

Die Wiedergewinnung finanzpolitischer Spielräume durch die Solidarische Einfachsteuer: Das Beispiel Hessen

Kai Eicker-Wolf

Das Bundesland Hessen war, bedingt durch konjunkturelle Mindereinnahmen und aufgrund der Steuersenkungen in den vergangenen Jahren, mit steigenden Defiziten im Landeshaushalt konfrontiert. Im September 2004 hat die hessische Landesregierung deswegen unter dem Titel „Operation ‚Sichere Zukunft‘“ das größte Sparpaket in der Geschichte des Landes aufgelegt. Durch Arbeitszeitverlängerungen und Gehaltskürzungen im Beamtenbereich, Einsparungen im Sozialetat, Kürzungen bei den Investitionen und im Bildungsbereich sowie weitere Sparmaßnahmen soll der Haushalt im laufenden Jahr im Ausmaß von gut 1 Milliarde Euro konsolidiert werden. Der Beitrag setzt sich mit der Austeritätspolitik der hessischen Landesregierung und ihrer Rechtfertigung auseinander und argumentiert, dass die Umsetzung des Konzeptes der Solidarischen Einfachsteuer die prozyklische Konsolidierungspolitik in Hessen überflüssig machen und darüber hinaus einen positiven Konjunkturimpuls setzen würde.

1

Einleitung

Die öffentlichen Haushalte – und dies gilt für alle Gebietskörperschaftsebenen – weisen seit dem Jahr 2001 erhebliche Defizite auf. Dies trifft auch für das Bundesland Hessen und die hessischen Kommunen zu. Die hessische Landesregierung unter Ministerpräsident *Koch* hat hierauf im Haushalt 2004 mit einem drastischen Sparprogramm reagiert, das insbesondere auf Ausgabenkürzungen setzt. Eine Alternative zu dieser restriktiven Fiskalpolitik, die verheerende soziale und wirtschaftliche Auswirkungen für Hessen hat, bietet das Konzept der Solidarischen Einfachsteuer. Im Folgenden soll zunächst auf die hessische Haushaltslage und die Folgen der Finanzpolitik der Regierung *Koch* eingegangen werden. Daran anschließend wird gezeigt, mit welchem Aufkommen das Land Hessen und auch die hessischen Kommunen durch die Solidarische Einfachsteuer zu rechnen hätten.

2

Die wirtschaftliche Lage in Hessen

Nach drei Jahren wirtschaftlicher Stagnation wird sich die deutsche Wirtschaft im laufenden Jahr leicht erholen. Die Wirtschaftsforschungsinstitute rechnen mit ei-

Tabelle 1: Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in Deutschland und Hessen 2000-2004¹⁾

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004
Deutschland					
Wachstum des realen BIP (in %)	2,9	0,8	0,1	-0,1	1,8
Arbeitslose (in Mio., Jahresdurchschnitt)	3,89	3,85	4,06	4,38	4,37
Arbeitslosenquote (in %)	9,1	9,0	9,5	10,3	10,2
Hessen					
Wachstum des realen BIP (in %)	4,2	1,7	0,2	0,0	1,8
Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	215.000	201.000	214.000	242.000	-
Arbeitslosenquote (in %)	8,1	7,4	7,8	8,8	-

¹⁾ Angaben für 2004 prognostiziert.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt et al. (2003); Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2004).

WSI Hans Böckler Stiftung

nem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Höhe von 1,8 % (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute 2004). Die Arbeitslosigkeit ist als Folge der schlechten konjunkturellen Entwicklung von 3,89 Mio. im Jahr 2000 auf fast 4,4 Mio. Personen (Arbeitslosenquote: 10,3 %) im Jahr 2003 angestiegen. 2004 wird mit keinem nennenswerten Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit gerechnet.

Auch im Bundesland Hessen hat sich die Wachstumsdynamik ab dem Jahr 2001 merklich abgeschwächt. Die Arbeitslosigkeit ist in Hessen im Jahr 2003 auf 242.000 Personen gestiegen, was einer Arbeitslosenquote von 8,8 % entspricht. Für dieses Jahr ist ein Wachstum von 1,8 % für Hessen prognostiziert (Hessisches Statistisches Landesamt 2003); für den hessischen Arbeitsmarkt wird keine Entlastung erwartet (Tabelle 1).

Kai Eicker-Wolf, Dr., Abteilung Wirtschafts- und Strukturpolitik, DGB Hessen-Thüringen und Mitglied der Redaktion von „Intervention“, Zeitschrift für Ökonomie/Journal of Economics.
e-mail: kai.eicker-wolf@dgb.de

Der vorliegende Artikel basiert auf Ausführungen des Autors im ersten Teil der „Schwerpunktforderungen der Gewerkschaften in Hessen zum Haushalt 2005 der Hessischen Landesregierung“ (DGB Hessen 2004). Für Anmerkungen danke ich Joachim Fischer, Margit Schratzenstaller und Achim Truger. Verbleibende Mängel gehen zulasten des Autors.

