

Vorbild Osteuropa IX*

«Von unfairem Steuerwettbewerb kann keine Rede sein»

Ein Gespräch mit dem slowakischen «Mister 19 Prozent»

Unter den Reformen in Ostmitteleuropa gilt jene der Slowakei als radikalste. Sie hat dem Land Beifall von liberalen Ökonomen eingebracht. Gleichzeitig hagelte es Kritik bis hinauf zu Bundeskanzler Schröder und Frankreichs Finanzminister Sarkozy wegen «unfairen» Steuerwettbewerbs. Die NZZ unterhielt sich mit dem Architekten der slowakischen Reform, dem Finanzminister und Stellvertretenden Ministerpräsidenten Ivan Miklos, über Kernelemente seiner Politik, Fragen der politischen Durchsetzung und den Vorwurf des Steuer-Dumpings. Das Gespräch führte Gerhard Schwarz. (Red.)

Herr Minister, «Ihre» Steuerreform hat Ihnen den Übernamen «Mister 19 Prozent» eingetragen. Weshalb kamen Sie gerade auf den Einheitssatz von 19% für die Mehrwertsteuer, die Einkommenssteuer und die Unternehmenssteuer?

Der Satz sollte so niedrig wie möglich sein; gleichzeitig wollten wir unser Haushaltsdefizit reduzieren. Das war eine wesentliche Vorgabe. Ausserdem wollten wir niedrigere direkte Steuern. Wir haben den Satz der Körperschaftssteuer von 25% auf 19% gesenkt und bei der Einkommenssteuer die bisher fünf Sätze (10%, 20%, 28%, 35% und 38%) durch einen einzigen Satz von 19% ersetzt. Um dies zu kompensieren, mussten wir die indirekten Steuern erhöhen. Daher haben wir die Mehrwertsteuer auf 19% festgesetzt. Vorher hatten wir zwei Sätze, 14% und 20%. Der einheitliche Satz von 19% für alle drei Steuerarten war eher ein willkommener Zufall. Viel wichtiger waren die Aufhebung einer Unmenge von Ausnahmen und Abzugsmöglichkeiten sowie die völlige Abschaffung von vier Steuern, nämlich der Dividendensteuer, der Schenkungssteuer, der Erbschaftssteuer und der Grundverkehrssteuer.

Fast keine Verlierer

Ist das nicht undifferenziert und ungerecht?

Wir haben den Steuerfreibetrag angehoben, um so die Steuerlast auch der Menschen mit niedrigerem Einkommen zu reduzieren. Selbst jene, die vorher 10% Steuern zahlen mussten, zahlen daher jetzt trotz dem Satz von 19% absolut und im Verhältnis zu ihrem Einkommen weniger Steuern.

Dann müsste eigentlich am Ende deutlich weniger Geld in die Staatskasse fließen.

Nein. Da vorher die Hälfte der Güter mit 14% Mehrwertsteuer belegt war und die andere Hälfte mit 20%, bedeutet der einheitliche Satz von 19% eine Steuererhöhung. Ausserdem mussten wir wegen des EU-Beitritts die Verbrauchsabgaben auf Alkohol, Tabak und Benzin auf das EU-Mindestniveau anheben. Daher werden wir im laufenden Jahr ungefähr die gleichen Staatseinnahmen erzielen wie letztes Jahr; nur die Zusammensetzung wird anders sein. Trotzdem geht die Fiskalquote zurück, weil die Wirtschaft kräftig wächst. Unsere Steuerbelastung ist, zusammen mit jener von Irland und von Litauen, die niedrigste in der EU. Wir liegen bei knapp über 30%, gegenüber einem EU-Durchschnitt von gut 38%.

Reformen produzieren immer Verlierer. Wer sind die Verlierer dieser Steuerreform?

Die Leute mit den niedrigsten Einkommen liefern zwar heute dem Staat über die Mehrwertsteuer mehr als früher, doch wurde dies mit den hohen Steuerfreibeträgen kompensiert. Einzige Verlierer sind die Empfänger mittlerer Einkommen ohne Kinder, aber auch das nur im relativ kleinen Umfang von 1 bis 1,5%.

Nun reden alle von «Ihrer» Steuerreform, aber sie ist ein kleiner Teil eines ganzen Reformpakets.

Sie ist Teil eines grösseren Ganzen - aber kein kleiner Teil. Für mich als Finanzminister ist sie sehr wichtig, auch wenn andere Massnahmen in meinem Ressort dazu kamen, wie die Reform des Budgetprozesses (klarere Budgetrestriktionen, mehr Transparenz usw.) oder die Haushaltskonsolidierung. Ferner haben wir den lokalen Behörden mehr Unabhängigkeit gegeben. In der Festlegung der Grundstücksteuer sind die Gemeinden völlig frei. Zudem bleibt der grösste Teil der Einkommenssteuer bei den Regionen und Kommunen.

