

Vortrag von Prof. Dr. Clemens Fuest: Finanzpolitische Herausforderungen in Deutschland und Europa

Meine sehr verehrten Damen und Herren, schönen guten Abend, und herzlichen Dank für die nette Einführung, lieber Herr Blum. Ich freue mich ganz außerordentlich heute Abend hier zu sein und das gleich aus zwei Gründen. Zum einen natürlich, weil die Arbeiten der Preisträger mich sehr beeindruckt haben. Zum anderen freue ich mich über die Einladung aufgrund meiner langen Verbundenheit zur Schleyer-Stiftung. Der Kongress der Schleyer-Stiftung, der nun schon mehrere Male erwähnt wurde, hat übrigens eine Beziehung zu dem, was gerade Herr Schiwy und Herr Plickert diskutiert haben, nämlich zu der Frage, was eigentlich die Ökonomen vorher gesagt haben über die Finanzkrise und was nicht. Ich gehöre eigentlich nicht zu denjenigen, die dauernd sagen, sie hätten schon alles vorher gewusst. Ich erinnere mich allerdings an eine Episode, an eine Diskussionsrunde bei eben diesem Kongress in Innsbruck, die, ohne dass wir es damals wussten, weit in die Zukunft wies. Es ging bereits um Europa und die Währungsunion. Ich hatte damals ein Papier publiziert, das im Wesentlichen wie folgt argumentierte: Krisen im alten Europäischen Währungssystem verliefen meist so: Geriet ein Land in Schwierigkeiten, dann entstand Druck abzuwerten. Oft versuchte man, den Wechselkurs zu halten. Das hat irgendwann nicht mehr geklappt, und dann erfolgte die Abwertung. So verliefen Krisen im alten System. Im neuen System, mit gemeinsamer Währung, verlaufen Krisen einzelner Länder notwendigerweise anders. Sie werden so aussehen, dass Staaten zahlungsunfähig werden, und die Bail-Out-Klausel, die damals auch breit diskutiert wurde, die wird dann nicht glaubwürdig sein. Es gab ja hinreichend historische Anschauungsbeispiele, etwa die Krise der Stadt New York. Ich habe damals, wie andere Wissenschaftler auch, ein Insolvenzverfahren für Staaten in der Eurozone gefordert. Interessant an diesen Kongressen der Schleyer-Stiftung ist ja, dass dort Leute aus der Politik und der Administration mit jungen Wissenschaftlern zusammenkommen. Ich erinnere mich an einen ehemaligen EU-Kommissar, der damals dabei war und das Ganze als irrelevant zurückwies. Seine Argumentation und die vieler andere Politiker lautete, dies seien akademische Glasperlenspiele, der Stabilitätspakt werde verhindern, dass es zu solchen Krisen kommt. Im Rückblick war das eine zukunftsweisende Debatte.

Ich will damit gar nicht behaupten, die Ökonomen hätten eben doch wichtige Aspekte der Krise vorausgesehen. Die Schwierigkeit ist die, dass im akademischen Betrieb eben alles Mögliche diskutiert wird. Es wäre schön, wenn man die relevanten Dinge dabei immer erkennen würde. Es hat zum Beispiel zu jedem Zeitpunkt in den letzten zwanzig Jahren, vielleicht länger, irgendein Ökonom die große Finanzkrise und den großen Crash hervorgesagt. Diese Crash-Propheten werden meistens als Spinner abgetan, und das nicht ganz zu Unrecht. Einige Crash-Propheten gab es folglich auch 2007 und 2008, und die hatten das Glück, nun einmal richtig zu liegen. Ich will gar nicht ausschließen, dass die eine oder andere Crashprognose auf seriöser Forschung beruhte, aber das sind wohl Ausnahmen. All dies spricht natürlich nicht den ökonomische Mainstream von dem Vorwurf frei, die Krise nicht hinreichend erkannt zu haben. Ich nehme mich dabei nicht aus, ich gehörte also nicht zu denen, die 2006/2007 die Problematik der Hauspreisblasen und der Unterkapitalisierung der Bankenschieflagen ernst genug genommen haben.

Heute möchte ich allerdings nicht über die Entstehung der Finanzkrise sprechen, sondern über die finanzpolitischen Herausforderungen in Deutschland und Europa, die vor uns liegen, also eher über die Folgen der Krise. Die finanzpolitischen Herausforderungen in Europa beschäftigen uns alle wohl am stärksten. Heute Nachmittag erst hat der Präsident der Europäischen Zentralbank eine Vergrößerung des Rettungsschirms gefordert, und wenn er so etwas sagt, dann hat das Gewicht. Allerdings möchte ich zunächst überblicksartig einige deutsche finanzpolitische Herausforderungen ansprechen.

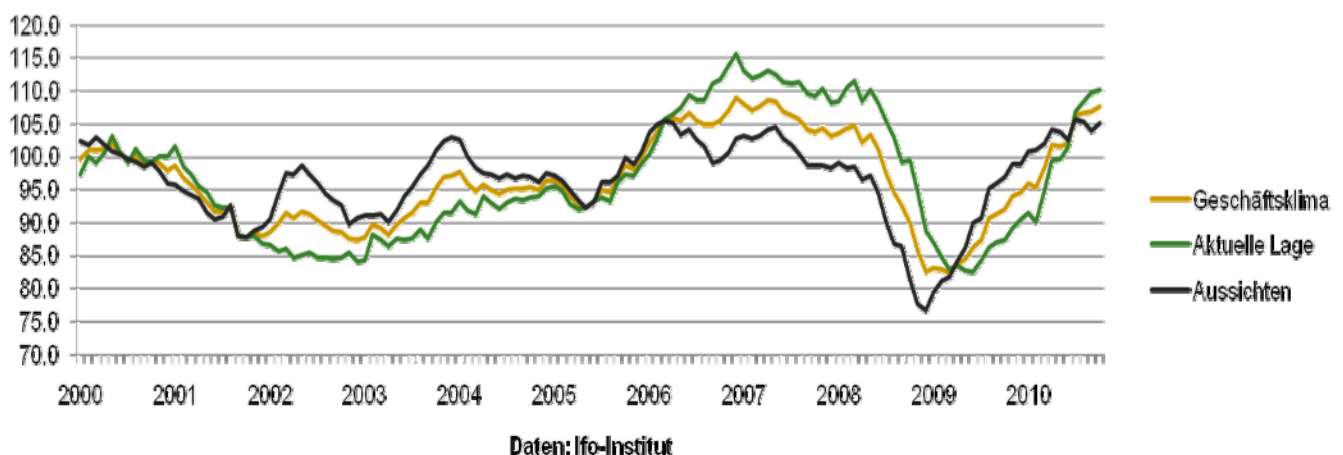
Derzeit herrscht in Deutschland eine merkwürdige Stimmung, die im Wesentlichen so aussieht: Bei uns zu Hause ist alles ganz toll, die deutsche Wirtschaft ist stark. Herr Blum, Sie haben es erwähnt: Da macht sich eine gewisse Selbstzufriedenheit breit, die übrigens von Reaktionen im Ausland bestätigt wird. Noch vor einigen Jahren hat man sich im Ausland eigentlich eher Sorgen um Deutschland gemacht und die Deutschen ein wenig bemitleidet. Das dreht sich jetzt um. Im Economist war letzte Woche ein Artikel über den erfolgreichen deutschen Mittelstand, den hat man vor ein paar Jahren noch belächelt. Die internationale Gemeinschaft schaut im Moment etwas anders auf uns als noch vor ein paar Jahren.

Ich muss allerdings sagen, ich habe kein gutes Gefühl dabei und ich glaube, dass diese Selbstzufriedenheit, die da hier und da durchkommt, sich nicht gut auswirken wird. Ich habe vor allem die Sorge, dass dadurch doch wichtige Reformen in Deutschland ausbleiben oder auf die lange Bank geschoben werden.

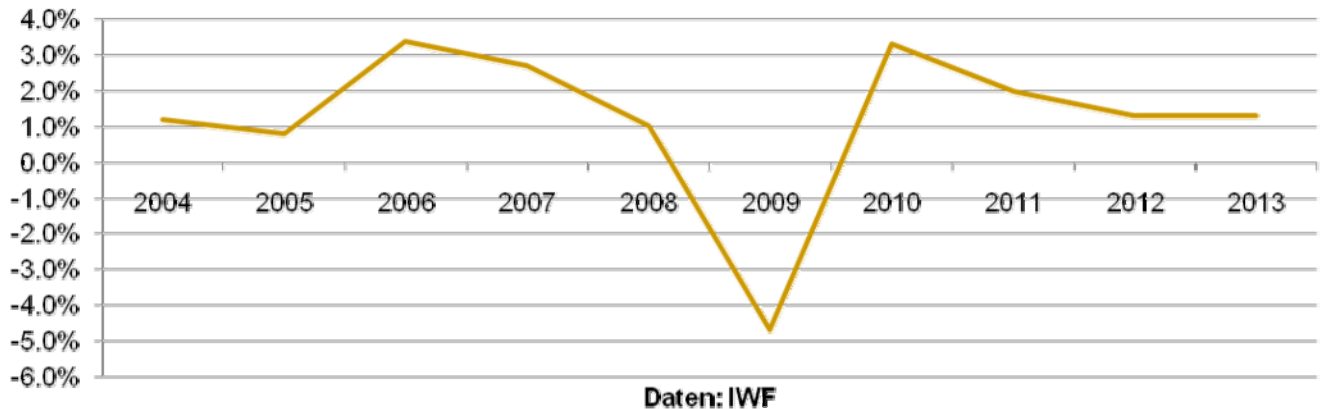
Deshalb möchte ich hier relativ schnell durch ein paar Themen gehen, die mir wichtig erscheinen, man könnte über jedes einzelne Thema eigentlich einen Vortrag halten, aber ich werde die einzelnen Punkte in der gebotenen Kürze abhandeln. Das sind folgende: Die aktuelle Konjunkturlage, die Schuldenbremse, die Struktur der Staatsausgaben, das Steuersystem und sozialen Sicherungssysteme. Dann möchte ich auf die Schuldenkrise in Europa eingehen.