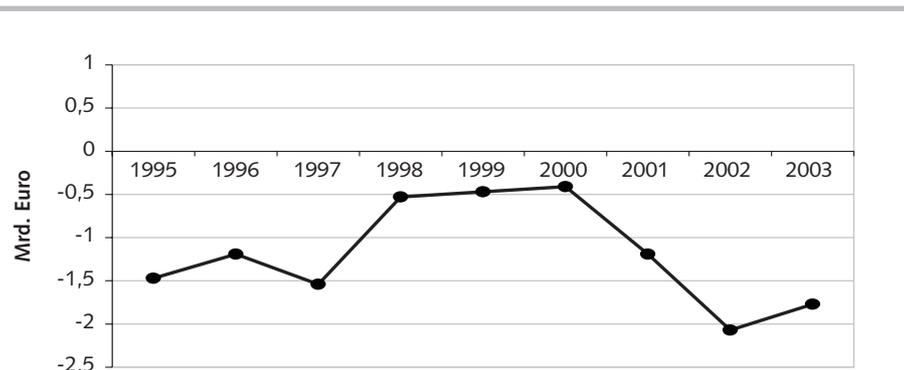
Tabelle 2: Das Sparpaket der hessischen Landesregierung für das Jahr 2004

Maßnahme	in Mio. €
Kürzungen des Personalausgabenbudgets (u.a. durch Erhöhung der Arbeitszeit, Kürzung des Weihnachtsgeldes, teilweise Streichung des Urlaubsgeldes für Beamte)	214,8
Erhöhung aller Gebühren um 10 %, Einführung von Studiengebühren u.ä.	72,0
Mobilisierung von Landesvermögen	395,0
33 %ige Kürzung der freiwilligen Leistungen	126,0
7,5 %ige Kürzung des Sachkostenbudgets und Teilanspruchnahme von Budgetreserven	125,0
Kürzungen von Investitionsmaßnahmen	60,0
Sonstige	51,1
Summe	1.043,9

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 1: Das Nettofinanzierungsdefizit im hessischen Landeshaushalt 1995-2003 - in Mrd. Euro -



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

WSI Hans Böckler Stiftung

3 Hessische Finanzpolitik in der Krise – Die Operation „Sichere Zukunft“

Der Haushalt des Landes Hessen zeichnet sich wie die Gesamtheit der Länderhaushalte¹ seit dem Jahr 2001 durch ein steigendes Finanzierungsdefizit aus (Abbildung 1). Dieser Anstieg hat seinen Grund nicht in einer übermäßigen Ausgabenerhöhung, sondern ist auf Einnahmehausfälle zurückzuführen (Abbildung 2). Ursächlich verantwortlich für die Einnahmehausfälle, die in den letzten Jahren alle öffentlichen Haushalte zu verzeichnen hatten, waren die schlechte konjunkturelle Entwicklung sowie Steuersenkungen. Die von Gerhard Schröder geführte Bundesregierung hat vor allem mit der Steuerreform 2000 Maßnahmen ergriffen, die zu erheblichen Mindereinnahmen in den öffentlichen Kassen geführt haben (und auch zukünftig führen werden). Im Jahr 2005, wenn die im Jahr

2000 beschlossene Steuerreform vollständig in Kraft getreten sein wird, werden die öffentlichen Haushalte steuerreformbedingt mehr als 50 Mrd. € weniger Einnahmen zu verzeichnen haben als 1998 – dies entspricht 2,4 % des deutschen BIP (Truger 2004, S. 190ff.).² Neben hohen Einnahmehausfällen der öffentlichen Hand ist die rot-grüne Steuerpolitik durch eine deutliche verteilungspolitische Schieflage charakterisiert (ausführlich: Eicker-Wolf 2004).

Zwar moniert auch die hessische Landesregierung, dass sich „verfehlte steuerpolitische Weichenstellungen“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2004, S. 11) negativ auf die öffentlichen Haushalte ausgewirkt hätten und für den Anstieg des Defizits im hessischen Haushalt verantwortlich seien. Dennoch verabschiedete Ministerpräsident Koch als Mitglied des CDU-Präsidiums im März 2004 das gemeinsame Steuerreformkonzept von CDU/CSU (CDU/CSU 2004) mit, das zu Mindereinnahmen in Höhe von weiteren gut 13 Mrd. € führen wird (Bach et al. 2004a).

Auf das gestiegene Haushaltsdefizit hat die hessische Landesregierung im Jahr 2003 mit drastischen und vor allem auf der Ausgabenseite ansetzenden Konsolidierungsmaßnahmen reagiert. Unter dem Titel „Operation ‚Sichere Zukunft‘“ hat die CDU-Landesregierung ein Konsolidierungsprogramm verabschiedet, das den Landeshaushalt 2004 um gut 1 Mrd. € entlasten soll (Tabelle 2) – immerhin 5,5 % des Hessischen Landeshaushaltes.

Die Sparmaßnahmen seien, so Ministerpräsident Koch in zahlreichen öffentlichen Erklärungen, „für die Betroffenen schmerzlich, aber für die Zukunft unserer Kinder notwendig“. Auch in den nächsten Jahren will die Regierung Koch deshalb an ihrem Sparkurs festhalten (Hessisches Ministerium der Finanzen 2004).

Die Auffassung der hessischen Landesregierung, dass die gegenwärtige Generation durch kreditfinanzierte Leistungen auf Kosten zukünftiger Generationen lebe, stellt eine unzutreffende Analogie zur privatwirtschaftlichen Verschuldung eines einzelnen Haushalts oder Unternehmens dar (ausführlich: Eicker-Wolf/Truger 2003). Defizitfinanzierte Staatsausgaben legen bestimmte Zahlungsströme für die Zukunft fest – ein Teil der Steuereinnahmen der öffentlichen Hand fließt an die Personen bzw. Institutionen, die ihr Geld geliehen haben –, es findet jedoch keine einseitige „Vererbung“ von zu bedienenden Schulden statt. Aber selbst wenn nur der Staat in seiner Position als Schuldner betrachtet wird, muss berücksichtigt werden, dass dieser auch Vermögenswerte, z. B. Infrastrukturkapital besitzt, die ebenfalls „vererbt“ werden.

