Jens Bullerjahn
Michael Thöne

Ringo Wagner
(Hrsg.)

DEUTSCH-LAND UND SEIN GELD

Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

EU

BUND

KOMMUNE

ALLES HAT MIT GELD ZU TUN ...

KAPITALMARKT

Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

Jens Bullerjahn
Michael Thöne
Ringo Wagner
(Hrsg.)

DEUTSCHLAND UND SEIN GELD

Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen

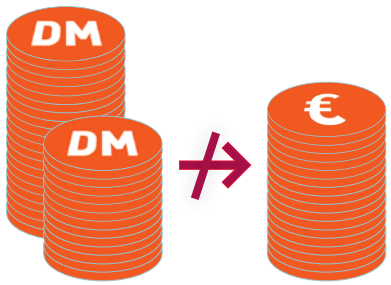
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Jens Bullerjahn
Michael Thöne
Ringo Wagner
(Hrsg.)

DEUTSCHLAND UND SEIN GELD

Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen

D-Mark noch im Umlauf 1



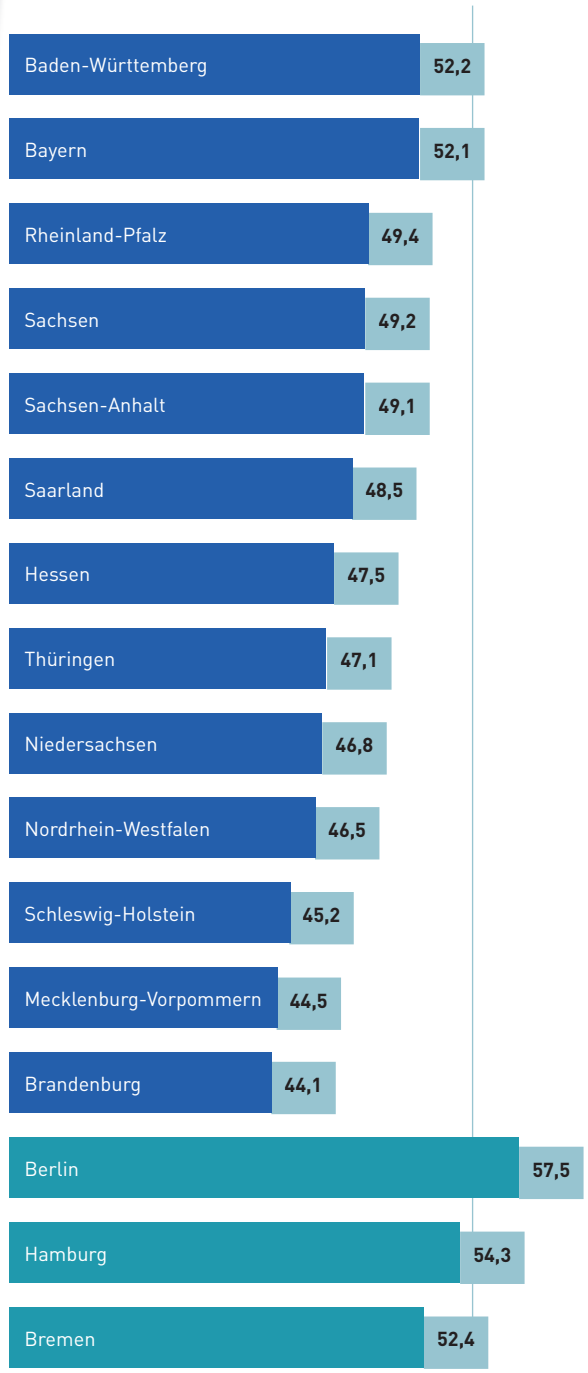
12,35 Mrd. DM

6,31 Mrd. €

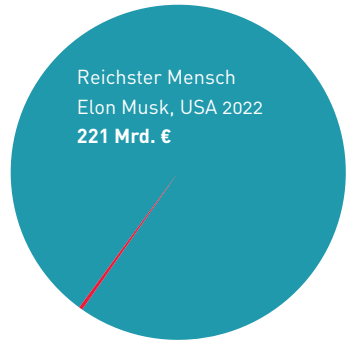
Knapp 20 Jahre nach Einführung des Euro-Bargeldes wurden 12,35 Milliarden D-Mark noch immer nicht umgetauscht.

Wie viele Leute bezahle ich mit »meinen« Steuern? 2

Kommunales und Landespersonal pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner, 2020

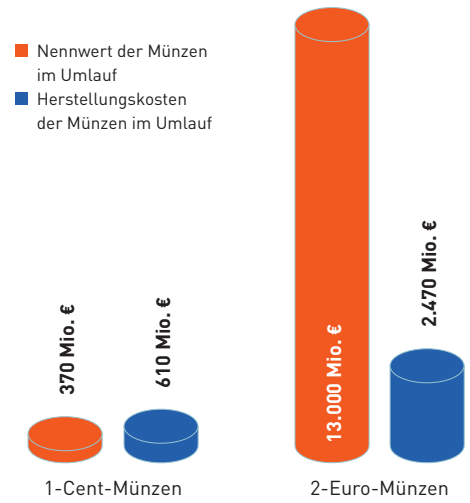


Lotto versus Kapitalismus 3



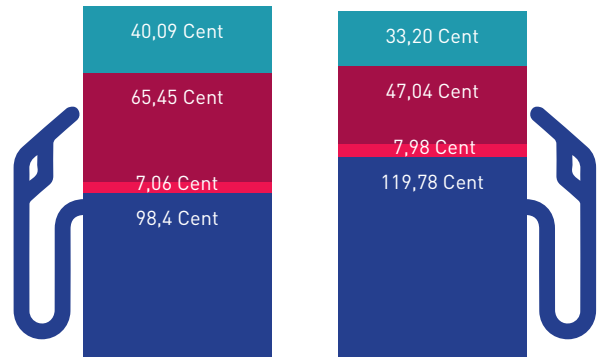
Höchster Lottogewinn
»Mega Millions«, USA 2019
0,78 Mrd. €

Was ist uns die bare Münze wert? 4



Zusammensetzung der Kraftstoffpreise 5

Anteile in Cent pro Liter, März 2022

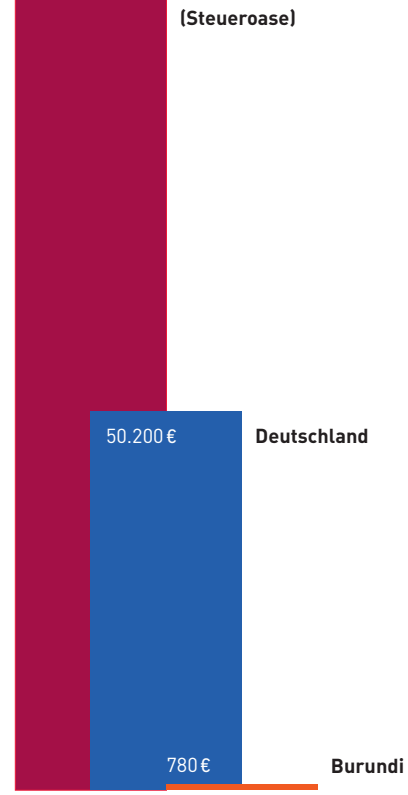


Super E10
2,10 € je Liter

Diesel
2,08 € je Liter

Reichstes Land. Deutschland. Ärmstes Land 6

BIP im Jahr pro Einwohnerin/Einwohner in Euro, 2019, kaufkraftbereinigt



WUSSTEN SIE DAS?

Quellen:

1 Handelsblatt 2022: D-Mark im Milliardenwert im Umlauf – Umtausch weiter möglich, https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/bargeld-d-mark-im-milliardenwert-im-umlauf-umtausch-weiter-moeglich-/27930082.html?ticket=ST16322905-rZQ06WltTcFDeuPE4zGM-ap5 (19.4.2022).

2 Daten: Destatis; Berechnungen: Michael Thöne 2022

3 Die Welt 2019: Glückspilz holt höchsten Einzelgewinn der Lotto-geschichte, https://www.welt.de/vermischtes/article189792933/South-Carolina-Gluecksspilz-holt-hoechsten-Einzelgewinn-der-US-Lottogeschichte.html https://de.statista.com/statistik/daten/studie/181482/umfrage/liste-der-top-25-milliardaere-weltweit/ (19.4.2022).

4 Deutsche Bundesbank: Zahlen & Fakten rund ums Bargeld (Stand: August 2021).

5 Bundesministerium der Finanzen 2022: Zusammensetzung der Spritpreise, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2022-03-14-zusammensetzung-der-spritpreise.html; ADAC e. V., 25.3.2022.

6 IWF 2020: Umgerechnet mit durchschnittl. Wechselkurs des Jahres 2019: 1,12 USD/EUR https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending (19.4.2022).

»Deutschland und sein Geld« befasst sich mit den aktuellen Herausforderungen und Zielkonflikten nachhaltiger Finanzpolitik: Wie kann unser Land fiskalisch halbwegs stabil auf die gegenwärtigen Krisen reagieren und sich auf die kommenden einstellen? Welchen Einfluss nimmt die demografische Entwicklung auf die Haushalte? Wie sind aus finanzpolitischer Sicht Einnahmen wie Ausgaben in der föderalen Struktur Deutschlands zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt? Wie gut funktionieren die Ausgleichsmechanismen zwischen finanzstarken und -schwachen Ländern, gerade mit Blick auf die anvisierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? Welche Rolle kommt Deutschland finanzpolitisch innerhalb Europas zu? Ausgehend von diesen und weiteren Fragen wollen wir den den Versuch einer Orientierung unternehmen und allen interessierten Leserinnen und Lesern ein Angebot machen, in die Diskussion zum Thema einzusteigen.

Entstanden ist dieses Buch gänzlich unter den Bedingungen und dem Eindruck der Coronapandemie. Diese Katastrophe fordert unsere Gesellschaft extrem und hat inzwischen auch die Geld- und Fiskalpolitik etwas aus den Fugen geraten lassen. Erstmals seit Jahren hatte Deutschland wieder ein finanzielles Defizit. Hinzu kamen kurzfristige Milliarden Euro schwere Hilfsprogramme, um Arbeitsplätze und Existenzen zu sichern, aber auch um den Konsum als wichtige Stütze der Konjunktur anzuschieben. All das führte zu einer enormen Neuverschuldung, wo ursprünglich schuldenfreie Haushaltsjahre geplant waren. Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine entsteht zudem eine neue schwere Krise in Europa – auch da, ob es uns gefällt oder nicht, reden wir wieder über Geld.

Gegenwartsanalysen, originäre Zukunftsaufgaben und zu bewältigende Altlasten werden in dieser Publikation also thematisiert. Erneut haben wir sehr unterschiedliche Autorinnen und Autoren gebeten, in Beiträgen oder Interviewgesprächen ihre Perspektiven mit uns zu teilen. Manches sehen wir sicherlich anders, aber die Vielfalt der vertretenen Positionen angesichts eines Themas, das so viele Facetten mit sich bringt, war für uns von Beginn an entscheidend.

Es heißt, über Geld spricht man nicht – wir tun es aber doch und hoffen, Sie mit dieser Publikation dafür begeistern zu können, an diesem Gespräch teilzunehmen.

Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt
der Friedrich-Ebert-Stiftung

DEUTSCHLAND UND SEIN GELD

Jens Bullerjahn
Michael Thöne

Ringo Wagner
(Hrsg.)

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

VERANSTALTUNGEN, WEITERE INFORMATIONEN UND EINE PLATTFORM ZU UNSERER BUCHREIHE:
fes.de/magdeburg

KOSTENFREIE BESTELLUNG:
info.magdeburg@fes.de

Impressum

© 2022 by
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Sachsen-Anhalt
Otto-von-Guericke-Str. 65
39104 Magdeburg

Kontakt, Bestellung
info.magdeburg@fes.de

Konzeption, Interviews, Projektleitung
Jens Bullerjahn
Michael Thöne
Ringo Wagner

Lektorat und Transkription der Interviewtexte
Sönke Hallmann, Berlin

Gestaltung, Illustration, Bildkonzept, Layout
Klaus Pockrandt, Mitarbeit: Sandra Furák, Mark Schöne / atelier42.de, Halle

Abbildungen
Nachweis bei den Bildern.
Alle Abbildungen, die nicht besonders gekennzeichnet sind, stammen von den jeweiligen Autorrinnen und Autoren. Wir haben uns bemüht, sämtliche Nutzungsrechte zur Veröffentlichung von Inhalten Dritter zu erhalten. Sollte das im Einzelfall nicht gelungen sein, bitten wir um Kontaktaufnahme.

Druck
Druckerei Brandt, Bonn

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwenigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-087-1

Themenübersicht

I Sprung ins Thema

II Das Geld für Corona

III Geschichte

IV Wer zahlt eigentlich Steuern?

V Die Kommunen und ihr Geld

VI Die Länder und ihr Geld

VII Der Bund und sein Geld

VIII Die deutschen Finanzbeziehungen

IX Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit

X Der Finanzmarkt

XI Blicke über deutsche Tellerränder

XII Sprung aus dem Thema

Inhalt

14 **Sprung ins Thema**

16 **Die Flexibilität der Schuldenbremse nutzen.**
Olaf Scholz – ein Gespräch

26 **Geld prägt Strukturen**
Ringo Wagner

38 **Das Geld für Corona**

40 **Krisenkosten**
Michael Thöne

52 **Die coronabedingte Neuverschuldung der Länder**
Remo Nitschke

60 **Corona und Kultur: Eine Intervention**
Cornelia Dümcke

72 **Verlässliche Rahmenbedingungen in unsicheren Zeiten – was die Wirtschaft fordert**
Sven Schulze und Unternehmer aus dem Mansfelder Land – ein Gespräch bei Autorisierung

86 **Geschichte**

88 **Das Geld in der deutschen Geschichte**
Ulf Dräger, Alfred Reichenberger, Andreas Stahl

120 **Steuergeschichte: So kommt das Geld der Deutschen zum Staat**
Stefan Bach

130 **Stand die DDR 1989 vor dem Staatsbankrott?**
Rainer Karlsch

144 **Wer zahlt eigentlich Steuern?**

148 **Gute Schulden – schlechte Schulden**
Peer Steinbrück – ein Gespräch

162 **Geber oder Nehmer? Steuern, Subventionen und die Rolle der Unternehmen für die öffentlichen Finanzen**
Michael Thöne

172 **»Die Bundesliga der Länder«** bei Autorisierung

176 **Die Kommunen und ihr Geld**

180 **Der Finanzausgleich in Deutschland ist fair**
Peter Tschentscher – ein Gespräch

190 **Das Geld der Kommunen**
Carsten Kühl

198 **Wenn das Geld nicht mehr reicht, wer ist in der Pflicht – die autonome Kommune oder das Land?**
Ingolf Deubel

206 **Stadt, Land, Bund – nur gemeinsam kann es gelingen!**
Apostolos Tsalastras

212 **Warum nicht einfach stärker den Grund und Boden einer Kommune besteuern?**
Dirk Löhr

218 Die Länder und ihr Geld

222 **Stressfaktor für den Osten – beschleunigte Energiepolitik und neue Schuldenlast**
Reiner Haseloff – ein Gespräch

234 **Der Sozialstaat hat auch eine Kostenseite – über die Schwierigkeit politischer Vermittlung**
Katja Pähle und Andreas Schmidt – ein Gespräch

246 **Die Einnahmen müssen den Ausgaben angepasst werden – nicht umgekehrt**
Wulf Gallert – ein Gespräch

256 **Eisberg in Sicht – volle Kraft voraus. Sachsen-Anhalts Finanzpolitik**
Kay Barthel, Rainer Elze

268 **Moderne Finanzpolitik hat einen Gestaltungsanspruch**
Jörg Felgner – ein Gespräch

278 **Geht das überhaupt? Berlin auf dem Weg vom Nehmer- zum Geberland**
Matthias Kollatz

294 **Die Finanzen der Länder – eine ziemlich komplexe Angelegenheit**
Dieter Vesper

314 **Die Länder und ihr Geld – Finanzstatus und -entwicklung der Länder**
Christian Bender, Mario Hesse, Maren Springsklee

326 **Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Ländern? Nur mit immer höheren Finanztransfers**
Kristina van Deuverden

342 **Länderhaushalte bis 2035: Große Herausforderungen, wenig Handlungsmöglichkeiten**
Joachim Ragnitz

352 **Nach der Krise ist vor der Krise?**
Tilmann Schweisfurth – ein Gespräch

Sönke: Titel ändern!

366 Der Bund und sein Geld

370 **Die Finanzen des Bundes – ein aktueller Überblick**
Rolf Bösinger

386 **Der Staat als Bauherr – öffentliche Bauinvestitionen im Spannungsverhältnis zu finanzpolitischen Herausforderungen**
Robert Momberg

396 **Der Infrastrukturatlas**
Heinrich-Böll-Stiftung Berlin

404 **Geld ist nicht alles – über die Notwendigkeit der Politik zu priorisieren**
Kay Scheller – ein Gespräch

416 **Die deutschen Finanzbeziehungen**

420 **Entwicklung und Strukturen des deutschen Finanzausgleichs**
Sabine Kropp, Johanna Schnabel

434 **Das breite Repertoire föderaler Finanzausgleichssysteme**
Henrik Scheller

450 **Gerechte Finanzordnung im Bundesstaat**
Joachim Wieland

462 **Besteuerungsrechte im Föderalismus – sinnvoll, aber nicht auf allen Ebenen gewollt**
Hansjörg Blöchliger – ein Gespräch

470 **Der weite Weg zum Jahrbuch für öffentliche Finanzen**
Matthias Woisin

478 **Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit**

482 **Der politische Streit ist unübersichtlicher geworden**
Wolfgang Thierse – ein Gespräch

494 **Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik. Oder: Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss**
Michael Thöne

508 **Das Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums**
Klaus Mackscheidt

520 **Die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte**
Martin Werding

528 **Nachhaltige Stadtfinanzen**
Dörte Diemert – ein Gespräch

540 **Same same but different – Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des Staates**
Edgar Kresin, Markus Krause

550 **Der Finanzmarkt**

554 **Die Finanzierung der Staatsausgaben auch durch Schulden**

566 **Die Finanzagentur der Bundesrepublik Deutschland**
Werner Gatzer

572 **Inflation und Zinsen in unsicheren Zeiten**
Johannes Beermann

584 **EZB** (→ Doppelseite nur zur Info / aus Inhaltsverzeichnis streichen?)

586 **Förderbanken – effektive und flexible Akteure**
Jürgen Allerkamp, Hinrich Holm

600 **Pensionsfonds deutscher Länder – erfolgreiche Finanzpolitik mit transformatorischem Potenzial**
Edgar Kresin, Frank Hufenhäuser

610 **Wozu braucht Europa eine Ratingagentur?**
Florian Schoeller

618 **Die Sparkassen und das neue Geld**
Horst Gischer

630 **Kryptowährungen: Spekulationsobjekt oder Anlageklasse der Zukunft**
Uwe Rieken

640 **Blicke über deutsche Tellerränder**

642 **Alte Fiskalpolitik – alte Regeln?**
Thomas Wieser

652 **Wie der ESM die Währungsunion stabilisiert**
Klaus Regling

666 **Dezentralisierung in Mosambik – auf der Suche nach dem richtigen Modell**
Domingos Lambo – ein Gespräch

684 **Sprung aus dem Thema**

686 **… denn Geld entsteht nicht dadurch, dass man es sich wünscht**
Wolfgang Böhmer – ein Gespräch

696 **Warum Schätze und Ansprüche nicht alles sind – Gedanken zum Schluss**
Jens Bullerjahn – ein Gespräch



Aus dem Buch »Geldgeschichten aus Sachsen-Anhalt«
Buchvorstellung ab Seite 116

Bundesadler

Fotos: Falk Wenzel

SPRUNG INS THEMA

Wer hat das Geld erfunden
und warum so wenig?

reich
arm / Mangel
Vermehrung
Verfall
reicht
nicht
doch!
Zinsen
Krisen
Verschwendung
Kredite
Steuern
Inflation

Ein Gespräch mit
Olaf Scholz,

geführt am 2. November 2021 – noch als Bundesminister der Finanzen, rund vier Wochen vor der Vereidigung zum Bundeskanzler

Die Flexibilität der Schuldenbremse nutzen

Lieber Olaf Scholz, bald werden Sie das Amt des Finanzministers verlassen, aller Voraussicht nach in Richtung Kanzleramt. Wir freuen uns deshalb, dass wir heute noch mal die Gelegenheit bekommen, mit Ihnen als Finanzminister über das Anliegen unseres Buches sprechen zu können: Deutschland und sein Geld. Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang – dass stellen wir schon jetzt in vielen unserer Gespräche fest – ist die Schuldenbremse. Mit der Einführung der Schuldenbremse waren Erwartungen verbunden, dass sich mit dieser Entscheidung die Finanzpolitik in Deutschland verändern würde und auch das Bewusstsein der Menschen zu den Staatsfinanzen, zum Thema Schulden. Ist das aufgegangen, nach jetzt gut zehn Jahren?

Olaf Scholz: Tatsache ist: Deutschland hat stabile Staatsfinanzen. Man darf daran zweifeln, ob das auch ohne die Schuldenbremse der Fall wäre. Die Schuldenregeln bedeuten in der Konsequenz nicht zwingend auch »austerity«. Und es hätte

ohne die Schuldenbremse in Deutschland mehr Entlastungen für Spitzenverdiener gegeben als mit ihr. Davon bin ich überzeugt.

Es sind oftmals gerade konservative Regierungen – national wie international, die ihre Staatsfinanzen in Schwierigkeiten gebracht haben, weil sie die Finanzierung ihrer Vorhaben mit Steuersenkungen für sehr hohe Einkommen kombinieren, mit wachsenden Schulden als Konsequenz. Die Schuldenbremse hindert uns im Übrigen nicht daran, in einer Krise aktiv gegenzusteuern. Wir sehen ja aktuell, dass das sehr wohl möglich ist.

Warum ist es aber nicht gelungen, die Menschen davon zu überzeugen, dass die Schuldenbremse was eigentlich Positives bewirken soll? Auch nach zehn Jahren argumentieren ja viele, selbst Politikwissenschaftler, die sie früher gefordert haben, dass die Schuldenbremse weg müsse.

Olaf Scholz: Mal schauen, wie diese Frage in ein paar Jahren bewertet wird. Es ist ja schon bemerkenswert: Ohne Schuldenbremse hat Deutschland Europa in der großen Finanz- und späteren Staatsschuldenkrise auf einen sehr rigiden Austeritätskurs geführt. In der aktuellen Krise ist das Gegenteil geschehen, nicht trotz, sondern mit der Schuldenbremse. Das ist vielleicht ein Anlass zum Nachdenken.

Kann es aber trotzdem sein, dass die Schuldenbremse demnächst umgestaltet wird? Oder glauben Sie, dass sie Stand hält?

Olaf Scholz: Es gibt wissenschaftliche Debatten darüber wie Schuldenregeln neu konstruiert werden könnten, wenn sie noch nicht existierten. Aber das ist in der Praxis müßig, da für jede Veränderung eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat erforderlich ist. Und die zeichnet sich wegen des prinzipiellen Charakters der Debatte nicht ab. Insofern geht es darum zu verstehen, dass im Rahmen des bestehenden Regelwerks Flexibilität vorhanden ist. Die zu nutzen, das wird die dringliche Aufgabe sein.

Bedeutet das paradoxerweise dann aber auch, dass wir über diesen Weg mehr Europäisierung kriegen werden? Werden wir das, was wir jetzt mit dem Rettungsfonds haben, auch irgendwann zu einem europäischen Modell machen müssen?

Olaf Scholz: Europa hat im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine gemeinsame Antwort auf die Krise gefunden.



Olaf Scholz
1958 in Osnabrück geboren

seit 2021 Bundeskanzler
2018 – 2021 Bundesfinanzminister und Vizekanzler
2011 – 2018 Erster Bürgermeister von Hamburg
2009 – 2019 Stellvertretender Parteivorsitzender der SPD
2009 – 2011 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
2007 – 2009 Bundesminister für Arbeit und Soziales
2005 – 2007 Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion
2002 – 2011 Mitglied des Deutschen Bundestages
2001 – 2001 Innensenator von Hamburg
2000 – 2004 und **2009 – 2018** Landesvorsitzender der SPD Hamburg
1998 – 2001 Mitglied des Deutschen Bundestages
1978 – 1985 Studium der Rechtswissenschaften

Foto: BMF/Thomas Köhler/photothek.net



Sitz der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin

Bundesministerium der Finanzen



Bundeskanzleramt

Zum ersten Mal hat die Europäische Union im großen Umfang eigene Kredite aufgenommen: Mit dem klaren Ziel die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die Auswirkungen der Corona-Krise abzufedern und den wirtschaftlichen Wiederaufbau anzugehen – mit durchaus sehr ambitionierten Investitionszielen beim Klimaschutz und bei der Digitalisierung. Ich halte diese Entscheidung für einen bedeutenden Moment der Europäischen Union.

Und diese solidarische Antwort hat gewirkt, bevor überhaupt das erste Geld aus dem Wiederaufbaufonds geflossen ist: Die Finanzmärkte hatten in der Krise zu keiner Zeit das Vertrauen in die Stabilität der Währungsunion verloren. Kein Mitgliedstaat ist während der Pandemie in finanzielle Schieflage geraten. Entscheidend ist auch die Festlegung, dass die Schulden im Rahmen des Wiederaufbaufonds bis 2058 zurückgezahlt werden müssen. Für das europäische Budget ist das keine große Hürde, weil es um Beträge geht, die nie höher als 15 Milliarden Euro pro Jahr sein werden. Und weil diese aus eigenen Einnahmen der Europäischen Union zu finanzieren sind, schaffen wir damit einen zusätzlichen »europäischen Moment«.

Foto: picture alliance, FES

Also tatsächlich: Europa wächst. Strukturell wächst es, aber auch über die finanzielle Schiene.

Olaf Scholz:

Es ist ein gemeinsames Handeln in einer Krisensituation. Diese solidarische Antwort hat die Europäische Union und ihre Volkswirtschaften widerstandsfähiger gemacht.

In ihrer Dimension ist die europäische Krisenbekämpfung übrigens vergleichbar mit der von anderen großen Volkswirtschaften wie den USA oder China, sofern man den Wiederaufbaufonds und die nationalen Maßnahmen der 27 Mitgliedstaaten zusammen betrachtet.

Stichwort fehlende Zukunftsinvestitionen – auch daran ist in der öffentlichen Wahrnehmung die Schuldenbremse schuld. Jetzt gibt es die Idee, Investitionsgesellschaften zur gründen, um an der Schuldenbremse vorbei endlich die Zukunft organisieren zu können. Aber mehr investieren hätten wir früher auch schon können, am Geld hat es nicht gemangelt. Nicht weniger problematisch sind doch beispielsweise die Kapazitätsengpässe auf dem Bau oder kommunale Planungsengpässe. Sind Sie ein Befürworter dieser Investitionsgesellschaften? Und wenn ja, wie viele solle es da geben? Wie kann man sich das vorstellen?

Foto: picture alliance

Olaf Scholz: Der Großteil der Zukunftsinvestitionen, die wir für die klimafreundliche Transformation unserer Industrie benötigen, sind privatwirtschaftliche Investitionen. Das gilt für die Stahlindustrie, die Chemie- und Zementindustrie genauso wie für den Automobil- und Maschinenbau. Die Kernbereiche ökonomischer Tätigkeit in Deutschland müssen aus eigener Kraft volkswirtschaftlichen Wohlstand produzieren können und dürfen nicht dauerhaft von Subventionen abhängen.

Jetzt kommt es auf die richtigen Weichenstellungen an. Notwendig ist eine engere Kooperation von staatlichem Handeln und privatwirtschaftlicher Aktivität. Was wir brauchen ist eine Mobilisierung von privaten Investitionen.

Wir müssen im Eiltempo viel mehr Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen und für einen raschen Ausbau der Leitungsnetze sorgen. Dafür müssen wir jetzt die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen. Die Genehmigungsprozesse und Planungsverfahren zu beschleunigen, das wird ein wichtiges Vorhaben in der von mir geführten Regierung sein.

Das hat der Osten ja gezeigt mit seinen Verkehrsprojekten deutscher Einheit, wo Planungsverfahren wesentlich vereinfacht wurden.

Olaf Scholz: Stimmt, das ist ein gutes Beispiel. Die Beschleunigung für Verkehrsprojekte im Rahmen der deutschen Einheit hat auch deshalb funktioniert, weil sie vor den Gerichten nicht im gleichen Ausmaß getestet wurde, wie das ansonsten bei Planungsverfahren üblich ist. Wir werden große Infrastrukturentscheidungen stärker als bisher über Parlamentsentscheidungen absichern müssen. Und gleichzeitig müssen wir Genehmigungsprozesse modernisieren, sodass es zum Beispiel nicht in jedem einzelnen Fall neue Genehmigungen braucht. Der Ersatz einer Brücke bräuchte dann beispielsweise nicht zwingend eine neue Planfeststellung, wenn keine wesentlichen Veränderungen stattfinden. Vieles wird anderswo in Europa schneller gebaut. Warum sollte das nicht auch in Deutschland möglich sein?

Die Debatte um diese Investitionsgesellschaften ist also nur eine symbolische?

Olaf Scholz: Es gibt bereits öffentliche Investitionstätigkeiten, die außerhalb der Schuldenbremse stattfinden, dazu gehören zum Beispiel die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Auch im öffentlichen Verkehrssektor kann es richtig sein zu sagen, dass Investitionen nicht unter das Regime der Schuldenbremse fallen, wenn diese zwar öffentlich verantwortet, aber weitgehend nach privatwirtschaftlichen Kriterien stattfinden.

Noch mal zu den Verfahrensfragen. Es ist ja eklatant, dass wir beispielsweise keine Stromtrasse mehr hinkriegen. Jahrzehntelang suchen wir jetzt schon den Standort für ein zentrales Gefängnis. Immer wieder wird dabei gefordert, die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, was aber häufig darin endet, dass immer Bürger dagegen sind, Verfahren sich lange hinauszögern oder zu keinem Abschluss kommen.

Olaf Scholz: Ich bin dafür, dass eine echte Bürgerbeteiligung organisiert wird

Was heißt das?

Olaf Scholz: Das heißt, dass man diejenigen, die Einwände haben, dazu aufruft, sie geltend zu machen. Das sich einander Zuhören gehört zu einem Willensbildungsprozess dazu. Aber die heutigen Verfahren sind doch sehr juristisch geworden. Da kommen tausende Einwände zusammen und es werden hunderte Fachleute beschäftigt. In die Planungsentscheidung wird dann reingeschrieben: Einwand wurde bedacht, und es wurde wie folgt abgewogen. Das ist aber gar keine echte Beteiligung. Es behindert sie eher und kostet Zeit. Insofern gibt es da Beschleunigungsmöglichkeiten durch echte Beteiligung.

Glauben Sie, dass mit mehr offener Beteiligung es möglich sein kann, Prozesse zu beschleunigen?

Olaf Scholz: Es ist wichtig, sich mit den Einwänden gegen Infrastrukturvorhaben auseinanderzusetzen. Es geht ja um Willensbildung in der Demokratie. Gleichzeitig gilt sorgfältig abzuwägen, was juristisch relevant ist. Und: Beteiligungsprozesse müssen sich nicht über mehrere Jahre hinziehen.

Wenn wir hier einen Blick auf die föderalen Ebenen werfen, heißt das dann auch, dass die Länder sich in gleicher Weise da miteinbringen müssen? Oder muss der Bund dann stärker solche Vereinfachungen durchsetzen?

Olaf Scholz: Alle staatlichen Ebenen sollten an einem Strang ziehen und zusammenarbeiten – und zwar sofort. Sonst lassen wir Wachstumspotenziale brach liegen. Die aber sind notwendig, um zum Beispiel den Herausforderungen im Klimawandel zu begegnen oder um sicherzustellen, dass wir technologisch auch noch in 30 Jahren zu den führenden Nationen der Welt gehören.

Wir sind dringend auf schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren angewiesen, damit diese Zukunftsinvestitionen schnell getätigt werden.

Klar ist aber auch: Ohne Leadership in der Demokratie funktioniert es nicht. Wer nichts erreichen will, wird mit den besten Planungsverfahren nichts zustande bringen.

Kommen wir noch mal zurück zum Thema Geld, zur Frage der Finanzierbarkeit. Es gibt eine Vielzahl an Ideen, die alle nur Geld kosten. All die Wünsche auf kostenlose Kita, Hochschule, sind derzeit nicht zu finanzieren. Gleichzeitig will man die Steuern nicht erhöhen. Wird man mehr in Prioritäten denken oder glauben Sie, dass es Möglichkeiten geben wird, die Rente etwa, all solche Kostentreiber, die ja noch kommen werden, irgendwie nacheinander zu finanzieren. Zwischen dem, was wünschenswert ist, und dem, was man in den Haushaltsprüfungen sieht, klafft doch ein ganz schönes Delta.

Olaf Scholz: Wer sich die vergangenen Jahre in Bezug auf die Rente anschaut, stellt fest: Alle Prognosen über die Rentenfinanzen haben sich nicht erfüllt. Es ist besser gelaufen, weil mehr Frauen und mehr Ältere erwerbstätig sind als prognostiziert, außerdem funktioniert die Arbeitszuwanderung insbesondere aus der Europäischen Union. Und eins ist doch klar:

Eine Gesellschaft mit einem qualifizierten Betreuungsangebot führt auch zu neuen Wachstumsmöglichkeiten. Und Wachstum macht die Finanzierung weiterer Projekte überhaupt erst möglich.

Lassen Sie es mich so sagen: Die Kuchenbäcker wissen das, die Kuchenverteiler verlieren das manchmal aus dem Blickfeld.

Kann es denn sein, dass die Kuchenverteiler den Kuchenbäcker immer zum Wahnsinn treiben, weil einfach die Ideen rasant zunehmen?

Olaf Scholz: Na ja, man sollte es mit dem Ausmalen von bildhaften Darstellungen auch nicht übertreiben. Aber um Verteilung geht es natürlich immer auch. Als Sozialdemokrat sage ich: Man muss vorher einen größeren Kuchen backen, dann geht es auch einfacher mit dem Verteilen.

Nach Corona wird zu spüren sein, dass die Unterschiedlichkeit in den Chancen der Länder zunimmt. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler prognostizieren, dass aufgrund der Demografie, der Altersstruktur, Wachstumsmöglichkeiten der Länder deren Finanzbedarfe eher größer werden denn kleiner, einfach weil die Unterschiede zunehmen werden. Das heißt doch, dass die Zerrissenheit in der Republik weiter zunehmen wird. Teilen Sie diese Einschätzung?

Olaf Scholz: Ich bin überzeugt, dass es einen Spielraum für gestaltende Politik gibt. Die Wahrnehmung, alles sei für immer festgeschrieben, stimmt nicht. Zum Beispiel Brandenburg, das Land in dem ich jetzt wohne: Brandenburg hat gute Aussichten, das erste ostdeutsche Land zu sein, das westdeutsche Länder in der Finanzkraft überholt. Es gibt hier einige positive Entwicklungen: Die ersten voll-

Wumms! *



* »Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen.«
Finanzminister Olaf Scholz 2020 zum 130-Milliarden -Euro-Konjunkturprogramm

ständigen Fabriken für Elektrofahrzeuge sind im Osten Deutschlands entstanden. Gute Entwicklungen gibt es bei den Zuliefererstrukturen, bei neuen Standorten für Batteriezellen- und Halbleiterproduktion. Aber das sollte uns auch bewusst sein: Manche Länder im Westen Deutschlands, die heute wirtschaftlich sehr stark sind, haben lange von der Solidarität anderer profitiert. Das führt mich zu dem Thema hin, dass es ohne einen solidarischen Länderfinanzausgleich nicht geht. Der wird auch für die Zukunft notwendig sein.

Also das Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch Sie im neuen Amt an Klarheit nicht verlieren?

Olaf Scholz: Nein.

Der Föderalismus und damit die Vielfalt, die wir haben, ist ja einer der Gründe für die ökonomische Kraft Deutschlands, die eben nicht auf wenige Orte beschränkt bleibt.

Und: Das wird auch für die Zukunft so sein. Die neuen technischen Möglichkeiten, insbesondere der Digitalisierung, machen Hoffnung, dass uns das besser gelingen wird als in der Vergangenheit. Mit autonom fahrenden Shuttlefahrzeugen etwa können Bewohner abgelegener Siedlungen zu Knotenpunkten des Regionalverkehrs gebracht werden. Und das wiederum trägt zur besseren Auslastung der Kernlinien des öffentlichen Nahverkehrs im ländlichen Raum bei. Oder: Wir können mit Telemedizin sicherstellen, dass es überall in Deutschland hochklassige medizinische Angebote gibt.

Jetzt verlassen Sie bald das Amt des Finanzministers. Gehen Sie mit Wehmut? Was werden Sie meisten vermissen irgendwann? Und worauf freuen Sie sich am meisten in dem neuen Amt, das Sie sehr wahrscheinlich bald übernehmen werden?

Olaf Scholz: Das Amt des Finanzministers ist mit großen Gestaltungsmöglichkeiten verbunden. Ein Beispiel: Mit einem stärkeren Zoll haben wir in den letzten Jahren für mehr Recht und Ordnung auf dem Arbeitsmarkt sorgen können – gerade bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Da haben wir wichtige, große Fortschritte erreicht. Das Gleiche gilt für die globale Mindestbesteuerung von Unternehmen, die den Wettlauf nach unten bei der Unternehmensbesteuerung beendet und unseren Demokratien wieder neue Gestaltungsmöglichkeiten schafft. Das ist in einem globalen Gefüge mit über 130 teilnehmenden Staaten gelungen und ein sehr großer Fortschritt. Und natürlich war da die sehr entschiedene und große Antwort auf die wirtschaftliche Krise der Corona-Pandemie.

Werden Sie den Kreis der Finanzministerkollegen auch vermissen?



Nach dem Gespräch am 2. November 2021 in Berlin

Olaf Scholz: Ich habe alles, was ich als demokratisch gewählter Politiker machen durfte, gerne gemacht. Ich habe es immer als ein großes Privileg empfunden, direkt gewählter Abgeordneter zu sein. Das ist das höchste Amt in Deutschland, in das man von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar gewählt werden kann. Ich war gerne Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion. Ich war gerne Arbeitsminister. Ich habe sehr gerne die Aufgaben eines Bürgermeisters und des Regierungschefs eines der 16 Länder miteinander zusammengebracht als Bürgermeister der Freien Hansestadt Hamburg. Und es war für mich bemerkenswert, Vorsitzender des Vermittlungsausschusses zwischen Bundestag und Bundesrat zu sein. Und ja, ich bin sehr gerne Bundesminister der Finanzen gewesen. Ich fühle mich durch all dies gut vorbereitet.

Vielen Dank für das Gespräch. Wir wünschen Ihnen viel Kraft für die kommende Aufgabe und auch das Glück, das man dabei manchmal braucht.

Ringo Wagner

Geld prägt Strukturen

»Deutschland und sein Geld« – dies ist das zweite von drei Büchern. Die Aktualität des Föderalismus in der Coronakrise bildete den Einstieg in die erste Publikation »Deutschland-Ländersache?! 30 Jahre deutsche Einheit und Föderalismus« von 2020. Der ursprüngliche Anlass dafür war die jüngste Neuordnung des Länderfinanzausgleichs bzw. damit verbunden der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In kurzen und prägnanten Beiträgen und Gesprächsmitschnitten lieferten hochrangige Autorinnen und Autoren aus verschiedenen Lagern Gegenwartsanalysen zum deutschen (Finanz-) Föderalismus, beschäftigten sich dazu mit aktuellen Fragen und zukünftigen Herausforderungen. Ich weiß nicht mehr, wann genau in diesem Arbeitsprozess die Idee aufkam, dass es ein oder zwei weitere Veröffentlichungen werde geben müssen. Aber heute ist klar, dass wir vom föderalen Staatsaufbau ausgehend uns nicht für die öffentlichen Finanzen allein interessieren wollen, sondern abschließend auch die Frage nach dem Wozu behandeln müssen. Und deshalb ist auch noch ein drittes Buch geplant – Deutschland und sein Sozialstaat.



Das Buch kann man über die FES beziehen oder digital unter: fes.de/landesbuero-sachsen-anhalt/publikationen

Nachhaltige Finanzpolitik – Herausforderungen und Zielkonflikte

Diesem neuerlichen Sammelband, den Sie als Lesende nun vor sich haben, ist unser Gespräch mit Olaf Scholz vorangestellt. Wenige Tage vor dessen Amtsantritt als Bundeskanzler hatten wir Gelegenheit, einige für dieses Buch leitende Fragestellungen mit ihm zu diskutieren, längst nicht umfassend, aber mit einem Blick für die dringlichen Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft. Und das alles im Ausgang der inzwischen zwei Jahre währenden Krise. Denn entstanden ist dieses Buch gänzlich unter den Bedingungen und unter dem Eindruck der Coronapandemie. Diese Katastrophe fordert unsere Gesellschaft extrem – und hat nach einer über viele Jahre gehegten Stabilitätskultur inzwischen auch die Geld- und Fiskalpolitik etwas aus den Fugen geraten lassen. Die Debatte um ihre finanziellen Folgen für die Staatskasse ist voll entbrannt. Vom Beginn der Krise her betrachtet sind zunächst die Wirtschaftsleistung zurückgegangen, die Steuereinnahmen gesunken und schließlich die Ausgaben der öffentlichen Hand gestiegen. Erstmals seit Jahren hatte Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) wieder ein finanzielles Defizit. Hinzu kamen kurzfristige Milliarden Euro schwere Hilfsprogramme, u. a. um Arbeitsplätze und Existenzen zu sichern, aber auch um den Konsum als wichtige Stütze der Konjunktur und der wirtschaftlichen Erholung in Deutschland anzuschieben. All das führte zu einer enormen Neuverschuldung, wo ursprünglich schuldenfreie Haushaltsjahre geplant waren.

Nun, gegen Ende der Pandemie, stellen sich Fragen nach wieder längerfristigen Strategien, z. B. mit Blick auf die Schuldentragfähigkeit öffentlicher Haushalte. So wie es bewerkstelligt worden ist, unser föderales System auf die neue Lage einzustellen, gibt es dabei natürlich Grund zu der Annahme, dass es auch gelingen wird, mit den verschiedensten Instrumenten von Wirtschafts-, Finanz- oder Konjunkturpolitik unser Land fit und vital halten zu können. Ein Blick aus Deutschland heraus zeigt jedenfalls, dass es auch schlechter laufen kann.

Zu bewältigende Altlasten, Gegenwartsanalysen und originäre Zukunftsaufgaben sollen also in dieser Publikation thematisiert werden.

Es geht uns darum, die heutigen Herausforderungen und Zielkonflikte für eine nachhaltige Finanzpolitik in den Blick zu nehmen, gekennzeichnet durch gesellschaftliche Megatrends wie die demografische Entwicklung, Deglobalisierung, Dekarbonisierung, aber auch den deutschen Leistungsbilanzüberschuss. Wir wollen abermals einen Versuch der Orientierung unternehmen, mithin Fragen zum deutschen Finanzsystem adressieren und neben den relevanten Akteurinnen und Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – also der (Fach-) Öffentlichkeit – auch wieder interessierten Laien ein Angebot machen, sich zu befähigen, an den Diskussionen darüber »auf Augenhöhe« teilzuhaben.



Foto: Rayk Weber

Dr. Ringo Wagner
Leiter des Landesbüros Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1975 in Greifswald geboren

2019 – 2021 Lehrbeauftragter im Programm »Studieren ab 50« an der Universität Magdeburg
seit 2015 Oberstleutnant der Reserve
seit 2006 Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung
2002 – 2005 Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung (Promotion an der Universität Potsdam)
2001 – 2008 u. a. wissenschaftlicher Mitarbeiter und anschließende Tätigkeit als Lehrbeauftragter (inkl. Prüfer- und Gutachtertätigkeit) an der Universität Greifswald
1995 – 2001 Studium der Sportwissenschaft, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Greifswald und Bonn

Sehnsüchte, Konflikte, Ängste – Geld kommt nicht ohne Emotionen

Also, es geht ums Geld. Eine ziemlich wichtige Angelegenheit. Die Erinnerungen eines jeden reichen dabei bis weit in die Kindheit zurück. Der Kaufmannsladen etwa für die Kleineren, das Monopoly-Spiel für die schon Größeren oder die Geschichten über Dagobert Duck und seinen Geldspeicher: Wie viele schöne Stunden verbinden sich wohl damit? Doch auch bedrückende Erinnerungen dürften vielen Menschen nicht fremd sein. Etwa die Erfahrung, dass nicht genug Geld da war, um manchmal auch nur kleine Wünsche erfüllen zu können. Und wer hat sich nicht schon mal darüber geärgert, eine Geldstrafe zahlen zu müssen. In Geld steckt so viel Unvereinbares. Beim Geld hört die Freundschaft auf, heißt es. Kann es da überhaupt möglich sein, dass Geld auch glücklich machen soll? Manch einer verdient es, manch einer bekommt es – jedenfalls in den Augen seiner Mitmenschen. Es wird verschenkt und geerbt, gewonnen und verzockt. Man kann Geld auf der Straße verlieren, und es dort finden. Man kann es – auch wenn ich das nicht empfehle – in einen Brunnen werfen und sich etwas wünschen. Geld wird besungen als große Sehnsuchtsfantasie. Viele träumen vom Reichwerden. Das erzeugt mithin auch kriminelle Energie. Bankräuber erscheinen uns aber seltsamerweise nicht selten sympathisch – zumindest im Film. Und manchmal wird Geld auch gefälscht. Um Geld wird gebettelt, Geld wird gespendet – und wer weiß was noch. Und bei all dem wird überall ums liebe Geld auch gestritten: ob in Familien oder Parlamenten. Ab und zu wird es dabei ungemütlich. Es gibt ganz offenkundig nicht genug für alle – eine Erfahrung, die schon in alten Märchen beschrieben wird.

Bei allen Emotionen, die Geld erzeugen kann, gehört wohl die Angst zu den mächtigsten Empfindungen. Was tun wir nicht alles aus Furcht. Wir Deutschen sind z. B. bekannt dafür, uns insbesondere vor Inflation zu ängstigen. Die ist praktisch immer da. Und aus nachvollziehbaren Gründen durchaus gewollt. Doch wenn wir von Teilen der vierten Gewalt darauf aufmerksam gemacht werden, dass »die Preise explodieren«, dann macht das Eindruck. In den vergangenen Jahren ist ein Anstieg der privaten Sparquote u. a. auch aufgrund pandemiebedingt fehlender Konsummöglichkeiten zu beobachten gewesen. Unter der Annahme, dass es irgendwann in absehbarer Zeit zu einem Ende der Pandemie kommt, ist geschlussfolgert worden, dass es dann eine nachgelagerte/nachholende erhöhte Nachfrage nach Konsumgütern geben würde und damit verbunden einen temporären Preisanstieg – alles nicht weiter schlimm. Inzwischen aber wird auch davon ausgegangen, dass wir vielleicht auf Jahre hin mit einer erhöhten Inflation zu rechnen haben. Dem könnte begegnet werden mit einer Erhöhung der Leitzinsen. Dazu wird es in den USA wohl auch schon bald kommen. Doch im Euro-Währungsraum ist das von der Europäischen Zentralbank (EZB) vorerst nicht zu erwarten – ebenfalls aus nachvollziehbaren Gründen.

Doch warum ist das alles so? Wie hängt das miteinander zusammen? Wie erklärt man den Menschen abseits reißerischer Schlagzeilen solche durchaus ja anspruchsvollen Sachverhalte?

Wir wollen uns darum bemühen – ohne den Anspruch, letzte Gewissheiten zu vermitteln. Wer wie ich mit 26 Jahren schon die dritte Währung in seinem Portemonnaie hatte, der kann das auch auf diesem Feld nicht sehr überzeugend. Besonders umtriebige Versicherungsvertreter oder Anlageberater, die allzu genau wussten, was in noch einmal 26 Jahren sein wird, hatten es deshalb auch immer besonders schwer mit mir. Aber das bedeutet natürlich nicht, dass nicht auch ich schon immer ein außerordentliches Interesse an prognostiven Argumentationen hatte. Die sind riskanter als viele geschliffene Ex-Post-Analysen, bei denen die Ereignisse – was meistens leichter ist – erst hinterher erklärt werden. Wer noch etwas werden will, der verzichtet vielleicht lieber darauf. Aber sie sind eben auch spannender. So jemand, der noch auf viele Jahre an seinem Hausbaukredit zu knabbern hat, möchte doch nur zu gern wissen, wie lange die Inflation hoch und die Zinsen dabei noch niedrig sein werden – mithin also die Sterne für ihn günstig stehen. Vielen Volkswirtschaften, nicht allein im Süden Europas, geht es wohl ähnlich – auch wenn der Vergleich hinken mag. Andere fragen sich, wer für die Kosten der Coronakrise schlussendlich wird aufkommen müssen oder ob wir in den kommenden Jahren genug Wachstum haben werden, zumindest auf einem Level oberhalb des Zinsniveaus, damit unsere Staatsschuldenquote vielleicht von allein wieder ins Lot kommt.

Und während dieser Beitrag geschrieben wird, entsteht mit dem Krieg in der Ukraine eine neue schwere Krise in Europa – und auch da, ob es uns gefällt oder nicht, reden wir wieder über Konjunktur, Staatsschulden und Inflation, mithin über Geld. Die Frage, wie wir unser Land fiskalisch halbwegs stabil auf die nächste(n) Krise(n), was immer es dann noch sein wird, einstellen wollen, braucht Antworten.

Neue Verschuldungsspielräume – die Debatte um die Schuldenbremse

Überhaupt die Sache mit den Schulden: nach der Inflation und den Zinsen das nächste große Thema unserer Zeit. Ende des Jahres 2020 gab es eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Die Grundaussage war, dass Staaten mit einer Schuldenbremse besser aus Krisen herauskommen würden als andere. Und besonders gut wäre es, die Grenzen für die Schuldenaufnahme während der Krise

auszusetzen und danach schrittweise wieder einzuführen. Die Schlussfolgerung war also, dass die Bundesregierung mit dem »Aussetzen« der Schuldenbremse (und der europäischen Fiskalregeln) für (Stand damals) 2020 und 2021 richtig gehandelt habe. Zugleich war damit ein Statement gesetzt für ein Wiederanziehen der Schuldenbremse. Ein anderes Argument war, dass Staatsverschuldung nichts mehr kosten würde, eben wegen der anhaltenden Niedrigzinsphase, und es deshalb keinen Grund gäbe, zu den alten Regeln zurückzukehren. Die Frage also lautet(e), wie viele neue Schulden nach der Pandemie angemessen und richtig, mithin tragfähig wären bzw. wie (noch) zukunftsfähige Staatsfinanzen eigentlich aussehen müssten.

Es gab dazu viele öffentliche Beiträge, und wir haben mit vielen unserer Gesprächspartnerinnen und -partner zu diesem Buch darüber gesprochen, um zu erfahren, wie sie diese gesellschaftliche Debatte sehen und welche Positionen sie hier vertreten. Sehr intensiv ist dabei über »die« Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG) auch gestritten worden. Sie besagt im Grunde, dass der Staat in normalen Zeiten keine Schulden machen soll, das heißt, mit dem Geld auskommen muss, was er hat. Die Regelungen dazu verlangen, eine in Krisen erlaubte Verschuldung mit einem Tilgungsplan zu verknüpfen.

Insofern ist die Schuldenbremse – nebenbei bemerkt – auch nicht ausgesetzt, sondern funktioniert so, wie sie im Krisenmodus funktionieren soll. Doch was, wenn die Schuldenbremse ab 2023 wieder im Normalmodus läuft, umgangssprachlich also »wieder eingehalten wird«?

Das würde insbesondere den Ländern eine strukturelle Nettoneuverschuldung dann nicht mehr erlauben. Perspektivisch dürften überdies die Tilgungsverpflichtungen ansteigen. Die Wertpapiere von Ländern wie Sachsen-Anhalt, finanzpolitisch am Abgrund gewähnt, werden vielleicht nicht mehr so gefragt sein.

Also wird jetzt überall nach Stellschrauben zur Erweiterung der Verschuldungsspielräume gesucht. Manche sprechen von einem Aufweichen der Schuldenbremse und fragen sich, wozu das gut sein soll. Eine Revision der sogenannten Konjunkturkomponente ist im Gespräch oder die Idee, unter Ausnutzung der pandemiebedingten Ausnahmesituation jetzt noch schnell Kredite aufzunehmen und gewissermaßen in die Vorratskammer zu packen. Ein anderer Vorschlag lautet, wenigstens doch die Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen. Dagegen wird eingewendet, dass man ja auch in den vergangenen Jahren, also in einer Zeit der Hochkonjunktur, schon mehr hätte investieren können. Hat man aber nicht, u. a. wegen Engpässen im Baugewerbe oder fehlender Planungskapazitäten. Die Schuldenbremse für sich genommen sei nicht die Investitionsbremse gewesen. Es würde also ein objektiver Grund fehlen, hier Hand anzulegen. Die Frage sei nicht, wie viel wir investieren wollen, sondern wie viel wir können.



Gewinner und Verlierer der Zinswende – spielen Sie mit, gedanklich!

Schnell kann es passieren, dass man vom Hölzchen aufs Stöckchen kommt. Wenn beispielsweise Olaf Scholz bei den sogenannten Zukunftsinvestitionen im Wesentlichen über privatwirtschaftliche Investitionen redet, dann kann das Gespräch auch bei der Beobachtung landen, dass viele Unternehmen für ihre Investitionen heute viel weniger als früher auf Darlehen angewiesen sind. Das hat wohl mit der Digitalisierung und damit verbunden sinkenden Kosten für neue Technologien zu tun. Auf jeden Fall aber leistet auch dieser Umstand einen Beitrag, das Zinsniveau unter Druck zu halten. Irgendwie bleibt man auch damit im Thema. Egal, wo man startet: Plötzlich findet man sich wieder auf einem dieser vielen Felder, um die es im vorliegenden Band gehen soll.

Schon an meinen bisherigen knappen Ausführungen lässt sich erahnen, wie schnell dabei die »Flughöhe« wechseln kann. Mal menschelt es, mal wird es fachspezifisch. Das – liebe Lesenden – blüht Ihnen im Buch. Ich hoffe, dass wir Sie an der einen oder anderen Stelle verfangen können. Lassen Sie sich nicht vom Umfang abschrecken. Sie müssen nicht wie bei einem Roman von vorne bis hinten lesen, sondern können auch mittendrin einsteigen. Sehen Sie sich die »Spielwiesen« an, die uns der zu betrachtende Gegenstand bietet.

Es ist ein ständiges Auf und Ab. Immer gibt es irgendwie Gewinner und Verlierer. Keiner will bei den Dummen stehen, die zu spät zur Party kommen. Stress pur! Immer ist irgendwo Alarm, und immer häufiger gibt es zuletzt Zweifel an den ökonomischen Modellen. Das ist aufregend.

Spielen Sie doch z. B. – nach den Urgesetzen der Ökonomie – Signal und Steuerung der Zinswende gedanklich für sich einmal durch. Das Geld ist derzeit billig, weil so viel davon da ist – auch wenn das viele mit Blick auf ihr Bankkonto gar nicht glauben können. Das hat wohl u. a. mit der steigenden Lebenserwartung zu tun. Kommt es dennoch zu einer erhöhten (Kredit-)Nachfrage nach Kapital, und die öffentlichen Haushalte machen ja gerade reichlich Schulden, müssten die Zinsen – der Preis des Geldes – eigentlich wieder steigen. Davon würden die Sparenden profitieren. Steigende Zinsen würden überdies die erwartete Zinskluft zwischen den USA und Europa und damit den befürchteten Kapitalabfluss nach Amerika unwahrscheinlicher werden lassen. Das wiederum verhindert eine Schwächung des Euro sowie ein Ansteigen der Importpreise und leistet folglich einen Beitrag zu einer Eindämmung der Inflation. Steigende Zinsen könnten aber wiederum die Konjunktur und die Löhne drücken. Den vielen Haushalten in Deutschland, die kein Finanzvermögen/keine Ersparnisse haben, hilft das nicht. Die Staatsverschuldung wird unter Stress geraten. Und wenn dieses ganze Gefüge heute noch so stimmt, dann werden die Immobilienpreise beeinflusst und die Börse belastet. Eine solche Trendumkehr wird »dem Markt« Liquidität nicht nur erhalten, sondern auch entziehen.

Kryptogeld – fauler Zauber oder Wegbereiter eines freien Finanzsystems?

Nichts davon zeichnet sich gegenwärtig ab. Vielleicht funktioniert der (Spät-)Kapitalismus heute auch schon etwas anders und wir erleben gerade komplexe Anpassungsprozesse in unserer Volkswirtschaft. Ließe die sich – um auf das nächste Feld zu springen – vielleicht (geldpolitisch) auch steuern, wenn Geld digitalisiert wäre – Stichwort »digitaler Euro«? Und was ist mit den sogenannten Kryptowährungen? Davon gibt es inzwischen Tausende. Vermögensaufbau findet heute auch in Serverzentren statt, in denen Bitcoins & Co. und damit »neue« Liquidität digital erzeugt werden. Der Rubel rollt auch hier, und die Gier ist neu entfacht. Vielleicht ist das ja doch mehr als Firlefanz, Zockerei und fauler Zauber – wie manche warnen. Weist es uns gar den Weg in ein wirklich unabhängiges, freies Finanzsystem, zu dem auch Menschen ohne Konto und festen Wohnsitz Zugang haben? Oder ist das zu dick aufgetragen, weil es am Ende doch nur darum geht, wer Macht und Kontrolle darüber hat, Erwartungen an einen stabilen Wert von »Geld« zu erzeugen? Die Kluft zwischen Arm und Reich dürfte jedenfalls bleiben – vermutlich auch weiter wachsen. Und eine seriösere Finanzindustrie verbindet sich wohl auch eher mit anderen Vorstellungen.

Kryptogeld in seiner programmierten Knappheit – für Kritikerinnen und Kritiker eine Blase ohne jeden Gegenwert – wird zudem immer öfter zu einem neuen Wertaufbewahrungsmittel erklärt, ähnlich wie der begrenzt verfügbare Rohstoff Gold. Das soll Schutz vor Inflation bieten und kann gewissermaßen als gedanklicher Gegenpol zu den zuletzt viel diskutierten Annahmen der Modern Monetary Theory auch als Ausdruck eines Unbehagens gegenüber den Möglichkeiten der Zentralbanken verstanden werden, ihre Geldmengen theoretisch unbegrenzt auszuweiten. Das wird man wohl nicht mehr zurück in die Flasche bekommen. Kann das schlecht sein, wenn selbst die Sparkassen in den Handel damit einsteigen?

Stehen wir vor einem Kampf der Geld-/Finanzsysteme?
Wird hier am staatlichen Geldmonopol gerüttelt?
Werden Bankensysteme und ihre Geschäftsmodelle fallen?

Oder wird hier ganz einfach das Neue gerade in das bestehende System integriert, anstatt es abzulösen?

In Deutschland scheint überdies eine junge Generation mit einem unkomplizierteren Verhältnis zum Aktienmarkt heranzuwachsen. Plötzlich geht es um dessen Demokratisierung statt um Wertpapierskepsis. Sogenannte Neo-Broker eröffnen jenseits etablierter Anbieter völlig neue und einfach zu benutzende Möglichkeiten des Handels mit Finanzprodukten (Trading). Auch jüngere Ostdeutsche verfügen dabei immer häufiger über finanzielle Spielräume und können es sich leisten, als Anlegerinnen und Anleger an der Börse aktiv mitzumischen. Der Ost-West-Unterschied löst sich hier auf – eine gute Nachricht.

Geld – ein komplexes und vielgestaltiges Thema

Vieles ist noch gar nicht erwähnt, etwa die aktuell drohende Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale, in der Löhne und Personalknappheit zu neuerlichen Inflationstreibern werden könnten. Oder die Steuerpolitik bzw. der Steuerwettbewerb inklusive der Probleme Steuervermeidung und Geldwäsche. Über Ratingagenturen oder Defizite in der Finanzaufsicht wurde auch noch nicht gesprochen. Und der Finanzplatz Deutschland als Ganzes würde überhaupt eine ganz eigene Betrachtung verdienen, gerade auch im europäischen Vergleich. Es gibt so viele Fragen, also blättern Sie sich durch die folgenden Seiten. Noch einmal will ich an dieser Stelle die Brücke zurück zum ersten Buch schlagen: Geld prägt Strukturen. Begünstigen nicht die verknoteten Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, dass die Länder in ihrer Mehrheit als politische Gestaltungseinheit in der Bedeutungslosigkeit versinken, so wie jetzt schon viele Landkreise? Braucht es nicht bei diesem schon so lange zu beobachtenden Trend irgendwann wieder eine Modernisierung der föderalen Finanzverfassung, in deren Zuge wir abermals über Länderfusionen oder Gebietsreformen nachdenken müssen?



Jens Bullerjahn
1962 in Halle (Saale) geboren

seit 2016 Berater für Wirtschaft und Finanzen
2012 – 2016 Vorsitzender der Tarifgemeinschaft der Länder
2006 – 2007 stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD
2006 – 2016 Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident in Sachsen-Anhalt, Mitglied des Bundesrates, Mitglied der Föderalismuskommissionen II und III
1990 – 2016 Mitglied des Landtages Sachsen-Anhalt, Parlamentarischer Geschäftsführer, Vorsitzender der SPD-Fraktion
1990 Gemeinderat, Kreistag
1979 – 1990 Elektromonteur, Elektroingenieur im Mansfelder Land

Angesichts der sich auch in diesem Buch entfaltenden Komplexität und Vielgestaltigkeit des zu behandelnden Themas Geld gab es keinen Grund, im Vergleich zum Föderalismus-Buch Herangehensweise, Konzeption oder Gestaltung grundsätzlich neu zu erfinden.

Die Fragen, denen in Beiträgen oder Interviewgesprächen nachzugehen wieder sehr unterschiedliche Autorinnen und Autoren gebeten wurden, sind breitbandig angelegt – für Jens Bullerjahn eine stete Befassung auch mit seiner eigenen Amtszeit als Finanzminister von Sachsen-Anhalt in der Zeit von 2006 bis 2016. Für seine finanzpolitischen Überzeugungen von Feind, aber auch manchem Freund schwer gescholten und nicht selten als Sparminister verunglimpft, ringt er bis heute um die Deutungshoheit seines politischen Handelns. Dass es z. B. falsch war, in den nach seinem Ausscheiden aus dem Amt zunächst noch konjunkturell guten Jahren von ihm eingeführte haushaltspolitische Vorsorgeinstrumente wie die Steuerschwankungsreserve aufzubrauchen oder die Zuführungen in den Pensionslastenfonds »seines« Bundeslandes einzufrieren, wird dabei inzwischen kaum mehr bestritten. Daraus nun ewige Wahrheiten abzuleiten ist seine Sache allerdings auch nicht. Ich persönlich kenne im Vergleich zu ihm nur wenige andere Menschen, die auf einem bestimmten Politikfeld so getrieben sind von der Neugierde an dem, was möglich wäre.

Forschungseifer treibt auch die Wissenschaft voran. Aus ihr heraus hat es Michael Thöne als geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, langjähriger wissenschaftlicher Politikberater – u. a. für zehn Bundesministerien, zahlreiche Landesregierungen, Bundestag, Landtage, Kommunalverbände und Kommunen, einige ausländische Regierungen, EU-Institutionen, die OECD und die WTO – sowie Mitglied in zahlreichen nationalen und internationalen Fachgremien mit seinen Beiträgen immer wieder geschafft, eine über das akademische Publikum hinausreichende interessierte Öffentlichkeit in Politik und Verwaltung zu erreichen. Dies wird als wesentliches Kriterium erachtet, um neben erfolgreicher Politikberatung mit der zu einem schwierigen Thema nun vorliegenden Publikation auch dem Bildungsauftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) gerecht zu werden. Schwerpunkte seiner Arbeit sind u. a. der Fiskalföderalismus, die Staatsverschuldung und Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte, Steuerpolitik und Subventionen. Beide – Jens Bullerjahn und Michael Thöne – kennen und schätzen sich nach einer langen Zeit des erfolgreichen Miteinanders in den unterschiedlichen Rollen. Nach einer Reihe von Vorgesprächen seit August 2020 waren wir zusammen davon überzeugt, dass eine gemeinschaftliche Leistungserbringung den größtmöglichen Erfolg garantiert.



Dr. Michael Thöne
1967 in Hannover geboren

seit mehr als 20 Jahren als wissenschaftlicher Politikberater tätig
seit 1992 tätig am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln (FiFo Köln), nunmehr als Geschäftsführender Direktor
1989 – 1995 Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft an der Universität zu Köln und am Trinity College, University of Dublin

Unterstützung bei der Bebilderung gewährte uns der Leiter des Landesmünzkabinetts und Vorsitzende des Museumsverbandes von Sachsen-Anhalt, Ulf Dräger. Im gemeinsamen Wirken mit Alfred Reichenberger vom Landesmuseum für Vorgeschichte Halle (Saale) bekam dieses Buch dadurch eine besondere Note. Daran haben auch Klaus Pockrandt für die grafische Gestaltung und Bildkonzeption sowie Sönke Hallmann für das Lektorat einen großen Anteil. Ich bin allen Mitwirkenden sehr dankbar. Und zusammen sind wir den vielen Autorinnen und Autoren zugetan, ohne deren Beiträge es nichts zu bearbeiten gegeben hätte.

Die vielen Impulse, die unterzubringen in dieser Textsammlung nicht mehr möglich war, bleiben unser Geheimnis – etwa zur Frage der Ablösung der an die Kirchen gezahlten Staatsleistungen als ein seit über 100 Jahren unerfüllter Verfassungsauftrag, um dann doch ein Beispiel zu verraten. Aber wahrscheinlich werden Sie, liebe Lesenden, auch von selbst drauf kommen, was sonst noch alles hätte sein können. So oder so wünsche ich allen eine anregende Lektüre.











MÜNZEN UND DIE SPD

Fotos: Falk Wenzel, privat

Münzen dokumentieren die Geschichte der Sozialdemokratie

Die lange Geschichte der SPD spiegelt sich selbstverständlich auch in Münzen und Medaillen. Medaillen für die Teilnehmer von Parteitagen waren bereits im späten 19. Jahrhundert beliebte Erinnerungszeichen. Häufig haben sie Ösen, damit sie symbolkräftig und sichtbar getragen werden konnten. Es sind heute gesuchte kleine Denkmale der ältesten parlamentarischen Kraft Deutschlands.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gaben beide deutsche Staaten Gedenkmünzen auf verdienstvolle Sozialdemokraten heraus. Die DDR widmete z. B. August Bebel zum 60.Todestag 1973 und Wilhelm Liebknecht zum 150. Geburtstag 1976 künstlerisch anspruchsvolle 20-Mark-Editionen. Die Bundesrepublik ehrte 1975 anlässlich des 50. Todestages den ersten sozialdemokratischen Reichspräsidenten der Weimarer Republik und Namensgeber der dieses Buch herausgebenden Stiftung Friedrich Ebert mit einer 5-Mark Münze. Sie hatte immerhin eine Auflage von acht Millionen Exemplaren und war damit potentiell in jedem Portemonnaie zu finden. In diese Reihe gehören auch die 2-Mark Stücke auf Kurt Schumacher (1979) und Willy Brandt (1996) sowie die 2-Euro-Münzen für Willy Brandt (2020) und Helmut Schmidt (2018). Bemerkenswert sind die Editionen auf Karl Marx. Im Jahr 1983 gab die Bundesrepublik auf Drängen der SPD und nach einer hitzigen Debatte im Bundestag eine 5-Mark-Münze anlässlich des 100. Todestages des Philosophen heraus, die sich mit der gleichzeitigen Edition der DDR messen lassen musste. Diese hatte bereits 1968 eine 20-Mark-Münze zum 150. Geburtstag herausgegeben.

ULF DRÄGER

Aber was das alles kostet! Wer soll das bezahlen? Das reißt doch Riesenlöcher, die nicht so einfach zu stopfen sind. Das verlängert doch die Krise auf ewig. Hätte man nicht schnell und schmerzhaft kämpfen sollen?

Wie soll denn das gehen – du siehst doch selbst, dass die Pandemie noch nicht vorbei ist. Besonders dort, wo man nichts gemacht hat.

Aber die Verhältnismäßigkeit! Das ist doch alles nicht mehr ausgeglichen! Was jetzt an Kosten auf uns zukommt. Was die Kinder auszuhalten haben, da ist viel Porzellan zerschlagen worden.

Du meinst, das war mit Kanonen auf Spatzen?

Na ja …

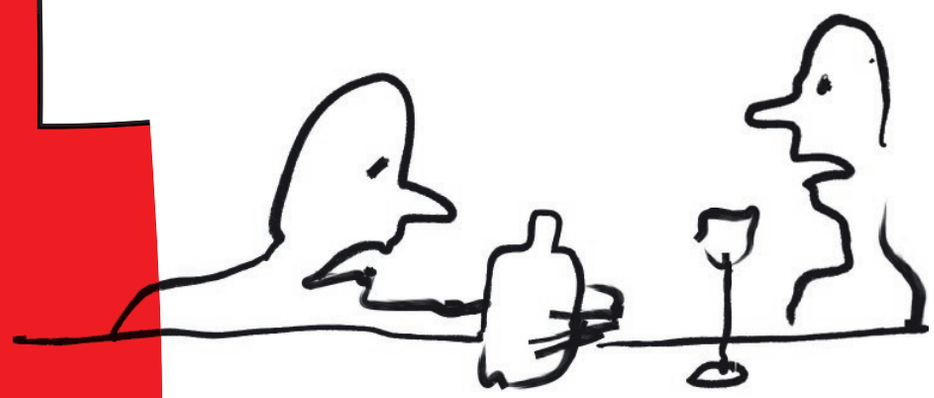
Na was?

Na ja, ich finde einfach, dass man sich überlegen muss, was das alles zusammen kostet. Also auch die Kollateralschäden. Und für die Psyche! Und Freiheit!

Was ist das Leben wert? Wie willst du das bemessen? Und außerdem: Hätte hätte Fahrradkette. Wie soll man denn wissen, was es gekostet hätte, wenn man nix macht?

Wenn ich mich mal einmischen darf: Das Wachstum nach einer Krise wird regelmäßig unterschätzt. Schon in diesem Jahr wird in deutsche Start-ups Geld gepumpt, das man sich vorher nicht hat vorstellen können. Da gibt es viele, die investieren wollen, die jetzt was nachholen wollen, das pusht uns!

Schlaumeier!



Ein Beispiel für die Auswirkungen von großen Krisen

DAS GELD FÜR CORONA



Michael Thöne

Krisenkosten

Eine Zeit, reich an Krisen

Was kostet uns die Krise? Diese Frage wurde in den vergangenen Jahren und wird auch aktuell immer wieder gestellt – allerdings nicht immer in Bezug auf dieselbe Krise. Global sind die 2020er Jahre von Anfang an durch die Coronapandemie geprägt, dieser enormen gesundheitlichen Krise, die einen schweren wirtschaftlichen Einbruch nach sich gezogen hat. Kurz vor Fertigstellung dieses Buches hat Russland an 24.2.2022 auf breiter Front die Ukraine angegriffen und damit seine seit 2014 anhaltende Aggression gegen das Land zum vollen Krieg eskaliert. Dieser Krieg ist selbst die vorrangige menschliche und völkerrechtliche Katastrophe. Doch zieht er auch weite Kreise.

> Der Krieg verursacht Krisen in ganz unterschiedlichen Dimensionen jenseits der Grenzen der kriegführenden Nationen – als Wirtschafts-, Energie- und Nahrungsmittelkrise, als neue Flüchtlingskrise und als originär sicherheitspolitische Krise.

Aus deutscher Sicht kommt bei den Krisen der noch jungen 2020er Jahre noch das dramatische Hochwasser infolge des Tiefs »Bernd« hinzu. Im Juli 2021 hat diese Flut binnen einer Nacht in Rheinland-Pfalz, in Nordrhein-Westfalen und in der belgischen Wallonie, aber auch in Bayern und Sachsen zusammen 220 Menschen das Leben gekostet und enorme Zerstörungen hinterlassen.

Hochwasser

Es sind derartige akute Krisen, die – neben vielen anderen Fragen – regulär auch die Frage nach ihren Kosten aufkommen lassen. Beim Juli-Hochwasser schätzte der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft die versicherten Schäden allein in Deutschland auf rund 7 Milliarden Euro. Doch das beziffert nicht die ganzen Kosten, die nach dieser Naturkatastrophe zu bewältigen sind. Bund und Länder haben im September 2021 das Sondervermögen »Aufbauhilfe 2021« als nationalen Solidaritätsfonds auf den Weg gebracht, das zusammen 30 Milliarden Euro neue Bundesschuld aufnimmt und für Nothilfe und Wiederaufbau zur Verfügung stehen soll. Die Tilgung der Schulden erfolgt über 30 Jahre. Dabei trägt der Bund 16 Milliarden Euro und alle Länder – nicht nur die betroffenen – steuern 14 Milliarden Euro bei, indem sie zugunsten des Bundes auf entsprechende Umsatzanteile verzichten. Ob diese Summe zur Bewältigung dieser Krisenkosten ausreicht oder ob sie, umgekehrt, in der Gänze dafür benötigt wird, ist Anfang 2022 noch unklar. Insofern sind die 30 Milliarden Euro des Sondervermögens eher ein Zeichen der großen und schnellen Bereitschaft, die entstandenen Schäden zu beseitigen, als ein Indikator für das Ausmaß der »wahren« Krisenkosten.

Überfall auf die Ukraine

Was den Krieg in der Ukraine und dessen Konsequenzen angeht, wären schon bei Erscheinen dieses Buches alle Kostenschätzungen überholt, die hier wenige Wochen vorher festgehalten würden. Das heißt aber nicht, dass Krieg und Krise nicht auch in finanzieller Hinsicht intensiv betrachtet würden. Natürlich stehen die Zahlen der Kriegsopfer in Zivilbevölkerung und bei beiden Streitkräften im Vordergrund. Aber die monetäre Perspektive folgt dem unmittelbar. Für die Ukraine sind dies zunächst einmal die Schäden durch zerstörte Städte und Infrastrukturen und die Kosten der Waffen. Hinzu kommen die Einbußen durch den erzwungenen Stillstand der Wirtschaft. Mit Blick auf Russland richtet sich das westliche Interesse stärker auf die ökonomischen Schäden, die von den eigenen Sanktionen bewirkt werden, und auf die Frage, wie lange sich Putin diesen Krieg leisten kann.

Im europäischen Umfeld – und damit auch für Deutschland – ist man noch dabei, sich einen Überblick über die Arten der Krisenkosten zu machen, wie sie die EU-Mitgliedstaaten in der Folge des Kriegs treffen. Direkte Ausgaben sind dabei vor allem zu leisten für die Aufnahme der vor dem Krieg geflüchteten Menschen und für die der Ukraine zur Verfügung gestellten Hilfsgüter und Waffen. Die indirekten Kosten eines solchen Krieges in der Nachbarschaft sind für ein Land wie Deutschland vielschichtig. Neben dem kriegsbedingt entfallenden Handel mit der Ukraine – und dem sanktionsbedingt entfallenden Handel mit Russland – sind das zunächst Stillstände in der Industrie, wenn sich fehlende Vorprodukte kurzfristig nicht substituieren lassen. Steigende Preise für Getreide und Speiseöl belasten nicht

nur die Verbraucherinnen und Verbraucher, sie erhöhen auch den Finanzbedarf der Hungerbekämpfung im globalen Süden.

Schließlich schaffen steigende Energiepreise neue Belastungen für Haushalte und Wirtschaft. Wo diese Mehrbelastungen vonseiten des Staates zum Teil sozial abgefedert werden, kommen die ersten Entscheidungen zur Umverteilung von Krisenkosten hinzu.

> Gerade im Energiebereich zeichnet sich zudem schon sehr früh ab, dass es schwierig sein kann, Krisenkosten von solchen Ausgaben zu unterscheiden, die entstehen, weil sich anlässlich der Krise die Welt verändert: Spätestens durch den Angriffskrieg ist deutlich geworden, dass weite Teile Ost- und Mitteleuropas viel zu stark auf russische fossile Energien angewiesen sind. Gerade beim Erdgas sind die Abhängigkeiten besonders hoch.

Die nun enorm verstärkten Bemühungen, solche Abhängigkeiten durch Importstrukturen für Flüssiggas und durch erneuerbare Energien zu senken, sind sichtlich eine Folge der Krise. Zugleich aber dienen sie der Diversifizierung und dem Klimaschutz sowie schrittweise der energiepolitischen Souveränität Europas. Sind Ausgaben, die durch eine Krise veranlasst werden, die aber auch einem Gemeinschaftsgut dienen, das unabhängig vom Anlass einen hohen Wert an sich hat, noch als Krisenkosten zu verstehen oder nicht?

Ist die Coronakrise vorüber?

Diese Frage kann angesichts der Ukrainekrise noch nicht beantwortet werden. Hier verspricht die im Vergleich dazu »ältere« Coronakrise bessere Einblicke. Im Frühjahr 2022 liegt der Beginn der globalen Coronapandemie schon mehr als zwei Jahre zurück. Immer noch ist sie nicht überwunden. In Rekordgeschwindigkeit wurden in der Zwischenzeit mehrere Impfstoffe gegen das Virus entwickelt. Auch etablieren sich mittlerweile erste Medikamente zur Heilung bzw. Milderung der Krankheit Covid-19. Dennoch ist Corona nicht überstanden. Bei Fertigstellung dieses Buches wird die Pandemie allmählich zur Endemie, sie wird Teil unseres Lebens. Durch stetig verbesserte Impfstoffe, durch deren fortschreitende Verbreitung um den Globus und durch die besseren Behandlungsmöglichkeiten sieht es so aus, als wenn das auch wortwörtlich Teil des Lebens heißt – und immer seltener Ursache von großem Leid und Sterben. Auch wenn wir damit keineswegs gegen böse Überraschungen gefeit sind, die Corona vielleicht noch bereithält: Es sieht so aus, als wenn der Einfluss von Corona langsam abklingt, auch wenn das Virus bleiben wird.

In dieser Situation könnte man mit gutem Recht argumentieren, dass eine Gesamtschau, was Corona uns gekostet hat, noch verfrüht sei. Andererseits ist der Zeitpunkt, an dem Corona zu einem Teil des normalen Lebens wird – eines anderen Lebens als vor Corona – vielleicht genau der richtige Zeitpunkt, vom Ende der Krise zu sprechen, auch wenn es nicht das Ende von Corona ist.

Krisen verändern die Welt (nicht)

Hier stoßen zwei unterschiedliche Wahrnehmungen von Krise aufeinander, die auch für die Krisenkosten wichtig sind. Zunächst ist da die akute wirtschaftliche und/oder soziale Krise als eine schwere und unerwartete Störung eines Normalzustandes. Das System wird durch die Krise aus dem Gleichgewicht gebracht. Das Ende der Krise ist erreicht, sobald man zu diesem als normal empfundenen Gleichgewicht – dem business as usual – zurückgekehrt ist. Gerade in der ökonomischen Analyse spielt das Bild von gleichgewichtigen Entwicklungen als Normalität und von Schocks, die zeitweise von diesem Gleichgewichtspfad wegführen, eine große Rolle.

Die zweite Wahrnehmung einer akuten Krise entsteht erst, während sich die Krise weiter entfaltet: In der Überwindung der Krise wird irgendwann deutlich, dass das System nicht in das ursprüngliche Gleichgewicht zurückkehrt.

> Die Krise stößt, bildlich gesprochen, das System vom bisherigen Pfad herunter. Wirtschaft und Gesellschaft pendeln sich nach der Krise auf einem neuen, einem anderen Entwicklungspfad ein. Die akute Krise, die ex ante als vorübergehend angesehen wurde, hat ex post die Welt auf Dauer verändert.

Sofern eine Störung nicht derart zerstörerisch ist, dass an ein einfaches Vorübergehen nicht zu denken ist, erfährt man erst währenddessen, ob es »nur« eine transitorische Krise bleibt oder sich doch zur transformativen Krise entwickelt.















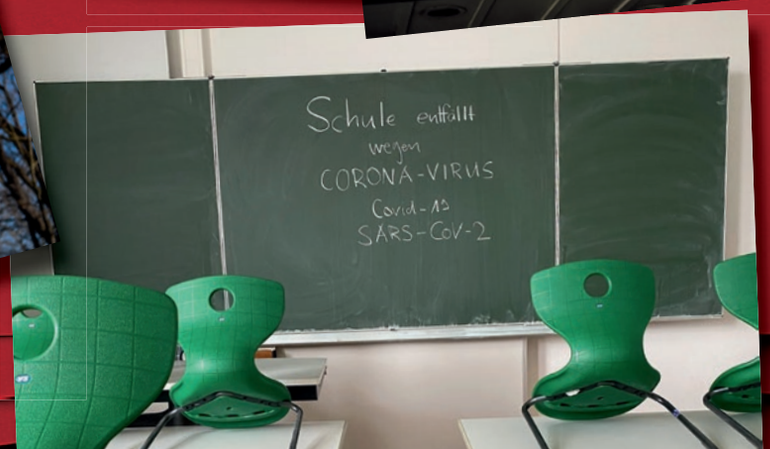








Foto: picture alliance/Unsplash

Krise in der Schuldenbremse

Diese Unterscheidung von transitorischer und transformativer Krise wirft auch ein neues Licht auf die staatliche Finanzierung oder Abfederung von Krisenkosten im Rahmen der Schuldenbremse oder vergleichbarer europäischer Fiskalregeln. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubt den EU-Mitgliedstaaten, in besonderen Krisensituationen von ihren normalen, die Neuverschuldung begrenzenden Regeln abzuweichen. In Deutschland regelt das die sogenannte Schuldenbremse des Artikels 115 des Grundgesetzes (GG). In der Konjunkturregel der Schuldenbremse dominiert das Bild einer symmetrischen Schwankung der volkswirtschaftlichen Entwicklung um einen Gleichgewichtspfad herum: »Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.« Doch konjunkturelle Schwankungen sind keine Krisen. Für Krisen sieht Artikel 115 GG Ausnahmen von der Regel vor: »Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der (…) aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.« Hier hat sich der Verfassungsgeber nicht so klar festlegen wollen. Denn das Unvorhersehbare kann naturgemäß nicht gut vorhergesehen werden.

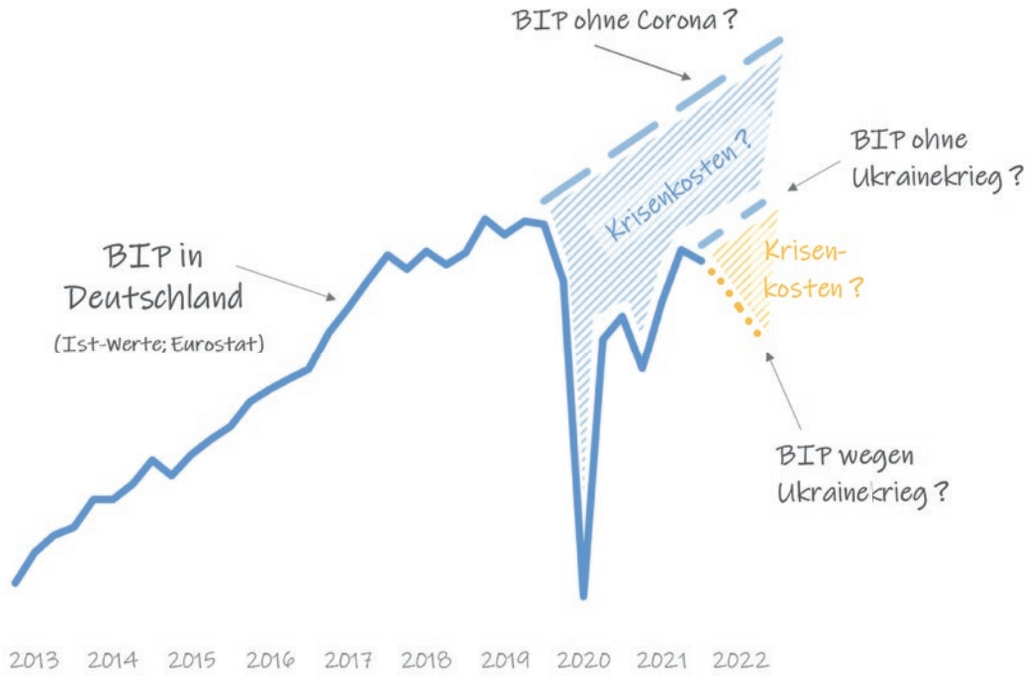
Dass hier dennoch eher das Bild der Krise als ein Vorübergang die Formulierung geprägt hat, wird an den Regelungen zum Tilgungsplan deutlich. Sie setzen unausgesprochen voraus, dass das Ende der Krise und der Zustand von Wirtschaft und Staatsfinanzen danach schon zum Zeitpunkt des Beschlusses zur Aussetzung der Schuldenbremse absehbar sind.

Das ist in der undramatischen Haltung, die von einer direkten Überwindbarkeit kommender Krisen ausgeht, gewiss die bessere Herangehensweise. Zugleich lässt das Grundgesetz genug Raum zum parlamentarischen Nachsteuern, wenn sich eine Krise auch in finanzieller Hinsicht als unvorhersehbarer und transformativer herausbilden sollte, als das anfangs abzusehen war.

Coronakosten, makroökonomisch kalkuliert

Mit diesem Wissen lohnt nun der etwas konkretere Blick auf die Krisenkosten der Coronapandemie. Dabei wird hier nicht der Anspruch erhoben, mit den zusammengetragenen Zahlen mehr als eine grobe Illustration von Kostendimensionen zu bieten. Auch soll es hier nicht darum gehen, ob und wie diese Krisenkosten zur grundgesetzlichen Schuldenbremse passen. Artikel 115 GG ist, wie gesagt, bei Notlagen am wenigsten eindeutig – und diese Uneindeutigkeit zeugt von ehrlicher Voraussicht des Verfassungsgebers.

Makroökonomische Schätzungen der Kosten der Coronakrise nutzen explizit das Bild eines »normalen« Business-as-usual-Pfades, den die Volkswirtschaft genommen hätte, wenn die Pandemie nicht eingetreten wäre. Im Februar 2022 hat zum Beispiel das Münchner ifo-Institut errechnet, Corona habe Deutschland für die Jahre 2020 und 2021 wirtschaftliche Ausfälle von 330 Milliarden Euro gebracht. Das normalerweise erwartete Trendwachstum der Volkswirtschaft hätte in beiden Jahren, so wurde angenommen, jeweils real 1,3 Prozent betragen. Tatsächlich ist die Wirtschaft im Jahr 2020 um 4,6 Prozent eingebrochen, und auch das Wachstum des Jahres 2021 konnte diese Lücke nicht schließen.



Grafik: Michael Thöne 2022

Die Grafik zum deutschen Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit 2013 illustriert diese Art der Kalkulation von Krisenkosten als nicht realisierte Wirtschaftsleistung gegenüber einem als normal erwarteten Wachstumspfad, der dann doch fiktiv blieb. Gerade die recht stabile Entwicklung der Jahre 2013 bis 2019 veranschaulicht, dass eine solche Art der makroökonomischen Schätzung sehr plausibel ist. Dennoch ist es

unvermeidlich ein »Was wäre gewesen, wenn es anders gewesen wäre«-Szenario. Es stellt die Krisenkosten gewissermaßen als Phantomschmerz dar. Zwar stecken in den so kalkulierten Krisenkosten auch viele Ausgaben, die zum Ersatz entfallener Arbeit und Produktion geleistet worden sind, allen voran die Überbrückungshilfen an Unternehmen und das Kurzarbeitergeld. Dennoch werden hier zu den Krisenkosten auch solche Leistungen gezählt, die nie real geworden sind. Dieser Unterschied ist für unsere Wahrnehmung der Krisenkosten und den daraus folgenden Belastungen sehr wichtig.

> Denn die menschliche Natur bewertet Verluste asymmetrisch: Etwas zu verlieren, was man tatsächlich schon hatte, wird als wesentlich schmerzlicher empfunden als der Verzicht auf etwas, das man vernünftigerweise erwarten konnte, aber gar nicht bekommen hat.

Die moderne Verhaltensökonomik bezeichnet dieses altbekannte Phänomen als Verlustaversion.

In der makroökonomischen Kalkulation der Krisenkosten stecken also zwei Kostentypen, realisierte und fiktive Einbußen, die in der gesellschaftlichen und politischen Bewertung überhaupt nicht gleichgestellt sind. Das begrenzt den Nutzen dieser ökonomischen Berechnungen. Gleichwohl können derartige Kalkulationen für Gesellschaft und Politik sehr wertvolle Informationen schaffen – im Vorfeld von »geplanten Krisen«. Das Musterbeispiel für eine solche mutwillig in Kauf genommene Krise ist der Brexit, der 2016 beschlossene und ab 2021 wirksame Austritt Großbritanniens aus der EU. Hier wurden im Vorfeld mit leistungsfähigen makroökonomischen Modellen die Krisenkosten des volkswirtschaftlich schädlichen EU-Austritts mehrfach und in alarmierender Höhe abgeschätzt. Um eine informierte Entscheidung zum Austritt zu fällen, waren Schätzungen seiner ökonomischen Konsequenzen wertvoll – wann auch für die Britinnen und Briten am Ende nicht ausschlaggebend. Nach dem Brexit konnte die britische Regierung dann auf die beschriebene Asymmetrie in der Bewertung von Krisenkosten hoffen – also darauf, dass ihr die britischen Wählerinnen und Wähler die Einbuße des Wohlstandswachstums nicht übelnehmen, das wegen des Brexits gar nicht realisiert werden kann. Die Coronapandemie schließlich überlagerte derartige Betrachtungen gänzlich.

Ähnliche Überlappungseffekte gibt es, wie die Grafik oben zeigt, nun zwischen den Krisenkosten der Coronapandemie und denen infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine. Denn wenn man die makroökonomischen Kosten der Ukrainekrise für Deutschland kalkulieren wollte, fehlt ein guter Benchmark dessen, was als die »normale Entwicklung« hätte angesehen werden müssen, wenn Putins Russland sein Nachbarland nicht überfallen hätte. Dies gilt umso mehr, als beide Krisen auch transformativ wirken und die Zukunft damit noch etwas unabsehbarer wird.

Coronakosten, fiskalisch addiert

Im Vergleich dazu erscheinen die fiskalischen Krisenkosten der öffentlichen Hand, die auf Corona zurückzuführen sind, auf den ersten Blick als vergleichsweise handfeste Größen. Zum größten Teil handelt es sich hier um tatsächlich eingesetztes Geld. Die Deutsche Bundesbank hat im Februar 2022 eine Kalkulation des finanziellen Volumens der temporären Coronamaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen der Jahre 2020 und 2021 vorgelegt. Für 2020 belaufen sich diese Aufwendungen auf einen Anteil von rund 2,7 Prozent des BIP; für 2021 weist die Bundesbank knapp 3,1 Prozent des BIP aus. Für beide Jahre zusammen sind das rund 200 Milliarden Euro. Stützungsmaßnahmen für Unternehmen – vor allem Überbrückungshilfen – fielen mit rund 1,2 Prozent des BIP im Jahr 2020 und mit über 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2021 quantitativ am stärksten ins Gewicht. Zudem übernahm der Staat viele Verluste der öffentlichen Personenverkehrsunternehmen. Im Gesundheitssektor fielen umfangreiche Ausgaben für Impfungen und Tests, für Schutzausrüstungen und Medikamente an. Zudem leistete der Bund einen Ausgleich an Krankenhäuser, die freie Kapazitäten vorhielten. Die privaten Haushalte erhielten Hilfen bei coronabedingten Verdienstausfällen, in Form eines Kinderbonus sowie durch Einmalzahlungen im Rahmen der Grundsicherung und durch aufgestockte Leistungen der Bundesagentur für Arbeit. Zu den finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand zählen auch noch die Einnahmeneinbußen der 2020 auf breiter Front und 2021 noch für Speisen in der Gastronomie reduzierten Umsatzsteuer. Zu diesen Beträgen sollte man noch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Kurzarbeitergeld zählen. Da diese offiziell als konjunkturelle Leistung erfasst werden, hat sie die Bundesbank nur partiell den temporären Coronakosten zugerechnet. Diese Unterscheidung kann nicht wirklich überzeugen. Die Konjunktur der Jahre 2020 und 2021 war durch Corona gewiss mehr geprägt als durch irgendetwas anderes. Seit Beginn der Coronakrise bis Ende 2021 hat die Kurzarbeit nach Aussagen des Chefs der Bundesagentur für Arbeit (BA) Detlef Scheele Kosten von etwa 42 Milliarden Euro verursacht.

Diese Zusammenschau ist nicht zwingend vollständig, denn auch bei staatlichen Maßnahmen kommt schnell die Frage auf, ob alle Ausgaben, die durch Corona veranlasst sind, auch den Krisenkosten zugerechnet werden sollen. So hat die Europäische Union etwa mit dem Beschluss des Aufbauinstruments »Next Generation EU« in Höhe von 750 Milliarden Euro und dessen größtem Ausgabeninstrument, der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), ein breit angelegtes Investitionsprogramm

angestoßen, damit die Union mittelfristig gestärkt aus der Krise hervorgeht. Deutschland stehen aus der ARF Investitionsmittel von rund 25 Milliarden Euro zu. Akute Krisenkosten können und sollen sie nicht decken. Inwiefern die ARF-Investitionen zumindest partiell geeignet sind, die EU-Mitgliedstaaten im Angesicht der Ukrainekrise resilienter aufzustellen, ist eine noch offene Frage.

Coronakosten, menschlich betrachtet

Staatlich aufgebrachte Mittel zur Bekämpfung der Coronapandemie und zur Abmilderung ihrer Schäden bieten schon eine recht solide Basis, wenn man über die zu finanzierenden Krisenkosten spricht. Man sollte sich dabei allerdings im Klaren sein, dass das nicht mit einem Verständnis objektiver Krisenkosten gleichzusetzen wäre. Denn die Fähigkeit, entstehende Krisenkosten der Haushalte und Unternehmen staatlicherseits zu übernehmen sowie aktive Staatsmittel in der Pandemie-Abwehr einzusetzen, hängt natürlich sehr von der fiskalischen Leistungsfähigkeit eines Landes ab. Deutschland hat als reiches Land mit großen Verschuldungsspielräumen vergleichsweise umfangreiche öffentliche Mittel gegen Corona mobilisieren können. Andere, ärmere Staaten haben weniger Mittel gegen Corona aufbieten können – das heißt nicht unbedingt, dass dort die Schäden geringer ausgefallen wären.

Will man international vergleichen, produziert die ökonomische Perspektive von Krisenkosten immer ethische Fragezeichen: Rund um die Welt hat die Pandemie mehr als sechs Millionen Menschen das Leben gekostet. Dies ist der primäre menschliche und soziale Verlust, den Covid-19 verursacht hat. Man könnte diesen Verlust natürlich auch in seiner ökonomischen Perspektive als Schaden betrachten, denn die Hinterbliebenen haben neben Schmerz und Trauer durchaus oft auch erhebliche wirtschaftliche Einbußen zu gewärtigen. Im internationalen Vergleich allerdings wird diese Perspektive fraglich, denn Covidopfer aus reichen Ländern würden hier anders betrachtet als Opfer aus armen Ländern.

Aus der rein heimischen Betrachtung dagegen bietet die Perspektive auf die Opfer eine notwendige Ergänzung im Nachdenken über Krisenkosten. Tatsächlich ergänzt das die Diskussion nicht, es schafft die primäre Sicht auf Verlust und Schaden durch Corona. Deutschland hat – Stand Ende März 2022 – seit Beginn der Pandemie offiziell rund 130.000 Coronatote zu beklagen. Betrachtet man nur diese Gruppe der unstreitig am schlimmsten Betroffenen, bieten die medizinische und die gesundheitsökonomische Forschung Anhaltspunkte, welche Kosten das »aus Sicht der Opfer« verursacht. In der Evaluation medizinischer Behandlungen ist es durchaus üblich, den Wert eines zusätzlichen Lebensjahres zu beziffern, das eine erfolgreiche Behandlung verschaffen kann bzw. das verloren geht, wenn Menschen nicht erfolgreich behandelt werden können. Dazu wird oft der sogenannte »Wert eines statistischen Lebensjahres« (VSLY) herangezogen. Forschende des Deutschen Krebsforschungszentrums (Michael Schlander et al.) haben 2018 eine



Metastudie für 120 internationale Studien durchgeführt, die sich der Frage primär mit Zahlungsbereitschaftsanalysen genähert haben. Für Deutschland weisen sie einen durchschnittlichen Wert eines statistischen Lebensjahres von rund 174.000 Euro aus. Laut einer Studie des Robert-Koch-Instituts verlor jeder durch Covid-19 verstorbene Mensch im Jahr 2020 im Schnitt 9,6 Lebensjahre. Nimmt man nur diese drei Kennzahlen – Tote, verlorene Lebensjahre, VSLY – für eine naturgemäß sehr grobe Schätzung, so kommt man auf 217 Milliarden Euro Krisenkosten. Das sind gewissermaßen die Krisenkosten, welche die bislang Verstorbenen getragen haben.

Es ist wesentlich, hauptsächlich von den Coronaopfern zu sprechen, von jedem einzelnen Individuum, das der Pandemie zum Opfer gefallen ist. Wenn man zählen will, ist 130.000 die vorerst wichtigste Zahl – später dann die endgültige, wissenschaftlich validierte Zahl einschließlich Dunkelziffer.

> Wenn man aber fragt, was uns diese Krise gekostet hat, gebührt das erste Wort denen, die es nicht mehr aussprechen können.

Erst danach soll über ökonomische und fiskalische Krisenkosten gesprochen werden, denn diese beide Dimensionen betrachten Kosten, die – wenn auch nicht vollständig, so doch hauptsächlich – bei denen angefallen sind oder zugunsten von denen aufgebracht wurden, die Corona immerhin überlebt haben.

Remo Nitschke

Die coronabedingte Neuverschuldung der Länder

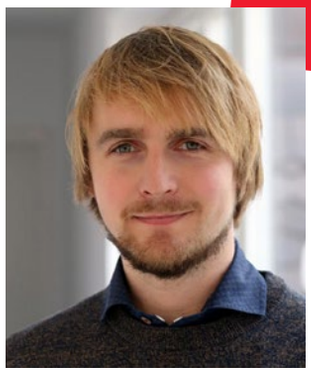
Die Coronapandemie bringt eine erhebliche Belastung für die öffentlichen Haushalte mit sich. Um die aufkommenden Finanzierungsbedarfe zu decken, beispielsweise durch zusätzliche Ausgaben im Gesundheits- und Sozialbereich oder sinkende Steuereinnahmen infolge des wirtschaftlichen Einbruchs, sahen sich die Länder gezwungen, zum Teil hohe Kreditermächtigungen für die folgenden Jahre zu beschließen. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben müssen die Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen, jedoch gibt es auch Ausnahmen von dieser Regel. So sind Kreditaufnahmen bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen möglich (Art. 109 GG), wozu sich die Coronapandemie zählen lässt. In diesem Beitrag werden die bisher von den Ländern beschlossenen Kreditermächtigungen in Reaktion auf die Coronapandemie und die Pläne zur Tilgung der aufgenommenen Kredite vergleichend gegenübergestellt – Grundlage sind Parlamentsbeschlüsse und Haushaltsdokumente der Länder bis zum 1.9.2021. Abschließend werden die daraus resultierenden Belastungen für die Länder durch die künftigen Tilgungsverpflichtungen diskutiert.

Große Unterschiede in der Höhe der Kreditermächtigungen zwischen Ländern

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die coronabedingten Kreditermächtigungen der Länder. Dabei wird die Höhe der Kreditermächtigung als Anteil des BIP dargestellt. Es lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sowohl in der Höhe als auch Struktur der Kreditermächtigungen erkennen. Die Kreditermächtigungen reichen dabei von weniger als zwei Prozent des BIP in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bis zu mehr als sechs Prozent in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein. Auch hinsichtlich der Art der Kreditermächtigungen handeln die Länder unterschiedlich. Während die Kreditermächtigungen in vielen Ländern zum Großteil oder sogar gänzlich notsituationsbedingt (blauer Balken) begründet sind, nehmen in Ländern wie Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen auch Kreditermächtigungen im Rahmen der Konjunkturkomponente eine große Bedeutung ein.

Zu Beginn der Pandemie wurden zunächst häufig notsituationsbedingte Kreditermächtigungen beschlossen. Kreditermächtigungen im Rahmen der Konjunkturkomponente gewannen erst im weiteren Verlauf der Pandemie zunehmend an Bedeutung, da zur Abschätzung der konjunkturell bedingten Kreditaufnahmemöglichkeiten erst Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr zugrunde liegen müssen.

Die konkrete Höhe der Kreditaufnahmemöglichkeit im Rahmen der Konjunkturkomponente ergibt sich sogar erst mit Abschluss eines Haushaltsjahres. Mit der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation konnten dagegen vergleichsweise schnell größere Kreditermächtigungen beschlossen werden. Hier lassen sich auch unterschiedliche Handlungsweisen und Risikowahrnehmungen der Länder im Beschluss von Kreditermächtigungen erkennen. Während viele Länder schrittweise im Rahmen von Nachtragshaushalten und neuer Haushaltsaufstellungen nach und nach weitere Kreditermächtigungen beschlossen und auch zunehmend konjunkturelle Kreditaufnahmemöglichkeiten einbezogen, gibt es auch Länder, die verhältnismäßig schnell größere Kreditermächtigungen, begründet durch eine außergewöhnliche Notsituation, beschlossen haben. Hierzu gehören beispielsweise Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. In Bayern wurden im Rahmen des ersten und zweiten Nachtragshaushalts 2020 bereits Kreditsummen in Höhe von rund 40 Milliarden Euro



Remo Nitschke
1991 in Bautzen geboren

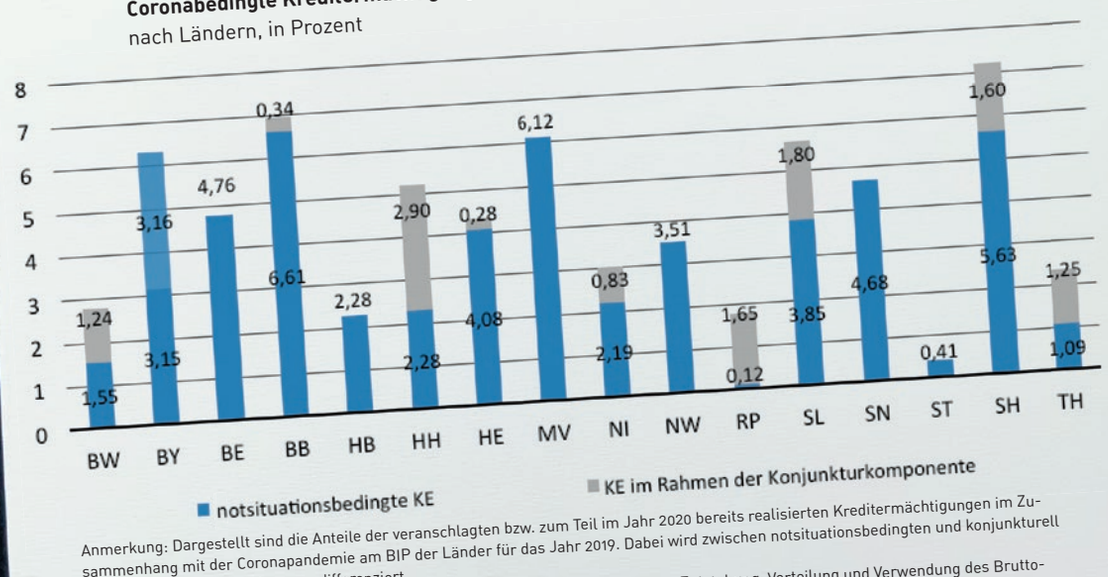
seit 2019 Doktorand bei ifo Dresden
2016–2019 Studium der Volkswirtschaftslehre an der TU Dresden
2012–2016 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der TU Dresden

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
ist eine Münchner Forschungseinrichtung, die sich mit der Analyse der Wirtschaftspolitik beschäftigt und monatlich den ifo-Geschäftsklimaindex ermittelt.

Foto: https://www.ifo.de/nitschke

Abb. 1

Coronabedingte Kreditermächtigungen (KE) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 2019
nach Ländern, in Prozent



Anmerkung: Dargestellt sind die Anteile der veranschlagten bzw. zum Teil im Jahr 2020 bereits realisierten Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie am BIP der Länder für das Jahr 2019. Dabei wird zwischen notsituationsbedingten und konjunkturell bedingten Kreditermächtigungen differenziert.
Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder 2020: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Reihe 1 Band 5, Berechnungsstand August 2019/Februar 2020, Stuttgart; Haushaltsdokumente und entsprechende Gesetzestexte der Länder; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.
© ifo Institut

BW: Baden-Württemberg, **BY:** Bayern, **BE:** Berlin, **BB:** Brandenburg, **HB:** Bremen, **HH:** Hamburg, **HE:** Hessen, **MV:** Mecklenburg-Vorpommern, **NI:** Niedersachsen, **NW:** Nordrhein-Westfalen, **RP:** Rheinland-Pfalz, **SL:** Saarland, **SN:** Sachsen, **ST:** Sachsen-Anhalt, **TH:** Thüringen.

beschlossen. In Nordrhein-Westfalen wurde direkt im ersten Nachtragshaushalt für 2020 eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung über 25 Milliarden Euro verabschiedet, die über mehrere Jahre zur Verfügung steht und bisher nicht erweitert wurde. Auch Sachsen beschloss bereits im April 2020 im Rahmen eines Nachtragshaushalts eine Kreditermächtigung über 6 Milliarden Euro, die auch über das Jahr 2020 hinaus weiter in Anspruch genommen werden kann. In Schleswig-Holstein beispielsweise gab es dagegen insgesamt vier Nachtragshaushalte und mehrere Kreditermächtigungen im Jahr 2020. Auch der Haushalt für 2021 enthielt eine weitere Kreditermächtigung. In Thüringen verabschiedete man erst Ende des Jahres 2020 überhaupt erste Kreditermächtigungen. Außerdem lässt sich bereits erkennen, dass nach (vorläufigen) Haushaltsabschlüssen im Jahr 2020 die tatsächliche Kreditaufnahme in einigen Ländern deutlich unter den veranschlagten Plangrößen lag, was sich unter anderem dadurch erklären lässt, dass sich die Pandemiefolgen zum Teil in die nächsten Haushaltsjahre verschieben. Beispiele hierfür sind Bayern, Rheinland-Pfalz oder Bremen. Derartige Abweichungen wurden in den Daten bereits berücksichtigt, sofern diese Kreditermächtigungen in den Folgejahren nicht weiter in Anspruch genommen werden können.

Tab. 1 **Tilgungspläne der Länder**

LAND	KREDITHÖHE IN MIO. € insgesamt	tilgungsplan-relevant [1]	TILGUNGS-BEGINN	TILGUNGS-DAUER (in Jahren)	TILGUNGS-BETRÄGE IN MIO. €
BW	14.600	8.140	2024	25	326
BY	39.940 [2]	19.940	2024/2025	20	997
BE	7.300	7.300	2023	27	270
BB	5.171	4.916	2022/2024	30	66–162
HB	765 [3]	765	2024	30	26
HH	6.393	2.815	2025	20	141
HE	12.816	12.000	2021	30	200–445 [4]
MV	2.850	2.850	2025	20	143
NI	9.265	6.720	2024	25	100–280 [5]
NW	25.000	25.000	–	max. 50	–
RP	2.562	169	2024	17–25	7–10
SL	2.048	1.395	2025	30	47
SN	6.000	6.000	2023	6 [6]	1000
ST	259	259	2022	3	59–100
SH	7.062	5.500	2024	39	50–304
TH	1.492	1.492	2023 [7]	8	187
SUMME	14.3523				

1 Die aufgeführten Tilgungspläne sind in der Regel nur für notsituationsbedingte Kredite relevant.
2 Kreditermächtigung im regulären Haushalt: 20 Mrd. € (2020, davon nur 8,3 Mrd. abgerufen), 11,64 Mrd. € (2021), Kreditermächtigung im BayernFonds: 20 Mrd. €. Genannter Tilgungsplan bezieht sich nur auf Kreditaufnahme im regulären Haushalt, Kredite im BayernFonds werden gemäß Art. 9 Abs. 3 BayFoG getilgt, was zu zusätzlichen Belastungen führen kann.
3 Bezieht sich nur auf das Land Bremen. Kreditermächtigung 2020: 900 Mio. € (Bremen-Fonds, nicht in Anspruch genommen), Kreditermächtigung 2021: 650 Mio. € (Bremen-Fonds) und 115,4 Mio. € (für coronabedingte Steuermindereinnahmen). Die Gesamtkreditsumme unterliegt dem genannten Tilgungsplan.
4 Gestaffelt dynamisierte Tilgung gemäß §5 Abs. 3 GZSG.
5 Von ursprünglich rund 7,4 Mrd. € geplanter notsituationsbedingter Kreditermächtigung wurden 2020 6,72 Mrd. € in Anspruch genommen.
6 Die Tilgung hat innerhalb von acht Jahren ab dem Jahr der Kreditaufnahme zu erfolgen (Art. 95 Abs. 6 LV) und soll ab dem dritten Jahr nach der Kreditaufnahme beginnen (SächsGVBl. S. 166).
7 In Thüringen unterliegen sowohl notsituationsbedingte als auch konjunkturell bedingte Kreditaufnahme dem genannten Tilgungsplan. Der Tilgungsbeginn hat in dem Jahr, in dem der Haushalt erstmals wieder ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann, zu erfolgen (§ 18 Abs. 3 ThürLHO). Gemäß vorläufigem Jahresabschluss 2020 wird mit einer Tilgung ab 2023 gerechnet.

