

Öffentliche Haushalte

Überschüsse kein Ruhekissen

Bereits das zweite Jahr in Folge verzeichneten die öffentlichen Haushalte laut den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen einen geringfügigen Überschuss. Der Überschuss ist 2013 zwar leicht gesunken, und zudem war das Ergebnis 2012 von Einmaleffekten im Zuge der Auflösung der WestLB belastet worden, was für sich genommen für einen höheren Überschuss 2013 gesprochen hätte. Doch lässt sich der Rückgang des Überschusses leicht mit der Konjunkturflaute im vergangenen Jahr erklären. Insgesamt scheint die Haushaltslage weiterhin ausgesprochen gut. Der Ausblick auf das laufende und das folgende Jahr spricht ferner dafür, dass angesichts des erwarteten Konjunkturaufschwungs die Haushaltsüberschüsse sogar zunehmen dürften.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass bald eine Debatte einsetzen wird, wie die erwarteten finanziellen Spielräume verwendet werden sollen. Die Überschüsse dürften Begehrlichkeiten wecken, wie es vermutlich die Überschüsse in der Rentenkasse in den vergangenen Jahren bereits getan haben. Schließlich scheint es möglich, den einen oder anderen Teil der Wählerschaft mit zusätzlichen Ausgaben oder Steuersenkungen zu erfreuen, ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu kollidieren. Doch rät ein zweiter Blick auf das Haushaltsergebnis des Jahres 2013 zur Vorsicht.

So haben die Zinsausgaben den niedrigsten Stand seit über 20 Jahren erreicht, wobei damals die Bruttoschulden weniger als die Hälfte des aktuellen Wertes von über 2 Billionen Euro ausmachten. Eine Normalisierung des allgemeinen Zinsniveaus würde bei gleichbleibendem Schuldenstand in wenigen Jahren zu Mehrausgaben im zweistelligen Milliardenbereich führen. Ferner haben die Bruttoinvestitionen 2013 wohl immer noch nicht den Stand der rechnerischen Abschreibungen auf öffentliche Infrastruktur und Anlagen erreicht. Dies deutet daraufhin, dass weiterhin die Substanz der öffentlichen Infrastruktur aufgezehrt wurde. Schließlich werden die Überschüsse in den Sozialversicherungen (neben der guten Arbeitsmarktlage) von einem Phänomen gestützt, das keinen Bestand haben wird: dem demografischen Zwischenhoch. Tatsächlich ist nämlich der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung von 2006 bis 2012 leicht gestiegen. In wenigen Jahren wird der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter dann mit entsprechenden Belastungen für die Sozialversicherungen und die Beitragszahler rapide abnehmen. Folglich wird sich auch der Bund wieder stärker bei den Sozialversicherungen engagieren müssen, und es besteht das

Risiko, dass stark steigende Lohnnebenkosten dann die Beschäftigungsdynamik dämpfen.

Der aktuell guten Haushaltslage stehen also mittel- bis langfristig erhebliche Risiken gegenüber; Risiken, die, wie die Normalisierung des Zinsniveaus und der demografische Wandel, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch eintreten werden. Die aktuellen Haushaltsüberschüsse sind somit kein Ruhekissen, sondern nahezu notwendig, wenn die Finanzpolitik nicht mittelfristig weitreichende Maßnahmen ergreifen will, um den Vorgaben der Schuldenbremse zu genügen. Finanzielle Spielräume sollten folglich zur Risikovorsorge genutzt werden, und dies bedeutet Schuldenabbau. Zeitgleich sollte die qualitative Konsolidierung vorangetrieben werden: weniger Subventionen, mehr Investitionen.

Jens Boysen-Hogrefe
Institut für Weltwirtschaft Kiel
jens.hogrefe@ifw-kiel.de

EU-Haushalt

BNE-„Steuer“ zur Finanzierung?

Der Rat der EU fordert erneut mehr Einnahmenautonomie für den Europäischen Haushalt und damit eine Reform der sogenannten Eigenmittel. Dies sei hier mit einem Vorschlag konkretisiert, der sich auf die Bemessung und Gestaltung des „Steuer“-Satzes bezieht. Wie dieser ausgestaltet sein soll, steht derzeit zur Diskussion. Eine erste Bewertung soll Ende 2014 vorliegen. Die Bemessungsgrundlage Bruttonationaleinkommen (BNE) ist bereits im Rahmen der laufenden Finanzierung des EU-Haushalts harmonisiert und kann übernommen werden. Würde das Europäische Parlament über die jeweilige Höhe und den Tarifverlauf eines für alle EU-Länder geltenden Steuersatzes bestimmen, ergäben sich fiskalisch-budgetäre Freiräume der Eigenmittel im EU-Haushalt und mehr Ertragsautonomie des Europäischen Parlaments.