Zunächst zur Konjunkturlage. Es ist vorhin schon angekündigt, wir haben in Deutschland eine überraschend günstige Konjunkturlage. Wir sehen hier den Ifo Index, der die letzten zehn Jahre Konjunktur ganz gut nachzeichnet. Derzeit befindet sich der Index auf einem Rekordniveau, er war also noch nie so hoch.

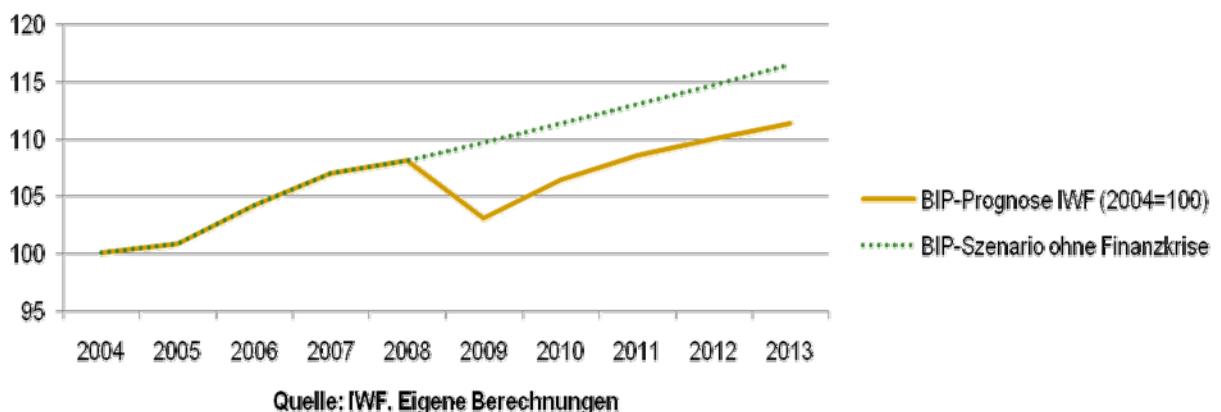
Ifo Geschäftsklima Deutschland



Reales Wirtschaftswachstum in Deutschland (Prognose ab 2010)



Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland (Prognose ab 2010)



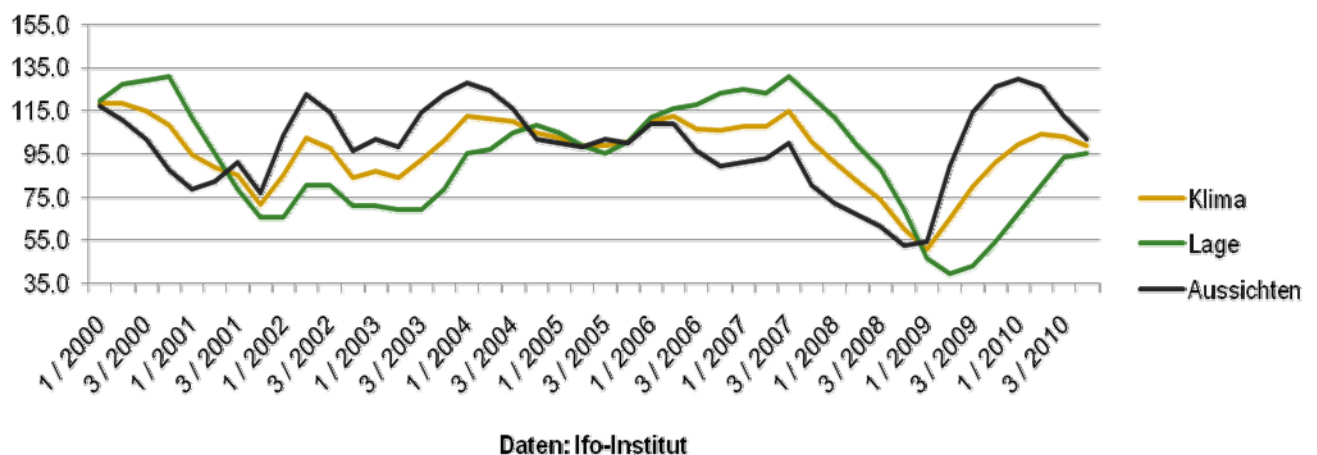
Dieser Index ist zunächst nur das Ergebnis von Befragungen, aber er sagt nach bisheriger Erfahrung die Konjunkturerwicklung sehr zuverlässig voraus. Wir sehen, nach dem Absturz 2009 sind wir wieder auf einem sehr hohen Niveau und was die Geschäftslage angeht, so hoch wie noch nie seit der deutschen Wiedervereinigung; es findet also ein fulminanter Aufschwung statt.

Das schlägt sich auch in den aktuellen Wachstumsprognosen des IWF nieder. Wir sehen hier die viel diskutierte V-Entwicklung, auf die wir alle so gehofft haben. Jetzt ist das tückische an dieser V-Figur, dass sie den Eindruck erweckt, die Folgen der Krise seien überwunden. Man muss aber daran denken, dass das eben nur die Wachstumsraten sind. Wenn wir uns das Wohnstandsniveau in Deutschland ansehen, dann sieht die Sache etwas anders aus. Diese grüne Linie stellt das Bruttoinlandsprodukt dar, das wir gehabt hätten in Deutschland, wenn es nicht zu der Krise gekommen wäre, sondern die Wachstumsraten bei ungefähr zwei Prozent geblieben wären. Die gelbe Linie steht für die jetzt vorhergesagte Bruttoinlandsentwicklung, mit diesem tollen Aufschwung. Sie sehen, wir haben einen

Absturz und befinden uns dauerhaft auf einem niedrigeren Wachstumspfad. Wohl wahr, Herr Blum hat es gesagt, wir werden wahrscheinlich schon 2011 das alte Produktionsniveau wieder erreichen. Aber die Planungen unserer Staatsfinanzen vor der Krise, die beruhten eben auf der Annahme, dass es diesen grün gestrichelten Verlauf gibt. So sind unsere Sozialsysteme aufgestellt und in der Tat, der deutsche Wohlfahrtsstaat ist ja auch sehr dafür gelobt worden, ganze Bevölkerungsgruppen von der Krise quasi abgeschirmt zu haben. Einige Journalisten haben in letzter Zeit ja darauf hingewiesen, Herr Plickert, dass die Deutschen die Krise gar nicht gemerkt haben, die Krise ist bei ihnen gar nicht angekommen. Nun ist es aber so, dass auch ein noch so schöner Wohlfahrtsstaat eine Volkswirtschaft nicht wirklich schützen kann vor einer solchen Entwicklung. Ein Wohlfahrtsstaat kann immer nur vor einer Verschlechterung der relativen Wohlstandsposition Einzelner schützen, aber ein Rückgang des Gesamtwohlstands, das ist etwas, vor dem der Wohlfahrtsstaat nicht schützen kann. Der Staat kann sich dann lediglich Geld leihen, was nur insofern hilft, dass nicht jeder Einzelne Zugang zu Krediten hat. Genau das ist passiert. Man darf also nicht vergessen, dass die V-Entwicklung gleichwohl einhergeht mit einem dauerhaft niedrigeren Wohlstandsniveau.

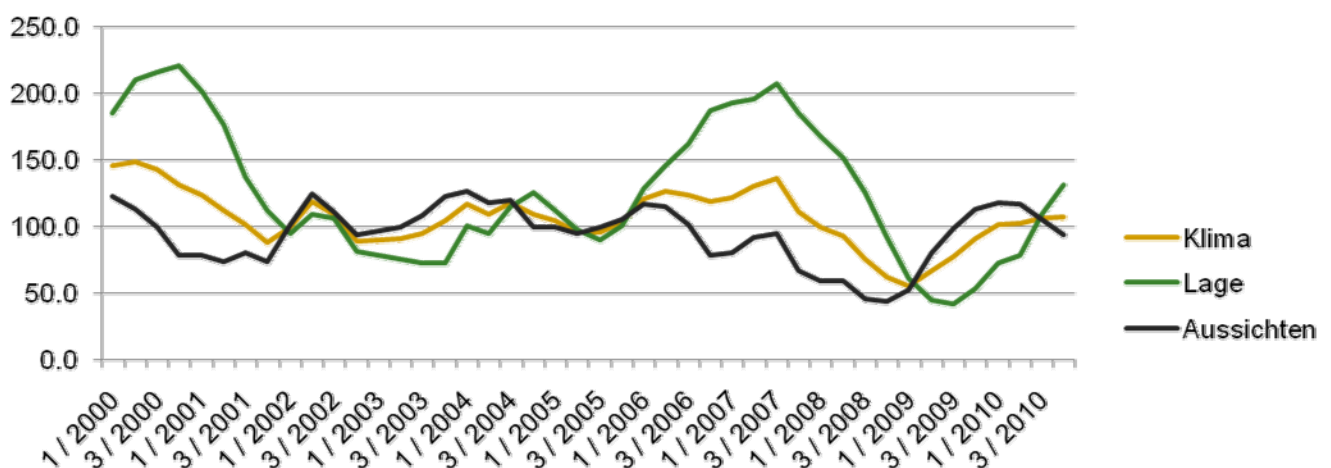
Wenn wir ins Ausland schauen, dann sieht die Konjunktorentwicklung allerdings noch deutlich weniger rosig aus. Das ist hier das weltwirtschaftliche Geschäftsklima und das hat sich weniger deutlich erholt.

