

Durch den gegenwärtigen Konjunkturaufschwung hat sich die Lage der deutschen Staatshaushalte deutlich verbessert. Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« für Bund, Länder und Gemeinden geht in seiner Mai-Prognose von annähernd 180 Mrd. € zusätzlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2007 bis 2010 aus. Was tun mit dem unerwarteten »Steuer-Plus«?

Gewonnene Handlungsspielräume für künftige Steuersenkung nutzen

Im September 2003 legten die Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück einen umfangreichen Vorschlag zum Subventionsabbau vor, der mit sieben grundlegenden Thesen eingeleitet wurde. Die zweite These aus dem Koch-Steinbrück-Papier ist in der obigen Überschrift wieder gegeben. Ausführlicher heißt es dort: Wir müssen »das gesamtstaatliche Defizit verringern und so einen wichtigen Beitrag dafür leisten, wieder einen Pfad finanzwirtschaftlicher Stabilität zu erreichen. Ist dies gewährleistet, könnte und sollte der gewonnene Haushaltsspielraum für eine zusätzliche Senkung der Steuern genutzt werden«. Nicht ganz vier Jahre später, im Mai 2007, äußerte sich Minister Glos in einem Interview mit der BILD am SONNTAG ganz ähnlich: »Erst müssen wir unsere Staatsfinanzen in Ordnung bringen. Aber ... (dann; WW) ... werden niedrigere leistungsabhängige Steuern für die Bürger ein Thema«. Von Bundesfinanzminister Steinbrück wurde diese Forderung nach Steuersenkungen umgehend als populistisch zurückgewiesen.

Man könnte nun darüber spekulieren, warum der Vorschlag »erst Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, dann Senkung der Steuern« im September 2003 noch richtig, im Mai 2007 aber trotz erheblich verbesserter Handlungsspielräume falsch sein soll. Stattdessen soll im Folgenden geprüft werden, welche ökonomischen Argumente für oder gegen eine bestimmte Verwendung und Verwendungsreihenfolge der Steuermehreinnahmen sprechen.

Die Ausgangslage

In seiner Mai-Sitzung hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« die für die

Jahre 2007 bis 2011 zu erwartenden kassenmäßigen Steueraufkommen der Gebietskörperschaften geschätzt und dabei frühere Schätzungen drastisch noch oben revidiert (vgl. Tab. 1). Die erheblichen Abweichungen sind nicht auf die Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 zurückzuführen, da die zu erwartenden Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer schon in die Schätzung vom Mai 2006 eingegangen sind. Ursächlich für die drastischen Unterschiede sind vielmehr die verbesserten konjunkturellen Aussichten und ein Niveaueffekt, der auf das höhere kassenmäßige Ist-Aufkommen im Jahr 2006 im Vergleich zu den Ansätzen in den Steuerschätzungen vom Mai und November 2006 zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« bilden die Grundlage für die Haushaltsplanung und die Finanzplanung des Bundes, die gegenwärtig bis zum Jahr 2010 reichen. Die regionalisierten Steuerschätzungen, die für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, gehen in modifizierter Form in die Haushalts- und Finanzplanung der Bundesländer ein. Eine zusammenfassende Übersicht über die mittelfristige Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen bis zum Jahr 2010 findet sich im Deutschen Stabilitätsprogramm vom Dezember 2006, das nach den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts jährlich dem Ecofin-Rat vorzulegen ist (vgl. Tab. 2).



Wolfgang Wiegard*

* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Tab. 1
Ergebnisse des Arbeitskreis »Steuerschätzungen« im Jahr 2006 und 2007 (in Mrd. €)

Steuereinnahmen	Zeitpunkt der Steuerschätzung ^{a)}	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		Ist	Schätzung				
Bund ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	219,4	216,3	222,7	227,8	.
	Mai 2007	203,9	230,5	238,1	250,1	254,4	263,6
	Differenz	.	11,1	21,8	27,4	26,6	.
Länder ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	202,8	200,6	205,5	211,2	.
	Mai 2007	195,1	211,1	219,4	227,0	235,0	240,6
	Differenz	.	8,3	18,8	21,5	23,8	.
Gemeinden ^{b)}	Mai/Nov 2006	.	67,8	65,8	69,0	72,6	.
	Mai 2007	67,3	70,5	72,7	75,3	79,3	83,3
	Differenz	.	2,7	6,9	6,4	6,7	.
EU	Mai/Nov 2006	.	24,1	24,7	24,2	25,9	.
	Mai 2007	22,1	22,2	25,1	22,7	26,2	26,0
	Differenz	.	-2,0	0,4	-1,5	0,3	.
Insgesamt	Mai/Nov 2006	.	514,1	507,4	521,3	537,5	.
	Mai 2007	488,4	534,3	555,3	575,0	594,9	613,6
	Differenz	.	20,2	47,9	53,7	57,4	.
Nachrichtlich: unterstellte Zuwachs- rate des realen BIP	Mai/Nov 2006	.	1,4	1,6	1,6	1,6	.
	Mai 2007	.	2,3	2,4	1,4	1,4	1,4

^{a)} Steuerschätzung 2006: Werte für 2007 vom November 2006; Werte für 2008 bis 2010 vom Mai 2006. – ^{b)} Nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich.

Quelle: BMF.

Nun wäre es aus einer Reihe von Gründen falsch, die aus der Steuerschätzung resultierenden Mehreinnahmen einfach als zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum im Vergleich zu den in der Finanzplanung angesetzten Einnahmen und Ausgaben zu interpretieren. Einmal ist der Revisionsbedarf bei den Steuerschätzungen erfahrungsgemäß erheblich. Zwar kann die Revision nach oben oder unten erfolgen, gleichwohl legt das Vorsichtsprinzip eine gewisse Zurückhaltung im Hinblick auf die Verwendung der Mehreinnahmen

nahe. Zum anderen hat die Große Koalition zwischenzeitlich mehrere Ausgabenbeschlüsse gefasst, die in den Ausgabenansätzen der Finanzplanung nicht enthalten sind – und für die bislang auch kein konkreter Finanzierungsplan vorliegt. Schließlich ist auf der Einnahmeseite unter anderem zu berücksichtigen, dass Steuermindereinnahmen aus der Unternehmensteuerreform 2008 zwar in der Finanzplanung berücksichtigt sind, nicht aber in der aktuellen Steuerschätzung, und sich außerdem gewisse Einnahmerisiken etwa

Tab. 2
Bundshaushalt 2007, Finanzplanung des Bundes bis 2010 und Deutsches Stabilitätsprogramm

a) Bundshaushalt und Finanzplanung des Bundes				
	Bundshaushalt ^{a)}	Finanzplanung des Bundes ^{b)}		
	2007	2008	2009	2010
Ausgaben	270,5	274,3	274,9	276,1
Steuereinnahmen	220,5	218,2	226,0	231,1
Sonstige Einnahmen	30,2	34,6	27,9	25,2
Finanzierungssaldo	19,8	21,5	21,0	20,5
b) Deutsches Stabilitätsprogramm ^{c)}				
	2007	2008	2009	2010
Finanzierungssalden der staatlichen Ebenen:				
Bund und Sonderrechnungen	- 1½	- 1	- 1	- 1
Länder und Gemeinden	- 0	- ½	- 0	- 0
Sozialversicherung	- 0	- 0	- 0	0
Staat insgesamt	- 1½	- 1½	- 1	- ½
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates	- 1½	- 1½	- 1	- 1
Unterstellte Zuwachsrate des realen BIP	1½	1¼	1¼	1¼

^{a)} Soll-Bericht zum Bundshaushalt 2007, Monatsbericht des BMF, März 2007. – ^{b)} Entwurf des Bundshaushalts 2007 und des Finanzplans des Bundes 2006 bis 2010, Monatsbericht des BMF, August 2006. – ^{c)} In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; Stand: Dezember 2006.

Quelle: BMF.

aus dem EuGH-Urteil im Fall Cadbury-Schweppes ergeben können.

Auch wenn die genaue Höhe der tatsächlich verwendbaren Mehreinnahmen schwer zu beziffern und ein vorsichtiger Ansatz durchaus empfehlenswert ist, können Bund und Länder doch mit beträchtlichen Mehreinnahmen rechnen: für die Gebietskörperschaften insgesamt in den Jahren 2008 bis 2010 jährlich rund 50 Mrd. €. Dies führt unmittelbar zu der Frage:

Was tun mit den Mehreinnahmen?

Bei periodischer Betrachtungsweise, etwa für ein einzelnes Haushaltsjahr, kommen für nicht in der Haushalts- oder Finanzplanung berücksichtigte Mehreinnahmen nur drei Verwendungszwecke in Betracht: höhere Ausgaben, geringere Finanzierungsdefizite (bis hin zu Finanzierungsüberschüssen) oder niedrigere Steuern. Diese Verwendungen schließen sich keineswegs aus, sie müssen in der Summe nur exakt mit den einem Haushaltsjahr zuzurechnenden Mehreinnahmen übereinstimmen. Bei periodenübergreifender Betrachtung – technisch ausgedrückt: unter Berücksichtigung der intertemporalen staatlichen Budgetgleichung – reduzieren sich die Verwendungsalternativen grundsätzlich auf Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen, die jeweils entweder in der Gegenwart oder in der Zukunft erfolgen können. Die Finanzierungsdefizite sind die Verbindungsglieder zwischen der periodischen und der periodenübergreifenden Betrachtung: Geringere (höhere) Finanzierungsdefizite in der Gegenwart führen für sich genommen zu geringeren (höheren) Steuern in der Zukunft. Genau genommen kann man also nicht für Haushaltskonsolidierung und gegen Steuersenkungen sein. Wer eine Reduzierung der Neuverschuldung oder gar einen Abbau des Schuldenstands fordert, spricht sich ebenfalls für Steuersenkungen aus – allerdings für Steuersenkungen in der Zukunft. Eben darum geht es doch bei allen Vorschlägen zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung: Die zukünftigen Generationen sollen besser gestellt werden, über geringere Steuern und ein höheres Einkommen pro Kopf.

Haushaltskonsolidierung und Steuersenkungen

Blendet man die Möglichkeit von Ausgabenerhöhungen als Verwendungsalternative für die Steuermehreinnahmen zunächst aus – darauf wird in einem der folgenden Abschnitte eingegangen –, muss man sich zwischen Steuersenkungen in der Gegenwart und Steuersenkungen in der Zukunft (äquivalent damit: einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der Gegenwart) entscheiden. Letzt-

lich handelt es sich dabei um eine intergenerative Verteilungsfrage. Über Verteilungsurteile ist von vornherein kein Konsens zu erwarten. Aber man sollte sich zumindest über die Verteilungskonsequenzen bestimmter Vorschläge im Klaren sein. Wer die gesamten Steuermehreinnahmen in die Rückführung der staatlichen Verschuldung stecken will, belastet die gegenwärtig lebenden Generationen und entlastet die zukünftigen; erreicht wird also eine massive intergenerative Umverteilung zu Lasten der gegenwärtigen Generationen. Alternativ könnten alle Generationen – gegenwärtige und zukünftige – einigermaßen gleichmäßig von den Steuermehreinnahmen profitieren. Dies ließe sich erreichen, indem zunächst die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern so weit konsolidiert werden, dass auf eine Netto-Neuverschuldung verzichtet wird. Dies würde zu einer Stabilisierung des Schuldenstands führen und einem Rückgang der Schuldenstandsquote. Auch die Zinsbelastungen würden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zurückgehen, die zukünftigen Generationen also relativ entlastet.

