Krise.

Früh haben wir 2009 vor einer heraufziehenden Verschuldungskrise und ihren Konsequenzen gewarnt. Die Gefahren waren im politischen Bereich bekannt – sie wurden aber ignoriert. Die Steuersenkungsdebatte der jetzigen Regierungsparteien und die Ausgabenvorschläge der jetzigen Opposition im Wahlkampf schienen uns angesichts der sich abzeichnenden Lage der öffentlichen Haushalte keine mittelfristig durchhaltbare Politik zu sein. Zur Sanierung der Staatsfinanzen erschienen uns neben einem deutlichen Subventionsabbau und einer signifikanten Sparpolitik deutliche Steuererhöhungen, insbesondere der Mehrwertsteuer, unvermeidbar, um auf Dauer unangemessene Kürzungen bei Forschung, Bildung, Familien und im sozialen Bereich zu vermeiden. Erst jetzt setzt dafür im politischen Bereich langsam Verständnis ein.

Inzwischen sind allerdings die Turbulenzen an den Finanzmärkten zurückgekehrt. Europa und Deutschland zahlen nun den Preis für wirtschaftspolitisches Fehlverhalten. Im Vordergrund steht die Solvenz von Staaten und nur mehr indirekt – über ihre Rolle als Finanziere ausufernder Staatsverschuldung – die Solvenz von Banken und anderer Finanzinstitutionen.

Auslöser war Griechenland, das massiv Vertrauen verspielt hat, weil jahrelang die tatsächliche Verschuldung verschleiert wurde, und das sich nur noch zu extrem hohen Kosten auf den Finanzmärkten refinanzieren konnte. Um den Staatsbankrott Griechenlands aufzuhalten, ignorierten die übrigen Mitglieder der Eurozone alle grundlegenden Vereinbarungen, die im Zusammenhang mit der Einführung der Gemeinschaftswährung getroffen worden waren, und griffen dem hoch verschuldeten Land mit finanzieller Hilfe unter die Arme. Faktisch sind die finanziellen Hilfen für Griechenland auch ein zweites Rettungspaket für europäische Banken, unter ihnen auch deutsche Landesbanken. Ihnen drohten nach den Problemen mit den toxischen Wertpapieren auf der Basis von US-amerikanischen Subprime-Hypotheken nun weitere Wertberichtigungen durch „toxische“ Staatsanleihen.

Der Beistand für Griechenland war aber nur der erste Schritt. Inzwischen wurde vereinbart, auch anderen Ländern im Falle von Problemen bei der Refinanzierung ihrer Schuldenlast zu helfen. Dazu wird ein riesiges Finanzvolumen als „Schutzschirm“ bereitgestellt. Überdies hat sich auch die Europäische Zentralbank von ihren bisherigen, auf Stabilität und Unabhängigkeit ausgerichteten Grundsätzen verabschiedet und akzeptiert minderwertige Staatsanleihen als Sicherheiten beziehungsweise kauft diese auf. All das wurde damit begründet, dass der Euro vor Angriffen von Spekulanten geschützt werden müsse.

Die Politik stützt sich bei ihrem Handeln auf das Prinzip Hoffnung, denn die mit der Griechenland-Krise ins Rampenlicht getretenen Probleme bestehen weiter. Griechenland muss nun zu drastischen Maßnahmen greifen, um die Haushaltsprobleme in den Griff zu bekommen. Die angekündigten Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen werden allerdings die wirtschaftlichen Aktivitäten schwächen, sodass der Versuch der Konsolidierung einer Sisyphusaufgabe gleicht. Vor allem aber hat sich nichts an dem grundlegenden Problem geändert: der mangelhaften Wettbewerbsfähigkeit großer Teile der griechischen Wirtschaft. Weil die Leistungsbilanz große Defizite aufweist, kann sich das Land nicht auf eigene Ersparnisse stützen und ist in hohem Maße auf Kapitalimporte angewiesen. Und wegen der Bindung an den Euro ist keine Abwertung möglich, sodass die Wettbewerbsfähigkeit nur über massive Kostensenkungen, also vor allem über Lohnkürzungen, verbessert werden kann. Ein Weg aus dieser Zwickmühle ist nicht erkennbar. Vom Grundsatz her sind die Probleme bei anderen Mittelmeerrändern der Eurozone ähnlich gelagert, wenngleich sie dort nicht in so zugespitzter Form wie in Griechenland auftreten. Die Einführung des Euro hat sich für einige Schwellenländer der EU als süßes Gift erwiesen. Kredite wurden billiger, was dazu verleitet hat, über die Verhältnisse zu leben.

Auch weil durch die Rettungsaktionen nur an den Symptomen herumkuriert wird, hat der Euro Schaden genommen – zumal die Finanzmärkte die Aktionen bisher als nicht nachhaltig eingeschätzt haben. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass der Virus auf andere Länder der Eurozone übertragen wird. Offen ist, ob Griechenland die zur Verfügung gestellten Kredite der Euroländer nach drei Jahren wieder durch normale Kapitalmarktfinanzierung ersetzen kann. Eine nachhaltige Politik der Haushaltssanierung in allen Eurostaaten und eine bedächtige Strategie der Europäischen Zentralbank, die rechtzeitig Inflationspotenziale absaugt, können den Euro stabilisieren.

