

Sozialdemokratische Finanzpolitik

Klarstellungen und Anmerkungen zur SPD-Programmdiskussion

Der im November 2005 zwischen SPD und CDU/CSU geschlossene Koalitionsvertrag legt die SPD für die Dauer der „großen“ Koalition neben anderem auch auf eine bestimmte Finanzpolitik (Steuer- und Haushaltspolitik, Finanzmarktpolitik) auf Bundesebene fest. Es handelt sich dabei um einen klassischen Kompromiss, der nach teilweise zähen und schwierigen Verhandlungen zustande gekommen ist. Er enthält „alte“ Wünsche der SPD, aber auch Maßnahmen, die eine SPD in Alleinregierung so nicht realisieren würde. Mit großer Mehrheit hat der SPD-Bundesparteitag in Karlsruhe im November 2005 diesen Kompromiss gebilligt.

Bei aller sozialdemokratischen Prägung von Koalitionsvertrag und Regierungspolitik geht die Programmatik und die Positionierung der SPD als Partei weit darüber hinaus – und weicht auch teilweise davon ab.

Das ist keine Relativierung der Regierungspolitik auf Bundesebene, sondern eine Selbstverständlichkeit. Die SPD ist weit mehr als nur Koalitionspartner auf Bundesebene; sie hat nach wie vor ein eigenes Profil jenseits des Koalitionsvertrages. Nicht anders verhält es sich bei CDU und CSU. Ein Instrument zur nötigen Abgrenzung sind die Parteiprogramme.

Positionen und Programmatik der SPD sind in einem Überprüfungsprozess:

Weil Deutschland, weil die ganze Welt heute im 21. Jahrhundert ganz anders aussieht als vor 15 bis 20 Jahren, will sich die SPD ein neues Grundsatzprogramm geben, das das Berliner Programm von 1989 ablösen und der SPD für Gegenwart und Zukunft Orientierung in sehr bewegter Zeit bieten soll. In dem bis zu seiner Verabschiedung Ende 2007 vorgesehenen Diskussionsprozess in- und außerhalb der SPD muss es neben vielen anderen Themen auch um die grundlegende und perspektivische Positionierung der SPD in wichtigen finanzpolitischen Fragen gehen.

Der Kapitalverkehr ist mittlerweile nahezu weltweit liberalisiert und dereguliert. Die Finanzmärkte sind mit fast unheimlicher Dynamik gewachsen, in den Strukturen völlig gewandelt und stark internationalisiert. Es gibt neue Institutionen wie den Euro und den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Im Zuge von Europäisierung und Globalisierung hat sich der grenzüberschreitende Steuerwettbewerb enorm verschärft.

Das alles sind gravierende Änderungen in der Finanzwelt, die sich zum größten Teil erst nach dem Berliner Bundesparteitag der SPD 1989 ergeben haben. Gleiches gilt für den Prozess der deutschen Wiedervereinigung, dessen Gestaltung und Vollendung enormen Einfluss auch auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland haben. Stärker als noch 1989 sind die demografischen Veränderungen in Deutschland in den Blick gerückt. Auch hier stellen sich viele Fragen an die öffentlichen Finanzen – insbesondere in der längerfristigen Perspektive.

Bei der in diesem und im nächsten Jahr anstehenden Programmdiskussion ist die grundsätzliche Einstellung der SPD zu diesen neuen Entwicklungen zu bestimmen. Die SPD hat immer – und mehr als andere politische Kräfte – ausgezeichnet, dass sie politische, gesellschaftliche, ökonomische Veränderungen und Verhältnisse nicht einfach als unabänderlich gegeben hingenommen hat. Sie war stets der Meinung, dass etwas nicht allein dadurch schon gut und akzeptabel ist, dass es existiert bzw. sich so entwickelt hat. Was unseren Grundwerten und Zielen widerspricht, muss als nicht in Ordnung kritisiert und muss mit aller Kraft korrigiert werden. Mit dieser Haltung hat die SPD in der Vergangenheit viel Positives bewirkt oder auch viel ins Positive gewendet. Diese gute Tradition der Kritik an „falschen“ Verhältnissen ist für die SPD konstitutiv und muss es auch weiterhin bleiben. Wirkung kann die SPD allerdings nur erzielen, wenn sie sich dabei sachlich-nüchterner Analyse bedient.

Die Auseinandersetzung mit der Realität, insbesondere mit der Realität des globalisierten Kapitalismus, der immer stärker unser aller Leben verändert, muss in aller nötiger Intensität und auch Grundsätzlichkeit geführt werden; die Kritik an den kapitalistischen Verhältnissen darf aber keine überholte, ideologisch-dogmatische sein.

Es ist bemerkenswert, in welcher Weise der verstorbene Papst Johannes Paul II (und vielleicht auch sein Nachfolger) den globalisierten Kapitalismus kritisiert hat. Dahinter sollte die SPD nicht zurückfallen.

Kritik an Kapitalismus und ökonomischer Macht bleibt notwendig:

Natürlich korrespondieren die neuen Strukturen und die enorm gestiegene Größe und Dynamik der Finanz- und Kapitalmärkte auch mit „berechtigten“ Anlage- und Finanzierungsbedürfnissen, die ansonsten vielleicht nicht befriedigt werden könnten. So ist Beteiligungsfinanzierung unbestritten ein wichtiges Thema z.B. für junge Technologieunternehmen (Venture Capital Fonds) und wird immer mehr zum Thema für den deutschen Mittelstand. Natürlich geht es bei der Entwicklung der Finanzmärkte und insb. bei den neuen hochkomplexen Finanzierungsinstrumenten auch um Risikosteuerung und vielleicht auch um höhere Markteffizienz. Aber ist deshalb alles, was auf den nationalen und internationalen Kapital- und Finanzmärkten geschieht, von der Politik zu tolerieren? Haben nicht gerade große transnational operierende Fonds bzw. Finanzkonzerne oder auch Rating-Agenturen eine Macht gewonnen und ein Destabilisierungspotential erreicht, die nach mehr Transparenz, nach mehr staatlicher Regulierung und Eindämmung verlangen? Beeinflussen die Finanz- und Kapitalmärkte (z.B. über stark gesteigerte Renditevorstellungen von Investoren) nationale Politiken nicht mittlerweile in einem Ausmaß, das demokratische Willensbildung in Frage stellt („Shareholder-Kapitalismus“)? Es ist auffallend, wenn nicht nur Globalisierungsgegner, sondern auch z.B. der Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Jochen Sanio, oder auch die Deutsche Bundesbank oder die EZB vor den Gefahren von Hedge Fonds für die Stabilität des (internationalen) Finanzsystems warnen.