Ein Blick auf die Tabellen 1 und 2 verdeutlicht, dass selbst unter Berücksichtigung von zusätzlichen Ausgabenverpflichtungen und Einnahmerisiken ein Haushaltsausgleich bei Bund und Ländern mit nur einem Teil der Steuermehreinnahmen spätestens bis zum Jahr 2009 möglich sein sollte. Dass der Bundesfinanzminister einen ausgeglichenen Haushalt des Bundes erst für 2011 anstrebt oder für möglich hält, gehört wohl zu den üblichen taktischen Spielchen. Wenn man die Erwartungen nur hinreichend niedrig ansetzt, erstrahlt man im Wahljahr 2009 in umso hellerem Glanze, wenn die auf niedrigem Niveau verankerten Erwartungen übertroffen werden.

Nun könnte man argumentieren, dass in konjunkturell guten Zeiten Haushaltüberschüsse gebildet werden sollten, die in eine Schuldentilgung fließen. Dahinter steckt die Vorstellung, dass die öffentlichen Haushalte langfristig ausgeglichen sein sollten und nur in der kurzen Frist, je nach konjunktureller Lage, Finanzierungsdefizite oder eben Finanzierungsüberschüsse vertretbar sind. Demgegenüber hat sich der Sachverständigenrat in seiner jüngsten Expertise »Staatsverschuldung wirksam begrenzen« für eine langfristig zulässige, investitionsorientierte staatliche Verschuldung ausgesprochen. In konjunkturell guten Zeiten muss dann die staatliche Neuverschuldung zwar hinter den staatlichen Nettoinvestitionen zurückbleiben, die Bildung von Finanzierungsüberschüssen ist aber nicht unbedingt erforderlich. Akzeptiert man diese Sichtweise, würde mit der ausschließlichen Verwendung der Steuermehreinnahmen für die Haushaltskonsolidierung und darüber hinaus zum Schuldenabbau tendenziell zuviel für die Zukunft und zu wenig für die Gegenwart getan. Ein intergenerativ ausgewogener und pragmatischer Vorschlag für die Verwendung der Steuermehreinnahmen lautet dem-

gegenüber: Vorrang hat die Haushaltskonsolidierung, die mit ausgeglichenen öffentlichen Haushalten erreicht ist. Das könnte schon 2008 möglich, sollte aber 2009 bei der angenommenen konjunkturellen Entwicklung definitiv erreichbar sein. Die nach erfolgter Haushaltskonsolidierung verbleibenden Steuermehreinnahmen werden über Steuer- oder Abgabensenkungen an die Bürger zurückgegeben.

Dies führt unmittelbar zu der Frage, welche Steuern oder Abgaben denn gesenkt werden sollten. Die Antwort hängt davon ab, ob mit der Steuersenkung eher Verteilungsziele oder aber Effizienzziele, also eine Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen, erreicht werden sollen. Unter Effizienzgesichtspunkten empfiehlt sich eine Senkung entweder der Steuern auf Kapitaleinkommen oder des Solidaritätszuschlags, da diese Steuern die quantitativ bedeutsamsten Effizienzverluste in Form von Zusatzlasten hervorrufen. Eine über die mit der Unternehmensteuerreform 2008 und der Einführung der Abgeltungssteuer 2009 bereits bewirkte, hinaus gehende Senkung der Steuern auf Kapitaleinkommen dürfte in der SPD allerdings kaum durchsetzbar sein. Auch eine Reduzierung des Solidaritätszuschlags würde wohl auf Schwierigkeiten stoßen, da das Aufkommen nur dem Bund zufließt und die Länder kaum zu einer kompensierenden Anpassung der Umsatzsteuerverteilung bereit sein dürften. Da eine Senkung des Regelsatzes der Umsatzsteuer und des Spitzensatzes der Einkommensteuer ausscheiden – die Große Koalition wird kaum innerhalb kürzester Zeit ihre eigene Steuerpolitik konterkarieren wollen –, könnten die Steuermehreinnahmen zu einer Umfinanzierung in den Systemen der sozialen Sicherung verwendet werden. Der Sachverständigenrat hat dazu in seinem Jahresgutachten 2005/06 ausführliche Vorschläge unterbreitet. Umfinanzierung bedeutet, dass die Beitragssätze in den betroffenen Zweigen der Sozialversicherungen in dem Umfang gesenkt werden, wie zusätzliche Steuern in die Systeme eingespeist werden. Unter Effizienzgesichtspunkten geradezu bizarr ist der Vorschlag des Direktors des HWWI, Thomas Straubhaar, die Steuermehreinnahmen in Form einer einheitlichen Gutschrift von etwa 330 € an die Steuerzahler zurückzugeben. Auf diese Weise werden lediglich – abgesehen von Umverteilungseffekten – Arbeitsanreize reduziert und Wohlfahrtsverluste erzeugt. Das kann in den meisten Lehrbüchern der Mikroökonomie nachgelesen werden.

Ausgabenerhöhungen statt Steuersenkungen?

Im Kern geht es bei der Verwendungsalternative »Ausgabenerhöhungen versus Steuersenkungen« um die nach erfolgter Haushaltskonsolidierung, das heißt nach Erreichen ausgeglichener öffentlicher Haushalte, verbleiben-

den Steuermehreinnahmen. Denn zumindest bei den Kommentatoren aus der Wissenschaft und den Medien besteht weitgehend Einigkeit, dass zunächst der Konsolidierungsprozess in den öffentlichen Haushalten abgeschlossen werden soll. Auch die führenden Wirtschafts- und Finanzpolitiker in der Großen Koalition sprechen sich nachdrücklich für einen Vorrang der Haushaltskonsolidierung aus. Dem stehen allerdings beträchtliche und bislang noch ungedeckte Ausgabenwünsche anderer maßgeblicher Politiker gegenüber. Diese reichen von einem Betreuungsgeld (»Herd-Prämie«) über eine Erhöhung des Verteidigungsetats bis zu zusätzlichen Ausgaben in Milliardenhöhe für den Klimaschutz. Man wird sehen, ob der Bundesfinanzminister diese Ausgabenwünsche zumindest so weit abwehren kann, dass die Erreichung des Konsolidierungsziels nicht auf die lange Bank geschoben wird.

Zu klären ist dann, ob nach erfolgter Haushaltskonsolidierung verbleibende Steuermehreinnahmen für höhere staatliche Ausgaben oder Steuersenkungen verwendet werden sollen. Dies läuft letztlich auf die Frage der optimalen Staatsquote hinaus. Gegenwärtig liegt die Staatsquote, ermittelt als Relation von staatlichen Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt, bei rund 45%. Bei Bezug auf das Nettoinlandsprodukt ergäbe sich gar eine Staatsquote von über 53%. Ob das ein zu hoher oder zu niedriger Wert ist, hängt wiederum von den Zielvorstellungen ab, an denen staatliche Aktivitäten gemessen werden. Im Hinblick auf das Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsziel spricht vieles für eine Rückführung der Staatsquote unter den aktuellen Wert. In seinem Jahresgutachten 2002/03 hat der Sachverständigenrat einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und den staatlichen Konsumausgaben und der Sozialabgabenquote ermittelt. Dies spräche für eine Rückführung der Staatsquote und damit gegen Ausgabenerhöhungen. Wer allerdings, wie Peter Bofinger in der BILD-Zeitung, einen »Fünf-Sterne-Staat« fordert, wird sich von solchen Berechnungen zu den Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben oder mikroökonomischen Überlegungen zu den Zusatzlasten von Steuern kaum beeindruckt lassen und für eine Erhöhung der Staatsquote eintreten.

Kein Widerspruch zwischen der Forderung nach Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen muss im Übrigen dann auftreten, wenn es um eine Erhöhung der investiven Ausgaben des Staates geht. Nach dem vom Sachverständigenrat vertretenen Konzept der investitionsorientierten Verschuldung könnten höhere Ausgaben für staatliche Nettoinvestitionen gerade auch im Hinblick auf intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen kreditär finanziert werden, so dass nach Erreichung konjunkturell ausgeglichener öffentlicher Haushalte verbleibende Steu-

ermehreinnahmen trotz höherer staatlicher Investitionsausgaben über Steuersenkungen an die Bürger zurückgegeben werden könnten und sollten.

Fazit

Die hier favorisierte Verwendung für die Steuermehreinnahmen ist klar und entspricht der von Bundesfinanzminister Steinbrück im September 2003 und von Bundeswirtschaftsminister Glos im Mai 2007 vertretenen Position: »Gewonnene Handlungsspielräume für künftige Steuersenkung nutzen«.



Thomas Straubhaar*

Was tun mit den sprudelnden Steuereinnahmen?

Die Lage der deutschen Staatshaushalte hat sich im laufenden Konjunkturaufschwung deutlich verbessert. Die Steuereinnahmen sprudeln kräftig. Die gute Beschäftigungssituation beschert dem Staat höhere Lohnsteuerzuflüsse; die Mehrwertsteuererhöhung führt zu einem substantiellen Plus bei der Umsatzsteuer. Die gewinnabhängigen Kapitalertrags-, Körperschafts- und Gewerbesteuern steigen weiter an.

Insgesamt flossen den öffentlichen Kassen im letzten Jahr fast 500 Mrd. Euro Steuereinnahmen zu. Das waren 8% mehr als im Vorjahr. Die Einkommensteuern übertrafen 2006 den Vorjahreswert um mehr als 12%, die kommunale Gewerbesteuer stieg sogar um fast 20%. Für 2007 sehen nach der letzten Steuerschätzung die Erwartungen noch rosiger aus. Der starke und robuste Konjunkturverlauf lässt noch einmal zusätzliche Steuereinnahmen erwarten. Insgesamt sollen – so die Steuerschätzer – die Steuereinnahmen in diesem Jahr um 46 Mrd. € oder satte 9% zunehmen und auf 534 Mrd. € steigen – aufgeteilt auf den Bund 230 Mrd. € (plus 2% gegenüber 2006), die Länder 211 Mrd. € (plus 21% gegenüber 2006), den Gemeinden 70 Mrd. € (plus 5% gegenüber 2006) und der Europäischen Union 22 Mrd. € (gegenüber 2006 nahezu unverändert). Für die kommenden Jahre gehen die Steuerschätzer von weiterhin steigenden Steuereinnahmen aus.

Aus vier Optionen ...

Angesichts der unerwarteten Steuerzuflüsse stellt sich für den Finanzminister die Frage, was mit dem vielen zusätzli-

* Prof. Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburger WeltWirtschaftsinstituts HWWI und lehrt an der Universität Hamburg.

chen Geld geschehen soll. Grundsätzlich stehen ihm vier Optionen offen:

- (1) Er kann erstens das Geld ausgeben für neue Staatsaufgaben. Für zusätzliche staatliche Ausgabenprogramme gibt es sicher genug auf den ersten Blick vernünftige Begehrlichkeiten. So könnten neue Krippenplätze, Kindergärten oder Schulen finanziert werden, die Hochschulen und die Forschung ließen sich weiter ausbauen, die Kasernen der Bundeswehr wären längst schon zu sanieren. Ebenso melden Interessengruppen neue Ansprüche an: Das Arbeitslosengeld II und die Sozialhilfe oder die Renten seien anzuheben, weil die Inflation gerade im Bereich der Alltagsgüter zu einer besonders starken realen Entwertung der Sozialtransfers geführt habe.
- (2) Er kann zweitens das Geld nutzen, um den Schuldenberg abzutragen. Der Schuldenberg von mittlerweile 1 500 Mrd. € hat im letzten Jahr Zinskosten von 65 Mrd. € verursacht. Das entspricht einer täglichen Zinslast von fast 180 Mill. €. Wie viele Kindertagesplätze oder Schulen ließen sich tagtäglich alleine von diesem Geld neu errichten? Angesichts der in der jüngeren Vergangenheit gestiegenen Leitzinsen ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Zinskosten weiter ansteigen werden. Bei Staatsschulden von insgesamt über 1 500 Mrd. € verschlingt jeder Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung um einen Prozentpunkt 15 Mrd. € zusätzliche Zinskosten pro Jahr. Jeder Euro, um den der Schuldenberg verringert wird, mindert die kommenden Zinslasten. So gesehen ist der Schuldenabbau von heute die Zinseinsparung von morgen.
- (3) Er kann drittens das Geld nutzen, um damit eine Absenkung der Steuerbelastung zu finanzieren. Beispielsweise könnten die Steuersätze auf den privaten Einkommen ab dem nächsten oder übernächsten Jahr gesenkt werden. Wird den privaten Haushalten mehr Geld zur eigenen Verfügung belassen, würde dadurch der private Konsum stimuliert und es käme zu positiven Nachfrageimpulsen. Zudem würden geringere Steuersätze stärkere Leistungsanreize auslösen. Besonders wirkungsvoll wäre es, statt der Steuern die Lohnnebenkosten zu senken. Dann würde Arbeit billiger und damit gegenüber den Maschinen, ausländischer Konkurrenten und der Schwarzarbeit attraktiver.
- (4) Er kann viertens das Geld in Form von Barschecks unmittelbar an die Steuerzahlenden zurückerstatten. Auch bei dieser Maßnahme hätten die privaten Haushalte mehr Kaufkraft, die sie für ihren Konsum nutzen könnten. Das würde zusätzliche konjunkturelle Impulse auslösen.