Geschäftsklima Weltwirtschaft



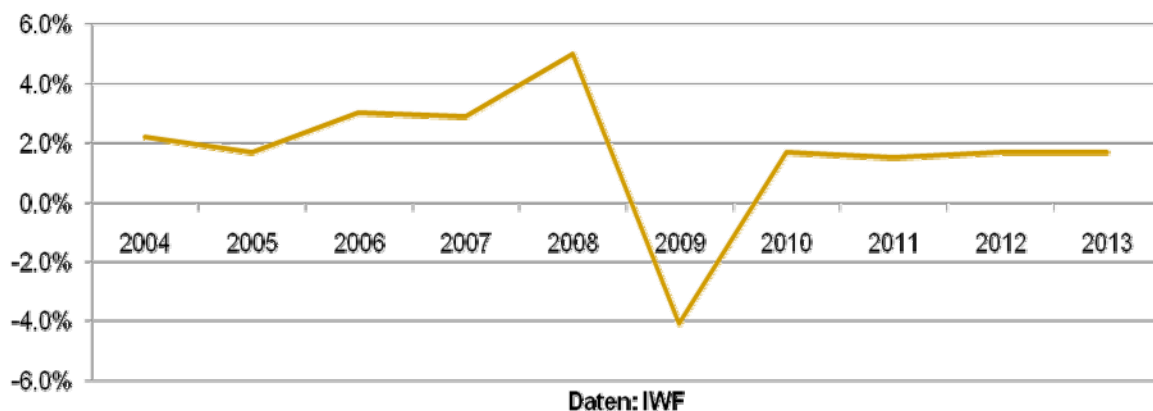
Noch schlechter sieht es aus in der Eurozone:

Geschäftsklima Eurozone

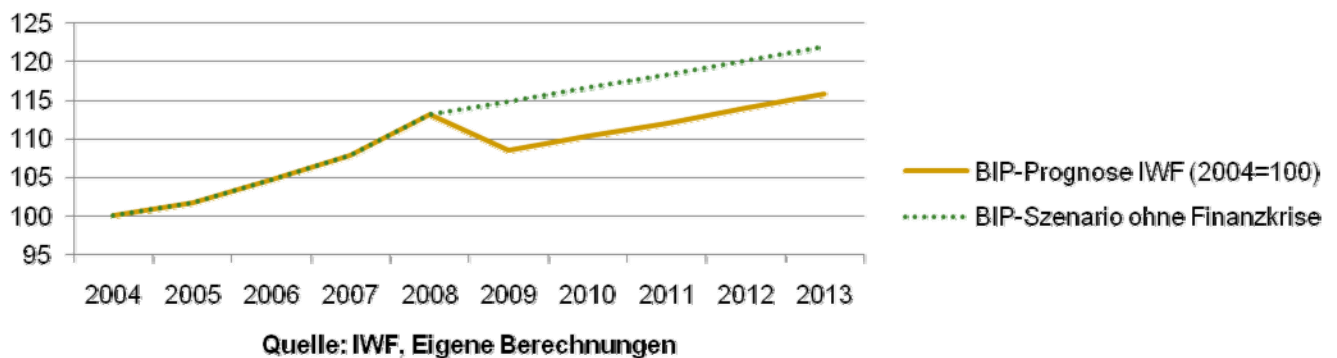


Wir beobachten hier im Geschäftsklima auch eine Erholung, aber sie ist doch deutlich moderater. Da die Konjunktur im europäischen Umfeld für die deutsche Wirtschaft natürlich sehr wichtig ist, bedeuten weniger gute Aussichten um uns herum auch Risiken für die deutsche Konjunkturentwicklung. Auch das ist ein Faktor, den man bei aller Freude berücksichtigen muss. Wenn Sie sich die Wachstumsprognosen für die Eurozone ansehen, dann ist dieses „V“ auch da, das hat aber etwas Schlagseite, was bedeutet, die Rückkehr des Wachstums ist deutlich schwächer ausgeprägt. In diesen Zahlen ist Deutschland jetzt schon drin.

Reales Wirtschaftswachstum in der Eurozone (Prognose ab 2010)



Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in der Eurozone (Prognose ab 2010)



Das „V“ hätte noch mehr Schlagseite, wenn wir Deutschland herausnehmen würden. Wie wir gleich noch diskutieren werden, ist für uns und vor allem unsere Staatsfinanzen das Wachstum in der Eurozone beinahe genauso wichtig wie unser eigenes Wachstum.

Lassen Sie mich nun zur ersten großen finanzpolitischen Herausforderung kommen, vor der Deutschland steht: der Einhaltung der Schuldenschanke. Unmittelbar nach dem akuten Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 haben die meisten Länder

mit Konjunkturprogrammen reagiert. Die deutsche Regierung war zunächst zögerlich, ist dieser Linie dann im Januar 2009 aber auch gefolgt. In Deutschland hat man dann allerdings relativ schnell eine Strategie zum Ausstieg aus dieser schuldenfinanzierten Konjunkturpolitik mitgeliefert. Eine zentrale Rolle hat dabei die Schuldenbremse gespielt. Die Schuldenbremse ist eine neue Regelung im Grundgesetz zur Begrenzung der Staatsverschuldung, die im Mai 2009 beschlossen wurde; im Mai 2009, also in einer Situation, in der die Krise eigentlich auf dem Höhepunkt war. Es deutete sich schon an, dass das Ganze vielleicht abgefangen wird, aber wann das kommen würde, wusste eigentlich niemand. Mich hat damals tief beeindruckt, dass die Politik diese Regelung eingeführt hat.

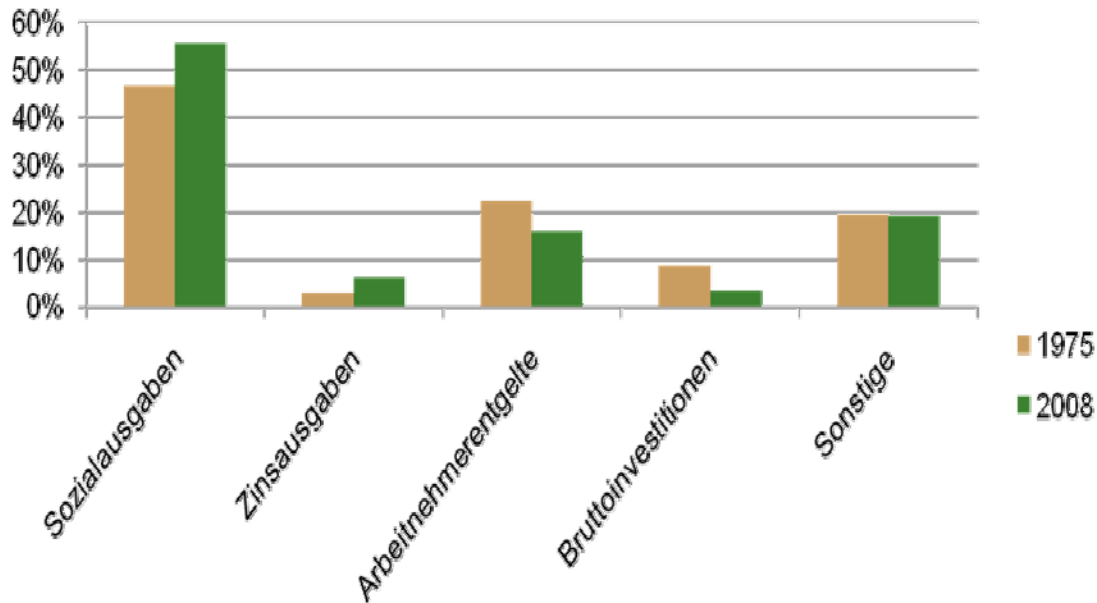
In dieser Situation, in der schuldenfinanzierte, expansive Fiskalpolitik gemacht wurde, hat Deutschland sich darauf festgelegt, zwar nicht sofort auf die Bremse zu treten, aber bis 2016 das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt doch schrittweise abzubauen. Diese Entscheidung hat sich, wie es scheint, als hilfreich erwiesen. Jedenfalls ist es nicht, wie damals noch viele Kritiker argumentiert haben, dazu gekommen, dass die Konjunktur in Deutschland eingebrochen wäre; ganz im Gegenteil hat sie sich, wie wir gesehen haben, erholt, und ich gehe auch davon aus, dass man diesen Kurs weiter verfolgen wird. Es ist ja ein Kurs, für den die deutsche Regierung im Jahr 2009 auch im Ausland sehr stark kritisiert worden ist. Das ging so weit, dass der Finanzminister gezwungen war, Zeitungsartikel zu schreiben, in denen er sich also auseinandersetzt mit Fragen, die wir sonst in finanzwissenschaftlichen Seminaren diskutieren, zum Beispiel: Wie wirkt Konsolidierungspolitik, ist Konsolidierungspolitik gut für das Wachstum oder schlecht und so weiter. Jetzt, angesichts der Konjunkturentwicklung in Deutschland, ist diese Kritik ein bisschen abgeflaut.

Die Schuldenbremse sieht vor, dass das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt bis auf ein Niveau von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, derzeit knapp 10 Mrd. Euro, abgebaut wird, im Zeitraum zwischen 2010 und 2016. Das ist eingeplant bis 2013, dann verbleiben noch etwa 20 Milliarden Euro an Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt bis 2016. Wie das umgesetzt werden soll, das wird man noch klären müssen, aber das sind natürlich Dinge, die machbar sind. Sorgen bereiten vielen die Bundesländer, denn die Bundesländer müssen sogar auf Null mit ihrem Defizit, allerdings erst zum Ende des Jahrzehnts. Da gibt es einige, die haben heute schon so gut wie ausgeglichene Haushalte und andere, die in einer Lage sind, die aussichtslos erscheint, was den Haushaltsausgleich angeht. Ich gehe davon aus, dass die Lösung dieser Problematik in Verbindung mit der Neuordnung des Finanzausgleichs kommen muss. Ohne Reformen in diesem Bereich wird das für das eine oder andere Bundesland wahrscheinlich schwer. Ich will nicht sagen, dass es nicht geht, es sind ja im Prinzip zehn Jahre Zeit. Genau das ist klug an dieser Schuldenbremse, dass sie der Politik Zeit lässt, sich auf das Ziel einzustellen. Die meisten Bundesländer werden es gut schaffen, wie gesagt, bei einigen muss man wohl dann bei der Finanzausgleichsreform noch mal hinschauen.

Jetzt gibt es eine Konsequenz dieses Drucks zum Schuldenabbau, die man im Auge behalten muss. Eine Gefahr besteht darin, dass die Kurzsichtigkeit in der Finanzpolitik, also die Neigung, Lasten in die Zukunft zu verschieben, gewissermaßen von der Verschuldung auf die Ausgabenseite wandert und die Investitionen abgebaut werden. Es ist interessant anzuschauen, wie die öffentlichen Investitionen sich in den letzten 35 Jahren entwickelt haben.

