

Rudolf Hickel
Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Bremen
April 1999

Quelle: <http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/>

Mitglied der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“

FINANZPOLITIK NACH LAFONTAINE: VON DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN GESTALTUNG ZUM WIRTSCHAFTSNAHEN PRAGMATISMUS?

DIE SCHWEREN LASTEN DES NEUEN BUNDESKASSENWARTS HANS EICHEL¹

1. Mutmaßungen über Ursachen und finanzpolitische Folgen des Lafontaine Rücktritts

Zu Beginn muß nochmals die massiv schlichte Tatsache wiederholt werden: Die Suche nach einem neuen Bundesfinanzminister, die ausgesprochen schnell mit der Wahl von Hans Eichel beendet wurde, ist durch den spektakulären Rücktritt von Oskar Lafontaine erforderlich geworden. Heute drängt sich die Frage auf, ob mit dem Personenwechsel auch ein grundlegender Strategiewechsel bei der Bundesfinanzpolitik zu erwarten ist. Vieles deutet auf ein schnelles Ende der lafontaineschen Instrumentalisierung der Finanzpolitik zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene hin. Dabei gilt es daran zu erinnern, daß der rot-grüne Koalitionsvertrag vom 20.10.1998 den epochalen Wechsel der öffentlichen Ausgaben- und Einnahmenpolitik programmiert hat. Auch um dem sich möglicherweise beschleunigenden Bedeutungsverlust dieses Dokumentes entgegenzuwirken, lohnt es sich, die von beiden Koalitionspartnern bestätigte Lafontaine-Makroökonomik zusammenzufassen: Da wird im fundamentalen Gegensatz zur angebotsorientierten Ordnungspolitik der Kohl-Regierung, die sich der einzelwirtschaftlichen Pflege der Unternehmen verpflichtet hatte, „eine konjunkturgerechte und solide Finanzpolitik mit einer Verstetigung der öffentlichen Zukunftsinvestitionen auf möglichst hohem Niveau“ versprochen. Nicht in der fortgesetzten Weitergabe von Steuergeschenken an die Unternehmenswirtschaft, sondern in der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit durch die sozial gerechtere Verteilung zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten wird der „Schlüssel zur Konsolidierung der Staatsfinanzen“ identifiziert. Das Konzept zielt auf steigende Steuereinnahmen bei sinkenden Krisenkosten durch die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Maßgeblicher Schwerpunkt dafür ist die Verwirklichung einer „großen Steuerreform, die sowohl zu sozialer Gerechtigkeit als auch zur Stabilisierung der Staatseinnahmen beiträgt, sowie eine Rückkehr zu Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit“. Allerdings hatte es auch Bundesfinanzminister Lafontaine versäumt, die

¹ stark gekürzt erschienen in: Frankfurter Rundschau vom 17.4.1999 („Dokumentation“)

nach dem rot-grünen Koalitionsvertrag vorgesehene „Sachverständigenkommission“ einzusetzen, die die „Grundlagen für eine wirtschafts- und steuerpolitisch sinnvolle Vermögensbesteuerung schaffen soll“ - also die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer. Dagegen arbeitet die ebenfalls in diesem Regierungsdokument angekündigte Kommission mit dem Auftrag einer grundlegenden Reform der Unternehmensbesteuerung in Richtung eines einheitlichen Steuersatzes von 35% für alle Betriebe ab dem Jahr 2000 auf Hochtouren.

Trotz sich seit Beginn abzeichnender Widrigkeiten, Oskar Lafontaine hat mit seinen beiden Makro-Staatssekretären Claus Noé und Heiner Flaßbeck auf vielfältige Weise versucht, diesen Wechsel zu einer gesamtwirtschaftlich verantworteten Finanzpolitik sowie zu einer auf den Abbau sozialer Ungerechtigkeiten ausgerichteten Steuerpolitik durchzusetzen versucht. Wenn auch Wahlergebnisse nur mit aller Vorsicht auf einzelne Einflußkomplexe spezifiziert werden dürfen, diese neue Finanzpolitik hatte durchaus ihre Basis im erteilten Wählerauftrag an die rot-grüne Koalition. Schließlich wurde weit über den Bundestagswahlkampf hinaus für diese Neuorientierung der Finanzpolitik frühzeitig geworben. Unmißverständlich hatten Christa Müller und Oskar Lafontaine in ihrem ausgesprochen lesenswerten Buch „Keine Angst vor der Globalisierung - Arbeit und Wohlstand für Alle“ für den Einsatz der Finanz- aber auch Lohnpolitik zur Stärkung vor allem der binnenwirtschaftlichen Nachfrage argumentiert. Nach wenigen Wochen turbulenter Regierungsarbeit droht bereits in Vergessenheit zu geraten, daß der Wählerwille nach dem Politikwechsel für die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in der Erfolglosigkeit der seit der Rezession von 1982 entfalteten Angebotspolitik der Kohlschen Regierung seine Ursache hatte. Im Vordergrund der sechzehn Jahre Wirtschafts- und Finanzpolitik stand das naive Theorem, das in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts der Vulgärökonom Jean Baptiste Say formuliert hatte: Entfesselte, einzelwirtschaftliche Kräfte führen über eine sich selbstregulierende Marktdynamik letztlich zu optimalem Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. In der heutigen Sprache des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)“ formuliert, folgen daraus diese Empfehlungen: „Die Wirtschaftspolitik beeinflusst die Angebotsbedingungen unmittelbar von der Kostenseite her, über die Finanzpolitik die Steuerbelastung, über den institutionellen Rahmen der Lohnfindung und über die Sozialpolitik die Arbeitskosten“ (Jahresgutachten 1998/99, Ziff. 337). Gemessen an diesen Angebotskriterien war die Politik der Umverteilung durch die Kohl-Regierung allerdings durchaus erfolgreich: Steuerentlastungen der Unternehmenswirtschaft über kumuliert 50 Mrd. DM, Rückgang der Gewinnsteuerquote (Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit bezogen auf das gesamte Einkommen aus Unternehmertätigkeit) von 38,8% Anfang der achtziger Jahre auf 23% bis 1998, Einschränkung sozialer Leistungen, Abbau von Regulierungen vor allem auf dem Arbeitsmarkt sowie wachsende Verluste bei der Einkommensverteilung zuungunsten der Arbeitseinkommen (sinkende Lohnquote) und sinkende Lohnstückkosten (Arbeitskosten je Stunde im Verhältnis der Arbeitsstunden-Produktivität) zum Vorteil der Exportwirtschaft. In dankenswerter Klarheit hat der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in seinem jüngsten Jahresgutachten diese Umverteilung als unvermeidbar im Kampf gegen Massenarbeitslosigkeit gerechtfertigt: „Um zu mehr Beschäftigung zu gelangen, muß Ungleichheit (im Ergebnis) hingenommen werden (Ziff. 344). Die Erfahrung der über sechzehn Jahre praktizierten

