

Follow the money! Handlungsfähiger Staat

Einleitung zum Heftschwerpunkt

von Cordula Drautz, Sarah Ryglewski und Till van Treeck



Foto: www.fotolia.com, © Ben Chams

In Zeiten, in denen Milliarden-Rettungspakete für Banken geschnürt werden, aber in kaum einer Kommune mehr Geld für ein öffentliches Schwimmbad vorhanden ist, stellt sich die Frage, wie ein solidarisches und wirtschaftlich erfolgreiches Gemeinwesen zukünftig finanziert werden kann.

Die öffentliche Verschuldung ist in Deutschland auch aufgrund der Banken-Rettungspakete gestiegen. Nach einem beinahe ausgeglichenem Haushalt im Jahr 2008 betrug die gesamtstaatliche Neuverschuldung 2009 über 70 Mrd. Euro und 2010 über 80 Mrd. Euro. Der Schuldenstand betrug Ende 2010 83,2 Prozent des BIP. Gleichzeitig wird beklagt, dass die öffentliche Infrastruktur marode ist. Nichtzuletzt angesichts schlechter personeller und baulicher Ausstattung von Schulen und Hochschulen, handlungsunfähiger Kommunen und Schließungen von sozialen und kulturellen Einrichtungen sowie eines enormem Investitionsbedarf etwa für den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft sind die Forderungen der FDP nach Steuersenkungen unverstänglich und sachlich falsch. Ohnehin hat Deutschland bereits heute eine der niedrigsten Steuerquoten unter den Industrienationen. Eine noch geringe-

re Steuerquote ist kein Wert an sich. Es besteht die Gefahr, dass sie zu Lasten eines Staates, der seine Aufgaben für die Menschen nicht mehr angemessen erfüllen kann, gehen würde.

Ohne die Steuerreformen seit 1998 hätte der Staat mehr als 50 Mrd. Euro mehr an Einnahmen (vgl. den Beitrag von Achim Truger). Die Einkommensteuer ist unter der SPD-geführten Regierung Schröders in den Jahren 1998 bis 2005 mehrfach gesenkt worden. Der Eingangsteuersatz wurde von 25,9 Prozent auf 15 Prozent, der Spitzensteuersatz von 53 Prozent auf 42 Prozent gesenkt. Im Zusammenspiel mit der schwachen Wachstumsentwicklung führte die Steuersenkungspolitik zu steigenden staatlichen Haushaltsdefiziten, auf die die Regierung – auch unter dem Druck des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – spätestens ab 2003 mit einer drastischen Sparpolitik bei den staatlichen Ausgaben reagierte. Im Ergebnis führten die Steuersenkungen und die anschließenden Ausgabenkürzungen zu einem regelrechten „Jahrzehnt der Entstaatlichung“ (Peter Bofinger).¹ Mit dieser Entwicklung ist Deutsch-

¹ Vgl. Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, WSI-Mitteilungen, 7/2008, S. 351-357.

land im internationalen Vergleich einen Sonderweg gegangen, wie Achim Truger in seinem Beitrag beschreibt.

„Die gegenwärtige Debatte über „mehr Steuern für Reiche“ krankt daran, dass sie nur als Rettungsmaßnahme für einen verschuldeten Staat verstanden wird,“ schreiben Niels Annen, Björn Böhning und Benjamin Mikfeld in der FAZ. Gesellschaftlicher Wohlstand entstehe aber aus einem komplexen Zusammenspiel vieler Faktoren. Der Reichtum Einzelner sei nicht zwingend gleichzusetzen mit ihrer Leistung. Der Immobilienbesitzer, der auf dem Wohnungsmarkt in einem schick gewordenen Stadtteil seine Mieten ständig anhebt, erwirtschaftet einen hohen Gewinn, ohne etwas im eigentlichen Sinne dafür zu leisten. Die Aufwertung des Stadtteils ist vielmehr eine „kulturelle Leistung“ der Bürgerinnen und Bürger, ironischerweise oft jener, die sich die teuren Mieten dann nicht mehr leisten können. Es sei also nur recht und billig, wenn die Gesellschaft diesen Gewinn oder das Vermögen angemessen besteuert – auch um die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur der Städte zu erhalten und neuen günstigen Wohnraum zu schaffen.²

