

Vorrang für Vollbeschäftigung

Vorschläge zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms

Michael Deitmer, geboren 1947, studierte Betriebswirtschaftslehre und Rechtswissenschaften in Mönchengladbach und Bremen. Er ist Regierungsrat in der Bremischen Finanzverwaltung.

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geboren 1942, ist Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Bremen.

Zur Grundlinie

Die wirtschaftspolitische Situation ist durch eine folgenschwere Paradoxie gekennzeichnet: Während das Niveau der Arbeitslosigkeit bei Verschärfung der Lage für die sog. Problemgruppen am Arbeitsmarkt - wie etwa Ältere, Jugendliche, Be-

hinderte, Ausländer und Frauen - steigt, hat sich ein endgültiger Verzicht auf eine aktive öffentliche Beschäftigungspolitik in den letzten Monaten durchgesetzt. Für diese Politik des beschäftigungspolitischen Handlungsverzichtes werden Argumente unterschiedlichster Herkunft gehandelt.

Das eine Bündel der Begründung beschäftigungspolitischen Stillstands ist prinzipieller Art. Beschäftigungspolitik, so die Argumentation der „neuen Marktorthodoxie“, verdrängt über unterschiedliche Wirkungen staatlicher Aktivitäten privatwirtschaftliche Investitionen und verhindert somit den Ausbau von Arbeitsplätzen. Diese neue-alte Strategie „Mehr Markt und weniger Staat“ setzt letztlich darauf, daß nur durch die Verbesserung privatwirtschaftlicher Angebotsbedingungen, d.h. vor allem der aktuellen Gewinnsituation der Unternehmen, Investitionsbereitschaft geschaffen werden kann.

Historische, aber auch aktuelle Beispiele - wie etwa die monetaristische Roßkur in England — belegen, daß sich diese Strategie der Zurückdrängung staatlicher Steuerung angesichts sich ausspreizender Krisenprozesse nicht bewährt. Die krisenhaften Entwicklungsprobleme vertiefen sich vielmehr.

Entscheidend für die hier entwickelten Vorschläge ist das andere Bündel von Einwänden, die zwar eine Beschäftigungspolitik als erforderlich ansehen, aber jedoch darauf bestehen, daß deren Finanzierung am eingeschränkten fiskalischen Handlungsspielraum scheitert. Diese Argumente zur mangelnden Finanzierungsmöglichkeit einer aktiven Beschäftigungspolitik haben letztlich auch viele Skeptiker der Sparpolitik im Bundeshaushalt '82 dazu bewogen, auf eine grundsätzliche Wende zugunsten einer Politik der Wiederherstellung von Vollbeschäftigung zu verzichten. Damit drängt sich politisch die zentrale Frage auf, inwieweit entgegen den vielzitierten, finanziellen Restriktionen doch Möglichkeiten gefunden werden können, vernünftige staatliche Beschäftigungsprogramme zu finanzieren.

Ökonomisch, sozial und politisch zeigt sich, daß die öffentlichen Haushalte zur Überwindung von Rezession und Arbeitslosigkeit ihrer strategischen Schrittmacherrolle gemäß ausgerichtet werden müssen. Nur so kann der sich ansonsten vertiefende Rezessions- und staatliche Sparzirkel durchbrochen werden. Die staatliche Beschäftigungspolitik muß, das zeigen die Erfahrungen seit Ende 191A, mittelfristig und strukturorientiert ausgerichtet werden. Die Ausgabenprogramme müssen in öffentliche Produktionsfelder, die Voraussetzung zukunftsorientierter Entwicklung sind, gelenkt werden. Insofern sind staatliche Ausgabenprogramme immer angebots- und strukturorientiert.

Unter beschäftigungs-, umwelt- und produktionspolitischen Gesichtspunkten gibt es einen dringenden Bedarf an aktiver Wirtschaftspolitik. Gelingt es, deren

Finanzierung zu sichern, dann verbessern sich über günstigere wirtschaftliche Entwicklungsbedingungen auch die Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Haushalte.

In den letzten Monaten sind immer wieder Vorschläge zur Finanzierung einer derart ausgerichteten Beschäftigungspolitik vorgetragen worden. Der DGB hat mehrfach solche Finanzierungsinstrumente unterbreitet. Die „Arbeitsgruppe: Alternativen der Wirtschaftspolitik“ hat in einem Sondermemorandum Mitte Juli ebenfalls Finanzierungsmodelle vorgeschlagen¹. Im folgenden unterbreiten wir einen Katalog von Vorschlägen, die in der letzten Zeit aktiv in die Diskussion eingebracht wurden und hier nochmals systematisiert zusammengefaßt werden sollen. Darüber hinaus werden aber auch Finanzierungsinstrumente, die bisher noch nicht genügend zur Diskussion gestellt wurden, zugänglich gemacht. Bei der Vorlage derartiger Finanzierungsinstrumente zur Sicherung einer aktiven, produktionsorientierten Beschäftigungspolitik steht das Interesse im Vordergrund, darauf zu achten, Entzugseffekte in Richtung privatwirtschaftlicher, beschäftigungssichernder Investitionen zu verhindern. Mobilisiert werden sollen gerade die Finanzmassen, die vor allem aufgrund von Spekulationen der Sicherung von Arbeitsplätzen entzogen werden. Unterscheiden lassen sich drei Formen der Finanzierung öffentlicher Beschäftigungspolitik:

- Schaffung neuer Steuerquellen bzw. zusätzlicher Einnahmequellen etwa durch Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Selbständige und Beamte;
- Abbau direkter und indirekter Steuersubventionierung;
- Einsatz der Staatsverschuldung als rationales Instrument einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik.

