bringen. Eher handelt es sich dabei um große Erzählungen, die nicht nur das kollektive Gedächtnis einer politischen Gemeinschaft speisen, sondern auch ihren Erwartungshorizont abstecken und so für Orientierung und Perspektive sorgen. Das kann sich zum Guten, aber ebenso auch zum Schlimmen auswirken. Man muss es somit von Fall zu Fall prüfen und kann nicht generell entscheiden, was von politischen Mythen zu halten ist.

Dabei ist zu bedenken, dass unterschiedliche Zeiten und unterschiedliche politische Gruppierungen die Gründungs- und Orientierungsmythen auch verschieden beurteilen. Das Generalisierungskonzept greift bei der Evaluation politischer Mythen nicht, und das ist sicherlich ein Grund dafür, warum eine kantianisch ausgerichtete Gesellschaftswissenschaft und Politiktheorie gegenüber den politischen Mythen auf Distanz geblieben ist, wenn sie ihnen nicht gänzlich ablehnend gegenübersteht.

Aber damit ist das Betreten des Feldes politischer Mythen nicht unmöglich geworden. Eher hat sich die Zusammensetzung derer geändert, die sich hier tummeln. Waren es früher überwiegend Literaten und Geschichtsschreiber, also Intellektuelle, die als Mythopoeten wirkten, so sind inzwischen Werbe- und Consultingagenturen an deren Stelle getreten. Die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft", die an den Gründungsmythos der alten Bundesrepublik anschließen will, ist ein solches Agenturkonzept, das politische Mythen aus der Retorte zaubert, um sie dann in Form von Werbekampagnen zu lancieren. Die „Du-bist-Deutschland"-Spots sollten die skizzierte politisch-kulturelle Lücke füllen. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Rechnung aufgeht. Aber die Beauftragung der Agenturen mit solchen Projekten zeigt, dass ein Bedarf vorhanden ist. Dabei geht es freilich nur um eine ansprechende Verpackung für Inhalte, die von vornherein feststehen. Politische Mythen dagegen haben einen Eigensinn und lassen sich nicht aufs Dekorative beschränken. Deswegen scheitern die Werbe- und Consultingagenturen auch an den ihnen übertragenen Aufgaben. Darüber mag man sich amüsieren. Doch die Leerstelle bleibt. Und ebenso die mit ihr verbundenen politischen Defizite.

Was wirklich zählt.

Die „Blätter" werden Monat für Monat in Eigenregie produziert. Als Non-Profit-Unternehmen sind sie ausschließlich ihren Leserinnen und Lesern verpflichtet.

Unterstützen Sie die journalistische Unabhängigkeit der Zeitschrift. Für jedes neue Abonnement bedanken wir uns mit dem aktuellen Blätter-Archiv. Denn jedes Abo zählt.

Das Reformkarussell

Von Stefan Bajohr

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von 2,2 Billionen Euro ist die Bundesrepublik die drittgrößte Wirtschaftsmacht der Welt. Das hohe Wirtschaftswachstum hält, wie die jüngsten Prognosen bestätigen, im Jahr 2007 weiterhin an. Auch mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit ist Deutschland Weltspitze: Unlängst hat das World Economic Forum die Bundesrepublik auf Platz 2 seines *Business Competitiveness Index* gesetzt – unmittelbar hinter die Vereinigten Staaten.[1] Die führende Position wird dadurch unterstrichen, dass Deutschland seit Jahren Exportweltmeister ist. Von den 25 größten börsennotierten Unternehmen Europas haben immerhin neun ihren Sitz in Deutschland. Kein Wunder, dass die Bundesrepublik für Unternehmer und Anleger, die auf der Suche nach Profit sind, ein attraktiver Geschäftsort ist und bleibt – nicht zufällig haben sich die ausländischen Direktionvestitionen seit den 90er Jahren vervierfacht.[2]

Dessen ungeachtet hat Bundeskanzlerin Angela Merkel im Sommer letzten Jahres die Bundesrepublik als „Sanierungsfall" bezeichnet und für 2007 eine Forcierung der Reformtätigkeit angekündigt. Überhaupt scheint die bundesdeutsche Gesellschaft geradezu besessen von der Idee, im internationalen Vergleich zu kurz zu kommen und abgehängt zu werden. Und sie ist nach wie vor gepackt vom Reformfieber: Institutionen, Sozialbeziehungen, ja sogar Individuen werden nicht mehr nach dem beurteilt, was sie tatsächlich leisten, sondern ob sie „reformfähig" sind oder nicht. „Reform" – das tönt grundsätzlich, und so soll es wohl auch klingen. Denn wenn wir „Reform" mit dem Duden als „planmäßige Neuordnung" definieren, liegt ihr ein Konzept mit klaren Zielsetzungen zugrunde. Worin aber bestehen diese Ziele?