Anmerkung: Dargestellt sind die Ermächtigungssumme, der geplante Tilgungsbeginn, die Tilgungsdauer sowie die daraus resultierenden jährlichen Tilgungszahlungen der einzelnen Länder infolge notsituationsbedingter Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie. Wertspannen bei den genannten Tilgungsbeträgen lassen sich auf dynamische oder gestaffelte Tilgungspläne zurückführen.
Quelle: Haushaltspläne und entsprechende Gesetzestexte der Länder; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Die meisten Länder planen eine Tilgung innerhalb von 20 bis 30 Jahren

Für die mittelfristige Haushaltsentwicklung der Länder ist jedoch nicht nur die Höhe der Neuverschuldung relevant, sondern auch die geplante Rückzahlung der Kredite, da sie die Haushalte in den Folgejahren belastet. Tabelle 1 zeigt die jeweiligen Pläne zur Tilgung der notsituationsbedingten Kredite. Die meisten Länder planen eine Tilgung innerhalb von 20 bis 30 Jahren. In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist die Tilgungsdauer mit weniger als zehn Jahren dagegen deutlich kürzer. In Sachsen und Thüringen sind die kurzen Tilgungsdauern verfassungsrechtlich vorgeschrieben, in Sachsen-Anhalt dürfte sie sich durch die sehr geringen bisher beschlossenen Kreditermächtigungen erklären lassen. Die meisten Länder

planen einen Beginn der Tilgung in den Jahren 2023 bis 2025. Lediglich Hessen und Sachsen-Anhalt planen, schon 2021 bzw. 2022 mit der Tilgung zu beginnen. In der letzten Spalte ist der maximale jährliche Tilgungsbetrag dargestellt, der sich ergeben würde, wenn die Länder ihre notsituationsbedingten Kreditermächtigungen voll ausreizen. Daraus resultieren unterschiedliche Belastungen für die Länderhaushalte in den kommenden Jahren (siehe Abbildung 2).

Neben notsituationsbedingten Krediten ergibt sich die zweite Möglichkeit der Kreditaufnahme aus der Konjunkturkomponente. So dürfen Länder bei einer abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung Kredite aufnehmen, die sie in Zeiten positiver konjunktureller Entwicklung allmählich zurückzahlen. Einen konkreten Tilgungsplan wie für notsituationsbedingte Kredite gibt es dabei nicht. Die Höhe der möglichen aufzunehmenden Kredite bzw. die Höhe der Rückzahlungsverpflichtung in einem Haushaltsjahr ergibt sich unmittelbar aus der Berechnung der Konjunkturkomponente, wobei es hierzu verschiedene Berechnungsmethoden gibt und die konkrete Ausgestaltung in den Händen der Länder liegt. Eine Aufnahme konjunktureller Kredite zusätzlich zu notsituationsbedingten Krediten kann in einzelnen Jahren somit zu höheren als den in Tabelle 1 genannten Tilgungsbeträgen führen.

Sachsen hätte die höchsten Tilgungsbelastungen in den nächsten Jahren zu erwarten

Abbildung 2 zeigt die maximalen jährlichen Tilgungszahlungen infolge notsituationsbedingter Kreditaufnahmen aus Tabelle 1 im Verhältnis zu den ursprünglichen Planausgaben im Haushalt von 2020. Zweifarbige Balken kennzeichnen dabei eine mögliche Spanne an Tilgungszahlungen, die sich aufgrund variabler Tilgungsraten oder gestaffelter Tilgung in den betreffenden Ländern ergibt. In der Abbildung wird deutlich, dass die jährlichen geplanten Tilgungsausgaben in nahezu allen Ländern weniger als zwei Prozent der ursprünglichen Planausgaben für 2020 betragen, häufig sogar weniger als einen Prozent. Besonders Rheinland-Pfalz hätte eine jährliche Tilgung in Höhe von lediglich 0,04 Prozent der Ausgaben von 2020 zu erwarten. Dies erklärt sich dadurch, dass von der ursprünglichen geplanten notsituationsbedingten Kreditermächtigung über rund 1,2 Milliarden Euro nach vorläufigem Haushaltsabschluss im Jahr 2020 lediglich rund 169 Millionen Euro in Anspruch genommen wurden. Weitere Kreditaufnahmen sind lediglich im Rahmen der Konjunkturkomponente geplant. Deutlich höher als in den übrigen Ländern ist die zu erwartende Tilgungsverpflichtung dagegen im Freistaat Sachsen. Dort ergibt sich durch eine sehr kurze verfassungsrechtlich vorgeschriebene Tilgungsdauer eine mögliche Tilgungsbelastung von bis zu knapp fünf Prozent der Ausgaben von 2020 – eine entsprechende Verfassungsänderung zur Verlängerung der Tilgungsdauer wird derzeit debattiert.

Abb. 2

Geplante jährliche Tilgungszahlungen in Relation zu den Ausgaben 2020
nach Ländern, in Prozent



Anmerkung: Dargestellt sind die Anteile der geplanten jährlichen Tilgungszahlungen infolge notsituationsbedingter Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie an den Planausgaben der Länder für das Jahr 2020 laut Haushaltsgesetzen (ohne coronabedingte Mehrausgaben). Die Tilgungsbeträge beziehen sich auf eine vollständige Ausreizung der bisher beschlossenen notsituationsbedingten Kreditermächtigung. Tilgungsverpflichtungen im Rahmen der Konjunkturkomponente sowie infolge von Kreditaufnahmen im BayernFonds bleiben aufgrund abweichender Tilgungsmodalitäten hier unberücksichtigt und können zu weiteren Belastungen in einzelnen Jahren führen.
Quelle: Haushaltspläne und entsprechende Gesetzestexte der Länder; Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.
© ifo Institut

Besonders hohe jährliche Tilgungsbelastungen können die haushaltspolitischen Handlungsspielräume in den nächsten Jahren stark einschränken und wachstumshemmend wirken, wenn dafür wachstumsrelevante Ausgaben wie beispielsweise öffentliche Investitionen niedriger ausfallen. Die Tilgungspläne sollten daher so ausgestaltet sein, dass sie auch ausreichend Spielraum für eine Erholung der Wirtschaft nach der Krise lassen. Gegen sehr lange Tilgungsdauern spricht dagegen, dass unklar ist, ob man über 30 Jahre (oder länger) mit einem so niedrigen Zinsumfeld wie derzeit rechnen kann.



In Ländern mit zusätzlichen Kreditermächtigungen im Rahmen der Konjunkturkomponente (siehe Abbildung 1) sind auch höhere als in Abbildung 2 dargestellte Tilgungsbelastungen in einzelnen Jahren möglich, in denen sich Tilgungsverpflichtungen aus notsituationsbedingten Krediten und Rückzahlungen im Rahmen der Konjunkturkomponente überlagern (hier nicht dargestellt).

Fazit

Nahezu alle Länder reagierten seit März 2020 mit Beschlüssen zu Kreditermächtigungen, um ihre coronabedingt gestiegenen Finanzierungsbedarfe zu decken. Die diesbezüglichen Reaktionen der Länder unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihres Timings sowie der Art und Höhe der Kreditermächtigungen als auch bezüglich der Pläne zur Tilgung der aufgenommenen Schulden. Die derzeit zu erwartende Neuverschuldung beträgt in den meisten Ländern zwischen zwei und fünf Prozent des BIP von 2019, mit Spitzen bis zu rund sieben Prozent. Die Tilgungspläne für notsituationsbedingte Kredite sehen zumeist einen Tilgungszeitraum zwischen 20 und 30 Jahren vor, in einigen Ländern jedoch auch weniger als zehn Jahre.

Sehr kurze Tilgungsdauern können hierbei den zukünftigen ausgabepolitischen Handlungsspielraum der Länder einschränken und eine Erholung erschweren.

Letztlich lässt sich die tatsächlich durch die Coronapandemie verursachte Neuverschuldung sowie die daraus resultierende zukünftige Belastung für die Länderhaushalte durch die Tilgungsverpflichtungen zum derzeitigen Zeitpunkt jedoch nur vage abschätzen. Die (vorläufigen) Haushaltsabschlüsse von 2020 zeigen in einigen Ländern bereits Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von den Plangrößen. Ob die von den Ländern veranschlagten Plangrößen zur Kreditaufnahme in den Folgejahren tatsächlich in vollem Umfang in Anspruch genommen oder umgekehrt noch weitere Kreditermächtigungen notwendig werden, hängt letztlich davon ab, wie lang die Coronapandemie noch zu Einschränkungen des wirtschaftlichen Lebens führt und wie viel Zeit die Wirtschaft braucht, um sich vom coronabedingten Einbruch zu erholen.



Cornelia Dümcke

Corona und Kultur: Eine Intervention

Seit März 2020 hat Corona den Blick auf unsere Gesellschaften weltweit verändert.

Der Lockdown zu Beginn hat schon gezeigt,
dass nicht jeder gesellschaftlich Tätige gleichwertig ist.

Unterscheidungen wurden binnen kürzester Zeit getroffen und die sogenannten »Heldinnen des Alltagslebens« aus den Grunddiensten der Daseinsvorsorge wie Gesundheit, Bildung oder Einzelhandel als die unsichtbaren Stützen der Gesellschaft zumindest medial hervorgehoben. Die Pandemie hat uns aber auch gezwungen, darüber nachzudenken, wie Kunst und Kultur im Kontext einer Neuausrichtung der Politik verstanden und gestaltet werden muss. Solche Fragen müssen beantwortet werden: Inwiefern ist Kultur ein öffentliches Gut? Sollen Kunst und Kultur zurückgestellt werden gegenüber den anderen, als gesellschaftlich notwendig wahrgenommenen Grunddiensten? Wenn ja, welchen gesellschaftlichen Bedarf befriedigen Kunst und Kultur?

Ich will in meiner Intervention nachvollziehen, welche Strategien in Bezug auf Kultur in Zeiten der Pandemie in Deutschland, in Europa und im globalen Kontext zu beobachten waren. Das kann hier nur verkürzt erfolgen, ermöglicht dennoch die Hervorhebung von Fragestellungen für die heutige Lage und die Zukunft.

Ein Rückblick: Corona & Kultur aus deutscher Perspektive

In Deutschland wurde früh und ausdrücklich auf die Bedeutung von Kunst und Kultur in der Krise hingewiesen. Um die Maßnahmen zu verstehen, die von öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Reaktion auf Covid-19 ergriffen wurden, ist es wichtig zu wissen, dass das deutsche kulturpolitische System auf Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip beruht.

Rückblickend sind zum Anfang der Pandemie von März bis Ende Juli 2020 in Deutschland drei Phasen zu beobachten. Ich habe diese als eine Momentaufnahme 2021 im Journal »Cultural Trends« (Routledge London) ausführlicher beschrieben.

PHASE 1 (MÄRZ 2020) war, kurz gesagt, ein Schock, gefolgt von Schließungen, aber auch starken politischen Argumenten sowie ersten Maßnahmen. Das Besondere und das Neue an der Reaktion in Deutschland war, dass zu Beginn der Pandemie ganz explizit Förderprogramme für die Kultur- und Kreativwirtschaft gefordert wurden. Der Bedarf des Sektors musste nicht im Nachhinein begründet werden; aus dieser Phase existieren klare Aussagen zur Bedeutung von Kunst und Kultur von führenden Kulturpolitikerinnen und -politikern und darüber hinaus.

PHASE 2 (APRIL/MAI 2020) war geprägt von umfangreichen, hektischen, teilweise auch aufeinander abgestimmten wirtschaftlichen und sozialen Fördermaßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene – letztlich blieben sie aber ein Flickenteppich von Fördermaßnahmen.

Die meisten empirischen Untersuchungen im April 2020, die meist in Form kurzer Forschungsarbeiten von den deutschen Dachverbänden der Zivilgesellschaft in Auftrag gegeben wurden, konzentrierten sich auf die Abschätzung der finanziellen Verluste durch Betriebsschließungen. Die Beschäftigungskrise und die prekären Arbeitsbedingungen in vielen Sektoren der Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland wurden viel stärker thematisiert und diskutiert im Vergleich zu Zeiten vor der Pandemie.

Hier nur einige Daten, die das verdeutlichen: Von den 1,7 Millionen Erwerbstätigen im deutschen Kultur- und Kreativsektor sind rund 50 Prozent fest angestellt, die anderen 50 Prozent sind Soloselbständige und Scheinselbständige. Da die Auswirkungen von Covid-19 durch einen Angebots- und Nachfrageschock gekennzeichnet waren, hat Deutschland insbesondere Maßnahmen zur Einkommensförderung ergriffen. Die zunehmende Sensibilisierung für die Beschäftigungsproblematik im Kultursektor und dessen Anfälligkeit und Inhomogenität kann durchaus als ein positiver Nebeneffekt von Covid-19 gewertet werden. Die Pandemie hat aber auch viele spontane neue Ideen, Plattformen und Projekte des Sektors ausgelöst, z. B. Crowdfunding, Gutscheinsysteme, neue digitale Angebote und so weiter.



Foto: Dipl.-Designer Philipp Dümcke

Dr. Cornelia Dümcke

Tätigkeit als Kulturökonomin, Projektentwicklerin, Autorin und Moderatorin
seit 2021 wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Netzwerks für Kultur der Europäischen Kommission
seit 2017 Beobachterin für das Internationale Theaterinstitut (ITI) im Zwischenstaatlichen Ausschuss für kulturelle Vielfalt der UNESCO
seit 2015 Expertin im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Forschung & Innovation
1991 Gründung von »Culture Concepts« mit Sitz in Berlin

CULTURE CONCEPTS
ist eine unabhängige Organisation mit Sitz in Berlin, welche eigene Initiativen entwickelt sowie Beratungen anbietet für Akteure aus dem Bereich der Kultur- und Entwicklungspolitik (www.cultureconcepts.de).

PHASE 3 (JUNI/JULI 2020): Aus heutiger Sicht war dies eine Übergangsphase, in der viele neue öffentliche Fördermechanismen in Kraft traten. Bereits am 1.7.2020 startete die Bundesregierung über die Beauftragte für Kultur und Medien (BKM) das Programm »Neustart Kultur – Förderung der kulturellen Infrastruktur«, das mit zunächst 1 Milliarde Euro ausgestattet war und später auf 2 Milliarden Euro aufgestockt wurde. Das Programm war das Ergebnis intensiver Lobbyarbeit, vor allem durch den Deutschen Kulturrat, den Dachverband der Kulturverbände aller Sparten. Etwas später trat die Wirtschaftlichkeitshilfe des Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen mit ca. 2,5 Milliarden Euro in Kraft, deren Ziel die Wiederbelebung des kulturellen Lebens durch Risikominimierung für Veranstalter und Organisatoren ist.

Ein aus heutiger Sicht wichtiges anderes Förderinstrument war in Deutschland darüber hinaus das Kurzarbeitergeld für Kulturbetriebe. Über dieses Instrument wurden die Gehälter der Beschäftigten in den Kultureinrichtungen weiter gezahlt. Im Vergleich zum öffentlichen Sektor stellt sich die Situation in der Privatwirtschaft und in zivilgesellschaftlichen Organisationen mit einer hohen Zahl an selbstständigen Künstlerinnen und Künstlern sowie Kulturschaffenden, die in großem Umfang Einkommensverluste hinnehmen müssen, jedoch schwieriger dar.

In den Jahren 2021 und 2022 wurden die Bundesprogramme Neustart Kultur und der Sonderfonds für Kulturveranstalter verlängert und finanziell aufgestockt. Aktuell hat der Deutsche Kulturrat am 14.2.2022 gefordert, die Kultur in der neuen Phase der Pandemie nicht allein zu lassen. Er fordert berechtigt eine Verlängerung der Wirtschaftlichkeitshilfe im Sonderfonds des Bundes für Kulturveranstaltungen über den 31.3.2022 hinaus bis mindestens 31.12.2022. Fast zwei Jahre Pandemie haben zu massiven Verwerfungen, zu Sorgen und Ängsten und nicht zuletzt auch zu einer Zögerlichkeit bei der Nutzung von Kunst und Kultur durch die Bürgerinnen und Bürger geführt. Aktuelle Untersuchungen zur Lage der Akteure im Kultur- und Kreativwirtschaftsbereich zeigen sowohl Gewinner als auch Verlierer in Zeiten der Pandemie.

Corona & Kultur in Europa

Die 27 EU-Mitgliedstaaten waren und sind in unterschiedlichem Maße von Covid-19 betroffen. In vielen politischen Erklärungen auf europäischer Ebene wurde zum einen betont, dass Covid-19 eine Herausforderung von kolossalem Ausmaß darstellt, zum anderen aber zugleich auch eine Chance für Europa ist, seinen Kurs neu zu bestimmen. In seinem kürzlich erschienenen Buch »Is It Tomorrow, Yet? How the Pandemic Changes Europe« schreibt der bulgarische Philosoph Ivan Krastev, dass sich Europa in der gegenwärtigen Krise nicht »durchwursteln« kann. Meine persönliche Beobachtung ist, dass Europa einen schwierigen Start hatte, auf die Pandemie zu reagieren. Sind heute ermutigende Anzeichen für eine europäische Solidarität erkennbar? Meine Antwort auf diese Frage fällt zwiespältig aus.



Foto: Kyle Head/Unsplash

Der aktuelle Arbeitsplan der EU 2019 bis 2024 sieht als Strategierahmen sechs Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit in kulturpolitischen Bereichen vor:

> Nachhaltigkeit und kulturelles Erbe, Zusammenhalt und Wohlbefinden, ein Ökosystem zur Unterstützung von Künstlerinnen und Künstlern, Gleichstellung der Geschlechter, internationale kulturelle Beziehungen und Kultur als Motor für nachhaltige Entwicklung.

Ein wichtiger Teil der Reaktion der Europäischen Union auf die Pandemie war die Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfaszilität im Februar 2021, um die Mitgliedstaaten beim Wiederaufbau des sozialen und wirtschaftlichen Lebens und beim Schutz vor künftigen Schocks zu unterstützen. Bis Ende 2026 werden Darlehen und Zuschüsse in Höhe von insgesamt ca. 724 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.

Diese Mittel werden auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Konjunkturprogramme (National Recovery and Resilience Plans – NRRP) gewährt. Die Pläne konzentrieren sich auf sechs Schwerpunktbereiche, darunter die »Grüne Transformation«, auf die mindestens 37 Prozent der Mittel entfallen müssen, und die »Digitale Transformation«, die mindestens 20 Prozent der Gesamtmittel ausmachen soll. Der Kultur- und Kreativsektor ist in den Prioritäten der Sonderfazilität nicht explizit als Schwerpunkt aufgeführt, aber es stand den Mitgliedstaaten offen, diese Sektoren in ihre Planung einzubeziehen. Dafür gab es gute Gründe, denn deren Akteure und Institutionen waren besonders stark von der Pandemie betroffen. Laut einer Studie der European Grouping of Societies of Authors and Composers (GESAC) aus dem Jahr 2021 erlitten allein die darstellenden Künste in Europa im Jahr 2020 Umsatzeinbußen in Höhe von 37 Milliarden Euro, was ca. 90 Prozent der Umsätze aus dem Jahr 2019 entspricht.

Schon in der frühen Phase der Diskussion über die Fazilität haben Organisationen der Zivilgesellschaft in ganz Europa auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Kultur in die NRRP aufzunehmen. In einem offenen Brief forderte Culture Action Europe zusammen mit anderen 100 paneuropäischen Kulturnetzwerken und -verbänden die Europäische Union und die EU-Mitgliedstaaten auf, die Kultur in ihre Wiederaufbaupläne einzubeziehen und mindestens zwei Prozent des Budgets ihrer NRRPs für den Kultur- und Kreativsektor bereitzustellen.

Welchen Platz hatte die Kultur in den NRRPs der EU-Mitgliedstaaten nun tatsächlich? Basierend auf der geringen Zahl von wissenschaftlichen Analysen dazu fällt das Ergebnis recht unterschiedlich aus.
Eine eigene Analyse des Platzes der Kultur in den NRRPs der EU-Mitgliedstaaten (Dümcke/Matarrasso 2022, noch nicht veröffentlicht) zeigt, dass manche Länder die Kultur- und Kreativbranchen in ihren NRRPs berücksichtigt haben, insbesondere im Hinblick auf den grünen Wandel, die digitale Transformation oder die Unterstützung von Reformprozessen im Kulturbereich (z. B. besonders die NRRPs Italien, Tschechien oder Frankreich).

Dies trifft paradoxerweise nicht auf Deutschland zu. Im Deutschen NRRP kommt die Kultur- und Kreativwirtschaft nicht vor.

Allgemein beruht der NRRP Deutschland auf Investitionen in den Klimaschutz und die Digitalisierung. Dies steht im Einklang mit den Zielen der EU-Kohäsionspolitik, ein intelligenteres, innovativeres und umweltfreundlicheres Europa zu schaffen. Der NRRP Deutschland verfügt über ein Gesamtbudget von fast 28 Milliarden Euro. Er reagiert auf anerkannte strukturelle Probleme der deutschen Gesellschaft, darunter ökologische Nachhaltigkeit, Digitalisierung in Schule und Weiterbildung, Modernisierung des Gesundheitssystems, Gleichstellung der Geschlechter, Modernisierung der Verwaltung und soziale Teilhabe. Da der Kultur- und Kreativsektor im deutschen NRRP nicht erwähnt wird, ist nicht klar, inwieweit er an diesen Investitionen im Rahmen der sechs Investitionssäulen teilhaben kann. Bei der Bewertung des NRRP Deutschland ist aber ein paralleler und zeitlich früher einsetzender Prozess der Reaktion auf die Pandemie im Kulturbereich zu berücksichtigen. Wie weiter oben erwähnt, wurden vergleichsweise zeitnah zu Beginn der Pandemie durch die BKM bereits im Juni 2020 die Sonderprogramme des Bundes für den Kulturbereich in Gang gesetzt.

> Für viele vermittelt das Wort »Brüssel« das Bild eines grauen Bunkers für die »Bürokraten« der Europäischen Union.

Kürzlich durchgeführte Umfragen zeigen, dass in vielen Mitgliedstaaten der Grad des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in Politikerinnen und Politiker, Expertinnen und Experten sowie Journalistinnen und Journalisten stark gesunken ist, auch in Bezug auf kulturelle Werteorientierungen. Es gibt jedoch einige neue Visionen und Narrative auf strategischer und politischer Ebene der EU, wie z. B. die Aufgabe zu einer grünen Transformation durch einen »European Green Deal«, die auch einen »Kulturdeal« oder eine »Kulturbewegung« beinhalten.

In diesem Zusammenhang an dieser Stelle eine kurze Anmerkung zu **CREATIVE EUROPE**, dem wichtigsten Programm der Europäischen Union zur Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft: Diese Branchen beschäftigen 8,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU, von denen fast die Hälfte junge Menschen sind. In den 27 Mitgliedstaaten ist ein Drittel der Arbeitskräfte im Kulturbereich selbständig tätig. Für das Förderprogramm CREATIVE EUROPE macht der aktuelle, kürzlich etwas angehobene Budgetansatz gerade mal ca. 0,1 Prozent der gesamten EU-Mittel aus. Er ignoriert die katastrophalen Auswirkungen, die die Covid-19-Pandemie und die nachfolgenden Schließungen auf die Akteure und Institutionen hatten. Vor diesem Hintergrund haben mehrere Dachverbände der Zivilgesellschaft, wie Culture Action Europe (CAE), wiederholt eine Verdopplung des Budgets von CREATIVE EUROPE gefordert, leider ohne durchgreifenden Erfolg.

Darüber hinaus wurde die Idee des Neuen europäischen Bauhauses platziert. Aber wie sollte oder könnte diese Vision/Erzählung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in der EU realisiert werden? Das ist ein Anliegen vieler Aktivistinnen und Aktivisten im Bereich der Kultur- und der Entwicklungspolitik. Für mich stellt sich die Frage, ob die Idee eines Neuen Europäischen Bauhauses nur ein Marketinginstrument ist oder ob das Konzept das Potenzial hat, die grüne Transformation Europas voranzutreiben, auch indem sie die Kraft der Kultur dabei nutzt.

Corona & Kultur aus globaler Perspektive

Anders als die EU hat die UNESCO kein oder nur wenig Geld zu vergeben. Aber sie hat u. a. vor dem Hintergrund der UNESCO-Konventionen im materiellen und immateriellen Kulturerbe und aus der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Unterzeichnerstaaten weltweit einen strategischen Blick auf die globale Lage. Ein neuer UNESCO-Bericht mit dem Titel »Re|Shaping Policies for Creativity«, der am 8.2.2022 in Paris vorgestellt wurde, zeigt, dass die Entwicklungshilfe für Güter und Dienstleistungen im Bereich Kultur und Freizeit rückläufig ist. Obwohl das Angebot kultureller Güter und Dienstleistungen weltweit weiter ansteigt, gibt es nur sehr geringe Fortschritte bei der Beseitigung der großen Ungleichheit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Auch im Kultur- und Kreativsektor bestehen nach wie vor sehr große Ungleichheiten. Davon sind insbesondere die Rechte von Frauen zu Arbeit, Teilhabe, Einkommen und Familie in Entwicklungsländern besonders negativ tangiert.

Diese Entwicklungen schränken den Zugang der Menschen zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auf der ganzen Welt stark ein, und das in einer Zeit, in der Vielfalt als strukturierendes Element für den sozialen Zusammenhalt und den Frieden zwischen den Völkern zwingend erforderlich wäre. Das Versprechen der Globalisierung beinhaltete die Schaffung von kultureller Vielfalt, die Realität ist aber ihre Vernichtung.

> Der aktuelle UNESCO-Bericht schätzt zu den Auswirkungen der Pandemie ein, dass allein im Jahr 2020 ca. 10 Millionen Arbeitsplätze in der Kreativwirtschaft verloren gegangen sind. Außerdem wurde errechnet, dass die weltweite Bruttowertschöpfung in der Kultur- und Kreativwirtschaft im Jahr 2020 um ca. 750 Milliarden US-Dollar schrumpfen wird. In den Ländern, für die Daten vorliegen, gingen die Einnahmen der Kultur- und Kreativwirtschaft um 20 bis 40 Prozent zurück.

Nach früheren Einschätzungen hat der Kultur- und Kreativwirtschaftssektor mit einem Anteil von ca. 3,1 Prozent am weltweiten BIP beigetragen und macht ca. 6,2 Prozent aller Arbeitsplätze aus. Heute muss wohl im Zuge der Pandemie von anderen Zahlen ausgegangen werden.

Außerdem: In den Jahren vor der Pandemie gingen die öffentlichen Ausgaben für die Kultur- und Kreativwirtschaft weltweit zurück, was wiederum zu einem beispiellosen Einbruch der Einkommen und der Beschäftigung in diesem Sektor führte und die ohnehin schon prekären Arbeitsbedingungen vieler Künstlerinnen und Künstler sowie Kulturschaffender weltweit noch verschärfte. Das Netz der sozialen Sicherheit für sie war in vielen Ländern bereits unzureichend, doch die Pandemie hat deutlich gemacht, wie gefährdet die Tätigen im Kultur- und Kreativsektor durch den Einbruch von Einkommen und Beschäftigung jetzt zusätzlich sind.

Es hat sich ein grundlegendes Paradoxon herauskristallisiert:

> Der weltweite Zugang zu und die Abhängigkeit von kulturellen Inhalten hat zugenommen, aber gleichzeitig wird es für diejenigen, die Kunst und Kultur produzieren, immer schwieriger, zu arbeiten und von ihrer Arbeit zu leben.

Dies hat Ernesto Ottone, Stellvertretender Generaldirektor für Kultur der UNESCO, bei der Vorstellung des Berichts zu folgender Forderung angetrieben: »Wir müssen neu darüber nachdenken, wie wir ein nachhaltiges und integratives Arbeitsumfeld für Kultur- und Kunstschaffende schaffen, die weltweit eine wichtige Rolle für die Gesellschaft spielen.«

Der Bericht fordert die Regierungen auf, Künstlerinnen und Künstler sowie Kulturschaffenden einen wirtschaftlichen und sozialen Schutz zu gewähren, von dem Menschen, die in vielen anderen Sektoren arbeiten, bereits profitieren. Er schlägt beispielsweise vor, einen Mindestlohn in der Kulturwirtschaft einzuführen sowie bessere Renten- und Krankenversicherungspläne für Freiberuflerinnen und Freiberufler zu erwägen. Der Bericht erkennt zwar die Chancen an, die sich aus der beschleunigten Verlagerung kultureller Inhalte und Darbietungen auf digitale Plattformen ergeben, weist aber auch auf die dringende Notwendigkeit hin, gerechtere Vergütungssysteme für Künstlerinnen und Künstler für nur online konsumierte Inhalte zu entwickeln. Die digitalen Einnahmen können den starken Einkommensrückgang, der durch das Fehlen von Live-Veranstaltungen verursacht wird, nicht kompensieren.

Fazit & Ausblick

Mit Covid-19 wurde die Verwundbarkeit der Kultur und des Kultur- und Kreativsektors in Deutschland wie im europäischen und weltweiten Kontext viel deutlicher.

Die Förderung von Infrastrukturen hilft den meisten individuell arbeitenden Künstlerinnen und Künstlern – insbesondere denjenigen mit kurzfristigen Verträgen – nicht, zu überleben und den Lebensunterhalt für ihre Familien zu sichern.

Unter den Bedingungen von Covid-19 ist eine bessere Koordination und Kommunikation zwischen den Akteuren zur Förderung der verschiedenen Kunst- und Kulturbereiche dringend erforderlich. Aus verschiedenen Forschungs- und Politikdebatten ist zu hören, dass der Status der Künstlerin/des Künstlers in unseren sich wandelnden Gesellschaften dringend neu überdacht werden muss, wie zum Beispiel im Juni 2021 vom Dritten Zivilgesellschaftlichen Forum im Rahmen der Staatenkonferenz zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens 2005 zur Vielfalt kultureller Ausdrucksformen gefordert.

Es besteht kein notwendiger Zusammenhang zwischen den Antworten auf Covid-19 und der Reform des kulturpolitischen Systems, dessen Schwächen seit Langem bekannt sind. Die derzeitige Situation nährt die Illusion, dass nach der Überwindung der Pandemie alles beim Alten bleibt. Aber selbst wenn wir zur Normalität zurückkehren könnten, würden wir das wollen?

Die Maßnahmen, die wir bisher in der Krise beobachtet haben, konzentrieren sich auf die Finanzen, die Entschädigung für Einkommensverluste und das Überleben. Das ist notwendig, aber bietet keine neuen gesellschaftlichen Konzepte.

Es gibt außerdem ein übergreifendes Problem mit der Kreativwirtschaft: In den vergangenen Jahren haben fast alle Regierungen in Europa und weltweit die Bedeutung der Kreativwirtschaft wegen ihres Beitrags zu Wachstum, Innovation, Unternehmertum, Tourismus, sozialem Zusammenhalt und Identität hervorgehoben und zum Teil auch nur deshalb gefördert. Covid-19 hat nun die Akteure in vielen künstlerischen, kulturellen und kreativen Bereichen fast ausnahmslos als besonders gefährdet entlarvt. Der weit verbreitete Wechsel zu digitalen Plattformen und Inhalten im Lockdown hat zu einer Zunahme kostenloser kultureller Angebote geführt und die gesellschaftliche Bewertung von Kunst und Kultur verändert. Es wird gerade stark diskutiert, wie heute auf die veränderten Post-Corona-Kulturkonsumentinnen und -konsumenten reagiert werden kann.

Auch in Deutschland ist deutlich geworden, dass der Hype um die Kreativwirtschaft gebrochen ist. Die allgemeine Krise der sozialen Ungleichheit – Arm und Reich, Festanstellung und Gelegenheitsarbeit, usw. – ist auch im Kunst- und Kultursektor unausweichlich geworden. OXFAM hat kürzlich berichtet: »Wie Supermärkte zu Pandemie-Gewinnern wurden, während Arbeiterinnen die Verliererinnen sind« (2021). Frauen sind am stärksten betroffen, da sie oft die unsichersten und am schlechtest bezahlten Arbeitsplätze innehaben.

Insofern will ich hier die Geschlechterfrage aus kultureller Sicht nicht außen vor lassen: Covid-19 hat auch die Geschlechtergerechtigkeit in den Kultur- und Medienberufen zu einer besonderen politischen Aufmerksamkeit geführt. In Deutschland ist die traditionelle Rollenverteilung in der Kultur- und Kreativwirtschaft trotz vieler Interventionen seit Jahren unverändert. Frauen und Männer sind in der Branche sehr unterschiedlich vertreten – Frauen besetzen weniger Führungspositionen und werden deutlich schlechter bezahlt. Das »geschlechtsspezifische Lohngefälle« betrifft alle Berufe, die in den verschiedenen Bereichen der Kultur- und Kreativwirtschaft tätig sind. Laut einer aktuellen Studie des Deutschen Kulturrates verdienen Frauen in der Kultur- und Medienbranche in Deutschland im Durchschnitt 24 Prozent weniger als ihre männlichen Kollegen.

Wir sind noch weit davon entfernt, die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen. Nun hat Covid-19 erneut auf das Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen bei Beschäftigung und Entlohnung aufmerksam gemacht.

Insbesondere die Schließung von Kindergärten und Schulen parallel zur Arbeit im Homeoffice hat Frauen mit Kindern zusätzlich unter Druck gesetzt und sie in alte häusliche Rollenmuster zurückgedrängt. Das heißt, Covid-19 hat die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für viele Frauen radikal unterbrochen. Es bleibt zu hoffen, dass die Voraussetzungen der Geschlechtergerechtigkeit in ihrer Komplexität – als kulturelle, soziale und ökonomische Aufgabe – in der Zeit nach der Coronakrise besser verstanden werden.

Das Diktum der »Systemrelevanz«

Seit Covid-19 wird viel darüber diskutiert, wer »systemrelevant« ist (was in englischsprachigen Ländern als »essential workers« bezeichnet wird) – der Arzt, die Krankenschwester und so weiter und/oder der Künstler und die Kulturarbeiterin. Die Diskussion darüber, was in Bezug auf Kunst und Kultur im Rahmen von Covid-19 »systemrelevant« ist, ist nicht neu; sie wurde bereits 2008, im Jahr der globalen Finanzkrise, geführt.

Das Diktum der »Systemrelevanz« kann für zukünftige Entscheidungsprozesse in der Kulturpolitik hilfreich sein. Das systemische Problem aber ist, dass der Begriff gut für den etablierten öffentlichen Sektor ist, aber unklar ist, wie diese Behauptung mit dem privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor und seinen Akteuren verbunden werden kann. Es geht deshalb eher darum, die neue Realität der kulturellen und sozialen Prozesse nach Covid-19 zur Kenntnis zu nehmen.

Um den Zusammenbruch des »kulturellen Ökosystems« zu vermeiden, hat Deutschland, wie weiter oben beschrieben, schrittweise Fördermaßnahmen eingeführt und strategische Interventionen entwickelt, und zwar erfolgreicher als die meisten anderen EU-Länder. Obwohl jedes Land unterschiedlich reagiert hat, waren die osteuropäischen Länder weniger gut vorbereitet und sind schon lange vor Covid-19 mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert – mit fehlenden Kulturkonzeptionen, schwachen öffentlichen Finanzen, wachsendem Nationalismus usw. Die Entwicklungsvision der vergangenen 30 Jahre hat es versäumt, eine grundlegende Frage zu beantworten: Warum sollten Kunst und Kultur in einer demokratischen Gesellschaft gefördert werden, und wie kann dies am besten geschehen? Dies bezieht sich auf die grundlegende und lang anhaltende Frage nach dem Wert und der Wertschätzung von Kunst und Kultur in einer Gesellschaft im Wandel. Die unvorhersehbare Situation mit Covid-19 hat eine strukturelle Bedrohung für das Überleben vieler kultureller und kulturwirtschaftlicher Unternehmen sowie Kulturschaffender mit ungewissem Ausgang geschaffen.

Aber was passiert, wenn die unmittelbare Krise vorbei ist? Kehren wir nach der Krise zur alten Tagesordnung, zum business as usual zurück oder können wir uns für eine Erneuerung der gesellschaftlichen Fundamente einsetzen.

Vor dem Hintergrund der Analyse werden abschließend Herausforderungen aus verschiedener Perspektive definiert und einige grundlegende Fragen gestellt.

AUS DER PERSPEKTIVE DER KÜNSTLERISCHEN UND KULTURELLEN AKTEURE:

In diesem Bereich sehen wir aktuell im Zusammenhang mit Covid-19 Gewinner und Verlierer. Alle Akteure müssen sich auf große gesellschaftliche Veränderungsprozesse einstellen und sich mit schwierigen Fragen auseinandersetzen. Im aktuellen und absehbaren Verteilungskampf um Ressourcen (Aufmerksamkeit, Arbeit, Einkommen etc.) ist es noch wichtiger als bisher, gehört und verstanden zu werden. Es muss verstärkt über neue nachhaltige Produktions- und Vertriebsmodelle sowie über neue kooperative Finanzierungsmodelle nachgedacht werden.

AUS DER PERSPEKTIVE DER KULTURPOLITIK:

Wie kann die Kulturpolitik über die übliche allgemeine Rhetorik hinausgehen? Jüngsten Forschungsergebnissen zufolge sollten sich die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger darüber im Klaren sein, dass es heute immer schwieriger ist, Menschen vom Wert einer »europäischen Kultur« zu überzeugen. Die Analysen sagen, dass positive kulturelle Wertorientierungen häufiger bei politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern zu finden sind und seltener bei jenen, deren politische Orientierung eher rechts ausgerichtet ist. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der EU-Politik nicht von den jüngsten politischen Entwicklungen abgekoppelt werden kann.

Politische Entscheidungsträgerinnen und -träger, die sich mit einer integrativen Kulturpolitik befassen, sollten sich vor einer neuen gesellschaftlichen Kluft in Acht nehmen, die in Zeiten nach der Coronakrise auch für die kulturelle Teilhabe entscheidend geworden ist, nämlich einer Kluft zwischen »gesunden« und »schwachen« Bürgerinnen und Bürgern in Europa. Rhetoriken der »Systemrelevanz« oder »Resilienz« heben die Bedeutung der Kultur hervor, lösen aber nicht die gesellschaftlichen Widersprüche, zum Beispiel unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit für zukünftige Generationen.

AUS EINER KULTURWIRTSCHAFTLICHEN PERSPEKTIVE:

Die Kulturwirtschaft steht nach der Coronakrise vor enormen Herausforderungen, insbesondere bei der Neubewertung der Kulturarbeit in einer sich wandelnden Gesellschaft und in Bezug auf ein neues Verständnis von kultureller bzw. gesellschaftlicher Reproduktion. Dies kann schon lange nicht mehr mit einem instrumentellen, neoliberalen Wirtschaftsansatz geschehen.

Das Standardargument »Kultur trägt mit dem Faktor X zum BIP bei und treibt darüber hinaus Exporte und Softpower an« muss überdacht werden. Mit dieser Argumentation haben wir uns nämlich zu lange auf den Marktfundamentalismus konzentriert.

> Wir müssen uns wieder daran erinnern, dass eine Funktion der Medien und der Kultur weiterhin darin besteht, einen Rahmen für das zu schaffen, was Noam Chomsky »Herstellung von Zustimmung« nannte.

Für Kunst und Kultur aus kulturwirtschaftlicher Perspektive würde dies bedeuten, Voraussetzungen für eine komplexe gemischte Wirtschaft, ein »kulturelles Ecosystem« zu schaffen, um breiteren kulturellen und normativ-politischen Werten gerecht zu werden. Das stellt in der gegenwärtigen politischen und ökonomischen Lage eine schwierige Aufgabe dar. Es würde nämlich bedeuten, Kunst und Kultur als systemischen Teil des sozialen Ganzen und als entscheidend für das individuelle und kollektive menschliche Wohlbefinden zu betrachten.

Die Frage darüber hinaus ist, ob wir den Moment der Pandemie im Kulturbereich wie anderswo nutzen werden, um bewusster und nachhaltiger zu leben – oder ob wir weitermachen wollen wie bisher. Damit sind wir nach drei Jahrzehnten nach dem Fall der Berliner Mauer 1990 wieder bei derselben großen Frage angelangt: Wer definiert die kulturellen Konzepte der Zukunft in einem neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext, in dem unter anderem die Reproduktion der Kultur – und in viel größerem Maße der »Fortschritt« in der Gesellschaft – bedroht ist? Wer sind die »neuen Akteure des gesellschaftlichen Wandels«? Welchen Einfluss haben die »kulturellen Akteure des Wandels« bei all den heute existierenden gesellschaftlichen Problemen und Entwicklungsfragen tatsächlich? Dies ist in der Tat ein großes Portfolio von kulturellen und kulturpolitischen Forschungsfragen.

Ein Gespräch mit den Unternehmern Stefan Küntzle, Rainer vor der Straße, Peter Thun, Jörg Schlichting, Alexander Mönch, Christian Zerban und Landesminister Sven Schulze

Verlässliche Rahmenbedingungen in unsicheren Zeiten – was die Wirtschaft fordert

Unser Gespräch zum Thema Deutschland und sein Geld möchten wir mit der Frage beginnen, wie Ihr Urteil aus Unternehmersicht, wenn Sie in zwei, drei Jahren auf die Coronapandemie zurückschauen werden, über diese Zeit ausfallen dürfte?

Stefan Küntzle: Ich denke, dass manche Branchen sehr gut durch diese Zeit gekommen sind, das Handwerk beispielsweise. Manche Branchen aber, die stark betroffen waren, leiden – dazu zähle ich die Hotellerie, Gastronomie, Reisebüros, insgesamt viele Dienstleister. Wenn wir dann irgendwann mal ein Fazit ziehen, wird es diese Branchen geben, die Schaden genommen haben und geschwächt aus der Coronapandemie herausgehen. Auf der anderen Seite glaube ich aber, dass viele Branchen auch einen unglaublichen Schub nach vorne gemacht haben mit der Digitalisierung, mit neuen Arbeitsmethoden. Ich denke, dass wir uns deshalb auch insgesamt verändern werden in der Wirtschaft.

Rainer vor der Straße: Diejenigen Unternehmer aus dem Mittelstand, die übrig geblieben sein werden, werden diese Zeit als eine weitere Episode in ihrem Leben betrachten.



Die Gesprächspartner v.l.n.r.:
Christian Zerban (»Orangerie Seeburg«), **Jens Bullerjahn, Jörg Schlichting** (EW-Schuh Eisleben), **Alexander Mönch** (»Orangerie Seeburg«), **Stefan Küntzle** (ehem. Klemme AG Eisleben), **Sven Schulze**, **Rainer vor der Straße** (Unternehmer), **Peter Thun** (Fotograf)

Es wird aber einen großen Teil Unternehmer nicht mehr geben, vor allem aus den schon genannten Branchen. Viele von ihnen werden den Mut verlieren und nicht mehr mit der unternehmerischen Zuversicht an ihr eigenes Geschäft rangehen. Insofern glaube ich, dass in zwei, drei Jahren das Unternehmertum dauerhaft geschwächt ist.

Diese Unternehmenskultur, wo Unternehmer für ihren Betrieb, für ihre Mitarbeiter einstehen, da haben viele schlechte Erfahrungen gemacht. Es wird auch sicher so sein, dass Unternehmer gestärkt aus der Krise hervorgehen, aber der Zulauf an Unternehmern, mehr Unternehmern, wie wir immer hoffen, das wird dauerhaft beendet sein.

Peter Thun: Aus meiner Sicht war Corona ein Megakatalysator für die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt. Die wirtschaftliche Entwicklung, die wir jetzt in zwei Jahren gemacht haben, hätten wir sonst vielleicht in zehn Jahren vollzogen.

Das heißt, Corona wirkt für bestimmte Prozesse, die in den Jahren vorher schon schleichend begonnen haben, nur wie ein Brandbeschleuniger – das Sterben des Einzelhandels in der Innenstadt, die Verlagerung auf andere Beschaffungsformen, Onlinehandel. Einige Unternehmen haben sich in dieser Zeit gefunden und gesagt: Ich fokussiere mich neu. Andere, die vorher schon geschwächt waren, haben jetzt endgültig aufgegeben.



Sven Schulze
1979 in Quedlinburg geboren

seit 2021 Stellvertretendes Mitglied des Bundesrates
seit 2021 Minister für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt
seit 2021 Landesvorsitzender der CDU Sachsen-Anhalt
2016–2021 Generalsekretär der CDU Sachsen-Anhalt
seit 2015 Mitglied im Bundesvorstand der Mittelstands- und Wirtschaftsunion
seit 2014 Mitglied des Europäischen Parlaments
seit 2006 Mitglied im Landesvorstand der CDU Sachsen-Anhalt
2006–2014 Landesvorsitzender der Jungen Union Sachsen-Anhalt
2004–2007 Mitglied im Kreistag Quedlinburg
2012–2014 Vertriebsleiter bei Eckold GmbH & Co. KG
1999–2007 Studium an der Technischen Universität Clausthal

Wenn Corona wirklich irgendwann komplett verschwunden ist, gehen die, die dann noch da sind, gestärkt daraus hervor. Zugleich hat diese Zeit natürlich auch neue Geschäftsmodelle hervorgebracht, gerade wenn man sich solche großen Player anguckt wie Zoom oder Team. Corona ist dramatisch für alle, die es menschlich und wirtschaftlich betroffen hat. Aber es greift eben auch eine wirtschaftliche Entwicklung einfach fünf bis zehn Jahre im Voraus.

Jörg Schlichting: Die Coronapandemie ist tatsächlich eine Art Zäsur: Unternehmer merken, wer früher stark aufgestellt war, wer früher sich im Markt etabliert und starke Liquidität aufgebaut hat, ist auch durch die Krise durchgekommen. Auf der anderen Seite sehe ich, dass wir in diesem Prozess aufpassen müssen, dass die mittelständischen Strukturen nicht ernsthaft geschädigt oder zerschlagen werden. Wir haben diese Probleme in den Dienstleistungssektoren, wir haben sie in der Hotellerie, wissend, dass das auch eine Situation ist, wo sich Märkte bereinigen können. Die Digitalisierung wäre in dieser Form, in dieser Intensität nicht möglich gewesen – die Einschätzung teile ich. Das hat neue Märkte geschaffen. In Bezug auf meine Branche sehe ich auch, dass wir uns neu aufgestellt haben und effizienter arbeiten. Aber ich möchte hier auch sagen, dass ein Instrumentarium wie das Kurzarbeitergeld sehr vielen Unternehmen, vor allem im ersten Jahr der Coronapandemie über die Krise geholfen hat. Heute sind wir in einer Situation, wo Unternehmen weiter existieren, gesund oder kerngesund sind. In jeder Krise gibt es Gewinner und Verlierer. Es ist nur tragisch zu sehen, wenn Unternehmensstrukturen rausfallen, gerade auch die kleineren Dienstleister. Das ist negativ für die Entwicklung der Städte. Ich zumindest möchte nicht nur eine Stadt haben, wo es dann ab 18 Uhr dunkel ist.

Sven Schulze: Aus Sicht der Politik lässt sich sagen, dass vor der Pandemie eigentlich niemand damit gerechnet hätte, dass so etwas mal die gesamte Welt so stark betreffen würde, dass wir das bis hierher in Sachsen-Anhalt auch extrem merken. Das gilt beispielsweise, wenn ich an das Thema Lieferketten denke, die komplett zusammenbrechen mit dem Resultat – wir sprechen im Februar 2022 –, dass man

Foto: Büro Sven Schulze

auf ein Auto ein Jahr oder länger warten muss. Das sind alles Dinge, die vor Corona eigentlich illusorisch waren. Das ganze Thema Digitalisierung sehe ich auch wie meine Vorredner, dass Entwicklungen, die es später sicherlich irgendwann gegeben hätte, vorgezogen werden mussten. Dann glaube ich auch, dass neue Geschäftsmodelle entstanden sind, oder Geschäftsmodelle, die schon sehr gut unterwegs waren, noch mal massiv gepusht wurden.

> Was die Unterstützung angeht, muss man sagen, dass Deutschland das Land ist, was finanziell mit am meisten geholfen hat. Meines Wissens ist jeder zweite Euro an Unterstützungsleistungen, der in der Europäischen Union ausgegeben wurde, in Deutschland ausgegeben worden.

Hier in Sachsen-Anhalt sind das bis heute knapp 800 Millionen Euro – eine Riesensumme, die nicht jedes Problem gelöst, aber zumindest unterstützt und geholfen hat. Wir hoffen alle und warten natürlich wieder auf den Sommer, dass es besser wird. Aber es gibt keine Garantie, dass der nächste Herbst nicht wieder Probleme bringt. Das ist, glaube ich, diese Unsicherheit, die auch in der Unternehmerschaft da ist und die so schnell leider nicht gehen wird.

Alexander Mönch: Als Gastronom denke ich: Es gibt 50 Prozent, wo ich sage, da hat uns Corona vielleicht auch weitergeholfen. Einerseits hat man spätestens jetzt verstanden, dass eine Gastronomie ohne Rücklagen nicht funktionieren kann, dass wir mit den Kalkulationen, die wir mal gelernt haben, heutzutage keinen Umsatz mehr fahren, mit dem wir am Markt weiterhin bestehen können. Sicherlich gab es da auch eine Bereinigung auf dem Markt – die, die es vorher schon nicht »drauf hatten«, haben sozusagen den Rest gekriegt, die waren im Prinzip aber auch ein Grund dafür, dass wir ein Preisniveau in der Gaststätte gefahren haben, das schon lange nicht mehr rentabel war. Auf der anderen Seite sind viele Arbeitskräfte weggebrochen. Gastronom ist man mit Leib und Seele von Anfang an. Wenn man dann aber sieht, während der acht Monate, die wir zu hatten, dass es eben auch Großküchen gibt und da ist freitags 16.30 Uhr Feierabend, man hat plötzlich zwei Tage Wochenende und Zeit für die Familie – die Arbeitskräfte kriegst du in das normale Restaurant nicht mehr zurück. Diese Work-Life-Balance, die auch dadurch mehr oder weniger entstanden ist, das ist das einzig richtig Schwierige, womit wir jetzt nach Corona noch zu kämpfen haben. Nachwuchs zu finden ist nicht weniger schwierig. Köche mit Leidenschaft zu finden, die nicht in erster Linie am Geld interessiert sind, ist eine weitere Herausforderung.

Christian Zerban: Zu Beginn der Pandemie habe ich mich mit meinem Personal zusammen hingesetzt und wir haben uns Gedanken gemacht, wie es überhaupt weitergehen soll. Wir hatten null Ahnung. Ich habe hier gesessen und geweint. Aber wir haben dann einen ganz konkreten Plan gemacht, waren auch froh, dass die Hilfen so vom Staat gekommen sind, wie sie gekommen sind, auch wenn es manchmal gedauert hat.

Aber es ist alles so passiert, wie es gesagt wurde. Wir haben uns einen Plan gemacht und sind, glaube ich, danach noch mal ein Stückchen besser geworden als vorher – zumindest ist es das, was wir von unseren Gästen hören. Zum Markt muss ich sagen, sind tatsächlich diese ganzen Gastronomen weggefallen, die nicht in unsere Branche gehören.

Die Krise war aus wirtschaftlicher Sicht also ein Verstärker dessen, was sowieso gekommen wäre?

Stefan Küntzle: Mit einem Unterschied: Eine Krise ist nicht vorhersehbar, ein Strukturwandel ist es. Corona kam ganz unerwartet, das konnte keiner vorhersehen. Das heißt, es konnte auch einen tollen Hotelier treffen, der betriebswirtschaftlich alles richtig gemacht hat. Aber dann kamen eben keine Gäste mehr, weil die Politik aus Infektionsschutzmaßnahmen das Hotel geschlossen hatte. Das ist natürlich schwierig.

Hätte der Staat die Wirtschaft mehr begünstigen müssen?

Stefan Küntzle: Eins ist völlig klar: Wir haben die Gewerbefreiheit seit über 150 Jahren. Wenn der Staat dir aus gesundheitlichen Gründen, aus übergeordneten Gründen deinen Laden zusperrt, dann muss er auch Schadensersatz zahlen, und das großzügig.

Der Ansicht bin ich.

Rainer vor der Straße: Das glaube ich auch, aber das großzügige Ausgeben von Geld in diesen Größenordnungen, das ist gar nicht mein Weg. Das sehe ich persönlich kritisch, weil das natürlich auch Strukturen erhält, die sonst nicht geblieben wären. Da glaube ich, dass der Staat, der die Maßnahmen anrührt, zu Anfang natürlich wenig Zielgenauigkeit hat, wo das hingeht. Aber der muss einfach mehr lernen, schneller lernen, wenn er so viel Geld in die Hand nimmt, um Maßnahmen zu finanzieren. Das ist eher schlecht gelungen.

Sven Schulze: Die Herausforderung für die Politik ist: Du sitzt im Kabinett und musst eine neue Verordnung machen. Mit im Kabinett sitzen als Gäste die Chefs der Universitätskliniken, vielleicht noch der Chef vom Coronastab, vielleicht noch drei andere, die fast alle unterschiedlicher Meinung sind, was die nächste Maßnahme sein muss, und dir auch nicht im Detail sagen: »Aus unserer fachlichen Sicht müsstet ihr jetzt das und das machen.« Sondern die sagen: »Man könne das machen oder jenes. Aber ihr seid die Politik, ihr müsst das entscheiden.« Es besteht ein sehr diffuses Bild, und dann musst du daraus eine Entscheidung treffen. Was bei Corona besonders herausfordernd war, ist die extrem starke Betroffenheit einzelner Bereiche der Wirtschaft. Hotels müssen zumachen, während Handwerker teilweise gar nicht mehr wissen, wann sie die Aufträge alle abarbeiten sollen. Es gibt also sehr unterschiedliche Auswirkungen, und das macht es so schwer.

Jörg Schlichting: Bei mir persönlich, ich bin in der Sicherheitsschuhbranche tätig, haben wir im ersten Coronajahr herbe Einschläge zu verzeichnen gehabt, weil der Markt zum Erliegen gekommen ist. Es wurden keine Feuerwehrstiefel mehr bestellt. Was das zweite Halbjahr 2021 betrifft, haben wir überproportional viele Auftragseingänge zu verzeichnen gehabt, weil Nachholbedarf da war. Das hat bei mir natürlich dazu geführt, dass ich mich umsatz- und ertragsseitig tendenziell sanieren konnte, das aber nur weil ich einen großen Warenbestand bei mir im Unternehmen durchfinanziert für meine flexible Produktion auf Lager hatte. Aber sehr viele Unternehmen der eigenen Branche oder auch anderer Branchen, deren Auftragsbücher voll sind, können daran sogar zugrunde gehen, weil sie keine Materialien bekommen und sie nicht in der Zeit, in der die Produktion notwendig wäre, die Produktion erfüllen können. Die haben Aufträge, das Material aber nicht, können nicht liefern und haben diese Situation, dass sie daran kaputt gehen könnten. Das ist eine Situation, da muss auch gegengesteuert werden. Und es stellen sich Fragen: Was wollen wir? Wollen wir weiterhin die Arbeitsteilung international haben? Da sage ich: Ja, die brauchen wir. Wir können nicht wieder zu Schubkarren zurück. Das wird nicht funktionieren.

Meine Aufforderung an die Politik lautet deshalb, wieder verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Das ist das Einzige, was ich als Unternehmer brauche: verlässliche Rahmenbedingungen. Für das andere bin ich verantwortlich.

Wir brauchen eine Exit-Planung, um die Angst aus der Bevölkerung, den Unternehmerkreisen rauszubekommen und wieder Planbarkeit hinzukriegen.

Rahmenbedingungen fallen regional und branchenspezifisch sehr unterschiedlich aus. Gleichzeitig ist eine Krise nicht vorhersehbar. Wäre das überhaupt möglich gewesen, noch differenzierter auf jede Branche einzugehen?

Rainer vor der Straße: Nein, das geht nicht. Wer konkret geschädigt ist, bekommt Schadensersatz – das ist gut gelaufen. Trotzdem würde ich sagen, das viele Geld, was insgesamt ausgeben wurde, das ist nicht meine Welt, weil es wieder abhängig macht, Fremdbestimmung verursacht. Rahmenbedingungen sind wichtig, wenn sie den Menschen die Chance lassen, selbstbestimmt zu leben. Die können in Baden-Württemberg anders sein als in Sachsen-Anhalt. Aber ich glaube, dass der Grundfehler darin gelegen hat, dass man ein hohes Maß an Fremdbestimmung verabredet hat. Beispielsweise wenn die Politik sagt: Jeder kriegt 15.000 Euro – hat es ja gegeben –, da weiß ich schon, der dicke Pferdefuß kommt hinterher. Das heißt, die Politik hat einen Haufen Geld ausgegeben und heute gibt es zig Verfahren zu Rückforderungen. In der Folge müssen alle ihre Lebenssituation offenlegen. Das finde ich unangemessen. Da finde ich Folgenabschätzung wichtiger, statt pauschal Geld zu vergeben, weil Corona ist.

Sven Schulze: Aber pauschale Auszahlungen gab es bei uns nicht. Unternehmen sind konkret auf uns zugekommen und haben gesagt: »Wenn wir jetzt keine Hilfe kriegen, dann sind wir morgen nicht mehr am Markt.« Das waren kerngesunde Unternehmen, die vorher zehn Jahre lang jedes Jahr Wachstum hatten, neue Mitarbeiter eingestellt haben, aber deren Geschäftsmodell von heute auf morgen gefährdet war. Wir haben in Sachsen-Anhalt an Rückforderungen etwa ein halbes Prozent der Ausgaben. Das hängt damit zusammen, dass von Anfang an sehr genau kontrolliert wurde zusammen mit den Finanzämtern. Von 800 Millionen Euro haben wir im Moment 16 Millionen, die wir zurückfordern. Das ist wenig.

Aber, das muss man auch sagen, der Staat wird sich das auf Dauer nicht leisten können. Wir haben das alles über Schulden finanziert, neue Schulden.

Zudem kommen noch weitere Folgen auf uns zu. Jetzt gerade haben wir den Schock beim Energiepreis. In dem Moment, wo die Wirtschaft wieder angezogen hat, steigen – auch aus anderen Gründen – die Energiepreise. Da kann man den Rahmen sehen. Das sind jetzt die Nachfolgen, die uns auch treffen. Diese Verwerfungen, diese Schockwellen werden wir noch über Jahre hinweg haben.

Rainer vor der Straße: Das ist mein Punkt, dass diese Dinge sich immer weiter vollziehen werden und das Wirtschaftsleben, in dem wir uns bewegen, sehr stark beeinträchtigen werden in den nächsten Jahren. Das sind dann die Rahmenbedingungen, unter denen wir leben, und wird dazu führen, dass das Unternehmertum unattraktiver wird. Denn wenn ich nicht weiß, wie ich mein Geschäft morgen betreiben kann, ob Lieferketten wieder wegbrechen oder was auch immer, dann werde ich mir andere Gedanken machen. Dann kann ich versuchen, das Geschäftsmodell umzustellen. Oder ich gehe aus der Privatwirtschaft raus.

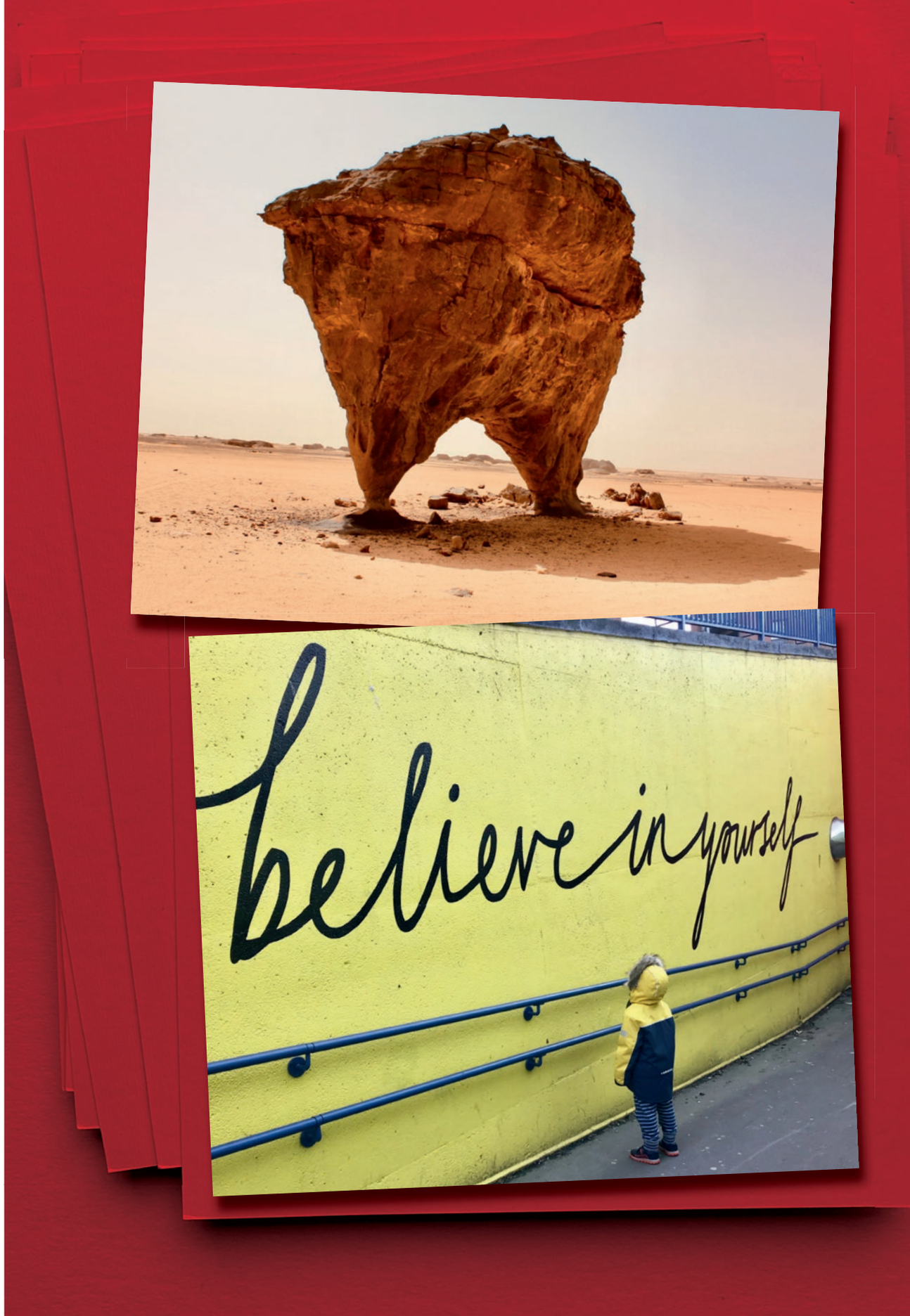


Foto: / Unsplash

Stefan Küntzle: Wir haben seit einigen Jahren mit diesem Phänomen Unsicherheit zu tun.

> Es gab ja vorher schon Rohstoffexplosionen oder andere Unsicherheiten. Das führt dazu, dass ein Unternehmen mit geringen Margen nicht mehr existieren kann. Heute braucht ein Unternehmer viel höhere Margen als früher, weil sehr viel passieren kann. Mit hohen Margen kann man das abfedern.

Denn wenn ich eine geringe Marge habe und die Rohstoffpreise kommen hoch, brauche ich eine ganze Weile, bis ich meine Preise erhöhen kann – wenn es überhaupt vom Markt her geht. So werden die Unternehmer ausscheiden. Das heißt, es wird weniger Unternehmer geben, weil nur noch die Unternehmen mit hohen Margen überstehen können. Durch Corona hat sich das noch beschleunigt. Wer hohe Margen hat, ist super durchgekommen, mit hohen Margen habe ich auch hohe Entschädigungen bekommen.

Peter Thun: Wir sind ja im Onlinefotolabor und Onlinedruck tätig, unsere Kunden setzen sich so ziemlich hälftig aus Verbrauchern und Unternehmen zusammen. Wir merken an den Reaktionen unserer Kundschaft innerhalb von Tagen, wie sich bestimmte Entscheidungen auswirken. Das merkt der Verbraucher noch gar nicht im Geldbeutel, sondern findet nur in seinem Kopf statt. Das heißt, wir haben Anfang 2020 klare Regeln gehabt: Wir machen jetzt zwei Monate alle Läden zu. Es bleiben zwei Monate alle zu Hause. Dann haben die Leute zu Hause gesagt: »Wir brauchen einen neuen Pool.« Oder: »Wir müssen das Wohnzimmer hübsch machen, wir bestellen die zwei Bilder.« Im Laufe der Pandemie sind diese Entscheidungen immer kurzfristiger und immer unberechenbarer geworden. Ganz aktuell merken wir, alleine durch die Ankündigung, dass die Energiepreise hochgehen und dass eventuell Nachzahlungen kommen, dass die Nachfrage innerhalb einer Woche einfach weniger wird, dass die Verbraucher sagen: »Jetzt kaufen wir das Bild erst mal nicht, das können wir auch noch in 14 Tagen kaufen. Jetzt müssen wir erst mal abwarten, was passiert mit unserem Energiepreis.« Das heißt, die Leute reagieren sehr schnell. Und wenn die Ansagen der Politik immer kurzfristiger und ungenauer werden, dann habe ich als Unternehmer das Problem, wie ich damit umgehen soll.

Jörg Schlichting: Aufgabe der Politik ist es, klare Rahmenbedingungen zu setzen. Wirtschaft hat immer was mit Vertrauen und Verlässlichkeit zu tun. Wenn das Vertrauen der Politik in den Rahmenbedingungen drin ist, ist der Konsument bereit, sein Geld zu investieren oder auszugeben.

> Deswegen ist meine Frage: Wie kriegen wir wieder Vertrauen und Verlässlichkeit hin? Es gibt ja nur ein Zusammen zwischen Politik und Wirtschaft. Wir brauchen jetzt eine klare Exit-Strategie aus dieser Pandemie, dass wir wissen: Wie können wir wieder die Wirtschaft und das Leben freier gestalten, damit wieder ein Wachstum generiert werden kann?

Das muss auch mit all diesen Verwerfungen, die wir drinnen haben, den neuen Wellen, die es geben wird, gelingen. Wenn es verlässliche Rahmenbedingungen gibt, gibt es auch wieder Unternehmer, die was unternehmen und was wagen. An der Finanzierung liegt es heute jedenfalls nicht.

Alexander Mönch: Sicherlich ist es schwierig, dass der Staat allgemein für alle Tischler beispielsweise coronamäßig was beschließt, das einerseits dem Tischler nicht schadet, andererseits aber Sicherheit in die ganze Struktur bringt, damit sich keiner ansteckt. Aber was mir aufgefallen ist bei den ganzen Diskussionen, gerade bei den Gaststätten: Warum hört man nicht auf die Leute, die in dem Metier sind? Wie kann ein Gesundheitsminister entscheiden: Gaststätte bis 18 Uhr geöffnet oder bis 22 Uhr, 1,5 Meter Abstand? Wenn wir doch Leute haben, die sich in diesem Metier auskennen, wie unsere Arbeitgebergewerkschaft, die immer wieder gesagt hat: »Wenn ihr nur bis 18 Uhr oder nur bis 20 Uhr Öffnungszeiten ermöglicht, dann erwartet uns das, das, das.« Da hat nie ein Politiker draufgehört, die wurden ja regelrecht ignoriert bei ihren Aussagen.

Stefan Küntzle: Diese Coronaregeln haben sich ja beinahe wöchentlich geändert. Es wäre auch ein Wert gewesen, die mal längerfristig zu behalten, selbst wenn sie dann nicht optimal waren. Aber diese ständigen Änderungen, auch lokal, das war ein Nachteil. Aber teilweise hat sich die Politik in der Umsetzung dann auch wieder nicht an die eigenen Regeln gehalten – das ist auch ein Problem der Verlässlichkeit.

Sven Schulze: Die Politik ist ja nicht eine einzelne Person oder eine einzelne Meinung, die sagt: »Ich überleg mir das jetzt und entscheide.« Sondern das fängt an im Kabinett, dass du verschiedene Meinungen hast, selbst innerhalb der Parteien. Da gibt es welche, die wollen die Regeln jetzt mal zwei Monate laufen lassen, andere sagen: »Nein, die müssen wir sofort anpassen.« Dann gibt es einen Landtag, und dann muss man sehen, alles, was in Bezug auf Corona entschieden wird, entscheidest du ja nicht aus dem Bauch heraus, sondern du sammelst Informationen, die du für dich auswertest und für dich eine Meinung bildest. Nehmen wir nur mal das Impfen. Da hieß es, wir haben jetzt das Glück

und eine Impfmöglichkeit. Das ist extrem schnell gegangen. Dann hieß es, einmal Impfen, dann wird es schon irgendwie funktionieren. Dann hieß es irgendwann, wir müssen vielleicht doch noch eine zweite Impfung haben. Mittlerweile ist es die dritte Impfung. Das ist auch für die Politik eine ständige Herausforderung. Viele der Themen, die wir hier ansprechen, haben nichts direkt mit Corona zu tun, sondern Corona ist da Katalysator gewesen, wie es auch die Finanzkrise war. Da geht es um Fragen, wie sich Deutschland die nächsten 20, 30 Jahre im Wettbewerb zu China, Amerika aufstellen muss. Ist hierzulande eine Debatte dazu überhaupt möglich, in der wir die Probleme auch ehrlich benennen können?

Peter Thun: Das ist tatsächlich ein Hauptproblem. So, wie sich in den vergangenen zehn Jahren das Umfeld entwickelt hat, kann sich der Staat, der einzelne Politiker das zum Teil gar nicht mehr leisten, klare Kante zu zeigen, weil er dann die nächste Wahl verliert.

Wieso ist das so? Alle habe aufgehört zu diskutieren und formulieren stattdessen, so scheint es, nur noch ihre individuellen Ansprüche.

Peter Thun: Das ist sicherlich der Tatsache geschuldet, dass der Staat immer gesagt hat: »Wenn es dir schlecht geht, helfe ich dir.«

Stefan Küntzle: Die Politik hat das Gefühl, dass sie überall helfen muss. Es gibt eine Allzuständigkeit des Staates. Jegliches Problem muss der Staat lösen. Dadurch kommen wir zu mehr Staatstätigkeit. Dafür braucht der Staat aber wieder mehr Geld, also mehr Steuern, dass er da wieder verschenken kann, wo er denkt, er wäre zuständig. Wir haben eine viel so große Zuständigkeit des Staates.

Liegt das allein an der Politik? Welchen Anteil haben Wirtschaft und Gesellschaft an dieser Entwicklung?

Rainer vor der Straße: Nein, ich bin auch bereit, die Politik zu unterstützen vorbehaltlos. Ich will auch nicht auf die Politik schimpfen. Aber in der Pandemie sind die Unternehmer, die eigentlich die Hauptlast tragen müssten, sehr stark in die Defensive geraten. Jetzt muss es Aufgabe des Staates sein, diese Defensive zu lockern eben durch Rahmenbedingungen, Öffnungsklauseln, Verlässlichkeit.

Peter Thun: Es gibt von allen Parteien einen Bieterwettbewerb: »Was kann ich den Leuten Gutes tun?« Das hat sich einfach über die vergangenen 20 Jahre so entwickelt. Jetzt gibt es Erwartungshaltungen und bestimmte Bereiche des Lebens, die ohne diese Mechanismen gar nicht funktionieren würden. Der Vereinssport, zum Beispiel, lebt heute, wenn er irgendwas schaffen will, eigentlich von Lotto-Mitteln, von Zuschüssen, Subventionen. In den USA gibt es das gar nicht. Da ist die Wirtschaft eingesprungen und hat sich das als Thema ausgesucht. Dieser Markt regelt sich in der freien Wirtschaft. Der Staat ist raus.



Das Gespräch fand in der »Orangerie Seeburg« am Süßen See im südlichen Sachsen-Anhalt statt.

Foto: Marcel Senz



Foto: / Unsplash

Christian Zerban: Dafür müsste in Deutschland jeder Unternehmer aber erst mal sagen: »Ich möchte gerne sponsern. Ich möchte gern unterstützen.« Dazu sind die meisten Unternehmer nicht bereit. Die meisten Unternehmer sind doch diejenigen, die lieber ihr Fett in die eigene Tasche stecken und ihr Personal nicht richtig bezahlen.

Wenn ich heute höre, in der Gastronomie arbeiten immer noch Leute, hier bei uns im Land, für 6 Euro, was völlig unterbezahlt ist und wir immerhin auch einen Mindestlohn haben – dann frag ich mich ganz ehrlich: Wem tut es weh, jetzt schon 12, 13 oder auch 15 Euro zu zahlen?

Legt es um auf die Gäste, die bezahlen das auch. Keiner muss Angst haben. Hätte ich den Lohn in der Krise nicht erhöht, wäre mein Personal nicht mehr da. Ringsum wird alles teurer, aber viele Unternehmer denken da nur an sich.

Jörg Schlichting: In dieser gesamten Diskussion, müssen wir schon noch mal das größere Rad drehen: Wie stellen wir uns in Europa in der Energiefrage auf? Was haben wir in Deutschland für Möglichkeiten, stabile Energiepreise zu schaffen? Was machen wir mit den Löhnen? Was machen wir mit den Abgaben? Jetzt dieser Konflikt Ukraine mit Russland. Das sind vielschichtige Probleme. Aber ich erwarte, dass die Politik verlässliche Rahmenbedingungen setzt, die mal wieder über zwei Jahre Gültigkeit haben, damit Unternehmen ihrem originären Geschäft nachgehen können, nämlich sich stabil auf den Märkten zu bewegen, um dann auch Geld zu investieren oder um Forschung und Entwicklung zu betreiben.

Eine letzte Frage: Corona wird bald vorbei sein, hoffentlich, und irgendwann kommt in fünf, sechs Jahren eine neue Krise. Was soll der Staat aus Sicht der Unternehmer bis dahin gelöst haben?

Peter Thun: Der Staat sollte seine Strukturen straffen, digitale Verwaltung, einfach mal aufs Tempo drücken und vom Papier wegkommen und einfach mal dazu stehen, dass sich die Verwaltungsstrukturen den Bevölkerungszahlen anpassen. Wir als Unternehmer müssen unsere Effektivität regelmäßig erhöhen, sonst sind wir einfach nicht am Markt. Die Verwaltung sollte nicht bloß sagen: »Wir haben zusätzliche Aufgaben, wir brauchen zusätzliches Personal.« Die zusätzlichen Aufgaben, die ich als Unternehmer habe, kann ich nur mit Rationalisierung schaffen. Dann sollte dieser politische Wettbewerb eingestellt werden: »Ich tu besonders viel Gutes.« Und ein ganz tiefer persönlicher Wunsch wäre: Wenn heute jemand ein neues Gesetz schafft, muss er zwei alte abschaffen, damit die Verwaltungsstrukturen überschaubar werden.

Stefan Küntzle: Erstens die Digitalisierung der Verwaltung, richtig. Was mich auch stört, dass sich die Politik um brisante Fragen drückt. Es landet dann beim Bundesverfassungsgericht und das wird zum Ersatzgesetzgeber. Das finde ich verkehrt. Und schließlich sollte der Staat sich auf die wesentlichen Kernthemen begrenzen und nicht für alles da sein wollen.

Jörg Schlichting: Die Verschlankung der Verwaltungsstrukturen ist aus meiner Sicht die wichtigste Aufgabe. Die Digitalisierung umzusetzen, ist das Zweite. Infrastruktur bedeutet Rahmenbedingungen, und das ist nicht nur der Autobahnbau, sondern dazu zählen auch die Breitbandtrassen, damit wir wettbewerbsfähig werden. Was das Unternehmertum betrifft, müssen wir dem gesellschaftlich wieder mehr Gewicht geben. Der Unternehmer ist nicht der, der seine Leute ausbeutet, sondern, was den mittelständischen Unternehmer betrifft, jemand, der mit Herzblut dabei ist, mit Eigenverantwortung. Diese Wertschätzung in der Bevölkerung, aber auch in der Politik müssen wir wieder hinbekommen.

Rainer vor der Straße: Das kann ich alles teilen. Vor allem bin ich für klare Zielsetzungen. Der öffentliche Dienst ist um 50 Prozent der Arbeitnehmer zu entlasten – dass man darüber streiten kann, ist klar. In jedem Fall bin ich dagegen, dass der Staat sich weiter verschuldet wegen höherer Leistungen und Aufgaben, die er sich nimmt. Und ich möchte, dass sich unsere Politik wieder auf unser Land konzentriert.

Alexander Mönch: Was ich mir wünschen würde, ist, dass die Politik mehr auf die Wirtschaft hören würden, auf die, die sie betreiben, statt auf irgendwelche Berater, die keiner kennt, wo auch keiner nachvollziehen kann, warum sie jetzt diese Entscheidung getroffen haben, obwohl die Wirtschaft anderer Meinung ist.

> Ich habe auch die Sorge, dass es immer mehr um eine Politik der Selbstdarstellung geht, dass jeder Politiker versucht, sich beliebt zu machen, um noch mehr zu erreichen. Das ist der falsche Weg.

Dann sollte sich die Politik nicht überall einmischen. Es hat doch immer funktioniert, und es wird doch immer Schlupflöcher geben – wir Deutschen sind doch auch nicht dumm.

Christian Zerban: Also, ich wünsche mir eine ehrliche Politik. Ich wünsche mir Politiker, die nicht zuerst ans Geld verdienen denken. Ich wünsche mir, dass in Zukunft eine Politik gemacht wird, die jeder in unserem Land versteht.

Und was wünschen Sie sich, lieber Sven Schulze, umgekehrt von der Wirtschaft?

Sven Schulze: Ich wünsche mir ab und zu ein paar mehr Verantwortungsträger aus der Wirtschaft, die in die Politik wechseln, zumindest zeitweise und zumindest auf der kommunalen Ebene mitverantwortlich sind. Das gegenseitige Verständnis, was zurecht von der Politik eingefordert wird, sollte umgekehrt auch der Politik wieder entgegengebracht werden. Ich habe im Moment das größte Ministerium in Sachsen-Anhalt: Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forst. Für diese Riesenthemen sind wir verantwortlich mit knapp über 300 Mitarbeiter. Wenn du die ganzen Themen siehst, angefangen von Unternehmen, die jeden Tag anrufen, bis hin zur Gesetzgebung, die wir machen müssen, und den Landtag, den wir bedienen müssen – wenn ich mir vorstelle, ich hätte nur noch die Hälfte der Leute, dann wird es sehr schwer. Ich habe selber länger in der Wirtschaft, war Vertriebsleiter in einem Maschinenbauunternehmern, mit 30 Jahren sehr jung an sehr exponierter Position, mit 200 Mitarbeitern in dem Unternehmen. Das war für mich eine Lehre. Politik, sagt man immer, ist nur ein Abbild der Gesellschaft, und das ist sie am Ende auch. Ich glaube, dieses gegenseitige Verständnis ist etwas sehr Wichtiges für uns alle.

Wir danken Ihnen für diesen offenen Austausch.

DAS GELD IN DER DEUTSCHEN GESCHICHTE

Irgendwo in deutschen Ländern um 1738:
Mama, wie sollen wir nur die Truhe retten vor dem Wasser?
Kind, das ist unser ganzes Hab und Gut – nimm so viel du in deine Taschen stecken kannst. Das Geschirr und von den Stoffen.
Aber das Korn! Wie sollen wir Mehl bekommen, wenn wir nichts zum Tauschen haben?

Irgendwo in Deutschland um 1985:
Papa, wenn wir Geld brauchen, können wir doch welches am Automaten kaufen.
Kind, dafür muss ich aber erst mal arbeiten!
Aber da kommt so viel raus, wie du willst! Wirklich!
Kind, ich muss dir was erklären …

Als wir noch mit Murmeln, Eiern oder einer geschnitzten Flöte bezahlen konnten, war doch alles besser.

Irgendwo in Deutschland um 2022:
Mama, ich möchte auch mit Handy einkaufen gehen.
Kind, du bist fünf!
Ich bin schon groß! Und das geht ganz von alleine. Paula hat damit ein Einhorn gekriegt!
Aber damit können wir auch nicht alles kaufen. Wenn etwas zu viel kostet, reicht unser Geld nicht.
Wie, was ist Geld?

Irgendwo in Deutschland um 2040:
Geld?

Ulf Dräger
Alfred Reichenberger
Andreas Stahl

Das Geld in der deutschen Geschichte



PLÄDOYER

1 Der Mammon. Eine kleine Hommage

»Rechnung für Rechnung ist berichtigt. Die Wucherklauen sind beschwichtigt. Los bin ich solcher Höllenpein; Im Himmel kann's nicht heiterer sein.« Johann Wolfgang von Goethe ließ diese Worte in seinem »Faust« (Teil 2, erster Akt) den glücklichen Kanzler verkünden, als Mephisto das Papiergeld erfand und damit alle finanziellen Probleme offenbar auf einen Schlag löste. Dies klingt nach der perfekten Lösung. Nervös erwarten wir den »Wumms« und hoffen gespannt auf bessere Zahlen auf unseren Kontoauszügen. Doch kennt das Geld kein Genug.

Goethe misstraute dem neuen Geld ohne metallische Substanz. Die Elektronik scheint derzeit zu beweisen, dass Geld keine Dinglichkeit benötigt, um wirken und bewirken zu können. Die richtig großen Summen sind schon länger entmaterialisiert. Sie sind nur noch flüchtige Impulse in sinnigerweise goldenen Leiterplatten der Computer. Damit entschwindet das Geld unserem Vorstellungsvermögen.

Geld fesselt uns. Niemand kann sich ihm entziehen. »Pecunia nervus rerum« – Geld ist der Nerv aller Dinge – ist eine alte Weisheit. Fast alles, was uns wichtig, nützlich oder wertvoll erscheint, ist in Geld zu bewerten. Es prägt unser soziales Selbstbewusstsein und unser Zusammenleben. Es repräsentiert die Macht des Besitzes. Aristophanes fragte im »Plutos«: »Was macht denn Zeus zum Herrn der Götter? Je nun, sein Geld, er hat es am meisten.«



Ulf Dräger
1965 in Halle (Saale) geboren

2018 Vorsitzender des Museumsverbandes Sachsen-Anhalt
seit 2010 Kustos der Sammlung Kunsthandwerk und Design des Kunstmuseums Moritzburg
2004–2019 Vizepräsident der Deutschen Numismatischen Gesellschaft
2004–2010 Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Medaillenkunst
ab 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Landesmünzkabinett in Halle, später Leiter
bis 1988 Studium der Museologie in Leipzig, Ausbildung zum Fotografen



Dr. Alfred Reichenberger
1958 in Langquaid geboren

seit 1996 Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt, stellvertretender Landesarchäologe und Leiter Öffentlichkeitsarbeit
1985–1996 Universität Regensburg
1984–1985 Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege in Landshut
1988 Promotion
bis 1983 Studium der Vor- und Frühgeschichte, Klassischen Archäologie, Klassischen Philologie und Alten Geschichte an den Universitäten Regensburg und Marburg a. d. Lahn



Andreas Stahl
in Halle (Saale) geboren

seit 1991 Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt, Referent am Institut für Landesgeschichte
1990–1991 Forschungsaufenthalte an der Universität Mannheim sowie der Universität und der Konrad-Adenauer-Stiftung Bonn
1987–1991 wissenschaftliche Aspirantur an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
1981–1985 Studium Lehramt und Geschichte ebenda

Deshalb ist das Geld auch ein Motor der Demokratie. Es nivelliert alle Standesunterschiede. Man sieht es ihm nicht an, aus welchen Taschen es kommt. Wo immer es auf das Geld ankommt, verlieren alle Vorurteile und Gegensätze, egal ob religiöse, politische, soziale oder nationale ihre Wirkung. Der Begriff des Kapitalismus ist hier treffend. Für das Bürgertum war das Geld der Katalysator seiner Emanzipation.

Was ist Geld? Eine der prägnantesten Antworten gab der Finanzphilosoph Günter Schmölder: »Geld ist alles das, was gilt«. Geld verkleidet sich als Sache, als Funktion, als Instrument, als Vorstellung, als Rechtsanspruch, als Symbol. Es ist paradox vielgestaltig. Der Preis urteilt öffentlich über den Wert. Der Kredit ist für die Wirtschaft dasselbe wie das Hirn für den Menschen, erkannte John Law im frühen 18. Jahrhundert. Für Dostojewski war Geld die geprägte Freiheit, für Tolstoi eine neue Form der Sklaverei. Geld wurde immer wieder als Triumph der menschlichen Vernunft gefeiert und zugleich als Teufelswerk verdammt.

Foto: Dräger: https://muenzenwoche.de; Reichenberger: Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt, Foto: Mark Ritchie; Stahl: privat

Münzen, Scheine oder Plastikkarten sind jedoch lediglich eine Fassade des Geldes. Am Beginn der Zivilisation übernahmen seltene Dinge wie Kaurischnecken, Salzbarren, Bernsteine oder Pelze die Geldfunktion. Mit dem fantastisch reichen lydischen König Kroisos verbindet sich die Erfindung der Münze im 7. Jahrhundert v. Chr. Natürlich vorkommendes Elektron ließ sich systematisch gewichten und konvertieren. Hier begann für die handliche Münze als unverderblichem und mit einer Signatur garantierten Stück Metall ein zivilisatorischer Siegeszug. Aristoteles sah in ihrer Erfindung einen großen Schritt für die Erleichterung des Handels. Aber auch die Eigenschaften eines prestigeträchtigen Massenkommunikationsmittels, eines Wertspeichers und nicht zuletzt des Wertmessers begünstigten ihre Karriere. Münzen sind praktisch und objektiv. Sie sind ein Pegel der Volkswirtschaften und hauchen mit ihrer dynamischen Zirkulation dem Wirtschaftskreislauf als »mediales Blut« Leben ein. Sie sind als offizielles staatliches Produkt auch seine ersten Visitenkarten und werden damit zu Botschaftern. Münzen bezeugen den Geist ihrer Zeit. Sie sind Zeichen der Selbstvergewisserung unserer Teilhabe am Gemeinwesen.



Heute entgleitet uns die haptische Sinnlichkeit der Existenz des Mammons. Die besondere Aura von Münzen aus Gold und Silber ging uns verloren. Wir können uns nicht mehr wie Dagobert Duck aus Entenhausen in einem Münzschatz baden. Die kindische Comicfigur ist aber ein gutes Sinnbild für den Fetisch Geld, für die Wonne des Geldausgebens, des Geizens, aber auch für die vom Besitz ausgehende innere Ruhe und der Aufgeregtheiten, wenn der Schatz droht abhanden zu kommen.

Der Prozess des Wechsels von primitiven Geldformen zum Metallgeld zog sich über Jahrtausende hin. Das Metallgeldzeitalter reichte in seiner kultivierten Münzform vom 7. Jahrhundert v. Chr. bis weit in das 19. Jahrhundert hinein, im Vergleich zur Phase des Naturalgeldes eine kurze Spanne, verglichen mit der folgenden Papiergeldära dagegen eine lange Zeit. In unserer Zeit folgt auf die Blüte des Papiergeldes auch seine Verdrängung. Unbare Transaktionen dominieren die Geldflüsse. Ob sie im täglichen Leben weiter an Einfluss gewinnen, ist jedoch noch nicht entschieden.



WAS IST GELD ÜBERHAUPT?

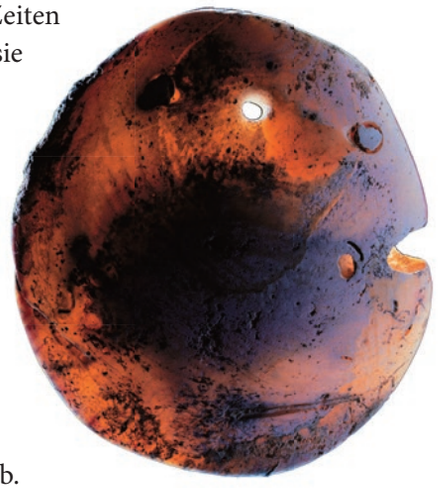
Unsere moderne Vorstellung beschränkt sich meist auf Münzen, Geldscheine, Schecks oder vielleicht Bitcoins. Geld ist ein Tauschmittel, das von denjenigen, die es als solches akzeptieren, benutzt wird und daher ganz unterschiedliche Formen annehmen kann. Entscheidend ist das Vertrauen, das in das Tauschmedium gesetzt wird und dessen Wert – meist durch Staaten – garantiert wird. Insofern dient es auch als Wertmaßstab und zur Wertaufbewahrung. Auf der Südseeinsel Yap kennt man z. B. die sog. Rai, tonnenschwere, durchbohrte Steinscheiben mit bis zu vier Meter Durchmesser, die auf der 400 Kilometer entfernten Insel Palau abgebaut und auf Booten nach Yap transportiert wurden. Dort wurden sie öffentlich sichtbar aufgestellt und jedermann kennt den Besitzer. Bei einem Tausch bleiben sie an Ort und Stelle, die öffentliche Bekanntgabe eines Besitzerwechsels reicht aus. Heutzutage werden zwar keine neuen Rai mehr hergestellt, doch behalten die alten bei wichtigen Geschäften nach wie vor ihre Gültigkeit.

Mit dem Euro sind wir zur alten Tradition der Grenzen überschreitenden Akzeptanz unseres Geldes zurückgekehrt. Sie wurde in der Antike formuliert, von Karl dem Großen erneuert und eroberte in Form des silbernen Talers in einem weltweiten Siegeszug die gesamte Welt. Das größte Kind des in Tirol, Böhmen, Sachsen und im Harz vor 500 Jahren geborenen Talers ist der Dollar. An das sprachliche Esperanto des Euro haben wir uns schnell gewöhnt. Er hat die Kröten, die Penunze, das Moos, die Pinkepinke, auch den Groschen und andere Begriffe aus dem Sprachschatz vertrieben. Die alten Kinderlieder wie »Taler, Taler, du musst wandern …« entschwinden unserem Gedächtnis.

Die Deutschen erlebten mit ihrem Geld im 20. Jahrhundert immer wieder traumatisch nachwirkende Katastrophen: die Aufhebung der Golddeckung für das Papiergeld am 31.7.1914, die Inflation und Hyperinflation nach dem Ersten Weltkrieg, die Deflation 1929, den kompletten Wertverlust der Reichsmark 1945, den nach dem Schwarzmarkt die Währungsreformen 1948 realisierten. Die Ostdeutschen hatten wenig Vertrauen zu ihrem Geld, das immer wieder – wie mit der Aktion Blitz 1957– erschüttert wurde. Aber es gab ja die Westmark, die im Osten in Form von 400 Intershops Tag für Tag den Traum von Wohlstand und Sicherheit vor Augen führte. Die deutsche Währungsunion 1990 wurde mit größtem Jubel begrüßt und trotz unermesslicher Transfers von dramatischen Einschnitten begleitet. So gehört ein tief verwurzeltes Misstrauen gegenüber jeglicher Veränderung und Manipulation an der Währung inzwischen zum deutschen Wesen. Der Euro, dessen Starterpacks schon umschwärmt waren, zeigt sich praktisch als Zeichen der europäischen Integration in allen Händen. Er ist inzwischen vertraut. Das Umrechnen in die D-Mark ist zum Altherrenwitz degradiert. Seine Erfolgsgeschichte ist nicht selbstverständlich, wir sollten sie weiterschreiben.

2 DIE ANFÄNGE DES GELDES

Geld der Vorzeit?



Menschen haben sicherlich schon seit ältesten Zeiten Gegenstände oder Produkte getauscht, über die sie selber nicht verfügten, die sie aber benötigten oder gern besitzen wollten. Ebenso wird man sich für eine Dienstleistung oder Hilfestellung gelegentlich mit einer Gabe, einem Geschenk oder einer Gegenleistung erkenntlich gezeigt haben. Wurden zunächst ganz konkrete Dinge gegen andere ebenso konkrete Güter eingetauscht, so entwickelten sich bestimmte Waren mit der Sesshaftwerdung und dem damit verbundenen Beginn der arbeitsteiligen Wirtschaft zum mehr oder weniger normierten Wertmaßstab. Idealerweise waren dies Gegenstände oder Materialien von annähernd gleicher Größe oder gleichem Gewicht.

Am Anfang standen seltene, exotische oder/und schwer zu beschaffende Naturprodukte, die durch ihre Seltenheit eine hohe Wertschätzung genossen und gleichzeitig handlich genug waren, um über weite Distanzen verhandelt werden zu können.

So wurden schon zu Beginn des mitteleuropäischen Neolithikums (ab ca. 5.500 v. Chr.) Muscheln der Art Spondylus gaederopus, die aus dem Mittelmeer stammen, weit verhandelt. Dabei scheinen sich bereits damals Preisunterschiede für die Schalen dieser Stachelauster mit wachsender Distanz vom Ursprungsort nachweisen zu lassen. Die Archäologen finden die Spondylusmuscheln heute – oft weiterverarbeitet zu Gürtelschließen, Arm- und Halsschmuck – als Beigaben in den Gräbern der damaligen Zeit.

Ebenfalls aus der Jungsteinzeit sind mehr oder weniger genormte Maße für Salztiegelformen, sogenannte Briquetagen, bekannt. Seit der frühen Bronzezeit (ab ca. 2.000 v. Chr.) finden sich dann diverse Metallgegenstände mit einheitlicher Form und mehr oder weniger einheitlichem Gewicht. So scheinen gegossene Beile, Ösenhalsringe oder Spangenbarren aus Bronze oder Kupfer mit jeweils relativ einheitlichem Gewicht als universelles prämonetäres Tauschmittel genutzt worden zu sein. Später könnten diese Rolle auch Bronzesicheln übernommen haben, die sogar noch mit Zeichen eines frühen Zählsystems versehen wurden. Diese Gegenstände finden sich manchmal zu Hunderten in Horten. Im bayerischen Oberding gelang Archäologen vor wenigen Jahren ein ganz besonderer Fund: Fast 800 Spangenbarren waren dort – zu Zehnerbündeln geschnürt – vergraben worden.



Metalle (Gold, Silber, Kupfer, Zinn, später auch Eisen) bieten als universelle Tauschmittel eine Reihe von Vorteilen. Sie sind meist nicht leicht zu gewinnen und besitzen wegen ihrer Seltenheit einen hohen Wert. Verglichen etwa mit einem Rind oder einer Ziege beanspruchen sie nur ein geringes Volumen. Sie sind vielseitig verwend- und verformbar. Insbesondere bei der Aufteilung ist dies ein unschätzbarer Vorzug. Und schließlich haben sie im Gegensatz zu lebenden oder sonstigen organischen Tauschgütern kein Verfallsdatum. Der Ursprung von Metallbarren aus der Zeit, als man Tiere und Felle direkt tauschte, zeigt sich noch lange an bestimmten Formen, wie z. B. den sogenannten Ochsenhautbarren der mediterranen Bronzezeit (ca. 1.600–1.000 v. Chr.), die aussehen wie aufgespannte Rinderhäute.

Münzgeld erobert die Welt

Von Geld in unserem modernen Sinne kann man aber erst mit dem Aufkommen von Münzen sprechen. »Die Lyder sind, soweit wir wissen, die ersten, die Münzen aus Gold und Silber geprägt und benutzt haben, und sie waren auch die ersten Händler«, berichtet der griechische Historiker Herodot (490/480–430/420 v. Chr.) über die Erfindung des Münzgeldes. Dies geschah wohl irgendwann in der zweiten Hälfte des 7. Jahrhunderts v. Chr., als man zunächst gewichtsgenormte Klümpchen aus Elektron, einer in der Gegend von Sardeis in der heutigen Türkei natürlich vorkommenden Gold-Silber-Legierung, mit einfachen Punzmarken versah. Diese frühen Prägungen

waren bereits in genau definierte Gewichtseinheiten unterteilt. Vermutlich seit der Regentschaft des Königs Kroisos (reg. ca. 561–547 v. Chr.) treten dann Gold- und Silbermünzen mit dem Kopf eines Löwen und eines Stieres auf. Der Reichtum des lydischen Herrschers war so sagenhaft, dass sein Name (in der latinisierten Form Krösus) noch heute ein Synonym für einen schwerreichen Menschen ist.

In anderen Weltgegenden findet man Münzgeld etwas später: um 450 v. Chr. in Phönikien, im 4. Jahrhundert in Indien und im 3. Jahrhundert v. Chr. – dort unabhängig entstanden – auch in China.

Einmal erfunden, setzte sich Münzgeld schnell durch. Bereits um 500 v. Chr. war es im gesamten griechischsprachigen Raum, der damals auch Sizilien und Süditalien umfasste, geläufig. Von dort übernahmen es Etrusker und Römer und schließlich die Kelten. Zu den Germanen gelangten Münzen als Sold, diplomatische Geschenke oder Beutegut. Insbesondere Münzen aus Gold dienten als Rohstoffmaterial für Schmuck sowie Hals- und Armreife für Häuptlinge, während Silber als sogenanntes Hacksilber nach Gewicht aufgeteilt wurde. Ein regelrechter Geldverkehr mit eigener Münzprägung ist hierzulande aber erst seit dem Mittelalter nachweisbar.

Aristoteles (384–322 v. Chr.) scheint der erste gewesen zu sein, der sich tiefgründigere Gedanken über das Wesen, den Ursprung und die Entwicklung des Tauschhandels und des Geldes machte. Insbesondere lobt er das Geld als notwendige Erfindung zur Erleichterung der täglichen Handelsgeschäfte. Nicht immer aber wurde Münzgeld mit Wohlwollen aufgenommen. So beklagt der römische Universalgelehrte Plinius d. Ä. (23/24–79 n. Chr.): »... um wie viel glücklicher war die Zeit, als Gegenstände noch miteinander getauscht wurden«.

Mit der Erfindung des Münzgeldes lassen sich auch einige Nebenerscheinungen nachweisen, die wir bis heute kennen. So tauchen bald schon die ersten Geldwechsler und Bankiers auf, die z. T. erhebliche Zinssätze verlangten, und natürlich wurden Münzen auch schon in der Antike gefälscht. So sind aus dem 8. Jahrhundert v. Chr. Kleinbarren aus Gold bekannt, die Prüfeinschläge aufweisen, offensichtlich um den Kern zu überprüfen. Zum Teil gaben Staaten selbst minderwertige Emissionen heraus. So streckten die Lyder noch im 6. Jahrhundert ihre eigenen Elektronmünzen mit Silber, wohl ein wesentlicher Grund dafür, dass die griechischen Handelspartner rasch dazu übergingen, eigene Prägungen herzustellen. Der durch Schillers Ballade berühmt gewordene Tyrann von Samos, Polykrates (reg. ca. 538–522 v. Chr.), gab zur Finanzierung seiner kriegerischen Pläne Prägungen mit Bleikern heraus, die lediglich einen Überzug aus Elektron besaßen. Nach seinem Sturz verlor dieses Geld schlagartig seinen Wert.

Andererseits wurde – wie heute auch noch – Geldfälschung schwer bestraft, in Rom etwa mit lebenslanger Verbannung, Sklaven sogar mit dem Tode. Auch der Philosoph Diogenes betätigte sich ursprünglich als Geldwechlser und Münzfälscher und musste deshalb seine Heimatstadt Sinope am Schwarzen Meer verlassen.

Münzprägung und Münzemission lagen von Anfang an in den Händen der Herrscher oder der Städte (poleis), also in staatlicher Gewalt. Sehr früh entdeckten die Mächtigen die Münze daher auch als Mittel der Massenkommunkation und der Propaganda. Wurden zunächst häufig die Stadtgötter oder ihre Symbole, in Athen etwa die Stadtgöttin Athene und auf dem Revers die Eule als ihr Symboltier, dargestellt, so ließen bald schon Herrscher ihr Konterfei auf Münzen darstellen. Die ersten waren seit dem Ende des 6. Jahrhunderts v. Chr. offenbar die persischen Großkönige. Ihnen folgten die hellenistischen Herrscher ebenso wie die römischen Kaiser. Vielfach wurden auch Siege oder andere politische und religiöse Ereignisse dargestellt. Die Münzbilder dienten einerseits der Legitimation der Herrscher, gleichzeitig wiesen diese sich damit als Garanten des Geldes aus.

MÜNZE, GELDSCHEIN UND ELEKTRONISCHER IMPULS

3

DIE MÜNZE

Die Münze ist Geld in Form eines handlichen Metallstückes. Sie ist vom Staat durch Stempelung auf Gewicht und Gehalt autorisiert. Sie ist ein allgemein zirkulierendes Zahlungs- und Austauschmittel und ein ursprünglich unverderblicher Vermögensspeicher. Der Begriff leitet sich vom Lateinischen »moneta« ab. Im antiken Rom lag die Münzstätte im Tempel der Göttin Juno Moneta.

Die Münze muss praktisch, robust und stapelfähig sein. Sie soll vertraut erscheinen, und ist deshalb wiedererkennbar standardisiert. Als geeignete Form hat sich die beidseitig geprägte runde Metallscheibe durchgesetzt. Durchmesser und Dicke stehen in einem proportionalen Verhältnis zueinander. Das Gewicht und den Wert, den sogenannten Münzfuß, schreiben Münzgesetze vor. Der große Bedarf gleichförmig hergestellter Münzen macht diese zur ersten Massenware der Menschheit und zu einem Katalysator der technischen Innovation in der Metallverarbeitung.







GELD AUS PAPIER

In Deutschland wurde bereits den ersten Papiergeldemissionen im 18. Jahrhundert mit großem Misstrauen begegnet. Mit Zauberei, Alchimie und Hexerei verbanden weite Teile der Bevölkerung bis weit in das 19. Jahrhundert hinein die neue Geldform. Johann Wolfgang von Goethe verspottete in seinem »Faust« die wundersame Geldvermehrung durch Zettel noch als mephistophelische Denkgeburt: »Das Alphabet ist nun erst überzählig. In diesem Zeichen wird nun jeder selig«, ließ er den Schatzmeister zum Kaiser sagen, der in der Nacht zuvor selbst das Scheingeld unterzeichnet hat, das durch 1.000 Künstler schnell vertausendfacht wurde. Erst 1909 wurden in Deutschland die Reichsbanknoten gesetzliches Zahlungsmittel, blieben jedoch wegen der staatlichen Garantie des Rücktausches in Gold im eigentlichen Sinn »unechtes Papiergeld«. Erst nach der Aufhebung des Umtauschrechtes am 31. 7. 1914, einen Monat nach Ausbruch des Ersten Weltkrieges, entstand hier echtes Papiergeld.

PFENNIG, GROSCHEN UND TALER

Das deutsche, auf dem einheimischen Silber basierende Münzsystem, geht auf die Münzreformen Karls des Großen zurück. Als Münze wurden anfangs nur Pfennige (Denare) geprägt. Erst im späten Mittelalter hatte sich die dreigliedrige, auf Goldgulden, Groschen und Pfennigen beruhende Währung herausgebildet. Am Ende des 15. Jahrhunderts entstand der silberne Taler als Äquivalent zum Goldgulden. Er eroberte schnell die Vorherrschaft im Geldkreislauf Europas und stieg als Dollar zur Welthandelsmünze auf. Die historischen Münzen hatten mit dem Edelmetallgehalt einen realen inneren Wert, der ihrer Kaufkraft entsprach. Im Verlauf des 18. Jahrhunderts setzte sich in Deutschland zunächst bei den Kleinmünzen die bis heute gebräuchliche Scheidemünze endgültig durch. Ihr Stoffwert entsprach nicht mehr ihrer Kaufkraft.
Der Pfennig schrieb die Geschichte des antiken Denars fort. Der Begriff stammt vom keltischen Penn (Kopf, Kopfstück) ab und kam im 10. Jahrhundert über England und Skandinavien nach Deutschland. Der Groschen, der »grossus denarius«, bezeichnet ursprünglich einen vielfachen Pfennig, wie er zuerst 1266 in Tours entstand. Für den mitteldeutschen Geldumlauf errangen die ab 1307 geschlagenen Meißner Groschen eine herausragende Bedeutung. Der im erzgebirgischen Joachimsthal in großer Zahl um 1500 geprägte Joachimsthaler Guldengroschen wurde mit der Kurzform Taler zum Namensgeber der die gesamte Neuzeit bestimmenden wertbeständigen Münze Europas. Als Daler kennt man sie in Skandinavien, Talar heißt sie in Polen, Tallero in Italien und Talirion in Griechenland. Das Silber aus den amerikanischen Kolonien ermöglichte auch anderen Ländern die Ausprägung einer vergleichbar großen Silbermünze. Das spanische 8-Reales-Stück wurde zum Peso. Die italienische Piastra, der Scudo, der französische Ecu blanc, die englische Crown gehen alle auf den Taler zurück. In Deutschland wurde er bis zur Einführung der Markwährung nach der Gründung des Reiches 1871 geprägt. Die Tradition der Großsilbermünze lebt in den silbernen Gedenkmünzen zu 10 oder 20 Euro bis heute fort.



KÖRPERLOSES GELD

Die Dematerialisierung des Geldes ist ein unübersehbares Kennzeichen der Ökonomie. Der elektronische Geldverkehr ist ausschließlich abstrakt, erscheint immateriell. Die Ausradierung der Geldmaterie, die »Elektrifizierung« des Geldes geht für die Einzelne und den Einzelnen mit einem Verlust an konkret fassbaren und dinglichen Bezugspunkten einher. Für die Regisseure großer Summen ist dies jedoch einfach bequem, und sind Transaktionen in Sekundenbruchteilen vollzogen. Die elektronischen Systeme bedeuten aber auch neue Abhängigkeiten von den weltweit vernetzten Anbietern. Sogenannten Kryptowährungen fehlt die zentrale Notenbank. Dennoch suggerieren sie in ihrer visuellen Medienpräsenz, z. B. der Bitcoin, Eigenschaften einer traditionellen, großen und schwer anmutenden Goldmünze, eines sprichwörtlichen »Schatzes«. Zwar ist elektronisches Geld bisher kein gesetzliches Zahlungsmittel, doch sieht es die Europäische Zentralbank seit 20 Jahren als zukunftsträchtiges Finanzelement. Elektronisches Geld stellt besondere Anforderungen u. a. an seine Fälschungssicherheit, Konvertierbarkeit, Umlauffähigkeit und die Anonymität der Zahlungsmöglichkeit.

4 MASSENKOMMUNIKATIONSMITTEL

Münzen – die ersten Massenkommunikationsmittel der Geschichte

Zur Kommunikation braucht es mindestens einen Sender und einen Empfänger. Um ein Objekt als Massenkommunikationsmittel bezeichnen zu können, muss der Sender viele Adressaten gleichzeitig oder fast gleichzeitig erreichen. Dies entspricht der Natur der von Hand zu Hand gehenden Geldzeichen, unabhängig davon, ob es sich um Münzen, Geldscheine oder andere Geldformen handelt. Als allgemeines Tausch- und Austauschmittel war die Münze ungemein praktisch. Münzen speicherten nicht nur unverderblich Werte, sie zirkulierten mit großer Mobilität unabhängig von Grenzen aller Art und erreichen jede und jeden, ob real oder als Wertmesser. Zugleich sind sie in Bild und Schrift nützliche und bewusst gestaltete Symbole, sie codieren Nachrichten und das Selbstverständnis der Herausgeber. Ihre Rhetorik bedingt eine individuelle und gemeinschaftliche Identifikation. Als Informationsträger waren sie gewissermaßen die Nachrichtensendungen in den frühen und mittelalterlichen Kulturen. In den antiken Kulturen waren die Münzen das umfassendste Medium der öffentlichen Bildkultur. Im Römischen Reich war die Münze das wichtigste Verbreitungsmittel der Parolen, Programme, Appelle und Erfolge der kaiserlichen Regierungen und des lokalen Selbstbewusstseins. Vor allem zu Regierungsbeginn erfüllten Münzen die Funktionen, die heute den durch die Massenmedien verbreiteten Regierungserklärungen oder Proklamationen zukommt. Dies umfasst sowohl die Inschriften mit ihren Titulaturen und Ehrennamen neben dem Herrscherantlitz wie auch die Darstellungen von Tugenden oder Personifikationen auf den Rückseiten. Dabei war das Herrscherbildnis kein reales Abbild, sondern in seiner Überhöhung auch ein Träger von Botschaften. Noch im Mittelalter waren Münzen die »Biblia pauperum«, die Bibel der Armen und Analphabeten. Von der Neuzeit bis in die Gegenwart bilden sie, wenn auch unüberschaubar vielfältig gestaltet, eine der wenigen ungebrochenen abendländischen Traditionen. Trotz der unzähligen anderen Möglichkeiten der heutigen Medienlandschaft verdeutlichen die Diskussionen (und auch die Sammelleidenschaft) um die Bilder und Aufschriften des »Euro« seine Bedeutung für die Inspiration europäischer Integration.



STABILITÄT UND INFLATION 5

Das Trauma. Die völlige Entwertung des Geldes

Katastrophe, Geißel, Desaster, Zerrüttung. Unsere Sprache kennt kaum stärkere Wörter, die das Leiden der hilflos der Inflation ausgesetzten Menschen umreißen können. Die Situation ist kaum vorstellbar, die Erinnerung daran heute verdrängt. Doch es ist keine 100 Jahre her, dass Deutschland einer bis dahin noch nie dagewesenen Hyperinflation ausgesetzt war, die nicht nur das Vertrauen in den jungen demokratischen Staat erschütterte, sondern wie kaum eine andere Enteignungswelle das über mehrere Generationen gewachsene Vermögen und Rücklagen der meisten Bürgerinnen und Bürger vernichtete. Egal, was notwendig oder begehrt war, die Preise für eine Zeitung, eine Tasse Kaffee oder ein Brot explodierten binnen Stunden auf das Zigfache. Die völlige Entwertung der als mündelsicher angesehenen Kriegsanleihen führte zu einem fast vollständigen Vertrauensverlust in den Staat.

