

Sabine Reiner (Hrsg.)

**Sozialistische Reformpolitik
und Haushaltspolitik**

Berlin, Dezember 2001

Sabine Reiner (Hrsg.)
Sozialistische Reformpolitik und Haushaltspolitik

Berlin, Dezember 2001

ISBN 3-320-02982-7

Inhalt

	Vorwort	5
<i>Margit Schratzenstaller</i>	Zur Entwicklung von Haushaltsstruktur und Haushaltspolitik seit den 70er Jahren	7
<i>Frank Berg</i>	PDS-Reformpolitik und alternative Haushaltspolitik – eine Problemskizze	29
<i>Ronald Weckesser</i>	Alternativer Haushaltsentwurf der PDS – Chance oder Risiko?	41
<i>Lutz Brangsch</i>	BürgerInnenhaushalt – eine komplizierte Beziehung am Scheideweg	49
	Autorin und Autoren	71

Vorwort

Sparen – sparen – sparen. In Zeiten der notorisch beschworenen „knappen Kassen“ hängt der politische Gestaltungsspielraum aller Parteien wesentlich von Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ab: Politik ist auch Haushaltspolitik.

Die Wirksamkeit linkssozialistischer Parteien, die innerhalb und außerhalb von Parlamenten auf grundlegende Reformen zielen, ist daher in bedeutendem Maße mit ihrer Fähigkeit verbunden, alternative Vorschläge zur Haushaltspolitik vorzulegen – auch Vorschläge, die innerhalb der gegenwärtigen Rahmenbedingungen Alternativen zur Haushaltspolitik anderer politischer Kräfte darstellen und nach Möglichkeit durchzusetzen sind.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat im Juni 2001 gemeinsam mit der PDS-Bundestagsfraktion einen Workshop mit dem Titel „Sozialistische Reformpolitik und Haushaltspolitik. Analyse, Kritik, Perspektiven“ durchgeführt.

Fehlende Milliarden in Berlin, eine Stadt am Rande der Zahlungsfähigkeit – dies waren die Schlagzeilen des Sommers 2001. Inzwischen hat die PDS in Berlin Regierungsmitverantwortung übernommen und muss versuchen, in einer finanziell katastrophalen Situation dennoch politische Akzente zu setzen.

Die Finanzlagen auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene sind jedoch nicht unabhängig voneinander. Insbesondere die Haushalte der Länder und Kommunen sind wesentlich von Entscheidungen auf der Bundesebene beeinflusst. Alternative Landes- und Kommunalpolitik muss daher nach Alternativen unter den vorgefundenen Bedingungen suchen und sollte zugleich diese Bedingungen hinterfragen. Der Workshop hat versucht, dem Rechnung zu tragen und den Blickwinkel auf die verschiedenen föderalen Ebenen gerichtet: Margit Schratzenstaller zeichnet die Entstehung von haushaltpolitischen Schieflagen mit Blick auf die Bundesebene in einer längeren historischen Perspektive nach; Frank Berg lotet die Möglichkeiten von Reformpolitik vor allem auf Länderebene aus; Ronald Weckesser präsentiert den alternativen Haushaltsentwurf, den er für die PDS als oppositionelle Partei in Sachsen entwickelt hat; Lutz Brangsch schließlich stellt den Ansatz der BürgerInnenbeteiligung an Kommunalhaushalten vor.

Mit dem Workshop wurde ein Beitrag zu einer linkssozialistischen Konzeptbildung in Sachen Haushaltspolitik geleistet. Wir danken den Beteiligten aus Politik, Wissenschaft und interessiertem Umfeld, die engagiert mit diskutiert haben.

Dr. Sabine Reiner
Rosa-Luxemburg-Stiftung, Projektgruppe Wissenschaft und Politik

Margit Schratzenstaller

Zur Entwicklung von Haushaltsstruktur und Haushaltspolitik seit den 70er Jahren

1. Zur Einführung

Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über Haushaltsstruktur und Haushaltspolitik seit den 70er Jahren. Dabei wird vor allem die Entwicklung der Einnahmenseite zurückverfolgt, weil dort die Hauptursachen für verteilungspolitische Schieflagen und Haushaltsrestriktionen liegen. Die wesentlichen Posten sind hier Steuern und Kredite; daneben wird die Privatisierungspolitik des Bundes als nicht unbedeutender Bestandteil öffentlicher Haushaltspolitik kurz angerissen. Dann wird die Ausgabenseite beleuchtet. Es wird sich zeigen, dass die Haushaltspolitik der amtierenden rot-grünen Bundesregierung im Wesentlichen eine fast bruchlose Fortsetzung der im vergangenen Vierteljahrhundert praktizierten Haushaltspolitik ist. Allerdings haben die verfolgten Strategien und Maßnahmen eine beschleunigte Dynamik erfahren. Abschließend sollen einige Grundzüge einer progressiven Haushaltspolitik skizziert werden.

Der Fokus wird im Folgenden auf der Haushaltspolitik des Bundes liegen. Schon rein quantitativ ist zwar auch das haushaltspolitische Gebaren von Ländern und Kommunen von Bedeutung. Die wesentlichen Grundlinien öffentlicher Haushaltspolitik auch für die übrigen föderalen Ebenen werden jedoch auf Bundesebene vorgegeben; die Spielräume von Ländern und Kommunen erfahren bedeutende Einschränkungen durch das haushaltspolitische Handeln auf Bundesebene. Insofern ist eine Beschränkung auf die bundespolitische Ebene zu rechtfertigen.

2. Ein Vierteljahrhundert (west-) deutsche Haushaltspolitik

2.1. Einnahmen

Im Rahmen der staatlichen Einnahmenpolitik ist insbesondere die Steuerpolitik von Bedeutung, aber auch die öffentliche Verschuldung ist von Interesse. Für beide Bereiche werden nun grundlegende Entwicklungslinien in den letzten Jahrzehnten identifiziert.

Steuereinnahmen

Grundsätzlich ist bei der Ausgestaltung des gesamten Steuergefüges eine tendenzielle Erhöhung der indirekten Steuern auf den privaten Verbrauch bei gleichzeitiger Senkung der direk-

ten Steuern auf Einkommen und Vermögen festzustellen. Innerhalb der Besteuerung der Einkommen wiederum kann konstatiert werden, dass Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit – d.h. Arbeitseinkommen – einer zunehmenden Besteuerung unterliegen, während Einkünfte aus unternehmerischer Betätigung und aus der Investition von Kapital – sei es als privates Vermögen, sei es als betriebliches Vermögen – zunehmend entlastet wurden. In der Steuerpolitik hat sich also zunehmend eine Tendenz zur Umverteilung von unten nach oben durchgesetzt.

Die indirekten Steuern gewinnen zunehmend an Bedeutung; sowohl was die Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchsteuer als auch was spezielle Verbrauchsteuern auf bestimmte Güter anbelangt. Indirekte Steuern sind verteilungspolitisch problematisch, weil sie die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Steuerpflichtigen nicht berücksichtigen. Sie wirken darüber hinaus tendenziell regressiv, d.h. die durchschnittliche Steuerlast auf das Einkommen bezogen steigt in niedrigen Einkommensbereichen zunächst an, um ab einer bestimmten Einkommenshöhe mit steigendem Einkommen wieder zu sinken. Der Grund liegt in den mit wachsenden Einkommen abnehmenden Anteilen des Konsums am verfügbaren Einkommen.

Die Einführung des Solidaritätszuschlages zur Finanzierung der Kosten aus der deutschen Wiedereinigung auf Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahr 1995 war die letzte Erhöhung von direkten Steuern in der Bundesrepublik. Ansonsten gilt seit Anfang der 80er Jahre grundsätzlich das Prinzip, Erhöhungen von direkten Steuern zu vermeiden. Zur Deckung unumgänglicher Finanzierungsbedarfe werden nur mehr Erhöhungen von indirekten Steuern in Betracht gezogen: Etwa die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf 16 % im Jahre 1998 (1978 hatte er noch 12 % betragen) zur Finanzierung einer Erhöhung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Ein weiteres Beispiel ist die Einführung der Ökosteuer im Jahre 1999, die den Endverbrauch von Haushalten und Industrie von Strom, Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel mit z.T. jährlich ansteigenden Steuersätzen belegt und deren Aufkommen zur Senkung der Beiträge von Arbeitnehmern und Unternehmen an die Rentenversicherung verwendet wird. Die verteilungspolitische Problematik dieser Ökosteuer liegt bei der derzeitigen Ausgestaltung nicht nur in der eher regressiven Wirkung, sondern auch darin, dass die von der Steuer belasteten Gruppen nur teilweise mit den von den sinkenden Rentenbeiträgen profitierenden Gruppen identisch sind. Insbesondere ist hier auf die großzügigen Ausnahmeregelungen für das Verarbeitende Gewerbe hinzuweisen. Jüngstes Beispiel für den schrittweisen Ausbau der indirekten Steuern ist die Erhöhung der Tabak- und

der Versicherungssteuer zur Finanzierung der Ausgaben für Terrorbekämpfung, die ebenfalls die privaten Haushalte trifft, denn Tabakindustrie und Versicherungsunternehmen werden diese Steuern auf die Endverbraucher abwälzen.

Laufende Steuersenkungen sind dagegen seit Anfang der 80er Jahre bei den direkten Steuern festzustellen. Wie Tab. 1 zeigt, wurde der nominale Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 56 % 1985 auf 48,5 % 2001 gesenkt; ab 2005 soll er nur noch 42 % betragen. Aus dieser Tabelle ist auch ersichtlich, dass der in Deutschland geltende Einkommensteuer-Spitzensteuersatz im Vergleich mit den übrigen EU-Ländern keineswegs an der Spitze liegt. Der Tabelle ist außerdem zu entnehmen, dass in sämtlichen EU-Mitgliedsländern in den letzten gut 15 Jahren in mehreren Runden die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer gesenkt wurden.

Tab. 1: Einkommensteuern in den Ländern der Europäischen Union: Nominale Spitzensteuersätze und Zahl der Steuerreformen 1985 – 2001

Land \ Jahr	Nominale Steuersätze in vH					Σ Steuerreformen ¹⁾
	1985	1990	1995	2001	1985-2001	1985-2001
Belgien	86,7	60	60	55	- 31,7	7
Dänemark	68	69,6	65	59	- 9	10
Deutschland	56	53	53	48,5	- 7,5	6
Finnland	68,5	43	k.A.	67,5	- 1	4
Frankreich	58	56,8	56,8	53,3	- 4,7	5
Griechenland	63	50	45	45	- 18	3
Großbritannien	60	40	40	40	- 20	2
Irland	58	53	48	44	- 14	9
Italien	62	58,1	51	45,5	- 16,5	8
Luxemburg	56	k.A.	k.A.	42	- 14	5
Niederlande	72	60	60	52	- 20	2
Österreich	62	50	50	50	- 12	2
Portugal	68,8	40	40	40	- 28,8	3
Schweden	77,4	66	56	56	- 21,4	8
Spanien	66	56	56	48	- 18	1
EU-Durchschnitt	65,5	54	52,4	49,7	-	75²⁾

¹⁾ Summe aus Steuersatzerhöhungen und Steuersatzsenkungen.

²⁾ Summe der Steuerreformen aller EU-Länder.

Quellen: Hagemann/Jones/Montador (1987), S. 60; Hallerberg/Basinger (1996); Baker & McKenzie (Hrsg.) (2001); Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), verschiedene Jahrgänge; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Das gleiche gilt für die Körperschaftsteuer, insbesondere seit der ab 2001 geltenden Steuersatzsenkung: Tab. 2 zeigt, dass der nominale Steuersatz von 56 % 1980 auf 25 % 2001 gesenkt wurde und damit im EU-Vergleich fast am niedrigsten ist. Im Vergleich zur Einkommensteuer sind die Körperschaftsteuersätze in einem ungleich höheren Ausmaß reduziert worden. Im Vergleich zur Einkommensteuer ist bei der Körperschaftbesteuerung eine weit aus deutlichere Angleichung der Steuersätze zu beobachten. Offensichtlich haben sich die EU-Mitgliedsländer in einen Unterbietungswettlauf begeben, der auf langfristig sinkende und sich tendenziell auf ein ähnliches Niveau zu bewegendende Steuersätze hinausläuft.

Tab. 2: Körperschaftsteuern in den Ländern der Europäischen Union: Nominale Steuersätze 1980 – 2001 und Zahl der Steuerreformen 1985 – 2001

Land \ Jahr	Nominale Steuersätze in vH						Σ Steuerreformen
	1980	1985	1990	1995	2001	1980-2001	1985-2001 ¹⁾
Belgien	48	45	41	39	40,2	- 7,8	3
Dänemark	40	50	40	34	30	- 10	6
Deutschland	56 ²⁾	56 ²⁾	50 ²⁾	45 ²⁾	26,4 ³⁾	- 29,6	6
Finnland	k.A.	50	33	25	29	-21 ⁴⁾	4
Frankreich	50	50	37	33	35,3	- 14,7	9
Griechenland	38,2	49	46	40	35	- 3,2	2
Großbritannien	52	40	35	33	30	- 22	5
Irland	45	50	43	40	20	- 25	7
Italien	36,3	47,8	36	36	40,3	+ 4	4
Luxemburg	40	45,5	34	33	37,5	- 2,5	6
Niederlande	48	42	35	35	35	- 13	3
Österreich	55	61,5	30	34	34	- 21	3
Portugal	27,8	51,2	40,2	36	35,2	+ 7,4	6
Schweden	57,4	52	30	28	28	- 29,4	3
Spanien	33	33	35	35	35	+ 2	2
EU-Durchschnitt	44,8	48,2	37,7	35,1	32,7	-	69⁵⁾

¹⁾ Summe aus Steuersatzerhöhungen und Steuersatzsenkungen.

²⁾ Auf einbehaltene Gewinne.

³⁾ Incl. Solidaritätszuschlag; ohne Gewerbesteuer.

⁴⁾ 1985-2001.

⁵⁾ Summe der Steuerreformen aller EU-Länder.

Quellen: Hallerberg/Basinger (1996); Bronchi/Burns (2000); Haufler (2001); KPMG (Hrsg.) (2001); Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (o.J.); Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), verschiedene Jahrgänge; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Weil in Deutschland anders als in den meisten übrigen EU-Ländern die Steuersatzsenkungen nicht durch Verbreiterungen in der Bemessungsgrundlage gegenfinanziert wurden, ist hier der Anteil des Körperschaftsteueraufkommens am BIP sowie am gesamten Steueraufkommen im betrachteten Zeitraum kontinuierlich gesunken, wie Tab. 3 verdeutlicht.

Tab. 3: Körperschaftsteuern in den Ländern der Europäischen Union: Anteile am BIP und am gesamten Steueraufkommen 1980 – 1998 in vH, ausgewählte Jahre

Land \ Jahr	Körperschaftsteueraufkommen/ BIP				Körperschaftsteueraufkommen/ Gesamtsteueraufkommen (T)			
	1980	1990	1998	1980- 1998 ²⁾	1980	1990	1998	1980- 1998 ²⁾
Belgien	2,5	2,4	3,9	+ 1,4	5,7	5,5	8,5	+ 2,8
Dänemark	1,4	1,5	2,8	+ 1,4	3,2	3,2	5,6	+ 2,4
Deutschland	1,8	1,6	1,6	- 0,2	5,5	4,8	4,4	- 1,1
Finnland	1,4	2,0	4,2	+ 2,8	3,9	4,6	9,0	+ 5,1
Frankreich	2,1	2,3	2,7	+ 0,6	5,1	5,3	5,9	+ 0,8
Griechenland	0,9	1,6	2,1 ³⁾	+ 1,2 ⁴⁾	3,8	5,5	6,4 ³⁾	+ 2,6 ⁴⁾
Großbritannien	3,0	4,2	4,1	+ 1,1	8,4	11,6	11,0	+ 2,6
Irland	1,4	1,7	3,5	+ 2,1	4,5	5,0	10,7	+ 6,2
Italien	2,4	3,9	3,0	+ 0,6	7,8	10,0	7,0	- 0,8
Luxemburg	6,7	6,5	8,2	+ 1,5	16,4	16,1	19,7	+ 3,3
Niederlande	2,9	3,2	4,3	+ 1,4	6,6	7,5	10,6	+ 4,0
Österreich	1,4	1,4	2,1	+ 0,7	3,5	3,6	4,8	+ 1,3
Portugal	k.A.	2,4	4,0	+ 1,6 ¹⁾	k.A.	8,0	11,6	+ 3,6 ¹⁾
Schweden	1,2	1,7	2,9	+ 1,7	2,5	3,1	5,7	+ 3,2
Spanien	1,2	2,9	2,5	+ 1,3	5,1	8,8	7,3	+ 2,2
EU-Durchschnitt	2,2	2,6	3,5	+ 1,3	5,9	6,8	8,5	+ 2,5

¹⁾ 1990-1998.

²⁾ Veränderung in Prozentpunkten.

³⁾ 1997.

⁴⁾ 1980-1997.

Quelle: OECD (Hrsg.) (2000); eigene Zusammenstellung.

Daher war auch die effektive Steuerbelastung – die prozentuale steuerliche Belastung der Unternehmensgewinne – in Deutschland trotz eines hohen nominalen Steuersatzes im Vergleich zu den übrigen Ländern nicht überdurchschnittlich hoch: Aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlage zu verringern (etwa durch umfangreiche Möglichkeiten von Verlustvor- und rückträgen oder durch großzügige Abschreibungsregelungen) lag der effektive Steuersatz in Deutschland im Mittelfeld. Selbst aus einer „Standortsicherungs-

perspektive“ heraus bestand also keine dringende Notwendigkeit für Steuerreformen in Deutschland. Vielmehr haben die jüngsten Steuersenkungen den EU-weiten Steuersenkungswettbewerb weiter angetrieben; eine Reihe von Ländern hat bereits Steuersenkungsprogramme für die kommenden Jahre angekündigt. Ein weiterer Indikator für die Bedeutungsveränderungen bei direkten und indirekten Steuern ist ihr jeweiliger Anteil am gesamten Steueraufkommen. Wie Tab. 4 zeigt, gibt es Anfang der 80er Jahre eine leichte Verschiebung von den direkten hin zu den indirekten Steuern.

Tab. 4: Entwicklung der Steueranteile in Deutschland 1960 bis 2001

Steueranteile ¹⁾	1960	1970	1980	1990 ²⁾	1995	1997	1998	1999	2000 ³⁾	2001 ³⁾
Direkte Steuern⁴⁾	53,6	53,2	58,2	55,1	53,4	50,9	51,5	51,2	50,5	50,5
Indirekte Steuern⁴⁾	45,9	44,8	40,2	42,4	46,4	46,7	45,3	45,5	46,3	46,8
Mehrwert-, Einfuhrumsatzsteuer	x	24,7	25,6	27,3	28,8	30,2	30,0	30,3	30,6	30,7
Mineralöl-, KFZ-/Tabak-/Kaffee-/Stromsteuer ⁵⁾	12,2	14,9	11,2	11,5	12,5	13,0	13,2	12,8	13,4	13,9
Körperschaft-, Einkommen- ⁶⁾ , Gewerbesteuer	34,7	25,2	24,7	20,5	12,8	14,3	12,3	13,7	13,8	12,7
Lohnsteuer	11,8	22,8	30,6	31,9	34,7	31,2	31,0	29,5	28,9	29,6

¹⁾ In % des gesamten Steueraufkommens.

²⁾ Ab 1990 Gesamtdeutschland.

³⁾ Geschätzt.

⁴⁾ Die Anteile der direkten und indirekten Steuern addieren sich nicht ganz zu 100 %, da die Steuereinnahmen nicht restlos aufgeschlüsselt sind.

⁵⁾ Seit 1999.

⁶⁾ Veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag; ab 1990 einschl. Solidaritätszuschlag; ab 1995 einschließlich Zinsabschlagsteuer

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Viel ausgeprägter sind allerdings Belastungsveränderungen innerhalb der direkten Steuern. Dies ist erkennbar an einem Vergleich der prozentualen steuerlichen Belastung der Bruttolöhne und -gehälter (d.h. der Arbeitseinkommen) mit Lohnsteuer und mit Sozialbeiträgen einerseits und der prozentualen steuerlichen Belastung der Gewinn- und Vermögenseinkommen andererseits (vgl. Tab. 5). So ist die Belastung der Arbeitseinkommen mit Lohnsteuern von 6,3 % im Jahr 1960 auf 19,6 % 1999 angestiegen. Auch die prozentuale Belastung mit Sozialbeiträgen hat einen deutlichen Anstieg erfahren: Während sie 1960 noch 9,6 % betrug, belief sie sich 1999 auf 16,4 %. Genau umgekehrt hat sich die effektive Steuerlast auf Gewinn- und Vermögenseinkommen entwickelt: Sie beträgt mit 5,2 % im Jahre 1999 noch ein Viertel der prozentualen Belastung des Jahres 1960 (20 %).