Die Diskussion, ob die weltweite Liberalisierung und Deregulierung auf den Kapital- und Finanzmärkten immer nur segensreich wirkt, muss in Partei und Öffentlichkeit weiter geführt werden. Die Frage, ob z.B. in manchen Zusammenhängen grenzüberschreitende Kapitalflüsse nicht stärker gesteuert bzw. kontrolliert werden müssten, ergibt sich allein schon aus der guten Tradition der Verantwortung der SPD auch für die Menschen in den ärmeren und ökonomisch schwächeren Regionen der Welt, zu der sie weiter stehen sollte.

Sind z.B. internationale Steuersenkungswettläufe und ausländisches Steuerdumping, wenn sie denn stattfinden, unverrückbare Fakten, an denen sich nationale Steuerpolitik auszurichten hat? Oder muss nicht vielmehr zur Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit eine – auch grenzüberschreitende – Strategie zu deren Eindämmung entwickelt und verfolgt werden? Wie ist überhaupt und insgesamt die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern?

Diese und andere Fragen stellen sich. Hier gilt es, realistische und tragfähige politische Positionen und Strategien zu entwickeln, die uns der von der SPD angestrebten freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft näher bringen.

Die von Franz Müntefering im Frühling letzten Jahres angestoßene Debatte über Fehlentwicklungen und Auswüchse von Globalisierung und globalem Kapitalismus, in der es auch um diese Fragen ging, ist bei weitem noch nicht zu Ende ausgetragen – und sollte vor allem auch nicht zu Ende sein.

Sie sollte übrigens nicht nur von der SPD, sondern auch von der anderen großen Volkspartei, die ebenfalls eine Gesamtverantwortung hat, geführt werden. Dem damals tobenden Kampf um die politische Macht im Bund, ideologischen Fixierungen und dem eigenen Interesse der Wirtschaftspresse war es geschuldet, dass Franz Münteferings Diskussionsbeiträge von Anfang an – wahrheitswidrig – als Pauschalverurteilung von globalem Kapitalismus und Finanzinvestoren oder auch als reiner Wahlkampf-„Gag“ denunziert worden sind. Die von Franz Müntefering angestrebte differenzierte Auseinandersetzung, die die SPD mit einer ausgewogen besetzten Diskussionskonferenz „Soziale Marktwirtschaft“ am 13. Juni 2005 im Willy-Brandt-Haus beleben wollte, ist leider in der stark aufgeputschten politischen und medialen Atmosphäre des Jahres 2005 nicht weiter aufgenommen worden.

Die jetzt bis Ende 2007 vorgesehene Programmdebatte in der SPD sollte an Münteferings Kritik anknüpfen. **Eine angemessene und fundierte Auseinandersetzung mit den (kapitalistischen) Verhältnissen muss sich dabei eingehend dem Problem zunehmender Konzentration ökonomischer Macht widmen. Hierbei darf nicht hinter das Berliner Grundsatzprogramm der SPD von 1989 zurückgegangen werden, das ausdrücklich die Konzentration ökonomischer Macht als ganz großes Problem für die Gestaltungsmöglichkeiten von demokratischer Politik, für Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität definiert und die SPD auffordert, Macht dort, wo sie korrumpiert, zerstört oder unterdrückt, zu bekämpfen oder einzuschränken. Vor dieser guten Tradition ist es ein Versäumnis, dass die am 24. April diesen Jahres veröffentlichten „Leitsätze auf dem Weg zum neuen Grundsatzprogramm der SPD“, die als eine Grundlage für die SPD-Programmdebatte dienen sollen, die Gefahren von (ökonomischer) Machtkonzentration an keiner Stelle richtig ansprechen.**

Grenzen nationaler (Finanz-) Politik?

Die zentrale Frage für den Politikentwurf der SPD wie aller anderen Parteien ist, wie weit der (nationale) Staat, auf den Parteipolitik in erster Linie zielt, angesichts der großen Veränderungen der letzten Jahre und Jahrzehnte überhaupt noch Gestaltungsmöglichkeiten besitzt bzw. wie weit er überhaupt noch handlungsfähig ist. Handlungsfähigkeit bezieht sich dabei zwingend eben auch auf die Frage, ob dem Staat ausreichend finanzielle Mittel zur Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen zur Verfügung stehen und – vor allem – wie und mit welchen Maßnahmen eine ausreichende Finanzausstattung auch weiterhin zu gewährleisten ist.

Seit Jahren wird von vielen überzeugend die Auffassung vertreten, dass insbesondere die ökonomischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten des (nationalen) Staates in der globalisierten Weltgesellschaft signifikant abgenommen haben. Und der Neoliberalismus und seine Hilfstruppen in politischen Parteien, Medien, Verbänden und Wissenschaft agitieren beständig, dass dies auch immer richtig und gut sei! Je geringer z.B. die Staatsquote (d.i. der Anteil der Staatsausgaben an der jährlichen Gesamtwirtschaftsleistung) in Deutschland sei, desto besser sei es per se für alle und desto höher sei der Wohlstand – so einer der gängigen und immer wieder vorgetragenen Glaubenssätze der Marktradikalen.