Früher war es das Ziel von Reformen, größere Kreise von Mitgliedern einer Vereinigung, von Bürgerinnen und Bürgern einer Stadt oder von Einwohnern eines Landes an der Glaubensausübung und Willensbildung sowie am Nutzen und an der Wohlfahrt ihrer Gemeinschaft teilhaben zu lassen. Doch das ist Geschichte. Heute sollen Reformen den „Wirtschaftsstandort Deutschland" im internationalen, globalisierten Konkurrenzkampf kräftigen, den öffentlichen Sektor an betriebswirtschaftlichen Erfolgsmaßstäben ausrichten und die solidarische Absicherung aller durch die Verpflichtung zur Eigenvorsorge jedes Einzelnen ersetzen. Diese rein ökonomistischen, wettbewerbsorientierten Kriterien sind auch die Grundlage der einschneidenden Reformen der letz-

1 „Neue Zürcher Zeitung", 27.9.2006.
2 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2006, S. 45.

ten Jahre auf dem Gebiet „Haushalt und Finanzen". Dies soll im Folgenden anhand der Reform des Haushaltsrechts, der Unternehmensteuerreform und der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs illustriert werden.

Reformpaket I: Neue Steuerungsmodelle, Budgetierung und Privatisierung

Das erste einschneidende Reformpaket wurde 1997 im Bereich von Haushaltswirtschaft und -recht geschnürt. Der Staat, hieß es (und heißt es noch heute), müsse primär kostenorientiert und effizient arbeiten. Seine Vorschriften und Entscheidungsstrukturen müssten deshalb flexibilisiert werden und die Führungskräfte das Managementverhalten der Privatwirtschaft übernehmen, also wie in einer Aktiengesellschaft planen, handeln und abrechnen.

Einer solchen Ausrichtung der öffentlichen Haushalte an betriebswirtschaftlichen Erfolgsmaßstäben stand (und steht noch immer ein wenig) die Kameralistik entgegen, also die hergebrachte finanzwirtschaftliche Einnahmen- und Ausgabenrechnung, bei der jedoch nicht die Erträge, Aufwendungen, Vermögen und Schulden in Rechnung gestellt werden. Es war deshalb nur folgerichtig, dass diejenigen, die den öffentlichen Sektor mit marktwirtschaftlichen Prinzipien durchdringen wollen, ihren Hebel gerade hier, beim kameralistischen Rechnungsstil, ansetzten. An seine Stelle soll nun die sogenannte Doppik, die kaufmännische Buchführung, treten.

Inzwischen geht es jedoch längst nicht mehr nur darum, die Doppik dort einzuführen, wo sich die Ermittlung von Kosten und Ressourcenverbrauch geradezu aufdrängt – etwa bei der Hausdruckerei oder dem Betrieb von Museen. Heute stehen wir vor der Situation, dass die Kameralistik auf breiter Front outputorientierten Produkthaushalten weichen soll, die auf der Grundlage einer sogenannten Budgetierung aufgestellt werden.

Worum geht es dabei? Budgetierung heißt Umformung einer Fülle von Organisationseinheiten zu selbsttätig wirtschaftenden, erwerbsorientierten „Betrieben". Diese „Als-ob-Betriebe" sollen umfassende Verantwortung für ihre „Produkte" übernehmen und finanzielle Risiken weitgehend eigenverantwortlich tragen.[3]

Auf Gemeindeebene ist man in dieser Hinsicht ein großes Stück vorangekommen. Beinahe flächendeckend sind sogenannte Neue Kommunale Steuerungsmodelle in Gebrauch. Auch eine beachtliche Zahl von Flächenländern setzt unter Hessens Führung auf die vermeintliche Haushaltsmodernisierung. Andere verhalten sich noch abwartend – teilweise auch aus gutem Grund, weil die Kosten- und Leistungsrechnung, deren Einführung nach herrschendem Haushaltsrecht in geeigneten Bereichen der Verwaltung vorgesehen ist (vgl. § 6 Abs. 3 HGrG), durchaus ernst zu nehmende Probleme aufwirft: Für ein profitorientiertes Unternehmen in privater Hand entscheidet das Klingeln in der Ladenkasse über Erfolg oder Misserfolg. Der Staat aber hat keine Kunden und macht in der Regel keine Angebote, für die ein Markt vorhanden wäre.

3 Vgl. Koordinierungsgruppe EPOS.NRW (Hg.), Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechnungswesen, Düsseldorf 2005, S. 7.

Warum soll eine Verwaltung unter diesen Umständen ein betriebwirtschaftliches Ergebnis ermitteln? Welchen Sinn soll es haben, bei der Aufnahme eines Verkehrsunfalls durch die Polizei den kompletten Ressourcenverbrauch einschließlich Abschreibungen, kalkulatorischer Zinsen und Inanspruchnahmen von Vorleistungen anderer Dienststellen zu quantifizieren? Im Ergebnis können diese Aufwendungen ohnehin niemandem in Rechnung gestellt werden.

Zur Begründung heißt es, *dadurch* würden Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung verbessert. In Wahrheit geht es aber um die Binnenrationalisierung von Staat und Verwaltung, an deren Ende ein massiver Organisations- und Personalabbau steht.

