

## „Wohlstand für alle?“ – Finanzpolitik zwischen Konsolidierung, Wachstum und Kreditnachfrage

„Wohlstand für alle“ war der Titel des Buches, mit dem Ludwig Erhard die soziale Marktwirtschaft als wirtschaftspolitisches Leitbild einführte. Dieses Konzept wollte eine private deutsche Wirtschaftsinitiative zur Nachahmung empfehlen und engagierte dazu während der Finanzkrise im Herbst 2008 einen als Ludwig Erhard verkleideten Schauspieler, der das Buch mit dem ambitionierten Titel auf der Wall Street verteilte. Mit „Wohlstand für alle“ wollte man den Bankern signalisieren, dass das Kapital auch dem Gemeinwohl dienen soll.

### Staatliches Handeln als Ausdruck einheitlicher Ziele

„Wohlstand für alle“ ist nicht nur ein Anspruch an das deutsche Wirtschafts-, Finanz- und Sozialsystem, auch die europäische Gemeinschaft wurde im Verlauf ihrer Geschichte immer mehr auf der Grundlage eines Wohlstandsversprechens aufgebaut. Europa wollte seinen Bürgerinnen und Bürgern gutes Wirtschaften und in Folge ein gutes Leben ermöglichen. Doch kann davon noch eine Rede sein, wenn die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland und Spanien bei über 50 Prozent liegt und staatliche Transfers in den südeuropäischen Krisenländern erheblich zurückgefahren wurden, allein in Griechenland zwischen 2009 bis 2013 um 40 Prozent? Die Frage, die sich in Zeiten der Finanz- und Staatsschuldenkrise stellt, ist daher, ob und unter welchen Voraussetzungen „Wohlstand für alle“ für Europa und für Deutschland ein realistisches Ziel bleibt.

Es gibt keinen Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und den Banken, der sich der „Wohlstandsfrage“ nicht in den letzten Jahren stellen musste. Wer zunächst noch seine Partikularinteressen im Blick hatte, erkannte im Laufe der Zeit, dass „alle“ in

einem Boot sitzen. Deutlich wurde dies in der Verbindung und Abhängigkeit von Banken-, Staatsschulden- und Eurokrise. In der Konsequenz erfordert dies mehr gemeinsame Regeln und Ziele. Das Zusammenleben in einem immer mehr vergemeinschafteten Europa setzt eine in Grundzügen einheitliche Auffassung von gemeinsamen Zielen und abgeleitetem staatlichem Handeln voraus und dies gilt insbesondere für die Finanzpolitik. Dabei zeigt das Beispiel der Aufnahme der Schuldenbremse in das Grundgesetz, die Länderverfassungen und schließlich in den europäischen Fiskalpakt, dass sich richtige gemeinsame Regeln auch in Europa durchsetzen lassen. Solche Regeln

werden auch zur besseren Aufsicht und risikoadäquaten Regulierung der Finanzmärkte benötigt.

Die Staatsschuldenkrise hat gezeigt, dass das, was auf die Eurozone einwirkt, Auswirkungen auf einzelne Staaten hat und umgekehrt. Und was auf einen Staat einwirkt, spürt ein Bundesland unmittelbar: Banken und Unternehmen wenden sich direkt an eine Landesregierung, Arbeitslosigkeit und fehlende Steuereinnahmen werden vor Ort spürbar. In diesem Sinne gilt: „All politics is local“. Dies gilt auch für die Kreditaufnahme, hier handeln die Länder eigenverantwortlich. Zusammen mit den übrigen staatlichen Ebenen stabilisieren sie durch eine planbare Kapitalaufnahme den Kreditmarkt und verstetigen das Zinsniveau. Als Kreditnehmer sind sie direkt oder indirekt von unterschiedlichen Regulierungsschritten betroffen.

### Den Landeshaushalt konsolidieren

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte unter Einhaltung der Schuldenbremse zu reduzieren, die spezifischen Potenziale eines Landes zu nutzen und gleichzeitig als solider Kreditnehmer aufzutreten, stellt erhebliche Anforderungen an die Struktur eines Landeshaushaltes. Rheinland-Pfalz ist hier gut aufgestellt, die Potenziale des Landes sind erkannt und werden im Rahmen der Finanzplanung genutzt.