... eine Maßnahmenkombination

Mein Vorschlag zielt darauf ab, auf die beiden Maßnahmen (1) und (2) völlig zu verzichten und dafür Alternativen (3) und

(4) zu realisieren und die beiden Maßnahmen zeitlich gestaffelt zu kombinieren.

Auf Maßnahme (1), das Geld für zusätzliche Staatsaufgaben auszugeben, *kann* verzichtet werden, weil die positive konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für eine Entlastung der Sozialkassen sorgt. Damit wird die Notwendigkeit geringer, aus sozialpolitischen Gründen mehr Geld ausgeben zu müssen. Zudem lässt sich unter positiven konjunkturellen Rahmenbedingungen leichter eine »interne« Umschichtung der Ausgaben vornehmen.

Auf Alternative (1) *soll* verzichtet werden, weil sich die öffentlichen Haushalte selbst in diesem konjunkturell so erfreulichen Jahr immer noch netto neu verschulden müssen. 2006 erreichte das Staatsdefizit von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt noch fast 40 Mrd. € oder 1,7% des Bruttoinlandprodukts (BIP). In diesem und auch im nächsten Jahr dürfte das Staatsdefizit deutlich unterhalb 1% des BIP liegen. Das bedeutet, dass die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr wohl nur 15 bis 20 Mrd. € betragen wird, was mehr als 10 Mrd. € weniger ist, als noch vor Kurzem erwartet. Aber trotzdem bleibt es dabei, dass selbst in einem guten konjunkturellen Umfeld die öffentlichen Haushalte vorerst mit einem Defizit in zweistelliger Milliardenhöhe abschließen werden und erst im Jahr 2011 auf neue Schulden verzichtet werden soll.

Der Verlauf von Steuereinnahmen und -ausgaben sowie der Schuldenentwicklung zeigt, dass die Sanierung der öffentlichen Haushalte eine strukturelle und keine konjunkturelle Herausforderung ist. Der kräftige Aufschwung lässt zwar die Steuereinnahmen steigen (letztes Jahr gegenüber dem Vorjahr um 7,5%). Die Staatsausgaben haben sich hingegen vergleichsweise kaum verändert (+ 0,6%). Die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht Februar 2007, 57 ff.) schätzt, »dass der positive konjunkturelle Einfluss knapp einen halben Prozentpunkt und das darüber hinausgehende Wachstum der Gewinnsteuern zusätzlich einen halben Prozentpunkt zur Verbesserung der Defizitquote beigetragen haben.« (Dabei ging die Bundesbank von einer Verbesserung der Defizitquote um 1,2% von 3,2% (2005) auf 2,0% des BIP (2006) aus; nach neusten Angaben ging das Defizit von 3,2% (2005) sogar auf 2,0% des BIP zurück).

Verfällt der Finanzminister jetzt dem süßen Gift der reichlich fließenden Steuereinnahmen und gibt er den unterschiedlichen Wünschen nach mehr Geld für Krippen, Kindergärten, Schulen, Klimaschutz oder Kasernen nach, tragen alle diese Aktivitäten nichts zu einer langfristigen Sanierung der Staatsfinanzen bei. Die strukturellen Mängel der öffentlichen Haushalte bestehen unverändert fort oder werden sogar noch verstärkt. Bei konjunkturell weniger günstigen Zeiten werden die gewinnabhängigen Steuern, die Umsatz- und

Lohnsteuern weniger ergiebig sprudeln und gleichzeitig werden die Forderungen an den Staat lauter werden, die Wirtschaft mit Konjunkturprogrammen anzukurbeln, die im Abschwung freigesetzten Arbeitskräfte zu unterstützen und private Anpassungskosten abzufedern.

Maßnahme (2) hat den Vorteil, dass mit jedem Euro, um den die Staatsschuld verringert wird, die laufenden Zinskosten gesenkt werden. Würde der Schuldenberg in diesem Jahr um beispielsweise 10 Mrd. € abgetragen, könnten die öffentlichen Haushalte tagtäglich 1 Mill. € Zinskosten einsparen. Im Großen und Ganzen aber würde bei einem Schuldenabbau an der strukturellen Schieflage der Staatsfinanzen wenig ändern. Zudem hat die Forderung nach einem Schuldenabbau zum heutigen Zeitpunkt eher semantischen Charakter. Solange sich der Staat immer noch netto neu verschuldet, ist ein so genannter Schuldenabbau faktisch nichts anderes als eine Verlangsamung des Schuldenanstiegs. Deshalb werden die Zinskosten nicht verringert, sondern nur ihre Zunahme wird gebremst. Von einem wirklichen Schuldenabbau kann erst gesprochen werden, wenn sich der Staat netto tatsächlich zu entschulden beginnt und der Schuldenberg abgetragen wird. Erst dann kann auch ein Rückgang der Zinslasten erwartet werden (vorausgesetzt, die Zinssätze steigen nicht an). Der Schuldenabbau ist somit kein originäres Instrument des Finanzministers. Er ist das Ziel, nicht der Weg und ergibt sich – so banal der Hinweis auch ist – als Saldo von Staatseinnahmen und Staatsausgaben.

Alternativen (3) und (4) streben bei der staatlichen Haushaltskonsolidierung nach einer Ursachentherapie. Sie setzen – anders als die anderen Maßnahmen bei den Staatsaufgaben und damit bei den Staatsausgaben an. Was sind die Kernfunktionen und was sind die Kernkompetenzen des Staates? Was soll der Staat leisten, das Private nicht erfüllen können? Wie viel Geld braucht er, um diese Aufgaben kompetent und effizient zu erfüllen? An einer klugen Beantwortung dieser unverzichtbaren Grundsatzfragen, führt kein Weg einer nachhaltigen Sanierung der Staatsausgaben vorbei. Die Antworten bedingen ein ausbalanciertes Wechselspiel. Es gilt Schritt für Schritt die Staatsaufgaben und die Staatsausgaben auf ihre unverzichtbare Notwendigkeit zu überprüfen und im Sinne der Subsidiarität Menschen selber in die Lage zu versetzen, möglichst selbständig und möglichst weitgehend für das eigene Wohl zu sorgen. Dazu dienen die Steuersenkungen, die den Menschen mehr Geld für die selbständige Realisierung ihrer eigenen Entscheidungen lassen und damit den Staat entlasten, Aufgaben erledigen zu müssen, die er weniger kompetent und weniger effizient und damit – wenn überhaupt – so nur mit höheren Kosten erfüllen kann.

Steuern können entweder durch tiefere Steuersätze oder durch einmalige Steuergutschriften gesenkt werden. Eine

Absenkung der Steuersätze hat für die Steuerzahler den Vorteil, dass sie entsprechend ihrer tatsächlichen Steuerschuld dauerhaft entlastet werden. Steuergutschriften, die in Form einer pro Steuerzahler identisch hohen Barzahlung erstattet werden, wirken demgegenüber progressiv: für geringe Einkommen schlagen sie wesentlich stärker zu Buche als für hohe Einkommen. Steuergutschriften haben dafür den Vorteil der hohen Flexibilität, sie können dann gewährt werden, wenn konjunkturelle Sondereinflüsse für reichlich sprudelnde Steuereinnahmen sorgen. Sie entbinden demzufolge die Finanzpolitik nicht davon, ihre strukturellen Hausaufgaben zu erledigen. Sie sind somit nicht ein Ersatz, sondern eine Ergänzung zu einer generellen Sanierung der Staatsfinanzen. Anstatt die konjunkturellen Steuerzuflüsse im Sinne einer antizyklischen Politik vom Staat für schlechtere Zeiten »sparen« zu lassen (was er in der Regel dann doch nicht tut), wird das Steuergeld gar nicht erst eingezogen. Es spricht nichts dagegen und vieles dafür, für die Zeit nach der Bundestagswahl 2009 eine generelle Senkung der Steuern- und Abgabensätze in Deutschland ins Auge zu fassen. Wie weit man da gehen kann und gehen will, sollte davon abhängig gemacht werden, wie viel Geld der Staat zur effizienten Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

Der Vorwurf einer »Finanzpolitik nach Kassenlage« trifft für das Konzept der Steuergutschriften nur teilweise zu. Er gilt nicht für den überwiegenden Teil der strukturellen Staatseinnahmen, sondern stimmt nur für den konjunkturellen Teil. Nur um an der Stelle die Dimensionen abzustecken, sei daran erinnert, dass bei insgesamt rund 500 Mill. € Steuereinnahmen die konjunkturabhängigen Komponenten insgesamt etwa 100 Mrd. € in die öffentlichen Kassen spülen. Die »veranlagte Einkommensteuer« (im Jahr 2006: 18 Mrd. €), die »Körperschaftsteuer« (im Jahr 2006: 23 Mrd. €), die »Kapitalertragsteuern« (im Jahr 2006: 20 Mrd. €) sowie die »Gewerbesteuer« (im Jahr 2006: 38 Mrd. €) sind damit gemeint. Nimmt man den von der Deutschen Bundesbank (Monatsbericht Februar 2007, 57 ff.) ermittelte konjunkturelle Anstieg der gewinnabhängigen Steuern von etwa 0,5% des Trend-BIP als Ausgangspunkt, sind gut 10 Mrd. € der Steuereinnahmen der guten Konjunktur geschuldet. Um diesen konjunkturellen Teil der Steuerzuflüsse und um nichts mehr geht es beim Vorschlag, die Steuerzahlenden rasch durch Steuergutschriften zu entlasten.

Im Übrigen spricht nichts dagegen, anstelle einer einmaligen Steuergutschrift die Höhe der Barschecks mit der Konjunktur atmen zu lassen und im Voraus klare Regeln festzuschreiben, welcher Anteil der konjunkturabhängigen Steuereinnahmen unmittelbar an die Steuerzahler zurückfließen soll. Damit würde die Kritik einer »Finanzpolitik nach Kassenlage« nicht stärker zutreffen als bei jedem anderen Versuch, mit einer antizyklischen Finanzpolitik die Staatsdefizite über den Konjunkturzyklus insgesamt zu glätten.

