

EDITORIAL

Das HWWI in Erfurt vertreten

Die Zweigniederlassung des HWWI in Erfurt wird sich schwerpunktmäßig mit drei Themenfeldern befassen: Erstens geht es um Grundfragen der Ordnungstheorie und -politik. Dabei fühlen wir uns insbesondere dem Vermächtnis des liberalen Ökonomen Wilhelm Röpke (1899-1966) verpflichtet, der 1924 an die Universität Jena als damals jüngster Professor in Deutschland berufen wurde. Eines der ersten Projekte wird es sein, einen Wilhelm-Röpke-Verein ins Leben zu rufen. Zweitens werden wir die Reform- und Transformationsprozesse in den jungen Bundesländern sowie in Zentral- und Osteuropa analysieren. Drittens schließlich werden wir die Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft hinsichtlich der konjunkturellen, regionalökonomischen und institutionellen Entwicklung Thüringens beraten. Wir werden stärker als üblich das Wechselspiel zwischen Wirtschaft und Gesellschaft ins Visier nehmen und dabei immer wieder Aspekte „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ (so der Titel des bekannten Buchs von Röpke) einbeziehen. JZ

IN DIESER AUSGABE

Schuldenabbau oder
Haushaltsautonomie der
Bundesländer? Seite 1/2

Schülervielfalt vs. Schülerleistungen
und Freude am Lernen Seite 3

Hände weg vom Erbe! Seite 4

Unternehmer – Agenten des
Wandels Beilage I/II

REFORM DER FINANZVERFASSUNG

Schuldenabbau oder Haushaltsautonomie der Bundesländer?

Am 12. Februar 2007 hat das HWWI eine Zweigniederlassung in Thüringen eröffnet. Mit dieser Entscheidung werden wir den Fokus unserer Forschungsaktivitäten in Zukunft verstärkt auch auf die ökonomische Situation der fünf jungen Bundesländer richten. In der nachfolgenden Analyse sollen deshalb die Implikationen der anstehenden Finanzverfassungsreform für die ostdeutschen Bundesländer beleuchtet werden. Von Henrik Scheller

Nachdem die erste Stufe der Föderalismusreform am 1. September 2006 mit nur wenigen gesetzgeberischen Eingriffen in die Finanzverfassung in Kraft getreten ist, soll im Sommer diesen Jahres eine neu eingesetzte Kommission von Bundestag und Bundesrat damit beginnen, Vorschläge zur „Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen“ zu erarbeiten. Die Agenda dieser Kommission hat durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltslage des Landes Berlin vom 19. Oktober 2006 eine Akzentverschiebung erfahren. Die in der wissenschaftlichen Diskussion erörterten Reformansätze (wie z. B. Präventions- und Frühwarnmechanismen unter Berücksichtigung geeigneter Nachhaltigkeitsindikatoren, strenge (verfassungsrechtliche) Verschuldungsverbote, Sparkommissar etc.) sind von den Karlsruher Richtern überwiegend kritisch bewertet und in Teilen sogar abgelehnt worden. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht mit seinen Ausführungen deutlich betont, dass einzelnen Ländern zukünftig nur noch dann Zuweisungen des Bundes zustehen, wenn ein „bundesstaatlicher Notstand“ zu konstatieren ist.

Auch wenn diese Aussage von den Kreditmärkten nach wie vor als Bailout-Vermutung zu Lasten des Bundes (und der Ländergemeinschaft) interpretiert wird,

erfordert die Diskussion über die dahinter stehende Problematik der öffentlichen Verschuldung von Bund und Ländern einen neuen Ansatz. Dies macht auch der unübersehbare Fingerzeig des Gerichts deutlich, wonach diese Frage den Kernbereich des bundesstaatlichen Ordnungsgefüges tangiert und es vor allem die haushaltspolitische Eigenverantwortung der einzelnen Länder (wieder) zu stärken gilt.

