

## Generationengerechtigkeit versus soziale Gerechtigkeit?

Ein Beitrag zur Debatte um die Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik

Die mit dem Begriff „nachhaltige Finanzpolitik“ verbundene Konsolidierungspolitik, die auf die Rückführung der Verschuldungsquote auf ein geeignetes Maß,<sup>1</sup> auf die Rückführung der Zinslastquote der öffentlichen Haushalte<sup>2</sup> sowie auf die Sicherung von Entscheidungsspielräumen in der Zukunft zielte, muß – zumindest vorübergehend – als gescheitert angesehen werden. So populär der Begriff und die mit ihm einhergehende strikte Haushaltsdisziplin die grüne Finanzpolitik und ihre VertreterInnen werden ließen, so bescheiden sind die Ergebnisse: In keinem Jahr seit dem Beginn der grünen Regierungsbeteiligung 1998 ist, von dem Sonderfall der UMTS-Lizenzentnahmen abgesehen, auf Bundesebene ein nennenswerter Beitrag zum Schuldenabbau gelungen. Mehr als verübergehende Primärüberschüsse, d.h. Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben ohne Berücksichtigung des Schuldendienstes, wurden nicht erreicht. Bei den Ländern hat die Verschuldung zu- statt abgenommen: von etwa 10 Milliarden 2000 über 27 Milliarden 2001 auf 31 Milliarden im Jahr 2002. Derzeit erreicht die Neuverschuldung in allen Gebietskörperschaften neue Rekordhöhen: Mit 41 Milliarden Euro Neuverschuldung droht 2003 beim Bund ein nie erreichtes Budgetdefizit. In den Ländern werden reihenweise schuldenfinanzierte Nachtragshaushalte beschlossen.

Die Gefahr besteht, dass der richtige Ansatz, die Verschuldungsspirale zu durchbrechen und die Verlagerung von Lasten auf künftige Legislaturperioden bzw. Generationen zu beenden, auf Dauer beschädigt wird, falls er nicht mit einer realistischen und ökonomisch tragfähigen Analyse und Strategie unterfüttert wird.

### Erster Fehler: Dominanz der Haushaltspolitik

Der erste zentrale Fehler der bisher verfolgten „nachhaltigen Finanzpolitik“ ist ihre einseitige Verortung in der Haushaltspolitik. Restriktive Haushaltspolitik wurde begrifflich „vergrünt“ und als „nachhaltig“ bezeichnet. Ein innovatives Konzept zur Beendigung der überbordenden Verschuldung lag der „nachhaltigen Finanzpolitik“ nie zugrunde. Ebenso fehlte der Zusammenhang zu anderen grünen Politikfeldern. Erst spät ist mit der Forderung nach Abbau ökologisch schädlicher Subventionen eine auch öffentlich wahrgenommene Verbindung von „nachhaltiger Finanzpolitik“ und umweltpolitischen Anliegen gelungen.

Die Verortung in der Haushaltspolitik führte zu dem, dass Rückwirkungen von Ausgabenkürzungen auf die Einnahmenentwicklung übersehen wurden. Ohne wirtschaftliche Dynamik sinken die Steuereinnahmen. Der Herausforderung, Haushaltskonsolidierung zu betreiben und gleichzeitig wirtschaftliche Dynamik zu ermöglichen oder zu erzeugen, wurde verbal begegnet, gelungen ist sie nicht. Viel zu wenig hat ein Umsteuern von statischen/bewahrenden/vergangenheitsorientierten Ausgaben zu

---

<sup>1</sup> Welches dieses Maß ist, muß als umstritten gelten. Als nachhaltig könnte man eine konstante oder sinkende Verschuldungsquote bezeichnen. Ein steigendes Verhältnis von Schuldenstand und Sozialprodukt, wie es seit Jahren in der Bundesrepublik zu beobachten ist, ist jedenfalls nicht nachhaltig. Vor diesem Hintergrund ist es müßig, das optimale Verschuldungsniveau zu suchen. Es liegt für Deutschland jedenfalls unter dem aktuellen. Deutlich wird das insbesondere an den beiden weiteren Kriterien Zinslastquote und Entscheidungsspielräume, die für den Großteil der Landes- und Kommunalhaushalte eindeutig verletzt sind. Sollte es uns in den nächsten Jahren tatsächlich gelingen, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften, mit denen die Verschuldung netto abgebaut werden kann, wird die Debatte um das richtige Ausmaß des Verschuldungsabbaus und damit um die optimale Verschuldungsquote anstehen. Aber erst dann.

