

Stillstand in der Finanzpolitik



Eckhardt Wohlers

Mit dem Verzicht der Bundesregierung, die Gespräche mit der Opposition über eine Reform des Steuersystems wiederaufzunehmen, ist in Bonn das Wahljahr eingeläutet worden. Der Beschluß kam nicht unerwartet, und er weckt durchaus zwiespältige Gefühle. Angesichts der Dringlichkeit einer Steuerreform ist der faktische Stillstand in der Finanzpolitik, der mindestens bis zur Bundestagswahl im September andauern dürfte, sicherlich zu bedauern. Er bedeutet den Verlust eines weiteren Jahres bei der Bewältigung der anstehenden Probleme und zusätzliche Belastungen für Investoren und Verbraucher und damit auch für die Konjunktur. Andererseits ist aber auch eine gewisse Erleichterung nicht zu verhehlen. Denn es stand zu befürchten, daß bei den gegensätzlichen Positionen von Regierung und Opposition in wichtigen Fragen allenfalls Kompromisse auf der Basis des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ erreichbar gewesen wären, die den Namen Reform nicht mehr verdient und die Probleme möglicherweise sogar verschärft hätten.

Bei der Steuerreform müssen in der gegenwärtigen Situation Wachstums- und Beschäftigungsaspekte Vorrang vor Verteilungsaspekten haben; ferner muß das Steuersystem transparenter gestaltet und von der Überfrachtung mit Steuerungsaufgaben wie etwa der wirtschaftlichen Förderung bestimmter Regionen oder Branchen befreit werden. Zu erwartende Mehreinnahmen durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sollten zu einer deutlichen Absenkung der Steuersätze über den gesamten Tarifverlauf verwendet werden. Gleichzeitig müßte die steuerliche Belastung allgemein reduziert werden, wobei dies durchaus, wie bei der Reform Mitte der achtziger Jahre, in mehreren Schritten erfolgen könnte; allerdings müßte der Fahrplan dafür schon vorab gesetzlich festgelegt werden.

Die Vorschläge der Bundesregierung zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer entsprachen – bei durchaus berechtigter Kritik im einzelnen – in der Grundkonzeption den wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfordernissen. Gleichwohl konnten sie nicht umgesetzt werden. Ein wesentlicher Kritikpunkt nicht nur der Opposition war die vorgesehene steuerliche Entlastung. Angesichts der leeren öffentlichen Kassen wurde bezweifelt, daß eine substantielle Verringerung der Steuern möglich sei, und es wurde gefordert, daß jede Entlastung „gegenzufinanzieren“ sei; diese Argumentation läßt freilich außer acht, daß die wachsenden finanziellen Probleme der öffentlichen Hand nicht zuletzt Folge der mangelnden Entschlossenheit zu grundlegenden Reformen sind. Mit dem Näherrücken des Wahltermins erhielten zudem verteilungspolitische Aspekte wie etwa die vermeintliche Bevorzugung der „Besserverdienenden“ immer größeres Gewicht.

Angesichts der Verhärtung der Fronten schien ein Kompromiß zwischen Regierung und Opposition allenfalls noch über eine gewisse Umverteilung von „oben nach unten“ oder das Schließen von „Steuerschlupflöchern“ möglich. Dies wäre aber noch nicht einmal ein Einstieg in eine Steuerreform. Ein stärkeres Wachstum und eine Verbesserung der Situation am Arbeitsmarkt wären davon kaum zu erwarten. Darauf deuten jedenfalls die Erfahrungen des Jahres 1996 hin. Damals kam es aufgrund der Erhöhung des Existenzminimums und der Neuregelung des Kindergeldes zu einer deutlichen Umverteilung zugunsten niedriger Einkommen und zu einer steuerlichen Entlastung von immerhin reichlich 20 Mrd. DM. Sie be-

wirkte jedoch lediglich ein kurzes „Strohfeuer“ beim privaten Verbrauch, das ohne Auswirkungen auf die Beschäftigung blieb.

