

Franz Segbers

„Die öffentlichen Finanzen sind einer der besten Ausgangspunkte
für eine Untersuchung der Gesellschaft,
und zwar besonders dann,
wenn man deren politisches Leben mit einbezieht.“

Joseph Schumpeter (1918)

Politik der leeren Kassen - umsteuern im Namen der Gerechtigkeit

Wer auf öffentliche Dienstleistungen angewiesen ist oder in sozialen Einrichtungen tätig ist, sieht sich mit den Folgen finanzieller Knappheit konfrontiert. Die Kassen sind leer, heißt es. In dieser Situation lohnt ein Blick in Bert Brechts *Turandot oder der Kongress der Weißwäsche*. Der größte Teil der Bevölkerung sind Bauern. Sie haben eine überaus große Ernte Baumwolle eingefahren. Doch der Kaiserhof, der das Baumwollmonopol innehat, hortet die Baumwolle, um die Preise nach oben zu treiben. Das Volk leidet, die Kleiderfabriken stehen still, die Menschen haben keine Kleidung, obwohl sie die Baumwolle eigenhändig gepflückt haben. Da man Unruhen im Volk befürchtet, beschließt der Hof des Kaisers, einen Kongress der TUIs einzuberufen, einen Kongress der Intellektuellen, auch Ausredner oder Weißwäscher genannt. Sie sollen dem Volk glaubhaft machen, warum es keine Baumwolle gibt und die Lager leer sind. Wer dem Volk dies am Besten verdeutlichen kann, dem winkt zum Lohne des Kaisers Tochter. Den klugen Reden lauscht das Volk. Unter ihnen auch ein alter Bauer. Er bewundert die TUIs und will selber nichts sehnlicher, als dass sein Sohn auch ein TUI werde. Der Bauer hört und hört die gelehrten Ausführungen der TUI, doch er schüttelt den Kopf - hat er doch selbst Baumwolle geerntet und diese in die Stadt ins Lager gebracht.

Auch heute tragen TUIs zur öffentlichen Verwirrung bei. Es muss doch überraschen, dass sich in Deutschland als einem der reichsten Länder der Erde mitten in einem bislang nicht gekannten Wohlstand die Meinung immer mehr durchsetzt, dass man doch „sparen“ müsse, da die Kassen leer seien und man jaherlang über die Verhältnisse gelebt habe. Erstaunt stellt der Bürger fest, dass die Politiker ihn in einem wahren Unterbietungswettlauf von Steuern entlasten wollen und sich gleichzeitig eine

Lücke im Haushalt in Milliardenhöhe auftut, die nicht „gegenfinanziert“ ist. Welchen rationalen Kern hat eine solche auf den ersten Blick widersinnige Politik?

Glaut man den Schlagzeilen der Presse und den Reden der Politiker, dann ist Deutschland pleite. „Deutschland wird Europas Schuldenkönig.“ (FAZ, 12.12.2003) Immer größere Steuerausfälle reißen immer größere Löcher in die öffentlichen Haushalte, obwohl eine Haushaltskonsolidierung der nächsten folgt. Die Anzahl der Kommunen, die finanziell am Abgrund stehen, nimmt zu, und auch ökonomisch starke Städte wie Frankfurt oder München müssen zur Finanzierung der Gehälter ihrer Beschäftigten Kredite aufnehmen. Nicht anders die Länder: Immer mehr Länderhaushalte bewegen sich am Rande des von der Verfassung Erlaubten. Diese kritische Haushaltslage führt zu massiven Einschnitten in den Sozialhaushalten. Dies trifft die soziale Arbeit und die Wohlfahrtsverbände direkt. Nach Hessen nehmen auch die Landesregierungen in Nordrhein-Westfalen oder Bayern massive Einschnitte in ihren Haushalten vor.

Welche Antworten werden auf diese Finanzkrise gegeben? „Die Ansprüche an das Gemeinwesen müssen gestutzt werden,“ lautet das Rezept einer „Kulturrevolution für den modernen Staat“ (Schmidt 1996: 13). Der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl fordert, die „Verkrustungen des Sozialstaates“ (FAZ, 29.11.1994) aufzubrechen. Wolfgang Schäuble beklagt die „Wohlstandsfalle eines Vorsorgestaates“. (FAZ, 26.11.1996) Meinrad Miegel attestiert eine „deformierte Gesellschaft“ (Miegel 2002). Der Sozialstaat, der lange Zeit als wichtige Institution zur Lösung sozialer und wirtschaftlicher Probleme galt, wird inzwischen weithin selbst zum Problem erklärt.

Die öffentliche Haushaltspolitik, also die Finanz- und Fiskalpolitik, gehört zu den umstrittensten Arenen politischer Auseinandersetzung. Dies ist auch keineswegs verwunderlich, denn die Steuerpolitik entscheidet über die finanziellen Mittel, welche der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben innehat. Doch für welche Aufgaben muss der Staat handlungsfähig sein? Wer entscheidet darüber? Was heißt schließlich Steuergerechtigkeit?

Die Politiker konkurrieren mit gänzlich unterschiedlichen Steuerkonzepten, die alleamt mehr „Steuergerechtigkeit“ versprechen. Friedrich Merz, CDU-Vize, hat ein stufiges Steuermodell mit drei Steuersätzen von 12, 24, 36 Prozent entwickelt. Die FDP fordert, den Bundeshaushalt um 26 Mrd. Euro zu entlasten. In ihrem gemeinsamen Steuerkonzept streben die Unionsparteien CDU und CSU an, den Bürger „stabilitätsgerecht“ netto um 10 Mrd. Euro zu entlasten. (FR, 27.1.2004) Der ehemalige Verfas-

sungsrichter Paul Kirchhoff plädiert für einen Einheitssteuersatz von 25 Prozent, und der Sachverständigenrat favorisiert ein „duales Steuersystem“. Die Bundesregierung hat eine Steuerreform beschlossen, die den Spitzensteuersatz von 48 Prozent auf 42 Prozent im Jahr 2005 senken soll.

Steuerfragen sind hochpolitisch. In ihnen spiegelt sich der Machtanspruch der jeweiligen politischen Richtungen, die den Staat maßgeblich führen. Jenseits der lautstarken Finanzkrisenrhetorik ist deshalb ein nüchterner Blick auf die soziale Wirklichkeit nötig, um nicht à la Brecht den TUIs das Feld und die Deutung der Realität zu überlassen.

Politik der leeren Kassen – Politik mit leeren Kassen

Programmatisch heißt es in einem Kommentar im *Handelsblatt*: „Vor allem der ‚Sozialstaat‘ soll einer Fastenkur ausgesetzt werden.“ Deshalb solle der Staat es halten wie private Haushalte. Auch diese verkaufen ihr Eigentum, bevor sie Schulden aufnehmen. „Eine solche Privatisierung des Staates, seine Reduktion auf ‚Teilzeitarbeit‘, ist jedoch nur sinnvoll, wenn der Staat uno actu auch auf sein bisheriges Leistungsentgelt, dh. auf Steuern und Abgaben, verzichtet. Denn die privaten Einrichtungen, die an die Stelle des Staates treten, verlangen für ihre Leistungen Marktpreise. Und diese können nicht zusätzlich zu den bisherigen Steuern und Abgaben bezahlt werden. Vielmehr ist das Staatsentgelt zu kürzen um die Beiträge, die von den Bürgern nun an die neuen privaten Adressen gezahlt werden. ... Alles ist denkbar, wenn der Staat nicht nur im Soll, sondern auch im Haben abgebaut wird.“ (Mundorf 1994)

Im neuen Teilzeit-Staat, wie er hier skizziert wird, ist das Prinzip der Ökonomisierung und Monetarisierung durchgesetzt. Der Staat wird zu einem bloßen Dienstleister, an den die Bürginnen und Bürger herantreten und für Leistungen zahlen. Diese Prinzip verändert nicht nur das Verhältnis von Staat und Bürger zu einer Kundenbeziehung mit Leistungsanspruch, es bewirkt auch, dass nur diejenigen das volle Bürgerrecht erhalten, die auf dem Markt als souveräne Konsumenten ihr Stimmrecht mit Euro ausüben können. Ein solcher neuer Staat dankt aus seiner Verantwortung für das Gemeinwohl. Für die Durchsetzung von Verteilungsgerechtigkeit fühlt er sich nicht mehr verantwortlich.

Die Kostenseite wird im propagierten verschlankten und kundenfreundlichen Staat reduziert, indem die öffentlichen Güter sortiert und schließlich aussortiert werden: Solche Bedürfnisse, die sich auf einem Sozialmarkt profitabel befriedigen lassen,

werden von einem kaum mehr profitabel zu vermarktenden Teil getrennt, der dem Staat als Kernaufgabe übrig bleibt.