Unbestreitbar ist, dass die Bedeutung des Nationalstaates und auch die Möglichkeiten nationaler Politik sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten stark gewandelt haben. Kein Staat ist mehr eine Insel; die grenzüberschreitenden Abhängigkeiten werden für alle größer und größer. Nationale Politik ist sehr stark unter Druck geraten. Die oben angesprochene „neue“ Macht transnationaler Finanzkonzerne und die ohne weiteres umsetzbare Drohung von Unternehmen und ihrer Lobbygruppen mit Standortverlagerungen und Jobexport bei nicht genehmer staatlicher Politik sind hier wichtige und unbestreitbare Faktoren. Daraus aber abzuleiten, autonome nationale Politik sei weitgehend weder möglich noch nötig, ist – in der Regel interessegeleiteter – Unsinn.

In der Tat mag es sich an der einen oder anderen Stelle erweisen, dass die politischen Gestaltungsmöglichkeiten in einer Welt ohne Grenzen gering sind. Aber mit Sicherheit ist mehr an – auch nationaler – Politik möglich, als Neoliberale und andere uns allen in den letzten Jahren versucht haben weiszumachen.

Eine entscheidende Aufgabe der nationalen Politik und der sie tragenden Parteien ist dabei, geschrumpfte Gestaltungsspielräume vor allem durch grenzüberschreitende Kooperation und grenzüberschreitenden Interessenausgleich auch wieder zu vergrößern. Das muss sich auch in der Programmatik der SPD widerspiegeln. Der Verzicht auf gestaltende Politik darf nicht die Antwort auf Internationalisierung und immer stärkere weltweite kapitalistische Vermachtung sein. Hier werden die Sozialdemokraten den Konservativen und Neoliberalen nicht auf den Leim gehen.

Das gilt für nahezu alle Politikbereiche und natürlich auch grundlegend für den Umgang der Politik mit den Problemen der internationalen Kapital- und Finanzmärkte und der internationalen Finanzarchitektur und auch für die unabdingbare Durchsetzung und Gewährleistung einer gerechten und die staatliche Handlungsfähigkeit sichernden Besteuerung.

Die unbestritten positiven Effekte, die sich aus den Geschäften und Engagements der oft international tätigen Finanzkonzerne und Finanzinvestoren für Beschäftigung und Wohlstand auch in Deutschland ergeben können, gilt es zu erhalten oder auch auszubauen (z.B. Verbesserung der Mittelstandsfinanzierung oder der Innovationsfinanzierung); die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems, die sich insbesondere aus dem Geschäftsgebaren von Hedge Fonds ergeben können, und Unternehmens- und Arbeitsplatzvernichtungsstrategien von Finanzinvestoren gilt es zu minimieren. Auch hier gibt es Spielräume für nationale Politik. Aber vor allem die Eingrenzung des Destabilisierungspotentials von Hedge Fonds wird zufriedenstellend nur möglich sein, wenn es Deutschland gelingt, hier mit seinen europäischen Partnern und vor allem mit den USA entsprechende Regulierungen zu erarbeiten und durchzusetzen. Ein Alleingang Deutschlands wäre hier genau genommen nicht zielführend; hier gibt es in der Tat eine in den Verhältnissen begründete Grenze rein nationaler Politik.

Bewahrung staatlicher Handlungsfähigkeit trotz begrenzter finanzieller Spielräume:

Das zweite oben angesprochene Problem, die Durchsetzung und Bewahrung der finanziellen staatlichen Handlungsfähigkeit, ist ebenfalls nicht trivial: Zum einen werden die Herausforderungen, auf die auch mit staatlichem Handeln reagiert werden muss, in Zukunft nicht geringer. Ich will nur zwei Herausforderungen nennen: So hat sich auch die Politik noch nicht ausreichend auf die demographische Entwicklung eingestellt; so werden auf Dauer weiterhin viele Milliarden Euro zur Bewältigung der Deutschen Einheit aufgewendet werden müssen.

Zum anderen sind die seit vielen Jahren hohe öffentliche Kreditaufnahme auf allen staatlichen Ebenen und der mittlerweile auf fast 70 Prozent des Bruttoinlandsproduktes gestiegene Schuldenstand der öffentlichen Haushalte insgesamt in Deutschland ein Alarmsignal. Sollte sich diese Entwicklung weiter ungebremst fortsetzen, werden die Zinszahlungs- und Tilgungsverpflichtungen die öffentlichen Haushalte in einem Ausmaß beherrschen, das die Finanzierung gestalterischer Politik auf allen staatlichen Ebenen stark erschwert. Die öffentlichen Finanzen wären – in langfristiger Perspektive betrachtet – nicht mehr „tragfähig“.

Schon allein deshalb ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Sinne der dauerhaften Zurückführung der öffentlichen Kreditaufnahme und möglichst der Senkung des öffentlichen Schuldenstandes zwingend. Dazu sollte sich auch das neue SPD-Grundsatzprogramm klar bekennen:

nicht nur die ökologische, sondern auch die „finanzielle“ Nachhaltigkeit sollte als sozialdemokratisches Politikziel programmatisch festgeschrieben werden.

Die fiskalischen Probleme stellen sich dabei nicht nur im Bundeshaushalt, sondern auch auf der Ebene der Länder und Kommunen – was die ganze Komplexität des Problems deutlich macht. Die öffentlichen Haushaltsnöte werden nur zu lösen sein, wenn der Bund, die Länder und die Kommunen an einem Strang ziehen. Ich habe deshalb immer von einem „Finanzpakt für Deutschland“ gesprochen, den wir dazu brauchen. Gemeinsam und gemeinschaftlich muss sichergestellt werden, dass der Staat insgesamt trotz begrenzter finanzieller Spielräume und zumindest nicht abnehmender Herausforderungen handlungsfähig bleibt und die notwendige finanzielle Ausstattung erhält. Ein besonderes Augenmerk hat die SPD dabei immer darauf gelegt, dass die kommunale Ebene als der Ort, an dem das Leben der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar stattfindet, finanziell so ausreichend und sicher ausgestattet ist, dass sie all ihren sozialen, kulturellen, ökonomischen, ökologischen und sonstigen Aufgaben zufriedenstellend nachkommen kann. Auch in Zukunft muss die SPD die Kommunalpartei bleiben.