Die Gefahren einer andauernden Währungskrise bestehen weiter, bis diese Politik erfolgreich umgesetzt ist. Eine Ausgabe der *Vierteljahrshefte* soll sich deshalb baldmöglichst mit dieser Frage beschäftigen.

Die Turbulenzen auf den Finanzmärkten dürfen aber nicht den Blick darauf verstellen, dass die Politik in Deutschland zahlreiche Hausaufgaben zu erledigen hat. Im Folgenden werden die zentralen Bereiche der Wirtschaftspolitik auf Bundesebene beleuchtet. Die Untersuchungen kontrastieren die politischen Absichten der Bundesregierung beziehungsweise der sie tragenden Koalitionsparteien mit dem, was die einzelnen Autoren dieses Heftes an politischen Initiativen für erforderlich halten.

Im Mittelpunkt der Politik sollte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte stehen. *Stefan Bach* umreißt einen Policy-Mix aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, der sich auch daran orientiert, dass die Basis für künftiges Wirtschaftswachstum nicht all zu sehr geschwächt wird. Vorgeschlagen wird, alle Ausgaben aufgabenkritisch auf den Prüfstand zu stellen, um dadurch Effizienzreserven zu heben und Einsparpotentiale zu gewinnen. Weil das nicht ausreicht, werden Steuererhöhungen unumgänglich sein. Anzusetzen ist insbesondere bei den indirekten Steuern, weil sie weniger belastend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken und vergleichsweise ergiebig sind. Da bestimmte Gruppen von Haushalten, insbesondere Geringverdiener, und einzelne wirtschaftliche Aktivitäten davon besonders betroffen sein werden, sollten aus Gründen der „sozialen Symmetrie“ auch hohe Einkommen und Vermögen verstärkt besteuert werden – wenngleich das dabei zu erwartende Steueraufkommen als eher gering zu veranschlagen ist und Probleme bei der Besteuerung auftreten können. Für Steuersenkungen wird überhaupt kein Spielraum gesehen.

Stefan Moog und *Bernd Raffelhüschen* verweisen in ihrem Beitrag über die gesetzliche Renten- und Pflegeversicherung darauf, dass auf längere Frist die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte davon abhängt, ob die Sozialversicherungen angesichts des demografischen Wandels über eine hinreichend zukunftsfeste Finanzierungsgrundlage verfügen. Durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors bei der gesetzlichen Rente sowie durch die staatliche Förderung der privaten Vorsorge wurden wichtige Beiträge zur Stabilisierung der Versorgung im Alter geleistet. Allerdings gab es auch Rückschritte, und stabilisierende Maßnahmen wurden zulasten des Bundeshaushaltes erkaufte. Reformbedarf besteht vor allem aber bei der Pflegeversicherung, zumal das System hier durch Leistungsausweitungen zunehmend strapaziert wurde. Vorgeschlagen wird, die Versicherung von der Umlagefinanzierung zu einer Kapitaldeckung zu überführen.

Nach wie vor heftig umstritten ist die Gesundheitspolitik. Im Zentrum der Kontroversen stehen die Beitragserhebung und die -bemessung bei den Versicherten. *Friedrich Breyer* plädiert in seinem Beitrag für die Einführung einer Kopfpauschale, schon weil aus ordnungspolitischen Gründen in der Krankenversicherung die Einkommensumverteilung ein systemfremdes Element ist. Sie sollte deshalb in das Steuer-Transfer-System ausgelagert werden, was auch hinsichtlich der Finanzierung keine Probleme bereiten sollte. Zudem ist von einer solchen Reform mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen zu erwarten. Verwiesen wird darauf, dass andere Felder, denen derzeit wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird, ebenfalls bestellt werden müssen, um zu mehr Effizienz, Leistungsqualität und Nachhaltigkeit zu gelangen. Dazu gehört die Herstellung von mehr Wettbewerb unter den Krankenkassen und auch unter den Leistungsanbietern, die Verbesserung der Anreizstrukturen bei der Nachfrage nach Gesundheitsdiensten und die Entwicklung tragfähiger Methoden zur Bewertung des Einsatzes von Arzneimitteln.

Nachdem der Arbeitsmarkt in Deutschland im Zuge der Hartz-Gesetze tiefgreifend und durchaus mit Erfolg reformiert worden ist, hat sich der politische Handlungsbedarf deutlich verringert. Allerdings scheint die Politik Wege in die falsche Richtung einzuschlagen. Das war schon bei der vorherigen Bundesregierung der Fall, und die Pläne der jetzigen lassen das gleiche erwarten. *Karl Brenke* und *Werner Eichhorst* zeigen, dass etwa die Minijobs nicht noch – wie geplant – attraktiver gemacht werden sollten, sondern dass sie abgeschafft gehören, weil sie die Einnahmehasis bei den Steuern und den Sozialabgaben schwächen, zu Wettbewerbsverzerrungen führen und dadurch reguläre Beschäftigungsverhältnisse verdrängen können. Abstand sollte die Politik auch von Plänen nehmen, die Hinzuverdienstmöglichkeiten von Hartz-IV-Empfängern auszuweiten. Denn dadurch würde der Kreis der Leistungsberechtigten vergrößert und ähnliche Fehlanreize wie bei den Minijobs gesetzt. Reformbedarf besteht indes bei der Überlassung von Arbeitskräften, denn hier hat sich ein Arbeitsmarktsegment mit einem Eigenleben herausgebildet, das nicht mehr nur zur Abpufferung schwankender Arbeitskräftenachfrage dient.