Im Verlauf des Jahres 1922 entglitt die Inflation jeglicher Kontrolle. Das Geld wurde von Jahr zu Jahr, dann von Woche zu Woche und zuletzt von Tag zu Tag oder stündlich entwertet. Sparkassen boten Anleihen in Sachwerten, in Roggen, Weizen, Kohle oder auch Salz an, ihr traditionelles Geschäftsmodell brach genauso wie das der Lebensversicherer zusammen. Im Gegenzug konnten Schuldner und Schuldnerinnen jedoch auch ihre Kredite immer leichter tilgen. Der Preis für eine Straßenbahnfahrt hatte sich von 20 Pfennig auf 150 Milliarden Mark erhöht, eine Flasche Rotkäppchen Sekt kostete im Herbst 1923 1.928.000 Mark, die Zeche in einem Restaurant konnte sich während der Mahlzeit verdoppeln, Pfarrer benötigten für die Kollekte ganze Wäschekörbe und Ärzte verlangten anstatt Geld nun Brot oder Briketts für eine Behandlung. Fabriken zahlten den Lohn bereits am Morgen aus, weil die nächste Preissteigerung mit den neuen Devisenkursen spätestens zur Mittagszeit eintrat. Die monatliche Inflationsrate betrug in Deutschland im Herbst 1923 bis zu 29.525 Prozent. Übersetzt

GELDWERTSTABILITÄT

Die Stabilität der Preise wird mittels eines Güterbündels, dem Verbraucherpreisindex, dokumentiert, dessen Preisentwicklung in einem bestimmten Zeitraum gemessen wird. Die Konstanz der Preise ist ein wirtschaftspolitisches Ziel, dass z. B. im EG-Vertrag (Art. 2), in der Satzung der Europäischen Zentralbank, im deutschen Grundgesetz (Art. 88) oder im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967) verankert ist. Ziel ist, dass jede Bürgerin und jeder Bürger der Kaufkraft des Geldes über einen längeren Zeitraum vertrauen und es z. B. in die Altersvorsorge anlegen kann. Die Geldwertstabilität ist außerdem für eine beständige Wirtschaftsentwicklung bedeutsam, da der Preis für eine Ware die Marktwirtschaft regelt und Investitionen und damit Angebote provoziert. Damit ist die Geldwertstabiliät ein maßgebliches Ziel der Tätigkeit der Europäischen Zentralbank, die eine Inflationsrate von unter zwei Prozent mit ihrer Politik anstrebt.

heißt dies, dass sich in den fünf Jahren zwischen 1918 und 1923 der Preis für ein Ei um 500 Milliarden Mark erhöht hatte. Die Inflation zeigte sich jedem Menschen im rasanten Preisanstieg und im Verfall des Wechselkurses mit anderen Währungen. Die Großhandelspreise stiegen zwischen 1913 und 1920 um 1.700 Prozent, der Dollarkurs stieg um 2.400 Prozent. Am 30.11.1923 stand der Kurs eines Dollars bei 4.200.000.000.000 Mark.



Den galoppierenden Preisen konnten die Löhne, Gehälter, Renten, Zinsen oder festen Erträge nicht folgen. Die Reallöhne sanken in mehreren Schritten auf unter 40 Prozent des Vorkriegsniveaus. Durch den Kaufkraftmangel verloren auch Immobilien ihren Wert. Das chaotische Geldwesen machte eine funktionierende Wirtschaft unmöglich. Mit der Einführung der Rentenmark gelang Ende 1923 ein Neustart. Die sogenannten goldenen 20er Jahre begannen mit einer schweren Hypothek. Mit der Hyperinflation stiegen die gesellschaftlichen Spannungen und die politische Mitte erodierte. Die Sitten verfielen und es griff eine Zukunftsgleichgültigkeit um sich. Das Lied »Wir versaufen unser Oma ihr klein Häuschen« aus dem Jahr 1922 wurde zu einer Hymne dieser Jahre.

Ursache der Inflation waren die Defizite in den öffentlichen Haushalten, die sich im Ersten Weltkrieg verfestigten und sich danach durch den Druck der Reparationen und eine Ausgabenexplosion der öffentlichen Hand immer weiter steigerten. Die Geldmenge stieg allein während des Ersten Weltkrieges von ca. 110 auf 430 Mark pro Kopf, während die Warenproduktion, insbesondere der Export abnahm und zuletzt zusammenbrach. Ende 1918 hatte das Deutsche Reich 15 Milliarden Goldmark Schulden durch seine defizitäre Außenhandelsbilanz. Und der Kurs an den Devisenmärkten war auf 55 Prozent des Vorkriegsniveaus gesunken. Das Reich hatte die Kriegskosten maßgeblich über Anleihen und nicht wie die Gegner mittels Steuererhöhungen finanziert. Die Vernichtung der Kaufkraft des Geldes war die Folge einer von der Politik herbeigeführten grenzenlosen Geldmengenvermehrung, die den Staat auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger zumindest in allen nicht in Devisen ausgedrückten Verbindlichkeiten entschuldete. Doch verursachte die Inflation auch eine neue Auslandsverschuldung Deutschlands, die 1929, zusammen mit dem Börsencrash an der Wall Street, das Land ungeschützt in eine bis dahin nicht dagewesene Weltwirtschaftskrise stürzen ließ. Der Wohlstand des 1914 noch wirtschaftlich stärksten Staates des europäischen Kontinents war aufgebraucht. Der bekannte Nationalökonom Adolf Weber urteilte, dass die Inflation dem deutschen »Volkswohlstand viel schwerere Wunden zugefügt (hat), als der Verderben bringende vierjährige Krieg«.



KIPPER UND WIPPER

Die Geldentwertung der »Kipper- und Wipperzeit« zwischen 1618 und 1622 sahen Zeitgenossen als eine unbeherrschbare Pestepidemie. Wie eine Massenpsychose erfasste die Krise fast das gesamte Reichsgebiet. Der Historiker Gustav Freytag resümierte 1905 in seinen Bildern der deutschen Vergangenheit: »Von allen Schrecken des beginnenden Krieges erschien dem Volke selbst keiner so unheimlich, als eine plötzliche Entwerthung des Geldes. [...] Es machte ehrsame Bürger zu Spielern, Trunkenbolden und Troßknechten, jagte Prediger und Schullehrer aus ihren Ämtern, brachte wohlhabende Familien an den Bettelstab, stürzte alles Regiment in heillose Verwirrung und bedrohte in einem dichtbevölkerten Land die Bewohner der Städte mit dem Hungertod.« Die Inflation vernichtete in Deutschland mehr bürgerliches Vermögen, als es der gesamte Dreißigjährige Krieg vermochte. Mit ihr verfielen die Sitten und schwand die Autorität der Obrigkeiten.

In Hunderten Orten entstanden Heckenmünzstätten, in denen ungezügelt für einen kurzzeitigen Gewinn neues minderwertiges Kleingeld geschlagen wurde. Im Jahr 1619 war der Silbergehalt der Kleinmünzen auf die Hälfte des ursprünglichen Gehaltes und in den Jahren 1620/1621 auf ein Drittel des laut Münzordnung vorgesehenen Wertes gesunken. Den Höhepunkt bildeten die reinen Kupfermünzen, die nur wenige Monate später völlig wertlos wurden. Als die Bäcker für das schlechte Geld kein Brot mehr verkaufen wollten, kam es zu Aufständen des Volkes, die den Spuk beendeten. Das Bargeld wurde zum Teil über 90 Prozent vom ursprünglichen Wert abgewertet.

Die Verringerung des Silbergehalts war äußerlich anfangs nur für Eingeweihte sichtbar. Die größere Geldmenge regte zwar zeitweilig den Handel und Konsum an. Doch stieg der Wert des Talers im Verhältnis und entwertete damit die Kleinmünzen. Es folgten radikale Preissteigerungen. In Halle stieg z. B. der Roggenpreis von 8 Pfennigen für einen Scheffel im Jahr 1531 auf 31 Pfennige im Jahr 1600 und auf 2.100 Pfennige 1621. Die im März 1622 publizierten neuen Taxordnungen brachten die Besitzer der leichten Kippermünzen um ihre Vermögen. Es waren die fest besoldeten Lohnempfänger, Soldaten, Tagelöhner und Handwerksgesellen, die am stärksten unter der Geldentwertung litten. Gefährdet wurde zugleich das Almosenwesen. In den Klingelbeuteln der Kirchen fanden sich noch lange die außer Kurs gesetzten Münzen. Die Einnahmen der Städte brachen zusammen. In Halle sanken sie um 90 Prozent von 88.000 auf 8.000 Gulden. Mansfelder Chroniken berichten, dass die Münzer so schnell in die Grafschaft gekommen seien, als »hätte sie der Wind gebracht«. Sie hätten alles, was auf den Markt gekommen, »teuer gemacht«, und bald hätten sie sich wie Fliegen, wenn es kalt wird, wieder verloren. Aber sie seien eine echte Plage vor Gott gewesen.



VON ZASTER BIS BIMBES: DAS GELD UND SEINE VIELEN NAMEN

Die große Bedeutung, die Geld im Leben der Menschen spielt, zeigt sich auch an der Vielfalt der Bezeichnungen. Allein die deutsche Sprache kennt Dutzende davon: Solche, die eher als »Spitznamen« aufzufassen sind, wie Piepen, Moos, Kies, Flins, Pulver, Bimbes, Diridari oder Knete und viele andere mehr. Manche lassen noch die ursprünglichen Tauschmittel erkennen: Kohle, Kies, Gerstl, Moneten.

Andere Worte gehen auf ursprüngliche Wert- oder Gewichtsmaße zurück. Hierzu gehört etwa Zaster (aus dem Rotwelsch für Eisen), Obolus (griechisch für Bratspieß), Mammon (ursprünglich armenisch für Vermögen, Besitz, Habe). In zahlreichen Währungsbezeichnungen spiegeln sich ebenfalls ursprüngliche Formen des Tausches oder Maßeinheiten wider: so etwa das britische Pound (Pfund) Sterling von lateinisch »pondus«, das Gewicht, oder die indische Rupie von »rupa«, die Herde. Auch die lateinische Bezeichnung für Geld – pecunia – leitet sich aus dem Wort »pecus« für Vieh/Kleinvieh ab.

6 GELDFÄLSCHUNG

Falschgeld und Geldfälschung

Die Deutsche Bundesbank hat im Jahr 2013 rund 39.000 falsche Euro-Banknoten im Nennwert von 2,1 Millionen Euro registriert. Den höchsten Anteil hatten die alltäglich gebrauchten 20- und 50-Euro-Noten. Die Zahl der entdeckten falschen Münzen lag bei 52.000 Stücken. 80 Prozent der Münzfälschungen waren 2-Euro-Münzen. Aber auch 2.841 falsche 50-Cent-Stücke wurden aus dem Geldkreislauf entfernt. Auch wenn heute das Falschgeldaufkommen im Verhältnis zur Bargeldmenge marginal ist, verdeutlichen diese Zahlen dennoch den ununterbrochenen Wettlauf der Währungshüter gegen Falschgeld und die Geldfälschung.

Seit der Entstehung des Geldes in Form der Münze ist ihre betrügerische Fälschung ein ungebrochenes Phänomen in der Geschichte der Zivilisation. Bereits die athenischen Gesetze des Solon (um 594–560 v. Chr.) drohten Falschmünzern mit drastischen Strafen. Die Strafandrohung tradierte sich in allen Kulturen. Üblich war das Abschlagen der Hand, des Gliedes, das die Tat verübte. So genügte allein schon der Besitz von Falschgeld im Augsburger Stadtrecht von 1276, um in den Verdacht der Falschmünzerei zu geraten. Eine Menge von 60 oder mehr Pfennigen führte zum Galgen. Lag der Betrag niedriger, wurde der Täter immer noch gebrandmarkt und ausgewiesen. Im 13. Jahrhundert etablierten sich als Strafen das Sieden und der Feuertod. Die Falschmünzerei wurde im Mittelalter und in der Neuzeit nicht als Delikt gegen den Geldumlauf – wie heute –, sondern als Angriff auf die Münzhoheit des Münzherrn angesehen. Mit dem Einfluss der Aufklärung im 18. Jahrhundert setzten sich für die Geldfälschung die bis in die Gegenwart üblichen Freiheitsstrafen durch.

Bereits in der Antike konnten Falschmünzer durch die Mengenverminderung der edlen Metalle in den Münzen profitieren. Doch wurde diese Möglichkeit immer auch durch die Münzherren selbst weidlich ausgenutzt. Der preußische König Friedrich der Große (reg. 1740–1786) finanzierte den Siebenjährigen Krieg (1756–1763) geschickt mit »schlechtem« Münzgeld. Er äußerte im Jahr 1779, dass dies ein »ebenso gewaltsames wie schädliches Mittel (war), doch unter diesen Umständen das einzige, durch das der Staat sich hochhalten konnte«. Münzentrepeneurs wie Nathan Veitel Ephraim (1703–1775) ermöglichten seine Finanzpolitik. Er wurde 1756/57 nach dem Einmarsch preußischer Truppen in Sachsen mit der Verwaltung der Münzstätten in Leipzig und Dresden gegen die Zahlung von 200.000 Talern beauftragt. Mit sächsischen Münzstempeln wurden mit falschen Jahreszahlen massenhaft Dritteltaler und Achtzehngröscher, Kleinmünzen für die Truppenzahlung, emittiert, die einen so schlechten Silbergehalt hatten, dass ihr Umlauf in Preußen selbst verboten blieb. Sie waren vor allem für den polnischen Geldumlauf bestimmt. Der Zweizeiler »von außen schön, von innen schlimm / von außen Friedrich von innen Ephraim« kennzeichnete sie als infames Geld. Ephraim hatte dieses Geldgeschäft nicht erfunden, er setzte die bereits vorher vom Leipziger Bankier Frege begonnene Ausprägung mit skrupelloser Münzverschlechterung fort. Die Finanzpolitik Friedrich des Großen war kein Einzelfall. Die junge USA lieferte sich mit England einen Krieg mit gefälschten Banknoten. England ahmte Assignaten der französischen Revolution nach, um die neue Regierung zu schwächen. Napoleon erpresste Österreich zwischen 1805 und 1809 mit gefälschten Wiener »Stadt-Banco-Zetteln«. 1812 fälschte Frankreich englische Pfundnoten. Die Druckstöcke lieferten von der französischen Polizei bestochene englische Beamte.



Dem internationalen Abkommen zur Bekämpfung der Falschmünzerei vom 20. 4. 1929 trat Deutschland zum 1. 1. 1934 bei. Diese Verpflichtung verhinderte nicht die größte Geldfälschungsaktion der Geschichte. In der »Operation Bernhard« stellten mehr als 100 Häftlinge im Konzentrationslager Sachsenhausen englische Banknoten im Wert von 136 Millionen Pfund her. Diese Blüten, auch zur Bezahlung von Spionen verwendet, wurden zunächst nicht als Fälschungen erkannt. Die 300.000 Pfund des Spions Elyesa Bazna alias »Cicero« hatten am Ende jedoch nur noch Altpapierwert. Die große Masse versank am Kriegsende im Toplitzsee in der Steiermark und wurde 1959 von der Illustrierten »Stern« wieder zutage gefördert. Keine allzu großen Skrupel hatte der Namensgeber der Operation Bernhard Krüger. Mit der Verjährung 1955 bewarb er sich beim Bundeskriminalamt als Falschgeldexperte.

1989 tauchten falsche 100-Dollar-Noten auf, deren Qualität sich durch originales Papier und Drucktechnik auszeichnet. Der US-amerikanische Secret Service verdächtigte den Staatssicherheitsdienst der DDR, den Iran, den Irak und zuletzt Nordkorea der ökonomischen Kriegsführung gegen die USA. Aufgeklärt ist dieser Fall bis heute offenbar noch nicht. Ein bezeichnendes Beispiel für die Bewertung zeitgenössischer Fälscher bietet der 1950 geborene Grafiker und Drucker Günter Hopfinger. Er wurde 1973 als »Blütenrembrandt« bekannt. Mehr als hundert 1.000- und 100-Mark-Scheine zeichnete er in jeweils mehrstündiger Arbeit mit Tusche auf einfaches Schreibmaschinenpapier. Ihm wurde unterstellt, aus künstlerischem Ehrgeiz möglichst perfekt mit einfachsten Utensilien gefälscht zu haben. Hopfingers Karriere begann im Gefängnis. Aus purer Langeweile malte er mit Aquarellfarben 100-Mark-Scheine, die sich als sogenannte Knastwährung etablierten. Die gezeichneten Blüten Hopfingers verlangen nach einem sehr genauen Blick. Sie haben die bezaubernde Aura von diffizilen Miniaturkunstwerken. Grundiert sind sie mit feinen Pastelltönen. Mithilfe eines Radiografen sind die hauchdünnen Linien der Guilloche gezeichnet, die wie gedruckt wirken. Die gleichmäßige Zeichnung der Zahlen erforderte Geduld und Geschick. Hopfinger wurde aufgrund seiner ungewöhnlichen Geschichte zu einer »liebenswerten« Gestalt der deutschen Kriminalgeschichte. Der »Tatort« setzte dem Geldfälscher ein filmisches Denkmal.

Im Februar 2006 genoss der sogenannte Superdollar große Medienresonanz. Auch der Kriminelle Hans-Jürgen Kuhl, der im Mai 2007 mit 16,5 Millionen gefälschter Dollar in Köln ertappt wurde, galt in den Medien zwar als Krimineller, aber zugleich auch als genialer Künstler. Die Qualität seiner Blüten wurde explizit gewürdigt. Er sei der »zweitbeste Dollar-Fälscher der Welt«, berichtete der »Kölner Stadt-Anzeiger«.

Sei es die Sensation der Nachricht, sei es die Faszination der kriminellen Energie. Zwischen den drastischen Strafen des Mittelalters und der Berühmtheit in der Gegenwart hat sich eine erstaunliche Entwicklung vollzogen, die nur mit der Sicherheit unseres Geldes zu erklären ist. Denn seine Existenz bedrohende Bedeutung hat das Falschgeld in der modernen Gesellschaft verloren. So zeugt auch die »Qualität des Falschgeldes von der Kultur einer Epoche«, wie es der Hallenser Literat Martin Gerhard Reisenberg treffend ausdrückte.

ALMOSENWESEN UND SOZIALFÜRSORGE

7



GEMEINER KASTEN

Der »Gemeine Kasten« ist der Ursprung der Sozialfürsorge in den protestantisch geprägten Gebieten. Es ist tatsächlich eine mit Eisen beschlagene Truhe, wie die im Lutherhaus in Wittenberg überlieferte. Mehrere Schlösser ermöglichten ein Sechsaugenprinzip und verhinderten Veruntreuungen. Ein Mitglied des Rates, ein Vertreter der Gemeinde und der Pfarrer verwahrten je einen der drei Schlüssel und konnten nur gemeinsam über den Inhalt verfügen. Martin Luther bekämpfte die alten Bettelorden, die für die Armenfürsorge zuständig waren und verpflichtete die städtischen Gemeinden zur Organisation der Sozialfürsorge für Bedürftige, Alte, Kranke oder Waisen. Außerdem dienten die gesammelten Mittel zur Kreditvergabe an in Not geratene Handwerker, für Stipendien für begabte Kinder oder für die städtische Nahrungsmittelvorsorge. So wurde z.B. im Jahr 1539, als die Getreidepreise explodierten, eine Hungersnot in Wittenberg verhindert. Die Auszahlungen erfolgten üblicherweise nach dem sonntäglichen Gottesdienst. Bis heute definiert die öffentliche Hand die Sozialfürsorge als eine entscheidende Säule des Gemeinwesens.

SPAREN, EINE DEUTSCHE TUGEND

»Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not«. Dieser alten Weisheit verdanken wir u. a. die Sparkassen, deren Vorläufer bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts als Einrichtungen entstanden und selbst kleinste Beträge von Menschen mit geringem oder prekärem Einkommen zinsbringend und mit Sicherheitsversprechen anlegten. Die älteste ist die 1778 in Hamburg gegründete »Allgemeine Versorgungs-Anstalt«, die zum »Nutzen geringer fleissiger Personen beyderley Geschlechts, als Dienstboten, Tagelöhner, Handarbeiter, Seeleute etc.« errichtet wurde. Die frühen Sparkassen verstanden sich auch als Erziehungseinrichtungen, die die bürgerlichen Tugenden der Sparsamkeit, der Selbstbeschränkung und vorausschauenden Lebensplanung förderten. Diese Idee setzte sich nach 1815/16, nach den Befreiungskriegen, den Hungersnöten und der Massenarbeitslosigkeit, als hauptsächlich von den Kommunen getragenen Instituten in ganz Deutschland durch. In der demographisch motivierten Altersvorsorge, dem Misstrauen gegenüber großen Finanzinstituten, aber sicherlich vor allem in der Selbstverständlichkeit des Generationen übergreifenden Sparwillens der Deutschen begründet sich die kontinuierliche Konjunktur dieser Idee.



8 KIRCHENZEHNT UND -STEUER

Kirchensteuern – Immer weniger Christen zahlen mehr!

Zunächst gilt es, ein großes Missverständnis aufzuklären: Wer Kirchensteuer als modernen Kirchenzehnt bezeichnet, vergleicht hier Äpfel mit Birnen. Während der mittelalterlich als Decimae ecclesiasticae tradierte Kirchenzehnt seine Wurzeln im Zehnt des Altertums hat, geht die heutige Kirchensteuer auf die Enteignung der Kirche mit dem Reichsdeputationshauptschluss im Jahr 1803 zurück, als süddeutsche Landesfürsten ihre linksrheinischen Gebiete an Frankreich abtreten mussten und im Gegenzug mit Besitzungen und Ländereien der Kirchen entschädigt wurden. Verkürzt dargestellt, wurden Pfarreien und kirchliche Einrichtungen fortan von den Staaten finanziert, denen der Unterhalt alsbald zu teuer wurde. Letztlich sollten die Kirchenmitglieder selbst für ihre Ausgaben in Form einer Steuer aufkommen.

So verwirrend es erscheint, doch erst die im 19. Jahrhundert verfassungsrechtlich präferierte Trennung von Kirche und Staat ebnete den Weg zur heutigen Kirchensteuergesetzgebung. Denn ein eigenes Steuerbewilligungsrecht hatten die Kirchen bis dato nie besessen. Steuern zu erlassen war nur möglich, wenn dies die deutschen Länder vertraglich regelten und dabei mitwirkten. Im Wilhelminischen Kaiserreich wurde dazu noch keine reichseinheitliche Regelung getroffen und der Erlass der nötigen Gesetze blieb den Einzelstaaten überlassen.

In Preußen, und damit im heutigen Sachsen-Anhalt, scheiterten 1808 erste Ansätze der Einführung der Kirchensteuer. Paradoxerweise erhob man 1835 erstmalig eine Kirchensteuer in den rheinisch-westfälischen Provinzen nur durch die dortige katholische Kirchenordnung; doch erst mit dem Kirchenkampf 1875 gegen die Katholiken wurde die Kirchensteuer nach dem Bismarckschen »Brotkorbgesetz« gesetzlich fixiert. Es dauerte bis zum 14.7.1905 mit der Verabschiedung des Gesetzes betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den katholischen Kirchengemeinschaften und Gesamtverbänden. Für die evangelischen Gemeinden erfolgten flächendeckend ebenso Gesetze in den Jahren 1905 und 1906. Grundlage der hoheitlich erhobenen Steuerpflicht bildeten überall die Konfessionszugehörigkeit (mit der Taufe bis zum Tod oder Kirchenaustritt) und der Wohnsitz. Die Höhe der neuen Kirchenabgabe wurde steuerrechtlich anteilig des Einkommens ermittelt – ein Verfahren, das bis heute charakteristisch ist.

Das nunmehrige Recht von Religionsgemeinschaften zur Erhebung von Steuern steht als Artikel 140 im Grundgesetz. Der entsprechende Artikel wurde unverändert aus der Weimarer Verfassung von 1919, Artikel 137, Absatz 6 übernommen. Die so steuerlich unterhaltene Gemeinschaft muss eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein. Das gilt unter anderem neben der evangelischen und katholischen Kirche in Deutschland auch für die jüdischen Gemeinden. Aktuell ist die Diskussion um die Besteuerung für Deutschlands Muslime entbrannt; auch um sie dem ausländischen Geld- und Einfluss, wie jenem der wahhabitischen Saudis, zu entziehen. Übrigens verweigern sich freikirchliche Religionsgemeinschaften bewusst dieser staatlich institutionalisierten Steuereinziehung.

Wichtigste behördliche Grundlage für den Kirchensteuereinzug war die 1920 eingeführte Lohnsteuerkarte, postuliert durch den 1935 eingeführten Eintrag »Konfession«. Während in der Bundesrepublik nach 1949 auf Grundlage eigener Staatsverträge der Länder mit anerkannten Religionsgemeinschaften die Kirchensteuer von den Finanzämtern erhoben wurde, verweigerte sich die DDR in der ideologischen Konfrontation mit ihren Kirchen der staatlichen Kirchensteuererhebung und stellte auch die dazu notwendigen Einkommensbescheide nicht zur Verfügung, sodass innerkirchlich mit freiwilliger Auskunft der Gemeindemitglieder Steuern erhoben wurden.

DER ZEHNT UND DIE KOLLEKTE

Bereits das Alte Testament kennt den Zehnt als Steuer in Naturalien oder Geld an eine geistliche und weltliche Institution. Im Mittelalter wurde diese Abgabe am Grund und Boden gemessen und unabhängig von der Ernte direkt an den Pfarrer abgeliefert. Die Kollekte, die Sammlung von Geld im Opferstock, am Ausgang nach dem Gottesdienst oder im Klingelbeutel ist ebenso eine uralte Praxis. Das Opfer diente zur Begleichung der kirchlichen Ausgaben, in erster Linie für die Armenpflege. Das »Scherflein« im Gottesdienst zu geben, wird noch heute häufig als freiwillige Pflicht empfunden. In früheren Zeiten war jedoch die Beteiligung an den Kollekten durch soziale und administrative Zwänge geregelt. Die Hingabe einer Geldspende wurde so zu einer mitunter gar lästigen Pflicht, der mancher sich bei Wahrung der Form zu entledigen suchte.

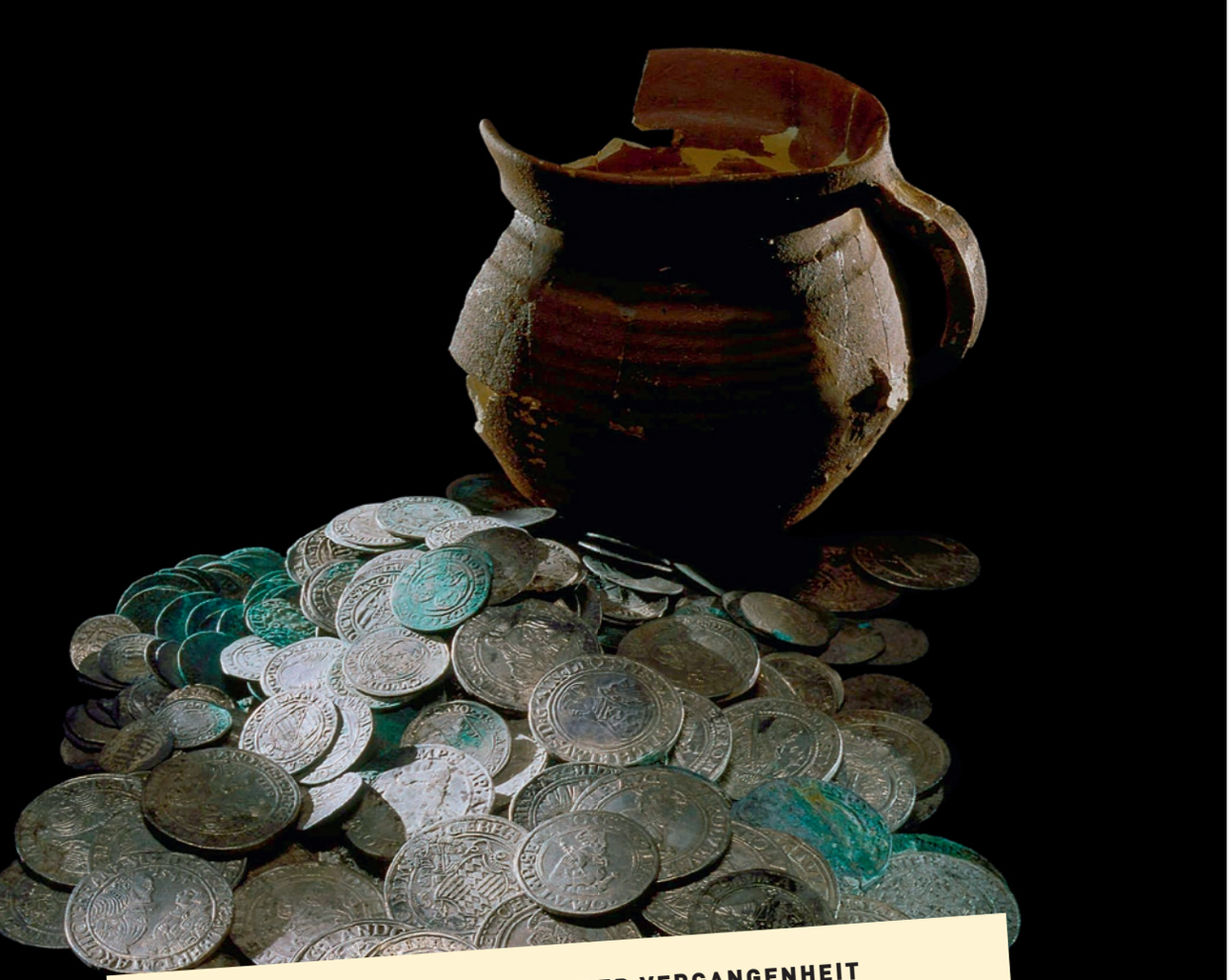
Ab 1990 gilt in Sachsen-Anhalt das Grundgesetz. Man orientierte sich zunächst auf Grundlage eigener Kirchensteuerordnungen der Landeskirchen an den üblichen bundesdeutschen Erhebungen. Das eigentliche Kirchensteuergesetz des Landes Sachsen-Anhalt datiert auf den 7.12.2001 mit Veränderung durch ein Zweites Gesetz vom 5.11.2020 mit dem § 1 (1): »Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (steuerberechtigte Religionsgemeinschaften), können nach Maßgabe dieses Gesetzes Steuern aufgrund eigener Steuerordnungen (Kirchensteuern) erheben.« Dies wurde mit dem § 7 (1) durch die oberste Finanzbehörde den Finanzämtern übertragen. Der Kirchensteuersatz in Sachsen-Anhalt liegt bei neun Prozent (bei Pauschalisierungen fünf Prozent). Dafür behält sich der Staat selbst allerdings drei Prozent ein.

Seit Jahren sind die Zahlen der Mitglieder der evangelischen und katholischen Kirche in Sachsen-Anhalt rückläufig. 2019 waren nur noch 252.008 bzw. 71.981 Personen eingetragen. Die Taufen liegen signifikant deutlich unter denen der Todesfälle, und die Kirchenaustritte nehmen zu. Man könnte schlussfolgern, dass damit auch die Einnahmen aus der Kirchensteuer sinken. Aber dem ist nicht so. 2018 betrugen die Kirchensteuereinnahmen der evangelischen Kirche in Deutschland 5,8 Milliarden und der katholischen 6,6 Milliarden Euro. Bis 2023 rechnet man mit einer Steigerung deutschlandweit auf 7 Milliarden bei der evangelischen und 8,2 Milliarden Euro bei der katholischen Kirche. Dennoch bereitet man sich auf schlechtere Zeiten vor, und reduziert schon vorsorglich die Stellen.

Noch sind die Einnahmen der Kirchen des Landes stabil, auch wenn die Ausgaben stetig steigen. Leicht gegen den Trend zeichnet die evangelische Kirche Mitteldeutschlands, kurz EKM (große Teile Sachsen-Anhalts mit Thüringen). Immerhin nahm man 2018 107 (120) Millionen Euro an Kirchensteuern ein, und die Gesamteinnahmen bezifferten sich auf 38 Prozent mehr als vor zehn Jahren! Da aber die älteren Jahrgänge wenig oder gar nicht in die Kirchensteuer einzahlen und die Kirchenaustritte zahlender Mitglieder zunehmen, erbringen ca. sechs Prozent der Mitglieder 65 Prozent der Steuereinnahmen. Man ist zu 25 Prozent auch auf die Hilfe der reichen Landeskirchen im Westen und Süden angewiesen, und noch immer zahlt der Staat 20 Prozent der bezifferten Gesamteinkünfte als Kompensation für die Enteignung von Kirchenbesitz vor mehr als 200 Jahren. Die katholische Kirche in Sachsen-Anhalt mit dem Bistum Magdeburg kassierte 2019 trotz sinkender Mitgliederzahlen 17,33 Millionen Euro aus Kirchensteuern (2018: 15,4 Millionen) bei 34,57 Millionen Euro Gesamteinnahmen. Auch bei der kleinen Anhaltischen Landeskirche zeichnet sich noch kein Rückgang ab. Dies ist vor allem dem gestiegenen Einkommen der Gesamtbevölkerung geschuldet. Doch es ist absehbar, dass dies aufgrund der sinkenden Mitgliederzahlen bald nicht mehr zu kompensieren ist.



Zum Glück überwunden:
Ablassbrief und Ablasstruhe
aus Luthers Zeiten



MÜNZFUNDE, DIE NOTGROSCHEN DER VERGANGENHEIT

Das Auffinden alten Geldes – besonders wenn es aus Gold und Silber besteht – ist zu allen Zeiten als eine erfreuliche individuelle Bereicherung angesehen worden. Dies hat unsere Fantasie schon in Kindertagen angeregt. Der ideale Ort für die Verbergung eines Schatzes ist ein verwunschener, nur schwer zugänglicher und mit vielen Fallen gespickter Ort. In der Realität ist es völlig anders. Die entdeckten Schätze sind Notgroschen, die dem natürlichen Tresor, der Erde, anvertraut wurden. Sie berichten von Tragödien. Denn der ursprüngliche Eigentümer konnte sein Vermögen nicht mehr nutzen oder vererben. Diese Schätze haben aber heute einen hohen historischen Quellenwert, denn sie bezeugen die historische Geldzirkulation und legen die sozialen und gesellschaftlichen Verhältnisse offen. Darüber hinaus gestatten sie Aussagen zur Handelsgeographie, zur Siedlungsgeschichte, zur Kulturgeschichte und zur Realienkunde. Nicht zuletzt sind insbesondere mittelalterliche Münztypen durch die Erschließung ihrer Fundhorizonte wissenschaftlich zu klassifizieren. Ein Regulativ zu den Schätzen, in denen vorwiegend stabiles oder vertrauenswürdiges Geld versammelt ist, sind zufällig verloren gegangene Einzelfunde, die z. B. in Kirchenfußböden zu entdecken sind.

FINANZMARKT

9

Aktien. Eine grandiose Idee?

Der europäische Zahlungsverkehr nahm im 15. und 16. Jahrhundert ausgehend von den oberitalienischen Handelsstädten erheblich zu. Die tradierte Barzahlung wurde durch schriftliche Geldzahlungsversprechen, Wechsel, Anweisungen, Schecks oder die Beurkundung von Zahlungen ergänzt. Sie sind Vorformen der Aktien, die sich in einem längeren Prozess aus Beurkundungen zu übertragbaren und einen Investitionswert repräsentierenden Renditeversprechen auf Papier entwickelten. Die Einklagbarkeit von Ansprüchen ist bereits im lateinischen Wortbegriff, actio = klagbarer Anspruch, sichtbar.

Die Rechtsform der Aktiengesellschaft hat das Industriezeitalter in vielerlei Hinsicht geprägt. Sie repräsentiert die Wandlung von den direkten Beziehungen der Marktteilnehmer zu einem reinen Geldverhältnis. Diese Entpersönlichung wirtschaftlicher Abhängigkeitsverhältnisse war ein zentrales Moment der entstehenden Industriegesellschaften. In der Praxis ermöglichte sie die Akkumulation großer Kapitalien für den Auf- und Ausbau von Leitindustrien der Industrialisierung. Seit Anfang des 19. Jahrhunderts entstanden so Eisenbahn- und Bergwerksgesellschaften, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dann Großbanken, Gas- und Elektrizitätsgesellschaften.

Für Anleger war der Kauf von Aktien attraktiv: das Risiko blieb auf den eingezahlten Gesellschaftsanteil beschränkt, die Anteile waren leicht übertragbar, die Gewinnchancen, am Unternehmensgewinn und der Wertsteigerung der eigenen Anteile teilzuhaben, waren verlockend, die staatliche Kontrolle und der Zwang, Gründungshergang und Bilanzen zu veröffentlichen, schufen ein – allerdings nicht immer berechtigtes – Vertrauen für ein solches Engagement. Zentrale Akteure bei Aktienemissionen, beim Handel mit sowie dem Verwahren und Verwalten von Wertpapieren für Dritte waren Bankiers. In den europäischen Gesellschaften hatten sie durch das seit dem Mittelalter gelehrte und gelebte Leitbild des Ehrbaren Kaufmanns sowie die damit verbundenen Grundsätze und Tugenden als Berufsstand Vertrauen aufgebaut. Durch den Zulassungszwang zu bestimmten Geschäften und die damit verbundene Privilegierung hatten Bankiers mit Blick auf die rechtliche Selbstbehauptung ihres Standes ein direktes Interesse daran, diesen Vertrauenskredit auch nicht zu verspielen. Bei Verstoß gegen die mit dem Kaufmannsstand im Allgemeinen verbundenen und im Handelsgesetzbuch festgelegten Pflichten drohten mit dem Handelsstrafrecht zudem drastische Strafen, die zum Ehrverlust führten.

Im Jahr 1288 gab die schwedische Kupfermine in Falun erste aktienähnliche Papiere aus. 1407 edierte die »Banca di San Giorgio« in Genua Schuldscheine zur Deckung der Staatsschulden und machte ihre Schuldner ab 1419 zu Anteilseignern. Im Jahr 1602 kreierten Gewürzhändler in Amsterdam erste handelbare Aktienpapiere mit



einer Dividendenaussicht. Die Namensaktien der Niederländischen Ostindien Kompanie waren zwar noch persönliche Urkunden und ihre Handelsfähigkeit an den Börsen eingeschränkt. Alle Geldformen auf Papier haben ursprünglich den Charakter von Urkunden. Es sind beglaubigte Zahlungsversprechen oder Empfangsbestätigungen. Die ersten deutschen Aktien wurden 1809 von der Dillinger Hütte ausgegeben.

Die Idee der Repräsentation eines finanziellen Wertes auf Papier entwickelten Großhändler jedoch bereits im 7. Jahrhundert in China. Hier wurde es im 9. Jahrhundert vom Staat monopolisiert. Erste Staatsbanknoten edierte Kaiser Ren Zong (1023–1063). Allerdings entwertete eine Hyperinflation dieses Papiergeld, auf das 1569 wieder verzichtet werden musste.

JOHN LAW

Einer der größten Skandale der Wirtschafts- und Finanzgeschichte: John Law und der Mississippi-Schwindel. Mit der Compagnie des Indes wollte Law Gold aus Amerika holen und damit die Staatsschulden in Frankreich ausgleichen. Nichts davon gelang ihm. Die Aktie der Compagnie des Indes aus dem Jahre 1755 erinnert an den schottischen Schwindler, dem die wunderbare Geldvermehrung, wie vielen nach ihm, auch nur durch immer neue Ausgabe von Banknoten gelang - bis die Blase platzte. Aufgrund der Staatsschulden in Höhe von 2 Milliarden 412 Millionen Livres – eine Hinterlassenschaft Ludwigs XIV. – war Frankreich gezwungen, den Bankrott zu erklären. In dieser Situation erinnerte man sich des Barons John Law of Lauriston, wie er sich selbst nannte, der mit revolutionären Finanzprojekten aufgefallen war. Er bekam die Genehmigung zur Errichtung einer Privatnotenbank. Die Banque Générale wurde 1716 eröffnet. John Law erfand den Kredit, die Banknote und das Inhaberpapier, aber auch die Devisengesetzgebung.
Die Compagnie des Indes Occidentales gründete er, als 1717 der reiche Finanzier Crozat freiwillig auf alle seine Rechte in der Kolonie Lousiana, einem weiten Gebiet im Flußbecken des Mississippi, verzichtete. 1719 folgte die Vereinigung mit der ostindischen und der chinesischen Kompanie zur »Compagnie des Indes«, die damit die größte französische Handelsgesellschaft des 18. Jahrhunderts war. Die garantierten hohen Dividendenzahlungen von 12% und später 40% finanzierte Law durch die Ausgabe neuer Banknoten, die er selbst in seinem inzwischen zur »königlichen Bank« erhobenen Bankhaus druckte. Die Inflationsmaschine kam auf Touren, da die Aktionäre, angelockt von den hohen Dividendenerwartungen den Kurs der Aktie der Compagnie des Indes in die Höhe trieben. Der hohe Bedarf an Banknoten ließ die Notenpresse munter weiterlaufen. Daher war bereits 1720 das Vertrauen in die Banknoten geschwunden, die in Banknoten ausgezahlten Dividenden verloren gegen das Metall 60%. Infolge dessen musste die Bank den Bankrott erklären, der Kurs der Compagnie des Indes stürzte ins Bodenlose. John Law ergriff die Flucht und entging nur mit Mühe der Lynchjustiz.

EXKURS



ZUM BUCH »GELDGESCHICHTEN AUS SACHSEN-ANHALT«

TOMOKO EMMERLING

Hinter dem scheinbar nüchternen Titel »Geldgeschichten aus Sachsen-Anhalt« verbirgt sich ein in vielerlei Hinsicht außergewöhnliches Werk. Schon das edle, in Schwarz und Rot gehaltene Cover mit dem geöffneten – leeren! – Gemeinen Kasten (der in der Frühen Neuzeit der Aufbewahrung der ersten öffentlichen Kasse der Stadt Wittenberg diente) gibt nicht nur den Blick auf einen bestechend fotografierten, raffinierten Mechanismus frei, sondern zieht die Betrachtenden förmlich in das Buch hinein und lässt sie bereits ahnen, dass es sich hier nicht um eine trockene historische Abhandlung zum Thema »Geld« handelt. Dabei ist der Titel durchaus wörtlich zu nehmen: Es geht um einen speziellen Aspekt der Kulturgeschichte Sachsen-Anhalts, die Geschichte des Geldes auf dem Gebiet des heutigen Bundeslandes, und es werden »Geldgeschichten« erzählt.

Eingeleitet wird der etwa 300 Seiten starke Band mit zwei Vorworten: einem der Herausgeber Harald Meller (Landesarchäologe von Sachsen-Anhalt) und Alfred Reichenberger sowie einem zweiten der Unterstützer dieser Publikation, drei Persönlichkeiten und vormaligen Größen der Finanzwelt von Sachsen-Anhalt, deren Namen man vielleicht nicht in einer kulturhistorischen Publikation erwartet hätte: Jens Bullerjahn, Hinrich Holm und Manfred Maas, damals jeweils Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Vorstandsmitglied der NORD/LB Landesbank für Sachsen-Anhalt und Geschäftsführer der Investitionsbank Sachsen-Anhalt. Nicht nur ermöglichte die gelungene Zusammenarbeit von Kultur(geschichte) und Finanzwelt überhaupt erst die Realisierung des Bandes, auch im Hauptteil des Buches, bestehend aus rund 80 Beiträgen von 33 Autorinnen und Autoren, kommt diese glückliche Verbindung zum Ausdruck. Die Bandbreite der Professionen, die diese vertreten, reicht von Archäologen und Kunsthistorikern, Numismatikern und Historikern bis hin zu Juristen, Finanzfachleuten und Politikern, deren täglich Brot das Geld und der Umgang mit den damit zusammenhängenden Phänomenen darstellen.



Jens Bullerjahn, zur Zeit der Entstehung des Buches der Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt, tritt daneben auch als Interviewer auf, dem der damalige Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble, der ehemalige Präsident des Europaparlaments Martin Schulz und Carl-Ludwig Thiele, damals Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, unter anderem zu Fragen zur Bedeutung des Geldes bei der deutschen Wiedervereinigung und für Europa oder zur heutigen Rolle des Bargelds in Deutschland Rede und Antwort stehen. Bullerjahn selbst wiederum stellt sich den Interviewfragen von Ulf Dräger. Der Kustos des Landesmünzkabinetts am Kunstmuseum Moritzburg Halle (Saale) und ausgewiesene Koryphäe auf dem Gebiet der Münz- und Geldgeschichte des Landes hatte ebenfalls bedeutenden Anteil an der Entstehung der Publikation, nicht nur als Autor zahlreicher Beiträge, sondern auch als fachkundiger Berater in Bezug auf die Konzeption des Bandes. Zudem steuerte Dräger zwei einführende Beiträge bei, die auf das Thema des Werkes einstimmen: »Eine Hommage an das Geld« gibt einen Schnelldurchlauf durch die Kulturgeschichte des Geldes weltweit, befasst sich aber auch mit dessen über den rein materiellen Wert hinausgehender Aura, während »1.000 Jahre Münzgeschichte Sachsen-Anhalts« gewissermaßen den engeren historischen Rahmen absteckt, in dem sich die nachfolgenden Beiträge bewegen.

Die auch für den Laien verständlichen, kurzweiligen Texte entführen die Lesenden, oft mit einem Augenzwinkern, auf eine Zeitreise von der Steinzeit bis in die Gegenwart, »ja andeutungsweise in die Zukunft«, wie es im Vorwort der Herausgeber heißt: Sie ermöglichen einen Überblick über mehr als 7.000 Jahre Kulturgeschichte des Geldes, von der Vorgeschichte über Antike, Mittelalter und das 16. Jahrhundert, durch das 17., 18., 19., 20. bis in das 21. Jahrhundert. So erfährt man beispielsweise, welche auf den ersten Blick nicht an Geld erinnernde Prestigegüter der Steinzeit als frühe Tausch- und Zahlungsmittel dienten oder dass die älteste Münze Sachsen-Anhalts vor mehr als 2.300 Jahren eine über 4.400 Kilometer lange Reise zurücklegte (sie stammt aus Babylon), bis sie im heutigen Merseburg in den Boden gelangte. Anhand der Münzschätze von Zeitz und Naumburg wird ein Schlaglicht auf den außergewöhnlichen Reichtum Sachsen-Anhalts an verborgenen Schätzen geworfen. Mit vier Beiträgen wird das Buch dem Rang Sachsen-Anhalts als Ursprungsland der Refor-

mation gerecht. Vorgestellt wird zunächst das Elternhaus Martin Luthers in Mansfeld: Vom gehobenen Stand seiner Familie zeugen nicht nur die 300 Münzen, die in einer Abfallgrube auf dem Grundstück der Familie Luder/Luther gefunden wurden. Ein weiterer Protagonist der Reformation, Lucas Cranach d. Ä., war nicht nur Maler, sondern auch ein geschickter Geschäftsmann mit mehreren Standbeinen. Der schwungvolle Ablasshandel im Auftrag des Kardinals und Erzbischofs Albrecht von Brandenburg war es, durch den Martin Luther sich zur Verfassung seiner berühmten 95 Thesen genötigt sah – ein Ereignis, das weithin als Geburtsstunde der Reformation gilt. Die sozialen Auswirkungen dieses nicht nur für die Kirche, sondern auch für das Alltagsleben folgenschweren Umbruchs werden anhand des »Gemeinen Kastens« im Wittenberger Lutherhaus und dem Rechentisch in der Stadtkirche Wittenbergs – einem von nur wenigen erhaltenen Vertretern seiner Art – erläutert. Nicht nur ein seltener Anblick, sondern europaweit einzigartig, ist die Alte Münze in Stolberg, eine original erhaltene Münzwerkstatt aus dem 18. Jahrhundert, in der, anknüpfend an die bis ins 13. Jahrhundert zurückgehende Tradition der Stadt als Prägestätte, heute wieder Medaillen geprägt werden. Zu den eher kuriosen, dafür aber umso interessanteren Geschichten des Bandes zählen jene über den sogenannten Raubgrafenkasten in Quedlinburg – im Beitrag bildlich als »transportabler ›Miniknast‹« bezeichnet –, Kinderwagenverordnungen des 19. Jahrhunderts in Zeitz und Naumburg oder über das größte eiserne Doppelkreuz der Welt von 1896, das zudem die Konstruktionsweise des Pariser Eiffelturmes aufgreift. Auch der jüngsten Geschichte des Landes wird mit etlichen spannenden Texten breiter Raum gegeben, etwa zum GENEX-Katalog und zum »Abkindern« in der DDR, zu Euro-Blüten in Sachsen-Anhalt, zur Finanzkrise der 2000er Jahre oder, unter dem Titel »Neuer Speed im Zahlungsverkehr«, dem Zeitalter des Real-time Payments.





Abgerundet wird der Band durch einen kleinen Apparat, der nicht nur die grundlegenden Informationen zu den im Buch vorgestellten Münzen und anderen Zeugnissen der Geldgeschichte enthält – in der Art eines Kataloges begleitet von Miniaturabbildungen dieser Objekte, was den Wert des Verzeichnisses nochmals hebt –, sondern auch zu jedem Beitrag einige Titel weiterführender Literatur empfiehlt.

Auf diese Weise lernen die Lesenden nicht nur viel über Geld, sondern gehen aus der Lektüre des Buches in vielerlei Hinsicht um umfangreiches Wissen reicher hervor: Wissen über historische Zusammenhänge, über außergewöhnliche Persönlichkeiten und Denkmale, die durchaus auch dazu einladen, die eine oder andere Stätte der Geldgeschichte persönlich zu besuchen.

Doch nicht nur die vergnüglichen Texte machen die Lektüre des Buches zu einem Genuss, zu einem wahren Augenschmaus machen den Band die herausragenden Fotografien von Juraj Lipták und Mark Ritchie. In ihren Fotos sind noch die kleinsten Details auf Jahrhunderte und Jahrtausende alten Münzen klar erkennbar, die dem Betrachter auf schwarzem Grund plastisch entgegenzukommen scheinen. Auch vermeintlich unscheinbare Alltagsgegenstände werden wie Kunstwerke in Szene gesetzt. Selbst die Schnipsel der bundesdeutschen Geldscheine, die nach der Euro-Einführung durch die Landeszentralbank geschreddert wurden, erscheinen stimmungsvoll ausgeleuchtet wie ein Werk der zeitgenössischen Kunst. Dank dieser überragenden Fotografien sowie der ästhetisch äußerst ansprechenden Gestaltung der Grafikerin Brigitte Parsche darf die Publikation getrost als Prachtband bezeichnet werden.







Die Publikation »Geldgeschichten in Sachsen-Anhalt« wurde durch das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt herausgegeben und kann beim Verlag Beier & Beran bezogen werden. Es sollte in keinem Bücherregal fehlen.

Stefan Bach

Steuergeschichte: So kommt das Geld der Deutschen zum Staat

»Les finances sont les nerfs de la République« – »Die Finanzen sind die Nerven der Republik«, schrieb der frühmoderne französische Staatstheoretiker Jean Bodin im Jahr 1576. Heute nerven die Staatsfinanzen durchaus beträchtlich – denn wir liefern größere Teile unseres Einkommens bei Finanzamt und Sozialkassen ab.

Steuern und Sozialbeiträge sind das Geld der Gesellschaft. Damit werden die öffentlichen Leistungen bezahlt, die notwendig sind für Wachstum und Wohlstand: Rechtsstaat und Sicherheit, Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft, Kultur, soziale Sicherung und Ausgleich. Die gibt es nicht auf dem Markt zu kaufen, da alle davon profitieren. Und es gibt einige Anzeichen, dass diese öffentlichen Leistungen künftig an Bedeutung gewinnen werden angesichts der sich abzeichnenden Megatrends: Wissensgesellschaft und Digitalisierung, demografischer und sozialräumlicher Wandel, Zuwanderung, Ungleichheit sowie Energiewende und Klimaschutz.

Zugleich ist der Steuerstaat immer auch ein Fremdkörper in der Marktwirtschaft, eine Kollektivwirtschaft in der Privatwirtschaft, Sozialismus im Kapitalismus.

Jede Steuer ist eine kleine Enteignung – ein »legaler Raub«. Dafür gibt es die öffentlichen Leistungen für alle gratis. Dadurch neigt aber der oder die Einzelne dazu, sich beim Steuerzahlen zu drücken. Und wie jede größere Organisation mit wenig Wettbewerb neigt die Staatswirtschaft mitunter zu Verantwortungslosigkeit, Klientelismus und Ineffizienz.

Diese Konfliktlinien dominieren die Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik seit jeher – spätestens seit vor etwa 150 Jahren die modernen Steuer- und Wohlfahrtsstaaten entstanden.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden wesentliche Entwicklungslinien der Steuergeschichte skizziert und anschließend (Reform-)Perspektiven für die nächsten Jahre aufgezeigt.

Vom Neolithikum zum Neoliberalismus: Feudalismus, Kapitalismus und Steuerstaat

Abgaben und Steuern sind das zweit- oder drittälteste Gewerbe der Welt. Ihre Vorläufer entstanden bereits mit der »Neolithischen Revolution« vor 5.000 bis 10.000 Jahren, als die Menschen sesshaft wurden, Ackerbau und Viehzucht betrieben, Handwerks- und Bautechniken verbesserten und erste arbeitsteilige Wirtschaftsstrukturen entwickelten. Die Bevölkerung wuchs, die Siedlungen wurden größer. Damit entstanden komplexere Sozialverbände, Hierarchien und Herrschaftsformen mit Abgabepflichten an die Obrigkeit – zunächst in Form von Dienstpflichten oder Naturalabgaben, mit Erfindung der Geldwirtschaft dann auch als Geldleistungen im heutigen Sinne. Zugleich gab es in den frühen »Hochkulturen« schon komplexere Infrastrukturen – vor allem Verkehrswege, Siedlungsbau und Versorgungsanlagen, die aus dem Abgabenaufkommen finanziert wurden. Im Wesentlichen war der öffentliche Bedarf aber durch die hohen Kosten für Herrschaft, Militär und Kriege sowie die Repräsentationsansprüche der Eliten geprägt. Hinzu kamen die Ausgaben für Kultus und Religion, die auch Bildungsausgaben einschlossen.

Für die meisten Menschen waren die vormodernen Zeiten nicht gerade angenehm. Die Produktivität war niedrig. Große Teile der Bevölkerung konnten kaum ihre materielle Existenz sichern und wurden in mehr oder weniger starken Untertänigkeitsverhältnissen gehalten. Hohe Abgabeverpflichtungen und Steuern waren Teil der ungleichen sozialen Ordnungen.

Das blieb so bis weit in die Neuzeit, als die modernen Territorialstaaten entstanden und der »Feudalismus« langsam überwunden wurde. Erst als Industrialisierung und Kapitalismus ab Mitte des 18. Jahrhunderts die Produktivität merklich erhöhten,

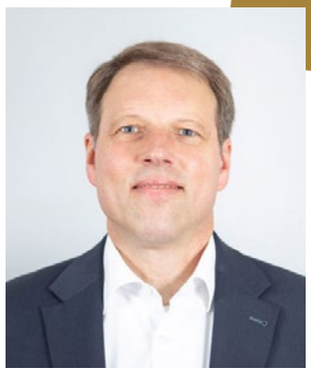


Foto: DIW Berlin

Dr. Stefan Bach
1964 in Leverkusen geboren

seit 2011 Privatdozent an der Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftiche Fakultät
2004–2012 Stellvertretender Abteilungsleiter, Abteilung Staat, DIW Berlin
seit 1998 Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
seit 1992 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im DIW Berlin
1990–1992 Postgraduiertenstudium, Universität zu Köln
1985–1990 Studium der Volkswirtschaftslehre, Universität zu Köln
1983 Abitur in Leverkusen

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
Das DIW erforscht wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Zusammenhänge in gesellschaftlich relevanten Themenfeldern und berät auf dieser Grundlage Politik und Gesellschaft. www.diw.de

änderte sich das langsam. Staatliche Leistungen in Form von Rechtsordnung, Bildung und Forschung, Infrastruktur und Finanzierung waren maßgebliche Voraussetzungen dafür. Dadurch stieg der öffentliche Bedarf und die Steuern und Abgaben wurden sukzessive modernisiert. Zunächst entdeckten die absolutistischen Fürsten die »indirekten« Steuern auf Transaktionen und Verbrauch, die leichter zu erheben waren und mit denen sie die Privilegien von Adel und Klerus überspielen konnten. Im Verlaufe des 19. Jahrhunderts wurden die »direkten« Steuern auf Einkommen und Vermögen modernisiert und langsam ausgeweitet, zunächst als Ertragsteuern, dann in Form der modernen Einkommensteuer, die persönliche Verhältnisse wie Existenzminimum und Familienstand berücksichtigen sowie mit einem progressiven Steuertarif erhoben werden konnten, ergänzt um Vermögen- und Erbschaftsteuern.

Industrialisierung und Kapitalismus brachten nachhaltiges Wirtschaftswachstum und damit den Wohlstand in die Welt. Bei den meisten Menschen kam das allerdings zunächst kaum an. Die Umbrüche der Wirtschafts- und Sozialordnungen erhöhten häufig Armut und Elend. Erst zum Ende des 19. Jahrhunderts stiegen in Deutschland die Realeinkommen der breiten Bevölkerung spürbar. Unterstützt wurde das durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates mit Sozialversicherungen, besserer Armenhilfe und Volksbildung, maßgeblich vorangetrieben durch die aufstrebende Sozialdemokratie.

Die Steuern und Abgaben blieben zunächst niedrig – nicht zuletzt, da konservative und liberale Eliten den Ausbau der direkten Besteuerung und des Wohlfahrtsstaates blockierten. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs lag das Steueraufkommen in Relation zum BIP in Deutschland gerade einmal bei etwa acht Prozent. Hinzu kamen Sozialbeiträge in Höhe von zwei Prozent des BIP sowie erhebliche staatliche Erwerbseinkommen, insbesondere aus den Staatseisenbahnen der Länder, sowie weitere öffentliche Einnahmen. Die »Staatsquote«, also die staatlichen Ausgaben in Relation zum BIP, lag bei etwa 15 Prozent, was damals im internationalen Vergleich schon hoch war.

Die militärischen und finanziellen Exzesse des Ersten Weltkriegs und dessen Folgen brachten dann in Deutschland und vielen Ländern eine Niveauverschiebung (»displacement effect«) in der wirtschaftlichen Bedeutung des Staatsektors und bei der Akzeptanz der Steuer- und Abgabenbelastungen. In Deutschland war die Lage besonders desaströs, da der Erste Weltkrieg weitgehend über Schulden finanziert worden war und hohe Reparationsforderungen der Siegermächte drohten.

In einem beispiellosen Kraftakt wurden von Juli 1919 bis März 1920 die »Erzbergerschen Steuer- und Finanzreformen« durchgesetzt – maßgeblich vorangetrieben vom damaligen Reichsfinanzminister Matthias Erzberger. Sie zentralisierten die Finanzverfassung und modernisierten das Steuersystem umfassend. Die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenbelastung verdoppelte sich bis 1925. Diese Reformen prägen die Grundlagen der öffentlichen Finanzen in Deutschland bis heute.

Ferner bereiteten sie den Weg für die Entwicklung des zeitgenössischen Wohlfahrts- und Sozialstaates in Deutschland. Nach den Zerstörungen der NS-Zeit und des Zweiten Weltkriegs wurde dieser in den »Trente Glorieuses« der Nachkriegsprosperität und des Wirtschaftswunders zügig ausgebaut. Das moderne deutsche Steuersystem ist 2020 also 100 Jahre alt geworden – Happy Birthday noch mal nachträglich!

Stagnierende Steuerbelastung, steigende Sozialbeiträge

Valide Daten zur gesamtwirtschaftlichen Belastung mit Steuern und Sozialbeiträgen gibt es für Deutschland ab 1925 (Abbildung 1). Im historischen Längsschnitt über die vergangenen knapp 100 Jahre fällt auf, dass die Steuerquote in Relation zum BIP bereits in der NS-Zeit, kurz vor dem Zweiten Weltkrieg heutige Dimensionen erreichte. Seit dem Wiederaufbau in den 1950er Jahren verläuft sie recht konstant in einer Bandbreite von 21 bis 25 Prozent. Nach einem Tiefpunkt 2005 ist die Steuerbelastung wieder deutlich gestiegen bis auf ein Niveau von gut 24 Prozent 2019. Durch die Folgen der Coronapandemie dürfte sie sich derzeit (2022) bei gut 23 Prozent bewegen. Dieses Niveau ist höher als in den vergangenen 15 Jahren, aber auch Ende der 1990er Jahre oder Mitte der 1970er Jahre war die Steuerquote ähnlich hoch.

Deutlich gestiegen sind im langfristigen Trend die Sozialbeiträge. Ab Mitte der 1950er Jahre wurde die Rentenversicherung ausgebaut, später die Krankenversicherung im Zuge des medizinisch-technischen Fortschritts. Schwächeres Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit belasteten ab Mitte der 1970er Jahren die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Nach 1990 wurden die Transfers in die neuen Länder zu einem erheblichen Teil über die Sozialversicherungen abgewickelt und durch weiter steigende Beiträge finanziert. Erst seit Ende der 1990er Jahre konnten die Belastungen konsolidiert und durch die deutliche Aufstockung der staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherung leicht zurückgeführt werden. Finanziert wurde diese Aufstockung über Mehrwertsteuererhöhungen und die ökologische Steuerreform, hinzu kam die gute Arbeitsmarktentwicklung der 2010er Jahre.

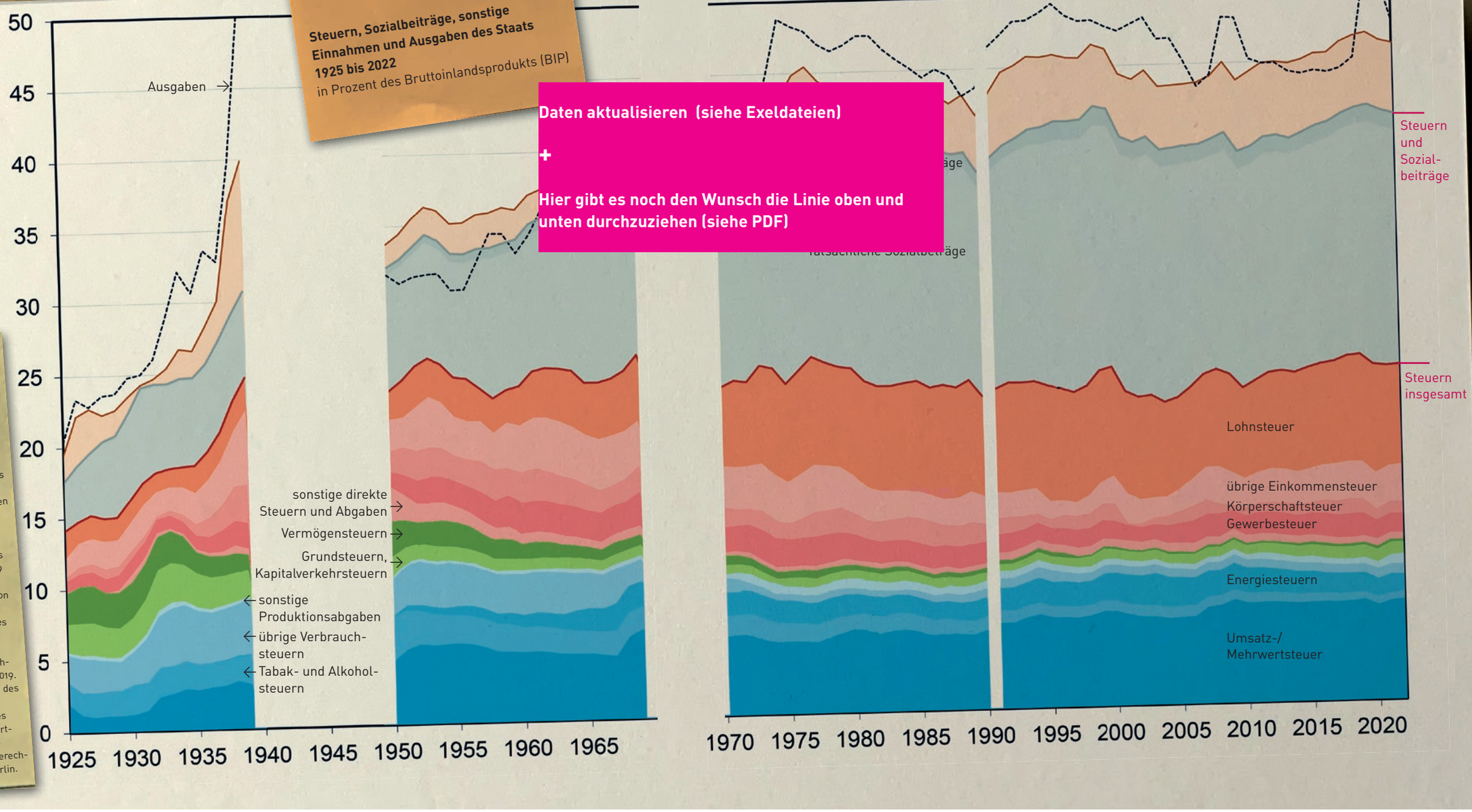
Steuern, Sozialbeiträge, sonstige Einnahmen und Ausgaben des Staats 1925 bis 2022
in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

Daten aktualisieren (siehe Exeldateien)

+

Hier gibt es noch den Wunsch die Linie oben und unten durchzuziehen (siehe PDF)

Steuereinnahmen VGR: empfangene Steuereinnahmen des Staatssektors, einschließlich vermögenswirksamer Steuern und Steuereinnahmen an die EU.
Sozialbeiträge: Einnahmen des Staatssektors.
1925 bis 1939: Deutsches Reich, Finanzstatistik, BIP, sonstige Einnahmen und Ausgaben: Ritschl und Spoerer (1997), Spoerer (2015).
1950 bis 1969: Früheres Bundesgebiet (bis 1959 ohne Berlin-West und Saarland), VGR Revision 1991.
1970 bis 1990: Früheres Bundesgebiet, VGR-Revision 2005;
1991 bis 2020: Deutschland, VGR-Revision 2019.
2021, 2022: Prognose des DIW Berlin.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechungen (VGR); Berechnungen des DIW Berlin.



Die Abbildung 1 zeigt jenseits der Steuern und Sozialbeiträge auch die Entwicklung der sonstigen Einnahmen des deutschen Staates seit 1925, also vor allem Gebühren, Beiträge, Vermögenseinkünfte oder Transferzahlungen ausländischer Staaten, insbesondere der EU. Der Anteil dieser Einnahmen machte zuletzt immerhin fünf Prozent des BIP aus. Ferner sind hier auch die gesamten Staatsausgaben berücksichtigt, also die »Staatsquote«. Diese bewegte sich seit Mitte der 1970er Jahre zwischen 44 und 50 Prozent des BIP. Seit den Nullerjahren hat es hier eine beträchtliche Konsolidierung gegeben, unterbrochen durch die Finanzkrise. In den Jahren vor der Coronapandemie lag die Staatsquote unter 45 Prozent, durch die steigenden Einnahmen entstanden erhebliche Haushaltsüberschüsse von bis zu 1,8 Prozent des BIP (2018). Im Jahr 2020 schossen dann die Staatsausgaben im Zuge der Krisenbewältigung auf über 51 Prozent BIP und die Einnahmen gingen zurück, sodass die öffentlichen Haushalte in hohe Defizite gerieten. Im Zuge der wirtschaftlichen Normalisierung in den kommenden Jahren dürften sich die öffentlichen Finanzen wieder normalisieren und auf das Niveau vor der Coronakrise zurückfinden.

Strukturverschiebungen im Steuersystem: Hohe Belastungen der Arbeitseinkommen mit Sozialbeiträgen und Lohnsteuer

Innerhalb des Steueraufkommens haben sich die Gewichte zwischen den einzelnen Steuerarten sowie zwischen den direkten und indirekten Steuern im Laufe der Jahrzehnte beträchtlich verschoben. Unter indirekten Steuern versteht man Verbrauchsteuern sowie sonstige Gütersteuern und Produktionsabgaben, die bei den Unternehmen erhoben und von diesen über die Absatzpreise auf die Endverbraucherinnen und -verbraucher übergewälzt werden. Diese Steuern belasten vor allem die unteren und mittleren Einkommen, die einen großen Teil ihres Geldes ausgeben. Direkte Steuern sind die Steuern auf persönliche Einkommen und Vermögen.

Die Umsatzsteuer, die seit Ende der 1960er Jahre als Mehrwertsteuer erhoben wird, war seit jeher das zweite Standbein des deutschen Steuerstaates. Sie hat seit den 1990er Jahren deutlich zugelegt, der Regelsatz stieg von 14 Prozent bis 1992 auf 19 Prozent ab 2007. Unter den speziellen Verbrauchsteuern dominieren die Energiesteuern, die seit den 1990er Jahren zur Finanzierung der deutschen Einheit und von 1999 bis 2003 im Zuge der ökologischen Steuerreform schrittweise erhöht wurden. Da seitdem die Steuersätze konstant blieben, ist ihr Aufkommensanteil wieder zurückgefallen. Die Bedeutung der übrigen Verbrauchsteuern – Tabak- und Alkoholsteuern, die übrigen Gütersteuern und die sonstigen Produktionsabgaben –, die in den 1950er Jahren noch einen beträchtlichen Teil des Steueraufkommens bestritten, ist im Laufe der Jahrzehnte deutlich zurückgegangen.

Deutlich an Gewicht verloren haben im Verlaufe der Jahrzehnte auch die vermögensbezogenen Steuern. Zu Zeiten des Wirtschaftswunders in den 1950er Jahren machten sie etwa 2,5 Prozent des BIP aus, heute sind es nur noch gut ein Prozent. Neben Grundsteuer-, Grunderwerbsteuer und den seit 1991 abgeschafften Kapitalverkehrssteuern (Börsenumsatzsteuer, Gesellschaftsteuer, Wechselsteuer) wurden damals mit der Vermögensteuer und den Vermögensabgaben des Lastenausgleichs spürbare Steuern auf hohe Vermögen erhoben, die Erbschaftsteuer war dagegen unbedeutend. Durch die fixierten Ratenzahlungen der Vermögensabgaben (die bis 1979 erhoben wurden) und die zunehmende Unterbewertung der Immobilienwerte durch die seit 1964 nicht mehr erneuerten »Einheitswerte« sank die wirtschaftliche Bedeutung dieser Steuern sukzessive. Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Dafür wurden die Erbschaftsteuer leicht und die Grunderwerbsteuer stärker erhöht, bei letzterer wurden nach der Föderalisierung ab 2006 die Steuersätze in den meisten Ländern kräftig angehoben, ferner hat der Immobilienboom das Aufkommen getrieben.

Die Einkommensteuer hat bis in die 1970er Jahre erheblich an Stärke gewonnen. Das ist vor allem auf die Lohnsteuer zurückzuführen, die bis Mitte der 1990er Jahre deutlich zugelegt hat – seitdem ist ihr Anteil allerdings wieder etwas zurückgegangen. Der Rückgang des Anteils der Einkommensteuern insgesamt ist auf die Entwicklung der übrigen Einkommensteuer (auf Selbstständigen- und Vermögenseinkommen), der Körperschaftsteuer (auf die Gewinne der Kapitalgesellschaften) und der Gewerbesteuer zurückzuführen, die im Wesentlichen den Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen am Steueraufkommen repräsentieren. Deren Bedeutung sank bis Mitte der 2000er Jahre kontinuierlich. Der Anteil der Selbstständigen ging zurück, ferner belasteten Globalisierung, Standortwettbewerb und Steuerflucht die Besteuerungsgrundlagen. Hier gab es dann schrittweise Steuerentlastungen (Senkung der Einkommensteuerspitzensätze und Unternehmenssteuern, Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkommen, Nichterhebung der Vermögensteuer), im Gegenzug wurden allerdings die Bemessungsgrundlagen verbreitert. Zudem belasteten Steuervergünstigungen das Aufkommen zeitweise stark, die im Zuge der Investitionsförderung in den neuen Ländern gewährt wurden.

Insgesamt ist also in der alten Bundesrepublik die Bedeutung der indirekten Besteuerung bis in die 1980er Jahre deutlich zurückgegangen. Die Entlastungen bei speziellen Verbrauchsteuern und Produktionsabgaben wurden nur zum Teil durch höhere Mehrwertsteuer und Energiesteuern kompensiert. Die Einkommensteuern gewannen vor allem durch den kräftigen Zuwachs bei der Lohnsteuer an Bedeutung. Seit den 1990er Jahren ist der Anteil der direkten Steuern aber wieder rückläufig, da die unternehmens- und vermögensbezogenen Steuern an Gewicht verloren haben. Erst in den vergangenen Jahren hat sich dieser Trend leicht umgekehrt.

Studien zur Steuerlastverteilung nach Einkommensgruppen zeigen, dass vor allem die Arbeitseinkommen der Mittelschichten und Besserverdienenden in Deutschland sehr hoch belastet werden.

Deren Einkommen unterliegen den Sozialbeiträgen, bei höheren Einkommen kommt die progressive Einkommensteuer hinzu. Zugleich zahlen diese Einkommensgruppen auch noch hohe indirekte Steuern, da sie ihr Geld weitgehend ausgeben und weniger sparen als Reiche und Superreiche. Internationale Belastungsvergleiche der OECD für die Arbeitseinkommen von Durchschnittsverdienenden unterstreichen diesen Befund. Besonders stark belastet werden in Deutschland Alleinstehende, während Familien günstiger wegkommen durch Kindergeld, Kinderfreibetrag, Ehegattensplitting und Familienmitversicherung.

Auch bei Selbstständigen ist die effektive Belastung häufig niedriger, da es viele Steuergestaltungsmöglichkeiten gibt und die Finanzämter nur wenig kontrollieren.

Bei den Vermögen ist Deutschland dagegen ein Niedrigsteuerland.

Die Grundsteuer ist niedrig, Veräußerungsgewinne von Immobilien werden kaum besteuert und die Erbschaftsteuer enthält viele Privilegien für große Vermögen. Zugleich ist die Vermögensungleichheit sehr hoch in Deutschland.

(Reform-)Perspektiven

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte sind Progression und Umverteilung des Steuersystems zurückgegangen durch die Entlastungen beim Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, bei den Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuern sowie durch die geringe Vermögensbesteuerung. Da zugleich aber die gesamtwirtschaftliche Steuerquote über die Jahrzehnte relativ konstant blieb und in den zurückliegenden Jahren sogar wieder zugenommen hat, bedeutet dies notwendigerweise, dass die Erwerbseinkommen der Mittelschichten und Besserverdienenden höher belastet werden als früher. Zudem ist auch die Verteilung der Bruttoeinkommen und der Vermögen über die vergangenen Jahrzehnte ungleicher geworden.

Steuerreformen in der neuen Legislaturperiode sollten hier anknüpfen. Mittlere Einkommen können bei den Sozialbeiträgen und der Einkommensteuer entlastet werden. Neben allgemeinen Beitragssenkungen, die leicht große Löcher in die Sozialkassen reißen, ließen sich niedrige und mittlere Einkommen durch progressive Sozialbeiträge gezielter entlasten. Alternativ könnte man die Arbeitnehmersozialbeiträge auf die Einkommensteuer anrechnen, also von der Steuerschuld abziehen. Bei der Einkommensteuer selbst kann man den Grundfreibetrag erhöhen und die steile Progression im Eingangsbereich des Steuertarifs reduzieren.

Diese Reformen kosten leicht höhere dreistellige Milliardenbeträge, wenn die Mittelschichthaushalte spürbar entlastet werden sollen. Wenn zugleich auf der Ausgabenseite Investitionen in Digitalisierung, Infrastruktur, Klimaschutz und andere Zukunftsthemen gestärkt werden sollen und die Schuldenbremse weiter gelten soll, sind Steuererhöhungen für höhere Einkommen und Vermögen erforderlich.



Hierbei müssen allerdings Rücksichten auf mögliche negative wirtschaftliche Wirkungen genommen werden, denn Hocheinkommensbezieherinnen und -bezieher, ebenso wie Vermögende haben meist Möglichkeiten, die Steuerbelastungen zu vermeiden durch Anpassungen bei Investitionen, Produktion oder andere Gestaltungsmöglichkeiten. Daher wachsen die Bäume hier nicht in den Himmel.

Wissensgesellschaft und Digitalisierung, demografischer und sozialräumlicher Wandel, Zuwanderung, Ungleichheit sowie Energiewende und Klimaschutz bedeuten längerfristig neue Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen. Die internationale Integration von Wirtschaft und Finanzmärkten sowie die zunehmende Digitalwirtschaft erfordern Anpassungen der Besteuerungsregelungen, die international koordiniert werden müssen. Hier zeigt sich – ebenso wie in der Steuergeschichte der vergangenen Jahrhunderte: Steuerstaat und Wohlfahrtsstaat einerseits sowie marktwirtschaftlich-kapitalistisches Wirtschaftssystem andererseits, die häufig als Gegensatz wahrgenommen werden, sind letztlich wie ungleiche Geschwister eng miteinander verbunden und auf einander angewiesen. Soweit Märkte und Technologien zunehmend staatlicher Unterstützung bedürfen oder reguliert werden müssen, braucht es einen starken Staat, ebenso für den sozialen Ausgleich oder die ökologische Dimension. Zugleich sind Reformen auf der Ausgabenseite des Budgets nur schwer zu erreichen. Daher werden die Steuer- und Abgabenbelastungen nicht sinken – man muss schon froh sein, wenn sie nicht steigen.

In seinen Grundstrukturen wird uns das heutige Steuersystem noch viele Jahrzehnte erhalten bleiben. Erst ein radikaler Wandel der Arbeits- und Wirtschaftswelten mit dem Abklingen des ökonomischen Knappheitsproblems kann die Steuern überflüssig machen. Es ist unwahrscheinlich, dass wir das noch erleben dürfen. Aber die Hoffnung stirbt zuletzt.

Rainer Karlsch

Stand die DDR 1989 vor dem Staatsbankrott?

Die DDR inszenierte sich gern als wirtschaftlich leistungsfähiger Sozialstaat. Seit dem Machtantritt von Erich Honecker im Jahr 1971 wurde dafür der Begriff der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik geprägt. Und tatsächlich stand die DDR im Vergleich zu allen anderen Ländern des Ostblocks gut dar. Doch für ihre Bürgerinnen und Bürger waren nicht die »Bruderländer« der Vergleichsmaßstab, sondern die Bundesrepublik Deutschland. Die Behauptung der SED-Führung, dass die DDR zu den leistungsfähigsten Industrienationen der Welt gehörte, verfing nicht und stand im krassen Widerspruch zu den Alltagserfahrungen der meisten Bürgerinnen und Bürger.

Als die Wirtschaft der DDR im Jahr 1990 dann wie ein Kartenaus zusammenbrach, kam dies dennoch für die meisten Deutschen in Ost und West überraschend. Eine Erklärung war schnell zur Hand: Die DDR habe ihre Wirtschaftsstatistiken geschönt und sei nur ein Scheinriese gewesen. Ex-Bundeskanzler Helmut Kohl spricht in seinen Memoiren davon, dass es die SED-Führung geschafft hätte, das Ausland über die Wirtschaftsschwäche des Landes zu täuschen.

Doch stimmt die These vom Staatsbankrott wirklich? Die damals wichtigsten Finanzexperten verneinen diese Frage. Edgar Most, der letzte Vizepräsident der Staatsbank der DDR und ab Dezember 1990 Mitglied der Geschäftsleitung der Deutschen Bank, legte Wert auf die Feststellung, dass die DDR immer ihren Kapital- und Zinsdienst erfüllt habe, auch wenn es zulasten des Inlands ging. Auch Karl Otto Pöhl, von 1980 bis 1991 Präsident der Deutschen Bundesbank, hielt die Verschuldung der DDR nicht für ihr größtes Problem.

Um Anzeichen für eine drohende Staatsinsolvenz frühzeitig feststellen zu können, haben Ökonominnen und Ökonomen das Kriterium der Schuldentragfähigkeit eingeführt. Demnach sollte ein Staat jährlich so viele Einnahmen erzielen, um gegenüber den Gläubigern seine laufenden Zinsverpflichtungen zu bedienen. Anfang 1990 lagen die Verbindlichkeiten der DDR bezogen auf das BIP bei rund 28 Prozent. Staaten wie Griechenland oder Italien operieren heute mit Verschuldungsquoten von weit über 100 Prozent.

Doch dies sind nachträgliche Betrachtungen. Die Hauptakteurinnen und Akteure in Ostberlin und Bonn hatten Ende 1989 tatsächlich eine baldige Zahlungsunfähigkeit der DDR vor Augen und leiteten daraus ihre Handlungsspielräume und Strategien ab. Wie kam es dazu?

Der schuldenfinanzierte Lebensstandard der DDR

Am 17.10.1989 wurden Partei- und Staatschef Erich Honecker und seine beiden Vertrauten, Günter Mittag, Sekretär des Zentralkomitees (ZK) der SED für Wirtschaft, und Joachim Herrmann, Chefredakteur des »Neuen Deutschland«, von den übrigen Mitgliedern des Politbüros zum Rücktritt gezwungen. Honeckers Sturz beschleunigte den Erosionsprozess der SED-Herrschaft.

Seit den 1970er Jahren hatte die DDR über ihre Verhältnisse gelebt. Witzbolde drehten die Propagandalosung »So wie wir heute arbeiten, werden wir morgen leben« um, und machten daraus »So wie wir heute leben, haben wir noch nie gearbeitet«. Das traf den Kern des Problems: Der Lebensstandard der DDR war nicht zuletzt über Schulden im Ausland erkauft worden.

> Von Ökonominnen und Ökonomen wiederholt vorgetragene Forderungen, die Ausgaben für die Sozialpolitik einzuschränken sowie die wirtschaftlich widersinnige Preis- und Subventionspolitik zu revidieren, waren von Honecker als Angriff auf die Grundlagen der Politik der SED zurückgewiesen worden. Jeder Versuch, die steigende Auslandsverschuldung zu diskutieren, wurde von ihm abgeblockt.



Foto: privat

Dr. Rainer Karlsch
1957 geboren in Stendal

2017–2021 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin (Treuhandprojekt)
2005–2008 Projekte zur sächsischen Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte, Technische Universität Chemnitz
seit 2005 freiberuflicher Wirtschaftshistoriker, Projekte zur sächsischen Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte, zum Uranbergbau im Kalten Krieg, Forschungen im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtchaft und Energie sowie anderer Auftraggeber
2002–2004 Institut für angewandte Demographie Berlin
2000–2001 Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Freie Universität Berlin
1995–1999 Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte, Humboldt-Universität zu Berlin
1992–1994 Historische Kommission Berlin
1983–1991 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte, Humboldt-Universität zu Berlin
1986 Promotion

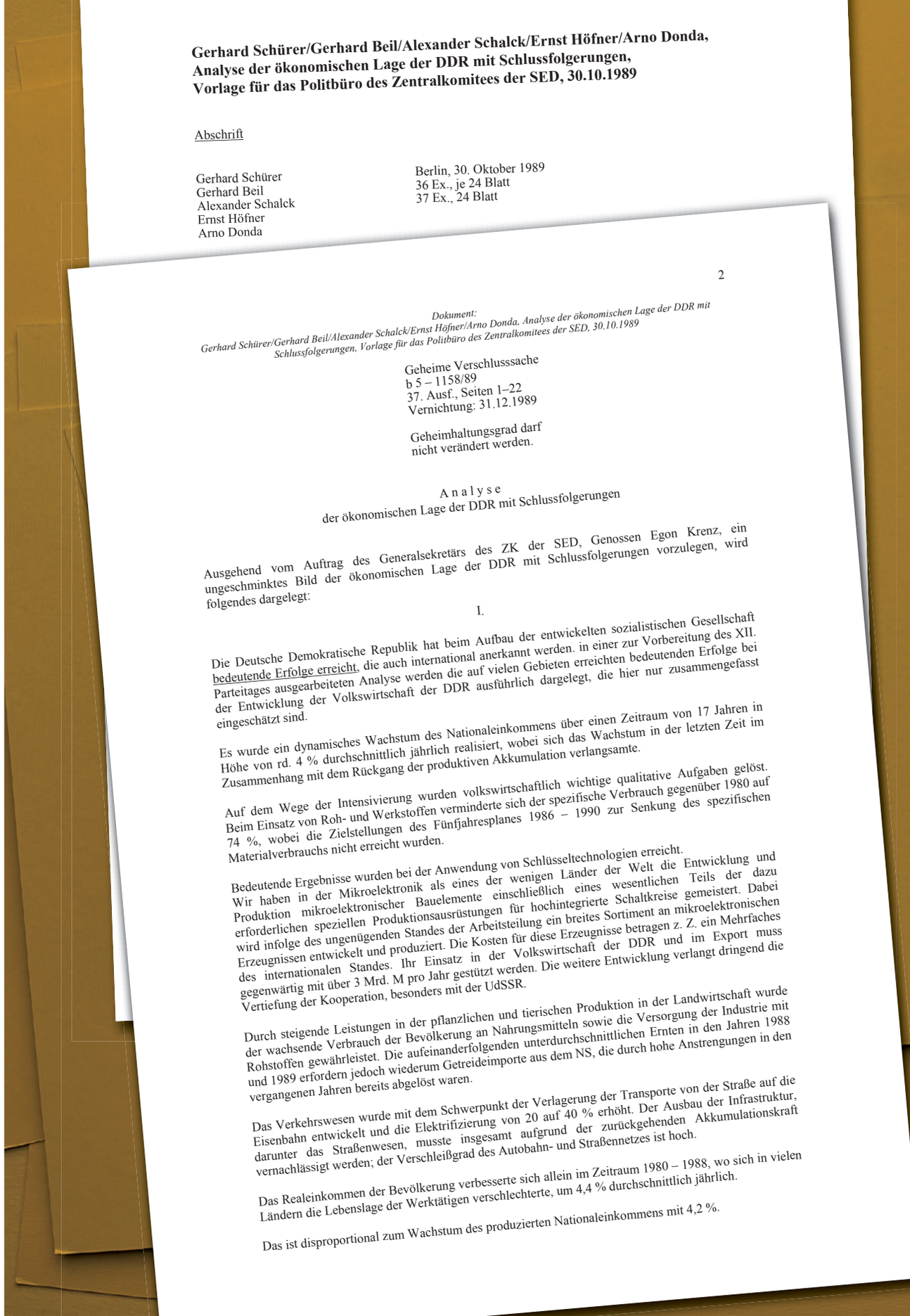
Der tatsächliche Kassenstand blieb ein streng gehütetes Geheimnis. Selbst die Mitglieder des ZK der SED kannten die Zahlen nicht. Dies war darauf zurückzuführen, dass der von Alexander Schalck-Golodkowski geleitete Bereich »Kommerzielle Koordinierung« (KoKo) des Ministeriums für Außenhandel immer größere Teile des Außenhandels, einschließlich der nichtkommerziellen Geschäfte mit der Bundesrepublik – darunter Häftlingsfreikauf, Transitgebühren, Müllexport – an sich gezogen hatte und unter strenger Geheimhaltung abwickelte. Ab 1976 war KoKo nur noch Honecker, Mittag und dem Minister für Staatssicherheit, Erich Mielke, direkt unterstellt.

Honeckers kurzzeitiger Nachfolger, Egon Krenz, beauftragte gleich nach der ersten vom ihm geleiteten Sitzung des Politbüros den Chef der Staatlichen Plankommission, Gerhard Schürer, mit einem »Kassensturz«. Ein daraufhin von Schürer und anderen Wirtschaftsfachleuten erarbeitetes Papier umfasste 24 Seiten und trug den Titel »Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen«. Diese »geheime Verschlusssache« wurde dem Politbüro am 31.10.1989 vorgelegt.

Einleitend wurden in der Analyse die Erfolge der vergangenen fünf Jahren dargelegt. Dazu gehörte ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von vier Prozent. Auch war der DDR, als einem der wenigen Länder in der Welt, der Aufbau einer eigenen mikroelektronischen Industrie gelungen. Allerdings produzierte diese Branche zu Kosten, die weit über dem internationalen Standard lagen. (Vergeblich war der Kraftakt trotzdem nicht: Heute ist Dresden, auch dank gut ausgebildeter Fachkräfte, der wichtigste Standort der Chipindustrie in Europa. Dies ist eine der erstaunlichsten wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten seit der deutschen Einheit.) Ungeschminkt wurden die größten Probleme der DDR-Wirtschaft angesprochen:

1. Den Rückstand der Arbeitsproduktivität gegenüber der Bundesrepublik Deutschland schätzten die Autorinnen und Autoren auf 40 Prozent. (Später sollte sich herausstellen, dass dies noch eine zu optimistische Bewertung war.)
2. Die Investitionen in der Industrie waren von 1970 bis 1989 immer weiter gesunken.
3. Als Folge des Investitionsstaus hatte sich der Verschleißgrad in fast allen Bereichen der Volkswirtschaft weiter erhöht.
4. Die Auslandsverschuldung war von nur 2 Milliarden Valutamark (VM) – 1 VM entsprach in etwa 1 D-Mark – im Jahr 1970 auf rund 49 Milliarden VM im Jahr 1989 gestiegen.

Der letztgenannte Punkt war von größter Sprengkraft.



Gerhard Schürer/Gerhard Beil/Alexander Schalck/Ernst Höfner/Arno Donda,
Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen,
Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30.10.1989

Abschrift

Gerhard Schürer
Gerhard Beil
Alexander Schalck
Ernst Höfner
Arno Donda

Berlin, 30. Oktober 1989
36 Ex., je 24 Blatt
37 Ex., 24 Blatt

2

Dokument:
Gerhard Schürer/Gerhard Beil/Alexander Schalck/Ernst Höfner/Arno Donda, Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30.10.1989

Geheime Verschlusssache
b 5 – 1158/89
37. Ausf., Seiten 1–22
Vernichtung: 31.12.1989

Geheimhaltungsgrad darf
nicht verändert werden.

A n a l y s e
der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen

Ausgehend vom Auftrag des Generalsekretärs des ZK der SED, Genossen Egon Krenz, ein ungeschminktes Bild der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen vorzulegen, wird folgendes dargelegt:

I.

Die Deutsche Demokratische Republik hat beim Aufbau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft bedeutende Erfolge erreicht, die auch international anerkannt werden. in einer zur Vorbereitung des XII. Parteitages ausgearbeiteten Analyse werden die auf vielen Gebieten erreichten bedeutenden Erfolge bei der Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR ausführlich dargelegt, die hier nur zusammengefasst eingeschätzt sind.

Es wurde ein dynamisches Wachstum des Nationaleinkommens über einen Zeitraum von 17 Jahren in Höhe von rd. 4 % durchschnittlich jährlich realisiert, wobei sich das Wachstum in der letzten Zeit im Zusammenhang mit dem Rückgang der produktiven Akkumulation verlangsamte.

Auf dem Wege der Intensivierung wurden volkswirtschaftlich wichtige qualitative Aufgaben gelöst. Beim Einsatz von Roh- und Werkstoffen verminderte sich der spezifische Verbrauch gegenüber 1980 auf 74 %, wobei die Zielstellungen des Fünfjahresplanes 1986 – 1990 zur Senkung des spezifischen Materialverbrauchs nicht erreicht wurden.

Bedeutende Ergebnisse wurden bei der Anwendung von Schlüsseltechnologien erreicht.
Wir haben in der Mikroelektronik als eines der wenigen Länder der Welt die Entwicklung und Produktion mikroelektronischer Bauelemente einschließlich eines wesentlichen Teils der dazu erforderlichen speziellen Produktionsausrüstungen für hochintegrierte Schaltkreise gemeistert. Dabei wird infolge des ungenügenden Standes der Arbeitsteilung ein breites Sortiment an mikroelektronischen Erzeugnissen entwickelt und produziert. Die Kosten für diese Erzeugnisse betragen z. Z. ein Mehrfaches des internationalen Standes. Ihr Einsatz in der Volkswirtschaft der DDR und im Export muss gegenwärtig mit über 3 Mrd. M pro Jahr gestützt werden. Die weitere Entwicklung verlangt dringend die Vertiefung der Kooperation, besonders mit der UdSSR.

Durch steigende Leistungen in der pflanzlichen und tierischen Produktion in der Landwirtschaft wurde der wachsende Verbrauch der Bevölkerung an Nahrungsmitteln sowie die Versorgung der Industrie mit Rohstoffen gewährleistet. Die aufeinanderfolgenden unterdurchschnittlichen Ernten in den Jahren 1988 und 1989 erfordern jedoch wiederum Getreideimporte aus dem NS, die durch hohe Anstrengungen in den vergangenen Jahren bereits abgelöst waren.

Das Verkehrswesen wurde mit dem Schwerpunkt der Verlagerung der Transporte von der Straße auf die Eisenbahn entwickelt und die Elektrifizierung von 20 auf 40 % erhöht. Der Ausbau der Infrastruktur, darunter das Straßenwesen, musste insgesamt aufgrund der zurückgehenden Akkumulationskraft vernachlässigt werden; der Verschleißgrad des Autobahn- und Straßennetzes ist hoch.

Das Realeinkommen der Bevölkerung verbesserte sich allein im Zeitraum 1980 – 1988, wo sich in vielen Ländern die Lebenslage der Werktätigen verschlechterte, um 4,4 % durchschnittlich jährlich.

Das ist disproportional zum Wachstum des produzierten Nationaleinkommens mit 4,2 %.



Gerhard Schürer/Gerhard Beil/Alexander Schalck/Ernst Höfner/Arno Donda, Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30.10.1989

Dokument: 7

Verzicht des Staates, in die Wirtschaft einzugreifen, der Reprivatisierung von Unternehmen, der Einschränkung der Subventionen mit dem Ziel, sie gänzlich abzuschaffen, den Verzicht des Staates, die Importpolitik zu bestimmen, verbunden.
Es ist notwendig, alles zu tun, damit dieser Weg vermieden wird.

II.

Welche Schlussfolgerungen können angesichts dieser Situation vorgeschlagen werden?

1. Die grundsätzlichen gesellschaftlichen Ziele, die für die Zukunft gestellt werden, müssen mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes unter Berücksichtigung der charakterisierten ökonomischen Situation in Übereinstimmung gebracht werden.
Es ist eine grundsätzliche Änderung der Wirtschaftspolitik der DDR verbunden mit einer Wirtschaftsreform erforderlich.
Die grundlegende Aufgabe der neuen Wirtschaftspolitik besteht darin, Leistung und Verbrauch wieder in Übereinstimmung zu bringen. Es kann im Inland nur das verbraucht werden, was nach Abzug des erforderlichen Exportüberschusses für die innere Verwendung als Konsumtion und Akkumulation zur Verfügung steht. Das bedeutet, dass der Zuwachs des im Inland verwendeten Nationaleinkommens zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der DDR gegenüber dem NSW in den nächsten Jahren deutlich niedriger liegen muss als die Entwicklung des produzierten Nationaleinkommens.

Grundlegende Aufgaben sind:

- Das vorhandene Leistungsvermögen unseres Landes ist umfassend auszuschöpfen durch konsequente Stärkung der produktiven Akkumulation vorrangig in Zweigen, die zur Erreichung eines wachsenden NSW-Exportüberschusses einen maximalen Beitrag zur Sicherung der Liquidität zu leisten haben zu Lasten der Investitionen in den nichtproduzierenden Bereiches bereits mit dem Plan 1990.

- Die vorhandenen Kräfte und Ressourcen sind auf die Lösung der Zulieferprobleme und die Gewährleistung der volkswirtschaftlichen Verflechtungen als bedeutende Voraussetzung der Steigerung der Leistungsentwicklung und der Arbeitsproduktivität, auf den Export zur Sicherung der Rohstofflieferungen aus der UdSSR und einen wachsenden NSW-Export sowie die Lösung der Versorgungsaufgaben der Bevölkerung zu konzentrieren.

- Es ist eine Umstrukturierung des Arbeitskräftepotentials erforderlich, um das Missverhältnis zwischen produktiven Kräften in der gesamten Wirtschaft und im Überbau zu beseitigen, d. h. drastischer Abbau von Verwaltungs- und Bürokräften sowie hauptamtlich Tätiger in gesellschaftlichen Organisationen und Einrichtungen.

- Als Grundlage der konsequenten Durchsetzung des sozialistischen Leistungsprinzips ist die Erhöhung der Einnahmen direkt an höhere Leistungen zu binden. Das erfordert zugleich für nicht erbrachte Leistungen, Schluderei und selbstverschuldete Verluste Abzüge vom Lohn und Einkommen.

- Die Investitionen sind für die Erhaltung, Modernisierung und Rationalisierung von Arbeitsplätzen zu erreichen, den eingetretenen Aderlass von Arbeitskräften auszugleichen und Arbeitskräfte für die neuen Prioritäten zu gewinnen.

- Zur Gewährung der Stabilität des Binnenmarktes und der Sicherung des NSW-Exportfonds müssen grundlegende Veränderungen in der Subventions- und Preispolitik erfolgen bei Erhaltung der sozial begründeten, den volkswirtschaftlich möglichen entsprechenden Maßnahmen.
Alle Elemente der Subventions- und Preispolitik, die dem Leistungsprinzip widersprechen sowie zur Verschwendung und Spekulation führen, sind zu beseitigen.

Ausgehend von der Lage kann bei der Einschränkung der Subventionen kein voller Ausgleich gezahlt werden. Es sind weitere, die Durchsetzung des Leistungsprinzips fördernde, kaufkraftbindende Maßnahmen erforderlich.
Gleichzeitig sind Maßnahmen zur Kaufkraftbindung durch die Steigerung der Produktion hochwertiger Konsumgüter sowie durch höhere Veredlung zum Beispiel eigener landwirtschaftlicher Rohstoffe wie Milch und Fleisch, durch Entwicklung von Dienstleistungen und Gewerbe bzw. Bildung von Sachvermögen durch industriellen Eigenheimbau und eventuellen Kauf von Etagenwohnungen vorzuschlagen.

Diese Vorschläge erhöhen die
Verschuldung wird jedoch langf
Zeitgewinn für die grundsätzliche
Diktats des Internationalen Währung

Zur Untersetzung der dargelegten G
dazu erforderliche Entscheidungen so
die ökonomische und wissenschaf
kapitalistischen Ländern ist es erforder
Entwicklung der Volkswirtschaft für
Dezember vorzulegen.
Die Verwirklichung der dargelegten
Organisation.

Mit diesen in Abschnitt IV dargelegten Vo
Mitglied des Warschauer Paktes und des R
der friedlichen Koexistenz von Staaten un
Dialogs der Vernunft und der Entspannung.

Dabei schließt die DDR jede Idee von Wi
Konföderation aus.
Wir sehen in unseren Vorschlägen jedoch ei
Hauses entsprechend der Idee Michail Sergejev
gute Nachbarn Platz finden können.

Um der BRD den ernsthaften Willen der DDR
erklären, dass durch diese und weitergehende M
technischen Zusammenarbeit DDR – BRD noch i
werden, die heute existierende Form der Grenze
machen. Dies müsste jedoch verbunden werden mit
der BRD zur Entspannung und zur ökonomischer

9

er ökonomischen Lage der DDR mit
r SED, 30.10.1989

ngen orientierten sozialistischen
entralismus, wo jede Frage dort
n ist.

u verwirklichen.
zwischen unseren beiden Ländern
r Umgestaltung in der UdSSR.
Bezahlware der DDR dafür ist als
eration und Arbeitsteilung auf den
us notwendig. Dies gilt insbesondere
er höchstintegrierten Schaltkreise der

mgestaltung sich wesentlich ändernden
Konversion von Betrieben der

arbeit geben (gemeinsame Betriebe).

ive Zusammenarbeit unabhängig von der
der ökonomischen Interessen der DDR
Gegenseitigkeit und auf dem Gebiet der
ng der vorhandenen Potenzen der DDR

konsequent fortzuführen. In
metallverarbeitenden Industrie die Arbeitsteilung
erweitert werden.

IV.

Auch wenn alle diese Maßnahmen in hoher Dringlichkeit und Qualität durchgeführt werden, ist der in Abschnitt I dargelegte, für die Zahlungsfähigkeit der DDR erforderliche NSW-Exportüberschuss nicht sichtbar.
1985 wäre das noch mit großen Anstrengungen möglich gewesen. Heute besteht diese Chance nicht mehr. Allein ein Stoppen der Verschuldung würde im Jahre 1990 eine Senkung des Lebensstandards um 25 – 30 % erfordern und die DDR unregierbar machen. Selbst wenn das der Bevölkerung zugemutet würde, ist das erforderliche exportfähige Endprodukt in dieser Größenordnung nicht aufzubringen.
Aus diesem Grunde wird über die vorgenannten Schlussfolgerungen hinaus folgendes vorgeschlagen:

4. Es ist ein konstruktives Konzept der Zusammenarbeit mit der BRD und mit anderen kapitalistischen Ländern wie Frankreich, Österreich, Japan, die an einer Stärkung der DDR als politisches Gegengewicht zur BRD interessiert sind, auszuarbeiten und zu verhandeln:

a) Im Interesse der Stärkung der produktiven Akkumulation sind alle Formen der Zusammenarbeit mit Konzernen und Firmen der BRD sowie anderen kapitalistischen Ländern zu prüfen mit dem Ziel, mehr waren für den Außen- und Binnenmarkt aus der Leistungssteigerung bereitzustellen. Die Refinanzierung ist aus diesen Objekten zu gewährleisten, wobei ein ökonomischer Nutzen für die DDR bzw. ein Export auf Drittmärkte ermöglicht werden muss.

b) Die DDR ist interessiert, mit Konzernen und Firmen der BRD und anderen Ländern zu kooperieren, Lizenzen und Technologien zu übernehmen, Leasinggeschäfte durchzuführen sowie die Gestattungsproduktion weiter zu entwickeln, wenn der Aufwand refinanziert und ein Gewinn erreicht werden kann.

c) Zur Modernisierung von mittleren und Kleinbetrieben sowie von Handwerk und Gewerbe, besonders in der Textilindustrie, Der Schuhindustrie, Glas- und Keramik, Lebensmittelindustrie und Nahrungsgüterwirtschaft, deren Produktion unmittelbar versorgungswirksam werden kann, sind Kredite aufzunehmen, die durch Leistungssteigerung dieser Betriebe fristgemäß refinanziert werden.

Mit den für 1989 geplanten Einnahmen aus Exportgeschäften konnte nur etwa ein Drittel der Ausgaben für Importe, Kredittilgungen und Zinszahlungen gedeckt werden. Das bedeutete, die DDR musste neue Schulden aufnehmen, um die alten decken zu können. Ein Teufelskreis.

Schürer fürchtete bei fortgesetzter Neuverschuldung bereits für 1991 die Zahlungsunfähigkeit. Seine Analyse gipfelte in der Feststellung, dass allein für ein Stoppen der Auslandsverschuldung eine Reduzierung des Inlandsverbrauchs um 25 bis 30 Prozent erforderlich wäre. Ein solcher Schritt würde das Land »unregierbar machen«.

Nachlassende Exportkraft seit den 1980ern

Ein Kraftakt wie in der ersten Hälfte der 1980er Jahre schien kaum wiederholbar. Bereits damals – in einer Phase der internationalen Hochzinspolitik – stand die DDR kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Diese konnte abgewendet werden. Zwar hatte die Sowjetunion allen Ostblockländern 1981 aufgrund ihrer eigenen Wirtschaftsprobleme die Erdöllieferungen um zehn Prozent gekürzt, doch die DDR konnte die fehlenden rund 2,2 Millionen Tonnen Erdöl von der Sowjetunion gegen Devisen kaufen. Das Erdöl wurde in den Raffinerien von Schwedt und Leuna zu Benzin und Diesel verarbeitet. Die Mineralölprodukte wurden in den Westen geliefert, vor allem nach Westberlin. Rund ein Drittel der Exporteinnahmen der DDR entfiel bis 1985 allein auf das Mineralölgeschäft. Außerdem wurden in großen Stückzahlen Werkzeugmaschinen, Textilien und Möbel exportiert, allerdings zu niedrigen Preisen. Die DDR entwickelte sich mehr und mehr zu einer »verlängerten Werkbank« für westdeutsche Handelsketten und zu einem Billiglohnland. Die Exportoffensive wurde von den Bemühungen zur Aufnahme neuer Kredite flankiert. Besonderes Aufsehen erregten zwei Milliardenkredite, die Schalck-Golodkowski 1983/84 mit dem CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß und westdeutschen Banken aushandelte. Dieses Geld nutzte die DDR nicht für Importe oder Zinsdienste, sondern legte es komplett auf einer Schweizer Bank an, als Sicherheit für die Gläubiger und als Zeichen eigener Solvenz.

Doch bereits ab 1986 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage der DDR wieder. Die Exporte ins westliche Ausland brachten geringere Einnahmen als geplant, was vor allem mit den sinkenden Preisen für Mineralölprodukte zusammenhing. Auf der anderen Seite stiegen die Kosten für alte und neu aufgenommene Kredite.

Das Grundproblem bestand darin, dass die DDR-Kombinate nur über wenige Produkte verfügten, die sie kostendeckend im Ausland verkaufen konnten. Daher mussten ihre Exporte in wachsendem Umfang subventioniert werden.

Ausdruck der nachlassenden Exportkraft war der sogenannte Richtungskoeffizient. Mit diesem wurde gemessen, welchen Aufwand DDR-Betriebe treiben mussten, um 1 D-Mark im Export zu erwirtschaften. Der Richtungskoeffizient war von 1970 bis 1989 immer weiter gesunken. Während es im Jahr 1970 noch ausreichte, rund 2 DDR-Mark aufzuwenden, um für Exportprodukte 1 D-Mark zu erhalten, waren dafür 1989 bereits 4,40 DDR-Mark nötig.

Neue Kredite gegen Abbau der Mauer?

Aus eigener Kraft erschien Schürer daher die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit kaum noch möglich zu sein. Eine Umschuldung, bei der der Internationale Währungsfonds (IWF) die Bedingungen diktieren würde, war aus seiner Sicht keine Option: »Es ist notwendig, alles zu tun, damit dieser Weg vermieden wird.« Der IWF, so fürchtete er, würde, wie bereits in zahlreichen anderen Fällen geschehen, harte Einschnitte in den Lebensstandard fordern.

Was also schlugen die Expertinnen und Experten vor? Sie drängten die neue SED-Führung zu einer Wirtschaftsreform. Ein solcher Versuch war schon einmal in den 1960er Jahren unternommen worden. Mit einem Rückgriff auf die Instrumente des Neuen ökonomischen Systems (NÖS) sollte die Wirtschaft gesunden. Unter anderem wurde eine Einschränkung der zentralen staatlichen Planung angemahnt. In der Wohnungsbaupolitik sollte zugunsten der Sanierung von Altbauten umgesteuert werden. Diese und andere Vorschläge stellten keinen grundsätzlichen Bruch mit dem sozialistischen Wirtschaftssystem samt Dominanz des staatlichen Eigentums dar, sondern zielten auf dessen Revitalisierung.

Zur Überbrückung der größten Zahlungsprobleme erhofften sich die Wirtschaftsexpertinnen und -experten Hilfe aus dem Ausland. In Reaktion auf die Krisen 1953 und 1961 hatte die Sowjetunion der DDR Kredite bewilligt und damit die SED-Herrschaft stabilisiert. Inzwischen war jedoch die Vormacht durch ihre hohen Rüstungsausgaben, die Kosten ihres Krieges in Afghanistan, die Subventionierung ihrer Sattelitenstaaten und Partner in der Dritten Welt so überlastet, dass aus Moskau kaum Hilfe zu erwarten war.

Schürer und Co. setzten daher auf eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit westlichen Staaten. Mit der Bundesregierung sollte über einen Kredit in Höhe von 2 bis 3 Milliarden D-Mark verhandelt werden. Schalk-Golodkowski hatte diesen Wunsch bereits am 24.10.1989 in Bonn dem Bundesminister und Chef des Bundeskanzleramtes, Rudolf Seiters, und Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble vorgetragen. Sogar der schrittweise Abbau der Mauer »noch in diesem Jahrhundert« und eine Bewerbung für eine gemeinsame Ausrichtung der olympischen Spiele in Berlin im Jahr 2004 wurden ins Spiel gebracht.

Dramatische Zuspitzung im ZK

Die Autorinnen und Autoren berücksichtigten in ihrer Analyse nur die Schulden, nicht jedoch die Guthaben – darunter die Gelder aus dem Strauß-Kredit – und Forderungen gegenüber anderen Staaten. Der von Schalck-Golodkowski geleitete Bereich KoKo verfügte über rund 13 Milliarden D-Mark auf der Habenseite. Die Forderungen der DDR gegenüber ihren Handelspartnern waren noch höher. Als die Bundesbank 1998 nachrechnete, blieben von den Auslandsschulden der DDR mit Stand 1989 nur noch rund 19,8 Milliarden D-Mark übrig, also weniger als die Hälfte der in der Analyse genannten Summe.

Die Diskrepanz in den Zahlen ist gravierend und gibt bis heute zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass. Warum wurden die Guthaben nicht in die Rechnung einbezogen? Schürer informierte in einer als »Geheime Kommandosache« deklarierten Zusatzinformation allein Egon Krenz darüber, warum diese Gelder nicht angefasst werden sollten: »Die jährliche Kreditaufnahme der DDR liegt bei 8 bis 10 Milliarden Valutamark. Das ist für ein Land wie die DDR eine außerordentlich hohe Summe, die bei ca. 400 Banken jeweils mobilisiert werden muss.« Offenbar fürchtete er im Fall des Rückgriffs auf die Guthaben, dass die Kreditwürdigkeit der DDR bei westlichen Banken herabgestuft werden könnte. Vor der Volkskammer gab er im Frühsommer 1990 zu Protokoll, dass er mit der Dramatisierung der Auslandsverschuldung die SED-Führung zu Wirtschaftsreformen drängen wollte. Außerdem habe selbst er keinen Einblick in die Bücher von KoKo gehabt.

Nur einen Tag nach der Vorlage der Analyse im Politbüro flog Krenz nach Moskau und bat Michail Gorbatschow um Unterstützung.

Gorbatschow verwies darauf, dass er versucht habe, mit Honecker über die Verschuldung der DDR zu sprechen, doch dieser hätte ihn schroff zurückgewiesen und erklärt, dass es solche Probleme nicht gebe. Als dann Krenz ins Detail ging, geriet Gorbatschow außer Fassung.

So prekär hatte er sich die Lage der DDR nicht vorgestellt. Außer guten Ratschlägen hatte er jedoch nichts zu bieten.

In seinem auf der Sitzung des ZK am 8.11.1989 vorgetragenen Referat vermied Krenz den Begriff »Verschuldung«. Außerhalb des Protokolls sprach er vage von



rund 20 Milliarden Dollar Verbindlichkeiten. Am Abend des 9.11.1989 – dem Tag der überraschenden Grenzöffnung – spitzte sich die Diskussion dramatisch zu. Auf Nachfragen musste der Leiter Abteilung Planung und Finanzen des ZK über die Verschuldung berichten. Er löste tumultartige Reaktionen aus. Wenn diese Zahlen an die Öffentlichkeit kommen, so hieß es aus dem Saal, »dann laufen uns die letzten Leute weg«. Krenz stimmte zu: »Nein, um Gottes willen! Wir schockieren die ganze Republik!«

Ironie der Geschichte – das Bankrottgerücht

Das »Schürerpapier« – eigentlich als Anstoß für überfällige Wirtschaftsreformen gedacht – wurde von den Genossinnen und Genossen als Bankrotterklärung aufgefasst. Dabei war die DDR nicht bankrott und verfügte auch, wie gezeigt, noch über Devisenreserven. Doch dies war nur wenigen Akteurrinnen und Akteuren bekannt. Selbst die spätere Wirtschaftsministerin der Regierung Modrow, Christa Luft, bekam weder das »Schürerpapier« noch die KoKo-Bilanzen zu Gesicht. Eine Ironie der Geschichte: Die Mitglieder der Parteiführung der SED wurden Opfer der von ihnen selbst beschlossenen Geheimhaltungspolitik.