Die Bundesregierung könnte die in diesem Jahr aus konjunkturellen Gründen reichlich sprudelnden Steuereinnahmen als Steuergutschrift in Form eines Barschecks an die Steuerzahler zurückgeben. Wäre der Finanzminister bereit, auf Steuereinnahmen von 10 Mrd. € zu verzichten, könnten die Finanzämter an alle rund 30 Mill. deutschen Steuerzahler einen Barscheck über 333 € versenden. Die Symbolkraft wäre enorm, wenn das Finanzamt nicht nimmt, sondern gibt (selbst wenn das Steuergeschenk kein eigentliches Geschenk ist, sondern vom Beschenkten vorher selber finanziert werden musste). Der Nachteil des Vorschlags liegt in der pro-zyklischen Wirkung einmaliger Steuergutschriften. Wird in guten Zeiten den Steuerzahlern Geld zurückerstattet, wird der private Konsum weiter stimuliert, was negative Effekte in Form von Preissteigerungen verursachen kann. Gerade dieser negative Effekt einer Steuergutschrift lässt sich aber durch eine ganzheitliche Herangehensweise vermeiden.

Im Gegenzug und gerade auch, um einer Steuergutschrift die pro-zyklische Spitze zu brechen, sollte der Staat seine Ausgaben um denselben Betrag von 10 Mrd. € verringern. Das kann er deshalb umso leichter tun und überzeugender legitimieren, weil der Staat in konjunkturell guten Zeiten auf alle zur Ankurbelung oder zur Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung gedachten Ausgaben ruhig verzichten kann. Er braucht weniger Geld für Beschäftigungsprogramme oder für arbeitsmarktbedingte Zahlungen. Genauso kann er in wirtschaftlich guten Zeiten auch auf die eine oder andere Subvention oder Unterstützungsleistung verzichten, nicht zuletzt, weil die Steuerzahler mit der Rückerstattung ja auch Geld erhalten, um das eine oder andere auch selber finanzieren zu können und damit die Staatskasse zu entlasten. Etwas provokativ ausgedrückt: Der Barscheck könnte von Familien benutzt werden, um damit den Kindergartenplatz für die Jüngsten oder die Studiengebühren für die Älteren zu bezahlen. So würde automatisch der wichtigen und richtigen Forderung nach mehr Geld für bessere Bildung Genüge getan, ohne dass der Finanzminister neues öffentliches Geld in neue staatliche Aufgaben stecken müsste.



Joachim Poß*

Absenkung der Einkommensteuer nicht zwingend

Wird es die vorausgesagten Steuermehreinnahmen überhaupt geben?

Die diesjährige offizielle Frühjahrsschätzung (8. bis 11. Mai in Görlitz) der Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden hat für den gesamten Schätzzeitraum 2007 bis 2011 und für alle staatlichen Ebenen erhebliche Steuermehreinnahmen gegenüber den bisherigen Budgetplanungen errechnet. Wie jedes Mal haben die Experten auf der Basis der von der Bundesregierung vorgegebenen Einschätzung der kurz- und mittelfristigen (bis 2011) gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit größter Professionalität geschätzt. Aber es gilt eben: Jede Steuerschätzung kann nur so gut sein wie die ihr zugrunde liegende Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Mit Sicherheit hat die Bundesregierung unter Beachtung auch der von anderen inländischen oder internationalen Institutionen für Deutschland erstellten Prognosen seriös und gründlich die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung vorausgesagt.

Je weiter die Vorhersage allerdings dabei in der Zukunft liegt, desto größer ist grundsätzlich das Risiko einer Abweichung der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von der späteren Ist-Entwicklung. Die Bundesregierung wie auch fast alle anderen Institutionen geben deshalb fundierte Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nur für die kommenden ein bis zwei Jahre ab; für die mittlere Frist werden lediglich Projektionen erstellt, in die auch normative Überlegungen bzw. Zielvorstellungen eingehen, die durch eine

* Joachim Poß ist Mitglied des Deutschen Bundestages, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied des Parteivorstandes.

entsprechende Politik erst noch erreicht werden müssen. Hierin sieht übrigens der Bundesrechnungshof (BRH) eine der Ursachen dafür, dass »im Durchschnitt der Haushaltsjahre 1995 bis 2005 ... [Anm.: beim Bund] die tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen die Vorhersagen früherer Steuerschätzungen und früherer Finanzpläne erheblich [unterschritten haben].« (S. 3 des BRH-Berichts vom 25. Oktober 2006 an den Haushalts- und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu »Verfahren und Aussagekraft der Steuerschätzung«).

Während man mit relativer Sicherheit annehmen kann, dass die für 2007 und 2008 geschätzten Steuereinnahmen des Staates dann auch in etwa so aufkommen werden, werden mit jedem weiteren Jahr des Schätzzeitraums bis 2011 die Schätzergebnisse allerdings – und das gilt prinzipiell – immer virtueller. Oder anders formuliert: Mit zunehmendem zeitlichem Abstand von heute kann nicht nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ganz anders aussehen als heute vorausgesagt, sondern können folglich auch die heute für die mittlere Frist geschätzten Steuereinnahmen dann anders – nämlich auch viel geringer! – ausfallen. Bereits geringe Andersschätzungen oder -entwicklungen des Realwachstums führen in der Kumulation über mehrere Jahre zu zweistelligen relativ »dramatischen« Steuermehr- oder -minder-einnahmen.

Deshalb wäre es keine vernünftige Politik, angesichts der geschätzten Steuermehreinnahmen jetzt dauerhafte Belastungen der öffentlichen Haushalte zu beschließen. Das gilt insbesondere für die von manchen geforderten dauerhaften weiteren Senkungen der Einkommensteuer. Wenn der eingeplante Steuerregen dann nämlich irgendwann in der Zukunft ausbleibt, weil die Konjunktur wieder einmal den Wirtschaftsforschern und ihren Vorhersagen einen Streich spielt, hätte man schon heute Finanzierungslücken von morgen angelegt, die dann durch weitere öffentliche Schulden, wieder höhere Steuern oder schmerzhaft Einschnitte bei den Staatsausgaben geschlossen werden müssen.

Allein schon von daher spricht viel dafür, die Steuermehreinnahmen möglichst weitgehend für die Absenkung der Nettokreditaufnahme auf allen staatlichen Ebenen einzuplanen.

Muss die öffentliche Verschuldung überhaupt zurückgeführt werden?

Der öffentliche Gesamthaushalt weist Ende 2006 nach BMF-Berechnung einen Gesamtschuldenstand von fast 1 500 Mrd. € auf. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ergibt das in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrages (Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt) eine

Schuldenstandsquote von knapp 68%. Insbesondere im Zuge der Deutschen Einheit seit 1990 ist der öffentliche Schuldenstand Deutschlands stark – und mit großer Geschwindigkeit! – angestiegen (1990 betrug die Schuldenstandsquote »nur« 42,3%). Das Gleiche gilt natürlich für die öffentlichen Zinslasten, die ebenfalls erheblich zugenommen haben.

Klar ist, dass diese Entwicklung so nicht ad infinitum weitergehen darf. Ansonsten kann wirklich einmal ein Zustand der öffentlichen Haushalte erreicht werden, bei dem die dann aufgebaute Höhe des Schuldenstands gestalterische Politik unmöglich macht, weil wegen der hohen Zinszahlungsverpflichtungen die nötigen Mittel fehlen für den erforderlichen sozialen Ausgleich, für Infrastruktur, Bildung etc.: Genau dies gilt es durch »nachhaltige« Finanzpolitik zu verhindern: Haushaltskonsolidierung ist unabdingbar, um die nachfolgenden Generationen vor zu hoher Belastung oder mangelnder finanzpolitischer Handlungsfähigkeit zu bewahren.

Wer kennt die maximal akzeptable Staatsverschuldung?

Bei welchem spezifischen zeitlichen Pfad der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung, ab welcher Höhe von Schuldenstand oder Schuldenstandsquote konkret die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes und der anderen öffentlichen Haushalte in Deutschland gefährdet ist – das wird allerdings entweder nicht reflektiert oder dann doch sehr unbestimmt gelassen. Hier hat die politische Debatte, aber oftmals leider auch die fachliche Debatte ein klares Defizit.

Bezogen auf den Schuldenstandsquoten-Grenzwert von 60% des BIP im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes formuliert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem am 12. März 2007 der Bundesregierung überreichten Sondergutachten »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«: »Eine ökonomische Rechtfertigung gibt es für diesen Grenzwert indes nicht. Ab wann die Schuldenstandsquote ein bedrohliches Ausmaß erreicht, hängt vor allem von den speziellen Gegebenheiten in dem Land selbst ab.« (TZ 18). An anderer Stelle (TZ 33) formuliert der SVR: »Von vornherein ist beispielsweise keineswegs klar, ob eine Schuldenstandsquote von 30% »besser« oder »schlechter« ist als eine von 70% ...«. Für mich hört sich das an, als sei es auch von Seiten der Wissenschaft her nicht eindeutig bestimmbar, welche konkrete Staatsverschuldung – d.h. welcher konkrete zeitliche Pfad der jährlichen öffentlichen Neuverschuldung und welcher daraus folgende Schuldenstand – gerade noch akzeptabel und welche Staatsverschuldung darüber hinaus dann »gefährlich« für

das Gemeinwesen ist. Überzeugende wissenschaftliche Antworten z.B. auf die Frage, ob die aktuell (aus welchen Gründen auch immer) in Deutschland erreichte Schuldenstandsquote bereits schädlich ist und von daher schleunigst wieder zurückgebaut werden muss oder ob sie – »theoretisch« – nicht noch ein paar Jahre ansteigen könnte, sind zumindest mir nicht bekannt.

Wie also hat man – unabhängig davon, dass natürlich die rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes bzw. der Länderverfassungen und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezüglich der öffentlichen Kreditaufnahme erfüllt werden müssen – als haushalts- bzw. finanzpolitischer Entscheider mit dieser prinzipiellen Ungewissheit umzugehen? Ich halte die Position für vernünftig und »handlungstheoretisch« geboten, dass angesichts der beschriebenen fehlenden Eindeutigkeit wann immer möglich sich ergebende finanzielle Spielräume auf allen staatlichen Ebenen zur Rückführung der öffentlichen Verschuldung genutzt werden. Konsolidierungspotentiale sind zu heben; öffentliche Verschwendung – so sie auftritt – ist abzustellen. Das schließt ein, dass die für die Budgets des Bundes, der Länder und der Gemeinden Zuständigen ständig aufgefordert sind, durch Aufgabenkritik und Aufgabepriorisierung, wie dann auch durch die Verbesserung der Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung solche Spielräume zu schaffen. Je geringer die jährliche Neuverschuldung auf allen staatlichen Ebenen ausfällt, desto mehr sind wir auch, was die »Gefährlichkeit« des erreichten öffentlichen Schuldenstandes angeht, auf der sicheren Seite. Genauso gilt natürlich: Je früher es gelingt, nicht nur das weitere Anwachsen des Schuldenbergs zu stoppen, sondern diesen Berg vielleicht sogar abzutragen, desto besser.

Soll Haushaltskonsolidierung alles andere dominieren?

Damit spreche ich mich nicht für eine bedingungslose Haushaltskonsolidierung aus:

Die Zurückführung der öffentlichen Verschuldung hat z.B. dort ihre Grenze, wo durch den Abbau von Sozialausgaben oder anderes der soziale Zusammenhalt gefährdet wird. Ebenso dürfen z.B. notwendige öffentliche Investitionen in den Erhalt einer lebenswerten Umwelt nicht unterbleiben. Ebenso bleibt es z.B. Aufgabe des Staates, »unabhängig vom Geldbeutel der Eltern« jedem eine qualifizierte und ausreichende Bildung zu ermöglichen.