Staatlich organisierte soziale Sicherung auch in Zukunft unverzichtbar:

Auch an dieser Stelle gilt es, sich programmatisch mit der (Sozial-) Staatsfeindlichkeit der Neoliberalen und ihrer Mitgänger auseinanderzusetzen: In der FDP und bis weit in die CDU/CSU hinein (leider auch an vielen Stellen in Wissenschaft und Medien) wird die Behauptung vertreten, die Staatsfinanzen seien vor allem durch (weitere) weitgehende Kürzungen staatlicher Ausgaben zu konsolidieren. Und vor allem: Diese Kürzungen seien auch kurzfristig möglich!

Dahinter steht die Überzeugung, dass viele Staatsausgaben überflüssig seien und der Staat damit hochgradig „verschwenderisch“ sei. Im Fokus stehen unverhohlen die staatlichen Sozialausgaben, die umfassend und nachhaltig gekürzt werden sollen. Damit soll nicht nur die Staatsverschuldung zurückgefahren, sondern sollen auch die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt und soll – ganz zentral im Forderungskatalog der Neoliberalen! – die Steuerlast vor allem für Unternehmen und hohe Einkommensbezieher – nur das seien die echten „Leistungsträger“! – möglichst weit reduziert werden. Wie soll das alles gehen? Ist das eine am Gemeinwohl orientierte Strategie? Viele sind offensichtlich bereit, den erreichten Grad an sozialem Ausgleich und Zusammenhalt in der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden und gravierende gesellschaftliche Spaltungen in Deutschland zuzulassen. Empfänger von Sozialleistungen werden oftmals pauschal verunglimpft und unter Missbrauchsverdacht gestellt. Von manchen wird der Sozialstaat generell denunziert und diskreditiert.

Das ist definitiv nicht die Politik der Sozialdemokratie.

Auch in unserem neuen Grundsatzprogramm müssen und werden wir jedem Versuch ein klares „Nein!“ entgegensetzen, der auf eine weitgehende Abkehr von der staatlich organisierten sozialen Sicherung und auf radikal weniger sozialen Zusammenhalt in Deutschland abzielt.

Unsere Überzeugung ist eine gänzlich andere:

Gerade in den Stürmen der Globalisierung und angesichts der Herausforderungen durch Demographie und technologische Entwicklung brauchen die Menschen funktionierende soziale Sicherungssysteme. Diese können bei aller nötigen Eigenvorsorge und Eigenbeteiligung (oder auch Selbstorganisation der Gesellschaft) aber verlässlich nur auf staatlicher Basis organisiert werden – und das geht nicht, ohne dass auch weiterhin im erheblichen Umfang finanzielle Mittel umverteilt werden. Gleiches gilt für den finanziellen und sozialen Ausgleich innerhalb der Gesellschaft insgesamt, der gerade in den heutigen Zeiten, in denen die Gesellschaft an vielen Ecken auseinander treibt, nötig ist, um die stärker werdenden Fliehkräfte zu begrenzen.

Wer sonst als der Staat hat die finanziellen Mittel und die Kraft, die nötigen Regeln zu setzen, um die sich auftuenden Klüfte zwischen reichen und armen Stadtteilen und Regionen zu verringern? Wer sonst als der Staat kann die Kluft zwischen denen, die dazugehören, und den Ausgeschlossenen, zwischen den Starken und Schwachen verringern? Wer sonst als der Staat kann verlässlich gesellschaftliche Solidarität organisieren? Das Ziel des sozialen Zusammenhalts aufzugeben, würde letztlich auch der Ökonomie schweren Schaden zufügen.

Dieser Überzeugung war auch die SPD-geführte Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder verpflichtet. Die vielen Umgestaltungen der letzten Jahre im Sozialsystem, die den Bürgern viel zugemutet haben, hatten das Ziel, die solidarischen sozialen Sicherungssysteme auch unter schwierigen Finanzierungsbedingungen zu erhalten. Hierdurch und durch viele andere ausgleichende Maßnahmen haben wir uns bemüht, den Zusammenhalt in der Gesellschaft in Deutschland zu sichern bzw. zu stärken. Dieser Weg muss weiter beschritten werden. Das sicherzustellen, ist die Aufgabe der SPD auch in der neuen Bundesregierung.

Der Erhalt der solidarischen sozialen Sicherung, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, das Bekenntnis zu der dazu nötigen Umverteilung von finanziellen Mitteln von den „wirtschaftlich Leistungsfähigeren“ zu den weniger bis gar nicht „Leistungsfähigen“ – ich kann mir ein SPD-Grundsatzprogramm ohne diese Punkte nicht vorstellen.

Das ist auch kein Widerspruch zu den diskutierten Modellen eines „aktivierenden“ oder „vorsorgenden“ Sozialstaates: Auch diese Modelle funktionieren nicht ohne Umverteilungsstrukturen.

Aber auch das muss deutlich gesagt werden: Der Status Quo der staatlichen Leistungen kann dabei auch weiterhin nicht für alle Zeiten gelten. Die öffentlichen Kassen – und die Kassen der sozialen Sicherungssysteme selbst – sind trotz aller Bemühungen immer noch stark unter Druck – und das wird z.B. bei der demographischen Entwicklung in Deutschland noch lange so sein. Sozialpolitik darf nicht losgelöst von den finanziellen Möglichkeiten heute und morgen gesehen und formuliert werden.

Auch weiterhin gilt: Nicht jeder Anspruch an den Staat wird erfüllt werden können; die Lösung in immer mehr Geld für soziale Sicherung und die Organisation von Ausgleich zu suchen, ist keine hinreichende Strategie. Bei den auch in Zukunft begrenzten finanziellen Ressourcen und den weiterhin großen Herausforderungen (Demographie; Globalisierung; Deutsche Einheit;...) muss sich jeder fragen, der an den Staat Forderungen stellt, ob sein Anspruch wirklich berechtigt ist, ob nicht seine Anspruchshaltung vielmehr überzogen ist. Das gilt nicht nur für denjenigen, der auf staatliche Sozial- oder Ausgleichsleistungen zielt, sondern auch genauso für denjenigen, der vom Staat Subventionen und Steuersenkungen einfordert.