<sup>2</sup> Sinnvoller wäre von einer Vergangenheitslastquote zu sprechen und damit die Belastungen durch die Beamtenpensionen, Beihilfe für Pensionäre, etc. einzubeziehen.

dynamischen/erneuernden/zukunftsorientierten Ausgaben stattgefunden.<sup>3</sup> Der strukturelle Aspekt der „nachhaltigen Finanzpolitik“ kam zu kurz. Außerdem wurde die Nachfragewirkung der Finanzpolitik übersehen: Durch eine Entlastung der Gutverdienenden und eine zumindest relative Belastung der Geringverdienenden durch die verschiedenen Reformmaßnahmen musste die Binnennachfrage zurückgehen. Unglücklicherweise hat die „nachhaltige Finanzpolitik“ die ideologische Barriere des wirtschaftspolitischen Mainstream gegenüber keynesianischen Forschungsergebnissen übernommen. Statt auf die globale Wirkung von Nettoentlastungen zu setzen, hätte differenziert die Nachfrage- und Beschäftigungswirkung der verschiedenen Reformmaßnahmen betrachtet werden müssen. Diskutiert wurde, wenn überhaupt, die Konjunkturwirkung des Budgetsaldos, nicht die Konjunkturwirkung der Budgetstruktur auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite. Auch diesbezüglich kam der „strukturelle“ Aspekt zu kurz.

Zum zweiten hat die Verortung bei der Haushaltspolitik dazu geführt, dass die einzelnen Gebietskörperschaften auf Kosten der anderen Ebenen Konsolidierung betrieben. Das gesamtwirtschaftliche Verschuldungsniveau, das richtigerweise beim Stabilitätspakt angelegt wird, wurde so aus dem Blick verloren. Dabei ist in Bezug auf die Generationengerechtigkeit, auf die Inflationsgefahr oder auf eine drohende Überschuldung die Verteilung der Verschuldung auf die staatlichen Ebenen für die Bürger ebenso wie für die Finanzmärkte irrelevant. Der Versuch, die jeweils eigenen Haushalte zu sanieren, hat zu einer Mittelverknappung insbesondere bei den Kommunen geführt, die darauf mit einem Rückgang der kommunalen Investitionen geantwortet haben. Da diese traditionell einen Großteil staatlicher Investitionstätigkeit ausmachen, hat die Konsolidierungspolitik einen negativen Konjunkturimpuls ausgelöst und die Struktur der gesamtstaatlichen Mittelverwendung verschlechtert statt verbessert.

Eine Neukonzeption „nachhaltiger Finanzpolitik“ muss daher auf die gesamtwirtschaftliche Verschuldungshöhe und ihre Veränderung ausgerichtet sein, nicht auf das Budgetdefizit des einzelnen Haushalts. Ebenso wichtig wie die Frage, wie im eigenen Haushalt eine qualitative und quantitative Annäherung an Nachhaltigkeit erreicht werden kann, muss die Frage werden, welchen Beitrag die Politik dieser Gebietskörperschaft leisten kann, um auch anderen föderalen Ebenen eine qualitative und quantitative Verbesserung ihrer Politik im Sinne der Nachhaltigkeit zu ermöglichen.

### **Zweiter Fehler: Verknüpfung mit der Senkung der Staatsquote**

Der zweite zentrale Fehler der nachhaltigen Finanzpolitik ist die Verknüpfung mit der Rückführung der Staatsquote. So richtig es sein mag, die Staats(ausgaben)quote, die derzeit über 48% liegt, zu senken: Nüchtern betrachtet hat die „nachhaltige Finanzpolitik“ ebenso unverantwortlich Geschenke verteilt wie die „nicht-nachhaltige Finanzpolitik“ der Kohl-Regierung. Denn es wurden seit 2000 den Unternehmen und Bürgern (vornehmlich jenen und den besser Verdienenden unter diesen) Steuerentlastungen in Höhe von 51,9 Milliarden Euro gewährt, obwohl das Geld dafür nicht da war, anstatt das ursprüngliche grüne Konzept „Steuersatz senken – Bemessungsgrundlage verbreitern“ umzusetzen, mit dem Bündnis 90/Die Grünen im Wahlkampf 1998 punkten konnten. Der Unterschied zur Verteilung sozialer Wohltaten früherer Regierungen, für die das Geld ebenfalls nicht da war, liegt in der

---

<sup>3</sup> Ich vermeide hier bewusst die missliche Gegenüberstellung von „investiv“ und „konsumtiv“, die im allgemeinen zur qualitativen Bewertung von Haushalten herangezogen wird. Viele als „konsumtiv“ bezeichnete Ausgaben haben investiven Charakter, beispielsweise Lehrergehälter. Wichtig ist, zwischen der qualitativen Bewertung eines Haushalts und dem Kriterium für die Verschuldungsgrenze zu unterscheiden. Denn viele als „investiv“ bezeichnete Maßnahmen, die zu recht zu den zukunftsorientierten Teilen des Haushalts zählen, sind lediglich Ersatzinvestitionen, rechtfertigen also keine zusätzliche Verschuldung (Ein großer Teil der Schulbildung ersetzt beispielsweise nur den Humankapitalverlust durch den Tod älterer Menschen, die bereits über eine entsprechende Schulbildung verfügten. Eine Reparatur des kommunalen Abwassersystems stellt ebenfalls keine Neuinvestition dar).

