

RALPH GRAF

Die Krise der Staatsfinanzen

Ralph Graf – Jg. 1957, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler, freier Publizist, lebt in Goslar.

Seit 1990, dem Jahr der deutschen Einheit, haben sich die Staatsschulden verdoppelt, von 1.054 Mrd. DM 1990 auf über 2.100 Mrd. DM 1995 (Gebietskörperschaften einschließlich Erblastentilgungsfonds). Die Schuldenquote (Schulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts [BIP]) erhöhte sich von 43,5 Prozent 1990 auf knapp 60 Prozent 1995. Angesichts dieser beschleunigten Schuldenkumulation ist es nicht verwunderlich, daß die Rhetorik des Sparens das öffentliche Feld beherrscht und kaum auf Widerspruch stößt. Da für Steuererhöhungen keine Spielräume mehr bestünden, die zunehmende Verschuldung monetäre Stabilität und finanzpolitische Souveränität gleichermaßen gefährde, sei »Sparen, sparen und nochmals sparen« (Waigel) das unabweisbare Gebot der nächsten Jahre und diesem Diktat habe sich die Politik – gleich welcher Couleur – zu unterwerfen. Man stelle sich vor, nicht die konservativ-liberale Bundesregierung, sondern die Sozialdemokraten zeichneten die Verantwortung für die Schuldenzuwächse der letzten Jahre. Das verbreitete Unbehagen ob dieses »Lebens über den Verhältnissen« hätte sich vermutlich längst zu einer den Staatsstreich billigenden Stimmung radikalisiert.

Ungeachtet solch unterschiedlicher Meßplatten ist auch für Waigel die Finanzpolitik längst kein Feld mehr – wenn es denn je eins war –, auf dem sich öffentlicher Lorbeer ernten läßt. Die jüngst zu vernehmende Meldung, die Bundesrepublik habe 1995 mit einem gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit (jährliche Nettokreditaufnahme in Prozent des BIP) von 3,5 Prozent das Maastricht-Kriterium von drei Prozent deutlich überschritten, ist für die selbsternannten Stabilitätswächter der Europäischen Union ein Schlag ins Kontor. Diese Verfehlung des Klassenziels ist vor dem Hintergrund eines – wenn auch bescheidenen – positiven Konjunkturverlaufs und des seit Januar 1995 erhobenen Solidaritätszuschlags besonders mißlich. Für 1996 erwartet die Europäische Kommission einen weiteren Anstieg auf 3,9 Prozent und eine Zunahme des Schuldenstands auf 62 Prozent des BIP. Sollte das schwache Wirtschaftswachstum andauern oder gar eine Rezession ins Haus stehen, werden sich die Verschuldungsobergrenzen, die der Maastricht-Vertrag vorschreibt (Schuldenquote 60 Prozent und Finanzierungsdefizit drei Prozent), auch 1997, dem »Qualifikationsjahr« für die europäische Währungsunion, kaum einhalten lassen. Da auch Frankreich nicht minder große Schwierigkeiten hat, seine Verschuldung auf Maastricht-konformes Niveau zu

drücken und darüber hinaus eine Aufweichung bzw. großzügige Interpretation der Stabilitätskriterien eher unwahrscheinlich ist, spricht einiges für ein Abrücken vom erst kürzlich beschworenen Zeitplan für die europäische Währungsunion.

Sparen – das Gebot der Stunde?

Doch auch eine Verschiebung der Währungsunion wird nichts am härter werdenden Sparkurs der Bundesregierung ändern. Die Wegemarken für die nächsten Jahre sind festgelegt. Weitere tiefe Einschnitte ins soziale Netz werden als unumgänglich propagiert. Der Zwang zum Sparen ergebe sich nicht nur aus den Finanznöten des Staates und der sozialen Sicherungssysteme, zugleich gelte es, vermittels einer Senkung der Abgaben- und Staatsquote Wirtschaft und Gesellschaft zu »verschlanke« und fit zu machen für die im Zuge der Globalisierung härter werdenden Konkurrenzkämpfe.