Für öffentliche Zukunftsinvestitionen müssen also Mittel bereitgestellt werden, anstatt Private zu entlasten und zu bevorteilen. Insbesondere die dramatische Notlage der Kommunen gilt es dabei endlich zu überwinden und ihren Anforderungen und Potenzialen gerecht zu werden (vgl. auch den Beitrag von Wolfgang Uellenberg – van Dawen). Daher brauchen wir ein Konzept zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Es muss die Frage beantwortet werden: „Welche Leistungen soll der Staat erbringen, wieviele Einnahmen braucht er zu ihrer Finanzierung, und wer soll welchen Anteil dazu beitragen?“. Hierauf möchte der vorliegende Schwerpunkt Antworten geben.

Präventive Investitionen statt Handlungsunfähigkeit

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Debatte aus einer interessanten Perspektive eröffnet. Ein von der Landesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten stellte fest, dass sich die Reparaturkosten mangelhafter Sozialpolitik und die dadurch verursachten Steuerausfälle auf insgesamt fast 24 Milliarden Euro im Jahr belaufen.³ Die Landesregierung setzt daher auf eine gezielte, vorbeugende Politik, die die Lebenschancen und Entwicklungsmöglichkeiten jedes einzelnen Kindes verbessert und gleichzeitig zur Entlastung der öffentlichen Haushalte von „sozialen Folgekosten“ führt. Die Logik ist folgende: Durch eine präventive, vorsorgende Politik können in der mittleren und langen Frist Kosten gesenkt und Einnahmen gesichert werden. Denn je höher der Schulabschluss, desto geringer das Arbeitslosigkeitsrisiko und desto höher auch das spätere Erwerbseinkommen. Langfristiges Wachstum wiederum erleichtert den Rückgang der Schulden in Relation zum BIP (Rückführung der Schuldenstandsquote). Damit verringert sich die Last des Schuldenbergs. Kurzfristig könnten durch Vorbeugung bereits rund 2,5 Mrd. Euro in der Jugendbilanz (Altersgruppe bis zu 25 Jahre) eingespart werden. Haushaltskonsolidierung und präventive Wirtschafts- und emanzipatorische Sozialpolitik sind also kein Widerspruch, sondern bilden eine notwendige Ergänzung. Dieses Konzept der „Sozialen Prävention“ kann auch auf andere unterfinanzierte Bereiche übertragen werden.

Verrottende öffentliche Gebäude, kaputte Straßen und Wege – wer die Infrastruktur eines Landes verkommen lässt, spart kurzfristig möglicherweise Ausgaben. Jeder Tag, den Investitionen und Sanierungen von Infrastrukturmaßnahmen jedoch verschleppt werden, bedeutet das Leben auf Kosten der Substanz. Und es bedeutet vor allem einen Sanierungsstau, der

2 Niels Annen, Björn Böhning, Benjamin Mikfeld, „Alles besser anders machen“, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/politische-strategie-alles-besser-anders-machen-11229499.html>

3 Prognos Gutachten „Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“, <http://www.prognos.com/Singleview.306+M5e153f1cc0c.o.html>

immer größer wird. So werden die Kosten für einzelne Projekte immer größer, je länger man mit Instandsetzungsmaßnahmen wartet. Irgendwann kommt möglicherweise nur noch ein Abriss und Neubau eines Gebäudes oder einer Brücke in Frage. Das treibt die Kosten dann zusätzlich in die Höhe und hat mit präventiver Finanzpolitik gar nichts zu tun. Wichtige und vor allem in der Entstehung teure, aber wertvolle Infrastruktur muss dringend erhalten und ausgebaut werden.