Vor diesem Hintergrund muss mit der nun anstehenden Finanzverfassungsreform die politische Grundsatzentscheidung gefällt werden, ob dem Defizit- und Schuldenabbau der beiden bundesstaatlichen Ebenen (z. B. mittels strenger Verschuldungsverbote) höhere Priorität eingeräumt werden soll als der verfassungsrechtlich verbrieften Haushaltsautonomie von Bund und Ländern. Der zweite Weg wäre nicht nur mit einer Beschneidung der länder-eigenen Staatsqualität verbunden, sondern widerspräche auch den Bemühungen, einen stärkeren Wettbewerb unter den Gliedstaaten zu etablieren. Die Gretchenfrage lautet damit: Rechtfertigt die unabweisbare Notwendigkeit eines Defizit- und Schuldenabbaus eine Beschneidung der Länderautonomie oder gibt es möglicherweise einen „dritten Weg“, der die Eigenständigkeit und Selbstverantwortung der Länder zumindest ein Stückweit erhält?

Die ganze Dimension der öffentlichen Verschuldung (einschließlich ihrer negativen Wechselwirkungen) spiegelt sich in der finanziellen Sondersituation der ostdeutschen Länder wider, die auch fast 17 Jahre nach der Wiedervereinigung noch besteht. Die eigentliche Brisanz ergibt sich dabei aus einem Bündel von Entwicklungen: Trotz der enormen Aufbauleistungen, die allein in den Jahren 1990 bis 2003 mit einem Transfervolumen im engeren Sinne von mehr als 250 Mrd. Euro geleistet worden sind, stagniert die wirtschaftliche Entwicklung in den fünf ostdeutschen Ländern und Berlin seit Mitte der 90er Jahre. Gleichzeitig ist in diesem Zeitraum die Pro-Kopf-Verschuldung dieser Länder (einschließlich der Kommunen, ohne Berlin) zusammengenommen von 391 Euro im Jahr 1991 auf 6.770 Euro pro Einwohner im Jahr 2004 angestiegen. Dabei nahm Sachsen-Anhalt die Spitzenreiterposition bei der Kreditmarktverschuldung auf, da sich diese um weit mehr als das Zwanzigfache von 375 auf 8.509 Euro pro Kopf erhöhten. Sachsen hingegen hatte in diesem Zeitraum mit 382 auf 3.949 Euro pro Einwohner den niedrigsten Verschuldungsanstieg zu verzeichnen. Außer Konkurrenz liegt Berlin, dessen Pro-Kopf-Verschuldung von 1991 bis 2004 von 2.323 auf 15.907 Euro pro Einwohner angestiegen ist. Damit sind die fünf jungen Bundesländer in ihrer Verschuldungsentwicklung in nur dreizehn Jahren an den westdeutschen Flächenländern vorbeigezogen, die im Vergleich dazu in über 50 Jahren seit ihrem Bestehen eine durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung von 6.180 Euro angehäuft haben.

Bereits dieser vergleichende Blick auf die Schuldenstände der Bundesländer macht das Dilemma der bevorstehenden Finanzverfassungsreform deutlich: Die Finanzkraftunterschiede zwischen den Bundesländern sind inzwischen so groß, dass politische Tausch- und Kompensationsgeschäfte – wie bei Reformen dieser Art üblich – nur unter äußerst schwierigen Bedingungen auszuhandeln sein werden. Die vergleichsweise geringe Wirtschaftskraft der ostdeutschen Bundesländer schlägt

sich auch in unterdurchschnittlichen Steuerquoten nieder. Diese liegen (ohne Umsatzsteuervorwegausgleich) nach wie vor bei nur etwas mehr als einem Drittel der westdeutschen Vergleichsländer. Diese schwache Steuereinnahmehasis wird verschärft durch eine fast doppelt so hohe Arbeitslosenquote, eine schrumpfende Bevölkerung infolge des demographischen Wandels und der Abwanderung aus wirtschaftlichen Gründen. Da den diversen Regelsystemen der deutschen Finanzverfassung aber der abstrakte Bedarfsmaßstab des „Einwohners“ als Verteilungskriterium zugrunde liegt, erhöht sich mit jedem Einwohner, der ein ostdeutsches Bundesland verlässt, dessen Pro-Kopf-Verschuldung. Gleichzeitig sinken das Steueraufkommen und die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