Steuersenkungen vor allem für Unternehmen und sogenannte Leistungsträger bei gleichzeitigen Kürzungen von Sozialleistungen – dies ist die Antwort der Regierung und des mainstreams des wirtschaftlichen Sachverständigen auf Wachstumsschwäche, Beschäftigungs- und Finanzkrise. Das Ausbleiben des erhofften Erfolgs stellt die praktizierte Therapie mitnichten in Frage, »mehr derselben« Medizin wird vielmehr gefordert und verabreicht. Doch diese neoliberal-angebotsorientierte Handlungsmaxime hat für den Sozialstaat desaströse Folgen (Afheldt 1994; Zinn 1994). Wie weiland in dem Rennen zwischen Hase und Igel bricht der besessene Läufer schließlich in völliger Erschöpfung zusammen. Der Igel ist halt immer schon da. Und ob sich auf diese Weise zumindest die vielbeschworene Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bewerkstelligen läßt, darf gleichsam füglich bezweifelt werden. Zu Recht weisen gelegentlich auch eher angebotsorientierte Leitartikler auf die Gefahr hin, daß allzu rigorose Sparmaßnahmen die eh schon dümpelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich beschneiden und daher Gift für Konjunktur und Arbeitsmarkt seien. Insofern fallen Wortmeldungen aus den Reihen der Opposition, zwecks Stärkung des Wachstums eine höhere Neuverschuldung zuzulassen, nicht gänzlich auf unfruchtbaren Boden. Doch die Botschaft, für etwas weniger Arbeitslosigkeit etwas mehr Verschuldung (oder Inflation) in Kauf zu nehmen, hat erheblich an Überzeugungskraft eingebüßt. Zwar sind kreditfinanzierte Staatsausgaben in Zeiten schwacher Konjunktur makroökonomisch gut begründbar, sie mögen auch durchaus einen stabilisierenden Effekt erzielen, aber einen Wachstumsschub und Aufschwung am Arbeitsmarkt werden sie unter den gegebenen Bedingungen kaum auslösen. Die strukturellen Umbrüche und Verwerfungen der kapitalistischen Ökonomie, die Tendenz zum »jobless growth« und die Verselbständigung der globalen Finanzmärkte mit ihren krisengenerierenden und die nationalen Ökonomien strangulierenden Effekten lassen (nationalstaatliche) wirtschaftspolitische Steuerungsversuche gegen Marktrends zu einem sehr voraussetzungs-vollen und unsicheren politischen Geschäft werden. Die Hinnahme konjunkturbedingter Haushaltsdefizite, im übrigen common sense in den Wirtschaftswissenschaften, läßt zwar die »automatischen

»Ermutigt durch den Wegfall der Systemkonkurrenz, begünstigt durch den seit den achtziger Jahren anwachsenden Sockel von Arbeitslosen und angetrieben von der verschärften internationalen Konkurrenz ist eine breite Allianz sozialer Kräfte und einflußreicher Interessengruppen dabei, eine gründliche Veränderung der Nachkriegsordnung durchzusetzen. Was lange Zeit als soziale Zivilisierung des Kapitalismus euphorisch gefeiert wurde, wird seit Ende der siebziger Jahre in nahezu allen kapitalistischen Metropolen als überzogenes Anspruchsdenken attackiert.« Joachim Bischoff: Restauration oder Modernisierung? Entwicklungstendenzen des globalen Kapitalismus, Hamburg 1995, S. 11f.

»Eine Fortführung des Zusammenhangs von Kapitalakkumulation, sozialstaatlichen Umverteilungen und fordristisch geprägter Lebensweise wäre nur um den Preis weitergehender regulierender Eingriffe in die gesellschaftliche Investitionsbewegung und die Einkommens- und Eigentumsverhältnisse zu realisieren, für die freilich keine hegemonialen Voraussetzungen und damit Mehrheits- und Machtverhältnisse existieren.« Joachim Bischoff: Restauration oder Modernisierung? Entwicklungstendenzen des globalen Kapitalismus, Hamburg 1995, S. 35.

Konjunkturstabilisatoren« in Kraft treten, kann aber bestenfalls einen sich selbstverstärkenden Abschwung vermeiden helfen. Eine antizyklisch motivierte deutliche Ausweitung des öffentlichen Defizits muß dagegen mit Gegenreaktionen bzw. unbeabsichtigten Nebenfolgen rechnen, die die ursprünglichen Handlungsziele konterkarieren können. Vermag die zusätzliche staatliche Nachfrage tatsächlich private Investitionen zu induzieren, werden dies – unter den heutigen Bedingungen verschärfter internationaler Konkurrenz – eher Rationalisierungs- denn Erweiterungsinvestitionen sein. Überdies wäre nicht auszuschließen, daß (internationale) Anleger angesichts einer beschleunigten Schuldenkumulation fortan von Inflationsängsten geplagt werden und mit Kapitalabzug reagieren, was zu Anspannungen auf dem (nationalen) Kapitalmarkt führen und zugleich die Bundesbank zu einem neuerlichen geldpolitischen Restriktionskurs veranlassen würde. Erfolgversprechend kann eine konjunktur- und beschäftigungspolitisch begründete Ausweitung der öffentlichen Defizite nur sein, wenn sie im Verein mit anderen Industriestaaten (z.B. innerhalb der EU) erfolgt und von international koordinierten Maßnahmen zur Regulierung der globalen Finanzmärkte begleitet wird. Darüber hinaus ist ihre strukturpolitische Ausrichtung unabdingbar. Werden die zusätzlichen kreditfinanzierten staatlichen Ausgaben für ein mittelfristig angelegtes öffentliches Zukunftsinvestitionsprogramm (beispielsweise zur Förderung der Solartechnologie und/oder des öffentlichen Nahverkehrs) verwendet, ist dies ökonomisch wirkungsvoller und finanzpolitisch überzeugender als eine kurzfristige Stärkung des öffentlichen oder privaten Konsums.