Doch nicht nur das. Die Haushaltsrechtsreform erschwert bzw. behindert auch die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts. Weil den Organisationseinheiten Finanzmittel pauschaliert, also ohne Unterscheidung investiver oder konsumtiver Verwendung, zugewiesen werden, eignet sich die Budgetierung erstens ideal dazu, das Neuverschuldungslimit des Art. 115 Abs. 1 GG zu unterlaufen. Und da die budgetierten Organisationseinheiten eigenwirtschaftlich denken und agieren sollen, wird zweitens nicht nur die Dispositionsfreiheit des Parlaments in Bezug auf die Einnahmen beschränkt, sondern auch der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung (Nonaffektationsprinzip) untergraben. Damit könnte das absolutistische Fondssystem, also die bevorzugte Deckung bestimmter Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen, wieder auferstehen. Drittens verlieren die Parlamente ihre Steuerungskompetenz, weil die kameralistische Einzelveranschlagung und Zweckbestimmung von Ausgabeansätzen schwer fassbaren Zielvereinbarungen bzw. Leistungsverträgen weichen soll. So könnte beispielsweise ein budgetierter Als-ob-Betrieb zur Erstellung des Produkts „Bekämpfung des Drogenmissbrauchs" den Willen der Legislative regelrecht in sein Gegenteil verkehren: Unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten könnte die Exekutive Drogenspürhunde und „schwarze Sheriffs" zur Zerstreuung der Drogenszene anschaffen, obwohl die Parlamentsmehrheit Konsumräume zur kontrollierten Abgabe von Heroin einrichten und eine medizinisch-sozialpädagogische Betreuung Abhängiger ermöglichen wollte.

Auch die Flexibilisierung staatlicher Vorschriften und hoheitlichen Handelns ist unmittelbar mit der Reform des Haushaltsrechts verbunden. Ohne Unterlass wurde und wird den Menschen eingehämmert, öffentliche Dienstleistungen erfolgten langsam, umständlich, willkürlich und ineffizient. Als Heilmittel werden Entbürokratisierung und eben Flexibilisierung angepriesen – als ginge es darum, etwa bei der Subventionierung von Unternehmen oder der Genehmigung gefährlicher Anlagen mal so eben ein paar Maßeinheiten draufzulegen oder herunterzunehmen wie an der Wursttheke im Supermarkt. Wo es um die Ansprüche und Pflichten, die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit der Bürgerinnen und Bürger geht, nützen Entbürokratisierung und Flexibilisierung der Allgemeinheit nichts; sie bedeuten vielmehr Rechtswidrigkeit, Undurchsichtigkeit und Ungleichbehandlung.

Ein besonderer Baustein des Flexibilitätsdenkens sind die zunehmenden Public-Private-Partnerships. Den Ausgangspunkt solcher Partnerschaften

bildet die Finanzknappheit des öffentlichen Sektors. Damit der Staat ein für wichtig erachtetes Projekt dennoch realisieren kann, verquickt er sich wie ein Kaufmann mit einem solventen privaten Investor. In solchen Konstellationen werden dann sogenannte „bürokratische Hindernisse" scheinbar mühelos aus dem Weg geräumt. Das Controlling beispielsweise von Sondergenehmigungen, Nebenabsprachen, Folgekosten usw. wird unter Hinweis auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen des Privaten erheblich reduziert. Das bekannteste Beispiel hierfür bietet der Toll-Collect-Vertrag, den der Deutsche Bundestag bis heute nicht lesen durfte.[4] Gewiss, das Projekt steht schließlich – aber der Staat hat sich damit als käuflich erwiesen. Denn wie wird er sich wohl verhalten, wenn er – aus welchen Gründen auch immer – gegen ebendiesen Geschäftspartner zivilrechtlich oder gar obrigkeitsstaatlich vorgehen soll?

Public-Private-Partnership statt staatlicher Kontrolle

Auch in weiterer Hinsicht ermöglicht die „Reform" eine beunruhigende Destabilisierung des Staates. Ansatzpunkt dafür ist § 7 Abs. 1 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Er verlangt, stets zu prüfen, „inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können." Dieser Vorschrift entsprechend werden seit geraumer Zeit wichtige Einrichtungen der staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorge aus dem öffentlichen Sektor ausgegliedert: Post und Bahn, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, Bau- und Liegenschaftsverwaltungen, Universitäten und Universitätskliniken, umweltbezogene Dienstleistungen, Wohnungsbaugesellschaften, Sicherheitsdienste, ja selbst der Betrieb von Haftanstalten fällt zunehmend dem Outsourcing und damit der Privatisierung anheim.

Wer aber will nun durchsetzen, dass gewinnwirtschaftlich agierende Universitätskliniken in Katastrophenfällen unentgeltlich dieses oder jenes tun, obgleich es sich nicht rechnet? Wie soll die Verletzung von Menschenrechten in Gefängnissen *politisch* bearbeitet werden, wenn nicht Staatsbedienstete gehandelt haben, sondern Angestellte eines privaten Wachdienstes? Der Staat ist heute nicht einmal in der Lage, jedem Bürger das Recht auf ein Girokonto zu garantieren. Wie will er das Recht auf Wohnung durchsetzen, wenn aller Wohnraum Privaten gehört, darunter auch sogenannte „Heuschrecken" wie Annington, Morgan Stanley, Fortress oder Blackstone?