Verantwortungsbewusste Finanz- und auch Sozialpolitik muss ständig Aufgaben- und Ausgabenkritik betreiben und Effizienz staatlichen Handelns verbessern. Die Politik wird auch weiterhin gezwungen sein, Prioritäten zu setzen. Das gilt ohne Abstriche auch für die Sozialdemokraten. Der Bundesfinanzminister Peer Steinbrück spricht zu Recht davon, dass es bei der Finanzierung von Staatsaufgaben nicht mehr um ein „Sowohl als auch“, sondern immer stärker um ein „Entweder – oder“ gehen muss. Das bedeutet auch weiterhin, dass manche Gruppen Einbußen werden hinnehmen müssen. Sind die Sozialausgaben, so wie sie heute strukturiert sind, immer sinnvoll? Gibt es nicht hier und dort Effizienzreserven? Ist das, was man im einzelnen mit den staatlich organisierten Systemen von sozialer Sicherung und sozialem Ausgleich erreichen will, immer die richtige Strategie? Gibt es nicht auch an manchen Stellen „Überfinanzierungen“? Diese Fragen hat auch die SPD zu beantworten – operativ im Regierungsgeschäft und bezogen auf Grundsätzliches auch in ihrer Programmatik.

Der Sozialstaat ist dabei schon lange nicht mehr „fett“ – wenn er es denn je war. Die heutzutage von vielen geforderte „Neuordnung“ oder auch „Neujustierung“ des Sozialstaates ist entgegen mancher Äußerung auch aus sozialdemokratischen Reihen nichts, was jetzt erst beginnen muss, sondern ist ein bereits mit aller Macht seit Jahren stattfindender Prozess. Hierbei muss deshalb Acht gegeben werden, dass das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet wird: Auch die notwendige Umgestaltung des Sozialstaates stößt auf Grenzen!

Oder anders akzentuiert: Haushaltskonsolidierungspolitik darf nicht wie das Kaninchen auf die Schlange immer auf die sozialen Sicherungssysteme starren; sie darf sich nicht darauf fokussieren, eine Sozialleistung nach der anderen zu beschränken oder zu streichen. Der Sozialstaat ist nicht der „Feind“, sondern etwas, was wir weiterhin – allerdings „fit“ und effizient – als unverzichtbar wollen.

Einsparpotentiale in den öffentlichen Haushalten nicht unbegrenzt:

Ähnliches gilt bei realistischer und ehrlicher Betrachtung der anderen großen Ausgabenblöcke der öffentlichen Haushalte: Die Ausgaben z.B. für äußere Sicherheit sind angesichts der bestehenden vor allem internationalen Verpflichtungen auf absehbare Zeit nicht signifikant zurückzuführen. Die öffentlichen Investitionsausgaben sind insbesondere auf der kommunalen Ebene unbestritten sogar viel zu gering. Zu Recht ist Konsens, dass die öffentlichen Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung gesteigert werden müssen. (Die am 24. April diesen Jahres veröffentlichten „Leitsätze auf dem Weg zum neuen Grundsatzprogramm der SPD“ fordern sogar ganz unmittelbar: „Wenn wir in Zukunft einen hohen Wohlstand erhalten wollen, dann sind mehr öffentliche Investitionen in soziale Dienstleistungen, in Bildung, Innovation und Infrastruktur notwendig.“) Ist der Rückbau öffentlicher Beschäftigung und sind die Bemühungen zur Begrenzung der öffentlichen Personalausgaben, die seit Jahren beim Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden stattfinden, immer und überall weiterzuführen? Wird nicht auch hier irgendwann eine Grenze erreicht, bei deren Überschreiten der Staat die Erfüllung seiner notwendigen Aufgaben nicht mehr gewährleisten kann?

Der Abbau von Subventionen, der in der politischen und öffentlichen Diskussion eine große Rolle spielt, ist sicherlich ein richtiges Ziel. Aber auf der Ausgabenseite insbesondere des Bundeshaushaltes spielen Subventionen mittlerweile nicht mehr eine so große Rolle, wie noch von vielen angenommen wird – es sei denn, man weitet den Subventionsbegriff so weit aus, dass fast jede Zuwendung, fast jede Förderung von Dritten auch im sozialen und kulturellen Bereich erfasst wird (z.B. Abgrenzung des Kieler Instituts für Weltwirtschaft). Aber auch hier gilt dann: Das Kind darf nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden!

Diese relativierenden Äußerungen dürfen nicht missverstanden werden als Plädoyer für den Verzicht auf Haushaltskonsolidierungsbemühungen bzw. für den Verzicht auf äußerste Sparsamkeit:

Wie bereits ausgeführt muss – auch ggfs. grundsätzliche – Aufgaben- und Ausgabenkritik – und zwar in allen Bereichen – eine stetige Verpflichtung sein; Ineffizienzen und Mittelverschwendungen müssen beständig vermieden oder minimiert werden. Insofern wird es zu jeder Zeit auch gewisse Einsparmöglichkeiten auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets geben.

Aus dem Gesagten ergibt sich aber auch, dass nach den Konsolidierungsrunden der letzten Jahre auf allen staatlichen Ebenen der Abbau öffentlicher Ausgaben – zumindest in kürzerer Frist – lediglich einen eher überschaubaren Beitrag zur weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten kann. Ich will Institutionen wie der Deutschen Bundesbank oder auch z.B. den (meisten) Wirtschaftsforschungsinstituten keine blinde und platte Staatsfeindlichkeit unterstellen; aber wenn sie fordern – und das auch für möglich halten –, dass die Staatsfinanzen in absehbarer Zeit durch Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben zu konsolidieren sind, sodass z.B. die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 bei „mehr Mut zu harten Einschnitten“ vermieden werden könne, dann sitzen sie einem Popanz auf. Sie haben sich dann weit von der gesellschaftlichen und politischen Realität der Bundesrepublik Deutschland entfernt.