Da ab 2009 zudem die Transferleistungen aus dem Solidarpaket II merklich sinken werden und die finanzielle Solidarbereitschaft zwischen alten und neuen Bundesländern schon jetzt erkennbar schwindet, muss nach einer tragfähigen Idee für eine Reform der Finanzverfassung gesucht werden. Die in regelmäßigen Abständen geführte Debatte über die (vermeintliche) Fehlverwendung von Solidarpaketmitteln und die im gleichen Atemzug artikulierten Forderungen nach schärferen Verwendungsaufgaben und Sanktionen für die ostdeutschen Länder werden der vielschichtigen fiskalischen Problemlage dieser Länder allerdings kaum gerecht.

Schon heute ist klar, dass 2020 nach dem Auslaufen des Solidarpakts II ein dritter Pakt dieser Art aller Wahrscheinlichkeit nach politisch nicht mehr konsensfähig sein wird. Auch eine Länderneugliederung – „Ladenhüter“ der deutschen Föderalismusdiskussion – dürfte im Rahmen der derzeit anvisierten Finanzverfassungsreform nicht konsensfähig sein, zumal sie mittelfristig kaum substanzielle Einspar-effekte bringt und eingegangene Verbindlichkeiten entsprechender Länder dadurch nicht getilgt werden. Dies schließt nicht aus, dass sich der Druck zu einer Fusion ein-

zelner Bundesländer über den in Rede stehenden Zeitraum von alleine so erhöht, dass entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden. Nüchtern betrachtet ergeben sich daraus für die anstehende Finanzverfassungsreform folgende Parameter: 1) Anerkennung bestehender Länderstrukturen; 2) Nachhaltiger Abbau der öffentlichen Verschuldung; 3) Fortführung des gesetzlich vereinbarten Solidarpakts II bis 2019; 4) vorbereitende Reformmaßnahmen für die Zeit nach 2019.

Damit vor allem die ostdeutschen Länder nicht über kurz oder lang in einer Zins- und Schuldenfalle ersticken, gewinnen Reformansätze an Attraktivität, die auf eine Konzentration der Kreditaufnahmekompetenzen beim Bund zielen. Damit gingen den Ländern zwar eine gewichtige Einnahmequelle und ein Teil ihrer haushaltspolitischen Autonomie verlustig. Im Gegenzug würden die Länder allerdings eine Entschuldung durch den Bund erfahren, mit der eine Wiedergewinnung haushaltspolitischer Freiräume verbunden wäre. Denn dieser einschneidende Reformansatz ließe sich politisch nur dann realisieren, wenn der Bund anschließend dafür Sorge trägt, dass die Finanzausstattung der Länder langfristig auf eine solide und verlässliche Basis gestellt wird. Die notwendige Refinanzierung für den Bund könnte dabei über die Umsatzsteuerverteilung erfolgen. Eine solche Reform müsste verbunden werden mit einer Übertragung der alleinigen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für die Gemeinschaftssteuern an den Bund. Spiegelbildlich dazu würden die Länder die ausschließlichen Kompetenzen für die ihnen alleine zustehenden Ländersteuern erhalten. Der Vorteil dieses Reformansatzes liegt auf der Hand: Der Kreditmarkt hätte ausschließlich einen staatlichen Schuldner zu bedienen, der für seine Bonität alleine haften müsste. Komplizierte Mechanismen zur innerdeutschen Einhaltung der Maastricht-Kriterien wären entbehrlich. Als positiver Nebeneffekt könnte sich dabei eine konstruktive Diskussion über die Frage der „Notwendigkeit“ staatlicher Ausgaben ergeben.