Vom Regieren zum Schuldenkrisenmanagement

So unsicher die ökonomischen Wirkungen einer Politik der Staatsverschuldung sind und entsprechend kontrovers diskutiert werden (vgl. Schlesinger et al. 1993; DIW 1994; Sturm 1993), so unzweifelhaft und spürbar sind die aus dem Anstieg der Gesamtverschuldung und der Schuldenquote resultierenden Restriktionen in Form steigender Zinsausgaben. Beliefen sich die Zinslasten der Gebietskörperschaften 1979 noch auf 7,5 Prozent des gesamten Steueraufkommens, waren es 1989 bereits knapp 12 Prozent und 1995 ca. 17 Prozent. Der Anstieg der Zins-Steuerquote indiziert, daß es sehr wohl Grenzen der öffentlichen Verschuldung gibt. Diese bestehen in den steigenden Aufwendungen für den Schuldendienst. Die »Last der Vergangenheit« schnürt den finanziellen und damit auch den politischen Handlungsspielraum des Staates immer stärker ein. Nehmen die Aufwendungen für Zins und Tilgung in den öffentlichen Haushalten weiter zu, wird die Staatsverschuldung früher oder später in der Tat zum ökonomischen und politischen Krisenfaktor. Der Hinweis auf die wesentlich höhere Schuldenquote in anderen Staaten (z.B. Belgien und Italien) mag dazu verleiten, die gegenwärtige finanzpolitische Situation der Bundesrepublik zu entdramatisieren oder gar noch vorhandene Verschuldungsspielräume zu diagnostizieren. Dies relativiert aber nicht den verschuldungsbedingt bereits spürbar enger gewordenen finanziellen Spielraum des Staates.

Wie einschneidend die Zinslasten sich in den öffentlichen Haushalten bemerkbar machen, hängt nicht nur vom Niveau und der Entwicklung der Neuverschuldung, sondern auch von der Wachstumsrate des Sozialprodukts und der Höhe der Kapitalmarktzinsen ab. »Je niedriger über längere Frist das Zinsniveau und je höher das Wirtschaftswachstum ist, desto höher kann natürlich die haushaltspolitisch tragbare laufende Verschuldung sein. Liegen der durchschnittliche Zinssatz der Staatsschuldtitel und die nominale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) auf etwa gleicher Höhe, so wird der Anteil der Zinsausgaben (am Bruttosozialprodukt – R.G.) nach einer Übergangsphase maximal auf den Anteil der laufenden Neuverschuldung (am Bruttosozialprodukt – R.G.) steigen. Beläuft sich der Zinssatz dagegen auf das Eineinhalbfache des nominalen BSP-Wachstums, dann werden die Zinsausgaben auf Dauer auf das Eineinhalbfache der Neuverschuldung anwachsen« (Tietmeyer 1993: 17; vgl. auch Hickel/Priewe 1994). Doch das Wachstum des Sozialprodukts und die Höhe der Neuverschuldung stehen – *ceteris paribus* – in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zueinander. Im Aufschwung verringert sich der staatliche Kreditbedarf bzw. erweitert sich der finanzielle Spielraum, der grundsätzlich auch dafür genutzt werden kann, den Anstieg der Verschuldung zu bremsen oder gar zurückzuführen. Konjunkturelle Schwächeperioden lassen dagegen den staatlichen Kreditbedarf in die Höhe schnellen. Aufgrund ihrer gesetzlichen Bindung können staatliche Leistungen und Ausgaben in der Regel nicht unmittelbar den verringerten Einnahmen angepaßt werden, was makroökonomisch allerdings auch sehr problematisch wäre, da Ausgabenkürzungen die Konjunkturschwäche prozyklisch verstärken würden. Der Rückgriff auf die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben erweitert kurzfristig den finanziellen und politischen Handlungskorridor, mittel- und langfristig werden aber die Lasten der (steigenden) Verschuldung immer drückender und härtere Verteilungskonflikte unvermeidlich.