Neben Sozialprävention und Infrastruktur sind ausgebildetes Fachpersonal oder die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen und (sozialer) Sicherheit der dritte Bereich, in dem das Konzept der „Sozialen Prävention“ sinnvoll anzuwenden ist. Deutschland hat in den letzten Jahrzehnten die öffentliche Beschäftigung reduziert. Im Vergleich etwa zu Skandinavien ist das Angebot an Dienstleistungen in den Bereichen Pflege und Bildung schwach (vgl. hierzu auch den Beitrag von Heinz Bontrup). Ein Ausbau des vorsorgenden Sozialstaats nach nordischem Vorbild würde einen stärker binnenmarktorientierten Wachstumsprozess auslösen, der auch aus außenwirtschaftlichen und europapolitischen Gründen dringend angezeigt ist (vgl. zur europapolitischen Dimension den Beitrag von Toralf Puschi). Dieser Ausbau des öffentlichen Sektors ist nicht mit einer wachsenden Staatsverschuldung verbunden. Wie Skandinavien zeigt, ist sozial nachhaltiges Wachstum solide aus Steuern und/oder Abgaben zu finanzieren. Der Wachstumsimpuls verringert dann auch die Staatsschulden oder wenigstens die primär bedeutsame Schuldenstandsquote, wie Michael Dauderstädt in seinem Beitrag zeigt.

Wozu Steuern? Steuerpolitik ist Gesellschaftspolitik!

In ihrem Steuerkonzept „3 mal 30 plus x“⁴ unterbreiten die Jusos Vorschläge für ein In-

vestitionsprogramm für Bildung, Umwelt und soziale Sicherung. Für diese drei Bereiche werden jeweils etwa 30 Mrd. Euro pro Jahr an zusätzlichen staatlichen Ausgaben vorgesehen. Hierdurch soll der Investitionsrückstand überwunden werden, der sich nach dem „Jahrzehnt der Entstaatlichung“ in Deutschland aufgebaut habe. Für die Bereiche Bildung und Infrastruktur (ökologische und herkömmliche) wären zusätzliche Ausgaben in dieser Größenordnung notwendig, damit Deutschland allein zum durchschnittlichen Investitionsniveau der alten EU-15-Länder aufschließt (vgl. auch den Beitrag von Achim Truger). Ausführliche Bedarfsanalysen kommen zu ganz ähnlichen Größenordnungen.

Die zusätzlichen Ausgaben für soziale Sicherung wiederum sollen einen Beitrag leisten, die Schieflage in der Einkommensverteilung abzumildern, die sich im letzten Jahrzehnt dramatisch verschärft hat. Nach einer OECD-Studie hat es von 2000 bis 2005 in keinem anderen OECD-Land einen so starken Anstieg von Armut und Ungleichheit gegeben wie in Deutschland.⁵ Im Jahr 2008 waren rund 11,5 Millionen Menschen unter der Armutsrisikoschwelle: dies entspricht rund 14 Prozent der Gesamtbevölkerung! Auch warnt die OECD immer wieder vor einer starken Zunahme der Altersarmut in Deutschland. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit erheblicher Investitionen in den sozialen Zusammenhalt: 30 Mrd. Euro pro Jahr zusätzlich wären ein wichtiger erster Schritt.

Dabei wird sich die Politik zukünftig mit einer nicht geringeren Hürde auseinandersetzen müssen: der Schuldenbremse. Ihre Verabschiedung war aus verschiedenen Gründen ein Fehler. Zum einen droht sie, den konjunkturellen Spielraum des Staates zu stark einzuschränken.⁶ Darüber hinaus bedeutet das

⁵ Vgl. OECD: Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Paris, 2008.

⁶ Vgl. Horn, G., Proano, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report Nr. 29/2008.

