

Peffekoven, Rolf; Däke, Karl-Heinz; Traublinger, Heinrich; Heß, Werner

Article

Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Peffekoven, Rolf; Däke, Karl-Heinz; Traublinger, Heinrich; Heß, Werner (2002) : Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 18, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163824>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode?

3

Zur Finanzierung der Beseitigung der Flutschäden hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, die zweite Stufe der Steuerreform um ein Jahr zu verschieben. Wie ist diese Finanzierungsmethode zu beurteilen?

Ausgabenumschichtungen: Der richtige Weg

Die durch die Flutwelle angerichteten Schäden stellen gesamtwirtschaftlich gesehen die Vernichtung eines Teils des Produktionspotentials (Infrastruktur, Gewerbebetriebe, Maschinen) und des in den privaten Haushalten vorhandenen Konsumvermögens (Häuser, Wohnungseinrichtungen, Autos) dar. Dieser Schaden muss von der gesamten deutschen Volkswirtschaft getragen werden. Wenn um die Finanzierung der Flutschäden gestritten wird, geht es letzten Endes um die Frage, wer – also welche Unternehmen oder welche Bürger, aber auch welche Gebietskörperschaften – die eingetretenen Schäden letztendlich übernehmen soll.

Würde man keine staatliche Katastrophenhilfe organisieren, dann müssten die unmittelbar Betroffenen für die Schäden selbst aufkommen. Soweit Versicherungen bestehen, kann – meist allerdings nur ein Teil – an die Versicherungen und damit an die Versichertengemeinschaft weitergegeben werden. Wenn es für die Schäden Abzugsmöglichkeiten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer gibt (z.B. als außergewöhnliche Belastungen), dann muss der Schaden der Steuerpflichtigen teilweise von den öffentlichen Haushalten übernommen werden. Spenden der Bevölkerung für die Opfer der Flut stellen ökonomisch die freiwillige Übernahme eines Teils der entstandenen Schäden durch die Spender dar. Da für solche Spenden in der Regel der Sonderausgabenabzug im Rahmen der Einkommensbesteuerung geltend gemacht wird, muss sich auch dabei indirekt der Staat an den Schäden beteiligen.

Wird dagegen – was politisch in Deutschland unstrittig ist – eine Katastrophenhilfe durch den Staat organisiert, dann entscheidet die Form der Finanzierung dar-

über, wer die Flutschäden letzten Endes zu tragen hat. Grundsätzlich bieten sich für die Aufbringung der erforderlichen Mittel folgende Maßnahmen an: die Kürzung anderer Ausgaben, die Erhöhung von Steuern und Abgaben und die Aufnahme weiterer Kredite. Denkbar wäre auch, Privatisierungserlöse zur Finanzierung einzusetzen. Welchen dieser Finanzierungswege man einschlagen sollte, hängt auch von der Art und der Höhe der Schäden ab. Man kann deshalb darüber streiten, ob es klug ist, Vorschläge zur Finanzierung bereits zu diskutieren, noch bevor der Umfang der Schäden einigermaßen verlässlich abzuschätzen ist. Die Bundesregierung geht offenbar davon aus, dass in den Jahren 2002 und 2003 eine Fluthilfe in Höhe von insgesamt etwa 8 bis 9 Mrd. € zu leisten ist. Einen Teil davon wird die EU übernehmen. Durch eine Haushaltssperre sollen im Bundeshaushalt rund 250 Mill. € erwirtschaftet werden. Es bleibt also für das Jahr 2003 ein Finanzierungsbedarf von rund 7 Mrd. €. Dieser Betrag stellt in Relation zum Bruttoinlandsprodukt etwa 0,3% dar, bezogen auf das Volumen des Staatshaushalts (ohne Sozialversicherungen) sind es etwa 1,2%. Bleibt es bei dieser Belastung, dann wird man in der Flutkatastrophe sicher kein »außergewöhnliches Ereignis« sehen können, das »die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt« und damit – nach den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – ein Überschreiten der Defizitgrenze von 3% rechtfertigen würde.

Die erste Möglichkeit für die Aufbringung der erforderlichen Mittel stellen Ausgabenumschichtungen dar; das heißt: Kürzungen bei anderen Ausgabenposten in



Rolf Peffekoven*

* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft, Universität Mainz, und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

den öffentlichen Haushalten. Das will die Bundesregierung zumindest im Jahre 2002 über eine Haushaltssperre erreichen. Allerdings können damit solche Ausgaben nicht erfasst werden, die auf vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtung beruhen. Da außerdem auch noch die Investitionsausgaben und die im letzten Jahr beschlossenen Anti-Terror-Ausgaben ausgenommen werden sollen, können auf diese Weise keine wirklichen Umschichtungserfolge erzielt werden. Die Bundesregierung plant mit 250 Mill. € einen gemessen am Ausmaß der Flutschäden völlig unzureichenden Betrag, der nicht einmal ein Promille des Volumens des Bundeshaushalts ausmacht.

Wollte man mit Ausgabenumschichtungen das erforderliche Finanzvolumen (etwa 7 Mrd. €) erschließen, dann müsste man in Leistungsgesetze eingreifen. So könnte zum Beispiel sofort ein Subventionskürzungsgesetz beschlossen werden. Die damit freigesetzten Mittel wären der Finanzierung der Flutschäden, konkret: dem Fonds »Aufbauhilfe«, zuzuführen. Was für Subventionen gilt, müsste für viele Transferzahlungen, aber auch für die enormen – von vielen als ineffizient angesehenen – Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gelten. Ein solches Vorgehen verlangt allerdings politischen Mut, der offenbar gefehlt hat, zumal es vorausgesetzt hätte, dass unmittelbar vor der Bundestagswahl Art und Umfang der Ausgaben genau benannt werden, die zur Kürzung anstehen.