Am 13.11.1989 wurde eine neue Regierung unter Hans Modrow gebildet. Mit ihm verbanden sich die letzten reformkommunistischen Hoffnungen. Krenz musste kurz darauf zurücktreten. Modrow räumte in seiner Regierungserklärung vom 17.11.1989 zwar ein, dass die DDR-Wirtschaft Probleme habe, sprach das Verschuldungsproblem aber nicht an.

Der intimste Kenner der Finanzlage der DDR, Alexander Schalck-Golodkowski, flüchtete am 4.12.1989 mit seiner Frau in den Westen, da er fürchtete, als Hauptschuldiger für das vermeintliche Wirtschaftsdesaster der DDR herhalten zu müssen. Sein exklusives Wissen offenbarte er dem Bundesnachrichtendienst (BND). Spätestens Anfang Februar 1990 war die CDU/FDP-Bundesregierung unter Helmut Kohl, wenn auch nicht in allen Details, so doch über die grundsätzlichen Probleme der Auslandsverschuldung der DDR im Bilde.

Angesichts der schwierigen Finanzlage der DDR verfolgte die Modrow-Regierung die Idee einer Vertragsgemeinschaft mit der Bundesrepublik Deutschland und erhoffte sich eine Finanzhilfe in Höhe von 15 Milliarden D-Mark, gewissermaßen als Ausgleich für die Reparationen, welche die DDR der Sowjetunion in Abgeltung der gesamtdeutschen Schuld nach dem Zweiten Weltkrieg nahezu allein hatte zahlen müssen. Als Kanzleramtsminister Seiters am 25.1.1990 nach Ostberlin kam, um den Besuch der DDR-Regierung in Bonn vorzubereiten, ging er jedoch nicht auf dieses Thema ein. Die Bundesregierung setzte inzwischen nicht länger auf einen Dialog mit der Modrow-Regierung, sondern auf einen Regimewechsel. Welche Veranlassung hätte sie nach der Maueröffnung noch gehabt, die Herrschaft der SED mit finan-

ziellen Zuwendungen zu verlängern? Kohl wollte Verhandlungen über die nächsten Schritte zur deutschen Einheit nicht mehr mit Modrow führen.

Die Bundesregierung ging zu einer »Politik der großen Schritte« über. Ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur deutschen Einheit erfolgte am 6.2.1990. Bundeskanzler Kohl brachte zur Überraschung, und gegen den Rat der meisten Ökonominnen und Ökonomen, eine baldige Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR ins Spiel.

Kurz darauf sprach Kohls engster Berater, Horst Teltschik, davon, dass die DDR, »in wenigen Tagen völlig zahlungsunfähig« sein werde. Das war übertrieben und zielte auf die Beeinflussung der ersten freien Wahlen in der DDR am 17.3.1990. Wolfgang Röller, Präsident des Bundesverbandes der deutschen Banken, distanzierte sich von Teltschiks Aussage. Doch das Bankrottgerücht war in der Welt.

Die »Bild-Zeitung« griff es am 10.2.1990 auf und prominente westdeutsche Politikerinnen und Politiker forderten angesichts der zugespitzten Lage die »bedingungslose Kapitulation der DDR«.

Als dann eine Regierungsdelegation der DDR – ihr gehörten ab 5.2.1990 auch Vertreterinnen und Vertreter aus der Bürgerbewegung an – am 13./14.2.1990 nach Bonn kam und Wirtschaftsministerin Luft nicht rückzahlbare Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen ansprach, hielt man ihr das »Schürerpapier« entgegen. Die auch vom Runden Tisch erhobene Forderung nach einem westdeutschen Solidarbeitrag zur Stabilisierung der DDR wurde jedoch zurückgewiesen.

Für manche Ostdeutsche ist die »Schuldenlüge« ein Beleg dafür, dass die DDR-Betriebe gar nicht so marode waren, wie oft behauptet, und diese erst von der Treuhand im Zusammenspiel mit Westfirmen ruiniert wurden. Dabei wird übersehen, dass die Auslandsschulden nicht das einzige Problem waren, mit dem die DDR-Wirtschaft zu kämpfen hatte. Ihre Substanz war in vielen Bereichen aufgezehrt, von den ökologischen Altlasten ganz zu schweigen. Zudem brachen ihre wichtigsten Exportmärkte in Osteuropa weg.

Siegfried Wenzel, bis 1989 Vizechef der Staatlichen Plankommission, schrieb 1999: »Ohne eine Veränderung der Politik wäre die Zahlungsunfähigkeit der DDR in absehbarer Zeit unausweichlich gewesen. 1989 stand sie jedoch nicht unmittelbar bevor. Ob dies in zwei, drei oder vier Jahren der Fall gewesen wäre, ist heute nur noch eine hypothetische Überlegung.« Und Friedhelm Ost, wirtschaftspolitischer Berater von Helmut Kohl, erklärte rückschauend: »Die Wiedervereinigung durch den Beitritt der DDR war der beste Weg.«

Was meinen Sie:

WAR DIE DDR PLEITE?



REINER HASELOFF *(Ministerpräsident Sachsen-Anhalt)*: Ja, sie war eindeutig pleite. Ansonsten wäre auch dieser Prozess von der anderen Seite her nicht so abgelaufen. Was auf dem Platz des Himmlischen Friedens in China passierte, das war für uns, die damals in den Wendezeiten unterwegs waren, ein Szenario, das wir immer im Kopf hatten: Wie reagiert die andere Seite? Lassen die Russen anders als ’53 die Panzer drin? Von Egon Krenz, der in einer Führungsposition war, wusste jeder, dass er die Niederschlagung auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking ganz klar begrüßt hatte. Wenn nicht die innere Erkenntnis, dass die DDR völlig überschuldet war, wie es im geheimen Schürerpapier stand, wenn das nicht im Hintergrund bewusst gewesen und die Protestbewegung dann als konterrevolutionäre Aktivität entsprechend gewertet worden wäre, die ein stabiles, in sich vitales System destabilisieren und damit die historische Mission der Arbeiterklasse unterbrechen will, dann wäre das anders verlaufen. Aber es bestand vorher schon eine innerliche Resignation. Ich bin dann relativ früh mit der ersten Kommunalwahl zum stellvertretenden Landrat gewählt worden in Wittenberg. Da haben wir schnell gesehen, was in den Reservoiren war: Die waren leer. Auch die Reserven, die man für Krisenfälle, für Katastrophen vorgehalten hatte – es war nichts mehr da. Es war auch nichts auf dem Konto. Einen Termin werde ich nicht vergessen: Als erste Dienstfahrt musste ich am Tag der Währungsreform, weil die Konten auch des Landkreises zur Bezahlung der Gehälter leer waren, mit dem Lada nach Berlin fahren. Da standen wir in Schlange, alle Landrätinnen und Landräte oder ihre Stellvertreterinnen und -vertreter die Treppe hoch, Vestibül hoch, in Schlange – es waren ja Hunderte von Kreisen, die es damals gab. Und dort haben wir einen Barscheck abgeholt und zwar in Höhe von 20 Millionen D-Mark, damit die Gehälter angewiesen werden konnten. Da bin ich direkt zur Staatsbank der DDR gefahren, habe den Scheck eingelöst, dann haben die auf einen Knopf gedrückt und damit sind die Gehälter wieder gezahlt worden. Das war deswegen notwendig, weil nichts mehr da war. Sonst wären ja die Kontenstände umgestellt worden und wir hätten anweisen können. Es war nichts da.

Foto: picture-alliance/ ZB | Thomas Lehmann, Juraj Lipták

JOHANNES BEERMANN *(Vorstand der Deutschen Bundesbank)*: Damals war ich zu jung, um das politisch richtig beurteilen zu können. Aber ich habe insofern tiefgehende Kenntnisse, weil ich damals am Einigungsvertrag beteiligt war. Ich vertrete die Auffassung, dass die Wiedervereinigung, neben den Menschen, die in Leipzig und überall auf die Straßen gegangen sind und sich gewehrt haben, aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Sowjetunion ihren Hegemonialanspruch nicht mehr aufrechterhalten hat, wesentlich zusammenhing. Insofern glaube ich, dass natürlich die DDR von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit der Bundesrepublik Deutschland nicht vergleichbar war. Das hängt eben mit Märkten und dem System zusammen. Ob sie pleite war in dem Sinne, dass sie einen Offenbarungseid geleistet hat – das würde ich nicht sagen. Auch in der DDR sind die Leute morgens zur Arbeit gegangen und haben was geschafft. Aufgrund der staatlichen Strukturen hatten sie eben nicht die Möglichkeit, an dem Wohlstand teilzuhaben, wie es in der freien Marktwirtschaft der Fall war. Pleite – das hört sich immer so an, als hätte da keiner was getan, und das stimmt ja nun wirklich nicht. Gerade im Zusammenhang mit dem Comecon war ja die DDR ein Staat, der auch im Vergleich zu anderen eine erhebliche Leistungsfähigkeit gehabt hat.



KATJA PÄHLE *(Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion in Sachsen-Anhalt)*: Das System, auf dem die DDR aufgebaut war – nach dem Motto »Besonders hohe Sozialausgaben beim geringem Wirtschaftswachstum« – war auf lange Sicht einfach nicht mehr tragfähig. Ohne die letzten Kredite der Bundesrepublik, die da noch kamen, wäre das System schon viel, viel eher zusammengebrochen.

ANDREAS SCHMIDT *(Vorsitzender der SPD Sachsen-Anhalt)*: Kein Gebilde, das sein eigenes Geld drucken kann, kann liquiditätsmäßig pleitegehen. In diesem Sinne war auch die DDR nicht pleite, weil sie Geld drucken konnte. Bilanziell war die DDR vermutlich Ende der 1960er pleite. Und danach ist sie in bilanzielle Verschuldung gegangen, hauptsächlich über Veralterung der öffentlichen Infrastruktur und des Kapitalstocks. Der Schaden ist nie gemessen worden, aber liegt im Billionenbereich. Das ist auch ungefähr der Betrag, der bis heute geflossen ist, um diesen bilanziellen Schaden zu beseitigen – und das ist gar nicht gelungen, den komplett wegzuräumen. Das ist aber gar nicht so schlimm. Viel schlimmer ist, dass die Wirtschaftsstrukturen des Landes, die 1945 modern, gesund und zukunftsfähig waren, im Grunde moderner als die der anderen Zonen, dass die am Ende so veraltet, kaputt und falsch strukturiert waren, dass die Umstrukturierung und der Rückgewinn des Wettbewerbsvorteils vermutlich nie mehr gelingen wird, jedenfalls nicht mehr in diesem Jahrhundert. Das ist eigentlich der noch viel größere Insolvenzschaden als der liquiditätsmäßige oder der rein bilanzielle.

Foto: picture-alliance/ FotoMedienService | Ulrich Zillmann, Juraj Lipták



WOLFGANG THIERSE *(ehemals Präsident des Deutschen Bundestages)*: Die Frage lässt sich gar nicht so einfach beantworten. Wir wissen, dass die DDR pleite war, dank Schürers Geheimbericht. Meine Erinnerung daran ist eine ganz eigentümliche, nämlich die Wahrnehmung eines Widerspruchs. Auf der einen Seite hatte man das Gefühl, es kann eigentlich nicht weitergehen, es kann nicht mehr richtig funktionieren. Andererseits hatte man die Propagandawelt des DDR-Regimes und das westliche Echo, dass die DDR auf eigentümliche Weise ernst nahm: siebtgrößte Industriemacht oder zehntgrößte. Man staunte als DDR-Bürger: »Kann das wahr sein?« Damit kam man nicht zu Rande. Insofern will ich mich nicht im Nachhinein schlauer machen: Ich wusste noch im Oktober, November nicht, wie schnell die DDR zu Ende geht. Ich dachte, das wird sich alles noch hinquälen. Es gibt ein Interview mit mir, da war ich noch ein absoluter Nobody, da kam der Freund eines Freundes, der gesagt hat: »Geh mal zum dem Thierse und sprich mit dem, der ist politisch interessant.« Dieses Gespräch im November 1989 hat der dann aufgenommen, und ich habe es später abgedruckt in einem Sammelband. Denn ich will mich immer daran erinnern, welche Illusionen ich damals noch hatte, dass ich damals noch gedacht habe, es wird alles noch länger dauern, wir müssen sehen, wie es Veränderungen in der SED gibt und so weiter. Das war damals mein Eindruck.

OLAF SCHOLZ *(Bundeskanzler)*: Sie hatte sich wirtschaftlich überlebt.

TILMANN SCHWEISFURTH *(ehemals Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern)*: Ja, budgetär war sie am Ende. Honeckers neue Sozialpolitik hatte die konsumtiven Ausgaben massiv nach oben gedrückt. Die Ressourcen dafür waren nicht da – Devisenbeschaffung, um das zu finanzieren, ging irgendwann auch nicht mehr. Schließlich ist dann noch der große Bruder von der Fahne gegangen. In diesem Gebräu ist die DDR untergegangen.



Viele Kleine finanzieren etwas gemeinsames Großes.

Bezahlen muss immer der kleine Mann.

WER ZAHLT EIGENTLICH STEUERN?

Hör mir auf mit den Steuern! Wer versteuert ist bescheuert. Allen immer nur das Geld aus der Tasche ziehen, furchtbar. Und für was?

Na, für eine ganze Menge! Um nicht zu sagen: für alles was wir als Gemeinschaft haben.

Du Idealist! Müssen wir nicht immer mehr Steuern bezahlen, weil die Politik nicht richtig wirtschaften kann?

Ob richtig wirtschaften oder nicht so richtig – wirtschaften muss man eben erst mal. Woher soll denn das Geld kommen?

Na ja, schon klar. Aber doch nicht von den Armen, die sowieso nichts haben. Es gibt zu viel Reichtum, wenn die, die viel haben, auch viel abgeben, dann wär doch alles in Butter!

Viel abgeben muss, wer viel hat – ist ja eigentlich auch schon so.

Ha! Und Vermögenssteuer? Und die ganzen großen Konzerne, die keinen Pfifferling an Steuern bezahlen, weil sie einfach clever sind?

Hm, das gerecht zu regeln, nennt man Politik.

Aber was ist denn gerecht?

Auf jeden Fall, dass alle was beitragen. Die einen mehr die anderen weniger. Aber so ist es doch eigentlich jetzt schon.

Es gibt ja auch Leute die sagen, eine Kopfsteuer wäre das gerechteste, zumindest das einfachste.

Kopfsteuer, Märchensteuer, Schnapssteuer Benzinsteuer, Tabaksteuer. Überall Steuer. Reimt sich auf teuer.

Aber das ist doch auch gerecht: Wer viel konsumiert, muss viel bezahlen.

Aber bremsen wir damit nicht auch die Wirtschaft? Wenn wir alle mehr billiger kaufen könnten, würde die Wirtschaft doch blühen!

Aber jetzt widersprichst du dir: Vorhin hast du gesagt, die Großen sollen bezahlen – und wer sind die Großen?

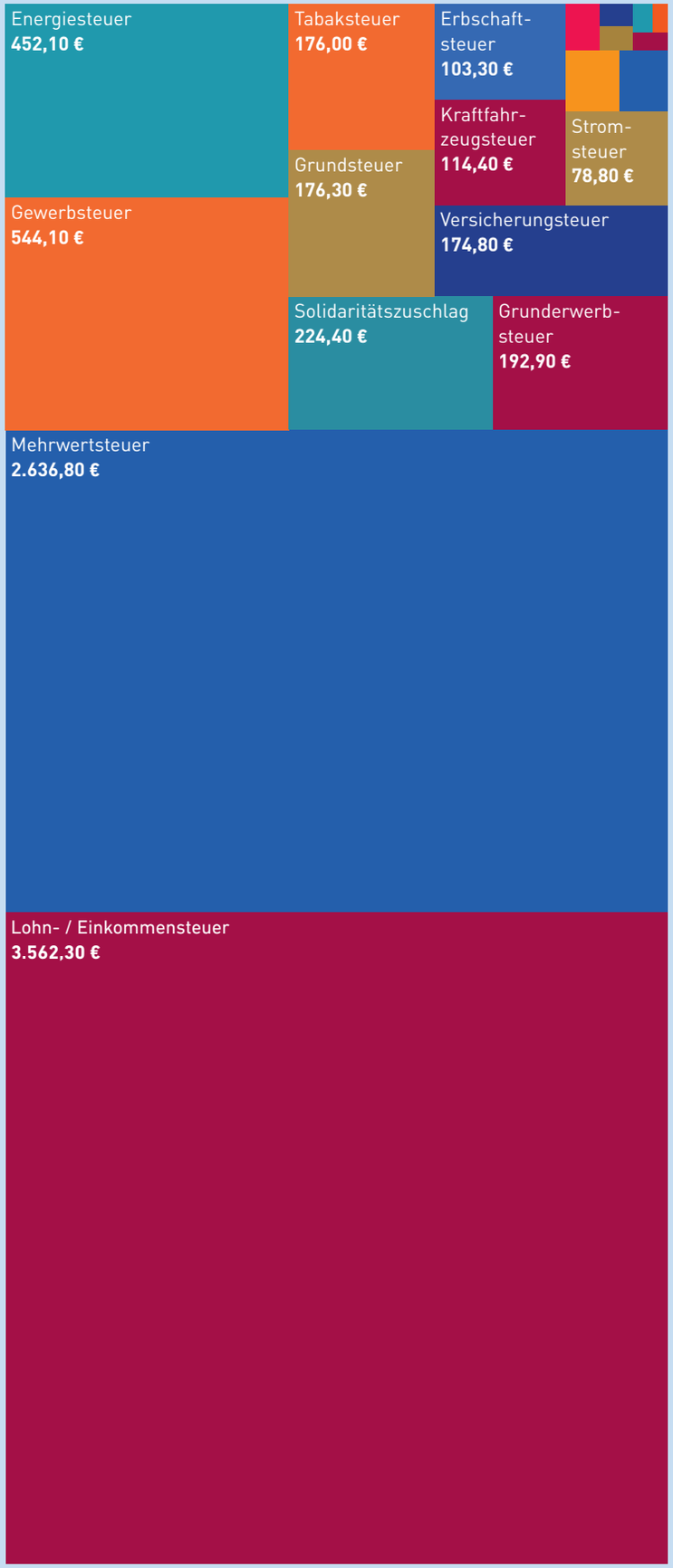
Es ist doch immer das Gleiche: die unten meckern auf die oben, die oben meckern auf die unten.

Es ist so kompliziert… Wie war das mit der Steuer auf dem Bierdeckel?

Du meinst die Steuererklärung, die auf einen Bierdeckel passen soll. Das ist ja wieder was anderes. Und einfach ist nicht unbedingt gerecht!

Es ist kompliziert.





Zahle ich das Alles?

Wie sich die durchschnittliche Steuerzahlung von 8.526,30 Euro pro Einwohner im Jahr 2020 verteilt.

Quellen: BMF, Destatis, AK Steuerschätzung (GrSt, GewSt); eigene Berechnungen mit Einw.

IN DIESEM KAPITEL

Peer Steinbrück

»Der Generationenvertrag und die Fairness im Umgang mit den nachfolgenden Generationen beschäftigt mich schon, nicht nur unter klimatischen und ökologischen Bedingungen, sondern auch mit Blick auf den Kapitaldienst, den wir eines Tages auf die Schultern unserer Kinder und Enkelkinder laden.«

Michael Thöne

»Solange es gesellschaftliche Ziele jenseits der Marktlogik gibt und solange diese mit besten Transfers instrumentiert werden – solange sind Subventionen unvermeidbar und auch wünschenswert.«

Ein Gespräch mit
Peer Steinbrück

Gute Schulden – schlechte Schulden

Lieber Peer Steinbrück, in Ihrem gemeinsam mit Edmund Stoiber verfassten Papier rechnen Sie mit steigenden Inflationsausgaben, fürchten sozialen Sprengstoff und warnen vor massiven gesellschaftlichen Verwerfungen. Sie schreiben, in der Pandemie seien alle Hemmungen vor immer neuen Schulden gefallen. Welche Reaktionen gab es eigentlich auf das Papier?

Peer Steinbrück: Keine offiziellen, aber wenn man so will aus dem Off und unterschwellig gibt es eine Reihe von Reaktionen, die alle zu der Einschätzung kommen, dass dieses Papier in seiner Substanz ernst zu nehmen ist. Es geht im Kern um die zentrale Frage, die auch vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffen worden ist, wie die EZB ihr Mandat auslegt und die vielfältigen Risiken ihrer Geldpolitik, die keiner demokratischen Kontrolle unterliegt, berücksichtigt.

In vielen Artikeln ist zu lesen, die Corona-Zeit habe die Schuldenbremse diskreditiert. Auch in der SPD gibt es inzwischen viele, die sie fallen lassen wollen. Wie kann man diese Debatte aber so führen, dass sie wirklich gehört und ernst genommen wird?

Peer Steinbrück: Indem man klar macht, dass die augenblickliche Zinspolitik der EZB und die Bekämpfung der Coronapandemie in Europa, mithilfe ungeheuer hoch dimensionierter Programme, einen verteilungspolitischen Effekt haben. Sowohl die Zinspolitik wie auch das, was an Pandemiebekämpfung stattfindet, läuft tendenziell zugunsten derjenigen, die auf der gutvermögenden Seite stehen, während diejenigen, die eher kleine Einkommen haben oder nicht so genau wissen, wie sie mit ihrem Geld bis zum Monatsende eigentlich auskommen sollen, gekniffen sind. Das gilt auch für diejenigen, die mit Spareinlagen versuchen, noch was für ihre Rente zu tun. Die stellen plötzlich fest, dass sowohl ihre private Lebensversicherung als auch ihre Spareinlagen über die augenblickliche Zinspolitik entwertet werden – und das erst recht, wenn die Inflationsrate deutlich über zwei Prozent hinausschießt

Das heißt, das Krisenmanagement wirft eine unterschätzte verteilungspolitische Frage auf.

Ich glaube, dass sich dies in der Debatte viel stärker akzentuieren ließe und auch begriffen werden würde.

Aber es gibt ja viele Signale von der EZB, dass das erst mal so bleiben wird.

Peer Steinbrück: Oh ja, gerade erst hat die EZB deutlich gemacht, dass sie ihre Niedrigzinspolitik weiter fortsetzt. Sie hat sich sehr zurückhaltend oder gar nicht dazu geäußert, ob sie ihre Aufkaufpolitik von Staatsanleihen und von Unternehmensanleihen mal reduzieren könnte. Und sie hat eine sehr, sagen wir mal, optimistische Einschätzung über die weitere Inflationsentwicklung in Europa und in Deutschland.

Viele Politikerinnen und Politiker nehmen das als Rechtfertigung – selbst Norbert Walter-Borjans hat kürzlich in einem Artikel gefordert, die Schuldenbremse solle fallen. Gibt es nur noch Konservative, die das nicht einsehen wollen?

Peer Steinbrück: Das Merkwürdige ist, dass diese Schuldenbremse, die über eine Verfassungsänderung zustande gekommen ist und die alte Regelung in Artikel 115 zurecht abgelöst hat, dass die offenbar nur sehr selten vollständig begriffen und gelesen wird. Das ist durchaus eine atmende Regelung. In Krisenzeiten ist es dem Finanzminister möglich, über die dort festgelegte Regelung hinauszugehen, wie sich in der aktuellen Situation ja auch zeigt. Mich wundert die Leichtfüßigkeit, mit der Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten – auch ein Co-Parteivorsitzender – über die Abschaffung der Schuldenbremse räsonieren, wenn sie nicht die Frage beantworten können, wie man eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Deutschen Bundestag dafür zustande bringen will.



Foto: Daniel Biskup

Peer Steinbrück
1947 in Hamburg geboren

2005–2009 stellvertretender Vorsitzender der SPD und Bundesminister der Finanzen
2002–2005 Ministerpräsident des Landes NRW
2000–2005 Mitglied des Landtags NRW
2000–2002 Finanzminister des Landes NRW
1998–2000 Minister für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW
1993–1998 Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
1986–1990 Leiter des Büros des Ministerpräsidenten des Landes NRW, Johannes Rau
1981–1982 persönlicher Referent des Bundesministers für Forschung und Technologie, von Bülow
1978–1981 Tätigkeit im Bundesministerium für Forschung und Technologie
1970–1974 Studium der Volkswirtschaft und der Sozialwissenschaft, Kiel
1969 Eintritt in die SPD

Im Übrigen glaube ich, dass das Kapital, das notwendig ist für eine ökologische Erneuerung und stärkere Digitalisierung, auch für die Erneuerung unserer materiellen Infrastruktur, sehr viel stärker durch die Mobilisierung privaten Kapitals in Gang gesetzt werden muss – dann sind wir bei dem sehr komplexen Thema einer Kapitalmarktunion in Europa – und nicht nur durch die Finanzierung notwendiger Investitionen unter der Aufnahme von Schulden.

Ich sage das sehr grundsätzlich auch als jemand, der drei Kinder und inzwischen vier Enkelkinder hat. Der Generationenvertrag und die Fairness im Umgang mit den nachfolgenden Generationen beschäftigt mich schon, nicht nur unter klimatischen und ökologischen Bedingungen, sondern auch mit Blick auf den Kapitaldienst, den wir eines Tages auf die Schultern unserer Kinder und Enkelkinder laden. Das finde ich nicht in Ordnung. Deshalb bin ich nach wie vor ein Befürworter dieser Schuldenbremse.

Viele in der Wissenschaft und Politik waren bei Einführung der Schuldenbremse 2009 noch der festen Ansicht, sie sei notwendig. Seit einiger Zeit schwenken fast alle um. Was ist da passiert in den Jahren?

Peer Steinbrück: Richtig ist, dass sich der Bund heutzutage zu null Zinsen verschulden kann. Das heißt also, die Zeiten waren noch nie so günstig für eine öffentliche Schuldenaufnahme. Dabei wird vergessen, dass natürlich der aufgenommene Betrag eines Tages zurückzuzahlen ist, auch wenn man kaum Zinsen zahlen muss. Hinzukommt, dass die Investitionsdefizite in Deutschland nicht erst seit heute offensichtlich sind. Um unser Land zu modernisieren, müssen enorme Gelder mobilisiert werden. Richtig ist ferner, dass die privaten Investitionen teils im Ausland stattfinden und dass die öffentliche Investitionsquote in Deutschland im europäischen Vergleich oder im OECD-Vergleich deutlich unterdurchschnittlich ist, insbesondere im Bildungsbereich. Ich habe die frappierende Zahl im Kopf, dass die skandinavischen Länder zwei Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes mehr für Bildung ausgeben als Deutschland.

Als Finanzminister haben Sie damals die Unternehmenssteuern verändert, auch die Einkommensteuern. Gleichzeitig haben Sie darauf hingewiesen: Trotzdem brauchen wir die Schuldenbremse. Was war damals für Sie das wichtigste Argument?

Peer Steinbrück: Weil die Entwicklung damals darauf hinauslief, dass Deutschland nicht nur das Maastricht-Kriterium verletzte – darüber kann man ja reden, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Maastricht-Kriterien der Weisheit letzter Schluss sind –, sondern auch vor dem Hintergrund einer 80- bis 85-pro-



zentigen gesamtstaatlichen Verschuldungsquote, mit der Tendenz nach oben. Damalige Publikationen wiesen darauf hin, dass ab einer Staatsverschuldung von ungefähr 100 Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen für das Gemeinwesen nachteilig sind. Deshalb schien es mir vernünftig, dem einen Riegel vorzuschieben, was sich ja in einer ein Drittel Mehrheit des Deutschen Bundestages spiegelte.

Im Übrigen war die Definition der alten Schuldenregelung im Artikel 115 des Grundgesetzes ziemlich dummes Zeug, die ja festlegte, man darf sich so hoch verschulden, wie die öffentlichen Investitionen sind. Aber der Investitionsbegriff im Haushaltsrecht war völlig absurd.

Also, jeder Euro, der in einen Autobahnkilometer investiert wurde, der durfte herangezogen werden in eine Bemessungsgrundlage für die Schuldenaufnahme. Aber Investitionen zum Beispiel in Schulen, auch Personalkosten für die Bildung und Betreuung von Kindern oder Studentinnen und Studenten galten als konsumtive Ausgaben. Also, in Humankapital zu investieren, war nicht relevant für die damalige Regelung im Grundgesetz.

Gibt es gute Schulden und schlechte Schulden?

Peer Steinbrück: Ja, gute Schulden sind in meinen Augen diejenigen, die aufgenommen werden für Investitionen, weil die in die Zukunft dieses Landes gerichtet sind. Und schlechte Schulden sind, was nicht immer ganz zu vermeiden ist, schlicht konsumtive Ausgaben. Und insbesondere bei einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Europäischen Währungsunion sehen wir, wie stark die den Fehler gemacht haben, ihre enorme Verschuldung der vergangenen zehn Jahre eher für konsumtive Ausgaben zu verwenden. Damit sind sie in Schwierigkeiten gekommen hinsichtlich ihrer Infrastruktur und ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

Viele Länder in Deutschland nutzen jetzt die Pandemie, um auch Personalkosten, Sachkosten mit Neuverschuldung zu bezahlen. Das heißt, die Trennung in gute und schlechte Verschuldung wird wahrscheinlich immer schwieriger werden, weil viele in der Politik, die die Schuldenbremse eigentlich nicht mehr will, jetzt Morgenluft wittern?

Peer Steinbrück: Unterm Strich bleibt, dass dieses Land eine ganze Reihe von Modernisierungsdefiziten hat. Die Pandemie hat die übrigens nicht verursacht, sie hat sie offengelegt. Was einigen Protagonistinnen und Protagonisten auch nicht neu ist – die wussten auch schon vor der Pandemie, dass wir hinterherhinken bei der Digitalisierung, bei der Ertüchtigung des öffentlichen Dienstes, bei seiner technologischen Aufrüstung im Bereich der Bildung, auch dem Erhalt unserer materiellen Infrastruktur. Also, ganz neu ist die Erkenntnis nicht. Da halte ich es schon für richtig, dass man diese Deffizite auch durch öffentliche Schulden zu beseitigen sucht, dann aber nur in diese Bereiche investiert, weil diese Investitionen Zukunft sichern und mindestens – sobald es um die Köpfe nachfolgender Generationen geht – Deutschland auf der Höhe der Zeit halten.

Wird es die Schuldenbremse in drei Jahren noch geben?

Peer Steinbrück: Ich glaube ja, und zwar völlig unabhängig von dem Pro und Contra der politischen Debatte, sondern aus dem einfachen, man kann auch sagen banalen Grund: Es wird keine entsprechende Zwei-Drittel-Mehrheit im Deutschen Bundestag geben, um sie abzuschaffen.

Warum tut sich die SPD im Kern so schwer damit zu akzeptieren, dass es ein Maß bei der Schuldenaufnahme geben muss für Dinge, die nicht so wichtig sind?

Peer Steinbrück: Weil es der leichteste Weg ist, die allgemein anerkannte Situation eines investiven Defizits in Deutschland zu beseitigen, und man sich dann nicht um Fragen zu kümmern braucht, wie man zum Beispiel eher privates Kapital mobilisieren kann, auch über entsprechende Veränderungen des europäischen Bankenmarktes oder auch mit Blick auf steuerliche Anreize. Das sind komplexe streitbefangene Themen, während es viel leichter ist, die Schleusen zu öffnen mit dem Gang auf die Kapitalmärkte. Es tut ja momentan nicht weh, aber es tut eines Tages der Generation unserer Kinder und Enkelkinder weh, weil deren Spielräume ganz klar darüber eingeengt werden.

Wir haben jetzt in einigen Ländern, auch Deutschland, den Weg zurück: Wir verstaatlichen, wir kaufen wieder Wohnungen auf. Das war vor drei, vier Jahren noch unvorstellbar. Public Private Partnership (PPP), wie auch immer gestaltet, ist völlig in Verruf gekommen.

Peer Steinbrück: Richtig, PPP ist eigentlich diskreditiert – ein Fehler. Aber es ist ein gutes Beispiel. In anderen Ländern, insbesondere in Großbritannien, haben diese PPP–Modelle ja durchaus zu einem gewissen Erfolg geführt, ohne dass ich die damit verbundenen Risiken verharmlosen will. Aber es ist ideologisch verpönt in Deutschland, über PPP-Modelle zu reden. Und man hat sich eigentlich nie weiter darum gekümmert, wie man mit den damit verbundenen Problemen besser fertig werden könnte. Ich weiß, wovon ich rede, weil ich als Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens auch ein international besetztes Gremium hatte, darunter einen britischen Diplomaten, der die britische Botschaft in Berlin über ein PPP-Modell finanziert hatte. Ein anderes Beispiel ist: Kaum jemand links der Mitte in den Parteien kümmert sich um die Frage, die unter dem Stichwort einer europäischen Kapitalmarktunion zu fassen ist. Also, um es verständlich auszudrücken: Der Bankenmarkt in Deutschland ist eher ein kreditmarktgetriebener

Markt, während es in den USA ein kapitalmarktgetriebener Markt ist. Aber es gibt viele Anlegerinnen und Anleger in Europa, die durchaus nach günstigen Anlageformen suchen. Es gibt viel Geld, das innereuropäische Grenzen für private Investitionen und Anlagen mobil zu überwinden sucht.

Also geht es um die Frage, warum die Europäische Währungsunion nicht gleichzeitig zu einer Kapitalmarktunion wird, in der zugunsten solcher investiver Projekte die Geschwindigkeit und insbesondere auch die Verbreitung anlagesuchenden Kapitals sehr viel stärker mobilisiert werden kann.

Das ist dann wie immer im Detail sehr schwierig, weil man sich mit insolvenzrechtlichen, steuerrechtlichen und verfahrensrechtlichen Problemen beschäftigen muss. Tatsächlich sind sich viele Fachleute einig: Ohne die Herstellung einer solchen Kapitalmarktunion und die Mobilisierung von notwendigem privaten Kapital wird in Europa die Finanzierung insbesondere auch einer ökologischen Wende kaum gelingen.

Wieso gelingt es, mit relativ einfachen Mitteln und Argumenten eine solche Diskussion eigentlich schon an ihrem Anfang kaputt zu machen?

Peer Steinbrück: Ich will mit dem Ideologiebegriff vorsichtig sein. Aber das hat teilweise mit sehr festgefahrenen ökonomischen oder finanzpolitischen Überzeugungen zu tun. Ich habe diese Erfahrungen als Finanzminister in den eigenen Reihen gelegentlich gemacht. Klassisches Beispiel war, dass ich einmal ein Gremium zusammengetrommelt habe aus Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern, jungen Unternehmensgründern, um mit denen zu debattieren, mit welchen 20 steuerrechtlichen Regeln man am besten z. B. Unternehmensgründer, Soloselbstsständige und Kleinbetriebe fördern kann. Wir sind auf 24 Vorschläge gekommen. Anschließend in meiner Fraktion: keinerlei Echo. Stattdessen war das Hauptgegenargument der alteingesessenen Finanzpolitiker: »Aber das ist doch in den ersten Jahren mit Steuermindereinnahmen verbunden.« Stimmt! Aber über die ersten Jahre hinaus, durch die größere Mobilisierung von ökonomischen Aktivitäten, würde der Fiskus aus der entfachten Dynamik bis hinzu Neugründungen mehr Einnahmen haben. Also würde der Nachteil am kürzeren Ende über steuerliche Vereinfachungen schon in mittlerer Sicht durch Wachstumsimpulse zu einem Vorteil werden. Die haushalterische Sicht kollidiert hier mit einem dynamischen Verständnis.

Dritter Weg: Steuererhöhungen. Wie kommt es, dass irgendwie alle das Gefühl haben, dass sie falsch belastet werden? Selbst die, die gar keine Steuern zahlen. Die Reichen fühlen sich belastet durch zu viele Abgaben für die anderen. Die anderen behaupten, sie zahlen zu viel und die Reichen sollen mehr machen. Am Ende gibt es einen Kanon, wo sich alle einig sind: Mehr soll es nicht werden.

Peer Steinbrück: Die Steuerquote insgesamt ist in Deutschland in den vergangenen Jahren leicht gestiegen. Die Unternehmensbesteuerung liegt klar über dem Niveau vergleichbarer Länder. Insofern gibt es einen berechtigten Hinweis darauf, dass weitere Steuererhöhungen im internationalen Vergleich für Deutschland vielleicht auch ein Standortnachteil wären. Ich würde da eher immer differenzierter argumentieren und sagen, über welche Steuerarten reden wir eigentlich. Zum Beispiel ist die Substanzbesteuerung in Deutschland sensationell niedrig im Vergleich zu anderen Ländern, eigentlich haben wir nur noch zwei wichtige Substanzbesteuerungen: Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer. Der Anteil dieser Substanzbesteuerung am gesamten Steueraufkommen in Deutschland ist marginal, unter einem Prozent jedenfalls – in anderen Ländern drei oder vier Prozent. Also, man surft gerne auf der Oberfläche, wenn es um Steuerpolitik geht, und kommt eigentlich nie dazu, ein kohärentes, gleichzeitig wachstumsförderndes und verteilungspolitisch ausgewogenes Steuersystem zu entwerfen.

Höhere Erbschaftsteuer haben die Bayern und Baden-Württemberger in den vergangenen Jahren erfolgreich verhindert, weil es ihr Klientel sicher am stärksten betreffen würde. Wie kann man da argumentativ dagegenhalten?

Peer Steinbrück: Ich glaube, man muss dort eine breite öffentliche Debatte anstrengen und hat nur Erfolg, wenn man sagt, wofür wir denn eine Erbschaftsteuer erhöhen würden. Ich komme gleich auf den verteilungspolitischen Gesichtspunkt. Ich kenne einige Leute, die wirklich über hohe Vermögen verfügen und sagen: »Ich wäre sogar bereit dazu, das meinen Nachkommen, also den Erben, zuzumuten, wenn ich denn wüsste, wofür das Geld ausgegeben wird.« Das heißt, die politische Debatte muss in meinen Augen immer erklärend darauf hinweisen, wofür brauchen wir das denn? Und da will es nun der Zufall, dass die Erbschaftsteuer eine Landessteuer ist und dass die Länder gleichzeitig die Kultushoheit haben, also für Bildung zuständig sind, sodass mein Argument wäre, hier einen Link herzustellen. Erstens, in Deutschland gibt es klar einen Drift in der Vermögensverteilung. Jeder, der das ignoriert, ist ein Banause. Zweiter Punkt: Es werden pro Jahr ungefähr nach einigen Untersuchungen bis zu 300 Milliarden Euro vererbt – jährlich. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer ist 7 Milliarden Euro, also knapp über zwei Prozent. Da kann man nun nicht wirklich sagen, dass es in Deutschland eine prohibitiv hohe Erbschaftsbesteuerung gibt.

Also kann man schon argumentieren: Wir verzichten auf eine Vermögensteuer, die sowieso verfassungsrechtlich sehr schwer wegen der unterschiedlichen Vermögensarten durchzusetzen ist. Die Erbschaftsteuer haben wir schon, und die erhöhen wir auch nicht prohibitiv, aber wir wollen jährlich das Doppelte davon haben. Die Mehreinnahmen stecken wir ganz gezielt und ausschließlich in die Bildung und die Köpfe der jüngeren Generation.

Dann müssen wir natürlich ein bisschen aufpassen, wie geht man um mit den betrieblichen Vermögen und den privaten Vermögen beim Erbschaftsfall, und dass man Freibeträge und Freigrenzen einträgt, sodass nicht alle Leute plötzlich den Eindruck haben, das Häuschen der Eltern, das sie den Kindern überlassen wollen, wird nun mit der Sense rasiert vom Finanzamt. Das kann man ja alles regeln. Ich bedauere, dass die SPD, dass meine Partei diese Debatte nicht führt, indem sie davon ablenkt mit Blick auf das sehr viel komplexere, sehr viel schwierigere Thema einer Wiedereinführung einer Vermögensteuer – Fehler, Fehler, Fehler.

Rentenkosten, Pflegekosten, Bildungskosten – wenn wir die ganzen Lasten mal ehrlich zusammenrechnen würden, die in den nächsten zehn Jahren auf uns zukommen, gibt es da eigentlich doch nur zwei Steuerarten, die das bewerkstelligen würden: die Mehrwertsteuer und der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer.

Peer Steinbrück: Also, über den Spitzensteuersatz kann man reden in meinen Augen. In seligen Zeiten von Helmut Kohl war der schon mal bei 53 Prozent. Insofern bin ich da weit von irgendeiner künstlichen Aufregung entfernt, wenn der von 45 auf 47 in der Spitze steigt. Aber das Mehraufkommen, das darüber erzielt werden kann, ist sehr viel geringer, als manche annehmen. Es kompensiert jedenfalls bei Weitem nicht Steuerentlastungen im unteren und mittleren Tarifbereich. Wir müssen da mal einen Hang zur Wahrhaftigkeit haben, mit welchen Mehreinnahmen das eigentlich verbunden ist. Erkennbar ist die dynamischste Steuer keine direkte Steuer, sondern die genannte indirekte Steuer, die Mehrwertsteuer. Wobei in meinen Augen eigentlich eine Mehrwertsteuerreform auch mal ansteht bezogen auf die aberwitzigen, kaum noch durchsichtigen Ausnahmetatbestände im Verhältnis zwischen dem Regelsatz und dem reduzierten Satz. Da haben alle Finanzminister, mich eingeschlossen, sich nicht dran gewagt. Bezogen auf die Einkommensteuer muss man wissen, dass heutzutage in den zehn wichtigsten Industriebranchen Deutschlands der qualifizierte Arbeitnehmer, der Facharbeiter, bereits den Spitzensteuersatz zahlt als Lediger, weil er im Durchschnitt 55.000 bis 60.000 Euro bekommt, mit allen Zulagen etc. Das heißt, diejenigen, die sehr leichtfüßig wieder fordern, den Spitzensteuersatz von 42 Prozent zu erhöhen, müssen wissen, dass sie damit bereits eine Facharbeiterschaft in Deutschland treffen. Offenbar haben die das nicht auf der Naht. Also, nicht dass ich missverstanden werde: Der zahlt nicht den Spitzensteuersatz auf sein zu versteuerndes Jahreseinkommen, sondern auf den letzten Euro, aber immerhin. Da kommt schon der große Staubsauger und nimmt ihm dann 42 Prozent weg. Also wenn man das erhöht, muss man genau wissen, je mehr er sich einsetzt, je mehr er verdient, desto mehr nimmt, fast prohibitiv, der Fiskus ihm Geld weg. Das heißt, man muss sich verteilungspolitisch sehr genau Gedanken machen über den gesamten Verlauf eines Einkommensteuertarifes. Der nächste Punkt ist: Wenn man die niedrigsten Einkommen wirklich entlasten will, dann geht das nicht über die Steuer – weil die gar keine Steuern zahlen. Die entscheidende Last bei denen sind die Sozialversicherungsabgaben. Und da wäre eine Debatte hochinteressant. Ich hätte mir gewünscht, dass die SPD das auch mal aufgreift und sich mit der wirklich schwierigen Frage beschäftigt, bei den Sozialversicherungsabgaben ebenfalls einen linear progressiven Tarif einzuführen. Ich weiß, kompliziertes Ding.

Woran liegt es, dass man diese Diskussion nicht so sachlich hinbekommt – weder in den Medien noch in politischen Kreisen noch am Stammtisch?

Peer Steinbrück: Ich habe keine Antwort.

Wenn aber in den kommenden Jahren die Ausgaben bei Weitem das übersteigen werden, was das Steueraufkommen in normalen Zeiten nach jetziger Struktur erbringt, ist dann nicht eine Unwucht in vielen Haushalten längst vorprogrammiert?

Peer Steinbrück: Ja, die größte Bedrohung ist, dass der Anteil der über den Bundesetat finanzierten Rente, also steuerfinanzierten Rente, exponentiell steigen wird, wenn man sich nicht endlich mal mit der Frage einer demografiefesten Altersversorgung beschäftigt.



Das kann man im Tragfähigkeitsbericht nachlesen, den wahrscheinlich aber die wenigsten kennen.

Peer Steinbrück: Zumindest könnte man sich etwas ernsthafter mit dem jüngsten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWi) beschäftigen. Denn man muss nur mal die sechs oder sieben herausragenden Rentenexpertinnen und -experten der Bundesrepublik Deutschland befragen. Die kommen alle zu demselben

unabweisbaren Ergebnis, dass sich die Schere zwischen Einzahlenden und Rentenempfängerinnen und -empfängern angesichts unserer Demografie und bei einer weiter wachsenden Lebenserwartung weiter öffnet. Das ist Mathemathik, die sich nicht politisch überlisten lässt.

Gibt es da eine Partei, die da mutiger ist?

Peer Steinbrück: Ich sehe keine. Denn die Rentenkommission der Großen Koalition ist ja nicht zu einem einverständlichen Abschluss gekommen. Ich kann verstehen, dass man auf den letzten Metern eines Bundestagswahlkampfes keine heiße Rentendebatte in Deutschland haben will. Aber dann muss man ein Statement abgeben, dass man sich über eine demografiefeste Altersversorgung einschließlich einer umlagefinanzierten Rente in der nächsten Legislaturperiode nicht nur Gedanken macht, sondern versucht, dort Fortschritte zu erzielen, und jedenfalls von manchen Lebenslügen runterkommt. Darauf bezogen ist ja auch gern vom schwedischen Modell die Rede. Das ist ein kapitalgedeckeltes Verfahren. Ich glaube, dass man in Deutschland mehr darüber nachdenken muss, und wir letztlich bei einer Kombination landen. Wir werden weiterhin die umlagefinanzierte Rente über entsprechende Altersversorgungsbeiträge brauchen. Aber die Politik wird sich mit der Frage beschäftigen müssen, additiv sehr viel mehr zur Förderung eines kapitalgedeckten Zusatzverfahrens beizutragen, um Altersarmut zu verhindern.

Es gibt das skandinavische Modell, das angelsächsische, das amerikanische: viele staatliche Leistungen folglich hohe Steuern, geringe Steuern folglich wenig Sozialstaat. Die Deutschen wollen am liebsten wenig Steuern zahlen, aber das Meiste aus dem Sozialstaat heraushaben, und wissen eigentlich, dass es mathematisch nicht geht. Wie konnte es dazukommen?

Peer Steinbrück: Das ist durch Geschichte bestimmt. Aber ich kann das auch so zusammenfassen. Der Amerikaner sagt: Ich habe sehr geringe Ansprüche an die staatliche Leistungsbereitstellung, aber ich will deshalb auch nur sehr wenig Steuern zahlen. Die Skandinavier und insbesondere die Schweden sagen: Wir haben eine sehr hohe Erwartung an die staatliche Leistungsbereitstellung, aber wir sind bereit, auch hohe Steuern zu bezahlen. Der Deutsche sagt: Ich habe sehr hohe Ansprüche an die staatliche Leistungsbereitstellung, aber ich will so gut wie keine Steuern zahlen.

Aber wie können das selbst Parteien sagen, die mitregieren, das zum Teil ja auch über Jahrzehnte mitgetragen haben? Wieso erzeugt selbst Politik den Eindruck, das sei machbar?

Peer Steinbrück: Da sind wir bei der mangelnden Konfliktbereitschaft der Politik und zwar bezogen auf alle Parteien, ohne Unterschied. Mein Problem ist ja nicht



eine Sozialstaatsquote von 30 Prozent. Die ist zwar nicht ohne Folgen steigerungsfähig. Aber sie ist Ausdruck davon, dass unser Sozialstaat auch ein hohes Kulturgut ist. In dem Sozialbudget gibt es auch Ausgaben, die man streichen oder einfrieren könnte. So bin ich z. B. kein Anhänger kostenloser Kitajahre für alle, weil man das einkommensgestaffelt machen könnte. Ich kann von Höherverdienenden durchaus erwarten, dass sie einen gewissen Beitrag leisten für die Betreuung ihrer Kinder, während ich bei sozial schwachen Familien sage: Ja, die müssen keinen Beitrag zahlen.

Letzte Frage: In dem Zusammenhang Steuern, Wirtschaftsentwicklung, Abgaben – welche drei Maßnahmen würden Sie sofort umsetzen, wenn Sie könnten?

Peer Steinbrück: Ich würde als Erstes in eine Reaktivierung des sozialen Wohnungsbaus investieren, weil ich glaube, dass das bezahlbare Wohnen zu einer erstrangigen sozialen Frage für viele wird – oder schon längst ist. Zweitens würde ich in der Tat die Erbschaftsteuer erhöhen und in einer entsprechenden politischen Zweckbindung das Mehraufkommen in den gesamten Bildungsbereich stecken. Und drittens würde ich Geld in die Hand nehmen, wo wir zwingend in der Digitalisierung und beim Ausbau der digitalen Infrastruktur mindestens auf den Durchschnitt anderer europäischere Länder kommen müssen.

Lieber Peer Steinbrück, wir danken Ihnen für das Gespräch.



Stoiber und Steinbrück fordern Rückkehr zur Schuldenbremse

Süddeutsche Zeitung 11. 5. 2021

Sie haben über Monate konferiert und wieder konferiert. Haben an jeder Formulierung gefeilt und am Ende ein Papier erarbeitet, das nun in der »Süddeutschen Zeitung« erscheint. Edmund Stoiber (CSU) und Peer Steinbrück (SPD), beide frühere Kanzlerkandidaten ihrer Parteien und langjährige Ministerpräsidenten, sorgen sich um die Finanz- und Geldpolitik nach der Bundestagswahl, und sie sorgen sich sehr. Sie rechnen mit rasch steigender Inflation, fürchten »sozialen Sprengstoff« und warnen vor »massiven gesellschaftlichen Verwerfungen« und weiterer politischer Polarisierung. In der Pandemie sind alle Hemmungen vor immer neuen Schulden gefallen. Die Regierung Merkel/Scholz erreicht Jahr für Jahr neue Rekordschulden, die EU will bis 2026 mehr als 800 Milliarden Euro Schulden für den Corona-Fonds aufnehmen. Die EZB betreibt ohnehin eine Politik der extremen Geldvermehrung. Wird die nächste Bundesregierung, wer immer sie stellt, die Kraft haben, wieder zu einer soliden und nachhaltigen Finanz- und Geldpolitik zurückzukehren? Stoiber, Steinbrück und Mitstreiter haben große Zweifel und stellen weitgehende Forderungen an die Politik und die Zentralbank. Das Papier entstand in einem breiten und offenen, manchmal kontroversen Meinungsaustausch mit aktiven Amtsträgern, zum Beispiel mit Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (CDU) und Bundesbankpräsident Jens Weidmann, auch der langjährige SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel diskutierte mit. »Ihr müsst da dranbleiben«, hat Schäuble den Autoren mit auf den Weg gegeben. (mbe)

»Sozialer Sprengstoff« – Stoiber und Steinbrück fordern ein Ende exzessiver Schuldenpolitik

t-online 11. 5. 2021

Michael Thöne

Geber oder Nehmer? Steuern, Subventionen und die Rolle der Unternehmen für die öffentlichen Finanzen

Subventionen zahlen sich aus (oder nicht?)

2021, das zweite Coronajahr, ist für die staatlichen Einnahmen aus Unternehmenssteuern immer noch ein schwieriges Jahr gewesen, wenn auch nicht ganz so schlecht wie das Vorjahr. Doch nicht für alle war es schlecht. Mainz zum Beispiel hat 2021 eine Art »Steuerexplosion« erlebt, die sich wie ein Lottogewinn angefühlt haben muss. Die rheinland-pfälzische Hauptstadt ist auch der Hauptsitz von Biontech, dem deutschen Biotechnologieunternehmen, das in Zusammenarbeit mit dem amerikanischen Pharmariesen Pfizer den erfolgreichen Coronaimpfstoff Comirnaty entwickelt hat. So wie sich der neuartige mRNA-Impfstoff als medizinischer Segen für die Menschheit erweist, so entpuppt sich der wirtschaftliche Erfolg von Biontech als Finanzsegen für den Mainzer Kämmerer. Seine kommunale Gewerbesteuer wächst um sagenhafte 1,1 Milliarden Euro allein im Jahr 2021. Um das ins Verhältnis zu setzen: Vor der Pandemie hat Mainz durchschnittlich 160 bis 170 Millionen Euro Gewerbesteuer im Jahr eingenommen – von *allen* seinen Gewerbebetrieben zusammen (einschließlich Biontech).

Ähnlich geht es den kleineren Biontech-Standorten in Deutschland. Die Gewerbesteuermehreinnahmen dieser Städte und Gemeinden gehen zwar nicht im Milliardenumfang nach oben. Aber auch einige hundert Millionen Euro von Biontech läuten für die Stadtsäckeln beispielsweise von Marburg und Idar-Oberstein goldene Zeiten ein. Und die Einnahmen aus der kommunalen Gewerbesteuer sind nicht alles. Daneben wird auch noch die Körperschaftsteuer fällig. Durch diese Einnahmen ist Rheinland-Pfalz jetzt nach über 70 Jahren erstmals zum Zahlerland im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geworden. Und schließlich zahlen die Unternehmenseigner auch noch Einkommensteuer.

Das Mediziner-Ehepaar Ugur Sahin und Özlem Türeci, die Biontech-Gründer, denen heute 17 Prozent der Firmenaktien gehören, steht mit einem Vermögen von 10 Milliarden Euro inzwischen im Forbes-Ranking der reichsten Deutschen. Je nach aktuellem Biontech-Kurs ist das beinahe dreimal so große Aktienpaket der frühen Geldgeber von Biontech, der Zwillinge Thomas und Andreas Strüngmann, zwischen 25 und 40 Milliarden Euro wert. Die Erträge aus diesen Vermögen werden, sobald ausgeschüttet, zu erklecklichen Einkommensteuerzahlungen und staatlichen Mehreinnahmen führen.

Offensichtlich haben sich die Subventionen an Biontech, die das Unternehmen in den Jahren zuvor aus unterschiedlichen Fördertöpfen bekommen hat, für die öffentlichen Haushalte mehr als ausgezahlt. Als universitätsnahes Unternehmen der Biotechnologie waren dies vor allem Forschungsförderungen von zusammen deutlich unter 20 Millionen Euro. Mit Corona sind dann auch die Subventionen gewachsen: Im September 2020 kamen 375 Millionen Euro für die klinischen Studien und für den schnellen Ausbau der Impfstoffproduktion hinzu. Diese Unterstützungen sind inzwischen schon wieder zurückgezahlt. Es bleibt also dabei: Vergleichsweise wenig Subventionen gingen an Biontech, dafür erhält der Staat eine sehr große, zudem gerade erst beginnende »Steuerrendite«. Diese Subventionen waren also gut angelegtes Geld.

Oder? Bei genauerer Betrachtung muss man sagen: ja und nein. Das Ja liegt angesichts dieser Zahlen auf der Hand. Das Nein führt zu zwei weiteren Fragen. Die erste lautet: Muss der Staat denn erst mit Subventionen in Unternehmen »investieren«, um so die Voraussetzung für spätere Einnahmen aus Unternehmenssteuern zu legen? Die zweite Frage ist sehr grundsätzlich: Warum zahlen Unternehmen eigentlich Steuern?

Subventionen müssen sich nicht auszahlen (dürfen es aber)

Die erste Frage ist vergleichsweise einfach beantwortet. Zum Glück braucht es in der sozialen Marktwirtschaft üblicherweise nicht erst den staatlichen Anstoß, damit Unternehmen entstehen, produktiv werden und dann am Ende auch Erträge erwirtschaften, die besteuert werden können. Wenn der Staat einen verlässlichen und fairen Rechtsrahmen bietet und wenn er – kurz gefasst – dafür sorgt, dass unternehmerische Aktivitäten nicht zu Ausbeutung von Menschen und Umwelt

führen, hat er damit genug zu tun. Diese Rahmensetzung ist anspruchsvoll; es ist eine dynamische Aufgabe, die in einer sich wandelnden Welt nie zum Stillstand kommt. Die anspruchsvolle Aufgabe kluger Wirtschaftspolitik gelingt, wenn Unternehmen produktive Elemente einer sozial gerechten und nachhaltigen Gesellschaft sind, zugleich aber auch den Anreiz behalten, sich im wirtschaftlichen Wettbewerb durch Effizienz, Innovation und auch Kreativität zu behaupten. Aber das reicht dann auch. Wenn der Rahmen stimmt, muss der Staat die Unternehmen nicht auch noch mit Subventionen dafür *bezahlen*, dass sie ihren Job tun. Nicht der Staat soll in Unternehmen investieren, das machen deren Eigner und Investoren.

Die Subventionen an Biontech waren also insofern *kein* »gut angelegtes Geld«, als sie nicht als Anlage gemeint waren. Als was sind sie dann gemeint? Im Vor-Corona-Jahr 2019 – also unter normalen Vorzeichen – haben Bund und Länder gemäß 28. Subventionsbericht des BMF zusammen 65 Milliarden Euro als direkte Subventionen (sogenannte Finanzhilfen) und als steuerliche Subventionen an die Unternehmen gezahlt. Diese Zahl gibt eher die Untergrenzen dessen an, was als finanzielle Unterstützung vom Staat an Unternehmen fließt – so ist zum Beispiel die viele Milliarden schwere EEG-Umlage (2019 allein rund 23 Milliarden Euro) hier nicht erfasst.

Was ist also die Aufgabe dieser Subventionsmilliarden? Die hergebrachte finanzwissenschaftliche Definition von Karl-Heinrich Hansmeyer von 1977 bietet den ersten Schritt zu einer Erklärung: »Transfers an Unternehmen (Subventionen): Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, von denen anstelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder erwartet werden, die dazu führen sollen, die marktwirtschaftlichen Allokations- und/oder Distributionsergebnisse nach politischen Zielen zu korrigieren.«

Subventionen sind also keine marktwirtschaftlichen Investitionen. Und sie sind auch keine Geschenke. Sie werden nicht für eine marktliche Gegenleistung – also eine Rendite – gegeben. Stattdessen sind Subventionen Instrumente, die der Staat dann einsetzt, wenn die Marktwirtschaft nicht funktioniert beziehungsweise nicht so, wie dies die demokratisch gewählte Regierung möchte.

Die frühen Subventionen an bei Biontech waren geradezu ein Lehrbuchbeispiel für das, was man »Marktversagen« nennt. Trotz der in diesem Einzelfall enormen Renditen ist Grundlagenforschung typischerweise eines der Felder, die sich Unternehmen allein nicht zutrauen.



In anderen Fällen sollen Subventionen dafür sorgen, dass Unternehmen etwas anders tun, als sie es unbeeinflusst getan hätten. So sollen regionale Subventionen dafür sorgen, dass Unternehmen an Orten mit hoher Arbeitslosigkeit investieren statt an Orte, die für sie selbst mitunter attraktiver wären (häufig die ohnehin schon »brummenden« Standorte). Oder Klimaschutzsubventionen sollen beispielsweise dafür sorgen, dass der globale Nutzen beschleunigten Klimaschutzes sich auch schneller in den einzelwirtschaftlichen Kalkülen der Unternehmen widerspiegelt und für sie lohnend wird.

Dieses letzte Beispiel zeigt, dass Subventionen nur eines von vielen Werkzeugen im staatlichen Werkzeugkasten der Wirtschaftsbeeinflussung sind. Denn Klima- und Umweltschutz werden auch durch Auflagen, Umweltstandards sowie Steuern auf die schädigenden Tätigkeiten vorangebracht. Subventionen sollten in diesem Feld sogar eigentlich nur eine ergänzende Rolle spielen.

Theoretisch müssten Unternehmen keine Steuern zahlen (in der Praxis aber doch)

Der Staat muss also keine Subventionen geben, damit die Unternehmen in die Lage kommen, Steuern zahlen zu können. Das sollen sie in der Regel allein schaffen. Aber warum, zweite Frage, müssen Unternehmen überhaupt Steuern zahlen?

Ist das denn nicht eine Selbstverständlichkeit? Wiederum gilt: nein und ja. Eigentlich baut das deutsche Steuersystem auf einer Handvoll einfacher, gerechter und demokratischer Prinzipien auf. Nach dieser Theorie wäre es eigentlich *nicht* nötig, Unternehmen eigens zu besteuern. In der Praxis macht man es aber doch – in Deutschland wie auch (fast) überall sonst. Das hat sehr gute, weil pragmatische Gründe. Aber es ist auch gerade die Praxis, die die Besteuerung von Unternehmen, auch wenn das paradox klingt, komplizierter macht, als es nach der Theorie sein könnte.

Um diese Frage zu beleuchten, hilft es, mit der Marxschen Theorie und ihrem traditionellen Gegensatz von Arbeit und Kapital zu starten. Denn »Arbeit und Kapital« heißt ja eigentlich: »Arbeiter und Kapitalisten«. Nicht die Produktionsfaktoren, sondern auf beiden Seiten die Menschen dahinter. Diese Unterscheidung klingt haarspalterisch (würde Marx vielleicht sagen). Für die Besteuerung ist sie aber essenziell. Denn es soll nicht besteuert werden, was in die Produktion von Leistungen und Gütern *hineingesteckt* wird, sondern was dabei *herauskommt* als Einkommen der Arbeitenden und der Kapitaleigner.

Der Grundsatz, nur Menschen zu besteuern, versteht sich in der Demokratie eigentlich von selbst. Nur Wahlberechtigte bestimmen die Zusammensetzung der Parlamente auf kommunaler, Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Diese Parlamente legen die öffentlichen Ausgaben fest und auch, wie diese mit Steuern finanziert werden. Unternehmen haben kein Wahlrecht – wieso sollen sie also selbst Steuern zahlen?

Denn früher oder später soll alles, was in Unternehmen an Arbeit und Kapitel investiert worden ist, und alles, was an Erträgen erwirtschaftet worden ist, wieder aus den Unternehmen als Einkommen herauskommen.

Die den Menschen zufließenden Einkommen – Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen – schaffen im Kern erst das, was man als steuerliche Leistungsfähigkeit bezeichnet. Steuerlasten wirklich zu *tragen* ist in dieser Betrachtung gleichbedeutend mit einem Verzicht auf private Konsummöglichkeiten. Unternehmen als solche haben keinen privaten Konsum. Sie sind Mechanismen, um Einkommen für Konsum zu schaffen.



Dann wäre es doch einfacher, das Einkommen nur so zu besteuern, wie es bei den Menschen ankommt. In der progressiven deutschen Einkommensteuer würde dann Einkommen zu dem Zeitpunkt erfasst, zu dem es den Menschen zufließt und gemäß ihrer Leistungsfähigkeit. Niedrige persönliche Einkommen – egal aus welcher Quelle – würden gar nicht oder nur mit niedrigem Steuersatz belegt. Ebenso würde bei hohem Einkommen mit hohem Grenzsteuersatz in der Summe der Einkünfte jeder Euro gleichbehandelt, egal ob er aus Kapital- oder Arbeitseinkommen stammt. Ein einfaches und gerechtes Steuersystem bräuchte also theoretisch keine separate und zusätzliche Besteuerung der Unternehmen.

Dennoch werden Unternehmen in der Praxis durchaus intensiv besteuert. Tatsächlich ist die deutsche Unternehmensbesteuerung im Kreis der EU- und OECD-Staaten nach Angaben des Bundeszentralamts für Steuern die dritthöchste von 34 Ländern. Betrachtet man erneut das Jahr 2019 als das letzte normale Jahr vor der Pandemie,

so zahlten die Unternehmen in Deutschland mehr als 55 Milliarden Euro Gewerbesteuer. Hinzu kam Körperschaftsteuer im Umfang von noch einmal 32 Milliarden Euro. Der auf die Körperschaftsteuer zusätzlich entfallende Solidarzuschlag betrug knapp 2 Milliarden Euro. Zudem zahlen Unternehmen auch Verkehrs- und spezielle Verbrauchsteuern, also Energiesteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Ähnliches. Zwar können die Verkehrs- und Verbrauchssteuern von den zuvor genannten Ertragssteuern abgesetzt werden; doch das bewirkt dort nur eine partielle Steuerentlastung.

Von den in der Theorie nicht benötigten Unternehmenssteuern zu den in der Praxis nahezu höchsten Abgabenlasten führt ein nur scheinbar langer Weg. Zwar gibt es keine wirklich zwingenden Gründe – mit Blick auf die internationale Wettbewerbsposition ist es sogar eher heikel. Aber dass es in der Praxis dennoch sehr sinnvoll ist, Unternehmen überhaupt zu besteuern, kann man vor allem anhand der Unternehmenssteuer begründen, die in der Aufzählung eben noch nicht erwähnt worden ist: der Einkommensteuer.

Die Einkommensteuer ist, wenn man die Anzahl der betroffenen Unternehmen betrachtet, die weitaus wichtigere Unternehmenssteuer als ihr Gegenstück Körperschaftsteuer. Die 2,4 Millionen Personenunternehmen – genauer: die jeweils einzelnen Eigentümer dieser Unternehmen – versteuern ihre unternehmerischen Einkünfte direkt in ihrer persönlichen Einkommensteuer. Die meisten dieser »Unternehmen« sind Selbstständige, oft Ein-Frau- oder Ein-Mann-Betriebe, die unternehmerisch arbeiten, aber weit davon entfernt sind, eine separate Kapitalgesellschaft zu gründen. Diese Gruppe der Personenunternehmen setzt sich zusammen aus knapp zwei Millionen Einzelunternehmern sowie rund 400.000 Personengesellschaften (zum Beispiel KG, OHG, gbR). Demgegenüber gibt es lediglich 760.000 körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften (vor allem GmbH, AG). Dieses Zahlenverhältnis spiegelt nicht die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der beiden Unternehmenstypen wider, da große Unternehmen nahezu immer Kapitalgesellschaften sind, sich also hier mehr Beschäftigte und Produktion bündeln. Dennoch ist die Einkommensteuer im direkten Vergleich die wichtigere Unternehmenssteuer: Rund 17 Prozent der Einkünfte in der Einkommensteuer sind solchen unternehmerischen Aktivitäten zuzuordnen; das entspricht im Vor-Corona-Jahr 2019 knapp 50 Milliarden Euro. (Gewerbesteuer ist komplizierter, die wird von beiden Gruppen, aber in unterschiedlicher Abdeckung gezahlt.)

Da nun bei den vielen Personenunternehmen die Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit sofort besteuert werden, wird für die großen körperschaftlichen Unternehmen auch eine Steuer benötigt, die unternehmerische Erträge ähnlich früh besteuert. Denn in der theoretischen Betrachtung oben war noch nicht berücksichtigt, dass Erträge, die nicht ausgeschüttet und unversteuert im Unternehmen bleiben, durchaus viele Jahre oder auch Jahrzehnte reinvestiert werden können. Dort generieren sie wiederum Erträge, die wiederum reinvestiert werden können etc. Das stärkt die großen Kapitalgesellschaften und benachteiligt die Kleinen.

> Kurzum: Die Konzentration von Vermögen und Wirtschaftskraft in den größeren Unternehmen nimmt weiter zu. Diesem ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber zumeist kleineren Personenunternehmen wirkt eine separate Körperschaftsteuer auf die Einkommen des Unternehmens selbst entgegen.

Sie verhindert auch, dass Anteilseigner von Kapitalgesellschaften ihre Erträge für lange Zeit im Unternehmen unversteuert mehren können, während abhängig Beschäftigte, Selbstständige und Teilhaber kleiner Personenunternehmen ihre Einkommen sofort nach Entstehung versteuern müssen.

In der Praxis ist es mithin gut und gerecht, Unternehmen separat zum Zeitpunkt der Gewinnentstehung zu besteuern und nicht erst, wenn Gewinne an die Anteilseigner ausgeschüttet werden. Gut und gerecht ist es aber auch – das ist die andere Seite der Medaille – zum Zeitpunkt dieser Ausschüttung nicht zu vergessen, dass die Erträge vorher schon besteuert wurden. In Deutschland werden durch Kapitalgesellschaften ausgeschüttete Gewinne und Dividenden in der Regel mit 25 Prozent besteuert, mit der sogenannten »nicht verlangten Steuer vom Ertrag«. Schaute man nur auf diesen Steuersatz, könnte man sich schnell darüber aufregen, dass ausgerechnet die Kapitalisten viel weniger Steuern zahlen müssen als normale Einkommensteuerzahler. Deren Steuersatz steigt schnell auf 42 Prozent. Bedenkt man aber, dass die Erträge der Kapitalgesellschaft vorher schon einmal mit der Körperschaftsteuer und einmal mit der Gewerbesteuer belegt waren, kann die Empörung wieder verfliegen. Denn über die nacheinander insgesamt drei Steuern hinweg liegt die Belastung effektiv bei durchschnittlich 48 Prozent. In Orten mit überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuerhebesätzen kommt man auch über 50 Prozent Gesamtsteuerbelastung. Am Ende tragen die Kapitaleigner also nicht weniger Steuerlasten als die Arbeitenden – zumindest nicht, wenn sie die unvermeidlichen Spielräume dieses ausgerechnet *dadurch* komplizierten Steuersystems nicht offensiv ausnutzen.

Geber oder Nehmer? Beides (und weder noch)

Die Rolle der Unternehmen für die öffentlichen Finanzen ist nicht einfach – das liegt auf der Hand. Schaut man nur auf den Effekt für die öffentlichen Haushalte, sind sie mit jährlichen Unternehmenssteuern im dreistelligen Milliardenbereich und Subventionen, die an dieser Grenze zumindest kratzen, offensichtlich beides: Geber

und Nehmer. Unternehmen sind also wichtig für die deutschen Staatseinnahmen, aber auch bei den Staatsausgaben. Dass die Rolle des Gebers und des Nehmers bei den einzelnen Unternehmen nicht immer synchron verläuft, liegt ebenfalls auf der Hand. Manche sind große Geber, manche große Nehmer. Viele weder noch.

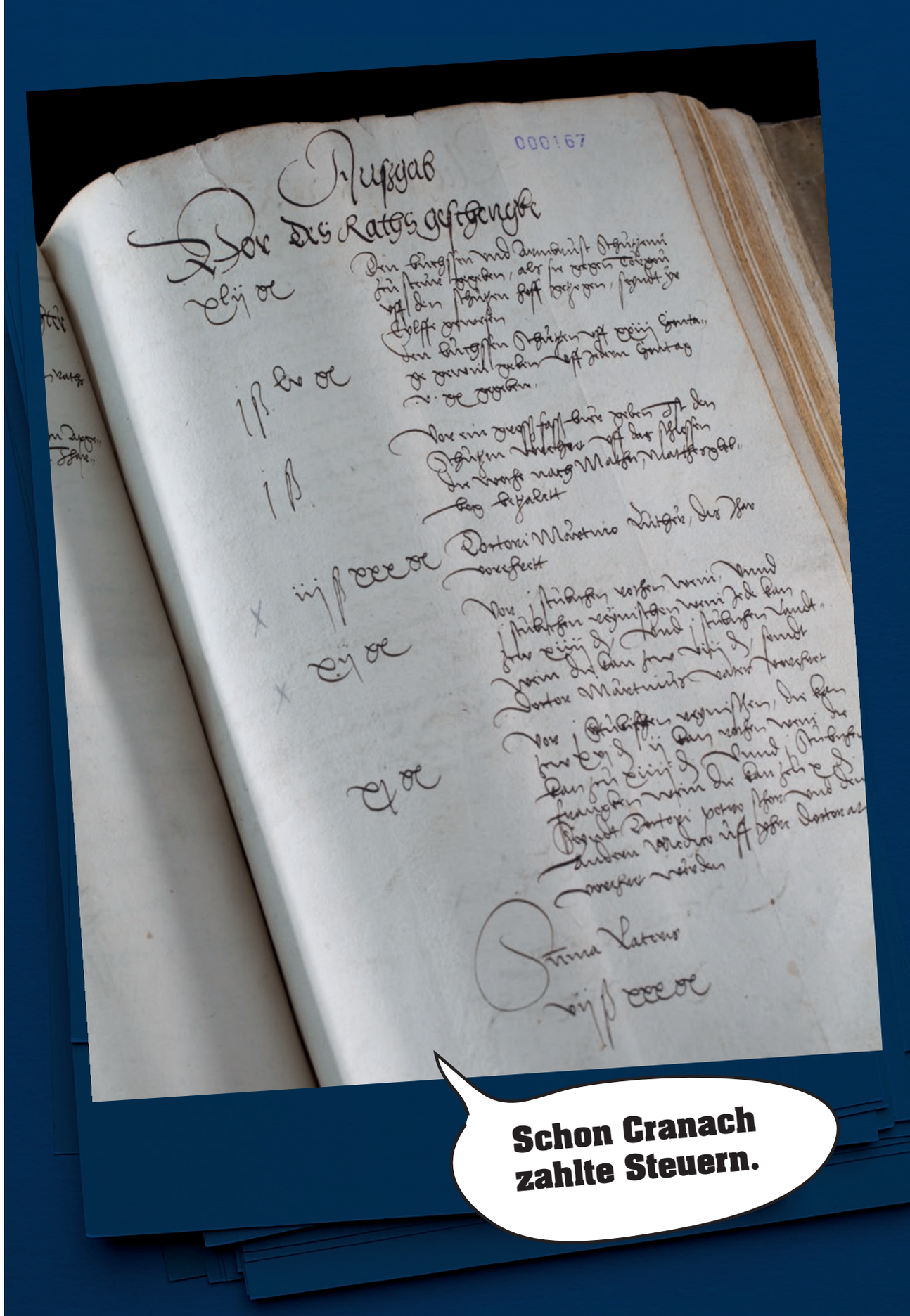
»Weder noch« kann aber auch als grundsätzliche Sichtweise auf diese Frage verstanden werden. Das hat einiges für sich, möchte man die ökonomischen Mechanismen hinter den Kulissen verstehen – unabhängig davon, wie man sie *bewertet*. Aus dieser Perspektive ist schlicht festzustellen, dass immer die Menschen als Handelnde im Mittelpunkt stehen, nicht die Unternehmen. Unternehmen sind Organe, deren sich die Menschen zur Verfolgung ihrer Interessen bedienen. Will der Staat neben den Unternehmenseignern und deren Beschäftigten diese Organe für seine bzw. gesellschaftlich wichtige Zwecke nutzen, zahlt er mit Subventionen dafür. Im Regelfall sollen Subventionen nicht den Unternehmen helfen, ihrer eignen Ziele besser zu erreichen. Gut gestaltete Subventionen sollen gerade dem Staat helfen, *seine* Ziele besser zu erreichen. Zeitweilig mögen diese beiden Interessen parallel laufen, insbesondere in der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Doch dieser Zusammenhang ist nicht zwingend, eher ein glückliches Zusammentreffen (im Erfolgsfall)

Subventionen werden für gesellschaftlich wichtige Ziele gewährt, nicht für unternehmerische. Maßstab des Subventionserfolgs ist dementsprechend auch nicht, ob es dem empfangenden Unternehmen dadurch besser geht. Maßstab des Subventionserfolgs ist, ob und wie gut der angestrebte gesellschaftliche Zweck tatsächlich mithilfe der Subvention erreicht wird.

Solange es gesellschaftliche Ziele jenseits der Marktlogik gibt und solange diese mit besten Transfers instrumentiert werden (statt allein mit Ge- oder Verboten o. ä.) – solange sind Subventionen unvermeidbar und auch wünschenswert.

Umgekehrt wäre die Besteuerung der Unternehmen in der Theorie gut vermeidbar. Das Steuersystem würde erheblich einfacher, wenn auf eine separate Besteuerung der Unternehmen verzichtet würde. Gerechter würde das Steuersystem aber nicht. Die separate Besteuerung der Unternehmen ist in dieser Hinsicht wichtig. Sie ist unvermeidbar, aber gewissermaßen dennoch nicht richtig wünschenswert.

So ist die Rolle der Unternehmen für die öffentlichen Finanzen mit manchen Paradoxien beladen. Lösen kann man nicht alle. Aber akzeptieren kann man sie leichter, wenn man ihre unterschiedlichen Rollen und Funktionen versteht.



DIE BUNDESLIGA DER LÄNDER

Die Bayern in der Champions League und der Osten zweitklassig? Was in der Welt des Fußballs gilt, überträgt sich mitunter auf Debatten über die Staatsfinanzen in Deutschland. Während der Süden prosperiert, leiden strukturschwache Regionen unter Abwanderung, Alterung und unzureichender wirtschaftlicher Dynamik. Doch wie beim Sport ist die Welt oft komplizierter – und interessanter – als sie auf den ersten Blick scheint. Noch vor den Südländern haben sich jüngst die Stadtstaaten nach vorn gearbeitet, wenn man ihre Steuerkraft und ihre demografischen Aussichten betrachtet – zwei Größen, welche die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen maßgeblich prägen. Die ostdeutschen Länder schrumpfen zwar auch zukünftig, bei der Alterungsdynamik haben sie jedoch vielfach bereits die Entwicklungen durchgemacht, die anderen Ländern noch bevorstehen. Zudem ist entscheidend, welcher Teil der Einnahmen tatsächlich für gegenwärtige und zukünftige Ausgaben eingesetzt werden kann und nicht bereits durch Entscheidungen der Vergangenheit gebunden ist. Aus dieser Perspektive liegen die Sorgenkinder auch im Westen der Republik. Der Auf- und Abstieg in der Tabelle wird damit zunehmend heterogener. Nicht zuletzt schwebt über allem der Bund, dessen Finanz- und Strukturpolitik die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erhalten sucht und gleichzeitig Fliehkräfte diese infrage stellen. Der Zukunftsausblick ist daher in den wenigsten Fällen ungetrübt und ebenso selten durchgehend negativ.

Wie sich die Länder behaupten, welche Herausforderungen sie zu bewältigen haben und welche Möglichkeiten sie haben, ihre Zukunft eigenverantwortlich zu steuern, darum geht es in diesem Buch. Landespolitik daher nicht kompetitiv, sondern kooperativ zu denken wird vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen in Zukunft wichtiger denn je sein. Länderpolitik ist mehr als Folklore – sie prägt, wie wir heute und morgen leben.

LAND	Steuerkraft ①	Mittelfristentwicklung Steuerkraft ②	Bevölkerungswachstum ③	Altenquotient ④	Alterungsdynamik ⑤	verbleibende Finanzkraft ⑥	Gesamtausblick ⑦
Berlin	12	7,6	9,1%	30,6	22,1	123,3	16
Bremen	7	1,3	-0,7%	34,8	14,8	106,3	14
Hamburg	16	-4,9	10,7%	29,0	21,4	131,3	15
Baden-Württemberg	13	0,5	0,2%	33,0	23,8	100,8	12
Bayern	15	-1,6	-1,9%	33,2	25,0	106,9	11
Hessen	14	0,8	-1,7%	34,0	21,6	100,6	13
Niedersachsen	8	-1,1	-6,8%	36,9	18,6	93,3	8
Nordrhein-Westfalen	11	0,2	-8,0%	34,8	21,2	94,1	10
Rheinland-Pfalz	10	-1,1	-8,3%	39,1	21,5	93,6	7
Saarland	5	1,7	-18,1%	36,0	21,9	84,8	5
Schleswig-Holstein	9	1,0	-10,0%	45,6	17,4	93,6	9
Brandenburg	6	1,7	-15,5%	41,5	29,4	97,6	6
Mecklenburg-Vorpommern	3	1,2	-19,5%	41,4	23,3	97,6	3
Sachsen	4	-3,0	-13,3%	39,5	19,3	99,3	5
Sachsen-Anhalt	1	-0,4	-25,9%	45,8	14,1	95,3	2
Thüringen	2	-1,1	-22,5%	44,1	18,7	95,8	1

① Ist-Einnahmen aus Steuern vor Finanzausgleich 2019 – Indikator für die Eigenfinanzierungsfähigkeit eines Landes ② prognostizierte Steuereinnahmen bis 2026 gemäß Steuerschätzung – Indikator für eine abnehmende oder zunehmende Abhängigkeit von ergänzenden Transfers ③ prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis 2060 – Indikator für allgemeines wirtschaftliches und finanzielles Wachstum aus eigener Kraft ④ Verhältnis der Personen im Rentenalter (über 65 Jahre) zu den Personen im erwerbsfähigen Alter ((20 bis unter 65 Jahre) – Gibt das Ausmaß an, in dem aktuell Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung steht, was im Standortwettbewerb zunehmend von Bedeutung ist. ⑤ Zunahme des Altenquotienten bis 2060 – Gibt an, wo mittel- bis langfristig die stärkste Alterung stattfinden wird und wo sich dementsprechend die Lasten des demografischen Wandels besonders intensiv niederschlagen werden ⑥ Gesamteinnahmen der Länder 2019 (nach allen Ausgleichsstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und ergänzenden Bundesmitteln), wenn davon Vergangenheitslasten abgezogen werden (Zinsen, Versorgungsausgaben für Landesbeamte) – Indikator dafür, in welchem Umfang den Ländern Finanzmittel zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Aufgaben zur Verfügung stehen. ⑦ Einordnung auf Basis des durchschnittlichen Rangplatz der Länder, wenn die vorgenannten Indikatoren gleichgewichtig eingehen – Mittelfristiger finanzieller Zukunftsausblick auf Grundlage der demografischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen



Hast du gesehen, an der Hauptstraße ist schon wieder ein Riesenloch!

Ist doch sowieso nur noch eine Buckelpiste. Echt der Holzweg …

Da muss doch die Stadt was tun!

Apropos tun: Tut sich eigentlich was mit eurem Breitbandanschluss?

Ach, hör mir auf, kein Anschluss unter dieser Nummer, sag ich da nur.

Da musst du dich bei der Stadt beschweren!

Ja – aber ist das überhaupt Sache der Stadt?

Weiß nicht, aber ist ja egal, es findet ja hier statt oder eben nicht, da muss man sich auch vor Ort drum kümmern.

Aber die Stadt hat ja kein Geld, bla, bla, bla.

Andere kriegen das doch auch hin.

Es gibt große und kleine Städte, arme und reiche, schöne und hässliche. Klar brauchen alle Städte viel Geld, aber manche verdienen es sich eben und andere nicht. Da ist doch ein Wettbewerb eigentlich was Gutes. Sollen sie sich doch anstrengen, immer besser zu werden.

Du meinst damit, immer reicher zu werden?

Aber das hängt doch auch noch mit ganz anderen Dingen zusammen, die man nicht so einfach ändern oder selbst beeinflussen kann.

Wenn du es aber schaffst, deine Stadt lebenswert zu machen, dann kommen die Leute!

Aber die Leute kommen auch wegen einer Geschichte oder einer schönen Landschaft. Und die Landschaft ist eben nicht überall gleich schön. Und die Wirtschaft ist eben nicht überall gleich stark und bietet gute Arbeitsplätze.

Vom Kleinen zum Großen, vom Großen zum Kleinen.

DIE KOMMUNEN UND IHR GELD

Und dann gibt es so ein Dorf wie unseres, das nicht schön ist, nichts hat, was die Leute irgendwie interessiert, nicht an einem schönen See, nicht am Meer, sondern einfach in der Pampa liegt.

Ach, das ist jetzt aber Selbstverzwergung.

Du weißt, was ich meine – es gibt Landkreise, Dörfer, Städte, die nichts haben. Vielleicht gab es irgendwann mal einen Grund, dass Leute auf die absurde Idee gekommen sind, sich dort niederzulassen. Aber dann ist davon nichts mehr übrig, und die Regionen hängen in der Luft.

Dann muss man eben ausgleichen.

Genau!

IN DIESEM KAPITEL

Peter Tschentscher

»Deswegen nehmen wir diesen üppigen Finanzregen nicht zum Anlass, einen neuen Wunsch auszulegen, sondern die bestehenden Politiklinien, die wir haben, solide zu finanzieren.«

(Antwort auf die Frage, was Peter Tschentscher mit einem fiktiven unerwarteten Geldregen anfangen würde.)

Dirk Löhr

»Auch die beste Steuerberaterin oder der beste Steuerberater kann den Boden nicht nach Luxemburg bringen.«

Ingolf Deubel

»Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.«

Carsten Kühl

»Wenn kein Geld übrig ist, schlägt das Herz der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr und die Chancen bürgernaher Politik für eine lebendige Demokratie werden vertan.«

Apostolos Tsalastras

»Bei aller Ursachenanalyse ist es jedoch entscheidend, welche Lösungsmöglichkeiten es zur Überwindung der Finanznot gibt und welchen Beitrag jede staatliche Ebene leisten kann und leisten muss.«

Ein Gespräch mit
Peter Tschentscher

Der Finanzausgleich in Deutschland ist fair

Lieber Peter Tschentscher, fühlt man sich als Erster Bürgermeister von Hamburg mehr als Ministerpräsident eines Landes oder als Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt?

Peter Tschentscher: Das hängt von der Situation ab, im Kreis der Ministerpräsidenten fühle ich mich als Ministerpräsident, weil wir die gleichen Themen, Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten wie ein Bundesland haben. Es gibt aber auch Situationen, da bin ich Bürgermeister.

> Denn es gibt in einem Stadtstaat wie Hamburg eben auch eine Ebene, die in den Landesregierungen nicht so präsent ist. Das ist die praktische kommunale Ebene, auf der wir in den Stadtstaaten die gleichen Themen vor der Brust haben wie den Wohnungsbau oder die Beteiligungsverwaltung, die sehr umfangreich sind.

Das macht gerade die Faszination des Regierens eines Stadtstaates aus, dass man auf beiden Ebenen tätig ist.

Sie sind nicht nur Erster Bürgermeister, sie waren viele Jahre Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg. Ist es ein Vorteil, dass man finanzpolitische Verteilungskämpfe nur an einer Front austragen muss, also mit dem Bund, und nicht wie Ministerpräsidenten in anderen Flächenländern an zwei Fronten, nämlich gegenüber dem Bund und den Kommunen?

Peter Tschentscher: Ja, ich denke, das ist ein Vorteil. Ich kann das zwar nur indirekt beurteilen, weil ich nur das höre, was mir die Finanzministerkollegen davon berichten. Das sind Kommunikationsprobleme, beispielsweise wenn plötzlich eine Gemeinde denkt, das Thema sei eigentlich gelöst, nur die Landesregierung halte das Geld des Bundes zurück. Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Kommunikationsaufwand, und es gibt sicher auch Gerechtigkeitsfragen, die dann ganz anders eine Rolle spielen als in einem Stadtstaat. Als Landesregierung haben wir die Möglichkeit zu entscheiden, wie die Dinge organisiert sind.

> Oft kommt ein Problem auf der Bezirksebene, wie wir das nennen, also auf unserer kommunalen Ebene, gar nicht als eigenständiges Problem an, sondern fällt gleich in die Zuständigkeit der Fachbehörde.

Unsere Bezirke haben auch für viele Aufgaben – zum Beispiel der Sozialämter – kein eigenständiges Budget, sondern buchen das direkt zu Lasten des Gesamthaushaltes.

In Berlin ist es genau andersrum, da sind die Bezirke besonders stark. Wäre das dann das vielleicht bessere Modell?

Peter Tschentscher: Auch da weiß ich nur aus Berichten, dass die bezirkliche Freiheit viel größer ist, die Bezirke sehr viel eigenständiger agieren. Ich glaube, das macht es für den Gesamtstadtstaat sehr viel schwieriger. Wir sind in Hamburg in einem guten Ausgleich von Einheitsgemeinde und zentraler Steuerung auf der einen Seite und regionalen Gestaltungsmöglichkeiten auf der anderen Seite. In der Jugendhilfe und bei Bebauungsplänen gibt es beispielsweise große Freiheiten in der Bezirkspolitik. Die viel stärkere Eigenständigkeit der Bezirke in Berlin macht das Regieren als Gesamtstadtstaat nach meiner Einschätzung schwerer.



Dr. Peter Tschentscher
1966 in Bremen geboren

seit 2018 Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg
2011–2018 Finanzsenator in den Senaten Scholz I und II
2008–2011 Mitglied der Hamburgischen Bürgerschaft
2007–2018 Vorsitzender des SPD-Kreisverbandes Hamburg-Nord
2008–2011 Oberarzt und Privatdozent im Zentrum für Diagnostik des UKE
1994–2006 Assistenzarzt am Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)

Foto: Ronald Sawatzki / Senatskanzlei Hamburg

Es gibt also punktuelle Unterschiede zwischen Stadtstaaten, aber viele Gemeinsamkeiten. Besteht zwischen den Stadtstaaten deshalb gewissermaßen eine informelle Allianz, wenn es Bund-Länder-Gespräche gibt?

Peter Tschentscher: Es gibt zwar keine offizielle gemeinsame Strategie. Aber es ergeben sich oft ganz natürlich gemeinsame Sichtweisen, weil wir häufig mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Franziska Giffey und ich haben zum Beispiel gemeinsam mit dem Münchner Bürgermeister – kein Stadtstaat, aber München, Hamburg, Berlin sind die drei größten Städte Deutschlands – ein Problem mit dem Wegfall des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten. Da ist es dann naheliegend, dass wir uns rückkoppeln, weil Franziska Giffey und ich die Möglichkeit haben, im Bundesrat aktiv zu sein, und München als ebenso große Stadt das gleiche Problem hat. Wir überlegen dann aufgrund dieser Problemlage gemeinsam, was zu tun ist. Und Bremen und Hamburg sind wiederum zwei Stadtstaaten, die vieles gemeinsam haben wegen ihrer Prägung als Hafen- und Handelsstädte. Deswegen gibt es dort auch einen ganz natürlichen Mechanismus, dass wir uns als Hansestädte nah beieinander fühlen.

Ein Problem, was die Flächenländer haben, ist der Interessenausgleich zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Das trifft auf Hamburg nicht zu, Hamburg ist urban. Aber ist es nicht einfach schade, wenn man auf die ländliche Natur und Gemarkungsgrenzen verzichten muss?

Peter Tschentscher: Es ist nicht ganz so, wie viele denken. Wir haben in Hamburg auch ländliche Bereiche. Wir haben übrigens auch alle Arten von Landwirtschaft in Hamburg. Wir haben Milchwirtschaft, Obstanbau, Viehzucht. Wir kennen die gesamte Bandbreite der Themen, aber die Landwirtschaft ist im Umfang nicht so groß wie in Flächenländern. Insofern haben wir, jedenfalls in Hamburg, auch den Blick auf die Landwirtschaft und sehen auch die Erwartungen der Landwirtschaft, was Flächen angeht und die Bedingungen ihrer Arbeit. Im Verhältnis zur Industrie, zur Hafenwirtschaft, zum Dienstleistungssektor ist die Landwirtschaft bei uns zwar ein kleiner, aber dennoch ein wichtiger Teil.

Jetzt würden wir Ihnen gern ein paar ganz kurze Fragen stellen. Was ist Ihnen in Ihrer Stadt lieb und was ist Ihnen teuer? Der Hafen – teuer oder lieb?

Peter Tschentscher: Beides. Der Hafen ist Tradition und Emotion. Er ist ein harter Wirtschaftsfaktor für Hamburg und ganz Deutschland. Er verschafft der deutschen Wirtschaft für ihre Im- und Exporte einen effizienten und sicheren Zugang zum Weltmarkt. Zugleich er auch teuer. Wir investieren im aktuellen Doppelhaushalt eine halbe Milliarde Euro in die Hafeninfrastruktur und in den Betrieb unseres Hafens. Deshalb kann man schon sagen, der Hafen ist uns lieb und teuer.



Die Elbphilharmonie?

Peter Tschentscher: Ist auch beides. Aber die Kostenfrage ist abgehakt. Der Bau war sehr teuer, auch unnötig teuer, weil dort gleich zu Beginn schlecht geplant wurde. Jetzt ist uns die Elbphilharmonie vor allem sehr lieb, weil es ein Leuchtturm der Kultur ist, der von Hamburg aus in die ganze Welt strahlt. Bundespräsident Gauck hat die Elbphilharmonie bei der Einweihung als »Juwel der Kulturnation Deutschland« bezeichnet.

Der FC St. Pauli?

Peter Tschentscher: Der ist uns sehr lieb, genauso wie der HSV. Beide Vereine repräsentieren unsere Stadt und die verschiedenen Milieus sehr gut. Der HSV auf klassische, der FC St. Pauli auf alternative Weise. Beide Vereine haben treue Fans, die den Fußball lieben und auch in schwierigen Phasen zu ihrem Verein stehen.

Die Reeperbahn?

Peter Tschentscher: Die Reeperbahn ist Tradition. Das ist ja etwas, was die Auswärtigen immer mit Hamburg verbinden. Das ist der Hafen, die Reeperbahn, natürlich der Michel. Und das ist auch nach wie vor etwas, was unseren Charakter ausmacht. Auf der anderen Seite ist die Reeperbahn ein Teil von St. Pauli, ein Stadtteil, der auch ein eigenes Leben hat, der nicht nur auf Tourismus und Besucher ausgerichtet ist. Ein Stadtteil, in dem Menschen zum Teil ihr ganzes Leben lang wohnen und arbeiten. Wir müssen immer dafür sorgen, dass dieser Stadtteil mit seinen Anwohnerinnen und Anwohnern ernst genommen wird und dass deren Interessen gesehen werden. Es geht nicht nur um Kommerz und Tourismus.

Welche kommunalen Steuern würden Sie gerne abschaffen oder reformieren?

Peter Tschentscher: Also, da halte ich es mit Helmut Schmidt, der sagt: Die alten Steuern sollte man nicht abschaffen, weil wir ja eine Finanzierung staatlicher Aufgaben brauchen. Das sehe ich auch so bei der Gewerbesteuer, obwohl wir natürlich immer wieder schwierige Auswirkungen haben. Ein typisches Stadtstaaten-Problem ist, dass Unternehmen die gute Infrastruktur von Hamburg und den starken Wirtschaftsstandort gerne nutzen, aber ihre Unternehmensansiedlungen gerade mal 20 Meter hinter der Stadtgrenze in Schleswig-Holstein oder Niedersachsen haben. Einfach weil es dort doch ein bisschen günstiger ist, die Gewerbesteuerhebesätze nicht so hoch sind. Das ist ein Phänomen, das uns schon Schwierigkeiten macht. Aber ich würde trotzdem das System nicht ändern, denn wir haben uns arrangiert. Wir denken mittlerweile als Metropolregion. Deswegen bin ich im Grunde einverstanden, so wie das System funktioniert.

Allerdings würde ich bei der Behandlung der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich ein System bevorzugen, bei dem man nicht dafür bestraft wird, wenn man den Steuersatz nicht erhöht. Denn das ist jetzt so, dass man an dem durchschnittlichen Satz aller Länder gemessen wird. Wenn man den Grunderwerbsteuersatz nicht mindestens auf den Durchschnitt aller Länder anhebt, muss man praktisch Steuern in den Länderfinanzausgleich abführen, die man gar nicht eingenommen hat. Das ist eine Unwucht. Aber wir haben ja gerade erst eine Reform des Länderfinanzausgleichs gehabt, so dass ich da jetzt nicht grundsätzlich rangehen möchte.

> Man muss auch mal hinnehmen, dass ein Flächenland oder eben ein Stadtstaat an einer bestimmten Stelle nicht optimal berücksichtigt ist. Dafür sind wir in anderen Punkten besser berücksichtigt, bei der Einwohnerwertung zum Beispiel. Das ist schon alles sehr differenziert. So differenziert wie unsere Wirtschaft ist, so differenziert ist auch unser Steuersystem.

Obwohl niemand gerne Steuern zahlt, bin ich im Prinzip einverstanden mit unserem Steuersystem.



Eine Steuer, die jetzt verhindert werden muss, wenn man nicht den Vorschlag des Bundes übernehmen möchte, ist die Grundsteuer. Wie verhält sich Hamburg dazu?

Peter Tschentscher: Dort haben wir die Möglichkeit des Bundesgrundsteuerrechts genutzt, dass es eine eigenständige Regelung geben darf. Wir müssen diese Möglichkeit nutzen, weil wir eine besondere Situation in den Ballungsräumen haben. Jedenfalls haben wir in Hamburg in sehr enger räumlicher Nähe Grundstücke, die im System des Bundes extrem unterschiedlich bewertet werden würden. Daraus würden sich hohe, ungerechtfertigte Belastungsunterschiede ergeben. Deswegen führen wir ein alternatives System ein. Dort achten wir aber auch auf Gerechtigkeit. Da gibt es dann ein differenziertes Beurteilungssystem für die Immobilie und das Grundstück, sodass wir durchaus zu unterschiedlichen Grundsteuersätzen kommen. Bessere Lagen werden höher besteuert als normale Lagen.

Aber es kommt nicht zu diesen enormen Belastungsunterschieden, die einen Teil der Grundsteuerpflichtigen überfordern würde. Das hätte für uns massive Segregations- und Gentrifizierungsauswirkungen, weil die Grundsteuer in der Miete wieder auftaucht, in der Nebenkostenrechnung.

Das wäre für unsere Stadt nicht gut.

Das heißt, es gibt eine differenzierte Flächenbewertung?

Peter Tschentscher: Genau, im Grunde ist es ein Flächenmodell, das eine Lage-abhängige Wertkomponente enthält, die sich nach dem Hamburger Mietenspiegel-Verfahren richtet. Hinzu kommen einzelne weitere Kriterien, die zu einer etwas höheren oder niedrigeren Einstufung führen. Also, im Grunde ein recht einfaches Modell, das nicht auf einer wiederkehrenden Verkehrswertbeurteilung beruht.

Zum Schluss noch ein Wort zur aufkommensstarken Hundesteuer – warum muss Hamburg eine Hundesteuer erheben?

Peter Tschentscher: Das gehört in die Kategorie: Die alten Steuern sollte man lassen. Wir haben ja auch noch die Rennwettsteuer oder die Kaffeesteuer. Solche Steuerarten würde man heute vermutlich in dieser Form nicht mehr einführen. Aber damals gab es Gründe dafür und sie haben sich etabliert.

Im Reigen der deutschen Städte ist Hamburg reich. Es gibt Städte, die sind hochverschuldet, die sind überschuldet. Jetzt wird über einen Altschuldentilgungsfonds, der vom Bund unterstützt wird, nachgedacht – ist das ein Akt der Belohnung von Fehlern in der Vergangenheit oder wäre das einfach nur ein Akt der Solidarität?

Peter Tschentscher: Das wäre ein Akt der Solidarität und der Vernunft. Denn hochverschuldete Kommunen kämpfen heute häufig mit Fehlentscheidungen, die vor 30, 40 Jahren getroffen wurden. Aber die heutige Generation an Politik und Betroffenen kann ja nicht ewig dafür herhalten, dass man in einer solchen Schieflage ist. Deswegen ist ein Altschuldentilgungskonzept etwas, das Gerechtigkeit in der aktuellen Generation schafft. Sonst leben viele Menschen weiterhin in Kommunen, deren Situation es nicht zulässt, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Insofern ist es schon ein Akt der Solidarität und eine Art Vergangenheitsbereinigung.

Ich glaube, dass die etwas reicheren Kommunen diesen Schritt mitgehen und eine solche Altschuldenfondsregelung unterstützen sollten. Wir in Hamburg jedenfalls haben es getan.

Der heutige Bundeskanzler, bis vor kurzem noch Bundesfinanzminister, aber eben auch frühere Bürgermeister Hamburgs hat eine solche Altschuldenbereinigung vorgeschlagen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass wir mit den gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland nicht richtig vorankommen, wenn wir nicht solche Grundprobleme auch mal lösen. Es hat etwas mit einer strukturellen, über viele Jahrzehnte entstandenen Benachteiligung einzelner Kommunen zu tun, für die die heutige Generation nichts kann. Eine einmalige Altschuldenbereinigung ist daher eine gute Idee, und ich hoffe, dass wir gemeinsam die Kraft haben, das hinzukriegen. Denn wenn man erst in einer aussichtslosen Überschuldungssituation ist – das ist wie in der Privatinsolvenz –, dann kann man nur noch sagen: »Leute, wir kommen hier nicht mehr klar«. So eine Situation ist dann auch demotivierend. Deswegen ist es auch im Sinne eines vernünftigen Anreizsystems, eines wieder fairen Wettbewerbs zwischen den Regionen, wenn man eine vernünftige Bereinigung der Altschulden hinbekommt.

Jetzt haben einige Geberländer, allen voran die Bayern, gesagt, in Zukunft muss es weniger Geld geben beim Ausgleich. Bedingt durch die demografische Entwicklung, daraus folgen Wirtschafts- und Steuerkraft, werden einige Länder in Zukunft aber mehr Geld brauchen, wenn sie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiter mit vorantreiben wollen. Entweder muss dann doch der Bund immer mehr denen unter die

Arme greifen, die es selber nicht mehr schaffen, oder irgendwann muss man politisch zugeben, dass die Geberländer durch dieses Auseinanderdriften der Möglichkeiten wieder mehr zahlen müssen. Was denken Sie, wie wird sich das entwickeln?

Peter Tschentscher: Mit der letzten Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Bund zusätzliche Milliarden in das System gegeben und die Belastung der finanzstärkeren Länder ist damit ein Stück weit zurückgegangen. Es gibt Länder, die jetzt im Verhältnis weniger einzahlen, aber als Ausgleich ist das Volumen, das der Bund einzahlt, größer geworden. Das war auch ein politischer Kampf zwischen Bund und Ländern. Aus Sicht der Länder ist das Ergebnis gerechtfertigt, weil Länder und Kommunen nur begrenzt Möglichkeiten haben, zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen. Insofern ist das System sinnvoll reformiert worden. Es bleibt ein Solidarsystem, in das die finanzstärkeren Länder zugunsten der finanzschwächeren Länder einzahlen. Bayern ist da gar nicht als Erstes zu nennen. Bayern hat zunächst viele Jahre lang Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten, dann aber eine Entwicklung genommen, die es zum Zahlerland gemacht hat. Eines der wenigen Länder, die immer eingezahlt haben, ist Hamburg.

Auch wenn ich jetzt lange Listen machen könnte, worüber man sich als Stadtstaat beklagen müsste: Insgesamt halte ich den Ausgleich der Interessen für gelungen. Sonst hätten wir diese Reform auch nicht hinbekommen.

Der entscheidende Schritt war, dass der Bund damals zusätzliche Mittel in das System gegeben hat. Auf diesem Niveau entwickelt sich der Länderfinanzausgleich jetzt weiter. Niemand sollte das alles wieder infrage stellen. Das war ja jahrelang der Fall, dass Bayern und andere beim Bundesverfassungsgericht geklagt haben. Wir sollten diesen Rechtsfrieden jetzt aufrechterhalten und nicht wieder ein neues System fordern.

Das heißt aber dass der Bund in den nächsten Jahren immer mehr herangezogen werden wird, wenn es gilt, die ärmeren Länder zu unterstützen.

Peter Tschentscher: Er macht es in bestimmten Fällen schon, zum Beispiel indem er sich jetzt finanziell an der Einführung der Ganztagsbetreuung an allen Schulen in Deutschland beteiligt. Da sind viele Länder, die gesagt haben: Auf diese Idee wären wir alleine nicht gekommen, weil wir uns das nicht erlauben können. Deswegen hat der Bund nicht nur ein entsprechendes Gesetz vorgelegt, sondern den Ländern auch finanzielle Unterstützung zugesagt.

Wenn der Bund Erwartungen formuliert, die Länder und Kommunen umsetzen sollen, muss er sich eben auch an der Finanzierung beteiligen.

Wenn jetzt ein unerwarteter Finanzregen käme, was würden Sie als Erstes mit diesem Geld machen? Was hat Priorität in Hamburg aktuell?

Peter Tschentscher: Das ist gar keine hypothetische Frage. Wir haben gerade einen solchen Effekt, denn Hamburg ist beteiligt an der Reederei Hapag-Lloyd – übrigens eine Beteiligung, die Olaf Scholz und ich vor zehn Jahren unter massiver Kritik der anderen Parteien in Hamburg durchgesetzt haben. Uns gehören 13,8 Prozent der Hapag-Lloyd-Anteile, und Hapag-Lloyd hat in diesem Jahr 9,4 Milliarden Euro Gewinn gemacht. Ein Gewinn, der weitestgehend ausgeschüttet wird. Wir erhalten davon über ein halbe Milliarde Euro. Das Geld geben wir aber nicht für etwas Neues aus, sondern wir lösen damit Haushaltsprobleme, die sonst aufgrund der Corona-Pandemie entstanden wären. Wir haben viele Polizeibeamte, wir haben mehr Schülerinnen und Schüler und brauchen damit auch mehr Lehrerinnen und Lehrer als je zuvor. Das alles muss solide finanziert werden. Deswegen nehmen wir die Sondereinnahme nicht zum Anlass, uns neue Wünsche zu überlegen, sondern die bestehenden Politiklinien weiter solide zu finanzieren.

Lieber Peter Tschentscher, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Carsten Kühl

Das Geld der Kommunen

Kommunale Selbstverwaltung

Die Kommunen sind etwas Besonderes, weil sich ihre Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenstruktur deutlich von der von Bund und Ländern unterscheidet. Formal sind sie zwar keine eigene dritte Ebene im föderativen Staatsaufbau, sondern Teil der Länder. Dennoch spielen sie eine wichtige eigenständige Rolle für die Daseinsvorsorge und das Gemeinwohl in Deutschland. Sie besitzen nicht nur eine eigenständige demokratische Legitimation und Repräsentation. Ihre besondere Verantwortung spiegelt sich vor allem in dem, was man als kommunale Selbstverwaltung bezeichnet und was sowohl im Grundgesetz wie auch in allen Landesverfassungen garantiert ist. Dazu zählen die Organisations-, Personal-, Planungs-, Satzungs- und nicht zuletzt die Finanzhoheit.

Wie viel Geld benötigen die Kommunen, um ihre Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung zu erfüllen? Die triviale Antwort lautet: so viel, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Die Realität ist fraglos differenzierter. Das beginnt damit, dass die Kommunen nur zum Teil darüber bestimmen können, welche Aufgaben sie in welcher Intensität zu erfüllen haben. Die Unterscheidung in der folgenden Abbildung verdeutlicht das.



Bei den freiwilligen Aufgaben ist der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Gemeinden am größten. Sie werden deshalb häufig als Herzstück der kommunalen Selbstverwaltung bezeichnet. Die Kommunen können ihre Stärke ausspielen, nah an den Bürgerinnen und Bürgern und nah an deren Wünschen (Präferenzen) dran zu sein, und sie können deshalb am besten entscheiden, welche Ausgaben, zum Beispiel für die örtliche Kultur, die Sportvereine oder das soziale Miteinander angemessen oder wünschenswert sind – so der Idealfall.

Pflichtaufgaben, der Name sagt es, müssen von den Kommunen erledigt werden, aber sie haben einen Ermessensspielraum bei der Gestaltung und Ausführung, z. B. beim Schulbau oder dem Bau von Kindertagesstätten. Das ist bei Auftragsangelegenheiten anders. Diese müssen von den Kommunen nach Weisung der staatlichen Behörden wahrgenommen werden.

Die Bezeichnung der Aufgaben legt nahe, dass es da – zumindest implizit – so etwas wie eine Rangfolge gibt. Aufgaben, die erledigt werden müssen (Pflichtaufgaben, Auftragsangelegenheiten), sind prioritär. Wenn dann noch Geld übrig ist, kann das für freiwillige Aufgaben verwendet werden. Hört sich logisch an, birgt aber eine große Gefahr:

> Wenn kein Geld übrig ist, schlägt das Herz der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr und die Chancen bürgernaher Politik für eine lebendige Demokratie werden vertan.

Konnexitätsprinzip

Es gibt ein vermeintlich probates und mittlerweile in fast allen Landesverfassungen etabliertes Prinzip, das genau dem entgegenwirken soll, dass Kommunen durch die fremdbestimmten Aufgaben finanziell »ausbluten«. Auf einen einfachen Nenner gebracht bedeutet das Konnexitätsprinzip: »Wer bestellt, bezahlt.« Idealtypisch bekämen die Kommunen also genau die Kosten erstattet, die ihnen durch die Erfüllung der Pflichtaufgaben und der Auftragsangelegenheiten entstehen.

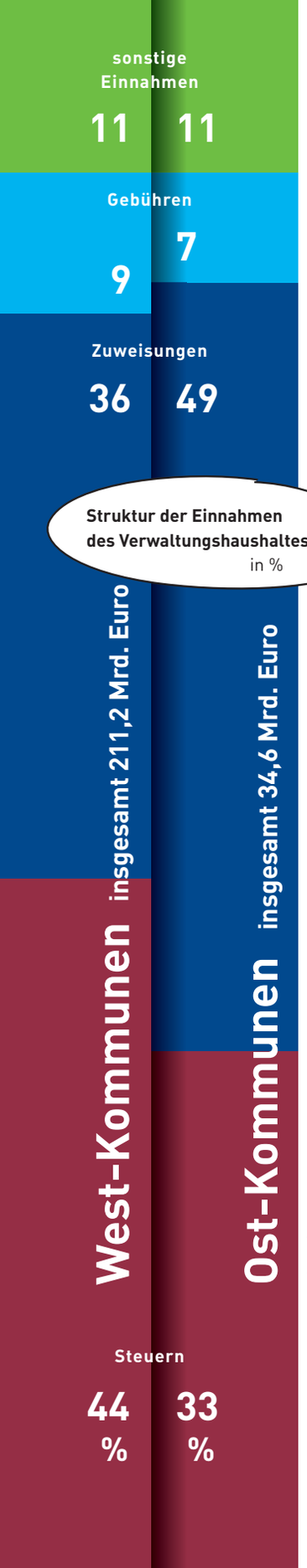


Prof. Dr. Carsten Kühl
1962 in Lauterbach, Hessen, geboren

seit 2018 Geschäftsführer und Wissenschaftlicher Direktor des Deutschen Instituts für Urbanistik
seit 2015 Lehrtätigkeiten an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer
2009–2014 Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz
2006–2009 Staatssekretär und Amtschef im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
1993–2003 verschiedene Tätigkeiten im Wissenschaftsministerium der rheinland-pfälzischen Landesregierung
1982–88 Studium der Volkswirtschaftslehre, Mainz

Das **Deutsche Institut für Urbanistik** ist das größte wissenschaftliche Institut in Deutschland, das sich mit kommunalen Themenfeldern beschäftigt.