Tab. 5: Abgabenbelastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen der privaten Haushalte 1960 bis 1999

	1960	1970	1980	1990	1995 ¹⁾	1999
Lohnsteuerbelastung der Bruttolöhne und -gehälter in %	6,3	11,8	15,8	16,2	18,6	19,6
Beitragsbelastung der Bruttolöhne und -gehälter in %	9,4	10,7	12,8	14,2	15,6	16,4
Belastung durch direkte Steuern auf Gewinn- und Vermögenseinkommen in %	20,0	16,1	15,3	9,8	4,5	5,2
Belastung durch Sozialbeiträge auf Gewinn- und Vermögenseinkommen in %	3,0	2,9	3,9	3,0	3,2	3,0

¹⁾ Ab 1995 Gesamtdeutschland.

Quelle: Schäfer (2000); eigene Zusammenstellung.

Darüber hinaus zeigt die Betrachtung der durchschnittlichen steuerlichen Belastung der Unternehmensgewinne der Kapitalgesellschaften, dass diese zwischen 1980 und 1993 ständig abgenommen hat (vgl. Tab.6).

Tab. 6: Unternehmensgewinne und direkte Steuern der Kapitalgesellschaften 1980 bis 1999¹

	1980	1985	1990	1993
Bruttounternehmensgewinne in Mrd. DM	77,27	133,01	183,04	220,49
Nettounternehmensgewinne in Mrd. DM	51,32	93,79	144,36	180,05
Direkte Steuern in Mrd. DM	25,29	39,22	38,68	40,44
Durchschnittliche Steuerbelastung in %	33,6	29,5	21,1	18,3

¹⁾ Alte Bundesländer.

Quelle: Schäfer (2000); eigene Zusammenstellung.

Hatten die Gewinne der Kapitalgesellschaften 1980 noch eine Steuerlast von 33,6 % zu tragen, so fand bis 1993 beinahe eine Halbierung statt: Die durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften war in diesem Jahr auf 18,3 % gesunken. Für die Jahre danach sind keine Daten verfügbar, es ist aber davon auszugehen, dass dieser Trend – gerade nach den Steuersenkungen seit Anfang der 90er Jahre – unvermindert anhält.

Auch die Besteuerung der privaten Vermögen im Rahmen von Vermögen- und Erbschaftsteuer verliert ständig an Gewicht. Die Vermögensteuer ist seit 1997 ausgesetzt. Eine Initiative zu ihrer Wiederbelebung müsste von den Ländern ausgehen, die sich aber erst kürzlich mehrheitlich für den Verzicht auf eine Neuregelung ausgesprochen haben. Bereits vor ihrer Ausset-

zung nach dem Verfassungsgerichtsurteil von 1995¹ war die Bedeutung der Vermögensteuer gering. Dies zeigt zunächst die Betrachtung der Entwicklung des prozentualen Anteils der Vermögensteuer am Vermögensbestand (vgl. Tab. 7). 1970 machte das Vermögensteueraufkommen einen Anteil von 0,6 % des gesamten Nettogeldvermögens aus. Dieser Anteil war bis 1996 – dem letzten Erhebungsjahr der Vermögensteuer – auf 0,2 % zurückgegangen. Die prozentuale Belastung von Geld- und Immobilienvermögen betrug 1996 0,09 %.

Tab. 7: Entwicklung von Nettovermögen¹⁾ und Vermögensbesteuerung in Deutschland²⁾ 1970 bis 1996

Jahr	1970	1980	1991	1996
Nettovermögen¹⁾ (Mrd. DM)	485	1 331,9	7 617,9 (3 171,9) ³⁾	10 073,2 (4 571,9) ³⁾
Vermögensteuer (Mrd. DM)	2,9	4,7	6,7	9,0
Vermögensteuer in vH des Vermögensbestands⁴⁾	0,6	0,4	0,09 (0,2) ⁵⁾	0,09 (0,2) ⁵⁾

¹⁾ Aufgrund fehlender statistischer Daten 1970 und 1980 nur Geldvermögen; 1991 und 1996 Geld- und Immobilienvermögen (ohne Gebrauchsvermögen); jeweils abzüglich der Verpflichtungen der privaten Haushalte.

²⁾ Bis 1980 Westdeutschland.

³⁾ In Klammer Nettogeldvermögen.

⁴⁾ 1970 und 1980 effektive Durchschnittsbelastung der Geldvermögen, 1991 und 1996 der Geld- und Immobilienvermögen.

⁵⁾ In Klammer effektive Durchschnittsbelastung der Geldvermögen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), (2000); DIW (Hrsg.) (1991); DIW (Hrsg.) (1999); eigene Berechnungen.

Tab. 8 enthält zwei weitere Indikatoren, die den relativen Bedeutungsverlust der Vermögensteuer seit 1960 zeigen: So schrumpfte erstens ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen von 1,6 % 1960 auf 1,1 % 1996. Zweitens ging ihr prozentualer Anteil am BIP von 0,4 % im Jahre 1960 auf 0,3 % 1996 zurück. Im Jahre 1993 waren lediglich 1,133 Mio. Personen vermögenssteuerpflichtig; dies entspricht 1,4 % der Gesamtbevölkerung.

Das oben erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1995 machte neben einer Reform der Vermögensteuer auch eine Neuregelung der Erbschaftsteuer erforderlich: Die so genannten Einheitswerte als Grundlage zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage bei der Erbschaftsteuer auf Immobilien, die seit 1974 nicht mehr revidiert worden sind, spiegeln bei weitem den realen Marktwert nicht wider, so dass Immobilien gegenüber anderen Vermögensarten steuerlich privilegiert sind. 1996 erfolgte jedoch zunächst eine Reform der Erbschaftsteuer-

¹ Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass die Erhebung der Vermögensteuer gegen die Verfassung verstoße, weil anders als die übrigen Vermögensgegenstände Immobilien nicht nach dem aktuellen Verkehrswert, sondern nur nach dem Einheitswert (der lediglich einen Bruchteil des Verkehrswerts ausmacht) bewertet wurden und diese somit steuerlich begünstigt waren.

er, die eine Senkung der Steuersätze in den oberen und eine Anhebung der Steuersätze in den unteren Bereichen beinhaltete und außerdem die Freibeträge beträchtlich erhöhte. Zusammen mit der Unterbewertung aufgrund der Anwendung der Einheitswerte führen diese Freibeträge dazu, dass nur maximal 20 % der vererbten Vermögen überhaupt steuerlich erfasst werden. 1997 wurden als Reaktion auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil neue Bewertungsvorschriften für Immobilien verabschiedet. Allerdings sind wiederum nicht die Verkehrswerte, sondern nunmehr ein so genanntes Ertragswertverfahren die Grundlage für die Erbschaftsteuern auf Immobilien. Im Ergebnis erreichen die steuerlichen Grundstückswerte nun bei bebauten Immobilien gut 50 % der Verkehrswerte, bei unbebauten Immobilien gut 70 %. Obwohl diese Neuregelung bis Ende 2001 befristet war und deshalb anschließend eine endgültige Reform erforderlich gewesen wäre, wurde Mitte 2001 beschlossen, das derzeitige Bewertungsverfahren für die kommenden zwei Jahre fortzuschreiben. Eine Initiative von fünf SPD-geführten Bundesländern im März 2001, das Bewertungsverfahren so zu ändern, dass auch bebaute Grundstücke mit 72 % ihres Verkehrswertes steuerlich bewertet werden, verlief erfolglos.

Tab. 8: Entwicklung der Vermögensbesteuerung in Deutschland¹⁾ 1960 bis 1996

Jahr	1960	1970	1980	1990	1996
Vermögensteuer (Mrd. DM)	1,1	2,9	4,7	6,3	9,0
Gesamtes Steueraufkommen (Mrd. DM)	68,4	154,1	365,0	550	800
Vermögensteuer in vH des gesamten Steueraufkommens	1,6	1,9	1,3	1,1	1,1
Vermögensteuer in vH des BIP	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

¹⁾ Bis 1990 Westdeutschland, 1996 Gesamtdeutschland.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), (2000); Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), (1999); eigene Berechnungen.

Die genannten Veränderungen führen dazu, dass trotz eines Anstiegs der vererbten Vermögensvolumina – in den kommenden Jahren wird damit gerechnet, dass jährlich 300 Mrd. DM, bei steigender Tendenz, vererbt werden – das Erbschaftsteueraufkommen insgesamt rückläufig sein wird: Während es 1999 knapp 6 Mrd. DM betrug, wird für 2001 ein Aufkommen von 5,5 Mrd. DM erwartet.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass auch weitere Steuern, die Gewinn- und Vermögenseinkommen bzw. Vermögensbesitzer betreffen, tendenziell abgebaut werden oder nach wie vor unbefriedigend geregelt sind. Ein Beispiel ist die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer im

Jahr 1991, die trotz ihres geringen Volumens von knapp 1,6 Mrd. DM im Jahre 1990 – bei Steuersätzen von 0,25 % bis 1 % – abgeschafft wurde, um den Finanzplatz Deutschland nicht zu gefährden. Ein weiteres Beispiel ist die nach wie vor geltende Spekulationsfrist bei der Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen aus dem Verkauf von Wertpapieren: Anstatt diese Spekulationsfrist abzuschaffen, wurde sie lediglich von der amtierenden Koalition von sechs Monaten auf ein Jahr erhöht; danach sind Veräußerungsgewinne steuerfrei. Aber auch innerhalb der Spekulationsfrist werden sie nur eingeschränkt besteuert: Nach dem so genannten Halbeinkünfteverfahren muss nur die Hälfte der bei Veräußerung erzielten Kursgewinne überhaupt besteuert werden.

Damit ist insgesamt als Fazit festzuhalten, dass die Steuerpolitik insbesondere seit Beginn der 80er Jahre in der Tendenz eher für eine Umverteilung von unten nach oben als umgekehrt sorgte: Erstens in Form der zunehmenden steuerlichen Belastung des privaten Konsums, zweitens durch die Verlagerung der Steuerlast von den Vermögens- und Gewinneinkommen zu den Arbeitseinkommen. Verteilungspolitische Erwägungen werden ebenso wie gesamtwirtschaftliche und stabilitätspolitische Ziele der Besteuerung zunehmend verdrängt durch das Bemühen, die Steuerpolitik in den Dienst des Standortwettbewerbs zu stellen. Durch aktive Teilnahme am internationalen Steuerwettbewerb sollen für die Unternehmen attraktive steuerliche Rahmenbedingungen geschaffen und so der angeblich gefährdete Standort Deutschland gestärkt werden. Darüber hinaus wird argumentiert, eine Entlastung des Faktors Kapital sei erforderlich, um Investitionsfähigkeit und –bereitschaft zu stärken. Resultat der fortgesetzten Steuersenkungsprogramme im Bereich von Gewinn- und Vermögensbesteuerung ist die tendenzielle Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote, d.h. die Relation der gesamten Steuereinnahmen zum BIP (vgl. Tab. 9). Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote ist von 22,9 % im Jahr 1970 auf 21,9 % 1998 gesunken, nachdem sie 1980 einen Höchststand von 25,1 % erreicht hatte. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren nach den umfangreichen Steuersenkungsprogrammen der rot-grünen Regierung fortsetzen.

Tab. 9: Steuerquote im EU-Vergleich 1970 – 1998 in %, ausgewählte Jahre

Land \ Jahr	Steueraufkommen/BIP			
	1970	1980	1990	1998
Belgien	24,8	30,4	29,2	31,8
Dänemark	38,8	44,6	45,7	47,8
Deutschland	22,9	25,1	22,9	21,9
Finnland	29,6	29,8	35,1	35,1
Frankreich	22,3	23,9	24,0	28,7
Griechenland	14,6	16,3	20,8	k.A.
Großbritannien	31,8	29,2	30,1	31,0
Irland	27,4	28,0	28,6	28,2
Italien	16,3	18,8	26,1	30,7
Luxemburg	20,9	30,8	32,1	33,5
Niederlande	24,0	28,0	27,9	24,6
Österreich	26,0	27,8	27,5	29,3
Portugal	15,1	17,4	22,0	26,0
Schweden	33,8	34,8	40,5	37,9
Spanien	10,6	12,3	22,2	22,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000).

Die aktuellen Reformen von Einkommen- und Körperschaftsteuer bewirken Einnahmehausfälle von über 180 Mrd. zwischen 2001 und 2005, wie Tab. 10 zeigt. Diese betreffen nicht nur den Bund, sondern auch Länder und Gemeinden, da sowohl Einkommen- als auch Körperschaftsteuer Gemeinschaftssteuern sind: Die Körperschaftsteuer wird zu gleichen Teilen auf Bund und Länder aufgeteilt, von der Einkommensteuer gehen je 42,5 % an Bund und Länder und 15 % an die Gemeinden. Die Gemeinden werden durch diese Einbußen besonders hart getroffen, da sie kaum Möglichkeiten haben, diese durch Kreditaufnahme oder durch die Erschließung weiterer Einnahmequellen zu kompensieren. Während der Bund bereits angekündigt hat, seine Finanzlage durch weitere Privatisierungen (z. B. Bundeseisenbahnvermögen und Teile der Nachfolgegesellschaften der Bundespost) zumindest kurzfristig noch etwas zu verbessern, werden die Kommunen insgesamt im laufenden Jahr aus einer Überschussposition wieder in eine Defizitposition geraten. Bei den Ländern steigen dagegen die Haushaltsdefizite: Sie werden im laufenden Jahr über 30 Mrd. DM betragen – gegenüber jeweils etwa 10 Mrd. DM in den beiden vergangenen Jahren. Hieraus ergeben sich insbesondere für Länder und Gemeinden verstärkte Sparzwänge.

Tab. 10: Finanzielle Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes („Steuerreform 2000“)¹⁾

Maßnahme	Rechnungsjahr				
	2001	2002	2003	2004	2005
I. Reform der Unternehmensbesteuerung, zusammen	-17,7	-23,1	-20,6	-18,8	-19,8
Maßnahmen für Kapitalgesellschaften, zusammen	-18,2	-27,9	-28,4	-27,0	-27,0
Darunter:					
- Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne von 40% auf 25%	-11,3	-14,6	-15,9	-17,1	-18,4
- Senkung des Körperschaftsteuersatzes für ausgeschüttete Gewinne von 30% auf 25%	-5,3	-4,7	-3,3	-3,2	-3,4
- Senkung des Kapitalertragsteuersatzes für Dividenden von 25% auf 20% (ab 2002)	-	-3,2	-2,4	-0,9	-0,6
- Ersatz des Anrechnungsverfahrens durch das Halbeinkünfteverfahren bei Dividenden	-	+3,9	+5,1	+5,6	+5,9
- Übergangsregelung bei Systemwechsel	-	-5,4	-6,8	-6,1	-5,1
- Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen aus inländischen Beteiligungen (ab 2002)	-1,6	-3,4	-4,1	-4,2	-4,2
Maßnahmen für Personenunternehmen, zusammen	-5,0	-6,8	-8,7	-8,5	-8,6
Darunter:					
- Ermäßigung der Einkommensteuer mit dem 1,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag	-6,9	-9,2	-12,1	-11,9	-12,8
- Wiedereinführung des halben Steuersatzes für Betriebsaufgaben und Erhöhung des Freibetrags für Betriebsveräußerungen von 60.000 DM auf 100.000 DM	-1,1	-1,7	-2,4	-2,6	-2,5
- Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte nach § 32c EstG	+3,6	+4,8	+6,7	+6,8	+7,5
Finanzierungsmaßnahmen im Rahmen der Reform, zusammen	+5,6	+11,6	+16,5	+16,7	+15,8
Darunter:					
- Senkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen von 30% auf 20% p.a.	+5,4	+10,9	+14,8	+14,4	+13,1
- Senkung der linearen Abschreibung für Betriebsgebäude von 4% auf 3% p.a.	-	+0,2	+0,8	+1,3	+1,7
II. Anpassung der amtlichen Abschreibungstabellen an „realitätsnähere“ Nutzungsdauern (auf dem Verwaltungswege)	+0,7	+2,7	+5,2	+7,0	+8,6
Summe der Maßnahmen zur Unternehmensbesteuerung einschließlich der veränderten Abschreibungstabellen	-17,0	-20,5	-15,5	-11,8	-11,2
III. Reform des Einkommensteuertarifs, zusammen	-28,4	+1,3	-13,8	-13,2	-51,5
Darunter:					
- Einführung des für 2002 beschlossenen Tarifs schon im Jahr 2001	-28,4	+1,4	-0,5	-	-
- Tarifänderung 2003 mit Erhöhung des Grundfreibetrags um 500 DM auf 14.500 DM und Senkung des Eingangssatzes auf 17% sowie des Spitzensatzes auf 47%	-	-	-13,6	-13,5	+0,1
- Tarifänderung 2005 mit weiterer Erhöhung des Grundfreibetrags auf 15.000 DM und Senkung des Eingangssatzes auf 15% sowie des Spitzensatzes auf 42%	-	-	-	-	-51,9
Maßnahmen insgesamt	-45,4	-19,2	-29,3	-25,1	-62,8
Davon:					
Bund	-21,7	-10,4	-15,0	-12,9	-30,1
Länder	-19,2	-8,7	-12,5	-10,5	-25,8
Gemeinden	-4,5	-0,1	-1,8	-1,7	-6,9

¹⁾ + für Mehreinnahmen, - für Mindereinnahmen; in Mrd. DM.

Quelle: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2000).

Staatsverschuldung

Die Verschuldung des Bundes, aber auch der Länder und Gemeinden, als zweitgrößter Einnahmenposten der öffentlichen Hände nimmt seit Anfang der 50er Jahre kontinuierlich zu, wie Tab. 11 zeigt. Die stärksten Anstiege – gemessen an der Schuldenstandsquote, d.h. den gesamten Schulden im Verhältnis zum BIP – sind aber in den 90er Jahren zu verzeichnen: Im vergangenen Jahrzehnt stieg die Schuldenstandsquote von 40,4 % 1991 auf 61,1 % 1999. Für das laufende Jahr 2001 ist ein Rückgang der Schuldenstandsquote auf 59,5 % geplant.

Für die wachsende Verschuldung insbesondere in den vergangenen beiden Jahrzehnten sind hauptsächlich folgende Gründe maßgeblich. Der Staatshaushalt wird bereits seit Anfang der 80er Jahre durch die tendenziell ständig ansteigende Arbeitslosigkeit belastet: Einerseits entgehen den öffentlichen Haushalten sowie der Sozialversicherung zunehmend Steuer- und Beitragseinnahmen, andererseits verursacht die Unterbeschäftigung Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe. Die sprunghafte Expansion der öffentlichen Verschuldung in den 90er Jahren ist erstens auf die deutsche Wiedervereinigung zurückzuführen, deren finanzielle Lasten teilweise aus den Kassen der Sozialversicherungen, zu einem bedeutenden Teil aber auch durch eine massive Verschuldung finanziert wurden. Zweitens wurden, wie bereits erwähnt, trotz der drängenden öffentlichen Aufgaben (Beseitigung der Arbeitslosigkeit, „Aufbau Ost“), deren Erledigung zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang erfordern, laufend Steuersenkungsprogramme aufgelegt bzw. ganze Steuern komplett abgeschafft. Die Kompensation der Einnahmefälle konnte nur teilweise über die Ausgabenseite bewerkstelligt werden; es mussten auf der Einnahmenseite alternative Einnahmen in Form von öffentlichen Krediten erschlossen werden.