Die wirtschaftspolitischen Handlungschancen verengen sich

Schließlich fordert der »Sachzwang Weltmarkt« seinen Tribut. Die Globalisierung der Ökonomie ist im Finanzsektor am weitesten fortgeschritten. Die internationalen Finanzmärkte entziehen sich weitgehend (national)staatlicher Kontrolle. Die täglichen Umsätze an den internationalen Devisenmärkten belaufen sich mittlerweile auf über 1.000 Mrd. Dollar, während zur Abwicklung des Welt Handels gerade einmal 10 bis 20 Mrd. Dollar täglich erforderlich wären. Die Devisenreserven der Notenbanken der Industrieländer summieren sich auf 600 bis 700 Mrd. Dollar. Diese Mißverhältnisse veranschaulichen zum einen die spekulative Entkoppelung der Finanzsphäre von realwirtschaftlichen Prozessen, und zum anderen die Ohnmacht der Notenbanken gegenüber den Devisenmärkten. Auch eine koordinierte Aktion der G-7-Notenbanken zur Stützung einer Währung wird sich nicht lange gegen den Markttrend durchhalten lassen. Zudem spielen die internationalen Kapitalmärkte bei der Finanzierung staatlicher Defizite eine zunehmende Rolle. Internationale Anleger erwarten aber eine stabile Währung und ange-

»... auch bei Scharpf fehlt eine genauere Analyse des Verwertungsprozesses des Kapitals. Nicht die Globalisierung der Kapitalakkumulation ist eine neue Qualität wirtschaftlicher Entwicklung und als solche ursächlich für die härtere Konkurrenz um Absatzmärkte. Die Ursachen liegen vielmehr im Übergang in die strukturelle Überakkumulation des Kapitals Ende der siebziger Jahre...«
Joachim Bischoff: Restauration oder Modernisierung? Entwicklungstendenzen des globalen Kapitalismus, Hamburg 1995, S. 44.

messene Verzinsung ihres Kapitals. Ist der Schuldner hinsichtlich der Stabilität seiner Währung ein unsicherer Kantonist, werden entsprechend höhere Zinsen verlangt und auch durchgesetzt. Angesichts dieser offenen Flanke kommt eine nationale Geld- und Finanzpolitik nicht umhin, die Restriktionen, die von den internationalen Finanzmärkten ausgehen, genau zu beachten. Schon in den achtziger Jahren hat Fritz Scharpf auf den »Verlust der nationalen Zinssouveränität« hingewiesen. Danach kann die nationale Geldpolitik das auf den internationalen Finanzmärkten bestehende Zinsniveau nicht dauerhaft unterschreiten (Scharpf 1987). Freilich bleiben nationale Unterschiede relevant. Ein Land wie die Bundesrepublik, das hohe Handelsbilanzüberschüsse und eine starke Währung aufzuweisen hat, bleibt für internationale Anleger auch bei einem vergleichsweise niedrigen Zinsniveau attraktiv. Insofern ist der Spielraum für eine auch die konjunkturellen Bedingungen berücksichtigende Geldpolitik für die deutsche Zentralbank größer zu veranschlagen als etwa für die übrigen Staaten der Europäischen Union. Letztlich muß aber auch die Bundesbank der Definitionsmacht der internationalen Kapitalmärkte Rechnung tragen. Hinzu kommt, daß die Bundesrepublik seit 1991 Nettokapitalimporteur ist, d.h. ohne den Zufluß ausländischen Kapitals kann der inländische Kreditbedarf nicht mehr reibungslos befriedigt werden. Eine stabilitätsorientierte Geld- und Finanzpolitik ist unter den gegebenen Bedingungen nolens volens unumgänglich. Sie ist der Tribut, den internationale Kapitalanleger fordern und auch einzutreiben vermögen. Gewinnen diese nämlich den Eindruck, daß die Finanz- und Geldpolitik eines Landes Stabilitätskriterien mißachtet, kann dies sehr schnell zu Vertrauensverlust, Kapitalflucht, Abwertung, Inflation und steigenden Kapitalmarktzinsen führen. Dadurch wird aber nicht nur die realwirtschaftliche Akkumulation belastet, sondern zugleich werden die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte verschärft, was wiederum einen Anstieg der Staatsverschuldung zur Folge hat.

Ein anderes, mittel- und langfristig immer bedeutsamer werdendes Haushaltsproblem resultiert aus dem sich verändernden Altersaufbau der Gesellschaft. Die absolut und relativ zunehmende Zahl alter Menschen erhöht nicht nur den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch den der öffentlichen Haushalte. Die Ausgaben für Pensionen, also die Altersversorgung der Beamten, werden die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren bzw. Jahrzehnten erheblich belasten. Sie werden sich – so diverse Schätzungen – von ca. 1,8 Prozent (1994) des Sozialprodukts auf 6,3 Prozent im Jahre 2030 mehr als verdreifachen (Schwarz 1994). Innerhalb der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre wird mit einer Verdoppelung der Pensionsausgaben gerechnet (Schwarz 1995). Bisher haben Bund und Länder für diese massiv steigenden Versorgungsausgaben noch keine Vorsorge in Form von finanziellen Rücklagen getroffen.