Die hier unterbreiteten Vorschläge zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms konzentrieren sich auf diese drei Formen der Mobilisierung von Finanzmitteln.

Wie wichtig es ist, Instrumente der Finanzierung öffentlicher Beschäftigungspolitik aufzuzeigen, bestätigt auch die Vorlage des jüngsten Jahresgutachten (1981/82) durch den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“².

Mittelfristig setzt der SVR auf eine rigorose Austeritätspolitik: Die laut Gesetzesauftrag unzulässige Empfehlung mittelfristiger Korrektur der Löhne nach

1 Sondermemorandum '81, Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau — Alternativen zur Sparpolitik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/1981; Sonderdruck, S. 3 ff.

2 Jahresgutachten 1981/82 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1061 (20. 11. 1981)

unten wird mit der Aufforderung zur Fortsetzung einschneidender Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten verbunden. Lediglich ein einmaliger konjunktureller Impuls über ein Investitionsprogramm in Höhe von 7 Mrd. DM wird kurzfristig zugestanden. Beachtenswert ist dabei, daß dieses, klassischer Bauart folgende Konjunkturprogramm nach den Vorstellungen des SVR über öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden soll. Damit wird eine konjunkturell ausgerichtete öffentliche Defizitfinanzierung anerkannt.

Mehrere Gründe zum Nachweis mangelnder Wirksamkeit dieses öffentlichen Investitionsprogramms in Richtung Überwindung ansteigender Arbeitslosigkeit lassen sich festhalten: (1) Dieses 7-Mrd.-Programm ist an die Voraussetzung strikter Lohndisziplin gebunden. In untauglicher Rollenaufteilung innerhalb der Wirtschafts- und Finanzpolitik wird der Lohnpolitik die Hauptlast einer Beschäftigungspolitik aufgebürdet. (2) Angesichts der mittelfristigen Stagnationstendenzen ist das Investitionsprogramm zeitlich, vom Umfang und in seiner Struktur mangelhaft ausgestattet. (3) Die Impulswirkungen dieses Programms werden durch die Fortsetzung mittelfristiger Sparpolitik erheblich eingeschränkt. (4) Nicht zu übersehen ist, daß nur die Hälfte dieses einmaligen Impulses (3,5 Mrd. DM) für öffentliche Investitionen vorgesehen ist. Die andere Hälfte folgt neoklassischer Angebotsorientierung. In Höhe von 3,5 Mrd. DM sind steuerliche Entlastungen der privaten Investitionen vorgesehen. Hierdurch entsteht die Gefahr, daß es zu den bekannten „Mitnehmer-effekten“ und damit nicht zu beschäftigungswirksamen Investitionen kommt. Weiterhin werden über den „Gießkanneneffekt“ auch die (konzentrierten) Unternehmensbereiche bevorteilt, die trotz günstiger Gewinnlage in unzureichendem Maße arbeitsplatzschaffende Investitionen und stattdessen Rationalisierungen, Direkt- und Finanzinvestitionen vornehmen.

Gerade auch unter dem Einfluß dieser Beratungsposition auf die Wirtschaftspolitik erhalten die im folgenden entwickelten Vorschläge zur Gewinnung eines finanziellen Spielraums für aktive Beschäftigungspolitik besondere Relevanz.

Schaffung zusätzlicher Einnahmequellen

1. Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftssteuerschuld statt Kürzung des Arbeitslosengeldes.

Es sollte zur Überwindung der Arbeitslosigkeit eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben werden. Wenn die Abgabepflicht bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 60000 DM (Alleinstehende) bzw. 120000 DM (Verheiratete) beginnen würde, wären keine negativen beschäftigungspolitischen und verteilungsspezifischen Effekte zu befürchten. Denn ganz im Gegensatz zum Kürzungseffekt im Bereich der Arbeitslosenversicherung würde

sich die Ergänzungsabgabe wegen der Einkommenslimitierung im wesentlichen aus der *Sparquote* finanzieren. Eine Abschöpfung der Nachfrage und somit ein Kaufkraftverlust, der negative Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt haben könnte, würden nicht eintreten.

Im übrigen ist eine Ergänzungsabgabe auch verfassungsrechtlich unbedenklich. Angesichts weiter steigender Arbeitslosenzahlen sind Bund und Länder sogar verfassungsrechtlich verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Abwehr dieser Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu treffen (vergl. Art. 109 GG und § 1 Stabilitätsgesetz). Bei einer Abgabe in Höhe von 6 % ab der obigen Einkommensgrenze könnten Mehreinnahmen in Höhe von ca. 3 Milliarden DM erzielt werden.