Angebotspolitik lehrt dagegen eine gespaltene Wirkung: Während die Umverteilung der Einkommen und Rechte zugunsten der Unternehmenswirtschaft vorangeschritten ist, sind weiterhin Arbeitsplätze abgebaut worden und die Arbeitslosigkeit hat zugenommen. Bei den Angebotsprotagonisten führt diese ärgerliche Scherentwicklung jedoch nicht zu einer grundsätzlichen empirischen und analytischen Überprüfung ihrer vulgärökonomischen Auffassungen. Vielmehr wird geradezu dogmatisch behauptet - so etwa die „Fünf Weisen“, die „desolate Lage des Arbeitsmarktes“ offenbare eben immer noch vorhandene Defizite bei der konsequenten Umsetzung dieser Umverteilungspolitik zugunsten der Einzelwirtschaft. Hinzu käme die Tatsache, daß unter globalen Bedingungen bei der Entscheidung der Verwendung von Gewinnen für Sachinvestitionen günstigere Renditeerwartungen im Ausland Einfluß gewonnen hätten. Dabei wird freilich nicht die Frage untersucht, ob etwa die höheren Renditen in den USA auch das Ergebnis einer günstigeren makroökonomischen Konstellation - insbesondere einer wachstumsförderlichen Geldpolitik - sind.

Im Bundestagswahlkampf und (noch) im rot-grünen Koalitionsvertrag hat die neue Regierung die Angebotspolitik angesichts ihrer Erfolglosigkeit im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit in doppelter Weise kritisiert: Zum einen habe diese einzelwirtschaftlich ausgerichtete Politik vor allem die binnenwirtschaftliche Nachfrage vernachlässigt, ja gar schwer belastet. Zum anderen käme es darauf an, auch durch die Umkehr der bisherigen Umverteilung mit den Instrumenten der Finanz- und Lohnpolitik die Massenkaufkraft und dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Zu diesem finanzpolitischen Wechsel stellt der „Rat der fünf Weisen“ in seinem Jahresgutachten vom November 1998 fest: „Die neue Bundesregierung läßt keinen Zweifel an ihrer Absicht, stärker als bisher vom Instrumentarium der Nachfragepolitik Gebrauch zu machen. Sie beabsichtigt, die Nachfrage über die Finanzpolitik zu stimulieren und verlangt auch, daß die Geldpolitik stärker expansiv werden soll. Zugleich wird den Tarifvertragsparteien nahegelegt, im Interesse der Schaffung von mehr Kaufkraft den bisherigen Kurs der Lohnmäßigung aufzugeben“ (Ziff. 335).

Diese wirtschafts- und finanzpolitische Wende gegenüber der Angebotsdoktrin wird zu Recht maßgeblich dem ersten Bundesfinanzminister der rot-grünen Regierung zugeschrieben. Dies unterstreicht auch die Berufung von Claus Noé und Heiner Flaßbeck, wobei letzterer maßgeblich als Leiter der Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin für eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Finanz-, Geld- und Lohnpolitik gegen die Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Institute argumentiert hatte. Dazu gehört auch die Verlagerung der gesamtwirtschaftlichen Kompetenzen sowie der entsprechenden Berichterstattung vom Wirtschafts- in das Finanzministerium. Schließlich wurde die Berufung eines nachfrageorientierten „Weisen“ unter einem bisher nicht üblichen Protest durch die große Mehrheit der Ökonomen zugunsten des bisherigen Ratsmitglieds in den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ durchgesetzt. Dies ist wohl die einzige personelle Spur, die diese gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Politik Lafontaines hinterläßt.

Diese Neuorientierung ist allerdings großteils recht oberflächlich als Wechsel von der neoklassischen Angebotsdoktrin zum keynesschen Paradigma etikettiert worden. John Maynard Keynes kritisierte in der Tat die marktorthodoxe Neoklassik angesichts ihres Scheiterns beim Bemühen, mit der Senkung staatlicher Ausgaben und Lohnabbau die Weltwirtschaftskrise zu überwinden. Keynes zeigte in seinem umfangreichen, insgesamt viel zu wenig bekannten Werk, wie trotz einzelwirtschaftlicher Rationalität die induzierte Nachfrage zu gering ausfallen kann, um die Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Marktsysteme tendieren durchaus dazu, „unter ihren Verhältnissen“ zu produzieren. Diese makroökonomische Konstellation kann allerdings durch eine antizyklische Finanz- und Geldpolitik durchaus erfolgreich überwunden werden. An dieser nach wie vor modernen „keynesschen Botschaft“ ausgerichtet, versuchte das Makro-Trio Lafontaine/Noé/Flaßbeck die öffentliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik nachfragestabilisierend einzusetzen. Sie forderten auch - so wie es bei der USA-Notenbank seit vielen Jahren der Fall ist - eine beschäftigungsstärkende Ausrichtung der Geldpolitik. Ihr erster und zugleich letzter, methodisch und didaktisch überzeugend gestalteter „Jahreswirtschaftsbericht“ dokumentierte als Antwort auf das „Jahresgutachten“ der „Fünf Weisen“ diese Neuorientierung eindrucksvoll.

Diese gesamtwirtschaftliche Wende galt dem Versuch, nicht nur national, sondern auch international koordiniert die Herrschaft der politischen Gestaltung über die sich globalisierende Ökonomie zurückzugewinnen. Im konsequenten Vollzug des rot-grünen Koalitionsvertrags rückten folgende Schwerpunkte der Wirtschaftspolitik in den Vordergrund:

- finanzpolitisches Gegensteuern zur Vermeidung von Konjunkturkrisen und damit steigender Arbeitslosigkeit;
- Stärkung der Binnenwirtschaft durch Erhöhung der Masseneinkommen;
- Umbau des Steuersystems durch die Einschränkung der auch im internationalen Vergleich sehr üppigen Steuerprivilegien für die deutsche Wirtschaft;
- Abbau des Steuersenkungswettbewerbs innerhalb der EU durch schrittweise Harmonisierung;
- beschäftigungspolitische Verantwortung der Geldpolitik - seit Beginn dieses Jahres durch die Europäische Zentralbank;
- aber auch als Antwort auf die Globalisierung stärkere internationale Zusammenarbeit im Welthandel und Stabilisierung der wichtigsten Wechselkurse durch ein Zielzonensystem.

