

Kirchhof, Paul; Poß, Joachim; Wiegard, Wolfgang

**Article**

## Haushaltskonsolidierung und Steuerpolitik

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Kirchhof, Paul; Poß, Joachim; Wiegard, Wolfgang (2010) :  
Haushaltskonsolidierung und Steuerpolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für  
Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 63, Iss. 12, pp. 6-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164832>

**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.*



Paul Kirchhoff\*

I. Die gegenwärtige Finanzkrise in Europa fordert ein grundsätzliches Überdenken der **Staatsverschuldung** und auch der Verschuldensbereitschaft privater Unternehmen. Bürger und Unternehmer erwarten vom Staat immer mehr Recht und Geld, veranlassen deren Wertminderung durch Inflation, drängen den Staat in die Verschuldung.

Die bisherigen Rechtfertigungsgründe für eine Staatsverschuldung überzeugen nicht:

1. Wenn gesagt wird, Investitionen der Gegenwart begünstigten auch die nachfolgende Generation, müssten deshalb von dieser über die Staatsverschuldung mit finanziert werden, so widerspricht diese Wertung dem Grundverständnis von Erbrecht und »Generationenvertrag«. Die Elterngeneration investiert, weil es ihr richtig und nützlich erscheint. Sie vererbt das, was sie erworben hat, unentgeltlich an die nächste Generation.
2. Der Hinweis, eine Konjunkturschwäche der Gegenwart müsse durch eine schuldenfinanzierte Belebung überwunden werden, ist engräumig gedacht. Die aus der Verschuldung erwachsene Zins- und Tilgungslast beschwert mittel- und langfristig das Staatsbudget und damit die Möglichkeiten der Konjunktursteuerung. Stünden die im Bundeshaushalt veranschlagten 41 Mrd. € Zinsdienst heute für Investitions- und Infrastrukturprogramme zur Verfügung, böte sich eine glanzvolle Chance gestalten der Struktur- und Wirtschaftspolitik. Doch die in der Vergangenheit angehäuften Schuldenlast verengt die Handlungsräume des politisch gestaltenden Staates und der freiheitlich handelnden Bürger.
3. Die These, das Konsumverhalten der Menschen müsse sich den Produktionskapazitäten anpassen, verkehrt die Idee der Freiheit in ihr Gegenteil. Der Unternehmer rechtfertigt seinen Umsatz und Gewinn, weil er die Bedürfnisse der Konsumenten entdeckt und befriedigt hat. Pro-

duziert er am Bedarf der Nachfrager vorbei, trägt er den daraus erwachsenden Schaden.

4. Geld ist geprägte Freiheit, Schuld führt in Abhängigkeit.

II. Das Staats- und das Völkerrecht sichern den Staaten ihren Bestand. Eine Finanzkrise des Staates führt deshalb nicht in die Insolvenz, sondern in die *Resolvenz*. Der wirtschaftlich gescheiterte Staat scheidet nicht nach dem Prinzip der »schöpferischen Zerstörung« aus der Staatengemeinschaft aus, sondern erneuert sich aus der Kraft seines demokratischen Volkes, seiner Wirtschaftsbeziehungen, seiner Selbstbescheidung. Die Verschiedenheit der Staaten ist Bedingung und Folge ihrer Autonomie.

Die Bestandsgarantie für einen Staat fordert vor allem eine Krisenvorsorge, sucht ein Insolvenzverfahren mit aller Macht zu vermeiden.