Rheinland-Pfalz hatte als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie deren Bekämpfung hohe Steuerausfälle und Finanzierungskosten. Als Reaktion auf die Krise wurde die Schuldenbremse zwischen Bund und Ländern vereinbart. Im Rahmen der vom Landtag 2010 beschlossenen Schuldenbegrenzungsregel ist ähnlich zur Schuldenbremse im Grundgesetz das strukturelle Defizit so zu verringern, dass

*Dr. Carsten Kühl, Finanzminister, Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz*

*Das hierzulande längst zu einem geflügelten Wort gewordene Wohlstandsversprechen von Ludwig Erhard nimmt der Autor zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen zur Gestaltung der Finanzpolitik nicht nur seines Bundeslandes, sondern auch der Verbindung von Konsolidierung und Wachstum auf europäischer Ebene. Am Beispiel von Rheinland-Pfalz beschreibt er die aktuellen Herausforderungen mit dem Stichwort der „qualitativen Konsolidierung“. Konkret geht es ihm dabei um die Umsetzung notwendiger struktureller Eingriffe, ohne die Grundlagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu beeinträchtigen. Zu den dafür notwendigen Ansatzpunkten zählt er Infrastruktur, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung. Auch mit Blick auf Europa registriert er ein Interesse der Staaten an einem langfristigen und nachhaltigen Wachstumsmodell. Dazu bedarf es aus seiner Sicht einer verantwortlichen und zugleich solidarischen Gemeinschaft, die sich an vorher verabredete Ziele und Spielregeln hält. (Red.)*

im Jahr 2020 ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Die Landesregierung hat hierzu eine weitreichende Konsolidierungsplanung erarbeitet, die derzeit Schritt für Schritt umgesetzt wird.

### Im Standortwettbewerb

Insgesamt war Anfang 2011 eine Konsolidierungsaufgabe von 1,9 Milliarden Euro zu bewältigen. Einen Schwerpunkt bilden die Einsparbeschlüsse in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung über eine Begrenzung der Besoldungszuwächse, einen deutlichen Personalabbau und eine Reihe weiterer Maßnahmen. Sie wurden inzwischen gesetzlich umgesetzt. Ergänzt werden sie durch weitere Einsparungen in den jeweiligen Haushalten. Mit dem Doppelhaushalt 2014/2015 werden die vorgesehenen Abbauschritte für das strukturelle Defizit übererfüllt. Die Verfassung lässt für das Jahr 2015 ein strukturelles Defizit von 1,03 Milliarden Euro zu, im Doppelhaushalt werden bereits 607 Millionen Euro erreicht.

Konsolidieren in den verschiedenen Landesetats bedeutet vor allem solche Maßnahmen auszumachen, die nicht für einen im Verhältnis zum Mitteleinsatz zu erwartenden positiven Output stehen. Dass die Meinungen darüber auseinandergehen, welche Mittel das sind, ist aus den öffentlichen Verteilungsdiskussionen bekannt. Leichter wäre es sicherlich, über alle Haushalte hinweg gleichmäßig zu kürzen, doch das wäre zugleich auch der falsche Weg. Stattdessen wird die Herausforderung mit dem Stichwort der „qualitativen Konsolidierung“ umschrieben: Damit ist gemeint, dass notwendige strukturelle Eingriffe die Grundlagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze nicht beeinträchtigen dürfen. Zum hierfür notwendigen Bestand zählen Infrastruktur, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung.

Das allein ist nichts Neues. Neu wird aber die Intensität des Wettbewerbs sein, der angesichts der Notwendigkeit der Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte unter den Ländern und Kommunen um die intelligenteste qualitative Konsolidierung ausgetragen werden wird. Hier wird sich zeigen, dass Konsolidierung nicht gleich Konsolidierung ist und damit wird die Umsetzung der Sparerfordernisse zu einem wichtigen Kriterium im nationalen Stand-

ortwettbewerb um Unternehmen und gute Arbeitsplätze.