Die Apologeten eines schwachen und möglichst kleinen Staates mögen ihnen Beifall klatschen; wer den Wert des sozialen Ausgleichs und der solidarischen, staatlich begründeten sozialen Sicherung kennt und verteidigt, und wer weiß, dass zur Gestaltung einer friedlichen und humanen Zukunft – und Gegenwart! – auch weiterhin ein erheblicher öffentlicher Mitteleinsatz unverzichtbar ist, kann und darf hier allerdings nicht mitgehen.

Wir haben natürlich die Hoffnung, dass die Reform- und Wachstumspolitik der letzten Jahre und jetzt der aktuellen SPD-CDU/CSU-Bundesregierung zumindest auf mittlere Sicht zu einer stärkeren Reduzierung der Arbeitsmarktausgaben insbesondere auf Bundesebene und zu einer Reduzierung der kommunalen Sozialausgaben führen. Ebenso erwarten wir, dass mit mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in den nächsten Jahren die Steuereinnahmen des Staates entsprechend steigen werden. Bei der nötigen Rückführung der Staatsverschuldung sich aber vor allem darauf zu verlassen, wäre naiv, zumindest aber eine zu riskante Konsolidierungsstrategie. Genau deshalb hat die Regierungskoalition auf Bundesebene aus SPD und CDU/CSU – trotz aller guten Hoffnung – vor allem mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 (u.a. Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 2007) und z. B. dem Steueränderungsgesetz 2007 ein umfangreiches gesetzliches Konsolidierungspaket aufgelegt.

Konstruierter Gegensatz:

Unter der Überschrift „Umbau der öffentlichen Ausgaben“ wird folgende Position oft vertreten: In den öffentlichen Haushalten ist der Anteil konsumtiver Ausgaben viel höher als der Anteil der investiven Ausgaben; die konsumtiven Ausgaben gelten als „vergangenheitsorientiert“ im Gegensatz zu den „zukunftsorientierten“ investiven Ausgaben. Daraus wird dann gefolgert, dass der Anteil der konsumtiven Ausgaben zugunsten des Anteils der investiven Ausgaben herabgesenkt werden müsse. Darin wird ein Königsweg hin zu auch „strukturell“ konsolidierten öffentlichen Haushalten und zu mehr Wirtschaftswachstum und Wohlstand gesehen.

Eine solche Argumentation ist dann fragwürdig, wenn sie grundsätzlich leugnet, dass konsumtive Staatsausgaben für sich auch positive Wirkungen haben bzw. haben können: Per definitionem sind konsumtive Staatsausgaben aber z. B. nachfragewirksam und damit konjunkturunterstützend; ihre Kürzung kann folglich in Phasen schwacher Konjunktur kontraproduktiv sein. Der größte Teil der konsumtiven Staatsausgaben sind Sozialausgaben; Beurteilungskriterium für öffentliche Sozialausgaben dürfen aber – wie ausgeführt – nicht allein ökonomische bzw. fiskalische Ziele sein. Zudem gibt es nach haushaltsrechtlicher Bestimmung „konsumtive“ Staatsausgaben, die in gleicher Weise zukunfts wirksam sind wie explizit „investive“ Ausgaben – nämlich z.B. die Personalausgaben im Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung. (Außerdem: Nicht alle öffentlichen Investitionen müssen per se sinnvoll sein!)

Runter mit den öffentlichen Konsumausgaben, rauf mit den öffentlichen Investitionen – auch bei diesem Grundsatz muss man differenzieren und auch hier liegt die Wahrheit im Konkreten.

Der Staat ist strukturell unterfinanziert:

Wie oben dargestellt gibt es – zumindest in der kurzen Frist – auf der Ausgabenseite der Haushalte des Bundes, der Länder und wohl auch der Kommunen nur begrenzt Einsparpotentiale.

Die zur Sicherstellung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates – oder in langfristiger zeitlicher Betrachtung: der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – zwingende dauerhafte Zurückführung der staatlichen Verschuldung kann deshalb nur gelingen, wenn die öffentlichen Einnahmen, d.h. vor allem die Steuereinnahmen, entsprechend gesteigert werden.

Das steht hinter der von mir immer wieder vorgetragenen Feststellung, dass die deutsche Steuerquote (d.i. der Anteil der Steuereinnahmen des Staates an der jährlichen Gesamtwirtschaftsleistung), die auch nach der Erhöhung von Mehrwert- und Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und nach Inkrafttreten des Steuer-änderungsgesetzes 2007 immer noch etwa 2 Prozentpunkte (und das sind jährlich etwa 45 Mrd. Euro Steuereinnahmen) unter ihrem jahrzehntelangen Niveau liegt, nicht hoch genug ist, um den Staat – auch einen effizienten Staat – zu finanzieren. Das kann – außer natürlich von Steuersenkungsideologen – bei unvoreingenommener Analyse der Gegebenheiten von niemandem ernsthaft bestritten werden. Sogar die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht März 2006) diagnostiziert ein strukturelles Einnahmeproblem der öffentlichen Haushalte.

Die Erfordernis auch einer ausreichenden Steuereinnahmenbasis der öffentlichen Haushalte auf allen Staatsebenen gehört nach meiner Auffassung als eine notwendige Voraussetzung gestalterischer Politik zwingend auch in das SPD-Grundsatzprogramm.

In den „Leitsätze(n) auf dem Weg zum neuen Grundsatzprogramm der SPD“ vom 24. April wird richtig festgestellt: „Dieser Staat benötigt finanzielle Ressourcen, um im Sinne des Gemeinwohles agieren zu können.“

Wenn der SPD-Parteivorsitzende Kurt Beck am 24. April formulierte: „Wir müssen weiter hart sparen. Doch es ist auch richtig: Wenn wir elementare Ansprüche der Zukunftsfähigkeit nicht aufgeben wollen, können wir diese Aufgaben mit der Steuerlastquote, wie wir sie bisher haben, schlicht und einfach in den kommenden Jahrzehnten nicht erfüllen.“ (Text gemäß entsprechender Mitteilung für die Presse), dann ist dem nichts hinzuzufügen.