Diese Grafik vergleicht die Struktur der Ausgaben 1975 und 2008. Was da steht ist Folgendes:

Anteil einzelner Ausgabenarten an den gesamten Staatsausgaben in Deutschland 1975 und 2008



Ursprungsdaten: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der Anteil der Sozialausgaben, der 1975 schon groß war, hat massiv zugenommen und dominiert heute die gesamtstaatlichen Ausgaben mit über fünfzig Prozent. Weil die Staatsverschuldung zugenommen hat, haben natürlich auch die Zinsausgaben zugenommen. Abgenommen haben die Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst, das heißt wir haben weniger Personal im öffentlichen Dienst. Massiv abgenommen haben aber auch die öffentlichen Investitionen. Das waren einmal acht Prozent der Ausgaben und jetzt muss man schon fast die Lupe zur Hand nehmen, um da überhaupt noch irgendwas zu erkennen. Es sind etwa drei Prozent der öffentlichen Ausgaben. Das einzig Positive daran ist, dass wir sie gar nicht mehr weit senken können, weil sie sowieso fast bei Null sind. Die Struktur der Staatsausgaben ist bereits massiv auf Kosten der Zukunft verändert worden. jetzt stellt sich natürlich die Frage, was passiert, wenn weiterer Ausgabensenkungsdruck entsteht. Zweifellos besteht die Gefahr, dass die Investitionen hier weiter unter Druck geraten, und öffentliche Investitionen sind für die Wachstumsentwicklung schon sehr wichtig. Eine der finanzpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre wird darin bestehen, die öffentlichen Investitionen zu schützen, keine leichte Aufgabe angesichts des Konsolidierungsdrucks vor dem wir stehen, aber ein Aspekt, auf den man sehr achten muss.

Eine weitere, quasi permanente Herausforderung in der deutschen Finanzpolitik ist die Reformierung des deutschen Steuersystems. Da gibt es derzeit im Wesentlichen drei Baustellen. Eine, die fast schon so etwas wie ein kleines Ärgernis ist, ist die Reform der Umsatzsteuer. Diese Regierung ist ja angetreten mit dem Ziel, die

Umsatzsteuer zu reformieren und die ermäßigten Sätze zurückzudrängen, aber das scheint nicht zu funktionieren. Der Druck der betroffenen Interessengruppen ist offenbar sehr stark. Gleichwohl denke ich, sollte man nicht aufgeben und diese Reform angehen. Es gibt da Vergünstigungen, die schwer zu rechtfertigen sind. Ich will jetzt nicht anfangen von den Hotels, sondern ich habe Ihnen hier ein anderes Beispiel mitgebracht, das der Sachverständigenrat hervorgehoben hat und das ich Ihnen nicht vorenthalten will, weil es so schön in die Jahreszeit passt. Und zwar geht es da um die Besteuerung von Adventskränzen. Eigentlich würde man sagen, ja Adventskränze, mein Gott, das ist nicht unbedingt lebensnotwendig. Steuerrechtlich ist es nun so, dass die weder notwendigerweise mit dem normalen Satz besteuert werden, noch mit dem ermäßigten Satz, sondern ich zitiere aus dem Gutachten des Sachverständigenrates: „Adventskränze werden ermäßigt besteuert, wenn frisches Material charakterbestimmend ist“, also zum Beispiel aus frischen Tannenzweigen besteht - so stelle ich mir das vor. Adventskränze sind aber regelbesteuert, wenn sie aus Trockenpflanzen hergestellt werden. Und jetzt ist natürlich die große Frage, was ist eine Trockenpflanze. Dazu gibt es jetzt ein BMF-Schreiben, das sind Schreiben, mit denen das Finanzministerium das Steuerrecht erklärt. Zur Klarstellung wird in einem BMF-Schreiben vom 05.08.2004 darauf hingewiesen, dass Trockenmoos - also getrocknetes Moos - durch Anfeuchten nicht wieder zu frischem Moos wird. Also: Sie haben keine Hoffnung, durch Anfeuchten von Trockenmoos wieder in die niedrigere Besteuerung zu kommen. Wenn man sich solche Beispiele vor Augen führt, dann fragt man sich schon, ob nicht Potential zur Vereinfachung besteht.

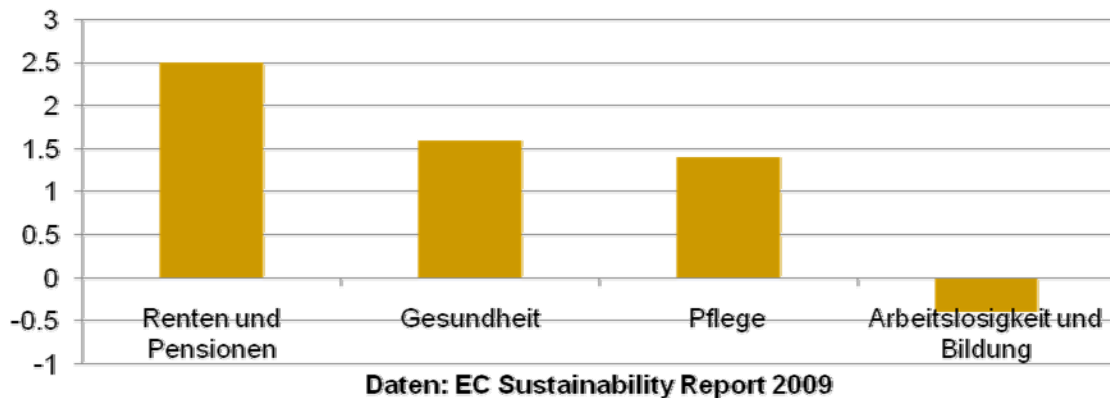
Die zweite Baustelle ist das alte Thema Gewerbesteuer. Die Argumente für eine Reform liegen auf der Hand. Wir haben eine Gewerbesteuer, die in manchen Kommunen zweitausend Euro pro Einwohner einbringt, in Mecklenburg-Vorpommern aber im Durchschnitt nur einhundertfünfzig. Ich erinnere mich an ein schönes Gespräch mit Frau Merkel aus dem Jahr 2005 und einigen CDU Bürgermeistern, da hat sie folgendes gesagt: Wenn wir uns jetzt und hier ausdenken sollten, wie wir die Gemeinden finanzieren, ich glaube, wir würden nicht die Gewerbesteuer erfinden. Aber nun haben wir sie und Sie wollen nicht davon ablassen. Ich kann nichts daran ändern. Ja, ich denke, das sagt alles über diese Steuer, aber ich bin nach wie vor optimistisch, ich gebe die Hoffnung nicht auf, dass wir es irgendwann schaffen, sie zu ersetzen.

Drittens besteht auch bei der Einkommenssteuer Reformbedarf. Hier steht die Vereinfachung im Vordergrund, weniger eine Entlastung. Es kommt durchaus immer wieder der Wunsch nach Steuerentlastung auf. Ich verstehe das sehr gut. Ich zahle auch nicht gerne Steuern und würde gerne weniger zahlen. Aber wir müssen die Entlastungsfrage vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der Lage der Staatsfinanzen sehen. Zur Zeit wird im Kontext des Aufschwungs darüber debattiert, ob wir jetzt nicht eine Aufschwungdividende, neues Wort, das auch sehr schön ist, verteilen können. Das zeigt, dass das, was wir gerade besprochen haben, die Schuldenbremse, noch nicht so richtig angekommen ist in der Politik. Denn die Schuldenbremse sagt ja gerade, wenn man sehr hohe Schulden aufgenommen hat, dann muss man Aufschwungsphasen nutzen, um sie wieder abzutragen. Steuern senken sollte man genau dann nicht. Ich denke, das beste Argument dafür, Steuern zu senken ist die Gefahr, dass andernfalls neue Ausgabenwünsche entstehen. Das darf nicht passieren, auch hier gilt die Logik der Schuldenbremse. Entlastung ist erst dann möglich, wenn wir dauerhaft mehr Steueraufkommen haben als ausgegeben wird. Wie gesagt, damit das jemals eintritt, braucht man Ausgaben-disziplin.

Eine weitere Herausforderung, die die deutsche Politik seit langer Zeit beschäftigt, ist die Reform der sozialen Sicherungssysteme. Hier ist bereits einiges geschehen, aber

noch nicht genug. Die Zahlen kennen Sie. In den nächsten Jahrzehnten wird die Belastung des öffentlichen Sektors mit Sozialausgaben alterungsbedingt zunehmen, in erheblichem Umfang bei den Renten und Pensionen. Letzteres betrifft vor allem die Bundesländer, aber sehr stark auch den Bereich der Gesundheit und der Pflege.

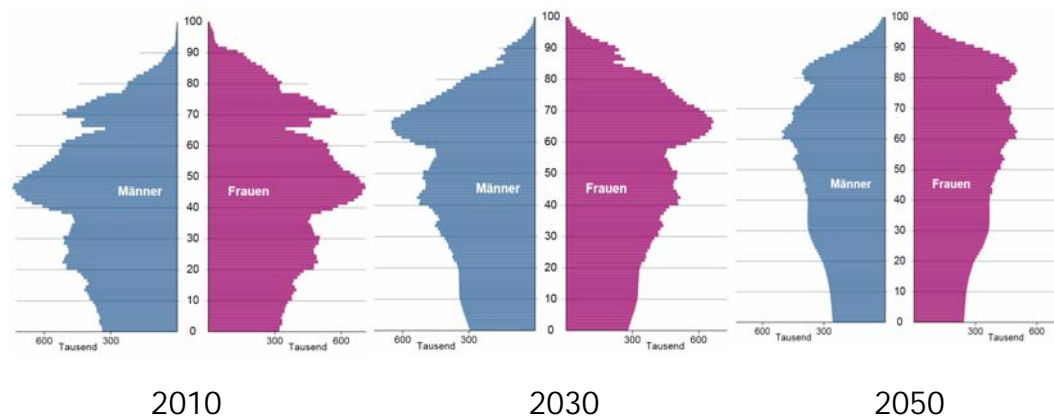
Wandel Alterungskosten in Deutschland 2010-2060 (in % des BIP)



Die Pflegeversicherung ist heute noch eine relativ kleine Sozialversicherung, aber die Kosten, die auf uns zukommen, sind enorm, wenn wir die Regeln nicht ändern. Im Bereich Arbeitslosigkeit und Bildung haben wir ein paar Einsparungen, aber die gleichen die Mehrausgaben in anderen Bereichen bei Weitem nicht aus. Die Berechnungen von Nachhaltigkeitslücken, die es dazu gibt, divergieren, die Größenordnungen liegen so im Bereich von drei bis sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das sind gesamtstaatlich nicht Reformen, die nicht durchführbar wären, das ist machbar, ja, auch ohne, dass man die Dinge so zusammenstreicht, dass der Schutz, der Zweck dieser Sozialversicherung nicht mehr da ist. Die Deutschen haben durch die Reformen, die seit etwa 1998 durchgeführt worden sind, in diesen Bereichen viele Fortschritte gemacht. Die Nachhaltigkeitslücken sind nicht so groß, dass sie nicht zu bewältigen wären, nur darf dieses Thema nicht in den Hintergrund rücken, sondern es muss weiter verfolgt werden. Je länger man weitere Reformen hinauszögert, desto schwieriger wird es.