Foto: Vera Gutofski/Difu



Struktur der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 2019
in %

Daten: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2011 bis 2000, Juni 2021

Die Realität sieht indes anders aus. Zunächst ist häufig umstritten, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß ein Sachverhalt überhaupt »konnexitätsrelevant« ist. Zudem sind sogenannte Spitzabrechnungen extrem kompliziert und verwaltungsaufwändig, es muss also weitgehend pauschaliert werden. Wenn die Landesgesetzgebung beispielsweise einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz beschließt und den Kommunen zusätzliche Kosten entstehen, kann aber nur darüber spekuliert werden, in welchem Ausmaß Eltern über das bisherige Maß hinaus von diesem Angebot Gebrauch machen. Pauschalen bergen immer die Gefahr, dass nicht entsprechend der tatsächlichen Kostenbelastung ausgeglichen wird.

Ob die Kommunen das notwendige Geld haben, um eine an den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger orientierte Daseinsvorsorge zu gewährleisten, hängt allerdings nicht nur von der Beachtung des Konnexitätsprinzips ab. Es ist wichtig, weil es eine schleichende Verlagerung von Aufgaben und Ausgaben, ohne finanzielle Kompensation verhindern soll. Es ist aber nur ein (wesentliches) Element des kommunalen Finanzsystems.

Kommunales Finanzsystem

Im Gegensatz zu Bund und Ländern sind die Haushalte der Kommunen auf der Einnahmenseite nicht so stark durch die Steuereinnahmen geprägt.

> Während die kommunalen Steuern ca. 40 Prozent der kommunalen Einnahmen ausmachen, werden die Haushalte von Bund und Ländern jenseits der Neuverschuldung fast ausschließlich aus Steuermitteln finanziert.

Aufseiten der Städte und Gemeinden spielen – jenseits der Neuverschuldung – die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen sowie die Zuweisungen, insbesondere aus dem kommunalen Finanzausgleich, eine wichtige Rolle. Auch 30 Jahre nach der Vereinigung sind die Kommunen in Ostdeutschland in der Summe steuerschwächer als die westdeutschen Kommunen.

Mit anderen Worten: Sie erhalten einen höheren Anteil ihrer Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes und der Länder. Warum das so ist, wird deutlich, wenn man sich das kommunale Steuersystem näher anschaut (vgl. die Abbildung rechts).

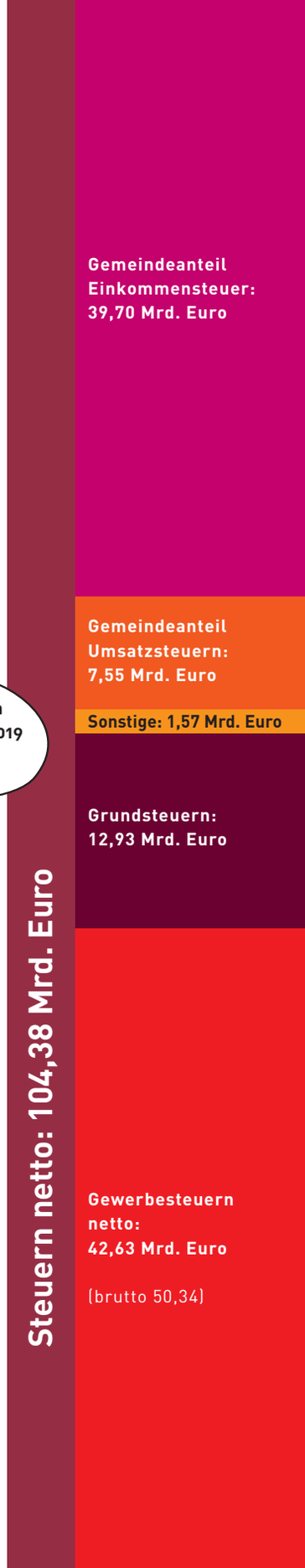
Kommunales Steuersystem

Die vom Aufkommen her wichtigsten Steuern der Kommunen sind deren Anteile an der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer sowie die Einnahmen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer. Daneben gibt es verschiedene örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern, die fiskalisch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die bekannteste ist wohl die Hundesteuer.

Die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer sind die mit Abstand aufkommensstärksten Steuern in Deutschland. Sie sind sogenannte Gemeinschaftssteuern, die durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden. Am Aufkommen dieser beiden Steuern partizipieren Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam. Die Kommunen erhalten 15 Prozent des Aufkommens aus der Einkommensteuer und 2,2 Prozent des Aufkommens aus der Umsatzsteuer.

Steuereinnahmen der Gemeinden 2019
in Mrd. Euro

Zur kommunalen Autonomie als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung gehört, dass den Kommunen nicht nur das Recht zusteht, die Erträge bestimmter Steuern zu vereinnahmen, sondern dass sie auch das Recht haben, den Steuertarif zu verändern, und über diesen Mechanismus die individuelle Belastung der Steuerpflichtigen und die Höhe ihrer Steuereinnahmen beeinflussen können. Den Kommunen wird diese Autonomie in Form des sogenannten Hebesatzrechtes bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer gewährt. Vereinfacht gesagt bestimmen die Kommunen die Höhe des Steuersatzes selbst. Diese beiden Steuern sind hierfür deshalb grundsätzlich geeignet, weil der Kreis der Steuerschuldner auf das Hoheitsgebiet der Kommune eingegrenzt werden kann (örtliche Radizierbarkeit) und weil sie dem Äquivalenzgedanken Rechnung tragen. Das Äquivalenzprinzip meint, dass derjenige mit einer Steuer belastet werden soll, der Vorteile aus den kommunalen Aktivitäten zieht. Das gilt grundsätzlich – wenngleich natürlich



Daten: Statistisches Bundesamt (Destatis)

nicht im Sinne einer individuellen Äquivalenz – sowohl für die Gewerbetreibenden wie auch für die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer.

Das Aufkommen aus der Grundsteuer verbleibt vollständig bei der jeweiligen Kommune. Aus den Einnahmen der Gewerbesteuer führen die Kommunen eine sogenannte Umlage an Bund und Länder ab.

Die Höhe der kommunalen Steuereinnahmen wird sehr stark durch die Einkommen ihrer Bürgerinnen und Bürger (bei der Einkommensteuer) und durch die Höhe der Gewinne der ortsansässigen Unternehmen (bei der Gewerbesteuer) bestimmt. Dies erklärt, warum die ostdeutschen Kommunen im Verhältnis zu den westdeutschen Kommunen steuerschwächer sind.

Bei der Gewerbesteuer kommt hinzu, dass in vielen ostdeutschen Kommunen zwar Wertschöpfung entsteht, aber die Unternehmen ihren Firmensitz in einer westdeutschen Kommune haben und dort die Gewerbesteuer abführen.

Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge sind spezielle Entgelte, die bei Kommunen – in Bezug auf die gesamten Einnahmen – eine wesentlich größere Rolle spielen als in den Haushalten von Bund und Ländern. Sie sind Ausdruck der sehr unmittelbar den Bürgerinnen und Bürgern zurechenbaren Leistungen auf der kommunalen Ebene. Sie werden auf Basis der Kommunalabgabengesetze und der jeweiligen Kommunalsatzungen erlassen. Gebühren werden für die tatsächliche, Beiträge für die potenzielle Inanspruchnahme einer Leistung entrichtet. Im Jahr 2019 erzielten die Kommunen aus Gebühren 20,5 Milliarden Euro und aus Beiträgen 1,6 Milliarden Euro Einnahmen.

Bei den Gebühren wird zwischen den quantitativ unbedeutenderen Verwaltungsgebühren und den fiskalisch relevanteren sogenannten Benutzungsgebühren unterschieden. Zu den bekanntesten Benutzungsgebühren zählen zum Beispiel Gebühren für die Abwasserbeseitigung, die Abfallbeseitigung oder für Kindertagesstätten, aber auch für Theater, Museen oder Büchereien. Sie haben Entgeltcharakter, müssen aber nicht zwingend kostendeckend sein, sondern können aus sozial- oder kulturpolitischen Gründen geringer ausfallen. Umgekehrt dürfen mit Gebühren keine Gewinne erwirtschaftet werden.

Beiträge werden sowohl als einmaliger oder als wiederkehrender Beitrag erhoben. Sie knüpfen in der Regel an gemeindliche Investitionen an. Klassische Beiträge sind die Erschließungsbeiträge oder die Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen, aber auch die sogenannte Kurtaxe zählt dazu.

Kommunaler Finanzausgleich

Das Grundgesetz verpflichtet die Länder in Art. 106 Abs. 7 zu einem Finanzausgleich mit ihren Kommunen. Im Zentrum des kommunalen Finanzausgleichs steht die Forderung, dass die Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung erhalten, die ihnen auch die Wahrnehmung ihrer freiwilligen Aufgaben ermöglicht. Diese Forderung ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung.

Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist vielfältig und von Land zu Land unterschiedlich.

Wie viel Geld innerhalb des Finanzausgleichs verteilt werden kann bzw. sollte, hängt von der Finanzkraft des Landes und seiner Kommunen ab, aber auch vom Kommunalisierungsgrad, also davon, welche Aufgaben innerhalb eines Landes den Kommunen übertragen werden.

Was im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verteilt wird, berechnet sich im Wesentlichen als prozentualer Anteil an den Steuereinnahmen des Landes. Dieser Anteil wird per Landesgesetz festgelegt und determiniert letztlich die Höhe der sogenannten Finanzausgleichsmasse. Die Zuweisungen der Kommunen aus der Finanzausgleichsmasse sind entweder als allgemeine (nicht zweckgebundene) oder als zweckgebundene Zuweisungen ausgestaltet. Während die allgemeinen Zuweisungen vor allem verteilungspolitisch motiviert sind und dem Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft dienen, erfolgen zweckgebundene Zuweisungen insbesondere zur Mitfinanzierung von Investitionen.

Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie darüber hinausgehende Zuweisungen des Bundes an die Kommunen machen ca. ein Drittel (eher in westdeutschen Kommunen) bis zur Hälfte (eher in ostdeutschen Kommunen) der kommunalen Einnahmen aus.

Haben die Kommunen genug Geld?

Es bleibt die Frage offen, ob das beschriebene System der Kommunalfinanzen derzeit geeignet ist, die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. Potenzielle Indikatoren dafür, ob die Finanzausstattung der Gemeinden ausreichend ist oder ob finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht, sind die kommunale Verschuldungssituation und der kommunale Investitionsbedarf.

Auf der kommunalen Ebene können dabei zwei Arten von Krediten unterschieden werden. Investitionskredite, die für die Finanzierung kommunaler Investitionen aufgenommen werden dürfen, und sogenannte Liquiditätskredite, die nur zum Ausgleich unterjähriger Liquiditätsengpässe aufgenommen werden sollen.

In vielen Kommunen dienen inzwischen Liquiditätskredite dazu, strukturelle »Haushaltslöcher zu stopfen«, das heißt, sie werden benötigt, um am Ende des Jahres den Haushalt auszugleichen.

In zahlreichen nordrhein-westfälischen, rheinland-pfälzischen und saarländischen Kommunen sind die Liquiditätskredite so hoch, dass man von einer Überschuldung dieser Städte reden kann. Oder anders gewendet: Sie können sich aus eigener Kraft nicht mehr aus der Überschuldungssituation befreien. In fast allen diesen Städten gab es in der Vergangenheit einen wirtschaftlichen Strukturwandel, den die Kommunen nicht selbst zu verantworten hatten – Kohle und Stahl in NRW und im Saarland, die militärische Standortkonversion infolge des Truppenabzugs der Alliierten in Rheinland-Pfalz.

Die kommunale Investitionstätigkeit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt hat sich in den vergangenen 30 Jahren halbiert, während die Investitionen des Bundes und der Länder ungefähr konstant geblieben sind. Dass dieser Investitionsrückgang nicht mit geringeren Investitionsbedarfen einhergegangen ist, zeigt sich daran, dass die kommunalen Nettoanlageinvestitionen seit Beginn dieses Jahrtausends nahezu durchgängig negativ waren.

Mit anderen Worten: Die Kommunen haben auf Verschleiß gelebt. Die Abschreibungen waren größer als das, was jährlich investiert wurde.

Dieses Problem ist nicht allein ein Problem der hoch verschuldeten Städte. Die jährliche Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik über den kommunalen Investitionsstau zeigt, dass nahezu alle deutschen Kommunen zu wenig investieren. Im Jahr 2020 betrug der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand 149 Milliarden Euro. Das ist fast das Fünffache dessen, was die Kommunen in der letzten Zeit jährlich investiert haben, und kann deshalb nur durch eine finanzielle Kraftanstrengung bewältigt werden.



Was ist zu tun?

Um die kommunalen Haushalte (wieder) auf eine solide Grundlage zu stellen und die kommunale Selbstverwaltung zu sichern, sind mindestens zwei Maßnahmen dringend erforderlich: hoch verschuldete Kommunen sollten mithilfe des Bundes und des jeweiligen Landes entschuldet werden, damit sie wieder kommunalpolitisch handlungsfähig(er) werden und dem Postulat kommunaler Selbstverwaltung gerecht werden können. Um den allgemeinen kommunalen Investitionsrückstand zu beheben und die neuen Transformationsaufgaben, z. B. durch Investitionen in Klimaschutz, Klimaanpassung und Digitalisierung, zu bewältigen, sollten die Kommunen einen deutlich höheren Anteil der Umsatzsteuereinnahmen erhalten.

Ingolf Deubel

Wenn das Geld nicht mehr reicht, wer ist in der Pflicht – die autonome Kommune oder das Land?

Mit zwei zusammenhängenden Fragen befasst sich dieser Beitrag:

Wie lässt sich beurteilen, ob eine Kommune ihren finanzpolitischen Verpflichtungen nachkommt, und wann ist das jeweilige Land gefordert, die finanziellen Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung wiederherzustellen?

Um beide Fragen beantworten zu können, werden kurz die gesetzlichen Grundlagen vorgestellt und anschließend gezeigt, wie sich überhaupt die kommunalen Finanzbedarfe miteinander vergleichen lassen, um sinnvoll prüfen zu können, ob eine Kommune den gesetzlichen Maßstäben genügt.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

In Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist normiert, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Gewährleistung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung und richtet sich sowohl an den Bund als auch die Länder. Eine weitere Konkretisierung dieser Grundlagen erfolgt insbesondere im Art. 106 des Grundgesetzes. Hier wird normiert, dass den Gemeinden das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zusteht, sie – im Rahmen der Gesetze – die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer festsetzen dürfen und Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer erhalten. Darüber hinaus werden die Länder dazu verpflichtet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen vom Landesgesetzgeber zu bestimmenden Hundertsatz des Landesanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern zufließen zu lassen.

In den Landesverfassungen der Länder mit eigenständigen Gemeinden (wozu auch der Stadtstaat Bremen gehört) werden diese grundgesetzlichen Vorgaben aufgegriffen und weiter konkretisiert. Bei einem Vergleich der jeweiligen verfassungsrechtlichen Garantien wird jedoch deutlich, dass es hinsichtlich der Reichweite beachtliche Unterschiede gibt. Auf der einen Seite des Spektrums stehen Hessen und Rheinland-Pfalz. Hier enthalten die Verfassungen eine umfassende Finanzgarantie für die Kommunen. So heißt es z. B. in Art. 137 Abs. 5 LV HE:

> Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.

Am anderen Ende des Spektrums stehen die Länder Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Ein verfassungsrechtlich abgesicherter Finanzierungsanspruch der Gemeinden besteht in diesen fünf Ländern nämlich nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. So heißt es z. B. in Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV BY:

> Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.



Foto: privat

Ingolf Deubel
1950 in Nastätten/Rhein-Lahn-Kreis geboren

seit 2009 Geschäftsführer der Deubel Government Consulting GmbH
2006–2009 Minister der Finanzen in Rheinland-Pfalz
1997–2006 Staatssekretär im Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz
1985 Stadtkämmerer und ab 1991 Oberstadtdirektor der Stadt Solingen
1984–1985 Referent für Wirtschaftspolitik und Öffentliche Finanzen bei der Westdeutschen Landesbank in Düsseldorf
1981–1984 Wissenschaftlicher Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut des Landkreistages NRW in Münster
seit 1997 Lehrauftrag für Finanzwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Verwaltungsmodernisierung in Münster
1981 Promotion am Institut für Finanzwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster
1969 Eintritt in die SPD

Die Normen in den übrigen sieben Ländern mit Kommunen liegen zwischen diesen Polen. Denn in diesen Ländern wird zwar einerseits eine Finanzgarantie abgegeben, andererseits aber – zumeist mit Verweis auf die Aufgaben des Landes und/oder durch Verwendung des Begriffes »angemessen« – eine mehr oder weniger starke Relativierung vorgenommen.

Diese verfassungsrechtlichen Finanzgarantien beziehen sich zunächst einmal auf die jeweilige Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Land. Das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs muss deshalb mindestens so dimensioniert sein, dass die Erträge und investiven Einnahmen der Kommunen einschließlich der Leistungen im Finanzausgleich die normalen bzw. durchschnittlichen kommunalen Finanzbedarfe decken. Nach der jüngeren Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte müssen die Länder das sich aus dieser Finanzgarantie ergebende Finanzausgleichsvolumen in nachvollziehbarer Weise und auf Basis einer fundierten Bedarfsanalyse ermitteln.

Zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Garantie reicht es allerdings nicht aus, dass die Kommunen eines Landes im Durchschnitt ihre Finanzbedarfe decken können, sondern der kommunale Finanzausgleich ist so zu gestalten, dass im Grundsatz jede einzelne Kommune in die Lage versetzt wird, ihre Aufgaben zu erfüllen. Der anzulegende Maßstab wird hier allerdings schon aus rein logischen Gründen nicht der normale bzw. landesdurchschnittliche Finanzbedarf und eine durchschnittliche Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten sein können. Durch die horizontale Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs ist lediglich ein Mindestbedarf abzusichern, der allerdings die Wahrnehmung der pflichtigen Aufgaben ermöglichen und auch noch einen spürbaren Raum für freiwillige Aufgaben lassen muss, wobei auf der Einnahmenseite eine Ausschöpfung der zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten gefordert werden darf.

2. Vergleich- und Steuerbarkeit kommunaler Finanzbedarfe

Die Gemeindeordnungen in den Ländern sehen vor, dass die kommunalen Haushalte in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein müssen. Maßstäbe sind die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie eine Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten, wobei im Gebührenbereich das Kostendeckungsprinzip zu beachten ist und bei der Erhebung von Steuern keine übermäßige oder gar (gemessen an einer normalen finanziellen Leistungskraft) erdrosselnde Belastung der Steuerpflichtigen zulässig ist.

Wie aber lässt sich beurteilen, ob eine einzelne Kommune diesen Maßstäben genügt? Am sinnvollsten erscheint hier ein differenzierter Vergleich mit anderen Kommunen im gleichen Land, wobei strukturelle Unterschiede, die sich auf die Finanzbedarfe auswirken, in geeigneter Weise zu neutralisieren sind. Diese Vergleiche sollten sich nicht auf ein einzelnes Jahr beschränken, sondern einen längeren Zeitraum von z. B. fünf Jahren umfassen.

Als Datenbasis können die von den statistischen Landesämtern erfassten vollständigen Rechnungsstatistiken aller Kommunen eines Landes dienen. Beschränkt man – analog zur Ergebnisrechnung – die Analyse auf die laufende Rechnung, so sind für jede der 95 Produktgruppen die jeweiligen Werte der 88 laufenden Einzahlungs- und 93 laufenden Auszahlungskonten zu erfassen. Einbezogen werden sollten für jede Kommune auch die Realsteuerhebesätze und die allgemeinen Umlagesätze.

Hinzu kommen wichtige Strukturmerkmale der jeweiligen Kommune wie die Einwohnerzahl, der Status (z. B. kreisangehörige Gemeinde, Verbandsgemeinde, Kreis, kreisfreie Stadt), die spezifischen Zuständigkeiten (z. B. Träger für einzelne Schularten, Träger eines Jugendamtes, Träger eines Bauamtes etc.), die Zentralität (z. B. ohne Zentralität, Grundzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum; eventuell jeweils mit Einzugsbereich), die Fläche, die Schülerstruktur, die Altersstruktur (z. B. U6, U18, Ü75 oder andere Abgrenzungen), die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Arbeitslosenquote, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II und die jeweilige Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen der einzelnen Sozialhilfearten.

Die Rechnungsergebnisse eines Jahres werden dabei für jede Kommune in Form einer Matrix aufbereitet. In den Spalten werden die Produktgruppen (wie z. B. »Sportstätten und Bäder«) und in den Zeilen die Einzahlungs- und Auszahlungskonten (wie z. B. »Benutzungsgebühren« oder »Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen«) erfasst. Während die Abgrenzung der einzelnen Produkte (wie z. B. »Hallenbad«) den Kommunen freigestellt ist, werden die Produktgruppen in Form landesspezifischer Produktpläne jeweils einheitlich abgegrenzt. So sind z. B. in Nordrhein-Westfalen insgesamt 102 Produktgruppen, 159 Einzahlungskonten (davon 91 für lfd. Einzahlungen) und 169 Auszahlungskonten (davon 100 für lfd. Auszahlungen) vorgegeben.

Für die durchzuführende Grundanalyse am wichtigsten ist die Entwicklung der laufenden Mehrbedarfe, also der Differenzen aus der Summe der Auszahlungen und der Summe der Einzahlungen in den einzelnen Produktgruppen. Für Vergleichszwecke sind die laufenden Mehrbedarfe je Einwohner oder je Leistungseinheit zu berechnen.

Auf dieser Basis kann für die zu untersuchende Kommune in jeder einzelnen Produktgruppe, aber auch für eine beliebige Zusammenfassung von Produktgruppen, das Niveau und die Entwicklung der Mehrbedarfe je Einwohnerin/Einwohner (oder je Leistungseinheit) mit anderen Kommunen verglichen werden. Allerdings muss dabei sehr sorgfältig darauf geachtet werden, dass keine größeren Vergleichsstörungen vorliegen. So ist z. B. zu beachten, dass insbesondere die Einzahlungen und Auszahlungen im Bereich der Immobilienbewirtschaftung in den Kommunen sehr unterschiedlich verbucht werden. Einige verbuchen diese zentral, zumeist im Bereich der allgemeinen Verwaltung oder gar in Extrahaushalten, andere buchen dagegen dezentral oder arbeiten mit inneren Verrechnungen. Es gibt auch viele Kommunen, die bestimmte Aufgaben in Extrahaushalten wahrnehmen. Hier kommt es nicht

selten zu Quersubventionierungen oder die entstehenden Mehrbedarfe (bzw. Überschüsse) werden nur einer Produktgruppe zugeordnet. In diesen Fällen leiten die in den Kernhaushalten verbuchten Ein- und Auszahlungen zwangsläufig in die Irre. Von daher ist ein sinnvoller Vergleich nur möglich, wenn zuvor die wesentlichen Vergleichsstörungen in geeigneter Weise korrigiert worden sind.

Für aussagekräftige Analysen infrage kommen zunächst einmal Vergleiche mit einzelnen Kommunen oder mit den Durchschnittswerten einer ähnlich strukturierten Gruppe von Kommunen. Werden dabei Auffälligkeiten erkennbar, ist eine vertiefte Analyse geboten. Hierfür empfiehlt sich eine ergänzende Heranziehung der Einzahlungs- und Auszahlungskonten und gegebenenfalls weiterer Strukturmerkmale. Eventuell ist auch ein Blick in die konkreten Haushaltspläne erforderlich. In aller Regel lässt sich dabei sehr schnell erkennen, worauf die Auffälligkeit zurückzuführen ist, sodass sich die Gründe für die gefundenen Abweichungen je Einwohnerin/Einwohner oder je Leistungseinheit herausarbeiten lassen. Mit diesem Verfahren lassen sich somit mögliche Konsolidierungspotenziale in objektiver Weise identifizieren und quantifizieren.

Wenn z. B. in einer Stadt die Bäder im Rahmen eines steuerlichen Querverbunds durch die eigenen Stadtwerke betrieben werden, führt dies in der Produktgruppe »Sportstätten und Bäder« zwangsläufig zu auffällig niedrigen lfd. Mehrbedarfen. Durch die Heranziehung der Ein- und Auszahlungskonten sowie einen Blick in den Haushalt und den Geschäftsbericht der Stadtwerke oder andere öffentlich zugängliche Dokumente lässt sich sehr häufig die Art und der Umfang der Vergleichsstörung ermitteln, sodass entsprechende Korrekturen erfolgen können.

Neben diesem direkten Vergleich mit anderen Kommunen ist auch ein Vergleich mit den Erwartungswerten für die Mehrbedarfe möglich. Hierzu wird das Instrument der Regressionsanalyse herangezogen. Mithilfe dieses statistischen Verfahrens können unter bestimmten Annahmen und Voraussetzungen für eine größere Grundgesamtheit die wesentlichen Strukturmerkmale identifiziert werden, die zu systematischen Unterschieden beim Mehrbedarf je Einwohnerin/Einwohner führen. Zugleich lassen sich Schätzwerte für die Stärke des Einflusses einzelner Strukturmerkmale ermitteln, sodass bei gegebenen Ausprägungen der Strukturmerkmale entsprechende Erwartungswerte berechnet werden können.

Auf Basis der Vergleichsergebnisse mit einzelnen oder einer Gruppe ähnlich strukturierter Kommunen sowie den aufgrund der jeweiligen Strukturmerkmale erwarteten Mehrbedarfen lässt sich für jede einzelne oder sinnvoll zusammengefasste Produktgruppen in systematischer Weise überprüfen, ob die jeweilige Aufgabenwahrnehmung den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht und welche Trends oder gegebenenfalls auch Strukturbrüche im Zeitablauf zu beobachten sind.

Eine Sonderrolle spielen dabei die Produktgruppen 611 (Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen) und 612 (sonstige allgemeine Finanzwirtschaft), denn in diesen beiden Produktgruppen müssen die Überschüsse entstehen, die zur Finanzierung der Mehrbedarfe in den 100 übrigen Produktgruppen benötigt werden. Im Vordergrund stehen deshalb in den Produktgruppen 611 und 612 Vergleiche der Steuerkraft, der Anspannung der Hebesätze bei den Realsteuern, der Auszahlungen für Zinsen, der Belastung durch Umlagen und der Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Sofern die Vergleiche mit ähnlich strukturierten Kommunen oder den aufgrund der Ergebnisse einer Regressionsanalyse zu erwartenden Mehrbedarfen in den Produktgruppen 111–575 keine im Rahmen der Selbstverwaltung korrigierbare Auffälligkeiten ergeben, sich somit in der laufenden Rechnung die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bestätigen lässt und in den Produktgruppen 611 und 612 die eigenen Möglichkeiten zur Erzielung von Überschüssen als ausgereizt anzusehen sind, hat die einzelne Kommune ihre finanzpolitischen Verpflichtungen dann erfüllt, wenn sie auch im investiven Bereich sowie bei der Verwaltung und Verwendung des Gemeindevermögens keine wirtschaftlich vertretbaren Konsolidierungsmöglichkeiten mehr aufweist. Denn in einem solchen Fall wird auch die Kommunalaufsicht und der zuständige Rechnungshof eine Ausschöpfung der im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung vorhandenen Möglichkeiten attestieren müssen.

3. Wann beginnt die Pflicht des Landes?

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grundgesetz und den Länderverfassungen steht in einem solchen Fall das Land in der Pflicht. Es muss deshalb (möglichst ohne Aufforderung durch eine entsprechende Entscheidung eines Verwaltungsgerichts oder des Landesverfassungsgerichts) geeignete Maßnahmen ergreifen, um die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung wiederherzustellen. Das gilt natürlich auch, wenn zwar noch Konsolidierungsmöglichkeiten vorhanden sind, diese aber für einen strukturellen Ausgleich des Haushaltes nicht ausreichen.

Sollte es sich bei dem auf diese Weise diagnostizierten Verlust der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht um das Problem einiger weniger Kommunen handeln, sondern ganze Gruppen von Kommunen betroffen sein, rückt die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den Fokus. Reichen die Mittel des Finanzausgleichs nicht aus, damit die Kommunen im Durchschnitt ihre Aufgaben finanzieren können, ist – auf der Basis einer fundierten Bedarfsanalyse – das Volumen des Finanzausgleichs zu erhöhen.

Reichen die Mittel zwar im Durchschnitt aus, können aber einzelne Gruppen von Kommunen ihre Aufgaben nicht in angemessener Form ausfinanzieren, sind die Verteilungsregeln des kommunalen Finanzausgleichs – ebenfalls auf Basis einer fundierten Bedarfsanalyse – so zu verändern, dass prinzipiell alle Kommunen eines Landes bei entsprechenden eigenen Anstrengungen ihre Haushalte ausgleichen können.


VISOLUX-ELEKTRONIK


30





Apostolos Tsalastras

Stadt, Land, Bund – nur gemeinsam kann es gelingen!

Auch wenn es in unserem Staatsaufbau eine klare Zuständigkeit für die Kommunen gibt und sich aus der jeweiligen Gemeindeordnung deren Aufgaben und Verantwortlichkeiten ableiten lassen, können Pflichten oder die Verantwortung nicht einseitig zugeordnet werden. Dabei gilt es zu beachten, dass es neben den Kommunen und Ländern auch noch den Bund gibt, der bei der Betrachtung unbedingt miteinbezogen werden muss, wenn es um die Ursachen für die Finanznot der »autonomen« Kommune geht. Außerdem stellt sich die Frage, ob die Kommune wirklich autonom ist oder in einem extremen Abhängigkeitsverhältnis steht.

Bei aller Ursachenanalyse ist es jedoch entscheidend, welche Lösungsmöglichkeiten es zur Überwindung der Finanznot gibt und welchen Beitrag jede staatliche Ebene leisten kann und leisten muss.

Strukturwandel treibt die Kommunen in finanzielle Notlage

Die Ursachen für die finanzielle Notlage vieler Kommunen liegen in den wirtschaftlichen Strukturkrisen. In Oberhausen sind in den Jahren von 1960 bis 2000 etwa 50.000 Industriearbeitsplätze verloren gegangen. Besonders schwer traf die Stadt der Verlust von Kohle und Stahl, die die Grundlage für ihre Wirtschaftskraft gebildet hatten. Damit sind Kommunen wie Oberhausen in Deutschland frühe Globalisierungsverlierer, deren Industrie ins Ausland abgewandert ist. Heute (2018) liegt das BIP pro Kopf mit 27.191 Euro unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer und 30 Prozent unter dem Nordrhein-Westfalens (NRW).

Mittlerweile konnten die verlorenen gut bezahlten Industriearbeitsplätze zwar durch den Dienstleistungsbereich in großem Umfang aufgefangen werden. Das Pro-Kopf-Einkommen in Oberhausen ist aber durch diese strukturelle Veränderung massiv gesunken. Durch den wirtschaftlichen Strukturwandel ist die Steuerkraft der Stadt extrem schwach und Oberhausen ist damit in besonderem Maße vom kommunalen Finanzausgleich im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) in NRW abhängig.

Die zweite Seite der Strukturwandel-Medaille wird geprägt durch die hohe Arbeitslosigkeit, die sich mittlerweile als Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt hat, und den Anstieg weiterer sozialer Problemlagen.

Rund 80 Prozent der Arbeitslosen beziehen Leistungen nach dem SGB II, die sogenannten Hartz-IV-Leistungen. Damit einhergehend wird der Haushalt der Stadt von hohen SGB-II-Lasten, Sozialhilfe- und Jugendhilfeleistungen belastet.

Gleichzeitig sind die Bevölkerungszahlen zurückgegangen. Die Stadt Oberhausen hatte in den 1970ern 260.000 Einwohnerinnen und Einwohner und war auf Bevölkerungswachstum ausgelegt. Man ging davon aus, dass sich die Bevölkerungsentwicklung bei 300.00 Einwohnerinnen und Einwohnern einpendeln würde. Diese Prognose traf aber nachweislich nicht zu, denn die Wirtschaftskrise und die damals neuen demografischen Trends haben die Entwicklung umgedreht und Oberhausen liegt jetzt bei etwa 210.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, was eine neue Ausrichtung der Stadtentwicklung erforderlich gemacht hat.

Die Probleme im Strukturwandel sind im Übrigen kein deutsches Phänomen, sondern in allen Industriestaaten zu beobachten. In den USA haben wir z. B. den sogenannten Rust Belt im Nordosten, in Frankreich die Region Pas-de-Calais oder Teile von Lothringen und in England die Region um Newcastle und Middlesbrough im Nordosten.



Foto: SPD

Apostolos Tsalastras
1964 in Hilden geboren

seit 2011 Stadtkämmerer der Stadt Oberhausen
seit 2003 Beigeordneter der Stadt Oberhausen
1997–2003 Stabstelle, Grundsatzfragen der Sozialpolitik beim AWO-Bundesverband
1996–1997 Wahlkreismitarbeiter bei Heinz Schleußer, MdL
1995–2004 Vorsitzender der SPD Hilden
1991–1996 Jugendbildungsreferent im SPD-Bezirk Niederrhein, Düsseldorf
seit 1984 Mitglied der SPD
1983–1991 Studium der Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Sozialpolitik in Köln

Haushaltskonsolidierungen führen zu ungleichen Lebensverhältnissen

Die geringe Steuerkraft und die hohen Soziallasten haben in entscheidendem Maße zu den Defiziten und der extrem hohen Verschuldung beigetragen. Oberhausen hatte mehr als 30 Jahre keinen ausgeglichenen Haushalt und trotz etlicher Konsolidierungsrunden bis 2016 eine Gesamtverschuldung von knapp 1,9 Milliarden Euro aufgebaut. Durch die letzte zehnjährige Konsolidierungsphase im Rahmen des NRW-Stärkungspaktes für die Stadtfinanzen war es gelungen, erstmals nach 30 Jahren in 2017 einen ausgeglichenen Haushalt zu haben. Erkauft wurde dieser durch extrem hohe Steuerhebesätze. Oberhausen hat mit 670 Hebesatzpunkten einen überdurchschnittlich hohen Grundsteuerhebesatz und mit 580 Punkten gemeinsam mit der Nachbarstadt Mülheim an der Ruhr den höchsten Gewerbesteuerhebesatz. Darüber hinaus ist ein unglaublicher Investitionsstau entstanden, der zu einem Vermögensverzehr öffentlicher Infrastruktur geführt hat. Straßen, Verwaltungsgebäude, Schulen, Kultureinrichtungen, Sportanlagen und auch öffentliche Grünanlagen sind teilweise in einem unbefriedigenden Zustand.

Die zahlreichen Sparrunden haben auch zu einem massiven Personalabbau geführt, der heute die Dienstleistungsqualität der Verwaltung beeinträchtigt und sogar die Erarbeitung von Fördermittelanträgen erschwert. Dabei ist man heute mehr denn je von Fördermitteln abhängig, wenn Entwicklungsperspektiven genutzt werden sollen. Diese gesamten Konsolidierungsbemühungen wurden intensiv durch das Land NRW und die Kommunalaufsicht eingefordert, begleitet und einem strengen Controlling unterzogen.

Die fehlenden finanziellen Möglichkeiten in einigen Regionen und Städten führen zu erheblichen Unterschieden in den Lebensverhältnissen der Menschen in Deutschland.

Insbesondere in Kommunen aus strukturschwachen Regionen werden die Zukunftsperspektiven der Menschen eingeschränkt. Investitionsstau in der Infrastruktur, geringere öffentliche Dienstleistungsqualität, hohe Arbeitslosigkeit, erhebliche soziale Problemlagen und geringe Möglichkeiten, neue Entwicklungen einzuleiten, bedeuten schwierigere Lebensbedingungen und Zukunftsperspektiven für die Menschen in den Regionen des Strukturwandels im Vergleich zu den prosperierenden wirtschaftlich starken Regionen.



Die Bewältigung der Zukunftsaufgaben wie Bekämpfung des Klimawandels, Aufholen bei der Digitalisierung, Schaffung von Arbeitsplätzen für die vielen Arbeitslosen und die Ermöglichung von sozialem Aufstieg durch Bildungserfolge werden nahezu unmöglich mit der unzureichenden Finanzausstattung.

Darüber hinaus macht spätestens die Coronakrise deutlich, wie wenig krisenfest Kommunen im Strukturwandel sind. Die gesamten Erfolge des Konsolidierungsprozesses der vergangenen zehn Jahre sind durch Corona wieder aufgebraucht worden. Ab 2021 werden aufgrund der massiven Steuereinbrüche wieder neue Liquiditätskredite notwendig werden, um die kommunalen Aufgaben insbesondere die Soziallasten finanzieren zu können. Und auch die nächsten jetzt anstehenden Konsolidierungsbemühungen werden durch die nächste Wirtschaftskrise wieder aufgezehrt, wenn keine grundlegende Finanzreform erfolgt.

Kommunale Handlungsfähigkeit stärken – kurz- und langfristige Maßnahmen

Für einen großen Teil der Soziallasten zeichnet die Bundesregierung verantwortlich, und in der Regel haben die Länder im Bundesrat den Sozialgesetzen zugestimmt. Diese Belastung trifft die Kommunen je nach sozialer Lage vor Ort sehr unterschiedlich und ist ursächlich für einen großen Teil ihrer finanziellen Lasten. Dieser Verantwortung sind Bund und Land in der Vergangenheit nur sehr unzureichend nachgekommen und haben die Kommunen auf einen großen Teil dieser Lasten sitzen gelassen. Immerhin trägt die Bundesregierung, nachdem sie die Kosten für die Grundsicherung im Alter übernommen hat, auch einen größeren Anteil an den Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und Geringverdienende. Das aber ist nur ein Teil der immensen Belastung aus der Sozial- und Jugendgesetzgebung.

Auch die Verteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens sorgt nicht für einen ausreichenden Ausgleich und für eine ausreichende Finanzausstattung vieler Kommunen, sodass sie gar nicht in der Lage sind, ihren Aufgaben ausreichend nachkommen zu können. Dabei versagt in NRW auch der interkommunale Finanzausgleich, da es nicht gelingt, die großen Unterschiede in der Steuerkraft und im Finanzierungsbedarf annähernd auszugleichen.

Die Schere zwischen reichen und armen Kommunen geht immer weiter auseinander.

Natürlich gibt es auch die Eigenverantwortung der Kommune, die für eine gute Organisation ihrer Verwaltung sorgen muss, um ihre Aufgaben zufriedenstellend erfüllen zu können und den Bürgerinnen und Bürgern das Angebot an Dienstleistungen und Infrastruktur zu ermöglichen, das ihnen zusteht. Gleichzeitig steht die Kommune natürlich in der Verantwortung, die finanziellen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, zukunftsgerichtet einzusetzen und Entwicklung zu ermöglichen. In Oberhausen werden mit den bescheidenen finanziellen Mitteln erhebliche Anstrengungen gemacht und auch zahlreiche Erfolge im Strukturwandel erzielt.

Sehr langsam entstehen neue Wirtschaftsstrukturen, werden soziale Lagen verbessert und Bildungserfolge erzielt.

Diese fragilen Erfolge können aber nur unzureichend durch die Stadt gestützt werden und stehen bei jeder krisenhaften Entwicklung auf dem Spiel.

Damit eine gerechtere Ausstattung mit Finanzmitteln erreicht werden kann und die Kommunen, die das Fundament unseres Gemeinwesens und unserer Demokratie ausmachen, einigermaßen gestärkt werden, tragen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Verantwortung. Ein Paket kurz- und langfristiger Maßnahmen muss gemeinsam umgesetzt werden, damit die Kommunen wieder ihre Zukunft selbstverantwortlich in die Hand nehmen können:

- Es ist dringend geboten, in Krisenzeiten den Kommunen durch eine Notfallhilfe aus der finanziellen Krise zu helfen. Beim Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle in der Coronakrise ist dies zum Teil gelungen, reicht aber zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte nicht aus.
- Natürlich müssen die finanziell angeschlagenen Kommunen auch weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs einhalten, auch wenn die Möglichkeiten weiterer Maßnahmen nur sehr begrenzt sind und nicht zu einer Attraktivitätssteigerung der betroffenen Städte beitragen werden.
- Die verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Ländern müssen einen stärkeren Ausgleich zwischen reichen und armen Kommunen organisieren. Auch wenn das ein schwieriges Thema unter den Kommunen selbst ist, muss die kommunale Solidarität stärker ausgeprägt sein.
- Zur Sicherung der Investitionsfähigkeit und Bewältigung der Zukunftsaufgaben muss ein Investitionsfonds für finanzschwache Kommunen eingerichtet werden.
- Langfristig bedarf es einer besseren Verteilung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen für die Kommunen. Hier bietet sich an, zusätzliche Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen an die Kommunen weiterzuleiten, die aber nicht wie bisher nach Wirtschaftskraft verteilt werden, sondern nach Finanzschwäche und sozialer Problemlage.
- Last, but not least bedarf es einer Altschuldenlösung, damit die überschuldeten Kommunen die Lasten der Vergangenheit überwinden können und sich endlich den Zukunftsaufgaben zuwenden.

All dies kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen Hand in Hand zusammen die Zukunft anpacken.

Dirk Löhr

Warum nicht einfach stärker den Grund und Boden einer Kommune besteuern?

Die Gewerbesteuer ist die vom Aufkommen her wichtigste kommunale Steuer. Sie erfüllt auch wichtige Kriterien eines guten Gemeindesteuersystems: Sie ist gut radizierbar und genügt damit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (wer einen Vorteil hat, soll auch zur Finanzierung beitragen). Ebenfalls entspricht sie dem Interessensprinzip: Sie bietet den Kommunen einen Anreiz, für gute Standortbedingungen zu sorgen. Schließlich fügt sie sich in das Autonomieprinzip ein, da die Kommunen den Steuersatz bestimmen können (Hebesatzrecht). Allerdings gibt es auch schwerwiegende Nachteile: Aus kommunaler Sicht ist dies vor allem das mit den Konjunkturzyklen schwankende Aufkommen. Dies bekamen die Kommunen auch im Rahmen der Coronakrise zu spüren. Dabei haben die Kommunen – anders als Bund und Länder – kaum die Möglichkeit, durch eine zeitweise erhöhte Kreditaufnahme die Steuerausfälle abzufedern.

Drei konkurrierende Modelltypen

Während der Diskussion um die Reform der Gemeindesteuern in den vergangenen Dekaden standen sich zwei grundlegende Positionen gegenüber: Die eine läuft auf eine Revitalisierung der Gewerbesteuer hinaus – die Vorschläge reichen von der Einbeziehung der freien Berufe bis hin zur Substitution durch eine Wertschöpfungssteuer. Die Gegenposition propagiert die Abschaffung der Gewerbesteuer und ihre Ersetzung durch einen höheren Anteil an der Einkommensteuer.

Erstaunlich wenig Beachtung fand in diesem Zusammenhang ein Vorschlag der OECD, der darauf hinausläuft, auch der Grundsteuer – alternativ oder ergänzend zur Umsatzsteuer aus dem Jahr 2014 – eine stärkere Rolle zuzuweisen.

Nach dem Urteil des Bundeverfassungsgerichts im April 2018 gelang es, schnell eine Reform zu verabschieden. Allerdings wurde zeitgleich eine Öffnungsklausel im Grundgesetz implementiert, welche es den Bundesländern erlaubt, umfassend von den Regelungen des Bundes abzuweichen. Damit konkurrieren drei Modelltypen miteinander:

- das Bundesmodell, das sich an den Verkehrswerten der Immobilie (mit den Wirtschaftsgütern Boden und Gebäude) orientiert;
- flächenbezogene Modelle; diese werden derzeit mit Lageanpassung (Hamburg, Hessen, Niedersachsen) oder ohne Lageanpassung (Bayern) implementiert;
- die Besteuerung des Bodenwertes, die bislang nur Baden-Württemberg verfolgt.

Ökonomminnen und Ökonomen bevorzugen hierbei wohl mehrheitlich das Bodenwertmodell. Die Bodenwertsteuer ist eine alte Idee, die bis auf Adam Smith zurückgeht. Prominent verbreitet wurde der Vorschlag Ende des 19. Jahrhunderts durch den amerikanischen Bodenreformer Henry George, dessen Hauptwerk »Fortschritt und Armut in den USA« zeitweise höhere Auflagen als die Bibel erzielte. Henry George wollte der Bodenwertsteuer sogar die Rolle einer »single tax« zuweisen, das heißt alle anderen Steuern sollten abgeschafft werden.

Dieser Vorschlag, der zunächst kurios anmutet, zeigt sich beim näheren Hinsehen durchaus als tragfähig. In den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde von verschiedenen Ökonomminnen und Ökonomen (darunter auch der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph E. Stiglitz) das sogenannte Henry-George-Theorem entwickelt. Danach könnten die gesamten Bereitstellungskosten der öffentlichen Infrastruktur aus den Bodenerträgen finanziert werden.

Wie funktioniert die Bodenwertsteuer?

Die Bodenwerte ergeben sich aus den künftigen Bodenerträgen (im Fachjargon: »Bodenrenten«), soweit diese in private Hände fließen. Die Bodenrente ist eine Restgröße, die sich nach Abzug der Kosten einer Immobilie von den hiermit erzielbaren Einkommen ergibt. Herkömmliche Steuern reduzieren nun entweder das Einkommen nach Steuern oder verursachen zusätzliche Kosten – damit sinken auch die Bodenrenten und die Bodenwerte. Wirtschaftlich vergleichbare Länder mit einer höheren Abgabenbelastung haben tiefere Bodenwerte. Dann wohnt man in Trier, arbeitet aber in Luxemburg. Eine Rücknahme herkömmlicher Steuern führt umgekehrt zu



Foto: Privat

Prof. Dr. Dirk Löhr
1964 in Essen geboren

2018 und 2019 Mitglied der Baulandkommission
seit 2013 Vizepräsident der International Union for Land Value Taxation für Deutschland
2012 Mitinitiator der Initiative »Grundsteuer: Zeitgemäß!«
seit 2001 Steuerberater in einer Heidelberger Kanzlei
seit 1997 Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Bilanzierung und Steuern der Fachhochschule Trier
1993 Promotion nach dem Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum

Die **Baulandkommission** wurde auf Grundlage des Koalitionsvertrages zwischen Union und SPD errichtet und ihre Empfehlungen flossen in das Baulandmobilisierungsgesetz ein.

höheren Bodenrenten, die aber steuerlich abgeschöpft werden könnten. Das Steuersubstrat steigt infolge eines »tax shift« hin zur Bodenwertsteuer sogar deutlich überproportional: Es lassen sich nämlich über die Besteuerung des Bodens sogenannte steuerliche Zusatzlasten vermeiden, die mit der herkömmlichen Besteuerung einhergehen. Zuweilen kostspielige wirtschaftliche Umwege, um der Steuer auszuweichen, ergeben nämlich keinen Sinn mehr. Auch die beste Steuerberaterin oder der beste Steuerberater kann den Boden nicht nach Luxemburg bringen.

Bodenrenten entstehen aufgrund von Privilegien bezüglich der Lage, der Bewirtschaftungsintensität und der Qualität der jeweiligen Standorte. Speziell die Lagevorteile hängen eng mit der Erreichbarkeit der Infrastrukturen zusammen. Es geht aber auch um andere lagebezogene Privilegien, wie z. B. den Blick auf das Wasser. Ist dieser erst einmal zugebaut, können sich andere Bürgerinnen und Bürger eben hieran nicht mehr erfreuen. Die Bodenwertsteuer lässt die Begünstigten für diese Vorteile, die sich in den Bodenwerten abbilden, bezahlen – sie beruht auf Äquivalenz. Wichtig ist: Die Bodenrenten entstehen unabhängig davon, ob sie privaten Eigentümerinnen/Eigentümern oder der öffentlichen Hand zufließen. Verzichtet der Staat auf ihre Abschöpfung, werden sie eben privatisiert. Die Meinung, die Bodenwertsteuer verteuere die Flächennutzung, ist daher falsch. Die Bodenwertsteuer lenkt die existierenden Bodenerträge lediglich von privaten in öffentliche Taschen um. Schöpft der Staat die Bodenrenten ab, kann aber auf konventionelle Abgaben mit ihren Zusatzlasten insoweit verzichtet werden. Dies bedeutet eine geringere Belastung von Konsumentinnen und Konsumenten (Verbrauchsteuern), Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Lohnsteuern) oder eben produktiven Investitionen.

Weil die Abschöpfung der – ohnehin entstehenden – Bodenrenten volkswirtschaftlich keine zusätzliche Belastung darstellt, stellt sie eine vollkommen neutrale Steuer dar. Selbst der liberale Wirtschaftsnobelpreisträger Milton Friedman konzedierte, dass es sich um die »beste von allen schlechten Steuern« (»the least bad tax«) handelt. Joseph E. Stiglitz will die Abschöpfung von ökonomischen Renten zu einem tragenden Besteuerungsprinzip ausbauen (»generalisiertes Henry-George-Prinzip«): Ökonomische Renten entstehen bei jeglicher Nutzung natürlicher Ressourcen, auch bei nicht von der Grundsteuer umfassten Bodennutzungen. Ein Beispiel sind knappe Start- und Landerechte zu bevorzugten Zeiten, die heutzutage den großen Fluggesellschaften »geschenkt« werden und einen erheblichen Teil deren Unternehmenswertes ausmachen können.

Ein Indiz für die Wirksamkeit des Henry-George-Theorems liefert Singapur, das den öffentlichen Haushalt in hohem Maße über Bodenerträge speist. Der Zugriff auf die Bodenerträge geschieht allerdings nicht über eine Bodenwertsteuer, sondern über staatliches Eigentum an Grund und Boden. Dennoch: Das Abgabensystem dürfte einer der Gründe dafür sein, dass Singapur seine ehemalige Kolonialmacht Großbritannien in wenigen Dekaden wirtschaftlich überholen konnte.

Die Vorteile: progressiv, administrativ einfach, stabile Einnahmen

Zwar stellt die Bodenwertsteuer in erster Linie eine – neutrale – Fiskalsteuer und keine Lenkungsteuer dar. Dennoch geht mit ihr ein beträchtlicher Kollateralnutzen einher: In ökologisch und städtebaulicher Sicht wird das knappe Gut Fläche effizienter genutzt. Investorinnen und Investoren werden zur Befolgung der planerischen Setzungen angehalten. Kompakte Wohnformen werden zudem entlastet, da sich die Steuer dann auf eine Vielzahl von Wohnungen verteilt.

Mit Blick auf die sozialen Zielsetzungen steigt – auch bei einem linearen Steuersatz – nicht nur die absolute, sondern auch die relative Belastung mit dem Gesamtwert der Immobilien an. Immobilienwerte werden nämlich – wie mittlerweile gut untersucht ist – eben größtenteils durch die Bodenwerte getrieben. Es handelt sich bei der Bodenwertsteuer also bezüglich des Gesamtwerts der Immobilien um eine progressive Steuer. Zumindest längerfristig gilt die Bodenwertsteuer auch als schlecht überwälzbar – vor allem in angespannten Märkten. Dies unterscheidet sie von allen anderen Grundsteuervarianten.

In administrativer Hinsicht ist die Bodenwertsteuer denkbar einfach. Bodenrichtwerte werden in Deutschland – wenngleich bislang noch in unterschiedlicher Qualität – flächendeckend festgestellt. Es muss nur noch (über ein mehrstufiges Verfahren) der Steuersatz angelegt werden. Sämtliche Probleme, die mit der Ermittlung der Fläche und der Bewertung von Gebäuden zusammenhängen, entfallen.

Speziell für die Kommunen bedeutet die Bodenwertsteuer stabile Einnahmen. Weil sich die Bodenwerte im Allgemeinen stärker als die allgemeine Preissteigerungsrate erhöhen, ist auch die Ergiebigkeit der Bodenwertsteuer entsprechend hoch.

Letzteres ist angesichts der wachsenden kommunalen Aufgaben (z. B. Adaption an den Klimawandel, bezahlbares Wohnen) durchaus nötig. Die Bodenwerte konzentrieren sich auf die – oftmals hoch verschuldeten – größeren kreisfreien Städte. Gerade diese könnten von einer Umstellung auf die Bodenwertsteuer in besonderem Maße profitieren. Weil sich die Bodenerträge in privater Hand infolge einer Bodenwertsteuer verringern, sinken auch die Bodenwerte – dies eröffnet für Kommunen bessere Möglichkeiten zur Ausübung einer aktiven Bodenvorratspolitik.

Die Bodenwertsteuer ist zwar eine einfache, in ihren vielfältigen Wirkungen aber nicht einfach verständliche Steuer. Und: Sie stört zudem massiv das Geschäftsmodell derjenigen, die die private Vereinnahmung der – gemeinschaftlich geschaffenen – Bodenerträge zum Gegenstand haben, also Rent-Seeking betreiben. Ihre Lobbytätigkeit im Rahmen der Grundsteuerreform war leider erfolgreich.

Vision statt Flickenteppich

Die Grundsteuerreform hätte für Deutschland eine gute Chance geboten, sich über eine Umschichtung des Steuersubstrats auf den Boden zukunftsfähiger aufzustellen. Herausgekommen ist über die Länderöffnungsklausel allerdings ein Flickenteppich. Aus diesem »Rührei« wieder »ganze Eier« zu machen, ist schwierig. Einen Schub erhält dieses Unterfangen möglicherweise, wenn die Gerichte die flächenbezogenen Modelle als verfassungswidrig ansehen. Inwieweit dies geschehen wird, steht aber derzeit in den Sternen.

Während das Bundesmodell wegen seiner Wertabhängigkeit zu einem »tax shift« auf die Grundsteuer noch beschränkt taugt, ist dies bei den flächenbezogenen Modellen nicht der Fall. Hier wurde ja geradezu damit politisch geworben, die Ergiebigkeit der Grundsteuer zu beschneiden, indem sich die Grundsteuereinnahmen nicht »automatisch erhöhen«.

Ein größerer »tax shift« auf die Grundsteuer ist wegen der Defizite vor allem der flächenbezogenen Grundsteuermodelle derzeit jedoch kaum denkbar. Allerdings besteht durchaus noch die Option, im Bereich des Nicht-Wohnens die Gewerbesteuer wenigstens moderat zurückzufahren und über differenzierte Steuermesszahlen diesen Bereich (inklusive Freiberuflerinnen und -berufler) höher zu belasten. Diejenigen Länder, die ein flächenbezogenes Grundsteuermodell wählten, müssen bei steigendem Finanzbedarf dann eben ihre Steuermesszahlen sukzessive erhöhen und ihre Kommunen gegebenenfalls die Grundsteuerhebesätze. Hiervon dürfte Druck ausgehen, die Entscheidung für flächenbezogene Grundsteuermodelle künftig noch einmal zu überdenken – dies vor allem dann, wenn auch vor Gericht die verfassungsmäßigen Zweifel laut werden und den Ländern entsprechende Revisionen mit auf den Weg gegeben werden sollten.

Dem Vorschlag der OECD, auch die (an Zusatzlasten arme) Umsatzsteuer bei einem »tax shift« ins Auge zu fassen, könnte ergänzend durch einen Steuer-Swap zwischen Bund und Ländern einerseits sowie den Kommunen andererseits entsprochen werden: Von den verbleibenden Gewerbesteuereinnahmen geben die Kommunen dann einen Teil an die übergeordneten Gebietskörperschaften ab und erhalten im Gegenzug einen entsprechenden Teil des – deutlich stabileren – Umsatzsteueraufkommens. Mit den höheren Anteilen an der Umsatzsteuer wäre zwar kein kommunales Hebesatzrecht, dafür aber ein höheres Maß an finanzieller Sicherheit für die Kommunen verbunden.

In einer Abwandlung des Spruches eines Philosophen aus Hamburg:

Wer keine Visionen hat,
sollte nicht Steuerpolitik betreiben.



1638 in Halle für Magdeburg aus überwiegend Mansfelder Silber hergestellt. Münzstätte war in der Moritzburg zu Halle. Damit wird der Wiederaufbau von Magdeburg finanziert – ein Beispiel früher kommunaler Finanzen.

Der Traum Taler
Seit dem 12. Jahrhundert war eine Vision der Kommunen, eigene Münzen zu prägen.

Wenn der Markt nicht alles regelt.

DIE LÄNDER UND IHR GELD

Ist dir mal aufgefallen, wie ungerecht Vergleiche zwischen den Bundesländern sind?

Wieso? Unterschiede kann man doch benennen.

Ja, benennen: große Unterschiede allein schon in der Bevölkerung, der Anzahl der Menschen. Dann die Bedeutung aus der Geschichte heraus, wirtschaftlich und kulturell. Stell dir Deutschland als Musikstück vor: Da gibt es Arien, Rezitativ, Füllstücke und Pausen. Klingt insgesamt gut, aber wer will schon die Pause sein?

Na ja, so ganz vergleichen kann man das jetzt nicht. Ich meine doch eher, Arm und Reich ist irgendwie schon viel länger begründet. Die Verteilung kann nicht gerecht sein.

Wenn es nur wenige Bundesländer gäbe, wäre dann nicht das Geld besser zu verteilen? Auch weil sich die Stärken und Schwächen besser verteilen?

Ist der Föderalismus nicht zu teuer? Wenn jeder für sich rumwurschtelt, obwohl das Gleiche zentral gelöst werden könnte …

Nein, du kannst doch viel bessere und effektivere Lösungen individuell machen, wenn jedes Land Entscheidungsfreiheit hat, wie es die Prioritäten setzt.

Aber ist es so? Sind es nicht die festgelegten Prioritäten, die jedes Land zu erfüllen, auszufüllen hat und der Spielraum gar nicht so groß ist?

Jenseits von Geld muss man sich doch aber beim Föderalismus andere Fragen stellen. Es kann ja nicht immer nur die billigste Variante die Richtung bestimmen. Fakt ist doch, dass uns der Föderalismus eine gewisse Meinungsvielfalt auch im Regierungsbereich bewahrt und den Nationalstaat in Schach hält. Kontrolle, Wettbewerb, Bewusstsein für Geschichte und Kulturräume, Identitäten – all das spielt doch damit rein. Demokratie kostet Geld. Demokratie ist oft mühsam. Föderalismus auch. Aber das ist es uns wert und dafür müssen wir ein Verteilungssystem haben, das Geld gerecht und nach den Notwendigkeiten in die Länder bringt.

Und wie sieht das aus?

IN DIESEM KAPITEL

Dieter Vesper

»Die zweckbezogenen Zuweisungen des Bundes sind mit dem Problem behaftet, dass der Bund seine Möglichkeiten erweitert, die Machtbalance zu seinen Gunsten zu verschieben.«

Reiner Haseloff

»Die politische Steuerung neuer Technologien darf nicht nach dem Prinzip der Gießkanne erfolgen, sondern muss gezielt in die Bereiche gehen, die auf eine Halbierung des Erwerbspersonenpotenzials in den nächsten 30 Jahren zulaufen.«

Andreas Schmidt

»Immer wieder über Veränderungen und Notwendigkeiten zu reden und dass es hinterher besser wird, kommt nicht gut an, weil die Menschen hier Veränderung oft als Verschlechterung erfahren haben.«

Matthias Kollatz

»Die Chance Berlins liegt darin, nicht um den Zuzug der ›Reichen‹ im deutschen und europäischen Maßstab zu konkurrieren, sondern um den Zuzug derer, die ›noch nicht reich‹ sind, aber etwas in Berlin aufbauen und Teil einer weltoffenen Stadt sein wollen.«

Christian Bender, Mario Hesse, Maren Springsklee

»In Kombination mit den Auswirkungen der beschriebenen demografischen Entwicklung ist daher fraglich, ob sich die Länder hinsichtlich ihrer Finanzkraft langfristig annähern oder ob nicht eher die einen Länder voranschreiten, während die anderen eher stagnieren und – bezogen auf ihre starke finanzielle Abhängigkeit vom Ausgleichssystem – zu Provinzen des Bundes verkommen.«

Kristina van Deuverden

»Es ist absehbar, dass die deutsche Bevölkerung schrumpft und dass die Länder davon sehr unterschiedlich betroffen sein werden.«

Wulf Gallert

»Die größten Verfechter, die es heute für die Schuldenbremse noch gibt, werden morgen die kreativsten Erfinder von Sonderrahmenbedingungen sein.«

Joachim Ragnitz

»Verfolgt man aktuelle Diskussionen auf Länderebene, so muss man bezweifeln, dass die Dramatik der Entwicklung allen handelnden Akteurinnen und Akteuren tatsächlich bewusst ist.«

Kai Barthel, Rainer Elze

»Wenn man Thesen wie diese nur oft genug wiederholt, scheinen sie zur Tatsache zu werden und bestimmen fortan das politische Handeln.«

Jörg Felgner

»Moderne, gestaltende Finanzpolitik will eigentlich, dass die Verantwortlichen nicht in erster Linie überlegen, wie viel Geld habe ich, sondern was mache ich mit dem Geld, welche Effekte erziele ich?«

Tilmann Schweisfurth

»Wir haben von oben herab eine Politikverflechtung, die inzwischen sagenhaft ist. Und wenn wir das nicht wieder entflechten und gucken, dass die drei Ebenen wieder ein Stück mehr Eigenständigkeit bekommen, wird es kein gutes Ende nehmen.«

Ein Gespräch mit
Reiner Haseloff

Stressfaktor für den Osten – beschleunigte Energiepolitik und neue Schuldenlast

Lieber Reiner Haseloff, jetzt, zum Zeitpunkt unseres Gesprächs, stehen wir vor der vierten Coronawelle. In diesem Buch geht es um Deutschland und sein Geld, um die föderalen Finanzbedarfe und Finanzbeziehungen. Wohin geht die Entwicklung – Stichwort »Schuldenbremse«?

Reiner Haseloff: Es gibt einen Philosophiewechsel aus dem vergangenen Jahrzehnt in die 2020er hinein, was Schuldenbremse, europäische Haushaltsdisziplin und Schuldenquote anbelangt. Während der Eurokrise gab es immer noch eine Marschrichtung, die stark an Maastricht orientiert war: Der Euro soll eine Währung bleiben. Inzwischen machen wir das, was andere Staaten auch machen, wie zum Beispiel Amerika.

Der Euro ist faktisch nur noch ein Zahlungsmittel, das »free floated«, und damit auf Dauer auch große Inflationsraten mit einbezieht. Dass das Auswirkungen hat auf die Alterssicherung, auf Ersparnisse, auf die unteren Einkommens- und Vermögensschichten, ist natürlich ein Problem.

Genau diese mögliche Kombination von Inflation und Wirtschaftskrise sollte durch die D-Mark nach dem Zweiten Weltkrieg eingefangen werden. Mit den Riesenvolumen, die jetzt mit dem Green Deal der EU ausgeschüttet werden, der nun schon mehrere Jahre andauernden Null-Zins-Politik, der Ankaufsphilosophie entsprechender Bonds wechseln wir in eine völlig andere Philosophie. Die Frage ist, ob sich bei den Bedarfen, die ja in Deutschland durch die Energiewende entstehen, durch die Kompensationsmaßnahmen der beschleunigten Öko-Politik das Stabilitätsziel und auch die Haushaltsdisziplin überhaupt wieder einfangen lassen.

Ist das ein bewusster politischer Schritt oder eine Entwicklung der Volkswirtschaften, die man jetzt so mitnimmt? Und bedeutet das das Ende der Debatte um ausgeglichene Haushalte oder die Schuldenbremse in ihrem eigentlichen Sinne?

Reiner Haseloff: Also, es ist sicherlich so, wenn ich jetzt mal Scholz nehme oder Schäuble, dass diese Schule ja nach wie vor da ist. Man weiß, wenn die Zügel einem da aus der Hand gleiten, dass man mitdriftet mit den wirtschaftlichen Entwicklungen auch anderer Länder und daraus dann ein Daueréffekt wird. Auf der einen Seite haben wir Handlungsbedarf durch Corona, und da darf man nicht vergessen, wir haben ja Hunderte von Milliarden Schulden aufgenommen, was alles einnahmeseitig nicht gedeckt ist. Auf der anderen Seite vermischen sich coronabegründete Maßnahmen mit dem, was energiepolitisch, klimapolitisch, siehe Green Deal, begründet ist und sowieso bereits als Stressfaktor auf die finanzpolitischen Grundsätze wirkt. Aber natürlich muss sich unabhängig von Krisensituationen weiterhin eine finanzpolitische Linie finden lassen. Und nehmen wir das Gesetz zum Kohleausstieg 2038. Das wird nicht zum Nulltarif gehen. Selbst unabhängig von den Wünschen nach einem noch früheren Ausstieg ist das ambitioniert. Und die Frage bleibt, ob wir Genehmigungsverfahren überhaupt verkürzt bekommen, um die alternativen Versorgungsstrukturen sicherzustellen. Das Dritte ist, dass natürlich das Umswitchen von Technologien auch in der Anfangsphase, ehe das alles marktreif ist, unwahrscheinlich viel Geld kosten wird. Das ist sozusagen die große Komponente, inwieweit auch die Leistungsfähigkeit unserer deutschen Volkswirtschaft mit ihren Einnahmenstrukturen, inwieweit die volkswirtschaftliche Prosperität durch diese ambitionierten Klimaziele Dämpfungen erfahren wird.



Dr. Reiner Haseloff
1954 in Bülzig bei Wittenberg geboren

2020–2021 Präsident des Bundesrates
seit 2011 Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt
seit 2011 Mitglied des Landtages Sachsen-Anhalt
seit 2008 Mitglied des Bundesvorstandes der CDU
2006–2011 Minister für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt
2004–2012 Stellvertretender Landesvorsitzender der CDU Sachsen-Anhalt
2002–2006 Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Sachsen-Anhalt
1991 Promotion zum Dr. rer. nat
1990–1991/1999–2002 Stadtrat in Wittenberg
1990–2002 Mitglied des Kreistages des Landeskreises Wittenberg
1978–1990 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltschutz in Wittenberg
1973–1978 Physikstudium an der TU Dresden und der Humboldt-Universität Berlin

Foto: Bundesrat | Steffen Kugler

Und es gibt dabei auch eine europäische Komponente zu beachten …

Reiner Haseloff: Richtig, denn der deutsche Sonderweg, den wir in der Energiepolitik gehen – alles gleichzeitig und alles ganz schnell – ist politisch brisant. Es wird eine dauerhafte Diskussion in unserer Gesellschaft entstehen, weil mit großer Wahrscheinlichkeit in den nächsten Wochen auf europäischer Ebene die Atomenergie zur nachhaltigen, ökologischen Energie ernannt wird. Bei hohen Energiepreisen, die ja noch anhalten werden, wird damit in Deutschland immer wieder bezweifelt werden, ob wir das mit eigenen Kräften überhaupt hinkriegen, diesen Sonderweg zu gestalten, ohne dauerhaft Energie importieren zu müssen. Das ist in gewisser Weise auch die Aufgabe nationaler Autarkie.

Gleichzeitig bedeutet das, wir delegieren die Atomdiskussion im Prinzip woanders hin, die CO_2-Diskussion nach Polen. Wir sind via Ablasshandel clean, aber brauchen trotzdem den Strom und sind froh, dass die anderen »sich schmutzig machen« für uns.

Ich war gerade erst in Tschechien, in Polen, da ist parteiübergreifend die Atomenergie klar gesetzte Größe, weil sie wissen, aus dem CO_2 müssen sie raus, von Russland wollen sie sich nicht abhängig machen und demzufolge setzen sie auf Atom. Das ist die Zerreißprobe, die durch Europa geht und nach Deutschland wieder reindriften wird in dem Moment, wo die Preise hochgehen. Das sehen wir in Frankreich und das zeigt sich in England, was gesellschaftlich passieren kann, wenn die Gas- und Energiepreise noch mal zusätzlich die normalen Bürgerinnen und Bürger belasten.

Aber heißt das, wenn wir noch mal auf die Finanzpolitik blicken, dass die Diskussion um ausgeglichene Haushalte inzwischen stark in den Hintergrund getreten ist? Und steht damit die Schuldenbremse in ein paar Jahren vor dem Aus?

Reiner Haseloff: Sie wird sicherlich nicht gestrichen werden, aber es wird womöglich eine Aufweichung der Kriterien geben, unter denen man zeitlich befristet abweichen kann. Die Folgen sieht man beispielsweise an den Stabilisierungsaktivitäten, die in Griechenland während der Euro-Krise gelaufen sind. Der Druck damals, gerade auch von Deutschland, zur Haushaltskonsolidierung und zur Rückführung des hohen Verstaatlichungsgrades hat dazu geführt, dass international der Hafen von Piräus ausgeschrieben wurde. Jetzt haben ihn die Chinesen, sozusagen als Einflusspunkt für eine maritime Seidenstraße. Das ist die geopolitische Komponente, die man bei Konsolidierungsmaßnahmen von Nationalstaaten eben auch beachten muss. Aber wie gesagt, die Schuldenbremse wird keiner streichen. Es wird eine Neujustierung dessen geben, was man darunter versteht.

Die Schuldenbremse war eben auch ein Instrument, Priorisierungen zu rechtfertigen. Haben Sie nicht Sorge, dass jetzt jede und jeder mit allen Wünschen an- und durchkommt?

Reiner Haseloff: Also, ich merke schon, dass das Stichwort »Schulden machen« im Zusammenhang mit allen Sozialleistungen häufiger fällt. Natürlich müssen Kindergärten gut ausgestattet sein, muss die junge Generation die besten Bedingungen haben und das Bildungssystem durchlässig sein. Aber es gibt noch eine eigene moralische Komponente in der Frage einer Finanzierung über Schulden.

Denn die gleiche Generation, um die es jetzt hier geht in den Sozialausgaben, muss nachher die doppelte, dreifache Schuldenlast tragen und kann dann finanziell eigene gesellschaftliche Projekte nicht mehr angehen.

Diese letzte Komponente, dass Haushaltsdisziplin eine moralische Kategorie ist, ist ziemlich unter die Räder gekommen.

Aber Deutschland als das Schwergewicht in Europa bezogen auf Geldwertstabilität, Zinsen, Inflation, als Hort der Schuldenbremse, wenn dieses Land das aufgeben würde, der Musterschüler, was wird dann passieren? Das hat ja Auswirkungen auf Europa, vor allem die kleineren Länder werden sagen: Rette sich wer kann. Und auch die Märkte werden sagen: Deutschland als Hort war immer in der Verantwortung – aber jetzt?

Reiner Haseloff: Es wird jetzt erst mal trotzdem das operative Krisenmanagement laufen, was ja in Ordnung ist.

Aber natürlich ist es so, der einzige Faktor, der »domestizierend«, auch im Sinne der alten Philosophie, wirksam sein wird, ist eine wirtschaftliche Dämpfung. Man wird womöglich sehen, dass die Wirtschaft unter diesen Rahmenbedingungen der Coronalast, der klimapolitischen Beschleunigung, der fehlenden Technologieoffenheit nicht konkurrenzfähig bleiben kann.

Ich habe den Eindruck, es wird nicht einfach nur darüber nachgedacht, wie wir CO_2 einsparen können, sondern gefordert, ganze Technologien pauschal abzuschaffen. Das wird sich in jedem Fall auch im Wettbewerb der Länder, die technologieoffen agieren, negativ für die deutsche Volkswirtschaft auswirken. Wir werden in der Leistungskraft und auch in der Vorbildwirkung in vielen

wirtschaftlichen Bereichen Plätze einbüßen. Das kann zu politischem Druck führen, weil die Leute mit ihrem Lebensstandard doch nicht ganz so beschnitten sein wollen oder Arbeitsplätze gefährdet sehen wollen.

Es gehört ja zu den derzeit prominenter diskutierten Forderungen, die Schuldenbremse müsste wenigstens dahingehend gelockert werden, dass eine Nettokreditaufnahme in Höhe der Investitionen möglich ist. Was sagen Sie denen, die das fordern?

Reiner Haseloff: Also von der rein akademischen Aussage her, wäre da nichts gegen einzuwenden, wenn man ein klares Kriterium formuliert. Aber es ist deswegen eine unrealistische Aussage, weil uns unter den jetzigen Rahmenbedingungen diese Ausweitung im investiven Bereich nichts nützt. Wir kriegen das bei den Verfahren, die wir derzeit haben – das betrifft auch generell das Tempo der Energiewende – nicht auf die Straße. Es nützt uns überhaupt nichts. Es sei denn, es ist eingebettet in das Paket einer Planungsbeschleunigung, einer Reduzierung der Instanzen, der Fristen und all dessen, was man nachweisen muss.

Jetzt haben die Länder in Deutschland ganz unterschiedliche Voraussetzungen – wirtschaftlich, finanzpolitisch, demografisch. In so einem volkswirtschaftlichen Transformationsprozess kann es ja passieren, dass auf dem Weg die Unterschiede noch weiter zunehmen werden, insbesondere zulasten der Länder wie Sachsen-Anhalt, die immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner verlieren, Arbeitsplätze verlieren, deren Sozialkosten aufwachsen werden. Wie sollen die sie sich dann überhaupt noch finanzieren können, gerade bei der Diskussion gleicher Bedingungen: Kita, Schule, Hochschule? Das heißt, das Defizit wird sehenden Auges zunehmen bei den Ländern, die einnahmeseitig aufgrund der demografischen Entwicklung gar nicht hinterherkommen können?

Reiner Haseloff: Die Auseinanderbewegung, die wird auf jeden Fall mindestens bestehen bleiben, wird aber auch ziemlich sicher noch weiter zunehmen. Denn die Neuansätze bei der Umstrukturierung bestimmter Branchen, vor allen Dingen auch Automotive, spielt sich nie in den Dependancen ab, sondern immer an den Kernstandorten. VW hat gerade entschieden, dass im Umfeld von Wolfsburg die alternative Elektrofabrik entstehen wird, auch um die IG Metaller, die gut organisiert sind, zufriedenzustellen. Die sitzen im Aufsichtsrat bekanntlich mit drin, nicht unsere Zulieferer. Also, die Investitionen gehen nicht in die Dependancen, sondern in die Stammwerke. BMW wird das in München und in Regensburg genauso machen.

Das heißt, was in den Leitbranchen passiert, findet an den Hauptstandorten statt, und da ist sozusagen noch mal eine zweite Crux neben den ersten 30 Jahren Wiedervereinigung. Die Unterschiede, die durch Stammsitz und verlängerte Werkbank



entstehen, machen jetzt in der nächsten volkswirtschaftlichen Umstrukturierungsphase noch mal zusätzlich die Starken stark und uns schwächer bis in die Einnahmeseite hinein.

Hinzu kommt, was den wenigsten bundespolitisch richtig bewusst ist: Wir haben noch 30 Jahre lang ein drastisches Szenario im Wirtschaftsgeschehen vor uns. 30 Jahre sind um mit halbierter Geburtenrate. Das heißt, die ersten geburtenschwachen Jahrgänge haben wir jetzt erst reingehen sehen in die Erwerbspersonenzahl, während gleichzeitig die doppelte Zahl raustritt. Bei diesem Prozess stehen wir gerade am Anfang. Denn die ersten 20 der vergangenen 30 Jahre fiel es nicht sonderlich auf, bis auf die Halbierung der Zahl der Schulen. Seit fünf, zehn Jahren überträgt sich diese Entwicklung jetzt aber auf das Erwerbspersonenpotenzial – je nachdem, ob wir auf die akademische oder duale Ausbildung blicken. Das Erwerbspersonenpotenzial geht bis 65 ungefähr. Das werden wir mit unseren 3.000 bis 4.000 Positivzuwanderungen pro Jahr nicht kompensieren können. Aber nicht nur im kleinen Mittelstand, sondern vor allen Dingen auch im gesamten medizinischen und pflegerischen Bereich spielt sich das ab. Die Alterspyramide steht Kopf, die Altenheime sind voll und es fehlt mehr und mehr das Personal zur Betreuung. Das gilt für die Transformation der Europäischen Union insgesamt. Länder wie Polen oder Tschechien haben ja ungefähr die gleichen demografischen Entwicklungen. Die schultern das aber innerhalb einer Nation, da betrifft das alle gleichermaßen. Aber bei uns ist das noch mal ein Ost-West-Phänomen. Im Westen bleibt mehr stabil, einschließlich dass die Migration mehrheitlich dahin geht, während bei uns die Halbierung schlicht und einfach durchwächst. Was das volkswirtschaftlich für Folgen hat, fürs BIP und für die Beschäftigungsintensität bestimmter Branchen – das kriegen wir durch Rationalisierung ja nicht alles eingefangen. Wir werden in drei bis fünf Jahren also auf einen Heizungsmonteur wohl deutlich länger warten müssen als bislang.

Daraus folgt doch, wenn die reichen Länder nicht mehr abgeben wollen, dass der Bund immer wieder finanziell eintreten muss. Die Länder beschließen ja dennoch, jeder Kitaplatz in Deutschland soll gleichwertig sein und kostenfrei. Wenn ein Land diese Gleichwertigkeit aber nicht mehr bezahlen kann, muss es doch irgendwo herkommen, sollen die Unterschiede nicht so groß werden, dass sie nicht mehr zu ertragen sind. Das heißt, die Frage nach Lösungen ist am Ende wieder eine fiskalische. Was ist Ihre Sicht auf ein Land wie Sachsen-Anhalt und die bedingt durch den Einwohnerrückgang sich verändernde Haushaltsstruktur? Entsteht da nicht immer mehr Abhängigkeit von Transfers des Bundes? Welche Lösungen können Sie sich überhaupt vorstellen für die nächsten 20 Jahre? Oder muss man so ehrlich sein und sagen: »Da werden wir nicht viel machen können.«

Reiner Haseloff: Also, man wird ein bisschen was machen können. Man hat ja auch unterschiedliche Voraussetzungen, wo man ansetzen kann, im Sinne von Entwicklungspotenzial. Bis jetzt konnten wir immer sagen: Wir haben die Kohle noch ein Weilchen – dann Chemie, Energie. Aber genau diese Punkte, unsere Aktivitäten für einen Neustart werden ja zurzeit für uns zur Achillesferse, zumal die Entscheidungen, was in Leuna gemacht wird oder was im Automotivebereich gemacht wird, in den Zentralen erfolgen. Wir sind dann relativ schnell, wenn wir die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse grundgesetzmäßig wieder einfordern und das auch gegenprüfen lassen, bei einer Neudiskussion des Länderfinanzausgleichs mit völlig anderen Kriterien. Da kommen wir gar nicht dran vorbei. Und da müsste die demografische Entwicklung, die in den vergangenen 20, 30 Jahren ja noch gar nicht so offenkundig war, mit einbezogen werden. Ich hab es gerade schon gesagt:

Jetzt erreicht diese demografische Entwicklung den Arbeitsmarkt, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt wird die nächsten 35 Jahre die Erwerbspersonenzahl faktisch halbiert. Das hat auf jeden Fall erhebliche Konsequenzen für die volkswirtschaftliche Entwicklung.

Und bei allen Effizienz- und Rationalisierungsparametern, die man da mit einbuchen kann, bekommen wir eine Halbierung nicht eingefangen. Das muss, wenn Deutschland nicht politisch auseinanderreißen will – und das Grundgesetz gilt nach wie vor an dieser Stelle –, durch eine Fortschreibung und Fortentwicklung der Ausgleichsmechanismen laufen, bis hin zu dem Punkt, dass Politik dann noch mal gegensteuern kann. Das ist dann wieder eine Frage politischer Kräfteverhältnisse: Wer sitzt am Kabinettstisch, wie groß sind die Fraktionen, wie ist die Ostallianz? Die politische Steuerung neuer Technologien darf nicht nach dem Prinzip der Gießkanne erfolgen, sondern muss gezielt in die Bereiche gehen, die auf eine Halbierung des Erwerbspersonenpotenzials in den nächsten 30 Jahren zulaufen. Da müssen wir rein. Wenn wir das in 20 Jahren erst feststellen, dann ist es zu spät. Das gilt für die Investitionen, die jetzt über den Green Deal kommen, und all das, was jetzt platziert wird in den nächsten Jahren.

Lieber Reiner Haseloff, wir danken Ihnen für das offene Gespräch.





2- Euro Sondermünzen für die Länder und den Bundesrat
Innenronde dreischichtig Nickel-Messing, Nickel und Nickel-Messing, Außenring Kupfer-Nickel, Dm. 25,75 mm



MÜNZEN UND DIE LÄNDER

Fotos: Falk Wenzel

Zeichen des Förderalismus für jedes Portemonnaie

Seit 2006 ediert Deutschland jedes Jahr eine 2-Euro-Sondermünze mit der Darstellung eines identitätsstiftenden Wahrzeichens aus dem Land, dessen Ministerpräsident die regelmäßig wechselnde Bundesratspräsidentschaft wahrnimmt. Die in diesem Jahr vollendete erste Serie wird mit einer Zweiten bis 2038 fortgesetzt. Anlässlich seines 70jährigen Bestehens würdigt eine weitere Münze den Bundesrat als Verfassungsorgan.
Diese 17 Emissionen sind mit einer Auflage von jeweils 30 Millionen Exemplaren Teil des allgemeinen Geldumlaufs und in allen Länder des Euro-Raumes gesetzliche Zahlungsmittel. Alle deutschen Münzstätten, Berlin, München, Stuttgart, Karlsruhe und Hamburg stellen diese Sondermünzen her.

Während die Gestaltung der Wertseite für sämtliche Euromünzen einheitlich ist, haben die Nationalstaaten für das Design der Bildseiten weite Freiheiten. In Deutschland werden nach der Festlegung der Motive durch die Regierung aufwändige künstlerische Wettbewerbe ausgelobt. Die Meisterschaft der Künstler liegt in der Darstellung der wesentlichen Strukturen der Bauwerke sowie in der Vermittlung ihrer Ausstrahlung und Würde. Das Erzielen einer plastischen Wirkung verlangt von ihnen Abstufungen im Bereich von 0,1 Millimetern.

Die Wahl der Bauten als Symbole der Länder war nicht immer unumstritten. Der Beförderung des lokalen Stolzes standen auch Befürchtungen fehlender Wertschätzung andernorts gegenüber. Aber letztlich repräsentieren die berühmten Architekturdenkmale das kulturelle Selbstverständnis Deutschlands.

ULF DRÄGER

Ein Gespräch mit
Katja Pähle und Andreas Schmidt

Der Sozialstaat hat auch eine Kostenseite – über die Schwierigkeit politischer Vermittlung

Dr. Katja Pähle
1977 in Wippra, Kreis Hettstedt, geboren

seit 2019 Präsidiumsmitglied der Bundes-SPD
seit 2017 Mitglied im Parteivorstand der SPD
seit 2016 Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion
2013–2017 Stellvertretende SPD-Vorsitzende Halle (Saale)
seit 2011 Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt

2010 Promotion
2008–2011 Referentin im sachsen-anhaltischen Gesundheits- und Sozialministerium
seit 2008 Mitglied des SPD-Landesvorstands
2005–2013 Vorsitzende des SPD-Stadtverbands Halle
2001–2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
1996–2001 Studium der Soziologie und Psychologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



Dr. Andreas Schmidt
1970 in Merseburg geboren

seit 2020 Co-Vorsitzender der SPD Sachsen-Anhalt
2019–2021 Vorsitzender der SPD Halle (Saale)
seit 2016 Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt, finanzpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion
2015–2016 Leiter des Leitungsstabs im Kultusministerium Sachsen-Anhalt

2008–2014 Mitarbeiter und Geschäftsführer der SPD-Stadtratsfraktion Halle (Saale)
2003–2007 Geschäftsführer des Kuratoriums »1.200 Jahre Halle an der Saale« e. V.
1999–2009 Stadtrat in Halle (Saale)
1997–2003 Promotion zum Dr. phil.
1995–1997 Mitarbeiter im Wahlkreisbüro von Dr. Gerlinde Kuppe
1990–1995 Studium der Geschichte, Landesgeschichte und Volkswirtschaftslehre



Liebe Katja Pähle, lieber Andreas Schmidt, knapp zwei Jahre Coronapandemie liegen inzwischen hinter uns, auch mit merklichen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder. Hat sich durch die Coronakrise das finanzpolitische Denken grundsätzlich verändert oder bleibt der Einfluss auf die Haushaltsplanungen und strategischen Überlegungen eher ein temporäres Phänomen?

Andreas Schmidt: Das weiß ich noch nicht. Zunächst mal fühlt es sich an wie ein Thema für die Krise und nur für diesen Zeitraum. Alle waren sich einig, dass man entschlossen reagieren muss und nicht sparen und keinen Konjunkturabriss riskieren darf. Dass man die direkten Pandemiekosten finanzieren muss, war für alle selbstverständlich. Es ist dann mit relativ leichter Hand eine Menge neuer Verschuldung aufgebaut worden, überall, nicht nur in Sachsen-Anhalt. Ob das zu einer Wende im Umgang mit dem Thema Verschuldung führt, nachdem es ja schon eine große Wende gegeben hatte hin zu dem Bekenntnis, dass man sich irgendwann wieder entschulden muss angesichts der hohen Staatsschulden, die in der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren aufgebaut worden sind – das weiß ich nicht. Ich weiß auch nicht, ob das am Ende nicht möglicherweise das Etikett sein wird, hinter dem sich eine andere Entwicklung versteckt.

Vor dem Hintergrund sehr niedriger Zinsen wird finanzpolitisch inzwischen auch diskutiert, neue Schulden über die Inflation zu refinanzieren, in dem wir einfach zu unheimlich niedrigen Zinsen, teils ja Negativzinsen, Anleihen ausgeben und 100 Jahre warten, bis die Schulden auf dem Weg der Inflation verschwinden.

Das hat auch einen Preis, aber der ist irre weit weg von allen Finanzpolitikerinnen und -politikern,, die sich dafür verantwortlich fühlen müssen. Und ob es da möglicherweise eine Wende gibt in der Sicht auf Schulden, die dann hinterher Corona zugeschrieben werden, in Wirklichkeit aber ganz andere Gründe haben, das vermag ich jedenfalls nicht zu beurteilen.

Unter dem Aspekt der Tragfähigkeit ist festzustellen, dass es mittlerweile einen Rhythmus regelmäßiger Krisen gibt. Alle sechs, sieben Jahren kommt die nächste – Coronakrise, Flüchtlingskrise, Bankenkrise, Dotcomkrise. Wie geht Finanzpolitik damit langfristig um?

Andreas Schmidt: Na ja, wenn die Österreicher eine 100-jährige Anleihe ausgeben zu einem Prozent, dann haben die einen Plan. Das wissen die vielleicht nicht, aber die haben den Plan, Schulden 100 Jahre stehen zu lassen, darüber gehen dann 80 Prozent Inflation weg bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von plus/minus zwei Prozent, um dann einen ganz banalen Nominalbetrag am Ende zu entrichten. Auf dem Weg dahin müssen sie Zinsen zahlen, die unterhalb der Inflationsrate liegen. Das ist ein Plan. Der findet auf dem Rücken von anderen Leuten statt, aber weit weg vom Staatshaushalt.

In den nächsten 100 Jahren dürfte es allerdings zahlreiche weitere Krisen geben. Wenn man sich überlegt, lauter 100-jährige Anleihen zur Finanzierung der Lasten auszugeben, dann ist der Haushalt doch auch irgendwann dicht, weil dieses Vorgehen langfristig die Schuldenbewältigung verhindert und immer weiter aufschiebt. Ist das ein Instrument, dass Tragfähigkeit der Finanzen schafft, oder doch eher dazu geeignet ist, Entscheidungen in die nächsten Wahlperioden zu verschieben?

Katja Pähle: Es ist wichtig, die Krisen und ihre Auslöser auch zu kategorisieren. Es gab die Bankenkrise, die Dotcomkrise – das waren tatsächlich Krisen, die durch überhitzte Wirtschaftsentwicklungen entstanden sind, bis eine Blase geplatzt ist und es abwärts ging. Das kennt man auch ein Stück weit aus dem Schweinezyklus der Wirtschaft. Ich würde die Krisen 2015/2016 Geflüchtete und auch jetzt Corona da noch mal in eine andere Kategorie einordnen. Deswegen glaube ich auch, dass man mit diesen Krisen anders umgehen muss. Wir haben als SPD vorletztes Jahr in unserem Impulspapier »Solidarische Wege aus der Krise« schon aufgeschrieben, dass es in einer Situation, wo die Wirtschaft Schaden nimmt, weil es Einschränkungen des Wirtschaftshandelns gibt und dadurch ein Finanzproblem entsteht, der Staat in der Lage sein muss gegenzusteuern, auch mit der Aufnahme von Schulden. Die Wirtschaftskrise, die sich aus Corona ergeben hat, ist sozusagen dadurch erzeugt worden, dass weltweit die Politik eingeschritten ist in die Wirtschaftsentwicklung, indem sie gesagt hat: »Wir machen jetzt die Wirtschaft zu. Wir fahren runter.« Bestimmte Entwicklungen, die wir jetzt gerade merken, haben mit Entscheidungen in China zu tun, coronabedingt wichtige Wirtschaftsstandorte teilweise komplett runterzufahren. Das sind Entwicklungen, die konnten wir gar nicht von hier aus steuern. Aber auch bundesweit haben wir ja das Wirtschaftswachstum aus Infektionsschutzgründen beschränkt. Ich glaube, in diesen Krisen hat der Staat keine andere Chance, als die mit Wirtschaftsanreizen danach oder währenddessen abzusichern. Deshalb muss man die schon unterschiedlich bewerten.

Trotzdem ist die Frage berechtigt: Wie langfristig kann ich Finanzpolitik überhaupt noch in der heutigen Zeit planen? Denn die Langfristigkeit geht uns an allen Stellen der Politik immer weiter verloren.

Die unterschiedlichsten Prozesse unterliegen inzwischen sehr schnellen Veränderungen, sodass es immer schwieriger wird, Entscheidungen heute zu treffen, die allein in zwei Jahren noch Gültigkeit haben. Das macht es gerade für die Finanzpolitik unglaublich schwer.

Das ist ein schwerwiegender Befund, weil viele Entscheidungen in Strukturfragen, Personalfragen Zeit brauchen und auch langfristig wirken …

Katja Pähle: Ich fand es immer gut, den Blick in die Zukunft zu wagen, um Entscheidungen jetzt so auszurichten, damit am Ende das richtige Ergebnis rauskommt. Die Entwicklungen allein in den vergangenen fünf Jahren, unabhängig von Corona, sind aber zum Teil so schnelllebig geworden, dass es immer schwieriger wird, zuverlässig Prognosen für die kommenden fünf Jahre abzuschließen. Vor Corona hatten wir eine unglaublich lange Phase des Aufschwungs und Wirtschaftswachstums. Hätte man damals im Voraus prognostizieren können, dass es so lange so gut geht, hätte man vielleicht auch zum damaligen Zeitpunkt, vor sieben, acht Jahren andere politische Entscheidungen getroffen. Aber es ändert sich einfach zu viel, zu schnell gleichzeitig.

Unterschiedliche Krisen brauchen unterschiedliche Bewältigungsstrategien – wäre es nicht gerade deshalb wichtig gewesen, in der Zeit vor Corona mehr Rücklagen zu schaffen, weil wir doch wissen: Die nächste Krise kommt bestimmt. Da muss man doch irgendwas liegen haben als Gegenmittel, wenn man die Kreditfähigkeit eines Landes nicht zu sehr infrage stellen will?

Andreas Schmidt: Schon vor Corona hat Europa – Amerika auch – angefangen, das Problem zwischen Einnahmen und Ausgaben anders zu beantworten als mit direkter Staatsverschuldung, nämlich mit niedrigen Zinsen, weil das die Staatsverschuldung billiger macht, in der Regel auf Kosten von Inflation. Dann bezahlen die Bürgerinnen und Bürger es nicht über die staatliche Kasse, sondern über die Entwertung. Genau das trifft die sogenannten kleinen Leute, die Geldsparerinnen und -sparer bezahlen die Rechnung. Das ist im hohen Maße gemacht worden. Und vermutlich wäre es auch nicht gut gegangen mit dem Zusammenhalt der Eurozone, wenn man das nicht gemacht hätte. Das hätte vielleicht viel mehr gekostet. Aber es hat einen Preis. Das ist lange Zeit gut aufgegangen, weil

die Inflationsraten, anders als man hätte erwarten müssen, niedrig waren. Man konnte den Eindruck haben, das hat sich jetzt ein paar Jahre alles selbst bezahlt. Das geht über 100 Jahre vermutlich aber nicht auf. Dann wird der Preis an der Stelle steigen, und den bezahlt der Staat am Ende auch wieder, weil er Menschen, die er über die Inflation in den kommenden Generationen schröpft, nicht noch mal bei Steuern schröpfen kann. So verlängert der Staat sein Einnahmeproblem. Da ist die Geldpolitik der EZB eine ganze Zeit lang hingegangen. Vermutlich wird das genauso eine Konjunktur haben wie die Zeit der direkten Staatsverschuldung, in der Hoffnung darauf, dass man damit ein Wachstum erzeugt, dass sich irgendwann wieder in Steuereinnahmen abbildet. Irgendwann werden wir aber mal dahinterkommen, dass das nicht ewig wiederholbar ist. Dann werden Geldpolitik und öffentliche Haushalte vor einer anderen Herausforderung stehen.

Wann wird das passieren?

Andreas Schmidt: Ich bin nicht sehr zuversichtlich, dass wir das noch erleben werden. Im Moment wird Politik in zwei Zimmern gemacht. In dem einen Zimmer reden Politikerinnen und Politiker über sachliche Probleme, Bedürfnisse, Erwartungen an den Leistungsumfang der öffentlichen Hand. Da stellen wir fest, Deutschland ist gemessen an dem, was die allgemeine Leistungserwartung an die öffentliche Hand ist, unterfinanziert. Das stellen alle gemeinsam fest und sagen: »Wir müssten eigentlich mehr haben, um alles machen zu können.« An einem anderen Wochentag – es ist kein Sonntag – geht ein Teil dieser Politikerinnen und Politiker rüber in das andere Zimmer, wo die Finanzleute sind, und redet über Sparen, Verschuldung, über seriöse Haushalte und verantwortungsvolle Haushaltspolitik. Das geschieht meistens nicht konkret, sondern in abstrakten Formeln. Da wird nicht gesagt: »Wir müssen jetzt 1.000 kleine Schulen schließen.« Sondern da wird ganz allgemein gesagt: »Wir müssen uns aber seriös verhalten und für die Zukunft und für die Haushaltspolitik und Verantwortung …« In diesen beiden Zimmern der Politik wird so agiert, als hätte das eine mit dem anderen nichts zu tun, obwohl es zum Teil dieselben handelnden Personen sind. Da habe ich mich schon als junger Stadtrat im Finanzausschuss meiner Stadt enorm gewundert, wie das funktionieren kann, dass Leute so selbstverständlich mit einem Gang durch die Tür ihre Identität wechseln. Und ich bin nicht sehr optimistisch, dass in einer Demokratie das funktioniert, dass man das zusammenbringt.

Kurz gesagt: Kredite aufzunehmen ist nur der fehlende Mut, die Steuern heute zu nehmen, um das zu bezahlen, was man mit den Krediten bezahlt. Das geschieht in der Hoffnung, dass die Enkel diesen Mut aufbringen.



Dasselbe Problem hatte die Demokratie im klassischen Athen auch schon. In einem ganz vergleichbaren Willensbildungsprozess, in einem gut austarierten demokratischen System, in dem man am Ende aber immer die große Masse der Leute fragen musste, ob sie mit dem grundsätzlichen Kurs einverstanden sind. Das ist 400 Jahre gut gegangen, und dann haben die eine spektakuläre Pleite hingelegt, die den sozialen Frieden zerstört und am Ende das demokratische System dort kaputt gemacht hat. Es ist nur gut gegangen – im Grunde in einer ganz ähnlichen Weise, wie das heute Europa macht –, weil die sich zulasten anderer Teile der Welt durch einen Außenhandel, in dem die Handelsparitäten zu ihren Gunsten verschoben waren, bereichert haben. Auch die haben das nicht hingekriegt, irgendwann mal am Jahresbeginn vor die Leute zu treten und zu sagen: »Nicht alle Wünsche sind finanzierbar, wenn ihr nicht bereit seid, mehr für die Gemeinschaft zu tun.« Das erleben wir auch bei uns.

Warum ist es so schwer, das in Deutschland zu vermitteln? Liegt es an den Menschen aufgrund der historischen Erfahrung? Oder bringt die Politik schlichtweg den Mut dazu nicht auf?

Andreas Schmidt: Ich denke, es wird einfach deswegen nicht gemacht, weil die Menschen in dieser Erwartung leben, dass auf der einen Seite die öffentliche Hand das Leistungsversprechen erfüllt, auf der anderen Seite aber die notwendige Finanzierung dafür nicht bei ihnen mit Konsequenz eintreibt. Diesen Umstand in einer Demokratie zu überwinden ist ganz schwierig, systematisch möglicherweise gar nicht zu machen. Auch unsere Partei wird zur nächsten Bundestagswahl wieder irgendeine Formulierung für die Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen durch Steuern aufschreiben. Das ist Blödsinn, weil kleinere und mittlere Einkommen überhaupt keine Steuern zahlen, wird aber trotzdem immer wieder aufgeschrieben und ist immer die Chiffre für »Wir erhöhen keine Steuern«, weil man weiß, damit verliert man Wahlen. Dann wird diese Chiffre eingesetzt und die Botschaft kommt bei den Menschen an: »Die tun uns jedenfalls keine Steuererhöhungen an.«

Politik in der öffentlichen Wahrnehmung

Über das Wechselspiel Politik – Presse – Verbände

Montag
Mehr Lehrerinnen & Lehrer!

Dienstag
Mehr Polizei!

Mittwoch
Vorsicht mit den Ausgaben!

Donnerstag
Mehr für die Kultur!

Freitag
Mehr für alle!

Samstag
Unsere armen Kinder... mit den Schulden!!!

Sonntag
Vorbereitung der nächsten Woche.

Was bedeutet diese Erkenntnis für die Landespolitik? In Deutschland gibt es reiche und arme Länder. Einigen gelingt es, mit dem Aufkommen, das sie haben, auszukommen. Aber auch strukturschwache Länder wie Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt gehen durchaus unterschiedlich mit ihrer Situation und ihrer politischen Vermittlung um. Wie kommt das?

Katja Pähle: Wenn wir auf die alte Bundesrepublik schauen, dann wird schnell auf das Beispiel Bayern verwiesen – der Finanzausgleich, der erst in das Land gegangen ist und dass Bayern jetzt gut dasteht, aber nicht zahlen will. Das ist aber eine Zeit gewesen, wo man noch richtig auf industrielles Wachstum setzen konnte. Das ist heute die Frage: Müssen wir uns alle einfach nur anstrengen, dann boomt die Industrie, dann kommen Wachstumsraten und dann wird das alles? Ist das heute überhaupt so möglich wie in den 1970er Jahren? Auch das demografische Echo, dass wir hier im Osten haben, in Sachsen-Anhalt ganz besonders, spielt da natürlich eine unglaubliche Rolle. Und jetzt stellen wir fest, die großen Industrieansiedlungen, auf die wir alle nach der Wende gehofft haben, die kommen so nicht. Wir haben bestimmte Sachen, das ist in den vergangenen Jahren gut gelaufen. Aber dass wir aufschließen könnten zu einer Region wie in Bayern oder Baden-Württemberg, die sich über Jahrzehnte hinweg so entwickelt hat, ist eher unwahrscheinlich. Und dann reagieren Menschen so, wie sie reagieren, nämlich nutzerorientiert.

Viele sagen: »Wenn ich das hier nicht hinkriege, dann geh ich halt weg.« Die Mobilität hat sich in den Jahren auch total verändert. Und wenn wir uns anschauen, wer in der Nachwendezeit aus den Ländern weggegangen ist, dann waren das schon direkt 1990/91 vor allem die mobilen, kreativen und auch mutigen Menschen. Diese Entwicklungen bekommen wir ganz schwer zurückgedreht.

Grundsätzlich ist es richtig, dass Politik vielleicht auch über die Jahrzehnte hinweg in Deutschland versäumt hat zu sagen: »Das, was wir alle als Sozialstaat begreifen, das hat natürlich auch eine Kostenseite. Wir können froh sein über das, was wir uns alle gemeinschaftlich leisten. Und deshalb ist es gut, wenn ihr dazu beitragt.« Das ist aber in der politischen Diskussion insgesamt in Deutschland zu wenig kommuniziert worden.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist politisch inzwischen sehr strapaziert. Das Problem hier in Sachsen-Anhalt wie in anderen Ländern auch, ist, dass die Länder insgesamt beschlossen haben, sich weniger gegenseitig zu helfen. Die Unterschiede in der Leistungskraft der Länder werden aber doch eher zu- als abnehmen. Die reichen Länder wollen ihren eigenen Weg gehen, und die ärmeren Länder werden immer stärker vom Bund abhängen. Das ist eine sehr schwierige Entwicklung. Redet man darüber in den Gremien der Länder?

Andreas Schmidt: Wir reden über einzelne Sachthemen. Aber über das Problem, das mit dem Auseinanderdriften der Länder entsteht, wird natürlich nicht geredet, weil sich dann auch die reichen Länder dazu verhalten müssten. Das wollen die nicht. Wäre ich nicht ein Landespolitiker, würde ich mich fragen: »Ist das alles so schlimm?« Als sich der Parlamentarische Rat in Bonn getroffen hat, haben die Sozialdemokraten gesagt: »Lasst uns einen Einheitsstaat gründen. Weg mit dem Föderalismus. Diese ganzen Ländergeschichten sind doch nur Keimzellen für Spaltungen.« Hätten die sich durchgesetzt, würden wir heute diese ganze Diskussion nicht führen und würden auch leben. Die Französinnen und Franzosen leben in einem Zentralstaat, das geht auch. Worauf ich aber hinaus will: Wenn der Föderalismus Wert haben soll, dann muss er gleiche Lebensverhältnisse gewährleisten. Schaffen wir das nicht einzulösen, dann hat der Föderalismus möglicherweise seine Funktion verloren.

Wenn in Sachsen-Anhalt die demografische Frage sich erst mal nicht lösen lässt, dann bleibt doch die Notwendigkeit einer Hilfe von außen bestehen. Wie treten Sie als Landespolitikerin bzw. Landespolitiker da auf – gegenüber Bayern, Berlin, im Bund, aber auch gegenüber den Wählerinnen und Wählern?

Katja Pähle: Es ist nicht so einfach, vor allen Dingen auch deshalb, weil die Sozialpolitik hier das Maßgebliche ist. Vielleicht hängt das tatsächlich damit zusammen, dass wir alle im Kopf haben: Der Staat muss das doch mal machen. Bei Sozialpolitik wird das eben ganz deutlich. Aber was heißt das für die Landespolitik? Wenn die Fraktionsvorsitzenden zusammensitzen, dann merkt man, dass die aus den ärmeren Ländern, die darauf angewiesen sind, dass der Bund was macht, das auch ganz klar formulieren. Die Forderung »Der Bund muss mal ein Programm für Altschulden beispielsweise auflegen« kommt aus bestimmten Ländern eben nicht. Wenn es dann von Bundesseite kommt, wird es auch gern mitgenommen. Das kann man auch verstehen. Aber die, die darauf angewiesen sind, haben dadurch natürlich wesentlich weniger Spielraum, mit den Mitteln kreativ zu sein, weil man einfach nicht sagen kann: »Ich nehme das Geld vom Bund mit, gebe noch ein bisschen was oben drauf und mache es noch mal eine Idee anders, besser.« Stattdessen nimmt man das Geld, verwendet es und sagt: »Ok, damit kriege ich den Bedarf, den ich sowieso habe, gedeckt.« Das schränkt Politik unglaublich stark ein.

Das heißt für ein Land wie Sachsen-Anhalt, man muss sich jetzt entweder noch mehr konzentrieren oder mehr Hilfe von außen fordern. Kann man das den Menschen nicht vermitteln? Passieren wird es doch trotzdem.

Katja Pähle: Das zu kommunizieren, funktioniert nicht. Was die Hilfe von außen betrifft – das muss einfach gemacht werden. Da gibt es auch verschiedene Bundesländer, die gemeinschaftlich unterwegs sind. Das haben wir gerade bei den Koalitionsverhandlungen erlebt mit der Arbeitsgruppe, die sich mit den gleichwertigen Lebensverhältnissen auseinandergesetzt hat. Das war eine Gruppe für den Osten, um zu sagen: »Schaut mal, was ihr braucht.« Ob das alles passieren wird nachher, ist eine andere Frage. Aber da gibt es dann keinen Unterschied zwischen Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern. Da sitzen alle am Tisch und sagen: »Wir brauchen die Altschuldenregelung, wir brauchen Entlastung für die kommunalen Wohnungsgesellschaften. Bringt das mal auf den Weg.«

Wäre die Situation einfacher, wenn es die Schuldenbremse nicht gäbe? Anders gefragt: Wenn die Schuldenbremse ab 2023 wieder voll greifen sollte, was bedeutet das für den Landeshaushalt Sachsen-Anhalt?

Andreas Schmidt: Den jährlichen Haushalt im Sinne von Einnahmen gleich Ausgaben kriegen wir in Sachsen-Anhalt für die ganze Wahlperiode hin. Das ist nicht die Frage. Das müssen wir auch hinkriegen, schließlich ist die Schuldenbremse Vorgabe des Grundgesetzes und wird es auch bleiben, weil es für ihre Abschaffung die Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag schlichtweg nicht gibt. Wir kriegen ausgeglichene Haushalte hin, aber das hat einen Preis. Wir werden, wenn wir das nicht klug machen, auch Investitionsstau zulassen müssen, den wir nicht gebrauchen können. Mit unseren bisherigen Investitionsquoten sind wir noch nicht an dem Punkt, dass wir in dem Land Werteaufbau betreiben. Wir sind möglicherweise immer noch eher im Verschleiß. Und wir werden möglicherweise mehr davon zu lassen, als sein müsste, wenn wir bei den Investitionen einfach Luft rauslassen. Zudem werden wir nicht mehr alle europäischen Mittel kofinanzieren können, die wir theoretisch kriegen könnten. Das muss man nicht für einen Schaden halten, weil in dem Zwang, diese Mittel zu verwenden, auch viele Sachen gemacht worden sind, die man in Wirklichkeit nicht ganz dringend gebraucht hat. Aber das erhöht natürlich den Druck auf den Willensbildungsprozess, wenn man nicht mehr alles kofinanzieren kann. Drittens, wir werden uns »durchnassauern«, in dem wir objektiv den Haushalt nicht umsetzen können. Wir werden nicht alle Lehrerinnen und Lehrer einstellen können, die wir uns normenmäßig vornehmen – und damit werden wir Geld sparen. Das hat natürlich auch einen Preis, so wie in den 1990ern die öffentliche Hand günstig kam, weil Erzieherin und Erzieher einfach schlecht bezahlt wurden. Dauerhaft kann das aber keine Lösung sein. Einen richtig guten Einfall dafür hat im Moment vielleicht niemand, aber was evident ist und worüber keiner streitet:

> Es braucht einen Ausgleich für die Kranken, Alten, Schwachen, Mühseligen und Beladenen, einen Nachteilsausgleich für die Länder, die im Anteil mehr von denen haben, als sie Menschen im produktiven Alter mit hoher Arbeitsproduktivität, mit guter Bildung und guten Jobs haben.

Der Ausgleich muss vom Bund kommen?

Andreas Schmidt: Das muss vom Bund organisiert werden, und das geht an irgendeiner Stelle dann zulasten der reichen Länder und zugunsten der armen Länder. Diesen Ausgleich muss es geben, sonst kommen wir über den Buckel der Babyboomer nicht weg. Das ist auch selbstverständlich und wird funktionieren. Das Zweite, was wir brauchen, was aber nicht selbstverständlich ist, ist ein Ausgleich für dünn besiedelte Regionen. Wir werden für die nächsten 100 Jahre zu den dünn besiedelten Ländern gehören, der ganze Osten, bis auf Berlin und das Berliner Umland, mit der kleinen Ausnahme des Raums Halle-Leipzig. Das ist aber zu wenig, um den ganzen Osten zu tragen. Wir werden uns da in der Summe von Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg noch sehr lange unterscheiden. Das bedeutet, wir werden mehr Kilometer Abwasserleitungen, Straße und dergleichen haben mit weniger Menschen dran. Dafür muss es einen Ausgleich geben. Für diesen Nachteilsausgleich werden wir kämpfen müssen, denn wenn wir den nicht erreichen, dann werden wir in manchen Gegenden eine deutliche Verschlechterung der Lebensqualität erleben. Meine Hoffnung ist, dass die Mischung aus Homeoffice und autonomen Fahren für die Umverteilung von Menschen aus Baden-Württemberg nach Mansfeld-Südharz sorgen wird. Das wird nicht die Verhältnisse umkippen, aber das wird uns unter Umständen ein bisschen helfen, dass die Jüngeren und Produktiven im Anteil hier mehr werden.

Katja Pähle: Es geht hier um substanzielle Sachen, Ver- und Entsorgung, und selbst da werden wir Probleme kriegen in den dünn besiedelten Gebieten. Dann gibt es die neue Aufgabe: Ausbau von digitaler Infrastruktur. Ich bin gespannt, wie wir das hinkriegen. Aber die Menschen, habe ich zumindest den Eindruck, erwarten mittlerweile, dass man auch in Mansfeld-Südharz im hintersten Winkel einen Anschluss hat, mit dem man dann digital arbeiten kann.

Andreas Schmidt: Wir haben zu diesem Thema »Binnenverteilung im Land« ins Wahlprogramm der SPD 2021 geschrieben, dass wir erreichen wollen, dass man überall gut leben kann, dass es manchmal aber vielleicht schlau ist, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen, unterschiedliche Regeln zu machen. Das bedeutet, wir brauchen auch nicht einen Nachteilsausgleich, der uns an jeder Stelle an großstädtische Verhältnisse heranführt. Ist gar nicht notwendig. Wenn

die Menschen in der hinteren Altmark es hinnehmen und gut finden, dass ihre Kinder in eine Schule gehen, in der die erste bis vierte Klasse zusammen in einem Raum unterrichtet wird, dann würden zwar viele Bildungspolitikerinnen und -politiker ebenso wie viele und Erziehungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sagen, dass ist ganz furchtbar. Aber ich sage mir: Wer bin ich, dass ich den Menschen ihr Leben erkläre. Wenn Menschen das wünschen, hinnehmen und gut finden, dann sollen sie das auch haben können. Da werden wir uns drauf einlassen müssen, auf solche Überlegungen.