Schülervielfalt vs. Schülerleistungen und Freude am Lernen

Die wichtigste Aussage der PISA-Studie war nicht nur das niedrige Ergebnis der Schüler im Lesen, in Mathematik und Naturwissenschaft, sondern vor allem die großen Unterschiede der Schülerleistungen zwischen den einzelnen Bundesländern. Darüber hinaus weist die Studie auf einen signifikanten Einfluss des sozioökonomischen Hintergrundes der Schüler hin. Im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern schneidet die zweite Generation aus Migrantenfamilien deutlich schlechter ab als deren Eltern. *Von Katharina Michaelowa*

Zur Begründung für die großen inner-deutschen Unterschiede und für den hohen Einfluss des sozioökonomischen Hintergrundes der Schüler auf deren Leistungen, weist die PISA-Studie insbesondere auf das deutsche mehrgliedrige Schulsystem hin, welches Schüler ab dem Alter von 10 Jahren in verschiedene Schulzweige (Gymnasium, Realschule, Hauptschule, Gesamtschule) aufteilt. Im internationalen Vergleich (mit Ausnahme Österreichs) ist eine so frühzeitige Aufteilung einzigartig. Einige andere Länder gruppieren Schüler im Alter von 14-16 Jahren, andere bieten spezielle Klassen innerhalb gegebener gemeinsamer Schulen an, während die Mehrheit keinerlei Aufteilung in der Mittelstufe vorsieht.

Eine HWWI-Studie, die im Rahmen des Projekts „Integration, Diversity and the Economy“, gefördert von der Volkswagen-Stiftung, entstanden ist, bemüht sich um einen breiten, länderübergreifenden Ansatz und verwendet dazu die neuesten PISA-Ergebnisse aller teilnehmenden Länder für Mathematik. Neben dem Einfluss von Heterogenität auf Schülerleistungen, wird dabei auch der Einfluss von Heterogenität auf das Wohlbefinden der Schüler und auf die Einstellung der Schüler zum Lernen untersucht. Darüber hinaus wird zwischen verschiedenen Dimensionen von Heterogenität unterschieden: Heterogenität der Fähigkeiten der Schüler, Heterogenität des sozioökonomischen Hintergrundes und Heterogenität der nationalen Herkunft (kulturelle Heterogenität). Somit wird Heterogenität als multidimensionales Konzept verstanden, für das in Anlehnung an den üblichen Sprachgebrauch auch die positiver belegten Begriffe „Vielfalt“ bzw. „Diversität“ angebracht erscheinen.

Die Analyse von Heterogenität muss von der Betrachtung von sogenannten „Peer-Effek-

ten“ abgegrenzt werden. Viele Studien haben sich bereits mit Peer-Effekten beschäftigt und deren Einfluss identifiziert. Heute ist klar, dass Schüler von der Existenz guter Mitschüler in ihrer Klasse profitieren (oder auch von Mitschülern mit „gutem Elternhaus“, d. h. hohem sozioökonomischen Hintergrund). Allerdings ist die Anzahl der Schüler mit hohen Schulleistungen bzw. hohem sozioökonomischen Hintergrund begrenzt. Es stellt sich daher die Frage, wie man diese Schüler am effizientesten im Schulsystem verteilt und ob man dabei Vielfalt zulassen oder Homogenität bewahren sollte.

Die HWWI-Studie geht der Frage eines Zielkonfliktes zwischen Diversität innerhalb von Schulen und Schülerleistungen nach. Es gilt die Vermutung, dass Homogenität innerhalb von Schulen einerseits zwar die Ungleichheit verstärkt, andererseits jedoch die durchschnittlichen Lernergebnisse und das Wohlbefinden der Schüler erhöht. Es stellt sich heraus, dass sowohl die Ergebnisse auf Länder- als auch auf Schüler-Ebene der Ausgangshypothese widersprechen. Es scheint, dass sich in der Mehrheit der beteiligten PISA-Länder eine verstärkte Zulassung von Vielfalt in der Schule, d. h. Verringerung der Aufteilung, gleiche Behandlung von Schülern aus unterschiedlichen Familien, weder negativ auf die durchschnittlichen Schülerleistung, noch auf das Wohlbefinden der Schüler oder auch deren Einstellung zum Unterricht auswirkt. In einigen Ländern wirkt sich eine Erhöhung der Diversität sogar signifikant positiv auf die durchschnittlichen Schülerleistungen sowie das Interesse und Engagement der Schüler aus. Dies ist vor allem deutlich in Schulen mit heterogenem sozioökonomischem Hintergrund der Schüler und bei einer großen Anzahl von Migrantenkindern. Generell zeigen sich positive Effekte vor-