Interessant ist dabei Folgendes: Wir sind momentan in einer Lage, in der Reformen noch besonders viel bewirken können, lassen Sie mich das kurz erklären.

Was Sie hier sehen, ist die demografische Pyramide 2010, dann 2030 und 2050.

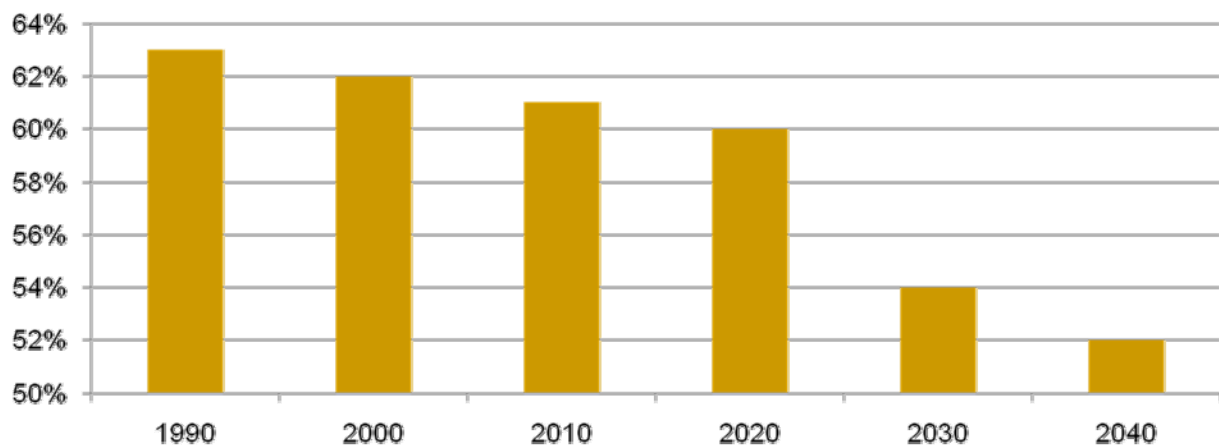


Daten: Statistisches Bundesamt, destatis

Die Bevölkerungsvorhersagen gehören ja zu den Vorhersagen, die ziemlich sicher sind. Das mag ein bisschen divergieren, aber diejenigen, die 2030 Sozialversicherungsbeiträge zahlen sollen, sind schon geboren, das heißt, wir wissen wer da ist, jetzt mal abgesehen von der Ein- und Auswanderung. Wichtig sind hier die geburtenstarken Jahrgänge, die sind jetzt so zwischen vierzig und fünfundfünfzig Jahre alt sind. Diese Kohorte, diese Jahrgänge stellen so etwas wie unsere letzte Chance zur Sanierung der sozialen Sicherungssysteme dar. Wenn diese Gruppe aus dem Arbeitsleben austritt, ist nicht mehr viel zu bewegen. Und weil das so ist, ist die Erhöhung des Rentenalters beispielsweise eine Reform, die jetzt noch ungeheuer viel bewirkt, später aber deutlich weniger.

Das heißt, wir stehen im Übergang vor einem Phänomen, das ich in einer gemeinsamen Arbeit mit Berthold Wigger, einem Kollegen aus Karlsruhe, als demografische Dividende bezeichne. Keine Aufschwungdividende, sondern die demografische Dividende, die aber wirklich existiert. Sonst reden wir ja sehr negativ über den demografischen Wandel, aber wir sind jetzt in einer Situation, in der wir sehr viele Erwerbstätige haben, und die sind eigentlich in der Phase, in der ihre Produktivität am höchsten ist. Wir haben jetzt so etwas wie ein Fenster der Möglichkeiten. Deshalb dürfen wir es nicht auf die lange Bank schieben: Reformen, die wir jetzt verpassen, sind nicht mehr nachzuholen. Aber die gute Nachricht ist eben, sie sind möglich. Hier kann man es noch mal in der Graphik sehen.

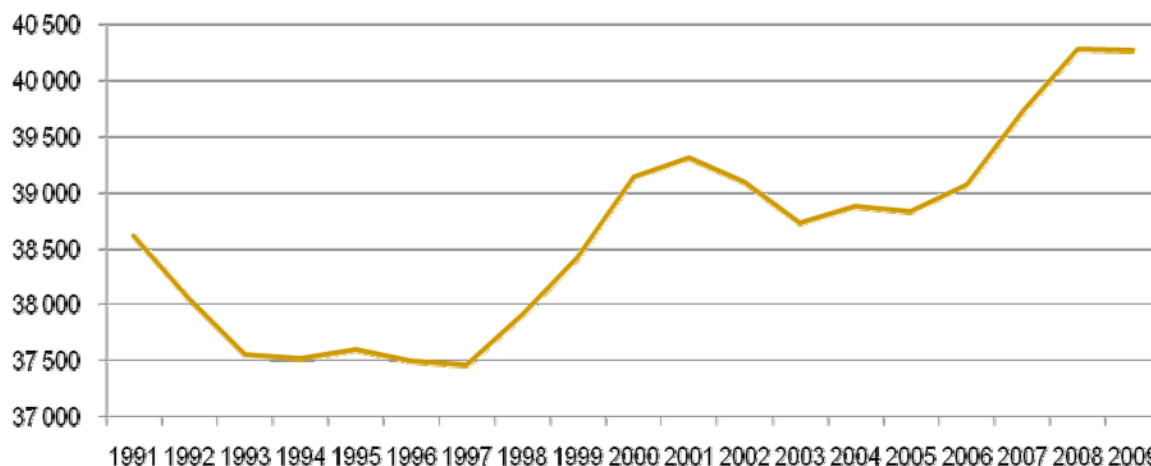
Anteil der 20-64 Jährigen an der Bevölkerung in Deutschland



Daten: 12. Bevölkerungsvorausberechnung, Stat. Bundesamt

Sie sehen in diesen Säulen, dass der Anteil der Zwanzig- bis Vierundsechzigjährigen an der Bevölkerung derzeit relativ stabil ist, auch noch bis 2020. Da passiert noch nicht viel, der Absturz kommt 2030. Also haben wir fünfzehn Jahre, in denen man noch etwas bewegen kann. Wir sehen das im Übrigen auch hier an dieser Kurve:

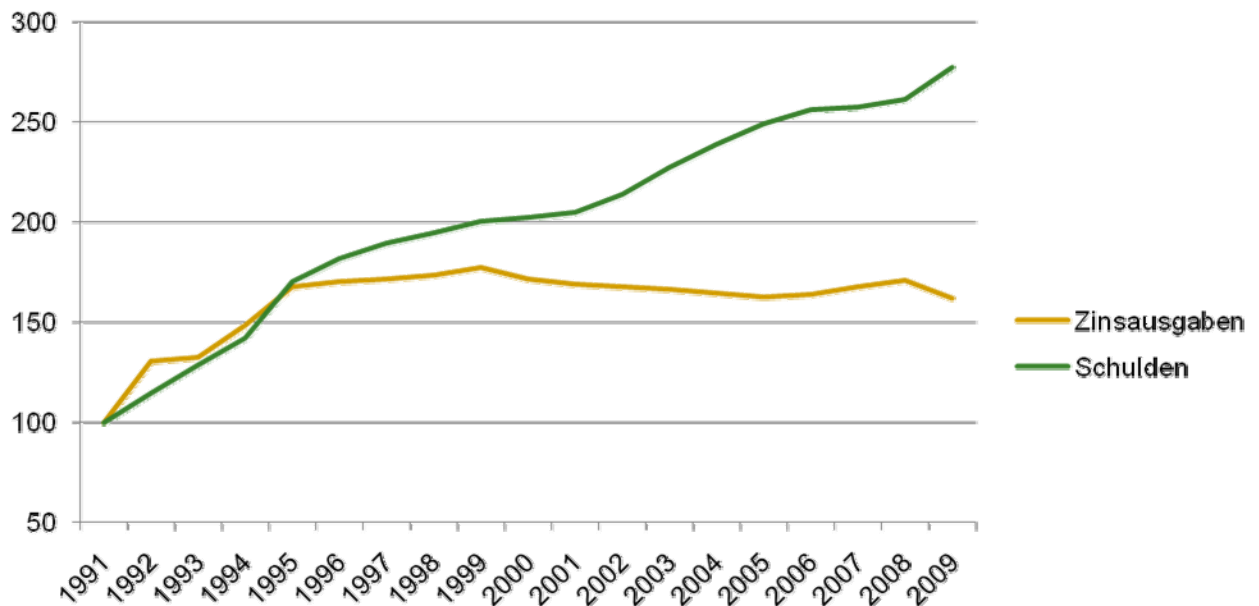
Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt

Das ist die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland, die ist so hoch wie noch nie, obwohl, wie Sie gerade gesehen haben, die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland sinkt. Das hat damit zu tun, dass das Erwerbsverhalten sich ändert. Die Frauenerwerbstätigkeit nimmt in Deutschland zu, und das Verrentungsalter geht etwas zurück, das heißt, wir haben Arbeitsmarkttrends, die im Moment die demografischen Trends noch überkompensieren. Wir sind insofern demographisch betrachtet kurzfristig in einer überaus positiven wirtschaftlichen Situation, und dieser Trend wird noch für einige Zeit anhalten, aber nicht mehr sehr lange. Also zehn Jahre etwa wird dieser Trend noch so sein, dass wir tatsächlich mehr Erwerbstätige haben, mehr Potential. Was dann passiert, kann man beispielsweise in Japan beobachten. In Japan ist die Alterung der Gesellschaft schon so weit fortgeschritten, dass die Erwerbstätigenzahlen tatsächlich abnehmen. Das schlechte Wachstum in Japan hat viele Gründe, ein Grund ist aber schlicht und einfach die Demografie, also das Ausscheiden aus dem Erwerbsalter. Es gibt noch einen zweiten Grund, aus dem ich glaube, dass die Bedingungen für Reformen und Schuldenabbau derzeit außerordentlich günstig sind, ohne dass es vielleicht so recht bemerkt wird. Wir haben nicht nur eine demografische Dividende, sondern auch so etwas wie eine Zinsdividende.