Finanzpolitik als Instrument der gesellschaftspolitischen Gegenreform

Der US-amerikanische Soziologe O'Connor hat den Begriff einer „strukturellen Finanzkrise“ (Connor 1974) des Staates geprägt. Gemeint ist, dass der Staat einerseits gezwungen ist, mit Finanzmitteln auf die Wirtschaftskrise zu reagieren, er aber andererseits vom Wirtschaftswachstum abhängig ist. Gerade dann aber, wenn die Wirtschaft unter Wachstumsschwäche leidet, muss der Staat fiskalisch gegensteuern. Den wachsenden Anforderungen stehen sinkende Einnahmen gegenüber. Die Krise des Sozialstaates ist deshalb im Kern eine Krise des Steuerstaates. Wie der Staat auf diese Finanzkrise reagiert hat Folgen für die Bürgerinnen und Bürger. „Die Menschen, die die von der Regierung zur Verfügung gestellten Dienstleistungen benötigen, können ignoriert und ihre Bedürfnisse können vernachlässigt werden. ... Ferner können die Leute gezwungen werden, höhere Steuern zu bezahlen.“(O'Connor 1974: 10)

Seit Jahren setzt die Finanz- und Haushaltspolitik auf eine dreifache Strategie zur Einnahmenreduzierung, die eine Ausgabenkürzung erzwingt (vgl. Pelazzari 2001: 97) :

1. *Senkung der Steuerquote:*

Die gesunkene Steuerquote (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) ist Ausdruck von Steuerentlastungen von Unternehmen und hohen Einkommen, welche wiederum als Grundlage dafür dienen, die Ausgabenseite der Finanzen zu reduzieren. Dazu wird ein internationaler Steuerwettbewerb um einen steuergünstigen Standort inszeniert, der eigentlich weitgehend ein Steuerhinterziehungswettbewerb ist. Der Wettbewerb geht nämlich um eine „Steuroptimierung“, die in der Sache eine Flucht vor Steuern darstellt und sich nur für eine kleine Minderheit finanzmobiler Steuerpflichtiger lohnt. Die Steuerquote befindet sich mit 21 Prozent am Bruttoinlandsprodukt auf einem historischen Tiefstand.

2. *Senkung der Staatsquote:*

Der Druck auf die Staatsquote (= Summe aller Ausgaben des Staates relativ zum Sozialprodukt einschließlich der Sozialleistungen) nimmt politisch zu. Die Quote sinkt von 50,3% (1996) auf 48,5% (2002). Wenn die angepriesene weitere Senkung der Staatsquote auf 40% erfolgt, dann würde dies statistisch

gerechnet zu einer Reduktion des Staatsausgaben um 170 Mrd. Euro zwingen und einen noch stärkeren Abbau des Sozialstaates vorprogrammieren.

3. *Privatisierung* rentabler Sektoren wie Bahn, Post, Telekommunikation oder Energiewirtschaft.

Um die Steuerreform für 2004 finanzieren zu können, will der Bund Aktien der Telecom sowie der Flughäfen Köln/Bonn, Frankfurt und München verkaufen und hofft dadurch einen Erlös von 5,3 Mrd. Euro zu erzielen. Doch sein „Tafelsilber“ verkauft man nur einmal.

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages stimmt dem OECD-Sekretariat in Paris zu, das davon spricht, dass dieser Steuerwettbewerb „ruinöse Züge“ angenommen habe: „Während die Steuerlast der Unternehmen unter Gutverdienenden abnimmt, zeigen die Mehrwertsteuersätze sowie die von allen Bürgerinnen und Bürgern zu zahlenden kommunalen Aufwendungen einen gegenläufigen Trend. Auch wächst der Anteil der Steuern auf Löhne und Gehälter, während der Anteil von Steuern auf Einkommen und Gewinnen und Vermögen rückläufig ist. Es findet, so scheint es, eine fiskalische Umverteilung von unten nach oben statt.“ (Deutscher Bundestag 1999: 5) Die Debatte um die Staatsverschuldung symbolisiert nur einen „Stellvertreterkrieg“, denn eigentlich geht es um den sozial aktiven Staat, den die Neoliberalen zu einem sozial schlanken Staat umbauen wollen, um den Staatsanteil am realen Sozialprodukt zurückzunehmen. In einem Manifest „*Bürger zur Freiheit!*“ heißt es: „Bei einem Staat, den die Bürger auf das unbedingt Notwendige beschränkt haben, gibt es keine Berechtigung für Schuldenmacherei. Deshalb darf der Staat keine langfristigen Schulden haben.“ (Doering / Fliszar 1995: 13). Die vermeintliche Konsolidierung des Haushalts angesichts massiver Staatsverschuldung wird also strategisch für den Umbau des Staates „auf das unbedingt Notwendige“ instrumentalisiert. Die Einnahmeseite ist dann kein Thema mehr, da die Haushaltsanierung zum vordringlichen Ziel erklärt wird. Es richtet sich das Augenmerk ausschließlich auf die Ausgabenseite eines hochverschuldeten Staates, dem vorgeworfen wird, auf Kosten der folgenden Generationen zu leben. Mit dem Verweis auf leere Kassen lassen sich dann sozialpolitische Reformen und gesamtgesellschaftlich plausibel machen. Am Ende herrscht der Sachzwang vor, man müsse schließlich doch sparen. So wird durch rigorose Einnahmekürzung eine Politik der leeren Kassen inszeniert, um anschließend mit dem Druck von leeren Kassen Politik machen zu können.

Die FAZ kommentiert: „Die Senkung der Staatsausgaben ist der Königsweg.“ (Welter 2003) Denn: „Eichel nähme weniger aus der einen Tasche (Steuererleichterung) und hätte weniger Steuergeld, um Verteilungskel zu spielen (Subventionsabbau). Ökonomisch ist das kein Nullsummenspiel, sondern stärkt das Wachstum. ... Ist somit jede Zeit eine gute Zeit, um Steuern zu senken? Ja.“ Als einziger Ausweg aus der enorm hohen und permanent steigenden Verschuldung bleiben in der politischen Logik nur Haushaltskürzungen. Sparen wird zu einer vernünftigen und politisch umsichtigen Bürgertugend. Immer neue Sparmöglichkeiten werden erkundet, die insbesondere die da unten treffen, während sich die politische Elite Steuersenkungen mit dem Argument verordnet, dass dadurch Investitionsmitteln für ein versprochenes Wirtschaftswachstum frei würden.

Wenn bei den Steuerreformen, die sich alle dem Ziel von mehr Gerechtigkeit verschreiben, die Gegenfinanzierung fehlt, kann sie nur durch Kürzungen im Haushalt erfolgen. Gekürzt werden jedoch Leistungen des Sozialstaates, die als Konkretion von Gerechtigkeit zu verstehen sind. So vollzieht sich also durch die Steuerreform hinter dem Rücken einer vermeintlichen Steuergerechtigkeit tatsächlich ein Abbau von Gerechtigkeit. Das DIW kommt angesichts der Steuerausfälle zu der Schlussfolgerung: „In Anbetracht der angespannten Finanzlage des Staates werden die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihren Sparkurs verschärfen.“ (DIW 2004: 24) Die Finanzlage diktiert nicht nur den Handlungsspielraum für Sozialpolitik, sondern ist auch ein Instrument für die Durchsetzung einer gesellschaftspolitischen Gegenreform: den sozial verschlankten, „aktivierenden“ Sozialstaat mit niedrigen Steuersätzen und wenigen öffentlichen Leistungen. Die selbstverursachte Finanzkrise bereitet somit geradezu das Terrain für eine solche Gegenreform. Der Kommentator der FAZ Hans D. Barbier, bringt den Zusammenhang zwischen Gegenreform und Sparen auf den Punkt: „Die Politik tut einstweilen noch so, als gehe es ums ‚Sparen‘. Die Entzauberung des Sozialstaates, die Entmachtung der Tarifverbände und die Neuvermessung seiner Umverteilungsmechanismen werden aber nicht aufzuhalten sein.“ (Barbier 1996) Barbier lässt keinen Zweifel daran, dass es nur vordergründig um Sparen geht. Tatsächlich ist das Sparen nur eine Strategie im Rahmen einer Gegenreform. Die gegenreformerische Durchsetzung des neuen Gesellschaftsmodells führt zur Schwächung, Reduzierung oder Abschaffung der sozialen Leistungen des Sozialstaates.