Eine Belastung der kommenden Generation kann sich allerdings einstellen, wenn die öffentliche Hand in zu geringem Umfang Infrastrukturinvestitionen tätigt oder die Ausgaben im Bildungsbereich zu gering

¹ Dabei fällt im Bundesländer-Vergleich auf, dass Hessen keinen besonders hohen Anstieg des Haushaltsdefizits zu verzeichnen hat. Vielmehr lag das Finanzierungsdefizit je Einwohner seit 1998 immer unter dem Länderdurchschnitt und Hessen gehörte beispielsweise 2003 zu den Ländern mit dem geringsten Finanzierungsdefizit je Einwohner (Hessisches Ministerium der Finanzen 2004, S. 15ff.) Auch in Bezug auf die Pro-Kopf-Verschuldung weist Hessen im Vergleich zu den anderen Flächenländern einen unterdurchschnittlichen Wert auf (Hessischer Rechnungshof 2004, S. 86).

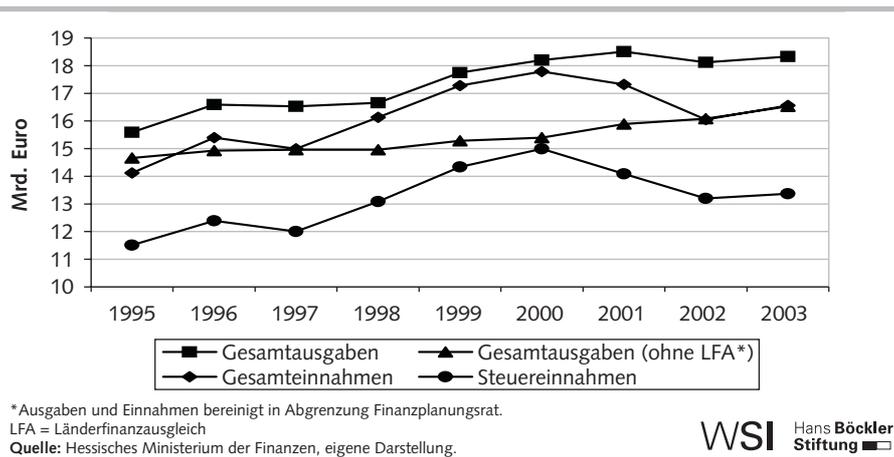
² Für eine umfassende Bewertung der rot-grünen Steuerpolitik vgl. Schratzenstaller (2002).

ausfallen – hieraus wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ein geringerer Wachstumstrend und damit eine tatsächliche Belastung zukünftiger Generationen ergeben. In Deutschland ist seit Anfang der 70er Jahre eine im Trend sinkende staatliche Investitionsquote auszumachen, die Infrastrukturinvestitionen in Deutschland liegen deutlich unter denjenigen anderer Industrieländer (Eicker-Wolf 2005). Auch in Hessen ist ein Rückgang der Investitionen der öffentlichen Hand feststellbar: Die Investitions-Ausgaben-Quote ist seit Anfang der 90er Jahre deutlich gefallen, und zwar von 14 % im Jahr 1993 auf einen Wert von 10 bis 11 % ab dem Jahr 1998 (Hessischer Rechnungshof 2004, S. 63). Außerdem steuert Deutschland nicht zuletzt wegen vergleichsweise geringer Ausgaben im Bildungsbereich auf einen Fachkräftemangel zu (Eicker-Wolf 2005). In Anbetracht dieser Sachverhalte sind viele Kürzungen im Rahmen der „Operation ‚Sichere Zukunft‘“ eindeutig kontraproduktiv.

So hat die Hessische Landesregierung das Investitionsvolumen um 60 Mio. € gesenkt – und zwar jeweils 30 Mio. € für den Landesstraßenbau und den staatlichen Hochbau. Außerdem sind im Bereich Bildung und Erziehung erhebliche Streichungen vorgenommen worden. So spart das hessische Kultusministerium 3,3 Mio. € ein, der Großteil dieser Sparsumme in Höhe von 3,1 Mio. € sind Kürzungen bei den Lernmitteln. Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat seinen Etat um 49 Mio. € reduziert, wovon 30 Mio. € auf das Hochschulbudget entfallen. Außerdem sind zahlreiche Streichungen im Budget des Sozialministeriums dem Erziehungsbereich zuzuordnen.

Langfristig problematisch kann Staatsverschuldung nur dann werden, wenn sie zu einer ständig steigenden Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am BIP) führt. Bei steigender Schuldenstandsquote nimmt der Teil der Steuern zu, der vom Staat für Zinszahlungen aufzuwenden ist. Hierdurch wird der Ausgabenpielraum für andere Haushaltsposten immer weiter eingeschränkt. Für Hessen ist allerdings festzustellen, dass die Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quote kein dramatisch hohes Niveau und aktuell einen, für eine Phase schwachen BIP-Wachstums normalen, Anstieg aufweisen (Hessischer Rechnungshof 2004, S. 84). Für Maßnahmen, die eine Konsolidierung des öffentlichen Haushalts zum Ziel haben, gilt prinzipiell, dass die ge-

Abb. 2: Ausgaben- und Einnahmenentwicklung* im hessischen Landeshaushalt 1995-2003 - in Mrd. Euro -



samtwirtschaftlichen Rückwirkungen beachtet werden müssen.

Die staatlichen Ausgaben – dies gilt natürlich auch für die Länderebene – sind ein wichtiger Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand schwächen die Binnennachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung. Konsolidierungsversuche bergen daher immer die Gefahr, eine Volkswirtschaft in die Rezession zu führen oder eine bestehende Krise zu verschärfen. Kommt es dazu, wird es nicht nur zu einem (weiteren) Wachstumseinbruch und Beschäftigungsrückgang kommen, sondern auch die Sparanstrengungen können so zum Teil oder sogar gänzlich verpuffen. Aus diesem Grund sollte eine Haushaltskonsolidierung grundsätzlich nur in Phasen hohen Wirtschaftswachstums und steigender Kapazitätsauslastung bei starker und stabiler privater Nachfrage erfolgen.