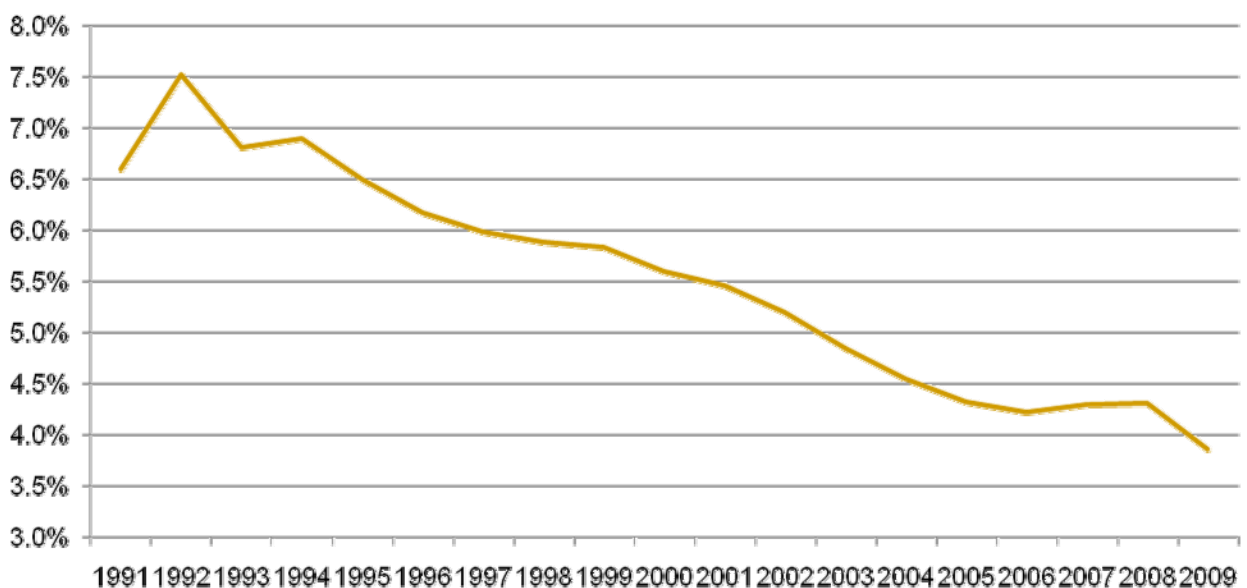
Wachstum von Zinsausgaben und Staatsverschuldung in Deutschland 1991-2009 (1991=100)



Daten: Statistisches Bundesamt

Was Sie hier sehen ist der Verlauf der Zinsausgaben und im Vergleich dazu die Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland. Das ist alles auf hundert Prozent im Jahr 1991 normiert. Sie sehen, das ist ja allgemein bekannt, die Staatsschulden nehmen zu und die Zinsausgaben haben zugenommen bis Mitte der neunziger Jahre und dann – erstaunlicherweise - nicht mehr. Das ist eigentlich toll und sieht so aus als könnte man sich sozusagen, ohne mehr Zinsen zu zahlen, mehr Geld leihen. In den letzten Jahren war das auch so, das hat einfach damit zu tun, dass das Zinsniveau immer weiter gesunken ist.

Durchschnittlicher Zinssatz auf deutsche Staatsschulden 1991-2009



Daten: Statistisches Bundesamt

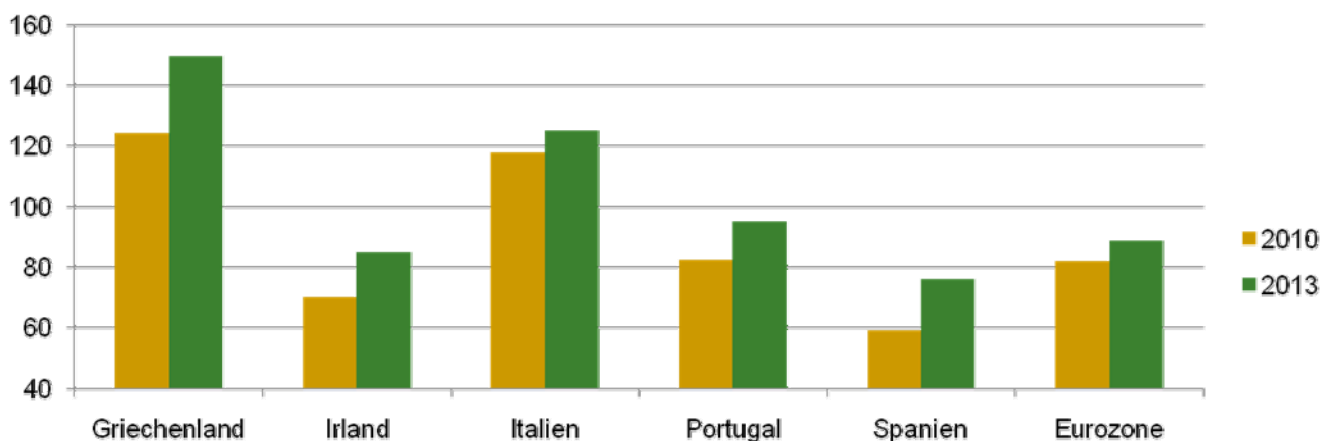
Das niedrige Zinsniveau schmerzt uns zwar alle, wenn wir auf unsere Sparbücher schauen, aber die Kehrseite ist eben die, dass dies für den Staat eine enorme Entlastung bringt. Wir haben quasi den gesamten Anstieg der Staatsverschuldung seit Mitte der neunziger Jahre ohne eine Steigerung der Zinslasten realisieren können. Jetzt muss man sich vorstellen, was passiert, wenn diese Niedrigzinsphase aufhört. Unsere Verschuldung liegt derzeit bei rund fünfundsiebzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Wenn also die Zinsen im Durchschnitt um einen Prozentpunkt steigen, haben wir 0,75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an zusätzlichen Zinslasten, das entspricht etwa zwanzig Milliarden Euro.

Das macht deutlich in welcher guten und günstigen Situation wir derzeit eigentlich sind und die Politik sollte in der Lage sein, diese Zinsdividende tatsächlich zur Sanierung des Staatshaushalts zu nutzen, teilweise ist das ja auch geschehen. Sicherlich liegt hier ein Grund dafür, dass die deutschen Staatsfinanzen auch gar nicht so schlecht aussehen.

Wir haben derzeit Möglichkeiten, Spielräume zur Sanierung, und schon aus diesem Grund ist es auch ganz wichtig, die Schuldenschranke einzuhalten und Reformen der Sozialen Sicherungssysteme voranzutreiben.

Nun, das alles hilft uns natürlich nur, wenn es uns gelingt, die Risiken, die aus dem Ausland zu uns kommen, aus der Eurozone zu uns kommen, in den Griff zu kriegen. Was Sie hier sehen, ist die bis vor kurzem noch prognostizierte Entwicklung der Staatsverschuldung in der Eurozone zwischen 2010 und 2013:

Prognose Staatsverschuldung 2010 and 2013 (in % des BIP)



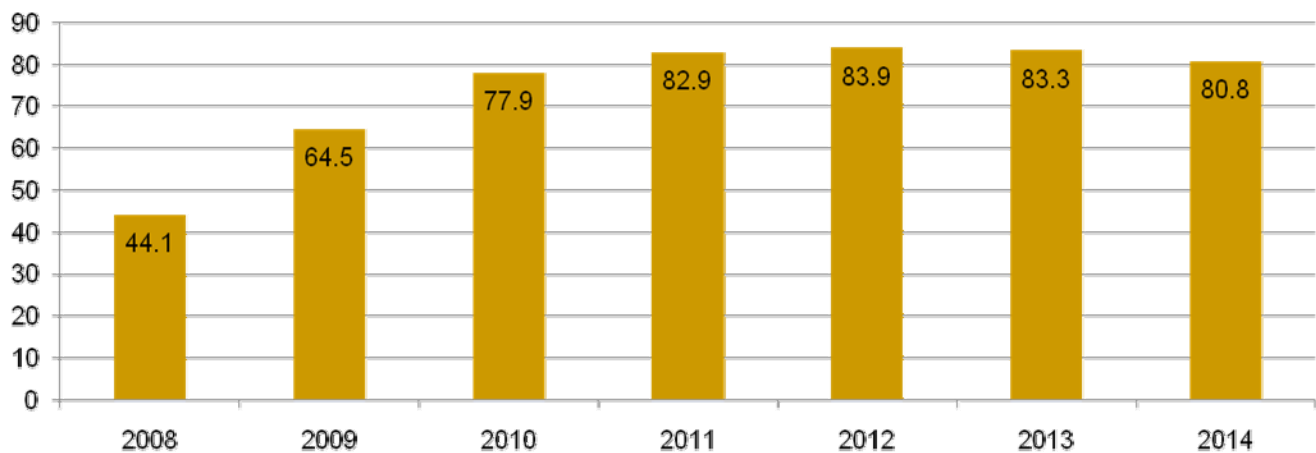
Daten: Oxford Economics und EY Eurozone Forecast Oktober 2010

Die Durchschnittverschuldung soll sich in Richtung neunzig Prozent bewegen. Dahinter verbergen sich, wie ja bekannt ist, sehr unterschiedliche Zustände in den einzelnen Ländern. In Griechenland, da sieht es ganz finster aus. Irland, darauf komme ich gleich noch einmal und die anderen kritischen Kandidaten sind vor allem Portugal und Spanien. Spanien ist ein besonders wichtiges Land für die Eurozone. Dort sind die laufenden Defizite sehr hoch, aber der Schuldenstand nicht. Jedenfalls nicht nach den Prognosen, die wir noch im Oktober hatten. Das Problem, das haben wir gerade bei Irland erlebt, sind die Risiken, die aus dem Finanzsektor kommen.