Verschuldung ein strukturelles Phänomen

Staatsverschuldung ist ein Ausdruck dafür, dass die Staatseinnahmen nicht mehr ausreichen, um den national- oder sozialstaatlichen Aufgaben gerecht zu werden. Also müssen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben Kredite aufgenommen werden. Unbestritten ist, dass jeder Schuld ein Guthaben auf der anderen Seite entspricht. Deshalb steht auch hinter allen Schulden ein mindest gleich großes Geldvermögen. Verschuldung der einen ist das Spiegelbild der Vermögen der anderen. Dieses kann größer, jedoch nie kleiner sein als die Schulden. Schulden entsprechen immer Guthaben. Deshalb braucht der Kapitalzins den Schuldner zur eigenen Vermehrung und könnte ohne ihn nicht existieren. Da auf der anderen Seite der Bilanz Schulden der Schuldner Geldvermögen sind, ist die Zunahme der Schulden Indiz für ein beträchtliches Wachstum der Forderungen von Geldvermögen Besitzenden. Deshalb sind die öffentlichen Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt die Kehrseite der gleichfalls gewachsenen privaten Geldvermögen.

Teufelskreis der Schuldendynamik

Die Gesamtverschuldung aller öffentlichen Haushalte betrug 2003 bei einem Bruttoinlandsprodukt von ca. 2.000 Mrd. Euro mehr als 1.424 Mrd. Euro. Sie macht 65 Prozent des Bundesinlandsprodukts aus. (FAZ, 12. 12. 2003) Bei allen Kürzungsanstrengungen wird jedoch nicht gespart bei einem Haushaltsposten, dem Schuldendienst. Jeder siebte Steuer-Euro musste 2002 für Zinsen gezahlt werden. 39, 7 Mrd. Euro musste der Bund allein im Jahr 2003 an Zinszahlungen ausgeben. Der Schuldendienst macht nach Gesundheit und Soziales den zweitgrößten Haushaltsposten aus. In allen öffentlichen Haushalten beträgt im Jahr 2003 der Schuldendienst 80 Mrd. Euro. (www.Staatsverschuldung.de) Fast 90 Prozent der Neuverschuldung im Jahr 2003 werden für den Schuldendienst gebraucht.

Abb. 1: Gesamthaushalt 1965 bis 2002: Daten zur Verschuldung aller öffentlichen Haushalte

Zeitraumen	Neuverschuldung	Zinsausgaben
Summe 1965 - 1980	196,8	103,7
Summe 1981 - 2002	854,9	1.019,5
Summe 1965 - 2002	1.051,7	1.123,2

Quelle: www.Staatsverschuldung-Schuldenfalle.de/ Tabelle 3

Die Summe der Zinsausgaben zwischen 1965 und 2002 überstieg die Summe der Neuverschuldung, d.h. die Neuverschuldung deckte nicht einmal die Zinsausgaben. Seit 1980 hat sich allein der Bund mehr als 752 Mrd. Euro auf dem Kapitalmarkt geliehen. Dennoch reichte das aufgenommene Geld nicht aus, um die Zinszahlungen in der Höhe von 903 Mrd. Euro zu bezahlen. Trotz eines beispiellosen Abbaus sozialer Leistungen, trotz allen Sparens also, steigt die Neuverschuldung von Jahr zu Jahr auf jeweils neue Rekordhöhen.

Abb. 2: Staatsschuldenquote 1980-2003
(in Prozent des BIP, öffentlicher Haushalt)

Jahr	Staatsschuldenquote
1980	31,7%
1985	41,7%
1990	43,5%
1995	57,1%
2000	60,2%
2001	59,5%
2002	60,9%
2003	61,8%

Bundesministerium der Finanzen 2002: 51

(ab 2000 Prognose)

Die Schulden der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland sind seit 1950 unterunterbrochen angestiegen. Nicht ein einziges Jahr hat es gegeben, in dem die Schulden abgebaut wurden oder auch nur gleich geblieben sind. Vielmehr hat sich das Tempo des Schuldenwachstums von Jahr zu Jahr erhöht. Und doch gab es in den 90er Jahren eine neue Qualität. Seit 1990 sind die Schulden in jedem einzelnen Jahr um denselben oder einen größeren Betrag gestiegen als im gesamten Zeitraum zwischen 1951 und 1970.

Die Bundesbank befürchtet zu Recht einen „Teufelskreis einer Schuldendynamik“, bei der sich die Verschuldung aus sich selbst heraus nährt. (Handelsblatt 24.6.1996, 5) Was aber schlägt die Bundesbank zur Lösung des richtig erkannten Problems vor? Sie fordert, „über eine Rückführung der Staatstätigkeit ausgeglichene Haushalte

zu erreichen und danach weitere Abgabensenkungen zu ermöglichen, weil hierdurch die Wachstumsbedingungen verbessert werden. Alle staatlichen Ebenen müssen deshalb ihre Leistungen überprüfen und dabei auch unpopuläre Entscheidungen treffen.“ (Deutsche Bundesbank: 2003a) Gefordert wird hier unmissverständlich, dass die sozialstaatlichen Aufgaben dem Schuldendienst geopfert werden sollen. Der Sozialabbau dient dazu, den Schuldendienst aus der Staatverschuldung aufrecht zu erhalten. Dabei nimmt die Bundesbank auch demokratisch nur schwer zu legitimierende Entscheidungen in Kauf.

Wem nützt das Sparen?

Wenn „gespart“ werden muss und die Lasten neu zu verteilen sind, ist ein Diskurs über soziale Gerechtigkeit eröffnet. Wer zahlt? Wer zuviel, wer zuwenig, wer gar nichts für das Gemeinwesen? Die leeren Kassen sind kein Schicksal, sondern vielmehr Ausdruck einer Politik, die mit leeren Kassen Politik macht. Anstatt nämlich die vermögenden Schichten und die Unternehmen in einem solchen Maße zu besteuern, dass der Staat über die nötigen Einnahmen verfügt, die ihn handlungsfähig machen, leiht der Staat sich bei den Wohlhabenden Geld und bezahlt ihnen dafür auf Kosten der Allgemeinheit attraktive Zinsen.

Durch die selbstverursachte Finanzkrise des Staates mittels Steuersenkung entzieht der Staat sich selber nicht nur jene finanziellen Ressourcen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, er wird auch zur Aufnahme von öffentlichen Anleihen genötigt. Die Kreditierung erfolgt jedoch nicht gleichmäßig durch alle Bevölkerungsschichten, sondern vor allem über das Geldvermögen der Wohlhabenden. In- und ausländische Banken sind also die Geldgeber, denen Darlehen mit Zins und Zinseszins zu erstatten sind. Das Geldvermögen privater Haushalte in Deutschland ist (von 2.700 Mrd. Euro in 1995) Ende 2002 auf die Summe von 3.730,5 Mrd. Euro gestiegen. (Deutsche Bundesbank 2003b) Die oberen zehn Prozent der privaten Haushalte verfügen über mehr als 50 Prozent dieses gigantischen Geldvermögens. Die Vermögensbesitzer erzielen für die gegenwärtig 1.424 Mrd. Euro Staatsschulden jährlich rund 50 Mrd. Zinsen. Sie sind letztlich auch die Profiteure der Staatverschuldung. Deshalb sind die Staatsschulden und die hierfür zu zahlenden Zinsen und Zinseszinsen eine wichtige Quelle für den Anstieg der Vermögenseinkommen. Mitte 2002 schuldete der Staat demnach 538 Mrd. Euro inländischen Kreditinstituten, 460 Mrd. Euro ausländischen Gläubigerbanken bei 998 Mrd. Außenständen. (FR, 1.10. 2003, S. 31)

Die Diskussion um die Staatsverschuldung ist eine Nebelwand, hinter der sich nicht nur die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse und Umverteilungsprozesse, sondern auch die politischen Strategien verbergen lassen, um nach und nach das Konzept einer anderen Gesellschafts- und Sozialverfassung umzusetzen. Staatsverschuldung ist deshalb eine gigantische Umverteilung von unten nach oben, die zu einer permanenten Umverteilung wird, wenn der Schuldenstand eine Summe erreicht hat, die faktisch nicht abgezahlt werden kann. Da die Zinsen vornehmlich aus Steuereinnahmen der abhängig Beschäftigten bezahlt werden müssen, wird durch die Staatsverschuldung ein Teil der durch abhängige Arbeit erzielten Einkünfte in Vermögenseinkünfte der Wohlhabenden umgewandelt. Die unteren Einkommensschichten, die durch den rigorosen Sparkurs am Stärksten betroffen sind, sind zugleich auch jene, die mit ihrem Steueraufkommen die Zinseinnahmen der Reichen aus der steigenden Staatsverschuldung bezahlen. Die Last trägt also die Mehrheit, bei denen Löhne abgesenkt und soziale Dienst eingespart werden, auf welche gerade sie angewiesen sind.