Das Thema Investitionen wurde schon angesprochen. Da geht es aktuell um die sogenannten Zukunftsinvestitionen, mit denen die Aufnahme neuer Schulden gerechtfertigt werden soll. Das befürworten inzwischen auch Ökonominnen und Ökonomen und schlagen vor, eine Neuverschuldung über die erlaubten 0,35 Prozent des BIP hinaus wenigstens in Höhe der Investitionen zu erlauben. Andere sagen: Es lag nie am Geld, sondern daran, dass wir keine Planungskapazitäten mehr haben in den Kommunen und an Kapazitätsengpässe im Baugewerbe. Wie stellt sich die Situation aus Ihrer Sicht in Sachsen-Anhalt dar?

Katja Pähle: Es ist so, dass in den vergangenen Jahren viele Investitionsmittel, die wir im Haushalt hatten, einfach nicht abgeflossen sind, weil die Kapazitäten nicht da waren. Das merken wir im Land beispielsweise mit den Fördermitteln beim Digitalausbau. Es klemmt alles – ein bisschen wie zu DDR-Zeiten. Ein beschleunigtes Planungsrecht ist ein wichtiges Thema, aber ich bin da auch gespannt, wie das umgesetzt wird.

Denn die Beschleunigung des Planungsrechts wird in der Realität nur ankommen, wenn wir dafür das Personal haben. Dafür müssten die Menschen in der öffentlichen Verwaltung aber viel besser bezahlt werden, als wir das gerade machen.

Dafür braucht es wiederum zusätzliches Geld. Das heißt, wir müssen Mittel in die Hand nehmen, nicht nur für den Bau an sich, sondern auch um den Bau überhaupt mit dem Personal in den öffentlichen Verwaltungen bewerkstelligen zu können. Das reisst dann auch eine Lücke in den öffentlichen Haushalt. Da ist der öffentliche Dienst an einigen Stellen einfach nicht mehr wettbewerbsfähig. Er wird zu wenig Personal haben. Zugleich sind die Investitionsbedarfe auch deshalb groß, weil wir es über Jahre hinweg in Sachsen-Anhalt – egal aus welchen Gründen, wegen des Geldes, wegen der Prozesse –, nicht hinbekommen haben, dass wir überhaupt die Struktur, die wir hatten, instand halten konnten. Straße ist da ein gutes Beispiel, Brücken, Schulen. Das heißt, wir haben jetzt eben auch einen unglaublichen Stau, der abgearbeitet werden muss.



Andreas Schmidt: Stichwort Zukunftsinvestitionen – in einem Land wie Sachsen-Anhalt, in dem 50 Prozent der Menschen über 60 sind, über Zukunft zu reden, holt die Menschen emotional nicht ab.

Immer wieder über Veränderungen und Notwendigkeiten zu reden und dass es hinterher besser wird, kommt nicht gut an, weil die Menschen hier Veränderung oft als Verschlechterung erfahren haben.

Ich glaube, dass man viel politisches Potenzial in Sachsen-Anhalt heben kann, wenn man den Menschen mal sagt: »Wir sind jetzt ein Land. Wir hören jetzt mal auf, Halle, Magdeburg und Dessau zu spielen und uns gegenseitig mit Misstrauen zu begegnen.« Wir werden keine Länderreform in unserer Dienstzeit erleben. Das muss man nicht gut finden, aber es wird so sein. Und dann muss dieses Land jetzt mal zusammenhalten, es sich schön machen und aufhören mit dem Gegeneinander. Das ist, glaube ich, was viele Leute jenseits von Fakten und konkreten Plänen abholt und was in sich auch ein paar dieser strittigen Ressourcenfragen helfen kann zu beantworten. Jedenfalls wird das eine Aufgabe sein.

Liebe Katja Pähle, lieber Andreas Schmidt, wir danken Ihnen für das offene Gespräch.

Ein Gespräch mit
Wulf Gallert

Die Einnahmen müssen den Ausgaben angepasst werden – nicht umgekehrt

Lieber Wulf Gallert, eine Studie des DIW aus dem Jahr 2020 stellt fest: Staaten, die eine Schuldenbremse haben, kommen besser durch Krisen als andere, und am allerbesten waren jene Staaten dran, die ihre Regeln zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme während der jeweiligen Krise ausgesetzt und danach schrittweise wieder eingeführt haben. Inzwischen ist auch in Deutschland nach dem Aussetzen der Schuldenbremse während der Coronakrise die Debatte über deren Wiedereinführung im vollen Gange. Alternativvorschläge, was man anders und besser machen könnte, gibt es viele. Wie halten Sie es mit der Schuldenbremse – pro oder contra?

Wulf Gallert: Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen und den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre liegt mein Gewicht eindeutig auf contra. Ich will das aber einsortieren. Natürlich könnte man mit der typischen Merkel'schen Argumentation der schwäbischen Hausfrau auch heute immer noch für eine Schuldenbremse sein. Das Problem ist, dass es eine konkrete politische Erfahrung damit gibt, und diese konkrete politische Erfahrung, die wir vor allen Dingen zu Zeiten Schäubles als Finanzminister erlebt haben, war, dass die Schuldenbremse immer nur in eine Richtung wirkt: als Ausgabenbremse.

Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass eine Schuldenbremse auch in die Richtung hätte wirken können, dass man die Staatseinnahmen auf das notwendige Maß der Ausgaben, die man benötigt, anhebt. Eigenartigerweise ist das nie passiert, sondern die Schuldenbremse wirkte immer nur als Regulierung auch völlig notwendiger staatlicher Ausgaben, nie als Erhöhung der Einnahmen. Genau aus dieser konkreten historischen Erfahrung heraus bin ich ein deutlicher Ablehner dieses Instrumentariums.

Sachsen-Anhalt war damals das erste Land, dass die Schuldenbremse eingeführt hat, um aus dieser Abwärtsspirale rauszukommen, so viele Zinsen auf die angehäuften Schulden zahlen zu müssen, dass Investitionen kaum noch machbar waren. Wenn aber eine Begrenzung der Ansprüche und Forderungen auf der Ausgabenseite nicht der richtige Weg ist – damals nicht und heute nicht –, sich gleichzeitig aber keine politische Mehrheit abzeichnet, die Einnahmeseite über Steuererhöhungen zu verbessern, welche Handlungsmöglichkeiten bleiben der Politik dann?

Wulf Gallert: Richtig, das Argument lautete: Unter den vorgegebenen Bedingungen sind wir gezwungen, die Schuldenbremse einzuführen. Schon damals habe ich in den Diskussionen die Position vertreten, dass die Rahmenbedingungen stattdessen infrage gestellt werden müssen. Denn eine Konsequenz der Schuldenbremse ist doch die strukturell schlechte Lehrer-Ausstattung – überall in den ostdeutschen Ländern, aber nirgends so schlimm wie in Sachsen-Anhalt. Das muss man klar sagen, schließlich war eine der zentralen Stellschrauben, um die Schuldenbremse einzuhalten, die Personalreduzierung im Landesdienst. Die Sinnhaftigkeit einer Schuldenbremse ist aus meiner Sicht zusätzlich durch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im föderalen Staatsaufbau Deutschlands infrage gestellt. Der Bund macht die Steuergeschenke, und die Länder müssen sie exekutieren. Das ist im Wesentlichen die Rollenverteilung. Aus der Perspektive einer vernünftigen Haushaltspolitik ist der Föderalismus da dysfunktional, obwohl natürlich alle steuerpolitischen Entscheidungen am Ende auch im Bundesrat eine Mehrheit haben müssen. Trotzdem war die Argumentation vieler Finanzministerinnen und -minister auf Länderebene damals wie heute:

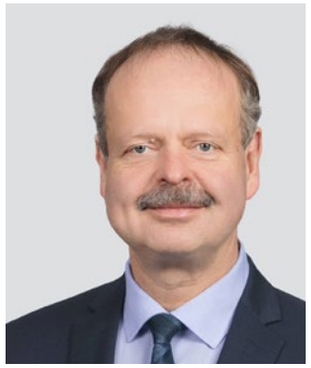


Foto: Die Linke Sachsen-Anhalt

Wulf Gallert
1963 in Havelberg geboren

seit 2016 Vizepräsident des Landtags von Sachsen-Anhalt
2004–2016 Vorsitzender der Fraktion DIE LINKE im Landtag von Sachsen-Anhalt
1994–2004 Parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktion DIE LINKE im Landtag von Sachsen-Anhalt
1994–1999 Mitglied des Kreistages Stendal
seit 1994 Abgeordneter des Landtags von Sachsen-Anhalt
1990–1993 Studium der Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
1990 Abschluss als Diplom-Pädagoge an der PH Leipzig
1983–1990 Tätigkeit als Grundschullehrer
1983 Staatsexamen am Institut für Lehrerbildung Magdeburg

»Ja, ich hätte das auch gut gefunden, wenn mehr Geld über Steuereinnahmen gekommen wäre, aber das hat keiner gemacht, und jetzt muss man mit der Situation auskommen.« Das beschreibt ganz gut das Problem, dass auf Länderebene etwas vertreten wird, was die jeweiligen Bundestagsfraktionen als Politik nie realisiert haben. Deswegen wirkt die Schuldenbremse auch durch diese Aufgabenverteilung im föderalen Staatsaufbau wie eine Schuldenschraube – also eine Schraube, die nur eine Richtung kennt und zwar nach unten. Demgegenüber gibt es die Erfahrung der inzwischen x-ten Krise, dass es geht, dass Geld auch über eine Schuldenaufnahme da sein kann, ohne dass all die verheerenden Wirkungen eingetreten wären, die man prognostiziert hatte. Das gilt bis hin zur europäischen Ebene, wo wir jetzt mit dem Just Transition Fund wirklich einen Quantensprung haben. Die Höhe der europäischen Finanzen hat sich fast verdoppelt und mit dem ehernen Gesetz des Schuldenverbots wurde gebrochen. Es gibt inzwischen also eine faktische Entwicklung in diese Richtung. Jetzt kann man sagen, die war durch entsprechende Krisen verursacht. Die Frage ist aber, ob diese punktuellen Krisen nicht kennzeichnend sind für eine generelle Entwicklung, die durch Globalisierung, durch Klimaprozesse nicht eher repräsentativ sein wird. Vor diesem Hintergrund sage ich, gibt es eine faktische Gewöhnung, die Schuldenbremse abzuschaffen.

Trotzdem haben doch auch die Linken dort, wo sie mitregiert haben, wie in Mecklenburg-Vorpommern, diese Politik der Ausgabenbegrenzung mit durchgesetzt? Und um den Aspekt der Krise aufzugreifen: Noch haben wir zwischen den Krisen doch immer Zeit. Der Umstand, dass in den vergangenen zehn Jahren seit der Finanzkrise bis zur Coronapandemie gut gehaushaltet worden ist, hat mit dazu beigetragen, dass wir vermutlich relativ gut durch diese Zeit kommen. Ist es da nicht ein fatalistischer Ansatz zu sagen: Hat keinen Sinn mehr, angesichts der vielen Krisen auf eine Schuldenbremse zu setzen, weil es die guten Zeiten nicht mehr gibt?

Wulf Gallert: Zur ersten Frage: Objektiv ist das so. Die Regierungsbeteiligung der Linken oder PDS in den ostdeutschen Ländern hat meist dazu geführt, dass Haushaltsdefizite schneller abgebaut wurden. Allerdings besteht da auch eine Korrelation mit den darauffolgenden Niederlagen bei Wahlen.

Dass ausgerechnet die PDS die Aufgabe bekam, den CDU-Staatssozialismus in West-Berlin abzuwickeln, hatte schon eine gewisse Absurdität, die sich aber ausgesprochen dramatisch für uns ausgewirkt hat. Auch in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern hat die Akzeptanz einer rigiden Haushaltspolitik durch die PDS jedes Mal für die Partei zu den Wahlniederlagen geführt.

Insofern: Ja, das stimmt, aber das war auch der Fehler. Dann muss ich sagen, umgekehrt ist doch gerade der Ansatz fatalistisch, dass ich mit dem Geld auskommen muss, dass ich kriege, und deswegen die Schuldenbremse einbauen soll, weil es ansonsten schlimm wird. Die Argumentation der angesprochenen DIW-Studie – »die sind besser, stabiler in die Krise rein- und deswegen auch stabiler aus der Krise wieder rausgekommen« – setzt doch voraus, dass ein Land überhaupt erst mal in der Lage gewesen sein muss, eine solche Schuldenbremse einzuführen. Dafür muss zumindest mal eine relative Ausgeglichenheit zwischen Einnahmen und Ausgaben bestehen. Deshalb muss man bei solchen Bewertungen vorsichtig sein. Es gibt eben auch die Gegenbeispiele. Eine Pro-Kopf-Verschuldung, wie die USA zum Beispiel jetzt hat, ist vor 10, 15 Jahren als absolut tödlich eingestuft worden. Aber offensichtlich funktioniert es. Außerdem habe ich mich immer gegen diese mechanische Herangehensweise gewehrt: Wir werden weniger, deswegen werden die Pro-Kopf-Schulden höher und deswegen müssen wir die Schulden insgesamt ohnehin schon reduzieren. Das ist nicht nur die Konsequenz, sondern auch der Beginn einer Entwicklung. Denn wenn aus Lehrermangel Schulen geschlossen werden, bedeutet das Bevölkerungsrückgang und zwar dezidiert. Eine Garantie durch öffentliche Ausgaben und öffentliche Infrastruktur kann hingegen diese Abnahme der Bevölkerung umkehren. Und wir wissen heute doch auch, dass die damals zugrunde liegenden Prognosen der Bevölkerungsentwicklung viel zu pessimistisch waren.

Dennoch ist der Trend der Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt doch nicht gebrochen, sondern findet bestenfalls zeitverzögert statt, auch wenn das Land durch viel Geld versucht hat gegenzuhalten. Dem müsste Finanzpolitik doch Rechnung tragen? Fest steht aber: Die aktuelle Haushaltsstruktur des Landes lässt keinen erdenklichen Weg erkennen, wie die Schuldenbremse 2023 eingehalten werden könnte. Aus Ihrer Sicht vermutlich nicht problematisch?

Wulf Gallert: Wenn wir unter den gegebenen Rahmenbedingungen und mit Blick auf das, was von einer Ampel in Richtung Steuerpolitik zu erwarten ist, 2023 zur Schuldenbremse zurückkehren würden, wäre das Land tot.

Die größten Verfechterinnen und Verfechter, die es heute für die Schuldenbremse noch gibt, werden morgen die kreativsten Erfinderinnen und Erfinder von Sonderrahmenbedingungen sein.

Mir ist völlig klar, dass auf Landesebene zumindest dieser alte Weg zurück zur schwarzen Null faktisch nicht gegangen werden kann. Darüber werde ich nicht mehr diskutieren. Wir haben jetzt schon eine Situation, in der CDU und FDP sagen: Alles, was an Krankenhausinvestitionen jetzt neu oder zusätzlich gemacht werden muss, nehmen wir aus dem Corona-Sonderfonds. Ich meine, alle wissen,

was wir für einen Investitionsstau im Bereich Krankenhaus haben. Das hat mit Corona erst mal nichts zu tun. Aber die Argumentation ist, dass dies aus dem Corona-Sonderfonds genommen werden kann, weil man mit diesen Mitteln bei einer folgenden Coronapandemie ja resilienter werden würde. Das finde ich schon fast charmant. Also, insofern sag ich: Macht eure Schulden.

Umgekehrt ist doch eher die Frage: Warum ist es nie gelungen, in Deutschland diese Konzentration von Reichtum anzugehen, die nicht nur nichts bringt, sondern auch eine gefährliche Machtkonzentration bedeutet? Warum ist es nie gelungen, eine Mehrheit dafür zusammenzubringen, dieses Geld für die öffentlichen Ausgaben fließend zu machen?

Das ist für mich die große Frage. Das ist die Debatte, und da hat mir die Schuldenbremse nie was geholfen.

Wenn aber nach wie vor keine Mehrheiten für Steuererhöhungen in Sicht sind, fällt es doch ins Gewicht, dass Sachsen-Anhalt als eines der ganz wenigen Länder es nicht schaffen wird, nach der Pandemie mit einem ausgeglichenen Haushalt dazustehen. Da stellt sich doch zwangsläufig die Frage: Wo endet das Ganze? Sprechen wir dann ganz schnell doch wieder über Personalabbau?

Wulf Gallert: Nein, das wird es nicht mehr geben. Es wird diesen Personalabbau bei Polizei und Pädagoginnen und Pädagogen nicht mehr geben, weil es dafür keine Mehrheiten mehr geben wird, und zwar aufgrund der bitteren Erfahrungen. Die Schulen stehen bei uns so schlecht da wie nirgends sonst im Osten Deutschlands. Wir haben jetzt realistisch eine Unterrichtsversorgung von 85 Prozent. Wir müssen uns klar machen, was das für die Bildungschancen bedeutet. Auch die anderen ostdeutschen Länder haben massiv Personal abgebaut und haben die daraus resultierenden Probleme in den Schulen. Sie haben aber Lehrerinnen und Lehrer schon wieder eingestellt, als das Land Sachsen-Anhalt sich noch geweigert hat, diesen Schritt zu gehen. Das heißt, die Situation ist in all diesen Ländern auch nicht gut, aber sie nirgends so miserabel wie bei uns. Hinzu kommt noch eine Sonderkondition: Sachsen-Anhalt ist von den ökonomischen Folgen des Vereinigungsprozesses so stark betroffen worden wie kein anderes ostdeutsches Land. Das hat die öffentlichen Haushalte in eine doppelte Zange gebracht: Das Land hat nicht nur weniger eingenommen, sondern hatte auch noch einen höheren Ausgabendruck aufgrund der extrem hohen Langzeitarbeitslosigkeit und der geringen Wertschöpfung.

Sozioökonomisch war in Sachsen-Anhalt in den vorher industrialisierten Regionen, die dann völlig den Bach runtergegangen sind, die Situation einfach besonders problematisch,



auch im Unterschied zu den anderen ostdeutschen Ländern. Dort, wo die Deindustrialisierung am radikalsten war, bestehen die größten ökonomischen und sozialen Folgeschäden bis heute. Das kann man bei uns fast eins zu eins auf der Karte sehen, der Rust Belt des Ostens sozusagen.

Die Bevölkerung in Sachsen-Anhalt hat jedenfalls den Nachwendeprozess als einen riesigen Verlust- und Abbauprozess erlebt. Auch deshalb ist jede zusätzliche Maßnahme, die aus staatlicher Verantwortung noch mal drauf gesetzt wurde, von den Menschen sehr viel sensibler reflektiert worden.

Wenn wir nach Mecklenburg-Vorpommern schauen, scheint es in der Wahrnehmung solcher Maßnahmen tatsächlich einen Unterschied zu geben. Dort regiert mit Manuela Schwesig nach wie vor die SPD, obwohl sie dort, zusammen mit der Linken, Sozialleistungen abgeschafft hat – was dem Land finanzpolitisch aber offenkundig gut getan hat.

Wulf Gallert: Wenn wir uns mal die Lebenssituation in Mecklenburg-Vorpommern anschauen, dann sieht es da auch schon wieder ein bisschen schwieriger aus. Bei den sozioökonomischen Daten liegt das Land zum Teil noch hinter Sachsen-Anhalt. Das gehört auch zur Realität. Deshalb sollten wir nicht denken, dass die Menschen da alle glücklich wären. Aber sie haben eine höhere Landesidentität. Die besondere Schuldensituation in Sachsen-Anhalt bestand andererseits relativ unabhängig von den jeweiligen Landesregierungen. Die Kurve fing schon unter der CDU-FDP-Regierung in der ersten Legislaturperiode an und vermutlich hätte auch eine solche Regierung in den folgenden Jahren nicht sehr viel anders agiert als die von der PDS tolerierte SPD-geführte Minderheitsregierung in den folgenden zwei Legislaturperioden. Aber noch mal zum Vergleich mit Mecklenburg-Vorpommern: Was hat das Land denn dadurch gewonnen, dass es finanzpolitisch besser da steht als Sachsen-Anhalt? Wie sieht beispielsweise die demografische Entwicklung aus? Auch nicht so viel besser als bei uns, denke ich. Also, das ist nicht meine Perspektive auf diese Zusammenhänge. Dass die Pro-Kopf-Verschuldung etwas geringer ist, lag eben nicht primär an solchen Maßnahmen, Sozialausgaben zu streichen – du verlierst durch die Streichung häufig einfach auch mehr, als du gewinnst. Für Sachsen-Anhalt gibt es jedenfalls keine monokausale Ursache. Ich glaube schon, diese besonders schwere Getroffenheit durch die Deindustrialisierung und die geringere Landesidentität spielen eine Rolle. Das ist ein soziologisch-kultureller Hintergrund, der es Landespolitikerinnen und -politikern immer noch mal schwieriger gemacht hat.

Jetzt gibt es Vorschläge, Investitionen von der Schuldenbremse zukünftig auszunehmen. Das heißt, Neuverschuldung wäre in Höhe der Investitionen möglich. Dem wird entgegengehalten, auch in den zurückliegenden zehn Jahren hätte schon mehr investiert werden können. Wegen Kapazitätsengpässen im Baugewerbe oder bei den Planerinnen und Planern in den Kommunen war es aber nicht möglich – die Schuldenbremse selbst war eigentlich nicht die Investitionsbremse. Welcher Argumentation stimmen Sie zu?

Wulf Gallert: Erstens hatten wir das alles schon. Dass die Investitionen vor der Klammer standen und danach erst ein ausgeglichener Haushalt stattfinden sollte, war die Debatte bis zur Schuldenbremse. Volkswirtschaftlich ist die Regelung logischer. Die volkswirtschaftliche Debatte, die hinter der alten Regelung stand, hat trotzdem einen Fehler. Sie geht davon aus, dass Investitionen sich in irgendeiner Art und Weise immer volkswirtschaftlich vernünftig niederschlagen. Investitionen sind im Sinne von Einnahmesteigerung in der Perspektive oder zumindest Risikominimierung auf der Ausgabenseite sinnvoll.

Die Erfahrung ist aber, dass man alles Mögliche, ob sinnvoll oder nicht, mit Investitionen machen kann. Wir haben das immer »Betontonnen-Orientierung« genannt und damals versucht, eine andere Investitionsdebatte in diesem Kontext zu führen, nämlich eine über Bildungsausgaben im Sinne von Investitionen.

Nach der alten Kameralistik waren das natürlich konsumtive Ausgaben, zumindest was das Personal anbelangt. Da geht es um den Investitionsbegriff öffentlicher Haushalte. Am Ende des Tages glaube ich, dass wenn wir uns einer realistischen Bilanz von Einnahmen und Ausgaben öffnen wollen, diese Variante trotzdem rationaler ist als eine Schuldenbremse. Weil ich sozusagen Zukunftsinvestitionen ermögliche, wie das natürlich auch jedes Unternehmen macht.

Und wie stellt sich die Schuldenbremse aus Perspektive der Generationengerechtigkeit dar? Haben Sie den Eindruck, die Schuldenbremse könnte vielleicht der jüngeren Generation was nützen?

Wulf Gallert: Also, ich glaube, diese Geschichte, wir machen das alles im Interesse der jüngeren oder nächsten Generation ist verlogen. Wenn wir schauen, wer sind die ersten Opfer der Streichungen, dann ist das im Normalfall die jüngere Generation – ob Kita, ob Schule, ob Sozialleistung für Familie.

Die Bereiche, in denen zuerst gespart wird, betreffen ganz häufig zumindest auch die jüngere Generation. Ich glaube, an der Stelle ist es umgekehrt, man kann sich nicht in Schulden hineinsparen, man muss immer herauswachsen.

Im Endeffekt funktioniert die Schuldenbremse, das ist die politisch-ökonomische Erfahrung, als Einnahmebremse. Sie verhindert, dass es eine Debatte darum gibt, dass Ausgaben refinanziert werden, die nötig sind, in dem man diese Ausgaben als nicht mehr nötig einstuft. Das ist die politische Wirkung. Und deswegen ist es ein Fehler und ist diese ganze Debatte – wir tun es für die nächste Generation – falsch. Nein, wir tun es für die, die es jetzt bezahlen könnten und nicht wollen.

Also, Ihr Urteil steht fest: Die Schuldenbremse ist abzuschaffen – nur wird es dafür vorerst wohl keine Mehrheit geben.

Wulf Gallert: Man braucht keine Mehrheit, um sie abzuschaffen. Sie schafft sich von allein ab. Dass ist das, was wir gerade sehen. Und das ist das, was wir für Sachsen-Anhalt 2022 gerade festgestellt haben. Wenn diese Schuldenbremse wirklich in beide Richtungen wirken würde, also auch auf der Einnahmeseite wirken würde, wäre heute die FDP sofort die größte Kritikerin der Schuldenbremse. Dass sie das nicht ist, zeigt, welche Wirkung sie entfaltet.

Angesichts von 2,5 Milliarden Euro Defizit und keiner Perspektive auf höhere Steuereinnahmen per Gesetz, würde die Aufgabe der Schuldenbremse doch bedeuten, man lässt die Ausgaben laufen?

Wulf Gallert: Wenn es dieses extreme Missverhältnis zwischen möglichen Einnahmen und notwendigen Ausgaben gibt, dann stellt sich doch die Frage, unter welchen politischen Rahmenbedingungen ich zu den notwendigen Einnahmen komme. Und da sage ich dann umgekehrt: Mit dem gleichen Fatalismus führt die Schuldenbremse doch immer nur dazu, dass notwendige Ausgaben gestrichen oder in einem Maße begrenzt werden, dass ich nicht gesund finde. Das ist objektiv gegeben. Warum nicht die Logik umkehren und sagen:

Die Aufhebung der Schuldenbremse und die Freigabe der Ausgaben muss zwangsweise irgendwann dazu führen, dass die Einnahmesituation des Staates verbessert wird.

Das ist in etwa die gleiche Logik mit der gleichen Konsequenz.

Lieber Wulf Gallert, wir danken Ihnen für das Gespräch.



Ehemaliger Tresor im Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt

Kay Barthel, Rainer Elze

Eisberg in Sicht – volle Kraft voraus.

Sachsen-Anhalts Finanzpolitik

Die in diesem Bericht enthaltene Analyse gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht unbedingt der Haltung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt.

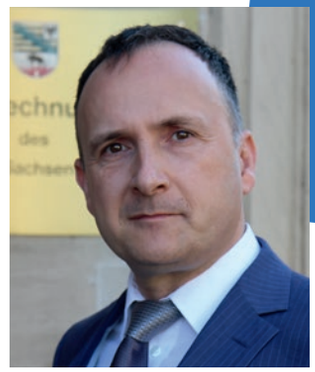
Erinnert irgendwie an Titanic, nicht ganz unbeabsichtigt. Sachsen-Anhalt mit dem damals größten und modernsten Schiff der Welt zu vergleichen ist natürlich etwas anmaßend. Betrachtet man das aktuelle und geplante Handeln der politischen Akteurinnen und Akteure in unserem kleinen Bundesland, sind zumindest aber, was die vorhersehbare Katastrophe angeht, erstaunliche Parallelen zu erkennen. Und je näher wir dem Eisberg kommen, umso lauter spielt die Bordkapelle.

»Wo ist hier der Bezug zur Finanzpolitik?«, wird sich jetzt die interessierte Leserin oder der Leser fragen. Hier: Wer sich mit der aktuellen Politik in Sachsen-Anhalt beschäftigt, der hört gebetsmühlenartig, dass nach Zeiten der rigiden Sparpolitik jetzt nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Möglichkeit des Geldausgebens vorhanden ist. Außerdem müssen wir den Investitionsstau abarbeiten, und Investitionen in die Zukunft sind schließlich auch für die folgenden Generationen von Vorteil. Wenn man Thesen wie diese nur oft genug wiederholt, scheinen sie zur Tatsache zu werden und bestimmen fortan das politische Handeln. Ideen, was man noch alles machen könnte, gibt es genug. Und in jedem neuen Koalitionsvertrag steht, was wir alles zusätzlich umzusetzen beabsichtigen, natürlich ohne Vorhandenes anzutasten.

Wir wollen in diesem Beitrag aber nicht vergangene Diskussionen neu aufleben lassen, sondern mit Zahlen, Daten und Fakten arbeiten. Denn wenn wir wissen wollen, wo die Reise hingeht, müssen wir auch wissen, wo wir herkommen. Und da ist ein Blick zurück in die finanzpolitische Entwicklung Sachsen-Anhalts notwendig und hilfreich.

Kay Barthel
1971 in Magdeburg geboren

seit 2015 Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
2010 Leiter des Ministerbüros im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
2007–2010 persönlicher Referent des sachsen-anhaltischen Landesverkehrsministers Karl-Heinz Daehre
2001–2007 Mitarbeiter bei der Ingenieurkammer Sachsen-Anhalt
1995–2001 Projektleiter der BSB GmbH Magdeburg
1990–1996 Studium an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg
1987–1990 Berufsausbildung zum Maschinenbauer mit Abitur an der Betriebsberufsschule SKET in Magdeburg



Rainer Elze
1956 in Köthen geboren

seit 2021 Vizepräsident im Landesrechnungshof von Sachsen-Anhalt
2005–2015 Abteilungsleiter und Mitglied des Senats im Landesrechnungshof von Sachsen-Anhalt
2001–2002 Staatssekretär im Finanzministerium von Sachsen-Anhalt
1990–2001 Oberbürgermeister der Stadt Köthen
1976–1981 Studium der Informatik an der TH Ilmenau



Foto: Barthel: Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt; Elze: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Demografische Entwicklung: Ist es Zeit, SOS zu funken?

Unsere Finanzen als elementare Grundlage jeglichen politischen Handelns in Ordnung zu bringen »hilft uns kein Gott, kein Kaiser, noch Tribun – das müssen wir schon selber tun«. Es ist realitätsfremd, die Ursachen für Probleme immer nur bei äußeren Einflüssen zu sehen und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik zukünftigen Parlamenten und Regierungen aufzubürden und damit letztendlich kommenden Generationen. Zur immer wieder angemahnten Transparenz und zu glaubwürdiger Politik gehört es auch – und zwar mal ganz nüchtern und emotionslos –, die Frage zu beantworten, ob es überhaupt jetzt im Jahr 2021 noch realistisch leistbar ist, mit MS Sachsen-Anhalt am Eisberg schadlos vorbeizukommen, oder ob es nicht höchste Zeit ist, SOS zu funken. Aber nehmen wir das Ergebnis nicht vorweg, sondern schauen wir uns die Entwicklung des kleinen Sachsen-Anhalt seit der Gründung vor rund drei Jahrzehnten an, um aus den Fehlern der Vergangenheit die richtigen Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen.

Dabei gilt: Letztendlich sollte es bei jeglichem politischen Handeln immer um den Menschen, egal ob klein oder groß, jung oder alt, Steuerzahler oder Geldtransferempfänger gehen.

Abb. 1

Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalt 1990–2050
in Tausend

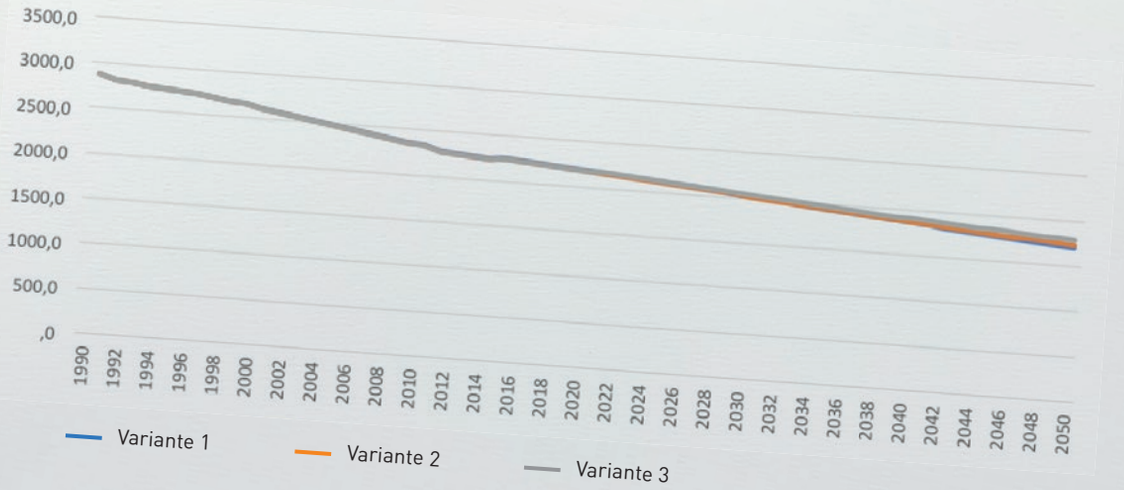


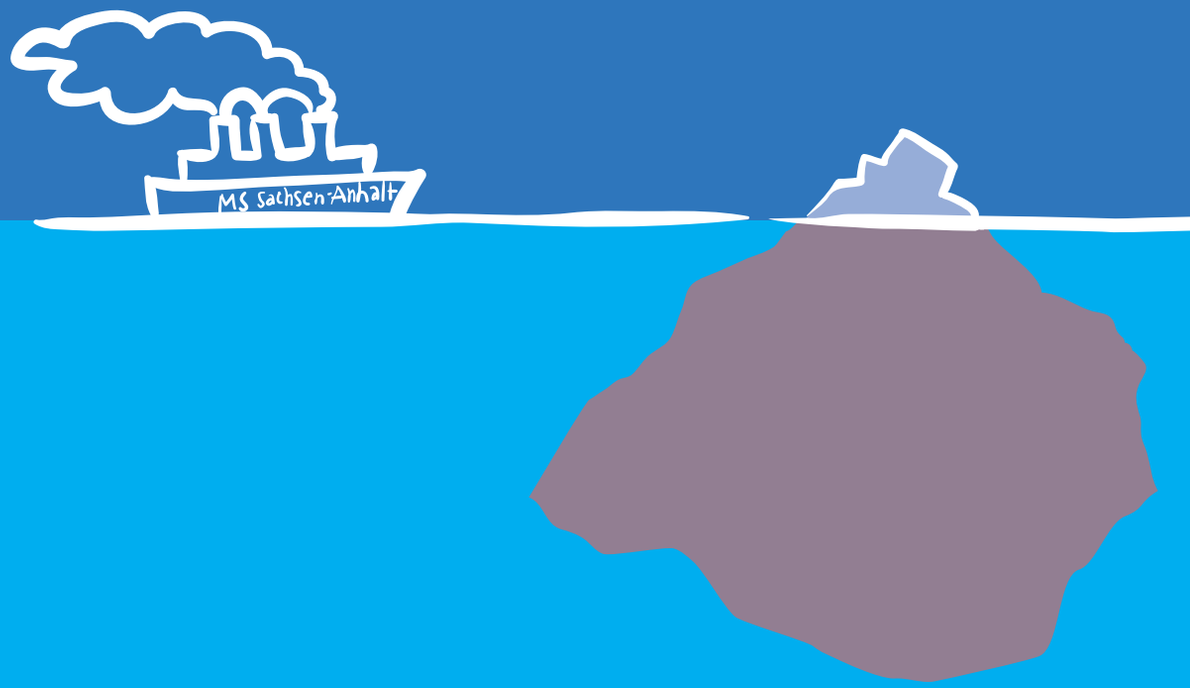
Tabelle 1

Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalt nach Alter – mittlere Prognose

	0 – 18-Jährige	19 – 67-Jährige	älter als 67
1990	664.000	1.881.000	325.000
2020	339.000	1.348.000	495.000
2050	285.000	961.000	495.00

Quellen zu allen Abbildungen und Tabellen: Alle Daten stammen aus der ZDL (Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister) und dem Statistischen Bundesamt. Die Abbildungen und Grafiken sind auf Basis dieser Zahlen selbst erstellt worden.

In unserem schönen Bundesland lebten zu seiner Gründung 1990 ca. 2,874 Millionen Menschen. Aktuell sind wir noch 2,168 Millionen, und dieser dramatische Aderlass setzt sich in allen Prognosevarianten – auch den optimistischen – nahezu ungebremst fort. Im Jahr 2030 sind wir dann noch knapp über 2 Millionen, im Jahr 2040 nur noch 1,85 bis 1,9 Millionen, und 2050 gibt es dann je nach Szenario noch lediglich 1,698 bis 1,796 Millionen Sachsen-Anhalterinnen und Sachsen-Anhalter (Abbildung 1). Schon allein daraus ergibt sich ein jährlich um ca. 60 Millionen Euro sinkender Betrag aus dem Länderfinanzausgleich auf der Einnahmeseite, der über die Jahre zu einem radikal schrumpfenden finanziellen Spielraum führt, da es sich nicht um eine einmalige Niveauabsenkung handelt, sondern um kumulierende Wirkungen.
Als wäre das nicht schon Katastrophe genug, verschiebt sich im Zeitraum 1990 bis 2050 auch noch das Verhältnis zwischen den Altersgruppen auf dramatische Weise (Tabelle 1).



Das geschilderte Szenario hat ganz gravierende Auswirkungen auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens. An dieser Stelle wird dann jedoch immer wieder recht schnell versucht, das Demografieproblem als bundesweites Thema darzustellen. Also alle Länder und die Bundesrepublik insgesamt auf Kollisionskurs mit einem überdimensionalen Eisberg, dem keiner ausweichen kann? Auch in dem Fall hilft wieder ein Blick auf Zahlen, Daten, Fakten.

In Bayern wohnten 1990 rund 11.449.000 Menschen, und 2020 waren es ca. 13.500.000. Im Jahr 2050 werden es voraussichtlich nach mittlerer Prognose immer noch rund 13.200.000 Menschen sein. Also marginale Veränderungen. Auch für die Bundesrepublik insgesamt ergibt sich – bei allen Unwägbarkeiten – eine völlig undramatische Entwicklung.

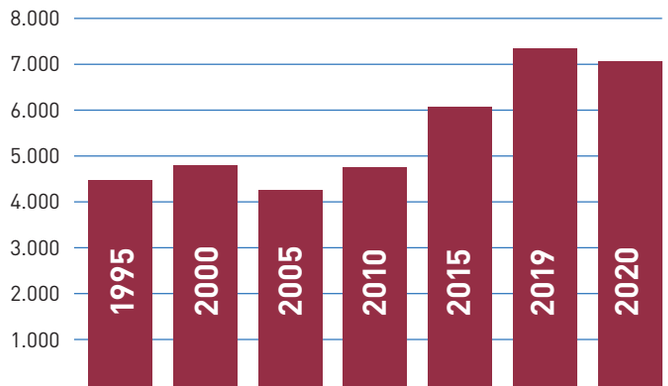
Sachsen-Anhalt schippert also erst mal ganz allein in Richtung Eisberg. Einige ostdeutsche Länder haben zwar grundsätzlich ähnliche, allerdings wesentlich geringere Probleme, da sie schon vor längerer Zeit begonnen haben, ihren Kurs zu ändern. Wir aber bleiben knallhart auf der einmal eingeschlagenen Fahrtroute. Der extreme Bevölkerungsverlust und das sich dramatisch verschiebende Verhältnis zwischen erwerbsfähiger Bevölkerung auf der einen und Kindern, Jugendlichen und Rentnerinnen und Rentnern auf der anderen Seite ist ein Sachsen-Anhalt-Problem, allerdings auch keine wirkliche Überraschung. Seit Jahren, eher Jahrzehnten ist die Thematik bekannt, und wie haben die politisch Verantwortlichen darauf reagiert? Um es kurz zu machen: Nachdem ab 2006 ernsthafte Anstrengungen unternommen wurden, Sachsen-Anhalt perspektivisch zu einer tragfähigen Finanzpolitik zu führen, gilt in den vergangenen Jahren und leider auch aktuell: Volle Kraft voraus, was interessieren uns Eisberge, die sind doch noch weit weg.

Finanzielle Entwicklung: Chance vertan, den richtigen Kurs wieder verlassen

Schauen wir uns nur einige ausgewählte Zahlen an: Die bereinigten Einnahmen in Sachsen-Anhalt sind – entgegen vieler anders lautender Prognosen – nahezu ständig gestiegen. Glück gehabt! Die bereinigten Ausgaben – nach einer Phase jahrelanger Konsolidierung – sind es leider auch. Kein Pech, sondern Selbstverschulden.

Die positive Einnahmenentwicklung ist in erster Linie auf ein extrem starkes Anwachsen der Steuereinnahmen zurückzuführen.

Abb. 5
Steuereinnahmen Sachsen-Anhalt 1995–2020
in Mio. Euro



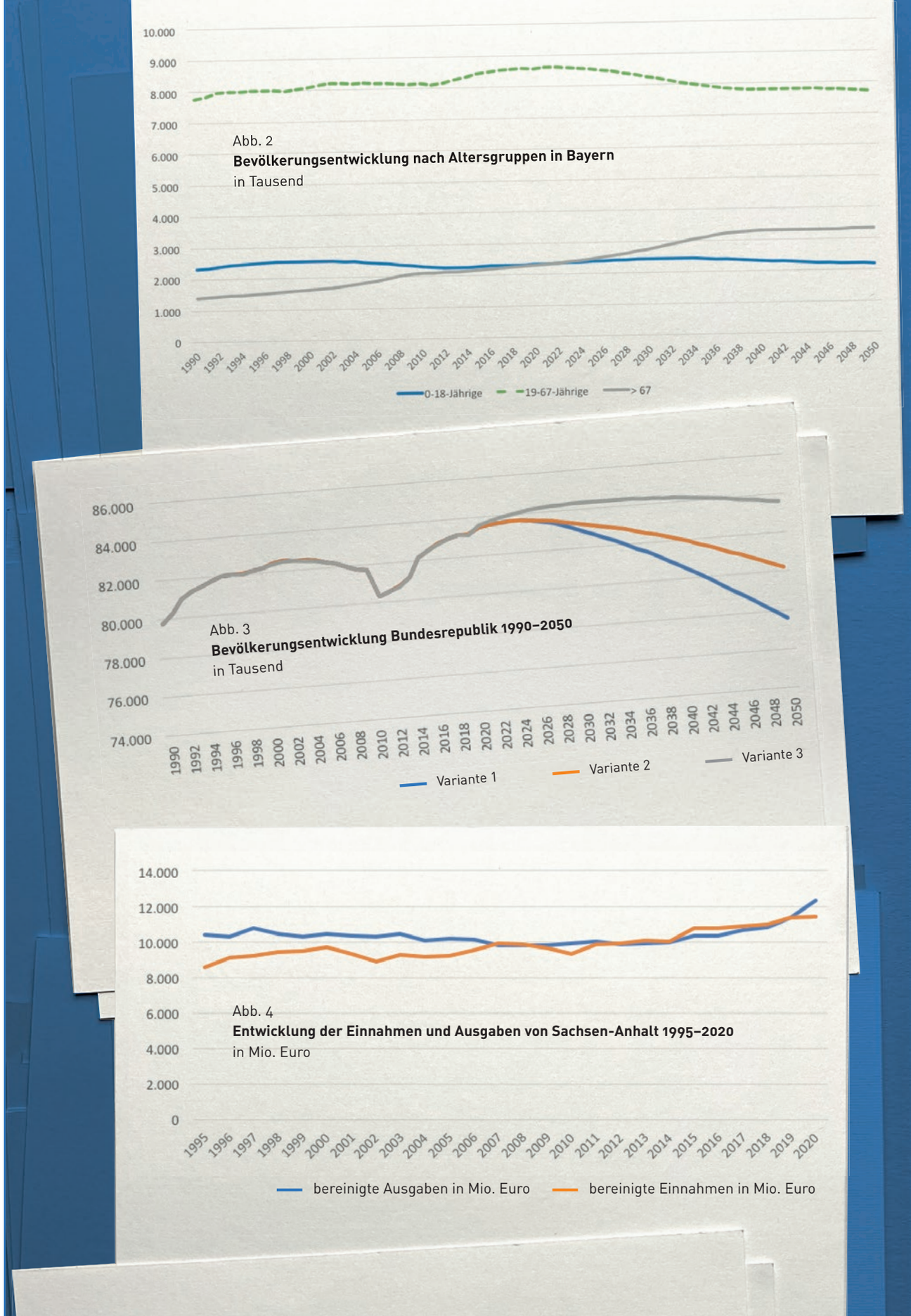


Abb. 2
Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Bayern
in Tausend

Abb. 3
Bevölkerungsentwicklung Bundesrepublik 1990–2050
in Tausend

Abb. 4
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Sachsen-Anhalt 1995–2020
in Mio. Euro

Abb. 7
Nettokreditaufnahme Sachsen-Anhalt
in Milo. Euro

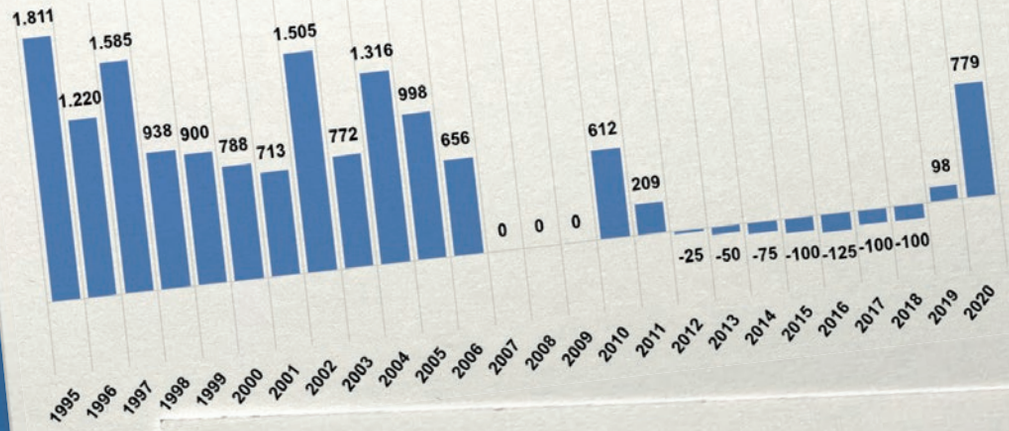


Abb. 8
Ausgaben Kinderbetreuung in Sachsen-Anhalt von 2012–2020
in Mio. Euro

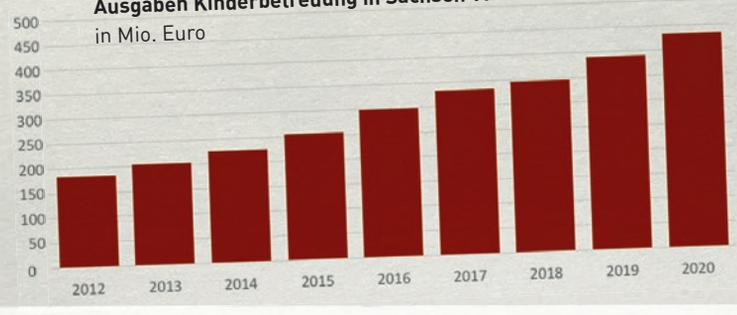


Abb. 9
Entwicklung Kinderbetreuungsquote Bayern und Sachsen-Anhalt 2006–2019
in Prozent

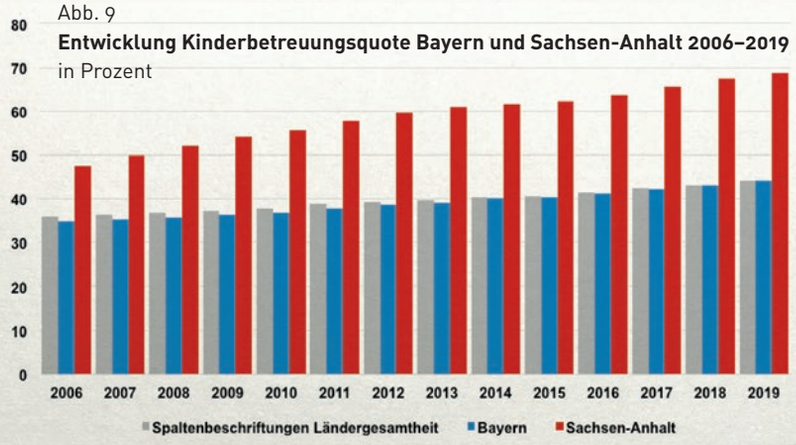


Abb. 10
Ausgaben für Kultur je Einwohnerin/Einwohner Bayern und Sachsen-Anhalt 2005–2017

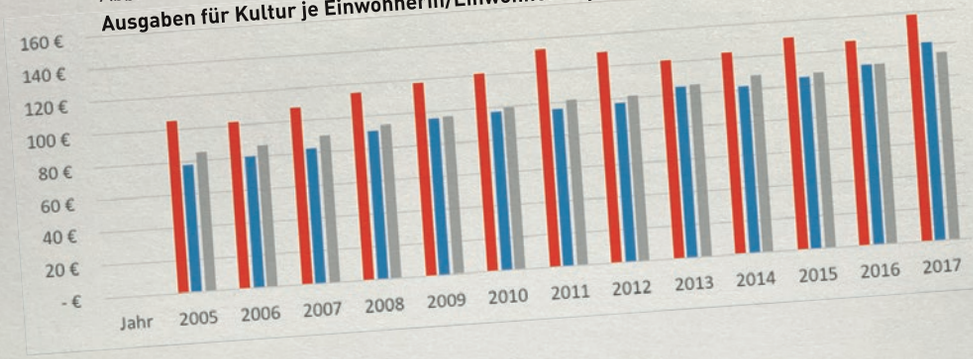
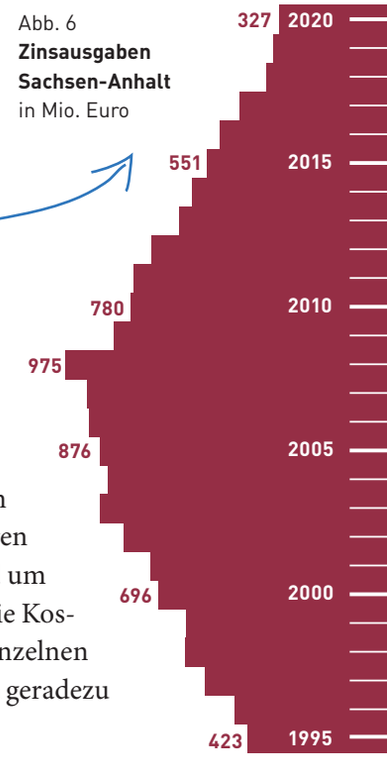


Abb. 6
Zinsausgaben Sachsen-Anhalt
in Mio. Euro



Glatte See und Rückenwind – da kann man Fahrt aufnehmen. Nur der Kurs sollte stimmen. Die uns über Jahre immer wieder bremsende starke Gegenströmung in Form der für nahezu konstant hohe Schulden zu leistenden Zinsen ist immer mehr abgeflacht.

Und um bei unserem bildhaften Vergleich mit der Titanic zu bleiben: Wir haben auch über einige Jahre keine zusätzliche Kohle gekauft, um MS Sachsen-Anhalt auf Kurs zu bringen.

Wir hatten die reale Chance, unser Schiff auch ohne fremdes Zutun in ruhiges und sicheres Fahrwasser zu bringen. Stattdessen hat sich unsere Führungsmannschaft von einer tragfähigen und nachhaltigen Finanzpolitik verabschiedet. Seit einigen Jahren wird die Kohle verbrannt, als ob es kein Übermorgen gibt und um vermeintlich Fahrt aufzunehmen. In vielen Bereichen steigen die Kosten ohne erkennbare Gegenmaßnahmen (z. B. Personal), in einzelnen Bereichen sind die Ausgaben durch politisch gewollte Vorgaben geradezu explodiert, wie z. B. bei der Kinderbetreuung.

Absolute Zahlen haben natürlich nur einen relativen Wert, wenn wir sie nicht in einen Vergleich mit anderen Bundesländern einbeziehen.

Verglichen mit Bayern …

Das wollen wir im Folgenden tun, und in diesem Fall eignet sich besonders gut das Bundesland Bayern dafür. Denn Bayern war im Jahr 2020 mit rund 7,78 Milliarden Euro größtes Geberland im Länderfinanzausgleich, während unser Sachsen-Anhalt mit rund 2,36 Milliarden Euro eines der größten bedürftigen Nehmerländer war. Ganz nüchtern betrachtet heißt das, dass Bayern das bezahlt, was wir bestellen. Prinzipiell ist das im Grundgesetz und über den Länderfinanzausgleich auch so gewollt, hat was mit bundesweit gleichen Lebensverhältnissen zu tun und soll Aufholprozesse finanzschwacher Länder ermöglichen.

Nicht mehr akzeptabel wird es dann, wenn sich politisch gewollt ein Nehmerland wie Sachsen-Anhalt deutlich mehr leistet als z. B. das Geberland Bayern. Drei Beispiele machen das deutlich, und sehr anschaulich wird das schon bei den oben bereits dargestellten Ausgaben der Kinderbetreuung. Während die Anzahl betreuter Kinder in Bayern bei einer ohnehin schon geringeren Betreuungsquote von 2006 bis 2019 um 9,3 Prozent (Bundesdurchschnitt 8,1 Prozent) gestiegen ist, waren es in Sachsen-Anhalt 21,1 Prozent.

Die Ausgaben für Kultur je Einwohnerin/Einwohner steigen in Sachsen-Anhalt ebenfalls jährlich und liegen seit 2005 immer sehr deutlich über Bayern.

Wenn es um Polizei und innere Sicherheit geht, steht in unserem Bundesland immer wieder die Behauptung im Raum, dass in den Jahren der beginnenden strategischen Haushaltskonsolidierung, also ab 2006 das Landespersonal und insbesondere auch die Polizei kaputtgespart wurden. Das entspricht allerdings nicht den tatsächlichen Zahlen, und dass Sachsen-Anhalt eine besonders hohe Kriminalität oder außergewöhnliche Belastungen im Zusammenhang beispielsweise der Flüchtlingskrise zu meistern hatte, ist ebenfalls nicht nachweisbar. Fakt ist aber, dass sich Sachsen-Anhalt bezogen auf die Einwohnerzahl deutlich mehr Polizei leistet als Bayern und der Rest der Republik.

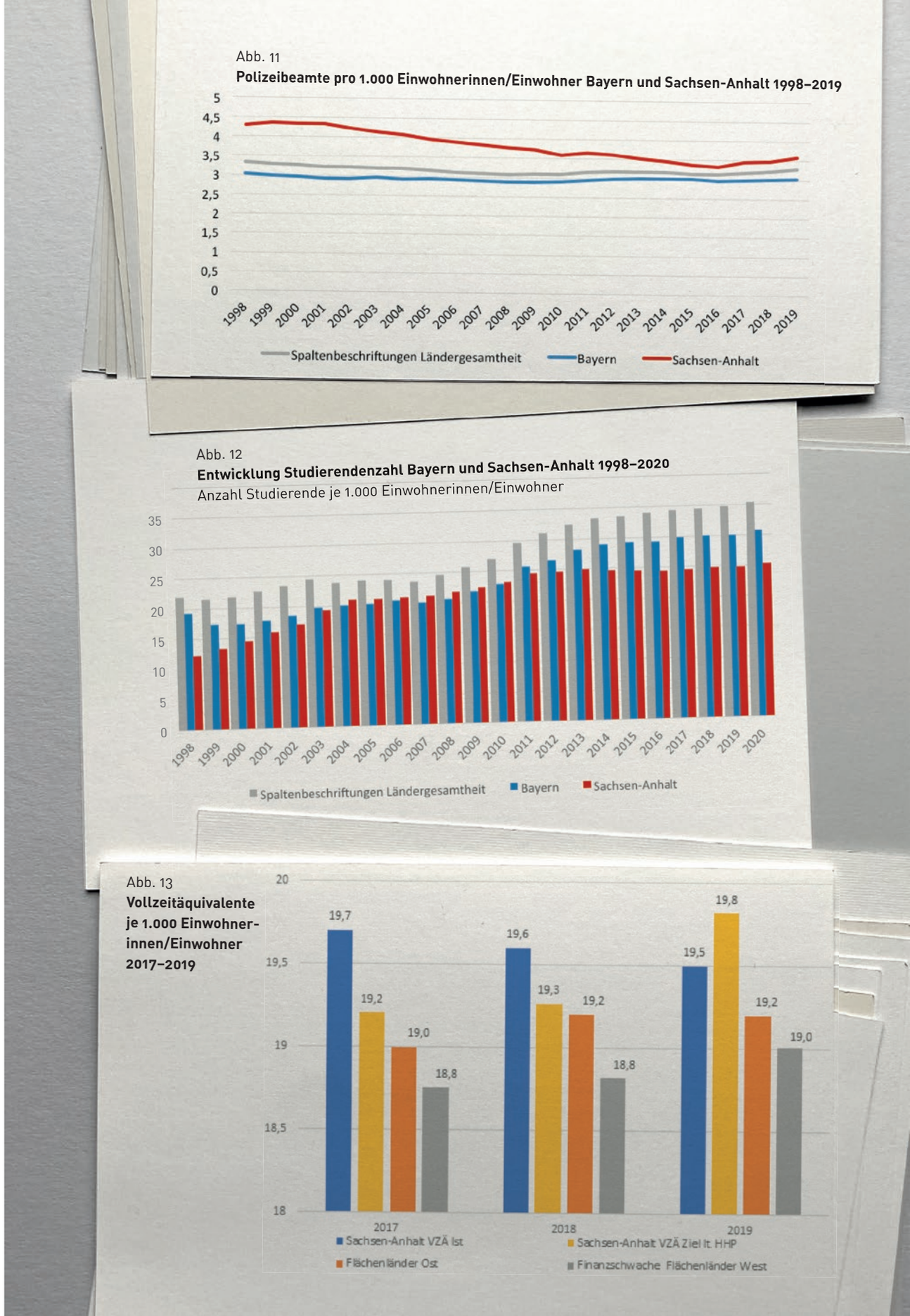
Ein letzter Ländervergleich: Die bundesdeutsche Bevölkerung wird älter, es gibt weniger junge Menschen, die studieren werden, auch wenn aktuell noch eine Zunahme Studierender zu verzeichnen ist. Sachsen-Anhalt konnte von dieser Entwicklung nicht profitieren und müsste deshalb dringend das Thema Hochschulpolitik im Zusammenhang mit Studentenzahl, angebotenen Fächern und Finanzausstattung mit Langfristperspektive angehen.

Wenn wir schon bei der Bildung sind, noch ein minimaler Ausflug zu den Schulen: Die Ausgaben der Bildung sind permanent gestiegen. Die Ergebnisse der PISA-Studie spiegeln nicht unbedingt wider, dass hier die richtigen Prioritäten gesetzt wurden. Jetzt werden massiv Lehrerinnen und Lehrer neu eingestellt und verbeamtet und sollen dann die nächsten drei bis vier Jahrzehnte ihren Schuldienst verrichten – das aber bei welcher Prognose zu zukünftigen Schülerzahlen? Außerdem wäre ein Ländervergleich aller Daten, u. a. Stundenanzahl der Lehrerinnen und Lehrer, sinnvoll.

Personalausgaben: Gut für den Eisberg, schlecht für MS Sachsen-Anhalt

Der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt sind die Personalausgaben und gleichzeitig auch die Stellschraube, die durch das Land selbst am meisten beeinflusst werden kann. Während die Personalausgaben im Kernhaushalt von rund 2,78 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf rund 2,39 Milliarden Euro im Jahr 2010 gesenkt wurden, sind sie im Jahr 2020 wieder auf rund 2,74 Milliarden Euro angestiegen. Ursache ist außer den ständig steigenden Löhnen und Gehältern auch ein permanenter Stellenaufwuchs.
Die VZÄ-Ziele in der Landesverwaltung stiegen zwischen 2015 und 2021 von 42.209 auf 43.846 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Dies bedeutet eine Anhebung um 1.637 VZÄ (+3,9 Prozent). Damit verbunden sind jährliche Mehrausgaben von 8,185 Millionen Euro – das, obwohl Sachsen-Anhalt auch beim Ländervergleich denkbar schlecht abschneidet und dringenden Handlungsbedarf hätte.

Statt hier nach einer finanzpolitisch verschenkten Wahlperiode endlich wieder auf den Pfad einer zukunftsfähigen Finanzpolitik zurückzukehren, enthält der neue



Koalitionsvertrag zwar die Aussage, dass die Zielzahl von 18,7 VZÄ weiterhin angestrebt wird, zu dann aber zwingend erforderlichen Stellenreduzierungen nicht eine klare Vorgabe, sehr wohl aber eine ganze Reihe von Stellenaufwüchsen.

Gute Chancen für den Eisberg, schlechte für MS Sachsen-Anhalt.

Jede neue Beamtin und jeder neue Beamte hat irgendwann auch Pensionsansprüche. Diese in den ersten Jahren Sachsen-Anhalts völlig vernachlässigbare Ausgabeposition ist von rund 42 Millionen Euro im Jahr 2005 über 168,8 Millionen Euro in 2015 auf immerhin beachtliche 291,7 Millionen Euro in 2020 geklettert. Und das ist sprichwörtlich nur die Spitze des Eisberges. Anhand eines versicherungsmathematischen Gutachtens ermittelt, wird Sachsen-Anhalt im Jahr 2036 bereits 843 Millionen Euro zahlen müssen und 2049 dann 1.240 Millionen Euro. Da sind die Beihilfen in dreistelliger Millionengrößenordnung noch nicht mal dabei!

Aber es geht noch weiter: Kommunen beklagen permanent ihre Finanznot. Die Zahlungen an Kommunen sind allerdings drastisch gestiegen (siehe Abb. 14).

Fakt ist, dass sich die Gesamtverschuldung aller Kommunen Sachsen-Anhalts im Zeitraum von 2015 (ca. 3.131 Millionen Euro) bis 2020 (ca. 2.637 Millionen Euro) um rund 494 Millionen Euro verringert hat. Klar ist, dass es Kommunen gibt, die sich in Haushaltsnotlage befinden, andererseits aber auch Kommunen, die solide Überschüsse erwirtschaften. Offensichtlich funktioniert die gerechte Verteilung der an sich auskömmlichen Landeszuweisungen nicht und bedarf dringend einer Überarbeitung. Die pauschale Erhöhung des Gesamttopfes löst weder die Probleme des Landes noch die der finanzschwachen Kommunen.

Außer den geschilderten Fehlentwicklungen sind völlig neue dauerhafte Belastungen für den Landeshaushalt beschlossen worden, die perspektivisch weder Arbeitsplätze schaffen, noch irgendwie Investitionen anschieben, wie z. B. die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge.

Kleinstaaterei überwinden oder Frontalkollision riskieren

Es gibt eine lange Liste vieler weiterer Beispiele für politisch gewollte und mehrheitlich beschlossene, finanzträchtige Maßnahmen, die man jede für sich von seiner individuellen Position aus als gut, richtig und wichtig empfinden mag. Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit bedeutet aber, dass ich zwar optimistisch planen darf, aber nicht losgelöst von Zahlen, Daten und Fakten und nicht nur auf maximal die eigene Wahlperiode ausgerichtet. Der neue Koalitionsvertrag, der das Regieren bis 2026 regeln soll, formuliert auf 146 Seiten zusätzliche Aufgaben und Projekte, die dieser oder jener schon immer haben wollte. Sachsen-Anhalts Führungsmannschaft rennt wieder mal allen Wünschen hinterher. Alles ist wichtig. Antizyklisch und strategisch zukunftsfähig planen und agieren ist genauso wenig erkennbar, wie ein strategischer Ansatz für den Gesamthaushalt – und bei jeder Krise fallen wir finanzpolitisch um.

Für immer weniger Menschen in Sachsen-Anhalt hatten wir ständig mehr Geld zur Verfügung, haben ohne sachlich erkennbaren Grund die vorhandenen Reserven geplündert und zusätzlich den Schuldenberg vergrößert. Höchstgeschwindigkeit für eine Frontalkollission mit dem Eisberg. Also alle Mann (und Frau und Kind) von Bord?

Ziehen wir schonungslos ein Fazit und schauen über den Bug in Fahrtrichtung: Der Solidarpakt ist ausgelaufen und unsere Rücklagen und Reserven – die im Gegensatz zu anderen Bundesländern ohnehin lächerlich gering waren – sind null. Der Struktureffekt aufgrund des Einwohnerrückgangs führt zu jährlichen sich kumulierenden Einnahmeausfällen von ca. 60 Millionen Euro aus dem Länderfinanzausgleich. Wir haben ein Sondervermögen von rund 2 Milliarden Euro, für das wir außer der Tilgung voraussichtlich 22 Jahre lang noch steigende Zinsen zahlen müssen. Keiner weiß, wann und wie schnell, aber die Zinsen werden wieder steigen und damit die jährlichen Belastungen aus einem sprunghaft angewachsenen Schuldenberg. Seit 1990 hat Sachsen-Anhalt über 17.000.000.000 Euro nur für Zinsen gezahlt. Die Pensionsverpflichtungen, die nicht aus dem Pensionsfonds bedient werden können, steigen in absehbarer Zeit rasant an. Und neben vielen anderen Effekten gibt es dann noch die Schuldenbremse.

Das alles realistisch betrachtet führt zu der Erkenntnis, dass SOS funken eine wirklich gute Idee wäre. Und dann? Eine Teilentschuldung von Sachsen-Anhalt hilft wegen der aktuell herrschenden Niedrigzinsen nicht und löst vor allem kein strukturelles Problem, was derzeit schon grob geschätzt mindestens 1,5 Milliarden Euro beträgt. Ein Solidarpakt III hätte nur dann einen Effekt, wenn ihm extrem strenge Regeln zugrunde liegen würden, die faktisch die politische Entscheidungsfreiheit von Landtag und Landesregierung aufheben müssten. Die gut gemeinten, aber offensichtlich zu laschen Rahmenbedingungen des Solidarpakts II haben nicht die beabsichtigte Wirkung entfaltet. Realistisch betrachtet bleibt wohl nur, MS Sachsen-Anhalt in Schlepp zu nehmen und mit fremder Kraft vom jetzigen Kurs Richtung Eisberg abzubringen. Das ist keine Wunschvorstellung für Sachsen-Anhalt, aber die Chance, im Verbund mit einem oder mehrerer starken Partnern die nicht überlebensfähige Kleinstaaterei zu überwinden.

Letztendlich – und da sind wir wieder am Ausgangspunkt unserer kurzen Reise – geht es immer um den Menschen und die möglichst allumfassende Befriedigung seiner Bedürfnisse. Strukturen, egal ob Kommunen oder Länder, sind immer nur Mittel zum Zweck und deshalb jederzeit veränderbar: SOS!

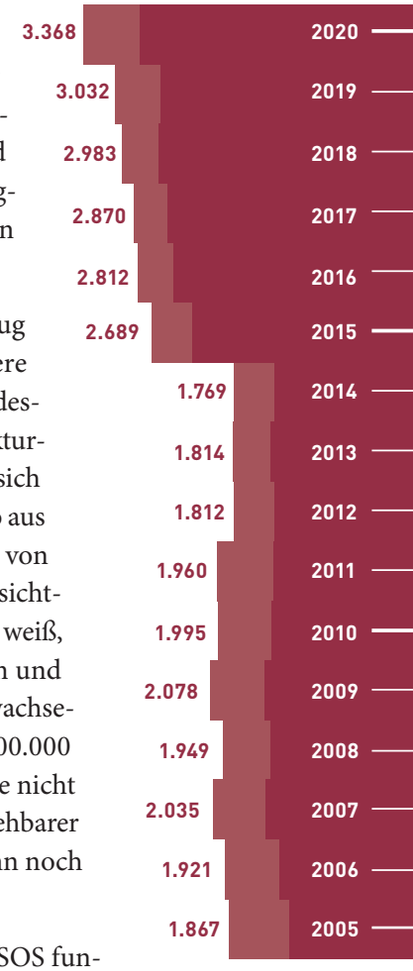


Abb. 14
Entwicklung der Zahlungen an Kommunen in Sachsen-Anhalt 2005–2020
(einschließlich Zuwendungen für Investionen und Investitionsfördermaßnahmen)
in Mio. Euro

Ein Gespräch mit
Jörg Felgner

Moderne Finanzpolitik hat einen Gestaltungsanspruch

Lieber Jörg Felgner, von 2006 bis 2016 waren Sie im Finanzministerium Sachsen-Anhalt tätig, zuletzt als Staatssekretär und in enger Zusammenarbeit – das wollen wir hier gern erwähnen – mit einem der Herausgeber dieses Buches, Jens Bullerjahn, damals Finanzminister. Wenn wir einen Blick auf die Entwicklungen der ostdeutschen Länder werfen, fällt auf, dass heute finanzpolitisch teilweise sehr unterschiedliche Kernbedingungen vorherrschen. Was hat den Weg Sachsen-Anhalts geprägt?

Jörg Felgner: Nach 1990 mussten die ostdeutschen Länder eine Riesenaufbauleistung vollbringen. Das Ziel am Anfang war der Nachbau West. Dafür flossen unendliche Mengen Geld in die Landeshaushalte. Das heißt, die ersten zehn Jahre waren vor allen Dingen dadurch geprägt, die Strukturen aufzubauen, die wir aus den alten Bundesländern kennen.

Es dauerte eine ganze Zeit, bis Normalität einzog. Einher ging das Ganze mit massiver Schuldenaufnahme, immer vor dem Hintergrund, dass wir dachten, Sachsen-Anhalt wird mehr Einwohnerinnen und Einwohner haben, zumindest nicht weniger. Die realistischen Entwicklungen wurden erst spät zur Kenntnis genommen. Einfluss auf den finanzpolitischen Weg hatte auch der relativ häufige Regierungswechsel. Jede Regierung setzte neue und in der Regel auch teure Schwerpunkte. Im Unterschied zu anderen ostdeutschen Ländern hatte sich Sachsen-Anhalt beispielsweise dazu entschieden, alle Lehrerinnen und Lehrer im Dienst zu halten und sich nicht von Personal zu trennen. Die Personalkosten wuchsen aus diesem Grund massiv auf – eine Bürde, die sich lange im Landeshaushalt abgezeichnet hat. Ein weiterer Punkt war, dass die Wirtschaftsstrukturen in unserem Land mit großen Kombinaten so gestaltet waren, dass Veränderungen mit viel Investments und viel Landesunterstützung organisiert werden mussten, ebenfalls zulasten unseres Landeshaushalts.

Wie muss man sich das vorstellen: Da wird 1990 mit dem Ländereinführungsgesetz Sachsen-Anhalt gegründet. Womit fängt so ein Land Sachsen-Anhalt eigentlich an, auch finanzpolitisch?

Jörg Felgner: Das Land hatte erst mal damit zu kämpfen, so etwas wie eine gemeinsame Identität zu schaffen. Das war in Sachsen beispielsweise nicht notwendig, da gab es zwar auch in den drei großen Städten Diskussion darum, wohin die Landeshauptstadt geht. Aber hier in Sachsen-Anhalt war die Situation zwischen dem anhaltinischen Bereich, der Altmark und dem Süden schon eine ganz andere. Erst mit viel Unterstützung aus Niedersachsen ging es los. Und die Leute, die aus Niedersachsen kamen, haben am Anfang versucht, die bekannten Strukturen auf Sachsen-Anhalt zu übertragen. Wenn man sich die ersten Landeshaushalte anschaut, sieht man, dass das Blaupausen aus Hannover waren. Oftmals war in Gesetzen an der einen oder anderen Stelle nicht immer gelungen, das Wort »Niedersachsen« zu tilgen und durch das Wort »Sachsen-Anhalt« zu ersetzen. Auch das ist passiert, weil eben am Anfang alles erst einmal schnell organisiert werden musste. Trotzdem sagen alle, dass das, was am Anfang möglich war, die Jahre danach nicht mehr so einfach ging. Die Anfangszeit hatte, denke ich, schon einen großen Zauber.

Der Blick auf die Arbeit eines Finanzministeriums ist oft durch die Annahme bestimmt, es ginge vor allem darum, Geld für die Ausgaben der anderen Ministerien bereitzustellen. Was ist aus Ihrer Erfahrung das Entscheidende an Finanzpolitik?

Jörg Felgner: Unmittelbar nach meinem Einstieg 2006 ins Finanzministerium kam es ab 2007 zur Finanzkrise, die auch einschneidende Auswirkungen auf den Landeshaushalt hatte. Ich glaube, in solchen Krisensituationen kann man gut erkennen, ob mit einem Plan gearbeitet wird und es eine konkrete Vorstellung davon gibt, wie sich dieses Land entwickeln soll.

Was ich damit sagen will: Unser damaliges Verständnis ging weg vom Haushaltsministerium mit dem bloßen Verwalten der Zahlen, dem Aufstellen eines Haushaltes, hin zu einer



Jörg Felgner
1972 in Schlema/Sachsen geboren

seit 2022 Vorsitzender des SPD-Landesparteirats Sachsen-Anhalt
seit 2021 Vorsitzender der SPD Harz
seit 2018 Stiftungsvorstand der Stiftung »Moses Mendelssohn Akademie Halberstadt«
2016 Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Kabinett Haseloff II
2011–2016 Staatssekretär im Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt
1996–2006 Fernstudium Politikwissenschaft, Geschichte und Rechtswissenschaft an der Fernuniversität in Hagen
1991–1994 Studium an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl

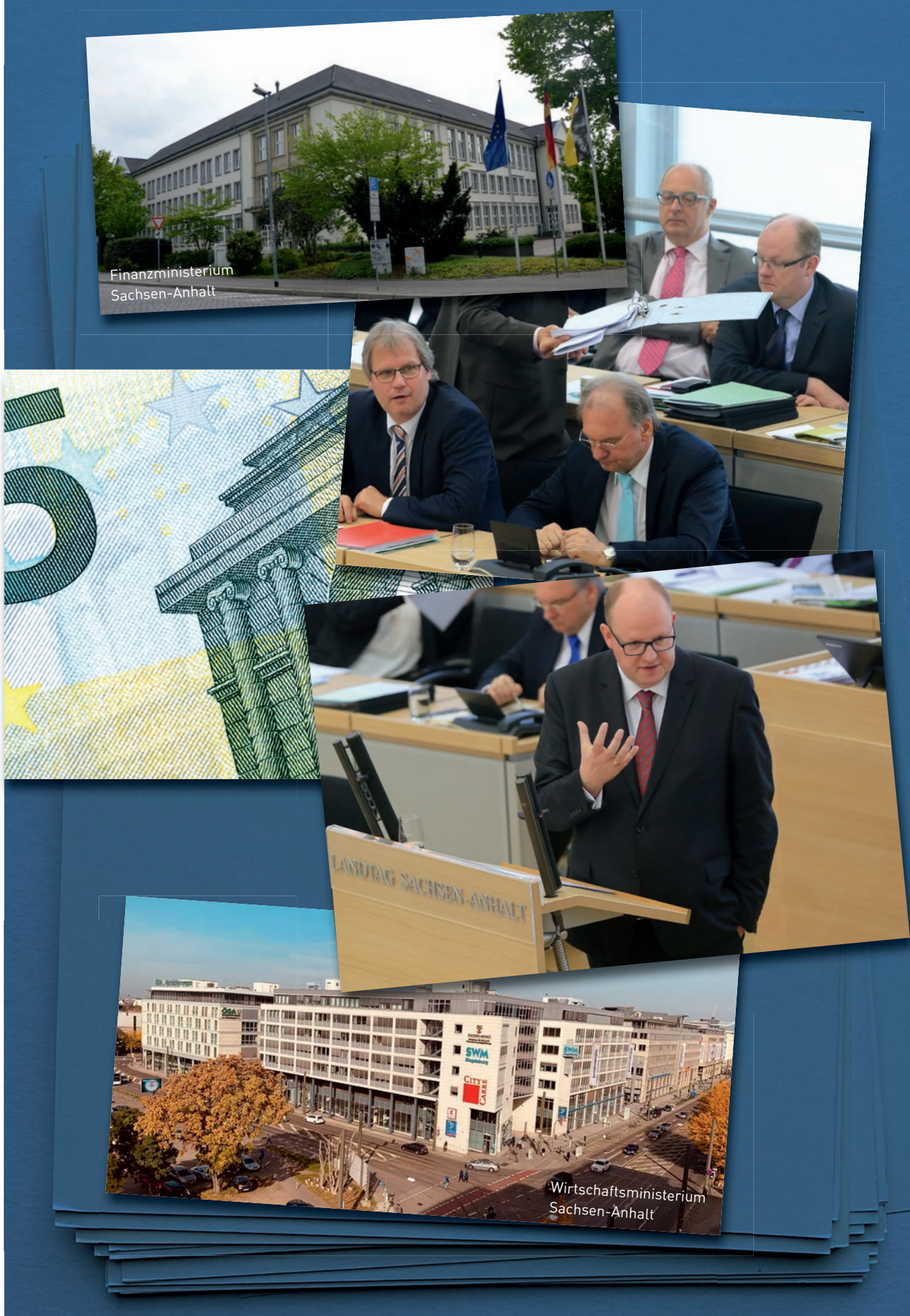
Foto: Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung/Andreas Landert

Entwicklung, wo Schwerpunkte im Haushalt besonders unterstützt werden mit viel Geld und auch die Debatte geführt wird, auf welche Dinge man zukünftig verzichten muss. Denn in einem Finanzministerium laufen alle Informationen zusammen, die Strukturen werden dort gebündelt. Wir hatten eben nicht nur den Einblick, wie sich beispielsweise zukünftige Schülerzahlen in unserem Land entwickeln, sondern wir wussten auch, wie viel europäische Mittel wir für Schulbau einsetzen können, wie viel Landesmittel dafür zur Verfügung stehen, wie die mittelfristige Planung aussieht. Und an dieser Stelle hat es sich als absolut sinnvoll erwiesen, das in einem Ressort zu bündeln. Die prägende Erfahrung für mich ist, dass Finanzpolitik eben auch einen gestaltenden Anspruch hat, dass man etwas machen kann, dass es nicht nur darum geht, am Monatsende die Zahlen gegenüberzustellen, sondern dass es vielmehr darum geht, nach einer gewissen Zeit zu schauen: Was habe ich eigentlich erreicht, was kann ich anfangen mit den Möglichkeiten, die ich in so einem Ministerium habe.

Worin genau besteht der Anspruch einer gestaltenden Finanzpolitik? Was macht diesen Ansatz praktisch aus und welche Schwierigkeiten sind damit verbunden?

Jörg Felgner: Moderne, gestaltende Finanzpolitik will eigentlich, dass die Verantwortlichen nicht in erster Linie überlegen, wie viel Geld habe ich, sondern was mache ich mit dem Geld, welche Effekte erziele ich? Daraus ergibt sich die Verteilung des Geldes nach Prioritäten. Es geht also nicht nur um quantitative Vorgaben, sondern auch um qualitative Ziele. Diese Ziele sind erst einmal sehr übersichtlich und einfach greifbar, damit man das auch gut nachvollziehen kann. Die verschiedenen Ressorts melden dann zwar nach wie vor ihre Grundinformationen an das Finanzministerium, die auch sachlich begründet sind und nicht vom Finanzministerium bewertet werden. Aber die Überprüfung, den Abgleich zwischen Zielerreichung und vorgegebenen Daten, führt dann eben das Finanzministerium durch. Deswegen ist es rückblickend auch so schwer gewesen, das Verfahren innerhalb der damaligen Regierung zu vereinbaren. Ein Beispiel: Jährlich steigen die Zuweisungen an die Universitäten und Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt und jährlich werden es weniger Studierende. Das ist ein Punkt, der sozusagen allen bekannt ist. In dem beschriebenen System hätte das irgendwann einmal eine Konsequenz haben müssen. Genau davor gibt es natürlich die entsprechenden Sorgen. Es gibt massive Widerstände.

Man möchte nicht, dass das Finanzministerium über die Entscheidung des Ressorts hinaus Einfluss nimmt. Das betrifft die Aufstellung des Haushaltes und das betrifft beispielsweise die Frage, gibt es eine zentrale oder dezentrale Beteiligungsverwaltung.



Die Ressorts wollen ihren Einfluss bewahren und halten daher an den althergebrachten Verfahren fest. Man muss aber auch so realistisch sein und sehen, dass die damals schnelle Implementierung dieses Systems in Sachsen-Anhalt sicherlich auch zu den Schwierigkeiten beigetragen hat.

Sie haben es zu Beginn erwähnt: Innerhalb kürzester Zeit nach Gründung hatte Sachsen-Anhalt Milliarden an Schulden angehäuft. Während Ihrer Zeit im Finanzministerium wurden dann überfällige Strukturfragen gestellt, gewannen Langfristigkeit, Planbarkeit an Relevanz, wurden Vorsorgeinstrumente eingeführt – trotzdem gab es viel Kritik und den massiven Vorwurf, das Land sei kaputtgespart worden. Was ist da falsch gelaufen?

Jörg Felgner: Ich habe von Anfang an ein absolutes Problem mit dem Wort »kaputtsparen« gehabt. Da hilft ein Blick auf die nüchternen Zahlen des Landeshaushalts von Sachsen-Anhalt. Der Haushalt wuchs von Jahr zu Jahr an und trotz Einführung von Vorsorgeelementen wie dem Pensionsfonds, der Steuerschwankungsreserve, wurde in jedem Einzelplan von Jahr zu Jahr eine größere Summe ausgegeben. Von »kaputtsparen« konnte keine Rede sein. Was wir erstmalig eingepreist haben, ist der Fakt, dass jede Ausgabe weitere Ausgaben in den Folgejahren nach sich zieht. Das erstmals zu kalkulieren, einen mutigen Blick nach vorn zu werfen, verbunden mit dem Blick darauf, wie sich beispielsweise die Einwohnerzahl unseres Landes entwickelt, war eine Neuigkeit, die erst seit 2006 praktiziert worden ist.

Auch aus diesem Grund haben wir gesehen, dass es so wie bisher nicht weitergehen kann. Die Richtung, die wir eingeschlagen haben, war aus meiner Sicht vollkommen richtig. Ich denke aber, wir hätten diese Politik noch mehr erklären und vermitteln müssen. Vielleicht hätten wir das eine oder andere Projekt nach außen offensiver verkaufen müssen, als wir beispielsweise Strukturfragen gestellt haben, mit denen sich 15 Jahre vorher kein Finanzminister befasst hat: Wie viele Finanzämter braucht dieses Land? Wie muss der Baubereich organisiert werden? Wie viele Gerichte benötigen wir? Wie viele Justizvollzugsanstalten kann sich ein Land mit etwas über 2 Millionen Einwohnerrinnen und Einwohnern eigentlich leisten? Der Kurs hat immer gestimmt, aber aufgrund der hohen Geschwindigkeit der Entscheidungen, nachdem 15 Jahre Strukturen nicht angepasst worden waren, haben wir es unter Umständen versäumt, auf diesem Weg alle Akteurinnen und Akteure breit mitzunehmen, gut zu informieren. Das betraf die Fraktion, das betraf teilweise aber auch die Ressortkolleginnen und -kollegen in den anderen Ministerien. Das kann man kritisieren, trotzdem war diese Arbeit notwendig. Gerade in den ersten fünf Jahren der Großen Koalition ab 2006 war es notwendig, mit der breiten Mehrheit im Parlament und in der Regierung, diese Veränderungen schnell herbeizuführen.

Im Grunde ist es aber doch gut erklärbar. Zu sagen, wir brauchen eine Steuerschwankungsreserve, weil es Konjunkturen gibt und die Steuereinnahmen nicht immer sprudeln, ist nicht schwer erklärbar. Zu sagen, wir brauchen einen Pensionslastenfonds, weil wir in den westdeutschen Ländern sehen, was da für Pensionswellen auf die öffentlichen Haushalte zukommen, ist nicht schwer erklärbar. Woran hat es also gelegen?

Jörg Felgner: Das ist richtig. Eigentlich ist es gut erklärbar, zumal wir uns in einer Phase befunden haben mit sprudelnden Steuereinnahmen – das muss man ja auch sehen. Das war eine Zeit, wo im Bund, im Land, in den Kommunen Überschüsse produziert worden sind. Aber die Erwartungshaltung an ein SPD-geführtes Finanzministerium war riesengroß, jetzt zügig etwas auf den Weg zu bringen, was eine sozialdemokratische Handschrift erkennbar macht. Das ist ein Punkt, der dem entgegenstand. Der zweite Punkt ist: Am Anfang und am Ende unserer Zeit im Finanzministerium standen zwei relativ große Krisen. Die Finanzkrise am Anfang und am Ende unserer Amtszeit war es die Flüchtlingskrise, die unser Land sehr stark beschäftigt und gefordert hat. Wir hatten 2015 eine Situation – jetzt gehen wir mal raus aus dem politischen Bereich und schauen mal nach draußen – in der Bevölkerung, in der eine Meinung vorherrschte: Für die Banken ist das Geld da, für die Flüchtlinge ist das Geld da, und für uns? Auch deshalb gab es die Erwartungshaltung, dass wir die klassischen Ausgabepositionen eines Haushaltes auch nach dieser Zeit weiter verstärken, um eben diesen Eindruck nicht zu bestärken. Ich bin schon froh, muss ich ganz ehrlich sagen, dass in dieser Zeit ein Finanzminister regiert hat, der auch für diese beiden Fälle einen Plan und eine Vorstellung davon hatte, wie diese Krise zu meistern ist und wie es dem Land danach gehen kann. Das fehlt uns heute. Wir leben heute in der nächsten Krisen- und fast Nachkrisensituation, was Corona anbetrifft. Wir stellen jetzt gerade einen Nachtragshaushalt auf und wir sehen, mit welchen massiven Problemen das behaftet ist, weil eine grundsätzliche Orientierung fehlt.

Im Rückblick frage ich mich, ob wir vielleicht manchmal einen Moment zu früh am Markt waren mit unseren Ideen.

Wir haben den Turnaround in der Finanzpolitik in den Jahren von 2006 bis 2016 geschafft, der war vollzogen. Es ist aber seit 2016 genug dafür getan worden, diese Situation wieder schlechter zu organisieren. Bei der Digitalisierung wurde in den Koalitionsverhandlungen 2011 beispielsweise entschieden, dass die Digitalisierung zusammengeführt werden muss in einem Ressort und die

verschiedenen Ressortzuständigkeiten enden müssen, weil auch damals erkennbar war, dass wir diesen Megatrend Digitalisierung verschlafen könnten. Wenn man sich heute die Situation anschaut, sehen wir, dass das auch nach der Zeit konsequenter hätte durchgesetzt werden müssen.

Wenn wir noch einmal nach Mecklenburg-Vorpommern schauen, da hat Rot-Rot damals mit dem Landeserziehungsgeld Sozialleistungen abgeschafft, also ein Tabubruch im Grunde genommen. Die CDU hat dagegen vor dem Landesverfassungsgericht erfolgreich geklagt – verkehrte Welt. Trotzdem hat Rot-Rot das überlebt, und die beiden Parteien regieren weiterhin zusammen. Wäre das für Sachsen-Anhalt damals nicht auch eine Option gewesen, mal eine Sozialleistung abzuschaffen, eine, von der man nach reiflicher Überprüfung sagt, sie hat ihren Zweck erfüllt?

Jörg Felgner: Das war nicht nur eine Option, sondern wir sind diesen Weg auch gegangen. Wir haben aber leider erleben müssen – das ist sozusagen das Schröder-Dilemma, das die SPD nach oder mit dessen Kanzlerschaft ereilt hat –, dass es schmerzhaft sein kann, moderne Strukturen zu schaffen. Ein Finanzpolitiker nähert sich dem Thema immer sehr, sehr nüchtern. Er schaut sich einfach den Durchschnitt aller deutschen Bundesländer an. 16 Werte liegen nebeneinander und man schaut, wo ist mein Land verortet. Wenn ich diesen Vergleich ziehe und dann noch einpreise, wo wir mit unserer eigenen Steuerkraft liegen, wo wir mit unserer eigenen Wirtschaftskraft liegen, dann gilt es, sich in dieses Gesamtkonzert einzusortieren. Denn wir alle kennen die Sprüche aus dem Urlaub in Bayern oder Baden-Württemberg: »Was die sich da im Osten leisten!« Ein Stück weit müssen wir unsere Strukturen da auf den Prüfstand stellen. Wir können sehr wohl Weltspitzenklasse bei der Kinderbetreuung sein, aber nicht in jedem Feld der Sozialpolitik. Aus diesem Grund haben wir uns auf den Weg gemacht und Vorschläge unterbreitet, das Ausgabenniveau des Landes Sachsen-Anhalt bei bestimmten sogenannten Sozialleistungen auf den Bundesdurchschnitt abzusenken. Da gab es natürlich viel Widerspruch. Im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg ist die SPD in Sachsen-Anhalt seit 2006 immer der kleinere Partner der Regierungskoalition.

Zur Abgrenzung vom großen Partner werden die besonders schwierigen politischen Entscheidungen gerne diesem zugeschoben. »Lass die das mal machen« – wie oft habe ich diesen Satz gehört.

Das gipfelte im Landtagswahlkampf in Sachsen-Anhalt beispielsweise darin, dass die Landes-CDU für ihre Politik damit Werbung gemacht hat, dass sie auf Großflächenplakate geschrieben hat »Wir haben die Schuldenuhr umgedreht«, also für ein Ergebnis sozialdemokratischer Finanzpolitik auf einem CDU-Landtagsplakat Werbung gemacht hat, weil es unsere eigene Partei in der Form als Wahlkampfthema nicht erkannt hat.

Nach Ihrer Zeit im Finanzministerium sind Sie 2016 ins Amt des Wirtschaftsministers gewechselt, mussten dann aber wegen einer Unterschrift, die Sie als Staatssekretär im Finanzministerium geleistet hatten, kein Jahr später zurücktreten. Rechtlich ist der damalige Vorwurf inzwischen entkräftet. Hatten Sie damals den Eindruck, der Wirtschaftsminister Jörg Felgner ist jetzt abgestraft worden für die Finanzpolitik des Finanzministers Jens Bullerjahn?

Jörg Felgner: Darauf gibt es keine einfache Antwort. Ich hatte mich innerhalb der zweiten Legislaturperiode, also zwischen 2011 und 2016, entschieden, als Staatssekretär gerne die Seite noch einmal zu wechseln – ich finde auch, fünf Jahre für so eine einzelne Tätigkeit sind ein guter Abschnitt –, und wurde frühzeitig von meiner Partei vor Ort im Harz gefragt, ob ich nicht für den Landtag kandidieren möchte. Anfang 2015 war für mich klar, eine Kandidatur für den Landtag anzustreben. Dann kam die Landtagswahl, aus der die SPD mit einem Ergebnis von knapp über zehn Prozent ging. Danach war klar, dass sich vieles ändern wird. Nach einer längeren innerparteilichen Debatte kristallisierte sich heraus, dass ich für die Funktion als Wirtschaftsminister die Unterstützung aus der Partei bekomme. Aber klar war mir damals natürlich auch, dass ich in dieser neuen Funktion noch mal unter einem stärkeren Licht der Öffentlichkeit stehen würde, dass das, was in den Jahren davor innerhalb des Finanzministeriums entschieden worden ist, stärker durchleuchtet und angeschaut wird und Entscheidungen hinterfragt werden. Genau diese Debatte hatte ich – so realistisch muss man das heute einschätzen – eigentlich schon von Anfang an mit in mein neues Amt genommen.

Im Mai 2016 gab es einen ersten Entwurf eines Prüfberichts, der kritische Fragen dazu gestellt hat, die ich nach meiner Auffassung zu jeder Zeit vernünftig beantworten konnte. Trotzdem gab es eben eine massive öffentliche Diskussion. Ich denke, wenn man sich das von außen anschaut, gab es eine bisher nicht dagewesene öffentliche Kampagne um diese Frage, an der sich Teile der Medienlandschaft in einem Maße beteiligt haben, dass mir im November 2016 gar keine andere Chance blieb, als vom Amt des Wirtschaftsministers zurückzutreten, auch um weiteren Schaden von der SPD, die immer noch relativ gebeutelt nach der Landtagswahl dastand, abzuwenden. Ich bin auch kein Einzelkämpfer, ich arbeite mit einem Team zusammen und das Team wird, je höher man steigt, immer größer und immer vertrauter. Irgendwann war durch den öffentlichen Druck auch ein Punkt erreicht, wo man auch die Leute, die um einen herum sind, die ganz viel geben jeden Tag von früh bis spät, schützen möchte.

Was mir wichtig ist: Erstens steht heute fest, dass es keine Verfehlung war, die eine juristische Konsequenz hat. Zweitens gab es an der Frage der Amtsführung, die ich in der Zeit im Finanzministerium und im Wirtschaftsministerium hatte, keine Kritik, sondern eher Bedauern, dass das so ausgegangen ist.

Das ist zwar im Nachgang nicht wirklich zentral, aber für mich als Person ist es ein wichtiger Punkt, um das für mich einzuordnen. Denn da mache ich auch keinen Hehl draus: Die Frage des Rücktritts war schon die schwerste und einschneidendste Entscheidung, die ich in meinem beruflichen Leben getroffen habe. Aber ich hege keinen Groll, ich schaue immer positiv nach vorn. Und deshalb bin ich da mit mir – und ich sag das an der Stelle ganz ausdrücklich – auch mit Jens Bullerjahn im Reinen. Ich finde, im Rückspiegel sieht man ja, dass es durchaus sinnvoll sein kann, so ein Amt wie das des Finanzministers zu begleiten, das verantwortungsvoll zu machen und in die Zukunft zu schauen. Einer muss es tun, es ist wichtig, dass es so gut wie möglich getan wird, von daher: Das beste Personal gehört immer ins Finanzministerium.

Letzte Frage: Sie sind Kreisvorsitzender der SPD im Harz. Was ist von Ihnen in den nächsten Jahren zu erwarten? Worauf kann sich der Harz freuen?

Jörg Felgner: Ich werde in ein paar Wochen 50 Jahre alt, da hat man noch viel vor sich. Ich habe im Moment viele Ideen, gerade was man vor Ort für die SPD tun kann. Ich konnte jahrelang viel zu wenig im Ehrenamt arbeiten – gelingt mir eigentlich erst seit fünf Jahren wieder –, um ein Stück weit das zurückzugeben, was ich 20 Jahre lang von meiner Partei an Unterstützung und Rückenwind für Magdeburg bekommen habe. Das gibt es jetzt an der Stelle zurück, hoch engagiert.

Lieber Jörg Felgner, wir danken Ihnen für das offene Gespräch.



Matthias Kollatz

Geht das überhaupt? Berlin auf dem Weg vom Nehmer- zum Geberland

Schaut man auf die Geschichte der Bundesrepublik (West), so gibt es bisher nur ein Beispiel für den langen Marsch eines Bundeslandes vom Nehmer- zum Geberland: den Freistaat Bayern, ein Flächenland. Seit der deutschen Wiedervereinigung ist kein Beispiel in Sicht und schon gar nicht das eines ostdeutschen Bundeslandes oder eines Stadtstaates – Stadtstaaten erhalten im Länderfinanzausgleich eine andere Einwohnerwertung, weil sie typischerweise viele Leistungen für ihr Umland erbringen, weshalb zum Beispiel das selbst nach BIP pro Kopf, also pro Einwohnerin/Einwohner, reichste Bundesland Hamburg keineswegs in jedem Jahr ein Geberland ist. Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob das mit der Wiedervereinigung Deutschlands gegründete Land Berlin sich eine Chance erarbeitet hat, in den nächsten 30 Jahren, also bis etwa zur Mitte des Jahrhunderts, sich von ganz unten nach oben zu schieben. Dass Berlin nach der Wiedervereinigung 1990 binnen zehn Jahren ganz unten gelandet war, war teilweise selbstverschuldet (Zusammenbruch der vom Land gesteuerten Bankgesellschaft Berlin) und teilweise externen Zwängen folgend (Ost- und West-Berliner Verwaltung hatten nicht viel gemein, sie waren aber jede für sich deutlich überdimensioniert).

Es sieht so aus, als sei Berlin trotz seiner schwierigen Ausgangsposition das einzige Bundesland, das diese Chance gegenwärtig hat – konsequent in 20 Jahren seit dem Tiefpunkt mit dem Zusammenbruch der Berliner Bankgesellschaft 2001 trotz vieler interner Anfechtungen erarbeitet.

Die mediale Wahrnehmung Berlins ist eine andere, es fehlt dort nicht am negativen Superlativ. Von einem »gescheiterten Staat« ist gern die Rede. Das hält aber 20 Jahre nach diesem Tiefpunkt keinem Realitätstest stand, mag es auch noch so oft wiederholt werden.

Die Wirklichkeit zeigt Einwohnerzuwachs und seit vielen Jahren Mitgliedschaft in der Spitzengruppe unter den Ländern in Deutschland beim Wirtschaftswachstum. Manches beim Berlin-Bashing ist schlecht verhülltem Neid geschuldet, dass z. B. die Start-up-Szene in Deutschland nicht dorthin ging, wo sie dem Geld folgend sollte, sondern nach Berlin. Manches davon beruht aber auch auf der fast selbstzerstörerischen Lust in Berlin, nicht über den eigenen Tellerrand zu blicken und Schlampigkeit und schwache Ausführungen quasi zu Naturgesetzen zu erklären (»Dit is Berlin«).

Trotz medialer Nicht- oder Anderswahrnehmung tut sich was in Berlin, es rückt nach vorne im Verhältnis zu anderen Ländern und Städten in Deutschland. Im Herbst 2021 stieg Berlin auf das Siegerpodest des seit vielen Jahren ermittelten Städterankings in Deutschland für Entwicklung und Dynamik (vor Heilbronn, Leipzig und Lübeck). »Berlin holt den Spitzenplatz. Bei der Dynamik holt die Metropole immer weiter auf. Die Industrie mag nie wieder an die Spree zurückkehren, aber Start-ups, starke Universitäten und zahlreiche Forschungseinrichtungen sorgen für hoffnungsvolle Innovationsschübe. Der Arbeitsmarkt ist nirgendwo so dynamisch wie in der Hauptstadt (Platz 1), aber auch der Immobilienmarkt liegt ganz weit vorn (Platz 2)«, lautete das Fazit im Städteranking 2021 der »Wirtschaftswoche« vom 19.11.2021.

Der 2016 reformierte Länderfinanzausgleich soll die Einnahmen pro Einwohnerin/Einwohner der Bundesländer einander annähern, ohne die Unterschiede voll auszugleichen. Für Stadtstaaten wird dabei eine höhere Gewichtung der Einwohnerinnen und Einwohner, die sogenannte »Veredelung«, vorgenommen, sie werden mit 1,35 angesetzt, um damit die



Foto: Tobias von dem Berge

Dr. Matthias Kollatz
1957 in Jugenheim (Hessen) geboren

2018–2020 Vorsitzender des Vorstandes der Tarifgemeinschaft deutscher Länder
2014–2021 Finanzsenator von Berlin
2012–2014 Senior Adviser PricewaterhouseCoopers
2006–2012 Mitglied des Vorstands in der Europäischen Investitionsbank
1996–2006 Führungspositionen in der Helaba Landesbank Hessen-Thüringen
1991–1996 Gruppenleiter im Hessischen Landesentwicklungsministerium
1981–1991 Ingenieur und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Berlin und TH Darmstadt
1988 Dr.-Ing. TU Berlin
1986 Dipl.-Volksw. TU Berlin
1981 Dipl.-Ing.-Physik TH Darmstadt

Leistungen der Stadtstaaten für die nationale Gemeinschaft (z. B. bei universitärer Ausbildung) oder Infrastruktur für die umliegenden Länder (z. B. bei Universitätskliniken, ÖPNV bei Pendlerinnen und Pendlern) auszugleichen.

Im folgenden Abschnitt wird deshalb zunächst der Länderfinanzausgleich beschrieben. Anschließend werden dann einige Entwicklungstrends vorgestellt und bewertet, ehe abschließend ein Ausblick in die längerfristige Zukunft gewagt werden soll.

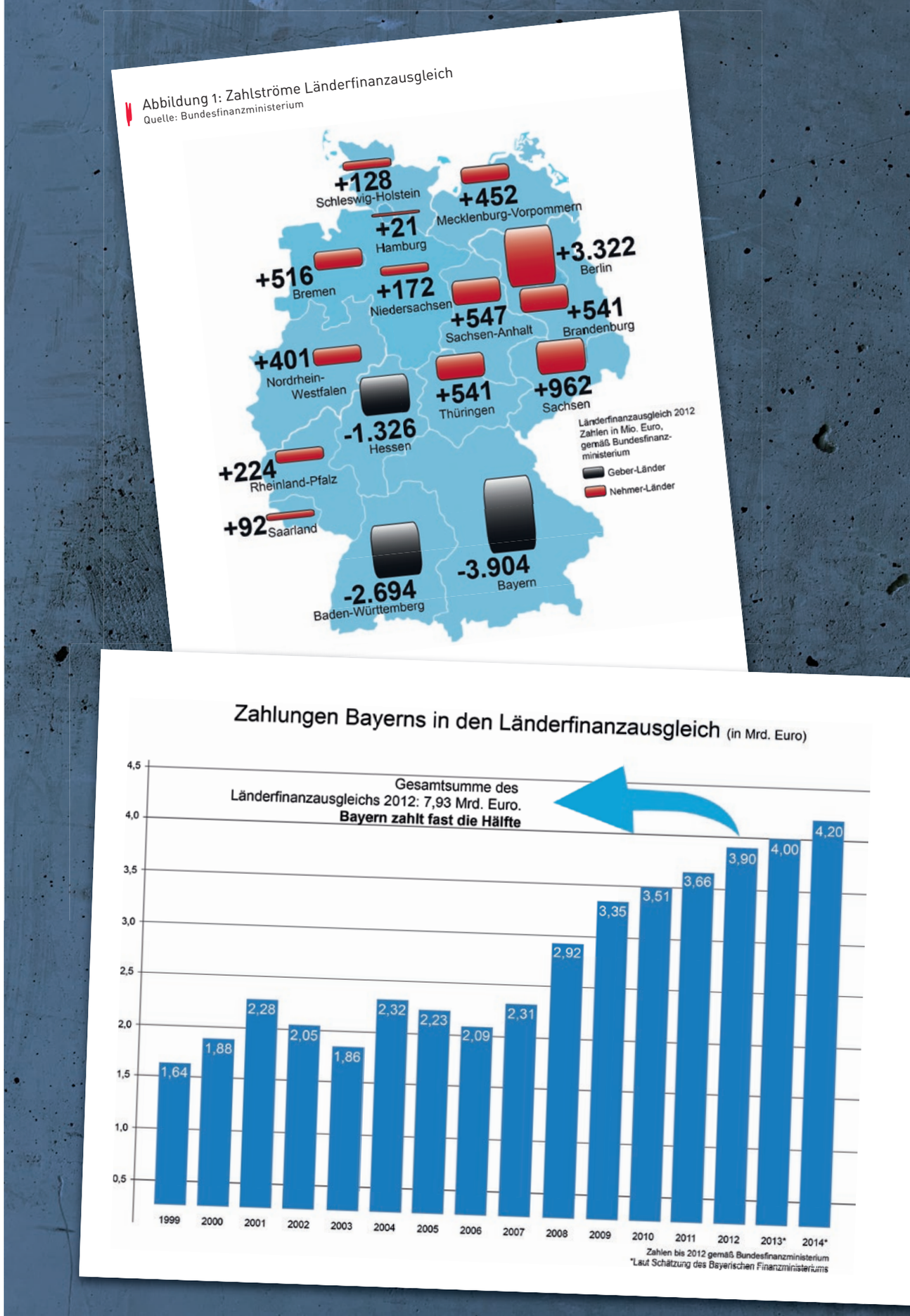
Der Länderfinanzausgleich

Nach mehreren Jahren des Nichtzustandekommens einer Neuregelung hatten zwei der drei Geberländer – nämlich Bayern und Hessen – am 25.3.2013 Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich eingereicht. Die Positionen der Beteiligten lagen weit auseinander und können kurz so zusammengefasst werden:

Der Länderfinanzausgleich hatte bereits in der seit 2005 bestehenden Form eine vertikale (ein Ausgleich vom Bund zu den Ländern) und eine horizontale Komponente (ein Ausgleich von Land zu Land). In der Öffentlichkeit am meisten diskutiert wurde der horizontale Ausgleich (vgl. Abbildung 1, eine Grafik, die das Land Bayern anlässlich seiner Klage veröffentlichte). Den Geberländern ging es darum, das Ausgleichsvolumen insgesamt zu verringern, jedenfalls aber die horizontale Komponente. Damit war auch ein möglicher Kompromissweg angedeutet, nämlich die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern so zu verändern, dass bei der Verteilung der Umsatzsteuer direkt den finanzschwächeren Ländern mehr zugebucht und zudem die vertikale Komponente des Länderfinanzausgleichs ausgebaut wird.

Die Ausgleichsbeträge im Länderfinanzausgleich machten in den Jahren 2005–2013 3,14 Prozent an der Finanzkraft der Länder aus (die Jahreswertung für 2013 lag z. B. bei 3,03 Prozent) und fielen somit niedriger aus als die ursprünglich erwarteten 3,84 Prozent bei Festlegung des Länderfinanzausgleichs. Deshalb lief aus Sicht der deutlichen Mehrheit der Länder die Klage von Bayern und Hessen ins Leere. Die Zahlen zeigten in der Sichtweise der Mehrheit weder zu hohe Ausgleichsbeträge noch die behaupteten Fehlanreize des Länderfinanzausgleichs, da in Wirklichkeit eher eine divergente Entwicklung zu beobachten war mit einer relativen Stärkung der starken und einer relativen Schwächung der schwachen Länder.

Für die drei sehr hoch verschuldeten Bundesländer Bremen, Saarland und Berlin wollte der Bund möglichst gesonderte Unterstützungsmittel des Bundes in Form einer Altschuldenregelung vermeiden, jedenfalls aber für Berlin, das Bundesland mit der höchsten Verschuldung von gut 63 Milliarden Euro in der Spitze. Der mögliche Kompromissweg lag also im für Berlin schwierigen Verzicht auf eine Altschuldenregelung und eine Teilkompensation mittels einer gewissen Schuldentilgungskapazität durch die Regelzuweisungen, wenn Ausgabendisziplin gesichert werden kann.



Die ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) sahen sich einem 2019 auslaufenden Solidarpakt II gegenüber. Ohne eine möglichst langfristig angelegte Anschlusslösung hätte sich die Situation dieser fünf Bundesländer unakzeptabel verschlechtert, weil trotz des Versprechens blühender Landschaften und erheblicher Fortschritte zu viele Einwohnerinnen und Einwohner abgewandert waren, industrielle Produktion in wesentlichem Umfang abgezogen und meist nach Westdeutschland verlagert worden war sowie die eigenen Landes- und Kommunalsteuereinnahmen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben waren. Berlin hatte als »Teil-Ost-Bundesland« von 2011 bis 2019 einen Rückgang von 141 Millionen Euro jährlich aufwachsend (also insgesamt 1,27 Milliarden Euro, die ab 2019 jährlich nicht mehr zur Verfügung stehen) zu verkraften sowie zusätzlich ohne Nachfolgeregelung eine Einnahmekürzung um 479 Millionen Euro Ende 2019 (angesichts eines in 2014 geschätzten Haushaltsvolumens von insgesamt 28 Milliarden Euro). Die Nachfolgeregelung konnte im Wesentlichen nur über einen Ausbau der vertikalen Angleichungsstufe erfolgen, ein Schlüssel dazu konnte die stärkere Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft (bislang lediglich 64 Prozent) sein.

Alle Länder betonten, dass sie eine Verschlechterung der bisherigen Situation nicht akzeptieren würden, bei den Stadtstaaten bedeutete das insbesondere, dass es bei der Veredelung der Einwohnerinnen und Einwohner bleiben müsse.

Nach vielen Gesprächsrunden war zunächst für eine Konferenz der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten im letzten Quartal 2014 eine abschließende Entscheidung vorgesehen, um für alle Beteiligten in den Jahren 2015–2019 ausreichend Zeit einzuräumen, sich auf die neue Situation vorzubereiten. Das gelang nicht. Ein Abstimmungstermin mit der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und -chefs der Länder im Juni 2015 sowie eine Sonder-Ministerpräsidentenkonferenz im Juli 2015 brachten ebenfalls nicht den erhofften Durchbruch. Die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten entwickelten aber eine gemeinsame Position und setzten sich für eine (zu dynamisierende) Zahlung des Bundes in einem neuen System von 9,65 Milliarden Euro jährlich ein. Da der Bundesfinanzminister Schäuble eine Finanzierungszusage von 8,5 Milliarden Euro maximal für möglich hielt, kam eine Einigung nicht zustande. Die »Süddeutsche Zeitung« brachte am 4.12.2015 die Position der Länder treffend auf den Punkt: »Kernvorschlag der Länder ist es, den Finanzausgleich in seiner derzeitigen Form völlig abzuschaffen. Als Ersatz bieten sie einen Verteilungsmechanismus an, der über die Einnahmen aus der Umsatzsteuer arbeitet. Die werden derzeit verteilt, bevor es zum eigentlichen Finanzausgleich kommt. Mit diesem Trick ist vor allem Nordrhein-Westfalen gedient, das so nach langen Jahren wieder zum Zahlerland werden würde und sich nicht mehr von Bayern anhören müsste, auf seine Kosten zu leben. Doch auch die derzeitigen Zahlmeister des Länderfinanzausgleichs würden profitieren. Bayern, Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg hätten mit den zusätzlichen Mitteln des Bundes mehr Geld zur Verfügung – insgesamt etwa zwei Milliarden Euro. Die zuletzt so unzufriedenen Ostländer könnten mit einem satten Plus von ebenfalls zwei Milliarden Euro rechnen.«

In zweitägigen Beratungen im Format einer Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs mit der Bundeskanzlerin, dem stellvertretenden Bundeskanzler und dem Bundesfinanzminister kam es am 14.10.2016 zu der Verständigung, bei der der Bund finanziell einen großen Schritt auf die Länder zuging und aus seiner Sicht brutto 9,5 Milliarden Euro für den neuen Finanzausgleich bereitstellte, die Länder umgekehrt bei sechs Themen dem Bund entgegenkamen (Infrastrukturgesellschaft Verkehr für Bundesautobahnen, Digitalisierung mit bundeszentralen Anwendungen, erweiterte Bundeskompetenzen zur (Mit-)Finanzierung im Bildungsbereich, Kontrollrechte des Bundes bei Mitfinanzierungen, Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung, Anhebung der Altersgrenze des Unterhaltsvorschusses von 12 auf 18 Jahre). Das entsprechende Gesetzesverfahren wurde im Juni 2017 mit zahlreichen grundgesetzlich und einfachgesetzlichen Änderungen abgeschlossen – vergleichsweise kurz vor dem Inkrafttreten der neuen Regelungen Ende 2019.