Wirkung auf die Staatsquote nicht in der Zukunftsorientierung. Die Problematik, dass sich Politiker durch positive Nachrichten (Steuern runter oder Leistungen hoch) profilieren wollen und dabei die finanziellen Folgen für die Haushalte missachten, wurde nicht gelöst. Vielmehr hat die rot-grüne Bundesregierung in Boom-Zeiten Steuerentlastungen beschlossen und immer noch neue Kredite aufgenommen, anstatt für die folgenden Jahre Budgetüberschüsse zu erwirtschaften.

Die Rückführung der Staatsquote kann durchaus mit „nachhaltiger Finanzpolitik“ verbunden werden, aber erst langfristig, indem eine geringere Verschuldungsquote die Zinslasten geringer werden läßt und so das Haushaltsvolumen und damit die Staatsquote senkt. Gleichzeitig Staatsquote und Verschuldungsquote zurückzuführen ist hingegen problematisch. Denn die in der Vergangenheit aufgetürmten Lasten können bei sinkendem Staatsanteil am Sozialprodukt nicht abgetragen werden. Dass Schulden von heute Steuern von morgen sind, ist eine ökonomische Gesetzmäßigkeit. Sie bedeutet auch, dass Schulden von gestern nur durch Steuern von heute und morgen zu bezahlen sind, nicht durch Steuerentlastungen. Der Stimulus durch die Steuerentlastung müsste so groß sein, dass er die Steuerentlastung selbst finanziert und darüber hinaus noch höhere Steuereinnahmen generiert, mit denen ein Beitrag zum Abbau der Staatsverschuldung geleistet werden kann. Bei den bisherigen Steuerensenkungen ist allerdings offensichtlich nicht einmal die Selbstfinanzierung gelungen.<sup>4</sup>

Die Folge der Verknüpfung von „nachhaltiger Finanzpolitik“ und Senkung der Staatsquote war ein Widerspruch zwischen den Gerechtigkeitsvorstellungen der Grünen und der finanzpolitischen Programmatik. Dieser Widerspruch wurde dadurch aufgelöst, dass der Gerechtigkeitsbegriff erweitert wurde. Dies ist insofern eine gute Konsequenz, als vielschichtiger Formen von Ungerechtigkeit in den Blick genommen wurden. Eine Erweiterung des Begriffs der „nachhaltigen Finanzpolitik“ wäre jedoch mindestens ebenso notwendig gewesen. Denn einer der Gründe für das Scheitern der „nachhaltigen Finanzpolitik“ liegt gerade in der schiefen Verteilungswirkung, die eine Schwächung der Binnenachfrage und damit über die reine Nettowirkung des Staatshandelns hinaus eine dämpfende Wirkung auf Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ausgelöst hat.

Eine Neukonzeption der „nachhaltigen Finanzpolitik“ muß der Konsolidierung Priorität gegenüber der Senkung der Staatsquote einräumen, die Verteilungs- und Nachfragewirkungen staatlichen Handelns berücksichtigen und vor allem die Struktur der öffentlichen Haushalte verändern.

### **Mangelnde intergenerative Gerechtigkeit?**

Die Debatte um die Nachhaltigkeit unserer (Finanz- und Sozial-)Politik ist zu einer intergenerationellen Neiddebatte verkommen. Um es zu karikieren: Junge Menschen, die eine kostenlose Schul- und Universitätsausbildung genossen haben, mit Handy, Laptop und schicken Klamotten unterwegs sind, sich bereits mit den Finessen des Aktienmarktes auskennen und sich teilweise auf ein saftiges Erbe freuen, klagen ihre Eltern des Raubbaus an ihrer Zukunft an. Diese haben teilweise nach dem Krieg mit wenig oder nichts angefangen und dann zunächst durch sparsame Lebensführung das aufgebaut, was der jungen Generation in den Schoß gefallen ist oder einst in den Schoß fallen wird.

Die Debatte um die Generationengerechtigkeit hat insofern eine Schiefelage, als aus den Generationenbilanzen Netto-Belastungen durch Steuern und Abgaben im Verhältnis zu den zu erwartenden staatli-

---

<sup>4</sup> Hier soll nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, daß eine sinnvoll gestaltete Senkung der Abgabenlast, indem sie Schwarzarbeit zurück in die Legalität holt, Abgabenhinterziehung eindämmt und die Abwicklung von bisher im eigenen Haushalt erbrachten Leistungen über den Markt lohnenswert macht, tatsächlich sich selbst finanzieren kann. Steuerensenkungsprogramme zur Ankurbelung der Konjunktur erreichen dieses Ziel jedoch regelmäßig nicht. Bestes Beispiel ist das derzeitige Steuerensenkungsprogramm von George Bush.