2. Bodenwertzuwachssteuer

Hier geht es um die Besteuerung von Wertsteigerungen beim Grundvermögen. Unser Steuersystem lädt förmlich zu Spekulationen in diesem Bereich ein. Nach § 23 Einkommensteuergesetz wird der Wertzuwachs bei einem Grundstückverkauf nur dann besteuert, wenn zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als zwei Jahre liegen. In keinem westlichen Nachbarland gibt es eine so kurze Spekulationsfrist. Nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aus verteilungs-, boden- und wohnungsbaupolitischen Gründen sollte diese Frist ersatzlos gestricheln werden. Das bedeutet, in Zukunft würde der Wertzuwachs beim Boden ebenso wie die Steigerung der Leistungsfähigkeit auf anderen Gebieten (z.B. Lohnerhöhungen) nicht mehr aus der Abgabepflicht herausfallen. Es ist durch nichts begründbar, warum der Grund- und Bodeneigentümer gegenüber anderen Steuerpflichtigen weiterhin in solchem Maße privilegiert bleiben soll. Angesichts knapper öffentlicher Kassen wäre hier ein weiteres Betätigungsfeld des Gesetzgebers, ohne Aufwand mehr Steuergerechtigkeit zum einen und mehr Finanzmittel zum anderen zu schaffen. Gleichzeitig sind die nicht realisierten Gewinne beim Wertzuwachs des Grundbesitzes in die Besteuerung mit einzubeziehen.

3. Bewertung des Grundvermögens

Das sowohl in Privatbesitz als auch in Betriebsvermögen befindliche Grundvermögen wird immer noch nach den Wertverhältnissen auf den 1.1. 1964 besteuert. Nach Artikel 3 GG ist die Verwaltung verpflichtet, die Steuern gleichmäßig zu erheben und niemanden zu benachteiligen bzw. zu bevorzugen. Die Besteuerung des Grundvermögens ist nicht allein unter diesen Gesichtspunkten verfassungsrechtlich und gesellschaftspolitisch unakzeptabel. Allgemein kann davon ausgegangen werden, daß die Feststellung der Einheitswerte für den Grundbesitz als Bemessungsgrundlage für die Vermögensteuer, Grund-, Erbschaft- und Schenkungssteuer in etwa nur ein Fünftel des tatsächlichen Verkehrswertes ausmacht.

Diese verfassungswidrige Praxis wurde schon des öfteren vom höchsten deutschen Steuergericht gerügt und angesichts der leeren Kassen in den öffentlichen Haushalten ist es vollkommen unverständlich, warum nicht zumindest eine pauschale Anhebung des Einheitswertes auf zeitnähere Werte fortgeschrieben wird. Allein bei einer Verdoppelung der jetzigen Einheitswerte schätzen Steuerexperten die Mehreinnahmen bei der Vermögen- und Erbschaftsteuer auf ca. 2 Milliarden DM. Um jedoch negative Auswirkungen von Grundsteuererhöhungen - z.B. durch Umlegung auf die Mieten - zu vermeiden, müßten die Gemeinden die Hebesätze entsprechend senken.

4. Vermögensteuer und Erbschaftsteuer

Zusätzlich zu der Anhebung der Einheitswerte des Grundvermögens an zeitnähere Verkehrswerte wäre zur Entlastung der Landeshaushalte (Vermögensteuer ist eine Landessteuer) der Steuersatz für natürliche Personen von 0,5 % auf 1 % und für Körperschaften von zur Zeit 0,7 % auf 1,4 % des steuerpflichtigen Vermögens zu erhöhen. Bei der Freibetragsregelung in Höhe von 70 000 DM für natürliche Personen, 140000 DM für Ehegatten und weitere 70000 DM für jedes Kind werden kleinere und mittlere Vermögen von dieser Steuer sowieso nicht erfaßt. Außerdem kann man bei einem Steuersatz von 1 % nicht von einer verfassungswidrigen aushöhenden Substanzsteuer sprechen. Diese Maßnahme würde das Vermögensteueraufkommen des Jahres 1980 in Höhe von 4,66 Milliarden DM in etwa verdoppeln.

5. Erhöhung verschiedener Verbrauchssteuern und der Umsatzsteuer auf bestimmte Luxusgüter

Mit der Erhöhung der Steuer auf bestimmte gesundheitsschädliche Verbrauchsgüter, wie der Tabak-, Branntwein- und Sektsteuer, könnte gleichzeitig ein Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen geleistet werden. Schließlich sollte neben einer Erhöhung der sozial gestaffelten Umsatzsteuer auf Luxusgüter eine Sonderabgabe auf Produkte erhoben werden, die die Umwelt besonders belasten und verschmutzen (z.B. Einwegflaschen).

6. Gewerbesteuer

Bei der Gewerbesteuer handelt es sich um die wichtigste *Finanzierungsquelle der Gemeinden*. Im Jahre 1980 brachte diese Steuer 27,1 Milliarden DM. Zwei Gefahren sind in den letzten Jahren bei der Gewerbesteuerentwicklung zu beobachten:

- a) Durch die immer weitere Heraufsetzung der Freibeträge beim Gewerbeertrag (1978 noch 24000 DM, mittlerweile schon 36000 DM) und beim Gewerbekapital (1978 60000 DM, mittlerweile schon 120000 DM) bei gleichzeitiger Be-

schränkung der Hinzurechnungsbeträge fallen immer mehr kleinere und mittlere Betriebe aus der Gewerbesteuerpflicht heraus. Langfristig ist eine Aushöhlung der Gemeindefinanzen durch diese Entwicklung zu befürchten, die schon bei der Abschaffung der Lohnsummensteuer zumindest regional erhebliche Einbußen hinnehmen mußten.