Dennoch: Die Finanzierung der Flutschäden müsste in erster Linie über Ausgabenumschichtungen vorgenommen werden. Das wäre zweifellos die richtige Finanzierungsmethode gewesen – jedenfalls so lange, wie sich die Schäden im einstelligen Milliardenbereich halten. Mit der Flutkatastrophe haben sich nämlich die Prioritäten in den öffentlichen Haushalten verändert, folglich wäre eine Umstrukturierung der Ausgaben geboten gewesen. Die zu finanzierenden Mehrausgaben von etwa 7 Mrd. € Fluthilfe stellen – wie bereits erwähnt – nur etwa 1,2% des Haushaltsvolumens aller Gebietskörperschaften dar. In diesem Umfang sollte Flexibilität in den öffentlichen Haushalten bestehen. Der Bundesminister der Finanzen entzieht sich den Ausgabenumschichtungen mit der Bemerkung, der Bundeshaushalt 2002 sei „auf Kante genäht“ und lasse deshalb keinerlei Umschichtung zu. Das aber ist nur der Beleg für eine bedenkliche Haushaltspolitik. Offensichtlich platzt – um im Bild zu bleiben – der Bundeshaushalt aus allen Nähten. Zweifel an der Solidität der Finanzpolitik mussten im Übrigen schon im letzten Jahr aufkommen, als ein im Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen bescheidener Betrag für zusätzliche Sicherheitsausgaben in Höhe von 1,5 Mrd. € – das sind rund 0,6% des Ausgabenvolumens im Bundeshaushalt – nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert werden konnte, sondern zu Erhöhungen der Tabak- und Versicherungssteuer führte. All diese Erfahrungen zeigen noch ein Weiteres: Da die Politik offenbar nicht imstande und auch gar

nicht willens ist, selbst bei nur geringfügigen Mehrbelastungen die öffentlichen Ausgaben umzustrukturieren, wird es in Zukunft auch keine Chancen für fühlbare Steuersenkungen geben. Ebenso wird eine Senkung der Staatsquote (Relation von öffentlichen Ausgaben zu Bruttoinlandsprodukt) auf 40 oder gar 35% – wie es in den Wahlprogrammen der CDU/CSU beziehungsweise der FDP gefordert wird – Illusion bleiben.

Für das Jahr 2003 muss der Entwurf eines Haushaltsplans nach der Wahl vom 22. September 2002 im Bundestag eingebracht werden. Es würde also durchaus noch die Möglichkeit bestehen, den finanzpolitischen Erfordernissen der Flutkatastrophe im Entwurf des Bundeshaushalts 2003 Rechnung zu tragen. Bei den Ländern und Gemeinden, die bereits die Haushaltsplanung für das Jahr 2003 abgeschlossen haben, müssten über Nachtragshaushalte die erforderlichen Mittel für die Katastrophenhilfe zur Verfügung gestellt werden. Würde man diesen Weg gehen, dann hätten diejenigen zur Finanzierung der Flutschäden beizutragen, die bisher aus den zu kürzenden Ausgaben (z.B. Subventionen, Transferzahlungen, öffentliche Aufträge) Nutzen gezogen haben.

Kreditfinanzierung: Das kleinere Übel

Wenn schon nicht die richtige Finanzierungsmethode ergriffen worden ist, geht es im Weiteren nur noch um die Frage des kleineren Übels: Steuererhöhung oder Kreditfinanzierung. Die Bundesregierung hat entschieden, die für das Jahr 2003 beschlossene zweite Entlastungsstufe der Steuerreform um ein Jahr zu verschieben und – ebenfalls für ein Jahr – den Satz der Körperschaftsteuer um 1,5 Prozentpunkte anzuheben. Das läuft auf Steuererhöhungen hinaus. Es ist schlicht unzutreffend, wenn die Bundesregierung in der Begründung zum »Flutopfersolidaritätsgesetz« darauf hinweist, »die Verschiebung der Steuerreformstufe ... (sei eine) die aktuelle Einkommensposition der Bürger nicht belastende ... Maßnahme«. Wenn eine für den 1. Januar 2003 gesetzlich festgelegte Steuersenkung (Anhebung des Grundfreibetrags von 7 235 € auf 7 426 € und eine Senkung des Eingangssteuersatzes von 19,9 auf 17% sowie des Spitzensteuersatzes von 48,5 auf 47%) um ein Jahr verschoben wird, dann ist das eine einmalige Steuererhöhung. Damit werden alle diejenigen zur Finanzierung der Flutschäden herangezogen, die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu zahlen haben. Das Ziel, das Solidarpflicht zugunsten der unmittelbar Betroffenen gemäß der Leistungsfähigkeit der Bürger zu verteilen, spricht zwar für eine Steuererhöhung, allerdings gibt es auch gewichtige Gegenargumente:

Mit der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe wird zunächst einmal Vertrauen in die Verlässlichkeit der Steuer-

politik verspielt, das mit der Steuerreform 2000 mühsam zurückgewonnen werden konnte. Trotz vieler Kritikpunkte am steuersystematischen Ansatz und an mancher Detailregelung hat die Steuerreform 2000 zumindest einen Vorteil gehabt: Die jahrelange Diskussion um eine Steuerreform, die zu einer Lähmung der wirtschaftlichen Aktivitäten beigetragen hatte, ist beendet worden, und es sollten verlässliche steuerliche Rahmenbedingungen bis zum Jahre 2005 festgelegt werden. Das damit geschaffene Vertrauen in die Steuerpolitik wird nunmehr leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Wer wird noch darauf vertrauen, dass es bei der einmaligen Verschiebung um ein Jahr bleibt? Zweifel kommen auf, weil doch gerade das Jahr 2004 finanzpolitisch besonders schwierig werden wird; denn dann muss die Zusage erfüllt werden, einen »nahezu« ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Darf man wirklich darauf vertrauen, dass die zweite Entlastungsstufe im Jahre 2004 kommt und die dritte für 2005 verabschiedete Entlastungsstufe fristgerecht umgesetzt wird? Das alles trägt zur weiteren Verunsicherung der Konsumenten und Investoren in Deutschland bei, was in der momentanen Konjunkturlage die Entscheidungen über Konsum und Investitionen eher negativ beeinflussen wird.

Steuererhöhungen sind derzeit angesichts der Wachstumsschwäche und der Situation am Arbeitsmarkt sogar kontraproduktiv. Experten erwarten infolge der Verschiebung der Entlastungsstufe für das Jahr 2003 einen Rückgang des Wirtschaftswachstums um etwa 0,3 Prozentpunkte. Bisher galt es als nahezu einhellige Meinung, dass weitere Steuerensenkungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geboten seien. Es muss auch überraschen, dass sich just jene Wirtschaftsverbände jetzt für die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform aussprechen, die noch vor einem Jahr aus konjunkturpolitischen Gründen ein Vorziehen in das Jahr 2002 verlangt haben. Gerade in Anbetracht der auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Belastungen durch die Flutkatastrophe wäre ein stärkeres Wirtschaftswachstum attraktiv. Aus dem sich dann einstellenden Steuer Mehraufkommen könnten Leistungen an die Betroffenen finanziert werden.