Dies festzustellen, heißt noch lange nicht, sich für weitere Steuererhöhungen auszusprechen. Kurt Beck ist mit seinen Äußerungen am 24. April hier ganz bewusst missverstanden und zu Unrecht diskreditiert worden. Weder Kurt Beck noch ich wollen mit dieser Aussage zur Steuerquote die zwischen SPD und CDU/CSU für die Zeit bis zur nächsten Bundestagswahl getroffenen Vereinbarungen über die Politik auf Bundesebene in Frage stellen und darüber hinausgehende Steuererhöhungen fordern oder in Aussicht stellen.

Steuererhöhungen bedürfen nüchterner Analyse - Alternativen

Wer die Steuereinnahmen des Staates erhöhen möchte, muss nicht auf eine Erhöhung von Steuersätzen zielen:

Ganz grundsätzlich gibt es andere Wege. Steuererhöhungen haben immer – zum Teil sogar gravierende – negative Effekte und sind immer unpopulär; sie sollten und müssen deshalb sehr sorgfältig abgewogen werden.

So stellt jede Mehrwertsteuererhöhung eine Belastung für die konjunkturelle Entwicklung dar. Andererseits lassen sich ohne die Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte zum 1. Januar 2007 die für die Zeit ab 2007 zwischen SPD und CDU/CSU fest vereinbarten haushaltspolitischen Ziele (Einhaltung der Regelgrenze des Art. 115 Grundgesetz für die Kreditaufnahme des Bundes; gesamtstaatliches Defizit in Deutschland von weniger als 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes) nicht sicher erreichen.

Es ist zudem nicht zu ignorieren, dass Erhöhungen der Steuern auf z.B. hohe Einkommen bzw. auf Gewinne dazu führen können, dass Einkommens- und Gewinnerzielungsaktivitäten in Deutschland reduziert und eventuell ins Ausland verlagert werden – ein Effekt, der das erhoffte Aufkommen aus einer Steuererhöhung schmälern und der sich negativ auf die Beschäftigungssituation in Deutschland auswirken kann. Erhöhungen der steuerlichen Belastung von Vermögen bzw. Vermögenserträgen können dazu führen, dass mobiles Vermögen bzw. Kapital den Standort Deutschland verlässt, was man vielleicht dann auch nicht wollen sollte.

Wer auch immer und aus welchem Grund Steuererhöhungen fordert, muss diese möglichen negativen Effekte in jedem Fall mit in sein Kalkül einbeziehen. Dabei kann sich ergeben, dass die negativen Effekte so groß sind, dass es keinen Sinn macht, die angestrebte Steuererhöhung weiter zu verfolgen. Das Kalkül kann aber auch zum gegenteiligen Schluss führen, nämlich dass trotz bestimmter negativer Folgen eine Steuererhöhung als vertretbar angestrebt und durchgesetzt wird (wie z.B. die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007).

Auch eventuelle Steuererhöhungen sollten – wie jede andere finanzpolitische Frage auch – ideologiefrei und nüchtern analysiert und entschieden werden.

An die Marktradikalen und Neoliberalen gerichtet:

Potentielle negative Effekte von Steuererhöhungen bedeuten nicht, dass Steuererhöhungen zu jedem Zeitpunkt und in jeder Situation des Teufels sind. Aber auf der anderen Seite sollte man eine Steuererhöhung nicht allein deshalb schon anstreben, weil sie auf Unternehmen oder „Reiche“ zielt. Steuererhöhungssorgien in dieser Richtung, wie sie u.a. die sogenannte „Linkspartei“ propagiert, sind weit weg von jeder ökonomischen Sinnhaftigkeit.

Andere Wege als Steuererhöhungen bzw. als die (Wieder-) Einführung von Steuern wie z.B. der Vermögensteuer zur Verbesserung der staatlichen Einnahmehasis sind:

- der Abbau von nicht mehr angemessenen Steuervergünstigungen und steuerlichen Subventionierungen und andere Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen
- oder auch ein verbesserter Kampf gegen Steuerkriminalität, Steuerhinterziehung
- oder auch die Vereinbarung wirksamer Maßnahmen gegen ausländisches Steuerdumping und grenzüberschreitende Kapital- bzw. Steuerflucht.

Auf die unabdingbare Notwendigkeit einer Politik zur Vermeidung von Steuersenkungswettläufen und von Steuerdumping habe ich bereits oben hingewiesen. Es geht hierbei um die Durchsetzung wirksamer internationaler Zusammenarbeit, aber auch um eigene nationale Anstrengungen (wie z. B. die Änderung des nationalen Unternehmenssteuerrechts zur Stabilisierung der nationalen Steuerbasis).

Mindestens in Europa sollten für die Besteuerung von Unternehmen einheitliche Bemessungsgrundlagen und möglichst sogar harmonisierte Steuersatzstrukturen gelten. Alle bisherige Erfahrung zeigt allerdings, dass der Weg dahin sehr mühsam ist, obwohl im Grunde alle Staaten von der Harmonisierung profitieren.

Ebenfalls habe ich oben bereits dargelegt, dass eine Haushaltskonsolidierungspolitik zu riskant ist, die sich vor allem darauf verlässt, dass ein – durch welche Maßnahmen auch immer – intensiviertes Wirtschaftswachstum über sich daraus ergebende zusätzliche Steuereinnahmen bzw. Minderausgaben fiskalische Probleme löst. Viele der Vorschläge für mehr Wirtschaftswachstum – z. B. weitere dauerhafte Nettoentlastungen insbesondere bei der Besteuerung von Unternehmen oder auch die Auflage milliardenschwerer Konjunkturprogramme wie dies von Gewerkschaftsseite gefordert wird – würden zunächst einmal den Staat viel Geld kosten. Dagegen ist unsicher, ob diese Maßnahmen so erfolgreich sein würden, dass sie sich im Verlauf selbst finanzieren und dann darüber hinaus sogar auch noch die öffentlichen Defizite reduzieren – wie die Propagandisten dieser Maßnahmen behaupten.