chen Leistungen abgelesen werden und so getan wird, als sei dies das vollständige Bild. In einer ernstzunehmenden ökonomischen Analyse sind jedoch zwei Seiten zu betrachten:

Auf der einen Seite stehen die Netto-Belastungen der jungen Generation aufgrund staatlicher Regelungen (Explizite und implizite<sup>5</sup> Staatsschuld der Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme). Diese sind nicht zu bestreiten und stellen schon jetzt eine dramatische, aufgrund der demographischen Entwicklung aber auch wachsende Gefährdung für unsere Gesellschaft dar. Während heute der Einfluß der demographischen Entwicklung noch positiv ist, weil der Anteil der Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung mit 65% heute höher liegt als in den 50er bis 80er Jahren, ist für die nächsten Jahrzehnte mit einer dramatischen Verschlechterung dieses Verhältnisses zu rechnen. Die heutigen, in der Gesamtmisere untergehenden „Demographie-Überschüsse“ werden dann durch „Demographie-Defizite“ abgelöst, die die Gesamtmisere noch verschärfen werden. Es muß angesichts der prognostizierbaren Entwicklung der Abgabenlast und der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte als völlig unstrittig gelten, dass die Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte nicht nachhaltig gewesen ist.

Auf der anderen Seite stehen jedoch Netto-Entlastungen der jungen Generation durch private Vermögensbildung. Das Geld-, Grund- und Betriebsvermögen der privaten Haushalte ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gewachsen. Die gesamtgesellschaftlichen Sparquoten (die den negativen Saldo des öffentlichen Sektors bereits enthalten) waren stets und sind bis heute positiv. Bis 1993 lagen sie durchgehend über 10%. Durch Außenhandelsüberschüsse, die einen Überschuß der inländischen Produktion über den inländischen Konsum darstellen, wurde ein gigantisches Auslandsvermögen angehäuft. Die Vermögensbilanz der jetzt alten Generation ist folglich gesamtgesellschaftlich gesehen positiv. Unsere Eltern haben Vermögen angehäuft, indem sie mehr produzierten, als sie selbst verbrauchten. Ihnen eine verschwenderische Politik zulasten der jungen Generation vorzuwerfen, entbehrt also jeglicher ökonomischen Grundlage. Deutschland hat insofern nachhaltig gewirtschaftet, als mehr Vermögenswerte angesammelt wurden als verzehrt. Im Unterschied zur Generation unserer Großeltern, die durch den Zweiten Weltkrieg ihren Kindern eine deutlich schlechtere (Vermögens-)Situation (ganz zu schweigen von der moralischen Last) zurückließ, als sie von ihren Eltern geerbt hatten, vererben die heutigen Älteren ein reicheres Deutschland, als sie selbst übernommen haben. Der Generationenkonflikt ist vor diesem Hintergrund unverständlich.

### **Mangelnde Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit der ererbten Strukturen**

Der Vorwurf der mangelnden Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, der mangelnden Generationengerechtigkeit ist aber dennoch gerechtfertigt, allerdings nicht bezogen auf den ererbten Wohlstand, sondern in bezug auf die ererbten Strukturen:

- Die Schere zwischen der expliziten und impliziten Verschuldung der öffentlichen Haushalte einerseits und dem privaten Vermögen andererseits wurde in den 70er, 80er, 90er Jahren sehr weit geöffnet. Ökonomisch saldieren sich diese Größen. Denn z.B. sind die Bundesschatzbriefe zugleich Schulden des Staates und Vermögen der privaten Haushalte. Die Vermögensverteilung zwischen Staat und privatem Sektor, die die junge Generation ererbt, ist jedoch wesentlich ungünstiger, als die von unseren Eltern in den 50er und 60er Jahren ererbte. Die ererbte Last liegt in der Aufgabe, die öffentliche Verschuldung zurückzuzahlen und die Vermögensverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor wieder korrigieren zu müssen.

---

<sup>5</sup> Die implizite Staatsschuld bezieht sich insbesondere auf künftige Pensionslasten und Beihilfelasten in den öffentlichen Haushalten, für die anders als für betriebliche Pensionsverpflichtungen in der Privatwirtschaft keine Rückstellungen gebildet wurden. Darüber hinaus bestehen aber weitere Zahlungsverpflichtungen durch internationale Vereinbarungen, Leasing-Verträge, etc.

Das kann entweder durch Wirtschaftswachstum erfolgen oder dadurch, dass die privaten Vermögen zugunsten des Staates reduziert werden. In beiden Fällen steht der Steuerzahlung der Bürger keine andere Leistung des Staates gegenüber als der Abbau der Verschuldung. Dies stellt für eine Demokratie ein großes Problem dar. Während die Politiker bisher zusätzliche Steuern für zusätzliche Leistungen scheuten und lieber die Staatsverschuldung erhöhten, werden Politiker heute und in Zukunft Leistungskürzungen ohne Steuersenkung oder Steuererhöhung ohne zusätzliche Leistungen durchsetzen müssen, um die Schere zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Schuld zu schließen. Diese Probleme uns aufgehalst zu haben, kann man der Elterngeneration vorwerfen. Aufgabe einer nachhaltigen Finanzpolitik wird es sein, die Schere zwischen privatem Vermögen und öffentlicher Schuld wieder ein Stück zu schließen.