Gelegentlich wird behauptet, das Verschieben der Steuerreform werde zwar die zur Verfügung stehenden Einkommen der Bürger reduzieren, was entsprechend der Konsumquote zur Einschränkung der Konsumnachfrage führen könne; die damit aufgebrachtten Mittel für die Aufbauhilfe würden aber in vollem Umfang investiv verwendet, so dass per saldo ein positiver Effekt auf die Konjunktur zu erwarten sei. Hier feiert das Haavelmo-Theorem fröhliche Urständ. Es ist bekannt, dass eine solche Wirkung nur unter sehr restriktiven Bedingungen konstruiert werden kann.

Über die Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform und die Erhöhung des Körperschaftsteuer-

satzes sollen rund 6,6 Mrd. € Steuermehreinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden erzielt und dem neu geschaffenen Fonds »Aufbauhilfe« zugeführt werden. Hierbei handelt es sich um Schätzungen, die auf Annahmen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung basieren. Da die Bundesregierung relativ optimistische Erwartungen hat und ihre Prognosen – wie die letzten Steuer-schätzungen zeigen – immer wieder korrigiert werden mussten, ist zu vermuten, dass die Steuermehreinnahmen bei planmäßigem Vollzug der Steuerentlastung im Jahre 2003 niedriger als 6,6 Mrd. € ausgefallen wären. Zur Finanzierung des Fonds »Aufbauhilfe« sind jedoch festgesetzte Beträge einzuzahlen. Es ist deshalb falsch, wenn einige Finanzminister in den Ländern darauf hinweisen, das »Flutopfersolidaritätsgesetz« schaffe keine zusätzlichen Belastungen für Länder und Gemeinden: Statt den Bürgern und Unternehmern Steuerentlastungen zu gewähren, müsse ein entsprechender Betrag in den Fonds »Aufbauhilfe« gezahlt werden. Unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung des Steueraufkommens müssen der Bund (3,5 Mrd. €) sowie die Länder und ihre Gemeinden (3,6 Mrd. €) in den Fonds »Aufbauhilfe« zahlen. Das kann – zumal bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung – zu einer weiteren Verschuldung in den öffentlichen Haushalten führen, zumal nach Meinung der Bundesregierung Ausgabenumschichtungen in den öffentlichen Haushalten nicht möglich sind. Das in der Begründung des »Flutopfersolidaritätsgesetzes« genannte Ziel, wonach »die notwendigen Mittel ohne zusätzliche Staatsschulden aufgebracht werden (sollen)«, wird sich also kaum verwirklichen lassen.

Damit kommt die Verschiebung der Steuerreformstufe in die Nähe der Pläne der CDU/CSU, die Aufbauhilfe aus den an den Bund ausgeschütteten Bundesbankgewinnen zu finanzieren, soweit diese im Jahre 2002 den Betrag von 3,5 Mrd. € überschreiten. Zur Diskussion steht damit ein Betrag von 7,7 Mrd. €, der nach bisheriger gesetzlicher Regelung für die Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds vorgesehen ist. Die CDU/CSU will also eine Tilgungsstreckung beim Erblastentilgungsfonds einführen. Solche Tilgungsstreckungen hat es in der Vergangenheit wiederholt beim Fonds »Deutsche Einheit« gegeben, zuletzt im Jahre 2001 zur Kompensation der Belastungen der Länder aus der Reform des Länderfinanzausgleichs. Zweifellos führen solche Tilgungsstreckungen zu einer Zunahme des Defizits im Staatshaushalt, so dass auch das Maastricht-Kriterium (Defizitquote nicht höher als 3%) berührt wird. Es kann für sich gesehen daraus eine Anhebung der Defizitquote um etwa 0,4 Prozentpunkte verteilt auf die Jahre 2002 und 2003 resultieren. Probleme, die sich möglicherweise mit dem Maastricht-Kriterium ergeben könnten, sind jedoch nicht auf die Flutschäden zurückzuführen, sondern spiegeln mangelnde Konsolidierung des Haushalts in den Vorjahren wider. Von einer Tilgungsstreckung gehen keine

negativen Wirkungen auf Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung aus. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2000 eine außerordentliche Tilgung von etwa 50 Mrd. € (UMTS-Erlöse) geleistet worden ist. Auch das würde es rechtfertigen, angesichts der Flutkatastrophe nun eine einmalige Tilgungsstreckung von 7,7 Mrd. € vorzunehmen. Der Abbau der Staatsschulden ist ein längerfristiges Ziel: Einmalige Einnahmen (zum Beispiel aus Privatisierungen) sollten für höhere Tilgungen genutzt werden; bei einmaligen Belastungen (zum Beispiel durch Naturkatastrophen) könnten dann vorübergehend geringere Tilgungen zugelassen werden.

Kein Zweifel: Die Flutkatastrophe verlangt solidarische Hilfe. Erfreulicherweise gibt es darüber und über das erforderliche Ausmaß der Hilfe keinen politischen Dissens. Umstritten ist dagegen die Art der Finanzierung. Der richtige Weg wären Ausgabenumschichtungen in den öffentlichen Haushalten. Wenn diese aber nicht durchgesetzt werden können oder sollen, besteht nur noch die Wahl zwischen verschiedenen Übeln. Mit der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform hat sich die Bundesregierung leider für das größere Übel entschieden.



Karl Heinz Däke*

Steuerreform als konjunktureller Impuls unbedingt notwendig

Zur Finanzierung der Beseitigung der Flutschäden sind in der Wahlkampfhektik allerlei Vorschläge unterbreitet worden, die aus Sicht der Steuerzahler nicht immer schlüssig und sinnvoll sind.

Dies gilt vor allem für die Verschiebung der nächsten Stufe der Steuerreform im Jahre 2003. Denn das ist nichts anderes als eine verdeckte Steuererhöhung. Die Erhöhung der Körperschaftsteuer stellt eine offene Steuererhöhung dar. Beides ist Gift für die schon jetzt lahrende Konjunktur. Die Entlastung, die mit der zweiten Stufe der Steuerreform vorgesehen war, wäre als konjunktureller Impuls unbedingt notwendig gewesen.

Hierbei darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass mit der Verschiebung der Steuerreform negative finanzpsychologische Effekte verbunden sind. So nimmt das Vertrauen der Bürger in die Zuverlässigkeit des Steuergesetzgebers Schaden. Im betrieblichen Bereich werden durch die Steuererhöhungen die Rahmenbedingungen für Investitionen verschlechtert.