Zumindest die Sozialdemokratie ist zudem nach wie vor überzeugt, dass öffentliche Ausgaben und Einnahmen – klug eingesetzt – auch eine wichtige aktive Rolle bei der Förderung von Konjunktur und wirtschaftlichem Wachstum spielen können. Welche Bedeutung eine dynamische Wirtschaft mit mitt-

lerweile deutlichen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt für die Gesundung der öffentlichen Haushalte hat, erleben wir gerade seit dem letzten Jahr. Hätten wir in 2006 und auch vorher nicht die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, hätte die Konjunktur nicht einen so positiven Verlauf genommen. Auch war der Koalitionspartner auf Bundesebene klug beraten, sich bereits in den Koalitionsverhandlungen im Herbst 2005 dem sozialdemokratischen Drängen auf konjunktur- und wachstumsfördernde Impulse für die Jahre 2006 und folgende zu öffnen. Andererseits – der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und öffentlicher Verschuldung ist komplex – erhöhen »solide öffentliche Haushalte« nach herrschender Meinung »das Wachstumspotential, indem sie das Vertrauen stärken und es damit den Konsumenten und Investoren erleichtern, langfristige Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus führen niedrige Defizit- und Schuldenquoten tendenziell zu einem niedrigen Zinsniveau, so dass Investitionen zu günstigen Bedingungen finanziert werden können.« (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2005, S. 43).

Bei jeder Budgetaufstellung, -beratung und -verabschiedung ist deshalb zu reflektieren und ggfs. in der Regierungskoalition auszudebatteln, wo dann konkret die Budgetbereiche liegen, die trotz aller Konsolidierungserfordernisse nicht beschnitten werden sollten, und welche budgetbelastenden Maßnahmen zur Zukunftsgestaltung, Wachstumsförderung, Erarbeitung von Bildungsgerechtigkeit etc. trotz aller Konsolidierungserfordernisse ergriffen werden müssen.

In einer Demokratie muss die rationale Abwägung von Haushaltskonsolidierung und eventuellen zwingenden Politik- und Finanzierungsbedarfen letztlich beim Parlament verbleiben. Auch wegen ihres stark normativen Charakters darf sie nicht irgendeinem »Experten«-Kränzchen überantwortet werden. (Randbemerkung: Die derzeit im Rahmen der angestrebten »Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen«/»Föderalismusreform II« angesprochenen und von vielen angestrebten Verschärfungen der Verfassungsregeln zur öffentlichen Kreditaufnahme dürfen weder dazu führen, dass über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben keine gestaltende Politik mehr möglich ist, noch dass das Parlament bzw. der Haushaltsgesetzgeber substantiell in seinen Regelungsmöglichkeiten eingeschränkt wird.)

Was passiert mit den aktuellen Steuermehreinnahmen?

In der Presseerklärung BMF – Nr. 55/2007 – vom 11. Mai 2007 hat Bundesfinanzminister Peer Steinbrück bei der Verkündung der Ergebnisse der Steuerschätzung von Görlitz die Leitlinie für die Verwendung der für den Bund geschätzten Steuermehreinnahmen formuliert: »Die Bundesregierung wird aus jetziger Sicht die Nettokreditaufnahme bis spätes-

tens 2011 auf null reduzieren. Die Rückführung des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits auf null wird spätestens bis 2010 gelingen. Das ist eine historische Trendwende: der Einstieg in den Abbau des aufgelaufenen Schuldenbergs von über 1 500 Mrd. € wäre endlich möglich. Im Rahmen dieser Maßgabe wird die Bundesregierung ihren erfolgreichen Kurs »Investieren, Sanieren, Reformieren« fortsetzen und zur Verfügung stehende finanzpolitische Spielräume nutzen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern und die Zukunftschancen unseres Landes zu verbessern. Dafür werden wir jährlich rund 2 Mrd. € in der Finanzplanung zur Verfügung stellen. Folgende wichtige Zukunftsbereiche wollen wir damit ausgewogen und nachhaltig stärken: Bildung und Forschung, Familie, Klimaschutz, Infrastruktur, Entwicklungshilfe sowie innere und äußere Sicherheit.« Danach sollen die geschätzten Steuermehreinnahmen zu weiten Teilen in die Absenkung der öffentlichen Verschuldung gesteckt werden, gleichzeitig aber wird die Finanzierung notwendiger politischer Gestaltung gesichert. Dies entspricht genau dem bisher Gesagten und ist vernünftige und verantwortungsbewusste Politik.

Muss die Einkommensteuer kurzfristig noch einmal gesenkt werden?

Zu Recht hat der Bundesfinanzminister in seiner Presseerklärung vom 11. Mai 2007 als Verwendungsoption für die Steuermehreinnahmen nicht eine Senkung der Einkommensteuer in Aussicht gestellt. Die von der FDP, aber auch von der PDS geforderte »Rückgabe« der Steuermehreinnahmen an die Bürgerinnen und Bürger über zusätzliche Senkungen der Einkommensteuer gehört nach den massiven und dauerhaften Einkommensteuersenkungen der letzten Jahre – und vor allem als Alternative zur Absenkung der öffentlichen Verschuldung! – nicht zu den dringenden politischen Aufgaben. Die von Gerhard Schröder geführte Bundesregierung hat in den Jahren 1998 bis 2005 bereits Grundfreibetrag und Kindergeld/Kinderfreibetrag mehrfach erhöht und die Einkommensteuersätze erheblich abgesenkt. Immer gerne wird dies allerdings in der politischen und auch in der wissenschaftlichen Debatte vergessen. Das als eine Begründung vorgebrachte Argument, ohne baldige weitere Einkommensteuersenkung profitierten die Bürgerinnen und Bürger nicht genug vom Wirtschaftsaufschwung, ist nicht richtig: Bereits jetzt haben die Tarifpartner höhere Löhne und Gehälter für Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vereinbart; die Zahl der Arbeitslosen hat bereits stark abgenommen. Also auch von daher ist eine baldige Absenkung der Einkommensteuer nicht zwingend. Auch zur Förderung von Konjunktur und Wachstum ist sie absehbar nicht nötig – zumal zum 1. Januar 2008 eine unter den obwaltenden Umständen gute Unternehmensteuerreform in Kraft treten wird.



Otto Fricke*

Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not!

Die Konjunktur brummt, die Arbeitslosenzahlen sinken, selbst Rentenkasse und Staat melden Rekordeinnahmen. So konnte der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« für Bund, Länder und Gemeinden in seiner Mai-Prognose einen wahren Geldsegen in Aussicht stellen. Mit annähernd 180 Mrd. € zusätzlich können demnach die öffentlichen Haushalte für die Jahre 2007 bis 2010 rechnen. Davon entfällt auf den Bund rund die Hälfte. Allerdings handelt es sich um prognostizierte und noch nicht um realisierte Steuermehreinnahmen.

Geld macht angeblich sinnlich, und es stellt sich die Frage, was mit den unverhofften und bisher nicht eingeplanten Mehreinnahmen zu tun oder keinesfalls zu tun ist.

Bevor diese Frage beantwortet werden kann, ist ein Blick auf die Situation der öffentlichen Haushalte notwendig. Die Schulden des Bundes, der Länder und der Gemeinden wachsen auch weiterhin. Die Höhe der staatlichen Verschuldung liegt derzeit bei rund 1,5 Bill. € – eine astronomisch hohe Summe! Anschaulicher und transparenter wird diese Zahl, schreibt man sie aus: 1.500.000.000.000. Der Anteil des Bundes an der Gesamtverschuldung des Staates beträgt mehr als 60%. Alleine die Schulden des Bundes (rund 920 Mrd. €) verschlingen jährliche Zinszahlungen von bisher rund 40 Mrd. €. Nach dem Rentenzuschuss (rund 80 Mrd. €) ist der Zinsdienst der zweitgrößte Haushaltsposten des Bundes.

Entwicklung der Staatsverschuldung

Wirft man einen Blick zurück auf die Entwicklung des Schuldenstandes, stellt sich einem ein besorgniserregendes Bild

* Otto Fricke, MdB, FDP-Fraktion, ist Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

dar. Im Geburtsjahr des aktuellen Vorsitzenden des Haushaltsausschusses (1965) betrug die Gesamtverschuldung des Staates rund 40 Mrd. €, also etwa den Betrag, den der Bund heute alleine für den Zinsdienst alljährlich zu zahlen hat. In den 70er Jahren wurden die staatlichen Schulden mehr als verdreifacht und lagen bei 211,6 Mrd. €. In den darauf folgenden Jahren bis zur Wiedervereinigung erfolgte abermals ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung auf knapp eine halbe Billion Euro.

Mit der Wiedervereinigung hat sich das Verschuldungstempo zunächst erheblich gesteigert. Es wurden außerhalb der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden eine Reihe von Nebenhaushalten respektive Sondervermögen zur Erfüllung spezieller wirtschafts- und finanzpolitischer Aufgaben geschaffen.

Innerhalb von 15 Jahren erhöhten sich die Schulden des Staates um das Dreifache von 475 Mrd. € im Jahr 1989 auf 1,43 Bill. € im Jahr 2004. Dadurch stieg die Schuldenstandsquote um mehr als die Hälfte von 40,6 auf rund 66% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2004 an.

Die Zinslastquote der Gebietskörperschaften insgesamt ist inzwischen zweistellig, d.h. über 10% ihrer Ausgaben sind Zinsverpflichtungen. Aus dem Bundeshaushalt müssen bereits mehr als 18% der Steuereinnahmen für den Zinsdienst aufgewendet werden. Die Zinssteuerquote bei den Ländern beträgt rund 14%. Hierdurch wird der finanzpolitische Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt.

Verschuldung des Bundes

Die hohe Verschuldung des Bundes bleibt eine schwere finanzpolitische Last. Mit Stand 31. Dezember 2006 betrug sie insgesamt 916,6 Mrd. €. Im Jahr 1970 lag die Bundesschuld noch bei 28,9 Mrd. €. Seitdem erfolgte ein stetiger Aufwuchs, der sich besonders mit der Wiedervereinigung beschleunigte. Von damals 277,2 Mrd. € auf 387 Mrd. € im Jahr 1995 hat sich die Bundesschuld bis zum Jahr 2006 annähernd verdreifacht. Dieser Negativtrend ist bisher nicht gestoppt worden. Nach wie vor wächst die Verschuldung des Bundes beständig und wird zum Ende des Jahres 2010 aller Wahrscheinlichkeit nach die Billionengrenze erreichen. Die Folgen der zunehmenden Staatsverschuldung für den Bundeshaushalt sind erheblich. Seit 1989 haben sich die jährlichen Zinsausgaben mehr als verdoppelt: Von 16,7 Mrd. € auf 39,3 Mrd. € im Bundeshaushalt 2007. Rund 18% der veranschlagten Steuereinnahmen müssen heute für Zinszahlungen eingesetzt werden. Hinzu kommt ein erhebliches Zinsänderungsrisiko. Immerhin nimmt der Bund in den nächsten Jahren jährlich etwa 240 Mrd. € an Krediten auf dem Kapitalmarkt auf (Bruttokreditaufnahme), um vor allem fällige Kredite aus früheren Jahren zu tilgen.

Ungeachtet einer deutlich verbesserten Einnahmesituation – allein gut 11 Mrd. € mehr nach der Mai-Steuerschätzung – ist der Bund nach wie vor mit ernststen finanzwirtschaftlichen Problemen konfrontiert.

Eine nachhaltige Gesundung der Finanzen ist noch nicht in Sicht. Insbesondere auf der Ausgabenseite besteht weiterhin eine strukturelle Schiefelage. Gut 90% der Steuereinnahmen sind im Haushaltsjahr 2007 durch Sozial-, Zins- und Personalausgaben gebunden. Durch diesen hohen Anteil konsumtiver Ausgaben bleibt es damit weiterhin schwierig, im Bundeshaushalt die erforderlichen finanziellen Ressourcen für zukunftsgerichtete investive Ausgaben bereitzustellen.