Sie sind als stellvertretender Ministerpräsident indirekt für alle Reformen zuständig. Waren Sie auf anderen Reformfeldern auch so erfolgreich?

Mir scheint schon. So haben wir die Alterssicherung auf ein Drei-Säulen-System umgestellt. Die erste Säule basiert auf dem Umlageverfahren, wobei die Renten stärker als früher von den Beiträgen abhängen, die man im Laufe seines Lebens bezahlt. Die zweite Säule, basierend auf dem Kapitaldeckungsverfahren, ist stärker vom chilenischen als vom schweizerischen Modell inspiriert. Arbeitnehmer können zwischen verschiedenen Pensionskassen, die im Wettbewerb stehen und nichts mit den jeweiligen Arbeitgebern zu tun haben, auswählen. Diese zweite Säule wird für die jüngere Generation obligatorisch sein, während die Älteren auf freiwilliger Basis in das System einzahlen können. Die dritte Säule besteht, wie bei Ihnen, im freiwilligen, individuellen Sparen.

Haben Sie auch den Arbeitsmarkt liberalisiert?

Wir haben ein Gesetz verabschiedet, das den slowakischen Arbeitsmarkt zu einem der flexibelsten überhaupt machen soll, vor allem, was die Einstellung und die Entlassung von Arbeitskräften und die Arbeitszeiten betrifft. Auch die Sozialhilfe haben wir auf eine neue Basis gestellt; sie ist nun zielgerichteter und weniger missbrauchsanfällig. Es ging uns darum, mehr Anreize zu setzen, damit die Menschen wirklich Arbeit suchen. Für Passive und Leistungsunwillige wurde die Sozialhilfe reduziert; für jene, die sich aktiv bemühen und sich an den entsprechenden Programmen der Gemeinden beteiligen, bleiben die Unterstützungsbeiträge dagegen gleich.

Besonders schwierig ist in der Regel der Umbau des Gesundheitssektors.

Das ist bei uns nicht anders. Wir wollen die künstlich aufgeblähte Nachfrage dämpfen, die entsteht, wenn Gesundheitsleistungen praktisch gratis bereitgestellt werden. Dazu haben wir schon letztes Jahr minime, fast symbolische Gebühren für die Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen und beim Kauf von Medikamenten eingeführt - und das hat gewirkt. Um gleichzeitig das Überangebot - zu viele Spitäler, zu viele Ärzte, zu viele Krankenschwestern - einzudämmen, wollen wir die Stellung der Krankenkassen stärken.

Gab es nicht gerade gegenüber der Gesundheitsreform besonders starken Widerstand?

Es gab Widerstand gegen jedes Reformprojekt - aber Sie haben Recht, der Präsident hat die Gesundheitsreform zurückgewiesen. Sie musste daher noch einmal vor das Parlament. Wenn sich nun das Verfassungsgericht nicht quer stellt, wird die Reform 2005 in Kraft treten.

Ein grosser Sprung nach vorne

Gab es sonst keine Probleme?

Doch, beim Bildungswesen. Ein Teil der Reform bestand im Abbau der Überkapazitäten auf der Primar- und Sekundarstufe. Dazu haben wir die Verantwortung für die Schulverwaltung an die lokalen und regionalen Behörden delegiert und angefangen, die finanziellen Mittel entsprechend den Schülerzahlen zuzuteilen. Das hat den Druck erhöht, Schulen zusammenzulegen und zu schliessen. Gescheitert sind wir dagegen - allerdings nur vorläufig - im Juni mit der Reform der Hochschulausbildung. Dort ist das Problem umgekehrt: Die Kapazitäten reichen nicht aus. Deshalb wollten wir Studiengebühren einführen, selbstverständlich mit der Möglichkeit langfristiger und zinsgünstiger Kredite. Wir werden damit erneut ins

Parlament gehen, vielleicht im Januar, und mit einem besseren Management sollten wir die erforderliche Mehrheit zusammenbringen, um das Veto des Präsidenten zu überstimmen.

Geht es bei diesen Reformen einfach um gute Standortbedingungen, oder geht es um mehr?

Ziel der Reformen ist es schon, ein günstiges Wirtschaftsklima zu schaffen.

Deshalb hat es uns gefreut, dass in einer Weltbankstudie die Slowakei als führendes Reformland von über 140 untersuchten Staaten bezeichnet wurde, obwohl die Steuerpolitik nicht Teil der Untersuchung bildete. Sie soll in der nächsten Studie zusätzlich berücksichtigt werden, so dass wir Chancen haben, noch besser abzuschneiden. Dass wir im Index der wirtschaftlichen Freiheit einen grossen Sprung nach vorne gemacht haben, ist uns allerdings auch aus prinzipiellen Überlegungen sympathisch.

