

Haushaltskonsolidierung und Steuerpolitik

Rede des Bayerischen Staatsministers für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie Martin Zeil bei der 61. ifo Jahresversammlung am 23. Juni 2010

23

Auf den israelischen Schriftsteller und Humoristen Ephraim Kishon geht folgendes Bonmot zurück:

»Der Sturz des kapitalistischen Systems ist unvermeidlich. Er wird durch die Einkommensteuer erreicht werden.«

Der Sturz steht uns noch nicht bevor, aber: Deutschland steht vor politischen und wirtschaftlichen Umbrüchen, wie wir sie seit den Tagen der Wiedervereinigung nicht mehr gesehen haben.

In diesen schwierigen Zeiten, hat die gegenwärtige Koalition in Berlin im September einen klaren Auftrag der Wählerinnen und Wähler erhalten. Um Ephraim Kishon zu antworten: Es geht dabei auch darum, die Einkommensteuer zu reformieren. Es geht dabei aber um weit mehr: Der Auftrag lautet: die Zukunft Deutschlands und Europas auf dem Boden der Sozialen Marktwirtschaft neu zu gestalten.

- Deutschland und Europa zu gestalten heißt, für mehr Wettbewerbsfähigkeit, eine nachhaltige Wachstumsdynamik und damit ein hohes Beschäftigungsniveau zu sorgen.
- Deutschland und Europa neu zu gestalten heißt, finanzpolitische Disziplin in ganz Europa durchzusetzen und das Abdriften Europas in eine Transferunion zu verhindern.
- Deutschland und Europa neu zu gestalten heißt, die Stabilität des Euro zu bewahren.
- Deutschland und Europa neu zu gestalten heißt, für eine bessere Regulierung der Finanzmärkte einzutreten.

Koalition in Berlin funktioniert

Bei aller aktuellen Kritik an der Koalition: Politik funktioniert nicht nach dem »Basta-Prinzip«. Politik bedeutet wie in der Wirtschaft Streit im positiven Sinne um die besten Lösungen. Natürlich diskutieren wir. Aber entscheidend ist: Wir handeln. Es geht voran in Deutschland, wie die jüngsten Sparbeschlüsse zeigen. Und es geht in die richtige Richtung. Union und FDP haben das Ziel: Deutschland erneuern. Und wir haben eine gemeinsame ordnungspolitische Grundlage, die Soziale Marktwirtschaft.

Amerikanischem Rat nicht folgen!

Wirtschaftspolitik ist natürlich immer auf gute Beratung angewiesen. Aber nicht jeder Rat ist ein guter Rat. Ich kann die Bundesregierung nur bestärken, dem amerikanischen Drängen nach einer lockereren Geld- und Fiskalpolitik nicht nachzugeben. Griechenland sollte für alle ein warnendes Beispiel sein, wohin es führt, wenn der Staat seine Finanzen nicht unter Kontrolle hält.



Verschieben wir jetzt die Konsolidierung in Deutschland, dann brechen alle Dämme.

- Welche Glaubwürdigkeit hat die Schuldenbremse noch, wenn wir sie schon im ersten Anlauf außer Kraft setzen?
- Wie wollen wir in Europa glaubhaft finanzpolitische Disziplin durchsetzen, wenn Deutschland jetzt nicht vorgeht?
- Wann, wenn nicht in einer anziehenden Konjunktur, sollte die Konsolidierung eingeleitet werden?

Auch diese Fragen muss Herr Krugman beantworten. Ich meine: Man muss nicht jedem Rat folgen.

Staatsregierung kann sich auf das ifo Institut verlassen

Ich weiß es deshalb persönlich sehr zu schätzen, dass ich mich bei den großen wirtschaftspolitischen Fragen der Zeit immer auf die soliden Informationen und Empfehlungen des ifo Instituts und seines Präsidenten Hans-Werner Sinn verlassen kann.