Sicherlich haben handwerkliche Fehler bei der Steuerpolitik, aber auch schlecht vermittelte Frontalkritik an der Geldpolitik zuerst gegenüber der Deutschen Bundesbank und dann gegenüber der Europäischen Zentralbank die ohnehin vorhandene Kritik an der Neuorientierung schnell übermächtig werden lassen. Oskar Lafontaine weiß genau, daß die Rechtfertigung seines Rücktritts mit dem Hinweis auf das „schlechte Mannschaftsspiel“ den eigentlich Grund seines Ausscheidens vernebelt. Die Ursachen liegen tiefer und sind bedeutungsvoller: Das grundlegende Konzept der stärkeren politischen Gestaltung der Ökonomie ist unter massiven Druck geraten und hat letztlich zum schnellen Ende der Lafontaine-Ära geführt: Wirtschaftsverbände und die große Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft haben die gesamtwirtschaftliche Neuorientierung dieser Politik von Anfang an massiv und zum Teil polemisch attackiert. Sie kritisierten die

Idee der Umverteilung für mehr soziale Gerechtigkeit als kontraproduktiv. Letztlich ging es ihnen um die Unterordnung der Politik unter die Anforderungen der sich globalisierenden Ökonomie. Da halfen auch die Hinweise auf zwei große us-amerikanische Ökonomen nichts, und zwar auf Paul Krugman und Paul Romer, die eine keynesianisch-expansive Nachfragepolitik angesichts der gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizite auch infolge der Südostasienkrise forderten. Der neuen Bundesregierung wurde ein primitives Zerrbild eines Vulgärkeynesianismus angehängt. Auch hier half das ernsthafte Versprechen Lafontaines in Anspielung auf das Bild von Paul Samuelson als Nestor der Makroökonomik nichts, neben dem Angebotsauge auch die Sehkraft des Auges für die Nachfrage zu stärken. Immerhin konnte selbst der sonst extrem kritisierende „Rat der Fünf Weisen“ in seinem jüngsten Gutachten den Hinweis nicht vermeiden, daß mit der nachfragepolitischen Schwerpunktsetzung „jedoch nicht die grundsätzliche Ablehnung angebotspolitischer Ansätze“ beabsichtigt sei. Solche erfreulichen Differenzierungen gingen jedoch durch die massiven Angriffe auf die neue Finanzpolitik und insbesondere auf ihren Repräsentanten Oskar Lafontaine unter.

Im Rücktritt von Oskar Lafontaine und seiner beiden Makro-Staatssekretäre spiegelt sich über die Wirkung der Kritik von Außen hinaus auch der angewachsene Akzeptanzverlust in der eigenen Bundesregierung wider. Die Leitlinie des Bundeskanzleramts war von Anfang auf einen breiten Konsens mit der Wirtschaft ausgerichtet. Da hatte der Grundsatz von der Rückgewinnung des Primats der Politik über die Ökonomie keinen Platz. Die Etikettierung der angestrebten neuen Angebotspolitik mit „links“ ist - wie das einschlägige Buch von Bodo Hombach unmißverständlich zeigt - ohnehin nur taktisch befriedend gemeint: Von einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Finanz- und Wirtschaftspolitik im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit ist an keiner Stelle ernsthaft die Rede. Aber auch dies gehört zur Wahrheit: „Bündnis '90/Die Grünen“ haben von Anfang wenig Verständnis für diese makroökonomische Finanzpolitik gezeigt. Ihre Forderung nach Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen unterscheidet sich kaum von der üblichen Angebotspolitik. Soweit es überhaupt konzeptionelle Hinweise gibt, wird gesamtwirtschaftliche Nachfragepolitik als ökologisch verwerfliche Wachstumspolitik zurückgewiesen. Dafür rückt eine einzelwirtschaftlich ausgerichtete Angebotspolitik in den Mittelpunkt ohne allerdings auf deren ökologische Folgen große Rücksicht zu nehmen. Wie anders ist Rezzo Schlauch zu verstehen, als er den Rücktritt von Oskar Lafontaine als die Chance eines Neubeginns nach dem Motto charakterisierte, der bisherige Nachfragepolitik (welche Maßnahmen sind gemeint?) müsse jetzt wieder durch Angebotspolitik, d.h. Umverteilung zugunsten der Wirtschaft, abgelöst werden. Lieber wird dem antikeynesianischen Zeitgeist gefolgt, anstatt gesamtwirtschaftliche Nachfragepolitik mit Maßnahmen zur Schaffung ökologischer Infrastruktur zu nutzen. Es bleibt das Rätsel der „Grünen/Bündnis '90“ wie sie beispielsweise den Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs im Rahmen einer vernünftigen ökologischen Steuerreform sichern wollen, wenn die Einnahmen aus der Ökosteuer zur Senkung der Lohnnebenkosten - auch für höchst profitable Großunternehmen - größtenteils verschenkt werden.

Der persönlich verständliche, jedoch politisch maßlos ärgerliche Rücktritt von Oskar Lafontaine reflektiert den äußeren und inneren Druck in Richtung einer Kurskorrektur gegenüber den rot-

grünen finanzpolitischen Schwerpunkten im Bundestagswahlkampf und den Koalitionsvereinbarungen. Dabei ist die massive Kritik am bisherigen finanzpolitischen Handeln durch schwerwiegende handwerkliche Fehler insbesondere bei der Steuerreform gestärkt worden. Die Demonstration von Macherfähigkeit durch eine völlig überzogene Tempovorgabe bei der Umsetzung längerfristig kaum vorbereiteter Reformprojekte gefährdet diese jetzt massiv. Mittlerweile ist eine finanzpolitische Gemengelage entstanden, die Gefahr läuft, statt konzeptionell bewältigt zu werden, in eine situative Politik des „Durchwurschtelns“ umzuschlagen.

2. Hans Eichels finanzpolitische Agenda im Klima verwässerter Programmatik

Der neue Bundesfinanzminister Hans Eichel, der als Ministerpräsident von Hessen durchaus erfolgreich agierte, ist wahrlich um sein neues Amt nicht zu beneiden. Er beginnt die wichtige Tätigkeit in einer Phase, in der die rot-grüne Koalitionsprogrammatik einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Finanzpolitik durch äußeren und inneren Druck verwässert zu werden droht. Bei der Lösung der in sich schon sehr schwierigen Detailaufgaben der Bundesfinanzpolitik geht es im Kern um die Frage, ob nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines im praktischen Regierungshandeln die gesamtwirtschaftlich ausgerichtete finanzpolitische Wende zu Grabe getragen wird oder nicht. Die aktuell wichtigsten Fragen an den neuen Bundesfinanzminister sind: Ist er bereit, seinen ersten Bundeshaushalt für das Jahr 2000 auch antizyklisch, d.h. gesamtwirtschaftlich zur wirtschaftlichen Wachstumsstärkung einzusetzen? Wie geht es weiter nach dem inhaltlich respektablen Start der Steuerreform, die jedoch droht, sich am Ende auf ein Megaentlastungsprogramm für die Unternehmenswirtschaft zu reduzieren? Wird sich Hans Eichel mit seine Kompetenz dafür einsetzen, die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu kritisieren, falls sich diese weiterhin ohne Not auf die Inflationsbekämpfung konzentriert und damit den konjunkturellen Abschwung durch restriktive Geldpolitik beschleunigt? Begreift es Hans Eichel als seine Aufgabe, sich innerhalb der EU sowie in der Gruppe der sieben großen Industriationen (G 7 bzw. mit Rußland G 8) für eine Stabilisierung der Weltwirtschaft, insbesondere der bedrohlichen internationalen Finanzmärkte sowie für eine relative Begrenzung der Wechselkurssausschläge einzusetzen? Die Antworten auf diese Fragen entscheiden darüber, ob der zweite Bundesfinanzminister der rot-grünen Koalition als Visionär mit der Befähigung zu konkreten Lösungen oder aber nur als ein sich situativ durchwurschtelnder, die Wirtschaftsinteressen honorierender Bundeskassenwart in die Geschichte dieser Regierungskoalition mit dem Wählerauftrag zur großen Wende eingehen wird.