Tab. 11: Verschuldung der öffentlichen Haushalte 1950 bis 2000

Ende des Zeitraums	Insgesamt	Nach den Kreditnehmern			Nachrichtlich
		Bund	Länder	Gemeinden	Schuldenstandsquote
Früheres Bundesgebiet					
1950	20.634	7.290	12.844	500	X
1955	40.983	20.791	15.523	4.670	
1960	52.759	26.895	14.695	11.169	X
1961	57.093	30.385	13.903	12.805	
1962	60.365	31.895	13.402	15.068	
1963	67.084	36.069	13.329	17.686	
1964	73.796	38.241	14.291	21.264	
1965	83.667	40.422	17.401	25.844	
1966	93.048	43.255	20.328	29.465	
1967	108.174	52.001	24.188	31.986	
1968	117.117	56.592	26.339	34.186	
1969	117.904	55.471	25.771	36.663	
1970	125.890	57.808	27.786	40.295	
1971	140.399	59.435	33.037	47.927	18,6
1972	156.063	63.115	36.963	55.984	18,8
1973	167.754	68.393	39.462	59.900	18,3
1974	192.383	78.685	47.323	66.375	19,4
1975	256.389	114.977	67.001	74.411	24,8
1976	296.650	135.015	81.805	79.830	26,3
1977	328.484	155.555	89.583	83.345	27,3
1978	370.811	181.972	102.139	86.700	28,7
1979	413.935	207.629	115.900	90.406	29,7
1980	468.612	235.600	137.804	95.208	31,7
1981	545.617	277.828	165.150	102.639	35,4
1982	614.820	314.340	190.622	109.858	38,7
1983	671.708	347.231	212.026	112.452	40,2
1984	717.522	373.855	230.551	113.116	41,0
1985	760.192	399.043	247.411	113.738	41,7
1986	800.967	421.805	264.351	114.811	41,6
1987	848.816	446.389	284.609	117.818	42,6
1988	903.015	481.139	302.560	119.316	43,1
1989	928.837	497.604	309.860	121.374	41,8
Deutschland					
1990	1.053.490	599.101	328.787	125.602	40,4
1991	1.170.959	680.815	352.346	137.797	
1992	1.342.491	801.500	389.130	151.861	
1993	1.506.431	902.452	433.840	170.140	
1994	1.659.632	1.003.319	470.702	185.610	
1995	1.993.476	1.287.688	511.687	194.101	
1996	2.126.320	1.370.385	558.346	197.589	
1997	2.215.893	1.421.573	595.471	198.850	
1998	2.280.154	1.457.750	623.572	198.833	
1999	2.346.947	1.506.636	640.352	199.958	
1999 März	2.304.152	1.484.252	622.198	197.699	X
Juni	2.308.957	1.486.145	626.153	196.659	
Sep	2.328.639	1.504.751	626.638	197.251	
Dez	2.346.947	1.506.636	640.352	199.958	
2000 März	2.374.348	1.532.596	641.354	200.398	X
Juni	2.371.143	1.526.744	643.096	201.300	

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2000).

Der 1997 vom damaligen Finanzminister Weigel initiierte und auf EU-Ebene vereinbarte Wachstums- und Stabilitätspakt verpflichtet die Mitgliedsstaaten, mittelfristig die Nettoneuverschuldung auf Null zu senken und anschließend Haushaltsüberschüsse zu erzielen, um die Gesamtverschuldung abzubauen. Bis 2006 wird auf Bundesebene ein ausgeglichener Haushalt angestrebt, indem die öffentliche Verschuldung schrittweise zurückgeführt wird: Während für 2001 noch eine Nettoneuverschuldung von gut 46 Mrd. DM anvisiert ist, sollen ab 2007 Überschüsse erwirtschaftet werden (vgl. Tab. 12). Zum Vergleich: 1997 hatte die Nettoneuverschuldung des Bundes noch knapp 64 Mrd. DM betragen.

Tab. 12: Geplante Entwicklung der Nettokreditaufnahme des Bundes bis 2006 in Mrd. DM

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
56,4	51,5	49,5	46,1	41,2	30,4	20,0	0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000).

Das rigide Festhalten der Bundesregierung an ihrem derzeitigen strikten Kurs der Haushaltskonsolidierung ist in der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Situation nicht zu verantworten. In Zeiten sich abschwächender Konjunktur ist eine Politik des Schuldenabbaus kontraproduktiv, da sie prozyklisch wirkt, d.h. rezessive Tendenzen verstärkt. Es soll keineswegs bestritten werden, dass langfristig und bei günstiger konjunktureller Lage ein schrittweiser Abbau der öffentlichen Verschuldung sinnvoll ist. Zum einen hat die öffentliche Verschuldung innerhalb einer Generation interpersonelle Verteilungswirkungen, da die Last aus der Zinszahlungs- und Tilgungssteuer nur teilweise diejenigen Gruppen trifft, die Staatspapiere halten und von den Zinszahlungen der öffentlichen Hand profitieren. Dieses Argument wirkt umso schwerer, je weniger progressiv sich insgesamt die Besteuerung gestaltet, da die Zinsen aus dem gesamten Staatshaushalt geleistet werden, Staatsschuld-papiere aber von den vermögenden Schichten gehalten werden. Darüber hinaus sorgt zumindest bei schwachen Wachstumsraten der Gesamtwirtschaft und damit auch der Steuereinnahmen eine steigende Verschuldung für eine Zunahme der Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, die die Spielräume für sonstige Ausgaben zunehmend einschränkt.

Widersprochen werden muss dagegen dem Argument der amtierenden Bundesregierung, die Staatsverschuldung müsse deshalb beschleunigt abgebaut werden, weil sie künftige Generationen belaste. Erstens werden die Zinszahlungen von derselben Generation aufgebracht, die auch die Zinseinkünfte aus den Staatspapieren vereinnahmt; es kommt also nicht zu einer intergenerationellen, sondern lediglich zu einer interpersonellen Umverteilung innerhalb einer

Generation. Zweitens erben die kommenden Generationen nicht nur die Schulden des Gemeinwesens, sondern auch die Forderungen an den Staat. Und drittens profitieren sie von den kreditfinanzierten öffentlichen Investitionen (z.B. Investitionen in Bildung, öffentlicher Infrastruktur oder Forschung und Entwicklung), so dass eine Beteiligung dieser Generationen an der Finanzierung dieser Investitionen über die Weitergabe eines bestimmten Schuldenstands gerechtfertigt ist.

2.2. Privatisierungen

Seit Mitte der 80er Jahre hat die Privatisierungswelle an Schwung gewonnen. Zwar erbringen Privatisierungen kurzfristig Einnahmen und können so auch den Staatshaushalt entlasten. Weil allerdings in der Hauptsache die profitablen Unternehmen, das „Tafelsilber“, veräußert werden, fehlen langfristig die Einnahmen aus diesen Unternehmen. So betrogen beispielsweise die Einnahmen aus der Nutzung des Bundesimmobilienvermögens noch 2000 1,7 Mrd. DM. Auf kommunaler Ebene schafft insbesondere die Privatisierung der kommunalen Versorgungsbetriebe Engpässe in den Haushalten: Die Einnahmen aus diesen oft recht profitablen Unternehmen wurden zur Quersubventionierung von defizitären kommunalen Aktivitäten verwendet – das klassische Beispiel ist die Quersubventionierung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch die Einnahmen aus dem Stromverkauf. Auch die Privatisierungspolitik, die langfristig fortgeführt werden soll, schafft also Zwänge für öffentliche Haushaltspolitik.

2.3. Ausgaben

Die von der Steuersenkungspolitik und der Schuldenabbaupolitik hausgemachten Sparzwänge haben Auswirkungen auf die Gestaltungsoptionen der öffentlichen Hand. Da die investiven Ausgaben am flexibelsten bestehenden Finanzierungsengpässen angepasst werden können – ein Großteil der konsumtiven Ausgaben sind kurz- und mittelfristig festgelegt und können deshalb nur langfristig abgebaut werden bzw. fungieren als automatische Stabilisatoren und sind daher einer direkten Beeinflussung nicht zugänglich –, schlagen in diesem Bereich die Einschränkungen auf der Finanzierungsseite merklich durch. Dies gilt, wie Tab. 13 verdeutlicht, nicht nur für Deutschland, sondern für beinahe alle EU-Länder. In Deutschland haben die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen inzwischen den historischen Tiefststand von 1,7 % des BIP erreicht; verglichen mit der Quote des Jahres 1980 in Höhe von 3,6 % stellt dies mehr als eine Halbierung dar.

Tab. 13: Staatliche Bruttoanlageinvestitionen der EU-Länder in vH des BIP 1980 - 2000¹⁾

	Staatliche Bruttoanlageinvestitionen in vH des BIP

Land	Jahr	1980	1990	1995	2000 ¹⁾	1980-2000 ¹⁾ (Veränderung in Prozentpunkten)
Belgien		4,4	1,3	1,8	1,7	- 2,7
Dänemark		3,3	1,6	1,8	1,6	- 1,7
Deutschland		3,6	2,3	2,3	1,7	- 1,9
Finnland		3,8	3,7	2,8	2,7	- 1,1
Frankreich		3,2	3,5	3,3	2,9	- 0,3
Griechenland		2,1	2,8	3,2	4,3	+ 2,2
Großbritannien		2,5	2,3	2,0	1,4	- 1,1
Irland		5,4	2,0	2,3	3,1	- 2,3
Italien		3,2	3,3	2,1	2,6	- 0,6
Luxemburg		6,4	4,5	4,6	5,1	- 1,3
Niederlande		3,2	1,9	3,0	3,2	0,0
Österreich		4,3	3,1	2,9	1,6	- 2,7
Portugal		4,2	3,2	3,8	4,6	+ 0,4
Schweden		4,1	2,3	3,4	2,5	- 1,6
Spanien		1,8	4,8	3,7	3,4	+ 1,6

¹⁾ 2000 Prognose der Europäischen Kommission.

Quelle: DIW (Hrsg.) (2000).

Entsprechend sinkt der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Staatsausgaben seit Beginn der 70er Jahre kontinuierlich, mit einer kurzfristigen, vereinigungsbedingten Erhöhung Anfang der 90er Jahre. 1970 hatten die Sachinvestitionen 16,4 % der Gesamtausgaben betragen (Westdeutschland); für das Jahr 2000 wird ein Anteil von nur noch 6,8 % geschätzt.² Der jüngste Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen stellt dazu fest: „Vor dem Hintergrund der verstärkten Konsolidierungsbemühungen ist auch in diesem Finanzplan ein moderater Rückgang bei den Investitionen unumgänglich.“³ Die Investitionen des Bundes sollen von gut 57 Mrd. DM im Jahr 2000 weiter auf 52 Mrd. bis 2004 sinken.

Auch im konsumtiven Bereich wird gespart. So stehen seit Beginn der 90er Jahre verstärkt die Personalausgaben im Mittelpunkt der Sparbemühungen, indem der Personalbestand verringert und „moderate“ Tarifabschlüsse angestrebt werden.⁴ Waren 1991 in Gesamtdeutschland noch

² Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2001), Tab. 7.4.

³ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000), S. 55.

⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000), S. 52.

6.737.800 Personen im Öffentlichen Dienst beschäftigt, so hatte sich diese Zahl bis 1999 auf 4.969.400 reduziert.⁵

Bereits 1999, nach den ersten Steuersenkungsbeschlüssen, hatte die Bundesregierung im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes ein Sparpaket beschlossen, das die Revidierung der ursprünglich in der mittelfristigen Finanzplanung angesetzten öffentlichen Ausgaben nach unten vorsieht. Im Zeitraum von 2000 bis 2003 werden die geplanten Haushaltsansätze um 160 Mrd. DM gekürzt. Insbesondere der Sozialhaushalt – als der größte Ausgabenposten – ist von Kürzungen betroffen. Zwar nehmen die Ausgaben absolut jährlich nach wie vor zu, aber die Zuwächse bleiben unter den bereits realisierten bzw. den prognostizierten Wachstumsraten des BIP. Im Budget 2002 ist gegenüber dem Budget 2001 noch ein Ausgabenanstieg von 1,6 % geplant. In den darauffolgenden Jahren sollen aber nach der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2001 bis 2005 die Ausgabenzuwächse auf 0,8 % pro Jahr begrenzt werden. Diese Sparpolitik wirkt gerade in der derzeitigen ungünstigen konjunkturellen Situation prozyklisch, weil sie kontraktive Impulse gibt, anstatt die schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu beleben.

Das insgesamt sinkende Engagement des Staates spiegelt sich in einer nach einem kurzfristigen, vereinigungsbedingten Höchststand Mitte der 90er Jahre erneut sinkenden Staatsquote – das Verhältnis aus öffentlichen Ausgaben incl. der Sozialversicherungen zum BIP – wider, wie Tab. 14 zu entnehmen ist.

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2001), Tab. 7.8.

Tab. 14: Staatsquote im EU-Vergleich 1980 – 2001 in %, ausgewählte Jahre

Land \ Jahr	Öffentliche Ausgaben/BIP			
	1980	1990	1995	2001
Belgien	56,6	52,8	53,4	49,2
Dänemark	53,6	56,1	59,6	53,5
Deutschland	48,0	45,3	48,8	46,1
Finnland	38,6	46,1	57,1	46,1
Frankreich	44,7	49,7	54,0	50,2
Griechenland	28,8	48,4	46,6	41,8
Großbritannien	43,4	39,4	45,0	39,0
Irland	46,2	38,1	41,2	33,6
Italien	42,8	53,8	53,1	46,8
Luxemburg	47,7	k.A.	45,8	42,7
Niederlande	54,4	52,8	50,8	43,4
Österreich	46,8	49,3	54,9	49,6
Portugal	36,9	39,4	45,3	48,7
Schweden	59,5	58,6	64,6	54,7
Spanien	31,6	42,3	45,4	40,5

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000).

3. Ansatzpunkte einer progressiven Haushaltspolitik – Ein Ausblick

Die derzeitige Strategie einer schrittweisen Eindämmung der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand durch Beschneidungen bei Steuer- und Krediteinnahmen muss notwendigerweise in Ausgabenkürzungen resultieren. Wird diese Politik insbesondere unter den derzeitigen rezessiven gesamtwirtschaftlichen Bedingungen fortgesetzt, vergrößert sich die Gefahr eines Sparparadoxons: Einschränkungen der öffentlichen Ausgaben verschärfen die bestehende Unterbeschäftigung und damit die angespannte Situation bei den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die angestrebten Sparziele können damit umso weniger umgesetzt werden.

Eine progressive Haushaltspolitik muss dagegen von den zur Erfüllung notwendiger gesamtgesellschaftlicher Aufgaben erforderlichen Ausgaben ausgehen und für eine Sicherstellung der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Einnahmen sorgen. Die öffentliche Investitionstätigkeit muss wieder ausgedehnt werden. So besteht beispielsweise in Ostdeutschland auf Ebene der Länder und Gemeinden eine Infrastrukturlücke, die nach einer Schätzung des DIW im Jahr 1999 250 Mrd. DM Bruttoanlagevermögen betrug. Diese Infrastrukturlücke wird sich bis

2005 nur leicht verringern und dann immer noch zwischen 203 und 225 Mrd. DM betragen. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung schätzt für 2005 sogar einen Investitionsbedarf in Infrastruktur in Höhe von 320 Mrd. DM. Ein zweites wichtiges Feld, auf dem eine Expansion der Staatstätigkeit dringend erforderlich ist, ist die Beschäftigungspolitik. Insbesondere müssen hier zusätzliche Mittel zur Etablierung eines öffentlichen Beschäftigungssektors verausgabt werden.

Bei der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben sind verteilungspolitische Aspekte sowie gesamtwirtschaftliche Stabilisierungserfordernisse zu beachten. Wie die obigen Ausführungen deutlich machen, ist perspektivisch eine Expansion der Steuereinnahmen sowie ein Abbau der öffentlichen Verschuldung anzustreben. Allerdings sollte der Schuldenabbau erst in einer konjunkturellen Aufschwungphase einsetzen. Bei der Erhöhung bestehender oder der (Wieder-)Einführung zusätzlicher Steuern sind folgende Kriterien zu beachten: Die private Konsumnachfrage darf nicht beeinträchtigt werden. Außerdem muss das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit wieder größeres Gewicht erhalten: Bezieher höherer Einkommen bzw. Vermögensbesitzer können auch eine größere Steuerlast tragen. Steuerquellen sollen darüber hinaus dauerhaft ergiebig und stabil sein. Insgesamt muss der weitere Rückgang von Steuer- und Staatsquote aufgehalten werden, wenn die öffentliche Hand nicht noch mehr Gestaltungsmöglichkeiten verlieren will.

Literatur

- Baker & McKenzie (Hrsg.) (2001), *The Effective Tax Burdens of Companies in the Member States of the EU – The Perspective of a Multinational Investor*, Amsterdam, http://bakernet.com/publications/documents/1547_tx.html.
- Bronchi, Ch.; Burns, A. (2000), *The Tax System in the Czech Republic*, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 245, Paris.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), *Finanzbericht*, verschiedene Jahrgänge.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (o.J.), *Körperschaftsteuersätze in der Europäischen Union*, Bonn.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2000), *Monatsbericht*, Nr. 8.
- DIW (Hrsg.) (1991), *Geldvermögen und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte*, in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 31/1991.
- DIW (Hrsg.) (1999), *Geldvermögen und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte*, in: *DIW-Wochenbericht*, Nr. 30/1999.
- DIW (Hrsg.) (2000), *Aktuelle Tendenzen der Finanzpolitik in der EWU*, *DIW-Wochenbericht*, Nr. 39.
- Hagemann, R.P.; Jones, B.R.; Montador, B. (1987), *Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences*, OECD Working Paper, Nr. 40, Paris.

- Hallerberg, M.; Basinger, S. (1996), Why did All but Two OECD Countries Initiate Tax Reforms from 1986 to 1990?, CES Working Paper, Nr. 119, München.
- Haufler, A. (2001), Regional Integration and the Development of Tax Systems in the European Union, ersch. demnächst in Lahiri, S. (Hrsg.), Regionalism and Globalization: Theory and Practice, London; New York.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln, verschiedene Jahrgänge.
- KPMG (Hrsg.), Corporate Tax Rate Survey, versch. Jahrgänge, KPMG International Tax Centre, Amsterdam.
- OECD (Hrsg.) (2000), Revenue Statistics 1965-1999, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2000), Jahresgutachten 2000/01: Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Stuttgart/Mainz.
- Schäfer, C. (2000), Privater Reichtum um den Preis öffentlicher und privater Armut?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 11.

Frank Berg

PDS-Reformpolitik und alternative Haushaltspolitik – eine Problemskizze

Ich gehe von der Überlegung aus, dass es – zumindest, sofern es die Länderebene betrifft – auf absehbare Zeit keine wesentliche Verbesserung der Haushaltssituation geben wird. Für diese Hypothese spricht ein gesellschaftlicher Hintergrund, den Rainer Land¹ als die *Suche nach einem Übergang von den auslaufenden fordistischen Regulationssystemen in der Gesellschaft zu anderen, neuen Regulationssystemen*, deren Inhalt noch nicht klar umrissen scheint, beschrieb. In den Nachkriegsjahrzehnten war das bestimmende Regulations- und Akkumulationsmodell – es wird zumeist als „fordistischer Regulationstyp“ bezeichnet – durch einen *Wachstumstyp* gekennzeichnet, der primär auf der Rückkopplung an *Konsumwachstum* beruhte. Produktivitätszuwachs und Einkommenszuwachs waren institutionell verkoppelt, sowohl bei den *Erwerbs-* als auch bei den *Transfereinkommen* und eben auch bei den *Staatseinnahmen*. Dieser Regulationszusammenhang begann schon seit den 70er Jahren zu bröckeln, konnte in den 90er Jahren nur noch um den Preis zunehmender Staatsverschuldung mehr oder weniger aufrecht erhalten werden. Die damalige fordistische Regulationsweise, deren institutionelle Rahmenbedingungen zum Teil auch noch in der heutigen Zeit fortexistieren², beruhte auf der Zentralität industrieller Massen-Erwerbsarbeit. Mit dem Strukturwandel von einer Industrie- zu einer – wie auch immer bezeichneten – *postindustriellen* Gesellschaft hingen tendenziell *immer weniger* Einkommen an primären wirtschaftlichen Kreisläufen, immer mehr an sekundären, zumeist über staatliche Transfers vermittelt. *Produktivitätsgewinne* waren auf Grund des technischen Wandels und auch des zunehmenden Globalisierungsdrucks tendenziell nicht mehr in gleichem Maße mit *Wachstum* verbunden. Rationalisierungsinvestitionen gewannen tendenziell gegenüber Erweiterungsinvestitionen an Bedeutung. Löhne stiegen nicht mehr im gleichen Maße wie Produktivität. Reallöhne stiegen langsamer, neigen heute immer öfter zur Stagnation oder gar zum Rückgang. Ein ähnlicher Trend vollzieht sich bei den Steuereinnahmen des Staates.

Eine Gesellschaft, die sich stetig wachsender Netto-Realeinkommen erfreut, die den finanziellen Umfang ihrer öffentlichen Leistungen immer weiter ausbauen kann, ist auf Grund des Auseinanderfallens von Produktivität, Wachstum und Konsum unter den heutigen

1 Rainer Land: Reformpolitik in Zeiten der Depression. In: Berliner Debatte INITIAL, 4/5, 1999.

2 So z.B. mit der einseitigen Bindung sozialer Sicherungssysteme an die abhängige Erwerbsarbeit.

Auseinanderfallens von Produktivität, Wachstum und Konsum unter den heutigen Bedingungen nicht mehr möglich. Das hat zunächst erst einmal nichts mit Politik zu tun, sondern entspricht dem heutigen Entwicklungszustand moderner Gesellschaften in der postfordistischen Ära, dem schnell wachsenden technischen Fortschritt, dem ebenso schnell wachsenden Globalisierungsdruck. Aus diesen Gründen ist aber die angespannte Haushaltslage in Bund und Ländern kein Umstand, der nur zeitweise anhält und bei dem man mittelfristig auf Verbesserungen hoffen darf. Es bedürfte einer alternativen Neuorientierung der Gesellschaft, um hier eine Veränderung zu erreichen. Sie würde aber auch nicht schlechthin auf *Mehreinnahmen* des Staates hinauslaufen können, eher auf deren sozial-ökologischen Umbau und die Erlangung anderer als über den Massenkonsum vermittelter Werteorientierungen.