Aufgrund der besonders personalintensiven Landeshaushalte müssen Einsparungen zu einem großen Teil bei den Bediensteten ansetzen. Dabei muss aber auch bewusst sein – und das ist der Fall –, dass die gesellschaftspolitischen Ziele nur mit motivierten und anständig bezahlten Mitarbeitern erreicht werden können. Hier das richtige Maß zu finden, ist eine der größten Herausforderungen des Konsolidierungsprozesses.

### Die Einnahmenseite stärker berücksichtigen

Über die Ausgabeseite allein wird das strukturelle Defizit bis 2020 ohne unerwünschte Qualitätseinbußen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht zurückzuführen sein, zumal es sich auch nicht durch Mehreinnahmen im Konjunkturaufschwung zurückbildet. So gehört zur Ehrlichkeit auch die Feststellung, dass im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD auf Drängen der größeren Fraktion zwar auf Steuererhöhungen verzichtet wurde, aber über die kalte Progression die Steuern trotzdem steigen.

Die in politischen und wissenschaftlichen Kreisen erhobene Forderung, dem ohne Gegenfinanzierung entgegenzuwirken und ausschließlich auf Steuererleichterungen und weitere Ausgabenreduzierung zu setzen, weckt falsche Erwartungen und ist unrealistisch. Sie geht von der irrigen Annahme aus, dass ein Steuererhöhungen einbeziehendes Konsolidierungsmodell per se negative Anreizstrukturen setzt und berücksichtigt nicht, dass auch Konsolidierungsmaßnahmen nicht ohne Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum sind.

Daher wird es darauf ankommen, eine richtige Balance der Ausgaben- und Einnahmenpolitik in der Konsolidierungsstrategie zu finden. Dass hier eine stärkere Fokussierung auf die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler erfolgen muss, ist zwangsläufig und repräsentiert im Übrigen, obwohl dies gerne verdrängt wird, einen durchaus „deutschen Umgang“ mit Anpassungslasten. Zu erwähnen ist hier die Lastenausgleichsabgabe nach dem Zweiten Weltkrieg und auch die Einführung des Solidaritätszuschlages zur Finanzierung der deutschen Einheit. Eine weniger starke

Emotionalisierung und Politisierung von Steuererhöhungen, sofern sie in einem nachvollziehbaren Maß auf die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen abgestellt sind, könnte nicht nur die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in einen adäquaten Zusammenhang stellen, sondern würde der Diskussion insgesamt guttun.

### Wachstumspotenziale nutzen

Konsolidierung ist kein Selbstzweck. Zum einen reduzieren nach dem neoklassischen Wachstumsmodell übermäßige Budgetdefizite die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und damit auch Investitionen und in Folge das Wirtschaftswachstum. Zum anderen wird in der Geldtheorie davon ausgegangen, dass hohe öffentliche Schuldenstände das Risiko einer höheren Inflation bergen, weil die Gefahr besteht, dass Zentralbanken Staatsdefizite mit der Notenpresse finanzieren. Die möglichen Auswirkungen dieser beiden Entwicklungen führten dazu, dass die Märkte im Verlauf der vergangenen drei Jahre die Refinanzierungskosten für Staatsanleihen von Ländern wie Spanien, Portugal und Italien zeitweise enorm in die Höhe schnellen ließen und im Falle Griechenlands sogar ein Schuldenschnitt notwendig wurde.

Haushaltskonsolidierung heute ist allerdings vor allem zur Bewältigung der demografischen Veränderungen erforderlich, weniger um zukünftige Wachstumseinbußen zu vermeiden. Bei dramatisch sinkender Anzahl der erwerbstätigen Bevölkerung ab 2020, also dem Rückgang der Bevölkerungsgruppe, die den Großteil der Steuern und Abgaben zahlt, müssen die staatlichen Haushalte jetzt in Ordnung gebracht werden, um die anstehenden Veränderungen bewältigen zu können. Ohne Konsolidierung heute lässt sich in wenigen Jahren nur noch eine Politik machen, die Probleme verwaltet und nicht Zukunft gestaltet.