⁴ <http://www.jusos.de/sites/default/files/JusosProzent20Steuerkonzept.pdf>

annähernde strukturelle Neuverschuldungsverbot in seiner Unflexibilität, dass das Angebot an Staatsanleihen wegen der kaum noch vorhandenen staatlichen Schuldenaufnahme im Verhältnis zu den privaten Sparwünschen vermutlich schrumpfen wird. Das Angebot relativ sicherer Finanzanlagen geht damit aller Voraussicht nach zurück, und auch eher risikoscheue Anleger (wie Pensionsfonds, Lebensversicherungen und private Kleinanleger) werden auf riskantere Finanzmarktprodukte ausweichen müssen. Schließlich heißt das strukturelle Neuverschuldungsverbot aber auch, dass zusätzliche staatliche Ausgaben über vermehrte Einnahmen finanziert werden müssen. Angesichts der oben skizzierten Investitionsbedarfe muss die Schuldenbremse daher in erster Linie als eine Steuersenkungsbremse bzw. als Steuererhöhungsgebot interpretiert werden und über diesen zentralen Punkt gesellschaftliche Deutungshoheit erlangt werden.

Das Steuerkonzept der Jusos macht konkrete Vorschläge, an welcher Stelle Steuern erhöht und welche zusätzlichen Ausgaben damit finanziert werden könnten. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Steuererhöhungen möglichst wenig konjunkturschädigend ausfallen. Dies ist vor allem bei Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen der Fall, da einkommensstarke und vermögende Privathaushalte in der Regel eine geringe marginale Konsumneigung aufweisen. In diesem Fall wird der positive Nachfrage- und Wachstumseffekt von höheren staatlichen Ausgaben die negativen Nachfrage- und Anreizwirkungen von Steuererhöhungen überkompensieren. Ein stärkerer Wachstumsbeitrag des Staates und die Reduzierung der in den letzten Jahren stark gestiegenen Einkommensungleichheit wären außerdem ein wichtiger Beitrag zur Neuausrichtung des bislang sehr stark von Exportüberschüssen abhängigen deutschen Wachstumsmodells. So könnte Deutschland zum Wachstumsmotor in Europa werden und es damit den Krisenländern ermöglichen, aus ihrer hohen Staats- und Auslandsverschuldung herauszuwachsen.

Eine solche Politik würde auch einen Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit leisten. Denn es ist nicht im Interesse künftiger Generationen, wenn die privaten Ersparnisse eine nicht nachhaltige Überschuldung des Auslands finanzieren, die aus den deutschen Exportüberschüssen folgt. Besser ist es, wenn vermehrte öffentliche Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung, ökologische Erneuerung und Soziales getätigt werden. Da diese wegen der Schuldenbremse nicht mehr durch strukturelle Neuverschuldung finanziert werden können, ist ein Bekenntnis zu Steuererhöhungen unausweichlich.

Fiskalpolitik in der Erneuerung der SPD

Das vom Parteivorstand beschlossene Steuerkonzept leistet in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag. Zwar finden sich auch hierin die Schuldenbremse und das Bekenntnis zur Entschuldung als wichtige politische Ziele, dennoch wird ein Bewusstseinswandel innerhalb der SPD deutlich. So wird zur Reduzierung der Schuldenlast nicht mehr, wie in der Vergangenheit auch unter Sozialdemokraten üblich, die Eindämmung der Staatsausgaben als Mittel der Wahl genannt. Der Parteivorstand setzt stattdessen auf ein „qualitatives Wachstum“ zur Senkung der Neuverschuldung, das u.a. durch Investitionen in Bildung und Forschung, aktive Konjunkturpolitik, die Förderung von Investitionen und die Steigerung der Binnen Nachfrage gefördert werden soll. Gleichzeitig wird auch deutlich gemacht, dass die öffentliche Hand für eine solche politische Strategie derzeit finanziell nicht ausreichend ausgestattet ist – mit allen Folgen, die dies für die gesellschaftliche und politische Entwicklung in Deutschland hat.