Steuerpolitik ist auch Gerechtigkeitspolitik

Bei der erforderlichen Verbesserung und Verstärkung des Kampfes gegen Steuerkriminalität und Steuerhinterziehung geht es nicht nur um Einnahmeerzielung für den Staat, sondern ganz elementar auch um die Herstellung steuerlicher Gerechtigkeit – und die Herstellung steuerlicher Gerechtigkeit steht und wird auch weiterhin im Mittelpunkt sozialdemokratischer Steuerpolitik stehen.

Steuerhinterziehung ist weder ein Kavaliersdelikt noch durch vermeintlich zu hohe Steuer- und Abgabenlasten in irgendeiner Weise legitimiert.

Es ist zutiefst ungerecht, wenn der Ehrliche der Dumme ist. Es fällt mir nach wie vor sehr schwer zu akzeptieren, dass neben der Anti-Steuerpartei FDP auch beim Koalitionspartner CDU/CSU noch immer nicht alle relevanten Kräfte bereit sind, alle wirksamen Optionen gegen Steuerkriminalität und Steuerhinterziehung mitzutragen. Im übrigen gilt auch für den Kampf gegen Steuerkriminalität und Steuerhinterziehung: Internationale Zusammenarbeit ist zwingend erforderlich (z.B. bei der Umsatzsteuerkriminalität und der Hinterziehung von Steuern auf Zinserträge).

Der letzte Punkt zeigt deutlich, dass Finanzpolitik – Steuer-, aber auch Haushaltspolitik – nicht nur einem, sondern mehreren Zielen unterliegt:

Steuerpolitik hat zunächst einmal die Aufgabe, die nötigen Mittel für die Aufgabenerfüllung des Staates beizubringen.

Aber sie ist genauso – zumindest nach sozialdemokratischem Verständnis – Instrument zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft.

Hier sind zwei Zusammenhänge zu betrachten:

Zum einen müssen und sollen sich die materiell Starken und „wirtschaftlich Leistungsfähigen“ in viel stärkerem Maße an der Finanzierung des Staates beteiligen als die materiell „Schwachen“. Dies wird in den bereits mehrfach zitierten SPD-Grundsatzprogramm – „Leitsätzen“ vom 24. April klar umschrieben: „Da alle gemeinsam den Nutzen aus solchen [öffentlichen] Investitionen [in Infrastruktur, Bildung, Forschung] ziehen, müssen sich auch Unternehmen und vermögende Privathaushalte stärker als bisher an der steuerlichen Finanzierung dieser Aufgaben beteiligen.“ Es handelt sich hierbei in dem Maße um finanzielle Umverteilung, in dem dann auf der Verwendungsseite der Steuereinnahmen eine entsprechend stärkere Förderung der „Schwachen“ als der „Starken“ stattfindet. Ausgangspunkt dabei ist, dass die „Starken“ nicht zwingend einen „fitten“ und finanziell starken Staat brauchen, weil sie für sich genug Mittel haben, um sich selbst gegen Risiken abzusichern und z.B. ihren Kindern eine gute Bildung bzw. Ausbildung zu kaufen. Anders die „Schwachen“: Sie brauchen einen fitten und finanziell starken Staat, der ihnen bei der Absicherung ihrer Risiken hilft und für sie die „Chancengerechtigkeit“ organisiert. Wer sonst als der Staat kann Chancengerechtigkeit, die wir alle wollen, herstellen und garantieren? Und wie sonst soll das gehen, wenn nicht durch eine gewisse finanzielle Umverteilung von „oben“ nach „unten“?

Der zweite Zusammenhang, der unter der Überschrift „Herstellung sozialer Gerechtigkeit“ zu betrachten ist, sind die Fragen, die sich aus der in Deutschland wie in der ganzen Welt zunehmenden Schere zwischen niedrigen und hohen bis sehr hohen Einkommen und Vermögen ergeben.

Es sollte gedankliches Allgemeingut sein, dass zu große Einkommens- und Vermögensunterschiede in einer Gesellschaft dem sozialen Zusammenhalt und auch dem sozialen Frieden Schaden zufügen. Auch die Politik – und zwar aller Parteien – sollte deshalb darauf abzielen, die materiellen Gräben in der Gesellschaft nicht zu groß werden zu lassen. Darum geht es nach meinem Verständnis im Kern bei dem traditionellen und für die SPD sehr wichtigen Ziel der „Verteilungsgerechtigkeit“.

Es geht damit nicht um die Egalisierung von Einkommen und Vermögen – solche Vorstellungen vertreten nur noch linke Ideologen; sie sind mit dem Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell der sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar. So wäre Verteilungsgerechtigkeit falsch interpretiert.

Bei der allerdings nötigen und anzustrebenden Annäherung an eine ausgeglichene Einkommens- und Vermögensverteilung sind fast alle Politikbereiche gefragt – insbesondere natürlich Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik, aber natürlich auch die Steuer – und Abgabenpolitik. Die Herstellung von Chancengerechtigkeit ist in einer Gesellschaft wie der unsrigen von zentraler Bedeutung auch für Verteilungsgerechtigkeit.

Darin liegt die Kunst:

Zu jedem Zeitpunkt muss Finanzpolitik eine vernünftige Balance finden zwischen

- **Konjunkturstabilisierung und Wachstumsförderung,**
- **nötigem sozialen Ausgleich und nötigem Abbau von Ungleichheiten,**
- **Zukunftsgestaltung**
- **und glaubwürdiger Haushaltskonsolidierung.**

Hieran müssen wir gemeinsam arbeiten.

Neoliberale und viele in konservativen Kreisen – aber leider auch manche darüber hinaus – verfolgen dagegen eine andere Strategie:

Finanzpolitik sollte nach deren Vorstellung im Kern verengt werden auf Haushaltskonsolidierung mittels Sozialabbau und auf eine Steuerpolitik, die vor allem auf weitere Steuersenkungen hauptsächlich zu Gunsten der – nach ihrem eingeschränkten Verständnis – „Leistungsträger“ setzt.

Dem müssen wir standhaft entgegentreten – und dem können wir auch mit sehr guten Gründen entgegentreten.