Fatal ist, dass die Steuererhöhungen auch diejenigen treffen, die unter den Folgen der Flut zu leiden haben. Auch müssen die gar nicht von den Flutschäden betroffenen Länder und Kommunen im äußerst komplizierten System des deutschen Finanzausgleichs erst einmal dazu gebracht werden, ihre Steuermehreinnahmen aus der verschobenen Steuerentlastung dem Fluthilfe-Fonds zur Verfügung zu stellen.

Das Aussetzen der zweiten Reformstufe der Steuerreform belastet die Steuerzahler in 2003 mit 6,3 Mrd. €, die Erhö-

* Dr. Karl Heinz Däke ist Präsident des Bundes der Steuerzahler.

hung der Körperschaftsteuer mit 791 Mill. €. Einem verheirateten Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern (Steuerklasse III/2) stehen damit 353 € im Jahr weniger zur Verfügung.

Doch auch ohne diese Maßnahmen waren für 2003 schon längst massive Mehrbelastungen beschlossen: Die Erhöhung der so genannten Ökosteuer belastet die Steuerzahler um weitere 2,76 Mrd. € und die diesjährige Erhöhung der Tabak- und Versicherungsteuer schlägt im nächsten Jahr mit Belastungen von 1,975 Mrd. € zu Buche. Das alles führt dazu, dass sich die volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote nächstes Jahr voraussichtlich auf 56,4% erhöhen wird.

Die vom Bundesfinanzminister verhängte Haushaltssperre für den Bundeshaushalt 2002 war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, da so die nicht gesetzlich oder vertraglich fixierten Konsumausgaben im laufenden Haushalt beschnitten werden können, dennoch handelt es sich dabei letztendlich nur um den zweitbesten Weg.

Die notwendige Bereitstellung öffentlicher Mittel müsste vielmehr durch Umschichtungen und Einsparungen in den Haushalten von Bund und Ländern erwirtschaftet werden. Dazu sollte eine „Flut-Task-Force“ die Haushalte nach weniger wichtigen Ausgaben durchforsten und diese zugunsten der Hochwasserhilfe streichen oder zurückstellen. Hier bietet sich neben den Konsumausgaben insbesondere der milliarden schwere Topf der Zuwendungen und Subventionen an, die jährlich von Bund und Ländern mit oft zweifelhaften Begründungen gewährt werden. Auch weniger dringende Investitionen sollten zugunsten der Fluthilfe zurückgestellt werden. Dafür werden die Betroffenen sicher Verständnis haben. Da viele Zahlungen erst 2003 haushaltswirksam werden, ist genug Zeit, um mit kühlem Kopf die Haushalte konsequent nach Einsparungen zu durchforsten.

Bei einem Volumen des Bundeshaushalts 2002 von 248 Mrd. € entsprechen die durch die Haushaltssperre erwarteten Einsparungen gerade einmal 0,1%.

Durch konsequente Ausgabenumschichtungen und die Streichung bzw. Zurückstellung weniger wichtiger Ausgaben und Projekte könnte ein wesentlich größerer finanzieller Spielraum für die noch exakt zu beziffernden Hochwasserhilfen geschaffen werden. Aber solche Maßnahmen scheuen sämtliche Parteien in Wahlkampfzeiten wie der Teufel das Weihwasser.

Bei einem Ausgabevolumen des öffentlichen Gesamthaushaltes von über 600 Mrd. € könnten alleine durch Umschichtungen und Einsparungen in Höhe von nur 3% mehr als 18 Mrd. € freigesetzt werden.

Auch der Vorschlag der CDU/CSU, den Bundesbankgewinn für die Finanzierung der Flutschäden zu verwenden, hat einen schalen Beigeschmack. Der 3,5 Mrd. € übersteigende Anteil des Bundesbankgewinns ist nämlich für die Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds vorgesehen, und das ist auch gut so. Diesen Teil des Bundesbankgewinns in Höhe von 7,7 Mrd. € in 2002 für die Hochwasserhilfen zu verwenden, wäre nichts anderes als eine Ausweitung der Neuverschuldung, da das Geld schon längst nicht mehr zur Verfügung steht.

Angesichts der erdrückend hohen Last der Staatsverschuldung von 1,24 Bill. € und einem aktuellen Zuwachs von 1 333 € pro Sekunde, gibt es keinerlei Spielraum für derartige Dispositionen.

Ein verlässlicher Abbau des Schuldenberges, den die Politiker über Jahrzehnte zulasten jetziger und künftiger Generationen aufgetürmt haben und zu dessen Finanzierung schon jetzt 15% der Steuereinnahmen verwendet werden müssen, muss ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen.

Auch hätte die Opferung des Bundesbankgewinns Präzedenzcharakter für künftige Finanznöte und wäre damit, einmal in die Fänge der Politik geraten, gänzlich der Schuldentilgung entzogen.

In den öffentlichen Haushalten einen Puffer für Naturkatastrophen durch nachhaltige Konsolidierung zu schaffen, ist auch aus einem bisher kaum erwähnten Grund wichtig: Die nächste Flut kommt bestimmt.



Heinrich Traublinger*

Das Handwerk ist überproportional betroffen

Die Flutkatastrophe entlang Elbe und Donau sowie ihrer Nebenflüsse erfordert einen nationalen Kraftakt. Zwölf Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung muss es der innerdeutschen Solidarität erneut gelingen, ein umfangreiches Hilfsprogramm auf den Weg zu bringen.

Als prioritäre Zielsetzung steht neben der Unterstützung der von der Flutkatastrophe geschädigten Bürgerinnen und Bürger sowie Hilfen für betroffene Betriebe der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den vom Hochwasser betroffenen Regionen im Zentrum der Bemühungen. Wichtige Zielkriterien sind dabei die Konjunktursensibilität der Maßnahmen, die verteilungspolitische Bewahrung der sozialen Symmetrie sowie die Schnelligkeit der Maßnahmenumsetzung.

So groß der gesellschaftliche Konsens bezüglich der Zielsetzungen auch sein mag, so unterschiedlich sind die Meinungen über den geeigneten Weg dorthin. Um eine bestmögliche Maßnahmenwahl zu gewährleisten, sind die in Frage kommenden Finanzierungsalternativen in ihrer Wirksamkeit bezüglich der Zielerreichung zu überprüfen.

Zwei grundsätzliche Finanzierungsalternativen standen sich in der aktuellen politischen Diskussion gegenüber: Die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform zum 1. Januar 2003 um ein Jahr oder eine Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung. Die Bundesregierung hat sich für die erste Alternative entschieden. Die zweite Alternative wäre aber als überlegene Maßnahme vorzuziehen, da sie sich konjunkturfreundlicher, verteilungspolitisch neutraler und schneller auswirkt.