Der Fokus des „Nationalen Paktes für Bildung und Entschuldung“ liegt daher folgerichtig nicht auf Einsparungen sondern darauf, die Einnahmenbasis der öffentlichen Hand zu erhöhen und ihr so Handlungsspielräume zurückzugeben. Gleichzeitig soll mit

dem Konzept auch die seit Jahren wachsende Steuerungerechtigkeit reduziert werden, deren Folgen Carsten Sieling in seinem Beitrag beschreibt. Wichtigste Maßnahmen aus linker Perspektive sind dabei die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in Höhe von 0,05 Prozent sowie die Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent. Darüber hinaus sollen weitere Einnahmen durch den Abbau von Subventionen und Steuererleichterungen, die Reform der Mehrwertsteuer und die Anhebung der Abgeltungssteuer erzielt werden. Alle diese Vorschläge sind richtig, und werden von der SPD-Linken zum Teil schon seit längeren gefordert. Allerdings gehen sie an einigen Stellen nicht weit genug bzw. werden nicht konsequent zu Ende gedacht. So ist insbesondere nicht nachzuvollziehen, warum mit der Anhebung des Spitzensteuersatzes die so genannte Reichensteuer wegfallen oder warum die Abgeltungssteuer beibehalten werden soll. Darüber hinaus wird im Steuerkonzept des Parteivorstandes zwar auf die besonders prekäre finanzielle Situation der Städte und Gemeinden eingegangen, konkrete Vorschläge, wie diese behoben werden soll, werden aber nicht gemacht. Diese Lücken schließt ein Papier der Bremer SPD, das ebenfalls als Antrag zum Bundesparteitag eingebracht werden soll. Deren Konzept sieht bei einem Spitzensteuersatz von ebenfalls 49 Prozent die Beibehaltung der Reichensteuer vor, wie es z.B. die Jusos schon auf dem letzten Bundesparteitag gefordert haben. Damit wäre de facto ein Spitzensteuersatz von 52 Prozent verbunden, der allerdings erst ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 150.000 Euro für Alleinstehende greifen würde, den gut verdienenden Facharbeiter also unberührt ließe.

Ebenfalls weitergehend ist die Forderung zur Abgeltungssteuer. Das Bremer Konzept sieht vor, diese abzuschaffen und damit die Privilegierung von „leistungslosen“ Einkünften gegenüber Erwerbseinkommen zu beenden. Wichtig für die Kommunen ist der Vorschlag,

die Gewerbesteuer zur Gemeindegewerbesteuer weiterzuentwickeln. Die Gemeindegewerbesteuer ist die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden, ihre Bemessungsgrundlage wurde auf Betreiben der SPD während der Großen Koalition verbreitert. Geblieben ist aber, dass FreiberuflerInnen von ihr ausgenommen sind. Das Bremer Konzept sieht vor, diese – bei einem Freibetrag von 24.500 Euro wie bei den übrigen Gewerbetreibenden – im Rahmen einer Gemeindegewerbesteuer einzubeziehen. Die Anrechenbarkeit dieser Steuer auf die Einkommenssteuer soll ebenfalls beibehalten werden, so dass es für die Betroffenen zu keiner Mehrbelastung kommt. Die finanzielle Basis der Gemeinden, die, wie das Konzept des Parteivorstandes zurecht bemerkt, die Hauptlast bei der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern sowie des demographischen Wandels tragen, würde allerdings gestärkt, da diese „neue“ Gemeindegewerbesteuer im Gegensatz zur Einkommenssteuer zu mehr als 90 Prozent in der Hand der Kommunen verbliebe.

Das die Verteilungsfrage in der Breite der Sozialdemokratie wieder gestellt wird, ist richtig und nicht zuletzt angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise angemessen. Strategisch wird es nun darauf ankommen, orientiert an den Finanzbedarfen gesellschaftlicher Fortschrittsprojekte wie einem erneuerten Sozialstaat oder der Energiewende die Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Ressourcen auf Seiten des Staates zugunsten der Allgemeinheit deutlich zu machen. Auch daran wird sich eine glaubhafte Erneuerung der SPD – nicht zuletzt auf dem diesjährigen Bundesparteitag – messen lassen müssen. ■

☞ Cordula Drautz ist Redaktionsmitglied der spw und IUSY-Vizepräsidentin.

☞ Sarah Ryglewski ist stellvertretende Landesvorsitzende der SPD Bremen und Mitglied der Bremischen Bürgerschaft.

☞ Dr. Till van Treeck ist Redaktionsmitglied der spw und Mitarbeiter im Referat Allgemeine Wirtschaftspolitik des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.