Eine zentrale Erfahrung, es ist gerade schon angesprochen worden, in der Finanzkrise ist eben die, dass der Staat in den entwickelten Volkswirtschaften für

sein Bankensystem haftet. Für 2010 waren in Irland eigentlich nach dem letzten Stabilitätsprogramm Staatsschulden in Höhe von siebenundsiebzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts angekündigt. Weil aber plötzlich eine Bank gerettet werden musste, ist der Schuldenstand in Irland von einem Tag auf den anderen auf hundert Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen.

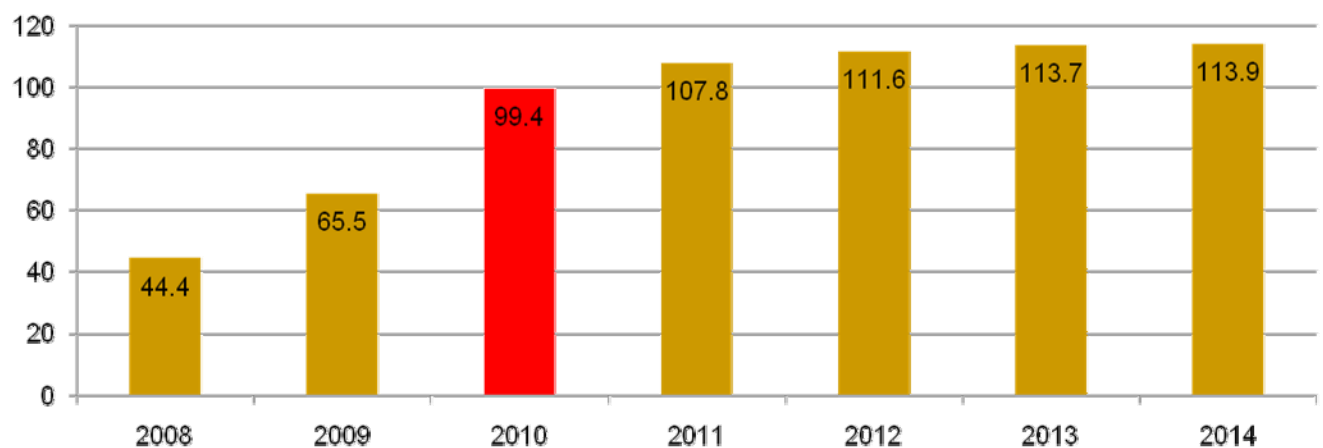
Im EU-Stabilitätsprogramm 2010 geplante Staatsverschuldung Irland (in % des BIP)



Daten: EU Stability Programme Ireland 2010

Die Anglo Irish Bank musste gerettet werden und das dazu erforderliche Finanzvolumen betrug rund zwanzig Prozent des irischen Bruttoinlandsprodukts. Deshalb steigt jetzt die Verschuldung auf einhundert Prozent und die restlichen Zahlen sind eine Prognose, die eben auf der Annahme beruht, dass da keine weiteren Banken fallen.

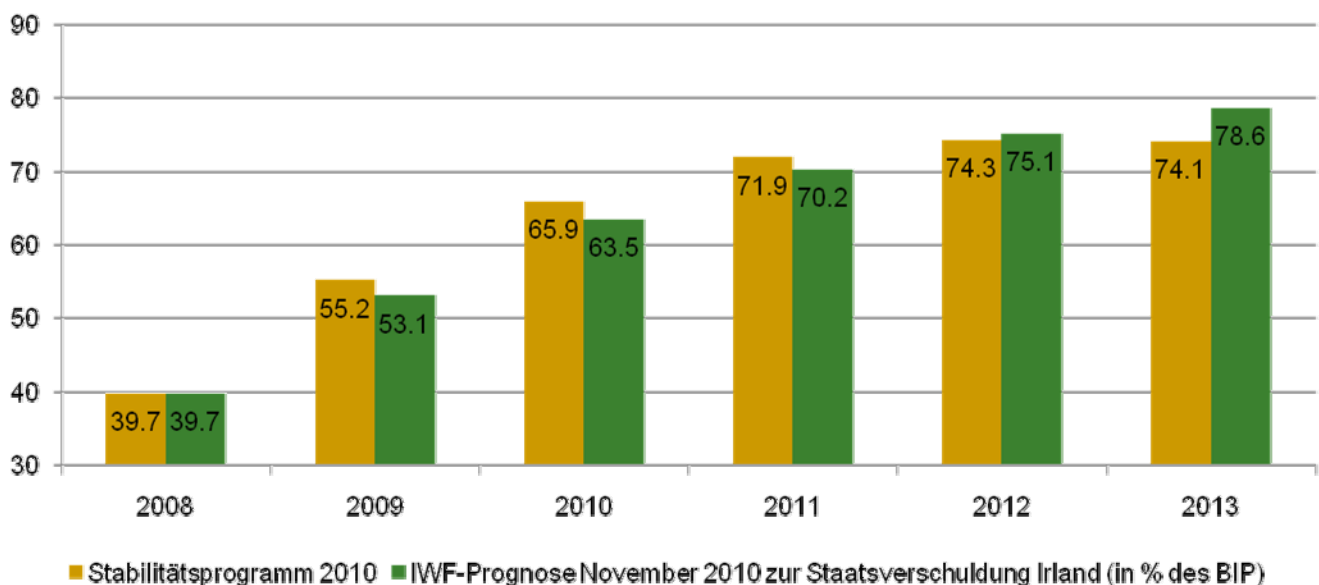
IWF-Prognose November 2010 zur Staatsverschuldung Irland (in % des BIP)



Daten: IMF Fiscal Monitor November 2010

Das Positive an der irischen Reaktion ist immerhin, dass man die Schwierigkeiten dieser Bank nun tatsächlich auch voll in der Bewertung umgesetzt hat; das ist jedenfalls das, was man so bekommt an Informationen. In Deutschland ist nicht so sicher, ob das, was unsere Landesbanken in den Büchern haben, wirklich vernünftig bewertet ist. Und hier sehen wir die Planung für Spanien.

Planung und Prognosen Staatsverschuldung Spanien (in % des BIP)



Spanien ist ja im Moment quasi der Schlüsselkandidat oder wird zumindest derzeit als das Land angesehen, das über das Schicksal der Eurozone entscheidet. Hier haben wir die IWF-Prognose November im Vergleich zu dem, was Spanien im Stabilitätsprogramm angekündigt hat. Wir sehen, dass die Spanier sich an das gehalten haben, mehr oder weniger jedenfalls, was sie angekündigt haben, jedenfalls sind die Prognosen heute nicht schlechter. Aber die große Frage ist sicherlich: Bleibt das so, oder gibt es im spanischen Bankensektor so große Probleme infolge der Immobilienkrise dort, dass Banken zusammenbrechen könnten, mit ähnlichen Auswirkungen wie in Irland? Ich bin optimistisch und erwarte, dass das nicht kommt. Die spanischen Banken waren deutlich restriktiver reguliert vor der Krise, weil es vorher schon Probleme gegeben hatte. Sie sind sehr international aufgestellt. Sie sind vielfach eigenkapitalstärker als die deutschen Banken. Sie sind sehr aktiv in Lateinamerika, das ist eine Region mit sehr hohen Wachstumsraten. Insofern kann man hoffen, dass die Situation da solider bleibt. Es gibt ein Problem im Sparkassensektor, da wird sich zeigen, wie groß die Probleme sind. Wenn aus dem Finanzsektor keine massiven Risiken kommen, kann ich nicht erkennen, warum Spanien die Sanierung seiner Finanzen nicht schaffen sollte.

Allerdings, selbst wenn Spanien seine Verschuldungskrise aus eigener Kraft lösen kann, stellt sich die Frage, wie wir die Verschuldungsregeln in der Eurozone reformieren können. Die eingangs erwähnte Vorhersage, die auf der Tagung der

Hanns Martin Schleyer-Stiftung im Jahr 1995 diskutiert wurde, dass also die Regeln der Währungsunion zur Fiskalpolitik nicht funktionieren werden, hat sich ja bewahrheitet.

Die Reaktion der Politik in Europa auf die Staatsschuldenkrise war im Wesentlichen zunächst recht passiv und dann reaktiv. Man hat auf die Krise reagiert, als sie quasi nicht mehr zu ignorieren war. Zwischendurch hat man sich jetzt bemüht, etwas stärker proaktiv zu handeln, das heißt, etwas vorausschauender zu agieren und die Probleme stärker im Vorhinein zu lösen, aber von einem Lösungskonzept sind wir noch weit entfernt.

In der Debatte gibt es im Wesentlichen zwei Strömungen: die eine ist die vor allem von der Kommission favorisierte Lösung, die finanzpolitische Aufsicht zu verstärken. Man kann Länder, wenn man Staatsverschuldung begrenzen will, stärker beaufsichtigen, man kann ihnen mit Sanktionen drohen, und die Kommission hat mit ihrer Arbeitsgruppe dazu eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt. In Deutschland sind die nicht so recht Ernst genommen worden, vielleicht zu recht. Zum Beispiel steht in dem Konzept, dass ein Land, wenn es zu hohe Außenhandelsüberschüsse hat, bestraft werden soll. Die wichtigere Neuerung ist vielleicht die, dass es einen Automatismus bei Sanktionen geben soll oder zumindest eine Art Automatismus: Der Rat soll nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit bei Überschreitungen bestimmter Kennziffern, die von der Kommission festgestellt werden, Sanktionen aufhalten können. Sanktionen sollen also eher kommen.

Der mangelnde Automatismus war in der Vergangenheit in der Tat ein Problem. Es ist bekannt, dass Deutschland und Frankreich zwar die Verschuldungsgrenzen des Stabilitätspaktes überschritten, Sanktionen gegen sich aber verhindert haben. Insofern ist es schon sinnvoll, die Sanktionen zu automatisieren.

