

zichtbare – Herstellung von Öffentlichkeit ermöglichen. Die Funktion der Nation als Garant einer solidaritätsstiftenden staatsbürgerlichen Identität schließt nicht aus, dass es auch in multinationalen oder ethnisch-kulturell heterogenen Staaten funktionierende Demokratien geben kann. Die Herausforderungen und Ansprüche an die institutionelle Gestaltung sind hier allerdings deutlich höher. Sie manifestieren sich z.B. in der Einschränkung des Mehrheitsprinzips, dem Festschreiben von Proporzregeln und sonstigen Formen des Minderheitenschutzes, die der Gefahr einer Auflösung des Staatsverbandes begegnen sollen. Als gelungenes Beispiel könnte man hier die Schweiz nennen, während der Zusammenhalt der Mehrnationenstaaten Kanada, Belgien und Großbritannien zuletzt immer prekärer geworden ist.

Die Debatte um das Demokratiedefizit der quasi-staatlichen EU ordnet sich zwischen beiden Polen ein. Skeptiker bezweifeln, ob ein Gebilde von 27 (demnächst 28) Staaten mit je eigener Geschichte und Tradition jemals in der Lage sein könne, den für eine Demokratie unabdingbaren inne-

ren Zusammenhalt zu stiften. Als symptomatisch dafür betrachten sie die Unbestimmtheit, welche Länder die Union überhaupt umfassen soll oder darf. Die Optimisten betonen demgegenüber, dass der Zusammenhalt durch den Integrationsprozess erst entstehe.

Tatsächlich wird der artifizielle Charakter von Identität und Zugehörigkeit sichtbar, wenn man sich die Genese der europäischen Nationalstaaten in Erinnerung ruft. Entgegen landläufigen Vorstellungen sind nationales Bewusstsein und Zusammengehörigkeitsgefühl der Staatenbildung seinerzeit nicht vorausgegangen, waren es doch umgekehrt die Staaten, die die Nationen hervorgebracht und sich auf diese Weise gleichsam ihre eigenen Völker geschaffen haben. Damit europäisches Bewusstsein »von unten« heranreifen kann, muss Europa also zunächst einmal »von oben« vernünftig gebaut werden. Dies setzt die Bereitschaft der Eliten voraus, die verrechtlichten Entscheidungsprozesse in der EU – wie es Habermas ausgedrückt hat – nun endlich auch »demokratisch zu verrechtlichen«. ■

Gustav A. Horn

Staat und Steuern im Zeichen der Krisen

Angesichts der Krisenhaftigkeit der Weltwirtschaft erscheint die Rückbesinnung auf einen handlungsfähigen Staat als Gebot der Stunde. Unser Autor komprimiert dazu die wesentlichen Grundlagen der Gedanken, die auch in das Papier »Staatsaufgaben und Zukunftsverantwortung« der SPD-Grundwertekommission eingeflossen sind.

Gustav A. Horn

(* 1954) ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung und außerplanmäßiger Professor an der Universität Flensburg.

Gustav-Horn@Boeckler.de



Die vergangenen beiden Jahrzehnte waren eine Ära des Staatsskeptizismus. Das gilt vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht. Bis weit in die SPD hinein fand der Gedanke Unterstützung, der Staat zöge sich besser aus vielen Bereichen zurück. Zum einen könnten Private manche Aufgaben effizienter erledigen. Das gilt vor al-

lem für Angebote an eigentlich privaten Gütern wie Telekommunikation oder Postdienstleistungen. Es gilt für den Arbeitsmarkt, auf dem die Eigenverantwortung durch Abbau der Leistungen für Langzeitarbeitslose gestärkt werden sollte. Darüber hinaus sollte die Deregulierung und Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen und der damit verbundene Druck, insbesondere auf niedrigere Lohngruppen, den Einsatz vor allem von unqualifizierter Arbeit für die Unternehmen attraktiver machen.

Der Rückzug des Staates galt auch dem Abbau von Regulierungsvorschriften, besonders für die Finanzmärkte. Sie wurden aufgeweicht, um die Innovationskraft des Finanzsektors zu stärken. Damit sollten nicht nur die Finanzierungsmöglichkeiten der Wirtschaft in Deutschland verbessert, sondern, wie z.B. in Großbritannien, auch zahlreiche Arbeitsplätze in diesem Sektor geschaffen werden. Ein aus Sicht der SPD sehr erwünschter politischer Nebeneffekt war dabei, dass die über Unternehmensbeteiligungen weit verzweigte Macht des konservativen Bankensektors gebrochen werden sollte. Dies sollte durch den erleichterten Zutritt innovativer und flexibler Akteure auf diesen Markt, wie Private Equity Fonds oder Hedge Fonds, ermöglicht werden.