wiegend bei Ländern, die derzeit noch sehr stark auf homogene Schulen achten, wie nicht zuletzt die Bundesrepublik. Im Falle Deutschlands gibt es Hinweise auf einen positiven Effekt insbesondere von erhöhter sozioökonomischer Diversität auf Schülerergebnisse, und darüber hinaus auch auf einen positiven Effekt einer verstärkten Diversität der Schülerleistungen und des Migrantensstatus auf das Interesse und das Engagement der Schüler.

Alles in allem ergibt sich somit, dass einer Bemühung in Richtung erhöhter Diversität in Schulen (und damit geringerer Differenzierung zwischen den Schulen und geringerer zu erwartender Varianz in den Bildungsergebnissen insgesamt) gerade in Deutschland keineswegs die befürchteten negativen Lern- und Verhaltenseffekte gegenüberstehen. Sofern dennoch an einem mehrgliedrigen Schulsystem festgehalten werden soll, wäre zumindest eine Erhöhung des Alters, in dem Schüler auf die verschiedenen Schulzweige aufgeteilt werden, hilfreich, um sozioökonomische und kulturelle Aufspaltungen zu reduzieren und das deutsche Bildungssystem an andere OECD-Länder anzupassen. Zu erwarten ist, dass bei einer Selektion in höherem Alter der Schüler zumindest erreicht würde, dass den eigentlichen Fähigkeiten gegenüber dem familiären Hintergrund ein höheres Gewicht zukommen. Diese Unterscheidung könnte auch durch weitere Reformen der Selektionskriterien unterstützt werden.

HWWI RESEARCH

K. Michaelowa, J. Bourdon: The impact of student diversity in secondary schools. An analysis of the international PISA data and implications for the German education system. HWWI Research Paper 3-2, 2006.

Hände weg vom Erbe!

Schreckensszenarien haben die Schlagzeilen der letzten Tage bestimmt. „Können wir die Welt noch retten?“ wird besorgt gefragt. Ursache der Sorgen ist der Bericht des Weltklimarates zur Lage des Planeten. In denselben Tagen wird in Deutschland eine Diskussion angezettelt über die Ungerechtigkeit, durch Erbschaft zu einem unverdienten Vermögen zu kommen. Deshalb sei es nichts als richtig und „zutiefst gerecht“, die Erbschaftssteuer deutlich zu erhöhen. *Von Thomas Straubhaar*

Was haben Klima und Erbschaft miteinander gemein? Wesentlich mehr als Umweltschützer und Gerechtigkeitsapostel offensichtlich erkennen. Bei beidem, dem Klima und dem Erben, geht es um die sehr lange Frist weit über das irdische Dasein der heutigen Generation hinaus. Beim Klima geht es um die Frage, wie stark sich die Erde im Laufe des Jahrhunderts erwärmen wird und welche Folgen sich daraus für die Weltbevölkerung nach 2050 ergeben. Beim Erben geht es um die Frage, wie Vermögen von einer Generation zur nächsten übertragen werden kann und wie wir den Kindern die besten Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben hinterlassen können.