Die Einnahmen beispielweise der ostdeutschen Länderhaushalte werden sich auf absehbare Zeit nicht wesentlich verbessern; das Gegenteil ist zu befürchten. Diese Situation ist auch nicht durch einzelne politische Forderungen prinzipiell zu beheben, sondern längerfristiger Art. Natürlich bleibt es berechtigt, auf der Bundesebene Wünsche hinsichtlich des Einsatzes der UMTS-Milliarden zu formulieren, Forderungen nach einer Veränderung der Erbschaftsteuer oder Wiedereinführung der Vermögenssteuer, nach einer Wertschöpfungsabgabe etc. zu formulieren, aber das ändert nichts Prinzipielles an dem Umstand, dass die öffentlichen Haushalte nicht mehr so wie vielleicht noch in den 70er Jahren der Alt-Bundesrepublik kontinuierlich mit dem Produktivitätswachstum ansteigen.

Welche **Schlussfolgerung** ist daraus für eine sozialistische Reformpolitik zu ziehen? Ich habe es in einem Artikel für Utopie kreativ vor einem Jahr so formuliert: „Reformpolitik, sofern sie auf Finanzierungen angewiesen ist, kann heute in der Regel nicht mehr als Verteilungspolitik überschüssiger Finanzen oder zusätzlicher Neuverschuldung angegangen werden, sondern in der Tendenz nur noch auf Grundlage einer Politik zur Herstellung konsolidierter Staatsfinanzen.“³

Dabei stehen Reformer – gleich ob sie rot, rosa, grün, gelb oder schwarz sind – vor weitgehend *gleichen* Problemen und Aufgaben, gelangen aber keinesfalls zu gleichen Antworten. Auf der Länderebene und in bezug auf die *Haushaltspolitik* heißt das zum Beispiel: *Alle* Akteure – gleich welcher politischen Farbe – stehen vor dem Problem,

3 Frank Berg: Politikwechsel und Reformpolitik: Der Fall Mecklenburg-Vorpommern. In: Utopie kreativ, Heft 115/116, Juni 2000, S. 443.

- dass die Handlungsfähigkeit der Landesebene dauerhaft nicht mehr ohne ein Rückbaukonzept bei der Staatverschuldung erhalten werden kann. Solch ein Rückbaukonzept kann natürlich auch „Pausen“ und „Umwege“ einschließen, wie sie im letzten Jahr für eine Reihe von Bundesländern durch die Mindereinnahmen infolge der Steuerreform erzwungen wurden.
- Alle stehen vor dem Problem, dass Politikkonzepte, die auf Erhöhung der Neuverschuldung beruhen, nicht mehr legitimierbar, also auch bei den Wählern nicht mehr zu vermitteln sind;
- dass auch die Struktur und die Höhe der Landesausgaben, darunter die Personalausgaben, zunehmend unter Legitimationsdruck geraten;
- dass die regionalen Disparitäten innerhalb der Bundesländer nicht ab- sondern zunehmen, aber zugleich die traditionellen Ausgleichskonzepte (höhere Investitionsfördersätze für unterentwickelte Regionen) nicht mehr greifen, zumindest aber geringere wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Effekte als Schwerpunktförderungen erzielen;
- dass das Problem der Arbeitslosigkeit nicht mehr allein durch wirtschaftliches Wachstum gelöst werden kann, gleichwohl es nicht an nützlichen gesellschaftlichen Arbeitsaufgaben mangelt, die aber einer intelligenten und umfänglicheren öffentlichen Förderung bedürfen;
- dass auch im Bereich der Bildung mittelfristig erhebliche Mehrbedarfe, also öffentlicher Mehrausgaben, zur Finanzierung von Strukturreformen entstehen, aber diese notwendigen Mehrbedarfe – so sie denn von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden sollen – nur durch Rückbau in anderen Haushaltsbereichen erzielbar sind.

Aus all dem erwächst eine **weitere wichtige Schlussfolgerung**: Wenn Haushaltspolitik nachhaltig sein soll, muss sie mit *Reformpolitik* gekoppelt werden. Und das bedeutet in erster Linie eine Neudefinition, eine Reform des Staates selbst. Während liberalistische Konzeptionen hieraus die Konsequenz eines *Rückbaus* oder einer einfachen „Verschlankung“ des Staates ableiten, könnte sich sozialistische Politik der Auffassung anschließen, dass es nicht um *weniger* öffentliche Daseinsvorsorge, sondern um effizientere, wirkungsvollere geht. Es geht um ein *neues (öffentliches!) Durchdenken der Aufgabenteilung und um neue Kooperationsformen zwischen dem Staat einerseits, Kommunen, gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen andererseits*. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird in diesem Zusammenhang vom „Gewährleistungsstaat“ gesprochen. Der Staat muss die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge umfänglich gewährleisten, aber nicht unbedingt alle selbst voll-

ziehen. In der Konsequenz wäre über die rechtliche Verselbständigung von staatlichen Aufgabenbereichen innerhalb des öffentlichen Sektors, über Kommunalisierungen und über Privatisierungen nachzudenken – alles unter dem Vorbehalt, dass auf diese Weise Wirkungs- und Effizienzgewinne, aber auch Demokratisierungseffekte für die Wahrnehmung öffentlicher Daseinsvorsorge entstehen könnten. Im Grunde geht es um eine Erweiterung des Prinzips der Subsidiarität in die horizontale Ebene hinein: Während das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die hierarchisch (also vertikal) höhere Ebene keine Aufgaben wahrnehmen soll, die die hierarchisch niedrigere Ebene besser wahrnehmen kann, geht es beim Gewährleistungsstaat darum, dass der Staat keine Aufgaben wahrnehmen sollte, die durch *horizontal* andere institutionelle Strukturen (öffentlich rechtliche Körperschaften, Selbstverwaltungskörperschaften, bürgerschaftliche Vereinigungen, private Unternehmen, private-public-partnerships) besser wahrgenommen werden könnten. Das alles ist ein schwieriges Problem, zumal in Deutschland, wo es im Unterschied zu anderen Ländern derzeit noch ein Wettbewerbsverbot zwischen öffentlichem und privatem Sektor gibt.

Ohne einen solchen Neuansatz im Staatsdenken, ohne das Einleiten einer Staats- und Verwaltungsreform in diesem Sinne, wird man jedoch das Haushaltsproblem der öffentlichen Hand nicht lösen können oder man bliebe auf eine – letztlich in der Sackgasse endende – **Sparpolitik** beschränkt. Sozialistische Haushaltspolitik sollte aber nicht einfach nur auf „Sparpolitik“ reduziert werden, wenngleich auch das notwendig ist. Letztlich geht es doch darum, den Zusammenhang zu einer weitergreifenden **Reformpolitik** herzustellen, hier weit vorn einer demokratischen Reform von Staat und Verwaltung.

Entgegen einer demokratischen Reform von Staat und Verwaltung stehen schon andere Konzepte parat, so wie sie neulich von einem Professor der Humboldt-Universität⁴ in die Öffentlichkeit gebracht wurden. Notwendig sei demnach eine radikale Unterwerfung der öffentlichen Hand unter die Prinzipien des Marktes, bis hin zur Konkursmöglichkeit. Berlin müsste demnach jetzt von einem Zwangsverwalter kommandiert werden.

Die Reformkonzeption vom Gewährleistungsstaat stellt hierzu eine demokratische Alternative dar. Und in diesem Sinne ist die Ausarbeitung und Umsetzung von Verwaltungsreformkonzepten ein Thema, das auch in der PDS zunehmend an Stellenwert gewinnt. Während es bis

4 Charles B. Blankert: „Berlin nimmt alle Deutschen in Sippenhaft“. In: Der Tagesspiegel, 18.6.2001, S. 17.

fast zum Ende der neunziger Jahre in den PDS-Fraktionen der Länder zwar Ressortbeauftragte für Kommunalpolitik, aber nicht solche für Verwaltungsreform gab, ist dies heute schon anders geworden. M.E. haben besonders die PDS-Fraktionen in Sachsen-Anhalt und in Berlin bereits umfängliche praktische Erfahrungen mit diesem Thema gesammelt. Auch durch die PDS-Fraktionen in Sachsen wurde ein Konzept ausgearbeitet, und in anderen Ländern gewinnt dieser Schwerpunkt ebenfalls an Gewicht.

PDS-Haushaltspolitik ist also – wenn wir diesen Faden wieder aufgreifen wollen – alles andere als nur ein Fachgebiet für Spezialisten, die über die phänomenale und immer wieder bewundernswerte Fähigkeit verfügen, hunderte Seiten von Haushaltsplänen zu deuten. Sie ist vielmehr: Ein zentrales Bindeglied, ein Schlüssel für den Ausbau realistischer PDS-Reformkonzepte in Bund und Ländern. Umgekehrt lässt sich Haushaltspolitik im engeren Sinne nicht mehr betreiben ohne im Hinterkopf Vorstellungen über Reformkonzepte zum Verhältnis von Staat, Kommunen und Gesellschaft, zur Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik zu haben.

Man kann es auch wieder erst einmal *allgemein* formulieren: Auf Dauer *chancenlos* sind Politiken, die

- auf ein Anwachsen der *Neuverschuldung* hinzielen, um auf diese Weise Gesellschaftsvorstellungen oder angebliche Reformvorstellungen voranzubringen;
- auf *gleichmäßiger* Reduzierung der Ministerien bzw. Politikbereiche beruhen, um Interessenkollisionen aus dem Weg zu gehen statt Interessenlagen zu moderieren, öffentlich und transparent zu machen und ggf. zu modifizieren, um auf diesem Wege Reformen durchzusetzen.
- Out sind auch Politikkonzepte, die die Verantwortung für kritische Haushaltssituationen verbal auf andere Ebenen delegieren und in erster Linie auf Sanierung von außen setzen.

Chancenreich sind hingegen Politiken, deren Haushaltsansätze auf einer umfassenden Reformstrategie beruhen und umgekehrt: deren Reformpolitik die Realitäten der Haushalte zugrunde liegen.

Das gilt prinzipiell für alle politischen Kräfte, gleichwohl sind die *Inhalte* der Reformpolitiken natürlich zwischen ihnen sehr unterschiedlich bis gegensätzlich.

Schauen wir uns wiederum an, wie dieser Zusammenhang in der PDS eingelöst wird:

Ich möchte drei Entwicklungsetappen in der PDS-Diskussion herausstellen:

1. Bis Mitte der neunziger Jahre, zum Teil auch bis etwa 1998, wurden aus der PDS in den Ländern wie auch im Bund Vorschläge vorgetragen, über deren Finanzierung man sich nicht näher äußerte und die im Zweifelsfall auch eine zusätzliche Neuverschuldung notwendig gemacht hätten. Diese Position ist heute weitgehend überwunden, wenngleich es natürlich in den PDS-Fraktionen auch einzelne Mitglieder gibt, die nach wie vor einer solchen Auffassung anhängen und dies zum Teil öffentlich machen.

2. In der PDS wurden seit Mitte der neunziger und vor allem zu Ende der neunziger Jahre die Töne hörbarer, dass Reformprojekte nicht durch die perspektivische Einschränkung öffentlicher Handlungsspielräume erkaufte werden dürfen. Was auf der kommunalen Ebene schon längst klar war, wurde nun auch auf der Länder- und zunehmend auch auf der Bundesebene deutlicher akzentuiert: Die Vorschläge der PDS müssen sich auf realistischen Grundlagen bewegen, was einschließt, dass sie finanzierbar sein müssen. Nicht nur in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, wo die PDS Regierungs-Mitverantwortung trug, sondern auch in den Oppositionsländern, ging man davon aus, dass man sich in der Oppositionszeit nicht einen Berg von Schulden auflasten darf, den man vielleicht später bei einer Regierungs-Mitverantwortung mühsam abtragen muss. Haushaltspolitik müsse sich – so die heute allgemein anerkannte Position – wie jeder andere Politikfeldbereich dem Kriterium der Nachhaltigkeit unterwerfen.

In den Vordergrund rückten und hier stehen auch heute *Schwerpunkte*, die die PDS von Kürzungen besonders ausgenommen oder sogar ausgebaut wissen wollte: Kommunalfinanzierung, Bildungs- und Sozialbereich sowie Arbeitsförderung.

Ich möchte das anhand von Beispielen auf der Länderebene darstellen und problematisieren:

In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, wo sich die PDS in der Mitregierungs- bzw. Tolerierungsverantwortung befindet, ist das Verfahren der Haushaltsaufstellung relativ ähnlich: Die SPD-Finanzminister legen einen Entwurf vor, der dann in den Verhandlungen der beiden Fraktionen bzw. deren Gremien (z.T. strittig) diskutiert und abgestimmt wird, bevor er in den Finanzausschuss geht. Die PDS setzt jeweils eigene Akzente in dieser Diskussion, die sie in beiden Ländern im wesentlichen auch durchsetzen konnte: So in Sachsen-Anhalt mit den Prioritäten a) Kommunalfinanzierung, b) Soziales, c) Bildung und Wissenschaft. In Mecklenburg-Vorpommern ähnlich:

- *Die Kommunalfinanzierung* soll auf gleichem Niveau gehalten und bei der Investpauschale leicht aufgestockt werden.

- *Arbeitsmarktfinanzierung* und hier u.a. der öffentliche Beschäftigungssektor (so das Landesprogramm Jugend- und Schulsozialarbeit) rangieren weit vorn in der Prioritätenliste der Schweriner Fraktion.
- *Die Ausgaben für Bildung*, so für die Ausgestaltung der Regionalschule, für die Verbesserung der Studentafel etc., haben ebenfalls wichtige Bedeutung in den politischen Positionen der PDS und somit für die Haushaltsverhandlungen.
- *Die Ausgaben für Soziales*, z.B. die Zuschüsse für Beratungsstellen, werden in 2002 nicht zuletzt auf Drängen der PDS etwas aufgestockt.

In beiden Ländern (und gewiss auch in den hier nicht erwähnten) geht die PDS andererseits davon aus, dass die Sicherung der Kommunal-, Sozial- und Bildungsausgaben nicht zu lasten der *Wirtschaftsförderung* gehen darf. Eine wichtige Rolle spielt beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern die Diskussion um die Sicherung aller EU- und Bundesmittel durch Bereitstellung der Kofinanzierungen. Man konnte und wollte das bisher immer noch durch Einspareffekte, die auch von der PDS mitgetragen werden, hinbekommen, obwohl die Decke, an der von allen Seiten gezogen wird, immer kürzer wird.

In den Ländern, in denen die PDS auf der Oppositionsbank sitzt, werden die Akzente ähnlich gesetzt, jedoch mit unterschiedlichem Konkretheitsgrad bei der Alternativfinanzierung. In Sachsen wurde – bisher noch einmalig für die PDS-Oppositionspolitik – ein kompletter Alternativentwurf der Eckzahlen des Haushaltes vorgelegt, der im Gesamtumfang der Ausgaben nicht über die Regierungsvorlage hinausgeht.⁵ Die PDS-Oppositionsparteien in Thüringen und Brandenburg haben offenbar ähnliches vor. Ohne dem Beitrag von Ronald Weckesser vorgeifen zu wollen, möchte ich eines besonders hervorheben: Das Herausstechende bei der Arbeit an dem Dresdener PDS-Alternativhaushalt ist, dass nicht mehr nur *andere Akzente* bei der Mittelverteilung gesetzt worden sind, dass nicht mehr nur *schlechthin* der Kommunal-, Bildungs- und Sozialbereich verteidigt wird, sondern dass *ein innerer Zusammenhang zwischen Haushaltsvorschlägen und Reformvorschlägen* hergestellt worden ist, zumindest dass damit *begonnen* wurde. Hierbei stehen prinzipiell *alle* Bereiche auf dem Prüfstand, auch die Sozial- und Bildungsbereiche. So wurde der Vorschlag für eine Schulreform genau mit den Vorschlägen des Alternativhaushaltes abgestimmt und modifiziert, ähnlich beim Kommunalabgaben-

⁵ Vgl. den Beitrag von Ronald Weckesser in diesem Band.

gesetz bzw. beim PDS-Reformvorschlag über ein Gesetz zur Stärkung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung, bei den Positionen zu Kitas u.a.m. Es fand also ein intensiver gemeinsamer Arbeitsprozess zwischen Haushaltsexperten und den Experten in den anderen Politikfeldern statt. Und damit steht die PDS eigentlich an der Schwelle zu einer neuen (also „dritten“) Entwicklungsetappe, ...

3. ... bei der man sich nicht mehr auf eine einfache Verteidigung des Kommunal-, Bildungs- und Sozialbereiches beschränkt, sondern die Haushaltspolitik mit konkreten Reformvorschlägen in *allen* wesentlichen Politikbereichen verbindet – so in Sachsen und in Berlin, in Ansätzen aber auch in Mecklenburg-Vorpommern und in anderen Ländern. Diese Verbindung von Haushaltspolitik und Reformpolitik wird heute immer wichtiger, und deshalb möchte ich hierauf noch etwas eingehen:

Vor allem geht es *nicht* um eine einfache *Umschichtung* der Mittel, etwa von der Wirtschaftsförderung zum Sozial- und Bildungsbereich. Es geht vielmehr um die Frage, welche *Wirkungen* die staatlichen Subventionen entfalten, ob sie nachhaltige *Effekte, Wirkungen* zum Wohle des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger entwickeln oder nicht. In Sachsen schlug die PDS z.B. vor, die Deckelung von Abgaben laut Kommunalabgabenerlastungsgesetz aufzuheben, weil sie wettbewerbsverzerrend wirkt und die Kommunen nicht zum wirtschaftlichen Umgang mit ihren Ressourcen anregt. Genau darum sollte es gehen: staatliche Subventionierungen nicht nach bürokratischen Maßstäben, sondern stärker nach motivationsfördernden Kriterien, nach *Wirkungskriterien* anzulegen. Wirkungsorientierte statt bürokratische Steuerung – das setzt aber wiederum Schritte zur *Verwaltungsreform* voraus.

Es ist zwar wichtig, bestimmte Bereiche pauschal von Kürzungen auszunehmen und hierauf die eigene Politik zu lenken, aber das reicht nicht aus: Es geht um den *konkreten* Einsatz dieser Mittel. Man kann ja nicht pauschal sagen: „Kita-Kürzungen lassen wir nicht zu“ – obwohl man weiß, dass die Kinderzahlen in den nächsten Jahren drastisch sinken. Ähnlich ist es bei den sinkenden Schülerzahlen und den Lehrern. Die PDS in Berlin sagt auch nicht: „Wir gehen nicht an eine Reduzierung der Haushaltsstellen (Personalstellen)“, weil man weiß, dass die Personalausgaben des Landes Berlin beinahe so hoch sind wie die Eigeneinnahmen. Die Reformvorstellungen der PDS Berlin auf diesen Gebiet zielen aber zurecht nicht auf betriebsbedingte Kündigungen, sondern auf andere personalpolitische Modelle wie zum Beispiel die Ausweitung der Teilzeitarbeit, das Prüfen von Auslagerungen und verstärkte Restriktionen für Neueinstellungen. Sie zielen vor allem darauf, den Reformrückstand der Senatsverwaltung im

Vergleich zu den Bezirksverwaltungen aufzuholen. Sie sind also in das Gesamtkonzept zur Fortsetzung der Berliner Verwaltungsreform eingebettet.

Auch bei der Arbeitsförderung wäre eine haushaltspolitische Position auf Dauer nicht tragfähig, die nur sagt: „Wir wollen die Mittel erhalten bzw. aufstocken.“ Bei der Arbeitsförderung – dieses Problem gibt es mehr oder weniger in allen ostdeutschen Ländern – haben sich im Zusammenhang mit den umfangreichen ABM-, SAM- und Weiterbildungsförderungen der 90er Jahre ganze institutionelle Strukturen und Netze herausgebildet, die nur von den Arbeitsförderungsmaßnahmen lebten. Dabei haben die sogenannten Regie-ABM-Maßnahmen den geringsten Nachhaltigkeitsgrad im Spektrum der Arbeitsfördermaßnahmen. Eine Reform der Arbeitsförderungs politik muss also nach Wegen suchen, um den Nachhaltigkeitsgrad der Arbeitsförderung zu erhöhen. Das kann zum Beispiel einschließen, die Förderpolitik des Landes stärker auf die Sachkosten-Kofinanzierung von SAM und von *Weiterbildungsmaßnahmen* zu konzentrieren, die Beschäftigungsgesellschaften selbst und auch die kommunale Ebene hierbei in eine finanzielle Beteiligung einzubinden, aber – damit verbunden – auch die *Entscheidung* über Inhalte und Umfang der Arbeitsförderungsprojekte in die Regionen zu geben. Schritte in eine solche Richtung werden gegenwärtig beispielweise mit der Ausarbeitung des neuen Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms in Mecklenburg-Vorpommern gegangen.