### Bildung fördern

Auf dieser Grundlage wurde eine Wachstumsstrategie entwickelt und im Landeshaushalt abgebildet, die qualifizierter Beschäftigung und soliden Steuereinnahmen Priorität einräumt. Dies setzt voraus, dass Rheinland-Pfalz für Unternehmen attraktiv ist, weil sie hier eine gute Infrastruktur, gut ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine vernetzte Hoch-

schul- und Forschungslandschaft vorfinden. So ist die landesseitige Finanzierung der Hochschulpakete I und II durch die Bildung eines Sondervermögens, dem inzwischen landesseitig 804 Millionen Euro zufließen, weitgehend abgesichert. Damit wird den Hochschulen bei wachsenden Studierendenzahlen die erforderliche Planungssicherheit gewährleistet. Hohe Investitionsvolumina hat das Land auch in den Bereichen Straßen und Immobilien getätigt, ergänzt um die Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturprogramms II.

Zur Standortsicherung müssen Engpässe frühzeitig erkannt werden, hier ist insbesondere der Fachkräftemangel ein wesentlicher Faktor, dem wir mit guter Ausbildung und Weiterbildung, aber auch mit attraktiven Angeboten für junge Familien in Form von Betreuungsplätzen und Ganztagschulen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegensteuern. Bildungsangebote müssen so ausgestaltet sein, dass sie von allen Altersgruppen und Schichten unabhängig von den finanziellen Voraussetzungen genutzt werden können. Deshalb bietet Rheinland-Pfalz Bildung von der Kita bis zur Hochschule gebührenfrei an und sieht dies als wichtigen Standortfaktor für Lernende, Lehrende und Wirtschaft. Mit dem Engagement gerade in bildungs- und familienpolitischen Fragen nimmt das Land in Deutschland eine Spitzenposition ein.

### Rheinland-Pfalz als guter Schuldner

Auch wenn das Land sein strukturelles Defizit bis 2020 Schritt für Schritt vollständig abbaut, wird es nicht als Teilnehmer am Kapitalmarkt ausscheiden. Die bestehenden Kredite von rund 32 Milliarden Euro bedürfen einer dauerhaften Bewirtschaftung. Zudem sieht die Schuldenbremse in konjunkturellen Schwächephasen durchaus neue Kreditaufnahme vor, die bei gut laufender Konjunktur wieder abgebaut wird. Die im Landeshaushalt und in der Finanzplanung ausgewiesene Nettokreditaufnahme von rund einer Milliarde Euro, die bis 2020 nur auf 900 Millionen Euro sinkt, darf allerdings nicht als zukünftige zusätzliche Inanspruchnahme der Kapitalmärkte missinterpretiert werden. Das Land wird sich Schritt für Schritt immer stärker beim landeseigenen Pensionsfonds und damit bei sich selbst verschulden. Die zusätzliche Kreditaufnahme bei Dritten am Kapitalmarkt sinkt auf null.

Dem Land bereitet es keine Probleme, seine Kreditbedürfnisse über den Kapitalmarkt zu decken. Die hervorragende Kreditqualität wird seit 2011 durch ein explizites AAA von Fitch Ratings unterstrichen. Insbesondere institutionelle Anleger mit Bedarf an sicheren Anlageformen, wie Versicherungen oder Pensionseinrichtungen, schätzen die Präsenz des Landes am Markt. Ebenfalls stellen Banken eine bedeutende Gläubigergruppe dar. Sicherheit, Liquidität und Renditeaufschläge im Vergleich zu Bundeswertpapieren bewegen Banken zum Kauf. Rheinland-Pfalz stattet im Turnus Emissionen mit Merkmalen entsprechend den Präferenzen von Banken aus. Das Land erhält dafür gute Zinskonditionen, während die Banken über ein Papier verfügen, das über den Repomarkt oder die Zentralbank auch kurzfristig zu guten Bedingungen gegen Liquidität getauscht werden kann.