4 Beschäftigungs- und sozialpolitische Folgen der Haushaltskonsolidierung

Die primär auf Ausgabenkürzungen setzende Konsolidierungsstrategie der hessischen Landesregierung hat erhebliche Auswirkungen für die Beschäftigung in Hessen. Gemäß einer Multiplikatoranalyse, die auf Annahmen des WSI-Konjunkturmodells (Bartsch et al. 2003) beruht, führt die Schwächung der Binnennachfrage durch die CDU-Regierung dabei allein im

Jahr 2004 zu Verlusten in Höhe von rund 14.000 Arbeitsplätzen.

Besonders betroffen von dem restriktiven finanzpolitischen Kurs der Regierung Koch ist die hessische Beamtenschaft. Durch gestaffelte Arbeitszeitverlängerungen auf bis zu 42 Wochenstunden³ sollen langfristig 4.750 Stellen mit einem Einsparvolumen in Höhe von 53 Mio. € wegfallen. Zusätzlich zur Verlängerung der Arbeitszeit hat die hessische Landesregierung auch noch Kürzungen bzw. Streichungen beim Weihnachts- und Urlaubsgeld verfügt, die zur Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beitragen. Erklärtes Ziel der Landesregierung ist es, die Arbeitszeitverlängerung von 38,5 auf bis zu 42 Stunden pro Woche sowie die Entgeltkürzungen auch auf die Angestellten und ArbeiterInnen zu übertragen – bei der gegebenen Altersstruktur könnten hier im Extremfall bis zu 5.000 Stellen fortfallen (Eicker-Wolf/Körzell 2004). Um diese Forderungen durchzusetzen, ist das Land Hessen im April dieses Jahres aus der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) ausgetreten. Die Landesregierung will in den anstehenden Verhandlungen nur dann Tarifsteigerungen zulassen, wenn die Gewerkschaften bereit sind, im Gegenzug die bereits vollzogenen Änderungen im Beamtenrecht auch für die ArbeiterInnen und Angestellten zu

³ Die Arbeitszeit ist wie folgt erhöht worden: 42 Stunden für die unter 50-Jährigen, 41 Stunden für die 50- bis 59-Jährigen und 40 Stunden für jene Beschäftigten, die das 60. Lebensjahr erreicht haben.

übernehmen (Hessisches Ministerium der Finanzen 2004, S. 33).

Über den Stellenabbau durch Arbeitszeitverlängerung hinaus sollen durch Zusammenlegung von Behörden weitere Stellen gestrichen werden, und die Landesregierung hat einen weitgehenden Einstellungsstopp verfügt. Dies läuft in vielen Bereichen der Landesverwaltung auf eine nicht unerhebliche Arbeitsverdichtung, einhergehend mit einer Verschlechterung der Qualität öffentlicher Leistungen hinaus. In der laufenden Legislaturperiode soll – bezogen auf den Stand vom 1. September 2003 – in allen Verwaltungsbereichen ein Abbaupotenzial von ca. 5.000 Stellen erreicht werden, wobei dies durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation erreicht werden soll. Im Jahr 2004 ist der Wegfall von 2.600 Stellen geplant, der restliche Stellenabbau ist für die folgenden Jahre der Legislaturperiode vorgesehen.⁴

Neben den negativen Auswirkungen für die Beschäftigung in Hessen standen und stehen nach wie vor die Kürzungen in Höhe von 30 Mio. € im Haushalt des Sozialministeriums im Mittelpunkt der Kritik. Die Einsparungen treffen die sozialstaatliche Infrastruktur des Landes in all ihren Bereichen, einige Beispiele sollen dies verdeutlichen. So sind im Jahr 2004 sämtliche Mittel zur Betreuung von Obdachlosen, Nichtsesshaften und sonstigen Randgruppen in Höhe von 1,5 Mio. € und für die Schuldnerberatung (2 Mio. €) gestrichen worden. Besonders betroffen durch die Sparbeschlüsse des Sozialministeriums sind Frauen. Für den beruflichen Wiedereinstieg von Frauen nach einer Erziehungspause sind die Zuschüsse ersatzlos entfallen (1,4 Mio. €), und auch die hessischen Frauenhäuser mussten gekürzte Zuwendungen in Höhe von gut 900.000 € – dies entspricht einem Minus von 34 % – verkraften.

Mit den Einschnitten im Sozialetat werden insbesondere diejenigen Personen getroffen, die unter der gegenwärtigen schlechten ökonomischen Lage am meisten zu leiden haben und die auf ein funktionierendes Hilfesystem angewiesen sind. Dabei ist zu bedenken, dass die Mittelkürzungen des Landes bei den Angeboten im sozialen Bereich in vielen Fällen kurzfristig von den sozialen Trägern oder den Kommunen aufgefangen wurden. Erst ab 2005 dürften die Konsequenzen des Sozialabbaus in ihrer Gesamtheit voll zum Tragen kommen.⁵

5

Wiedergewinnung finanzpolitischer Spielräume: Solidarische Einfachsteuer

Insgesamt führt der Sparkurs der hessischen Landesregierung zu weniger Wachstum, mehr Arbeitslosigkeit und drastischen Löchern im sozialen Netz. Darüber hinaus bergen die Kürzungen in den Bereichen Bildung und öffentliche Infrastruktur auch noch die Gefahr, das zukünftige Wachstumspotenzial zu beeinträchtigen. Angesichts der schlechten Entwicklung der Binnennachfrage und des hohen Ausmaßes an Unterbeschäftigung ist gerade die Finanzpolitik gefordert, durch einen expansiven Kurs für ein höheres Wirtschaftswachstum und damit für mehr Beschäftigung zu sorgen – dies gilt auch für die Länderebene und für Hessen.