- Die Größe der Erbschaften hat damit zu tun, dass die älteren Menschen aufgrund von Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung ihr angespartes Vermögen anders als alte Menschen in einem System ohne Versicherung nicht mehr im Alter aufzehren müssen. Die Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme sind folglich einer der Gründe für den enormen Aufbau privater Vermögen. Der impliziten Verschuldung der sozialen Sicherungssysteme steht das implizite Vermögen der privaten Haushalte in Form von Ansprüchen an die Sicherungssysteme gegenüber. Insgesamt ist das Vermögen Deutschlands durch die Ausweitung der sozialen Sicherung nicht zurückgegangen. Auch hier wird deutlich, dass die ererbte Last eine Strukturverzerrung ist. Diese geht einher mit einer intragenerationellen Schieflage. Der Vermögensaufbau der Familien führt durch Kaskadeneffekte bei den Erbschaften zu einer immer stärkeren Vermögenskonzentration. Die öffentlichen Schulden werden jedoch zunächst einmal von allen Bürgern gemeinsam getragen. Dazu kommt, dass es meist denselben Gruppen gelungen ist, Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme und privates Vermögen aufzubauen, während andere Gruppe weder das eine noch das andere haben. Das heißt, die Schieflage zwischen privatem Vermögen und öffentlicher Schuld hat eine soziale, intragenerationelle Schieflage zur Folge. Diese wird sich im Zeitablauf immer stärker zeigen. Die Vermögens- und daraus folgend Einkommensverteilung der alten Menschen wird immer stärker auseinanderdriften: Ganz reichen Alten stehen arme Alte gegenüber. Diese Ungleichheit überträgt sich über Erbschaften und Schenkungen an die folgenden Generationen. Es ist daher wenig sinnvoll, soziale Gerechtigkeit und Generationengerechtigkeit gegeneinander auszuspielen. Ein Teil der mangelnden Generationengerechtigkeit besteht darin, dass eine soziale Ungerechtigkeit vererbt wurde, die unsere Eltern so nicht von ihren Eltern ererbt haben. Die ererbte Last unserer Generation besteht also darin, dass wir die soziale Schieflage korrigieren müssen, die durch die zunehmende Vermögenskonzentration (Kaskadeneffekt durch Erbschaften einerseits und mangelnde Altersvorsorge aufgrund von Arbeitslosigkeit oder prekärer Beschäftigung andererseits) entsteht.
- Ein viertes Strukturproblem ist vererbt worden: die schlechte Struktur der öffentlichen Haushalte, also die ungeeignete Verwendung des Steueraufkommens durch die öffentliche Hand. Während insgesamt gespart wurde und so ein Vermögensaufbau für die künftige Generation geleistet wurde, ist im staatlichen Bereich der Anteil der Ausgaben zu gering gewesen, die aus heutiger Perspektive als investiv gelten können. Zum einen wurde die Pflege der öffentlichen Infrastruktur in den letzten Jahren vernachlässigt, Ersatzinvestitionen wurden unterlassen. Die PISA-Studie hat Mängel bei den Bildungsinvestitionen aufgezeigt. Zum zweiten ist manches, was früher als Investition angesehen wurde, heute als Fehlinvestitionen zu bezeichnen. Die massiven staatlichen „Investitionen“ (wir würden sagen: Subventionen) in Atomkraft ziehen aufgrund der ungelösten Entsorgungsproblematik enorme Kosten nach sich. Der massive Aus-

bau der Straßeninfrastruktur anstelle des Schienennetzes ist für uns heute ein Beispiel von Fehlallokation, weil er ökologisch nicht nachhaltige Verhaltensweisen und Strukturen begünstigt hat. Ähnliches gilt für Subventionen in Steinkohle und in die Intensivierung der Landwirtschaft. Noch immer ist der vieldiskutierte Subventionsabbau nicht gelungen. Die Subventionen liegen nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung heute mit 59 Mrd. Euro nach leichtem Auf und Ab auf demselben Niveau wie 1998. Nur der rasante Anstieg während der Kohl-Ära von unter 35 auf 59 Mrd. konnte gestoppt werden. Insgesamt ist die Struktur der öffentlichen Haushalte zu wenig auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung und zu wenig auf Netto-Investitionen ausgerichtet – Netto-Investitionen verstanden als Leistungen, die über den Ersatz von früherem Vermögen an Wissen und Kapital hinausgehen und in den nachfolgenden Jahren eine positive Rendite abwerfen. Die ererbte Last besteht darin, diese Fehlinvestitionen zu beenden, die Schulden dafür auch ohne positive Rendite dieser Investitionen (also ohne Gegenleistung) zurückzuzahlen und neue Investitionen vornehmen zu müssen, die einen nachhaltigen Entwicklungspfad der Volkswirtschaft unterstützen.