1. Am Entstehen einer Schuld sind der Kreditgeber und der Kreditnehmer beteiligt. Kann der Schuldner seine Schulden nicht mehr erfüllen, trägt grundsätzlich der Gläubiger die Lasten des Forderungsausfalls, wird dadurch vor einer leichtfertigen Vergabe von Krediten bewahrt. Ein Verfahren der Insolvenzvorsorge sollte diesen Tatbestand rechtlich verstärken, vielleicht auch quotenmäßig begrenzen und zeitlich dehnen, um Aufregungen des Finanzmarktes entgegenzuwirken.
2. Innerhalb eines Staates wirkt die Staatsverschuldung heute als fast unmerkliche Last, weil sie die Zins- und Rückzahlungspflichten auf die nächste Generation verlagert. Sie muss zu einer gegenwärtig spürbaren Last werden. Deswegen sollte erwogen werden, mit jeder Erhöhung der Staatsschulden um ein Prozent alle Staatsleistungen – Industriesubventionen, Beamtengehälter, Sozialhilfe – um einen Prozent zu senken. So erlebt jeder, dass die Staatsverschuldung Lasten begründet. Es entsteht eine Staatengemeinschaft, die aus der Staatsschuld flieht.
3. Die gegenwärtigen »Rettungsschirme« begünstigen in erster Linie Kapitalgeber und private Unternehmen, fördern aber bei den mitbegünstigten Staaten auch die Vorstellung, eine überhöhte Staatsverschuldung sei risikolos und lasse sich in ihren Belastungswirkungen auf andere Staaten – die Gemeinschaft des Euro – überwälzen. Der »Rettungsschirm« stellt wenige Unternehmen ins Trockene, lässt andere Branchen und Konkurrenten im Regen stehen, bringt Steuerzahler der Gegenwart und Zukunft in die Traufe. Er gefährdet Recht und Gerechtigkeit des »Generationenvertrages«. Soweit ein solcher Schirm gegen geltendes Recht verstößt, stellt er auch den Stabilitätsfaktor des unverbrüchlichen und unausweichlichen Rechts in Frage.

III. Wenn der Finanzmarkt Hilfe vom Staat erwartet, sollte diese allenfalls auf **Gegenseitigkeit** geleistet werden. Der

\* Prof. Dr. Paul Kirchhoff lehrt an der Universität Heidelberg.

Staat versucht ein sanierungsfähiges Unternehmen oder einen Staat zu retten, erwartet dann aber von den begünstigten Unternehmen entsprechende Leistungen zur Sanierung seines Haushalts. Diese Leistungen können in Forderungsverzicht (Zinsen, Tilgung), beim produzierenden Unternehmen in Sachleistungen, aber auch in einer Steuer zur Krisenfinanzierung liegen.

Bei einem ökonomischen Gesamtvergleich der Wirkungen der Krise für die einzelnen Staaten darf nicht nur auf Außenhandelsüberschüsse geblickt werden. Vielmehr muss auch berücksichtigt werden, inwieweit Inlandsersparnisse über die Banken exportiert worden sind, damit die Inlandsinvestition verringert, die Auslandsinvestition belebt worden ist.

IV. Das **Steuerrecht** ist so zu reformieren, dass die Unternehmen entwöhnt werden, Risiken auf den Staatshaushalt zu übertragen und Gewinne zu Lasten des Staatshaushaltes zu machen. Das Recht der direkten Steuern sollte auf alle entlastenden Anreiz-, Privilegien- und Besitzstandstatbestände verzichten. Die staatliche Investitions- und sonstige Geldflusssteuerung durch Steuern ist systematisch fragwürdig. Ihr fehlt das Freiheitsvertrauen in Selbstbestimmungskraft und Verantwortlichkeit der Menschen. Ihre Belastungsfolgen für den Staatshaushalt sind in den jährlichen Budgetberatungen nicht erkennbar. Steuervergünstigungen im Rahmen einer progressiven Steuer gewähren wachsende Gunst mit wachsendem Einkommen. Viele Steuersubventionen des Bundesgesetzes belasten Landes- und Gemeindehaushalte, begünstigen also zu Lasten fremder Kassen. Die Frage des Steuertarifes tritt demgegenüber zurück.

Das Grundgesetz beantwortet eine große Krise (1945 bis 1949) durch das Prinzip der Freiheit. Jeder Mensch wird im elementaren Wiederaufbau unter extrem ungünstigen Umständen auf die Kraft seiner Hände und seines Berufes zurückgeworfen. Das Ergebnis ist als »Wirtschaftswunder« bekannt. In der heutigen Krise hingegen richten sich alle Sanierungsfantasien auf den Griff in den Staatshaushalt. Hier ist ein elementares Umdenken geboten.