Der Unterschied zu den bestehenden Überweisungen von „unten nach oben“ auf der Grundlage des BNE besteht darin, dass der Satz durch das EU-Parlament frei gestaltet werden kann. Zu Beginn würde wahrscheinlich ein proportional für alle 28 EU-Staaten geltender Steuersatz gewählt. Angesichts der breiten Bemessungsgrundlage wären nur kleine Beitragssätze bzw. von Zeit zu Zeit niedrige Beitragssatzerhöhungen erforderlich. Die Höhe dieses Beitrags würde durch das europäische Wachstum, den Konjunkturverlauf sowie damit verbunden den Stand der Beschäftigung mitbestimmt. Distributionspolitisch liegt mit dem BNE als Bemessungsgrundlage ein aner-

Bitcoin

MtGox meldet Insolvenz an

kannter Indikator der Leistungsfähigkeit zugrunde. Ein proportionaler Steuersatz könnte die derzeitigen Eigenmittel ablösen und das bisherige gesamte Einkommen der Eigenmittel ganz oder zunächst nur anteilig ersetzen. Bei Bedarf könnte der Steuersatz unter den 28 EU-Staaten progressiv ausgestaltet werden und damit zur Umverteilung beitragen. Allerdings wird der progressive Tarif der Einkommensteuer, der hier implizit die Bezugsnorm bildet, mit der individuellen Leistungsfähigkeit begründet. Man kann aber das höhere BNE eines Landes im Vergleich zu dem der anderen Länder so interpretieren, dass es den im Durchschnitt einkommensstärkeren Individuen dieses Landes zufließt und dass daher dieses Land einen höheren Anteil am BNE einzahlt. In technisch-administrativer Hinsicht ist kein Anpassungsbedarf erforderlich, da sich nur die Überweisungen aus den allgemeinen Deckungsmitteln aller Staaten ändern würden. Schließlich besteht eine europäische BNE-Steuer durch ihre Einfachheit. Mit der Autonomie der Gesetzgebung bei der Satzhöhe durch das Europäische Parlament bleibt das Eigenmittelsystem mit seiner Ertragsautonomie zwar erhalten, gewinnt zusätzlich aber an Satzautonomie.

Bei der europäischen BNE-Steuer gäbe es allerdings zunächst keine direkte individuelle Steuerpflicht für die europäischen Steuerzahler. Jedoch würde mit dem neuen Steuersatz, z.B. in Höhe von 2% bis 5%, deutlich, was die EU den europäischen Nationen und ihren Steuerzahlern wert ist. Wünschenswert wäre bei einer Umsetzung dieses Vorschlages eine gleichzeitige Reform der Ausgabenseite des Europäischen Haushalts, die überwiegend aus Transfers und Subventionen besteht und nur wenig aus europaweiten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Vorstellbar wäre, dass das Parlament bei einer Erhöhung des Steuer- bzw. Beitragssatzes auf das BNE ausgabenseitige Vorschläge mit einem europäischen Mehrwert belegen muss. Eine Kritik an dem Vorschlag mag darauf abzielen, dass bei einer eigenen Steuer der EU die EU-Parlamentarier gezwungen werden müssten, die Notwendigkeit der Besteuerung gegenüber den europäischen Bürgern zu erklären und zu vertreten. Und das geht in einem System der Matrikularbeiträge nur durch einen unverzichtbaren Bezug zur Ausgabenseite. Will man ganz weg vom Zuweisungssystem mit der vorgeschlagenen Satzautonomie in Richtung einer europäischen Steuerhoheit liegt es im Kontext des BNE nahe, Überlegungen zu einer Wertschöpfungssteuer anzustellen. Im gemeindlichen Kontext wird sie nicht nur diskutiert, sondern in einigen Ländern der EU auch praktiziert. Sie wäre dann mit ihrem Einkommen zweckgebunden für den EU-Haushalt.