- b) Da die Kommunen auf die Gewerbesteuereinnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben angewiesen sind, geraten sie auch aufgrund dieser Freibetragsentwicklung in eine immer engere Abhängigkeit von den Standortentscheidungen der Großunternehmen. Der allseits beklagte sogenannte „Oberbürgermeisterwettbewerb“ ist ein Ausdruck dieser steuerpolitischen Fehlentwicklung.

7. Besteuerung der sog. „windfall-profits“

Unter den „windfall-profits“ werden die Zusatzgewinne verstanden, die bei der heimischen Erdöl- und Gasförderung entstehen. Einige Erdölkonzerne besitzen seit Jahren das ausschließliche Recht, in Niedersachsen die Öl- und Gaslager auszuheben. Seit der Ölpreisexplosion im Jahre 1974 fallen bei diesen Gesellschaften im Windschatten der Opec-Preispolitik exorbitante Zusatzgewinne an, die sog. „windfall-profits“ („windfall“ [engl.] etwa „unverhoffter Glücksfall“). Denn die Produktionskosten für Erdöl und Gas haben sich lange nicht entsprechend der nun fast verdreifachten Verbraucherpreise verteuert.

Angesichts der schweren Belastungen, die den Arbeitnehmern bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen zugemutet werden, ist es politisch unakzeptabel, den ohnehin schon Mrd.-Gewinne anhäufenden Erdöl-Multis diese „windfall-profits“ zusätzlich zu belassen. Zwar ist der Förderzins kürzlich vom Land Niedersachsen von 22 auf 32 % angehoben worden, aber die Abschöpfungsquote ist im Vergleich zu Förderländern wie Norwegen und England immer noch äußerst gering. Dort werden bis zu 90 % abgeschöpft. Nach dem Bundesberggesetz, also sogar nach der schon existierenden Rechtslage, wäre es zulässig, den Zins auf die Marke von 40 % zu erhöhen.

Im übrigen wäre eine deutliche Anhebung des Förderzinses auch für die Belebung des Wettbewerbs im höchsten Maße geboten. Die sog. „Habenichtse“ — nämlich diejenigen Ölgesellschaften, die keine Förderkonzessionen besitzen - sind auf Dauer in diesem Lande kaum noch konkurrenzfähig und könnten sich vom heimischen Markt zurückziehen. Damit würde die Gefahr entstehen, daß eine weitere, unerwünschte Konzentration auf dem Energiemarkt und eine mögliche Versorgungskrise Zustandekommen könnte. Gleichzeitig mit der Erhöhung des Förderzinses auf das Niveau der westlichen Nachbarstaaten müßte die Quelle der Besteuerung — das aus niedersächsischem Boden sprudelnde Öl und Gas — unverwischbar sichergestellt werden. Zur Zeit existiert das Problem, daß die Zu-

satzgewinne in den gemeinsamen Topf der Tochtergesellschaft fließen und dort mit Verlusten (z.B. erwirtschaftet durch überhöhte Verrechnungspreise) verrechnet werden. Die Gewinne fließen folglich unversteuert - ausgelöst durch die zu hohen Verrechnungspreise für Importöl - nach Übersee in die Muttergesellschaften.

Um diesen Schachzug multinationaler Konzerne zu vereiteln, sollte eine sog. „ringfencing-Besteuerung“ eingeführt werden. Das heißt die rund um das Bohrloch anfallenden Gewinne sind getrennt von den anderen Aktivitäten der ölgesellschaften zu erfassen und gesondert zu besteuern. Die Dimension der bis zum Jahre 2000 anfallenden „windfall-profits“ ist gewaltig. Einschlägige Berechnungen gehen von einem Umfang in Höhe von 50 bis 60 Mrd. DM aus.

8. Einführung einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe für alle Erwerbstätigen

Es ist gesellschafts- und arbeitspolitisch überhaupt nicht einsehbar, warum die Geldmittel für die Bundesanstalt für Arbeit ausschließlich von der erwerbstätigen Gruppe der Arbeiter und Angestellten, die hohes Arbeitsplatzrisiko haben, aufgebracht werden. Es sind vielmehr die Selbständigen, einschließlich der Freiberuflerlichen, und die Beamten in die Abgabepflicht mit einzubeziehen. Entscheidender Anknüpfungspunkt für die Pflicht zur Arbeitsmarktabgabe sollte die *Erwerbstätigkeit* sein und nicht die Zugehörigkeit zu einer erwerbstätigen Gruppe. Die mit der Erwerbstätigkeit immer verbundenen verschiedenen Risiken der Beschäftigung können auch für Selbständige oder Beamte einen Rückgriff auf die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erforderlich machen. Wie eng die einzelnen Teilarbeitsmärkte miteinander verbunden sind, zeigt die Tatsache, daß Tausende von Selbständigen jährlich in abhängige Beschäftigungsverhältnisse abwandern.

Es ist deshalb abzulehnen, die vom Arbeitsplatzrisiko besonders Betroffenen darüber hinaus auch noch *allein* mit der finanziellen Seite zu belasten. Die Einführung einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe würde laut Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu Mehreinnahmen von ca. 2 Mrd. DM führen.