* Heinrich Traublinger, MdL, ist Präsident der Handwerkskammer für München und Oberbayern.

Die Verschiebung der Steuerreform schwächt die Wachstumskräfte der ohnehin daniederliegenden Konjunktur weiter. Der Zeitpunkt für eine solche Entscheidung könnte konjunkturpolitisch gar nicht ungünstiger sein. Der dritte Rückgang des ifo Geschäftsklimaindex in Folge signalisiert die Gefahr einer erneuten konjunkturellen Abschwächung und damit einer Fortsetzung der schon überwunden geglaubten Rezession.

Hinzu kommt, dass der beschlossene Anstieg des Körperschaftsteuersatzes für die rund 450 000 Kapitalgesellschaften mit einem Abschöpfungsvolumen von 1,2 Mrd. € – davon 0,8 Mrd. € im Rechnungsjahr 2003 – ebenfalls konjunkturdämpfend wirkt.

Standortpolitisch geht von einer Verschiebung der Steuerreform eine stark negative Wirkung aus. Schon heute ist die im europaweiten Vergleich überdurchschnittliche Grenzsteuerbelastung im Einkommensteuerbereich ein nicht unerheblicher Standortnachteil. Darüber hinaus sind Verlässlichkeit und langfristige Kalkulierbarkeit der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen maßgebliche Standortkriterien für Investitionsentscheidungen. Keine vier Monate vor Inkrafttreten einer Steuerentlastungsstufe von deren Verschiebung zu erfahren, wirft jegliche verlässliche strategische Investitionsplanung über den Haufen und schadet langfristig dem Image des Investitionsstandortes Deutschland.

Die Verschiebung der Steuerreform tangiert ferner besonders die Binnennachfrage. Das abgeschöpfte Steuervolumen von 6,9 Mrd. € entfällt zu drei Viertel auf die unterlassene Anhebung des Grundfreibetrags sowie auf die Verzögerung der Senkung des Eingangsteuersatzes von 19,9 auf 17% und steht damit gerade niedrigen Einkommensschichten nicht zur Verfügung, bei denen ein höheres verfügbares Einkommen überwiegend in den Konsum geflossen wäre. Das Handwerk und andere konsumnahe Wirtschaftsbereiche sind deshalb überproportional von dieser Schwächung der Privatinfrage betroffen.

Die abgeschöpften Steuereinnahmen wahren daher keineswegs wie oftmals fälschlich behauptet die soziale Symmetrie. Wenn die Steuerreform seinerzeit mit dem Etikett »Entlastung der unteren und mittleren Einkommen« beschlossen wurde, so sind diese Einkommensgruppen auch die Hauptleidtragenden einer zeitlichen Verschiebung.

Auch im Unternehmensbereich ist eine soziale Symmetrie nicht gewährleistet. Mittelständische Personenunternehmer sind durch die Verschiebung der Einkommensteuerreform negativ belastet. Im Bereich der Kapitalgesellschaften können die großen internationalen Unternehmen durch eine geschickte Bilanzpolitik die Mehrbelastung ganz oder teilweise

vermeiden, während die mittelständischen GmbHs voll getroffen werden.

Auch beim Zielkriterium »Schnelligkeit der Maßnahmenumsetzung« ist die Verschiebung der Steuerreform die unterlegene Finanzierungsalternative. Das aus der Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform resultierende Mehraufkommen steht entsprechend der Finanzverfassung Bund, Ländern und Gemeinden zu und ist zudem breit gestreut. Lediglich 0,3 Mrd. € kommen überhaupt den ostdeutschen Ländern und Gemeinden direkt zu Gute.

Um das Gesamtvolumen in den Fonds »Aufbauhilfe« fließen zu lassen, müssen die nicht betroffenen Gebietskörperschaften auf ihren Anteil verzichten. Auch wenn die Ministerpräsidenten der Länder ihre Zusage hierfür bereits gegeben haben, so ist immer noch nicht sichergestellt, dass auch die in einem finanziellen Engpass sich befindlichen Kommunen dem Abkommen zustimmen. Streit ist hier fast zwangsläufig vorprogrammiert!

Sprechen auf der einen Seite bereits sehr viele Gründe gegen die Finanzierungsalternative »Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform zum 1. Januar 2003 um ein Jahr«, so gibt es auf der anderen Seite Argumente, die der zweiten Finanzierungsalternative »Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung« den Vorzug geben, deren Verwirklichung ja noch nicht ausgeschlossen ist.

Bereits im Herbst 2001 forderten die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Gutachten, die nächste Stufe der Steuerreform vorzuziehen und zur Gegenfinanzierung eine vorübergehend höhere Neuverschuldung in Kauf zu nehmen. An den konjunkturellen Rahmenbedingungen hat sich seither nichts gebessert. Mit der Verschiebung der Steuerreform schlägt die Bundesregierung damit eine dem wirtschaftswissenschaftlichen Fachverband diametral entgegengesetzte Richtung ein.

Bei der Finanzierungsalternative »Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung« ist ein Zwei-Stufen-Konzept zu empfehlen. Einer höheren Nettokreditaufnahme ist eine konsequente und vorurteilslose Durchforstung aller öffentlichen Haushalte nach Umschichtungs- und Einsparmöglichkeiten voranzuschalten.

Bereits durch eine Umschichtung von rund 1% der für 2003 insgesamt vorgesehenen öffentlichen Ausgaben könnten die angestrebten 6,9 Mrd. € bereitgestellt werden. Großes Einsparpotential bietet sich insbesondere im Bereich der Subventionen. Mit seinem hohen Anteil an strukturerhaltenden Erhaltungssubventionen ist das deutsche Subventionssystem eine ineffektive Umverteilungsmaschinerie, die dem produktiven Mittelstand nimmt und strukturschwachen Wirtschaftsbereichen und Großkonzernen

gibt. Die Einsparmöglichkeiten sind hier erheblich. Mit einem entschlossenen Subventionsabbau könnte man neben der Finanzierung der Hochwasserkosten auch zusätzlich eine wichtige ordnungspolitische Weichenstellung vornehmen.

Auch die Nutzung von Privatisierungserlösen ist vorurteilslos anzudenken. Nach dem Beteiligungsbericht 2001 sind der Bund und seine Sondervermögen noch immer an 381 Unternehmen mit mehr als 25% beteiligt. Auch hier könnte das ordnungspolitische Gebot der Entstaatlichung mit der Finanzierung der Hochwasserhilfen elegant verbunden werden.