Diese Fragen reflektieren die aktuellen und mittelfristigen Aufgaben des neuen Bundesfinanzministers:

- Konzipierung und Durchsetzung des Bundeshaushalts 2000;
- Gestaltung der Steuerreform nach den Vorgaben des Koalitionsvertrags, auch mit einer Entscheidung über den Auftrag, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer zu prüfen;
- Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs bis Ende 2004 unter Berücksichtigung der Forderung des Koalitionsvertrags, vor allem die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken;

- Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 19.1.1998 zur Anpassung des Leistungsausgleichs bei Familien mit Kindern an den derzeitigen Status der Alleinerziehenden;
- Auf EU-Ebene: Realisierung der AGENDA 2000, Koordinierung der Finanzpolitik, insbesondere Abbau der Steuersenkungskonkurrenz zwischen den Mitgliedsländern.

Bevor ausführlicher auf die beiden Schwerpunkte ´künftige Richtung der Steuerreform` sowie die Umsetzung des Urteils durch das Bundesverfassungsgerichts zur ´Anpassung des Leistungsausgleichs bei Familien mit Kindern an den derzeitigen Status der Alleinerziehenden` eingegangen wird, nachfolgend einige Hinweise zu den anderen Schwerpunktaufgaben.

- Risiken des Bundeshaushalts ´2000

Unmittelbar mit dem Amtsantritt wird der neue Finanzminister die aufreibenden Verhandlungen innerhalb der Regierung über den Bundeshaushalt für das erste Jahr im neuen Jahrtausend zu managen haben. Am Anfang sollten nochmals die finanzpolitischen Eckwerte gesamtwirtschaftlich verortet werden. Ökonomische Prognosen gehen davon aus, daß bis weit in das Jahr 2000 hinein das Wirtschaftswachstum lediglich in der Nähe von einem Prozent liegen wird - nach real 2,7% in 1998. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird sich daher weiterhin auf dem derzeit hohen Niveau bewegen. Wohl auch gegen die kameralistischen Sparkommissare aus den Reihen von „Bündnis ´90/Die Grünen“ ist von Hans Eichel gesamtwirtschaftliche Sehkraft bei der Haushaltsplanung gefordert. Konjunkturbedingte Haushaltslöcher - also Mindereinnahmen infolge des Rückgangs der Konjunktur sowie wachsende Krisenkosten durch die Arbeitslosigkeit - sollten zur Stärkung der Gesamtwirtschaft durch öffentliche Kreditaufnahme gestopft werden. Gemessen an der ohne Sanktionen maximal zugelassenen Neuverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 3% (Konvergenzkriterium) ist auf der Basis des EU-Reglements dafür durchaus Spielraum vorhanden. Mit dem Bundeshaushalt sollte schließlich ein innerhalb der EU abgestimmter, zusätzlicher Beschäftigungsimpuls kreditfinanziert werden. Die öffentliche Haushaltslage der Mitgliedsländer in der EU ließe sich verbessern, wenn koordiniert das Wirtschaftswachstum gestärkt und die Arbeitslosigkeit abgebaut würden. Ansonsten ist es vernünftig, entsprechend Art. 115 GG die öffentliche Neuverschuldung nicht über die öffentlichen Investitionen hinauswachsen zu lassen. Um konjunkturstärkend zu wirken, sollte allerdings der gesamte Ausgabenzuwachs für den Bundeshaushalt 2000 über der erwarteten Rate des Wirtschaftswachstums von 1% liegen. Schwerpunkte der öffentlichen Ausgaben müßten konzentriert werden auf: die Verstärkung des Sofortprogramms zur Bekämpfung Jugendarbeitslosigkeit, die Stabilisierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf hohem Niveau, die ausreichende Sicherung des Aufbaus Ost, die innovationsorientierte Förderung von Bildung/Wissenschaft/Technologie sowie den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Allerdings wird der haushaltspolitische Spielraum durch nachwirkende „kosmetischen Operationen“ im Lafontaine-Bundesbudget ´99 belastet (Verschiebung der Tilgung beim Erblastentilgungsfonds und beim Bundeseisenbahnvermögen). Darüber hinaus schrumpfen die Möglichkeiten, Privatisierungserlöse zu erzielen. Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.1.1999 ausgelösten Belastungen infolge der reklamierten Gleichstellung verheirateter Familien mit Kindern gegenüber Alleinerziehenden sind im Rahmen einer insgesamt konsistenten

Neuordnung des Familienleistungsausgleichs aufzufangen und belasten insoweit das Budget 2000 nicht unmittelbar. Alles in allem ist jedoch zu erwarten, daß der nächste Bundeshaushalt wegen der fiskalischen Zwänge nur beschränkt die Umsetzung der angekündigten rot-grünen Reformpolitik widerspiegeln kann.

- Vorbereitung der Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs bis 2004

Zum einen ist der Einsatz des „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ ab 1995, das nach einer Anpassungsphase von vier Jahren erstmals das grundgesetzliche System des föderalen Finanzausgleichs einheitlich auf West- und Deutschland anwendete, bis Ende 2004 begrenzt worden. In der Zwischenzeit sollte auch unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen das föderale Regelsystem neu gestaltet werden. Zum anderen hat der ehemalige Ministerpräsident von Hessen, Hans Eichel, nach Vorlage einer gemeinsamen Klage der beiden Länder Bayern und Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht eigenständig ebenfalls gegen den bisherigen Finanzausgleich geklagt. Damit steht der jetzige Bundesfinanzminister bei der Neuregelung des Finanzausgleichs unter Zugzwang. Schließlich hält der rot-grüne Koalitionsvertrag vom Oktober letzten Jahres das Ziel fest, bei der künftigen Ordnung des föderalen Ausgleichssystems die Finanzkraft der Gemeinden nachhaltig zu stärken. Sicherlich handelt es sich hier eher um eine mittelfristige Aufgabe in der Amtszeit des Bundesfinanzministers. Er ist jedoch gut beraten, unabhängig von den Klagen einiger Bundesländer, für den Bund selbst gestaltend tätig zu werden. Denn bereits in zwei früheren Urteilen zu dieser Materie (1986 und 1992) hat das Bundesverfassungsgericht mangelndes Handeln des Bundes in diesem Aufgabenbereich reklamiert. Neben der finanzkraftausgleichenden Verteilung zwischen den Bundesländern aus dem Topf mit 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie dem eigentlichen Länderfinanzausgleich mit einem derzeit jährlichen Volumen von etwa 12 Mrd. DM beeinflusst der Bund über mehrere Instrumente der Bundesergänzungszuweisung die endgültige Ausstattung der Länderfinanzen maßgeblich. Diese vertikale Umverteilung über den Bund zugunsten der Länder wird von originär finanzkraftstarken Bundesländern kritisiert. Der Bundesfinanzminister sollte dazu beitragen, die Entscheidung über folgende Optionen einzuleiten: (A) Bei Beibehaltung der bisherigen Länder- und Kommunalgliederung ist zu klären, welches quantitative Ausmaß die „angemessene Finanzkraft“ ausmacht. Soll eine starke Nivellierung zwischen armen und reichen Ländern - wie bisher - gewährleistet werden, oder aber soll vielmehr durch einen geringeren Ausgleich der Finanzkraft auf einen Konkurrenzföderalismus nach dem Motto gesetzt werden, finanzschwache Länder müßten sich stärker selbst helfen? (B) Vor der sachlich fundierten Beantwortung der Frage, inwieweit eine Neugliederung durch eine Reduzierung der Bundesländer sinnvoll sein könnte, sollte der neue Bundesfinanzminister nicht zurückschrecken. Bei beiden Optionen sind die gebietskörperschaftsspezifischen originären Staatsaufgaben gegenüber dem heutigen Wildwuchs neu zu definieren und die Finanzierungsinstrumente (Prinzip der Konnexität) auf deren Sicherstellung auszurichten. Dem Bundesfinanzminister wird empfohlen, eine mit wissenschaftlicher und praktischer Kompetenz ausgestattete Sachverständigenkommission zur politischen und ökonomischen Bewertung dieser Optionen einzusetzen. Es wäre unverantwortlich, auf diese Sach-