Abbau direkter und indirekter Steuersubventionierung

1. Verminderung der Steuerrückstände und Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Die Steuerrückstände sind mittlerweile auf ca. 10 Milliarden DM angeschwollen. Sie stellen indirekte Steuersubventionierungen dar. Trotz des Mehreinsatzes von Betriebsprüfern auf der einen Seite und einer weiteren Automatisierung des Verwaltungshandelns auf der anderen Seite, konnte dieser Steuerberg nicht abge-

baut werden. Er ist im Gegenteil im vergangenen Jahr noch einmal ein beträchtliches Stück gewachsen. Durch Personalverstärkung und strengere Handhabung der Stundungen und Erlasse sowie intensivere Prüfung könnten mindestens 30% des gesamten Rückstandes, d. h. etwa 3 Milliarden DM flüssig gemacht werden. Im Prinzip gilt dies in verstärktem Maße auch für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Seriöse Schätzungen geben die durch Wirtschaftskriminalität zugefügten Schäden an der Volkswirtschaft mit über 40 Milliarden DM an. Das allzu lässige Umgehen mit der „Weiße-Kragen-Kriminalität“ ist ein politischer Skandal erster Ordnung. Die Verstärkung der Betriebsprüfung und Steuerfahndungsdienste wäre hier ein Schritt in die richtige Richtung.

2. Ersatzlose Streichung der §§ 6b und 6c Einkommensteuergesetz

Der Grundgedanke obiger Vorschriften des Einkommensteuerrechts ist es, Veräußerungsgewinne unter bestimmten Voraussetzungen nicht zu versteuern. Zwar handelt es sich nicht um eine endgültige Steuerbefreiung, sondern im Prinzip um eine Steuerstundung, die jedoch zu erheblichen Zins- und Inflationsgewinnen führt. Der eklatanteste Fall nach diesem berühmt-berüchtigten § „6b“ ist das jüngste Steuergeschenk an den Flick-Konzern. Das Düsseldorfer Riesen-Unternehmen erhält für die Wiederanlage weiterer 210 Millionen Mark aus dem 2-Milliarden-Erlös beim Verkauf von Daimler-Benz-Aktien das Zertifikat „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“. Er kann sich dafür die Vorherrschaft im Gerling-Versicherungskonzern erkaufen, der sich längst von den Spätfolgen der Herrstadt-Pleite erholt hat und glänzende Industrieversicherungsgeschäfte macht.

Zur selben Zeit, in der breiten Schichten Kürzungen ihres Einkommens zugemutet werden, ist es unververtretbar, daß diese Subventionsvorschriften für Unternehmer weiterhin unangetastet bleiben. Allein bei Flick hätte eine Steuereinnahme in Höhe von 1 Mrd. DM realisiert werden können.

3. Aufhebung der Abzugsfähigkeit von Bewirtungskosten und Geschenken

Die Abzugsfähigkeit vor allem der Bewirtungskosten als Betriebsausgaben des § 4 Abs. 5 Einkommensteuergesetz ist eine durch nichts gerechtfertigte steuerliche Bevorteilung der Unternehmer und Freiberufler gegenüber den Arbeitnehmern. Der betriebliche Anlaß von Aufwendungen für die Bewirtung von Personen wird durch die Vorlage eines amtlichen Vordrucks erbracht, den jeder Gastwirt oder Hotelier auf Wunsch sofort ausfüllt. Deshalb ist es mittlerweile wohl schon die Ausnahme, wenn ein Selbständiger sein Essen und seine Getränke noch aus der privaten Tasche bezahlt.

Daß der Zug jedoch in eine ganz andere Richtung fährt, verdeutlicht ein kürzlich ergangener bundeseinheitlicher Erlaß der Finanzverwaltung zur Auslegung des um-

strittenen § 4 Abs. 5 Einkommensteuergesetz: „Die Hersteller pharmazeutischer Erzeugnisse können Aufwendungen für medizinische Fachbücher, Rezeptblocks, Ärztemuster als Betriebsausgaben absetzen. Die Aufwendungen fallen nicht unter das Abzugsgebot des § 4 Abs. 5 1 EStG.“ Das bedeutet konkret, die pharmazeutische Industrie kann weiterhin ihre Geschenke an die Arzt gewinnmindernd geltend machen.

Durch die Streichung der Bewirtungskosten und Geschenke als abzugsfähige Betriebsausgabe können Mehreinnahmen von ca. 1,5 Mrd. DM erzielt werden.

4. Verbot der diversen Spielarten von Abschreibungsgesellschaften

Für Bezieher hoher Einkommen ist es aufgrund ihrer Progression interessant, das steuerpflichtige Einkommen durch Verrechnung mit sogenannten negativen Einkünften aus Verlustzuweisungen von Abschreibungsgesellschaften zu vermindern. Dazu ein Beispiel: Für einen Zahnarzt mit einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 300000 DM ist es höchst interessant, diese Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer zu vermindern. Denn etwa für eine Verlustzuweisung in Höhe von 100000 DM kann er 50000 DM an Steuern (angenommener Steuersatz von 50%) einsparen. Das bedeutet, wenn dieser Zahnarzt sich mit 50000 DM an einem sog. Bauherrenmodell beteiligt und er von der dazu eingerichteten Gesellschaft aufgrund der hohen Anfangsverluste (vermittelt über Werbungskosten) 100000 DM an Verlusten zugewiesen bekommt, dann wird seine Beteiligung an diesem Wohnungskomplex wegen der Steuerersparnis vom Finanzamt bezahlt. Der besondere Clou wird aber erst nach einigen Jahren sichtbar, nämlich dann, wenn dieser Zahnarzt wegen der bereits kritisierten kurzen Spekulationsfrist sein aus Steuereinsparungseffekten finanziertes Wohnungseigentum mit enormen Gewinnen steuerfrei verkauft.