V. Die **Europäische Union** ist ein Staatenverbund (BVerfGE 89, 155 [214f.] – Maastricht-Urteil), also eine besonders eng verbundene Gemeinschaft von Staaten, die in ihrer Stabilität auf die rechtliche und wirtschaftliche Kraft jedes Mitgliedstaates und seiner Haushaltsdisziplin setzt. Die Sanierungsansätze weisen deshalb auf den Staat.

Die Europäische Union und insbesondere ihre Kommission drängen seit der Gründung 1957 auf Kompetenzzuwachs. Soweit Sanierungskonzepte eine staatenübergreifende Kompetenz fordern, müsste dieser Kompetenzzuwachs für die Union mit einer Regel verbunden werden, die ein Scheitern des Sanierungskonzeptes mit Kompetenzverlusten der Union verbindet.



Joachim Poß\*

## Wider steuerpolitische Illusionen – Wir haben jetzt andere Probleme, als massiv Steuern zu senken

### Es wird keine »Große Steuerreform« geben

Unmittelbar nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen hat die Bundeskanzlerin Angela Merkel den Steuersenkungsvorstellungen der FDP und anderer in der Regierungskoalition eine klare Absage erteilt. Auch entsprechende Umfragen in der Bevölkerung zeigen, dass weitreichende Steuersenkungen offensichtlich zumindest aus der aktuellen Zeit gefallen sind. In der laufenden Legislaturperiode wird es die im Bundestagswahlkampf und danach von CDU, CSU und FDP versprochene »Große Steuer(-entlastungs-)reform« nicht mehr geben. Daran werden auch aktuell etwas günstigere Einschätzungen der Haushaltsentwicklung nichts ändern. Meldungen aus dem Regierungslager, mit wenigen Milliarden Euro ließen sich »mittelschicht-freundlichere« Einkommensteuertarife basteln, halte ich für reine Gesichtswahrungsversuche.

Womit im Bereich der Einkommensteuer noch zu rechnen sein wird, ist, dass die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, unter der Überschrift »Steuervereinfachung« initiativ werden wird. Dabei wird sich die Koalition die von Länderseite im Mai gemachten Vorschläge zum Thema in irgendeiner Weise zu Eigen machen. Interessant ist übrigens, was der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2008/09 über Steuervereinfachung sagt: »Das deutsche Steuersystem ist immer komplizierter geworden. Zum Teil ist das unvermeidbar. In einer immer komplexer werdenden Welt wird auch die Ermittlung »richtiger« Bemessungsgrundlagen immer komplizierter. Die propagierten »Bierde-

\* Joachim Poß, MdB, ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion.

ckelreformen« eignen sich für das Feuilleton, aber nicht für die steuerpolitische Praxis.« (Textzeichen 393).

Aber niemand braucht sich sorgen – die Welt wird sich nicht ändern: Steuersenkungswünsche und -forderungen sind ewig und sie werden folglich auch wieder politisches Programm werden. Und auch weiterhin werden gut meinende Professoren optimale oder zumindest perfekte Steuerkonzepte basteln und sich davon Wunderdinge in punkto Gerechtigkeit und Wachstumsstärkung versprechen. Interessensvertreter werden auch in Zukunft spezielle und allgemeine Steuersenkungsbedarfe konstruieren; und Politiker werden positiv darauf eingehen.

### Haushaltskonsolidierung hat Priorität

Verantwortliche Finanzpolitik aber hat sich vielmehr beständig zu fragen: Welche Politik, welche Maßnahmen und Reformen haben in einer bestimmten Situation Priorität – und welche Maßnahmen und Reformen sind demgegenüber eher Aufgaben für die weitere Zukunft?