verständigenarbeit zu verzichten, weil beispielsweise die Ernst-Kommission mit ihren Vorschlägen zu einer Reduzierung der Bundesländer Anfang der siebziger Jahre gescheitert ist.

- EU-Koordinierung: Gemeinschaftshaushalt, nationale Finanzpolitiken, Abbau von Steueroasen

Spätestens mit dem Beginn der einheitlichen EURO-Währung zum 1.1.1999 hat der Bedarf, die Finanz- und Steuerpolitik in der EU bzw. im Euroland zu koordinieren, zugenommen. Als Mitglied des Rats der EU-Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) kommen auf den neuen Bundesfinanzminister wichtige Aktionsfelder zu. Dabei ist Hans Eichel gut beraten, hierzu brauchbare Vorlagen Lafontaines nicht in den Reißwolf zu stecken.

Zum ersten ist für die EU ein ihren künftigen Aufgaben angemessener Gemeinschaftshaushalt sicherzustellen. Die gegenüber den Ursrungsplänen im März dieses Jahres in Berlin stark reduzierte AGENDA 2000 regelt das gesamte Volumen der Ausgaben sowie deren Schwerpunkte: Agrarwirtschaft, Strukturpolitik und Osterweiterung bis zum Jahr 2006. Die Aufbringung der Finanzmittel durch die einzelnen Mitgliedsstaaten gehört ebenso zu diesem Regelwerk. Bei den langwierigen Entscheidungen zu dieser AGENDA 2000 ist der Widerspruch zwischen einheitlicher Währungspolitik und einer tiefen Zerstrittenheit zwischen Mitgliedsländern angesichts ihrer Partikularinteressen sichtbar geworden. Der neue deutsche Bundesfinanzminister sollte daher mit gutem Beispiel vorangehen und sich dafür einsetzen, den finanziellen Anteil am Gemeinschaftshaushalt künftig noch mehr an der relativen Wirtschaftskraft eines jeweiligen Mitgliedslandes auszurichten. Damit wäre allerdings ein unvermeidbarer Konflikt mit dem Bundeskanzler, der eine deutsche Beitragskürzung protegiert, vorprogrammiert.

Zum zweiten macht eine streng einheitliche und zentralistische Geldpolitik im Euroland die Koordinierung der Finanzpolitik der Mitgliedsländer für die Ziele Stärkung des Wirtschaftswachstums, ökologischer Umbau und Abbau der Arbeitslosigkeit erforderlich. Hans Eichel ist zu empfehlen, durchaus in Fortsetzung der durch Oskar Lafontaine intendierten Politik, dazu beizutragen, einen kompetenten „Wirtschaftsrat“ mit den Finanz- und Wirtschaftsministern als Pendant zum EZB-Rat einzurichten.

Zum dritten kann die binnenwirtschaftliche und finanzpolitische Kohäsion nur wachsen, wenn die derzeitigen Steueroasen zumindest innerhalb der Gesetzgebungskompetenz der EU ausgetrocknet werden. Durch Steuersenkungswettbewerb verschlechtert sich am Ende die Lage aller beteiligten Mitgliedsstaaten. Hier kann der neue Bundesfinanzminister an Aktivitäten von Theo Waigel und Oskar Lafontaine anknüpfen. Im Dezember 1997 hatte der Rat der Finanzminister unter Mitwirkung von Theo Waigel einen ersten Beschluß zum Abbau von Steueroasen innerhalb der EU verabschiedet. Wichtigste Aufgaben einer Mindestharmonisierung der Besteuerung in der EU sind: Die Besteuerung der Zinseinkünfte muß in den Mitgliedsländern einheitlich erfolgen, das bedeutet die komplette Abschaffung der Nullbesteuerung in Luxemburg. Aber auch die steuersparenden Koordinierungszentren etwa in Belgien (Coordination Centre) und Irland (Dublin Dock Companies) müssen abgeschafft werden. Sie ermöglichen bisher die Verlagerung

der Gewinnbesteuerung in Niedrigsteuerländer. In diesem Feld steht es dem Bundesfinanzminister gut an, weiterhin eine Pionierfunktion wahrzunehmen - nicht wegen partikularer Interessen Deutschlands, sondern wegen der Notwendigkeit, die binnen- und finanzwirtschaftliche Kohäsion in der EU auch mit Strukturhilfen zu stärken. Das Angebot an Instituten in Irland zur Senkung von Steuern für deutsche Unternehmen verträgt sich nicht mit gleichzeitig gewährten Strukturhilfen, die dieses Land aus dem Kohäsionsfonds bezieht.

3. Die beiden schwersten Herausforderungen: Fortsetzung der Steuerreform und Familienleistungsausgleich

Große Erwartungen an den Neubeginn mit der rot-grünen Bundesregierung konzentrieren sich immer noch auf die beiden Felder: Umsetzung der großen Steuerreform sowie die Verbesserung des Familienleistungsausgleichs. Die Bearbeitung dieser beiden Aufgabenfelder werden Hans Eichel viel Kraft und Mut abverlangen. Zum einen ist vor allem durch den „Aufstand der Wirtschaft“ gegen die rot-grünen Steuerpläne mittlerweile eine kaum noch durchschaubare Entwicklung in Gang gesetzt worden. Am Ende könnten die hehren Ziele einer sozial-gerechteren Verteilung der Steuerlast aus dem Blickfeld geraten. Zum anderen wurden urplötzlich die mit dem Koalitionsvertrag geplanten und in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen zur Entlastung der Familien mit Kindern durch ein am 19.1.1999 verkündetes Urteil des Bundesverfassungsgerichts überlagert. Mit dem Urteil wird eine Gleichstellung der Familien mit Kindern an die steuerlichen Vorteile für Alleinerziehende durch den Gesetzgeber ab 2000 verlangt; ansonsten gibt das Gericht die Erhöhung des Kinderfreibetrags von derzeit 6 912 DM um 4 000 DM vor.