Eine Steigerung der staatlichen Ausgabentätigkeit kann entweder durch höhere Steuern oder durch zusätzliche Kredite finanziert werden. Im Folgenden soll anhand des Konzeptes der Solidarischen Einfachsteuer (SES) gezeigt werden, dass eine steuerfinanzierte Ausgabenerhöhung geeignet ist, die Binnennachfrage in Deutschland und speziell in Hessen zu stärken. Die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung von staatlichen Ausgaben wird keinesfalls grundsätzlich abgelehnt, soll hier aber nicht weiter behandelt werden.⁶

Dass eine steuerfinanzierte Erhöhung der Ausgaben der öffentlichen Hand zu Wirtschaftswachstum und damit auch zu mehr Beschäftigung führt, kann allgemein mit dem so genannten Haavelmo-Theorem begründet werden (Heine/Herr 1999, S. 511f.; Spahn 1996, S. 69f.). Der positive Wachstumseffekt kommt zustande, weil die öffentliche Hand ihre zusätzlichen Steuereinnahmen voll verausgabt, während das geringere Nettoeinkommen der privaten Haushalte aufgrund höherer Steuern nur zu einer Kürzung der Konsumausgaben gemäß der marginalen Konsumneigung führt. Oder anders ausgedrückt: Die Haushalte bestreiten zusätzliche Steuern zum Teil durch einen geringeren Konsum und zum Teil durch ein vermindertes Sparen, während die öffentliche Hand ihre gestiegenen Einnahmen voll ausgibt. Wenn die öffentliche Hand vor allem Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen, die vergleichsweise hohe Sparquoten aufwei-

sen (Eicker-Wolf 2004, S. 199f.), steuerlich belastet, werden diese Haushalte ihre zusätzlich zu zahlenden Steuern vermutlich zur Gänze oder doch zum großen Teil aus ihrem laufenden Einkommen bestreiten und ihre Sparquote senken – beim privaten Konsum werden keine oder nur geringe Entzugseffekte auftreten.

Aufgrund der mit steigendem Einkommen zunehmenden Sparquote wäre ein positiver konjunktureller Impuls auch zu erwarten, wenn die Steuerpolitik untere und mittlere Einkommen ent- und im Gegenzug hohe Einkommen belastet. Auch eine höhere Besteuerung der Unternehmen zur Finanzierung zusätzlicher staatlicher Ausgaben kann sinnvoll sein: Eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird die Kapazitätsauslastung erhöhen und den Unternehmenssektor zu zusätzlichen Investitionen und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze veranlassen. Die im Rahmen einer Nachfragebelebung entstehenden zusätzlichen Profite dürften die höhere steuerliche Belastung überkompensieren.

Das Konzept der Solidarischen Einfachsteuer, das im Mai 2004 von attac und ver.di (2004) in die Diskussion gebracht und mittlerweile auch von der IG Metall und in Grundzügen auch von der IG BAU vertreten wird, erfüllt die genannten Kriterien. Im Folgenden soll die SES kurz vorgestellt und dabei das zusätzliche Aufkommen für das Bundesland Hessen beziffert werden.

5.1 REFORMMAßNAHMEN IM BEREICH DER EINKOMMEN-, ERTRAG-, KÖRPERSCHAFT- UND GEWERBESTEUER

Das grundsätzliche Ziel der SES ist es, „die Steuerlast gerecht zu verteilen, die Besteue-

⁴ Vgl. zur Entwicklung der Personalausgaben des Landes Hessen *Rapior* (2000). *Rapior* arbeitet heraus, dass die Entwicklung der hessischen Personalausgaben weder in der langen Frist noch im Ländervergleich Anlass zu Kürzungen gibt.

⁵ Zu den Folgen der Ausgabenkürzungen im sozialen Bereich berichtet die hessische Presse regelmäßig. Als Beispiel zu den negativen Folgen für die Frauenhäuser und Bildungszentren im Raum Darmstadt: „Wenn der nächste Geldgeber hustet, sind wir tot“, in *Frankfurter Rundschau* vom 14.10.04.

⁶ So können Infrastrukturinvestitionen und Bildungsausgaben gemäß der „goldenen Regel“ ohne Bedenken über Kredite finanziert werden, und zumindest die automatischen Stabilisatoren sollten im Konjunkturverlauf ihre Wirkung entfalten können; vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf (2005).

zung zu vereinfachen und zugleich die Finanzierbarkeit der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen“ (attac/ver.di 2004). Die Einkommensteuer soll so reformiert werden, dass vor allem untere und mittlere Einkommen entlastet und hohe Einkommen im Gegenzug belastet werden. Darüber hinaus sieht die SES vor, für Kapitalgesellschaften wieder zum Vollarrechnungsverfahren zurückzukehren und die Gewerbesteuer zur Gemeindefinanzsteuer weiter zu entwickeln. Ferner soll die Gewerbesteuerumlage, die den Bund und die Länder an der Gewerbesteuer beteiligt, abgeschafft werden.⁷ Die Reformmaßnahmen der SES im Bereich der Einkommen-, Ertrag-, Körperschaft- und Gewerbesteuer würden bundesweit zu einem steuerlichen Mehraufkommen von 17,1 Mrd. € führen. Allein die Weiterentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzsteuer bewirkt dabei ein Plus von 6,9 Mrd. €.