Bewertung – Ausblick

Vor der Notwendigkeit des Schuldenabbaus in wirtschaftlich besseren Zeiten haben Politiker aller Parteien in den zurückliegenden Jahrzehnten die Augen verschlossen. Statt die in konjunkturell günstigen Zeiten erforderlichen Haushaltsüberschüsse zu realisieren, wurden politisch motivierte Haushaltsdefizite beschlossen. Eine Konsolidierungspolitik in konjunkturell guten Zeiten ist zwar ökonomisch unverzichtbar, politisch aber nur schwer durchsetzbar, wie eine Vielzahl von Beschlüssen der Koalition zeigen.

Haushaltsbelastungen aufgrund von Koalitionsbeschlüssen

Es ist festzustellen, dass die Politik, in weiten Teilen auch die Gesellschaft, nicht aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. Die Debatte um die Finanzierung neuer so genannter Krippenplätze offenbart die Kurzsichtigkeit der politischen Verantwortlichen. Beim Ausbau der Kindertagesbetreuungsplätze sieht die Einigung der Koalition vor, dass der Bund ein Drittel der Gesamtkosten von 12 Mrd. €, also 4 Mrd. €, übernimmt, und dies obwohl er noch nicht einmal verfassungsrechtlich dafür zuständig ist.

Allein zwei Beschlüsse der Koalition belasten die Steuerzahler und den Bundeshaushalt mit über **100 Mrd. €** in den kommenden Jahren. So betragen die finanziellen Auswirkungen des so genannten »Wachstums- und Innovationsprogramms« (Genshagener Beschlüsse) 25 Mrd. € für vier Jahre und die Entscheidung zugunsten der Wiedereinführung eines GKV- Bundeszuschusses rund 80 Mrd. € (75,5 Mrd. € bis 2016).

Diese beiden Beschlüsse führen im **Bundeshaushalt 2008** zu Mehrausgaben von über 10 Mrd. €. Davon entfallen auf die Genshagener Beschlüsse rund 7,8 Mrd. € und den GKV-Bundeszuschuss 2,5 Mrd. €. Des Weiteren führt der von

Arbeitsminister Müntefering ausgehandelte Kompromiss bei den Leistungen des Bundes für Unterkunft und Heizung mit der Lex Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zu Mehrkosten von 2,3 Mrd. €. Diese drei Positionen beinhalten **Zusatzbelastungen** für den Bundeshaushalt von 12,6 Mrd. €.

Damit zeigt sich, dass die Ausgabenwünsche der Koalition mehr und mehr zur **Achillesferse** der Konsolidierung im Bundeshaushalt geworden sind. Die Bewährungsprobe für die Koalition erfolgt jetzt – im starken Aufschwung. Doch hält sie dieser nicht stand, weil sie permanent neue Ausgaben beschließt, ohne an anderer Stelle entsprechend zu sparen.

Es werden von der Koalition dauerhafte Lasten für den Bundeshaushalt beschlossen, ohne dass diese zwingend durch dauerhafte Einnahmen gedeckt sind. Es ist alles andere als eine Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik, wenn mit einmaligen Einnahmen dauerhaft Ausgaben für was auch immer finanziert werden sollen.

Eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik muss sich von langfristigen Belastungen freihalten, die ihre Handlungsfähigkeit zu sehr einschränken, weil ansonsten der Spielraum für kurzfristig notwendige Korrekturen und für eine rechtzeitige Anpassung an Strukturveränderungen verloren geht. Wie im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen, sollten die Haushalte in normalen Zeiten strukturell nahezu ausgeglichen sein bzw. Überschüsse aufweisen. Dauerhafte Handlungsfähigkeit erfordert auch, das heute festgelegte Leistungsansprüche, die sich als langfristig wirksam werdende Treibsätze überproportionaler Belastungen bzw. defizitärer Entwicklung herausstellen können, durch rechtzeitig eingeleitete kompensatorische Maßnahmen unter Kontrolle gehalten werden. Hier ist insbesondere an die Belastungen aus der demographischen Entwicklung im Bereich des Gesundheitswesens, der Alterssicherung sowie aktuell der Pflegeversicherung zu denken.

Eine nachhaltige Haushaltspolitik sollte auch ihren eigenen Beitrag dazu leisten, dass die Grundlagen einer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung erhalten und gefördert werden. Zu diesem Zweck sollten Niveau und Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates darauf abgestimmt sein, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und zu fördern. Ein zu hoher Anteil an konsumtiven Ausgaben sowie strukturerhaltende Subventionen für Unternehmen und anreizschädigende Transferzahlungen für private Haushalte können das Wirtschaftswachstum hemmen und die bessere Beschäftigungslage gefährden.

Ebenso kann die Erfüllung allokatonspolitischer Zielsetzungen, wie die effiziente Gestaltung des Steuersystems z.B. durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und Sen-

kung der Steuersätze, der Wegfall der Erbschaftssteuer oder der Anreiz zu einer größeren privaten Eigenvorsorge neben der Sozialversicherung, einen wesentlichen Beitrag zur Wachstumsfreundlichkeit der Finanzpolitik leisten.

Haushaltskonsolidierung ist das entscheidende Programm für die Zukunftsfähigkeit eines Staates in der globalisierten Welt. Wird der Weg in den Verschuldungsstaat gestoppt, wird gleichzeitig die Grundlage für die Sicherung des Sozialstaates auch in Zukunft geschaffen. Mit einer konsequenten Haushaltssanierung wird zudem die soziale Ungerechtigkeit der Staatsverschuldung bekämpft, denn die extrem hohen Zinsausgaben im Bundeshaushalt müssen von den Steuerzahlern finanziert werden. Ebenso wird mit einer Haushaltssanierung die ungerechtfertigte Belastung zukünftiger Generationen beendet.

Entscheidend ist, heute die Weichen für dauerhaft gesundes Wachstum in Deutschland zu stellen. Der Beitrag der Haushaltspolitik besteht in einer konsequenten, mittel- und langfristig orientierten Rückkehr zu soliden öffentlichen Haushalten.

Durch Wachstum sanieren, durch Sanieren wachsen

Allerdings ist auch klar, dass ohne Wachstum und mehr Beschäftigung sämtliche Konsolidierungsbemühungen in eine Sackgasse führen. Dabei ist die Konsolidierung öffentlicher Haushalte eine Bedingung für weiteres Wachstum. Wachstum und Konsolidierung bedingen damit einander.

Zur Steigerung des Wachstumspotentials gibt es primär drei Hebel:

1. Technischen Fortschritt ermöglichen. Die Politik muss hier vor allem forschungs- und anwendungsfreundliche Rahmenbedingungen (bspw. Grüne Gentechnik, Stammzellenforschung) schaffen, damit Deutschland ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt.
2. Flexible Güter- und Arbeitsmärkte. Vor allem der Arbeitsmarkt ist zu stark reguliert. Weniger gewerkschaftliche Mitbestimmung, ein beschäftigungsfreundliches Arbeitnehmerrecht und betriebliche Bündnisse, sowie eine Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer sind hier die Stichworte.

Manche Gütermärkte (z. B. Strom, Gas) sind faktisch nahezu wettbewerbsfrei. Immer noch sind Wirtschaftszweige – etwa der Gesundheitsbereich oder der Schienenverkehr – staatlich bzw. halbstaatlich und nicht marktwirtschaftlich organisiert. Die milliardenschweren Bürokratielasten legen besonders den Mittelstand lahm.

3. Reduzierung der hohen Steuer- und Abgabenlast. Die hohen Sozialabgaben verteuern den Faktor Arbeit zusätzlich und verhindern so Neueinstellungen. Reformen bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung bleiben genauso auf der Tagesordnung wie eine umfassende Steuersenkungs- und Steuervereinfachungsreform, verbunden mit weiterem Subventionsabbau.

Allein die gesetzliche Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Haushalt führt noch nicht dazu, dass der Staat aus dem Teufelskreis eines laufenden Haushaltsdefizits und einer damit verbundenen steigenden Staatsverschuldung ausbricht.

Daher nimmt die FDP, anders als die Koalition, bei der Verwendung der Steuermehreinnahmen eine andere Schwerpunktsetzung vor:

Die FDP ist für einen gleich gewichteten Mix aus Bürgerentlastung und Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitiger Senkung der Staatsausgaben. Die Entlastung der Bürger und die weitere Haushaltskonsolidierung sind zwei Seiten derselben Medaille. Wir sprechen uns jedoch im Gegensatz zur Koalition gegen zusätzliche Haushaltsmittel für politisch motivierte Programme zur kurzfristigen Wählerbeglückung aus.

Die FDP will ein niedrigeres, einfacheres und gerechteres Steuersystem. Gerade in Zeiten konjunkturell bedingter Steuermehreinnahmen braucht Deutschland eine Steuerstrukturreform. Die Senkung der Belastungen beim Bürger schafft neue Nachfrage und neue Investitionen und damit auch eine nachhaltige Verbesserung der Staatsfinanzen. Deswegen spricht sich die FDP-Bundestagsfraktion dafür aus, die Steuermehreinnahmen auch für eine Entlastung der Bürger bei Steuern und Abgaben zu verwenden. Im Interesse der jungen Generation wollen und müssen wir gleichzeitig Schulden abbauen.

Haushaltssanierung auf der Ausgabenseite

Bei einer Wachstumsstrategie sind solide Staatsfinanzen eine unverzichtbare Grundlage. Mit einer Sparpolitik – wenn sie konsequent eingeleitet und fortgesetzt wird – wird eine Voraussetzung geschaffen, die ausufernde Staatstätigkeit und die hohen Staatsausgaben einzudämmen. Die Staatsquote liegt immer noch bei über 45%, d.h. fast die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Leistung geht durch die Hände des Staates. Die Staatsquote lässt sich senken, indem die Wirtschaftsleistung schneller wächst als die Staatsausgaben.

Die Haushaltskonsolidierung muss daher konsequent auf der Ausgabenseite ansetzen und dabei primär die konsum-

tiven Ausgaben in den Fokus nehmen. Der Sachverständigenrat hat dargelegt, dass nur eine solche Konsolidierungsstrategie erfolgreich ist. Es geht also hierbei nicht um »Dummsparen«, sondern darum, die unnötigen Ausgaben des Staates abzubauen.

Die auch von der neuen Bundesregierung angestrebte Sanierung über die Einnahmeseite – vor allem über die Mehrwertsteuer – war in den letzten 30 Jahren in keinem europäischen Land erfolgreich. Durch Steuer- und Abgabenerhöhungen werden die Bürger und Unternehmer stärker belastet, was sich negativ auf Konsum- und Investitionsneigung auswirkt. Außerdem werden die strukturellen Probleme in den Sozialversicherungen nicht gelöst, sondern lediglich in die Zukunft verschoben.

Die Behauptung, Ausgabenkürzungen zur Haushaltskonsolidierung würden die Konjunktur »kaputtsparen«, ist ein Schauermärchen mit wenig Bezug zur Realität. So verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 1994 und 2000 in Irland um 65%, in den Niederlanden um 54% und in Großbritannien um 40%. Im selben Zeitraum sanken die Staatsquoten in den genannten Ländern um 6 bis 12 Prozentpunkte.

Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen sind kein Selbstzweck. Sie fördern vielmehr die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten und liegen im wohlverstandenen Interesse Deutschlands.

Niedrige öffentliche Defizite bzw. ein Verzicht auf staatliche Kredite entlasten den Kapitalmarkt und sind damit der finanzpolitische Beitrag zu niedrigen Preisen und Zinsen. Gerade bei einkommensschwächeren Arbeitnehmern und Familien ist eine niedrige Zinsbelastung entscheidend für den Erwerb von Wohneigentum.