Zwischenzeitlich haben sich die verschiedensten Formen von diesen sogenannten Abschreibungs- oder Verlustzuweisungsgesellschaften etabliert. Symbol der Tätigkeit solcher Gesellschaften ist der „Berliner Kreisel“. Es ist abzulehnen, über ein solches System steuerlicher Anreize Investitions- und langfristige Beschäftigungspolitik zu betreiben. In diesen Bereich fällt ebenfalls die Streichung der „Mehrwertsteueroption beim Bauherrenmodell“.

5. Streichung der Kinderbetreuungskosten statt Kürzung des Kindergeldes

Das gerade erst im Februar 1981 angehobene Kindergeld wird jetzt durch den Sparbeschluß der Regierung wieder eingesammelt. Gleichzeitig bleiben die höhere Einkommenschichten begünstigenden Kinderbetreuungskosten unangetastet. Hier ist umgekehrt zu verfahren. Die Kinderbetreuungskosten sind ersatzlos aus dem Einkommensteuergesetz zu streichen, was die beschlossene Kürzung von 1,5 Mil-

liarden Mark beim Kindergeld mehr als kompensiert (erwartet werden 2 Milliarden DM).

6. Begrenzung des Splitting-Vorteils bei der Ehegattenbesteuerung

Die Steuerveranlagung bei Ehegatten erfolgt in der Regel im Splittingverfahren. Das bedeutet, daß die zu versteuernden Einkommen beider Ehegatten - unabhängig davon, ob nur ein Ehegatte Einkünfte bezieht, oder beide Einkünfte bezogen haben - zusammengezählt und nach dem Halbierungsgrundsatz besteuert werden. Dieses führt vor allem zu steuerlichen Vorteilen bei alleinverdienenden Ehegatten mit hohen Einkommen. So beläuft sich der Splitting-Vorteil bei einem zu versteuernden Einkommensbetrag in Höhe von 150000,- DM auf 14000,- DM. Um die familien- und sozialpolitische Komponente des Splittingverfahrens zu erhalten, wäre die sog. Splitting-Tabelle ab einem zu versteuernden Einkommen beider Ehegatten von 80 000,- DM nach und nach bis 150000,- DM abzubauen, so daß ab diesem Einkommensbetrag nur noch nach der Grundtabelle zu versteuern ist. Wie das obige Beispiel zeigt, wären die Steuermehreinnahmen in Milliardenhöhe anzusiedeln.

Strukturorientierte Ressourcenmobilisierung durch staatliche Kreditaufnahme

Aufgrund der strategischen Rolle der öffentlichen Haushalte für die ökonomische Entwicklung hat vor allem die Finanzpolitik ihren Part innerhalb einer Politik der *Wiederherstellung von Vollbeschäftigung* auf der Basis qualitativen Wirtschaftswachstums zu spielen. Gerade die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt, daß die privatwirtschaftliche Dynamik nicht ausreicht, einerseits volkswirtschaftliche Produktionsaktivitäten in Bereiche sozialer und materieller Zukunftsvorsorge hinreichend zu lenken sowie andererseits einen wirtschaftlichen Aufschwung im Sinne der Mobilisierung volkswirtschaftlicher Ressourcen in die Wege zu leiten. Auf diese Defizite privatwirtschaftlicher Steuerung am Markt ist auch das Instrument der Staatsverschuldung als Finanzierungsquelle für Beschäftigungsprogramme auszurichten.

- *Konjunkturrell* steht das Ziel im Vordergrund, über kreditfinanzierte Ausgaben Produktion und Einkommen anzuregen. Wird im Gegensatz dazu in Phasen der Rezession ein Abbau der Staatsverschuldung eingeleitet, dann trägt derartige Restriktionspolitik aktiv zum sich kumulierenden Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungsausfall bei. Verlangt ist deshalb eine antizyklische Haushaltspolitik, die auch das Sozialsystem als gesamtwirtschaftlichen Stabilisator wirken läßt und dieses nicht durch Sparpolitik außer Kraft setzt. Die Notwendigkeit, die öffentliche Kreditfinanzierung konjunkturrell einzusetzen, findet sich auch im

jüngsten Gutachten des „Sachverständigenrates“ wieder: Konjunkturell bedingte Steuerausfälle sowie ansteigende Kosten der Arbeitslosigkeit dürfen nicht durch Sparpolitik aufgefangen, sondern müssen antizyklisch durch öffentliche Kreditaufnahme überbrückt werden. Entscheidend aber ist, daß die konjunkturelle Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in ein mittelfristiges Strukturprogramm eingebunden wird.

- Da sich nämlich Rezession und ansteigende Arbeitslosigkeit auf einem Pfad mittelfristiger Wachstumsschwäche bzw. Stagnation Geltung verschaffen, müssen die konjunkturpolitischen Maßnahmen unbedingt mittelfristig *Struktur- und wachstumorientiert* ausgerichtet werden.