Die Staatsverschuldung wächst trotz einer ins zweite Jahrzehnt gehenden massiven Kürzungspolitik wesentlich schneller als das Bruttoinlandsprodukt. Dieser Schuldenberg ist deshalb auch nicht abzutragen, wie massiv die Kürzungen und Streichungen im Ausgabenteil der Öffentlichen Haushalte, Sparen genannt, auch ausfallen würden. Dies aber bedeutet, dass durch Sparen der überschuldete Staatshaushalt und die Finanzkrise nicht zu sanieren sind. Denn selbst bei einer jährlichen Rückzahlung der Schulden in einer Höhe von 12 Mrd. Euro (das wäre eine Reduktion des Bundeshaushaltes um 20 Prozent) wäre der Schuldenberg in einhundert Jahren immer noch nicht abgetragen. (Simon 2003: 8)

Ethische Maxime: Schulden, die nicht bezahlt werden können, müssen erlassen werden

Das Problem der Überschuldung ist nur in seiner Komplexität modern, insofern Verschuldung privater Haushalte, Binnenstaatsverschuldung und Verschuldung ganzer Staaten gegenüber fremdstaatlichen Geldgebern ineinander übergehen. Ansonsten reicht das Problem der Überschuldung zurück bis in die frühen antiken Hochkulturen. Im Zusammenhang der globalen Überschuldung, insbesondere der himmelschreienden Überschuldungskrise in den armen Ländern des Südens, gab es eine ethisch wie ökonomisch und politisch hoch brisante Wiederentdeckung einer biblischen Tra-

dition: den Schuldenerlass. (Segbers, 2002a: 187-192, 384-392) Beschrieben wird in der Bibel das Schuldverhältnis als ein Machtverhältnis, wenn es heißt: „Der Reiche hat die Armen in seiner Gewalt, der Schuldner ist seines Gläubigers Knecht.“ (Spr 22,7). Im Verhältnis zwischen Gläubiger und Schuldner zeigt sich ein gesellschaftliches Machtverhältnis zwischen Arm und Reich. Eingenommen wird hier die Perspektive des Schuldners, nicht des Gläubigers. Kreditvergabe wird nicht als ein Akt von Edelmut gekennzeichnet, sondern verfolgt Interessen, nämlich den Gewinn von Zinsen. Schuldenerlass ist deshalb als eine Reaktion zu verstehen, die jene durch diesen Prozess hervorgerufene Abhängigkeit und Verarmung durch die Interessen des Gläubigers unterbrechen will. Welche Bedeutung es in der Christentumsgeschichte zudem hat, zeigt sich an der Vater-unser-Bitte: „... und vergib uns unsere Schuld wie auch wir vergeben unseren Schuldnern“. Vergabung von Schuld umschließt auch die Tilgung finanzieller Schulden.

Der biblische Schuldenerlass lautet:

„Nach Verlauf von sieben Jahren machst du einen Erlass. Und dies ist der Gegenstand des Erlasses: Es ist ein Erlassen jedes Besitzers in bezug auf das Darlehen in seiner Hand, dass er seinen Nächsten geliehen hat, und er soll seinen Nächsten nicht drängen und seinen Bruder, denn es ist ein Erlass für JHWH ausgerufen.“ (Dtn 15, 1f.)

Der Versuch wird gemacht, jene ökonomischen Mechanismen außer Kraft zu setzen, die seit der Antike regelmäßig zur Überschuldung führen. Dass diese Abhängigkeit des Schuldners vom Darlehensgeber durchbrochen werden soll, ist unaufgebar und verpflichtender Teil der biblischen und ethischen Tradition des Christentums. Die ethische Maxime besagt: Schulden, die nicht bezahlt werden können, müssen erlassen werden. Das Leben darf nicht den Ansprüchen der Gläubiger geopfert werden. Diese Ethik formuliert einen Vorrang: Vorrang vor den Interessen der Schuldner oder allgemeiner ausgedrückt: vor dem Geld- und Kreditsystem haben die Lebensbedürfnisse der Menschen unbedingten Vorrang.

Um Freiheit von der Macht der Gläubiger ging es im biblischen Schuldenerlass. Um Freiheit geht es auch heute: Der demokratische Staat muss seine Handlungsfähigkeit wiedergewinnen, politisch Prioritäten setzen zu können. Soziale Dienste, Kultur, Bildung oder Umweltschutz drohen im Sog der Finanzkrise unterzugehen. Die Sparbeschlüsse sind Kürzungen, welche die öffentlichen Aufgaben und Güter mit dem Ziel abbauen, den Schuldendienst bedienen zu können. Doch dadurch werden gerade

die sozialen Leistungen für jene gekürzt, die sich brauchen, während die monetären Kürzungen den Wohlhabenden, die auf sie nicht angewiesen sind, in Zinsrückzahlungen umgewandelt „ausgezahlt“ werden.

Diese ethischen Maxime zielen auf Freiheitsrechte und sozialen Zusammenhalt. Um Freiheit geht es auch heute in den zeitgenössischen Schuldenkrisen. Ein demokratisches Gemeinwesen muss die Freiheit besitzen, die Prioritäten selber zu setzen, damit soziale Dienste, soziale Sicherungssysteme, Bildungs- oder die Umweltaufgaben nicht den Schuldnern geopfert werden. Wer in Schuld steht, der bringt sich in eine Abhängigkeit von internationalen Finanzakteuren, wie sie der ehemalige Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer in aller Deutlichkeit benannt hat. „Die meisten Politiker sind sich immer noch nicht darüber im klaren, wie sehr sie bereits heute unter der Kontrolle der Finanzmärkte stehen und sogar von diesen beherrscht werden.“ (FAZ, 3.2.1996) Tietmeyers durchaus zutreffende Beschreibung der Herrschaft der Finanzmärkte über die demokratisch legitimierte Politik bedeutet einen politischen Souveränitätsverlust des Nationalstaates gegenüber den Banken und den Geldvermögen Besitzenden.

Deshalb brauchen wir eine politische, ökonomische und ethische Diskussion über eine Staatsverschuldung, die aus nicht zurückzahlbaren Schulden besteht. Hier muss der ethische Grundsatz zur Geltung kommen, dass Schulden, die nicht zurückgezahlt werden können, auch nicht zurückgezahlt zu werden brauchen. Auf diese Situation antwortet die ethische Tradition der Bibel mit der Forderung nach einem Schuldenerlass. Wie jedoch kann diese ethische Maxime politisch und ökonomisch umgesetzt werden? Für die Zukunft der politische Debatte wird es wichtig sein, die Argumente aus der Entschuldungsdebatte hinsichtlich des überschuldeten globalen Südens auf die Verhältnisse im Norden zu übersetzen.

Auch wenn angesichts der politischen Landschaft die Erinnerung an den biblischen Schuldenerlass illusionär erscheinen mag, kann ein Verweis auf US-amerikanische Rechtsinstitute die Diskussion stärken. Die deutsche Rechtsordnung kennt zwar die Insolvenz von Privatpersonen und Unternehmen, nicht jedoch die von staatlichen und öffentlichen Schuldnern. In den USA gibt es ein Insolvenzrecht für Schuldner mit hoheitlicher Gewalt, das seit vielen Jahren bei bankrotten Kommunen angewendet wird. Ein brauchbarer Weg könnte die Einführung eines Insolvenzrechtes auch für kommunale Körperschaften sein, wie es in den USA bereits besteht. Die Gerichte entscheiden nicht darüber, welche staatlichen und öffentlichen Dienste angesichts

der Finanzlage gekürzt werden müssen, sondern überlasst die Entscheidung der Politik. Bei dem Verfahren haben alle Betroffenen Anhörungsrechte. Ein solchermaßen organisiertes Insolvenzverfahren ermöglicht einen gesellschaftlichen Kompromiss zwischen den Interessen der Bürger an einem funktionierenden politischen Gemeinwesen einerseits und den Interessen der Gläubiger andererseits. „Der Staat geht in Konkurs, damit die Demokratie aufatmen kann.“ (Simon, 2003) Dadurch wird ein demokratisches Verfahren im Umgang mit Schulden gewährleistet, bei dem das Problem der Zahlung von Zinsen durch die Gesellschaft und das Problem des Bezugs von Zinsen durch die Geldvermögensbesitzer als ein gesamtgesellschaftliches Umverteilungsproblem gelöst werden muss.

Wenn der Schuldendienst nicht zu einem Instrument werden soll, durch das auf Kosten der Mehrheit ein Gesellschaftsmodell durchgesetzt werden soll, in dem der vorhandene Reichtum einer Gesellschaft immer ungleicher verteilt wird, ist eine alternative Entwicklungsperspektive gerade auch im Umgang mit den öffentlichen Schulden nötig. Es gilt, auf demokratischer Basis politisch zu entscheiden, welche öffentlichen Güter zur Verfügung gestellt werden, zu denen weiterhin alle Bürgerinnen und Bürger Zugang haben sollen. Die Finanzierung soziale Dienste müsste demokratisch sichergestellt werden, denn diese sind in einem demokratischen Gemeinwesen die Voraussetzung für die Geltung sozialer Rechte aller Bürger und können daher nicht einfach dem Schuldendienst und den Interessen der Gläubiger geopfert werden.