- Kurshalten für eine effiziente und gerechtigkeitsorientierte Steuerpolitik

Die Bundesregierung hat mittlerweile das im Koalitionsvertrag bereits skizzierte „Steuerentlastungsgesetz“ in den drei Stufen 1999/2000/2002 auf den Weg gebracht. Zum 1. April 1999 ist auch der Einstieg in die Öko-Steuer gesetzlich in kraft getreten. Auf die Öko-Steuer-Reform wird im weiteren nicht ausführlich eingegangen. Da die damit erzielbaren Einnahmen komplett zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge genutzt werden, fällt die Öko-Steuer nur beschränkt in den Kompetenzbereich des Bundesfinanzministers. Aber auch der neue Bundesfinanzminister ist gut beraten, sich dafür einzusetzen, daß weitere Schritte dem schlaffen Start folgen. Der Einstieg in die ökologisch gemeinte Besteuerung von Benzin, Heizöl, Gas und Strom reduziert diese mehr oder weniger auf eine spezielle Verbrauchsteuer, deren Last maßgeblich der Endverbraucher trägt. Da jedoch der Bundesfinanzminister für die Finanzierung einer nachhaltigen ökologischen Infrastruktur - etwa den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems - zuständig ist, bleibt es zu wünschen, daß er sich zumindest für die Verwendung eines Teilbetrags der Einnahmen aus den nächsten Stufen der Ökosteuern zur Finanzierung dieser flankierenden Umbaufaufgaben einsetzt. Übrigens haben dies „Bündnis '90/Die Grünen“ in ihren ersten Dokumenten - allerdings lange vor dem Einsatz um die Regierungsbeteiligung - pionierhaft formuliert.

Der Erfolg der rot-grünen Bundesregierung wird im finanzpolitischen Bereich an der Durchsetzung ihrer großen Steuerreform gemessen. Nach wenigen Monaten zeigt sich: Der mutige Einstieg in eine Steuerreform, die die Stärkung gesamtwirtschaftlicher Entwicklung mit der Wiederherstellung sozial-gerechter Steuerlastverteilung zu verbinden versuchte, droht unter dem Druck von Wirtschaftslobbyisten zu einem Programm der Steuerentlastung der Unternehmen zu regredieren. Daher einige wenige Anmerkungen zu kurzen, aber dramatischen Geschichte und den Grundlagen dieser Steuerreform. Getreu den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag legte die Bundesregierung bereits am 9. November 1998 den Entwurf eines „Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“ vor. Die Grundidee dieses Entwurfes ist: Auf der einen Seite werden die Tarife der Einkommensteuer (Erhöhung des steuerfreien Grundfreibetrags, Reduzierung des Eingangs- und Spitzensteuersatzes sowie des ermäßigten Steuersatzes auf gewerbliche Einkünfte) sowie der Steuersatz auf die einbehaltenen Gewinne bei Körperschaften gesenkt. Hinzu kommt die Erhöhung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind in zwei Stufen (vgl. Übersicht 1). Auf der anderen Seite sollten die dadurch bewirkten Steuerausfälle von insgesamt 59,6 Mrd. DM durch den Abbau bisher üppiger Steuervorteile für Unternehmen bzw. Einkommensstarken im Umfang von 41,6 Mrd. DM gegenfinanziert werden. Daraus ergibt sich eine Nettoentlastung von 13,5 Mrd. DM (vgl. Übersicht 1).

Die ursprünglich über achtzig geplanten Maßnahmen zur Gegenfinanzierung dienen der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Denn weitaus umfangreicher als im internationalen Vergleich bietet das deutsche Steuerrecht den Unternehmen eine Fülle von legalen Möglichkeiten, die effektive Steuerlast zu reduzieren. Dazu gehören beispielsweise verschiedene Möglichkeiten den Gewinn und damit die Steuerlast durch Abschreibungen und Rückstellungen zu mindern. Aber auch durch Verlustzuweisungen etwa aus Immobilienteilhabe zur Reduzierung der Einkommensbesteuerung sind in die öffentlichen Haushalte Löcher gerissen worden. Bei der Bundestagswahl galt der Einkommensmillionär, der keine Steuern zahlt, als Argument für die Forderung nach Steuerungerechtigkeit. Der Streit um die effektive Steuerlast der Unternehmen gleicht mittlerweile einem Glaubenskrieg. Unbestritten sollte jedoch die Tatsache sein, daß die effektive Besteuerung gegenüber den Steuertarifen massiv durch die Nutzung von Steuerprivilegien bisher reduziert werden konnte. Die über achtzig geplanten Maßnahmen zur Objektivierung der Gewinnermittlung durchaus im Sinne der Anpassung an internationale Standards mußten heftige Kritik durch die betroffene Wirtschaft auslösen. Die beiden Anhörungen durch den Finanzausschuß des Deutschen Bundestag im Dezember 1998 und Januar 1999 gerieten zu einer peinlichen Demonstration des Einsatzes für wirtschaftspartikuläre Interessen. Trotz dieses massiven Drucks kam es allerdings nur zu wenigen Korrekturen. Aber auch eigene Fehler, wie die geplante Abschaffung der Teilwertabschreibung, die dem Prinzip der Objektivierung der Gewinnermittlung widersprochen hätte, mußten korrigiert werden. Kurz vor der Verabschiedung des Steuerentlastungsgesetzes zum 4. März dieses Jahres probten insbesondere die Vertreter der Energie- und Versicherungswirtschaft beim Bundeskanzler den Aufstand. Vorgerechnet wurden Steuer Mehrbelastungen allein durch die Beschränkung der Rückstellungsmöglichkeiten in der Versicherungswirtschaft von 18 Mrd. DM und in der Atomwirtschaft von 25 Mrd. DM. Diese wirtschaftsmächtigen Interventionen konnten im Prinzip die Verabschiedung dieses Steuerentla-

stungsgesetzes durch den Deutschen Bundesrat nicht mehr stoppen. Gegenüber den ursprünglich geplanten Maßnahmen kam es lediglich zu einer Reduktion bei der Streichung der Steuervorteile von 2,9 Mrd. DM in der Wirkung ab 2002 (siehe Übersicht 2). Das Gesetz war jedoch mit Blick auf die sich ändernden Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat durchgesetzt worden. Es mußte die Finanzierung der Steuerausfälle durch die bereits auf den 1.1.1999 vorgezogenen Entlastungen sichergestellt werden.

Die massiven Proteste vor allem durch die Verbände der Großunternehmen haben freilich im Bundeskabinett ihre Spuren hinterlassen. Die Kontroverse zwischen Bundeskanzler und Bundesfinanzminister war kaum noch zu verdecken. Die wirtschaftsfreundlichen Bekundungen durch den Bundeskanzler hatten wohl maßgeblichen Einfluß auf den Rücktritt des Bundesfinanzministers, der eine sozial-gerechte Steuerpolitik auch zur Stärkung der Massenkaufkraft durchsetzen wollte. Schließlich hatte der Bundeskanzler den Vertretern der Atom- und Versicherungswirtschaft das Zusage gegeben, auf der Basis ihrer Bilanzen für dieses Jahr zu überprüfen, ob bei den Rückstellungseinschränkungen künftig doch wieder Lockerungen vorzunehmen sind.