Auch das Land Hessen und die hessischen Kommunen würden durch die Beteiligungen der Bundesländer an den Gemeinschaftsteuern, deren Aufkommen sich Bund, Länder und Kommunen teilen, profitieren. So erhalten die Länder 42,5 % von der Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuern), der gleiche Anteil entfällt auf den Bund und 15 % auf Städte und Gemeinden. Vom Zinsabschlag gehen 44 % an die Länder (Bund: 44 %, Kommunen: 12 %). Die Körperschaftsteuer schließlich teilen sich Bund und Länder. Die Verteilung der Gemeinschaftsteuern erfolgt nach dem örtlichen Aufkommen (Zerlegung nach dem Wohnsitz- bzw. Betriebsstättenprinzip, die Zerlegung des Zinsabschlages erfolgt nach einem Mischschlüssel). Der Anteil des Landes Hessen bzw. der hessischen Städte und Gemeinden an den zusätzlichen Steuereinnahmen durch die SES lässt sich für die Einkommen-, Ertrag-, Körperschaft- und Gewerbesteuer auf Basis der Anteile des Landes bzw. der hessischen Kommunen am Gesamtaufkommen der entsprechenden Steuern in den letzten Jahren ermitteln. Für den Länderfinanzausgleich wird unterstellt, dass Hessen 16 % seiner Einnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an die finanzschwächeren Länder zahlt. Dies ist der ungünstigste Quotient, den Hessen in den letzten Jahren, und zwar konkret im Jahr 2000, aufwies.

Nach dem Länderfinanzausgleich würden dem Land Hessen aus den hier zur Diskussion stehenden Gemeinschaftsteuern

insgesamt gut 400 Mio. € zufließen. Allerdings würde die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage bei den Landeseinnahmen mit rund 500 Mio. € zu Buche schlagen. Da auch der Bund auf seinen Anteil an der Gewerbesteuerumlage verzichten soll, würden die hessischen Städte und Gemeinden weitere gut 100 Mio. € erhalten – also insgesamt 600 Mio. € durch die Streichung der Gewerbesteuerumlage.⁸ Des Weiteren würden auf die hessischen Städte und Gemeinden rund 700 Mio. € von den 6,9 Mrd. € aus der Gewerbesteuerreform entfallen. Und weitere rund 50 Mio. € fließen durch den Gemeindeanteil an den Gemeinschaftsteuern in die Kassen der hessischen Kommunen.

Aufgrund der desaströsen kommunalen Finanzlage, die sich in den letzten gut zehn Jahren insbesondere im Rückgang der Investitionen der Städte und Gemeinden und in der jüngsten Vergangenheit im Anstieg der Defizite abbildet (Vesper 2004), macht die deutliche Besserstellung der Kommunen durch die SES durchaus Sinn. Die kommunalen Sachinvestitionen sind bundesweit von nominal 33 Mrd. € im Jahr 1992 auf 21,5 Mrd. € 2003 gesunken.⁹ Sie bleiben damit erheblich hinter dem notwendigen Volumen zurück, das von *Reidenbach et al.* (2002) in ihrer Bedarfsstudie für den Zeitraum 2000 bis 2009 ermittelt wurde. Die Investitionsausgaben der Städte und Gemeinden müssten sich bis Ende des laufenden Jahrzehnts verdoppeln, um die kommunale Infrastruktur in einem angemessenen Umfang bereitzustellen (Reidenbach 2003). Sollte sich der gegenwärtige Trend fortsetzen, ist von einem (weiteren) Verfall der kommunalen Infrastruktur auszugehen, der schon heute im auffälligen Zustand von Straßen, Schulen oder Sportanlagen deutlich sichtbar ist.

Auch in Hessen sind die Sachinvestitionen der Städte und Gemeinden in den letzten zehn Jahren gesunken, und zwar von 2,1 Mrd. € im Jahr 1994 auf 1,7 Mrd. € 2003. Die im Konzept der SES angelegte Verbesserung der kommunalen Finanzlage wäre mithin zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand dringend geboten.

5.2 VERMÖGEN- UND ERBSCHAFTSTEUER

Außer den genannten Maßnahmen schlägt die SES die Wiedererhebung der Vermögen- sowie eine Erhöhung der Erb-

schaftsteuer vor. Bereits im Oktober 2002 ist eine umfangreiche Studie zum potenziellen Aufkommen einer wiedererhobenen Vermögensteuer und zu einer erhöhten Erbschaftsteuer vorgelegt worden (Bach/Bartholmai 2002), an das die SES anknüpft. Das Aufkommen beider Steuern steht gänzlich den Ländern zu.

Eine Vermögensteuer, die mit einem Steuersatz von 1 % und einem relativ hohen Freibetrag in Höhe von 500.000 € ausgestaltet wäre, brächte den Bundesländern nach dem Gutachten von *Bach/Bartholmai* aus dem Jahr 2002 ein Aufkommen in Höhe von 16 Mrd. €, dem Land Hessen fielen hiervon gut 1,2 Mrd. € zu.¹⁰ Ein neues Gutachten zur Vermögensteuer, das im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen erstellt worden ist, hat die Berechnung aus dem Jahr 2002 im Großen und Ganzen bestätigt (Bach et al. 2004b).¹¹ Demnach würde eine Vermögensteuer mit einem einprozentigen Steuersatz und einem Freibetrag in Höhe von 0,5 Mio. € ein Aufkommen in Höhe von 15 Mrd. € erbringen – die zusätzlichen Einnahmen würden sich für Hessen auf 1,15 Mrd. € reduzieren.¹²

Häufig wird gegen die Vermögensteuer vorgebracht, dass diese übermäßig hohe Verwaltungskosten verursache. Dieses Argument ist allerdings zurückzuweisen, da einzelne Bundesländer Mitte der 90er Jahre Kosten in Höhe von 4,5 bis 5,5 % des Steueraufkommens angegeben haben (Bach et al. 2004b, S. 109). Der Befolungs-

7 Zur Solidarischen Einfachsteuer vgl. auch den Beitrag von *Truger* in diesem Heft.

8 Die Schätzung zur Gewerbesteuerumlage beruht auf der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung (Hessisches Ministerium der Finanzen 2004, S. 52).