Die skizzierten Zusammenhänge und Entwicklungstrends produzieren im Verein mit den bereits bestehenden hohen Zinslasten einen Konsolidierungsdruck, den die konservativ-liberale Regierung als Sachzwang zum Sparen verkauft. Gespart wird

entsprechend der neoliberalen ideologischen Befangenheit vor allem in den Sozialhaushalten und generell bei den Ausgaben, die geringen politischen Widerstand erwarten lassen. Der Kern dieser Politik besteht allerdings in der politischen Anpassung an die zunehmende transnationale Bewegungsform des Kapitals. Individualistische Leistungsideologien und die Stigmatisierung der Opfer einer der politischen Kontrolle entgleitenden kapitalistischen Ökonomie liefern die Begleitmusik und legitimieren die so zwangsläufig sich vertiefenden sozialen Spaltungen.

Staatsverschuldung als politische Entscheidung

In der Bundesrepublik ist – wie in fast allen OECD-Staaten – die Verschuldung seit Anfang der siebziger Jahre deutlich gestiegen. Bei der Frage nach den Ursachen dieser Entwicklung ist zunächst auf die seit Mitte der siebziger Jahre anhaltende Wachstumsschwäche und die damit einhergehenden krisenhaften ökonomischen Umbrüche hinzuweisen. Insbesondere waren es die Konjunkturerinbrüche in den Jahren 1974/75, 1981/82 und 1992/93, die tiefe Löcher in die Staatskassen gerissen haben. Da auch in den nachfolgenden Aufschwungphasen die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich zurückging bzw. gar weiter anstieg, ist die zunehmende öffentliche Verschuldung in erster Linie Folge der Erschöpfung der Wachstumskräfte und der strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Gleich einer Scherenbewegung verursacht Massenarbeitslosigkeit steigende Krisenkosten, während sie andererseits dem Staat und den Sozialversicherungen die Einnahmen erheblich schmälert. Bei einer offiziellen Arbeitslosenzahl von ca. vier Millionen belaufen sich die jährlichen Kosten der Arbeitslosigkeit (entgangene Sozialbeiträge und Steuereinnahmen einerseits, durch Arbeitslosigkeit verursachte Sozialleistungen andererseits) auf ca. 120 Mrd. DM. Grundsätzlich besteht in den gegenwärtigen kapitalistischen Gesellschaften ein systemisch erzeugter und politisch gestützter Zusammenhang zwischen öffentlicher Armut (im weitesten Sinne) und privater Reichtumsakkumulation.

Da die angebotsorientierte Politik der steuerlichen Entlastung von Unternehmen, höheren Einkommen und Vermögen nicht den erhofften Wachstumsschub ausgelöst hat, ist die öffentliche Finanzmisere auch Resultat einer verfehlten Wirtschafts- und Steuerpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung (vgl. AG Alternative Wirtschaftspolitik 1996: 67ff.). Dem vorherrschenden neoliberalen Diskurs zufolge kann die Eindämmung und Rückführung der Staatsverschuldung nur durch die forcierte Privatisierung sozialer Risiken erreicht werden. Eigenvorsorge und Subsidiarität sollen zunehmend staatliche Transferleistungen ersetzen. Die Rückführung der Staatsquote bzw. der Abbau des Sozialstaats bilden – so die konservative und neoliberale Weltanschauung – die Voraussetzung für eine erfolgreiche Konsolidierung der Staatshaushalte.

Gleichwohl wird diese ideologische Leitlinie im konkreten politischen Prozeß vielfach von widersprüchlichen Interessen und institutionell-bürokratischen Einflüssen gebrochen. So gibt es hin und wieder beträchtliche Abweichungen von der scheinbar fest ein-

»Die rationalisierten Einzelbetriebe plündern das Gemeinwesen, ihre eingesparten Kosten übernehmen, weil der demokratische und soziale Rechtsstaat Verfassungsprinzip ist, andere; es ist ein aus-geklügeltes, auf organisierter Verantwortungslosigkeit beruhendes System der Kostenverschiebungen, bei dem die öffentliche Armut in gleichem Maße wächst, wie sich der privatkapitalistisch angesammelte Reichtum wie ein Alp auf die Lebensverhältnisse der Menschen legt«

Oskar Negt: Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier »Ökonomien«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«, B 15/95, 7. April 1995. S. 5.

»Vor allem bei Staatsschuld-papieren ist eindeutig, daß sie überhaupt kein Kapital sind oder repräsentieren,

sondern bloße Schuldforderungen auf die künftigen Jahresprodukte der Nationen sind.«

Joachim Bischoff: Restauration oder Modernisierung? Entwicklungstendenzen des globalen Kapitalismus, Hamburg 1995, S. 88.