Das Stillhalten der Wirtschaft nach der Verabschiedung dieses heftig attackierten „Steuerentlastungsgesetzes“ läßt sich wohl auch dadurch erklären, daß die Chancen als gut eingeschätzt werden, im nächsten Schritt wieder eine grundlegende Kurskorrektur zugunsten der unternehmerischen Steuerentlastung vorzunehmen. Dazu steht im Mittelpunkt die bereits im Koalitionsvertrag angekündigte Arbeit der „Sachverständigenkommission zur Unternehmenssteuerreform“, die bis Ende April ihre Vorschläge vorlegen will. Im Sinne einer allgemeinen Betriebs- bzw. Gewinnsteuer sollen rechtsformenneutral alle Erträge bilanzierenden Unternehmen einheitlich mit einem Steuersatz von 35% belastet werden. Sollte die Gewerbesteuer, die ungefähr 13% (beim Hebesatz von 450%) ausmacht, beibehalten werden, müßte der verbleibende, einheitliche Steuersatz 20% betragen (unter Berücksichtigung des Solidaritäts-Zuschlags von 5,5% auf die Steuersumme). Die (noch) zu lösenden Probleme bei der Durchsetzung dieser harmonisierten Unternehmenssteuer sind groß. So muß geklärt werden, wie mit entnommenen Gewinnen, die später wieder in den Betrieb zurückgegeben werden, umgegangen wird. Entscheidend ist jedoch die Antwort auf die Frage nach der Gegenfinanzierung der nach der Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung verbleibenden Steuerausfälle. Aus der „Sachverständigenkommission Unternehmenssteuerreform“ ist zu vernehmen, daß wegen der massiven Probleme der Gegenfinanzierung in einem ersten Schritt der Steuersatz nicht auf 35%, sondern nur auf 40% gesenkt werden soll.

Dieser Entscheidungsbedarf führt zu zusätzlichem Streß des neuen Bundesfinanzministers. Denn er muß aktiv auf die Entscheidung über die Gegenfinanzierung Einfluß nehmen. Dies ist schon allein wegen seiner Verantwortung für haushaltspolitische Solidität erforderlich. Eine Finanzierung der Steuerausfälle durch öffentliche Kreditaufnahme kommt nicht in Frage, denn steigende Zinslasten wären die Folge. Auch kann nicht auf eine Selbstfinanzierung spekuliert werden, d.h. es ist nicht mit einer Ankurbelung der Wirtschaft zu rechnen, an deren Ende ausreichend höhere

Steuereinnahmen und geringere Kosten der Arbeitslosigkeit eintreten. Nach den Protesten gegen das Steuerentlastungsgesetz vorrangig durch die Großunternehmen gibt es wohl auch keinen weiteren Spielraum, immer noch vorhandene Steuervorteile zur Objektivierung der Gewinnermittlung abzubauen. Durch den Bundeswirtschaftsminister wurde vorgeschlagen, von den gesamten Subventionen mit 125 Mrd. DM wenigstens 20 Mrd. DM abzubauen. Dies wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sind letztlich die Chancen wegen der Widerstände aus der betroffenen Wirtschaft gering. Deshalb droht die Gefahr übermächtig, die Einnahmелücke aus der Unternehmenssteuerreform durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu stopfen. Eine Anhebung des normalen Mehrwertsteuersatzes von derzeit 16% auf 18% brächte über 30 Mrd. DM an öffentlichen Einnahmen. Mit dieser Gegenfinanzierung würde jedoch die Grundidee rot-grüner Steuerpolitik endgültig zu Grabe getragen. Wenn auch die Tatsache, daß wichtige Dienstleistungen überhaupt nicht (etwa Arzt-, Bankenleistungen) und lebensnotwendige Nahrungsmittel sowie Bücher und Zeitungen nur mit 7% besteuert werden, die ungerechte Verteilungswirkung abschwächen, so zeigen empirische Studien: Ab einem monatlich verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte von 5 000 DM nimmt mit wachsendem Einkommen die relative Steuerbelastung ab (Regression). Diese Gegenfinanzierung würde nur die Steuerlast zugunsten der Unternehmen und auf Kosten der Bezieher von Masseneinkommen umverteilen. Nicht übersehen werden sollte die Auswirkung des angehobenen normalen Mehrwertsteuersatzes auf die dadurch steigende Geldentwertung.

Hans Eichel wird viel Kraft und Mut benötigen, wenn er an den im Koalitionsvertrag fixierten Positionen festhält und auf den scheinbar einfachen Griff zur Mehrwertsteuer verzichtet. Das rot-grüne Steuerreformprojekt wäre desavouiert, käme es zu dieser Umverteilung der Steuerlast. Das Ziel, die Besteuerung wieder stärker an der ökonomischen Leistungsfähigkeit („ability to pay“) verlore - im Widerspruch zur Wahlprogrammatik - weiter an Bedeutung.

- Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Harmonisierung des Familienleistungsausgleichs

Die Bundesregierung hat ihr Wahlversprechen eingehalten und bereits in einem ersten Schritt zur steuerlichen Entlastung der Familien mit Kindern beigetragen. Seit Beginn dieses Jahres ist der Kinderfreibetrag für das erste und zweite Kind von 220.-- DM auf 250.-- DM erhöht worden. Geplant war ab 2002 eine weitere Erhöhung auf 260.-- DM. Im Rahmen der Neuordnung der Familienbesteuerung wurde darüber hinaus vorgesehen, den Vorteil aus dem Ehegatten-Splitting deutlich einzuschränken. Derzeit beläuft sich der maximale Vorteil, wenn das zu versteuernde Einkommen eines allein verdienenden Ehepartners jährlich 240000 DM übersteigt, auf 22 842 DM. Im ursprünglichen Steuerentlastungsgesetz war durch die Orientierung am Real-Splitting bei geschiedenen Eheleuten eine Vorteilsbegrenzung auf jährlich 8 000 DM vorgesehen. Die Kappungsgrenze von 9 264 DM ergibt sich, wenn dem Ehegatten eine Unterhaltsleistung von 27 000 DM zugerechnet wird.

Das dem Zeitpunkt nach völlig überraschend am 19. 1. 1999 vorgelegte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Gleichstellung der Familien mit Kindern gegenüber Alleinerzie-

henden belastete zuerst die ohnehin schwierigen steuerpolitischen Aktivitäten. Ursprünglich geplante Maßnahmen werden jetzt in einem eigenen Familienentlastungsgesetz zusammengefaßt. Tritt dieses nicht bis zum Jahr 2000 in Kraft, so schreibt das Bundesverfassungsgericht automatisch die Erhöhung des derzeitigen Kinderfreibetrags um 4 000 DM vor. Worum geht es? Seit 1985 konnten ausschließlich Alleinerziehende pro Jahr Kinderbetreuungskosten (40 000 DM für das erste und 2 000 DM für jedes weitere Kind) bei der Steuerermittlung in Abzug bringen. Hinzu kommt ein Haushaltsfreibetrag von jährlich 5616 DM für den Erziehungsbedarf. Diese Steuervorteile, so das Urteil aus Karlsruhe, müssen ab 2000 auch den Familien mit Kindern eingeräumt werden. Auf eine Wertung dieses Richterspruchs muß hier verzichtet werden. Hervorzuheben ist jedoch, daß der horizontalen Steuergerechtigkeit Rechnung getragen werden muß, d.h. ein Einkommensstarker mit Kindern hat Anspruch auf einen Ausgleich der dadurch bedingten Einschränkung seiner Leistungsfähigkeit. Mit diesem Richterspruch ist also das „Kindergeld für Reiche“ verfassungsrechtlich erneut abgesichert worden.