9 Die kommunalen Investitionen weisen einen Anteil von zwei Drittel an den gesamten Investitionen der öffentlichen Hand auf. Der Rückgang und das im internationalen Vergleich sehr niedrige Niveau der staatlichen Investitionen ist wesentlich den sinkenden Investitionen der Kommunen geschuldet (ausführlich: *Eicker-Wolf* 2005).

10 Der Anteil von Hessen am Vermögensteueraufkommen lässt sich auf Grundlage der Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich berechnen.

11 Dem Gutachten für Bündnis 90/Die Grünen lag eine andere Aufgabenstellung zugrunde: Ermittelt wird das potenzielle Aufkommen einer Vermögensteuer, die auf die Einkommensteuer angerechnet wird – die Bewertung dieser Vermögenssteuervariante fällt vergleichsweise ungünstig aus.

12 Auch eine Differenzierung des Freibetrags – 200.000 € pro erwachsenem Haushaltsmitglied und 50.000 € pro Kind – hätte nach *Bach et al.* (2004b) auf das Aufkommen keinen Einfluss.

Tabelle 3: Das Aufkommen des Landes Hessen (nach Länderfinanzausgleich) und der hessischen Kommunen aus der Solidarischen Einfachsteuer

Land Hessen	Aufkommen	Kommunen	Aufkommen
Anteil Verbundsteuern	400 Mio. €	Gewerbesteuerreform/ Gemeindewirtschaftsteuer	700 Mio. €
Vermögensteuer	1.150 Mio. €	Abschaffung Gewerbe- steuerumlage	600 Mio. €
Erbschaftsteuer	250 Mio. €	Anteil Verbundsteuern	50 Mio. €
Abschaffung Gewerbesteuerumlage	- 500 Mio. €		
Gesamt	1.300 Mio. €	Gesamt	1.350 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

aufwand, der im Falle einer jährlichen Veranlagung anfallen würde, wird für die vermögenssteuerpflichtigen Haushalte von Bach et al. auf 5,5 Mrd. € geschätzt. Wird die Veranlagung nur alle drei Jahre vorgenommen, würden sich die Veranlagungskosten auf 1,8 Mrd. € (12 % des Vermögensteueraufkommens) reduzieren, was vertretbar erscheint.

Auch durch die Reform der Erbschaftsteuer ließe sich ein Zusatzaufkommen in relevanter Höhe erzielen. Das deutsche Erbschaftsteueraufkommen, das den Ländern zufließt, belief sich 2003 auf gut 3 Mrd. €. In Hessen wurden 2003 386 Mio. € Erbschaftsteuern eingenommen, wobei dieses Aufkommen aufgrund einer besonders großen Erbschaft ungewöhnlich hoch ausfiel.¹³ Würden Erbschaften bei einem Freibetrag von 250.000 € im Durchschnitt mit 10 % besteuert, dann würde das Erbschaftsteueraufkommen bundesweit um rund 3,6 Mrd. € steigen – Hessen könnte mit Mehreinnahmen von ungefähr 250 Mio. € (nach Länderfinanzausgleich) rechnen.¹⁴

5.3 DAS HESSISCHE MEHRAUFKOMMEN AUS DER SOLIDARISCHEN EINFACHSTEUER

Insgesamt würde Hessen von der Solidarischen Einfachsteuer in erheblichem Umfang profitieren (Tabelle 3). Das Land Hessen würde durch die Wiedereinführung der Vermögensteuer (1,15 Mrd. €), eine Erhöhung der Erbschaftsteuer (250 Mio. €) sowie höhere Einnahmen durch die Einkommen- und Körperschaftsteuer (400 Mio. €) Mehreinnahmen in Höhe von 1,8 Mrd. € verzeichnen. Negativ zu Buche schlagen würde der Wegfall der Gewerbesteuerumlage in Höhe von 500 Mio. €, sodass zunächst einmal ein Plus von 1,3 Mrd. € verbliebe – dies ent-

spräche immerhin einer Steigerung der Steuereinnahmen von 10 %. Darüber hinaus würden die Kommunen durch den kommunalen Finanzausgleich an dem Steueraufkommen des Landes beteiligt. Zur Verbundmasse zählen zurzeit von den hier behandelten Steuern die Einkommen-, Ertrag- und Körperschaftsteuer sowie die Vermögensteuer; die Verbundquote beträgt 23 %. Um auch dem Land Mehreinnahmen in angemessener Höhe zu belassen und weil die Kommunen schon durch die anderen voranstehend geschilderten Maßnahmen erheblich profitieren, wäre es konkret für Hessen nahe liegend, die Steuerverbundmasse bzw. die Verbundquote so zu ändern, dass die ermittelten 1,3 Mrd. € tatsächlich dem Land verblieben. Hier zeigt sich im Übrigen, dass die VerfasserInnen der Solidarischen Einfachsteuer bei ihrem verständlichen Anliegen, insbesondere die Kommunen finanziell besser zu stellen, über das Ziel hinausschießen. Denn sie regen an, dass die Kommunen über die die Gewerbe- bzw. die Gemeindewirtschaftsteuer betreffenden Maßnahmen hinaus am Mehraufkommen der Solidarischen Einfachsteuer – konkret am Mehraufkommen der Vermögen- und Erbschaftsteuer (attac/ver.di 2004, S.14) – beteiligt werden sollen. Dies scheint aber angesichts der hier ermittelten Zahlen nicht angemessen.