Von daher war Merkels Absage an die angekündigte »Große Steuerreform« in der Abwägung der verschiedenen tatsächlichen und vermeintlichen Erfordernisse völlig richtig – sie kam nur viel zu spät. Wohl niemand bestreitet, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte das Gebot nicht nur der Stunde – gemeint ist z.B. die aktuell zu bewerkstellende Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 –, sondern das Gebot der nächsten Jahre ist. Dabei greift man zu kurz, wenn man nur auf den Bundeshaushalt mit seiner als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten beiden Jahre auf historische Höhen angewachsenen Verschuldung blickt. Auch die meisten Länder nähern sich aufgrund ihrer fiskalischen Lage der politischen Unbeweglichkeit. Und die Städte und Gemeinden bedürfen sogar dringend eines Sofortprogramms von Bund und Ländern zur Verbesserung ihrer Finanzsituation, weil schon jetzt an vielen Orten der Republik die Erfüllung der Kommunalaufgaben spürbar zurückgeführt worden ist.

### Steuersenkungen sind nicht kostenlos

Natürlich besteht – grundsätzlich und akademisch betrachtet – zwischen Haushaltskonsolidierung und Steuersenkung kein zwingender Widerspruch. Aber die Defizitprobleme der öffentlichen Haushalte sind auf absehbare Zeit so groß, dass die notwendige Konsolidierung jetzt schon kaum zu leisten ist. Den Konsolidierungsumfang noch weiter mit dem Ziel aufzublähen, dass auch noch Spielraum für (Netto-)Steuerentlastungen entsteht, wäre m.E. geradezu grotesk angesichts der jetzt schon bestehenden Herausforderung.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute formulieren in ihrem Frühjahrgutachten vom April 2010: »Allerdings ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung ohnehin schon schwer zu erreichen; daher ist es unrealistisch, derzeit Steuersenkungen zu erwägen, zumal nicht auf Selbstfinanzierung gesetzt werden kann.« (S. 72) Und eine Gemeinschaftsdiagnose vorher (Herbst 2009) lehnen die Wirtschaftsforscher explizit Steuersenkungen »auf Pump« ab: »Durch Kredite finanzierte Steuersenkungen würden sich auf Dauer als sehr teuer erweisen, da aufgrund des gestiegenen Schuldenstandes die Zinszahlungen zunehmen würden und womöglich die Zinsen steigen.« (S. 73).

Ein echter »Dauerbrenner« in der politischen Debatte über Steuersenkungen ist die immer wieder mit großem Nachdruck vorgetragene Behauptung eines hohen Selbstfinanzierungsgrades. Nicht nur die Wirtschaftsforschungsinstitute sind davon nicht überzeugt; auch der Sachverständigenrat ist hier sehr zurückhaltend:

»Steuersenkungen finanzieren sich, vorausgesetzt sie sind richtig konzipiert, über verbesserte Leistungsanreize und ein höheres Wachstum zu einem bestimmten Teil, aber unter normalen Bedingungen niemals vollständig selbst. Eine Deckung des verbleibenden Finanzierungsbedarfs durch eine höhere Kreditaufnahme verbietet sich nicht zuletzt auf Grund der Neuregelungen zur Schuldenbremse. Daher lässt die Einhaltung der Grundrechenarten keine andere Wahl: Zur vollständigen Gegenfinanzierung einer Steuersenkung müssen entweder Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle Steuern oder andere Abgaben erhöht werden.« (Jahresgutachten 2009/10; Textzeichen 282). Was kann ich dem hinzufügen? Hohe Selbstfinanzierungsgrade sind bestenfalls eine Illusion oder Selbsttäuschung; ihre Behauptung ist vermutlich in der Regel aus Partikularinteressen geboren. Steuersenkungen gibt es nicht zum Nulltarif; Steuersenkungen sind immer teuer, was verantwortliche Politik dazu zwingt, deren »Preis« gegen deren tatsächlichen oder vermeintlichen ökonomischen oder gesellschaftlichen Nutzen oder Ertrag abzuwägen.