- Die fünfte ererbte Strukturlast besteht in der Finanzierungsweise staatlicher Systeme. Die einseitige Belastung des Faktors Arbeit im Zusammenhang mit den sozialen Sicherungssystemen hat den Arbeitsmarkt völlig aus dem Gleichgewicht gebracht. So müssen viele qualifizierte Menschen mangels Arbeitsplatz unproduktiv bleiben. Diese Fehlstruktur ist eine der größten ererbten Lasten unserer Generation. Sie lag zur Jugend unserer Eltern noch nicht vor. Entsprechendes gilt im Steuersystem: Die zunehmende Belastung der Aktiven durch die ausschließliche Verwendung der Ertragsbesteuerung, insbesondere die Belastung der Arbeitserträge, hat die wirtschaftliche Aktivität abgebremst. Wenig leistungsfähige Betriebe und wenig leistungswillige Vermögende werden subventioniert, indem sie staatliche Leistungen ohne Steuerzahlung erhalten. Gleichzeitig werden die Menschen, die innovativ sind, mit extrem hohen Abgabenlasten gebremst oder außer Landes getrieben. Unsere Eltern haben eine Finanzierungsstruktur des Staates von ihren Eltern geerbt, die sich durch eine Balance bei der Besteuerung von Kapital und Arbeit und durch eine Balance zwischen Ertrags-, Konsum- und Vermögensbesteuerung (Gewerbekapitalsteuer, Vermögensteuer, Grundsteuer, Erbschaftsteuer sowie Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichs), ausgezeichnet hat. Diese Balance, die international üblich ist, wurde aufgegeben zugunsten einer einseitigen Belastung von Konsum und (Arbeits)Erträgen mit der Folge, daß heute Deutschland beim Anteil der Vermögensbesteuerung am Sozialprodukt mit 0,8 % im Vergleich zu anderen entwickelten Volkswirtschaften, die etwa 2% erreichen, international ein Schlußlicht bildet. Vorzuwerfen ist der Generation unserer Eltern, dass sie wirtschaftliche Aktivität und insbesondere abhängige Beschäftigung zunehmend unprofitabel gemacht und so eine Wachstumsschwäche herbeigeführt haben. Eine Aufgabe nachhaltiger Finanzpolitik wird es sein, die Vermögensbesteuerung wieder zu stärken und so die einseitige Finanzierungsstruktur zu beenden.
- Schließlich muß die Verteilungswirkung der Verschuldung betrachtet werden: Jährlich wird aus dem Steueraufkommen ein größerer Anteil für Zinsen aufgewendet, derzeit im Bundeshaushalt bereits 15%. Nimmt man weitere vergangenheitsbezogenen Ausgaben wie die Zuschüsse zur Rentenversicherung oder Pensionslasten für Beamte hinzu, liegt der Anteil bei über 50% und wird schon in wenigen Jahren die 60%-Marke erreichen. Damit verschiebt sich die Verteilungswirkung der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte kontinuierlich. Nimmt man die Entwicklung auf der Einnahmenseite hinzu, hat auch hier eine Verschiebung stattgefunden, weg von der Belastung der Gewinn- und Vermögenseinkünfte und hin zur Belastung der Arbeitseinkommen. Diese Entwicklung hat vor allem mit Veränderungen in der Bemes-

sungsgrundlage zu tun. Zusammengenommen wird eine Strukturverschiebung deutlich, die zu korrigieren ist, anstatt sie z.B. mit einer niedrig angesetzten Abgeltungssteuer in die gleiche Richtung weiterzubetreiben: Die öffentlichen Haushalte haben, wenn man von den explizit umverteilenden Komponenten absieht, in den vergangenen Jahrzehnten eine immer größere Verteilungswirkung in die falsche Richtung erzeugt. Der Umfang der expliziten Verteilung müsste folglich, um einen ähnlichen sozialen Ausgleich und eine ähnliche Nachfragewirkung wie früher zu erreichen, eher zu- als abnehmen.<sup>6</sup> Auch dies ist eine ererbte Last: Das notwendige Umverteilungsvolumen steigt an. Aufgabe einer nachhaltigen Finanzpolitik wird es sein, Lösungen für dieses intragenerative Gerechtigkeitsproblem aufzuzeigen.