Der neue Bundesfinanzminister kennt die fiskalischen Belastungen der unterschiedlichen Optionen zur Umsetzung dieses Urteils sicherlich: Die Lösung über die Anpassung des Kinderfreibetrags führt zu 25 Mrd. DM Steuerausfällen, da nicht steuerbelastete Eltern ausgeschlossen bleiben. Durch die Wahl Erhöhung des Kindergeldes würden sich die Steuerausfälle auf 65 Mrd. DM summieren. Lediglich 20 Mrd. DM gingen den öffentlichen Kassen verloren, wenn zur Sicherung des Existenzminimums für Kinder ein eigener (steuerfreier) Grundfreibetrag in den Einkommensteuertarif eingeführt würde. Bei Kindern nicht steuerbelasteter Eltern müßte ersatzweise eine Regelung über das Kindergeld zugelassen werden. Insgesamt würde diese Lösung der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung tragen.

Die Lösung über den Kindergrundfreibetrag scheint am sinnvollsten. Der Bundesfinanzminister müßte sich dann um die Finanzierung der dadurch entstehenden Lücke von 20 Mrd. DM kümmern. Dafür gibt es zwei, eventuell miteinander kombinierbare Instrumente: Zum einen könnte aus den Zusatzeinnahmen infolge der ohnehin geplanten Kappung des Vorteils aus dem Ehegatten-Splitting auf 8 000 DM dieses Finanzloch gestopft werden. Zum anderen sollte der Hinweis des Bundeskanzlers, das Kindergeld an Einkommensgrenzen zu binden, aufgegriffen werden. Spielräume zur finanziellen Umsetzung des Urteils aus Karlsruhe ohne Belastung der normalen öffentlichen Haushalte sind gegeben. Freilich ist großer Mut zur sozialen Gestaltung des bisherigen Familienleistungsausgleichs - auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht - erforderlich.

Fazit: Die Agenda des neuen Bundesfinanzministers, Hans Eichel, ist schier erdrückend. Um so wichtiger ist es, ihn bei der Umsetzung der vorwärtsweisenden finanzpolitischen Prinzipien des Koalitionsvertrags auch gegen von Innen und Außen drohende Rückfälle in die Angebotspolitik zu unterstützen. Jedenfalls entscheidet eine erfolgreiche Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt maßgeblich das Schicksal der rot-grünen Bundesregierung.

Übersicht 1

**MAßNAHMEN ZUR ENTLASTUNG NACH DEM
„STEUERENTLASTUNGSGESETZ 1999/2000/2002“**

- IN MILLIONEN DM -

MAßNAHMEN ZUR ENTLASTUNG	1999	2000	2001	2002
1. Senkung der Einkommenssteuer				
Erste Stufe ab 1.1.1999	930	1.120	1.380	1.500
- Erhöhung des Grundfreibetrags von 12.365 DM/24.730 DM auf 13.067 DM/26.134 DM (Alleinst./Verheiratet)				
- Senkung des Eingangsteuersatzes auf 23,9%				
- Senkung des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 45%				
Zweite Stufe ab 1.1.2000		13.550	13.690	14.310
- Erhöhung des Grundfreibetrags auf rund 13.500 DM/27.000 DM (Alleinst./Verheiratet)				
- Senkung des Eingangsteuersatzes auf 22,9%				
- Senkung des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 43%				
Dritte Stufe ab 1.1.2002				28.150
- Erhöhung des Grundfreibetrags auf rund 14.000 DM/28.000 DM (Alleinst./Verheiratet)				
- Senkung des Eingangsteuersatzes auf 19,9%				
- Senkung des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 48,5%				
2. Senkung der Körperschaftssteuer ab 1.1.1999	1.365	2.686	3.815	3.885
- Senkung der Körperschaftssteuersätze:				
• für einbehaltene Gewinne von 45% auf 40%				
• für den ermäßigten Steuersatz von 42% auf 40%				
Summe der Maßnahmen zur Entlastung 1999-2002	2.295	17.538	18.885	47.845
<i>Bund</i>	1.142	8.187	8.864	22.018
<i>Länder</i>	1.021	7.267	7.879	19.563
<i>Gemeinden</i>	132	2.084	2.142	62.644
<i>Nachrichtlich:</i>				
<i>Anhebung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind auf 250 DM im Monat ab 1.1.1999 und weitere Anhebung ab 1.1.2002 für das erste und zweite Kind auf 260 DM</i>	6.400	5.800	5.800	7.700

Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums; eigene Berechnungen

Übersicht 2

**MAßNAHMEN ZUR FINANZIERUNG DER STEUERENTLASTUNGEN
SOWIE GESAMTTABLEAU 1999/2001/2002 IM VERGLEICH**

- IN MILLIONEN DM -

	1999	2000	2001	2002
I) Ursprünglich Planung				
1. Maßnahmen zur Entlastung (einschließlich Kindergeld)	-10.100	-24.700	-26.000	-59.600
2. Maßnahmen zur Finanzierung durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	+10.200	+22.300	+27.700	+41.600
Nettoentlastung (1. minus 2.)	+100	-2.400	-1.700	-15.300
II) Stand nach der Verabschiedung des „Steuerentlastungsgesetzes“ am 4. März 1999 durch den Deutschen Bundestag (gültig) ab dem 1.4. 1999 (rückwirkend zum 1.1.1999)				
1.1 Maßnahmen zur Entlastung (Übersicht 1) Änderung Einkommens- und Körperschaftssteuer; ohne die bereits gültigen beiden Vorläufergesetze sowie der in das Familienentlastungsgesetz verschobenen (bereits mit der ersten Stufe wirksamen) Kindergelderhöhung	-2.295	-17.538	-18.885	-47.845
1.2 Maßnahmen zur Finanzierung durch den Abbau von Steuervorteilen	+10.803	+24.186	+31.895	+36.393
Nettobelastung(+); -entlastung(-) (1.1 minus 1.2)	+8.508	+6.648	+13.010	-11.452
2. Gesamtpaket: Nettowirkung aller Maßnahmen einschließlich der zwei Vorläufergesetze und der in das Familienentlastungsgesetz verschobenen Kindergelderhöhung	+4	-2.081	-595	-20.512
3. Nachrichtlich: Gegenüber den ursprünglich geplanten, jedoch im Prozeß der Auseinandersetzung um dieses „Steuerentlastungsgesetz“ gestrichene Belastungen über den Abbau von Steuervorteilen/die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	638	1.934	3.163	2.898

Quelle: Angaben des Bundesfinanzministeriums; eigene Berechnungen