### Steuersenkungen: ein Schlüssel zu (viel) mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung?

In den langen Jahren, die ich bereits als Finanzpolitiker unterwegs bin, durfte ich alle paar Jahre Wirtschaftsstandort-Debatten erleben, in denen neben der unvermeidlichen Forderung nach immer mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt auch immer wieder das Heil der deutschen Ökonomie in weiteren Steuer- und Abgabensenkungen gesehen worden ist.

Ist der Zusammenhang wirklich so einfach und bedingungslos? Muss die Politik die Einkommensteuertarife und

die Unternehmenssteuerlast immer nur weiter absenken, damit Investitionen, Beschäftigung und ganz allgemein das Wirtschaftswachstum in Deutschland nur so sprießen? Wer die Selbstfinanzierungseffekte für begrenzt hält, kann auch das nicht für realistisch halten. Wird die Besteuerung in ihrer Bedeutung für private Konsum- oder Investitionsentscheidungen nicht vielleicht doch überschätzt? – zumindest in einem Land wie Deutschland mit traditionell hoher Sparquote und leider auch mittlerweile schon lang andauernder relativer Investitionsschwäche. Sind mit den letzten Unternehmenssteuerreformen, die mit erheblichen Nettoentlastungen verbunden waren, nicht bereits alle Register gezogen worden? Allgemeine Steuersenkungen mit der Gießkanne haben sich als Mittel zur Wachstumsförderung nach meiner Einschätzung und Erfahrung weitgehend erschöpft.

Im Zuge der großen Wirtschaftskrise 2008/2009 hat die schwarz/rote Regierungskoalition auf Bundesebene mit hochvolumigen Stabilisierungspaketen alles versucht, um auch seitens des Staates die Einbrüche in Konjunktur und Beschäftigung zu begrenzen und dann auch zu überwinden. Zu diesen Paketen haben – um auch keine Option unausgenutzt zu lassen, und teilweise durch das Bundesverfassungsgericht auch rechtlich »erzwungen« – auch Einkommensteuerentlastungen in Milliardenhöhe gehört. Welche Elemente der insgesamt erfolgreichen und auch im laufenden Jahr noch wirkenden Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme die wirksamsten waren, wird noch im nachhinein zu evaluieren sein. Was die bisherigen Steuerentlastungen der neuen Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP angeht, so hat der Sachverständigenrat schon ex ante geurteilt: »Zu der von den Koalitionsparteien erhofften »spürbaren Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums« dürften diese Maßnahmen so gut wie nichts beitragen. Sie treiben aber den Konsolidierungsbedarf noch weiter in die Höhe.« (Jahresgutachten 2009/10; Textzeichen 294). Dieses Urteil wird nicht nur nach meiner Meinung auch ex post Bestand haben.

### Aber der Einkommensteuertarif ist nicht perfekt

Eine immer wieder vorgebrachte Begründung für steuersenkende Tarifreformen bei der Einkommensteuer besteht darin, dass jetzt endlich die sog. »kalte Progression« zu beseitigen sei. Auch hier räumt der Sachverständigenrat mit den illusionären Vorstellungen auf: »Die Steuerpolitik hat dieser Verschlechterung (der Steuerpflichtigen-Position durch die »kalte Progression«) in der Vergangenheit allerdings durch diskretionäre Tarifanpassungen entgegengewirkt. Allein die im Rahmen der Konjunkturpakete (der Großen Koalition) und des Bürgerentlastungsgesetzes vorgenommenen Steuerentlastungen betragen ein Mehrfaches der Entlastungswirkungen, die in den nächsten Jahren bei gemäßigten Preissteigerungsraten ... mit einem »Tarif auf Rädern« zu realisieren wären. Zu bedenken ist

auch, dass gegenwärtig rund die Hälfte aller Haushalte überhaupt keine Einkommensteuer zahlt und von der kalten Progression deshalb nicht betroffen ist.« (Jahresgutachten 2009/10; Textzeichen 296). Mehr als deutlich ist auch das BMF in seinem »Monatsbericht Juni 2010« in einem Artikel, der über die Ergebnisse der aktuellen Ausgabe der OECD-Studie »Taxing Wages« berichtet: »Dies zeigt, dass die dem progressiven Steuertarif innewohnende Tendenz zur überproportionalen Belastungssteigerung bei Lohnzuwächsen (»kalte Progression«) durch die seit dem Jahr 2000 beschlossenen Steuer- und Abgabensenkungen mehr als aufgewogen wurde.«

Ich kann daraus nur lesen, dass die »kalte Progression« zumindest derzeit eine Chimäre ist.