Erst wenn alle haushaltskonsolidierenden Maßnahmen wie Haushaltssperre, Umschichtungen, Einsparungen, Privatisierungen und Subventionsabbau ausgeschöpft sind, sollten über die Restfinanzierung Entscheidungen getroffen werden. Eine dann noch erforderliche maßvolle Neuverschuldung ist im aktuell herrschenden Katastrophenfall wohl keine finanzpolitische Katastrophe.

Hinzu kommt, dass die Verwendung des Bundesbankgewinns, soweit er dem Erblastentilgungsfonds zuzuführen ist, zwar eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung darstellt, allerdings nur in der Höhe, in der die Mittel abfließen und nicht in ihrer Gesamtheit von ca. 7,7 Mrd. €. Auch eine Kollision mit dem Stabilitätskriterium des Maastrichter Vertrages stellt keine Gefahr dar. Für den Fall von Naturkatastrophen sieht das Vertragswerk bei einem tatsächlichen Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze der Neuverschuldung explizit entsprechende Ausnahmeregelungen vor.

Über die direkt haushaltstechnischen Maßnahmen hinaus wären auch weitergehende kreative Maßnahmen wünschenswert gewesen, bevor man die konjunkturschädigende Idee einer Verschiebung der Steuerreform in Erwägung gezogen hätte. Angesichts der hohen Opferbereitschaft der Bevölkerung, die gar nicht hoch genug gewürdigt werden kann, wäre sicherlich auch Verständnis dafür aufgebracht worden, z.B. einige Feiertage in diesem und im nächsten Jahr als Arbeitstage zu deklarieren und die hieraus resultierende Wertschöpfung den Geschädigten zukommen zu lassen. Dass ein solcher Gedanke keineswegs weltfremd ist, zeigt das Beispiel eines anderen EU-Mitgliedslandes. Italien spielte hier eine Vorreiterrolle, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen.

Immerhin einen solchen kreativen Vorschlag hat die Bundesregierung auf Drängen des Handwerks in den Maßnahmenkatalog mitaufgenommen: Arbeitszeitspenden werden steuer- und abgabenfrei gestellt. Attraktiv für die Spender sind sie im Übrigen auch deshalb, weil sie alternativ steuermindernd geltend gemacht werden können. Die Verwirklichung

dieses Vorschlags zeigt, wie man auf einfachem Wege konjunkturpolitisch sinnvoll helfen kann und dabei die Neuverschuldung schont.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Bundesregierung hat durch ihre vorschnelle, auf den kurzfristigen Wahlkampfvorteil schielende Entscheidung, die Verschiebung der Steuerreform als Finanzierungsalternative für die Hochwasserkosten zu wählen, eine große Chance verpasst. Durch diese konjunkturschädliche, sozial unausgewogene und zeitverzögernde Entscheidung beschwört sie die Gefahr herauf, die ungeheuere Solidarität, die in unserem Land zu spüren ist, leichtfertig zu verspielen. Nationale Kraftakte können aber nur dann gelingen, wenn diese Solidarität im breiten gesellschaftlichen Konsens auf die Finanzierungsmaßnahmen übertragen wird.



Werner Heß*

Die staatliche Ausgabenflut eindämmen

Die Bilder von der Hochwasserkatastrophe wecken Assoziationen mit dem deutschen Staatshaushalt: Der Pegelstand der Neuverschuldung kommt der kritischen Marke gefährlich nahe, bereits ausgeufert sind die öffentlichen Ausgaben. Ihre Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung lag Anfang der sechziger Jahre noch bei knapp 35% – heute sind es fast 50%. Aus dem Ruder läuft vor allem das Sozialsystem, das mittlerweile ein Drittel des Sozialprodukts beansprucht. Hier drohen die notdürftigen Dämme gegen Beitragserhöhungen zu brechen. Auch unser Staat hat also mit Problemen der Flut zu kämpfen: einer Flut von Aufgaben und Ansprüchen, die ihn zusehends überfordern.

Wie aber soll ein selbst in Bedrängnis geratener Staat seinen Bürgern in Not helfen? Überrascht es da noch, dass die Bundesregierung angesichts zusätzlicher Belastungen – schon das zweite Mal binnen Jahresfrist – Zuflucht bei den Steuerzahlern sucht? Fast im Handstreich und ohne große öffentliche Diskussion hat man die zweite Stufe der Steuerreform verschoben, noch bevor das finanzielle Ausmaß der Hochwasserkatastrophe einigermaßen verlässlich abzuschätzen ist. Diese Maßnahme lässt vermuten, dass die öffentliche Haushaltslage schon vor der Flut kritischer war als in der Öffentlichkeit dargestellt.

Kein Spielraum für neue Schulden

Vergessen wir nicht: Anfang des Jahres hatte sich die Bundesregierung gegenüber Brüssel verpflichtet, bis 2004 einen »nahezu« ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Schon dieses ehrgeizige Ziel verlangt von der Finanzpolitik

* Werner Heß ist bei der Dresdner Bank AG, Corporate Center Volkswirtschaft, Frankfurt, beschäftigt.

einen gewaltigen Kraftakt. Immerhin geht es darum, eine jährliche Neuverschuldung von rund 50 Mrd. € innerhalb von zwei Jahren auf etwa 10 Mrd. € zu drücken. Stellt man nun noch die volkswirtschaftlichen Kosten aufgrund der Hochwasserschäden mit in Rechnung – erste unsichere Schätzungen reichen bis zu einer Größenordnung von 20 Mrd. € –, wird die eigentliche Dimension der finanzpolitischen Herausforderung sichtbar. Kann Deutschland sie bewältigen, oder drohen nun auch die sorgsam errichteten Dämme gegen die Verschuldung zu brechen?

Um es vorweg zu nehmen: Spielraum für weitere staatliche Kreditaufnahme besteht nicht mehr. Schon bevor hier zu Lande die ersten Deiche brachen, kam die staatliche Defizitquote dem zulässigen Maximum von 3% gefährlich nahe. Angesichts der nur schleppenden Konjunkturerholung – mit entsprechenden Konsequenzen für das Steueraufkommen – wächst die Gefahr, dass Deutschland in diesem Jahr die 3%-Marke sogar überschreitet. Da auch Frankreich, Italien und Portugal mit diesem Problem zu kämpfen haben, überrascht es kaum, dass der Ruf nach einer Lockerung des Stabilitätspakts mit weniger strengen Defizitkriterien immer lauter wird.