1. Orientierungen zur Staatsverschuldung

Von dieser Grundlinie zur öffentlichen Kreditfinanzierung her ergeben sich die folgenden Orientierungen:

a) Aufgrund der mittelfristigen Realisierungsschwierigkeiten, die sich auf die Produktionsaktivität und damit auf die Beschäftigung belastend auswirken, muß das Niveau der öffentlichen Verschuldung verstetigt werden. Nur so können sich die Erwartungen der davon betroffenen Partizipanten im ökonomischen Prozeß stabilisieren. Durch die Revision seiner Berechnungen zum „konjunkturalneutralen Haushalt“ - die Staatsquoten werden mit Jahrendurchschnitten und nicht mehr für ein Basisjahr angesetzt - hat auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) anerkannt, daß sich mittelfristig eine höhere Staatsverschuldungsquote als „normal“ durchgesetzt hat.

b. Entscheidend für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Wirksamkeit öffentlicher Kreditfinanzierung ist die Art der Ausgaben, die damit finanziert werden sollen.

Höchste Priorität kommt den staatlichen Aufgaben zu, die eine ökologisch akzeptable, bedarfs- und beschäftigungsorientierte Zukunftsentwicklung ermöglichen.

Ähnlich wie bei der konjunkturell orientierten Staatsverschuldung, die sich durch anschließenden Anstieg der Steuereinnahmen bei gelungener Stabilisierung abbaut, ist diese strukturorientierte, auf zukünftige Entwicklungsbedingungen ausgerichtete Kreditfinanzierung von Staatsausgaben mit „Selbstfinanzierungseffekten“ verbunden. Die Maßnahmen tragen dazu bei, die allgemeinen Produktivitätsbedingungen einschließlich ökologischer Anforderungen für qualitatives Wirtschaftswachstum zu verbessern.

c. Aber auch die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Finanzierungsrechnung erlaubt nicht nur eine entsprechende, staatliche Kreditaufnahme, sie fordert sie

heraus. Die Umsetzung erwirtschafteter Einkommen in nachfragewirksame Ausgaben und damit die Aufrechterhaltung des dahinterstehenden Produktionsniveaus wird immer deutlicher zu einer Entwicklungsblockade. Während die inländische Geldvermögensbildung im Trend gestiegen ist, nimmt die Inanspruchnahme in Form von Krediten und Aktienemissionen durch die Unternehmen prozentual ab. Für den Kern-Unternehmensbereich (ohne Wohnungswirtschaft) zeigt sich seit Beginn der siebziger Jahre, daß nicht nur die Geldvermögensbildung mit sinkendem Anteil beansprucht wird, sondern dieser Sektor selbst in wachsendem Ausmaß zur Geldvermögensbildung beiträgt. Unternehmerische Gewinne werden aufgrund mangelnder Ertragserwartungen nicht genügend in Realinvestitionen, sondern in Geldvermögen gelenkt. Diese Tendenz zum „Übersparen“ durch private Haushalte und Unternehmungen schlägt sich faktisch in einem niedrigeren Produktions- und Gewinnniveau, als optimal möglich, nieder.

In dieser Situation mangelnder Umsetzung erwirtschafteter Einkommen in effektive Nachfrage muß der Staat durch Kreditfinanzierung kompensierend wirken. Gemessen an der Struktur der volkswirtschaftlichen Finanzierungsverhältnisse hat der Staat in den sechziger Jahren etwa die Schuldner-Rolle zu schwach wahrgenommen.

2. Kritik der gängigen Argumente gegen Staatsverschuldung

Zwischenzeitlich ist es nahezu komplett gelungen, das politische Problem der Staatsverschuldung durch problematische Kritikargumente zu tabuisieren. Der reale Problemdruck verlangt jedoch einen rationalen Umgang mit dem Instrument der Staatsverschuldung. Erschwernisse in der politischen Diskussion ergeben sich zum einen daraus, daß unzulässigerweise staatliches Ausgaben- und Finanzierungsverhalten mit dem der privaten Haushalte gleichgesetzt wird. Die speziell gehandelten Argumente gegen einen instrumentellen Einsatz der Staatsverschuldung lassen sich widerlegen.

a. Die konservative Lastlegende, derzufolge mit der heutigen Staatsverschuldung künftigen Generationen Lasten aufgebürdet werden, trifft nicht zu. Was angesichts der Rezession und Arbeitslosigkeit vererbt wird, sind die nicht wahrgenommenen Produktionsmöglichkeiten und damit begründete Reduktionen im System sozialer Sicherung. Die Mobilisierung volkswirtschaftlicher Ressourcen durch Kreditfinanzierung schafft für künftige Generationen einen vernünftig strukturierten Kapitalstock. In einem Bild gesprochen: Der Vater, der für seinen Sohn Kartoffeln überhaupt erst pflanzt, kann diese nicht gleichzeitig ernten bzw. speisen.

b. Eine in vielen Versionen kursierende These behauptet, öffentliche Schulden würden private Investitionen *verdrängen*; sie seien deshalb konterproduktiv. In der

aktuell stagnativen Phase wirtschaftlicher Entwicklung geht es aber generell nicht um *Verdrängung* sonder *Mobilisierung* volkswirtschaftlicher Ressourcen.