* Vgl. NZZ vom 3. 8., 12. 8., 18. 8., 28. 8., 7. 9., 21. 9., 25./26. 9. und 12. 10. 04.

Unpopulär und doch respektiert

Für uns im «Westen» tönt Ihre Bilanz fast unreal. Wir wissen, was zu tun wäre, aber nicht, wie man die nötigen Mehrheiten dafür gewinnt.

Es braucht eine Vision, es braucht einen starken Willen, und es braucht Mut.

Natürlich war bei uns das Wahlergebnis 2002 die wichtigste Voraussetzung für die Reformpolitik.

Aber Sie sitzen in einer Minderheitsregierung.

In der vorhergehenden Regierung (1998-2002), der ich ebenfalls angehörte, konnte man an solche Reformen gar nicht denken; die Koalition war viel zu heterogen. Aber das neue Regierungsbündnis von 2002 besitzt den Willen und die Vision, die Dinge wirklich zu verändern.

In Deutschland oder der Schweiz heisst es: Reformen sind unpopulär; wer sich zu weit vorwagt, besiegelt sein eigenes politisches Schicksal.

Es ist fast paradox. Unsere Regierung ist vermutlich die unpopulärste in der kurzen Geschichte der Slowakei. Gemäss Umfragen sind 65% bis 70% der Bevölkerung mit der Regierung und ihrer Wirtschaftspolitik sowie mit ihrer eigenen Situation unzufrieden. Gleichzeitig werden wir aber akzeptiert und respektiert.

Das passt doch nicht zusammen.

Lassen Sie mich meine These mit zwei Beispielen untermauern. Im April gab es ein Referendum der Opposition zur vorzeitigen Entlassung der Regierung. Man kann sich keinen ungünstigeren Termin für eine solche Abstimmung vorstellen.

Unsere Reformpolitik war damals etwa eineinhalb Jahre alt, und am Anfang werden ja nur die Nachteile und Kosten von Reformen sichtbar; erst später zeigen sich die Vorteile. Trotzdem gingen nur 32% an die Urne - für ein Zustandekommen wäre eine Beteiligung von 50% nötig gewesen -, von denen zugegebenermassen 90% gegen die Regierung stimmten. Dennoch: Die rund 28%, die an der Urne ihre Unzufriedenheit ausdrückten, kontrastieren mit den 65 bis 70% in den Umfragen.

Und das zweite Beispiel?

. . . ist der Erfolg der Regierungskoalition bei den Wahlen zum Europaparlament im Juni. Ich interpretiere das so, dass auch die Unzufriedenen keine wirkliche Alternative zu unserer Politik sehen, dass sie nicht an einfache Lösungen glauben und dass sie im Innersten unseren Weg für angemessen halten - vielleicht für unangenehm, aber für realistisch. Nun haben wir zwei weitere Jahre vor uns, die uns nicht nur hohes gesamtwirtschaftliches Wachstum, sondern auch eine signifikante Zunahme der Reallöhne bringen sollten. Deshalb glauben wir, eine Chance zu haben, am Ende auch politisch erfolgreich zu sein.

Voraussetzungen erfolgreicher Reformen

Welche politökonomischen Lehren ziehen Sie aus ihren Erfahrungen als Reformpolitiker?

Erstens: Reformpolitiker sind vielleicht unpopulär, aber Politiker, die keine Reformen unternehmen, sind nicht automatisch populär.

Zweitens: Es braucht ein genügend radikales, umfassendes Reformpaket; nur das bringt etwas.

Drittens: Reformen müssen rasch nacheinander an die Hand genommen werden; nur dann hat man eine Chance, innert politisch nützlicher Frist die Erfolge der Reformpolitik ernten zu können.

Viertens: Man muss die Wahlperiode auch durchstehen, darf also nicht vorzeitig das Handtuch werfen oder aus dem Amt gejagt werden.

Hat Ihr Erfolg nicht damit zu tun, dass die Slowakei ein kleiner Staat ist, dem es schlecht ging?

Natürlich ist es einfacher, Reformen in armen und kleineren Ländern durchzuführen, aber denken Sie an Margaret Thatcher. Das zeigt doch, dass es auch in reichen und grossen Ländern möglich ist, radikale Reformen zu realisieren, wenn auch vielleicht erst, wenn einem das Wasser bis zum Halse steht. Im Allgemeinen tun Politiker das Notwendige und Vernünftige erst, nachdem sie alle anderen Möglichkeiten ausprobiert haben.