Diese Debatte erhält nun mit der fiskalischen Bewältigung der Flutkatastrophe einen neuen Aspekt. Denn der Maastricht-Vertrag lässt das Überschreiten der Defizitgrenze u.a. dann zu, wenn ein nicht kontrollierbares, außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das größere Auswirkungen auf die finanzielle Situation eines Landes hat. Selbst wenn dies für Deutschland mit Blick auf die Flutkosten zuträfe, ist davor zu warnen, diese Ausnahmeregelung zu beanspruchen. Die »psychologischen Schleusen« für weniger strenge Defizitregeln wären dann wohl endgültig geöffnet. So schlimm die Folgen der Flut auch sind: Sie dürfen nicht dafür herhalten, auch noch den Stabilitätspakt zu unterspülen oder gar die gemeinsame Währung Europas in ein Desaster zu stürzen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Weg, die Flutschäden über staatliche Kreditaufnahme zu finanzieren, nur unter Inkaufnahme beträchtlicher Risiken gangbar wäre. Im Übrigen läuft der Vorschlag, den Bundesbankgewinn teilweise zur Finanzierung der Schäden zu verwenden, hierauf hinaus. Vom diesem Gewinn fließen 3,5 Mrd. € in den Bundeshaushalt, der Rest – in diesem Jahr knapp 8 Mrd. € – dient der Tilgung von Schulden des Erblastentilgungsfonds. Verwendet man diese Summe für zusätzliche Ausgaben, dann steigt das Budgetdefizit entsprechend.

Die Steuerreform auf Eis legen?

Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung nicht in eine noch höhere Staatsverschuldung ausgewichen ist,

um die Hochwasserschäden zu stemmen. Doch ihr Weg, die Kosten überwiegend durch den Verzicht auf Steuersenkungen zu finanzieren, ist auch nicht besser. Wie schon erwähnt, soll die zweite Stufe der Steuerreform um ein Jahr auf 2004 verschoben werden, was einen Betrag von knapp 7 Mrd. € freisetzen würde. Geplant ist außerdem, die Körperschaftsteuer für ein Jahr um 1½ Prozentpunkte anzuheben, was knapp 1 Mrd. € an zusätzlichem Aufkommen bringen soll. Diese Maßnahmen gefährden die Konjunkturerholung nicht grundsätzlich; die frei werdenden Mittel kommen nun hauptsächlich den Investitionen zugute und nicht dem privaten Konsum. Rein rechnerisch wären im Fall von Steuersenkungen die positiven Konjunktoreffekte sogar etwas geringer gewesen, da die Verbraucher einen Teil des zusätzlichen Einkommens gespart hätten.

Dennoch ist die Verschiebung der Steuerreform ein falsches Signal. Sie passt nicht in ein makroökonomisches Umfeld, das darauf ausgerichtet sein soll, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Bundesregierung darf – bei aller Solidarität mit den Flutopfern – ihr wichtigstes wirtschaftspolitisches Ziel nicht aus den Augen verlieren. Auf globalen Märkten sind Unterschiede in den nationalen Steuersystemen für die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen sehr bedeutsam. Der steuerliche Wettbewerb um Industriestandorte und Arbeitsplätze nimmt zu. Steuerpolitik ist deshalb auch Standortpolitik. Grundsätzlich sind die Beschäftigungschancen günstiger, wenn es – nicht zuletzt mit Hilfe der Steuerpolitik – gelingt, mobiles Sachkapital und mobiles technisches Wissen in Deutschland zu halten oder aus dem Ausland anzulocken.

Mit der im Sommer 2000 verabschiedeten Steuerreform ist zwar die effektive marginale und durchschnittliche Steuerbelastung der deutschen Kapitalgesellschaften deutlich zurückgegangen. Da allerdings der internationale Mittelwert in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gesunken ist, ergibt sich bei der effektiven Steuerlast keine nennenswerte Rangverbesserung. Mittelständische Unternehmen, die als Personengesellschaft organisiert sind, haben bislang von der Steuerreform kaum profitiert. Im Gegenteil: Die zweite Stufe der Reform, die ab 2003 gerade den Mittelstand entlasten sollte, wird nun ja auf 2004 verschoben. Genau in diesem Jahr aber werden besondere finanzpolitische Anstrengungen notwendig sein, um einen »nahezu« ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Deshalb besteht die Gefahr, dass man die versprochene Steuersenkung nochmals aufschiebt.

Nach wie vor liegt die wichtigste Aufgabe der Steuerpolitik in der drastischen Vereinfachung des Einkommensteuerrechts. Da man über dessen Gestaltung die verschiedensten Einzelziele verfolgt, ist ein undurchdringliches Regelungsdickicht entstanden. Das deutsche Steuerrecht enthält einerseits viele Privilegien und Abzugsmöglichkeiten, ande-

rerseits aber nach wie vor relativ hohe Steuersätze. Viel sinnvoller wäre eine Bemessungsgrundlage ohne Privilegien, die niedrige Steuersätze ermöglicht. Mittelfristig erstrebenswert ist eine stärkere Senkung der Einkommensteuer mit einem Spitzensatz deutlich unter 40%. Wünschenswert ist außerdem eine einheitliche Besteuerung aller Einkünfte – unabhängig davon, wie und wo sie erwirtschaftet und verwendet werden.

Die Lösung liegt im Sparen

Festzuhalten ist: Die beiden Möglichkeiten, die Hochwasserschäden durch höhere Neuverschuldung oder das Verschieben der Steuerreform zu finanzieren, sind mit erheblichen Problemen behaftet. Bleibt als Ausweg nur noch, der staatlichen Ausgabenflut endlich Herr zu werden. Ein mindestens ebenso klares Zeichen der Solidarität mit den Flutopfern wie der Verzicht auf Steuersenkungen wäre die Umschichtung von Staatsausgaben zu deren Gunsten. Noch scheut sich die Politik, den von der Katastrophe Versicherten die »Kuscheldecke« staatlicher Wohltaten zu nehmen und sie den wirklich in Not Geratenen zu geben. Die Regierung muss neue Prioritäten setzen und dabei auch Ausgabenkürzungen in Angriff nehmen, die schon immer auf heftigen Widerstand gestoßen sind. Das gilt für den Bereich der Sozialversicherungen ebenso wie für die staatlichen Subventionen. Letztere summieren sich – nach der Definition des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel – auf den stattlichen Betrag von 156 Mrd. € im Jahr 2001. Das sind 7 1/2% des Sozialprodukts und gut ein Drittel des Steueraufkommens.