Wichtiger Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik ist die Zuwanderung. Wegen der Alterung der Bevölkerung und des Schrumpfens der nachwachsenden Alterskohorten ist Deutschland dringend auf Zuwanderung angewiesen. *Holger Hinte* und *Klaus F. Zimmermann* umreißen ein Konzept für eine ökonomisch ausgerichtete Zuwanderungspolitik, mit dem aufbauend auf der bereits bestehenden Gesetzgebung über Auswahlkriterien und Quotierungen das Qualifikationsniveau der Zuwanderer für den Arbeitsmarkt angehoben werden kann. Neben der Förderung befristeter und zirkulärer Arbeitsmarktmigration muss es um dauerhafte Arbeiterlaubnisse gehen – verbunden mit der Schaffung von Rechtssicherheit für die Zuwanderer, auch was den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft angeht. Zu einer aktiven Zuwanderungspolitik gehört nicht zuletzt das Werben um Studenten aus dem Ausland.

In Anbetracht der wachsenden Gefahr eines künftigen vermehrten Fachkräftemangels ist nicht zuletzt die Bildungspolitik gefordert. In ihrem Aufsatz konzentriert sich *C. Katharina Spieß* auf die frühkindliche Erziehung, da zum einen die Ausgaben hier die größte Wirkung zeigen und weil zum anderen in Deutschland die mögliche Bildungsrendite nicht hinreichend wahrgenommen wird. Zwar hat die Politik durchaus erkannt, dass die bildungs- und familienpolitischen Anstrengungen verstärkt werden müssen, doch stehen die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht selten unverbunden nebeneinander. Deshalb wird eine bessere Vernetzung der Politikansätze hin zu einer integrierten Strategie vorgeschlagen. Betont wird eine stärkere Zielgruppenorientierung, um insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten mehr als bisher zu fördern.

Zwar haben sich die Wogen, die zum Höhepunkt der Finanzkrise um die Banken schlugen, inzwischen etwas geglättet. Das sollte aber kein Anlass für die Politik sein, die nach wie vor bestehenden Strukturprobleme im deutschen Bankensektor zu ignorieren. Besonders krisenanfällig haben sich die Landesbanken erwiesen, was den Steuerzahler teuer zu stehen kam, weil die Landespolitiker ihm die Kosten für den Erhalt dieser Finanzinstitute auferlegt haben. Ihre Funktion innerhalb des Finanzsystems ist unklar. *Dorothea Schäfer* hat ein Konzept vorgelegt, wie mit den Landesbanken umzugehen ist. Vor allem kommt es darauf an, sie dem Zugriff der Bundesländer zu entziehen. Dazu ist es erforderlich, dass sich der Bund die Restrukturierung des öffentlichen Bankensektors zur Aufgabe macht – mit dem Ziel der Verschmelzung und der Rekapitalisierung der Landesbanken, möglicherweise im Verbund mit den Sparkassen.

Ein Dauerbrenner bleibt, wie die Politik wirksam zur Begrenzung des Klimawandels beitragen kann. *Karsten Neuhoff* diskutiert die Rolle, die ein einzelner Staat hierbei spielen kann und spricht sich für eine Vorreiterrolle Deutschlands aus, von der Anstöße für andere Länder ausgehen können. Die Übernahme der Vorbildfunktion kann auch national ökonomisch nützlich sein, weil durch sie unternehmerische Innovationen angeschoben werden und die Position der heimischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb gestärkt wird. Dazu bedarf es verlässlicher Rahmenbedingungen für Investoren. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, wie die Zusammenarbeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern gestaltet werden kann. Gefragt sind neue Ansätze, mit denen Wissen in den Bereichen Technologie, Wirtschaft und Politik transferiert werden kann – und mit denen effiziente Anreize zur Reduktion schädlicher Gase auch in Schwellen- und Entwicklungsländern gesetzt werden können.

Claudia Kemfert nimmt die deutsche Energiepolitik in den Fokus. Dabei gilt es, bestmögliche Lösungen im Spannungsfeld von Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit zu finden. Das erfordert den Umbau des bestehenden Energie- und Mobilitätssystems. Erneuerbare Energien und der öffentliche Verkehr sollen weiter gefördert werden, auch für die Energieeinsparung sind finanzielle Anreize zu setzen. Durch den Einsatz moderner Techniken kann Energie wirksamer und umweltfreundlicher erzeugt werden. Auch über veränderte rechtliche Rahmenbedingungen – wie die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel – lassen sich Umweltbelastungen vermindern.