Die Finanzkrise hat den Marktauftritt des Landes in Teilen geändert. Der Sekundärmarkt wird verstärkt bearbeitet, um Emissionen des Landes liquide zu erhalten. Die Entwicklung verlief nicht reibungslos, doch mit Flexibilität konnte sich das Land gut positionieren. Seine Refinanzierung war zu keinem Zeitpunkt gefährdet. Die seit Beginn 2011 sinkenden Zinssätze am Geld- und Kapitalmarkt zeugen von der wichtigen Rolle deutscher Gebietskörperschaften als „save heaven“-Anlage. Die Kurse von Bundesanleihen, gemessen am Bund Future, stiegen seitdem zeitweise über 20 Prozent. Dieser enorme Kursanstieg, der das Spiegelbild der historisch tiefen Renditen in Deutschland ist, offenbart die kräftige Nachfrage.

Aktuell befinden sich die Märkte im Umbruch. Die Teilnehmer sehen sich neuen Regelwerken gegenüber. In manchen Bereichen wie der Basel-III-Regulierung sind die zukünftigen Anforderungen noch in der Diskussion. Die Unsicherheit im Bankensektor trägt zu einer geänderten Kreditvergabe bei. Länder und Bund sind im Markt stabil, womit sich das solidarisch ausgerichtete föderale System sehr gut bewährt hat. Die sicherheitsorientierte Regulierung hat Bedarf an Emissionen bester Bonität und guter Liquidität, um Auflagen zur Stabilisierung von Bankbilanzen formulieren zu können. Gerade deshalb besteht die Notwendigkeit, die Konsequenzen der Einführung einer Leverage Ratio genauestens zu untersuchen.

Die europäischen Staaten sind immer noch mit dem beschäftigt, was man als „Aufräumarbeiten“ bezeichnen kann und was einem veränderten Bewusstsein über Verantwortlichkeiten für Risiken sowie einer stärkeren wechselseitigen Kontrolle und Haushaltsdisziplin Rechnung trägt. Die Europäische Zentralbank hat sich als wichtige Stütze erwiesen, ohne das OMT-Programm hätte womöglich die Währungsunion auf dem Spiel gestanden. Aber ein Ausstieg aus dieser Option darf genauso wenig aus dem Auge verloren werden wie ein Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik. Nach dem europäischen Fiskalpakt und der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung bedeutet die Bankenunion einen wichtigen Schritt in Richtung einer gemeinsamen Aufsicht und der Zusammenführung von Risiko und Haftung. Die Lösung der „too big to fail“-Problematik und die Regulierung der Schattenbanken stehen als wichtige Maßnahmen noch aus.

### Finanzmärkte kein Ersatz für Politik

Die im europäischen Fiskalpakt eingeführte Schuldenbremse und „Europa 2020“ als Wachstumsstrategie für die EU verbinden Konsolidierung und Wachstum auch auf europäischer Ebene. Die Strategie benennt fünf Handlungsfelder: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel und Energie, Bildung und Armut und soziale Ausgrenzung. Sie spiegeln die wichtigsten Aufgaben wider, um auch in Europa „Wohlstand für alle“ als Ziel beibehalten zu können. Dass es ein Interesse der Staaten an einem langfristigen und nachhaltigen Wachstumsmodell für Europa gibt, steht außer Frage. Dass es dazu einer verantwortlichen und zugleich solidarischen Gemeinschaft bedarf, die sich an vorher verabredete Ziele und Spielregeln hält, ebenso.

Wenn es gelingt, beides zusammenzubringen, hätte sich Europa mit dem Primat der Politik auch von den Märkten emanzipiert. Denn die Märkte zum Kronzeugen einer gelungenen oder weniger gelungenen Reformpolitik zu machen, ist nicht zielführend. Den europäischen Kontinent dagegen als eine Wirtschaftsregion zu positionieren, in der demokratische und individuelle Grundrechte und Grundfreiheiten verbunden werden mit wirtschaftlichem, sozialem und ökologischem Fortschritt dagegen schon.