Wird zum Beispiel ein alternatives Arbeitsmarktkonzept entwickelt, das wesentlich den Aufbau eines Öffentlichen Beschäftigungssektors einschließt, dann kostet das mehr als beispielweise das in Sachsen entwickelte Projekt „Tauris“, bei dem Arbeitslose bzw. Sozialhilfeempfänger zu Niedrigstvergütungen und ohne Sozialversicherungspflicht beschäftigt werden. Also würde man parallel zum ÖBS-Konzept in den Ländern andere Reformkonzepte benötigen, aus denen für die Arbeitsförderung neue Möglichkeiten entstehen oder gar Geld freigeschauft wird. Das könnte aus Verwaltungsreformprozessen und aus einer Reform der Förderpolitik, zum Beispiel einer stärkeren Koppelung der Wirtschaftsförderung mit der Arbeitsförderung, erwachsen. Denkbar sind auch eine gewisse kommunale oder private Eigenbeteiligung an gemeinwohlorientierten Projekten. Die Förderung von flexiblen Arbeits- und Arbeitszeitmodellen, verbunden mit Schritten zu einer gerechteren Verteilung der Arbeit, ist ein weiterer Bereich, über den neu nachzudenken wäre.

Die Mittel der Wirtschaftsförderung gehen in den Ländern in die Hunderte Millionen oder auch in die Milliarden. Die PDS sorgt sich – so zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern oder in Sachsen-Anhalt – darum, dass alle Fördermittel, die durch die EU und durch den

Bund zur Verfügung gestellt werden, durch das Land entsprechend kofinanziert werden können und somit nicht „verfallen“. Das ist sicherlich zu unterstützen. Es geht also nicht um die *Reduzierung* dieser Mittel – die Mittel sind ohnehin schon rückläufig –, nicht um die *Reduzierung* zugunsten des Sozial- und Bildungsbereiches, wohl aber um die *konkrete Verwendung* dieser Mittel, wozu die Positionen sozialistischer Politik gefragt sind. Nun ist es in Mecklenburg-Vorpommern *nicht* möglich – so wie dies in *Sachsen* die PDS im alternativen Haushalt gemacht hat – überflüssige Beton-Großprojekte zu streichen, um dies für wiederum konkrete Bildungs- und Sozialprojekte einzusetzen. Denn in Mecklenburg-Vorpommern *gibt es* offenbar solche überflüssigen Großprojekte *nicht*. Hier wie da, eigentlich in allen Bundesländern, kann aber die Frage gestellt werden (– und das bedeutet, einen reformerischen Ansatz in der Wirtschaftsförderungspolitik zu wählen –): Werden die Mittel mit der Streubüchse ausgereicht oder hinreichend auf nachhaltige Schwerpunkte konzentriert? Ist für unser Land eine Konzentration der Förderungen auf regionale Standorte notwendig oder wäre es besser, den regionalen Ausgleichseffekt zu verstärken? Knüpfen die Förderungen an regional gewachsene Voraussetzungen an, um diese gezielt entwickeln zu können oder nicht?

Insgesamt wäre es wohl sinnvoll, die Fragen nach dem Zusammenhang demokratisch-sozialistischer Reformpolitik und PDS-Haushaltspolitik weiter zu diskutieren, und zwar in einer *Gesamtschau* wesentlicher haushaltrelevanter Politikfelder. Auf all diese Fragen gibt überdies der PDS-Programmentwurf (I) kaum Antworten. Er entwirft ein ausführliches Bild der heutigen Gesellschaft wie auch von den Grundlinien demokratisch-sozialistischer Politik. Es ist jedoch m.E. ein generelles Problem dieses Entwurfes, dass *konkrete Reformorientierungen*, darunter in einzelnen *Politikfeldern*, sehr knapp (wenn überhaupt) dargestellt sind. Für eine konkrete Reformpolitik der PDS auf Bundesebene sind nur recht allgemeine Anregungen zu entnehmen, für die Länderebene so gut wie keine. Ist das wirklich nicht die Aufgabe eines Programmentwurfes?

Die politische Praxis der PDS ist hier zum Teil weiter als sie sich im Programmentwurf widerspiegelt. Und ich möchte in der Beobachtung dieser Praxis noch einmal als **Zusammenfassung** die Kernthesen nennen, die den Stand und die Herausforderungen der heutigen Haushaltspolitik der PDS in den ostdeutschen Ländern charakterisieren:

Die Politik der PDS in den ostdeutschen Ländern geht heute – realitätsbezogener als noch vor einigen Jahren – von den gegebenen Haushaltssituationen aus und entwickelt ihre politischen Vorstellungen zur Entwicklung des jeweiligen Landes auf dieser Grundlage. Dabei sind weder politische Positionen tragfähig – wie sie heute in den Ländern noch vorkommen –, die

von einer einfachen *Umverteilung* der Mittel vom Wirtschaftsförderungs- zum Sozial- und Bildungsbereich ausgehen noch solche hinreichend, die sich auf die einfache *Verteidigung* der *Ausgabenhöhe* im Sozial- und Bildungsbereich oder auch im Kommunalbereich beschränken. In der praktischen Politik der PDS-Fraktionen der Länder gewinnt deshalb die Überlegung an Gewicht, *quer* (!) zu den Politikfeldbereichen den Hebel nach bestimmten Kriterien anzusetzen: a) unter dem Gesichtspunkt der *Nachhaltigkeit* und tatsächlichen *Wirkung* der Ausgaben; b) unter dem Gesichtspunkt der *sozialen Gerechtigkeit* bei den Ausgaben. Eine solche Haushaltspolitik fordert Modernisierungs- und Reformschritte in allen Politikfeldern heraus, deren Ausarbeitung durch die PDS in den Ländern in unterschiedlichem Maße vorangeschritten ist. Das Herantasten an solche tiefgreifenden gesellschaftlichen Reformprojekte setzt insbesondere *Verwaltungsreformprozesse* voraus, weil letztlich nur auf diese Weise die staatliche Subventionierung nach wirkungsorientierten Kriterien möglich sein wird. Während in der PDS der Länder vor einigen Jahren die Politik- und Reformvorstellungen oft noch unabhängig von den Haushaltsauswirkungen entwickelt wurden, bekennt sie sich heute zum Haushaltskonsolidierungskurs und gewinnt die Erkenntnis an Raum, dass nachhaltige Haushaltspolitik nicht *nur* (aber *auch*) Sparpolitik sein kann, dass sie vielmehr erfordert, mit der Haushaltslage *gekoppelte* (!) Reformkonzepte in allen Politikbereichen zu entwickeln. Meines Erachtens liegt der Schlüssel für die tatsächliche Ausarbeitung einer solchen Politik in einer Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft sowie in der Suche nach neuen Kooperationsformen zwischen beiden Seiten.

Ronald Weckesser

Alternativer Haushaltsentwurf der PDS – Chance oder Risiko?

1.

Im Nachfolgenden soll versucht werden, das im Titel angedeutete Problem anhand von Vorgeschichte und Ablauf der Haushaltsdiskussion für den Doppelhaushalt 2001/2002 innerhalb der PDS-Fraktion und im Sächsischen Landtag deutlich zu machen. Der Ansatz, einen eigenen alternativen Haushalt zu entwickeln und damit in die öffentliche Debatte einzugreifen, hat über eine breite öffentliche Reflektion, auch in nichtsächsischen und überregionalen Medien, ein gewisse Rolle gespielt, nicht ohne Auswirkungen auf das gesamte haushaltspolitische Agieren der PDS.

Zwei Geschichten sollen am Anfang stehen:

Auf dem Nominierungsparteitag für die Landesliste der PDS Sachsen für die Landtagswahl 1999 haben sich weit über 70 Bewerberinnen und Bewerber vorgestellt. Die Themen, die dabei mit deutlichem Vorsprung an der Spitze der Beliebtheitsliste lagen waren Soziales, Bildung, Jugend, Gleichstellung und Ökologie. Für das Thema Haushalt und Finanzen hat sich nur ein Bewerber stark gemacht, doch genau dort passiert die Politik, bzw. alle Politik läuft übers Geld.

Die zweite Begebenheit spielte sich in einer der vorausgegangenen Haushaltsklausuren der Fraktion ab. Reihum stellten die Arbeitskreise ihre Wünsche zum Haushalt vor. Ein Arbeitskreis nach dem anderen machte seine politischen Forderungen und Wünsche auf, allen gemeinsam war, dass sie jeweils deutlich mehr Geld einsetzen wollten. Der beiläufig mitaddierende Taschenrechner sowie das Ansagen der Zwischenstände sorgten zwar für Verblüffung und eine gewisse Unruhe, das reichte aber nicht aus, um den weiteren Gang der Dinge zu verändern. Als sich zum Schluss eine ungedeckte Summe von etwa 1 Mrd. DM saldiert hatte, wurde die Frage gestellt, wie viel Neuverschuldung die SPD, als zweite Oppositionsfraktion, fordern wolle. Dann wurde der weise Beschluss gefasst, etwas darunter zu bleiben und das ganze unter der Überschrift »maßvolle Neuverschuldung« der Öffentlichkeit zu präsentieren. Ein seriöser Neuansatz war schon aus Zeitnot nicht mehr machbar, es blieb bei der reduzierten, jedoch inhaltlich nicht untersetzten Summe.

Ab 1999 als Neuling für die Haushaltspolitik zuständig, versuchte ich dann gemeinsam mit der Fraktion für den Doppelhaushalt 2001/02 einen anderen Weg einzuschlagen. Ausgehend von

dem überall üblichen rituellen Schema – es wird gewartet, bis die Regierung ihren Etatentwurf vorlegt, dann wird verbal scharf kritisiert und schließlich werden mehr oder weniger radikale Änderungsanträge zur Diskussion gestellt, von denen man weiß, dass sie ohnehin abgelehnt werden – wurde zuerst dieses Ritual der Kritik unterzogen: Wenn der Haushalt in Zahlen gegossene Politik ist, die *im Grundsatz* abgelehnt wird, dann ist eine Herangehensweise, die diesen Entwurf nicht in seiner Gesamtkonstruktion in Frage stellt, sondern lediglich die eigenen Forderungen »draufsattelt«, Ausweis politischer und handwerklicher Hilflosigkeit. Die Kritik am Regierungsentwurf muss sich zuallererst darin erweisen, dass deutlich gemacht wird, was konkret *an dieser* Politik für falsch gehalten wird. Aus dieser inhaltlichen Kritik entstehen zwingend Einsparungen, die für die eigenen politischen Projekte zur Verfügung stehen. Selbstverständlich gibt es auch dabei Grenzen – die sogenannten gebundenen Mittel begrenzen die realen Möglichkeiten zur Umverteilung. Dieser Bindungsgrad liegt beim Bund bei etwa 65% des Haushaltvolumens, in den Ländern höher (Sachsen etwa 90 bis 95%), bei den meisten Kommunen hier im Osten liegt er bei 100%, strenggenommen – unter Berücksichtigung der Verschuldung – sogar noch darüber. Doch je grundsätzlicher der eigene Oppositionsanspruch ist, desto tiefgreifender muss die Kritik auch im Etat in Zahlenform darstellbar sein. Eine Politik, die sich im Mehrausgeben nicht vorhandener Mittel erschöpft oder auf Zeiten vertröstet, in denen die PDS über eigene Mehrheiten nicht nur in den Ländern, sondern – um die gewünschten Umverteilungen in der gewünschten Größenordnung umsetzen zu können – auch auf Bundes- und Europäischer Ebene verfügt, ist weder sonderlich überzeugend, noch glaubwürdig.

2.

Die Fraktion verständigte sich in einem längeren Diskussionsprozess darauf, das Haushaltsvolumen wie es im Regierungsentwurf angenommen wird, als Bezugsgröße zu wählen. Eine solche Haltung läuft zwar Gefahr, als das »Akzeptieren des von der CDU-Regierung vorgegebenen Rahmens« denunziert zu werden, aber sie ist korrekt, ehrlich und glaubwürdig. Sind doch die Einnahmen für ein bestimmtes Haushaltjahr keinesfalls von der jeweiligen Landesregierung »vorgegeben«, sondern von der jeweiligen gesetzlichen Lage, von der aktuellen Steuergesetzgebung, von der wirtschaftlichen Entwicklung, von den Auswirkungen allgemeiner politischer Entwicklungen, von längerfristigen Förderprogrammen auf Bundes- oder Europäischer Ebene (die berühmten »Goldenen Zügel«), von der Zinsentwicklung, von mehr oder weniger zufälligen Ereignissen (UMTS-Milliarden) sowie vielem anderen mehr abhängig.

Bei der Festlegung der Neuverschuldung wurde sich ebenfalls an den von der Staatsregierung angepeilten Reduzierungskurs von ehemals 750 über 450 und 350 Mio. DM auf zukünftig Null angelehnt. Auch das war nicht unumstritten. Solche Thesen, wonach *gerade* die Finanzierung sozialer Programme solide finanziert werden muss, das heißt *aus regulären Einnahmen*, sorgten anfänglich bei Sozialpolitikern, Gewerkschaftsfunktionären und einem Teil der PDS-Basis für Verständnislosigkeit. Letztlich entschied sich aber doch eine deutliche Mehrheit für diese Herangehensweise. Nun ist Konsolidierungspolitik nicht gerade traditionelles linkes Herzensanliegen und auch kein Selbstwert, noch dazu, wenn sie in der öffentlichen linken Debatte fast ausschließlich als Kennzeichen neoliberaler Politik behandelt wird. Aber ein gegenteiliger Ansatz, der in der längerfristigen Tendenz nicht beherrschbar ist, eine Verschuldung, die in zunehmendem Maße künftige Haushalte belastet und tatsächliche Spielräume einengt, ist es schon gar nicht. Die konkreten Fakten sind nämlich so, dass die Zinsbelastung des Sächsischen Haushaltes – selbst bei planmäßiger Reduzierung der Neuverschuldung auf Null – in den nächsten Jahren immer noch ansteigt. Die Verschuldung selbst liegt bei 22 Mrd. DM, das heißt, bei über 70% des Haushaltsvolumens. Die derzeitige Zinsbelastung beträgt 1,5 Mrd. DM pro Jahr, ansteigend auf bis zu 2,5 Mrd., das entspricht 8% des Haushaltsvolumens oder etwa dem gesamten derzeitig *verfügbaren* Volumen (den sogenannten »freien Spitzen«) . In Anbetracht dieser Zahlen ist ein symbolischer Streit um eine beispielsweise 300 Mio. DM höhere Kreditaufnahme – das entspricht knapp 1% des Haushaltsvolumens – nicht sonderlich sinnvoll. Zum Vergleich: Die Abweichungen gegenüber dem Plan im praktischen Haushaltvollzug – durch nicht ausgeschöpften Kreditgenehmigungen vergangener Jahre sowie nicht realisierte Ausgaben (Haushaltsausgabereste) – machen mehrere Milliarden aus!

Es handelte sich also zunächst um konkrete Aussagen, bezogen auf einen konkreten zweijährigen Landeshaushalt für Sachsen. Ewiggültige Grundaussagen zur volkswirtschaftlichen Verschuldungsproblematik waren weder beabsichtigt noch möglich. Allerdings impliziert die Herangehensweise schon gewisse allgemeingültige Aspekte.

Aus vorstehenden Überlegungen folgte, dass die im Alternativhaushalt zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt waren und sich die Finanzierung einer alternativen Politik letztlich nur aus einer stark veränderten Ausgabenstruktur speisen konnte. Doch es ging ja auch nicht um *mehr Ausgeben*, sondern darum, *andere Ziele zu finanzieren*. Spielräume dafür bot auch die Neubestimmung des Investitionsbegriffs, Stichwort »soziale Investitionen«. Das ermöglicht ein Umlenken von Mitteln aus dem Bereich der klassischen, »harten Investitionen« hin zum

Bildungs- und Jugendbereich. Beides sind aus PDS-Sicht keine lästigen, konsumtiven Verpflichtungen und Einsparpotenziale, sondern Kern der Politik, der sich auch zahlenmäßig »rechnet«, wenn ideologische Scheuklappen abgelegt werden. Ein weiterer Punkt war das Herangehen an Reformen. Üblicherweise werden diese oftmals aus vermeintlichen oder tatsächlichen Haushaltszwängen heraus begründet – in Sachsen zum Beispiel eine Verwaltungsreform, deren wichtigstes Ergebnis, die Reduzierung der Personalausgaben, schon vorweg feststeht, etwa im mittelfristigen Finanzplan. PDS-Forderung war und ist, solche Reformen aus veränderten Sachlagen heraus und im Ergebnis intensiver Aufgabenkritik zu entwickeln. Dass sich daraus möglicherweise – und allen Erfahrungen nach auch tatsächlich – Einsparungen ergeben, ist ein erwünschter Effekt jedoch nicht Ausgangspunkt.

3.

Im Verlaufe der Diskussion spielten noch weitere Dinge eine Rolle. Als Außenfaktoren, die einen gewissen Druck hin zu einer soliden Haushaltspolitik bewirkten, erwiesen sich die laufenden Verhandlungen zu Länderfinanzausgleich und Solidarpakt II, die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, die auf absehbare Zeit den Sprung zu einem selbsttragenden Aufschwung nicht erkennen lässt, die negative demographische Entwicklung aus Abwanderung und Geburtenrückgang sowie die daraus folgende Überalterung.

Die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern zu Länderfinanzausgleich und Solidarpakt II nahmen dabei einen breiten Raum ein. Zwar herrschte die Überzeugung vor, dass es nicht zu dem theoretisch denkbaren Crash-Fall kommen wird, dass mit dem Jahreswechsel 2004/2005 die neuen Bundesländer mit den westdeutschen Flächenländern gleich gestellt würden – das würde für Sachsen den schlagartigen Rückgang des Haushaltsvolumens um ca. 20%, auf dann rund 25 Mrd. DM bedeuten, mit katastrophalen Auswirkungen – aber eine eher vorsichtige Prognose auf eine degressive Ausgestaltung, die mittlerweile Realität geworden ist, schien angezeigt.

Auch bei der absehbaren demographischen Entwicklung wurde versucht, Folgen, die sich aus der anhaltenden Abwanderung und der niedrigen Geburtenrate ergeben, zu berücksichtigen. Aus diesen Trends lässt sich in der Folge wiederum auf sinkende Kaufkraft selbst bei weiterer Tarifangleichung schließen. Auch das Problem einer angemessenen personellen Ausstattung des Öffentlichen Dienstes im Verhältnis zur Bevölkerungszahl wirft sich dadurch neu auf. Um es an einem Beispiel zu demonstrieren: Sachsen hat drei Regierungspräsidien. Diese Einrichtung wird von der PDS schon bisher, aus politischen und demokratietheoretischen Erwägungen kritisiert. Unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Aufgabenkritik sowie der Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung hieß das also, diese demokratisch nicht

Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung hieß das also, diese demokratisch nicht legitimierte Zwischenebene zu streichen. Zwar ist klar, dass nicht alle dort erledigten Aufgaben entfallen können, sie müssen zum Teil von den Landkreisen, zum Teil vom zuständigen Innenministerium übernommen werden – damit selbstverständlich auch das benötigte Personal und die finanzielle Ausstattung – aber ein erheblicher Teil kann schlicht entfallen. Das ist das aus dem politischen Ansatz folgende Einsparpotenzial. Das bedeutet im Klartext aber auch Personalabbau. Doch abgesehen von gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen, die selbstverständlich einzuhalten sind, ist die betroffene Personengruppe mit Sicherheit nicht die, die Gefahr läuft dadurch im sozialen Aus zu landen. Im Gegensatz dazu steht die übliche Praxis, Personalkosteneinsparungen bei Küchenfrauen und Reinigungskräften zu realisieren.

Ein weiterer Faktor, der zu vorsichtigem Agieren veranlasste, war die Beobachtung der kritischen Haushaltsentwicklungen vor allem in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Es sollte verhindert werden, sich auch nur ansatzweise – wenn natürlich aufgrund unserer Oppositionsrolle, mit momentan noch starker CDU-Mehrheit, nur fiktiv – selbst in ähnliche Problemlagen zu manövrieren.

4.