Die Parlamente haben daher die Pflicht, sich nicht entreißen zu lassen, was sie nicht hergeben dürfen. Bundestag und Landtage können ihre Steuerungsfunktion und ihren Kontrollauftrag gegenüber der Exekutive jedoch nur dann wahrnehmen, wenn nicht budgetierte Als-ob-Betriebe selbst bestimmen, wann und wie sie etwas tun, sondern wenn Einnahmen und Ausgaben nach Grund, Zweck und Höhe hinreichend spezifiziert und die Ermächtigungen zeitlich befristet sind. Die Parlamente sind auch aufgerufen, sich der Ausgliederung

4 Vgl. Werner Rügemer, Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik, in: „Blätter" 4/2004, S. 415-426.

genuin öffentlicher Aufgaben zu widersetzen, selbst wenn diese marktgängig sind. Andernfalls träte die Legislative wesentliche Entscheidungsbefugnisse an die Exekutive oder an den Privatsektor ab. Dies aber würde den Grundsatz der Verantwortlichkeit der Ausübung von Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 GG) gegenüber dem Staatsvolk als Souverän berühren und damit Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie verändern.[5]

Reformpaket II: Unternehmensteuerreform

Tatsächlich sind wir Teilnehmer und Beobachter eines epochalen Umbruchs: Der Sozialstaat des Grundgesetzes wird gleichsam bei lebendigem Leibe ausgeweidet und amputiert, um einem Wettbewerbsstaat Platz zu machen, in dem die großen Vermögen die Richtung bestimmen.

Das zeigt sich nicht zuletzt an der Unternehmensbesteuerung, die sich in den letzten Jahren zu einer reformpolitischen Dauerbaustelle entwickelt hat. Bereits mit der letzten Gesetzesänderung von 2001/2002 wollte das Bundesfinanzministerium die Gewinne der Kapitalgesellschaften „kräftig entlasten" – nämlich allein zwischen 2001 und 2005 um rund 3,5 Mrd. Euro. Das, so die vollmundige Ankündigung, fördere die Eigenkapitalbildung, rege Investitionen an und wirke sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus.

Kernpunkte der Reform waren erstens die Senkung des Körperschaftsteuersatzes. Gab es bis zur Reform zwei Steuersätze, nämlich einen von 30 Prozent für ausgeschüttete und einen von 40 Prozent für einbehaltene Gewinne, so wurde nun ein einheitlicher Steuersatz von 25 Prozent eingeführt. Zweitens wurde die Kapitalertragsteuer auf Dividenden und Gewinnanteile von 25 auf 20 Prozent herabgesetzt. Drittens schaffte man das frühere körperschaftsteuerliche Anrechnungsverfahren ab und ersetzte es durch das sogenannte Halbeinkünfteverfahren. Hierbei unterliegen Gewinnausschüttungen beim Letztempfänger dem individuellen Einkommensteuersatz, werden aber nur zur Hälfte berücksichtigt. Begründet wurde diese Regelung damit, dass Doppelbesteuerungen mit Körperschaftsteuer (bei der Kapitalgesellschaft) und voller Einkommensteuer (beim Anteilseigner) verhindert werden sollten. Viertens schließlich wurden diejenigen Gewinne steuerfrei gestellt, die eine Kapitalgesellschaft beim Verkauf von Kapitalbeteiligungen erzielt. Dies wurde damit begründet, dass die Kapitalverflechtungen in Deutschland aufgelöst werden müssten, weil sie zu starr seien.

Was aber war das Ergebnis dieser Reform? Die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in der Bundesrepublik, die im internationalen Vergleich als zu hoch galt, sank deutlich – und zwar unter diejenige Japans, Kanadas, Italiens oder Frankreichs. Infolgedessen mussten die Finanzämter mehr Körperschaftsteuer erstatten als sie einziehen konnten. Großkonzerne wie RWE, Bayer und Vodafone forderten mehrere Milliarden Euro vom Fiskus zurück.

5 Vgl. die frühe Warnung von Joachim Linck, Budgetierung, Abdankung der Parlamente und kommunalen Vertretungen? In: „Zeitschrift für Gesetzgebung", 12/1997, S. 1-16, hier S. 8.