Es freut mich daher außerordentlich, heute im Rahmen der ifo Jahresversammlung zu Ihnen sprechen zu können. Ich möchte Dir, lieber Hans-Werner, und Deinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an dieser Stelle meinen herzlichsten Dank aussprechen. Eure Analysen und Empfehlungen überzeugen mit logischer Schärfe, mit großer Weitsicht und mit hohem Sachverstand. Du bist Dir darüber hinaus nicht zu schade, Eure Erkenntnisse, auch für den Laien verständlich, in der von vielen Wissenschaftlern gemiedenen Tagespresse zu erklären. Du scheust keine Kritik für richtige, aber unbequeme Empfehlungen. Politik und Wirtschaft bräuchten gerade in diesen Zeiten des Umbruchs mehr Persönlichkeiten von solchem Format.

Denn eines muss klar sein: Wir werden die zentralen Herausforderungen, denen wir gegenwärtig gegenüberstehen, nur mit einem klaren inneren Kompass meistern können.

Dieser Kompass ist für mich die Soziale Marktwirtschaft. Und wenn es um die Soziale Marktwirtschaft geht, ist ifo einer der kompetentesten Ratgeber in Deutschland, in Europa und in der Welt.

Solide Finanzen, Wachstum, Gerechtigkeit

Deutschland steht im Jahr nach der schwersten Rezession der Nachkriegszeit vor drei zentralen Aufgaben. Wir müssen

- erstens die öffentlichen Haushalte konsolidieren,
- zweitens die Grundlagen für eine höhere, nachhaltige Wachstumsdynamik legen und
- drittens für mehr Gerechtigkeit und Transparenz im Steuersystem sorgen.

Diese drei Ziele können und dürfen nicht isoliert voneinander gesehen werden. Sie hängen zusammen.

Zukunftsfähigkeit des Landes sichern

Vor allem bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen geht es nicht um einen rein finanztechnischen Ausgleich von Salden. Bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen geht es um politische Prioritäten. Es geht darum, die Zukunftsfähigkeit unseres Landes zu wahren.

Ich darf darauf hinweisen:

- Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist die Schuldenquote kontinuierlich gestiegen. Sie lag 2009 bereits bei 73,2%, Tendenz steigend. Wissenschaftliche Studien zeigen: Ab einer Schuldenstandsquote von etwa 90% ist das Wachstumspotential eines Landes gefährdet.
- Nimmt man die implizite Verschuldung aus den sozialen Sicherungssystemen hinzu, lasten auf Deutschland heute schon Schulden in der Höhe von 7,8 Billionen €.
- Wollten wir für alle Schulden Vorsorge tragen, müsste jeder Deutsche monatlich bis zum Lebensende 355 € zahlen.

Trend zum Schuldenmachen stoppen

Diesen Trend ständig steigender Schuldenlast müssen wir stoppen. Das ergibt sich nicht nur aus der deutschen Schuldenbremse. Das verlangt nicht nur der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, dem in ganz Europa, aber auch bei uns, wieder mehr Geltung verschafft werden muss.

Solide öffentliche Finanzen sind die Voraussetzung für einen effizienten und handlungsfähigen Staat, für ein wirtschaftlich starkes Deutschland in Zeiten des demographischen Wandels und globaler Turbulenzen.

Aber gerade weil Ziel des Sparens nicht das Sparen an sich ist, sondern die Zukunftsfähigkeit unseres Landes, verbieten sich blindes Sparen oder gar blinde Steuererhöhungen.

Steuerpolitik ist Wachstumspolitik

Wir dürfen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gegen das Ziel ausspielen, die Wachstumsdynamik zu steigern. Höheres Wachstum ist die Voraussetzung, die Haushalte nachhaltig zu sanieren. Ohne mehr Wachstum kommen wir aus dem wirtschaftlichen Tal nicht heraus und von dem Schuldenberg nicht herunter.

Wenn wir aber die Wachstumskräfte der deutschen Wirtschaft steigern wollen, dürfen wir zur Konsolidierung der Haushalte die Steuern nicht erhöhen. Denn: Steuerpolitik ist Wachstumspolitik. Uns muss klar sein: Jede Erhöhung bei Einkommen-, Unternehmens- oder Mehrwertsteuer kostet kurz-, mittel- und langfristig Wachstum.

- Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer belastet den privaten Konsum und verunsichert die Menschen in ohnehin schon schwierigen Zeiten. Das kostet Wachstum.
- Eine Erhöhung der Unternehmensteuern entzieht den Betrieben dringend benötigte Liquidität und schwächt den Standort Deutschland. Das erschwert Investitionen und kostet Wachstum.
- Eine Erhöhung der Einkommensteuer, insbesondere die vielfach geforderte Erhöhung des Spitzensteuersatzes, belastet Personenunternehmen und Haushalte gleichermaßen.

Ich darf hier darauf hinweisen, dass der Spitzensteuersatz bereits bei einem Einkommen von 52 882 € greift. Jede Erhöhung trifft vor allem mittelständische Personenunternehmen, Handwerksbetriebe und Gewerbetreibende, aber auch nicht wenige Angestellte. Höhere Spitzensteuersätze bestrafen Leistungen im Mittelstand, nehmen den Betrieben wichtige Investitionsspielräume und kosten damit Wachstum.

Diese Menschen leisten bereits viel für Deutschland. Die obersten 15% der Einkommensteuerzahler – das entspricht einem Einkommen ab 54 000 € – finanzieren schon heute knapp 63% des gesamten Einkommensteueraufkommens.

Steuererhöhungen wecken Begehrlichkeiten

Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt darüber hinaus: Steuererhöhungen führen keineswegs zu soliden Staatsfinanzen. Im Gegenteil: Auf eine Steuererhöhung folgt häufig die nächs-

te. Jede Steuererhöhung weckt weitere Begehrlichkeiten. Je mehr Geld der Staat hat, desto mehr hat er erfahrungsgemäß zu wenig.

Dies haben nicht zuletzt die beispiellosen Steuererhöhungen der letzten Legislaturperiode gezeigt.

Ich erinnere: Vor der Bundestagswahl 2005 ging es um die Frage, ob die Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte oder gar nicht erhöht werden sollte. Der politische Kompromiss zwischen null und zwei war dann plötzlich drei.

Und wie hat die große Koalition eine der größten Steuererhöhungen der Nachkriegszeit genutzt? Sie hat die Ausgaben dauerhaft um über 40 Mrd. € jährlich erhöht. Sie hat ihre Differenzen damit übertüncht, dass sie selbst in den Boomjahren die Ausgaben über weite Strecken stärker angehoben hat, als die Wirtschaftsleistung gestiegen ist. Zu Recht sprechen sich laut einer aktuellen Umfrage für die Bertelsmann-Stiftung 73% der Befragten dafür aus, der Staat solle vor allem sparen und seine Ausgaben einschränken.

Wer in der gegenwärtigen Situation Steuererhöhungen das Wort redet, nimmt den Druck zum Sparen von den verantwortlichen Politikern, Ministern und Bürokraten, ihre Ausgabenpolitik zu überprüfen.

Ich weise darauf hin: Allein im Bundeshaushalt sind die Ausgaben seit 2008 – ohne die Extrahaushalte zur Stabilisierung der Finanzmärkte – um ca. 27 Mrd. € auf jetzt 319 Mrd. € gestiegen. Die Staatsquote ist im Jahr 2009 von 43,7 auf 47,3% hochgeschwungen und wird 2010 weiter steigen. Wenn wir jetzt Steuern erhöhen, anstatt die Ausgaben zu senken, zementieren wir diesen Trend. Union und FDP sind angezogen, diese Entwicklung zu verhindern.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es war Konsens dieser Parteien, die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten. Daraus dürfen keine Steuererhöhungen werden, nur weil die Lage jetzt schwieriger geworden ist. Ich würde mir daher wünschen, dass einige Politiker der Koalition mit gleicher Leidenschaft Vorschläge für eine nachhaltige Konsolidierung auf der Ausgabenseite machen, wie sie Steuererhöhungen fordern. Auch das Einhalten von Wahlversprechen muss man sich erarbeiten, das fällt einem nicht in den Schoß.

Ziel, die Steuerlast zu senken, bleibt

Mittelfristig bleiben wir dabei, die Steuerlast für Bürger und Wirtschaft senken zu wollen.