Das Einnahmeplus in Höhe von 1,3 Mrd. € für den hessischen Landeshaushalt würde ausreichen, das verteilungspolitisch problematische sowie beschäftigungs- und wachstumsfeindliche Sparpaket der Hessischen Landesregierung zurückzunehmen. Darüber hinaus blieben gut 250 Mio. €, die für sinnvolle Ausgabensteigerungen verwendet werden sollten. So fehlen in Hessen unter anderem – gemessen an den bildungspolitischen Erfordernissen – mehrere tausend Lehrer (DGB Hessen 2004, S. 15ff.)

Die hessischen Kommunen würden durch die Umsetzung der SES ebenfalls deutlich besser gestellt. Ihnen würden insgesamt 1,35 Mrd. € zufließen (Tabelle 3): 700 Mio. € durch die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zur Gemeindewirtschaftsteuer, 600 Mio. € durch den Verzicht Hessens und des Bundes auf die Gewerbesteuerumlage sowie 50 Mio. € aufgrund des Gemeindeanteils an den gestiegenen Gemeinschaftsteuern. Die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbe- bzw. Gemeindewirtschaftsteuer (nach Gewerbesteuerumlage) würden in Hessen gegenüber dem Aufkommen im Jahr 2003 um fast 80 % steigen.

6 Fazit

Die Steuerpolitik der rot-grünen Bundesregierung hat neben der schlechten Konjunkturentwicklung dazu geführt, dass die öffentlichen Kassen aller Gebietskörperschaftsebenen erhebliche Einnahmehausfälle zu verkraften hatten. Auf die dadurch verursachten Defizitanstiege haben zahlreiche Landesregierungen mit krisenverschärfenden Sparmaßnahmen reagiert – Hessen stellt in diesem Zusammenhang ein besonders drastisches Beispiel dar.

Zu einer Haushaltspolitik der öffentlichen Hand, die sich durch sozial unausgewogene Steuersenkungen Löcher in die Kassen reißt und dann aufgrund von Ausgabenkürzungen ihren Aufgaben nicht mehr in angemessenem Umfang nachkommt, gibt es Alternativen. Eine solche ist die Solidarische Einfachsteuer, die allen Gebietskörperschaftsebenen zusätzliche Einnahmen brächte und den privaten Konsum aufgrund von Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich stärken würde. Zusätzliche steuerfinanzierte Ausgaben der öffentlichen Hand könnten die stagnierende Binnennachfrage beleben und über höheres Wachstum und einen Beschäftigungsanstieg auch die öffentlichen Defizite abbauen.

¹³ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen 33 vom 17.12.2003.

¹⁴ Die potenziellen Mehreinnahmen Hessens durch die Erhöhung der Erbschaftsteuer lassen sich auf Basis des Erbschaftsteueraufkommens der letzten Jahre ermitteln.

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher

Forschungsinstitute (2004): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004, in: DIW-Wochenbericht 43

Attac/ver.di (2004): Konzept für eine „Solidarische Einfachsteuer“ (SES), <http://www.ver.di.de/wirtschaftspolitik/standpunkte/verdi-attac-steuer-konzept>

Bach, S. et al. (2004a): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: DIW-Wochenbericht 16

Bach, S. et al. (2004b): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkung, Berlin

Bartsch, K. et al. (2003): WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation, in: WSI Mitteilungen 12, S. 695–711

Bach, S./Bartholmai, B. (2002): Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland (Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung)

CDU/CSU (2004): Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21, Beschluss der Präsidien der CDU und CSU, März

DGB Hessen (2004): Schwerpunktforderungen der Gewerkschaften in Hessen zum Haushalt 2005 der Hessischen Landesregierung

Eicker-Wolf, K. (2004): (Um-)Steuern für Arbeit und soziale Gerechtigkeit, in: Kindler, H., et al. (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010, Hamburg

Eicker-Wolf, K. (2005): Finanzpolitik für Innovation, Wachstum und Beschäftigung, in: Dahme, C. et al. (Hrsg.): Innovationspolitik für Wachstum und Beschäftigung, Marburg (im Erscheinen)

Eicker-Wolf, K./Körzell, S. (2004): Öffentliche Beschäftigte spüren Hauptlast der Sparwut, in: Frankfurter Rundschau vom 18.05.

Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, in: WSI Mitteilungen 6, S. 344–352

Heine, M./Herr, H. (1999): Volkswirtschaftslehre, München Wien

Hessisches Ministerium der Finanzen (2004): Antrag der Landesregierung betreffend Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2004 bis 2008 (Hessischer Landtag, Drucksache 16/2722)

Hessischer Rechnungshof (2004): Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Darmstadt (Hessischer Landtag, Drucksache 16/2593)

Hessisches Statistisches Landesamt et al. (2003): Konjunkturprognose Hessen 2004, Wiesbaden

Rapior, G. (2000): Kostenfaktor Landespersonal – Wie „belastend“ ist das Landespersonal, in: Staat und Wirtschaft in Hessen 9

Reidenbach, M. (2003): Kommunale Investitionen und kommunaler Investitionsbedarf, in: Das Rathaus. Zeitschrift für Kommunalpolitik 6

Reidenbach, M. et al. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 35)

Schratzenstaller, M. (2002): Steuergerechtigkeit für niemanden. Rot-grüne Steuerpolitik 1998 bis 2002, in: Eicker-Wolf; K., et al. (Hrsg.): „Deutschland auf den Weg gebracht“, Marburg

Spahn, H.-P. (1996): Makroökonomie, Berlin et al.

Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schiefgelaufen?, in: Hein, E. et al. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg

Vesper, D. (2004): Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb, in: Intervention, Zeitschrift für Ökonomie/Journal of Economics 2