Eine Version der Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen wird in dem Vorwurf gesehen, daß Staatsschulden Inflation auslösten. Die dagegen gerichtete Antiinflationpolitik würde antizipiert und führe dazu, daß expansive Impulse in der Wirtschaft überhaupt nicht zustandekämen. Die Inflation ist jedoch nicht ursächlich auf Staatsverschuldung zurückzuführen, sondern resultiert aus dem Preissetzungsverhalten im Zyklus, egal ob mit oder ohne Staatsverschuldung zustandegebracht. Der Kampf gegen Inflation kann also nicht mit dem Verzicht auf Staatsverschuldung und damit über die Akzeptanz wirtschaftlicher Krisen geführt werden.

Eine andere Fassung zur Verdrängung geht von den Zinswirkungen öffentlicher Verschuldung - in der Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Kreditnehmern — aus. Dieser Zinsmechanismus ist zum einen an Voraussetzungen zum Investitions- und Kapitalmarktverhalten gebunden, die äußerst zweifelhaft sind. Zum anderen zeigt aber gerade die jüngste Entwicklung, daß die *Hochzinspolitik* nicht aus der öffentlichen Kreditbeanspruchung sondern einer zahlungsbilanzorientierten Entscheidung der Deutschen Bundesbank resultiert. Selbst wenn die Neuverschuldung erheblich weiter abgebaut würde, käme es zu keiner Rücknahme der Hochzinspolitik, die sich ja an den Zinsen in den USA ausrichtet. Durch die Hochzinspolitik werden die privaten Investoren, die kreditabhängig sind, und die öffentlichen Haushalte erheblich getroffen.

3. Staatsverschuldung und Zahlungsbilanz

Die Hochzinspolitik wird zur kurzfristigen Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite durch erhöhte (Netto-)Kapitalimporte eingesetzt. Damit soll eine Abwertung des Außenwertes der DM verhindert, bzw. die dann über Importverteuerung angeheizte Inflation mit Auswirkungen auf die Lohnpolitik ausgehebelt werden. Mittelfristig soll die restriktive Geldpolitik insgesamt eine Umstrukturierung der Wirtschaft in Richtung neuer Positionen am Weltmarkt und Abbau der Importabhängigkeit erzwingen. Dieses Konzept verlangt zurückhaltende Lohnpolitik bei Abbau der öffentlichen Verschuldung. Diese Strategie ist schädlich, weil sie die binnenwirtschaftliche Entwicklung aushöhlt, die soziale Infrastruktur erheblich einschränkt und erneut auf eine äußerst riskante Exportabhängigkeit setzt. Die zahlungsbilanzorientierte Hochzinspolitik fußt zudem auf problematischen Annahmen:

- Es läßt sich nachweisen, daß die strenge Abhängigkeit der Kapitalbewegungen von Zinsdifferenzen empirisch nicht belegt werden kann³.

³ Vgl. dazu Sondermemorandum '81, Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau = Alternativen zur Sparpolitik; in: „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Heft 10/1981, S. 24 f.

- Mittelfristig steht die Hochzinspolitik mit ihren eigenen Zielen im Widerspruch, denn private und öffentliche Investitionen werden über die entsprechenden Zinskosten erheblich belastet. Investitionen zur Energieeinsparung und Energiesubstitution, die auf der Importseite die Ölabhängigkeit reduzieren können, werden somit in unzureichendem Ausmaß realisiert.

Deshalb kommt es auf eine Koordinierung der Finanz- und Geldpolitik an, die die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung und Stabilisierung qualitativen Wirtschaftswachstums zum Ziel hat. Binnen- und außenwirtschaftlich ist es nicht nur möglich, sondern dringend geboten, die Staatsverschuldung als Instrument dieser Wirtschaftspolitik bei gleichzeitiger Reform des Schuldenmanagements (Zurückdrängung der Geschäftsbanken) einzusetzen.

Schlußfolgerung

Aus der Darlegung unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente zeigt sich, daß es entgegen immer wieder aufgestellter Behauptungen insbesondere im politischen Bereich durchaus die Möglichkeit gibt, einen finanziellen Spielraum für eine aktive Beschäftigungspolitik zu schaffen. Die beschäftigungspolitische Herausforderung, die aus den ansteigenden Arbeitslosenzahlen resultiert, verlangt endlich eine effiziente Instrumentalisierung öffentlicher Haushalte für die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung. Denn, wenn beschäftigungspolitisch nichts geschieht, dann bleibt es nicht nur beim Status quo. Mit jedem weiteren Tag, an dem nichts unternommen wird, vertiefen sich die wirtschaftlichen und beschäftigungsspezifischen Probleme. Mit dem Vorschlag einer gemischten Strategie weisen wir nach, daß es einen Finanzspielraum für Beschäftigungspolitik gibt, der genutzt werden muß. Ein Teil der beschäftigungspolitischen Aktivitäten ist über steuerliche Maßnahmen zu finanzieren. Die finanzielle Lage der Bundesanstalt für Arbeit ist durch die Erhebung einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe zu verbessern. Zu einem anderen Teil ist schließlich die Staatsverschuldung zur (Vor-)Finanzierung zukunftsorientierter, auf die Förderung öffentlicher Investitionen ausgerichteter Beschäftigungsprogramme einzusetzen. Derartige Maßnahmen sind möglich; von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit her aber auch dringend geboten.