Einen wichtigen Schritt haben wir Anfang 2010 mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz bereits gemacht. Im Kern ging es dabei darum, gezielte Wachstumsimpulse zu setzen.

Wir haben mit diesem Gesetz notwendige Korrekturen an der letzten Unternehmensteuerreform durchgesetzt. Beispielfähig nennen möchte ich hier nur die Änderungen bei der Zinsschranke oder den Wegfall der zeitlichen Begrenzung bei der Mantelkaufregelung. Damit haben wir den vielen Unternehmerinnen und Unternehmern in der Krise geholfen, wichtige Liquidität in ihren Betrieben zu halten.

Zusammen mit den anderen Maßnahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes haben wir Unternehmen und Familien damit in einer Größenordnung von 8,5 Mrd. € entlastet.

Dies ist ein wichtiger Erfolg der Koalition in Berlin. Jetzt gilt es die weiteren nötigen Schritte einzuleiten: Weg von den konjunkturstützenden Maßnahmen hin zu einer langfristigen Wachstumspolitik. Folgende steuerpolitische Notwendigkeiten stehen damit auf der Agenda:

- die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung;
- weitere Reformen bei der Unternehmensbesteuerung in Richtung Finanzierungsneutralität, um die Diskriminierung von eigenkapital- gegenüber fremdkapitalfinanzierten Investitionen zu beseitigen;
- eine Gemeindefinanzreform, die aus meiner Sicht beinhalten muss: Abschaffung der Gewerbesteuer und stattdessen Einführung eines kommunalen Zuschlagrechts zur Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie die Zuweisung eines höheren Anteils der Umsatzsteuer an die Kommunen;
- eine Steuerreform mit den Schwerpunkten »einfacher« und »gerechter«. Unser Ziel bleibt ein leistungsfreundliches Steuersystem, das die Wachstumsdynamik stärkt und unnötige Bürokratie für Bürger und Unternehmen vermeidet. Im Koalitionsvertrag haben Union und FDP bereits 19 konkreten Maßnahmen benannt, wie wir das Steuerrecht spürbar vereinfachen und von unnötiger Bürokratie befreien können. Diese Maßnahmen reichen von einer bereits vorausgefüllten Steuererklärung über die stärkere Pauschalierung z.B. bei den Kosten von Angehörigen im Pflegeheim bis hin zur Umsetzung der zeitnahen Betriebsprüfung für Unternehmen.

Allein schon damit, dass wir den Bürokratieaufwand kräftig reduzieren, können wir Bürger und Wirtschaft spürbar entlasten.

Unabhängig davon gilt für uns: Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Senkung der Tarife und der Abgabenlast bleibt auf der politischen Agenda. Diese Reformen sind nicht aufgehoben, nur aufgeschoben. Je schneller und nachhaltiger es uns gelingt, die Haushalte zu sanieren, desto eher können wir das Steuersystem vereinfachen und auch senken.

Konsolidierung muss auf der Ausgabenseite ansetzen

Da der einfache Weg der Steuererhöhungen falsch ist, muss die nötige Konsolidierung auf der Ausgabenseite ansetzen. Jedes Unternehmen muss seine Kosten überprüfen, wenn die Gewinne wegbrechen. Jeder Haushalt muss sich fragen, was er sich noch leisten kann, wenn die Einkommen sinken. Und auch der Staat muss die Ausgaben den Einnahmen anpassen und nicht umgekehrt.

- Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft verlangen zu Recht von uns, auch bei der Verwaltung jeden Euro zweimal umzudrehen.
- Wir müssen die konsumtiven Ausgabenprogramme des Staates auf den Prüfstand stellen.
- Zu einem systematischen, nachhaltigen und ausgewogenen Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen gibt es keine Alternative.
- Wenn die Ausgaben für Arbeit und Soziales etwa 50% des Bundeshaushaltes ausmachen, kommt man für eine nachhaltige Konsolidierung um Einsparungen mit Augenmaß in diesem Bereich nicht herum. Wer hier von einem »massiven Sozialabbau« spricht, hat die Zeichen der Zeit noch nicht erkannt. Gerade weil wir die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme erhalten wollen, müssen wir die Zielgenauigkeit und Effizienz der sozialen Leistungen verbessern, **ohne** die notwendige soziale Absicherung aufs Spiel zu setzen.