Also was bleibt an Begründung für die Notwendigkeit weiterer Tarifentlastungen in der Einkommensteuer? – zumal der Tarif unter SPD-Bundesfinanzministern seit 1998 (allerdings in mehreren Stufen) massiv abgesenkt worden ist, was nur zu gerne von unseren politischen Gegnern und leider auch von den sonstigen öffentlichen Meinungsführern vergessen und manchmal auch bewusst verschwiegen wird. Der Eingangssteuersatz wurde von 25,9% auf 15% und der Spitzensteuersatz von 53% auf 42% (»Reichensteuer-Balkon« dann erst ab der Großen Koalition) verringert. Auch die im internationalen Vergleich nicht überdurchschnittlichen Steuer- und Abgabenquoten machen weitere Steuersenkungen in Deutschland nicht zwingend. Die OECD-Studie, über die das BMF aktuell berichtet, konstatiert, dass fast alle deutschen Arbeitnehmer heute weniger Steuern und Abgaben zahlen als noch im Referenzjahr 2000.

Das heißt – auch im Verständnis sozialdemokratischer Finanzexperten – allerdings nicht, dass der geltende Einkommensteuertarif keine Defizite und Fehler aufweist: Der von Theo Waigel 1997 eingeführte sog. »Mittelstandsbauch«, der bei niedrigen Einkommen zu einer stärker ansteigenden Belastung führt als bei höheren Einkommen in der oberen Progressionszone, widerspricht auch unseren Gerechtigkeitsvorstellungen. Und das Einkommen, ab dem der Spitzensteuersatz gilt, ist in der Tat stark gesunken – zwangsläufig dank der erheblichen Tarifabsenkungen seit 1998.

Ich war immer der Auffassung, dass mindestens eine Abflachung des »Mittelstandsbauches« wünschenswert wäre – sofern die Lage der öffentlichen Haushalte das zulässt und/oder vernünftige Gegenfinanzierungen durchsetzbar sind. Das aber ist derzeit eindeutig nicht der Fall. (Auch der Sachverständigenrat sieht im Jahresgutachten 2009/10 »zwar langfristigen Handlungsbedarf, aber in den kommenden Jahren keine zwingende Notwendigkeit für tarifbedingte Einkommensteuerentlastungen« – Textzeichen 294.).

Derzeit haben wir – vielleicht leider – andere Probleme, die die Finanzpolitik lösen muss.





Wolfgang Wiegard\*

Der Sachverständigenrat hat schon in seinem Jahresgutachten 2009/10 darauf hingewiesen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die wichtigste Aufgabe der Finanzpolitik in dieser und auch der nächsten Legislaturperiode sein wird. Bedingt durch die wirtschaftspolitischen Eingriffe in der Wirtschaftskrise ist es zu einer erheblichen Ausweitung der staatlichen Neuverschuldung und der Schuldenstände gekommen. Die Kreditfinanzierung von in der Krise erhöhten staatlichen Ausgaben oder reduzierten Steuern war richtig und notwendig. Sie hat zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beigetragen und damit Schlimmeres verhindert. Aber eine zunehmende Staatsverschuldung darf nicht zum Dauerzustand werden. Sonst geraten wir von der Finanzkrise geradewegs in eine Schuldenkrise. Weltweit auf Werte von weit über 100% ansteigende Schuldenstandsquoten würden zu einem Anstieg der langfristigen Zinsen, einem Rückgang der Investitionen und einem geringeren Potenzialwachstum führen. Steigende Zinsausgaben begrenzen die Spielräume in den öffentlichen Haushalten für Sozialleistungen oder wachstumsfördernde öffentliche Infrastrukturinvestitionen. Schließlich bewirken hohe Schuldenstandsquoten eine massive intergenerative Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen. Diese ökonomischen Wirkungen sprechen schon für sich genommen dafür, die staatliche Neuverschuldung zu begrenzen. Zum Glück kommt hinzu, dass die im Jahr 2009 ins Grundgesetz aufgenommene »Schuldenbremse« zu einer Rückführung der strukturellen staatlichen Finanzierungsdefizite zwingt. Bis zum Jahr 2016 muss der Bund seine strukturelle Neuverschuldung bis auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts reduzieren – das dürften kaum mehr als 10 Mrd. € sein. Die Bundesländer dürfen sich ab 2020 strukturell überhaupt nicht mehr verschulden. Die Einhaltung der grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse erzwingt enorme Konsolidierungsbemühungen in den nächsten Jahren, allein beim Bund zwischen 2011 und 2016 insgesamt über 40 Mrd. €.