Im Ergebnis all dieser Überlegungen wurde mit einer Excel-Tabelle gearbeitet, die aus didaktischen Gründen nicht der üblichen Haushaltsgliederung entsprechend der Struktur der Ministerien folgte, sondern der sogenannten Funktionengliederung, also nach den Bereichen Bildung, Soziales, Wohnen, Verkehr, Landwirtschaft usw. Das verbesserte die Anschaulichkeit der Darstellung des politischen Willens. (Selbstverständlich ist diese Darstellung problemlos in die gewohnte Darstellung nach Einzelplänen, Titelgruppen usw. transformierbar.) Es wurden dabei zwei Kennziffern gebildet, zum einen die vorzeichenbehaftete Summe aller Änderungen (Mehrausgaben und Mindereinnahmen zählen negativ, Minderausgaben und Mehreinnahmen positiv), zum zweiten die vorzeichenfreie. Etwas vereinfacht dargestellt drückt sich darin aus, dass im Rahmen des real verfügbaren Haushaltes geblieben, gleichzeitig jedoch ein möglichst großer Teil anders eingesetzt werden sollte. Deshalb sollte die zweite möglichst groß werden, die erste nahe bei Null liegen. Praktisch ergab sich dabei für das erste Haushaltsjahr eine Umschichtung von etwa 1,6 Mrd., für das zweite von 2,2, Mrd. DM. Gleichzeitig wurden gegenüber dem Regierungsentwurf im ersten Jahr 3,3 Mio. und im zweiten Jahr 16,5 Mio. DM »eingespart«. Zwar sind diese letzten Zahlen eher symbolischer Art, die im praktischen Haushaltsvollzug im »Grundrauschen« untergehen würden, sie dokumentierten jedoch den Willen, keinen erhöhten Finanzbedarf zu verursachen.

Im Detail wurden auch die Auswirkungen von Veränderungen bei Personalbestand und Tarifentwicklung, sowie die Zinslast bei unterschiedlichen Neuverschuldungsszenarien modelliert. Diese Tabelle stand allen Abgeordneten und Mitarbeitern zur Verfügung und war so programmiert, dass jeder seine Veränderungswünsche eintragen und sofort die Auswirkungen beobachten konnte. Das hatte eine gewisse abschreckende Wirkung und führte im ersten Anlauf tendenziell zu einer nicht gewollten Zurückhaltung. In der Folge wurden daraufhin alle in persönlichen Gesprächen in die Erarbeitung des Gesamtpaketes einbezogen. So war es möglich, alle Änderungsanträge in einem einheitlichen, den politischen Prämissen folgenden und gleichzeitig durchgerechneten Entwurf darzustellen. Erst dadurch ergaben sich die genannten Werte und konnten auch große Brocken, wie beispielsweise ein Schulgesetzentwurf »untergebracht« werden. Der Ehrlichkeit halber sei angemerkt, dass auch das nicht unproblematisch war und mehrere Neuberechnungen zur Bedarfsminimierung immer noch dazu führten, dass eine über mehrere Jahre gestaffelte Einführung vorgeschlagen werden musste – so beispielsweise bei der Reduzierung der Pflichtstundenzahl von derzeit 28 in einem ersten Schritt auf 27 und erst im Folgejahr auf die eigentlich gewollten 26 Wochenstunden. Hintergrund war die Überlegung, dass mit der perspektivisch sinkenden Schülerzahl eine gewisse Entlastung zu erwarten ist, die es erlaubt diesen Stufenplan umzusetzen, ohne den Finanzrahmen zu sprengen.

Der gesamte Prozess zog sich über ein dreiviertel Jahr hin und alle Anträge und Gesetzentwürfe der PDS in diesem Zeitraum nahmen Bezug auf den alternativen Haushaltsentwurf und waren dessen Bestandteil, so dass sich auch über einen längeren Zeitraum keine in der Summe nicht mehr realisierbaren oder einander widersprechende Forderungen ergaben.

5.

Die unmittelbare Folge war ein außergewöhnliches Interesse bei den Medien. Nach übereinstimmenden Aussagen ist ein solcher Ansatz einer Oppositionsfraktion neu in der Bundesrepublik. So gelang es erstmalig, dass finanzpolitische Positionen der PDS breit in der Öffentlichkeit reflektiert wurden.

Eine weitere Folge war, dass sowohl CDU als auch SPD sich in einer neuen Lage befanden. Letztere kam damit überhaupt nicht zurecht, erstere war erstmals in der Situation, sich mit dem politischen Kern der Vorschläge der PDS auseinandersetzen zu müssen. Eine Pauschalabwehr mit den beliebten Argumenten, die PDS sei populistisch, wolle ohne Rücksicht auf die Finanzierbarkeit immer nur Wohltaten verteilen und ginge verantwortungslos mit öffentli-

chen Geldern um, war nicht aufrecht zu halten. Es gelang damit, die gewünschte politische Debatte zu provozieren, wofür und wogegen die Parteien inhaltlich stehen.

Natürlich hatte das auch Rückwirkung auf die eigene Fraktion, es setzte ein deutlich höheres Maß an eigener Arbeit voraus und wirkte in gewissem Sinne disziplinierend, was nicht immer reibungslos verlief. Im Ergebnis aber setzte sich doch eine Art Stolz auf die eigene Leistung durch, nachdem die äußere Resonanz überwiegend freundlich ausfiel. Das Rufbild der Fraktion veränderte sich hin zu Seriosität. Das wiederum stärkte Selbstbewusstsein und Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit. Allerdings – auch das sei nicht verschwiegen – wurden damit hohe Maßstäbe für die Zukunft gesetzt. Hinter den erreichten Stand darf die Fraktion auch bei künftigen Haushaltdebatten nicht mehr zurückfallen. Da die Zukunft aber selbstverständlich immer viele Unwägbarkeiten und Risiken beinhaltet, wird schon der nächste Doppelhaushalt neue Anstrengungen erfordern, wenn sich der gewählte Ansatz nicht als einmalige Seifenblase erweisen soll. Doch es führt kein Weg daran vorbei, sich auf diese Debatte einzulassen. Egal ob, wann und in welcher Konstellation die PDS in Sachsen in Regierungsverantwortung kommt, die Finanzierungsprobleme werden immer stehen. Und die Menschen, die PDS wählen oder zukünftig wählen sollen, fragen heute schon: Ja, Eure Vorschläge sind gut, aber wie wollt ihr sie bezahlen?

Lutz Brangsch

BürgerInnenhaushalt – eine komplizierte Beziehung am Scheideweg¹

Vorbemerkung

Wenn in der Öffentlichkeit von den öffentlichen Haushalten die Rede ist, wird wohl in den meisten Fällen in fatalistischer Art und Weise der Begriff „Kürzung“ assoziiert werden. Auch wenn die Kürzungen und ihre Folgen keine Begeisterung hervorrufen – Alternativen werden kaum gesehen. Dass etwas faul ist mit dem Haushalt wird wohl angenommen – nur wie dem quasi „Übernatürlichen“ zu begegnen sei, bleibt unklar.

Begünstigt wird dieser Fatalismus durch

- die komplizierte Zugänglichkeit von tatsächlich vorhandenen Einflussmöglichkeiten und
- die Schwierigkeit, verschiedene Formen des Bürgerengagements, wie etwa Lokale Agenda 21 oder Netzwerk Gesunde Städte als für Haushaltspolitik relevante Formen zu identifizieren bzw. als solche zur Geltung zu bringen.

Indem man, z.T. in guter Absicht, Staatsverschuldung oder Haushaltsdefizit pro Kopf in die politische Alltagsauseinandersetzung einführt, wird zudem bei BürgerInnen ein Schuldgefühl provoziert. Es wird suggeriert, dass Engagement in haushaltspolitischen Belangen (soweit dabei Ansprüche definiert werden) ungehöriges Anspruchsdenken darstelle. BürgerInnenbeteiligung wird entsprechend bestenfalls eindimensional unter Effizienz-, und das heißt unter Kostensenkungsaspekten betrachtet. Die Politik, sekundiert von ideologisch einäugigen Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaftlern, tut ihr übriges, indem sie mehr oder weniger deutlich vermittelt, dass die Komplexität der Haushaltspolitik dem „einfachen Bürger“ ohnehin verschlossen bleiben müsse und Bürgerbeteiligung bestenfalls in Teilbereichen und dann verwaltungsgesteuert möglich sei. Das Erleben dieses real geringen Gewichtes von BürgerInnenbeteiligung führt nur noch tiefer in haushaltspolitischen Fatalismus.

Ergebnis ist ein „Obrigkeitshaushalt“, dessen Ausgestaltung weitgehend im Wechselspiel von Politik, Verwaltung und großen Lobbyverbänden (hinter denen jeweils weitere Interessengruppen stehen) erfolgt. Anliegen der folgenden Ausführungen ist es zu diskutieren, wie die-

sem Obrigkeitshaushalt ein „BürgerInnenhaushalt“ entgegengestellt werden kann – also ein Haushalt, der den unmittelbaren Willen der BürgerInnen, in Gegengewicht und/oder Ergänzung zu den bisherigen Akteuren, zum Ausdruck bringt. Gerade die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um Haushaltskonsolidierung, um Privatisierungen und Einschränkungen öffentlicher Leistungen macht deutlich, dass die künftige Ausgestaltung von Haushaltspolitik wesentlich davon abhängt, in welcher Richtung sich das Verhältnis zwischen BürgerInnen, Politik und Verwaltung gestalten wird. Es geht darum, den täglich zu erlebenden Fatalismus in Frage zu stellen und die Gestaltbarkeit des Haushaltes gleichermaßen als Fakt wie auch als eine politische Tagesaufgabe zu verdeutlichen.

In den Mittelpunkt der Betrachtungen werden dabei die kommunalen Haushalte gestellt, da hier BürgerInnen unmittelbar mit Haushaltspolitik konfrontiert werden und auf dieser Ebene bereits vielfältige Erfahrungen politischer Partizipation existieren. Inhaltlich lassen sich viele Aussagen, die dazu getroffen werden, auf andere Ebenen übertragen. Um Ansätze zu einer neuen Art von Haushaltspolitik zu finden, soll allerdings einleitend der Frage nachgegangen werden, was eigentlich das Politische am Haushalt ist.

1. Was bedeutet eigentlich HaushaltsPOLITIK ?

1.1. Wie wird aus Politik Haushalt? Wie konstituiert Haushalt Politik?

Der Haushalt erscheint als Form der Umwandlung von staatlicherseits erzwungenen Einnahmen in bestimmter Struktur in staatlicherseits festgelegte Ausgaben in einer anderen Struktur. Die Prozesse der Realisierung von Einnahmen wie auch der Verwandlung der Einnahmen in Ausgaben erfolgt zwar in einem gesetzlichen Rahmen, bestimmt sich letztlich aber durch politische Entscheidungen; natürlich sind die Umverteilungen auch Folgen von früheren Entscheidungen, die ihrerseits selber bei ihrer Entstehung verschiedenen Faktoren unterworfen waren. Somit ist der Haushalt eine langfristig wirkende Funktion der Politik; er ist nicht mit ihr identisch, spiegelt aber ihre Grundtendenzen wider.

Bereits dieser kurze Blick auf die scheinbar eherne Institution Haushalt deutet seine tatsächliche Flexibilität, sein Fließen, seine Beweglichkeit an. In der Polemik wird oft der Eindruck erweckt, der Haushalt sei der Selbstbedienungsladen der Oberschicht. Er ist dies sicher auch – es ist dies aber nicht seine Grundfunktion. Der Haushalt und mit ihm die Haushaltspolitik werden immer die ihnen innewohnende Tendenz zum Klientelismus überwinden müssen,

¹ Eine ausführliche Version des Beitrags findet sich unter <http://www.brangsch.de/sopol/textsop.htm>.

wenn der Haushalt seiner politischen Funktion gerecht werden soll. Die Betrachtung dieses politischen Charakters erschließt auch, warum der Haushalt langfristig gesehen nicht zu einem Instrument wird, mit dem ausschließlich eine Klientel bedient wird. Der politische Charakter zeigt darüber hinaus, warum es Sinn macht, über Einflussnahme der BürgerInnen auf den Haushalt oder eine Demokratisierung von Haushaltspolitik überhaupt zu diskutieren. Umverteilung über den Haushalt ist kein Selbstzweck. Umverteilung ist immer ein Moment der Reproduktion des gesellschaftlichen Gesamtproduktes auf der einen Seite, der Reproduktion einer bestimmten Qualität gesellschaftlicher Verhältnisse auf der anderen Seite. Der Haushalt hat somit immer eine Funktion politischer und wirtschaftlicher Reproduktionssicherung. Zwei Gesichtspunkte sind dabei von hervorragender Bedeutung:

die Sicherung der langfristigen Stabilität einer bestimmten **Qualität gesellschaftlichen Zusammenhalts** – insoweit also das Eingebundensein in eine allgemein-politische Funktion und die spezifische Funktion der Sicherung der Stabilität einer bestimmten **Qualität gesellschaftlicher Umverteilung**. Hierbei ist besonders wesentlich, haushaltspolitische Prozesse als reproduktive Prozesse zu verstehen – also als Prozesse, die auf die langfristige und unmittelbare Sicherung der Produktion der materiellen und geistigen Existenzbedingungen der Gesellschaft, mithin auf die Gewährleistung der Wiederholbarkeit von geistigen und materiellen Produktionszyklen gerichtet sind. Damit aber schließlich bestimmt der Haushalt in wesentlichen Teilen, welche Lebensweise die Gesellschaft prägt.

Somit ergeben sich an dieser Stelle zwei Schichten, die im Zusammenhang mit Haushalt und Haushaltspolitik zu berücksichtigten sind.

Auf der Oberfläche als erster Schicht erscheinen Haushalt/Haushaltspolitik als das Wechselspiel von

- Einnahmen aus Steuern, Erträgen, Beteiligungen usw. sowie
- Ausgaben entsprechend bestehender Gesetze, aktueller politischer Entscheidungen, früher getroffener Entscheidungen.

In einer zweiten Schicht zeigt sich, dass weiterhin folgende Faktoren Berücksichtigung finden müssen:

- die Masse des erzeugten Produktes einer Gesellschaft
- politische Kräfteverhältnisse und

- weitere aus internen und externen Faktoren abgeleitete Reproduktionserfordernisse, die sich vor allem aus Spezifika der Ausstattung mit Ressourcen, gegebene Einbindung in regionale und internationale Arbeitsteilung oder auch Traditionen ableiten lassen.

Der Haushalt ist unter diesem Gesichtspunkt immer Feld von Interessenauseinandersetzungen und -realisierungen. Er vermittelt zwischen Interessen, übt in diesem Sinne eine gesellschaftspolitisch **konsensuale** Rolle aus, präferiert gleichzeitig aber bestimmte Interessen und verhindert bestimmte Umverteilungen, hat also auch eine **repressive** Funktion. Beide Aspekte, der konsensuale wie der repressive, hängen wiederum in erster Linie mit politischen Kräfteverhältnissen, in zweiter Linie aber auch mit kulturellen Normen, Traditionen, Wertvorstellungen u.ä. zusammen. Beide Funktionen setzen sich natürlich nicht rein, linear durch. Die bestimmten Tendenzen zugrunde liegenden Interessen selbst sind durch weitere Prozesse und Beziehungen gebrochen, Interessen und haushaltspolitische Erfordernisse oder Möglichkeiten überlagern sich, kompensieren sich usw. Im Haushalt und in der Haushaltspolitik brechen sich so z.B. auch Lobbyarbeit, Korruption und Medienaktivitäten.

Die konsensuale Komponente erfasst primär gegebene Grundbedingungen der Reproduktion der Gesellschaft – die abstrakt gegebene Notwendigkeit der Finanzierung von Funktionen, die von der Beamtenschaft, der Polizei, den Streitkräften ausgeübt werden, Bildung, Wissenschaft, Infrastrukturentwicklung und Strukturentwicklung überhaupt, Subventionen, protektionistische Maßnahmen usw. sind hierfür Beispiele. Darüber hinaus sind aber auch weitgehend in politischen Auseinandersetzungen entstandene Normen (z.B. die sozialen Sicherungssysteme, Arbeitsschutz, Umweltreproduktion) in dieser Beziehung zu beachten.

Mit jedem Kompromiss/Konsens sind aber auch Grenzen gezogen, die durch die konsenssuchenden Seiten nicht überschritten werden (können) oder die den nicht am Konsens beteiligten Seiten Grenzen setzen. Durch die im Haushalt mit politischen Mitteln sanktionierten Umverteilungsprozesse werden für verschiedene gesellschaftliche Gruppen Existenz- und Entwicklungsmöglichkeiten erweitert, für andere Gruppen beschränkt. In den Proportionen, in denen die verschiedenen Funktionen finanziert werden, wie auch in der Art und Weise, wie die Haushaltsmittel dann verwandt werden können, liegt das repressive Potenzial des Haushaltes. Der Haushalt gestaltet Umverteilungsprozesse unter zwei Prämissen – a) unter der Prämisse der Durchsetzung der unmittelbaren Reproduktionserfordernisse bzw. -bedürfnisse der herrschenden Schicht und b) unter der Prämisse der Sicherung eines solchen Typs der Reproduktion der Gesellschaft in ihrer Totalität, die den unter a) benannten Erfordernissen

entspricht, aber gleichzeitig die unbedingt notwendigen konsensualen Momente aufgreift, also nicht unbedingt im Detail mit den Interessen der herrschenden Schicht identisch sein muss bzw. kann. Es gehört damit immer zu den Eigenschaften von Haushalten, tendenziell widersprüchliche Wirkungen einzuschließen.

Eben dieses Einschließen und teilweise Aufheben von Widersprüchen (Schaffung von Bewegungsspielräumen für Widersprüche) und die Langfristigkeit seiner Wirkungen verleiht Haushaltspolitik die scheinbar von außen kommende Legitimität, verwandelt den Haushalt wiederum in eine Legitimation des Staates.

Dabei darf keine der beiden Seiten als ein für allemal gegeben verstanden werden – sie unterliegen einer ständigen Veränderung, verfügen überhaupt zwischen verschiedenen historischen Abschnitten und selbst innerhalb dieser über eine mal größere, mal geringere Elastizität.

Die Resultante der sich in diesem Spannungsverhältnis durchsetzenden Interessen tritt als **Bedarf** in Erscheinung – als ein in einem gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungsprozess anerkanntes Recht auf den Verbrauch von Ressourcen. Dem vorgelagerte, bedarfsorientierte Ansprüche sind, einmal formuliert, der eigentliche Gegenstand haushaltspolitischer Auseinandersetzungen.

Der Haushalt ist weiterhin als ein retardierendes Moment gesellschaftlicher Entwicklung zu sehen, das das unmittelbare Durchschlagen politisch-konjunktureller Schwankungen in die Umverteilungsprozesse verhindert. Daran ändert sich auch dann grundsätzlich nichts, wenn man berücksichtigt, dass tatsächlich die unbestreitbare Langfristigkeit der Wirksamkeit von einmal getroffenen Haushaltsentscheidungen in deutlichem Widerspruch zu den vordergründig auf Kurzfristigkeit orientierten Verhaltensmustern von PolitikerInnen und BeamtInnen steht. Der Haushalt verfügt tatsächlich über ein gewisses Eigengewicht, eine Eigendynamik, die selbst wieder stabilisierend wirkt. Als fixiertes Regelwerk, das durch eine relativ selbständige Bürokratie ausgestaltet wird, repräsentiert er vor allem längerfristig wirksame gesellschaftliche Entwicklungstrends, längerfristig wirkende Umverteilungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten. Die langfristigen Wirkungen von haushaltspolitischen Entscheidungen (etwa im Zusammenhang mit der Rentenreform immer wieder diskutiert) sind ein Beispiel dafür, wie abgesehen von aktuellen politischen Bedürfnissen der Haushalt Widersprüchen Bewegungsraum verschaffen muss. Diese Widersprüche sind selbst Spiegel der Widersprüche, in denen sich die Gesellschaftspolitik in ihrer Ganzheitlichkeit bewegen muss. Wohlgermerkt – Möglichkeiten und Notwendigkeiten sind nicht durch den Haushalt selbst gesetzter Natur,

sondern sind aus dem Gewicht der verschiedenen Interessenkonstellation bzw. Interessengruppen abgeleitet.

Die hier skizzierten Beziehungen und Prozesse sind natürlich im Alltagsbewusstsein nicht präsent. Das Alltagsbewusstsein verwendet primär Stereotype – und ein solches Stereotyp ist der Zusammenhang von „funktionierendem Haushalt“ und Legitimität des Staates. Gerät der Haushalt „in Unordnung“ wird dementsprechend auch die Legitimität des Staates in Frage gestellt, ohne auf die tatsächlichen Ursachen der haushalterischen Verwerfungen, die wiederum meist in Verschiebungen von Interessenlagen zu finden sind, eingehen zu müssen/können.

Halten wir somit fest:

Wenn der Haushalt als Funktion von Politik also ein Instrument der Realisierung widersprüchlicher Interessen ist, ist es ungenau, ihn als solchen in das Zentrum der Auseinandersetzung zu stellen; vielmehr geht es um die **Art und Weise seines Entstehens, seiner Abarbeitung und seiner Abrechnung**. Der letztendlich zur Realisierung kommende Haushalt fixiert Umverteilungsprozesse, die ihre Grundlagen in anderen, vorgelagerten Auseinandersetzungen haben.