Als Treuhänder des Steuerzahlers stehen wir Bürgerinnen und Bürgern gegenüber in der Verantwortung, mit öffentlichen Geldern sorgsam umzugehen.

Allerdings müssen wir die Bereiche Bildung, Forschung und Entwicklung, Innovationen, Investitionen und Infrastruktur von Kürzungen ausnehmen. Das sind die Quellen unseres Wohlstands von morgen. Allerdings erwarten die Bürgerinnen und Bürger zu Recht von uns, dass wir auch in diesen Bereichen um größtmögliche Effizienz ringen.

Vor dem Hintergrund der genannten Leitlinien begrüße ich daher **ausdrücklich** die aktuellen Sparbeschlüsse der Bundesregierung. Sie sind ein kraftvolles Zeichen für die Handlungsfähigkeit der Berliner Koalition. Das Sparpaket

- setzt inhaltlich die richtigen Schwerpunkte,
- setzt vorrangig an der Ausgabenseite an,
- geht nicht den einfachen Weg von allgemeinen Steuererhöhungen,
- und die genannten Zukunftsinvestitionen bleiben von Einsparungen ausgenommen.

Wir werden sehr genau darauf achten, dass diese Linie auch in den jeweiligen Bundesministerien im weiteren Verlauf der Verhandlungen umgesetzt wird.

Uns muss natürlich klar sein: Das beschlossene Sparpaket ist ein wichtiger, aber nur ein erster Schritt auf dem langen Weg zur Konsolidierung. Weitere Schritte müssen und werden folgen.

Steuerpolitik ist auch Gesellschaftspolitik

Die Debatte um den richtigen Kurs in der Steuerpolitik geht über die Fragen der Haushaltskonsolidierung und Wachstumspolitik noch weit hinaus. Sie ist wesentlich auch eine gesellschaftspolitische Frage:

- Es geht dabei um die Frage: Wie viel Staat wollen wir uns leisten und wie wollen wir ihn finanzieren?
- Es geht um die Frage: Wer soll die Lasten schultern und wer trägt sie tatsächlich?
- Und es geht auch um die Frage von Freiheit und Verantwortung, um die Frage, wie stark der Staat in die Entscheidungsfreiheit der Bürger eingreifen darf und soll.

Kurz: Es geht im Kern um das Verhältnis von Bürger und Staat. Die Frage der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Ausgleichs gehört daher nicht vordringlich in die Debatte um das Sparpaket, sondern in die Diskussion um das allgemeine Steuer- und Abgabensystem.

Warum brauchen wir eine solche Debatte?

Eine kurze Antwort darauf lautet: Weil die meisten Gründe, aus denen sowohl Herr Professor Kirchhof wie auch Herr Professor Wiegard und der Sachverständigenrat schon lange für Reformen im Einkommen- und Unternehmenssteuerbereich eintreten, immer noch gültig sind.

Sehr geehrter Herr Kirchhof, sehr geehrter Herr Wiegard, ich freue mich daher, Sie heute hier ebenfalls begrüßen zu können.

Die längere Antwort lautet:

- Weil das deutsche Steuerrecht immer noch eines der kompliziertesten auf der Welt ist.

Herr Professor Kirchhof, ich darf Sie frei zitieren: »*Beim steuererzahlenden Bürger manifestiert sich das Gefühl, dass seine Steuerlast nicht Ausdruck wirtschaftlichen Erfolges, sondern steuertaktischen Unvermögens ist.*«

Viele einfache Angestellte, die nur einen sehr geringen Steuergestaltungsspielraum haben, fühlen sich daher zu Recht als die Zahlmeister der Nation. Ganz abgesehen davon, dass sie nicht mehr begreifen, was der Steuergesetzgeber von ihnen will.

Der Gesetzgeber und die Gerichte haben in ihrem Bestreben, eine Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, das Steuerrecht in der Summe ungerechter gemacht.