Kein Wunder, dass die meisten deutschen Konzerne seither kräftig wachsen und Rekordgewinne erzielen.[6]

Für die Haushalte des Bundes und der Länder, die sich die Körperschaftsteuereinnahmen hälftig teilen, entpuppte sich die Reform dagegen als ein Milliardengrab. Die Steuereinnahmen brachen mit einem Schlag ein – und zwar sowohl in absoluten Beträgen als auch hinsichtlich des Anteils am Gesamtsteueraufkommen. Inzwischen hat sich erwiesen, dass die immensen Steuergeschenke für wirtschaftlich Starke gerade vor dem Hintergrund einer öffentlichen Verschuldung von 1,5 Billionen Euro nicht zu rechtfertigen waren – auch deshalb nicht, weil die Unternehmen, entgegen den Ankündigungen aus der Politik, trotz Rekordgewinnen und sinkender Steuersätze keine arbeitsplatzschaffenden Investitionen tätigen. Ebendies veranlasste ja Nordrhein-Westfalens Ministerpräsident Jürgen Rüttgers im Sommer 2006, von den „Lebenslügen" der Union zu sprechen.[7]

Weil gleichzeitig auch der Staat, schon aufgrund sinkender Steuereinnahmen, seine Investitionstätigkeit zurückführte, mussten Erfolge bei der Bekämpfung der Erwerbslosigkeit ausbleiben. Nicht zuletzt dadurch weitete sich die Gerechtigkeitslücke: Im letzten Jahr vor der Reform (2000) belief sich die bereinigte Lohnquote auf 71,2 Prozent des Volkseinkommens. Seither sank sie auf 67 Prozent (2005). Die Friedrich-Ebert-Stiftung zählt heute jeden Zwölften zum „abgehängten Prekariat". Umgekehrt stieg der Anteil der Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen im selben Zeitraum von 28,6 auf 32,7 Prozent.[8]

„Die Unternehmensteuerreform – ein überzeugendes Konzept!", schrieb das Bundesfinanzministerium trotz alledem am 18. Februar 2002 an seine E-Mail-Abonnenten und zählte das neue Körperschaftsteuergesetz „zu den besonderen Leistungen der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode". Doch Anfang 2006 galt das nicht mehr: Nun verkündete der neue Bundesfinanzminister Peer Steinbrück die Notwendigkeit einer weiteren „Reform", die 2008 in Kraft treten soll. Der Minister will noch bessere Bedingungen für Unternehmen schaffen, Deutschland als Standort noch attraktiver machen und zusätzliche Investitionen anregen. Es macht den Eindruck, als spiele er die alten Tonträger einfach noch einmal ab: „Deutschland bekommt ein wettbewerbsfähiges Unternehmensteuerrecht",[9] heißt es, als hätte es die Neuordnung 2001/2002 überhaupt nicht gegeben. Der damals massiv gesenkte Körperschaftsteuersatz soll nun, ohne Rücksicht auf die vom Bundesfinanzministerium selbst erstellten und erneuerten, international vergleichenden Übersichten auf ein „international attraktives Niveau" heruntergeschraubt werden; konkret ist von 15 Prozent die Rede.[10] Damit soll die Verpflichtung der Kapitalgesellschaften, sich an der Finanzierung des Gemeinwesens zu beteiligen, von heute nominal knapp 39 Prozent (inklusive Gewerbesteuer) auf

6 Vgl. „Handelsblatt", 27.6.2006.
7 Vgl. Heiner Flassbeck, Wirtschaftspolitische Sommerphantasien, in: „Blätter" 10/2006, S. 1223-1233.
8 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2006, Tabelle 1.9.
9 Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 76 vom 21.6.2006.
10 Bundesministerium der Finanzen, Wachstumsorientierte Unternehmensteuerreform für Deutschland, 12.7.2006; vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung" (FAZ), 3.11.2006.

unter 30 Prozent sinken.[11] Das eben noch gefeierte Halbeinkünfteverfahren soll wieder gekippt und ab 2009 durch eine Abgeltungssteuer von 25 Prozent auf Kapitalerträge ersetzt werden. Das heißt im Klartext, dass Erwerbseinkommen mit einem Steuersatz von bis zu 45 Prozent belegt werden können, wohingegen einbehaltene Unternehmensgewinne nur noch einem 15prozentigen Körperschaftsteuersatz unterliegen und Dividenden nur zu 25 Prozent belastet werden sollen. Dadurch werden Vermögenseinkünfte Jahr für Jahr um schätzungsweise 8,5 bis 16 Mrd. Euro entlastet.[12] Nicht nur die Linke, sondern selbst Vorreiter der Staatsverschlankung wie Paul Kirchhof melden gegen diese steuerrechtliche Ungleichbehandlung von Kapital- und Arbeitseinkommen massive Bedenken an.[13]

Reformpaket III: Finanzausgleichsreform

Die steuerliche Begünstigung der kapitalstarken Unternehmen und großen Einkommen steht aber keineswegs allein. Der gleiche Zug zur Beförderung ungleicher Verhältnisse zeigt sich auch bei der bundesrepublikanischen Finanzverfassung, insbesondere im Bereich des Länderfinanzausgleichs. Bereits seit Anfang der 90er Jahre mahnen finanzstarke Geberländer wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 GG) an, und zwar auch hier stets mit derselben Begründung, nämlich der Steigerung des Wettbewerbs, diesmal zwischen den Bundesländern.