\* Prof. Dr. Wolfgang Wiegard ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und lehrt an der Universität Regensburg.

Die Bundesregierung hat lange offen gelassen, wie sie diese gewaltige Konsolidierungsaufgabe bewältigen will. Tatsächlich hat sie im Koalitionsvertrag noch Steuersenkungen vereinbart. Haushaltskonsolidierung und Steuersenkungen schließen sich logisch nicht aus. Nur: Wenn man die Steuern senkt, wird der Konsolidierungsbedarf halt noch größer. Wer glaubt, dass sich Steuersenkungen über verbesserte Anreize und ein höheres Wachstum weit gehend oder gar vollständig selbst finanzieren, befindet sich auf dem Holzweg. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Bundeskanzlerin die Steuersenkungsfantasien der beiden kleineren Koalitionsparteien beendet hat und die Bundesregierung Anfang Mai endlich ein Sparpaket vorgelegt hat, das Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen im Umfang von nicht ganz 27 Mrd. € zwischen 2011 und 2014 vorsieht. Mit diesem Paket ist die Haushaltskonsolidierung beim Bund keineswegs abgeschlossen. Unter Einschluss der für 2014 im Sparpaket angesetzten globalen Minderausgabe von 5,6 Mrd. € verbleibt in 2015 und 2016 ein unabweisbarer Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt von über 15 Mrd. €.

Aus meiner Sicht fällt die Bewertung der jetzt beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen insgesamt positiv aus. Zwar ist es richtig, dass die steuerlichen Mehreinnahmen aus Steuern resultieren – einer Brennelementesteuer, einer Luftverkehrsabgabe und einer Steuer auf Finanzinstitute –, die es allesamt noch gar nicht gibt und deren Einführung auch keineswegs gesichert ist. Und es trifft auch zu, dass die angesetzten Mehreinnahmen etwa aufgrund von Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung wenig konkret sind. Gemessen allerdings an der früheren Untätigkeit der Bundesregierung und den im Koalitionsvertrag enthaltenen Steuersenkungsplänen stellt das Sparpaket doch einen erheblichen Fortschritt dar. Jedenfalls ist die Bundesregierung jetzt endlich in der Realität angekommen und stellt sich der gewaltigen Konsolidierungsaufgabe. Dass die Opposition und die von den Ausgabenkürzungen Betroffenen das Paket als unsozial brandmarken, kann nicht überraschen. Sicherlich hätte man den Abbau von Steuervergünstigungen entschlossener angehen können. Nach dem Ergebnis der Landtagswahlen in NRW wäre für eine Streichung der Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit gemäß § 3b EStG oder vergleichbare Maßnahmen im Bundesrat aber sowieso keine Mehrheit mehr zustande gekommen.