Die Bürgerhaushalte, wie sie in Porto Alegre in Brasilien und in vereinzelt Kommunen der nördlichen Hemisphäre Anwendung finden, stellen einen solchen alternativen Entwicklungspfad auch für den Umgang mit Schulden und Überschuldung öffentlicher Haushalte dar. (Segbers 2002b: 169ff., Pont, Köln 2003) Die Finanzierung der öffentlichen Güter geschieht im Rahmen eines Partizipativen Haushaltes, über den demokratisch entschieden wird und eben nicht allein durch Betriebswirte oder Technokraten. Die Bürger bekommen ein Mitbestimmungsrecht, legen die Prioritäten auf der Ausgabenseite fest, diskutieren in Foren die Ausgabenpolitik und legen diese verbindlich fest. Es kam durch diese Demokratisierung des Haushalts nicht nur zu einem Ausbau öffentlicher Dienstleistungen, es wurden gegen den herrschenden Trend auch die Steuern erhöht, damit das Gemeinwesen jene finanziellen Mitteln zur Hand hat, die es für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben braucht. Zugleich wurde aber auch ein effektiver Beitrag zu Entschuldung geleistet. Ausgangspunkt war ein

gänzlich überschuldeter Haushalt, der demokratisch und unter Mitsprache der Bürger saniert werden konnte. Nicht Banken, Finanzpolitiker oder ein Sachzwang leerer öffentlicher Kassen sondern die betroffenen Bürger bestimmen die Prioritäten der Politik. Darin zeigt sich eine klare Gegentendenz zur herrschenden Politik der Steuerentlastung für hohe Einkommen und Unternehmen, wie sie von den Politikern aller Richtungen vollzogen wird.

Diese Erfahrung zeigt, dass Fragen der Handlungsmöglichkeiten der Politik angesichts leerer Kassen nicht allein finanztechnisch zu regeln sind. In einer demokratischen Gesellschaft betreffen sie das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Deshalb muss die Entschuldung dadurch demokratisiert werden, dass die Bürgerinnen und Bürger über gesellschaftliche Partizipation und Mitverwaltung des Haushalts entscheiden, wie die sozialen Dienste ihre sozialen Rechte sicherstellen.

Aus diesen Süd-Erfahrungen ließen sich auch hierzulande solche gesellschaftlichen Institutionen entwickeln, von denen die Lebenschancen der Mehrheit der Bürger in modernen Gesellschaften abhängig sind. Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände täten gut daran, diese Erfahrungen aufzunehmen und gerade angesichts öffentlicher Armut und privater Bereicherung zur Verbreitung dieses demokratischen Umgangs mit Überschuldung, sozialen Rechten und Demokratie beizutragen, das besonders den Armen und sozial an den Rand Gedrängten institutionell ein Rederecht darüber einräumt, wie mit öffentlichen Gütern, dem ökonomischen Sozialprodukt und den finanziellen Ressourcen umgegangen wird.

Beteiligung am Sozialprodukt – eine Forderung der Gerechtigkeit

Die europäische Sozialkultur steht in einer nicht zuletzt durch biblische Gerechtigkeitsvorstellungen geprägten Traditionslinie, die durch das neoliberale Gesellschaftsprojekt zunehmend ausgehöhlt wird. Angesichts dieses Kulturbruchs soll auf ein Gerechtigkeitsverständnis verwiesen werden, das Solidarität und Beteiligung gerade der Schwächeren am wirtschaftlichen Erfolg der Wohlhabenden einfordert. Aus der Erkenntnis einer wechselseitigen Solidarität heraus hat die Bibel das wohl älteste „Sozialhilfe-Gesetz“ der Weltgeschichte im 6. Jahrhundert vor Christus formuliert, das die Urquelle aller rechtlichen und staatlichen Verantwortung der Wohlhabenden für die Lebenschancen der Armen darstellt:

„In jedem dritten Jahr sollst du den ganzen Zehnten deiner Jahresernte in deinen Stadtbereichen abliefern und einlagern und die Leviten, die ja nicht

wie du Landanteil und Erbesitz haben, die Fremden, die Waisen und die Witwen, die in deinen Stadtbereichen wohnen, können kommen, essen und satt werden, damit der Herr, dein Gott, dich stets segnet bei der Arbeit, die deine Hände tun.“ (Dtn 14, 28f.)

Das Land war damals reich, Israel ein blühendes Land. Doch während die einen „Haus an Haus und Acker an Acker“ (Jes 5,8) reihten, sich also bereicherten, verarmten die anderen immer mehr. Genau in dieser Situation wurde ein ethisch gehaltvolles Sozialgesetzbuch verfasst, das Anweisungen zur Bekämpfung dieser sozialen Spaltung gibt. Es enthält eine *Sozialsteuer für die Wohlhabenden* auf ihren Ernteertrag (den Zehnten von *deiner* Jahresernte) und eine *Sozialhilfe für die Armen*, die Witwen und Waisen und die Fremden. Wenn eigene Einkünfte für ein Leben in Würde fehlen, dann sind Eingriffe in die Eigentumsrechte derer nötig, die Erträge erzielt haben. Diese Bestimmung ist die Urquelle einer rechtlichen und staatlichen Verantwortung für die Schwachen, die in der Sache aus einem Eingriff in Eigentumsrechte besteht und gerade nicht aus Nächstenliebe oder privater lediglich karitativer Zuwendung.

Reichtum wird als Quelle von Wohlstand so in Anspruch genommen, dass der soziale Zusammenhalt einer Gesellschaft hergestellt oder gesichert werden kann. Die Bibel ist sehr präzise, denn sie konstatiert einen inneren Zusammenhang von Reichtum und Armut. Reichtum steht in einem Kreislauf und bildet die Basis für eine solidarische Kultur, die Solidarität in Rechtsansprüche der Schwachen im Lande auf Anteil an „deinem Ernteertrag“ übersetzt. Die ethische Position meint mit ihrer Forderung nach einer Sozialsteuer für die Wohlhabenden und einer Sozialhilfe für die Schwachen: Die Armen haben einen Rechtsanspruch auf einen Anteil an „*deinem* Ernteertrag“.

Reichtum und Vermögen sind nicht allein durch eine private Verfügung definiert, sondern gleichsam ein öffentliches Gut. Die Grundforderung der Gerechtigkeit verlangt eine Mindestbeteiligung eines jeden und besonders der Armen am wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Leben der Gesellschaft. Die Schwachen im Lande haben ein moralisches Recht auf einen Anteil an „*deinem* Ernteertrag“, heißt das in der Sprache der Bibel. Erst dann vermehrt sich Wohlstand - liegt Segen auf deinem Ernteertrag -, wenn er zum Nutzen der Gesamtgesellschaft geteilt wird. Teilhabestiftende Solidarität ist Bedingung für den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft.

Demokratie und Schuldenabbau

Fordert das Gebot der Gerechtigkeit, die Vermögenden härter zu besteuern, oder ist dies nur „Neid“? Die Frage überhaupt zu stellen erübrigt sich, wenn dem Markt gleichsam gerechte Verteilungsstrukturen zugetraut werden. Der Sozialethiker Karl Homann jedenfalls sieht keinen Grund, Gerechtigkeitsforderungen in einer Marktwirtschaft anzustreben. „Unter den Bedingungen der modernen Wirtschaft mit Markt und Wettbewerb erweist sich ... das individuelle Vorteilsstreben der Akteure als die moderne, die effizientere Form der Caritas: Wettbewerb ist solidarischer als Teilen, und der barmherzige Samariter oder der Heilige Martin geben kein Modell her für die Ordnung der modernen Gesellschaft.“ (Homann 2001: 2) Dass der Staat für Verteilungsgerechtigkeit oder einen gerechten Zugang aller zu öffentlichen Gütern zu sorgen habe, entfällt bei dieser Argumentation.