## Konsequenzen

Folgt man dieser Analyse wird folgendes deutlich:

- 1) Soziale Gerechtigkeit wird nur gelingen, wenn wir die Frage der Generationengerechtigkeit lösen und umgekehrt. Denn beide hängen zusammen. „Nachhaltige Finanzpolitik“ hat folglich eine wichtige sozialpolitische Komponente.
- 2) Durch die Förderung privater Vermögensbildung die Problematik der Rentenversicherung lösen zu wollen, ist überflüssig: Der private Vermögensaufbau erfolgt längst und stellt bereits eine wichtige Ergänzung zur gesetzlichen Rente dar. Versäumt wurde nur, die Ansprüche an die gesetzliche Rente in dem Maße zurückzufahren, wie der private Vermögensaufbau erfolgte. Die nun vorgenommene Subventionierung der Vermögensbildung verschärft die Verteilungsproblematik, die dadurch entsteht, daß der private Vermögensaufbau sehr ungleich über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt ist, noch weiter. Das Problem ist, dass gerade die Menschen, die wegen Arbeitslosigkeit oder prekärer Beschäftigung geringe Ansprüche aus der GRV aufbauen, auch kaum private Vermögensbildung betreiben (können). Mit Ausnahme der Subventionierung des Vermögensaufbaus dieser Gruppe ist die Riester-Rente völlig überflüssig. Dass aus Steuern und Beiträgen die Ersparnisbildung von Besserverdienenden subventioniert wird (z.B. Gehaltsumwandlung), ist nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv. Denn private Altersvorsorge wird in ausreichendem Maße betrieben, die Sparquote und die Vermögensbildung sind insgesamt nicht zu niedrig. Problematisch ist höchstens die Verteilung derselben auf die Bevölkerungsgruppen, die aber durch die Riester-Rente nicht wirklich korrigiert wird. Dazu müßte auf die großen Vermögen zugegriffen werden, um Menschen ohne Sparmöglichkeit zu unterstützen.
- 3) Der Versuch, die öffentliche Schuld mit Hilfe der Ertragsbesteuerung abzubezahlen, muß scheitern. Zum einen dämpft er die wirtschaftliche Entwicklung, zum anderen werfen die öffentlichen Investitionen der Vergangenheit nicht die Rendite ab, die mit der Ertragsbesteuerung abgeschöpft werden könnte. Die Schere zwischen öffentlicher Armut und privater Schuld wird nur über Formen der Vermögensbesteuerung (Grundsteuer, Erbschaftsteuer, Vermögensteuer, Elemente der Gewerbesteuer, etc.) geschlossen werden können. Die angeblich so verwerfliche drohende „Substanzbesteuerung“ erzwingt einen effizienten Einsatz von Vermögenswerten und beendet die Subventionierung von Unternehmen und Grundbesitzern, die bei einem realistischen Finanzierungsbeitrag für staatliche Leistungen längst einen Teil ihres Ka-

---

<sup>6</sup> Daß Verteilungswirkungen ganz reale wirtschaftliche Effekte haben und massive Strukturveränderungen in der deutschen Volkswirtschaft zeitigen können, wird aus einem Krisenszenarium für die Nachfrage nach Mercedes deutlich: Die Nachfrage nach Mercedes ist abhängig von dem Bestehen einer großen Schicht relativ wohlhabender Menschen. Würde sich die deutsche Einkommensverteilung schnell der US-amerikanischen angleichen, könnte die deutsche DaimlerChrysler-Tochter Mercedes-Benz in dieser Form und Größe nicht weiterbestehen.

pitals in produktivere Hände übergeben müßten. Wie die Grünen im Zusammenhang mit der Reform der Gewerbesteuer richtig argumentiert haben, muß Ausgangspunkt einer Unternehmensbesteuerung die Äquivalenz mit der empfangenden Leistung sein. Die reine Gewinnbesteuerung ist ein Irrweg.