Nach Angaben des Bundesarbeitsministers ist das westdeutsche Geldvermögen höchst ungleich verteilt (Stand 1992). Die reichsten zehn Prozent der westdeutschen Haushalte besitzen mehr als die Hälfte und weitere 25 Prozent der Haushalte mehr als ein Drittel des gesamten Privatvermögens (ohne Grundvermögen). Auf die übrigen 65 Prozent (!) der Haushalte verteilt sich das restliche Zehntel (!) der Vermögenssumme. Die Hälfte der Haushalte hat durchschnittlich nur 10.000 DM Geldvermögen. Zur Ergänzung sei angemerkt, daß die Hälfte aller westdeutschen Privathaushalte kein Grundvermögen besitzt, was aber nicht heißt, daß die »nichtvermögenden Haushalte« und die »Haushalte ohne Grundvermögen« identisch sind, auch wenn es hier vermutlich bedeutende Überschneidungen gibt, da das Grundvermögen ähnlich dem Geldvermögen hochkonzentriert ist.

Vgl. Frankfurter Rundschau, 25. Januar 1996.

geschlagenen Marschroute. Dies zeigte sich im besonderen bei der Art und Weise der Finanzierung der deutschen Einheit. Die von der Bundesregierung bevorzugte Inanspruchnahme des Kapitalmarktes hätte wesentlich geringer ausfallen können, wenn nicht wahltaktische Motive frühzeitigen Steuererhöhungen bzw. einem »neuen Lastenausgleich« im Wege gestanden hätten. So wurde auch während des Vereinigungsbooms die Neuverschuldung in die Höhe getrieben (vgl. Sturm 1993). Die Entwicklung der Staatsverschuldung ist daher zu einem nicht geringen Teil von den Kalkülen der politischen Entscheidungsträger und damit zusammenhängenden Interessenkonflikten abhängig. Der Rückgriff auf eine höhere Verschuldung erleichtert das politische Geschäft des Interessenausgleichs.

Auch die im internationalen Vergleich recht unterschiedlichen Verschuldungsquoten und die in einigen Ländern in jüngster Zeit sogar erfolgte deutliche Reduzierung der Verschuldung verweisen auf nicht unbeträchtliche politische Spielräume bei der Gestaltung und Konsolidierung der Staatshaushalte (Singer 1996).

Staatsverschuldung alimentiert die »Zinszehrer am Mehrwert«

Ein weiterer, nicht zu vernachlässigender Aspekt öffentlicher Verschuldung besteht in ihren sozialen Verteilungswirkungen. Zwar wird zu Recht darauf hingewiesen, daß verlässliche Daten über die Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung nicht vorliegen. Aus der vor allem in den letzten fünfzehn Jahren praktizierten Privilegierung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen läßt sich nicht ohne weiteres auf Umverteilungen zugunsten der Kapitaleigner und vermögenden Haushalte schließen. Denn diese statistische Klasse umfaßt auch das Geldvermögen bzw. die sich daraus ergebenden Zinseinkünfte der Arbeitnehmerhaushalte. Gleichwohl legen Plausibilitätsüberlegungen den Schluß nahe, daß mit einer zunehmenden Staatsverschuldung erhebliche Umverteilungswirkungen zugunsten der vermögenden Haushalte einhergehen.

Überdies wird ein großer Teil der staatlichen Schuldtitel von Banken gehalten. Daher ist die Schlußfolgerung naheliegend, daß die auf die Staatsschuld zu leistenden Zinsen überwiegend den vermögenden Haushalten und Banken bzw. Unternehmen zugute kommen. »Während die obersten zwei Prozent der Haushalte 32 Prozent aller Zinsen und Dividenden bezogen, entfielen (1993) auf zwei Drittel der Haushalte mit jeweils recht bescheidenen Zinseinkünften nur ein Sechstel der gesamten Vermögenseinkommen« (AG Alternative Wirtschaftspolitik 1995: 83).

Diese krasse soziale Schieflage wurde und wird durch die steuerpolitische Privilegierung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zementiert und akzentuiert. Entsprechend hat sich auch die Struktur des gesamtstaatlichen Steueraufkommens in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten wesentlich verändert (vgl. Tabelle).

Tabelle: Struktur des gesamtstaatlichen Steueraufkommens
(Anteil am Steueraufkommen in Prozent)

	Lohnsteuer	Einkommenssteuer	Körperschaftssteuer	Umsatzsteuer
1970	22,7	10,4	5,7	24,7
1980	30,6	10,1	5,8	25,6
1994	33,9	3,2	2,5	30,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 1995, Bischoff 1995

Die Lohn- und Verbrauchssteuern der abhängig Beschäftigten finanzieren zunehmend die Staatsaufgaben, während Unternehmen, Freiberufler und Rentiers vor allem in den letzten Jahren spürbar entlastet wurden. Die aktuelle soziale Umverteilungswirkung der Staatsverschuldung ist zugleich verknüpft mit einer intergenerativen Umverteilung. Zukünftige Generationen müssen über Steuererhöhungen und/oder Konsumverzicht die Kosten der öffentlichen Verschuldung bewältigen (Singer 1996). Die Politik der Staatsverschuldung ist damit, vor allem wenn sie mit einer neoliberal-angebotsorientierten Wirtschafts- und Steuerpolitik einhergeht, auch unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit alles andere als unproblematisch.