Klaus-Dirk Henke
Technische Universität Berlin
klaus-dirk.henke@tu-berlin.de

Das „Aus“ für die MtGox hat für Aufsehen gesorgt. In Dokumenten, die öffentlich durchsickerten, wird der Verlust der umsatzstärksten Bitcoin-Handelsplattform durch einen über Jahre unentdeckt gebliebenen Angriff mit 744 000 Bitcoins (ca. 370 Mio. Euro beim aktuellen Marktwert) beziffert, das sind effektiv alle Bitcoins des Anbieters und seiner Kunden. Weiterhin berichten die zwischenzeitlich vom MtGox-Chef Mark Karpelès als authentisch bezeichneten Dokumente noch von einem Überschuss an Verbindlichkeiten in Höhe von rund 22,5 Mio. US-\$ (16,3 Mio. Euro) – die Insolvenzanmeldung ist also wenig verwunderlich.

Dies bedeutet einerseits einen hohen finanziellen Verlust für die Nutzer der Plattform. Andererseits bietet insbesondere das Verschwinden von MtGox aus dem Bitcoin-System auch eine Chance für eine Weiterentwicklung. War MtGox in der Anfangszeit von Bitcoin wichtig, damit es überhaupt einen elektronischen Markt nennenswerten Umfangs für die virtuelle „Währung“ gab, wurde der „Platzhirsch“ MtGox in letzter Zeit für Bitcoin mehr und mehr zu Ballast. So bot MtGox nur wenige Handelsfunktionalitäten, insbesondere verglichen mit klassischen Börsen für Währungen und Wertpapiere: Es gab im Wesentlichen nur die Möglichkeit, entweder direkt zum Marktpreis zu kaufen oder zu verkaufen oder eine Order zu einem bestimmten Preis einzustellen. Eine Anbindung an den internationalen Devisenmarkt gab es nicht, ebensowenig wie Stops, Leverage oder Leerverkäufe.

Den Todesstoß versetzte MtGox allerdings die unprofessionelle Programmierung der Website. So berichteten Insider, dass Mark Karpelès gerne direkt auf dem Live-System programmierte, anstatt in einer getrennten Umgebung zu entwickeln und zu testen. Selbst als MtGox erhebliche Bedeutung und Größe erlangt hatte, bestand Karpelès den Berichten zufolge darauf, den Code eines jeden angestellten Programmierers eigenhändig zu begutachten, was die Entwicklungsgeschwindigkeit weiter verlangsamte. Ein zwischenzeitlich aufgetauchtes Quellcode-Fragment weist darüber hinaus auf mangelhafte Code-Qualität und Verstöße gegen grundlegende Sicherheitspraktiken hin. Noch fraglicher ist, wie einem Finanzdienstleister dieser Größenordnung der Verlust von erheblichen Beständen über mehrere Jahre hinweg entgehen kann. In einem regulierten Markt wäre dies kaum denkbar – MtGox aber hatte ganz bewusst die fehlende Regulierung von Bitcoin in Japan genutzt, um den Handelsplatz von dort aus ungestört betreiben zu können. In den beiden nach Umsatz innerhalb der „Börse“ bedeu-

tendsten Ländern, den USA und Deutschland, hätte Aufsichtspflicht bestanden.

Die Insolvenz von MtGox sagt alleine noch nichts über die Zukunft von Bitcoin; jedoch ist sie eine Mahnung, auch anderen Dienstleistern nicht grenzenlos zu vertrauen. Bitcoin-Dienstleister sind ein beliebtes Angriffsziel. Gleichzeitig ist die Professionalisierung der Bitcoin-Szene erst im Gange – das Risiko weiterer erfolgreicher Angriffe ist also nicht zu unterschätzen. Bislang hat sich der Bitcoin-Kurs auch nach spektakulären Zwischenfällen, von denen bereits vor MtGox diverse Dienstleister betroffen waren, stets wieder erholt, und auch diesmal scheint das der Fall zu sein.

Mit Anbietern wie Coinbase, Kraken, BitStamp oder BTC China steht eine neue Generation von Handelsplätzen bereit, die die Chance hat, von den Fehlern der Pioniere wie MtGox zu lernen. Auch die Kunden könnten gelernt haben und auf Anbieter setzen, die sich der Regulierung durch nationale Aufsichtsbehörden nicht entziehen. Ob diese Entwicklung insgesamt eine langfristige Zukunft für Bitcoin garantiert, ist schwer abzuschätzen. Inhärente Probleme wie der erhebliche (eigentlich unproduktive) Rechenaufwand oder die mangelnde Skalierbarkeit, wenn der Peer-to-Peer-Charakter erhalten werden soll, bleiben bestehen.