Diese wirtschaftspolitische Strategie wurde durch den Mainstream des ökonomischen Denkens in vollem Umfang gedeckt. Dessen vorherrschende Modelle gehen alle von einer inhärenten Stabilität des Marktsystems aus. Der Politik bleibt nur die Aufgabe, möglichst weite und sichere Rahmenbedingungen zu setzen, innerhalb derer sich die Wirtschaft entfalten kann. Aus dieser Gedankenwelt entspringt auch das Bild eines sich im Standortwettbewerb befindlichen Staates, der, mit niedrigen Steuersätzen und einer weitgehend deregulierten globalen Wirtschaft als Konkurrenzvorteil gegenüber anderen Staaten, Unternehmen anzusiedeln bzw. zu halten vermag.

Die Krise der Finanzmärkte und die nachfolgende Krise des Euroraums erzwingen einen erneuten kritischen Blick auf die grundlegende wirtschaftspolitische Strategie – auch der SPD. Der Rückzug des Staates ging in manchen Fällen offensichtlich zu weit. Daher hat die SPD-Grundwertekommission eine durchaus kritische Bilanz der Politik des vergangenen Jahrzehnts gezogen und die Grundsätze für eine sozialdemokratische Strategie in den nächsten Jahren entworfen. Dabei wird die Rolle des Staates einerseits weniger naiv gutgläubig als noch in den 70er Jahren, andererseits weitaus anspruchsvoller als im vergangenen Jahrzehnt gesehen.

Ausgangspunkt sozialdemokratischer Politik ist ein demokratischer und partizipatorischer Staat. Es kann für Sozialdemokraten nicht darum gehen, eine marktconforme Demokratie zu praktizieren. Vielmehr gilt für sie das Primat der Politik. Das heißt, dass »demokratisch legitimierte Entscheidungen den Ordnungsrahmen für die gesellschaftliche und ökonomische Praxis insgesamt errichten. Die Politik ist nicht Handlangerin der Ökonomie«. Politik wird in diesem Kontext nicht nur als staatliches Handeln verstanden, sondern es geht auch um die Beteiligung der gesamten Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Debatten sind entscheidende Treiber politischer Veränderungen und geben damit auch den Anstoß für ein verändertes staatliches Handeln.

Dies zeigte sich geradezu im Zeitraffer während des Einbruchs der Finanzmärkte. Während staatliches, wirtschaftspolitisches Handeln anfänglich relativ beharrlich auf den bekannten Pfaden des ökonomischen Mainstreams schritt, waren die zivilgesellschaftlichen Debatten vor der Kulisse einer abstürzenden Weltwirtschaft recht schnell bei der Erkenntnis angelangt, dass nur staatliches Handeln der Krise Einhalt gebieten würde. Und so geschah es dann auch, und es war, insbesondere in Deutschland, erfolgreich. Dies gibt Anlass, die allzu zurückhaltende Rolle des Staates zu überdenken.

Eine notwendige Balance

Schon Keynes bemerkte, dass man den Kapitalismus vor den Kapitalisten schützen müsse. Gemeint ist damit, dass völlig rationales Handeln aus privatwirtschaftlicher Sicht zu gesamtwirtschaftlich verheerenden Effekten führen kann, und es Aufgabe des Staates ist, durch sein politisches Handeln die privatwirtschaftliche Rationalität so zu beeinflussen, dass aus dieser eine gesamtwirtschaftliche Rationalität entsteht. Dieser Gedanke lässt sich am Beispiel von Krisen besonders deutlich aufzeigen. Die Grundwertekommission geht davon aus, dass rationales ökonomisches Verhalten im herkömmlichen Sinn, angesichts fundamentalen Nicht-Wissens über die Zukunft, gar nicht möglich ist. Panikverkäufe auf den Kapitalmärkten und Vorsichtssparen im Angesicht von Arbeitslosigkeit auf den Gütermärkten seien typische Zeichen einer Verunsicherung, welche eine Krise noch verschärften. Überschäumende Euphorie in Form von Investition in riskante Anlageformen seien die optimistische Kehrseite der gleichen Medaille. Beides destabilisiere die Wirtschaft und erzeuge soziale Risiken, die individuell nicht zu bewältigen seien. Der Staat verkörpere in diesem Kontext keine Instanz besseren Wissens. Es gehe auch nicht um die Verklärung staatlichen Handelns, wie sie in früheren Zeiten von der politischen Linken gern gepflegt wurde. Es gehe schlicht um die Frage gesamtwirtschaftlicher Rationalität. Man kann dies auch so beschreiben, dass der Staat durch sein politisches Handeln Marktwirtschaft in einen Kanon sozialer Werte einzubetten vermag und auf diese Weise einer Marktwirtschaft erst Stabilität verleiht.

Dabei geht es nicht um möglichst viel oder wenig Staat. Die Wirtschaftspolitik sollte sich nicht eine bestimmte Höhe der Staatsquote als Ziel wählen, sondern sich darauf konzentrieren, gewünschte Staatsaufgaben mit Blick auf deren Finanzierung zu bestimmen. Um diese zu erfüllen, muss

ein entsprechend hohes Ausgabenniveau mit einem entsprechenden Steueraufkommen gesichert werden. Es geht also um ein wohlfahrtsstaatliches Optimum, bei dem im politischen Streit immer wieder um ein Gleichgewicht zwischen notwendigen Aufgaben und deren Finanzierung gerungen werden muss. Als besonders vorrangige Aufgaben sieht die Grundwertekommission den Ausbau von Bildungseinrichtungen, infrastrukturelle Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, den Ausbau öffentlicher Netze zur Energieversorgung und eine ökologische Modernisierung.