Ansätze einer alternativen Finanzpolitik

Der Staat ist kein einheitlich handelndes Subjekt, er ist vielmehr ein »höchst inhomogener Akteur« (J.J. Hesse), geprägt von vielfältigen Widersprüchen, ökonomischen Einflüssen und ressortspezifischen Bestandsinteressen. Als »Steuerstaat« ist er zudem auf kontinuierliche Einnahmen angewiesen, die umso kräftiger sprudeln, je reibungsloser sich das ökonomische System auf immer höherer Stufenleiter reproduziert. Steuererhöhungen laufen daher immer Gefahr, kontraproduktiv zu wirken (vgl. Schumpeter 1976). Umgekehrt vermögen Steuersenkungen nicht automatisch Investitionen und damit das Wachstum zu stärken, wie die entsprechenden fehlgeschlagenen Versuche in den achtziger und neunziger Jahren demonstrierten (Afheldt 1994). Angesichts dieser komplexen Sachlage ist eine (alternative) Finanzpolitik aus einem Guß nicht zu erwarten. Dies allein schon deshalb, da sich das »Desorganisationspotential« von Unternehmen mehr denn je als die »verletzliche Seite« (Schmidt 1990: 62) des Steuer- und Interventionsstaates erweist. Die Orientierung an sozialen und ökologischen Wegmarkierungen kann daher leicht in einer Sackgasse enden.

Gewiß müssen staatliche Aufgaben auf den Prüfstand. Man sollte sich dabei aber im klaren sein, daß Sparen als vorrangiges Handlungsmuster in Zeiten einer dümpelnden Konjunktur prozyklisch wirkt und daher die ökonomischen Krisentendenzen verstärken kann. Geht dem Staat das Geld aus, spart er meist auch bei den öffentlichen Investitionen. Eine überaus kurzfristige Methode, denn ökonomisch und ökologisch wichtige Zukunftsbereiche bedürfen gerade in Zeiten des krisenhaften Niedergangs traditioneller Wirtschaftszweige mehr denn je der öffentlichen Unterstützung.

»Unter dem ökonomischen Druck der Konkurrenz nimmt zwar die Tendenz zur Verallgemeinerung der technologischen und organisatorischen Strukturen der schlanken Produktion zu; die mit dieser Betriebsweise verknüpften Rückwirkungen auf gesellschaftliche Strukturen und ökonomische Kreisläufe erschweren zugleich die Herausbildung einer tragfähigen gesellschaftlichen Grundlage für eine neue Entwicklungsetappe des Kapitalismus. (...) Im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Widersprüche ist eine materielle Grundlage und ein entwicklungsfähiger gesellschaftlicher Konsens für die neuen Produktionskonzeptionen nicht in Sicht. Wir sollten uns vielmehr auf eine Verschärfung der gesellschaftlichen Konflikte einstellen. Mit der neuen Betriebsweise

werden die Ausbildungs- und Qualifikationsstrukturen substantiell in Frage gestellt; zugleich wird mit dem beträchtlichen Sockel von Massenarbeitslosen das gesamte System der sozialen Sicherung aus den Fundamenten gehoben.«
 Joachim Bischoff: Restauration oder Modernisierung? Entwicklungstendenzen des globalen Kapitalismus, Hamburg 1995, S. 30f.

Gespart werden könnte dagegen an den nach wie vor hohen Militärausgaben und einer Vielzahl von ökonomisch und sozial fragwürdigen Subventionen. Den Abbau solcher machtgestützter Besitzstände zu bewerkstelligen, ist und bleibt ein essential sozial-ökologisch orientierter Reformpolitik. Doch dies wird die öffentlichen Haushalte nur bedingt entlasten, zumal brachliegende Reformfelder im sozialen und ökologischen Bereich der finanziellen Förderung bedürfen. Unumgänglich erscheint daher die Verbesserung und Erweiterung der staatlichen Finanzierungsbasis. Bei der Mehrzahl der Beschäftigten sind allerdings die Belastungsgrenzen erreicht. Wie oben beschrieben, hat sich im Laufe der zurückliegenden zwei Jahrzehnte die Struktur der Steuereinnahmen erheblich verschoben. Der Verringerung von Unternehmens- und Gewinnsteuern stand eine deutliche Erhöhung der Lohn- und Verbrauchssteuern gegenüber. Aus sozialen und nachfrage theoretischen Gründen müßte diese Entwicklung nicht nur gestoppt, sondern auch rückgängig gemacht werden. Die Transnationalisierung der Ökonomie eröffnet den Unternehmen und vermögenden Haushalten allerdings ein Flucht- und Drohpotential, das es auch unter günstigeren politischen Kräfteverhältnissen kaum möglich macht, das Rad der Geschichte einfach wieder zurückzudrehen. Solange internationale Vereinbarungen (z.B. innerhalb der EU) über eine einheitliche und angemessene Besteuerung von Zins- und Spekulationsgewinnen nicht zustande kommen, wird unter den Bedingungen unreglementierter internationaler Kapital- und Devisenmärkte einem einzelnen Land kaum mehr übrig bleiben, als im Standortpoker mitzuspielen. Dagegen wäre eine höhere Besteuerung immobilier Vermögensbestände durchaus machbar. Auch eine Erhöhung der Erbschaftssteuer ist angesichts einer in den nächsten Jahren überschwappenden Erbschaftswelle sozial vertretbar und prinzipiell machbar. Und personell und technisch besser ausgestattete Finanzämter könnten im Zusammenhang mit einer Einschränkung des Bankgeheimnisses durchaus dazu beitragen, mit der Verwirklichung von mehr Steuergerechtigkeit zugleich die Einnahmen des Staates zu erhöhen. In diese Richtung würde auch die radikale Vereinfachung des Steuersystems zielen. Der Wegfall von Steuerprivilegien könnte und sollte mit einer deutlichen Tarifsenkung einhergehen.