- 4) Die beiden Optionen bei der Reform der Krankenversicherung, die beide vom Lohneinkommen als Bemessungsgrundlage für die GKV Abstand nehmen, sind gute Reformoptionen. Eines dieser Modelle sollte baldmöglichst umgesetzt werden. Die Strategie des Bürgerversicherungs-Modells von Lauterbach, Vermögenseinkommen auch zur Finanzierung sozialer Sicherung heranzuziehen und damit in die Richtung des alten grünen Gedankens zu gehen, soziale Sicherung aus der Wertschöpfung zu finanzieren, ist vor dem Hintergrund der obigen Überlegungen die richtige. Die Überlegungen, daß die Umverteilung nicht aus der GKV herausgenommen darf, trifft ebenfalls einen wichtigen Punkt: Eine weitere Belastung einkommensschwacher Haushalte wäre angesichts der Schwäche der Binnennachfrage kontraproduktiv.
- 5) Der Stabilitätspakt ist ein willkürliches und ohne ökonomische Fundierung vereinbartes Instrument zur Vermeidung übermäßiger Defizite. Eine Reform ist dringend erforderlich. Den Stabilitätspakt zu flexibilisieren ist dabei jedoch der falsche Weg. Der Pakt ist flexibel genug. Hätte die deutsche Politik nicht exzessiv Steuern gesenkt und würde Steuerhinterziehung in der Europäischen Union und in Deutschland wirksam bekämpft, hätte Deutschland keine Probleme mit der Einhaltung der Verschuldungsgrenze.<sup>7</sup> In Frankreich wirkt der Pakt genau in die richtige Richtung: Er verhindert schuldenfinanzierte Steuergeschenke, die zu großen Teilen den reicheren Mitgliedern der Gesellschaft zugute kommen würden. Es ist grundsätzlich richtig, am Stabilitätspakt als einer wechselseitigen Selbstbindung der Regierungen festzuhalten und ihn zur Disziplinierung gegenüber denjenigen zu verwenden, denen die Steuern auch heute noch zu hoch erscheinen bzw. die sich immer noch nicht an den Abbau von Steuersubventionen machen wollen. Die Kritik an der mangelnden Berücksichtigung von Investitionen und der Verhinderung von Konjunkturpolitik durch den Stabilitätspakt geht an die falsche Adresse: Nicht der Stabilitätspakt hat in den vergangenen Jahren eine antizyklische Politik verhindert, sondern die Steuergeschenke der Steuerreform 2000 und der Unternehmenssteuerreform sowie die massive Zunahme des Umsatzsteuerbetrugs. Wären diese unterblieben, hätte Deutschland wie andere europäische Staaten in den Jahren guter Konjunktur Haushaltsüberschüsse erwirtschaften können und die Schuldenquote senken. Dann wäre genug Spielraum für konjunkturelle Impulse gewesen; die ökonomisch fehlerhafte Konstruktion des Stabilitätspakts wäre für Deutschland unproblematisch gewesen.<sup>8</sup> Der Sündenbock Stabilitätspakt hat leider erlaubt davon abzulenken, wo die wahre Verantwortung dafür liegt, daß Deutschland über keine fiskalischen Spielräume mehr verfügt. Bei der Debatte um den Stabilitätspakt darf die soziale Ungerechtigkeit, die durch die wachsende öffentliche Verschuldung entsteht, nicht übersehen werden. Die Antwort, die nachhaltige Finanzpolitik geben muß, ist eine deutliche Veränderung der Haushaltsstruktur hin zu zukunftsorientierten Ausgaben und hin zur Vermögensbesteuerung sowie eine klare Strategie der Konsolidierung unter Einhaltung des Stabili-

---

<sup>7</sup> Hier ein Hinweis zum Kanton St. Gallen: Steuersenkungen sind dort – grob gesprochen – erst dann erlaubt, wenn so viele Rücklagen gebildet worden sind, daß die maximale Verschuldung (3% der Steuereinnahmen) von sieben Haushaltsjahren gedeckt ist. Das würde bedeuten, daß in Deutschland die Steuern erst dann hätten gesenkt werden dürfen, wenn – bei Anwendung der Verschuldungsregel von Maastricht – 21% des BSP (7 mal 3%) als Rücklage bestanden hätten.

<sup>8</sup> Deutlich werden die Probleme dort, wo trotz positiver konjunktureller Einflüsse immer noch statt eines Verschuldungsabbaus neue Haushaltsdefizite zugelassen werden.

tätspakts. Konjunkturelle Impulse sollte weniger über das Budgetdefizit als über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Haushalts erfolgen.

### **Fazit**

Das, was die Grünen bisher de facto unter dem Stichwort „nachhaltige Finanzpolitik“ erreicht haben, ist bestenfalls als gemischt zu bezeichnen. Die Struktur der öffentlichen Finanzen ist bisher auf der Ausgabenseite kaum verbessert.. Die Struktur der öffentlichen Einnahmen wurde durch die einseitige Steuersenkung zugunsten von großen Unternehmen, hohen Einkommensgruppen und Vermögenden (nicht zuletzt durch die weitere Aushöhlung der Bemessungsgrundlage etwa im Bereich Veräußerungsgewinne), eher verschlechtert.

Insgesamt erscheint daher eine Neukonzeption der „nachhaltigen Finanzpolitik“ unausweichlich. Die Neukonzeption wird die harte Wahrheit beinhalten, dass den Steuerzahlungen in den nächsten Jahren nicht mehr gleichwertige staatliche Leistungen gegenüberstehen können, weil manche „Investitionen“ der Vergangenheit kaum Rendite abwerfen. Sie wird vor allem die Struktur der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen müssen – auch beim Stabilitätspakt. Und sie wird um die Belastung der Vermögen nicht herumkommen, wenn sie wirklich ihre Ziele erreichen will: die kontinuierliche Rückführung der Verschuldungsquote (gesamtwirtschaftlicher Schuldenstand/BIP), die Senkung der Zinslastquote der öffentlichen Haushalte und damit der Staatsquote sowie die Sicherung von Haushaltsspielräumen für die Zukunft.