Handlungsfähigkeit des Staates wiederherstellen

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, muss der Staat nicht zuletzt finanziell handlungsfähig sein. Die Sichtweise des Staates im Standortwettbewerb hat aber dazu geführt, dass seine Einnahmenbasis durch die zum Teil massiven Steuersenkungen während des vergangenen Jahrzehnts erheblich geschwächt wurde. Dies hatte zu erhöhten Haushaltsdefiziten und einer immer höheren Staatsverschuldung geführt. In Sorge um die künftige Handlungsfähigkeit des Staates wurde die Schuldenbremse eingeführt, deren Einhaltung entweder den Abbau von Staatsaufgaben oder – insbesondere bei zusätzlichen Herausforderungen – zwingend höhere Steuern erfordert. Zwar besteht die Chance in erheblichem Umfang z.B. umweltschädliche Subventionen zu kürzen, letztlich bleiben angesichts der anstehenden Herausforderungen jedoch nur höhere Steuern als Option.

Diese müssen den Kriterien einer gerechten Lastenverteilung und der Verteilungsgerechtigkeit genügen. Anderenfalls wären sie nicht akzeptabel und würden von der Mehrheit der Bevölkerung auch nicht angenommen. Mehr Verteilungsgerechtigkeit stellt in Deutschland angesichts

der zunehmend ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung eine Notwendigkeit dar. Um dieser entgegenzuwirken, muss es bei der mit progressivem Tarifverlauf ausgestalteten Besteuerung der persönlichen Einkommen bleiben. Dabei sollten auch Arbeits- und Kapitaleinkommen möglichst gleichmäßig und in möglichst einfacher Weise erfasst werden. Dringlich ist die Besteuerung hoher Vermögen. Wichtig ist, dass Steuern und Abgaben viel stärker als bisher *alle* Einkommensarten in den Fokus nehmen. Höhere Steuern sind zu-

dem auch nicht zwangsläufig ein Nachteil im globalen Wettbewerb. Im Gegenteil, wenn z.B. durch höhere Steuern finanzierte Investitionen in Infrastruktur die Produktivität erhöhen, nimmt die Wettbewerbsfähigkeit sogar zu.

Die Zeit des sich zurückziehenden Staates ist zu Ende. Ein stabiles und dynamisches wirtschaftliches System braucht auch einen finanziell handlungsfähigen Staat als Gegengewicht. Diesen zu schaffen ist eine *der* Herausforderungen für die Sozialdemokratie. ■

Jennifer Gronau/Henning Schmidtke

Demokratie im Zeitalter globalen Regierens

Entscheidungsträger auf suprastaatlicher Ebene agieren heute oft unabhängig vom Votum der Mitgliedsstaaten, um eine bessere Handlungsfähigkeit der globalen Organisationen zu ermöglichen. Sie greifen dabei nicht nur häufiger und tiefer in Politikfelder ein, die bislang nationalstaatlich geregelt wurden, sondern richten sich mitunter sogar direkt an einzelne Personen ohne dabei den Umweg über den Nationalstaat nehmen zu müssen. Ergibt sich aus dieser Entwicklung eine Gefährdung für die Demokratie?

Das vergangene Jahrhundert war gekennzeichnet durch das Primat staatlicher Politik. Heute haben wir es mit einer gänzlich neuen Konstellation zu tun: Das politische System des 21. Jahrhunderts ist ein Mehrebenensystem, das sich durch die Pluralität von globalen und regionalen Organisationen (z.B. den Vereinten Nationen bzw. der Europäischen Union), bilateralen Kooperationen sowie privaten und staatlich-privaten Entscheidungsträgern auszeichnet. In dem Maße, in dem dieses Netzwerk helfen soll, globale Probleme wie etwa den Klimawandel oder die aktuelle Krise des Finanzsystems zu lösen, stellt es jedoch die Qualität der Demokratie in Frage. Um effektiv zu sein, agieren viele der neuen Herrschaftsträger heute teils unabhängig von ihren Mitgliedsstaaten. Eine Entwicklung, die dazu geführt hat, dass



Jennifer Gronau

ist Politikwissenschaftlerin und promoviert zurzeit in Bremen über die Legitimationspolitiken internationaler Institutionen am Beispiel der G8 und der G20.

jennifer.gronau@sfb597.uni-bremen.de



Henning Schmidtke

ist Politikwissenschaftler und promoviert zurzeit in Bremen über die öffentliche Wahrnehmung internationaler Steuerpolitik.

henning.schmidtke@sfb597.uni-bremen.de

viele politische Entscheidungen, die unmittelbare Folgen für alle Bürgerinnen