Was aber bedeutet Finanzausgleich? Der Finanzausgleich soll die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern gewährleisten. Dazu gehört, dass auch finanzschwache Länder die ihnen gestellten Aufgaben so erfüllen können, dass bei aller regionalen Verschiedenheit für die Bürgerinnen und Bürger keine wohnortabhängigen Disparitäten entstehen. Der Finanzausgleich dient also der Wahrung bzw. der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Zum System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zählen die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG), der horizontale Ausgleich der Länder untereinander und der vertikale Ausgleich, den der Bund bedürftigen Ländern gewährt. Darüber hinaus enthält auch das Umsatzsteuerrecht Elemente der föderalen Umverteilung.

Dieser Finanzausgleich, so argumentierten Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, schöpfe ihre überdurchschnittliche Finanzkraft unangemessen ab. Einem Geberland werde mehr als die Hälfte jenes Betrages genommen, um den seine Finanzkraft den Finanzbedarf übersteige. In Anlehnung an den Halbteilungsgrundsatz, den das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Vermögensteuer entwickelt hatte, verlangten sie, ihre Ausgleichspflicht auf die Hälfte der überdurchschnittlichen Finanzkraft zu beschränken. Schließlich sei die Pflicht zur bundesstaatlichen Solidarität nicht

11 Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 88 vom 12.7.2006.
12 Die Schätzungen sind entnommen (für 8,5 Mrd. Euro) der FAZ, 3.11.2006, und (für 16 Mrd. Euro) ver.di Bundesvorstand, Wirtschaftspolitik aktuell, Nr. 18, September 2006.
13 „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung", 9.7.2006.

grenzenlos. Auch halte das Finanzausgleichsgesetz für die finanzschwachen Länder keine Anreize bereit, die eigene Steuerkraft zu steigern – beispielsweise durch eine vorausschauende Wirtschafts- und Strukturpolitik. Sie besäßen kein Interesse an der gleichmäßigen Durchsetzung der Steuergesetze, also an der Verfolgung von Steuerordnungswidrigkeiten und -straftaten. Aber auch für die finanzstarken Länder lohnten sich zusätzlichen Steuereinnahmen kaum, weil ihnen der größte Teil davon über den Länderfinanzausgleich wieder genommen werde. Im Ergebnis verhindere der Finanzausgleich den politischen und finanzwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Ländern. Hinzu komme, dass der Finanzausgleich die Finanzkraftreihenfolge der Länder umkrempele.

Für die geforderte Totalrevision des bundesstaatlichen Finanzausgleichs fehlten Anfang der 90er Jahre indes die Bündnispartner. Verständlicherweise gab sich nicht ein einziges der finanzschwachen Länder dafür her, das Geschäft Bayerns, Baden-Württembergs und Hessens zu befördern. So blieb diesen drei Geberländern nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht. Dieses sah jedoch weder den Wettbewerbsföderalismus gefährdet, noch hielt es die Anwendung des Halbteilungsgrundsatzes im Finanzausgleichsrecht für geboten.

Das Gericht entschied aber auch, dass entgegen der gegenwärtigen Situation die Reihenfolge der Finanzkraft der Länder weder durch den horizontalen noch durch dessen Kombination mit dem vertikalen Finanzausgleich verändert oder gar ins Gegenteil verkehrt werden dürfe. Nur ausnahmsweise sei der Bundesgesetzgeber befugt, Sonderbedarfe eines finanzschwachen Landes so kräftig mitzufinanzieren, dass dessen Finanzkraft nach vollzogenem Ausgleich den Länderdurchschnitt übersteige. Insgesamt dürften die Finanzkraftunterschiede der Länder also nicht eingeebnet, sondern lediglich verringert werden. Dabei müssten die Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder auf der einen und die Solidarität im Bundesstaat auf der anderen Seite ausbalanciert werden. Um dies zukünftig zu gewährleisten, sei in der Tat die Reform des Finanzausgleichs erforderlich.[14]

Diese Reform trat – wie es das Bundesverfassungsgericht gefordert hatte – zu Beginn des Jahres 2005 gemeinsam mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz in Kraft. Sie soll bis 2019 gelten. Was hat diese „Reform" nun aber gebracht? Die Berechnung von Finanzkraft und Finanzbedarf ist vertrackt wie eh und je. Zwar wurden die Ausgleichspflichten begrenzt; der Ausgleich erfolgt auch nicht mehr bis zu dem bisherigen hohen Niveau. Es gibt kleine Anreize für finanzschwache Länder, ihre Finanzkraft zu stärken, indem ihnen vom Steuereinnahmezuwachs ein Teil verbleibt, der ihnen nicht angerechnet wird. Die kritisierte rechnerisch höhere Bewertung von Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadtstaaten (130 statt 100 Prozent) und die besondere Berücksichtigung von Hafenlasten wurden indes nicht beseitigt. Im Gegenteil: Es ist sogar eine besondere Einwohnerwertung für strukturschwache Länder hinzugekommen. Und wie zuvor verändert sich auch die Position der Länder durch den Finanzausgleich, wenn man ihre Finanzkraft je Einwohner betrachtet. Steht Hessen