Umfang, Volumen und Zusammensetzung der staatlichen Ausgaben und die Verteilung der Steuerlast werden nicht durch die Gesetze des Marktes bestimmt. Der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann ordnet zu Recht die Frage der sozialen Gerechtigkeit nicht einer gerechten Einkommensverteilung allein zu: „Soziale Gerechtigkeit wird zwar häufig auf das Problem gerechter Einkommensverteilung reduziert; aber gerade auf dieser Ebene ist es unlösbar. Soziale Gerechtigkeit bezieht sich umfassender auf die Gestaltung jener Institutionen, von denen die Verteilung der Lebenschancen in modernen Gesellschaften abhängig sind.“ (Kaufmann 1997: 151) Zu den entscheidenden Mechanismen und Institutionen, die eine gerechte Verteilung der Lebenschancen herstellen können, gehört die politische Gestaltung von Institutionen, insbesondere hier die Finanz- und Fiskalpolitik. Welche Grundsätze aber müssen für diese Rahmeninstitutionen aufgestellt werden, die elementaren Maßstäben der Gerechtigkeit entsprechen?

Wie viele Schulden erträgt ein demokratisches Gemeinwesen? Dafür gibt es keinen ökonomischen, sondern nur einen ethischen Maßstab. In demokratischen Gesellschaften überwinden gerechte und faire Verteilungsstrukturen einen Vorrang der am Markt erzielten Primärverteilung. Es ist keineswegs so, dass die Primärverteilung am Markt gleichsam naturwüchsig und deshalb vorrangig sei. Vielmehr ist die Verteilung am Markt genauso gesellschaftlich konstruiert wie die demokratisch begründete Verteilung; so sind ‚Markt‘ und ‚Sozialstaat‘ mithin *gleichrangige* Verteilungsstrukturen“. (Hengsbach / Möhring-Hesse 1999: 158) Es gibt keinen Sozialstaat und auch keinen Markt ohne entsprechende gesellschaftliche Voraussetzungen. Der Markt ist

nicht einfach naturgegeben und insofern „gerecht“. Hengsbach und Möhring-Hesse entwickeln aus dieser Grundeinsicht ein demokratisches Konzept gerechter Verteilung, die den unterschiedlichen Funktionen von „Markt“ und „Staat“ gerecht wird: „Während über den ‚Markt‘ die ökonomisch funktionsgemäßen Leistungsanreize gesetzt werden, wird über den ‚Sozialstaat‘ der Ausgleich zwischen den Bürgerinnen und Bürgern organisiert. Jede der beiden Verteilungsstrukturen gleicht das ‚Versagen‘ der anderen aus.“ (Hengsbach / Möhring-Hesse 1999: 160f.) Die Verteilung auf den Märkten allein kann keine gerechte Verteilung des Reichtums einer Gesellschaft erzielen und bedarf daher einer nachträglichen Korrektur, die durch Steuern und Abgaben erfolgen muss. Für eine demokratische und sozialstaatliche strukturierte Gesellschaft wird es nötig sein, dass der Staat seine Finanzbasis stärkt und er seine Leistungsfähigkeit entsprechend den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen entsprechend weiterentwickelt.

Ethische Anforderungen an eine sachgerechte Besteuerung

Der Sozialstaat ist immer ein Steuerstaat. Allein durch Steuern und Abgaben kann er jene Mittel erzielen, die er für das Gemeinwesen benötigt. Deshalb gilt der Grundsatz: Die Höhe der Staatsausgaben hat sich an zu finanzierenden Aufgaben auszurichten. Das Steuersystem soll also die Voraussetzungen sicherstellen, dass die wirtschaftliche Leistungskraft dem Gemeinwesen dienlich ist. Wenn die Aussage, dass die Wirtschaft lebensdienlich sein soll und nicht der Mensch für die Wirtschaft da ist, keine bloße Lehrformel ist, dann sind die durch die Finanzpolitik und Steuern erzielten Einnahmen für die Aufgaben des Sozialstaats und für soziale Dienste „nicht ‚Kosten‘, die vom Ertrag der Wirtschaft abgehen oder ihren Erfolg schmälern, sondern erfüllt genau den Zweck der Wirtschaft.“ (Nell-Breuning 1990: 377) Wirtschaften ist ja nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck des gerechten Zusammenlebens in einem Gemeinwesen. Ausgaben für soziale Dienste und den Sozialstaat insgesamt sind deshalb Ausgaben im Rahmen der Zweckbestimmung der Wirtschaft. In keinem Politikfeld kommt dem Maßstab der Gerechtigkeit eine solch zentrale Rolle zu wie in der Finanzpolitik, geht es doch bei allen Fragen nach der Finanzierung der Renten, der Bildung, des Sozialstaates, der Staatsverschuldung oder des Haushaltsausgleichs immer um eine gerechte Verteilung der finanziellen Lasten einerseits und einen gerechten Ausgleich gesellschaftlicher Schief lagen andererseits. Jede Steuerreform, die unter den Bedingungen der Globalisierung zukunftsfähig sein will muss

folgende beiden Ziele im Blick haben: Die Einschränkung von Steuerflucht¹ und eine gerechte Steuerbelastung. Um die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter durch ausreichend hohe Einnahmen zu sichern, sind vier Grundsätze als Maßstab der Gerechtigkeit zu berücksichtigen:

1. Das Leitbild der *Teilhabegerechtigkeit oder Verteilungsgerechtigkeit* verlangt, dass die Teilhabe aller am ökonomischen Ertrag einer Gesellschaft gesichert ist.
2. Das Leitbild der *Leistungsgerechtigkeit* verlangt: Die Finanzierung der Staatsausgaben orientiert sich am Grundsatz, dass die Bürgerinnen und Bürger einen ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und Leistungsfähigkeit angemessenen Beitrag leisten. Sichergestellt werden muss deshalb, dass gerade mit wachsender Leistungsfähigkeit nicht die Möglichkeiten der Steuervermeidung zunehmen. Der Grundsatz der Belastung nach der Leistungsfähigkeit konkretisiert den steuerlichen Gleichheitsgrundsatz und ist Ausdruck des Gebots der Steuergerechtigkeit. Die Leistungsgerechtigkeit verlangt deshalb, dass alle, die den Standort Deutschland zur Einkommenserzielung genutzt haben, die öffentlichen Infrastrukturen mitfinanzieren. Bereits in der Französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) heißt es: „Steuerlasten sollen unter allen Bürgern im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit gleichmäßig verteilt werden.“ Unfair und ungerecht hingegen ist die Finanzierung des Gemeinwesen, wenn der Staat sich zu einem „Lohnsteuerstaat“ entwickelt, in dem also das Kapital und große Vermögen immer weniger zum Gemeinwesen beitragen.² Der Staat muss also aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit und Fairness sicherstellen, dass alle hohen Einkommen und Vermögen mindestens in einem solchen Maße zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden wie die Lohnempfänger.
3. Das Leitbild der *Bedarfsgerechtigkeit* verlangt: Ein demokratischer Rechts- und Sozialstaat muss über Einnahmen in der Höhe verfügen, die allen Bürgerinnen und Bürgern chancengleich ein Leben in Würde garantieren kann. Soziale Rechte sind demokratisch begründet und deshalb universell zu gewährleisten. Soziale Dienste stellen nun den chancengleichen Zugang für alle zu diesen sozialen Rechten sicher. Sie beruhen auf einem Prinzip demokratisch

¹ Siehe dazu den Beitrag von Sven Giegold in diesem Band.

² Vgl. dazu den Beitrag von Klaus Heidel in diesem Band.

organisierter Unentgeltlichkeit. Das bedeutet nicht, dass sie nichts kosten, sondern vielmehr dass die Finanzierung nicht über den Markt erfolgt vielmehr steuerpolitisch durch das Solidarprinzip.

4. Es besteht ein Vorrang der Bedarfsgerechtigkeit vor der Leistungsgerechtigkeit. Dieser Vorrang konkretisiert sich in der Forderung nach einer Mindeststeuer hoher Einkommen etwa nach US-amerikanischem Vorbild, bei der das tatsächliche Einkommen ohne die zahlreichen Steuervergünstigungen berücksichtigt wird. Erreicht werden soll durch eine solche Mindeststeuer, dass sich hohe Einkommen oder Gewinne nicht arm rechnen können.³ (Jarass / Obermaier, 2003: 114ff.; Kessler, 2002, : 111f.) Ein rigider Sparkurs auf Kosten der sozial Schwachen ist unfair und verletzt das Leitbild Bedarfsgerechtigkeit, weil die Lasten ungleich verteilt werden und gerade bei jenen gekürzt wird, die auf die soziale Dienste zur Sicherstellung ihrer sozialen Rechte existentiell angewiesen sind.

Die Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft durch die Verknüpfung von Leistungs-, Teilhabe- und Bedarfsgerechtigkeit herzustellen, kennzeichnet einen sozialstaatlicher Republikanismus. Dieser beruht auf der Grundannahme, dass staatlicher Rechtszwang und politische Institutionen allein nicht ausreichen, sondern dass es der Grundüberzeugung der Bürgerinnen und Bürger vom sozialen Ausgleich als einem Wert bedarf. Diese ethische Basis jedoch wird durch finanz- und haushaltspolitisch begründete Streichungen und Kürzungen ausgehöhlt. Deshalb ist der Zusammenhang zwischen Steuern und sozialen Sicherungssystemen zunehmend in den Mittelpunkt gerückt, denn das System der Steuern ist an den Maßstab der sozialen Gerechtigkeit gebunden.