Bei beidem, dem Umweltschutz und der Vermögensbildung, müssen sich heutige Generationen in ihrem gegenwärtigen Konsum zurückhalten, Maß halten, sparen und zugunsten kommender Generationen auf etwas verzichten. Bei beidem können nicht heutige Generationen die Früchte des Konsumverzichts ernten, sondern erst die Kindeskinde. Agrarische Gesellschaften haben trotz Hungersnöten und Versorgungskrisen stets Saatgut zurückgehalten, um kommenden Generationen bessere Überlebenschancen vererben zu können. Und heute? Wer ist bereit, heute auf Konsum zu verzichten, damit die Generationen von morgen bessere Startchancen haben werden? Paradox: Wer spart, Vermögen aufbaut, um es den Kindeskindern zu vererben, macht exakt das, was alle Nachhaltigkeitspropheten verlangen: sie konsumieren nicht, sie sparen und sorgen so dafür, dass Saatgut für kommende Generationen bereitsteht. Als Dank dafür, dass sie im Laufe

des Lebens nicht alles verzehrt haben, was ihnen zur Verfügung stand, werden sie am Ende mit einer Todessteuer entmündigt. Ob das wohl den Anreiz zu nachhaltigem Verhalten fördert?

Für langfristige Herausforderungen ist es die ökonomisch beste Lösung, Eigentumsrechte festzulegen. Denn Eigentum verpflichtet im eigenen Interesse zu nachhaltigem Handeln. Genau an diesem in so vielen Fällen so sehr bewährten Grundgesetz menschlicher Verhaltensweisen rütteln all' jene, die Erbschaften besteuern wollen. Vererbung ist nichts anderes als die Übertragung von Eigentumsrechten von einer Generation zur nächsten. So ist eine dauerhaft sorgsame Verwendung der so knappen Ressourcen sichergestellt.

Wer eine nachhaltige Politik will, muss den Konsum und nicht Erbschaften besteuern! So wird die Gegenwart verteuert, der Verzehr gedämpft und die Vermögensbildung attraktiver. Die Einnahmen aus der Konsumsteuer sind eine wesentlich bessere Grundlage, um wirtschaftlich Schwache finanziell unterstützen zu können als eine Erbschaftssteuer. Und eine Konsumsteuer hat zudem den Vorteil, dass sie „gerecht“ ist und jene, die viel erben und möglicherweise als Folge davon viel ausgeben stärker zu belasten, als jene, die nichts erben und deshalb weniger Kaufkraft haben. Die Erbschaftssteuer sollte nicht reformiert, sondern ersatzlos abgeschafft werden.

Wer aus Gerechtigkeitsgründen verlangt, dass Erbschaften zu besteuern sind, denkt dabei an den Konsum von heute und nicht an die Investitionen für morgen. Denn nie-

mand kann angesichts der Entwicklung der deutschen Staatshaushalte in den letzten Jahren ernsthaft damit rechnen, dass die Erbschaftssteuern in einen Zukunftsfonds zur Verbesserung der Lebenschancen künftiger Generationen fließen. Vielmehr ist in der heutigen politischen Lage in Deutschland zu erwarten, dass auch die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer im bereits überdimensionierten Haushaltstopf versickern, in dem sie zur Finanzierung des laufenden Staatskonsums und der sozialen Sicherungssysteme verbraucht werden. Es geht also nicht um Chancengleichheit für kommende Generationen, sondern darum, Versprechungen aus vergangenen Zeiten für eine Konsumgerechtigkeit in der Gegenwart einlösen zu können. Als hätten nicht gerade Staaten und ihre Regierungen immer wieder erschreckende Beispiele dafür geliefert, wie rasch sie über Jahrzehnte aufgebautes Volksvermögen zerstörten und wie wenig sorgsam bis leichtfertig sie mit dem ihnen von der Bevölkerung treuhänderisch anvertrauten Vermögen umgingen.

Vermögen meint aber weit mehr als nur Geldvermögen, Wertschriften, Häuser oder Einrichtungsgegenstände. Es bedeutet auch die gemeinsamen Werte, Umgangsformen, Verhaltensweisen und Traditionen zu vererben. Erbschaften zu besteuern, zielt genau deswegen auf den Kern der bürgerlichen Gesellschaft. Der kalte Staat wird den Menschen die Wärme und Geborgenheit der Nächstenliebe nicht ersetzen können.

Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags erschien im Februar 2007 als „HWWI Standpunkt“ und ist erhältlich unter: www.hwwi.org (Publikationen, HWWI Standpunkt).