14 Vgl. BVerfGE 101, 158 ff.

vor horizontalem und vertikalem Finanzausgleich auf Platz 2, Bayern auf Platz 3, so finden sie sich danach auf den Plätzen 9 und 11 wieder. Berlin, das vor Finanzausgleich auf Platz 11 rangiert, belegt danach den Spitzenplatz 1.[15]

Dennoch sah sich das Land Berlin aufgrund seiner beträchtlichen Haushaltsprobleme veranlasst, Finanzausgleich und Solidarpakt bereits kurz nach deren Inkrafttreten vor dem Bundesverfassungsgericht zu beklagen.[16] Ob Berlins Anlauf zu Recht scheiterte, ist hier nicht von Belang; dass aber das Bundesverfassungsgericht dem Land nahe legte, seinen Sozialwohnungsbestand auf den Markt zu werfen, reiht sich nahtlos in das neoliberale Klima ein, das in der Bundesrepublik derzeit herrscht.

Insofern wäre es auch abwegig, die Finanzausgleichsreform als Gesetzgebung zum Nutzen der Bevölkerungsmehrheit zu bezeichnen. Bereits bevor der neue Finanzausgleich Anfang 2005 in Kraft trat, hatte der Bundespräsident seinem Grundanliegen den Fangschuss gegeben. Man müsse sich vielmehr, meinte Horst Köhler, mit den regionalen Disparitäten in den Lebensverhältnissen abfinden: „Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf."[17] Hier erweist sich, dass es den Kritikern des Finanzausgleichs weniger um Korrekturen geht als vielmehr darum, die bundesstaatliche Solidarität und die verfassungsrechtlich verankerte Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG) prinzipiell in Frage zu stellen. Unter der Losung „Freiheit für mehr Unterschiede zwischen den Ländern"[18] propagieren sie die Konkurrenz, als handelte es sich bei den Ländern um Discounter, die mit Billigangeboten um Marktanteile kämpfen müssen. Käme es dazu, so wäre dies eine Systemveränderung, die schwerlich mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen wäre.

Offensichtlich wird aber eben das von interessierter Seite angestrebt. Hatte im vergangenen Jahr bereits die Föderalismusreform die Bund-Länder-Beziehungen im Sinne des Wettbewerbsgedankens umfassend (und weit mehr schlecht als recht) neu geordnet,[19] propagieren die Geberländer nun auch die geplante Neuordnung der Finanzbeziehungen im Sinne stark forcierten Wettbewerbs. Die finanzschwachen Länder können es sich nicht auf Dauer am Tropf der Geberländer bequem machen, heißt es regelmäßig seitens der bayerischen CSU. „Niemand hindert Mecklenburg-Vorpommern daran, dem Beispiel Bayerns nachzueifern. In Schwerin sind die Menschen nicht weniger klug und tüchtig als in München."[20]

Hier zeigt sich der herrschende Trend: Ungeachtet der enormen ökonomischen Unterschiede verabschieden sich die Kapitalstarken, ob Einzelpersonen, Unternehmen oder Bundesländer, mehr und mehr aus der gesellschaft-

15 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2006, S. 42.
16 Vgl. Benjamin-Immanuel Hoff, Berlin: arm, sexy, abgeschrieben, in: „Blätter" 12/2006, S. 1416-1419.
17 Zit. nach dem Interview in: „Focus", 38/2004, S. 20-24, hier S. 23.
18 Klaus von Dohnanyi, Vorwort, in: Hartmut Kühne, Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern – Reformblockaden aufbrechen, München 2004, S. 16.
19 Zu den Ergebnissen der Föderalismusreform vgl. Jutta Roitsch, Föderaler Schlussakt. Von der kreativen Kooperation zum ruinösen Wettbewerb, in: „Blätter" 8/2006, S. 977-984.
20 So exemplarisch CSU-Landesgruppenchef Peter Ramsauer am 8.7.2006 gegenüber der „Passauer Neuen Presse".

lichen Solidarität. Und eine Änderung ist nicht in Sicht, im Gegenteil: Das Reformkarussell dreht sich munter weiter. Schon hat die PR-Agentur für den Abbau des Sozialstaats, der sogenannte „Konvent für Deutschland" unter der Leitung von Roman Herzog und Hans-Olaf Henkel, die Föderalismusreform vorsorglich zur „Daueraufgabe" erhoben.[21] Und nach den Erfahrungen mit der „Reform"-Politik der letzten zehn Jahre wäre es schon sehr erstaunlich, wenn es anders käme.

Die Demontage des öffentlichen Sektors

Mit dem Untergang des „real existierenden Sozialismus" kündigten die Unternehmensverbände durch konkludentes Handeln den bundesdeutschen Klassenkompromiss von 1948/49, auf dem der sogenannte Rheinische Kapitalismus beruhte. Seitdem erleben wir, wie eine Phalanx aus Unternehmen und deren Interessenvertretern, Medien und Medienmachern, ihnen nahe stehenden Politikern und Hochschullehrern unter dem Signum der „Reform" die Demontage des öffentlichen Sektors betreibt.