Diese ethischen Grundsätze haben alle Kirchen Österreichs gemeinsam in einem beachtenswerten „Sozialwort“ (2003) in der Forderung ausgedrückt: „Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen in hoher Qualität muss für alle, unabhängig von Einkommen und Herkunft gesichert werden. Öffentliche Güter beziehen ihre Legitimität und gesellschaftliche Anerkennung daraus, dass sie, von allen finanziert, auch allen in gleichem Masse zugänglich sind. Sie sind die politische Konkretisierung sozialer

³ Die Einführung einer Mindeststeuer war ein Erfolg. Insgesamt steigen die gezahlten Steuern der 250 größten US- Konzerne von 15% auf 27% der Gewinne. Die 14 bis dahin größten Steuervermeider überwiesen schon ein Jahr später 3 Mrd. US\$. Vgl. Jarass / Obermaier, 2003: 115. Im Jahr 2002 erhielt Daimler bei einem ausgewiesenen Gewinn von 2,7 Mrd. Euro noch 100 Mio. Euro an Steuern zurückerstattet. In den USA musste der Konzern trotz eines niedrigerem Gewinn die Mindeststeuer von umgerechnet 600 Mio. Euro entrichten. (Kessler, 2002, 113)

Rechte, wie des Rechts auf soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Wohnungen und Arbeit. Öffentliche Güter und Dienstleistungen sind Ausdruck institutioneller Solidarität. Steuern müssen die Erfüllung seiner Aufgaben ermöglichen. Steuerentlastungen müssen unter dem Blickwinkel der Wirtschaftsleistung, aber auch in ihren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, auf Staatsausgaben und auf die Verteilung innerhalb der Bevölkerung betrachtet werden. ... Ein ‚schlanker Staat‘ kann kein Selbstzweck sein.“ (Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich 2003: Ziff. 221-223)

Stärkung öffentlicher Aufgaben als soziale Gerechtigkeit

Die Ursache der Krise liegt nicht in einem „verkrusteten“ Sozialstaat, der überversorgt, sondern in einer Überakkumulation von Finanzvermögen. Spekulieren erweist sich als lukrativer als Investieren. Die unrealistisch hohen Renditeansprüche der Finanzinvestoren führen deshalb dazu, dass Kapital dem Wirtschaftskreislauf entzogen wird und dadurch keine effektive Nachfrage anregt. Zu den von Franz-Xaver Kaufmann angemahnten Institutionen der Gerechtigkeit gehört ein finanzpolitisches Engagement des Staates, das die Verteilung von Geld und Vermögen nicht länger allein nach privaten, sondern nach öffentlichen und politischen Gesichtspunkten entscheidet. Wenn die Verschuldung zurückgedrängt werden soll, müssen die privaten Geldvermögen reduziert werden. Für die Zukunft der Demokratie ist es unumgänglich, dass die Renditeerwartungen der hohen Vermögen reduziert wird und die Vermögensbesitzenden auf ihre hohen Renditeerwartungen verzichten. Für Keynes ist die steuerstaatliche Umverteilung ein Mittel zur Krisenbekämpfung. Die skandinavischen sozialdemokratischen Ländern verfolgen eine vergleichbare erfolgreiche Angebotspolitik, die Gelder in öffentliche Investitionen lenkt. Dazu bietet sich an, diese Geldvermögen entweder stärker zu besteuern oder ihnen attraktive renditeträchtige Anlagen anzubieten. Für Keynes tritt das „Übersparen“ der Reichen mit einer mangelnden Kaufkraft der Massen gleichzeitig auf, deshalb sieht er in einer ungleichen Verteilung der Einkommen und Vermögen einen Krisenfaktor. Deshalb kann er sagen: „Bereichert wird es (das Land) durch die positive Tat des Gebrauchs dieser Ersparnisse zur Vermehrung der Kapitalausrüstung des Landes: Nicht der Knauser wird reich, sondern wer sein Geld für fruchtbare Anlagen verwendet.“ (Keynes1994: 121). Keynes sprach sich für einen langfristig angelegten Prozess der „Sozialisierung der Investition“ aus.

Doch solange dieses Geld nicht verfügbar ist, der Staat keinen Einfluss auf Begrenzung der Renditen hat und die Finanzinvestoren sich ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe entziehen, bleibt nur die Notlösung einer kompensierenden Ausweitung der kreditfinanzierten Staatsausgaben im öffentlichen Sektor für soziale Dienste, Umwelt, Verkehr, Bildung, kurz für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger.

Sozialstaat und soziale Dienste sind finanzierbar

Durch Kürzen und Opfern sozialer Dienste und öffentlicher Güter wird die Verschuldung nicht zu bewältigen sein. Die neoliberale Politik, durch Schonung der Reichen ein Wirtschaftswachstum zu initiieren, ist gescheitert. Der Staat ist ärmer geworden inmitten wachsenden privaten Reichtums. Die neoliberalen Rezepte für einen schlanken Staat eröffnen eine Spirale nach unten, denn bei ausbleibendem Erfolg der Rezepte lässt sich immer wieder aufs neue behaupten, dass die sozialstaatlichen Leistungen eben immer noch nicht genügend abgebaut wären und die Steuern immer noch zu hoch seien. Nötig ist ein Staat, der sich nicht vor den mächtigen Wirtschaftsinteressen duckt und klein macht und sich nicht traut, vermögende private Haushalte und Unternehmen in der Weise zu belasten, dass die Aufgaben eines Gemeinwesens finanziert werden können. „Wir brauchen keinen schlanken, mager-süchtigen Staat sondern einen wohlgenährten mit vollen Klassen, der in der Lage ist, Arbeit im sozialen Bereich auch zu finanzieren.“ (Boxberger / Klimek: 1998: 201)

Steuereinnahmen müssen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und sozialer Dienste mobilisiert werden, denn allein durch eine sozial gerechte Steuerpolitik kann der Staat wieder finanzierungs- und dadurch auch handlungsfähig werden. Sozialstaat und soziale Dienste sind finanzierbar, wenn die Politik den partikularen Interessen der Wirtschaft und der Wohlhabenden fordernd gegenüber tritt.

Doch derzeit verzichtet der Staat auf die vorhandenen ökonomischen Möglichkeiten, seine Einnahmen zu erhöhen. Dieser Verzicht „beschneidet empfindlich das staatliche Potential sozialer Korrekturmöglichkeiten,“ wie der Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde in seinem Minderheitenvotum zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vermögenssteuer formuliert hat. (BverfG 2. Senat 1995-06-22 2 BvL 37/91) Die Folge ist nach Böckenförde: „Der Staat kann die Leistungsfähigkeit, die in der Innehabung großer Vermögen liegt, nicht mehr nutzen und wird gegenüber einer möglichen Eigendynamik, die sich aus der Akkumulation von Vermögenswerten ergeben kann, machtlos. Allein auf einen Anteil an den Erträ-

gen verwiesen, ist der Staat insoweit nicht mehr überlegen-ausgleichende Instanz, sondern nur noch stiller Beteiligter einer Eigentümer–Erwerbsgesellschaft.“

Deutschland nutzt seine ökonomischen Chancen nicht und lebt unter seinen Möglichkeiten. So ist Deutschland eines der wenigen Länder, das keine *Vermögenssteuer* erhebt. Nach Berechnungen würde die Wiedereinführung der 1997 ausgesetzten Vermögenssteuern je nach Bemessungsgrundlage zwischen 8 und 40 Mrd. Euro erbringen. (Bach / Bartolmai 2002: 83ff.) Allein für Hessen ließen sich Einkommen zwischen 0,616 Mrd. Euro und 3,65 Mrd. Euro erzielen. Um die Größenordnung angemessen bewerten zu können, ist ein Verhältnis zum hessischen Landeshaushalt aufschlussreich. Demnach würden sich die zusätzlichen Einnahmen aus der Vermögenssteuer auf mindest 43%, maximal 213% der vom Land getätigten Investitionsausgaben belaufen. Die gesamten Steuereinnahmen, die im Jahr 2000 auf 14,991 Mrd. Euro betrug, würden zwischen 4,1% und 20,4% steigen. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer würde die finanzielle Situation des hessischen Landeshaushaltes deutlich verbessern. Es ließe sich ein Beschäftigungseffekt von zusätzlichen Stellen zwischen 11.928 und 59.642 erreichen. (Eicker-Wolf 2002: 6ff.) Bemerkenswert ist, dass die Zahl der Einkommensmillionäre in den Jahren 1998 bis 2002 um 127% gewachsen ist. (epd Hessen-Nassau Nr. 24 vom 10.6.2003, 13)