Die wichtigste Änderung besteht darin, dass ab 2020 die Umsatzsteuerverteilung keinen Umweg mehr nimmt, indem sie erst zu einem höheren Anteil nach Einwohnerzahl verteilt und von den Ländern vereinnahmt wird, um anschließend in einem zweiten Schritt zwischen den Ländern aufgeteilt zu werden. Diese Aufteilung erfolgt bereits im Rahmen der Abrechnung der Umsatzsteuer durch den Bund als Dienstleister, der die den Ländern zustehende Umsatzsteuer bereits im ersten Schritt direkt zuordnet.

> Es gibt also keine »Geberländer« und keine »Nehmerländer« mehr, sondern nur noch Länder, bei denen der Bund Zu- bzw. Abschläge vornimmt.

Der Bund stellt zudem einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer als früher für die Länder bereit (dynamischer Anteil), ein größerer Teil der vom Bund zugestandenen Erhöhung der Gesamtsumme fließt als Festbetrag (statischer Anteil).

Nach seinerzeitiger Schätzung des Landes Berlin (Finanzplanung 2017–2021 durch die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen) führt das neue System ab 2020 dazu, dass die Länder selbst insgesamt etwa zwei Drittel der Ausgleichsleistungen tragen, der Bund insgesamt in etwa ein Drittel. Modellrechnungen für das Land Berlin zeigten für 2021, dass die drohende Schlechterstellung bei Auslaufen des Solidarpakts von 479 Millionen Euro vermieden werden konnte, weil die Mehreinnahmen nach

dem neuen Länderfinanzausgleich auf 490 Millionen Euro geschätzt wurden. Bei der Rücknahme ihrer Klage gegen den Länderfinanzausgleich im September 2017 schätzten die Ministerpräsidenten der beiden Bundesländer die Entlastungen ab 2020 jährlich auf 1,4 Milliarden Euro für Bayern bzw. 500 Millionen Euro für Hessen.

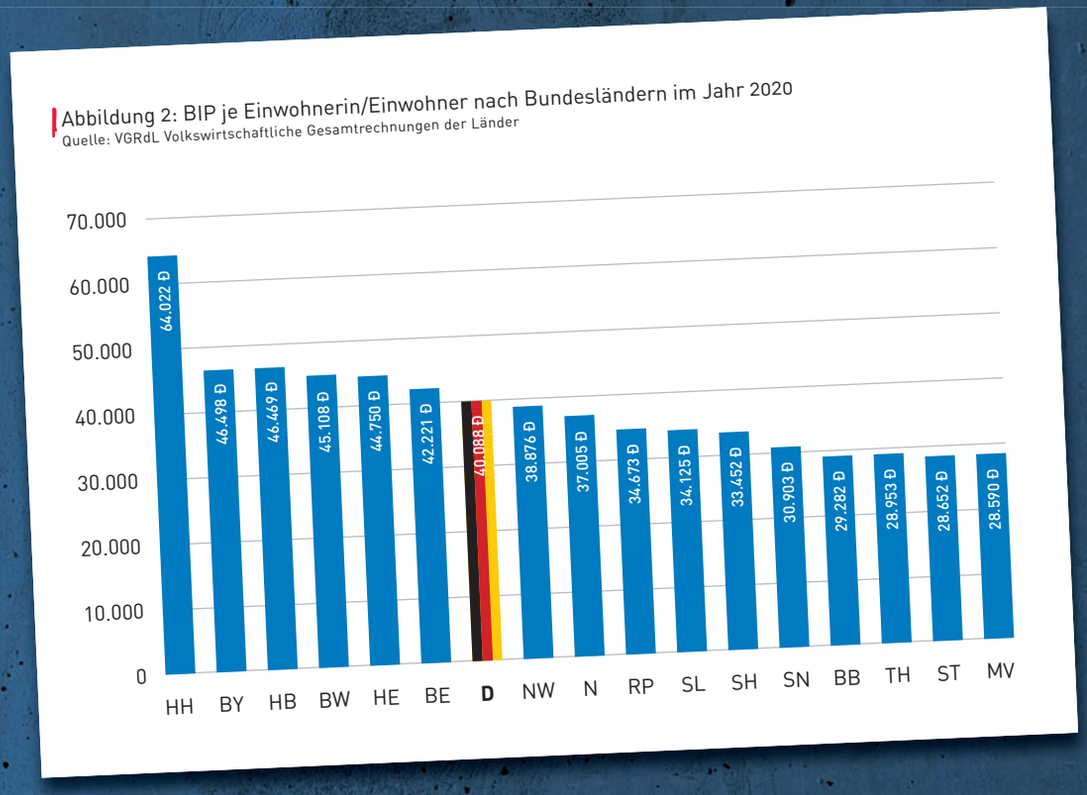
Der Bund bezieht in seine Darstellung auch fachbezogene Programme ein, wie z. B. ÖPNV-Entflechtungsmittel nach GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), weil er unterstellt, dass sie andernfalls ausgelaufen wären. Klammert man diese – weil nicht wirklich sachgerecht – aus, so verbleiben die Altschuldenhilfe, die Ergänzungszuweisungen für strukturelle Arbeitslosigkeit, zum Ausgleich für durchschnittsorientierte Forschungsförderung, zum Ausgleich der Gemeindesteuerkraft und schließlich zu den Kosten politischer Führung. Berlin erhielt im Jahr 2020 von insgesamt vom Bund dafür gezahlten 2.245,6 Millionen Euro den Betrag von 58,7 Millionen Euro (2,6 Prozent). Dieser geringe Betrag dient zum Ausgleich der Kosten politischer Führung, den finanzschwache kleine Bundesländer erhalten.

Der neue Länderfinanzausgleich bezieht sich auf die jährlichen Einnahmen des jeweiligen Bundeslandes unter Berücksichtigung von 75 Prozent der kommunalen Einnahmen. Entscheidend für die weitere Betrachtung hier soll das Volumen der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung des Bundes sein. Im Startjahr 2020 – mögliche Effekte der Coronapandemie wurden nicht herausgerechnet – betrug das Volumen der Zu- und Abschläge 14,8 Milliarden Euro, während das Volumen nach der Rückrechnung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bei den Zahler- und Nehmerländern in 2019 18,7 Milliarden Euro betragen hatte. Der Zuschlag für Berlin betrug in 2020 nach Angaben des BMF 3,5 Milliarden Euro (2019: 3,6 Milliarden), sowie um zwei Vergleichswerte darzustellen, der Abschlag für Hamburg in 2020 0,2 Milliarden Euro (2019: 0,5 Milliarden) und Bayern in 2020 7,8 Milliarden Euro (2019: 9,2 Milliarden).

> Diese Zahlen zeigen, dass in Bezug auf Berlin der vielfach in der Öffentlichkeit dargestellte wachsende Abstand zu den nach dem Maßstab des Länderfinanzausgleichs erfolgreichen Bundesländern nicht mehr wächst, sondern abnimmt.

Im Folgenden werden die dem zugrundeliegenden Entwicklungen und Trends beschrieben.





Die relative Stärke der Bundesländer

Der Finanzausgleich bezieht sich auf die Einnahmen der Bundesländer. Die Steuereinnahmen der Länder reagieren rasch, z. B. auf Veränderungen der Einwohnerzahl oder der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze, aber ausgesprochen langsam auf Veränderungen der Vermögenssituation der Einwohnerinnen und Einwohner, die sich z. B. in den vererbten Vermögen und damit zusammenhängend der Erbschaftssteuer ausdrücken. Aufholprozesse werden insbesondere dann erfolgreich sein, wenn sie kurzfristig und langfristig wirkende robuste Trends entwickeln und fortschreiben.

Der gängigste Messwert für einen Aufholprozess ist das BIP pro Kopf. Vergleicht man dort Berlin mit NRW, so liegt der niedrigste Wert für Berlin im Jahr 2004 bei 94,2 Prozent des durchschnittlichen BIP pro Kopf. Der Wert für NRW liegt in diesem Vergleichsjahr exakt bei 100 Prozent, an der Grenze zwischen überdurchschnittlich und unterdurchschnittlich. 2014 lag Berlin bei 95,1 Prozent, NRW bei 97,1 Prozent, im Jahr 2020 weist die Statistik für Berlin 105,3 Prozent und für NRW 97,0 Prozent aus. Während NRW sich ab 2014 wirtschaftlich parallel mit dem Wachstum in Deutschland entwickelte, konnte Berlin ein überdurchschnittliches Wachstum erreichen. Im Rahmen des neuen Länderfinanzausgleichs wurde für NRW im Jahr 2020 ein Abschlag von 0,6 Milliarden Euro verbucht – eines von fünf Bundesländern mit einem Geberabschlag.

Im Jahr 2020 zeigt die Darstellung (Abbildung 2) als Durchschnittswert des BIP pro Kopf in Deutschland 40.088 Euro sowie sechs Bundesländer mit überdurchschnittlichem BIP pro Kopf – Hamburg deutlich an der Spitze mit 64.022 Euro, Berlin auf dem sechsten Platz mit 42.221 Euro. Im Jahr 2014 hatte der Wert für Berlin noch 34.395 Euro betragen.

> Es wird aus den Zahlen deutlich, dass Berlin seit 2014 zwar bereits enorm an wirtschaftlicher Stärke gewonnen hat und nun zu den überdurchschnittlich (wirtschafts-)starken Bundesländern gehört. Da Berlin aber gleichzeitig ein Stadtstaat ist, wird der Weg hin zu einem Abschlagsland beim Länderfinanzausgleich noch sehr weit sein und sicher Jahrzehnte umfassen.

Der Hamburger Wert zeigt, dass Berlin sein Steueraufkommen pro Kopf um weitere gut 30 Prozent bzw. das BIP pro Kopf in etwa um weitere 50 Prozent steigern muss, um Abschlagsland zu werden.

Dynamik kann das Unmögliche möglich werden lassen

Im vorigen Abschnitt wurde deutlich, dass ein Stadtstaat noch lange nicht zum Abschlagsland wird, selbst wenn er überdurchschnittliche wirtschaftliche Stärke erreicht. Die Ursache liegt darin, dass die Einwohnerveredelung den Stadtstaaten erheblich dabei hilft, ihre überproportionalen Aufwendungen für die umliegenden Gemeinden, aber auch für den Gesamtstaat zu schultern.

> Falls es überhaupt einen Weg dahin gibt, aus der Ausgangsposition der wirtschaftlichen Schwäche nicht nur zu überdurchschnittlicher wirtschaftlicher Stärke zu gelangen, sondern zur nationalen Spitze aufzuschließen, führt er über eine langfristig anhaltende überdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik.

Andere Ausgleichs- und Finanzierungsinstrumente werden das weder leisten können noch wollen.

Dazu ein Beispiel: Für die besondere Hauptstadtsituation soll zusätzlich ein sogenannter Hauptstadtfinanzierungsvertrag zwischen dem Bund und dem Land Berlin Ausgaben abfangen – wie z. B. für Polizeieinsätze anlässlich der zahlreichen Staatsbesuche und der Vielzahl hauptstadtbedingter Demonstrationen. In diesem periodisch erneuerten Vertrag hat der Bund die Teilfinanzierung von Kulturinstitutionen wie z. B. der Opernstiftung, der Berlinale, der Philharmonie sowie des Jüdischen Museums sowie der Infrastruktur wie der Verlängerung der U5 (Parlaments U-Bahn) oder mit einem Pauschalbeitrag für Polizeieinsätze geleistet. Diese Vergütungen gehen weder in das Steueraufkommen des Landes Berlin ein noch in den Länderfinanzausgleich. Soweit es in diesem Rahmen zu Grundstücksabtretungen oder -tauschen kommt, werden keine Finanzströme abgebildet. Der aktuell gültige Vertrag gilt für die Jahre 2018–2027 und umfasst ein jährliches Finanzvolumen von etwa 200 Millionen Euro, im Jahr 2020 steht das für knapp sechs Prozent des Zuschlags vom Finanzausgleich. Auch wenn das Land Berlin in den Gesprächen zum Vertrag regelmäßig die Position vertritt, dass der Bund insbesondere bei den Polizeieinsätzen weit hinter den tatsächlichen Aufwendungen zurückbleibt, werden solche Verträge nicht den Weg zur nationalen Spitzengruppe bahnen. Das kann nur über die dynamische Steigerung der eigenen Leistungsfähigkeit gelingen.

Die Entwicklung der Vergangenheit war durch massive Ressourcen-Umlenkung von den 14 DDR-Bezirken nach Ost-Berlin einerseits und den Ausgleich ungefähr der Hälfte des West-Berliner Haushalts durch den Bund sowie zusätzlich erhebliche steuerliche Subventionen geprägt. Sehnsüchtig hofften viele in West-Berlin auf die Rückkehr der nach dem Zweiten Weltkrieg abgewanderten Unternehmenszentralen und in Ost-Berlin viele auf die Wiederbelebung der durch den Prozess der deutschen Einheit und die Eins-zu-eins-Umstellung geschlossenen Industriebetriebe. Erst nachdem sich die Hoffnung auf einen naturwüchsigen Boom nach der Wiederherstellung der Einheit Berlins zerschlagen hatte, der Berlin rasch zu einer Fünf-Millionen-Menschen-Metropole hätte wachsen lassen sollen, setzte sich mühsam die Erkenntnis durch, dass in kleinen Schritten Neues geschaffen, entwickelt und gesichert werden muss.

Dafür steht am sichtbarsten der in der Regierungszeit von Wowereit gelungene Ausbau Berlins als nationale und internationale Kultur- und Tourismusdestination. Ein weiteres neues Element ist das Bevölkerungswachstum, das im Kern dadurch getrieben ist, dass Berlin zu einem Sehnsuchtsort der Jugend weit über Deutschland hinaus wurde.

Nachdem die Bevölkerung von 1995 bis 2011 von 3,5 Millionen auf 3,3 Millionen abgenommen hatte, stieg sie ab 2012 wieder an bis auf 3,7 Millionen in 2019. (Seitdem scheint wegen Corona der Zuwachs unterbrochen – es wird darauf ankommen, dass an den Zuwachs nach Corona wieder zumindest dem Grunde nach angeknüpft werden kann, weil die Zuwanderung an Talenten für innovative und hochqualifizierte Arbeitsplätze in neuen Unternehmen davon zumindest teilweise abhängt.) Gab es Anfang dieses Jahrtausends noch Befürchtungen, dass eine mögliche Bevölkerungszunahme Berlin eher schade als nutze, weil sie nur aus der Armutseinwanderung in die Sozialsysteme bestehen könne, haben sich diese pessimistischen Sichtweisen als grundlegend falsch herausgestellt. Die Chance Berlins liegt darin, nicht um den Zuzug der »Reichen« im deutschen und europäischen Maßstab zu konkurrieren, sondern um den Zuzug derer, die »noch nicht reich« sind, aber etwas in Berlin aufbauen und Teil einer weltoffenen Stadt sein wollen.

Eine langfristige Entwicklungsdynamik setzt voraus, (1.) nicht nur auf sich selbst zu schauen und sich selbst genug zu sein, (2.) sich nicht nur in Deutschland zu vergleichen und sich dort nach vorne zu arbeiten, sondern auch (3.) auf Europa zu schauen und hier insbesondere auf die europäischen Hauptstädte. Da es darum geht, Neues zu schaffen, kann das nicht immer, aber immer öfter auch an anderen Plätzen und in anderen Ländern entstehen. Abbildungen 3 und 4 zeigen zusammenfassende Ergebnisse aus einer Studie aus dem Jahr 2019 des DIW mit Unterstützung der Bertelsmann-Stiftung zur Entwicklung Berlins im Vergleich zu anderen europäischen Hauptstädten. Auf Basis eines auf Vollständigkeit angelegten Indikatortableaus mit acht Dimensionen betrachtet das Autorenteam die Entwicklung in den meisten europäischen Hauptstädten über den Zeitraum von circa zehn Jahren. Eine wichtige Erkenntnis liegt darin, dass es sehr wohl Indikatoren wie Nachhaltigkeit gibt, bei denen Berlin viel getan hat, gleichwohl sich in der Positionierung nicht verbessern konnte (und auf Platz 11 von 16 verlieb). Umgekehrt gibt es Indikatoren wie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, bei der offensichtlich auch andere Hauptstädte mit Problemen zu kämpfen haben; Berlin verzeichnet dort Stillstand und leichte Rückschritte, bleibt aber in der Positionierung gleich (auf Platz 12). Die wahrnehmbarsten Verbesserungen in der relativen Positionierung, die gemessen wurden, betreffen Talent, Mobilität, Toleranz und Lebenszufriedenheit. Insbesondere bei der Dimension Talent liegt Berlin auf Platz 4, und es ist ein Schlüssel für eine langfristige Entwicklungsdynamik, hier eine weitere Verbesserung zu erreichen.

Dass Berlin nach dieser Studie deutlich besser werden kann mit vielen Positionierungen in der unteren Hälfte, zeigt sehr deutlich den Startpunkt, von dem sich Berlin auf den Weg machte nach dem Desaster der Berliner Bankgesellschaft Anfang des Jahrtausends und dem Platzen der seinerzeit erträumten Wachstumsblase zu einer Fünf-Millionen-Metropole – ohne sich der Mühe des schrittweisen Aufbaus neuer zukunftsorientierter Wirtschaftssparten in Konkurrenz zu anderen zu unterziehen.

Abbildung 3: Rangplätze Berlins im Hauptstadtvergleich (2015-2018)
Quellen: Eurostat, OECD; eigene Berechnungen. Version: 20.1.2020

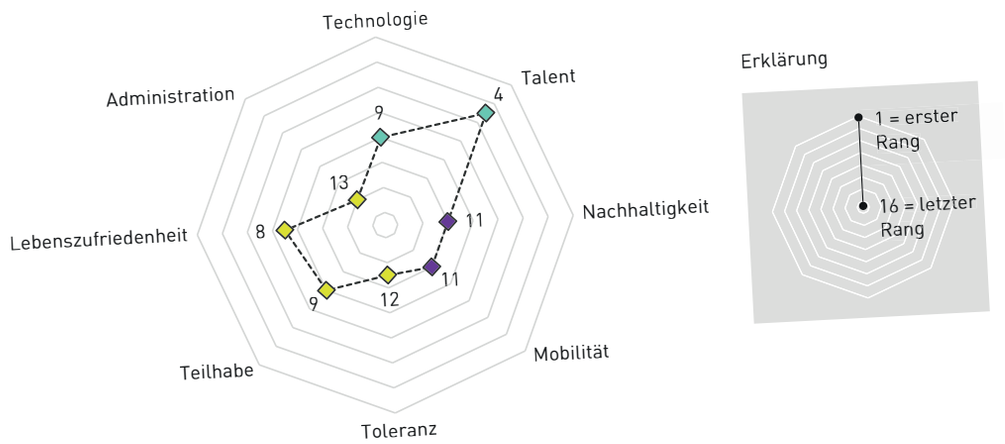
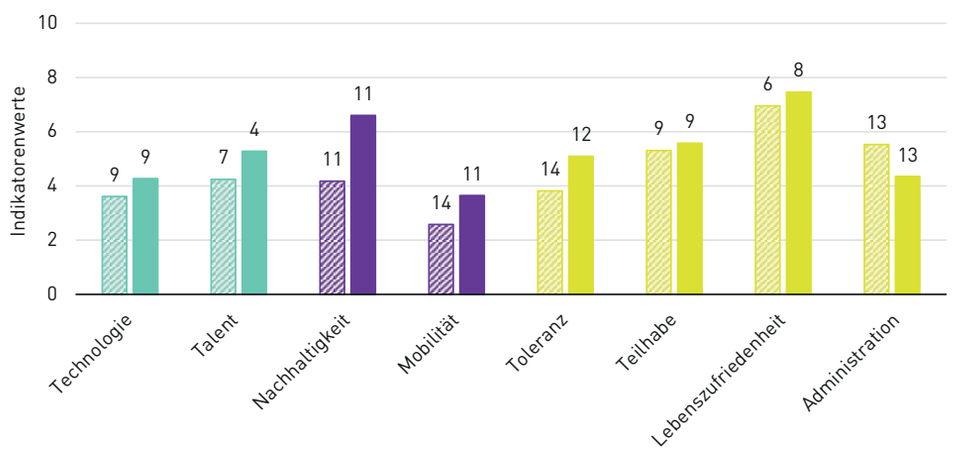


Abbildung 4: Entwicklung der Indikatorenwerte in Berlin entlang der acht Zielkategorien. Indikatorenwerte sind nach oben abgetragen, Rangplätze als Beschriftung über den Balken
Quellen: Eurostat, OECD; eigene Berechnungen. Version: 20.1.2020



Gegenüber dem Startpunkt Anfang des Jahrtausends hat Berlin erhebliche Fortschritte erreicht. Es gibt aber keinen Anlass, sich zurückzulehnen. Mut macht, dass Veränderungen und Verbesserungen aus eigener Kraft möglich sind, denn ganz überwiegend wurden die Fortschritte in anderen europäischen Hauptstädten in den vergangenen Jahrzehnten auch aus eigener Kraft erreicht.

Beschäftigung, Vermögenswerte, Produktivität und Entwicklungswege

Bei den Arbeitsplätzen hat sich in Berlin eine dynamische Entwicklung eingestellt, die sowohl vom öffentlichen Sektor (wie dem Ausbau der Bundesbehörden in der Hauptstadt Berlin) als auch überwiegend dem privaten Sektor (wie dem Start-up-Sektor und der Gesundheitswirtschaft) getragen ist. Die Zahl der Erwerbstätigen betrug in 2013 1,780 Millionen Personen, im Jahr 2020 2,068 Millionen, also 16 Prozent mehr. Deutschlandweit wurden sechs Prozent Zuwachs gemessen, in Ostdeutschland ohne Berlin lediglich gut ein Prozent. Bayern und Hamburg liegen jeweils bei gut acht Prozent. Eine langfristige, überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung ist möglich, erfordert aber auch mit öffentlicher Unterstützung eine attraktive Positionierung in jeweils neuen Sektoren, den Neubau von insbesondere preiswertem Wohnraum im Stadtgebiet sowie den Ausbau und die ökologische Modernisierung der Infrastruktur.

Vermögenswerte einer Gesellschaft bauen sich üblicherweise über mehrere Generationen in Friedenszeiten auf. In Berlin war das nach dem Zweiten Weltkrieg nicht der Fall. Die kommunistische Herrschaft in Ost-Berlin bis zur friedlichen Revolution 1989 lehnte private Vermögenswerte im Wesentlichen ab und war umgekehrt als gesellschaftliche Organisationsform nur sehr eingeschränkt in der Lage, die gesellschaftlichen Vermögenswerte zu erhalten und auszubauen. Vieles von dem, was vorhanden war, wurde dann durch den Prozess der deutschen Einheit zudem entwertet. Die »Frontstadtsituation« in West-Berlin führte zu einer Abwanderung von privaten Vermögen in das als sicherer eingeschätzte Westdeutschland, öffentliche Vermögenswerte waren zwar gegenüber Ost-Berlin höher, aber im internationalen Vergleich mit den westeuropäischen Hauptstädten gering.

> Nicht nur, aber auch deshalb ist eine langfristige Finanzstrategie des »Konsolidierens und Investierens« so wichtig, weil der Abbau des Investitionsrückstands vermutlich noch eine Generation von etwa 30 Jahren benötigt.

Das stellt eine große Herausforderung dar, ist aber mit Finanzdisziplin möglich.

Wie in allen ostdeutschen Bundesländern sind die Vermögensteuern in Berlin deutlich geringer als in Westdeutschland. Ein guter Indikator für den Aufbau von privaten Vermögenswerten stellt die Erbschaftsteuer dar. Die jährlichen Einnahmen lagen in Berlin in den Jahren 2015–2020 zwischen 0,24 und 0,44 Milliarden Euro. Im Jahr 2021 kam es zu einem deutlichen Anstieg auf 0,57 Milliarden Euro. In den Steuerschätzungen für 2021 hatte das halb so große Hamburg leicht höhere Werte ausgewiesen als Berlin. Es sieht nunmehr so aus, als würde das doppelt so große Berlin erstmals an Hamburg dem Absolutwert nach vorbeiziehen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es sich um einen Einmaleffekt oder um einen Schritt auf dem langen Weg der Anpassung an westdeutsche private Vermögenswerte handelt. Auch hier gilt, dass bis zur Verdopplung der Steuereinnahmen – selbst bei einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung – der Zeitraum einer Generation von circa 30 Jahren anzusetzen ist.

Berlins Produktivität liegt bislang deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt und entwickelt sich auch langsamer im europäischen Vergleich der Hauptstädte. Im Bundesvergleich hat Berlin von 2007 (niedrigster Wert) bis 2018 gerade einmal die Hälfte seines Rückstands zum nationalen Durchschnitt aufgeholt (von 94 auf 97 Prozent). Entwicklungen wie in vielen anderen Hauptstädten hin zu einer im nationalen Vergleich weit überdurchschnittlichen Produktivität bleiben der Zukunft vorbehalten. Der erfolgreiche Ausbau Berlins als Tourismus- und Kongressdestination erhöhte die Zahl der Arbeitsplätze deutlich, fand aber in einem Sektor mit unterdurchschnittlichen Löhnen und somit auch unterdurchschnittlicher Produktivität statt. Der in der Regierungszeit von Müller angegangene Ausbau Berlins als Gesundheitsmetropole über alle Bereiche der Wertschöpfungskette einschließlich der Medizintechnik ist deutlich forschungs- und innovationsintensiver und geht mit höherer Produktivität und höheren Löhnen einher. Der trotz der Coronakrise bereits stattfindende Aufbau sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse wurde u. a. von der Digitalwirtschaft und ihrem massiven Ausbau in Berlin getragen. Von der Game Industry über Start-ups und Fintechs bis hin zu zahlreichen Vorhaben zur sprunghaften Verbreiterung und Vermehrung digitaler Arbeitsformen in Betrieben und Verwaltungen wurden Arbeitskräfte in Berlin gesucht und gefunden. Auch dieser Sektor steht für eine überdurchschnittliche Wertschöpfung und Produktivität.

> Eine langfristige, überdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung ist möglich, aber muss im Wettbewerb mit anderen Standorten durchgesetzt und durch dazu passende Bildungssysteme und gesellschaftliche Ökosysteme flankiert werden.

Dazu gibt es keine Standardantworten, es gilt, jeweils neue Sektoren zu identifizieren und zu entwickeln.

Zu möglichen Entwicklungswegen seien nur einige Stichworte genannt, um den hier gesetzten Rahmen nicht zu sprengen:

- Da Berlin **noch 30 Jahre Aufholen und Überholen** vor sich hat, geht es zuvorderst um die weltoffene Stadt für Talente von innen und von außen, um die Qualifikationsorte wie Hochschulen und außeruniversitären Forschungszentren.
- Die für Klimaschutz unerlässliche **Verkehrswende** ist eine des ÖPNV mit hohen Investitionen in Fahrzeuge und Schienen sowie der von Klein nach Groß vorangetriebenen Umstellung individueller Fahrzeuge auf Elektro- oder Wasserstoffantrieb.
- Berlin muss ganz und gar **Hauptstadt** werden, es aber auch werden wollen. Die überfällige weitere Ansiedlung von Arbeitsplätzen der Bundesbehörden im Bezirk Mitte ist nicht schlecht, sondern gut.
- Es gilt, den **Gesundheitssektor** als einen der weltweit stark wachsenden Sektoren auszubauen, über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg neue Ideen zu entwickeln, neue Ansätze umzusetzen und dabei entschlossen die Datenbasis der zwei großen öffentlichen Krankenhäuser Charitè und Vivantes für individuelle Behandlungskonzepte zu nutzen.
- Es gilt, den **Rückenwind des durch Corona ausgelösten Digitalisierungsschubs** zu nutzen und die Digitalisierungssparten oder -abteilungen auch der Unternehmen, die ihre Unternehmenszentralen nicht in Berlin haben, zu einem größeren Teil nach Berlin zu ziehen.
- Es gilt, **Bedrohungen** abzuwehren, wie sie durch Organisierte Kriminalität bestehen und in Zukunft weiterhin auftreten werden, und zu unterstreichen, dass eine Großstadt wie Berlin nicht zwangsläufig zu einem Moloch wird.
- Es gilt, einen besseren Weg als London, Paris, Dublin und Amsterdam in Sachen **Wohnraum** zu begehen – wo zum Glück Berlin unter den 25 teuersten Städten weltweit für Zwei-Raum-Wohnungen nicht auftaucht. Die doppelte Herausforderung ist, mehr Wohnungen zu bauen und zwar insbesondere auch preisgünstige und klimatisch bessere, sodass Menschen mit einem durchschnittlichen Berufseinkommen auch zukünftig in Berlin eine – wenn auch bescheidene – Wohnung bezahlen können und nicht nur ein Zimmer.

Der Weg von Berlin an die Spitze und damit innerhalb einer Generation auch in die Rolle eines »Länderfinanzausgleichs-Abschlagslandes« ist also ein anderer Entwicklungsweg als der einer Kopie von London oder Paris:

- **aus sozialen Gründen** mit dem Ziel einer Stadt für alle und das heißt zuvorderst einer Stadt für »Normalos«;
- dem Erkennen, dass deshalb Berlin in der langen Sicht und in einem positiven Verständnis mehr **»arm, aber sexy«** als andere Metropolen sein wird und sein will (wenn man so will »normal, weltoffen und sexy«);
- dem Wissen darum und dem gezielten Einsatz dafür, Talente und Innovatorinnen und Innovatoren aus aller Welt anzuziehen, deren Kennzeichen eben mehr das **Talent und der Wille zum Fortschritt** ist als das bereits vorhandene Geld.

Der Autor dankt Herrn Dr. Bernhard Speyer für Unterstützung.

Dieter Vesper

Die Finanzen der Länder – eine ziemlich komplexe Angelegenheit

Wozu sind eigentlich die Länder da?

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, in dem die Länder eine eigenständige Rolle spielen. Ihre Rechte werden durch den Bundesrat geschützt, insbesondere dort, wo es um die finanziellen Belange der Länder geht. Auch wenn die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz geregelt ist, wurde und wird immer wieder über die richtige Balance in der Aufgabenverteilung von Bund und Ländern gerungen: Wie viel Eigenverantwortung und wie viel Kooperation sind nötig und sinnvoll?

Für die Ausführung ihrer Aufgaben benötigen die Länder einen umfangreichen Verwaltungsapparat. Eine eigene Verwaltung soll nicht nur gewährleisten, dass der Bund nicht in Länderkompetenzen eindringt, sondern auch dafür sorgen, dass die Länder den Vollzug von Gesetzen eigenständig administrieren können. Eine bundeseigene Verwaltung ist nur in Fällen möglich, die im Grundgesetz ausdrücklich genannt sind, so der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung oder die Bundespolizei. Die Bundesfinanzverwaltung erfüllt spezielle Aufgaben wie die Verwaltung der Zölle und der Verbrauchsteuern, während die Zuständigkeit für den Vollzug der Steuergesetze bei den Ländern liegt. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern nicht fix vorgegeben; hier sind immer wieder Kompetenzrangeleien zu beobachten. Die Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes gibt einen Einblick über das unterschiedliche Maß an administrativer Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern (siehe Tabelle 1). Da die Länder für die Finanzierung sehr personalintensiver Aufgabenbereiche zuständig sind, müssen sie einen weit höheren Anteil ihrer Ausgaben als der Bund und die Gemeinden für das aktive Personal sowie für Pensionszahlungen an die ehemaligen Beamte aufwenden. Bei ihnen entfällt über ein Drittel der Ausgaben auf das Personal, während der Anteil bei den Gemeinden gut ein Viertel und beim Bund etwa ein Zehntel ausmacht.

Tab. 1
Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) im Bereich der Länder 2019

Insgesamt	**2.166.330**
politische Führung und zentrale Verwaltung	132.655
öffentliche Sicherheit und Ordnung	289.500
Rechtsschutz	164.210
Finanzverwaltung	128.040
allgemeinbildende und berufliche Schulen	731.190
Hochschulen	473.165
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	45.945
Sonstige	201.625

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Es ist vor allem der Bildungs- und Wissenschaftssektor, in dem die föderalen Strukturen in Deutschland sichtbar werden. Kaum ein anderer Politikbereich ist durch ein solch hohes Maß an Vielfalt gekennzeichnet. Die Länder bestimmen über die Schultypen, über die unterschiedlichen Profile und Lehrpläne, sie sind für die Einstellung und Besoldung des Personals an den Schulen und auch an den Universitäten zuständig. Es gehört aber auch zur föderalen Wirklichkeit, dass es viele Stimmen gibt, die fordern, dass beim Thema Bildung und Wissenschaft mehr Kompetenzen auf den Bund übertragen werden sollten, zumal er eher über die finanziellen Möglichkeiten verfügt, die hohen Belastungen in diesen Bereichen zu schultern. Dem steht freilich das sogenannte Kooperationsverbot oder auch »Förderungsverbot« entgegen, wonach der Bund keinen Einfluss auf die Schulpolitik der Länder ausüben darf, wobei sich allerdings Aufweichungen zeigen (z. B. im »Digitalpakt Schule«). Im Bereich der Hochschulen wurde das Verbot bereits 2014 gelockert.



Foto: IMAGO / Wolf P. Prange

Dr. Dieter Vesper
1947 in Homberg/Efze geboren

seit 2007 freiberufliche Arbeit mit den Schwerpunkten Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik, Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der Finanzausgleich sowie der öffentliche Dienst
bis 2007 Mitglied im »Arbeitskreis Steuerschätzungen« beim Bundesministerium der Finanzen
1973–2007 Wissenschaftler im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, verantwortlich für Grundsatzfragen der Finanzpolitik

An diesen Auseinandersetzungen zeigt sich das grundlegende Dilemma des bundesdeutschen Föderalismus: Einerseits beharren die Länder in einer so grundlegenden Frage wie Bildung und Wissenschaft auf ihrer Eigenständigkeit, auf der anderen Seite sehen sie sich gezwungen, ihre »ehernen Grundsätze« aufzuweichen, weil ihre Finanzmittel nicht ausreichen, diese ausgabenintensiven Bereiche zu finanzieren.

Schon seit Jahren sind Bildung und Wissenschaft unterfinanziert – obwohl diese Bereiche für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung sind. Neben der Zuständigkeit für große Teile der staatlichen Verwaltung, der inneren Sicherheit, der Justiz sowie des Bildungs- und Wissenschaftssektors tragen die Länderhaushalte die Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Die Verfassung garantiert den Gemeinden das Recht, alle örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung wahrzunehmen, das heißt zu entscheiden, ob, wann und wie eine Aufgabe erledigt werden soll. Zur Finanzierung ihrer Aufgaben sind die Gemeinden in hohem Maße auf Mittel aus den Länderhaushalten angewiesen, nur etwa 37 Prozent der kommunalen Ausgaben werden aus dem Steueraufkommen bestritten. Auch die Einnahmen aus Gebühren decken nur einen Teil der Ausgaben. Die Länder finanzieren deutlich über 40 Prozent der kommunalen Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte). Oder bezogen auf die Länder: Allein ein Drittel ihrer Ausgaben entfällt auf Zuweisungen an die Gemeinden.
Im politischen Geschehen sind Streitigkeiten zwischen Ländern und Gemeinden darüber, ob die Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Gemeinden angemessen deckt, an der Tagesordnung. Doch fällt es schwer zu entscheiden, wann das Kriterium der Angemessenheit erfüllt ist, da kein allgemeiner, verbindlicher Aufgabenkatalog der Kommunen besteht. Die Realität ist durch ein breites Aufgabenspektrum der Gemeinden gekennzeichnet, regionale Besonderheiten spielen ebenso eine Rolle wie die unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen, kommunale Aufgabenstandards (und die entsprechenden Kosten) lassen sich objektiv nur schwer konstruieren. Zumeist bemisst sich der Finanzbedarf an der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, wobei aus der empirischen Beobachtung abgeleitet wird, dass mit steigender Gemeindegröße (Einwohnerzahl) auch der Finanzbedarf zunimmt. Eine Begrenzung findet der Anspruch der Gemeinden in der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, wobei aber auch diese Grenze interpretationsbedürftig ist.



Ein Zuviel an Politikverflechtung?

Prägendes Merkmal des föderalen Systems in Deutschland ist das intensive Geflecht der innerstaatlichen Finanzbeziehungen und zwar sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Ergänzt wird die Verflechtung durch eine recht weitgehende Nivellierung der horizontalen Finanzkraft, also der Finanzkraft der einzelnen Länder. Hierin kommt das verfassungsrechtlich abgesicherte Postulat der »gleichwertigen« Lebensbedingungen in den Regionen (Ländern) zum Ausdruck. So sind die wichtigsten Steuerarten als sogenannte Gemeinschaftssteuern konzipiert, die knapp drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden ausmachen.

Ein einzelnes Land hat kaum Einfluss auf die Höhe seiner Steuereinnahmen, zumal die Steuergesetzgebung im Wesentlichen beim Bund liegt. In Deutschland wird grundsätzlich nicht regional differenziert, sondern einheitlich besteuert.

Der horizontalen Aufteilung der Steuereinnahmen liegen unterschiedliche Verteilungsschlüssel zugrunde. Für die Zerlegung der aufkommensstarken Lohnsteuer ist der Wohnsitz, für die Zerlegung der Körperschaftsteuer der Sitz der Betriebsstätte maßgeblich, die Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach der Einwohnerzahl verteilt. Vertikal ist die Verteilung der Umsatzsteuer das flexible Element: Bund und

Länder (einschließlich Gemeinden) haben im Prinzip gleichermaßen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Frage, welche Ausgaben in welcher Höhe notwendig sind, höchst konfliktträchtig ist. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich an den Verteilungsrelationen kaum etwas verändert, und die Ansprüche der Länder auf zusätzliche Finanzmittel wurden über die verschiedenen bedarfsbezogenen Zuweisungssysteme abgewickelt. Eine herausragende Rolle spielen dabei die sogenannten Mischfinanzierungen. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung von Länderaufgaben:

- die von überregionaler Bedeutung sind;
- die instrumentell die Möglichkeit eröffnen, gleichwertige Lebensbedingungen zu erreichen;
- um die neuen Bundesländer zielgenauer zu unterstützen;
- um konjunktur-, wachstums- und strukturpolitische Impulse zu geben.

Das hohe Maß an Politikverflechtung hat immer wieder Debatten über die Vor- und Nachteile des Aufgaben- und Finanzierungsverbundes von Bund und Ländern ausgelöst.

Ein zentraler Kritikpunkt sieht in der fehlenden Trennung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit die Gefahr einer Erosion des Kostenbewusstseins, denn es sind ja bei der Finanzierung Dritte mit von der Partie. Dies könne dazu führen, dass nur ein Teil der Kosten, nämlich der eigene Finanzierungsanteil, in das Entscheidungskalkül eingeht.

Auch verzerre die Mitfinanzierung durch Dritte die Entscheidungsstrukturen. Besteht das Interesse der Länder in der Maximierung ihres Budgets, also in möglichst hohen Finanzzuweisungen des Bundes, dann nähmen sie in Kauf, dass der Bund Einfluss auf ihre Prioritätenliste gewinnt. Eine Rolle spiele auch, dass Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Ebenen komplexer werden.

Diesen Argumenten steht das in der Verfassung verankerte und von der Politik verfolgte Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse entgegen. Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat die bestehenden regionalen Disparitäten offengelegt. Jede Volkswirtschaft ist durch wachsende und schrumpfende Regionen geprägt, und auf diesen Prozess will die Politik Einfluss nehmen, zumal solche Disparitäten auf die Gesamtwirtschaft ausstrahlen. Will die Politik ihre Spielräume und die verfügbaren Instrumente nutzen, wird sie auf allen Ebenen aktiv sein müssen. Dabei kommt der Finanzpolitik mit ihren vielfältigen Ausgleichsmechanismen – Länderfinanzausgleich, kommunaler Finanzausgleich, zweckgebundene Zuweisungen – eine zentrale Bedeutung zu.

In der Gesamtschau bleibt zu fragen, ob man die Bund-Länder-Finanzbeziehungen instrumentell nicht weniger komplex und transparenter ausgestalten könnte, indem man die Aufgaben der Ländergesamtheit bereits bei der vertikalen Steuerverteilung entsprechend berücksichtigt, das heißt, ihren Anteil am Steuerkuchen erhöht und den speziellen Zuweisungsbedarf an Bundesmitteln verringert. Damit würde der Status der Länder als Transferempfänger aufgeweicht und dem Trend hin zum »kooperativen Zentralismus« Einhalt geboten. Die Folge wäre eine Stärkung der Länderautonomie und auch die immer wiederkehrende Frage der Verfassungsmäßigkeit der Bundeszuweisungen würde in den Hintergrund gerückt.

Reform des Finanzausgleichs: Mehr Macht für den Bund

In der Vergangenheit war die Nivellierung der horizontalen Finanzkraft höchst streitbefangen. Tatsächlich waren die Steuerkraftunterschiede zwischen West und Ost gewaltig und der Länderfinanzausgleich an seine Grenzen gestoßen. Die westdeutschen Länder waren nicht bereit, höhere Belastungen zu tragen, obwohl sie wirtschaftlich enorm von der Vereinigung profitierten und hohe Steuereinnahmen in ihren Haushalten verbuchen konnten. In regelmäßigen Abständen mussten – unterstützt durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts – die Regelungen des Länderfinanzausgleichs reformiert werden. Da es politischer Konsens war, dass Geber- wie Nehmerländer nicht schlechter gestellt werden sollten, musste der Bund immer wieder zusätzliche Mittel in das System einspeisen, um Kompromisse zu finanzieren.

Auch die jüngste Reform der föderalen Finanzbeziehungen folgte diesem Muster. Frühzeitig hatten sich alle Länder auf ein Ausgleichsmodell und auf eine Summe geeinigt, die der Bund in das System zuschießen sollte. Diese Einigkeit im Vorfeld der Bund-Länder-Verhandlungen war ein Novum; der Bund musste sich letztlich beugen. Durch die neuen Regularien wird der Finanzausgleich zumindest formal grundlegend geändert.

Der horizontale, »brüderliche« Finanzausgleich entfällt und wird durch einen »paternalistischen« ersetzt. Nunmehr nimmt der Bund den Ausgleich vor, aus der machtpolitischen Perspektive verschiebt sich die föderale Balance zu seinen Gunsten.

In den Landeshaushalten taucht der Finanzausgleich nicht mehr offen, sondern als Einnahme aus den Umsatzsteuern auf, indem zunächst alle Bundesländer aus dem Umsatzsteueraufkommen gleiche Beträge pro Einwohnerin/Einwohner erhalten und die verbleibenden Finanzkraftunterschiede durch Zu- und Abschläge ausgeglichen werden. Zudem leistet der Bund Zuschüsse zum Ausgleich der gemeindlichen Finanzkraftunterschiede. Schließlich erhalten die finanzschwachen Länder zusätzliche Bundesmittel (Ergänzungszuweisungen) zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Auch wurden neue Ansprüche geschaffen, so bei der Forschungsförderung. Zudem erhalten Bremen und das Saarland unbefristet Sanierungshilfen (jeweils 400 Millionen Euro pro Jahr), damit beide Länder die Schuldenbremse einhalten können. Im Endergebnis der Ausgleichsprozesse (ohne die speziellen Ergänzungszuweisungen) beläuft sich die Finanzkraftspanne zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern auf 98 bis 108 Prozent, eine ähnliche Relation wie früher.

Von einer Übernivellierung, wie in der finanzpolitischen Diskussion vielfach behauptet, wird man kaum sprechen können. Gleichwohl ist die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutierte Anreizproblematik nicht vom Tisch: Sei es, dass es um den fehlenden Anreiz geht, zusätzliche Steuereinnahmen durch vermehrte, doch kostenintensive Steuerprüfungen zu generieren, weil die damit erzielten Mehreinnahmen je nach Ausgangslage des Landes mehr oder weniger stark abfließen, oder sei es, dass kein Anreiz besteht, eine aktive Standortpolitik zu betreiben, weil sich Anstrengungen zur Anhebung der eigenen Wirtschafts- und Steuerkraft finanziell für das Land kaum auszahlen. Ob diese Effekte aber finanzpolitisch wirklich so relevant sind, wie häufig behauptet, ist schon deshalb fraglich, weil die Beträge, die im Raum stehen, ziemlich überschaubar sind. Empirisch lassen sich kaum Belege finden.

Durch die neuen Regelungen können zwar alle Länder über zusätzliche Einnahmen disponieren. Der Preis für die zusätzliche Finanzkraft aber ist, dass der Bund mehr Einflussmöglichkeiten erhält, die Länder Autonomie abgeben. Auch geben sie die – freilich streitbefangene – Solidarität untereinander auf. Die Machtverschiebung hin zum Bund wird noch dadurch verstärkt, dass der Bund in verschiedenen Bereichen mehr Kompetenzen erhält, so in der Steuerverwaltung, in der Verwaltung der Fernstraßen, in der Finanzierung der Bildungsinfrastruktur oder auch bei den Gemeinschaftsaufgaben. Bei den Zuweisungen zur Forschungsförderung handelt es sich um eine Fehlkonstruktion, wird doch nicht eine besondere Belastung ausgeglichen, sondern ein Nichthandeln (aus welchen Gründen auch immer) prämiert. Die fehlende Befristung der Sanierungshilfen dürften die Bereitschaft Bremens und des Saarlandes zu eigenen Sanierungsmaßnahmen im Haushalt nicht stärken.

Tab. 2

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Länder

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mrd. Euro										
Einnahmen	326,9	348,8	359,2	371,6	387,0	403,6	429,9	443,2	465,9	479,6	508,4
Ausgaben	347,0	359,2	362,7	372,3	385,0	399,0	422,2	429,3	453,9	463,6	540,3
Finanz.saldo	–20,1	–10,4	–3,4	–0,7	2,0	4,6	7,7	13,9	12,1	16,0	-31,9
	Veränderung geg. Vorjahr in %										
Einnahmen	2,4	6,7	3,0	3,4	4,1	4,3	6,5	3,1	5,1	2,9	6,0
Ausgaben	2,8	3,5	1,0	2,7	3,4	3,6	5,8	1,7	5,7	2,1	16,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Länderhaushalte, Konjunktur …

Die Jahre nach der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise waren durch eine anhaltend günstige wirtschaftliche Entwicklung und als deren Reflex durch einen steten Abbau der Finanzierungsdefizite von Bund und Ländern geprägt. Wenn hierzulande die wirtschaftliche Entwicklung besser als anderswo verlief, so lag dies vor allem an den stark steigenden Exporten, was die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa zementierte. Gesamtwirtschaftlich wäre eine stärker binnenwirtschaftlich orientierte Entwicklung wünschenswert gewesen; dazu hätte eine expansivere Finanzpolitik, vor allem vermehrte öffentliche Investitionen, einen wichtigen Beitrag leisten können. Doch waren die Länder (und auch der Bund) in ihrer Politik darauf fixiert, ihre jährliche Neuverschuldung zügig abzubauen, um den Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse, die von 2020 an gelten sollten, gerecht zu werden. Tatsächlich schloss die Gesamtheit aller Länder 2019, also vor dem Ausbruch der Pandemie, mit formidablen Überschüssen ab; aus einem Defizit in Höhe von 20 Milliarden Euro im Jahre 2010 wurde ein Überschuss von 16 Milliarden Euro im Jahre 2019. Infolge der Pandemie sind die Länderhaushalte 2020 tief ins Minus gerutscht (siehe Tabelle 2).

Dabei verlief die Entwicklung in den west- und ostdeutschen Länderhaushalten durchaus unterschiedlich. Die Krise 2008/2009 hinterließ in den ostdeutschen Länderhaushalten geringere Spuren als in Westdeutschland. Und viel früher als in Westdeutschland drehten die ostdeutschen Länder in eine Überschussposition. Ein Grund hierfür war eine noch moderatere Ausgabenpolitik.

Nicht nur die Schuldenbremse, auch die 2019 auslaufenden Solidarpaktmittel zur Finanzierung des Aufholprozesses in Ostdeutschland ließen die ostdeutschen Länder übervorsichtig handeln. Im Ergebnis muss man von einer Überkonsolidierung sprechen, wurden doch die Investitionsausgaben in den ostdeutschen Länderhaushalten weit stärker als es der Rückgang der Solidarpaktmittel erfordert hätte, zurückgefahren.

Und weil von den staatlichen Investitionen zu wenig gesamtwirtschaftliche Impulse ausgingen, kam der Aufholprozess in Ostdeutschland fast zum Erliegen.

Die Entwicklung der Länderfinanzen ist wegen des hohen Gewichts der Steuereinnahmen eng an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Konjunkturelle Schwankungen üben einen erheblichen Einfluss auf die Landeshaushalte aus – weit mehr als die regionale Wirtschaftsentwicklung. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die quantitativ bedeutsamen Steuern gemeinschaftliche Steuern sind und auch der weitgehend an das Steueraufkommen gekoppelte Finanzausgleich eine wichtige Rolle spielt. Bei konjunkturellen Rückschlägen kommen die »automatischen Stabilisatoren« zum Tragen, das heißt, im Konjunkturabschwung nehmen die finanzpolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger Mindereinnahmen hin, ohne die Ausgaben zu kürzen, im Aufschwung werden die Mehreinnahmen nicht verausgabt, sondern »stillgelegt«, also neutralisiert.

Der konjunkturpolitische Handlungsspielraum der Länder ist weitgehend auf die automatische Stabilisierungswirkung der Steuereinnahmen beschränkt. Kurzfristigen Variationen auf der Ausgabenseite sind von den Notwendigkeiten in der Aufgabenwahrnehmung Grenzen gesetzt, denn das Schwergewicht der Länderaktivitäten liegt in der Administration, der inneren Sicherheit sowie in der Bildung und Wissenschaft, also in Bereichen, die stetiges Handeln erfordern und für konjunkturelle Ad-hoc-Maßnahmen in der einen wie in der anderen Richtung nicht geeignet sind (wobei stetiges Handeln selbst durchaus stabilisierend wirkt). Insofern kommt die Konstruktion der Schuldenbremse den Gegebenheiten auf der Länderebene entgegen.

… und Schuldenbremse

Dennoch stellt sich die Frage, ob die Konstruktion der Schuldenbremse ökonomisch Sinn macht. Folgt man den Regelungen zur Schuldenbremse, so ist es den Ländern grundsätzlich verboten, ein Defizit im jährlichen Haushalt auszuweisen. Doch dürfen sie die automatischen Stabilisatoren zur Wirkung kommen lassen. Dabei müssen die konjunkturbedingten Defizite im folgenden Aufschwung nicht nur beseitigt, sondern durch entsprechende Überschüsse kompensiert werden – Haushaltsdefizite und -überschüsse sollen sich über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen.

Gegen das Konstrukt der Schuldenbremse grundsätzlich, aber auch in den Länderhaushalten spricht, dass in der realen Welt Auf- und Abschwungsphasen nicht symmetrisch verlaufen, sondern sich in Stärke und Länge zum Teil erheblich unterscheiden. In fast allen Konjunkturzyklen – eine Ausnahme stellte der jüngste Aufschwung dar – dauerte der Abschwung länger und war ausgeprägter als der Aufschwung, sodass in den kurzen Aufschwungphasen die Haushalte übermäßig restriktiv ausgerichtet sein müssen, soll der Ausgleich erreicht werden. Auch wurde durch die ungleichgewichtige Entwicklung der Trendverlauf nach unten gezogen und die zyklische Abweichung vom Trend verringert, wodurch die konjunkturbedingten Verschuldungsspielräume kleiner gerechnet werden. Die konjunkturelle Wirksamkeit wird auch gedeckelt, wenn bereits im Planungsverfahren die potenzielle Stabilisierungswirkung beschnitten wird und aus Angst vor »zu hohen« Defiziten, die ja im Aufschwung (aber wann kommt dieser?) abgebaut werden müssen, die Haushaltsansätze knapp bemessen werden. Da Unsicherheiten über den weiteren Konjunkturverlauf immer existieren, wird eine Politik, die bezüglich des Defizitziels auf Nummer sicher gehen will, stets versuchen, die Ausgabenentwicklung – und nur über sie und nicht über die Höhe der Einnahmen kann die Politik bestimmen – in engen Grenzen zu halten.

Die politischen Entscheiderinnen und Entscheider auf der Länderebene geraten augenscheinlich in ein Dilemma: Sie können nur für den Teil in die Verantwortung genommen werden, den sie auch beeinflussen können, und das sind allein die Ausgaben. Aus diesem Grunde hat es schon früh den Vorschlag gegeben, dass die Politik statt auf ein Defizitziel sich an einem Ausgabeziel orientieren soll.

Die Ausgaben sind konjunkturell weniger anfällig, was die Chance einer berechenbareren, weil stetigeren Haushaltspolitik erhöht.

Einnahmen und Ausgaben – ein Ländervergleich

Der Vergleich von Einnahmen und Ausgaben der Länder berücksichtigt neben den Kernhaushalten auch die Extrahaushalte und die Daten der sonstigen öffentlichen Einrichtungen wie beispielsweise öffentliche Unternehmen oder auch (teilweise) Hochschulen. Schwierigkeiten beim Vergleich treten dadurch auf, dass keine einheitlichen Kriterien für die Aufgabenverteilung und damit korrespondierend der

Tab. 3
Gesamteinnahmen, Steuereinnahmen und Gesamtausgaben der Länder (Kern- und Extrahaushalte) je Einwohnerin/Einwohner

EINNAHMEN INSGESAMT			STEUEREINNAHMEN			LAND	AUSGABEN		
2019 in €	2010 in €	Veränd. 2019/10 in %	2019 in €	2010 in €	Veränd. 2019/10 in %		2019 in €	2010 in €	Veränd. 2019/10 in %
5.149	3.378	52,4	3.686	2.376	55,2	**Baden-Württemberg**	4.855	3.447	40,8
5.356	3.243	65,2	3.982	2.513	58,5	**Bayern**	5.301	3.348	58,3
5.330	3.859	38,1	3.303	2.080	58,8	**Brandenburg**	5.697	4.043	40,9
5.229	3.205	63,2	3.881	2.500	55,2	**Hessen**	4.970	3.515	41,4
5.252	4.176	25,8	3.333	2.043	63,1	**Mecklenburg-V.**	5.178	4.281	20,9
4.654	2.950	57,8	3.403	2.148	58,4	**Niedersachsen**	4.311	3.177	35,7
4.726	3.192	48,0	3.455	2.173	59,0	**Nordrhein-Westfalen**	4.464	3.614	23,5
4.821	3.178	51,7	3.404	2.100	62,1	**Rheinland-Pfalz**	4.504	3.645	23,6
5.155	3.143	64,0	3.331	2.076	60,4	**Saarland**	4.850	4.427	9,6
5.023	4.157	20,8	3.282	2.070	58,5	**Sachsen**	4.918	4.237	16,1
5.443	4.125	32,0	3.317	2.051	61,7	**Sachsen-Anhalt**	5.377	4.432	21,3
4.958	2.865	73,0	3.449	2.106	63,7	**Schleswig-Holstein**	4.893	3.330	47,0
5.100	3.948	29,2	3.320	2.076	59,9	**Thüringen**	4.882	4.216	15,8
8.705	6.226	39,8	4.778	3.207	49,0	**Berlin**	8.387	6.589	27,3
10.032	5.363	87,0	4.950	3.089	60,3	**Bremen**	9.715	7.290	33,3
11.197	6.073	84,4	7.039	4.820	46,0	**Hamburg**	11.060	6.567	68,4
4.990	3.188	56,5	3.632	2.294	58,3	**Flächenländer West**	4.760	3.470	37,2
5.201	4.059	28,1	3.305	2.066	60,0	**Flächenländer Ost**	5.182	4.236	22,3
9.593	6.081	57,8	5.471	3.681	48,6	**Stadtstaaten**	9.330	6.663	40,0
5.254	3.285	60,0	3.853	2.460	56,6	**Geberländer**	5.070	3.419	48,3
4.753	3.104	53,1	3.433	2.150	59,7	**Nehmerländer**	4.481	3.515	27,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Finanzmittelverteilung auf Länder und deren Gemeinden existieren. Auch generiert die unterschiedliche Wirtschaftskraft Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft: Je stärker die Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden, um so weniger Mittel müssen die Länder an die Kommunen überweisen. Aufgrund der nivellierenden Wirkungen des Länderfinanzausgleichs reflektieren die Einnahmen der Länder nur bedingt die Unterschiede in der Wirtschaftskraft. Dies wird insbesondere beim Vergleich der west- und ostdeutschen Flächenländer deutlich. Im Jahre 2019 – das Jahr wird als aktuelles Referenzjahr gewählt, weil Einnahmen und Ausgaben im Jahre 2020 (und auch 2021) durch die pandemiebedingten Zahlungsströme/Einnahmeausfälle »verzerrt« sind – verzeichneten die ostdeutschen Länder noch immer deutlich höhere Pro-Kopf-Einnahmen als der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (siehe Tabelle 3), da sie zur Finanzierung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs und der kommunalen Aufgaben im Rahmen des Solidarpakts II zusätzliche Mittel vom Bund erhielten. In den Jahren zuvor waren die Einnahmen aus diesem Topf noch wesentlich höher. Aufgrund ihrer degressiven Staffelung hatte sich das Gewicht der Transfers stark verringert; 2019 flossen letztmalig Mittel aus diesem Topf. Zudem erhalten die ostdeutschen Länder gezielt Mittel für die Wirtschaftsförderung, für Verkehrsinvestitionen, für den Wohnungs- und Städtebau, für Forschung und Ent-

wicklung, Bildung, für die Beseitigung ökologischer Altlasten oder auch den Bau von Sportstätten (sogenannte Korb-II-Mittel). Beim Vergleich der westdeutschen Länder zeigen sich ebenfalls merkliche Differenzen. Die Nehmerländer im Finanzausgleich verzeichneten deutlich geringere Pro-Kopf-Einnahmen als die drei Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Vor allem sind es die Steuereinnahmen (nach Verteilung der Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage), die trotz Finanzausgleich zu den Unterschieden beitragen. Die Unterschiede zwischen den westdeutschen Nehmerländern und Ostdeutschland sind weniger ausgeprägt. Trotz moderaterem Anstieg in den vergangenen Jahren geben die ostdeutschen Länder pro Kopf der Bevölkerung noch immer deutlich mehr aus als die westdeutschen Flächenländer, und hier insbesondere die finanzschwachen Länder (siehe Tabelle 3). Aufgrund der rückläufigen Mittel aus dem Solidarpakt wurden die Investitionsausgaben stark zurückgefahren und den Gemeinden weniger Mittel für investive Zwecke zur Verfügung gestellt. Die Geberländer haben ihre Ausgaben weitaus kräftiger erhöht als die Nehmerländer im Finanzausgleich.

Auffällig groß sind die Unterschiede zwischen West und Ost bei den Personalausgaben, sie sind im Osten um fast ein Fünftel niedriger als im Westen (siehe Tabelle 4). Die Gründe hierfür sind nicht in einem geringeren Personaleinsatz zu suchen, sondern in den Einkommensdifferenzen: Die Tarifverdienste in Ostdeutschland liegen noch immer unter denen des Westens, und auch in der Besoldungsstruktur (Eingruppierungen etc.) gibt es merkliche Unterschiede. Eine gewichtige Rolle spielt zudem, dass in Ostdeutschland weit weniger Beschäftigte Beamtinnen und Beamte sind; in den westdeutschen Flächenländern schlagen die Versorgungsbezüge mit rund 30 Milliarden Euro zu Buche, in den ostdeutschen Ländern sind es gerade einmal gut 1 Milliarde Euro. Auch bei den Übertragungen an die Gemeinden sind signifikante Unterschiede erkennbar. Die ostdeutschen Gemeinden sind aufgrund ihrer geringen Steuerkraft stärker als die westdeutschen auf die Zuweisungen der Länder angewiesen. Bei den investiven Zuweisungen zeigt sich das erwartbare Muster, die finanzschwachen westdeutschen Länder gewähren ihren Gemeinden geringere Mittel als die finanzstarken Länder.

Die unterschiedliche Finanzkraft schlägt sich schließlich auch in den Zinsverpflichtungen am Kapitalmarkt nieder. Sie ist in den Geberländern niedriger als in den westdeutschen Nehmerländern, und auch die ostdeutschen Länder weisen geringere Pro-Kopf-Werte auf. Die ostdeutschen Länder haben in Anbetracht der rückläufigen Solidarpaktmittel ihre Ausgaben nur spärlich ausgeweitet und die Neuverschuldung zurückgeführt. Infolge der allgemein günstigen konjunkturellen Entwicklung in den Jahren nach 2012 sowie des extrem niedrigen Zinsniveaus konnten fast überall die hohen Defizite in Finanzierungsüberschüsse verwandelt und der Schuldenstand gesenkt werden (siehe Tabelle 5).

Die Stadtstaaten nehmen eine besondere Stellung ein, da sie nicht nur staatliche, sondern auch kommunale Aufgaben wahrnehmen. In diesen Aufgaben ist das An-

Tab. 4
Ausgaben der Länder nach Arten 2019 je Einwohnerin/Einwohner in Euro

AUSGABEN	WESTDEUTSCHE LÄNDER		OSTDEUTSCHE LÄNDER	STADT-STAATEN
	Geberländer	Nehmerländer		
Personalausgaben	1.858	1.822	1.557	3.328
lfd. Sachaufwand	489	468	552	2.839
Zinsausgaben an Kapitalmarkt	92	147	104	411
lfd. Übertragungen	1.976	1.618	2.135	1.636
dar. an Gemeinden	1.136	1.246	1.353	
Extrahaushalte	205	404	657	633
Ausgaben Kapitalrechnung	656	425	835	1.115
dar. an Gemeinden	166	125	222	
Extrahaushalte	22	57	203	174
Ausgaben insgesamt	**5.070**	**4.481**	**5.182**	**9.330**

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tab. 5
Finanzierungssalden und Schulden der Länder je Einwohnerin/Einwohner in Euro

LAND	FINANZIERUNGSSALDO			SCHULDEN*		
	2010	2019	2020	2010	2019	2020
Baden-Württemberg	–67	298	–397	5.416	4.708	5.163
Bayern	–105	47	–484	2.330	1.958	2.401
Brandenburg	–184	–364	–491	7.890	7.303	7.981
Hessen	–312	257	–471	6.090	8.557	9.542
Mecklenburg-V.	–105	75	–267	6.233	5.746	6.243
Niedersachsen	–227	338	–162	6.839	8.877	9.795
Nordrhein-Westfalen	–422	262	–458	9.792	12.420	12.810
Rheinland-Pfalz	–467	317	-178	7.623	10.482	10.728
Saarland	–1.283	305	111	11.560	17.577	17.891
Sachsen	–80	105	–754	1.543	923	1.818
Sachsen-Anhalt	–307	65	–369	8.762	10.682	10.848
Schleswig-Holstein	–464	65	–140	9.732	12.108	12.535
Thüringen	–267	218	–324	7.340	7.909	8.389
Berlin	–363	319	–465	17.490	14.773	16.307
Bremen	–1.925	315	–406	27.372	43.972	57.827
Hamburg	–488	136	–539	14.119	18.239	19.152

* Nur Kernhaushalte

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

gebot an zentralörtlichen Leistungen enthalten, die auch von der Bevölkerung des näheren und weiteren Umlands genutzt werden – wie die Verkehrsinfrastruktur, kulturelle Einrichtungen, Hochschulen oder Spezialkrankenhäuser. Diese Leistungen werden in der Regel erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl angeboten, denn in dünn besiedelten Räumen lohnt sich das Angebot wegen zu hoher Fixkosten nicht. Des Weiteren sind agglomerationsbedingte Einflussfaktoren zu berücksichtigen: Hierunter fallen Kostennachteile (höhere Baupreise) ebenso wie großstadttypische Bedarfe (höhere Polizeidichte, höherer Lehrereinsatz je Schülerin/Schüler, überproportional hohe Sozialausgaben aufgrund der spezifischen sozio-ökonomischen Bedingungen). In den Flächenländern werden die daraus resultierenden Finanzierungserfordernisse über den kommunalen Finanzausgleich gelöst. Ein erhebliches Problem stellen schließlich die Pendlerströme dar: Die Zerlegung des Länderanteils an der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip bedeutet, dass die Pendlerinnen und Pendler »ihren« Länderanteil in das umliegende Bundesland »mitnehmen«. All dies bewirkt eine »strukturelle Andersartigkeit« der Stadtstaaten, die durch die besondere Einwohnerwertung im Finanzausgleich berücksichtigt wird. Ob sie mit 135 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft ausreichend dimensioniert ist, kann durchaus infrage gestellt werden.

Ins Auge sticht Berlin, dessen ehemals schier ausweglos erscheinende Finanzlage – ganz anders als in Bremen und im Saarland – ins Positive gedreht hat. Allerdings wurde diese Entwicklung teuer erkauft: Nicht nur die Infrastrukturausstattung weist riesige Mängel auf, auch in der Verwaltung oder an vielen Schulen sind die tiefen Spuren, die der Sparkurs hinterlassen hat, unübersehbar. Einen solchen Sparkurs hat Bremen bisher vermieden, weil es anders als Berlin diese Kosten der fiskalischen Restriktion nicht tragen wollte. Doch sie werden – wie im Übrigen auch im kleinsten Flächenstaat, dem Saarland – an anderer Stelle, nämlich im Schuldenstand sichtbar. Inzwischen sind dort die Schulden so hoch, dass auch die jährlichen Sonderzuweisungen des Bundes kaum Verbesserungen bringen.

Ein Vergleich der Schulen als quantitativ bedeutsamster Aufgabenbereich der Länder zeigt, dass die Stadtstaaten, allen voran Berlin, die höchsten Ausgaben je Schülerin und Schüler tätigen, was nicht verwundert, da sie auch die Sachinvestitionen für die Schulen tätigen; in den Flächenländern sind für die Investitionen die Gemeinden zuständig. Dessen ungeachtet sind zum Teil merkliche Unterschiede erkennbar (Tabelle 6). In den Flächenländern tätigt Bayern die höchsten Ausgaben je Schülerin und Schüler, Schlusslichter sind Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Die Gründe für die Unterschiede sind vielfältiger Natur. Ein gewichtiger Einflussfaktor sind die unterschiedlichen Schüler-Lehrer-Relationen, ein weiterer die unterschiedlichen Klassengrößen, aber auch die verschiedenartigen Besoldungsstrukturen, die differierenden Pflichtstundenzahlen oder auch Unterschiede bei den Sachkosten (Gebäudemanagement etc.) schlagen zu Buche.

Tab. 6
Ausgaben für öffentliche Schulen je Schülerin/Schüler, 2019 nach Ländern in Euro

LAND	allgemeinbild. Schulen	berufliche Schulen	Schulen zusammen
Baden-Württemberg	8.800	6.600	8.200
Bayern	10.300	6.100	9.300
Berlin	12.100	7.700	11.300
Brandenburg	8.700	5.700	8.300
Bremen	9.300	5.100	8.100
Hamburg	11.700	6.400	10.600
Hessen	8.700	5.900	8.000
Mecklenburg-V.	7.900	4.500	7.300
Niedersachsen	8.500	5.000	7.700
Nordrhein-Westfalen	7.800	4.900	7.200
Rheinland-Pfalz	8.300	5.300	7.600
Saarland	8.600	5.300	7.700
Sachsen	8.500	5.900	8.100
Sachsen-Anhalt	8.200	4.900	7.600
Schleswig-Holstein	8.200	5.500	7.500
Thüringen	9.200	7.200	8.900
Deutschland	**8.900**	**5.700**	**8.200**

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Lasten der Pandemie und künftige Herausforderungen für die Länderhaushalte

Die Pandemie hat alle öffentlichen Haushalte vor riesige Herausforderungen gestellt. Die finanzielle Lage der Länder wäre noch prekärer, hätten sie aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung bis 2019 nicht so hohe Überschüsse bilden können.

In Wissenschaft und Politik besteht seltene Einmütigkeit über die Notwendigkeit und Richtigkeit der gewaltig dimensionierten finanzpolitischen Pakete zur Bekämpfung der ökonomischen Folgen dieser Pandemie.

Aktuell sind die Regelungen der Schuldenbremse ausgesetzt, und es wird vermutlich eine Weile dauern, bis die Länderhaushalte wieder einigermaßen im Lot sind und die Schuldenbremse in Gang gesetzt werden kann. Alle Prognosen der gesamt- und finanzwirtschaftlichen Aggregate kommen zu dem Ergebnis, dass sich von 2022 an die Finanzlage des Staates und damit auch der Länderhaushalte entspannt – die Steuereinnahmen der Länder werden im Vergleich zur Entwicklung des nominalen BIP überdurchschnittlich steigen. Dies ist auf die hohe Elastizität des (progressiven) Lohnsteueraufkommens zurückzuführen, die mit etwa 1,8 zu veranschlagen ist. Die Elastizität gibt an, um wie viel Prozent sich das Aufkommen verändert, wenn die Bemessungsgrundlage (Bruttolohn- und -gehaltsumme) um ein Prozent steigt oder sinkt. Zudem werden die pandemiebedingten Belastungen entfallen (wobei diese für den Bundeshaushalt ungleich höher zu veranschlagen sind). Durchaus realistisch erscheint die Erwartung der Bundesregierung, dass sich mittelfristig, bis zum Jahre 2025, ein ausgeglichener Staatshaushalt einstellt.

Die finanzpolitischen Herausforderungen durch die Pandemie haben die gewaltigen Defizite in der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Hintergrund treten lassen. Zum einen geht es um die Modernisierung der staatlichen Infrastruktur, wo sich aufgrund der Unterlassungen in der Vergangenheit ein riesiger Nachholbedarf aufgestaut hat. So wird z. B. in Berlin der Sanierungsbedarf öffentlicher Gebäude, also Schulen, Hochschulen, Kitas, Verwaltungsgebäude mit 3,6 Milliarden Euro beziffert. Auf kommunaler Ebene wird der Investitionsrückstand auf 140 Milliarden Euro geschätzt – hier sind ebenfalls die Länder gefordert. Immer mehr Gewicht erhält die Bewältigung der Folgen des Klimawandels; massive Investitionen in den Ausbau des ÖPNV, in die Entwässerungsinfrastruktur, in den Hochwasserschutz oder auch in eine klimagerechte Stadtentwicklung sind erforderlich. Gewaltig ist auch der Modernisierungsbedarf in der öffentlichen Verwaltung. Nicht nur muss die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöht werden; von herausragender Bedeutung ist die Frage, wie durch die Digitalisierung und gleichzeitige Automation von Verwaltungsprozessen das öffentliche Leistungsangebot optimiert werden kann – die Digitalisierung bedeutet für die öffentliche Verwaltung einen enormen Transformationsprozess. Dabei kann es nicht nur um die Entwicklung und Implementierung digitaler Prozesse gehen, die digitalen Lösungen müssen auch betrieben und betreut werden. Allein diese Aufgabe erfordert nach Schätzungen nahezu 50.000 IT-Fachkräfte, die nicht nur, aber überwiegend bei der öffentlichen Verwaltung angesiedelt werden müssten.

Ein hoher Personalbedarf lässt sich für die Finanzverwaltung, die öffentliche Sicherheit oder auch für die Justiz reklamieren. So wird seit Jahren ein eklatanter Personalmangel in den Finanzverwaltungen beklagt. Dabei darf nicht außer Acht bleiben, dass durch einen verstärkten Personaleinsatz in der Betriebsprüfung und Steuerfahndung oder auch im Innendienst erhebliche Mehreinnahmen, die um ein Vielfaches höher sind als die zusätzlichen Personalkosten, erzielt werden können.

Wenn die Länder nicht bereit sind, mehr Stellen zu schaffen, die Steuereintreibung gewissenhaft vorzunehmen und die Steuerquellen wie vom Gesetzgeber vorgesehen auszuschöpfen, so liegt das vermutlich auch daran, dass die erzielbaren Mehreinnahmen (nach Abzug der Kosten der Eintreibung) mehr oder weniger stark in den Länderfinanzausgleich fließen, das heißt, dass auch die übrigen Länder von diesen Mehreinnahmen profitieren, ohne an den zusätzlichen Kosten beteiligt zu werden. In der Justiz sind überlange Verfahren und eine Vielzahl unbearbeiteter Fälle an der Tagesordnung, weil viel zu wenige Stellen zur Verfügung stehen.

Vonnöten ist schließlich eine Bildungsoffensive, endlich müssen deutlich mehr Mittel in das Bildungssystem investiert werden. Die Ergebnisse der PISA-Studien signalisieren im internationalen Vergleich allenfalls Mittelmaß – und hierfür zeichnen die Bundesländer verantwortlich.

Durch die Pandemie sind die enormen Defizite im deutschen Bildungssystem nochmals überdeutlich zutage getreten. Will Deutschland wirtschaftlich weiterhin im internationalen Wettbewerb bestehen, so führt nicht – wie in der Vergangenheit – eine Politik der Lohnkostensenkung zum Ziel (und zu gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten in Europa). Ökonomisch viel sinnvoller ist es, in Bildung und Wissen Ressourcen zu investieren. Sie sind eine bedeutend zuverlässigere Quelle für nachhaltiges Wachstum und wirtschaftlichen Fortschritt.

Bildung ist der »Rohstoff« wissensbasierten Wirtschaftens, hängt doch die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft vor allem von der Entwicklung des Humankapitals ab – inzwischen eine Binsenweisheit. Wie durch Investitionen neues technisches Wissen in den Kapitalstock inkorporiert wird, so wird durch den Ersatz alter durch junge Arbeitskräfte (die Absolventinnen und Absolventen des Bildungssystems), die in der Regel über einen moderneren Stand von Kenntnissen und Fähigkeiten verfügen, die Qualifikation des Faktors Arbeit im Produktionsprozess erhöht. Ausgaben für Bildung sind die Basis für Wachstum und Wohlstand, Unterlassungen kommen eine Gesellschaft teuer zu stehen. Ein höherer Bildungsstand trägt auch zur Verringerung von Ungleichheiten in der Gesellschaft bei: Noch immer spielt

die soziale Herkunft der Schülerinnen und Schüler für den Schulerfolg eine große Rolle, wie die PISA-Studien zeigen. Dabei lassen sich besonders hohe Erträge öffentlicher Bildungsausgaben im Bereich der frühkindlichen Erziehung für Kinder aus sozial benachteiligten Schichten erzielen. Umso mehr muss erschrecken, dass Deutschland im internationalen Vergleich seit Jahren nur unterdurchschnittlich in sein Bildungswesen investiert: Im OECD-Durchschnitt geben die Staaten 4,9 Prozent ihres nominalen BIP für Bildung aus, in Deutschland beträgt der Anteil nur 4,2 Prozent. Wollte Deutschland zum OECD-Durchschnitt aufschließen, müsste pro Jahr zusätzlich ein Betrag von 25 Milliarden Euro in das öffentliche Bildungswesen investiert werden. Werden gar die USA oder Frankreich zum Maßstab genommen, errechnet sich eine Größenordnung von 70 Milliarden Euro.

Schlussfolgerungen

In der Zukunft werden an die Länderhaushalte deutlich mehr Anforderungen gestellt als bisher. Stichworte sind die riesigen Defizite in der personellen wie materiellen Infrastruktur, der dringend erforderliche Ausbau des Bildungssystems, die Digitalisierung staatlichen Handels sowie Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Dabei müssen sie die Gemeinden, die ja den größten Teil der öffentlichen Investitionen tätigen, finanziell unterstützen. All diese Herausforderungen können kaum ohne zusätzliche Einnahmen von den Ländern – zumal unter den Restriktionen der Schuldenbremse – bewältigt werden. Grundsätzlich sind drei Wege denkbar, die Finanzmasse der Länder zu steigern:

- Erhöhung der Ländersteuern respektive die Wiedereinführung der Vermögensteuer;
- Änderungen in der vertikalen Steuerverteilung, dies beträfe vor allem die Umsatzsteuer;
- höhere Zuweisungen des Bundes.

Der alleinige Zugriff der Länder auf die Steuereinnahmen beschränkt sich auf die Erbschaft- und Grunderwerbsteuer. Eine Ausschöpfung dieser Quellen hätte den Vorteil, dass die Mittel direkt auf der Ebene ankommen, wo sie benötigt werden. Für die Wiedereinführung der Vermögensteuer – sie ist seit nahezu 25 Jahren ausgesetzt – spricht, dass Vermögen eine über das Einkommen hinausgehende, zusätzliche Leistungsfähigkeit begründet. Tatsache ist, dass Einkommen und Vermögen in Deutschland höchst ungleich verteilt sind, die Erwerbseinkommen der Mittelschicht und Besserverdienenden steuerlich relativ stark belastet werden, die vermögensbezogene Besteuerung indes niedrig ist und die Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen in den vergangenen drei Jahrzehnten gesenkt worden sind. Selbst die OECD empfiehlt Deutschland, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken. Je nach Ausgestaltung könnte eine Wiedererhebung der Vermögensteuer zu Mehreinnahmen von weit über 20 Milliarden Euro führen, wie Schätzungen des DIW (Wochenbericht 4/2016) nahelegen. Horizontale Verteilungsprobleme aufgrund regionaler Aufkommensunterschiede sollten sich im Zuge der Umsatzsteuerverteilung – das gängige Instrument zur Lösung vertikaler Finanzprobleme – lösen lassen.

Die zweckbezogenen Zuweisungen des Bundes sind mit dem Problem behaftet, dass der Bund seine Möglichkeiten erweitert, die Machtbalance zu seinen Gunsten zu verschieben.

Die Zukunft der Länderfinanzen ist an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt, vor allem daran, wie die Wirtschaft aus der Pandemie und ihren Folgewirkungen herausfindet.

Dabei bleibt zu hoffen, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger nicht zu früh auf die Bremse treten müssen, um den Vorschriften der Schuldenbremse zu genügen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Schuldenbremse zur Wachstumsbremse mutiert.

Diese Gefahr wird durchaus erkannt, und es mehren sich zu Recht die Stimmen, die eine Überarbeitung der Konzeption der Schuldenbremse befürworten.

Die Dimension des benötigten Finanzvolumens wird zu Änderungen in der vertikalen Finanzmittelausstattung führen müssen. Dabei kann es nicht darum gehen, dass der Bund wie in der Vergangenheit versucht, Gelder bereitzustellen, dafür aber eine Mitsprache oder sogar mehr Kompetenzen einfordert. Vielmehr sollten den Ländern bei höheren Einnahmen aus der Umsatzsteuer mehr Autonomie in ihren Ausgabenentscheidungen gewährt werden. Angesichts der gewaltigen Anforderungen könnten Steuersenkungen von den Ländern finanziell kaum verkraftet werden. Zu denken ist vielmehr an Steuererhöhungen – an prominenter Stelle sollte die vermögensbezogene Besteuerung stehen. Aber auch neue Steuern, wie eine Finanztransaktionssteuer, gehören auf die Agenda.

Christian Bender
Mario Hesse
Maren Springsklee

Die Länder und ihr Geld – Finanzstatus und -entwicklung der Länder

Sönke:
Titel ändern!



Christian Bender
geboren 1993 in Winsen (Luhe)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Universität Leipzig



Dr. Mario Hesse
geboren 1982 in Zwickau

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Universität Leipzig, Stellvertretender Geschäftsführer des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)



Maren Springsklee
geboren 1992 in Karlsruhe

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Finanzwissenschaft der Universität Leipzig

Die Länder bilden neben dem Bund die zweite staatliche Ebene in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei werden ihre Haushalte jedoch im Vergleich zum Bund zumeist nur rudimentär betrachtet. Der vorliegende Artikel zeigt überblicksartig auf, welche Einnahme- und Ausgabepositionen die Länder aufweisen, wie die Ländergesamtheit zerfällt, wenn man sie näher betrachtet, wie die Länder fiskalisch miteinander verbunden sind und welche kommenden Herausforderungen die Länder zu bewältigen haben.

Eine kurze Einführung in den Bund-Länder-Fiskalföderalismus

Der kooperative Fiskalföderalismus mit dem Zusammenspiel aus Bund und Ländern drückt sich zuvorderst in den unterschiedlichen Zuständigkeiten, der Steuerverteilung und dem Finanzausgleich aus. Da die Wahrnehmung der Aufgaben funktional verteilt ist, kommt der Verteilung der Steuereinnahmen eine gewichtige Bedeutung für die gegenwärtige Tragfähigkeit der Länderhaushalte sowie deren zukünftige Entwicklungschancen zu. Diesbezüglich kann von einem Mischsystem gesprochen werden: Einerseits bestehen Trennsteuern, die einer Gebietskörperschaft allein zugesprochen werden, und andererseits gibt es Gemeinschaftssteuern, an denen mehrere Gebietskörperschaften partizipieren. Im Verhältnis machen die Gemeinschaftssteuern gegenwärtig rund 72 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus, die Trennsteuern lediglich die verbleibenden 28 Prozent. Abbildung 1 zeigt dies für die Höhe des Steueraufkommens nach Steuerarten im Jahr 2019.



Während die Gemeinschaftssteuern mit der Umsatz-, Lohn- und Einkommensteuer aufkommensstarke Steuerarten umfassen (hier in Rot dargestellt), ist dies für die Trennsteuern (in Blau) weniger der Fall.

Bund, Länder und Kommunen sind über den bundesdeutschen Fiskalföderalismus miteinander verwoben. Dieser umfasst nach der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen seit 2020 einen Zu- bzw. Abschlag an der Umsatzsteuer, der in seiner Funktion dem ehemaligen bis 2019 existierenden Länderfinanzausgleich artverwandt ist. Neben dieser horizontalen Komponente engagiert sich der Bund finanziell in der Ausstattung insbesondere der finanzschwachen Länder. Neben allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) werden Sonderbedarfs-BEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit, Kosten der politischen Führung, die unterproportionale Gemeindesteuerkraft und die Forschungsförderung vom Bund an die Länder gegeben. Seit 2020 gibt es dabei keine explizite Ostförderung mehr. Dauerhafte Unterstützungsmechanismen, wie etwa die Sanierungshilfen im Rahmen der ergänzenden Hilfen und Programme, komplettieren den kaskadenartigen Aufbau der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Neben dem fest installierten Bund-Länder-Finanzausgleich existieren weitere Fördermittel, die vom Bund an die Länder bereitgestellt werden. Fördermittel des Bundes werden entweder an umfangreiche Bedingungen geknüpft, weswegen diese zumeist als sogenannte Goldene Zügel beschrieben werden. Die Gestaltungsmacht der Länder ist bei beiden Transmissionskanälen äußerst begrenzt.

Demografische Rahmenbedingungen – der Druck auf die Länderhaushalte wächst

Für die künftige wirtschaftliche und haushälterische Entwicklung der Länder spielen sozioökonomische Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle. Vor allem der demografische Wandel hat prägenden Einfluss sowohl auf die wirtschaftliche Entwicklung – die Basis der finanziellen Eigenentwicklung der Länder – als auch bezüglich der Zuordnung von Mitteln aus dem subsidiär wirkenden bundestaatlichen Finanzausgleich. Wo die Einwohnerzahl schrumpft, sind die Wachstumsaussichten kleiner und gleichzeitig erhalten die Länder für die »weggefallenen« Einwohnerinnen und Einwohner keinen finanziellen Ausgleich mehr. Gleichzeitig sorgen die skizzierten Mechanismen dafür, dass kein Land deutlich abgehängt werden kann. Es büßt gleichwohl an Gestaltungsmacht ein, wenn die finanziellen Verhältnisse stärker aus der Solidargemeinschaft der (anderen) Länder und dem Bund geprägt werden als vom jeweiligen Land selbst.

Das Statistische Bundesamt schätzt in seiner Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 bei moderater Geburtenrate und Lebenserwartung sowie niedrigem Wanderungssaldo für nahezu alle Bundesländer sinkende Einwohnerzahlen (vgl. Abbildung 2,

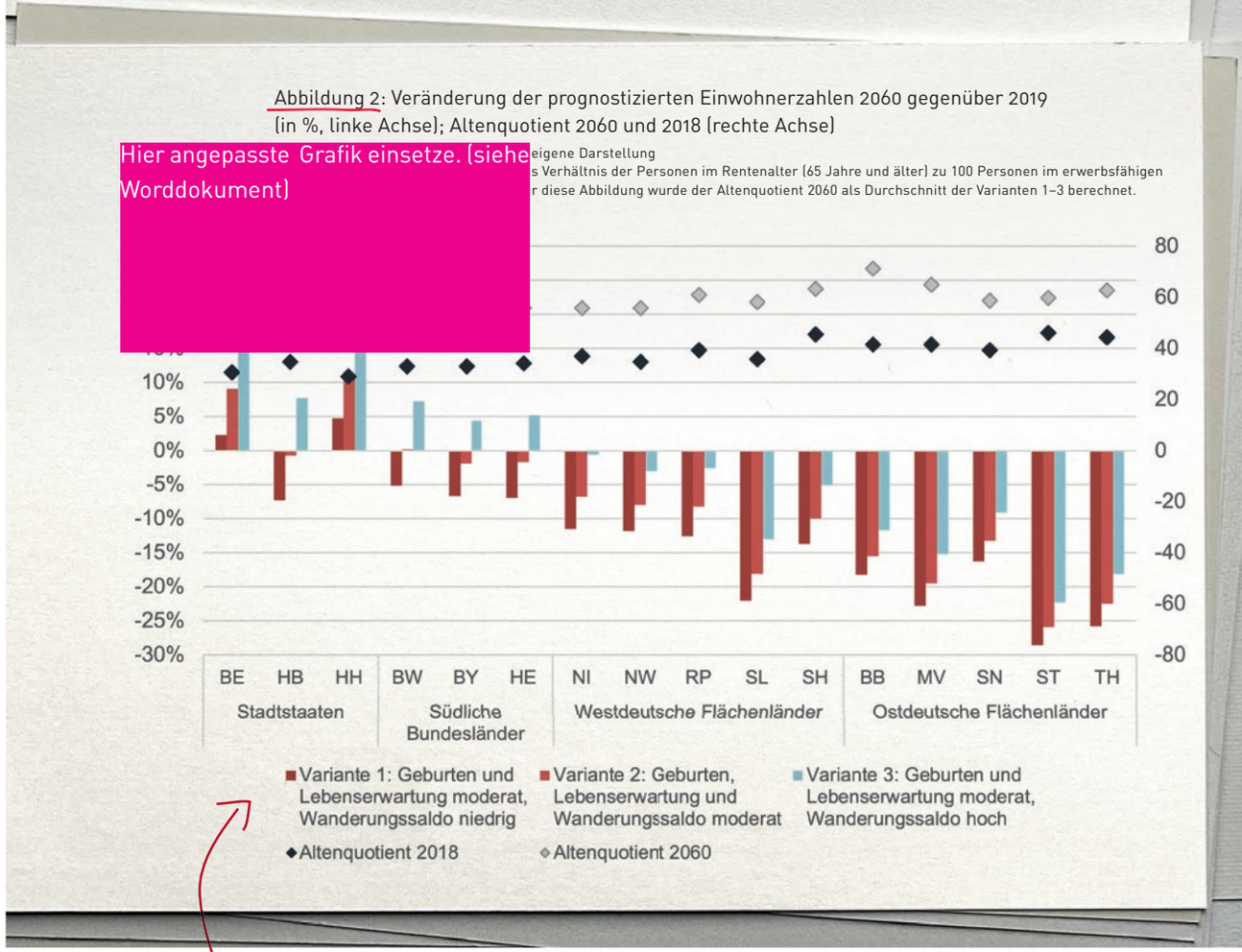


Abbildung 2: Veränderung der prognostizierten Einwohnerzahlen 2060 gegenüber 2019 (in %, linke Achse); Altenquotient 2060 und 2018 (rechte Achse)

eigene Darstellung

s Verhältnis der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) zu 100 Personen im erwerbsfähigen

r diese Abbildung wurde der Altenquotient 2060 als Durchschnitt der Varianten 1–3 berechnet.

Variante 1). Manche Bundesländer verzeichnen laut dieser Prognose jedoch deutlich stärkere Abnahmen als andere. Einzig die Südländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie die Stadtstaaten verzeichnen bei moderater Entwicklung aller Parameter zukünftig steigende oder zumindest annähernd konstante Einwohnerzahlen – bei starker Zuwanderung dürften die Einwohnerzahlen dort sogar ansteigen (vgl. Abbildung 2, Varianten 2 und 3). Ein anderes Bild zeichnet sich für die west- und ostdeutschen Flächenländer, deren Bevölkerung in allen drei Varianten schrumpft. Dabei sinken die Einwohnerzahlen in den ostdeutschen Flächenländern jedoch deutlich stärker. Am stärksten ist die Entwicklung in Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo die Einwohnerzahl bis 2060 den Vorausberechnungen zufolge um rund ein Viertel abnehmen wird. Selbst wenn positive Wanderungssalden unterstellt werden, ist eine Fortsetzung der Schrumpfungstrends zu erwarten.

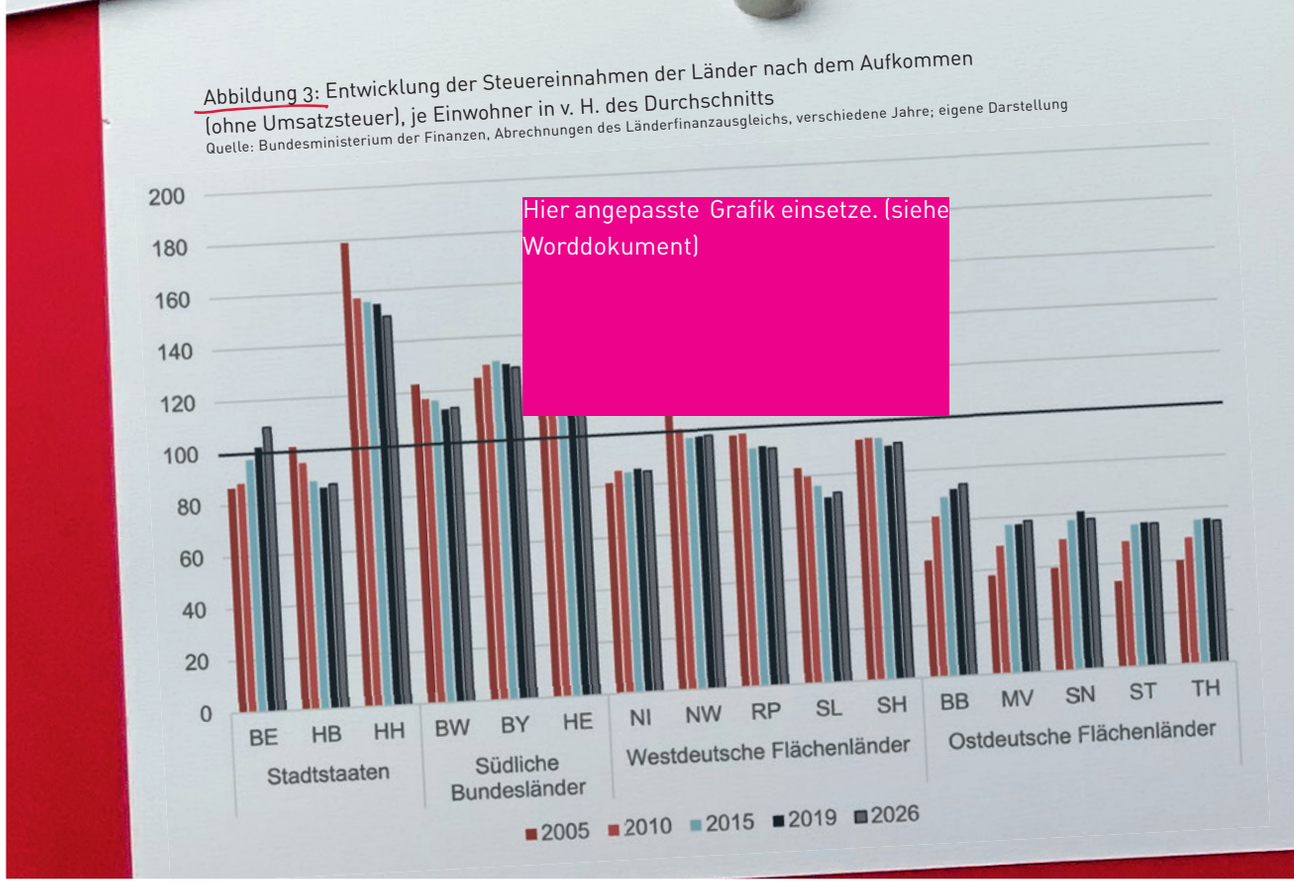
Die Zuordnung subsidiärer Mittel aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich erfolgt grundsätzlich über eine Normierung in Euro je Einwohnerin/Einwohner. Ein stärkerer Bevölkerungsrückgang bedeutet folglich einen Verlust an Anteilen der Ausgleichsmasse im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Vergleich zu Ländern mit weniger stark schrumpfenden oder gar wachsenden Einwohnerzahlen.

Schlimmer noch: Durch die zurückgehende Einwohnerzahl steigen die Steuereinnahmen pro Kopf an, da durch einen immer kleiner werdenden Nenner geteilt wird. Damit werden die schrumpfenden Länder pro Kopf rechnerisch immer steuerstärker, selbst wenn sich ihre Einnahmensituation in absoluter Betrachtung (Millionen Euro) nicht wesentlich verbessert.

Wenn dies die ohnehin wirtschaftsschwachen Länder trifft (vor allem Ostdeutschland und das Saarland), wird eine scheinbare Konvergenz erzeugt, die jedoch nicht mit einer substanziellen Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung einhergeht. Stattdessen bleiben die Budgets unter besonderem Druck.

Durch den Bevölkerungsrückgang können zudem höhere Belastungen der öffentlichen Haushalte beim Angebot öffentlicher Leistungen entstehen. Zwar können für weniger Einwohner bestimmte öffentliche Leistungen gegebenenfalls in geringerem Umfang angeboten werden, wodurch sich Entlastungen der öffentlichen Haushalte ergeben. Dies ist beispielsweise der Fall bei Schulinfrastruktur oder Verwaltungsdienstleistungen mit starkem Einwohnerbezug. Allerdings ist ein großer Teil der öffentlichen Leistungen wenig elastisch, wenn sich die Einwohnerzahl verringert (sogenannte Kostenremanenzen). Es bleibt ein erheblicher Grundbestand an öffentlichen Leistungen (vor allem technische Infrastruktur), der insbesondere in Hinblick auf der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet von großer Bedeutung ist und der bei Bevölkerungsrückgängen steigende Pro-Kopf-Ausgaben erzeugt.

In Zukunft dürften sich diese Entwicklungen in den west- und insbesondere den ostdeutschen Flächenländern fortsetzen. Mit der beschriebenen demografischen Entwicklung geht zudem eine Veränderung der Altersstruktur einher, hin zu einer stärker gealterten Gesellschaft. Im Jahr 2060 werden demnach auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 65 Jahre) zwischen 50 (Bremen) und 71 (Brandenburg) Personen im Rentenalter entfallen (vgl. Abbildung 2). In der Folge entstehen zusätzliche Haushaltsbelastungen durch Anstiege in den Versorgungsleistungen für Landesbeamte. Auch hier dürfte sich das Problem in den ostdeutschen Flächenländern sowie in Rheinland-Pfalz zunehmend verschärfen, da sich hier das Verhältnis zwischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und Bevölkerung im Renten- und Pensionsalter bis zum Jahr 2060 deutlich stärker verschiebt. Zwar sinken durch die geringere Anzahl junger Menschen auch die Belastungen auf Länderebene, die sich aus der Ausbildung ergeben. Andererseits entstehen hieraus langfristig andere Herausforderungen, beispielsweise beim Stichwort »Fachkräftemangel«. Während die Bevölkerungsentwicklung unterschiedliche Vorzeichen für die einzelnen Länder hat, trifft die Alterung alle Länder.



Entwicklung der Einnahmen – werden die schwachen Länder zu Provinzen des Bundes?

Wie eingangs beschrieben, setzen sich die Einnahmen der Bundesländer aus den Ländersteuern sowie den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern zusammen.

Insgesamt ist die Bedeutung der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen aus dem anschließenden bundesstaatlichen Finanzausgleich für die Länder immens. Aus ihnen erwächst die Gestaltungsmacht, die die Länder haben, um eigene fiskalpolitische Impulse zu setzen.

Aus den Steuereinnahmen der Länder vor dem Finanzausgleich lässt sich ableiten, wie sich deren originäre Finanzkraft im Vergleich zum Länderdurchschnitt entwickelt hat. Auf den ersten Blick zeigt sich eine positive Entwicklung: Der Abstand aller Länder zum Durchschnitt hat sich in den Jahren seit 2005 tendenziell verringert, wie Abbildung 3 zeigt.

Allerdings verdeutlicht die Abbildung auch, dass sich an der relativen Position einzelner Länder wenig verändert hat. Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Hessen besitzen im Vergleich zu den verbleibenden Bundesländern ein

überdurchschnittliches Steueraufkommen vor der Umsatzsteuerzuordnung und den Ausgleichsstufen, das im Jahr 2019 zwischen 101 Prozent (Berlin) und 155 Prozent (Hamburg) des Länderdurchschnitts liegt. Die ostdeutschen Flächenländer bewegen sich mit einer Spannweite zwischen 72 Prozent (Brandenburg) und 55 Prozent (Sachsen-Anhalt) deutlich darunter. Somit haben sie insgesamt zwar etwas aufgeholt, bilden aber weiterhin die Schlusslichter. Einzig Brandenburg hat in den vergangenen Jahren einen stärkeren Zuwachs verzeichnet und mittlerweile das bei den Steuereinnahmen schwächelnde Saarland überholt.

Mit dem Umsatzsteuer– bzw. dem Länderfinanzausgleich werden bzw. wurden die Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesländer zwar deutlich nivelliert. Vollständig wird die Lücke zwischen den Bundesländern dadurch jedoch nicht geschlossen, da deren Unterschiede in der Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer im aktuellen System lediglich zu 63 Prozent ausgeglichen werden. In der Vergangenheit haben die Mittel aus dem Solidarpakt II für die ostdeutschen Länder zu einer Übernivellierung, das heißt einer teilweisen Umkehr der Reihenfolge der relativen Finanzkraft geführt: Die ostdeutschen Länder konnten nach dem Finanzausgleich höhere Pro-Kopf-Einkommen als die übrigen Länder verzeichnen. Nach Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 haben die Sonderbedarfs-BEZ zwar eine fiskalische Klippe bei den ostdeutschen Flächenländern verhindert, trotzdem war der Effekt auf deren öffentliche Haushalte spürbar – nicht zuletzt, weil die Mittel im Vorfeld bereits abgeschmolzen wurden und so den Handlungsspielraum der ostdeutschen Länder verringert hatten. Hierdurch wird die Aufholjagd der ostdeutschen Flächenländer erheblich ausgebremst. Am aktuellen Datenrand hat der Ausbruch der Coronapandemie auch den Finanzausgleich der Länder durchgewirbelt. So muss Rheinland-Pfalz für das Jahr 2021 voraussichtlich erstmals einen Abschlag bei der Umsatzsteuerzuweisung hinnehmen – vor allem aufgrund des Corona-Impfstoffherstellers Biontech, wodurch nicht nur dem Unternehmensstandort Mainz, sondern auch dem ganzen Bundesland erhebliche Mehreinnahmen beschert wurden.

Während die Spreizung zwischen den 13 Flächenländern vor den Ausgangsstufen des Finanzausgleichs in 2020 rund 69 Prozent ausmacht, verringert dieser Wert sich über alle Ausgleichsstufen hinweg auf nur noch acht Prozent (inklusive Stadtstaaten von 92 auf 35 Prozent).

Divergierende Entwicklungen werden durch den Bund-Länder-Finanzausgleich folglich abgedämpft – die schwächsten Länder werden, orientiert am Bundesdurchschnitt, mitgezogen.

Eine derart starke Angleichung bewirkt jedoch auch, dass es für finanzschwache Länder äußerst schwierig ist, aus eigener Kraft eine neutrale Position zu erreichen, da die Ausgleichsquote bei einer verbesserten Einnahmeposition einem realen Transferentzug entspricht.

Während somit der Vorteil des Systems in der Angleichung der unterschiedlichen Finanzkraft in den Ländern liegt, existiert ein Anreizproblem, wodurch sich Anstrengungen, die eigene Position zu verbessern, für einzelne Länder mitunter finanziell nicht lohnen.

In Kombination mit den Auswirkungen der beschriebenen demografischen Entwicklung ist daher fraglich, ob sich die Bundesländer hinsichtlich ihrer Finanzkraft langfristig annähern oder ob nicht eher die einen Länder voranschreiten, während die anderen eher stagnieren und – bezogen auf ihre starke finanzielle Abhängigkeit vom Ausgleichssystem – zu Provinzen des Bundes verkommen. Denn für die ostdeutschen Flächenländer sowie das Saarland ist bereits heute eine anhaltende Abhängigkeit von Bundesmitteln erkennbar, die sich auch in Zukunft vermutlich nicht auflösen wird. Dies zeigt auch die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder vor der Umsatzsteuerverteilung im Jahr 2026, wonach sich an den relativen Positionen der Länder wenig ändern wird. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen festigen ihre Spitzenpositionen weiter, während die ostdeutschen Länder mit Ausnahme von Brandenburg stagnieren. Dort ist es die wachsende Zugkraft der Bundeshauptstadt Berlin, die kräftig ins brandenburgische Umland ausstrahlt. Die beschriebene Dreiteilung – süd(westliche) Spitzengruppe, westdeutsches Mittelfeld und ostdeutsche Schwäche – manifestiert sich auch über die aktuelle Krisenbewältigung hinaus.

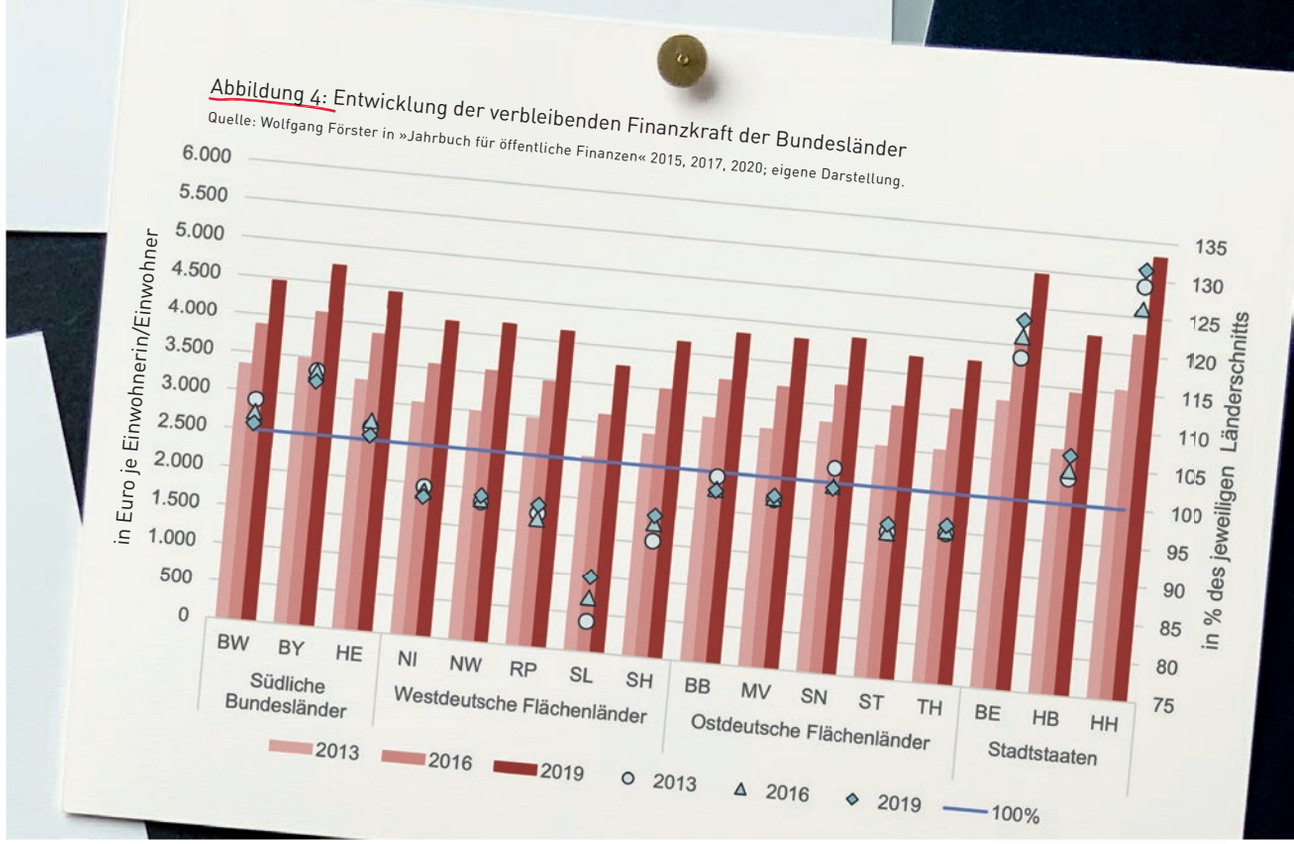
Zins- und Versorgungslasten im Osten geringer – steigende Finanzkraft der Stadtstaaten

Neben der Einnahmenentwicklung ist für die Tragfähigkeit und Gestaltungsmacht der Umfang der Ausgaben bedeutsam, der durch Entscheidungen der Vergangenheit bereits gebunden ist. Für den Bereich der Kreditmarktschulden der Länder zeigen die vergleichenden Übersichten im »Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021«, dass sich die Ländergesamtheit seit 2010 nach wie vor in drei Gruppen einteilen lässt. So bilden Bremen und das Saarland mit Schulden in Höhe von 43.542 Euro bzw. 13.830 Euro je Einwohnerin/Einwohner auf der einen Seite sowie Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen mit weniger als 3.200 Euro je Einwohnerin/Einwohner

auf der anderen Seite die beiden Pole, zwischen denen die übrigen Länder liegen. Die Hälfte der Länder (BW, BY, BB, MV, SN, TH, BE) konnte ihre Verschuldung seit 2010 bis vor Ausbruch der Coronapandemie 2019 reduzieren, wohingegen die andere Hälfte einen Anstieg in der Verschuldung vermeldet hat. Die Spannweite liegt zwischen –82,2 Prozent in Sachsen und +68,8 Prozent in Bremen. Die damit verbundenen Zinsausgaben sind seit 2008 allerdings um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Während in 2019 nur noch Zinsausgaben von rund 12,6 Milliarden Euro in der Ländergesamtheit bestehen, lag dieser Wert 2008 noch bei rund 26 Milliarden Euro. In der langen Frist ist es den Ländern demnach gelungen, ihre Zinsbelastungen zu reduzieren und so die Haushalte ausgabenseitig zu entlasten, sei es durch Tilgungsaktivitäten oder schlicht die Umschuldung im Niedrigzinsumfeld. Daraus ergibt sich, dass die laufenden Belastungen über die Zinsausgaben und die Schuldenbelastungen in den Ländern mittelfristig keine überbordende Last darstellen werden. Da vor allem die hoch verschuldeten Länder vom Zinsumfeld profitieren und weniger Vergangenheitslasten tragen müssen, haben sich die Gestaltungschancen der Länder eher angeglichen.

Im Hinblick auf die Versorgungsrücklagen für die Beamtinnen und Beamten (sowie aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz für die ostdeutschen Länder) differenziert sich das Bild erheblich. Der hier erfolgte Anstieg der Ausgaben in der Ländergesamtheit übersteigt mit rund 2,4 Milliarden Euro den Rückgang der Zinsausgaben (–1,3 Milliarden Euro) in 2019. Während sich hohe Zuwächse in den Ländern Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ergeben, ist der Zuwachs im Saarland wesentlich geringer. Die Versorgungsausgaben sind in den westdeutschen Ländern insgesamt höher als in den ostdeutschen Ländern. Zwischen 2008 und 2020 lagen die Zuwächse der Versorgungsausgaben zwischen +50,6 Prozent (Saarland) und +88,9 Prozent (Rheinland-Pfalz). Ländergruppen lassen sich hierbei nicht ausmachen. Vielmehr sind die Versorgungsausgaben in den Ländern überaus heterogen. Wird die Betrachtung von den Versorgungsausgaben auf die laufenden Personalkosten erweitert – so beschreiben es Gase und Thater 2018 in »Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland« (Reihe »Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft«) –, können abzüglich der Personal- und Zinsausgaben nur noch rund 60,3 Prozent der Landesausgaben durch die Länder kurz- und mittelfristig beeinflusst werden. Die Landeshaushalte sind letztlich aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabenzuteilung, insbesondere durch die Bereiche Bildung und innere Sicherheit, tendenziell als verwaltungszentrierte Haushalte zu beschreiben. Die durch den demografischen Wandel bedingten Anstiege der Versorgungsausgaben werden diese Problematik in Zukunft eher verschärfen.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der gestaltungsrelevanten verbleibenden Finanzkraft (Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben). Während auf der Primärachse (links) die verbleibende Finanzkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner



angegeben wird, zeigt die Sekundärachse (rechts) den jeweiligen prozentualen Anteil im Verhältnis zum Länderschnitt. Im Hinblick auf die verbleibende Finanzkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner zeichnet sich in allen Bundesländern über den Zeitverlauf ein Zuwachs ab. Wird auf die relative verbleibende Finanzkraft abgestellt, so bilden Bayern, Baden-Württemberg und Hessen eine Gruppe, deren Finanzkraft über dem Länderdurchschnitt liegt. Im Zeitverlauf ist dieser Abstand jedoch für Bayern und Baden-Württemberg abgeschmolzen.

Während Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz eine homogene Gruppe bilden, liegt das Saarland deutlich hinter den finanzschwachen deutschen Ländern zurück. Über die Jahre konnten die finanzschwachen westdeutschen Länder ihre Position halten oder leicht gegenüber dem jeweiligen Jahresschnitt verbessern. In Brandenburg und Sachsen nimmt die verbleibende Finanzkraft relativ zum Länderschnitt dagegen ab. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer konnten ihre jeweilige Position in toto halten. Während die Gruppe der ostdeutschen Flächenländer im Hinblick auf die verbleibende Finanzkraft insgesamt zwischen der Gruppe der finanzstarken und finanzschwachen westdeutschen Länder einzuordnen ist, nimmt die Unterschiedlichkeit innerhalb dieser Gruppe tendenziell ab. Sachsen kann sich an der Spitze der ostdeutschen Flächenländer halten, während Sachsen-Anhalt deutlich geringere Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben.