Parallel dazu fällt im Auftrag der politischen Entscheidungsträger ein Heer von unternehmensnahen Unternehmensberatern über die öffentlichen Verwaltungen her. Oft ohne jede Vorstellung von dem demokratisch legitimierten Auftrag, den Aufgaben und der Gemeinwohlbindung öffentlicher Verwaltungen liefern McKinsey, KMPG und andere Vorschläge mit dem immer gleichen Tenor: Staat und Kommunen fit zu machen für den Wettbewerb im 21. Jahrhundert durch Streichung öffentlicher Leistungen sowie Stellenabbau und Outsourcing gewinnversprechender Aufgaben- und Tätigkeitsgebiete. Während sich daraufhin der Staat durch Privatisierungen, wie es ideologisch heißt, „verschlankt", wachsen die Vermögen der Vermögenden weiter in den Himmel.

Es ist hohe Zeit, aus diesem Reformkarussell auszusteigen. Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Politik, insbesondere die Finanzpolitik, muss deshalb darauf ausgerichtet sein, Freiheit von Furcht und Not sowie Gerechtigkeit und Solidarität hervorzubringen, zu wahren und zu vermehren. Politik muss ökonomische Macht beschränken und kontrollieren, der sozialen Polarisierung der Gesellschaft entgegenwirken und die Ausgrenzung von Menschen und Regionen bekämpfen. Reformen, die auf eine Selbstentmachtung des Staates hinauslaufen, sind zur Erfüllung dieser Aufgaben kaum geeignet. Allein Staat und Kommunen können öffentliche Güter für die ganze Gesellschaft bereithalten. Ihnen dürfen die notwendigen Mittel nicht vorenthalten und sie dürfen nicht in einen immer schärferen Konkurrenzkampf untereinander gezwungen werden. Es ist deshalb an der Zeit, dass die Parlamente sich selbst wieder ernst und dem Reformwahn die Spitze nehmen.

21 Vgl. Konvent für Deutschland, Appell zur Verabschiedung der Föderalismus-Reform im Bundestag vom 26.6.2006.

Kampfschauplatz Armut

Der Unterschichtendiskurs in den Vereinigten Staaten

Von Albert Scharenberg

Bereits Schulkinder lernen im Sozialkundeunterricht, dass die bundesdeutsche Gesellschaft ein Oben und Unten hat, dass es nach dem bekannten „Zwiebelmodell" der Sozialstruktur neben einer breiten Mittelschicht auch eine schmale Ober- und eine nicht ganz so schmale Unterschicht gibt.

In der Politik hingegen gilt mitunter, dass etwas nicht sein kann, was nicht sein darf. Kaum hatte die auf eine Studie der eigenen parteinahen Friedrich-Ebert-Stiftung gestützte Debatte über das neu entdeckte „Prekariat" angehoben, beeilte sich Vizekanzler Franz Müntefering zu erklären, dass es hierzulande keine Schichten gebe. Damit scheint auch die SPD endlich bei Helmut Schelsky in den 50er Jahren angekommen zu sein, der die Bundesrepublik seinerzeit als „nivellierte Mittelstandsgesellschaft" charakterisierte. Wozu, ist man geneigt zu fragen, bedarf es in einer derart „klassenlosen" Gesellschaft dann noch einer Sozialdemokratie?

Nun sind die legitimatorischen Motive von Müntefering und Co. leicht durchschaubar, hat doch seine im Bund seit über acht Jahren regierende Partei wesentlich dazu beigetragen, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland signifikant zugenommen hat – wie der „2. Armuts- und Reichtumsbericht" der Regierung Schröder bereits vor zwei Jahren offenbarte.[1] Dass der führende Sozialdemokrat eine Gesellschaft, in der es mehr Reichtum und mehr Armut gibt als vor 10 oder gar 20 Jahren, in der Milliardäre und Einkommensmillionäre ebenso wie Hartz-IV-Empfänger, Überschuldete und Obdachlose leben, als Realität gewordene Sozialutopie charakterisiert, ist daher offenkundig ideologisch motiviert.

Ernster zu nehmen sind demgegenüber jene Stimmen in der politischen Öffentlichkeit, die nicht die sozialstrukturelle Realität von Klassen oder Schichten in Abrede stellen, sondern die Verwendung des Begriffs Unterschicht problematisieren.[2] Denn in der Tat kann der Begriff zur Stigmatisierung der sozial Schwachen und zum Zwecke sozialer Distinktion der Besitzbürger gebraucht werden – die Debatte über das „Unterschichtsfernsehen" mag hier als Beispiel dienen. Die zentrale Frage, die sich im Diskurs über die Unterschicht stellt, lautet demnach: Wie lässt sich das kritische Potential

1 Vgl. Albert Scharenberg, Armutszeugnis, in: „Blätter" 2/2005, S. 135-138.
2 Vgl. beispielsweise Robert Misik, Für jetzt und immer unten, in: „die tageszeitung", 17.10.2006.