Auch die *Erbschaftssteuer* ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern sehr niedrig. Sie würde bei einem Freibetrag von 250.00 Euro fast 3,6 Mrd. Euro an zusätzlichen Steuern erbringen. (verdi-Wirtschaftspolitik: 2002: 30)⁴ Die Summe dieses freiwilligen Steuerverzichts entspricht einer Größenordnung von zwei Dritteln der Kosten der Sozialhilfe oder knapp der Nettoneuverschuldung des Bundes im Jahr 1999. (Werkstatt Ökonomie: 2002: 98) Allein durch den dramatischen Einbruch der *Körperschaftssteuern* in den Jahren 2001 und 2002 wurde ein riesiges Loch von bisher schon insgesamt ca. 48 Mrd. Euro in den Haushaltseinnahmen gerissen.(verdi-Wirtschaftspolitik 2002: 35)⁵ Die Kapitalgesellschaften haben im Jahr 2001 insgesamt 0,4 Mrd Euro mehr Steuern vom Finanzamt zurückbekommen als sie in 2001 vorausentrichtet hatten. (Jarass/Obermaier 2002: 13). Nicht anders die Tendenz bei allen Gewinnsteuern: zusammen mit der Gewerbe- und der Kapitalertragssteuer war

⁴ Siehe den Beitrag von Norbert Reuter in diesem Band.

⁵ Siehe die Ausführungen von Norbert Reuter in diesem Band.

im Jahr 2000 noch ein Aufkommen von gut 64 Mrd. Euro zu verzeichnen; 2003 waren es nur noch 42,6 Mrd. Euro – also 33 Prozent weniger.⁶

Die Aufhebung von Spekulationsfristen würde bei der *Spekulationssteuer* ca. 17 Mrd. Euro erbringen. Durch *Steuerhinterziehung* entsteht ein jährlicher Steuerausfall in der Höhe von 10 bis 15 Mrd. Euro.⁷ Deutschland ist immer mehr zu einem Lohnsteuerstaat geworden, in dem der Faktor Kapital mit 17 % immer weniger zum Gemeinwesen beiträgt.⁸ Gleichzeitig findet eine weitere deutliche steuerliche Schonung gerade der Wohlhabenden in den Steuerreformkonzepten aller Parteien statt. Nach den Vorschlägen der rot-grünen Koalition werden alle privaten Haushalte im Bereich der Einkommenssteuer profitieren, insbesondere aber die Bezieher hoher Einkommen. Besonders krass fällt dabei die absolute *steuerliche Entlastung* bei den Spitzenverdienern ins Auge: Wer 500.000,- oder 1.000.000,- Euro verdient, wird im Jahr 2005 um 48.000,- bzw. 1000.000,- Euro weniger Steuern zahlen müssen als noch sieben Jahre zuvor. (Eicker-Wolf 2002, 13)⁹ Wenn Deutschland keineswegs ein Hochsteuerland zu nennen ist, sondern sich bei Steuern und Abgaben im europäischen Mittelfeld befindet, gibt es sicherlich einen steuerpolitischen Spielraum, der im Sinne einer genutzt werden sollte, um den Staat finanzierungsfähig zu machen.

Oswald von Nell-Breuning hat darauf hingewiesen, dass sich die Frage nach den Kosten des Sozialstaates „nur darauf beziehen kann, ob er uns das *wert* ist, was er uns kostet.“ (Nell-Breuning 1990, 379) Da sich eine Kosten-Nutzen-Analyse nicht erstellen lasse, gelte allein „der ethische Wertmaßstab der Solidarität. Wer diesen Maßstab nicht in sich trägt, für den ist der Sozialstaat und die Frage, was er ‚kostet‘, *sinnlos*.“ (Nell-Breuning 1990, 379) Wenn Solidarität die wechselseitige Anerkennung meint, ist es eine Forderung der Gerechtigkeit, die hohen Einkommen und Vermögen wieder stärker in sozialgerechter Höhe an der Finanzierung des Gemeinwesens zu beteiligen. Damit soziale Gerechtigkeit wieder zu einem Maßstab politischen und wirtschaftlichen Handelns werden kann, dann geht kein Weg daran vorbei, einen außer Kontrolle geratenen Kapitalismus durch die Stärkung der Demokratie zu zivilisieren.

⁶ Siehe die Ausführungen von Norbert Reuter in diesem Band.

⁷ Werkstatt Ökonomie 2002: 108. Siehe auch die Ausführungen von Norbert Reuter in diesem Band.

⁸ Vgl. den Beitrag von Klaus Heidele in diesem Band.

⁹ Siehe die Ausführungen von Norbert Reuter in diesem Band.

Literatur:

Bach, Stefan / Bartolmai, Bernd (2002): Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland, Berlin.

Barbier, Hans D. (1996): Abschied vom Sozialpatriotismus, FAZ 18.4.

Boxberger, Gerald / Klimek, Harald (1998): Die 10 Globalisierungslügen. Alternativen zur Allmacht des Marktes, München.

Bundesministerium der Finanzen (2002): Bundeshaushalt 2003. Tabellen und Übersichten, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2003a): Monatsbericht Februar 2003, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2003b). Statistische Sonderveröffentlichung 4, September 2003, Frankfurt.

Deutscher Bundestag (1999): Zwischenbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin.

DIW, Wochenblatt Nr. 1-2/2004, Berlin.

Doering Detmar / Fliszar, Fritz, hg. (1995): Freiheit: die unbequeme Idee. Argumente zur Trennung von Staat und Gesellschaft, Stuttgart.

Eicker-Wolf, Kai (2003): Beurteilung der Perspektiven einer Vermögensbesteuerung in Hessen, Gutachten im Auftrag des DGB Hessen, Marburg (Manuskript).

Hengsbach, Friedhelm / Möhring-Hesse, Matthias (1999): Aus der Schiefelage heraus. Demokratische Verteilung von Reichtum und Arbeit, 2. Aufl. Bonn.

Homann, Franz (200): Marktwirtschaft und Ethik. Eine Neubestimmung ihres Verhältnisses in: debatte. Themen der katholischen Akademie in Bayern Jg. 31, Heft 3,

Jarass, Lorenz / Obermaier, Gustav M. (2002): Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der Belastung für allen, Mindest-Beastung für die Großen, Marburg.

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaat, Frankfurt.

Kessler, Wolfgang (2002): Weltbeben. Auswege aus der Globalisierungsfalle, Oberursel.

Keynes, John M. (1994): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), 7. Aufl. Berlin.

Miegel, Meinrad (2002): Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Berlin.

Mundorf, Hans (1994): Der Ruf nach dem schlanken Staat, Handelsblatt 11./12. 11. S.11.

Nell-Breuning, Oswald von (1990): Den Kapitalismus umbiegen. Schriften zu Kirche, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein Lesebuch, hg. von Friedhelm Hengsbach u.a., Düsseldorf

O'Connor, James (1974): Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt.

Ökumenischer Rat der Kirchen in Österreich (2003), Sozialwort, www.sozialwort.at

Pelazzari, Alessandro (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz.

Pont, Raul (2003): Hoffnung für Brasilien. Beteiligungshaushalt und Weltsozialforum in Porto Alegre, Köln.

Schmidt, Albrecht (1996): Eine Kulturrevolution für den modernen Staat, FAZ 13. 6., S.13.

Segbers, Franz (2002a): Die Hausordnung der Tora. Biblische Impulse für eine theologische Wirtschaftsethik, 3. Aufl. Luzern, 187-192, 384-392.

Segbers, Franz (2002b): Bürgerhaushalt – Entwicklungshilfe aus dem Süden, in: Reichtum und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln, hg. Werkstatt Ökonomie im Auftrag des Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung und des Zentrum Ökumene der EKHN und dem Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, 169ff.

Simon, Gabriela (2003): Schwungrad der Finanzkrise, FR 5.12., S. 8.

verdi-Wirtschaftspolitik: (2002). Staatsfinanzen stärken, Berlin.

Welter, Patrick (2003): Steuern runter, Schulden hoch? FAZ 4.7.

Werkstatt Ökonomie (2002): Reichtum und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln, hg. Von der Werkstatt Ökonomie im Auftrag des Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung und des Zentrum Ökumene der EKHN und des Diakonischen Werks in Hessen und Nassau, Heidelberg.

Angaben zur Person:

Dr. habil. Franz Segbers ist Referent für Ethik und Sozialpolitik beim Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, Frankfurt / Main und Privatdozent für Sozialethik an der Universität Marburg