Für die hier zur Debatte stehende Frage des Verhältnisses von BürgerInnen und Haushalt/Haushaltspolitik bedeutet das vor allem:

1. Es geht darum, sich immer vor Augen zu halten, dass der Haushalt grundsätzlich gestaltbar ist, keine gesellschaftliche Gruppe aber in der Lage ist, ohne weitgehende politische Machtverschiebungen die Richtung der Entwicklung völlig zu monopolisieren.
2. Der Haushalt erzwingt seiner Natur nach immer politische Kompromisse. Soweit nicht eine totale Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf eine Gruppe erfolgt, liegen im Haushalt selbst Veränderungspotenziale.
3. Es gilt zu begreifen, dass nicht der Haushalt als solcher, sondern die Art und Weise seines Zustandekommens, seiner Abarbeitung und Kontrolle in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Debatte zu stellen ist.
4. Verstanden werden muss, dass interessen geleitete Veränderungen in der Haushaltspolitik normal/alltäglich sind und sein müssen.

Ein gründlicherer Blick auf die heutige Realität von Haushaltspolitik zeigt, wie sehr diese tatsächlich beeinflussbar ist und stellt sie als „einfache“ Politik dar. Genau weil dies so ist, und weil im Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Weichenstellungen seit Ende

der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, vor allem aber in den letzten 10 Jahren die Rücknahme konsensualer Elemente in der Haushaltspolitik immer stärker empfunden wird, werden Haushaltsprobleme zunehmend als Element einer weitergehenden Legitimationskrise der gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse, vor allem des Staates, verstanden und entsprechende Gegenstrategien, in denen wiederum der Haushalt eine wesentliche Rolle spielt – und spielen muss – von verschiedenen Interessengruppen entwickelt. Daraus ist die Problemlage kommunaler Haushaltspolitik und der Beteiligung von BürgerInnen an Haushaltspolitik vor allem auf der kommunalen Ebene deutlich abzuleiten und zu erklären. Der kommunale Haushalt wie auch die kommunale Haushaltspolitik sind Resultat einer mehrfachen Brechung, die neben differenzierten Interessenlagen auch verschiedenartige Stereotype einschließt. So ist letztlich der Kommunalhaushalt eben **kein „kleiner Staatshaushalt“**, er ist selbst nur Reflex des Staatshaushaltes.

Zwangsläufig tritt damit die Frage nach der Stellung „des Bürgers“ in der Haushaltspolitik wieder stärker auf den Plan. Haushaltspolitik wird immer auf die eine oder andere Weise (und sei es durch passive Hinnahme) von den BürgerInnen beeinflusst. Jetzt soll aber dieser Mitwirkung eine wie auch immer geartete neue Qualität gegeben werden. Wie auch in anderen Bereichen, es sei nur an die Versuche zur Aufwertung des Ehrenamtes, die Debatten zur good governance, zur Regionalisierung u.ä. erinnert, wird nach Möglichkeiten gesucht, über aktive Ansprache eines wie immer gearteten gesellschaftlichen Verantwortungsgefühls der BürgerInnen Politik Legitimation zu verschaffen. Anders gesagt – die klassischen politischen und Lobbystrukturen sehen sich außerstande, eine „richtige“ Haushaltspolitik ohne die Einbeziehung weiterer Kreise der Gesellschaft zu konzipieren.

1.2. Wer „macht“ Haushaltspolitik?

Die Akteure, die Formen und die Wege der Einflussnahme auf den Haushalt bzw. auf Haushaltspolitik sind vielfältig. Selbst wenn man von der Grauzone der Korruption absieht, bleibt ein vielschichtiges und z.T. verworrenes Bild. Allein eine Aufzählung vermutlicher Akteure zeigt dies: Verwaltung, Parlamente, Parlamentsfraktionen, Parteien, Unternehmen und Unternehmerverbände, Gewerkschaften, weitere Interessenverbände sind einige der Träger von haushaltsbezogenen Interessen. Innerhalb einer jeden der hier skizzierten Gruppierungen gibt es wiederum Gruppen, die ihrerseits entweder direkt oder indirekt Einfluss gewinnen wollen. Schließlich bestehen diese Gruppierungen aus Menschen, die als BürgerInnen der jeweiligen Region ihr ganz privates, einfaches Interesse artikulieren.

Die sich aus dieser Vielschichtigkeit ergebenden Widersprüche sollen und können an dieser Stelle nicht im Detail untersucht werden. Für den hier zu betrachtenden Zusammenhang ist eigentlich wichtig, die Widersprüchlichkeiten als wesentlichen Ansatzpunkt für das Eingreifen in Haushaltspolitik zu erkennen. In dem Maße, in dem die politische Handlungsfähigkeit der verschiedenen Akteure steigt, etwa durch ein steigendes Bildungsniveau oder ein Mehr an Informationsmöglichkeiten und Kommunikation in der Gesellschaft, steigt auch die Komplexität der Wege der Einflussnahme. Die Aktualität des Themas BürgerInnenhaushalt erwächst so auf der einen Seite aus wachsender Fähigkeit der BürgerInnen, hier einzugreifen, aber auch aus der wachsenden Notwendigkeit, dies zu tun. Aus der Sicht der BürgerInnen ist die Entwicklung ihres Lebensumfeldes mit der technischen, ökologischen und kulturellen Entwicklung der letzten Jahrzehnte zu einem wichtigen Faktor für das soziale Überleben geworden.

Eigentlich „machen“ also alle BürgerInnen Haushaltspolitik. Da mit dieser Aussage noch nicht viel gewonnen ist, soll eine Facette der hier nur skizzierten Interessen- und Beziehungsgeflechte näher betrachtet werden.

1.3. Haushalt im Interessenkonflikt BürgerInnen-Verwaltung-Politik

Um es vorwegzunehmen – der hier benannte Konflikt ist nicht zu beseitigen, er ist nur gestaltbar, und er ist vor allem auf der kommunalen Ebene präsent. Genau genommen findet Auseinandersetzung um Haushaltspolitik tatsächlich nur auf der kommunalen Ebene, besser gesagt vermittelt über die kommunale Ebene statt. Aus der Sicht der BürgerInnen realisieren sich hier, z.T. nur hier erfahrbar, haushaltspolitische Auseinandersetzungen. Und auf der Oberfläche erscheinen diese Auseinandersetzung vor allem als Auseinandersetzungen mit der Verwaltung bzw. mit den Instanzen des Öffentlichen Dienstes (ÖD).

In den Auseinandersetzung um Richtungen der Haushaltspolitik steht immer wieder die Frage nach der Berechtigung der Personalkosten. Die Bewertung dieses Kostenfaktors ist nicht nur rational, sondern in hohem Maße emotional belastet. Haushaltspolitische Entscheidungen bzw. der Prozess der Entscheidungsfindung und der nach außen gerichteten Legitimation von Entscheidungen werden gerade auf diesem Gebiet mit Stereotypen bekannter Art beeinflusst: negative Erlebnisse im Umgang mit dem ÖD werden in Abbau-Legitimation umgesetzt. In der Regel vermengen sich hierbei tatsächliche Missstände mit systembedingten Gesichtspunkten:

- Der ÖD ist Dienstleister, der gesellschaftliche Konsumtion realisiert, gleichzeitig aber auch

- Machtinstrument.

Er ist dies beides immer gleichzeitig, er kann nicht das eine ohne das andere sein; das unterscheidet ihn von allen privaten Dienstleistern. Er ist so Vermittler der konsensualen Momente des Haushaltes, gleichzeitig muss er aber auch die repressive Funktion ausfüllen, muss langfristig angelegte haushaltspolitische Prozesse führen (z.T. gegen aktuelle Interessen verschiedener Gruppen, die ggf. diese Prozesse ausgelöst haben), genau so aber auf bestimmte haushaltspolitische Situationen flexibel reagieren. Allein dieses Bedingungsgeflecht macht deutlich, dass die Verwaltung überfordert ist, wenn man ihr die Aufgabe stellt, einen sachgerechten Haushalt allein zu erarbeiten oder wenn sie selbst diesen Anspruch erhebt.

Dazu entwickelt der ÖD auch immer ein Eigeninteresse, das Interesse an der Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes; entwickelt eigene Normen und Regulative, die sich gegenüber seinen gesellschaftlichen Funktionen durchaus verselbständigen können. Das aus dieser Konstellation resultierende Interessengeflecht schließt somit tatsächlich widerstrebende Tendenzen ein. Diese Interessenkollisionen resultieren nicht aus dem Fakt des „Öffentlich“-Seins, sondern aus den Funktionen, die dieses Gebilde erfüllen muss und soll. Und dies trifft im Kern auch für alle anderen Bereiche zu, die in der einen oder anderen Form mit dem Haushalt bzw. mit Haushaltspolitik in Berührung kommen oder in Verbindung gebracht werden.

Haushaltspolitisch bedeutet dies, dass im Kern genauso wie für alle anderen Entscheidungen gilt: Ausgangspunkt kann nur der Bedarf an Leistungen sein, spezifisch hier zusätzlich die Gewährleistung der allgemeinen Zugänglichkeit. Ohne eine tatsächlich öffentliche Erfassung und Bewertung der Bedarfe, die durch Leistungen des ÖD gedeckt werden müssen (oder bisher gedeckt wurden) bleiben also haushaltspolitische Entscheidungen willkürlich. Dies dürfte noch weitgehend unstrittig sein. Die Debatte entzündet sich eher an der Frage, was zu tun ist, wenn private Anbieter billiger sind. Nimmt man streng die Funktionen des Haushaltes zum Ausgangspunkt ist eigentlich vor allem zu fragen, warum sie billiger sein können. Beruht die Effizienz etwa auf Lohndumping, kann auch eine Einsparung im Haushalt **haushalts-politisch** falsch sein.

Ähnlich kompliziert wie das Verhältnis Verwaltung-Bürger gestaltet sich das Verhältnis Verwaltung-PolitikerInnen. Aus der Sicht der Politik ist der ÖD vorrangig ein Instrument der Interessenrealisierung. ÖD realisiert a) verteilungspolitische Vorstellungen und b) machtpolitische Vorstellungen. Er hat die Argumente für die Wiederwahl zu liefern. Die Eigendynamik des ÖD wie auch seine Funktion übergreifender Interessenrealisierung sind dabei eher störend. Daraus resultiert in der Praxis die Infragestellung immer der Bereiche, die am unmittel-

barsten gesellschaftliche Leistungen erbringen (soziale Bereiche) und die Präferierung der machtpolitischen Bereiche (Hauptverwaltung, Polizei etc). Erstgenannte Bereiche bieten sich auch im Falle der Privatisierung immer zur Bedienung bestimmter Klientel an. Verwaltung wird immer dann als überteuert interpretiert, wenn sie den konjunkturellen Bestrebungen der PolitikerInnen entgegen längerfristige und umfassendere Interessen durchsetzen soll. Das hängt sicher auch damit zusammen, dass Leistungen „am Menschen“ eher der Messbarkeit zugänglich sind, oder wenigsten zu sein scheinen, als „Verwaltung der Verwaltung“. Somit zieht eine rein fiskalische Betrachtung von Verwaltung nahezu zwangsläufig eine Verschiebung im Leistungsprofil des ÖD, sprich einen Abbau von Leistungen, und damit wiederum eine stärkere Betonung repressiver Elemente nach sich.

Der Entwicklung von Formen der BürgerInnenbeteiligung wird aber aus der skizzierten Stellung des ÖD gerade wegen der Komplexität der in ihm manifesten Interessenkonstellationen ein wichtiges und breites Feld geboten.

Insoweit sind Reformansätze im ÖD daraufhin zu betrachten, inwieweit sie tatsächlich öffentlich sind, d.h. von allen BürgerInnen nachvollzogen werden können und keine Zugangshürden zur Beteiligung an Reformprozessen errichtet werden.

1.4. Potenziale der BürgerInnenbeteiligung bei der Lösung haushaltspolitischer Probleme

Berechtigt wird nun die Frage gestellt, warum denn eigentlich BürgerInnenbeteiligung überhaupt einen Ansatz für die Lösung haushaltspolitischer Probleme bieten könnte. BürgerInnenbeteiligung bringt kein Geld – im Gegenteil, sie kostet vielleicht sogar noch welches. Zudem ist sie in ihrer Richtung und in ihren Konsequenzen unberechenbar. Die Intentionen einiger Verfechter von Konzepten unter dem Dach „BürgerInnenbeteiligung“ gehen eher in Richtung einer Integration der BürgerInnen, um die Rechtfertigung eigener Strategien, vielleicht auch um einen gewissen moralischen Druck zur Akzeptanz haushaltspolitischer Entscheidungen von PolitikerInnen, Verwaltungen oder Interessengruppen zu gewährleisten.

Natürlich kann BürgerInnenbeteiligung erst einmal „nur“ die Frage nach einer an den tatsächlichen Bedürfnissen der Menschen in einer Region orientierten Verteilung von Mitteln stellen – was schon viel ist. Sie greift aber in dem Moment weiter, in dem deutlich wird, dass Mittel tatsächlich nicht ausreichen. Insoweit kann BürgerInnenbeteiligung durchaus aktivierend sein, kann dazu beitragen, die eigene Lebensweise zu problematisieren und den Verlauf wirtschaftlicher und sozialer Prozesse aber auch Interessenlagen im Kontext dieser besser zu verstehen.

Damit werden Grundlagen geschaffen, um BürgerInnen mehr als nur ein eigenständiges Gewicht in den Diskussionen um Haushaltspolitik mit Verwaltung, PolitikerInnen (hier vor allem ParlamentarierInnen) und traditionellen Lobbyorganisationen zu verschaffen.

Es gilt daher an dieser Stelle konkreter zu erfassen, in welchen Formen BürgerInnen bereits heute auf Haushaltspolitik Einfluss nehmen.

1. Tatsächlich sind hier zuerst die Formen zu nennen, die mit der klassischen parteidemokratischen bzw. Lobbyarbeit verbunden sind. Planfeststellungsverfahren im Baubereich, die Jugendhilfeplanung oder auch bereits die Einbeziehung von BürgerInnen als Bürgerdeputierte wären hier zu berücksichtigen. Mit Instrumenten, wie den Planungszellen, wurden Versuche unternommen, im Rahmen der hier angedeuteten Art der Verfahren ein breiteres Spektrum an Interessen modellhaft einzufangen, damit Akzeptanz von erarbeiteten Vorschlägen zu erhöhen, gleichzeitig aber die Abläufe im Kern in der Hand der Verwaltung und unter weitgehendem Einfluss der PolitikerInnen zu belassen. Ähnlich ist die Wirkungstendenz etwa der „Quartiersmanagement“-Konzepte einzuschätzen.

2. Eine etwas andere Tendenz zeichnet sich in Bewegungen wie der Lokalen Agenda 21 und Netzwerk Gesunde Städte ab. Ähnlich wie die hier auch zu nennenden Initiativen zu Sozialberichterstattungen bzw. zur Sozialplanung sowie zu Armutskonferenzen richten sie sich a priori an ein breiteres Publikum und rücken in stärkerem Maße die Lebensweise in ihrer Komplexität in den Mittelpunkt der Betrachtung. Globale Entwicklungen werden in ihren lokalen Konsequenzen sichtbar – und lokal erscheinende Entscheidungen werden in den Rahmen ihrer möglichen globalen Konsequenzen gestellt. Vor allem hervorzuheben ist die Möglichkeit, im Rahmen dieser Initiativen viele Menschen verschiedenartiger sozialer Gruppen zu erreichen. Dem Potenzial nach bleiben die Zugangsschwellen zu diesen Verfahren niedrig, insoweit ist vor allem das Demokratiepotezial hoch, inwieweit dies wiederum in ein hohes Maß an Akzeptanz umschlägt, steht auf einem anderen Blatt und hängt von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab.

Sollen die dann formulierten Ziele und Aufgaben realisiert werden, hat dies allerdings oft weitreichende haushaltspolitische Konsequenzen. Tatsächlich jedoch gelingt es nur in wenigen Fällen, diesen Konsequenzen Öffentlichkeit zu verschaffen und für ihre Durchsetzung Mehrheiten zu gewinnen. Die Anerkennung der Konsequenzen setzt die Vermittlung auf dem klassischen parlamentarischen Weg und in den Verwaltungen voraus, und diese Vermittlung ist meist nur schwer zu erreichen. Die Rückwirkungen oft erlebter Unmöglichkeit der Realisierung vernünftiger und notwendiger Aufgaben demotiviert Aktive und wirft sie auf kleinste

Lösungen zurück. Erlebt wird ein Auseinanderfallen von Ressourcenverfügung und Kompetenz. Zum Teil ist dies tatsächlich machtpolitischen Interessenkonstellationen geschuldet. Es gibt aber eine weitere Ursache, die nicht zu unterschätzen ist. Obwohl die Zugangsschwelle zu den Verfahren niedrig gehalten werden kann und auch Themen behandelt werden, die jeden Menschen in der einen oder anderen Form betreffen und zu denen er entsprechend seine Meinung formulieren kann, bleiben sie spezialisiert, berühren sie Teilaspekte der regionalen wie globalen Entwicklung, wenn auch sehr wichtige. Die Lösung der damit zwangsläufig entstehenden Kollisionen zwischen den verschiedenen in unterschiedlichen demokratischen Exkursen erarbeiteten Zielen verbleibt außerhalb des Zugriffes der aktiv Handelnden. Sie verbleibt außerhalb ihres Zugriffs, auch wenn sich die TeilnehmerInnenkreise an den verschiedenen Initiativen wie allgemein üblich überlappen und die politischen EntscheidungsträgerInnen in die Initiativen eingebunden sind. Zwar werden Aufgaben für die Haushaltspolitik formuliert, ABER NICHT DIE HAUSHALTSPOLITIK SELBST. Ein breites Spektrum demokratischer Mitwirkungsinstrumente bedeutet noch nicht ein Mehr an Demokratie. Demokratische Potenziale entfalten sich nicht in ihrer Exklusivität, sondern in ihrem Zusammenwirken. Die einzige Konsequenz muss lauten: Der Haushalt, genauer der ihn bestimmende Gesamtprozess, muss selber Gegenstand direkter Demokratie werden. Anders werden die angedeuteten und täglich zu erlebenden Interessenkollisionen nicht zu lösen sein.

Praktisch bedeutet dies also, dass verschiedenartige Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und direkter Demokratie entwickelt werden müssen, die auf der einen Seite untereinander anschlussfähig sein müssen, wie auch gemeinsam zur Haushaltspolitik. BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik oder Demokratisierung von Haushaltspolitik ersetzt also nicht andere Formen der demokratischen Mitwirkung oder der Wahrnehmung gegebener rechtlicher Beteiligungs- bzw. Mitwirkungsformen, sondern muss

- sie ergänzen,
- sie zusammenführen und
- ihnen neue Felder erschließen.

Zumindest was die gegenseitige Anschlussfähigkeit (oder Kompatibilität) betrifft, ist dazu schon viel unter dem Stichwort „regionales Leitbild“ oder „Leitbild regionaler Entwicklung“ diskutiert und getan worden. Was nun zu leisten ist, ist in vielen Regionen die tatsächliche Zusammenführung, grundsätzlich die Herstellung von Anschlussstücken in die Haushaltspoli-

tik und die Entwicklung von Formen, in denen Haushaltspolitik dazu beiträgt, neue Felder demokratischer Mitwirkung zu erschließen.

Derartige Anschlüsse dürften in einer fundierten Prioritätensetzung für Haushaltsentscheidungen, in einer demokratischen Bestimmung von Wegen der Realisierung von Entscheidungen und schließlich in einer verstärkten Rechenschaftspflicht zur Realisierung des Haushaltes durch Verwaltung und Politik liegen.

2. BürgerInnenbeteiligung in der Auseinandersetzung

2.1. Unterschiedliche Modelle

Wie bereits angedeutet, ist die BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen zu einem Element der Sicherung der Legitimation von gesellschaftspolitischen Qualitäten geworden. Stärkere Beteiligung der BürgerInnen an kommunalen Entscheidungen, darunter in der Haushaltspolitik, ist heute eine Forderung, die von unterschiedlichen politischen Spektren mit unterschiedlichen Intentionen bejaht wird. Diese Diskussionen sind weltweit zu beobachten. Die Vorstellungen in diesem Bereich lassen sich zwischen zwei Polen beschreiben: Der eine Pol ist vor dem Hintergrund der tiefgehenden Legitimationskrise, in die staatliches Handeln geraten ist, zu sehen; BürgerInnenbeteiligung soll zur Rückeroberung der Legitimation beitragen. Auf dem anderen Pol geht es darum, ein Gegengewicht zu der klassisch einseitigen, von Eigeninteressen des Staates und mächtiger Lobbyverbände geprägten Politik zu schaffen, umfassende demokratische Mitwirkung in einen der zentralen Bereiche der Konstitution von Macht in der Gesellschaft zu tragen. In dieser Hinsicht ordnet sich die Frage der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik in die Debatte um die Zukunft der Kommunen und Regionen, um die Zukunft von Strukturen demokratischen Handelns generell ein. Sie sind im Zusammenhang zu sehen mit den Diskussionen um die Zukunft des öffentlichen Dienstes, um die Rolle des Ehrenamtes, bis hinein in konkrete Frage der Ausrichtung der Gewährung sozialer Leistungen, etwa der Sozialhilfe. Für das Verständnis der unterschiedlichen Konsequenzen verschiedener Ansätze der BürgerInnenbeteiligung soll daher ein kurzer Blick auf diese Debatten geworfen werden.

