

Fortschrittsbemühen in der Finanz- und Steuerpolitik

Im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP steht die Finanz- und Steuerpolitik wohl nicht zufällig an erster Stelle. Aller Voraussicht nach wird dieses Politikfeld in den kommenden Jahren das interessanteste und am stärksten diskutierte sein. Kurz vor Beginn des Jahres 2010, in dem die Nettoneuverschuldung des Bundes ihr historisches Rekordhoch um mehr als das Doppelte zu übertreffen droht, plant die Koalition sowohl Steuersenkungen als auch Ausgabenerhöhungen. Wichtige Eckpunkte sind die folgenden: Die bereits beschlossenen und 2010 in Kraft tretenden Steuerentlastungen in Höhe von 14 Mrd. Euro p.a. bleiben in vollem Umfang bestehen; ebenso die erheblichen Mehrausgaben im Rahmen der Konjunkturpakete. Hinzu kommen bis zum Ende der Legislaturperiode weitere Steuersenkungen von 24 Mrd. Euro p.a., von denen 7 Mrd. auf ein Sofortprogramm entfallen, das familienbezogene Leistungen, Steuersenkungen für Erben, eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Beherbergungsleistungen sowie Änderungen der Unternehmensbesteuerung enthält. Die längerfristige Planung wird durch zusätzliche Transfers für Langzeitarbeitslose, Erziehende und Grünlandmilchbauern komplettiert.

Offenbar setzt die Koalition auf die Selbstfinanzierungseffekte ihrer Steuerreformen. In den vergangenen Tagen war oft zu hören, solche Effekte seien mit einem Drittel des Entlastungsvolumens zu veranschlagen. Stimmt das denn? Aus finanzwissenschaftlicher Sicht hängt der Selbstfinanzierungseffekt einer Steuerreform davon ab, welche Steuern gesenkt werden und in welcher Form das geschieht; eine pauschale Aussage ist nicht haltbar. Bei manchen Maßnahmen, etwa der Entlastung von Erben und Hoteliers, wird der Selbstfinanzierungseffekt verschwindend gering sein, während er dort, wo Standortentscheidungen oder der Erhalt von Unternehmen betroffen sind, leicht über 100% hinausgehen kann. Viele steuerliche Sonderbelastungen – wie die Zinsschranke oder die Verlustabzugsbeschränkung – dienen der Verteidigung eines Körperschaftsteueraufkommens, das 2008 auf dem Niveau des Tabaksteueraufkommens lag und laut jüngster Steuerschätzung in diesem Jahr weniger als halb so hoch sein wird. Die gebotene Abschaffung von Zinsschranke, Verlustabzugsbeschränkung, Mindestbesteuerung und Co. würde nicht viel kosten, zugleich aber Unternehmen vor der Existenzvernichtung bewahren, Arbeitsplätze sichern und ein um Zehnerpotenzen höheres Einkommen an Lohnsteuer und Sozialabgaben sichern.

An dieser Stelle enttäuscht die Koalition, indem sie für Maßnahmen, die hauptsächlich Umverteilungseffekte haben, mit leichter Hand Milliarden lockermacht und dort, wo es um die Bewahrung der Produktionseffizienz geht, den Unternehmen Steine statt Brot gibt: Anders als vor der Wahl zu erwarten, wird die Zinsschranke nicht abgeschafft, sondern um weitere Kautelen wie einen internen Gewinnvortrag perfektioniert. Und beim Verlustabzug wagt man kaum mehr als die Entfristung der untauglichen Sanierungsklausel. Nimmt man die geplante Neuregelung für geringwertige Wirtschaftsgüter hinzu, die ein komplexes Wahlrecht zwischen der simplen 410-Euro-Regel und der unlängst eingeführten sogenannten Poolabschreibung vorsieht, so zeigt sich, dass bei diesen Vorhaben nicht der Wille zur Steuervereinfachung die Feder geführt hat, sondern eher die Ministerialbürokratie.