Artus Krohn-Grimberghe, Christoph Sorge
Universität Paderborn
artus@campus.uni-paderborn.de

Riester-Rente

Mehr Klarheit über Förderung

Seit nunmehr über zehn Jahren kennt der deutsche Wortschatz ein neues Wort: die „Riester-Rente“. Eingeführt mit der Rentenreform 2001, ist die Riester-Rente eine zusätzliche und freiwillige Altersvorsorge, die aber durch direkte Zulagen und steuerliche Vorteile ergänzend staatlich gefördert wird. Die finanziellen Sparanreize sollen den Aufbau einer privaten Altersvorsorge unterstützen, mit der die zukünftige Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus kompensiert werden kann. Die staatliche Förderung ist für bestimmte Personengruppen substantiell: Beispielsweise können Niedrigverdiener mit Kindern eine Förderquote von mehr als 90% erreichen. Nach einem zögerlichen Beginn weisen die Verträge über eine Riester-Rente eine sehr dynamische Entwicklung auf: Laut Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat sich die Zahl der Riester-Sparer zwischen 2005 und 2013 fast vervierfacht, wengleich die Dynamik in den letzten Jahren etwas abgeebbt ist. Bis Ende September 2013 wurden

15,8 Mio. Verträge abgeschlossen. Das entspricht eine Verbreitungsquote von ca. 40% der fördererberechtigten Personen.

Das Bild, das sich hinter dieser allgemeinen Entwicklung versteckt, ist allerdings vielschichtiger. So zeigen Daten von Haushaltsumfragen, dass die Riester-Rente in einigen Gruppen (wie z.B. kinderreichen Familien oder Haushalten mit mittleren bis höheren Einkommen) weit verbreitet ist. Andere Gruppen zeigen jedoch noch große Lücken in der flächendeckenden Versorgung auf. Vor allem Haushalte im unteren Fünftel der Einkommensverteilung „riestern“ seltener als reichere Haushalte. Zwar hat sich die Verbreitung der Riester-Verträge auch in dieser Gruppe in den letzten Jahren dynamisch entwickelt, ein Gefälle bleibt allerdings bestehen. Außerdem weisen Haushalte mit niedrigen Einkommen eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, ihre Riester-Verträge zu kündigen oder stillzulegen, ohne wieder einen neuen Vertrag abzuschließen. Diese Ergebnisse sind umso bedenklicher, weil genau diese Haushalte aufgrund von niedrigeren Gehältern und unterbrochenen Erwerbsbiographien eine geringere gesetzliche Rente erwarten können und häufig über kein weiteres Finanzvermögen verfügen. Das Risiko, später unter Altersarmut zu leiden, ist also vor allem für Haushalte im untersten Teil der Einkommensverteilung hoch. Der Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge ist daher in diesen Gruppen auch besonders notwendig.

Geringverdiener sind bei jeder Art von Sparprodukten nur schwer zu erreichen. Allerdings besitzen einkommensschwache Haushalte mehr Riester-Renten als jede andere Art von zusätzlicher Altersvorsorge. Diese Tatsache kann aber auch als ein Erfolg für die Riester-Rente interpretiert werden. Schließlich ist die Riester-Rente nach Einkommensklassen viel gleichmäßiger verteilt als andere Altersvorsorgeprodukte (wie z.B. die betriebliche Altersvorsorge oder nicht geförderte Rentenversicherungen). Ob eine Erhöhung der Förderquote die passende Maßnahme ist, um die Nachfrage nach Riester-Renten im untersten Einkommensbereich zu stimulieren, bleibt zweifelhaft. Vergangene Untersuchungen zeigen, dass selbst die hohen Kinderzulagen im untersten Einkommensquintil kaum eine Wirkung entfaltet haben. Vielmehr könnte dies durch gezielte Informationen erreicht werden. In einer früheren Studie wurde ermittelt, dass sich insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen für nicht förderberechtigt hielten, obwohl sie es waren. Schon allein mehr Klarheit über die Förderberechtigung könnte also wahrscheinlich die Nachfrage nach Riester-Renten unterstützen.

Michela Coppola
Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
Coppola@mea.mpsoc.mpg.de