Vielleicht gewichtiger als dieses Bündel von Einzelmaßnahmen erscheint jedoch die Verwirklichung einer ökologischen Steuerreform. Damit lassen sich nicht nur (zusätzliche) Einnahmequellen erschließen, die (teilweise) zur Senkung von Lohnnebenkosten und zur Finanzierung des ökologischen Umbaus verwendet werden könnten. Eine ökologische Steuerreform, die ihren Namen verdient, würde darüber hinaus vermittels ihrer eindeutigen politischen Signalwirkung durchaus Lenkungseffekte erzielen. Solch einer Reform steht auch nicht die Globalisierung oder die Europäische Union im Wege, wie der bereits in anderen Ländern (z.B. Dänemark und Belgien) erfolgte Einstieg in die Ökologisierung des Steuersystems beweist. Hier liegt sozusagen ein noch nicht genutzter nationaler Handlungsspielraum.

Last not least steht und fällt die Sicherung der Staatsfinanzen und

damit auch des Sozialstaats mit Erfolgen bei der Verminderung der Arbeitslosigkeit. Doch dies ist ein eigenes Thema.

Literatur:

- Afheldt, Horst (1994): Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München.
 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1995): Memorandum '95. Stärkung des Sozialstaates – Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen Umbau, Köln.
 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1996): Memorandum '96. Standortdebatte und Europäische Währungsunion, Köln 1996.
 Bischoff, Joachim (1995): Überforderung der Wirtschaft? Instrumentalisierung der Schulden Diskussion für die Zerstörung des Sozialstaates, in: Horst Schmitthenner (Hrsg.): Der »schlanke« Staat. Zukunft des Sozialstaates – Sozialstaat der Zukunft, Hamburg, S. 54 - 69.
 Blüm, Norbert (1995): »Gerechtigkeit nicht vorschnell durch Barmherzigkeit ersetzen«. Bundesarbeitsminister Norbert Blüm setzt sich mit sozialpolitischen Thesen von Kurt Biedenkopf auseinander, in: Frankfurter Rundschau, 29. Juni 1995.
 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Hemmt oder stützt die Staatsverschuldung die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland? in: DIW Wochenbericht 21/94 vom 26. Mai 1994, Berlin, S. 341 - 349.
 Hickel, Rudolf, Priewe, Jan (1994): Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt/M.
 Negt, Oskar (1995): Die Krise der Arbeitsgesellschaft: Machtpolitischer Kampfplatz zweier »Ökonomien«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«, B 15/95, 7. April 1995.
 Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M.
 Schlesinger, Helmut; Weber, Manfred; Ziebarth, Gerhard (1993): Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, Darmstadt.
 Schmidt, Manfred (1990): Staatsfinanzen, in: von Beyme, Klaus; Schmidt, Manfred (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 36 - 73.
 Schumpeter, Joseph (1976): Die Krise des Steuerstaats, in: Hickel, Rudolf (Hrsg.): Rudolf Goldscheid, Joseph Schumpeter: Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt/M., S. 329 - 379.
 Schwarz, Rolf Dietrich (1994): Öffentlicher Dienst – Pensionslasten werden zum Sprengsatz für die Staatskassen, in: Frankfurter Rundschau, 6. August 1994.
 Schwarz, Rolf Dietrich (1995): Wenn Vater Staat in Pension geschickt wird, in: Frankfurter Rundschau, 10. November 1995.
 Singer, Otto (1996): Schulden, die nicht vergehen wollen, in: Kommune 1/96, S. 33 - 36.
 Sturm, Roland (1993): Staatsverschuldung. Ursachen, Wirkungen und Grenzen staatlicher Verschuldungspolitik, Opladen.
 Tietmeyer, Hans (1993): In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung »Das Parlament«, B 18/93, 30. April 1993, S. 13 - 18.
 Zinn, Karl Georg (1994): Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften, Mannheim.