Der faktische Stillstand in der Finanzpolitik ist vorläufiger Schlußpunkt eines sich bereits einige Zeit hinziehenden, durch Unzulänglichkeiten im föderalen System der Bundesrepublik geförderten Erosionsprozesses, in dem das ursprüngliche Konzept, durch Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, Rückführung der Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen durch den Staat und Senkung der Belastung mit Steuern und Sozialabgaben von der Angebotsseite her die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern, mehr und mehr aus dem Blickfeld geriet. Dabei kann die Finanzpolitik durchaus auch einige Erfolge vorweisen. So führten die eingeleiteten Maßnahmen – wie etwa das 1996 verabschiedete Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung – unter anderem zu einer Drosselung des Anstiegs der Staatsausgaben und zu einem Rückgang der Staatsquote. Doch als die Bundesrepublik gleichwohl in Gefahr geriet, im für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion maßgeblichen Jahre 1997 die Referenzwerte für die fiskalischen Kriterien des Maastricht-Vertrages zu verfehlen, wurde immer häufiger dazu übergegangen, die auftretenden Haushaltslöcher durch kurzfristig wirksame Maßnahmen zu stopfen, die kaum noch einen Bezug zu einem mittelfristigen Konzept erkennen ließen. Immerhin dürfte wenigstens das Ziel weitgehend erreicht worden sein, 1997 das Budgetdefizit – in der für den Maastricht-Vertrag relevanten Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – auf 3% des Bruttoinlandsprodukts zu drücken; 1998 wird es bei fortschreitender konjunktureller Erholung wahrscheinlich sogar deutlich darunter liegen.

Symptomatisch für die derzeitige Lage der Finanzpolitik ist auch der Ende letzten Jahres gefaßte Beschluß, zur Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Rentenversicherungsbeiträge ab April 1998 die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt anzuheben. Dabei handelte es sich im Endeffekt lediglich um eine Verschiebung der Abgabenlast; das eigentliche Problem, die ungebrochene Ausgabendynamik in der Sozialversicherung, blieb ausgeklammert. Zwar wurde gleichzeitig das Rentenreformgesetz 1999 verabschiedet, mit dem eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs in der Rentenversicherung – unter anderem durch Absenkung des Rentenniveaus – angestrebt wird. Es bringt aber lediglich eine Atempause; zudem ist angesichts des Widerstandes der Opposition noch nicht abzusehen, ob es über den Wahltag hinaus Bestand hat. Die zur Begründung der Umfinanzierung angeführte Verbesserung der Abgabenstruktur hat vorrangig Alibicharakter, zumal sie durch Erhöhung statt Senkung der Abgaben zustande kommt; gleiches gilt für die ebenfalls als Begründung genannte Abdeckung versicherungsfremder Leistungen, solange von politischer Seite eine eindeutige Definition, Abgrenzung und Begründung dieser Leistungen gescheut wird.

Die Finanzpolitik wird mehr und mehr auch zur Belastung für die Lohnpolitik. Hier sind in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, durch moderate Lohnabschlüsse und Flexibilisierung der Arbeitszeit einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage zu leisten. Wenn es bisher gleichwohl nicht zu einer Ausweitung der Beschäftigung kam, so auch deshalb, weil die staatlich verursachten Lohnnebenkosten weiter stiegen. Das trug dazu bei, daß die positiven Beschäftigungswirkungen einer moderaten Lohnpolitik zunehmend in Zweifel gezogen werden.

Die schwindende Fähigkeit der Finanz- und Sozialpolitik zu grundlegenden Reformen, die „Kompensation“ durch zusätzliche Verschuldung bzw. Tilgungstreckung, die letztlich eine Lastenverlagerung auf zukünftige Generationen bedeutet, und die zunehmende Kurzatmigkeit und mangelnde Berechenbarkeit haben zu beträchtlicher Unsicherheit geführt, das Konjunkturklima erheblich belastet und dazu beigetragen, daß der Aufschwung bisher keine große Dynamik entwickelte. Es ist wohl kaum davon auszugehen, daß ausgerechnet im Wahljahr 1998 die Finanzpolitik an Handlungsfähigkeit und Vertrauen zurückgewinnt. Eher ist zu erwarten, daß sich die Fronten weiter verhärtet und daß im Soge des Wahlkampfes eine sachbezogene Diskussion immer schwerer wird. Die Lähmung in der Finanzpolitik wird somit anhalten und ein Risikofaktor für die Konjunktur bleiben. Wenn gleichwohl von einer Fortsetzung des Konjunkturaufschwungs auszugehen ist, dann trotz und nicht wegen der Finanzpolitik.