Die nötigen Finanzmittel durch Umschichtung der Staatsausgaben aufzubringen, erscheint auch unter Beachtung der beiden Ziele, das Budgetdefizit und die Arbeitslosigkeit abzubauen, als die sinnvollste Lösung. Das Ziel der Bundesregierung, den öffentlichen Haushalt mittelfristig auszugleichen, erfordert ohnehin verstärkte Sparanstrengungen. Ebenfalls wichtig für die Haushaltskonsolidierung ist der Abbau der Arbeitslosigkeit, die das öffentliche Budget in hohem Maße belastet. Um aber das Problem der Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, ist u.a. das Sozialsystem mit größerem Nachdruck zu reformieren. Je schneller die Regierung dies anpackt, umso glaubwürdiger wird ihr mittelfristiger Konsolidierungspfad. Wenn der Staat an dieser Stelle mit seinen Sparanstrengungen ansetzt, unterstützt er damit – im Gegensatz zum Verschieben der Steuerreform – sogar den Abbau der Arbeitslosigkeit.

Von den Vorschlägen der Hartz-Kommission ist diesbezüglich nicht all zuviel zu erwarten. Sie zielen in erster Linie darauf ab, bereits existierende Arbeitsplätze schneller zu besetzen, also die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es ist eine Illusion zu glauben, damit allein las-

se sich die Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten drei Jahre halbieren. In Deutschland ist die hohe Arbeitslosigkeit nicht primär das Resultat einer zu schwerfälligen Vermittlung. Das Hauptproblem ist vielmehr, dass zu wenige Arbeitsplätze vorhanden sind – vor allem für gering Qualifizierte. Um aber Arbeitsplätze zu schaffen, ist neben einer auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik die entscheidende Voraussetzung, das Regelwerk des Arbeitsmarktes von vielerlei Störeinflüssen zu befreien. Neben dem zu starren Tarifsystem zählen hierzu vor allem die Rückwirkungen des Sozialstaates auf den Arbeitsmarkt. Insbesondere die steigende Last der Sozialbeiträge ist wegen ihrer hemmenden Wirkung auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage für die hohe Arbeitslosigkeit mitverantwortlich.

Um die hohen Sozialabgaben zu senken, führt an Reformen, welche die Ausgabenseite des Sozialhaushalts entlasten, kein Weg vorbei. Dabei ist die prinzipielle Frage zu beantworten, welche Leistungen in Zukunft noch von der Sozialversicherung getragen werden sollen und welche stattdessen individuell abzusichern sind. Sozialpolitik muss heute dazu beitragen, die Kräfte des Marktes über entsprechende Anreizsysteme zu entfesseln. Eine zu weitgehende Verteilungsorientierung lähmt die wirtschaftliche Aktivität und verringert das Niveau des volkswirtschaftlichen Wohlstands. Die soziale Frage lautet heute: Wie schaffen wir mehr wirtschaftliche Dynamik und mehr Arbeitsplätze? Die notwendige soziale Sicherung muss den ökonomischen Möglichkeiten Rechnung tragen und zugleich Eigeninitiative und Eigenverantwortung fördern.

Nur wenn man die auf die lange Bank geschobenen Strukturreformen endlich in Angriff nimmt, erhält der öffentliche Haushalt wieder Spielraum. Das Budgetdefizit eines Landes ist eben mehr als nur der Saldo seiner Ausgaben und Einnahmen. Letztlich bündeln sich hier wie in einem Brennglas auch die Versäumnisse der Wirtschaftspolitik. Der Staat muss sich auf seine wesentlichen Aufgaben konzentrieren. Die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, der Umfang der Einkommensumverteilung und das Ausmaß der sozialen Basissicherung beruhen auf politischen Entscheidungen, die allesamt überdacht werden müssen.

Sparpolitik muss nicht zwangsläufig kontraktive Effekte hervorrufen. Zwar bedeutet eine Verringerung der staatlichen Ausgaben für sich genommen einen Nachfrageausfall. Dem steht aber der Vertrauensgewinn gegenüber, den eine Haushaltskonsolidierung bewirken kann. Wenn etwa der eingeschlagene Kurs in der Wirtschaft die begründete Zuversicht weckt, dass er Spielraum schafft, die Steuer- und Abgabenbelastung zu senken, kann dies die private Nachfrage beflügeln und den quantitativen Entzugseffekt mittel- bis längerfristig ausgleichen oder gar überkompensieren.

Jenseits von staatlichen Hilfen

Wie auch immer die staatlichen Hilfen für die Flutopfer letztendlich finanziert werden – sei es durch Erhöhung der staatlichen Einnahmen oder durch Einsparungen auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts –, in jedem Fall werden die Kosten größtenteils »sozialisiert«, da der Steuerzahler mehr oder weniger direkt in die Bresche springen muss. Anders lässt sich kurzfristige Hilfe in größerem Umfang nun einmal nicht mobilisieren. Doch unabhängig von der staatlichen und privaten Soforthilfe stellt sich die Frage, wie man sich gegen die Folgen von Naturkatastrophen wappnen kann, zumal der Umfang solcher Elementarschäden in der Vergangenheit tendenziell zugenommen hat. Darüber hinaus gibt es Indizien dafür, dass infolge der globalen Klimaänderung Naturkatastrophen künftig immer häufiger und intensiver auftreten. Der Staat jedenfalls kann die Rolle des Vollkasko-Versicherers nicht übernehmen. Der vom Bundeskanzler ausgestellte Blankoscheck, niemand dürfe nach der Flut schlechter gestellt sein als vorher, ist leider ungedeckt.

Obwohl Elementarschäden grundsätzlich versicherbar sind, haben nur wenige Haushalte und Unternehmen eine solche Versicherung abgeschlossen. Es gibt deshalb den Vorschlag, eine Versicherungspflicht für Elementarschäden einzuführen. Dem Modell der Kraftfahrtversicherung folgend sei zum Beispiel denkbar, dass der Gesetzgeber eine Versicherung gegen Hochwasser beim Abschluss einer Gebäude- und Hausratsversicherung automatisch vorschreibe. Zwar wäre dann auf eine gesicherte Regulierung solcher Schäden Verlass. Zu bedenken ist aber, dass die Versicherungspflicht erheblichen bürokratischen Aufwand beim Staat und bei den Versicherern verursacht. Es stellt sich zudem die Frage, wie man verfährt, wenn Prämien nicht bezahlt werden. Ein Auto lässt sich in diesem Fall aus dem Verkehr ziehen – ein Haus aber kaum. Gegen eine Versicherungspflicht spricht nicht zuletzt, dass es ungerecht ist, das Risiko von Hochwasserschäden, dem nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung ausgesetzt ist, der gesamten Bevölkerung aufzubürden.