Wenn sich Teile der Einkommensteuerzahler künstlich arm rechnen können, läuft auch jeder sozialpolitisch motivierte Reflex, höhere Spitzensteuersätze zu fordern, ins Leere. Dieses Problem gilt es anzugehen, will man keine reine Symbolpolitik betreiben. Deshalb müssen wir Subventionen und Ausnahmetatbestände abbauen.

- Die Antwort lautet auch: Weil vor allem mittlere Einkommensbereiche durch Steuern und Sozialabgaben übermäßig und kaum noch nachvollziehbar belastet werden. Ich nenne hier nur den »Mittelstandsbauch«.
Heute gehört man darüber hinaus steuerrechtlich schon mit dem Eineinhalbfachen des Durchschnittsverdienstes zu den Spitzenverdienern. In den fünfziger Jahren musste man das 17-fache verdienen. Auch deshalb muss die kalte Progression korrigiert werden.
Uns muss klar sein: In diesem Einkommensbereich arbeiten viele junge, hochqualifizierte Menschen. Es darf einen nicht wundern, wenn diese Gruppe starke Anreize hat, einen Job im Ausland anzunehmen. Das kann sich Deutschland auf Dauer nicht leisten.
- Mein nächster Punkt: Nach wie vor wird ein Teil der sozialpolitischen Aufgaben des Staates über die Sozialversicherung finanziert. Dies belastet vor allem die kleinen bis mittleren Einkommen, verteuert den Faktor Arbeit und senkt die Beschäftigung.
Dies ist der falsche Weg: Gesellschaftspolitische, versicherungsfremde Leistungen müssen über das Steuersystem finanziert werden.
Ich unterstütze daher nachdrücklich Bundesgesundheitsminister Rösler in dieser Frage. Zumindest ein Teil des nötigen Sozialausgleichs im Gesundheitswesen muss über das Steuersystem erfolgen.
- Lassen Sie mich noch auf ein weiteres Problem hinweisen: Die Zahl der Menschen, die de facto Einkommensteuern zahlen, wird immer geringer. Bei der letzten Erhebung waren es nur ca. 35 Millionen Menschen. Wenn man diese Zahl kennt, versteht man auch, warum sich die Zustimmung zu Steuersenkungen so stark in Grenzen hält. Wir gehen hier einen gefährlichen Weg: Wenn immer weniger Personen über die Einkommensteuer zur Finanzierung des Staates beitragen, wird dieses zentrale Band zwischen dem Staat und seinen Bürgern immer mehr durchlöchert. Gleichzeitig entsteht eine Inflation von Ansprüchen.

Das Ziel der Koalition ist daher eine Steuerreform, die auch diese Probleme angeht und das Steuerrecht entsprechend vereinfacht und kleinere und mittlere Einkommen entlastet. Auch das steckt hinter den Begriffen »einfacher« und »gerechter«. Wichtig ist es, dass wir hier die genannten Ziele nicht aus den Augen verlieren.

Ich halte es darüber hinaus für sinnvoll, die Steuerreform aus oben genannten Gründen mit der Gesundheitsreform zu verknüpfen. Die Koalition kann so mit einem systematischen Ansatz zentrale Ziele wie »Entlastung des Mittelstands«, »mehr Steuergerechtigkeit«, »nachhaltige Sicherung der Gesundheitsversorgung«, und »Abbau von Bürokratie« sinnvoll miteinander verbinden.

Auf Manfred Rommel, den langjährigen Bürgermeister von Stuttgart geht folgendes Zitat zurück:

»Sparen heißt, Geld das man hat, nicht auszugeben. Bei uns geht es aber darum, Geld das wir nicht haben, nicht auszugeben. [...]

In der Sprache der Mengenlehre: Wenn aus der Kasse, in der 100 € sind, 300 € entnommen werden, dann muss man erst wieder 200 € in die Kasse hineintun, damit nichts in ihr ist.«

Wir werden lernen müssen, nicht immer die Einnahmen zu erhöhen, um in Endeffekt doch nichts zu haben. Es geht darum, nichts aus der Kasse herauszunehmen, was nicht drin ist.