Überblickt man die diskutierten und zum Teil umgesetzten Konzepte, lassen sich folgende Scheidepunkte konstatieren:

- Ziel der BürgerInnenbeteiligung

- Betrachtung der kommunalen/regionalen/nationalstaatlichen Ebene als reaktive Ebene und entsprechend die BürgerInnenbeteiligung als Legitimation von Anpassungsprozessen an nicht zu hinterfragende Rahmenbedingungen (Haushalts-zwang- und Standortkonkurrenz-Ideologie)
- Einbindung in solidarische, aktive gestaltungsorientierte Konzepte – Legitimation durch ganzheitliche Veränderung
- Modus der Entstehung des Haushaltes
 - In welchem Maße erfolgt ein umfassender Prozess der Interessenabwägung, welchen gesellschaftlichen Interessen und Akteuren wird Raum gegeben, welche werden faktisch ausgeschlossen, welche Zugangsschwellen existieren – werden sie bewusst niedrig gehalten oder hoch angesetzt, wie wird eine Konzentration auf wesentliche Felder mit einer notwendigen Breite der Diskussion der angestrebten Gesamtentwicklung verbunden?
- Rechte der BürgerInnen im Prozess
 - Wie sind die Rechte hinsichtlich Umfang, Permanenz und Zugänglichkeit hinsichtlich der erforderlichen Informationen ausgestaltet, inwieweit wird eine übermäßige Einflussnahme von Politik und Verwaltung auf die Meinungsbildung der BürgerInnen (etwa durch eine selektive Informationspolitik) ausgeschlossen?
- Verhältnis BürgerInnen-Verwaltung-PolitikerInnen
 - Inwieweit bestätigt sich in diesem Verhältnis die Stellung des/der BürgerIn als Souverän gegenüber der Politik und gegenüber der Verwaltung bei gleichzeitiger Ausschöpfung der spezifischen Möglichkeiten repräsentativer Demokratie? Inwieweit trägt die BürgerInnenbeteiligung zu mehr Transparenz in allen den Haushalt betreffenden Fragen bei (also auch auf der Einnahmenseite)? Inwieweit werden Verantwortung und Verantwortlichkeit von PolitikerInnen und Verwaltungsangestellten deutlicher und fühlbarer?
- Tiefe der Eingriffsmöglichkeiten
 - Inwieweit werden haushaltpolitische Diskussionen und Erwägungen mit Politikkonzepten auf anderen Feldern verbunden; inwieweit werden aus bereits e-

xistierenden Formen des Engagements von BürgerInnen Anforderungen an den Haushalt abgeleitet?

2.2. Legitimierung des Sparens – BürgerIn soll die Last mit Freude tragen können

Parteien und Lobbyorganisationen haben das Thema schon seit einiger Zeit entdeckt. Die CSU spricht in ihren Vorstellungen zu einer „aktiven Bürgergesellschaft“ davon, dass BürgerInnen „Verantwortung übernehmen“ sollen, unter anderem auch Verantwortung für Nachhaltigkeit; und dazu gehöre die Entwicklung eines „Kostenbewusstseins“. Haushaltspolitisch relevante Forderungen, wie etwa die nach mehr Transparenz oder nach Partnerschaft von Politik und Bürgern, werden unter diesem Gesichtspunkt gesehen. Auch die postulierte „Verpflichtung zum Vorbild“ oder der geforderte Vorrang der kleineren Einheiten werden so platziert. Ähnlich lassen sich die Konzepte der WIR-Gesellschaft (CDU) oder die Aussagen der Initiative „Neustart – für eine liberale Sozialpolitik“ (vorher „Umdenken – Anstiftung zur Freiheit“) im Umfeld der FDP (getragen von der Friedrich-Naumann-Stiftung) einordnen.

Besondere Bedeutung für die Verbreitung des Gedankens der BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik hat das von der Bertelsmannstiftung initiierte und wesentlich von ihr geprägte Netzwerk Kommunen der Zukunft. Unter den Kriterien zur Teilnahme an diesem Netzwerk steht die Aufstellung eines Bürgerhaushaltes an vorderster Stelle. Praktische Bedeutung erlangt diese Diskussion vor allem mit dem Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“, das am 3.11.2000 gemeinsam vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung vorgestellt wurde. In der in diesem Zusammenhang verbreiteten Pressemitteilung des Innenministeriums heißt es, dass der Haushalt allgemein verständlich dargestellt und auf Fachchinesisch und überflüssige Details verzichtet werden sollte. Beteiligung wird als „Mitreden“ verstanden, wenn in der Stadt oder der Gemeinde finanzielle Prioritäten gesetzt werden, wodurch „Missverständnis und mancher Ärger“ vermieden werden könne.

Natürlich sind dies notwendige Voraussetzungen für demokratischere Haushaltspolitik. Die hier vorgenommene Fixierung auf die Integration der BürgerInnen in gesetzte Entwicklungsstrategien – also das Erklären von Entscheidungen, das Vermitteln von gesetzten Leitbildern, nicht das selbständige Entwickeln dieser Strategien – entspricht auch weitgehend der bisherigen Praxis der BürgerInnenbeteiligung in Haushaltsfragen. Sosehr das in diesem Zusammenhang tatsächlich gewachsene Maß an Öffentlichkeit von Politik zu schätzen ist, liegt hier eine, wenn nicht die entscheidende Grenze der in Deutschland derzeit praktizierten Modelle der BürgerInnenbeteiligung generell. Das Herangehen reproduziert eine „Blick-von-oben-

Politik“, einen Politikstil, der die BürgerInnen nicht als Souverän, sondern als mehr oder weniger fähigen Kunden oder Berater einstuft. Exemplarisch dafür ist folgendes Zitat aus einem im Internet dokumentierten Disput:

Am 11.4. schreibt ein Bürger:

„Wie aktive Bürgerbeteiligung gesehen wird, haben ca. 3.500 Bürger/-innen vor kurzem erfahren. Das Bürgerbegehren zum Erhalt Hildener Grün- und Freiflächen wurde mit überwältigender Ratsmehrheit – gegen die Stimmen der Bürgeraktion und der Grünen, mit Stimmenthaltung der Unabhängigen – für "nicht zulässig" erklärt. Auch diffamierende Aussagen waren im Rat zu hören. Der Bürgerwille wurde öffentlich ins Abseits gedrängt.

Nach der Endlosdebatte um den Haushaltsentwurf 2001 ist seitens des Rates nicht zu erwarten, dass ausgerechnet beim Kommunalhaushalt Bürgerbeteiligung tatsächlich gewünscht wird. Auch die Behandlung der "Lokalen Agenda 21" lässt an der Ernsthaftigkeit dieses Projektes zweifeln. Wenn lokales politisches Geschehen unkompliziert und durchschaubar werden soll, müssen zunächst Glaubhaftigkeit und Visionen für eine vernünftige Stadtentwicklung auf den Tisch.“

Die Antwort des Finanzdezernates der Stadt am 18.4.2001 lautet:

„... das Thema "Kommunaler Bürgerhaushalt" hat nichts mit Bürgerbegehren, Lokaler Agenda 21 oder Ähnlichem zu tun. Es geht in diesem Projekt darum, den Haushalt also die Finanzen einer Stadt in lesbarer und verständlicher Form darzustellen. Der Rat der Stadt Hilden hat daher auch einstimmig den Beschluss gefasst, sich an diesem Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann-Stiftung zu beteiligen. Die Verwaltung wird deshalb alles daran setzen, dieses Ziel zu erfüllen. Sie wird mit den interessierten Bürgerinnen und Bürgern dieser Stadt über den Kommunalen Haushalt diskutieren, Rahmenbedingungen darstellen, die eingereichten Vorschläge zum Haushalt aufnehmen und im Zuge der Haushaltsplanberatungen 2002 dem Rat der Stadt Hilden zur Beschlussfassung vorlegen. Ein weiteres Kernstück dieses Projektes ist die Dokumentation. Von daher werden alle Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt, die sich aktiv beteiligt und Vorschläge einreicht haben nach der Beschlussfassung über den Haushalt 2002 eine Antwort erhalten.

Mit freundlichem Gruß

Ihr Finanzdezernat der Stadt Hilden“

Diese beschränkte Sichtweise auf das Thema spiegelt sich auch in den praktizierten Modellen wider.

2.3. Die andere Richtung: Das Beispiel BürgerInnenbeteiligung in Porto Alegre

Seit mehr als 10 Jahren sind die BürgerInnen in Porto Alegre an der Aufstellung des Haushaltes ihrer Stadt direkt beteiligt. Diese Beteiligung beschränkt sich zwar auf die Investitionsplanung, erfasst damit aber gerade den Bereich, der entscheidende langfristige Wirkungen auf die Lebensbedingungen in der Stadt hat.

Im Detail läuft der Prozess in drei Runden ab.

In einer ersten Runde (März und April) werden die Ergebnisse des letzten Jahres diskutiert und die RepräsentantInnen für das kommende Jahr gewählt. Dazu legt die Verwaltung eine Abrechnung mit Blick auf die Aufgabenstellungen, wie sie im Rahmen der Debatten erarbeitet wurden, vor. Die Abrechnung liegt schriftlich den BürgerInnen vor. Diese öffentlichen Bürgerversammlungen werden von einem "Koordinationskomitee" geführt, dem u.a. der Bürgermeister, der Chef der Planungsabteilung sowie der jeweilige regionale Koordinator der Bürgerbeteiligung angehören. Die Ergebnisse des vergangenen Jahres werden diskutiert und entsprechend den Ergebnissen dann die VertreterInnen für das "RepräsentantInnenforum" gewählt.

Durch diese RepräsentantInnenforen werden die Diskussionen der folgenden Etappe (Zwischenetappe) organisiert. Diese Phase läuft unabhängig von der Verwaltung, kann auf Nachbarschafts-, Strassen-, regionaler oder eben auch thematischer Ebene abgewickelt werden. Jede dieser Gemeinschaften kann die Zahl und den Ablauf der nun folgenden öffentlichen Beratungen selbst bestimmen. Ziel dieser Beratungen ist die Bestimmung der Prioritäten für die Entwicklung der jeweiligen Region. In den fachbezogenen Foren geht es um die Diskussion entsprechender Richtlinien für die Entwicklung der Stadt bzw. des Bundesstaates.

Bei den erwähnten **inhaltlichen Themenfeldern** handelt es sich um folgende:

- Transport und Verkehr,
- Gesundheit und soziale Dienste, Bildung,
- Kultur und Erholung,
- Wirtschaft und Steuern,
- Stadtgestaltung und -entwicklung.

Ein Beispiel für die Arbeit der Foren auf thematischen Feldern sind z.B. die "Prinzipien und Hauptrichtungen zur Entwicklung des staatlichen Bildungssystems" im Bundesstaat, die in einem solchen Prozess entstanden sind und weiterentwickelt werden.

In die Diskussionen der Zwischenrunde fließen auch Informationen, Vorstellungen bzw. Vorschläge der Verwaltung ein, ohne dass sie bereits den Charakter von Vorabentscheidungen tragen. Die Ergebnisse dieser Diskussion werden protokolliert und ergeben schließlich eine Prioritätenliste, die in die zweite Runde eingespeist wird.

In dieser zweiten Runde (Juni/Juli) präsentiert die Verwaltung die erwarteten relativ fixen Ausgaben (Personalausgaben, Zinsen und Tilgungen, andere materielle Aufwendungen) sowie die erwarteten Einnahmen. Gleichzeitig wählt die Bevölkerung direkt die VertreterInnen für den "Rat der BürgerInnenbeteiligung". Jede der 16 Regionen der Stadt und der fünf themenbezogenen Foren wählt zwei VertreterInnen sowie zwei StellvertreterInnen. Ihr Mandat läuft ein Jahr und sie können einmal wiedergewählt werden. Das VertreterInnenforum kann das Mandat jederzeit entziehen. Ihre Aufgabe ist es, gemeinsam mit der Verwaltung den Haushalt und den Invest-Plan entsprechend den von der Bevölkerung bestimmten Prioritäten aufzustellen.

Von Seiten der Verwaltung wirken der Koordinator des Planungs-Kabinetts und der Koordinator für Beziehungen zwischen Verwaltung und Gemeinde in diesem Rat – allerdings ohne Stimmrecht – mit.

In dem sich nun anschließenden Prozess der Haushaltsaufstellung wird von drei wesentlichen Indikatoren ausgegangen: die in den Regionen bestimmten Prioritäten, die in den Diskussionen zu den Themenfeldern bestimmten Leitlinien sowie in Arbeit befindliche Projekte und schließlich die Anforderungen zur Sicherung eines bestimmten Grundbestandes an Dienstleistungen und von Reserven für Katastrophenfälle. Im September wird das Planwerk dann im Rat der BürgerInnenbeteiligung diskutiert und schließlich bestätigt. Im Oktober und November muss sich das Stadtparlament mit dem Haushalt befassen und ihn verabschieden. Anschließend wird der Invest-Plan aufgestellt, der sich auf den Haushalt und auf die in den Debatten ermittelten Bedürfnisse der Bevölkerung stützt. Desgleichen wird anhand eines Punktsystems ermittelt, wie Ressourcen zwischen den einzelnen Regionen zu verteilen sind.

Im Kern widerspiegelt der Prozess die Phasen

- Bedarfsermittlung
- Ressourcenprüfung
- Interessenabwägung
- Kompromiss

- Entscheidung
- Realisierungskontrolle

die sich in allen politischen Prozessen wiederfinden. Die wesentlichen qualitativen Momente liegen

- in der breitesten Zugänglichkeit des Prozesses
- in einem breiten Prozess der Bedarfsbestimmung
- in der Öffentlichkeit des Prozesses
- in der Institutionalisierung direkt-demokratischer Momente als die Organe indirekter Demokratie kontrollierende (ohne dass die direkt-demokratischen Organe über Machtinstrumente außer der Öffentlichkeit verfügen).

3. Noch einmal zu Ansätzen in Deutschland

Bei näherer Betrachtung ergeben sich auch in Deutschland vielfältige Ansätze, die zu einer echten BürgerInnenbeteiligung in der Haushaltspolitik weiterentwickelt werden könnten. Voraussetzung ist, dass die vielfältigen Initiativen auf ihre Haushaltsrelevanz geprüft und bewusst in den haushaltspolitischen Kontext gestellt werden. Genau besehen existieren hinreichend viele Verfahren, die in den Prozess des Aufbaus eines echten BürgerInnenhaushaltes einfließen könnten. Dafür sind praktizierte Prämissen der Haushaltspolitik freilich vom Kopf auf die Füße zu stellen. Der Grundsatz wäre: Alle Initiativen, Vorschläge usw. manifestieren einen an sich zu befriedigenden gesellschaftlichen Bedarf. Demzufolge kommt der Gestaltung von Prozessen, in denen alle BürgerInnen die Möglichkeit erhalten, ihren Bedarf zu artikulieren, eine vorrangige Bedeutung zu. Beim Aufbau einer Strategie zu einem BürgerInnenhaushalt ist also **zuerst** zu fragen, wo und in welcher Weise **Bedarfsformulierung** bereits stattfindet und welche sozialen Schichten daran beteiligt sind und welche nicht. Weiter oben wurde bereits auf existierende Formen eingegangen. Wir sind in Deutschland mit einer Vielzahl von möglichen Bausteinen partizipativer Haushaltspolitik konfrontiert, die derzeit kein Gebäude bilden und es aus der Sicht eines Teils der PolitikerInnen auch nicht in diesem Sinne sollen. Dessen ungeachtet ist ihr Ausbau unbedingte Voraussetzung für eine neue Haushaltspolitik, für die Verwandlung des Haushaltes in einen unmittelbaren Gegenstand demokratischer Mitwirkung. Von besonderer Bedeutung erscheint dabei die Weiterentwicklung der Sozialberichterstattung in ihren verschiedenen Varianten, da sie in einem zentralen Feld der

haushaltspolitischen Auseinandersetzungen ansetzt und selbst ein außerordentlich breites Spektrum an Interessen berührt.

Zur Entwicklung einer alternativen, partizipativen Haushaltspolitik ist aus meiner Sicht allerdings vor allem ein Grundproblem zu lösen, das gar nicht vorrangig mit Haushaltspolitik zusammenhängt: die Isoliertheit der Problemlösungsstrategien und die entsprechende gegenseitige Isoliertheit der Handelnden auf diesen Feldern. Diese Isoliertheit wiederum hat ihre Ursache auch in der mit der Dominanz der Verwaltung gesetzten haushaltsgeleiteten Segmentierung im Umgang mit gesellschaftlichen wie auch regionalen Gegebenheiten und Problemen. Die gegenwärtig in diesen Beziehungen handelnden Akteure sind für sich genommen, so sehr ihre Aktivitäten wichtige Bausteine für eine demokratische Haushaltspolitik sind, durch die Art und Weise ihrer Einbindung grundsätzlich unfähig, einen tatsächlichen haushaltspolitischen Umschwung zu erreichen. In diesem Kontext ist auch das Problem zu sehen, dass diese Segmentierung nahezu zwangsläufig den Ausschluss bestimmter sozialer Gruppen aus Mitwirkungsprozessen nach sich zieht. Voraussetzung für Mitwirkung ist das Engagement in einem Freien Träger, in einer Partei, in der Kirche etc. und zudem die Fähigkeit, in diesem Engagement Durchsetzungskraft zu zeigen. Die vereins- und parteibasierten Prozesse sind aber für viele Menschen aus sozialen, Bildungs- oder Belastungsgründen (Kindererziehung, Pflege, Arbeitsbelastung, kulturelle Gründe) nicht zugänglich. Es geht also nicht nur um eine Zusammenführung der Gedanken, Konzepte und Initiativen der verschiedenen klassischen Akteure, sondern auch um die Entwicklung von Formen der Mitwirkung, die keinesfalls die Einbindung in die verschiedenen Lobbyorganisationen voraussetzen, vielmehr diese selbst zum Gegenstand kritischer Zusammenarbeit werden lassen. Es geht auch darum, deutlich sichtbar unterschiedliche wie auch gemeinsame Interessen aufeinandertreffen zu lassen. Der in Porto Alegre gewählte Weg der EinwohnerInnenversammlungen quer zu bestehenden Organisationen stärkt übrigens auch das Gewicht der AktivistInnen in diesen Organisationen gegen die Organisationen selbst. Da hier die BürgerInnen als solche, nicht als Mitglieder von Organisationen oder als MitarbeiterInnen der Verwaltung etc. angesprochen werden, können auch Widersprüche in den Interessenlagen der einzelnen Menschen selbst erlebbar und ansatzweise auflösbar gemacht werden. Die Öffentlichkeit des Prozesses bietet durchaus auch Schutz, wenn durch Staatsräson gedeckelte Interessen laut ausgesprochen werden.

Betrachtet man die Erfahrungen mit BürgerInnenbeteiligung generell, erscheint so die **EinwohnerInnenversammlung** und eine damit verbundene **Rechenschaftspflicht der Politike-**

rInnen und der Verwaltungsspitzen gegenüber den BürgerInnen tatsächlich als der einzige Weg, um wirkliche Demokratisierungsprozesse auf dem hier betrachteten Feld einzuleiten.

Diese zwei Komponenten, also eine entwickelte Diskussion zum Bedarf an Leistungen und die Installation von allen BürgerInnen zugänglichen und PolitikerInnen wenigstens moralisch bindenden Foren sind m.E. unbedingt notwendige Bedingungen, wenn es um eine Demokratisierung von Haushaltspolitik geht. Konzepte, die diesen Ansatz nicht konsequent verfolgen, werden immer in formalen Rechtfertigungskonstrukten für verwaltungs- und lobbyzentrierte Haushaltsentscheidungen auslaufen und sich daran auch in ihrer erwarteten Bindungskraft erschöpfen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der hier angedeutete Pfad partizipativer Demokratie nicht die repräsentative Demokratie ersetzen wird. Wichtig ist vielmehr, dass sie in ein neues Umfeld gestellt wird. Sie bleibt eine Voraussetzung für das Funktionieren von Formen unmittelbarer Demokratie, genauso wie es Vereine, Verbände und Parteien bleiben werden.

Autorin und Autoren:

Dr. habil. Frank Berg, BISS e.V. – Brandenburg-Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien

Dr. Lutz Brangsch, Geschäftsführender Ausschuss der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Dr. Margit Schratzenstaller, Universität Gießen

Ronald Weckesser, PDS-MdL Sachsen, Haushalt- und Finanzpolitischer Sprecher