Die Schwierigkeit mit den Sanktionen ist nur die, dass sie zwar bei bewusstem Fehlverhalten zu Korrekturen führen können. Sanktionen können also etwa dann helfen, wenn eine Regierung nicht bereit ist, die Verschuldung zu begrenzen, vielleicht sogar bewusst auf eine Solidarhaftung in der Eurozone spekuliert. Sanktionen helfen allerdings nicht, wenn eine Krise aus anderen Gründen eintritt. Irland beispielsweise hatte noch vor einigen Jahren eine Staatsverschuldungsquote von fünfundzwanzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts, war also quasi ein Vorbild an Solidität. Die irische Regierung hat vielleicht in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik nicht hinreichend Vorsicht walten lassen, im Häusermarkt, bei der Lohnentwicklung und so weiter, das sind aber auch Bereiche, die politisch viel schwerer zu steuern sind. Das gilt auch für die Finanzmarktregulierung, die ja stark von internationalen Vorgaben abhängt. Man muss also fragen: Was hätte es uns eigentlich geholfen, wenn wir Automatismen gehabt hätten und Sanktionen gegen Irland verhängt hätten. In der aktuellen Lage, in der Irland diese Bank retten musste, wollen wir jetzt angesichts des hohen Defizits Geldstrafen gegen Irland verhängen? Sanktionen werden in dieser Situation nicht helfen.

Da Sanktionen also letztlich nur sehr begrenzt helfen, ist die zweite Strömung wichtiger: Die zweite Strömung in der Debatte über die Reform der fiskalpolitischen Regeln in der Eurozone besteht im Wesentlichen darin, private Gläubiger an den Kosten der Lösung von Verschuldungskrisen zu beteiligen. Dieser Ansatz ist vielfach unter der Überschrift ‚Insolvenzverfahren‘ diskutiert worden. Der Begriff ist etwas unglücklich, weil das Verfahren, um das es hier geht, wenig mit privatwirtschaftlichen

Insolvenzverfahren zu tun hat. Im Wesentlichen geht es bei Staateninsolvenzen im Kern darum, dass die Inhaber von Staatsanleihen ihre Forderungen teilweise abschreiben. Bei Privatinsolvenzen ist es eher so, dass dann darüber diskutiert wird, ob es Vermögensgegenstände gibt, die man beschlagnahmen kann. Darum geht es hier nicht, sondern es geht einfach nur darum, dass diejenigen, die Staatsanleihen haben, beispielsweise nur die Hälfte ihre Forderungen bezahlt bekommen, oder auch weniger.

In der aktuellen Debatte über diesen Ansatz ist eine merkwürdige Argumentation entstanden: es wird behauptet, die Befürworter einer Haftung privater Investoren würden eine radikale Position vertreten. Ich denke, hier spielen ordnungspolitische Grundregeln wirklich einmal eine zentrale Rolle: Es zählt zu den grundlegenden Regeln in einer Marktwirtschaft, dass im Prinzip eine alleinige Haftung der Gläubiger genau der richtige Weg ist, um mit Insolvenzen umzugehen.

Das ist bei jedem Privatunternehmen so: Wenn eine Bank einem Unternehmen Geld geliehen hat und das geht in Konkurs, dann kann die Bank im Regelfall auch nicht zum Staat gehen und Hilfen verlangen, beispielsweise in der Form, dass fünfzig Prozent der Verluste vom Steuerzahler getragen werden. Bislang galt diese Regel ja auch für Finanzinvestitionen: Wenn ein privater Anleger Aktien kauft und das betreffende Unternehmen geht in Konkurs, oder wenn dieser Anleger Anleihen kauft von Ländern außerhalb der Eurozone und die werden nicht zurückgezahlt, dann ist das Geld eben auch weg, da kommt niemand auf die Idee, dass die Bundesrepublik Deutschland dafür haften sollte. Und das gilt aus guten Gründen, denn es wäre ja der völlig falsche Anreiz, wenn man Investoren für Verluste entschädigt.

Das heißt, der Grundsatz muss der sein, dass es in solchen Fällen keine Staatsbeteiligung gibt, oder wenn es sie gibt, muss man fragen, was die triftigen Gründe sind, die den Staat dazu bringen, privaten Investoren zur Hilfe zu kommen. In der Finanzkrise existieren solche Gründe, und die sind uns allen bekannt. Der eigentliche Grund ist nicht, dass Hilfen in einem marktwirtschaftlichen System irgendwie legitim wären. Ich kann mich an keinen deutschen Politiker erinnern, der jemals versprochen hätte, dass die deutsche Regierung die griechischen Staatsanleihen übernimmt, wenn die Griechen sie nicht bedienen können. Das hat nie jemand gesagt, und im EU-Vertrag steht ja auch genau das Gegenteil.

Der triftige Grund, es in der Krise der Eurozone nicht zu einer vollständigen Haftung der Gläubiger kommen zu lassen, besteht darin, dass es dann wohl zu einer weiteren Finanzkrise käme, die im Vergleich zu der im September 2008 noch deutlich drastischer ausfallen würde. Das ist der Grund, aus dem wir quasi gezwungen sind einzugreifen.

Was die Zukunft der Eurozone und die Überwindung dieser Dilemmasituation angeht, stellen sich aus meiner Sicht zwei Fragen. Die eine Frage ist die, wie wir die aktuelle Verschuldungskrise lösen. Die zweite Frage ist die, wie wir uns die Eurozone langfristig vorstellen. Ich sehe derzeit die Gefahr, dass die Bundesregierung sich in eine Vereinbarung hineindrängen lässt, die die Eurozone dauerhaft strukturiert, in eine dauerhafte Vereinbarung. Und das ist der schlechtest mögliche Moment, um das zu tun. Natürlich ist der Druck groß, die Frage zu beantworten, was nach 2013 kommt. Aus meiner Sicht kann nach 2013 aber nur eine weitere Übergangsregelung kommen.

Denn es ist klar: In der aktuellen Situation gibt es überhaupt keine andere Wahl als eine Einbeziehung von Hilfen der Gemeinschaft der Länder in der Eurozone, um die Krise zu überwinden. Einige Staaten der Eurozone werden ihre Finanzen ohne einen Schuldenschnitt nicht sanieren können. Zumindest in Griechenland, voraussichtlich auch in Irland ist das kaum vermeidbar. Unsere Banken haben auf absehbare Zeit

nicht hinreichend Eigenkapital, um größere Verluste auszuhalten. Wir wissen es ja nicht mal genau, was sie aushalten müssten. Bis 2013 hat die Politik sich zumindest implizit darauf festgelegt, mit Liquiditätshilfen staatliche Insolvenzen zu vermeiden. Ab 2013 sollte ein Schuldenschnitt möglich sein. Allerdings wird das ohne eine staatliche Beteiligung an den Verlusten nicht gehen.

Wie könnte das aussehen? Ich habe Ihnen hier ein Zitat von Herrn Schäuble aufgeschrieben: Im Wesentlichen ist er der Meinung, dass die privaten Gläubiger in der Tat einbezogen werden, aber, dass das Ganze eben eine Kombination ist aus Einbeziehung der privaten Gläubiger und einer Staatsgarantie.

Aber dabei stellt sich die Frage, ob das eine Übergangsregel ist oder wir uns auf Dauer so einrichten wollen. Wenn wir uns auf Dauer so einrichten, besteht die Gefahr des Abrutschens in eine Transfer- und Verschuldungsunion, aus der wir so schnell nicht wieder herauskommen. Auf Dauer wäre eigentlich etwas anderes wünschenswert, nämlich eine Situation, in der der Finanzsektor so aufgestellt ist, dass man sich ein staatliches Insolvenzverfahren leisten kann. Das Problem besteht ja nicht darin, dass wir kein Verfahren für staatliche Insolvenzen haben. Das hatten wir in gewisser Weise. Es gibt ja Institutionen, die mit Staatsbankrotten umgehen, beispielsweise den Pariser und den Londoner Club. Das hätte man auf die Länder der Eurozone durchaus anwenden können. Das Problem war, dass unser Finanzsektor nicht in der Verfassung war und ist, einen Staatsbankrott auszuhalten. Die Folgen waren unberechenbar, und so lange das so ist, können wir die wunderbarsten Insolvenzverfahren aufschreiben, niemand wird sie jemals einsetzen und es wird auch niemals jemand glauben, dass sie eingesetzt werden.

Um diese Dilemmasituation zu überwinden, ist es von ganz zentraler Bedeutung, dass wir die Reform im Finanzsektor vorantreiben. Ich will jetzt nicht anfangen über Basel III und so weiter zu reden, aber in der Steigerung der Robustheit des Finanzsektors liegt der Schlüssel zur Wiederherstellung einer Eurozone, in der die Mitgliedstaaten in ihrer Finanzpolitik autonom sind und eine Solidarhaftung glaubwürdig ausgeschlossen werden kann.

Lassen Sie mich zum Schluss kommen. Das, was ich mir an inländischen finanzpolitischen Maßnahmen vorstelle, habe ich, glaube ich hinreichend beschrieben. Was die europäische Situation angeht, würde ich mir vorstellen, nach 2013 eine zweite Übergangsregelung anzustreben, einen zweiten Rettungsschirm mit einer Kombination aus Privatgläubigerbeteiligung und Staatshaftung. Meines Erachtens ist es ein großer Erfolg der deutschen Politik, dass Frankreich dem Prinzip der Beteiligung privater Gläubiger in der Erklärung von Deauville zugestimmt hat. Jetzt muss das auch wirklich umgesetzt werden. Ich bin optimistisch, dass das klappt. Die langfristige Vorstellung, die ich von der Währungsunion habe, ist aber die, dass wir zu der New-Bail-Out Klausel zurückkehren, und dass wir die Finanzmarktregulierung so ändern, dass riskante Investitionen auf Kosten des Steuerzahlers nicht mehr möglich sind. Dieser Prozess wird Zeit benötigen, man muss das schrittweise machen, aber es ist klar, wohin die Reise gehen muss. Ich danke vielmals für Ihre Aufmerksamkeit.