Zudem erleichtern niedrige Preise und Zinsen den privaten Konsum und bilden eine solide Kalkulationsgrundlage für Privatinvestitionen. Es sind die Investitionsausgaben, die unsere Wirtschaft und Gesellschaft voranbringen; die den Menschen mehr Chancen geben (Bildung) und sie ihr Leben stärker nach ihren Vorstellungen leben lassen (Familieninfrastruktur); die über Innovation (Forschung, Technologietransfer) Arbeitsplätze schaffen, unseren Wohlstand sichern und damit auch letztendlich unsere Sozialen Sicherungssysteme erhalten.

Steigende staatliche Schuldenquoten verringern nicht nur wegen der zunehmenden Zinsbelastung den haushaltspolitischen Spielraum für wachstumsfördernde Investitionen; sie stehen auch den Herausforderungen durch die absehbaren demographisch bedingten Haushaltsbelastungen entgegen.

Ungelöste Haushaltsprobleme erzeugen Unsicherheit über die künftige Finanzpolitik. Dies fördert den Attentismus von Konsumenten und Investoren und dämpft somit möglicherweise auch schon kurzfristig das Wirtschaftswachstum.

Deutschland besitzt ungeahnte Wachstumskräfte. Diese müssen sich nur in ausreichendem Maße entfalten können.

Steuerstrukturreform als Schlüsselrolle

Eine Steuerstrukturreform mit einer Entlastung der Bürger ist erforderlich, um positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu setzen und dadurch zu einer stabilen Entwicklung auf der Einnahmenseite zu kommen. Die steuerlichen Rahmenbedingungen beeinflussen die ökonomische Entwicklung eines Landes nachhaltig und sind bei der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft ein wichtiger Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Der Steuerpolitik kommt beim Streben nach einem beständigen Wirtschaftswachstum und einer Förderung der Beschäftigung des Landes eine Schlüsselrolle zu. Es gibt eine Vielzahl von Beispielen, die die Zusammenhänge von Steuerpolitik, Wachstum und Beschäftigung deutlich machen. So können die USA aufgrund von Steuerreformen (1981/1986) auf eine überwiegend prosperierende Wirtschaft in den achtziger und neunziger Jahren zurückblicken. Das Wirtschaftswachstum dort lag, abgesehen von 1991, im Zeitraum von 1996 bis 2000 bei durchschnittlich über 4%.

Auch Deutschland kann selbst als positives Beispiel für eine wachstumsfördernde Steuer- und Finanzpolitik herangezogen werden. Zurückzublicken gilt es auf die große Steuerreform in den Jahren 1986, 1988 und 1990 der damaligen Koalition aus Union und FDP mit dem Finanzminister Gerhard Stoltenberg. Diese dreistufige Steuerreform hatte es sich zum Ziel gesetzt, die angebotspolitischen Wirkungen in Form der Erhöhung der Spar- und Investitionsquote sowie der Entlastung des Faktors Arbeit zu bewirken. Das Ergebnis war beachtlich: Die Staatsquote wurde von über 50% auf knapp über 45% zurückgeführt, die Steuerquote sank von 24 auf 22,7% und die Abgabenquote von über 40 auf rund 38%. Bei sinkenden Inflationsraten betrug damals das reale Wirtschaftswachstum rund 3% im Jahresdurchschnitt, was sich auf dem Arbeitsmarkt in Form eines Beschäftigungsgewinns von etwa 3 Mill. Arbeitsplätzen auswirkte.

Dies führte letztendlich zu einem nachhaltigen Wachstum bei einem gleichzeitig mittelfristig erhöhten Steueraufkommen.

Eine moderne und wachstumsorientierte Steuerpolitik ist zwingend mit einer soliden und nachhaltigen auf Stabilität ausgerichteten Haushaltspolitik zu verknüpfen. Dabei muss

gelten: Die Ausgaben richten sich nach den Einnahmen – nicht umgekehrt. Dies spricht auch dafür, das Haushaltsaufstellungsverfahren so zu gestalten, dass mit der Maisteuerschätzung bereits der Haushaltsrahmen festgelegt wird und Ausgaben dann nur noch in diesem Rahmen getätigt werden können. Das Steuerrecht muss wirtschaftliche Dynamik, Leistung und Investitionsbereitschaft fördern. Nur so wird Wachstum und Mehrbeschäftigung erreicht. Alle steuerlichen Regelungen müssen sich an dieser Prämisse messen lassen. Im Hinblick auf Rechtsform, Finanzierung, Investitions- und Umwandlungsentscheidungen muss das Steuerrecht Neutralität gewährleisten. Das Steuerrecht sollte grundlegend vereinfacht werden und damit verständlich und verlässlich sein. Einfachheit hat Vorrang vor Einzelfallgerechtigkeit in jedem Detail. Das vermeidet eine wirtschaftlich unsinnige Gestaltung.

Im Ergebnis sinkt die Steuerbelastung, so dass weit verbreitete Anstrengungen zur Steuervermeidung wie Schwarzarbeit, Kapitalflucht, Investitionsverlagerung und übermäßige Steuergestaltung zurückgedrängt werden. Eine Haushaltskonsolidierung abgestellt auf eine gute Konjunktur allein ist leichtsinnig. Die Konjunktur ist Schwankungen und Zyklen unterworfen und somit ist es nur eine Frage der Zeit, wann die Steuereinnahmen des Staates nicht mehr in dieser Form sprudeln. Um hierfür Vorsorge zu betreiben, und damit auch in Zeiten schlechterer Konjunktur die Staatsfinanzen in Ordnung zu halten, braucht man eine Steuerstrukturreform: Die Zeit dafür ist jetzt.



Karl Heinz Däke*

Neuverschuldung abbauen und Steuerentlastung auf den Weg bringen!

Die jüngsten Zahlen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«, vor allem die knapp 180 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Jahre 2007 bis 2010, haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Sie suggerieren, dass Bund, Länder und Kommunen jetzt im Geld baden. Tatsächlich jedoch ertrinken sie fast in einem See von rund 1 500 Mrd. € Schulden. Deshalb ist es vordringlich, mit Hilfe dieser Steuermehreinnahmen spätestens im Jahr 2009 einen öffentlichen Gesamthaushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen.

Die Gemeinden sind per saldo schon jetzt dazu fähig, wenn man von dem gigantisch gestiegenen Volumen kurzfristiger Kassenkredite absieht. Die Länder sollten es per saldo auch schaffen können. Bayern, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kommen schon in diesem Jahr ohne neue Schulden aus. Baden-Württemberg und Thüringen haben im Umfeld der jüngsten Steuerschätzung verkündet, im Jahr 2008 die Nettokreditaufnahme auf null zu fahren. Selbst das Sorgenkind Berlin hat jetzt für das Jahr 2009 einen Haushalt ohne neue Schulden angekündigt. Ob das auch die anderen Sorgenkinder schaffen, ist fraglich. Aber bis dahin wollen Länder wie Bayern und vielleicht auch Baden-Württemberg schon im Bereich echter Schuldenrückführung sein. Insgesamt könnte also auch die Länderebene im Jahr 2009 ohne neue Schulden auskommen.

Haushaltskonsolidierung als Wahlkampfschlager 2009

Der Bund sollte es den Ländern gleichtun. Er muss jetzt auf Basis der neuen Schätzzahlen seinen mittelfristigen

Finanzplan ambitioniert modifizieren. Im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2006 hat der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« dem Bund Steuermehreinnahmen in Höhe von 21,8 Mrd. € für das Jahr 2008 sowie 27,4 Mrd. € für das Jahr 2009 in Aussicht gestellt. Das sollte wohl reichen, um den Bundeshaushalt spätestens im Wahljahr 2009 ins Lot zu bringen. Dies wäre auch politökonomisch ratsam. Mit dem historischen Erfolg eines Bundeshaushalts ohne neue Schulden würden beide Volksparteien um Wählerstimmen buhlen können. Sie könnten im Wahlkampfsommer 2009 suggerieren, dass dies der Erfolg »ihrer« Bundeskanzlerin bzw. »ihres« Finanzministers sei. In Wahrheit ist es natürlich das Verdienst der Millionen von Steuerzahlern, die Jahr für Jahr die Milliarden für die politischen Umverteiler erarbeiten.

Ich habe die große Hoffnung, dass ein ausgeglichener Bundeshaushalt 2009 kein kurzer Sommerschlager sein würde, sondern echte Symbolwirkung hätte. Der letzte Bundeshaushalt, der ohne neue Schulden geplant wurde, wäre dann genau 40 Jahre alt. Er datiert aus dem Jahr 1969, als bekanntlich die erste Große Koalition regierte. Was folgte, war der Dammbbruch der siebziger Jahre, in denen sich die öffentliche Verschuldung fast vervierfachte. Und in den neunziger Jahren ging man bekanntlich auch den Weg des geringsten Widerstands. Vor allem im Zuge der deutschen Einheit hat sich der Schuldenstand der öffentlichen Hand noch einmal mehr als verdoppelt. Dieses unrühmliche Kapitel »40 Jahre Schuldenrepublik Deutschland« könnte die derzeitige Große Koalition beenden. Dann und mit der historischen Erfahrung im Rücken würde es eine neu gewählte Bundesregierung wohl nicht wagen, im Jahr 2010 gleich wieder in die Neuverschuldung zu gehen. Und mit jedem weiteren Jahr ohne Neuverschuldung würde die politische Hemmschwelle noch größer, von diesem haushaltspolitischen Trend abzuweichen. Insofern erhoffe ich mir einen echten »Lock-In-Effekt«.

Dafür spricht noch ein weiterer Umstand. Die Föderalismuskommission II hat sich zum Hauptziel gesetzt, den Weg zu einer wirksamen Schuldenbremse zu ebnen. Damit könnte ab dem Jahr 2010 eine institutionelle Selbstbindung hinzutreten, die den Haushaltspolitikern hilft, sich aus der Umklammerung der Ausgabenpolitiker zu lösen. Wenn der Kommissionschef der SPD-Seite, der Bundestagsfraktionsvorsitzende Struck, öffentlich ein »Ende der Schuldenpolitik« fordert und der neue Entwurf eines CDU-Grundsatzprogramms auf ein »Neuverschuldungsverbot« für alle staatlichen Ebenen abzielt, sollten sich beide Volksparteien beim Wort nehmen. Wir brauchen strukturell ausgeglichene Haushalte – die regelmäßigen Einnahmen müssen die regelmäßigen Ausgaben decken. Es ist erschreckend, dass diese Binsenweisheit jahrzehntelang nicht berücksichtigt wurde.

* Dr. Karl Heinz Däke ist Präsident des Bunds der Steuerzahler, Berlin.

Staatsschulden nicht schönreden

Stattdessen hat die Politik Staatsschulden immer wieder zu rechtfertigen versucht – mit Konjunktur- und Investitionsargumenten, die nicht tragen.

Durch öffentliche Kredite eine Konjunkturglättung oder gar Konjunktursteuerung zu erzielen, ist gerade in einer globalisierten Welt schierer Wunschdenken. Auch das Argument, staatliche Kredite finanzierten öffentliche Investitionen und seien mithin rentierlich, ist Augenwischerei. Entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben haben der Bund und viele Länder in der Vergangenheit immer wieder mit der Nettokreditaufnahme auch Konsum statt öffentliche Investitionen finanziert. Zum anderen ist der Begriff öffentlicher Investitionen so weit gefasst, dass eine Vielzahl der kreditfinanzierten Investitionen kaum fiskalische Erträge bringen dürfte. So fließt ein Großteil der Investitionen des Bundes in die Entwicklungshilfe. Aber auch die Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz gelten als Investition, ohne dass hier fiskalische Erträge zu erwarten wären. Da ist es nur ein schwacher Trost, dass diese Prämien auch im offiziellen Subventionsbericht der Bundesregierung aufgelistet werden.