Wie geht es weiter in der Steuerpolitik? In der Tat ist das deutsche Steuersystem reformbedürftig. Es ist kompliziert, es ist nicht entscheidungsneutral, und die Steuerbelastung – etwa auf eigenfinanzierte Investitionserträge – ist nach wie vor hoch. Für mit erheblichen Steuermindereinnahmen verbundene Reformen besteht in absehbarer Zeit allerdings kein finanzieller Spielraum. Es wäre auch falsch, die sich abzeichnenden konjunkturbedingten Mehreinnahmen oder

Minderausgaben – und erst recht die einmaligen Mehreinnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – für dauerhafte Steuersenkungen verwenden zu wollen. Bei realistischer Betrachtung wird man sich in dieser Legislaturperiode von größeren steuerpolitischen Vorhaben wohl verabschieden müssen. In Betracht kommen allenfalls aufkommensneutrale Steuerreformen und »kleinere« Korrekturen am Steuersystem.

Genannt wird immer wieder eine Vereinfachung des Steuerrechts, die ja nichts »kosten« müsse. Seit mehr als 30 Jahren oder länger gehören Forderungen nach Steuervereinfachung zum festen Bestandteil jeder Steuerreformdebatte. Ganz so einfach scheint eine Vereinfachung des Steuersystems aber nicht zu sein. Eine wirkliche Vereinfachung wurde in der Vergangenheit eigentlich nur dann erreicht, wenn einzelne Steuern abgeschafft wurden (wie die Gewerbesteuer) oder ihre Erhebung ausgesetzt wurde (wie die Vermögensteuer). Ansonsten ist das deutsche Steuersystem durch die Steuerreformen der letzten Jahre immer komplizierter geworden. Man denke nur an die mit der Unternehmensteuerreform eingeführte so genannte Theaurierungsbegünstigung des § 34a EStG oder die Vorschriften zur Besteuerung von Funktionsverlagerungen nach § 1 Abs. 3 AStG. Presseberichten zufolge waren die Finanzverwaltungen einzelner Bundesländer nicht in der Lage, die Regelungen des § 34a EStG in ihrer Software umzusetzen; die betroffenen Steuerpflichtigen wurden aufgefordert, die Steuerschuld selbst auszurechnen. Auch die Erbschaftsteuerreform und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz haben zu einer weiteren Komplizierung des Steuerrechts beigetragen. Warum eigentlich soll bei der nächsten Steuerreform eine grundlegende Vereinfachung gelingen? Die in der Politik verbreitete Ankündigung einer Vereinfachung des Steuersystems hat angesichts der durch die letzten Steuerreformen bewirkten Komplizierungsschübe für mich deshalb eher etwas Bedrohliches.

Eine materielle Vereinfachung des Steuerrechts erfordert die Realisierung von Besteuerungsneutralität bei den Finanzierungsentscheidungen, der Rechtsformwahl und den Investitionsentscheidungen. Die Gewährleistung eines höheren Grades von Besteuerungsneutralität durch Angleichung der Steuerbelastungen von Fremdkapital und Eigenkapital ist definitiv wünschenswert und notwendig, aber für den Fiskus kostspielig. Die Abgeltungsteuer wird man weder rückgängig machen noch den Steuersatz auf die betroffenen Kapitalerträge erhöhen können. Belastungsgleichheit der Finanzierungswege lässt sich dann nur über eine Reduzierung der Steuerbelastung eigenfinanzierter Investitionserträge herstellen, indem etwa bei Kapitalgesellschaften Dividenden und Veräußerungsgewinne steuerfrei gestellt werden. Ergänzend dazu könnte die unsystematische Begünstigung nicht entnommener Gewinne von Personenernehmen durch eine begünstigte Besteuerung der Ei-

genkapitalverzinsung in Höhe des Abgeltungsteuersatzes ersetzt werden. Damit käme man sehr nahe an die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Duale Einkommensteuer heran. Dies wäre allerdings mit Steuermindereinnahmen im unteren zweistelligen Milliardenbereich verbunden. Derartige Steuerausfälle sind angesichts der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte auf absehbare Zeit nicht zu verkraften. Steuerpolitisch wird man in dieser Legislaturperiode also nur »kleine Brötchen backen« können. Das ist zu bedauern, aber letztlich nur der ökonomische Preis für die im Kern richtigen wirtschaftspolitischen Interventionen in der Finanz- und Wirtschaftskrise.