Der Koalitionsvertrag widmet der Steuervereinfachung zwar einen eigenen Abschnitt, doch sind die darin enthaltenen Vorschläge entweder Schnee von gestern (elektronische Steuererklärung), praxisfern (vorausgefüllte Steuererklärung, Lohnsteuer für Rentner) oder zeugen von einem grundsätzlichen Unverständnis,



Stefan Homburg

wie sich Steuervereinfachung wirklich erreichen lässt: Hierzu bedarf es keiner „verständlichen Steuererklärungsvordrucke“, um die Bund-Länder-Arbeitsgruppen seit Jahrzehnten ringen, sondern Streichungen im Gesetz. Denn jede Bestimmung, die im Gesetz gestrichen wird, macht einen Vordruck oder zumindest ein Feld darin überflüssig. Dies muss der Weg der kommenden Jahre sein, nachdem die Große Koalition die Gesetze im Vierteljahrestakt durch kilobytestarke Texte mit punktuellen Begünstigungen und Belastungen angereichert hat. Bei Entfall von Zinsschranke hüben und Übertragung stiller Reserven drüben, steuerfreien Nachtzuschlägen, Verlustabzugsbeschränkung, haushaltsnahen Dienstleistungen, Durchschnittsatzbesteuerung, landwirtschaftlichem Freibetrag etc. pp. muss Steuervereinfachung nicht einmal viel kosten. Der moralische Gewinn an horizontaler Belastungsgleichheit kommt gratis hinzu.

Noch stärkere Beachtung als die steuerlichen Fragen wird in den kommenden Jahren das finanzpolitische Gesamtpanorama finden, dessen Konturen bisher noch unscharf bleiben. Klar ist nur, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt im Zusammenwirken mit der neuen Schuldenbremse des Grundgesetzes einen Kurswechsel erfordert, dessen Schärfe alles bisher Gekannte in den Schatten stellen wird. Um dies zu erkennen, genügt ein Blick in den unterschätzten Art. 143d des Grundgesetzes, eine Übergangsregelung zu den Art. 109 und 115 GG, in denen die Schuldenbremse normiert ist. Hiernach darf der Bund zwar bis zum Jahre 2015 von der verfassungsrechtlichen Defizitbeschränkung auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts abweichen. Doch hat er mit dem Abbau des bestehenden Defizits bereits im Jahre 2011 zu beginnen. Anders ausgedrückt war der Bund im Rahmen der Haushaltsaufstellung für 2010 letztmalig von der Konsolidierungspflicht entbunden; schon im kommenden Jahr wirft die Schuldenbremse ihre Schatten voraus. Vielleicht wäre es ökonomisch und politisch klüger gewesen, die fälligen Einschnitte am Anfang der Legislaturperiode zu präsentieren, doch was nicht ist, wird im kommenden Jahr nach der Wahl in Nordrhein-Westfalen werden. Andernfalls käme die Bundesregierung in ein gefährliches Kreuzfeuer: Blauen Briefen der EU-Kommission mit dem Verdikt, Deutschland verstoße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt, stünden gut begründete Vorwürfe der Opposition gegenüber, der Bund breche die nationale Verfassung. Eine bürgerliche Bundesregierung könnte einen derartigen Beschuss kaum über mehrere Jahre aushalten und würde, falls doch, ihre Legitimation verlieren und abgewählt.

Trotz der Kritik an Einzelpunkten macht der Koalitionsvertrag insgesamt Hoffnung. Erstens atmet er einen anderen wirtschaftlichen Geist als seine Vorgänger. An vielen Stellen erkennt man ein idealistisches und ehrliches Fortschrittsbemühen, und mancherorts sind die Pläne sogar unerwartet bis revolutionär, etwa die überfällige Trennung von Infrastruktur und Fahrbetrieb der Deutschen Bahn, ein neuartiges Entflechtungsinstrument im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder das Ende der Steuerprivilegien für kommunale Abfallentsorger und Entwässerungsbetriebe. Zweitens spricht die Mehrheitsarithmetik für transparentere und handwerklich bessere Gesetzgebungsverfahren als wir sie aus der jüngeren Vergangenheit kennen. Die Große Koalition hatte die Abgeordneten zu Claqueuren degradiert, die bei der Gesetzgebung nicht einmal mehr mitwirken durften; alles Wesentliche wurde in Elefantenrunden entschieden, und parlamentarische Anhörungen gerieten zur Farce, weil auch bei erwiesenen Fehlern keinerlei Änderungsspielraum bestand. In Zukunft werden knappe Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat für ein Stück mehr Demokratie und mehr Diskurs sorgen. Dabei wünsche ich vor allem dem neuen Bundesminister der Finanzen eine glückliche Hand!

*Stefan Homburg ist Steuerberater und
Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover
homburg@fiwi.uni-hannover.de*