Kurzum: Die Staatsverschuldungsargumente im Namen der Konjunktur oder der Investitionen sollen nur ablenken. Sie sollen verdecken, dass es für die Politik viel leichter ist, staatliche Wohltaten im Hier und Jetzt zu finanzieren, wenn man dafür eben keine Steuern erhöhen muss. Steuererhöhungen würde fast jeder Wähler schmerzhaft spüren. Wenn dieselbe Wohltat aber über Schulden finanziert wird, der Staat also Wertpapiere ausgibt oder direkt Kredite aufnimmt, gibt es zunächst keine Opfer. Wertpapiere werden gern gekauft, Bankkredite an die öffentlichen Hände gern gewährt. Doch auch hier gilt: »There is no free lunch.« Tatsächlich schließt die öffentliche Hand bei jeder neuen Verschuldung systematisch Verträge zu Lasten Dritter, zu Lasten zukünftiger Generationen ab. Im Gegensatz zum zynischen Diktum Lord Keynes' sind wir langfristig alles andere als tot. Zukünftige Generationen kommen nämlich um den Rückzahltag keineswegs herum.

Gleichzeitig nagt die Zinslast schon an den heute Lebenden. Bund, Länder und Gemeinden werden in diesem Jahr schätzungsweise 65 000 Mill. € Zinsen zu zahlen haben. Das ist fast so viel, wie die öffentliche Hand jährlich für die Schulen und Universitäten ausgibt! Seit dem Jahr 1990 hat die öffentliche Hand mehr als 1 000 Mrd. € allein für Zinszahlungen aufbringen müssen. Im gleichen Zeitraum, also in den Jahren 1990 bis 2006, ist die öffentliche Verschuldung »nur« um rund 950 Mrd. € gestiegen. Diese gigantische Nettokreditaufnahme hat also nicht einmal ausgereicht, um die aufgelaufenen Zinslasten zu tragen. Die öffentliche Hand hängt in der Verschuldungsfalle fest.

Neue Ausgabenwünsche zurückweisen

Davon unbeeindruckt sind die Ausgabenpolitiker gerade des Bundes, also des größten Schuldensünders, angesichts der Steuermehreinnahmen zur Hochform aufgelaufen. Doch nichts ist leichter, als eine Olympiade der Ausgabenwünsche zu veranstalten. Auch ich könnte hier durchaus zahllose Ideen beisteuern. Aber wir leben nun einmal in einer Welt der Knappheiten. Nicht alle Wünsche sind angesichts der hohen Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger auch finanzierbar. Der jüngste OECD-Bericht belegt, dass im internationalen Vergleich die Grenzbelastung hierzulande weiterhin extrem hoch ist. So rangiert der ledige Durchschnittsverdiener 2006 in Deutschland mit einer Grenzbelastungsquote von 65,9% auf dem dritten Platz. Ein Doppelverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern hat eine Grenzbelastung von 60,1%. Nur in drei von insgesamt 30 Ländern ist die Grenzbelastung vergleichbarer Haushalte noch höher.

Trotzdem ließen die zusätzlichen Ministerwünsche für den Bundeshaushalt 2008 nicht lange auf sich warten. Mehr BAföG, mehr Wehrosold, mehr Forschung, mehr Umweltschutz und schönere Kasernen sind hübsche Forderungen – gezielt gewählt, um jede Zurückweisung durch den Finanzminister herzlos erscheinen zu lassen.

Doch die einzelnen Ressorts sind aufgerufen, mit ihren Etats tatsächlich Haus zu halten. Gerade im Verteidigungsbereich belegen die Rechnungshofsberichte regelmäßig, wie viel Effizienzpotential in den Rüstungsprojekten schlummert. An Beispielen erst sanierter, aber dann im Rahmen der Bundeswehrverkleinerung geschlossener Kasernen mangelt es ebenso wenig. Im Forschungs- und Bildungsbereich ist mehr auf die Eigenverantwortung der Begünstigten zu setzen, denen hier ja schließlich ordentliche Renditen winken. Und ob im Umweltbereich neue Energieeffizienzprogramme neben Mitnahmeeffekten auch eine kostengünstige Umweltschonung mit sich bringen, darf bezweifelt werden. Die aktuelle Broschüre des Bundesumweltministeriums mit dem reißerischen Titel »Geld vom Staat« listet auf knapp 200 Seiten zahllose Förderprogramme der öffentlichen Hand auf. Ein umfassender Emissionshandel tatsächlich knapper CO₂-Zertifikate würde mehr Marktwirtschaft und damit mehr Wirkung erzielen. Doch die Ressorts wollen sich offenbar beschäftigt halten und suchen daher ständig neue Betätigungsfelder und Programmideen.

Kein Wunder also, dass selbst das jährliche Haushaltsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen mit rund 600 Mrd. € nicht auszureichen scheint. Dabei zeigt doch diese Zahl, dass der Staat kein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem hat. Daher wäre es an der Zeit für ein großkoalitionäres Ausgabenmoratorium auf Bundesebene. Der Bundesfinanzminister muss die neuen Wünsche für den Haushalt 2008 zurückweisen.

Ebenso sollte er sich in Bezug auf die Kosten bereits beschlossener, aber offensichtlich unfinanzierter Projekte verhalten. Das betrifft insbesondere die Zuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung und die Zahlungen an die Kommunen für die Hartz-IV-Unterbringungskosten, aber auch die Erhöhung der Entwicklungshilfe. Gerade die verantwortlichen Fachpolitiker und Fachminister können sich nicht mit Verweis auf die Steuermehreinnahmen davonstellen. Erstens bleibt zu konstatieren, wie unseriös hier höchst haushaltsrelevante Entscheidungen ohne den Schimmer eines Finanzierungsvorschlags getroffen wurden. Zweitens sind jetzt die Verantwortlichen gefordert nachzubessern. Der Arbeitsminister mit seinem Spitzenetat in Höhe von rund 125 Mrd. € könnte zweifellos eine Umschichtung vornehmen, wenn er den erhöhten Unterbringungszuschuss finanzieren will. In Bezug auf die so genannte Gesundheitsreform ist hingegen zu fragen, ob diese finanzpolitische Klempnerei überhaupt finanziert werden soll. Wenn ein System leck ist, hilft es nämlich nicht, immer nur den Geldhahn weiter aufzudrehen. Vielmehr muss man sich um die Lecks kümmern, also mehr Eigenverantwortung im Nachfragerbereich und mehr Wettbewerb auf der Anbieterseite generieren. Das kostet zugegebenermaßen viel Mut, aber kaum Geld.

Was die Erhöhung der Entwicklungshilfe betrifft, sollte uns die Erfahrung lehren, das »mehr« nicht automatisch »besser« ist. Wenn – wie jüngst geschehen – der neue palästinensische Finanzminister desillusioniert konstatiert, dass niemand wisse, wohin die Hilfgelder der vorangegangenen Monate geflossen sind, gibt das einmal mehr zu denken. Zu prüfen sind auch unsere Zahlungen an aufstrebende Schwellenländer wie China und andere, die ja inzwischen schon ihrerseits als »Entwicklungshelfer« in Afrika auftreten. Und wie wäre es überhaupt, wenn wir unsere individuelle Betroffenheit gegenüber den armen Ländern eben nicht mehr mit unserer alltäglichen Steuerzahlung abgegolten sehen? Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung müsste sich dann bescheiden. Für ein externes Gutachten zum »Wert der biologischen Vielfalt für die Armutsbekämpfung«, das vor einiger Zeit in Auftrag gegeben worden war, wäre kein Platz mehr. Die Spendenbereitschaft der nicht mehr fiskalisch Gegängelten sollte nicht unterschätzt werden.

In jedem Falle darf jetzt kein Präzedenzfall geschaffen werden, bei dem unverhofft hohe Steuermehreinnahmen bislang unfinanzierte Ausgabenprogramme schließlich doch noch ermöglichen.

Steuerentlastungen ermöglichen

Hauptziel der anstehenden Beratungen zum Bundeshaushalt 2008 sowie zum mittelfristigen Finanzplan des Bundes

bis zum Jahr 2011 muss es sein, dass der Bund dank der prognostizierten Steuermehreinnahmen spätestens im Jahr 2009 ohne neue Schulden auskommt. Gleichzeitig sollte sich die Große Koalition steuerrechtlich und steuerpolitisch vorausschauend aufstellen.

Steuerrechtlich muss der Bund damit rechnen, dass die Kürzung der Pendlerpauschale vom Bundesverfassungsgericht kassiert wird. Denn schließlich haben bereits zwei Finanzgerichte in Urteilen eine Verfassungswidrigkeit der jüngsten Kürzung konstatiert. Sollte die alte Rechtslage – wie vom Bund der Steuerzahler gefordert – wieder hergestellt werden, muss der Bund jährliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 1,15 Mrd. € einkalkulieren.

Steuerpolitisch ist die Große Koalition gehalten, schnellstmöglich den Weg zu einer Reform der Einkommensteuer frei zu machen. Wegen der generell sehr hohen Grenzbelastung sollten die Sätze über den gesamten Tarifverlauf bis zum Spitzensteuersatz durchgängig abgesenkt werden. Der vom Bund der Steuerzahler vorgeschlagene linear-progressive Einkommensteuertarif mit einem Eingangssatz von 15% und einem Spitzensatz von 35% entspricht diesen Anforderungen. Zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen sollten die Tarifeckwerte zudem grundsätzlich an die durchschnittliche Einkommensentwicklung gekoppelt, der Tarif also »auf Räder« gestellt werden.

An dieser Stelle wird oft reflexartig nach der Gegenfinanzierung gefragt. Doch es gilt umzudenken. Statt zur Kompensation neue Staatseinnahmen an anderer Stelle zu generieren, sollte der Staat endlich einmal mit weniger Geld auskommen. Die Staatsausgaben müssen sinken. Hier gilt es, mit deutlicher Aufgabenkritik die Tausenden von Haushaltstitel von Bund und Ländern zu durchforsten, um zu Einsparungen zu gelangen. Subventionen müssen abgebaut werden. Die Personal- und Verwaltungskosten sollten sinken. Zuwendungen und Förderprogramme sind auf den Prüfstand zu stellen.

Die »Laffer«-Kurve lebt

Hinzu kommt, dass die Selbstfinanzierungseffekte einer Reform der Einkommensteuer erheblich sein dürften. Wer wollte grundsätzlich bestreiten, dass die Einkommensteuer besonders verzerrend wirkt, also den Anreiz zur wirtschaftlichen Aktivität besonders dämpft. Umso wichtiger sind niedrige Einkommensteuersätze. Sie stimulieren die hiesige Wirtschaft und wirken sowohl Schwarzarbeit als auch Kapitalflucht entgegen. Eine Simulationsstudie der Berliner Humboldt-Universität vom April 2006 belegt diese Zusammenhänge. Die Autoren, Professor Uhlig und Dr. Trabandt, zeigen, dass Deutschland und viele andere EU-Staaten kurz vor dem Scheitelpunkt und in einem relativ flachen Bereich

der bekannten »Laffer«-Kurve stehen. Der Steuerertragsrückgang aufgrund einer Tarifsenkung wäre also unterproportional. Die Autoren kommen daher zu dem Schluss, dass sinkende Einkommensteuersätze sich zu mehr als 50% selbst finanzieren würden – eben aufgrund der höheren Anreize, mehr zu arbeiten und mehr zu investieren, wodurch die Besteuerungsbasis wächst.

Gute Nachrichten kommen also nicht nur von den Steuer-schätzern, sondern auch aus anderen Bereichen der Wissenschaft. Ich halte fest: Deutschland hat in den nächsten Jahren die Aussicht, den Marsch in den Schuldenstaat zu stoppen. Und wir haben die Chance, zusammen mit einer Schlankheitskur für den Staat eine Einkommensteuerreform ins Werk zu setzen, die unsere Wirtschaftskraft stärkt und damit unseren Wohlstand mehrt.