In der EU wird der Slowakei und anderen Reformländern der Vorwurf unfairen Wettbewerbs gemacht, bis hinauf zu Kanzler Schröder. Betreiben Sie nicht tatsächlich mit den Fördermitteln, die Sie von der EU erhalten, Steuer-Dumping?

Das ist schlicht Unsinn. Der Vorwurf ist falsch und unfair. Man darf bei einem Vergleich der Steuerbelastung nicht nur die Steuertarife anschauen, sondern muss auch die Steuerbasis berücksichtigen. Sachgerecht ist, wenn wir das Beispiel der Unternehmensbesteuerung nehmen, ein Vergleich der Anteile der Unternehmenssteuern am Bruttoinlandprodukt. Dieser Anteil dürfte in der Slowakei bei 2,4 bis 2,5% liegen, in Deutschland zwischen 0,7 und 1,1%, obwohl dort die Sätze doppelt so hoch sind wie bei uns. Die Erklärung ist:

Wir haben dank der Aufgabe vieler Abzüge, Ausnahmen und Spezialregelungen die Steuerbasis massiv ausgeweitet - darin liegt eine der Qualitäten dieser Reform.

Aber die Steuerbelastung ist gesunken?

Wir haben die Staatseinnahmen in absoluten Zahlen nicht reduziert, sondern lediglich die Struktur unserer Einnahmen verändert. Auch insofern kann von unfairer Steuerwettbewerb nicht die Rede sein. Und schliesslich wird unsere Reform zu raschem Wachstum führen und somit dazu beitragen, dass wir schneller keine Fördermittel mehr von der EU benötigen werden als ohne Reform. Wir sind keine Trittbrettfahrer, sondern wollen so rasch wie möglich auf eigenen Beinen stehen können.

Wenn Ihre Einnahmen nicht gesunken sind, ist die ganze Steuerreform ein Etikettenschwindel. Dann ist es für ausländische Investoren gar nicht so attraktiv, in der Slowakei aktiv zu werden?

Zum einen kommt es nicht nur auf die Steuerbelastung an, sondern auch auf viele andere Aspekte. Ausserdem haben wir, wenn man alles zusammennimmt, tatsächlich die geringste Kapitalbesteuerung in der EU. Ferner ist unbestreitbar, dass unser Steuersystem neutral, nicht verzerrend und vor allem einfach ist. Und schliesslich ist es eben schon so, dass die meisten Unternehmen die Steuertarife vergleichen.

Wachsender Reformdruck

Je erfolgreicher Sie sein werden, umso grösser wird der Druck der «alten» EU-Staaten werden.

Der Steuerwettbewerb kommt doch ganz Europa zugute, vor allem dem «alten» Europa, das Wettbewerb von aussen dringend nötig hat. Und dann darf man nicht vergessen: Wenn die Unternehmen nicht zu uns bzw. in die «neuen» EU-Länder kommen, werden sie nach Asien, nach China oder nach Russland gehen.

Und wenn die Einsicht fehlt?

Ich kann mir nicht vorstellen, dass es den Gegner des Steuerwettbewerbs in der EU gelingen wird, uns in die Knie zu zwingen und zu höheren Steuern zu drängen. Dafür brauchte es Einstimmigkeit, und die wird es nicht geben.

Glücklicherweise sind ja auch Länder wie Grossbritannien oder Irland nicht auf der Seite der Steuerharmonisierer. Unsere Reformpolitik wird also durch die EU nicht zu stoppen sein. Da mache ich mir keine Sorgen. Hingegen habe ich eine andere Sorge. Ich kann mir vorstellen, dass das Projekt «Euro» wieder scheitert, wenn die grossen Staaten sich als reformunwillig und -unfähig erweisen sollten. Aber ich bin optimistisch, weil der Druck zu Reformen grösser werden wird, nicht unbedingt von uns, sondern von ausserhalb der EU.

Schwarz G.

Ein Reformier der ersten Stunde

G. S. Ivan Miklos ist ein Reformier der ersten Stunde. Er gehörte vor der Wende zu den antikommunistischen Kräften und blieb auch danach einer der deutlichsten Kritiker der totalitären Vergangenheit. Nach dem Ökonomiestudium, das er 1983 abschloss, unterrichtete er an der Universität Bratislava auf verschiedenen Stufen Wirtschaftswissenschaften. Bereits 1991-92 amtete er erstmals als Minister (für Privatisierung). Danach baute er in der Opposition den Think-Tank MESA 10 auf und nahm in der Demokratischen Partei wichtige Führungspositionen bis hin zum Vorsitz ein. Seit 1998 ist er - in verschiedenen Regierungskonstellationen - Stellvertretender Ministerpräsident. Zudem ist er zurzeit Finanzminister der Slowakei.