Die ostdeutschen Flächenländer profitieren im Unterschied zu den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern von vergleichsweise niedrigeren Zins- und Versorgungslasten. Die Stadtstaaten erzielen gegenüber den Flächenländern eine hohe verbleibende Finanzkraft.

Alle drei Stadtstaaten können diese im Zeitverlauf sogar verbessern und treiben den relativen Länderschnitt entsprechend nach oben. Eine höhere verbleibende Finanzkraft setzt letztlich den Maßstab für Umfang und Art strukturpolitischer Impulse auf der Landesebene. Standortfaktoren, wie eine gut ausgebaute und ertüchtigte Infrastruktur (harte Standortfaktoren) oder digitalisierte Verwaltungen (weiche Standortfaktoren), setzen den Maßstab für erfolgreiche Unternehmensansiedlungen, belebte Regionen und sozio-ökonomischen Aufstieg der Bevölkerung.

Ausblick – Bevölkerungswachstum festigt die finanzstarken Länder

Die Länder unterscheiden sich in ihrer mittelfristigen fiskalischen Tragfähigkeit. Während Ausgleichsmechanismen dafür sorgen, dass die Länder annähernd gleiche finanzielle Ausgangsbedingungen haben, zeigt sich, dass die Struktur der Einnahme- und Ausgabeposition wie auch die dadurch determinierte verbleibende Finanzkraft in den Ländern unterschiedlich gelagert ist.

Die süddeutschen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die zusammen reichlich 30 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner repräsentieren, liegen vorn und werden diese Position angesichts ihres weiteren Bevölkerungswachstums voraussichtlich halten. Durch die relativ hohe verbleibende Finanzkraft und die zusätzlich verringerten Abzüge seit der Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen sind regionale Impulse gesetzt worden, die die Gestaltungsmacht der drei Bundesländer zunehmend stärkt und steigert. Die ostdeutschen Länder verbessern ihre relative Position auf der Einnahmeseite durch die automatischen Ausgleiche im Bund-Länder-Finanzausgleich sowie den Sonderbedarfs-BEZ und auf der Ausgabenseite durch vergleichsweise geringe Vorsorgeaufwendungen. Die Abhängigkeit von (Sonderbedarfs-)BEZ ist allerdings weitaus höher. Sie können sich zukünftig kaum absetzen und werden wohl auch mittelfristig am unteren Ende des Länderdurchschnitts mitgezogen. Die finanzschwachen Westländer sind geprägt durch eine niedrigere verbleibende Finanzkraft, die durch Zins- und Versorgungsausgaben belastet wird, wodurch sich Strukturpolitik nur schwerlich durchsetzen lässt. Für Bremen und das



Saarland lässt sich eine zunehmende Abhängigkeit von Bundesmitteln erkennen. Zunehmend als Sorgenkind kann Nordrhein-Westfalen beschrieben werden. Die Herausforderungen durch den Strukturwandel, aber auch wirtschaftlich starke und stagnierende Regionen auf engstem Raum geben Anlass zu Sorge und Hoffnung. Während die externen Rahmenbedingungen aktuell problematisch erscheinen, liegt im Strukturwandel die Chance begründet, alte Wachstumskerne neu auszurichten. Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin sind geprägt durch eine hohe verbleibende Finanzkraft. Deren Strahlkraft wird auch zukünftig hoch sein. Für Berlin lässt sich zudem festhalten, dass die Fortschritte in der Entwicklung der dortigen Haushaltslage sich auch in der verbleibenden Finanzkraft widerspiegeln. Nicht zuletzt stehen die Ergebnisse allerdings im Spiegel des historisch niedrigen Zinsniveaus. Höhere Zinsausgaben haben das Potenzial, zukünftig wieder mehr Unterschiedlichkeit und divergierende Entwicklungspfade zwischen den Ländern zu erzeugen.

Kristina van Deuverden

Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Ländern? Nur mit immer höheren Finanztransfers

Die Schaffung »gleichwertiger« Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands steht seit Jahrzehnten ganz oben auf der politischen Agenda. Wirtschaftsschwächeren Ländern soll, neben struktur- und regionalpolitischen Maßnahmen, vor allem dadurch geholfen werden, dass ihre Einnahmen je Einwohnerin/Einwohner an den Bundesdurchschnitt angenähert werden. Dabei geht es um viel Geld, das jedes Jahr – zwischen den Ländern einerseits und andererseits vom Bund an die Länder – über das System des Finanzausgleichs umverteilt wird. Im politischen Prozess wurde daher bereits viel und kontrovers über den Finanzausgleich gestritten.

Dauerhafte wirtschaftliche Aufholprozesse in den schwächeren Ländern sind in der Geschichte des Finanzausgleichs allerdings eher die Ausnahme. Allein Bayern schaffte es, von einem Empfänger- zu einem Geberland zu werden. Die ostdeutschen Länder konnten in den ersten Jahren nach der Vereinigung zwar schnell aufholen, seit Mitte der 1990er Jahre hat der Annäherungsprozess aber deutlich an Tempo verloren und auch andere finanzschwache Länder konnten Rückstände kaum wettmachen.

In Zukunft dürften sich die Chancen auf eine stärkere Angleichung zudem nach und nach verschlechtern. Grund dafür ist die demografische Entwicklung: Es ist absehbar, dass die deutsche Bevölkerung schrumpft und dass die Länder davon sehr unterschiedlich betroffen sein werden.

Dies hat Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum, für die Entwicklung der Steuereinnahmen in den Ländern, für die Abhängigkeit der finanzschwachen Länder von den Zuweisungen im Finanzausgleich und für deren haushaltspolitische Spielräume, um Wachstumsrückstände aufzuholen.

Zwei Szenarien zeigen die Zusammenhänge, vor allem die Entwicklung der Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern. Diesem Beitrag liegt der Datenstand vom September 2021 zugrunde.

Gleichwertige Lebensverhältnisse – was ist das?

In regelmäßigen Abständen, etwa wenn der Deutsche Städtetag seinen Gemeindefinanzbericht vorlegt, die Bundesregierung ihren Jahresbericht zur deutschen Einheit vorstellt oder auch die eigens in dieser Frage von der Bundesregierung eingesetzte Kommission ihre Ergebnisse präsentiert, dreht sich die politische Berichterstattung um die Herstellung »gleichwertiger Lebensverhältnisse« oder besser darum, dass eben diese Lebensverhältnisse in Deutschland nach wie vor recht unterschiedlich sind.

Bereits bei Gründung der Bundesrepublik Deutschland waren »einheitliche«, seit der Vereinigung im Jahr 1991 sind »gleichwertige« Lebensverhältnisse ein politisches Ziel. Eine allgemeingültige Definition, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen zu verstehen ist, gibt es dabei bis heute nicht. Vielfach werden ökonomische Variablen herangezogen. Häufig wird dazu auf das BIP je Einwohnerin/Einwohner oder die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem zurückgegriffen. Beide Größen messen in etwas anderer Abgrenzung die Wirtschaftskraft einer Region. Dahinter steht der Gedanke, dass eine ähnliche Wirtschaftskraft in den Ländern zu vergleichbaren Lebensbedingungen führen dürfte.

Ebenfalls seit Gründung der Bundesrepublik gibt es allerdings deutliche Unterschiede bei diesen Kennziffern, die sich im Zeitablauf zudem nicht wirklich abgebaut haben. Länder wie Baden-Württemberg oder Hamburg konnten durchweg als wirtschaftsstark beschrieben werden, Länder wie Niedersachsen oder Bremen hingegen waren durchgängig wirtschaftsschwach.



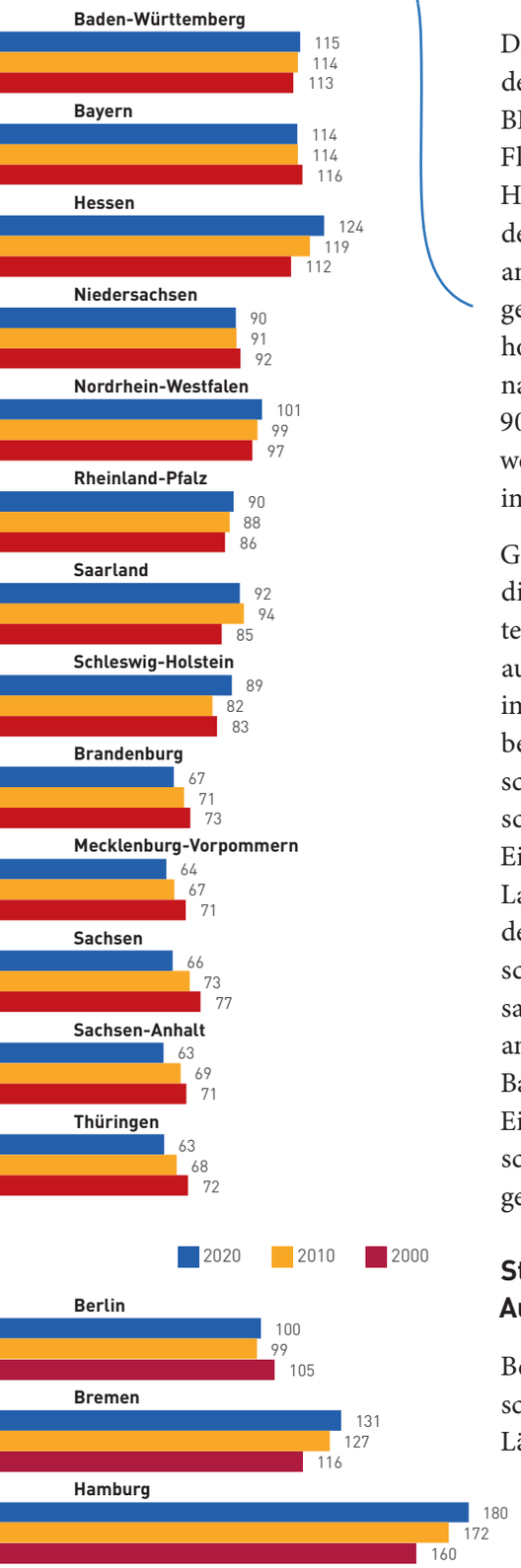
Foto: DIW-BErlin

Kristina van Deuverden
1967 in Benstorf geboren

seit 2012 Referentin für öffentliche Finanzen am DIW
1998–2018 und
ab 2021 Mitglied im Arbeitskreis Steuerschätzungen beim Bundesministerium der Finanzen
1998–2012 Referentin für öffentliche Finanzen am Institut für Wirtschaftsforschung Halle
1994–1997 Aufbaustudium Europäische Wirtschaft an der Universität des Saarlandes
1986–1993 Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin
Das DIW erforscht wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Zusammenhänge in gesellschaftlich relevanten Themenfeldern und berät auf dieser Grundlage Politik und Gesellschaft.

Abb. 1
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohnerin/Einwohner in % des bundesdeutschen Durchschnitts



Allein Bayern gelang der Wandel vom wirtschaftsschwachen Agrarland zum seit vielen Jahren wirtschaftsstärksten Land.

Die Unterschiede bei der Wirtschaftskraft nahmen mit der Vereinigung sprunghaft zu. Im Jahr 1991 lag das BIP je Einwohnerin/Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern – wegen der Unterschiede in den Haushaltsstrukturen wird in diesem Beitrag zwischen den Flächenländern einerseits und den Stadtstaaten andererseits unterschieden – bei gut 37 Prozent des gesamtdeutschen Niveaus (vgl. Abbildung 1). Zwar holten die ostdeutschen Länder in den ersten Jahren nach der Vereinigung recht schnell auf, ab Mitte der 90er Jahre zeigt sich aber nur noch eine verhaltene, wenngleich stetige Annäherung an die Wirtschaftskraft im Westteil Deutschlands.

Generell zeigt sich zudem, dass sich in Krisenzeiten die Unterschiede immer etwas stärker zurückbildeten. Dies gilt zum einen für die Finanzkrise, war aber auch infolge der ersten Welle der Coronapandemie im Jahr 2020 der Fall. Beide Male war es der Einbruch beim Außenhandel, der die Produktion in den wirtschaftsstarken Ländern deutlich stärker traf als in den schwächeren Regionen. Im Jahr 2020 lag das BIP je Einwohnerin/Einwohner im wirtschaftsschwächsten Land, Mecklenburg-Vorpommern, bei 71,3 Prozent des bundesdeutschen Durchschnitts; die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem war gemessen am gesamtdeutschen Niveau mit 80,7 Prozent in Thüringen am niedrigsten. Das wirtschaftsstärkste Flächenland, Bayern, erreichte hingegen beim BIPje Einwohnerin/Einwohner 116 Prozent des bundesdeutschen Durchschnitts; bei der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätiger/m waren es 107,2 Prozent.

Steuerumverteilung soll gleiche Ausgabespielräume schaffen

Bereits die aus heutiger Sicht relativ geringen Wirtschaftskraftunterschiede zwischen den westdeutschen Ländern in Zeiten der Bonner Republik waren aus Sicht der Politik nicht hinnehmbar. Seit dem Jahr 1950 wird daher ein Finanzausgleich durchgeführt. Mit ihm werden die Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner in den Ländern einander angenähert. Auf diese Weise sollen die Länder zu etwa gleich hohen Ausgaben je Einwohnerin/Einwohner in der Lage sein, um so ihren Einwohnerinnen und Einwohnern Gleiches bieten zu können. Das ist umso bedeutsamer, weil die bisher betrachteten Unterschiede bei der Wirtschaftskraft mit deutlich größeren Unterschieden bei der Steuerkraft einhergehen. Dies liegt daran, dass ein Großteil der Steuereinnahmen in Deutschland durch progressive Steuern aufgebracht wird. Ein solcher Tarif bedeutet, dass nicht nur die Steuerschuld, sondern auch der Steuersatz mit zunehmendem zu versteuerndem Einkommen steigt. Auf diese Weise zahlen reichere Steuerzahlerinnen und -zahler nicht nur absolut, sondern auch relativ höhere Steuern. Ein solcher Tarif hat zwangsläufig zur Folge, dass Länder mit vielen einkommensstarken Steuerzahlerinnen und -zahlern deutlich höhere Einnahmen erzielen als Regionen, in denen dies nicht der Fall ist.

Im deutschen Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen in den Ländern einander angenähert, indem sowohl eine Umverteilung zwischen den Einnahmen der Länder erfolgt als auch mittels zusätzlicher Transferzahlungen des Bundes. Dabei war der Finanzausgleich immer und ist auch heute noch ein äußerst komplexes und in sich verschachteltes Ausgleichssystem, dass in diesem Beitrag nicht in allen technischen Einzelheiten dargestellt werden soll. Nur die für den Vergleich unbedingt notwendigen Regelungen werden skizziert.

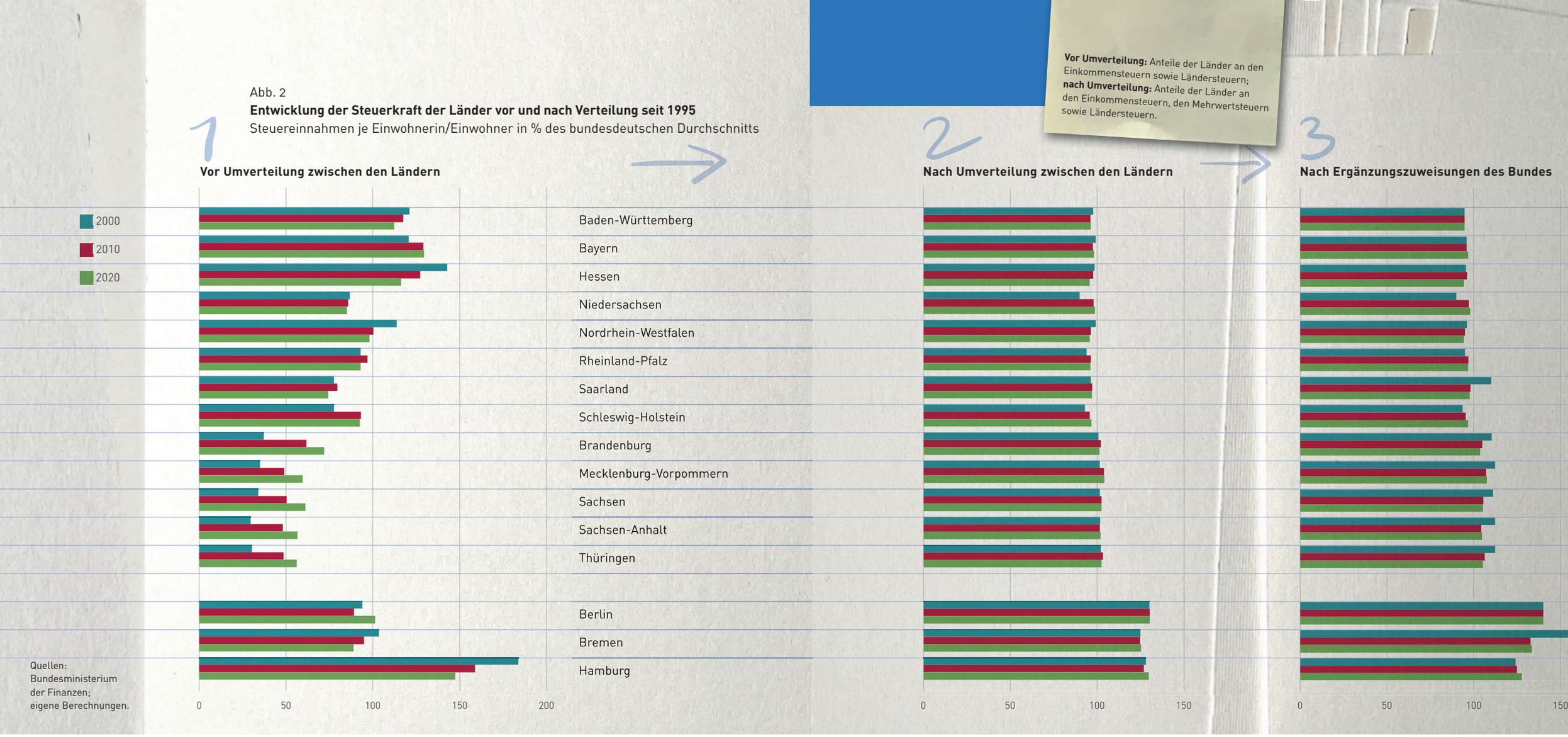
Das im Finanzausgleich zwischen den Ländern einerseits und den Ländern und dem Bund andererseits insgesamt umverteilte Steuervolumen ist hoch – im Jahr 2020 waren es nach allen Verteilungsschritten 7,3 Prozent der den Ländern zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen. In größeren Zeitabständen wurde das System immer wieder reformiert, die Umverteilung zwischen den Ländern geändert, die zusätzlichen Zahlungen des Bundes angepasst und vieles mehr, vorerst letztmalig für das Jahr 2020. Allen diesen Reformen ist gemein, dass das System dabei nicht weniger komplex und das Volumen der Transferzahlungen nicht geringer wurde.

Finanzausgleich: Großes Volumen, wenige Zahler, viele Empfänger

Die entscheidende Größe für die Festlegung der von einem Land zu leistenden oder zu empfangenden Ausgleichszahlungen ist die »Finanzkraft«. Diese wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner gemessen.

Die Unterschiede bei der Finanzkraft sind erheblich, obwohl sie sich im vergangenen Jahr leicht zurückgebildet haben. Auch bei den Steuereinnahmen lässt sich feststellen, dass es in Krisenzeiten zu einer stärkeren Annäherung kommt. Vor Finanzausgleich lagen die vereinnahmten Steuern in den Flächenländern – vor Verteilung sind die Länderanteile an den Einkommensteuern und die Ländersteuern abgebildet – gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt im Jahr 2020 zwischen 129 Prozent in Bayern

Abb. 2
Entwicklung der Steuerkraft der Länder vor und nach Verteilung seit 1995
Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner in % des bundesdeutschen Durchschnitts



Quellen:
Bundesministerium der Finanzen;
eigene Berechnungen.

und 56 Prozent in Thüringen (vgl. Abbildung 2). Auch nach 30 Jahren hinken die Steuereinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt her; zusammengenommen lagen deren Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner bei 61 Prozent des gesamtdeutschen Niveaus. Im finanzschwächsten westdeutschen Land, dem Saarland, waren es 74 Prozent.

Nachdem der Umsatzsteueranteil der Länder auf Basis der Einwohnerzahl verteilt worden ist und auch die Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern geflossen sind, zeigt sich eine deutliche Annäherung. Gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt streuten die Steuereinnahmen in den Flächenländern je Einwohnerin/Einwohner im Jahr 2020 zwischen 104 Prozent und 96 Prozent. In den Stadtstaaten wird die Steuerkraft je Einwohnerin/Einwohner hingegen deutlich stärker angehoben. Da die Stadtstaaten in stärkerem Umfang auch Leistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner der sie umgebenden Flächenländer bereitstellen müssen, besteht bei ihnen ein größerer Ausgabebedarf. Dies wird im Finanzausgleich berücksichtigt, indem ihre Einwohnerinnen und Einwohner mit 135 Prozent gewichtet werden. Nach der Umverteilung zwischen den Ländern lagen die Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner in den Stadtstaaten im Jahr 2020 gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt zwischen 125 und 130 Prozent.

Allein zwischen den Ländern wurden im Jahr 2020 auf diese Weise 14,7 Milliarden Euro umverteilt. Dies sind 4,9 Prozent der letztlich in die Länderhaushalte fließenden Steuereinnahmen. Etwas mehr als die Hälfte der Ausgleichszahlungen brachte Bayern auf. Weitere Zahlerländer waren Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Alle anderen Länder empfingen Gelder aus dem Finanzausgleich. Die höchsten Transfers flossen mit 3,5 Milliarden Euro nach Berlin; 2,7 Milliarden Euro erhielt Sachsen.

Die Finanztransfers des Bundes heben schließlich die Einnahmen in jenen Ländern an, die noch immer eine bestimmte Grenze unterschreiten. Außerdem leistet der Bund Zuweisungen an Länder, bei denen aufgrund bestimmter Umstände ein höherer Ausgabedarf vermutet wird. Beispielsweise erhalten kleinere Länder Zuweisungen, da bei ihnen die Ausgaben für Verwaltung und Regierung gemessen an den Einwohnerinnen und Einwohnern höher sein dürften als in größeren Ländern. Auch in diesen Ländern liegt die Finanzkraft nach allen Verteilungsvorgängen daher über 100 Prozent des Länderdurchschnitts.

Im Jahr 2020 lag die Finanzkraft nach allen Verteilungsvorgängen in den Flächenländern zwischen 94 Prozent des bundesdeutschen Durchschnitts in Hessen und Nordrhein-Westfalen und 107 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Beim letzten Umverteilungsschritt wurden noch einmal 7,3 Milliarden Euro oder 2,5 Prozent der letztlich den Ländern zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen bewegt.

Alles in allem wird also ein hohes Volumen an Steuereinnahmen umverteilt, wenige Länder zahlen ein, die meisten empfangen Zahlungen. Vieles spricht zudem dafür, dass die Ausgleichszahlungen in Zukunft eine größere Rolle spielen werden. Dies liegt an der demografischen Entwicklung. Ab Mitte der 2020er Jahre dürfte die Bevölkerung zu schrumpfen beginnen. Dies wird die wirtschaftliche Entwicklung und mit ihr die Entwicklung der Steuereinnahmen zunehmend belasten.

Schon heute mehren sich die Klagen über den Fachkräftemangel. Die wirtschaftsschwächeren Länder werden hiervon wohl deutlich stärker betroffen sein als die stärkeren.

Demografische Entwicklung dürfte die Schieflage verstärken

Nachfolgend werden zwei Szenarien vorgestellt. In einem wird von einer gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern ausgegangen. Im anderen wird angenommen, dass sich die wirtschaftlichen Trends der Vergangenheit fortsetzen.

Für die Interpretation der Ergebnisse muss allerdings beachtet werden, dass sie sich infolge der Bevölkerungsentwicklung wohl eher verstärken werden.

Die Szenarien basieren auf der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, die das Amt in regelmäßigen Abständen vorlegt. Auf Grundlage der bestehenden Bevölkerungsstruktur – Alter und Geschlecht – wird unter bestimmten Annahmen zur Lebenserwartung, zur Geburtenrate und zum Wanderungssaldo die Bevölkerungsentwicklung abgeleitet. Die sogenannte mittlere Variante bezüglich der Lebenserwartung und der Geburtenrate ist auch auf Ebene der Länder verfügbar.

Die Vorausberechnung zur Bevölkerungsentwicklung darf dabei – wie auch die auf ihnen basierenden Szenarien – keineswegs als Prognose verstanden werden. Es handelt sich lediglich um die Fortschreibung vergangener Entwicklungen unter plausiblen Annahmen. Wegen des langen Zeitraums, für den die Entwicklung vorherberechnet wird, ist der Revisionsbedarf deutlich größer als bei Prognosen üblich.

Vor allem gravierende Änderungen im Basisjahr können selbst unter sonst gleichen Annahmen zu größeren Revisionen in der längeren Frist führen. Dies gilt umso mehr für die auf der Vorausberechnung basierenden Szenarien, für die weitere Annahmen getroffen werden müssen. Beispielsweise beruhen sie auf dem geltenden Steuerrecht, den gültigen Verteilungsregeln im Finanzausgleich, den historischen Zusammenhängen in den Ländern wie auch den Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung.

Wie stark eine andere Entwicklung im Basisjahr Aussagen in der langen Frist ändern kann, zeigt sich auch in diesem Beitrag, der eine Aktualisierung einer Studie für das DIW Berlin aus dem Jahr 2019 darstellt. In der damaligen Studie beruhte die Bevölkerungsentwicklung, die wirtschaftliche und die steuerliche Entwicklung auf ungebrochenen Trends. Dies war pandemiebedingt im Jahr 2020 dann nicht mehr der Fall. In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung war vor allem die Zuwanderung deutlich niedriger als zuvor angenommen, und sie dürfte wohl auch im Jahr 2021 hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Die Wirtschaft ist im Jahr 2020 eingebrochen und mit ihr – verstärkt durch Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie – das Steueraufkommen. Vor allem aber sind im Basisjahr die Unterschiede – hinsichtlich Wirtschaft und Steuereinnahmen – zwischen den Ländern krisenbedingt nun niedriger. Für die weitere Analyse wird zwar davon ausgegangen, dass die langfristigen Trends mit dem Abklingen der Pandemie ihre Gültigkeit wiedererlangen, die für das Endjahr 2050 berechneten Werte unterscheiden sich dem Betrage nach aber dennoch von den zuvor berechneten Ergebnissen. Die grundsätzlichen Aussagen bleiben allerdings erhalten.

Die aktuelle, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass die Bevölkerung in Deutschland schon bald zu schrumpfen beginnen wird – unabhängig davon, ob die Geburtenrate weiter leicht zunimmt. Selbst bei einer jährlichen Zuwanderung von über 300.000 Personen ließe der Schrumpfungsprozess sich nur verschieben; er würde dann Mitte der 2030er Jahre einsetzen.

Abb. 3

Entwicklung der Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber dem Jahr 2020

Veränderung in Prozent



Die gewählte Variante unterstellt eine durchschnittliche Kinderzahl je Frau von 1,55, eine durchschnittliche Lebenserwartung für Jungen von 84,4 Jahren und für Mädchen von 88,1 Jahren sowie eine durchschnittliche Nettozuwanderung nach Deutschland von 221.000 Personen je Jahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, G2L2W2; eigene Berechnungen auf Basis der tatsächlichen Entwicklung in den Jahren 2019 und 2020.

Die Vorausberechnung zeigt auch, dass die zu erwartenden Bevölkerungsverluste sich ausgesprochen unterschiedlich auf die Länder verteilen werden. Vor allem die Stadtstaaten Berlin und auch noch Hamburg können Bevölkerungsgewinne verbuchen (Abbildung 3). Auch das wirtschafts- und finanzstarke Baden-Württemberg kann noch bis einschließlich 2050 Einwohnerinnen und Einwohner hinzugewinnen. Alle anderen Flächenländer müssen hingegen Bevölkerungsverluste hinnehmen. Sind diese bei den wirtschaftsstarken Ländern Bayern und Hessen im Jahr 2050 noch nahe null, zeichnen sich für die wirtschaftsschwächeren Länder drastische Schrumpfungsprozesse ab. Thüringen dürfte nach dieser Rechnung im Jahr 2050 gegenüber dem Jahr 2020 knapp 18 Prozent und Sachsen-Anhalt 20,3 Prozent seiner Bevölkerung eingebüßt haben. In den ostdeutschen Flächenländern sind die deutlichen Einbußen dabei eine Folge der kräftigen Bevölkerungsverluste nach der deutschen Einheit.

Die hohe Arbeitslosigkeit ließ viele, vor allem junge, gut ausgebildete Menschen in die westdeutschen Länder abwandern. Dies wirkt nach: Mit dem Wegzug junger Mensch wurden weniger Kinder geboren, und die heutige Bevölkerung ist überdurchschnittlich alt. Die Schrumpfung wird in diesen Regionen daher überdurchschnittlich groß sein.

Ähnliche Altlasten trägt das Saarland. Im Zuge des industriellen Wandels begann die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner auch hier seit Anfang der 1990er Jahre zurückzugehen, und auch hier ist die Altersstruktur ungünstiger als im Bundesdurchschnitt. In der Folge dürfte das Saarland im Jahr 2050 gegenüber dem Jahr 2020 13,9 Prozent seiner Bevölkerung verloren haben.

Die Unterschiede nehmen wieder zu – zwei Szenarien

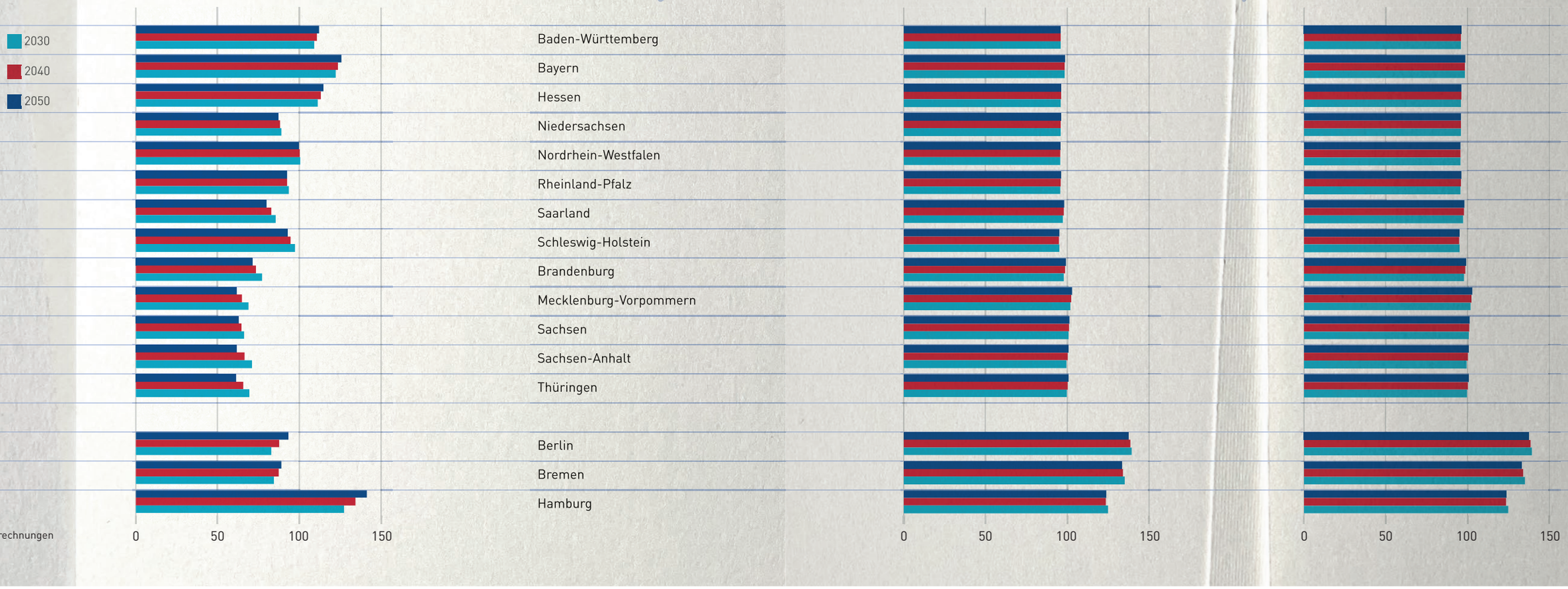
Die sich abzeichnende Bevölkerungsentwicklung dürfte weitreichende Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern und auch für die regionale Entwicklung der Steuereinnahmen haben. Selbst wenn die Wirtschaftskraft je Einwohnerin/Einwohner deutschlandweit gleichermaßen zunähme, wäre das Wirtschaftswachstum in Ländern mit einer schrumpfenden Bevölkerung weniger dynamisch als in anderen Ländern.

Allein die ungünstigere Altersstruktur in den schwächeren Ländern und damit der an der Gesamtbevölkerung gemessen geringere Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter dürfte das Wirtschaftswachstum je Einwohnerin/Einwohner hinter der durchschnittlichen gesamtdeutschen Entwicklung zurückbleiben lassen.

Szenario 1

Abb. 4
Entwicklung der Steuerkraft der Länder vor und nach Verteilung in den kommenden Jahren, Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner in % des bundesdeutschen Durchschnitts

Vor Umverteilung: Anteile der Länder an den Einkommensteuern sowie Ländersteuern.
Nach Umverteilung: Anteile der Länder an den Einkommensteuern, den Mehrwertsteuern sowie Ländersteuern.



Quellen:
Eigene Berechnungen

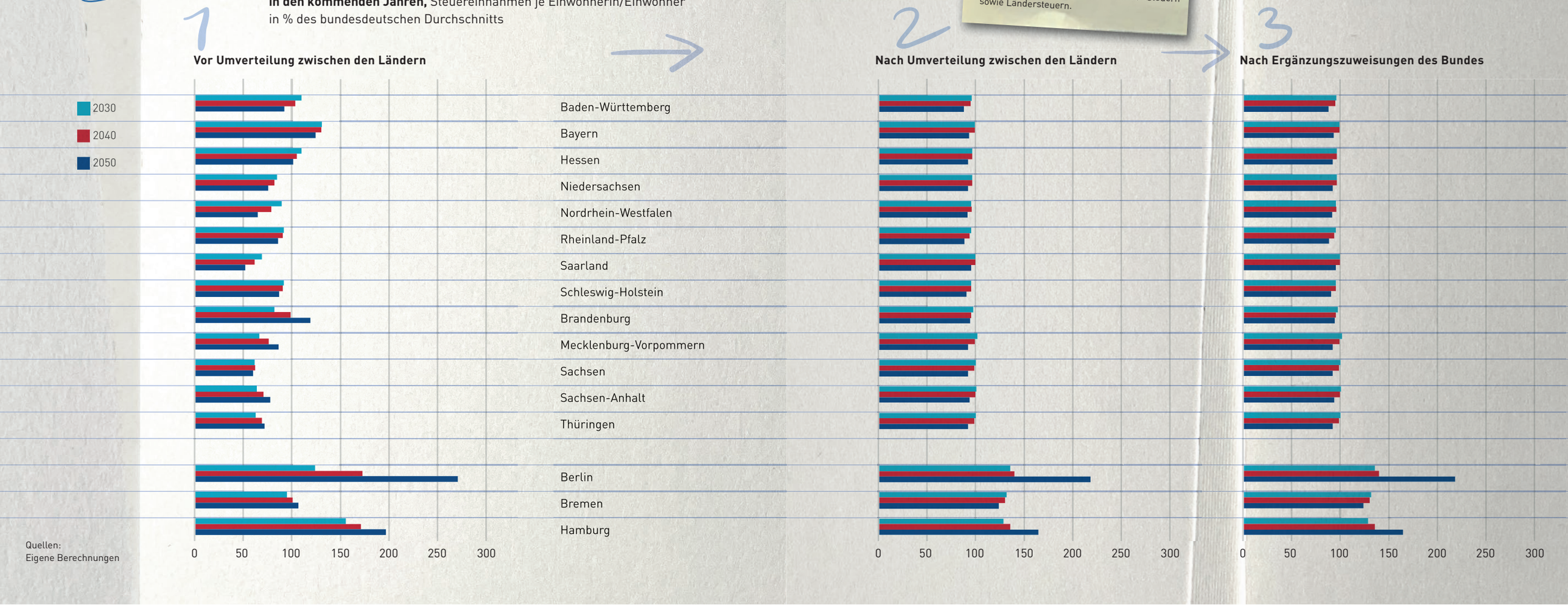
Dennoch wird im ersten Szenario angenommen, dass die Wirtschaft in allen Ländern im gleichen Tempo wächst. Unterstellt wird die in der Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2021 für die mittlere Frist, also dem Abklingen der Pandemie, zugrunde gelegte Wachstumsrate. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen wird auf die, auf dieser Projektion beruhende Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2021 für die mittlere Frist zurückgegriffen. Unter diesen Annahmen bestimmt allein die unterschiedliche Bevölkerungsdynamik die Entwicklung der Steuereinnahmen in den Ländern.

In einem solchen Szenario nähern sich die Einnahmen der Länder (Länderanteile bei den Einkommensteuern und Ländersteuern) vor den Umverteilungsschritten im Finanzausgleich langsam weiter an (Abbildung 4). Dies liegt vor allem an dem progressiven Einkommensteuertarif. Dieser hat zur Folge, dass immer mehr Personen in höhere Steuerklassen hineinwachsen und dass dies aufgrund der Tarifstruktur in den finanzschwachen Ländern eine größere Wirkung entfaltet. Im Szenario 1 liegen die Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner im Jahr 2050 im finanzstärksten Land, Bayern, bei 122 Prozent gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt. Im finanzschwächsten Land, Sachsen, belaufen sie sich hingegen nur auf 66 Prozent.

Trotz der geringeren Streuung bei der Steuerkraft fließen allerdings gemessen an den zu guter Letzt von den Ländern insgesamt vereinnahmten Steuern mehr Landesmittel in den Ausgleich. Wurden im Jahr 2020 4,9 Prozent umverteilt, sind es im Jahr 2050 in diesem Szenario 5,3 Prozent. Dies liegt daran, dass die Flächenländer Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen, während die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in den Stadtstaaten kräftig zunimmt. Die Einwohnergewichtung lässt die Finanztransfers an die Stadtstaaten deutlich zunehmen. Wird an der Gewichtung unverändert festgehalten, führt sie sogar dazu, dass das reiche Hamburg Ende der 2030er Jahre kein Zahlerland mehr ist. Diese Entwicklung ist bedenklich. Letztlich

Szenario 2

Abb. 5
Entwicklung der Steuerkraft der Länder vor und nach Verteilung in den kommenden Jahren, Steuereinnahmen je Einwohnerin/Einwohner in % des bundesdeutschen Durchschnitts



Quellen:
Eigene Berechnungen

ist die Einwohnergewichtung nur ein Hilfskonstrukt, um zu berücksichtigen, dass bei den Stadtstaaten vermehrt Ausgaben für Personen aus anderen Ländern entstehen; ein linearer Zusammenhang mit der eigenen Einwohnerzahl besteht nicht. Darüber hinaus ändert sich hinsichtlich der Geber- und Empfängerländer aber nur wenig. Bayern bleibt durchgängig der größte Geldgeber. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen gehören ebenfalls durchgängig zu den Zahlerländern.

Da die Länder in diesem Szenario relativ nah beieinander liegen, nehmen die ergänzenden Zuweisungen des Bundes gegenüber dem Jahr 2020 nicht zu. Insgesamt werden im Jahr 2050 7,6 Prozent der in die Länderhaushalte fließenden Steuereinnahmen umverteilt.

Im zweiten Szenario wird die Annahme einer gleichmäßigen wirtschaftlichen Entwicklung aufgegeben und angenommen, dass die Steuereinnahmen ihren historischen Trends in den Ländern folgen. Dies hat zur Folge, dass sich die Unterschiede bei den Steuereinnahmen nicht weiter zurückbilden. Das im Finanzausgleich umverteilte Steuervolumen steigt dann mit der unterstellten Bevölkerungsentwicklung kräftig (Abbildung 5). In diesem Szenario werden über sieben Prozent der den Ländern nach Verteilung zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen umverteilt; dies sind über zwei Prozentpunkte mehr als im Jahr 2020. Außerdem sind die Finanzkraftunterschiede nach der Umverteilung zwischen den Ländern größer als in Szenario I. Daher nehmen auch die ergänzenden Zuweisungen des Bundes dem Volumen nach zu. Mehr als zehn Prozent des schließlich den Ländern zur Verfügung stehenden Steueraufkommens werden in diesem Szenario umverteilt.

Fazit: Größere Unterschiede bei der Wirtschaftskraft – höhere Ausgleichszahlungen – ungleichwertigere Lebensverhältnisse

Die demografische Entwicklung stellt Deutschland insgesamt vor große Herausforderungen, und sie wird die Länder in unterschiedlichem Ausmaß treffen. Vor allem in den wirtschaftsschwächeren Ländern sind die Herausforderungen groß.

Sie mussten in der Vergangenheit bereits deutliche Verluste bei den Einwohnerinnen und Einwohnern hinnehmen. Direkte Folge davon ist eine Altersstruktur, die die wirtschaftliche Entwicklung in Zukunft stärker belasten wird als in jenen Ländern, die von der Binnenwanderung profitieren konnten. Das sorgt, für sich genommen, dafür, dass die Länder sich künftig eher auseinanderentwickeln, als sich anzunähern.

Als Folge werden die Umverteilungsvolumina im Finanzausgleich, die schon heute hoch sind, weiter zunehmen. Trotz der hohen Ausgleichszahlungen kommen auf die wirtschaftsschwachen Länder harte Zeiten zu. Die Einwohnerentwicklung folgt einem stetigen Trend. Die Länder werden den Bevölkerungsverlusten jedes Jahr hinterhersparen und ihre Haushalte neu ausrichten müssen. Einfach wird dies nicht, denn Ausgaben sind nicht beliebig teilbar. Beispielsweise kann bei einer Schülerin oder einem Schüler weniger nicht eine Lehrkraft freigestellt oder die Schule geschlossen werden. Es wird daher immer schwieriger, Haushaltsspielräume für eine wachstumsorientierte Politik zu erwirtschaften.

Zudem ist absehbar, dass die Unterschiede nicht nur vor dem Ausgleich zunehmen, sie dürften in Zukunft auch danach eine größere Rolle spielen. Dies liegt vor allem an der gesonderten Berücksichtigung der Stadtstaaten im Ausgleichssystem. Generell benötigen die Stadtstaaten mehr Mittel als die Flächenländer, denn ihr Ausgabenbedarf je Einwohnerin/Einwohner ist höher. Die praktizierte Verfahrensweise, diesem Mehrbedarf Rechnung zu tragen, ist die Einwohnergewichtung. Wenn in fast allen Flächenländern die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohnern schrumpft, Berlin und auch Hamburg hingegen Bevölkerungsgewinne für sich verbuchen können, läuft das System aber über kurz oder lang aus dem Ruder und sogar das reiche Hamburg zahlt dann nicht mehr in den Ausgleich ein.



Foto: picture alliance / imageBROKER | Karl F. Schöfmann

Joachim Ragnitz

Länderhaushalte bis 2035: Große Herausforderungen, wenig Handlungsmöglichkeiten

Ein Großteil der öffentlichen Ausgaben in Deutschland entfällt auf die Länder; im Jahr 2020 waren dies immerhin 487 Milliarden Euro. Mehr als die Hälfte der gesamtstaatlichen Ausgaben (ohne Ausgaben der Sozialversicherung) wird damit über die Länder abgewickelt. Vor diesem Hintergrund ist von Interesse, wie sich deren Ausgaben in den kommenden Jahren fortentwickeln werden und welche einnahmeseitigen Beschränkungen dem gegenüberstehen. Wenn die Ausgabenverpflichtungen stärker zunehmen als die Einnahmen, müssen frühzeitig Anpassungen eingeleitet werden. Da die Länder entsprechend der Vorgaben der gesamtwirtschaftlichen Schuldenbremse jedoch keine Kredite aufnehmen dürfen und Steuererhöhungen zumindest derzeit nicht in Erwägung gezogen werden, geht dies nur über Einsparungen auf der Ausgabenseite des Budgets. Angesichts gesetzlicher Verpflichtungen wird das gerade jene Bereiche »freiwilliger« Leistungen betreffen, die die regionale Lebensqualität bestimmen. Hierzu gehören zum Beispiel das Angebot öffentlicher Dienstleistungen (auch auf kommunaler Ebene, da diese zu einem guten Teil durch Zuweisungen der Länder finanziert werden) oder auch eigene Infrastrukturinvestitionen der Länder. Das wiederum kann auch die Gewährleistung »gleichwertiger Lebensverhältnisse« beeinträchtigen.

Im Folgenden wird eine – notgedrungen annahmegestützte – Abschätzung der Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen der Länder bis zum Jahr 2035 vorgelegt, um die anstehenden Herausforderungen quantifizieren zu können und der Politik damit eine Hilfestellung zu geben, welche Anpassungen in den öffentlichen Haushalten in den nächsten Jahren erforderlich sein werden. Die Analyse geht dabei von den länderseitigen Ausgaben und Einnahmen des Jahres 2019 aus, das noch nicht von der Coronapandemie beeinflusst war und deswegen am ehesten für eine Fortschreibung geeignet scheint. Natürlich besteht bei einer Vorausschätzung der finanziellen Rahmendaten eine Vielzahl von Unwägbarkeiten, zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung beispielsweise oder zu politisch motivierten Ausgabenentscheidungen. Die Erfahrung lehrt ja, dass die Ausgabenwünsche immer weiter wachsen und dass insbesondere nach Neuwahlen alle in einer Regierung vereinten Parteien ihre Versprechungen aus dem Wahlkampf einlösen wollen. Insoweit handelt es sich bei den hier vorgelegten Rechnungen nicht um eine Prognose im engeren Sinne, sondern eher um eine »Projektion« unter der Annahme einer unveränderten Politik und eines normalen Konjunkturverlaufs. Die Untersuchung zielt somit vor allem darauf ab, mögliche Haushaltsrisiken aufzuzeigen und daraus resultierende Handlungsbedarfe abzuleiten.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Nahezu überall bestehen erhebliche Anpassungsnotwendigkeiten, die vor allem auf demografische Faktoren (Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung als wesentliche Treiber sowohl der Ausgabenbedarfe als auch der (Steuer-)Einnahmen) zurückzuführen sind.

> Zudem haben viele Länder in den vergangenen Jahren eine Haushaltspolitik betrieben, die eine Langfristperspektive vermissen ließ und eher kurzfristig Ausgabenwünsche zu erfüllen trachtete. Einmal beschlossene Ausgaben lassen sich aber nur schwer wieder zurückführen, wenn erst einmal eine Gewöhnung der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger wie auch der privaten Akteurrinnen und Akteure hieran stattgefunden hat.

Dies entbindet die Verantwortlichen jedoch nicht von der Pflicht, im Interesse nachfolgender Generationen jetzt auch unbequeme Entscheidungen durchzusetzen.



Foto: ifo Institut

Prof. Dr. Joachim Ragnitz
1960 in Nordhorn geboren

2011 Berufung zum Honorarprofessor an die Technische Universität Dresden
seit 2007 Stellvertretender Leiter der ifo-Niederlassung Dresden
1994–2007 Abteilungsleiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle
1989–1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden
1986–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschaftspolitik, Universität zu Köln, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.
ist eine Münchner Forschungseinrichtung, die sich mit der Analyse der Wirtschaftspolitik beschäftigt und monatlich den ifo-Geschäftsklimaindex ermittelt.

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bis zum Jahr 2035

Im Jahr 2019 lagen die Pro-Kopf-Ausgaben der Flächenländer zwischen 4.250 Euro in Niedersachsen und 5.780 Euro in Mecklenburg-Vorpommern (die Stadtstaaten bleiben in diesem Beitrag unberücksichtigt, weil hier eine eindeutige Trennung zwischen kommunalen und landesseitigen Ausgaben und Einnahmen nicht möglich ist). Auffällig ist dabei nicht nur die enorme Spannweite von 37 Prozent zwischen den beiden genannten Ländern, sondern auch, dass die ostdeutschen Länder (trotz insgesamt geringerer Finanzkraft) die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben aufwiesen – Folge unter anderem der in jenem Jahr noch bestehenden Begünstigungen durch den inzwischen ausgelaufenen Solidarpakt II.

Die Unterschiede in der Höhe der länderspezifischen Ausgaben reflektieren dabei in starkem Maße die zur Verfügung stehenden regulären Einnahmen aus Steuern.

Zwar erfolgt über den bundesstaatlichen Finanzausgleich eine weitgehende Nivellierung der Finanzkraft der einzelnen Länder, aber wegen der Definition der Finanzkraft kann die tatsächliche Steuerkraft hiervon abweichen. Zudem profitieren die einzelnen Länder unterschiedlich stark von Zuweisungen des Bundes und der EU. Nur in wenigen Ländern wurden im Jahr 2019 noch neue Schulden aufgenommen oder auf bestehende Rücklagen zurückgegriffen.

Wichtigster Posten auf der Ausgabenseite sind die laufenden Zuweisungen an Dritte mit 45 Prozent im Länderdurchschnitt. Hier schlagen insbesondere die Zahlungen an die Gemeinden zu Buche, da diese verfassungsrechtlich als Teil der Länder gelten und deswegen von diesen mit den notwendigen Mitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben versorgt werden müssen. Bedeutsam sind darüber hinaus aber auch die Personalausgaben mit 22 Prozent sowie die Beamtenpensionen (zehn Prozent, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern). Alle anderen Ausgaben sind hingegen für sich genommen in den meisten Ländern von untergeordneter Bedeutung (vgl. Abbildung 1). Dies aber bedeutet, dass insbesondere die Dynamik der »großen« Ausgabenpositionen die künftige Entwicklung der Ausgabenbedarfe bestimmt.

Würde ungeachtet der Einnahmeentwicklung in den kommenden 15 Jahren an den bisherigen politischen Prioritätensetzungen festgehalten, würden die Ausgaben (ohne einmalige Ausgaben) überall stark zunehmen (vgl. Abbildung 2). Im Schnitt aller Flächenländer würde der Anstieg der Ausgaben (in heutigen Preisen gerechnet) knapp elf Prozent betragen. Besonders hoch ist der projizierte Ausgabenzuwachs in den finanzschwächeren westdeutschen Ländern (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen) mit Zuwachsraten von mehr als 13 Prozent bis zum Jahr 2035. Die ostdeutschen Länder würden demgegenüber deutlich unterproportionale Steigerungen aufweisen, u. a. bedingt durch verringerte (fremdfinanzierte) Investitionsausgaben infolge des Auslaufens des Solidarpaktes II ab 2020 und die



allmähliche Abnahme der Zahlungen für die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme für ehemalige DDR-Beschäftigte. Hinzu kommt, dass die ostdeutschen Länder überproportional an Einwohnerinnen und Einwohnern verlieren werden, sodass sich auch von dieser Seite her der Ausgabenbedarf prinzipiell verringert. Allerdings müssten die dadurch eröffneten Einsparpotenziale auch genutzt werden; in der Projektionsrechnung ist unterstellt, dass dies nur ansatzweise gelingt.

Der Grund für den starken Ausgabenanstieg liegt darin, dass viele Ausgabenposten vertraglich oder gesetzlich gebunden sind und deswegen kaum verringert werden können.

Wichtigster Ausgabentreiber sind die Versorgungsausgaben, die im Schnitt aller Länder um 40 Prozent zulegen werden – Folge der Einstellungswelle in den 1970er Jahren in Westdeutschland, die nunmehr zu einer gesteigerten Zahl an Pensionierungen führt. Diese lassen sich nicht verringern, da die Höhe der Beamtenpensionen fixiert und die Zahl der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger exogen bestimmt ist.

Außerdem werden die Zinszahlungen im Betrachtungszeitraum deutlich zunehmen, wenn auch von niedrigem Niveau aus. Dies liegt vor allem daran, dass sich die Bundesländer im Zuge der Coronakrise stark verschulden mussten und die hierauf entfallenden Zinsen in den kommenden Jahren die Länderhaushalte belasten werden. Der Anstieg dieser Ausgabenposition würde sich nur verringern lassen, wenn die Zinsen dauerhaft niedrig blieben (in den Projektionsrechnungen wurde für das Jahr 2035 ein Zinssatz von drei Prozent unterstellt) oder die aufgenommenen Kredite deutlich früher getilgt werden würden. Die Ausgaben für aktives Personal werden demgegenüber lediglich im Ausmaß der Tariflohnsteigerungen im öffentlichen Dienst von annahmegemäß real ein Prozent steigen; dabei ist unterstellt, dass die Stellenzahl auch bei veränderter Bevölkerungszahl konstant gehalten wird. Die Zuweisungen an Dritte, insbesondere die Kommunen, wurden mit unterschiedlichen Indikatoren fortgeschrieben (Lohnentwicklung, Entwicklung des allgemeinen Steueraufkommens). Sie steigen ebenfalls kräftig an.

Für Förderprogramme und (eigenfinanzierte) Investitionsausgaben wurde zunächst die Annahme getroffen, dass diese im Ausmaß der Inflationsrate ansteigen, real also konstant bleiben. Angesichts des vielfach vermuteten »Investitionsstaus« auch auf der Länderebene und den Notwendigkeiten einer Anpassung an den Klimawandel ist dies allerdings eine recht optimistische Annahme.

Die Dramatik der projizierten Ausgabenentwicklung wird insbesondere bei Betrachtung der Zuwachsraten von 2019 bis 2035 deutlich (vgl. Abbildung 3). Zwar steigen diese in einigen Ländern nur maßvoll an (vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). Die Pro-Kopf-Ausgaben werden jedoch in manchen Ländern geradezu explodieren, nämlich überall dort, wo die Bevölkerung stark schrumpft (Sachsen-Anhalt und das Saarland). Hier werden die Pro-Kopf-Ausgaben ohne einschneidende Maßnahmen um rund 20 Prozent zunehmen. Auch viele andere Länder sind mit einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben konfrontiert, der weitaus stärker ausfällt als die Zunahme der absoluten Ausgaben.

Ob die steigenden Ausgabenbedarfe tatsächlich auch so realisiert werden können, hängt aber natürlich von der Entwicklung der Einnahmen der Länder ab, die eine bindende Restriktion für die Ausgabendynamik darstellt. Diese werden – ohne einmalige Einnahmen wie z. B. Privatisierungserlöse oder Entnahmen aus Rücklagen – im Schnitt aller Flächenländer mit 5,3 Prozent nur etwa halb so stark zunehmen wie die projizierten Ausgaben. Dabei gibt es aber deutliche Unterschiede zwischen den Ländern (vgl. Abbildung 4).

Vor allem die finanzstärkeren Länder und jene mit prognostizierten Bevölkerungsgewinnen werden ihre Einnahmen überproportional steigern können. Das liegt zu einem guten Teil daran, dass der Finanzkraftausgleich einwohnerbasiert ist.

Länder mit schrumpfender Bevölkerung erhalten deswegen zwar nicht pro Kopf, aber in der Summe einen kleineren Anteil am gesamtstaatlichen Steueraufkommen im Vergleich zu Ländern mit wachsender Bevölkerung, deren Anteil sich folglich vergrößert. Länder mit starken Bevölkerungsrückgängen bis 2035 (das sind vor allem die ostdeutschen Länder, die überdies noch das Auslaufen des Solidarpaktes II ab dem Jahr 2020 zu verkraften haben) werden deswegen auch nur einen geringen Einnahmezuwachs erreichen. In einigen Ländern wie Sachsen-Anhalt, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern werden die realen Einnahmen im Jahr 2035 sogar niedriger ausfallen als im Basisjahr 2019, auch wenn die Einnahmen je Einwohnerinnen und Einwohnern sich hier nur wenig schwächer entwickeln als im gesamtdeutschen Durchschnitt.

Die Entwicklung des regionalen BIP (und damit der regionalen Steuereinnahmen) spielt hingegen für die Entwicklung der Einnahmen nur eine untergeordnete Rolle; hier ist vielmehr allein die Zunahme des gesamtdeutschen Steueraufkommens bedeutsam. Dieses wird infolge der pandemiebedingten Rezession im Jahr 2020 und



der mittel- bis langfristig ungünstigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials nach den diesem Beitrag verwendeten Projektionsrechnungen bis zum Jahre 2035 preisbereinigt allerdings nur noch um 0,7 Prozent pro Jahr zunehmen.

Im Ergebnis werden viele Bundesländer sich im Jahre 2035 einer massiven Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen gegenübersehen (vgl. Abbildung 5). Der »Konsolidierungsbedarf«, ausgedrückt als Anteil der ungedeckten Ausgaben an den Ausgaben insgesamt, beläuft sich in den besonders betroffenen Ländern Brandenburg und Sachsen-Anhalt zum Ende des Betrachtungszeitraums auf mehr als 15 Prozent. Auch das Saarland (13,5 Prozent ungedeckte Ausgaben) und Mecklenburg-Vorpommern (Konsolidierungsbedarf in Höhe von 10,1 Prozent der Ausgaben) stehen vor erheblichen Problemen. Nur die besonders finanzkräftigen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen werden auch im Jahr 2035 noch einen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben aufweisen.

Verfolgt man aktuelle Diskussionen auf Länderebene, so muss man bezweifeln, dass die Dramatik der Entwicklung allen handelnden Akteurinnen und Akteuren tatsächlich bewusst ist. Man wird frühzeitig beginnen müssen, die Ausgaben an die sich verengenden Einnahmespielräume anzupassen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zu späteren Zeitpunkten um so drastischere Maßnahmen erforderlich sein werden. Gleichzeitig dürfte es angesichts dieser Entwicklungen in den kommenden Jahren auch zu einer Diskussion über einnahmeverbessernde Maßnahmen (also zu einer Erhöhung der den Ländern zufließenden Steuern bzw. einer Umverteilung der Steuereinnahmen zu ihren Gunsten) kommen. Auch eine neuerliche Reform des Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern könnte dann wieder auf die Agenda geraten.

Fast alle Bundesländer stehen in den kommenden Jahren vor großen Problemen, ihre öffentlichen Haushalte wieder ins Lot zu bringen. Nicht zuletzt aufgrund großzügiger Ausgabenentscheidungen in der Vergangenheit droht vielen ein Defizit – das nach den Regeln der Schuldenbremse aber nicht durch Kreditaufnahmen gedeckt werden kann.

> Es wäre fatal, wenn man die aktuell noch bestehenden Verschuldungsmöglichkeiten aufgrund der Coronapandemie dazu nutzen würde, durch Kreditaufnahmen heute auch reguläre Ausgaben von morgen finanzieren zu wollen.

Dies ist nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern sendet auch ein fatales Signal aus, nämlich dass die Politik nicht bereit ist, sich an selber aufgestellte Regeln zu halten.

Wesentlicher Treiber der Einnahmenentwicklung der Bundesländer ist indes die Demografie. Der Einfluss ist dabei sowohl ein direkter – weniger Bevölkerung bedeutet weniger Einnahmen aus Umsatzsteuerverteilung und darauf aufbauendem Finanzkraftausgleich – als auch ein indirekter – eine geringere Einwohnerzahl dämpft die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Entwicklung der Steuereinnahmen. Da viele Ausgaben nicht oder nur langfristig an die Einwohnerzahlen angepasst werden können, werden gerade jene Länder mit rückläufiger Bevölkerung stark unter Druck geraten. Dieses Problem lässt sich ohne Steuerrechtsänderungen oder eine Reform des geltenden Systems der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht auflösen und erfordert insoweit zwangsläufig Anpassungen bei den Ausgaben, die sich mittelfristig allerdings auch negativ auswirken können.

Die hierbei entstehenden Schwierigkeiten sind offenkundig: Ausgaben, die auf gesetzlich fixierten Leistungszusagen (wie z. B. Sozialausgaben) oder bindenden Verträgen (z. B. Versorgungsleistungen) beruhen, können überhaupt nicht reduziert werden. Auch bei den Personalausgaben ist eine Anpassung schwierig, da hier eine Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen erforderlich wäre. Zwar wird man in Teilbereichen den Personalbestand (und damit die Ausgaben) reduzieren können – so bei Leistungen, die unmittelbar von der Zahl der zu versorgenden Menschen abhängig sind (beispielsweise Bildungsausgaben, die parallel zur sinkenden Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie den Studierenden verringert werden könnten) –, die Widerstände gegen eine weitere Einschränkung der öffentlichen Verwaltung werden aber erheblich sein.

Insoweit stehen nur noch die »freiwilligen« Ausgaben der Länder für eine Anpassung auf der Ausgabenseite zur Verfügung, und dies sind im Wesentlichen Fördermittel an private Unternehmen und öffentliche Investitionen. Beides spielt aber gerade mit Blick auf die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen Regionen eine wichtige Rolle.

Auch wenn viele staatliche Subventionen im Zweifel reduziert werden können, weil sie nur einen geringen Fördereffekt haben dürften, kann insbesondere die Verringerung der öffentlichen Investitionen einen dauerhaft negativen Effekt auf die Standortqualität haben und damit die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Dies gilt um so mehr, als vielfach angenommen wird, dass im Zuge eines Übergangs zu einer weitgehend klimaneutralen Wirtschaft oder zur Überwindung eines »Investitionsstaus« in der Vergangenheit erhebliche öffentliche Investitionen gerade auch auf Ebene der Länder und ihrer Gemeinden erforderlich sein werden.



Eine Anpassung auf der Einnahmenseite ist hingegen unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen mangels eigener Kompetenzen der Länder nicht (oder in nur sehr eingeschränktem Maße) möglich. Und darauf zu vertrauen, dass der Bund (der insbesondere wegen der demografiebedingt steigenden Ausgaben für die Alterssicherung) ebenfalls unter finanziellen Anpassungsnotwendigkeiten leidet, auf einen Teil der ihm nach geltendem Recht zustehenden Einnahmen verzichtet, wäre eine Wette auf die Zukunft, die aller Voraussicht nach eher negativ ausgehen dürfte. Es bliebe die Möglichkeit von Steuererhöhungen (oder die Einführung neuer Ländersteuern); dies könnte angesichts einer bereits heute recht hohen Steuer- und Abgabenquote sich aber ebenfalls negativ auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Vor diesem Hintergrund bedarf es schon frühzeitig einer Diskussion darüber, wo in den öffentlichen Haushalten Prioritäten möglicherweise falsch gesetzt sind – nicht alles, was man sich in der Vergangenheit bei günstiger Einnahmenentwicklung leisten konnte, wird man auch in Zukunft fortführen können. Diese Diskussion ist aber bereits jetzt zu führen, nicht erst dann, wenn die Finanzierungslücken so groß werden, dass sie ohne empfindliche Einschnitte auf der Ausgabenseite nicht mehr gedeckt werden können. Je früher man mit den Anpassungen beginnt, um so leichter werden sie auch tragbar sein. Langfristiges Denken, auch wenn dies der Politik genuin fremd zu sein scheint, muss also dringend wieder Einzug in die öffentliche Debatte halten.

Ein Gespräch mit
Tilmann Schweisfurth

Nach der Krise ist vor der Krise

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Lieber Tilmann Schweisfurth, es ist noch nicht lange her, da wurde die Schuldenbremse eingeführt, das Ende von Schattenhaushalten beschlossen, die Orientierung an Eckwerten – also eine Zeit, in der Finanzpolitik langfristig dachte, damit man kommende Krisen bewältigen kann. Jetzt erleben wir mit der Coronapandemie eine große Krise. Haben sich die damaligen Überlegungen für eine tragfähige Finanzpolitik erfüllt?

Tilmann Schweisfurth: Es gibt das Bonmot »Gute Zeiten sind schlechte Zeiten für die Finanzpolitik«.

Denn tatsächlich haben sich bereits vor der Coronapandemie gewaltige Schieflagen in den öffentlichen Haushalten aufgebaut. Ab 2011 bis 2019 gab es ein unglaubliches Einnahmenwachstum auf Steuerseite für die öffentlichen Haushalte. Korrespondierend mit sehr niedrigen Arbeitslosenzahlen, was die Sozialausgaben gedämpft hat, führte dieser Boom die Fiskalpolitik in eine Schieflage. Denn jedes Jahr haben wir in den öffentlichen Haushalten oben drauf gelegt. Wir haben die Personalhaushalte hochgezogen – Geld war ja da –, vor allem im Bereich Bildung und innere Sicherheit. Wir haben das Rentensystem, aber auch andere Sozialleistungen deutlich ausgebaut aus diesem Tempo der Einnahmenzuwächse heraus. So war schon vor Corona eine gewissen Schieflage gegeben. Und dann kam eben die Coronapandemie wie ein Meteoriteneinschlag. Das hat dann noch mal die öffentlichen Haushalte durcheinander gebracht. Jetzt ist die große Frage, ob wir die Haushalte in den 2020er Jahren wieder auf Kurs kriegen und ob dafür der politische Wille vorhanden ist.

Um Ihr Bild aufzugreifen: Die politisch Verantwortlichen wussten doch, dass so ein Meteorit kommen würde – ob Hochwasser, Pandemie, Finanzkrise. Warum hat man aber in den langen neun Jahren darauf anscheinend nicht geachtet? Oder hat man die Auswirkungen einfach unterschätzt?

Tilmann Schweisfurth: Nein, um die Resilienz der öffentlichen Haushalte zu erhöhen, hätte man Reserven bilden müssen. Das aber ist politisch schwer durchzusetzen. Denn sobald bei den jährlichen Steuerschätzungen herauskommt, dass mit 40,50 Milliarden Euro mehr fürs kommende Jahr zu rechnen ist, werden neue Wünsche artikuliert – in den vergangenen Jahren meistens aus der Sozialpolitik, meistens aus dem Personalbereich.

Was man eigentlich hätte tun müssen, ist, die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu erhöhen durch entsprechende Rücklagen. Was wir aber immer machen, wenn so ein Meteoriteneinschlag kommt: Wir gehen in die Verschuldung.

Was wir bräuchten, wäre sozusagen ein Geldspeicher. Den zapfe ich an, wenn der Meteoriteneinschlag kommt und ich die Schäden beseitigen muss.

Also, wie ein Konto auf der Sparkasse von der Familie?

Tilmann Schweisfurth: Genau. Bei der Bundesbank hätte man so ein Konto aufbauen können aus diesen gewaltigen Einnahmenüberschüssen der 2010er Jahre, dass man sagt, da hat man 200 Milliarden Euro in Reserve für alle Fälle. Für die Hochwassergeschichten hätten wir längst die Elementarversicherung einführen können, als Elementarschadenspflichtversicherung, und hätten sozusagen die öffentlichen Haushalte davon ferngehalten, dass sie immer wieder hier herangezogen werden wie eine Art Versicherung – der Staat als Versicherer »of last resort«. Also, es gibt verschiedene Mechanismen, wie man die Resilienz hätte erhöhen können. Nur, in guten Zeiten will davon keiner was wissen.

Meine Erfahrung ist: Fiskalpolitik kriegt dann erst wieder eine Chance, wenn man gemeinsam den Blick in den Abgrund macht. Dann erst sind die Akteurinnen und Akteure bereit, auch über Einschnitte nachzudenken, über Kurskorrekturen.



Tilmann Schweisfurth
1959 in Siegen geboren

seit 2022 Aufsichtsratsvorsitzender der Universitätsmedizin Rostock und der Universitätsmedizin Greifswald
seit 2018 freiberuflicher Berater, u. a. für die Universitätsmedizinen Greifswald und Rostock, das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern sowie das Sächsische Staatsministerium der Finanzen, Aufsichtsratsvorsitzender der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH
seit 2012 Mitglied der KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)
2004–2016 Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
1990 Promotion an der Universität Konstanz, Studium der Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz

Vorher ist die Bereitschaft sehr gering ausgeprägt. Klar, das ist auch irgendwie menschlich. In guten Zeiten neigt man zu dem Glauben, dass diese guten Jahre unendlich so weitergehen. Man kann es sich gar nicht mehr vorstellen, dass noch mal Jahre kommen werden, wo wir Haushaltskrisen haben werden – vielleicht in einigen kommunalen Haushalten noch, aber bei Bund und Ländern war Sonnenschein angesagt. Und die Haushalte haben sich auch quasi von selbst konsolidiert über die Einnahmeseite. Die Schuldenbremse einzuhalten war im Grunde kein Problem, weil ja über die Einnahmeseite wie von Geisterhand die Haushalte in Ordnung gebracht wurden. Wie gesagt, diese wirklich hervorragenden Jahre ab 2011 für die öffentlichen Haushalte, haben dazu geführt, dass wir Strukturen aufgebaut haben, die in normalen Jahren mutmaßlich nicht finanzierbar sind, nicht mit den Ressourcen, die wir für die öffentlichen Haushalte normalerweise zur Verfügung haben.

Wer trägt da die Verantwortung? Die Bürgerinnen und Bürger mit ihren ausufernden Wünschen? Die Politik, die nicht Nein sagen kann oder noch Ideen entwickelt, auf die die Bürgerinnen und Bürger gar nicht kämen? Die Medien, die die Politik vorantreiben wollen? Wer in der Gesellschaft ist der Treiber?

Tilmann Schweisfurth: Ich glaube, das interagiert. In guten Jahren ist einfach die Einschätzung »anything goes« weit verbreitet. Das gilt für die Bevölkerung, die Medien und letztendlich auch die Politik. Man hat kaum Grenzen, man spürt die auch nicht, diese fiskalischen Grenzen. Vielleicht hilft die Analogie zu einem Privathaushalt, der auf einmal zehn gute Jahre hat auf der Einnahmeseite. Sagen wir einfach, durch Sonderfaktoren verdient der Mann immer sehr gut, die Frau auch. Dann wird auch mehr konsumiert in diesen Jahren. Da wird dann ein größeres Auto gefahren. Das Haus wird größer, wird schöner. Es wird mehr Urlaub gemacht. Nur, wenn dann mal ein Einschnitt kommt, ist die Frage: Kann man den Konsum jetzt wieder begrenzen? Um es noch mal auf die Spitze zu treiben mit meinem Beispiel: Der Privathaushalt wohnt in einem sanierungsbedürftigen Haus, auf dem zudem noch Altschulden liegen. Wenn jetzt aber das Haus saniert werden muss, dann hat man dafür keine Reserven gebildet in den guten Jahren. Das heißt, jetzt müsste man wieder neue Kredite aufnehmen, um das Haus in Ordnung zu bringen, in dem man wohnt. Und das ist ein bisschen meine Analogie zur Situation der öffentlichen Haushalte in den 2020er Jahren. Eigentlich müssten wir die konsumtiven Ausgaben noch mal in den Blick nehmen. Denn wir könnten auch einen Teil der Investitionen, die nötig sind, durch eigene Finanzierung stemmen. Wir müssen nicht immer gleich an Kreditfinanzierung denken. Aber weil man die konsumtiven Ausgaben und die dahinterliegenden Strukturen nicht anfassen möchte, kommt man automatisch in die Kreditdiskussion.



Also heißt das, die Deutschen leben aufgrund der lange Zeit ungewohnt hohen Einnahmen über ihren Verhältnissen, die in schwierigen Zeiten dann aber nicht mehr aufzulösen sind. Haben sie da ein konkretes Beispiel?

Tilmann Schweisfurth: Ja, das heikle Thema der Sozialausgabenquote. Wir kommen in den Sozialausgaben schlichtweg, egal wie die Konjunktur läuft, von diesem hohen Sockel überhaupt nicht mehr runter. Eigentlich müsste man noch mal überprüfen, was im Sozialleistungsbereich insgesamt schiefläuft. Da gibt es eine ganze Reihe an Fehlanreizen gerade auch in den Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, beispielsweise wenn der Bund Erstattungssysteme einführt, aber kaum Kontrollen hat, wie das Geld vor Ort eingesetzt wird, während die, die vor Ort das Geld einsetzen, es nicht bezahlen müssen. Denken Sie an dieses kleine Programm »Unterhaltsvorschuss«, was von den Kommunen vollzogen, aber von Bund und Ländern bezahlt wird. Rücklaufquote ist minimalst – da passiert fast gar nichts. Warum? Weil die Kommunen, die das durchführen, natürlich überhaupt kein Interesse haben, Geld zurückzuholen im Unterhaltsvorschuss. Sie haben davon schlichtweg nichts. Da gibt es eine Reihe solcher Fehlanreize, die man auf den Prüfstand stellen müsste. Und ich bin davon überzeugt, man könnte den Sozialleistungsbereich – ich will mal eine Zahl in den Raum stellen – ohne großen Qualitätsverlust mit 30 Milliarden Euro weniger pro Jahr betreiben, wenn man diesen Bereich mal durchforsten und an vielen Stellen die föderalen Beziehungen dort neu ordnen würde. Das macht aber keiner, es wird tabuisiert. Und das ist ein Problem.

Wären umgekehrt schlechte Zeiten dann gute Zeiten für die Finanzpolitik? Nach der Finanzkrise 2008 haben wir uns immerhin eine Schuldenbremse verordnet. Mit der sind jetzt nicht mehr alle glücklich, aber es war eine sehr radikale Reaktion, die vorher viele Jahre diskutiert wurde, aber völlig unmöglich schien. Da stimmt Ihr Bonmot. Wie schätzen Sie das aber jetzt in der gegenwärtigen Krise ein? Sind die Zeiten schlecht genug? Oder ist das Geld doch zu billig?

Der letzte Satz – der ist es. Was die Reaktion auf die Finanzmarktkrise von der Reaktion auf die Coronakrise unterscheidet, ist die EZB-Politik der Nullzinsen, die Politik des leichten Geldes. Die Kapitalmärkte sind geflutet mit Geld, und in so einer Situation ist es natürlich sehr schwer, die Fiskalpolitik zu disziplinieren.

Der Kredit kostet nichts, im Gegenteil, man kriegt ja noch Geld, wenn man einen Kredit nimmt. Ohne dass das offen ausgesprochen wird, ist dadurch auch so eine Art Rennen entstanden: Wenn wir in Deutschland nicht in die Vollen gehen in der Währungsunion, dann werden die Südländer das machen. Wir sind in der Mithaftung so oder so. Aber wenn wir uns zurückhalten, solide sind mit unserer Fiskalpolitik, dann haben wir am Ende davon nichts – mal sehr überspitzt und vereinfacht gesagt. Tatsächlich ist es sehr schwer, die Haushalte in Ordnung zu bringen, solange nicht die Zentralbank umschaltet. Für mich wär das ein Signal. Ich beobachte immer die Zinsentwicklung am langen Ende und ob sich dort die Alarmzeichen mehren. Ein paar wenige Alarmzeichen gab es immerhin schon vor ein paar Monaten: leichte Zinsbewegungen nach oben, dann werden in der Regel die Zentralbanken nervös, und in den USA kann man schon ein wenig erkennen, dass die Fed nicht mehr lange diesen Kurs hält. Auch in Großbritannien sehe ich, dass ein Kurswechsel möglicherweise ansteht in den nächsten Jahren. Dann wird auch die Fiskalpolitik wieder eine neue Perspektive kriegen. Denn wenn eine Zinsentwicklung am Horizont erscheint, ist dieses »kostet nichts« sofort perdu. Dann haben wir wieder diesen Blick in den Abgrund und kommen vielleicht wieder in die Situation: Schlechte Zeiten sind gute Zeiten für die Fiskalpolitik.

Das heißt, die Rahmenbedingungen in Krisen spielen für die Finanzpolitik eine wichtige Rolle, und folglich hat jede Krise ihre eigenen Reaktionen. Bei der Finanzkrise waren es die Zinsen, die jetzt eben null sind. Weil Sie aber den Abgrund nennen: Macht es einen Unterschied, ob ich als Bundesminister, als Landesminister oder als Kämmerer reingucke? Ist der Abgrund immer gleich oder haben die drei jeweils andere Abgründe vor sich?

Tilmann Schweisfurth: Die Abgründe sind völlig unterschiedlich. Der Bund hat nur einen ganz geringen Personalhaushalt und viele Steuerkompetenzen. Aus Sicht des Bundes gibt es sehr viele Stellschrauben, um den Haushalt in Ordnung zu bringen.

Die Länderhaushalte sind dagegen wie Beton: so gut wie keine Steuerkompetenz, außer minimal bei der Grunderwerbsteuer, und ansonsten riesige Personalhaushalte, die sich kaum bewegen lassen, jedenfalls nicht kurzfristig. Zudem müssen sie noch die Kommunalfinanzen sicherstellen über den Finanzausgleich.

Also, die Länder sind in der föderalen Mitte gesandwicht und haben die geringsten Spielräume. Die Kommunen – das ist meine These – haben eigentlich Spielräume, nutzen sie aber ungern. Die Kommunen haben eine nicht unwesentliche Steuerhoheit. Sie haben Entgelthoheiten, Nutzerfinanzierungen, die die Länder auch nicht haben. Insofern haben die Kommunen in der Ebenenbetrachtung auch Spielräume. Aber ich gebe zu, es gibt auch Kommunen in strukturschwachen Regionen, die seit Jahrzehnten in einer sogenannten fiskalischen Sackgasse sind. Da sind natürlich die Spielräume äußerst begrenzt. Aber in normaler Haushaltslage sind die Spielräume der Kommune auf der Einnahmenseite höher als die der Länder.

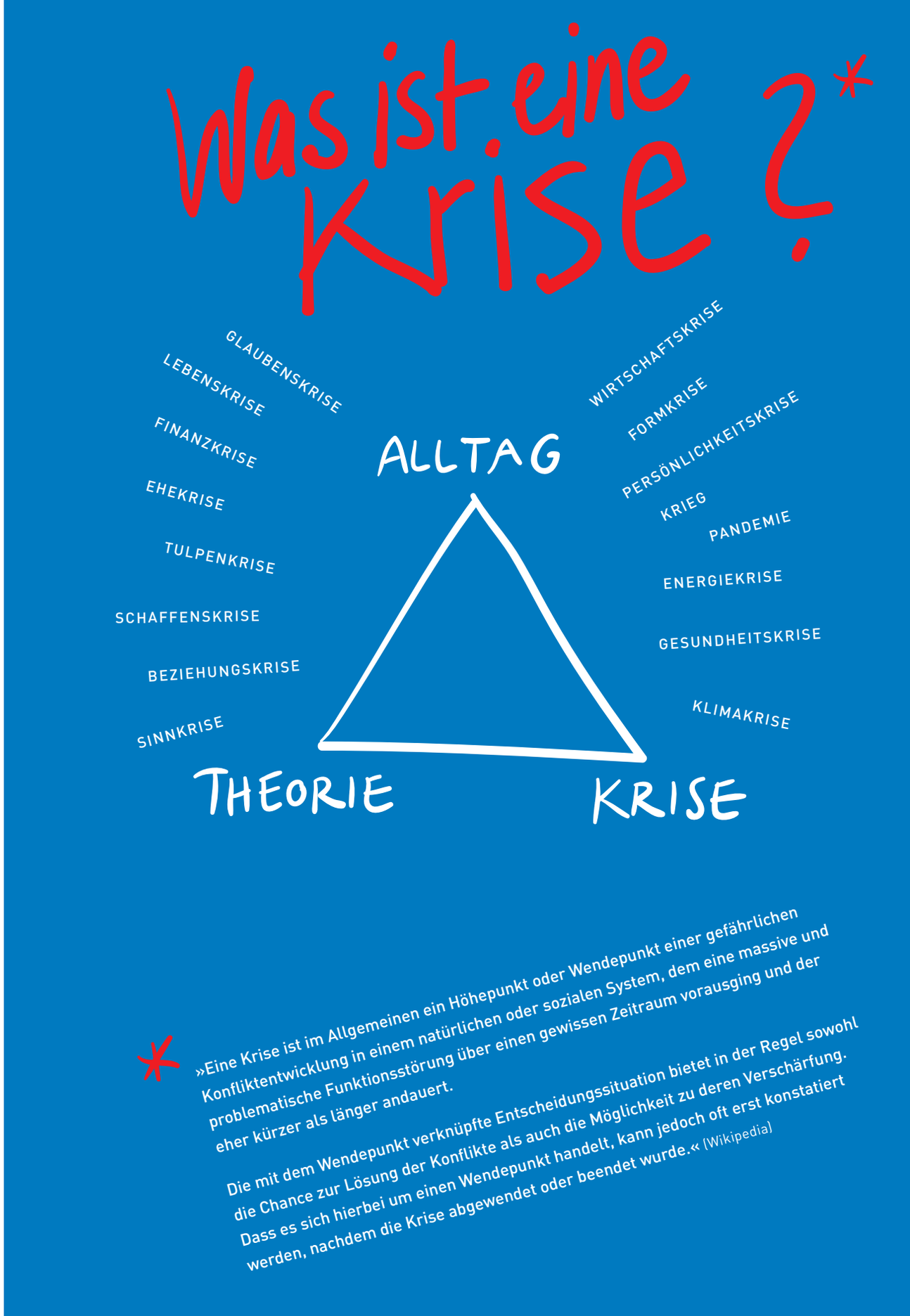
Wie wird der Bund jetzt reagieren, wenn die Pandemie hoffentlich bald ausläuft? Was wird der nächste Finanzminister machen?

Tilmann Schweisfurth: Das kommt auf die Rahmenbedingungen an: Was passiert jetzt auf den Zinsmärkten? Was passiert in der Geldpolitik? Das müssen wir als Erstes sehen. Dann wollen momentan alle gewaltig investieren. Wenn wir uns das internationale Umfeld anschauen, stellen wir fest: Die USA, China, Europa – alle wollen viel Geld in die Hand nehmen, geradezu ein Nachholeffekt aus der Investitionsschwäche der 2010er Jahre. Gleichzeitig will man klimapolitisch neue Akzente setzen. Aber diese Investitionen, die aktuell geplant sind, treffen ja auf begrenzte Ressourcen, und ich fürchte, dass wir enorme Preiseffekte erzeugen, denken wir nur mal im Infrastrukturbereich an das Bauhauptgewerbe. Trotzdem wird der Bund mehr investieren wollen, davon bin ich überzeugt. Was er tun müsste, wäre, den Sozialbereich zu ordnen, um sich Ressourcen zu verschaffen. Ob er es tut? Da bin ich skeptisch. Er wird versuchen, soweit es noch geht, mit neuen Kreditaufnahmen zu finanzieren. Da müssen wir abwarten, ob die Schuldenbremse wirklich abgeschafft wird, denn das würde eine verfassungsändernde Mehrheit erfordern. Wenn sie bleibt, was ich eher vermute, wird man schauen, welche legalen Bypässe es gibt.

Welche Möglichkeiten sehen Sie da?

Tilmann Schweisfurth: Schattenhaushalte – dass man versucht, über öffentliche Unternehmen sich weiteren Kreditaufnahmespielraum zu verschaffen. Wie beispielsweise durch die Privatisierung der Autobahn. Die Autobahnen gehen in eine Bundesautobahngesellschaft, die macht man kreditfähig, dann hat man die Reinvestitionen aus dem Bundeshaushalt raus, während die Autobahngesellschaft – sie hat ja Aktiva in ihrer Bilanz – Kredite aufnehmen könnte. So gilt weiterhin die Schuldenbremse, aber man hat dann einen Teil der Schulden ausgelagert.

Wobei das doch genau die Mechanismen wären, die mit der Schuldenbremse ausgeschaltet werden sollten, und gesagt wurde: Alles, was wichtig ist, gehört in den Haushalt. Damit alle wissen, was sie tun. Heißt das, wir fangen jetzt finanzpolitisch wieder mit solchen Bypässen an?



Tilmann Schweisfurth: Das weiß ich nicht, aber wir beobachten momentan, dass es diese gigantischen Investitionsvorstellungen gibt und sich die Frage stellt, wie das gestemmt werden soll. Allerdings muss der Staat, wenn wir jetzt beispielsweise an die Gebäudeisolierung oder Solardächer denken, das nicht zwingend über monetäre Anreize machen, sondern könnte auch regulativ vorgehen.

Wir haben uns in Deutschland daran gewöhnt, viel über monetäre Anreize zu machen, weil das weniger Konflikte mit sich bringt und weniger beschwerlich ist für die Politik. Aber angesichts der jetzt anstehenden Investitionen müsste man einen Teil dieses Umsteuerns regulativ umsetzen oder zumindest regulatives Vorgehen mit monetären Anreizen verbinden.

Dann wird weniger Geld benötigt. Also, ich mache regulative Vorgaben und schiebe dann noch ein Förderprogramm hinterher. Das kann dann niederschwellig laufen, weil die Leute es sowieso machen müssen. Das müsste man intelligent miteinander verweben, dann könnte man auch den Investitionsbedarf senken.

Aber ich wollte auch noch mal kurz zurück zur Schuldenbremse. Ich persönlich war damals gegen dieses System und war immer Anhänger der »golden rule«. Die Hausabteilung im BMF wollte auch die »golden rule« behalten, aber die Leute in der Grundsatzabteilung, die wollten die EU-Systematik übernehmen. Und seien wir doch mal ehrlich, dahinter steckte doch der Ansatz, dass ich auch laufende Ausgaben notfalls über Kredite finanzieren kann. Das war doch die Überlegung damals. Mir schwebte immer vor: Nein, wenn der Staat investiert, dann darf er Kredite in die Hand nehmen, um die Lasten gerecht zu verteilen über die Generationen. Insofern habe ich dieser alten Schuldenregel nachgetrauert. Die war leider missbraucht worden von der Politik, doch da hätte man ein bisschen nachjustieren können. Sie war aber im Unterschied zur neuen Schuldenregel, bei der sich ständig der legale Verschuldungsspielraum ändert, einfach zu verstehen. Da hat man meines Erachtens nach einen Fehler gemacht.

Um noch mal auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen zu blicken: Der Bund wird dann am ehesten einigermaßen gut aus der Nachkrisenzeit rauskommen?

Tilmann Schweisfurth: Das denke ich, weil der Bund die Stellschrauben dafür hat. Der Bund macht natürlich einen großen Fehler, dass er sich jeden Schuh anzieht, für den er überhaupt nicht zuständig ist. Statt in der Debatte öfters mal darauf zu verweisen, dass die Länder zuständig sind oder die Kommunen, werden jetzt fast alle Themen immer zum Bund getragen, der das dann irgendwie finanzieren soll. Da sind auch ein paar Dinge durcheinandergeraten in unserem föderalen System.

Dann sind wir bei den Ländern: Die Wirtschaftssteuerkraft, die demografische Entwicklung der Länder war schon vor der Pandemie sehr unterschiedlich. Wie wird das nach der Pandemie aussehen? Werden die Unterschiede größer werden? Wird die Hilfsbereitschaft größer werden? Was wird man sich vorstellen können?

Tilmann Schweisfurth: Na gut, wir stehen jetzt vor ein paar Umbrüchen – denken wir mal an die Automobilindustrie. Wer vorher stark war, müssen wir mal abwarten, ob die auch stark bleiben. Ich denke an den Südwesten, die ja einen starken Cluster haben im Automobilsektor. Aber generell war es in den vergangenen Jahren immer so, dass die starken Länder eher stärker und die schwachen Länder schwächer geworden sind. Die Disparitäten haben eher zugenommen. Dass man das über stärkere Ausgleichssysteme noch mal verändert, glaube ich nicht. Der Länderfinanzausgleich, so wie er jetzt gebaut ist, begrenzt eigentlich schon den Transfer recht stark, mehr als das alte System jedenfalls.

Also, nein, eine größere Solidarität im Sinne von stärkere Länder helfen den schwächeren Ländern, die sehe ich momentan nicht.

Dann heißt das aber zu Ende gedacht: Die Unterschiede werden zunehmen. Der Ärger im Osten wird bisweilen ja auch damit begründet, dass der Unterschied zu manchem Land in Westdeutschland unverantwortlich groß sei. Wäre man trotzdem ehrlich genug zu sagen, dass wahrscheinlich bei einigen Regionen der Unterschied noch größer werden wird, alleine schon weil die unterschiedliche Wirtschaftskraft zunehmen wird – nach unten wie oben?

Tilmann Schweisfurth: Na ja, nun wurden nach meinem Eindruck diese Unterschiede Ost–West bisher sehr gut überspielt oder überkompensiert durch die Aufbauhilfen Ost. Die sind jetzt weg. Jetzt haben wir noch ein Stück mehr EU-Hilfen. Aber wenn man das mal beiseite lässt, dann besteht in den kommenden Jahren zumindest die Gefahr, dass die ostdeutschen Länder fiskalisch ein Stück zurückfallen hinter die reichen westdeutschen Länder. Die Gefahr besteht, weil das neue Länderfinanzausgleichssystem ein paar Bremsen hat und die Starken eben nicht so stark Transfers geben müssen wie im alten System. Darauf hat man sich eingelassen, warum auch immer. Das müsste nach Lage der Dinge dazu führen, dass sich die Länderfinanzen in den 2020er Jahren auseinanderentwickeln, ökonomisch passiert es sowieso. Das war schon der Megatrend der

vergangenen 20, 30 Jahre. Die ökonomischen und fiskalischen Spannungen im Ländergefüge Deutschlands werden eher zunehmen, und das vor dem Hintergrund, dass die Länder eigentlich bundeseinheitliche Standards vollziehen müssen. Die Disparitäten könnte man ja noch vertreten, wenn die Länder auf der Ausgabenseite Spielraum hätten. Das ist aber nicht der Fall. Deshalb wird man auf Dauer gucken müssen, wie man das organisiert. Ich bin da eher für ein System, in dem der Bund für bestimmte Leistungen, die er vorgibt, auch die finanzielle Last übernimmt, und die Länder dann die Sachen, die sie selbst bezahlen, auch selbst vom Leistungsniveau her bestimmen können, sodass der seidene Faden zwischen Einnahmen und Ausgaben wieder hergestellt wird.

Gleichzeitig wachsen auch im Westen die Versorgungslasten inzwischen mit sehr viel höherer Geschwindigkeit. Auch dadurch bedingt werden Disparitäten zunehmen. Werden die betroffenen Länder – NRW, Niedersachsen beispielsweise – in ein paar Jahren nicht auch in Berlin stehen, weil sie überhaupt nicht mehr wissen, wie sie das alles bezahlt kriegen?

Tilmann Schweisfurth: Ja, die Schieflage in den Westhaushalten sehe ich auch. Es wurde versäumt, mit Blick auf die Alterssicherung, die Beamtenpensionen Rückstellungen aufzubauen. Aber der Ausweg dann zu sagen: »Wir gehen nach Berlin zum Bund und wollen Geld«, das sehe ich auch nicht. Wenn zu viele auf einen Schlag kommen, wird der Bund das nicht leisten können. Und an der Steuerschraube kann man auch nicht unendlich drehen. Wir sind ja im OECD-Vergleich schon relativ hoch in Deutschland. Zudem hängt diese Frage wiederum an den geldpolitischen Weichenstellungen der Europäischen Zentralbank. Also, man wird irgendwann nicht umhin kommen, solche Strukturprobleme auch in den Westhaushalten anzugehen. Das ist dann wieder schmerzhaft, und das ist auch lange geschoben worden, denn es war ja klar, die Generation der Babyboomer geht absehbar raus aus dem Berufsleben, und für diese Phase hat man wenig Vorsorge getroffen. Was mich immer schon erschrocken hat, ist die Investitionsschwäche der Länderhaushalte West.

Die Investitionsquoten im Altbundesgebiet der vergangenen 20 Jahre waren geradezu erbärmlich. Und so sieht auch die Infrastruktur aus. Man hat sich nie offen die Frage gestellt, warum das eigentlich so ist. Warum sind die Länderhaushalte dort so investitionsschwach?

Ich hatte zu der Zeit immer den Eindruck, dass öffentliche Investitionen keinen politischen Rückenwind haben. Kosumtive Ausgaben für bestimmte Gruppen haben immer sehr viel politischen Rückenwind. Aber eine Straße zu sanieren, Brücken zu sanieren, also einfach das, was wir haben an Infrastruktur zu erhalten und dann auch noch zu modernisieren, damit wir auch häufig ökonomisch noch mitspielen können – wir sind ja immerhin eine der großen Wirtschaftsnationen in der Welt –, das ist viel zu kurz gekommen. Wir sind damit auch ein Stück zurückgefallen. Das merken wir jetzt bei digitaler Infrastruktur und beim Nah- oder Fernverkehr, schienengebunden. Wir sehen bei vielen Stellen, dass wir zurückgefallen sind im internationalen Vergleich und das jetzt aufholen müssten. Da sind wir wieder beim Thema Investitionsschwäche der öffentlichen Haushalte.

Wobei Bayern schon angekündigt hat, dass sie eine neue Föderalismuskommission haben wollen, weil sie sagen: »Wir wollen nicht dauernd auf die Armen warten, wir wollen selber investieren.« Söder schlägt ein Deutschland der zwei Geschwindigkeiten vor: Die armen Länder gehen zum Bund, und die reichen Länder machen für sich selber was. Nun sagen Sie, am Ende wird es mehr kosten, Regionen werden abfallen. Die anderen wollen aber nicht mehr geben. Der Bund kann auch nicht zahlen. Wie soll das laufen?

Tilmann Schweisfurth: Ja, wir kommen bei diesen Themen immer wieder auf ein Grundproblem zurück: wie die föderalen Gegebenheiten in Deutschland sind. Das hat sich weit weg von der Verfassung entwickelt. Die Politikverflechtung hat enorme Ausmaße angenommen. Heute haben die Politikerinnen und Politiker auch kein Störgefühl mehr dabei, wenn der Bund Dinge finanziert, die gar nicht in seine Zuständigkeit fallen. Also vor 20 Jahren hätte man da noch gesagt: »Kindertagesstätten – Bund? Das ist doch eindeutig Länderaufgabe. Damit haben wir überhaupt nichts zu tun.« Und da könnten wir viele Beispiele bringen, wo der Bund mitmischt. Früher war es so, wenn der Bund Förderanliegen hatte, dann hat er mit den Ländern eine Verwaltungsvereinbarung gemacht. Die Länder haben das Bundesgeld kofinanziert, in ihre Haushalte eingestellt und haben dann Förderung betrieben. Heute macht der Bund teilweise Förderung an den Landeshaushalten vorbei, direkt aus den Bundesministerien heraus. Wir haben bestimmte Dinge, wo unser föderales Finanzsystem ein stückweit aus den Fugen kommt. Ich glaube, im BMF haben das einige schon erkannt, dass man eigentlich diese föderalen Finanzbeziehungen noch mal auf den Prüfstand stellen und teilweise neu ordnen müsste. Da sind einfach Fehlentwicklungen in den vergangenen 20 Jahren entstanden. Viele unserer Probleme rühren auch daher, dass wir nicht mehr in einem wohlgeordneten Fiskalhaus sitzen, sondern in einem ungeordneten und unaufgeräumten.

Aber die Länder beschließen ja alles im Bundesrat mit und laden den Bund geradezu ein?

Tilmann Schweisfurth: Die Länder sind transferhungrig. Sie haben zuletzt gern Geld genommen und dafür Grundsätze über Bord geworfen, also ihre Autonomie gegen Geld gegeben. Das haben die Länder inzwischen so perfektioniert, dass sie eigentlich zu Transferempfängern des Bundes geworden sind. Gleiches beobachte ich im Verhältnis Land–Kommune. Die Kommunen wollen eigentlich auch immer nur Geld vom Land und schränken ihre Eigenständigkeit zunehmend ein. Die Eigenständigkeit der Länder, die kommunale Selbstverwaltung – das wird offenbar als nicht ausreichend schützenswert geachtet, weil man einfach kurzfristig Geld haben möchte. Aber Geld von oben schafft Abhängigkeit, denn derjenige, der Geld gibt, redet auch logischerweise mit.

Deswegen ist das im Grunde süßes Gift. Dieses Geld, das von oben kommt, wird auf Dauer die Eigenständigkeit gefährden. Die Länder werden dann abrutschen zu Provinzen, und die Kommunen, wenn sie nicht aufpassen, werden zu nachgeordneten Behörden.

Das kann man inzwischen schon gut sehen bei den Landkreisen. Die Landkreise, wenn man mal genau guckt, vollziehen zu 95 Prozent nur staatliche Aufgaben, haben kaum noch irgendwas Eigenständiges. Die Gemeinden müssen aufpassen, dass da nicht eine gleiche Entwicklung stattfindet. Also, das ist eine absolute Krux, weil wir die Dinge einfach zu stark miteinander verweben.

Wir haben von oben herab eine Politikverflechtung, die inzwischen sagenhaft ist. Und wenn wir das nicht wieder entflechten und gucken, dass die drei Ebenen wieder ein Stück mehr Eigenständigkeit bekommen, wird es kein gutes Ende nehmen, fürchte ich.

Wenn wir noch mal den Tragfähigkeitsgedanken aufgreifen: Kann man darauf hoffen, dass nach der gegenwärtigen Krise die Langfristigkeit wieder mehr Einzug erhält in die Finanzpolitik?

Tilmann Schweisfurth: Also, diese Tragfähigkeitskonzepte sind für die Politikerinnen und Politiker nach meinem Eindruck zu abstrakt. Aber was Sie meinen, ist ja, glaube ich, diese Orientierung an Eckwerten, dass man sich mittelfristig überlegt: Wo will ich mit dem Land hin? Was sind die Strukturprobleme? An welchen Koordinaten richte ich das aus? Da waren wir schon mal ein bisschen weiter, dass wir die Entwicklung der Länder, also deren Finanzpolitik an so einem Koordinatensystem ausrichten und nicht von der Hand in den Mund agieren. Nennen wir das mal eine mittelfristige Ausrichtung der Politik. Diese ganz langfristigen Tragfähigkeitskonzepte bis 2040 – das wird kurz gelesen und wieder abgelegt. Das ist zu weit weg. Aus meiner Sicht müsste man eigentlich Konzepte haben bis 2030. Nehmen wir hier Sachsen-Anhalt: Wo will ich mit dem Land hin bis 2030? Was sind unterwegs meine voraussichtlichen Strukturprobleme: Demografie, Ökonomie? Wo stehe ich fiskalisch? Welche Handlungsmöglichkeiten habe ich noch? Welche Eckwerte will ich erreichen? Ich muss mir Orientierungswerte schaffen, sonst bin ich im Bereich der Beliebigkeit. Ich bin im Bereich der Kurzfristigkeit und der Beliebigkeit – und das sind keine guten Voraussetzungen für eine solide Haushaltspolitik.

Wenn ich Angst haben muss, dass ich mit diesen Entscheidungen, die ich treffe, nicht mehr gewählt werde, wie würde ich mich verhalten?

Tilmann Schweisfurth: Warum die Kurzfristigkeit häufig gewinnt gegenüber der Langfristigkeit, weil Wahlen kurzfristig gewonnen werden müssen und die Früchte, die man ernten könnte durch eine mittelfristige Sache, kann man häufig nicht mehr ernten, weil man dann schon weg ist. Das sieht man gut bei der Agenda 2010, die sicherlich viel Gutes gemacht hat für Deutschland, aber Schröder konnte davon nicht mehr profitieren. Die Früchte hat jemand anderes abgeerntet. Und das ist in der Tat ein Problem, warum Politik häufig in kurzfristigen, nicht jedoch in mittelfristigen oder langfristigen Zyklen agiert.

Aber eine Chance wäre zumindest, wenn man in mittelfristigen Szenarien arbeitet, dass man auch in der Bevölkerung dafür wirbt. Also, ich würde dafür werben wollen, dass man in den Ländern das erkennt und gegenüber der Bevölkerung kommuniziert, wo ich mit dem Land hin will bis 2030, und nicht verschweigt: »Wir haben unterwegs auch noch schwierige Dinge, die wir gemeinsam bewältigen müssen. Es wird nicht einfach. Aber wir wissen zumindest, wo wir hinwollen.«

Mein Bild wär so: Ich fahre mit einem Schiff und ich weiß, wohin ich fahre. Ich weiß, es wird unterwegs auch mal stürmisch werden. Das Schiff wird auch mal wackeln. Aber wir gehen nicht unter. Wir tun alles dafür, dass wir nicht untergehen. Und wir fahren in die richtige Richtung. Sonst ist das Bild so: Wir fahren irgendwie Zick-Zack-Kurs und das Schiff wackelt gewaltig. Das ist aus meiner Sicht keine gute Politik.

Lieber Tilmann Schweisfurth, das ist ein guter Schlusspunkt. Wir danken Ihnen für das Gespräch.



Wenn ich Kaiser von Deutschland wär.
Dann wäre alles gar nicht schwer.
Das Volk gibt mir den Zehnten her,
Noch dazu viel Lob und Ehr.

Und was hat das Volk davon? Manchmal die gnädige Ausschüttung von bescheidenem Reichtum und meistens auch nur reuiges Darben? Nein danke, die Zeiten sind zum Glück vorbei. Die Länder bilden den Bund, der Bund übernimmt bestimmte Aufgaben.

Das muss aber immer wieder abgestimmt werden. Es kommt also nicht auf deine Launen als Fürst oder Kaiser an, sondern auf das, was eine Mehrheit für richtig hält.
Und da ist der Bund auch nur die Summe seiner Teile. Wenn ein Land nicht mitmacht, ist das ein Thema.Aber im Grunde haben die Länder ja großes Interesse, dass der Bund Verantwortung übernimmt.

Dafür braucht er Geld. Natürlich kriegt er das von den Leuten, natürlich wirkt es auf manche wie von oben herab, wenn der Bund etwas beschließt oder organisiert.
Weil Leute auch immer wieder Probleme mit Entscheidern haben. Weil Leute mit Delegieren nicht klarkommen. Weil Leute sich nicht genug gesehen fühlen.
Aber das Gute ist: Der Bund sind wir.
Und das kann man auch als Forderung verstehen.

Gib uns von Deinem Bündel!

DER BUND UND SEIN GELD

IN DIESEM KAPITEL

Kay Scheller

»Nachhaltig zu wirtschaften heißt, auch an die Menschen zu denken, die heute im Kindesalter oder noch gar nicht geboren sind.«

Robert Momberg

»Die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft kann nur dann erhöht oder zumindest erhalten werden, wenn ein Großteil der Staatsausgaben in den Erhalt und den Aufbau neuer Infrastrukturen investiert wird.«

Rolf Bösinger

»Die Schuldenbremse hat es mit der Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen auch ermöglicht, sehr schnell, wirksam und flexibel auf die Herausforderungen der Pandemie zu antworten.«

Heinrich-Böll-Stiftung

»Unser Infrastrukturatlas verdeutlicht, was Infrastrukturen leisten sollten, wie sie nachhaltig gestaltet und langfristig zugunsten aller verbessert werden können.«

Rolf Bösinger

Die Finanzen des Bundes. Ein aktueller Überblick

Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen

Der Bund ist – wie auch die Länder – grundsätzlich zum Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten verpflichtet. Diesem Grundsatz entspricht der Bund laut Grundgesetz, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, sieht das Grundgesetz eine Ausnahmeregelung in Verbindung mit einer Tilgungsregelung vor. In ihrer jetzigen Form ersetzt sie seit dem Jahr 2009 die zuvor geltende, am Niveau der Bruttoinvestitionen ausgerichtete Regel, die sich als reformbedürftig erwiesen hatte. Durch die Neuregelung wurde die notwendige Kompatibilität mit den europäischen Regelungen der Haushaltsüberwachung, zu denen sich Deutschland für den Staatshaushalt als Gesamtheit aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen verpflichtet, herbeigeführt. Materiell sollte die neue Verschuldungsregelung den bis dahin kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung bremsen, weshalb sie auch als »Schuldenbremse« bekannt ist.

Die Schuldenbremse fand auf den Bundeshaushalt erstmals 2011 Anwendung. Nach einer Übergangszeit ist die Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIP seit 2016 einzuhalten. Die jährliche Haushaltsabrechnung des Bundes weist jeweils auch aus, ob die tatsächliche Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der Konjunktur die 0,35-Prozent-Obergrenze eingehalten hat. Abweichungen sind auf einem sogenannten Kontrollkonto festzuhalten.

Die Finanzpolitik des Bundes bewegt sich im Rahmen der nationalen und europäischen Verschuldungsvorschriften und Überwachungsverfahren.

Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse fand bis zum Beginn der Coronapandemie für den Bund – wie auch unter den Ländern – eine Phase stringenter Haushaltskonsolidierung statt: Für den Vollzug des Bundeshaushalts 2019 bedurfte es zum Haushaltsausgleich im sechsten Jahr in Folge keiner neuen Schulden. Von 2014–2019 lag die Nettokreditaufnahme des Bundes ununterbrochen bei null, und es konnten sogar zusätzliche finanzielle Spielräume erzielt werden.

Abb. 1
Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt von 2013 bis 2020
in Mrd. Euro

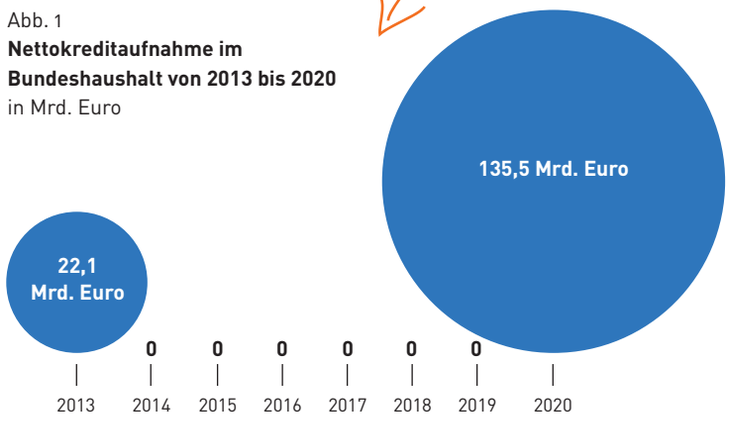
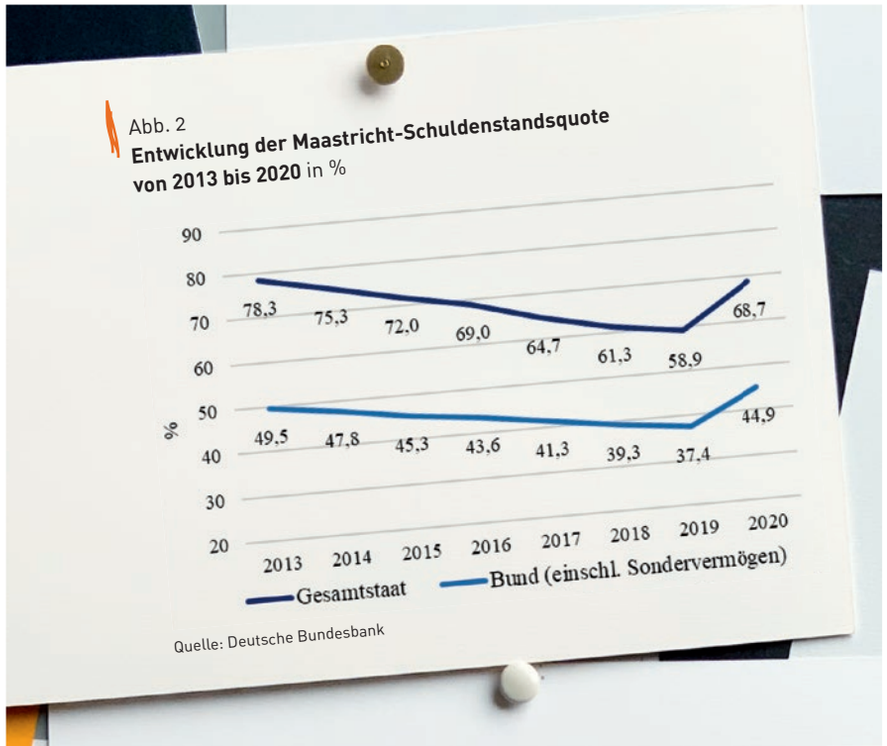
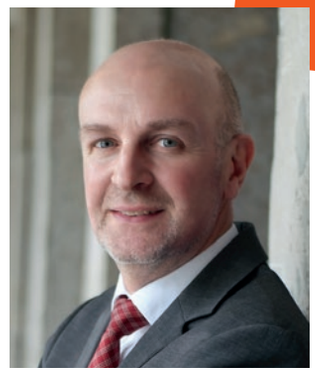


Foto: Bundesministerium der Finanzen

Gesamtstaatlich sind die Maastricht-Schulden in Prozent des BIP von 82,5 Prozent im Jahr 2010 auf 59,7 Prozent Ende des Jahres 2019 gesunken. Sie lagen damit erstmals seit 2002 wieder unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent.





Dr. Rolf Bösinger
1966 in St. Georgen/Schwarzwald geboren

seit 2021 Staatssekretär im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
2018–2021 Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen
2015–2018 Staatsrat der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
2012–2015 Leiter des Planungsstabes der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg
2005–2012 verschiedene Leitungsaufgaben im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin
2002–2005 Leiter der Abteilung Politik, Koordinierung und Zielgruppen beim Parteivorstand der SPD, Berlin
1997–2000 Referatsleiter in der Staatskanzlei des Saarlandes
1995–1997 Promotion
1986–1991 Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Freiburg



In den finanzpolitischen Konsolidierungsjahren vor der Coronakrise konnten sowohl beim Bund als auch bei den Ländern – wenn auch dort in sehr unterschiedlicher Höhe – Rücklagen gebildet werden, die im Bedarfsfall die Haushaltsfinanzierung unterstützen. Die Coronapandemie und die finanzpolitischen Antworten darauf sind für die Schuldenbremse seit 2020 eine Bewährungsprobe. 2020 machte der Bund – wie auch die Länder – erstmals von der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 115 Absatz 2 S. 6 und 7 GG im Zusammenhang mit einem Tilgungsplan für seinen Haushalt Gebrauch. Die fiskalischen Belastungen aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie erhöhten die Staatsschuldenquote im Jahr 2020 auf 69,7 Prozent des BIP, für das Jahr 2021 wird gemäß Schätzung für den Stabilitätsrat vom Juni 2021 ein Anstieg auf 74,5 Prozent erwartet.

Die Finanzpolitik des Bundes vor und insbesondere seit der Coronapandemie wird im Folgenden zunächst kurz beschrieben. Wie sich der Bundeshaushalt im Vergleich zu den Länderhaushalten entwickelt hat, wird daraufhin im Rahmen des Öffentlichen Gesamthaushaltes und im Analysesystem der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates aufgezeigt.

Finanzpolitik vor der Coronapandemie mit erfolgreicher Bilanz

Vor der Pandemie konnte die Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode wichtige haushaltspolitische Akzente setzen und finanzpolitisch angezeigte steuerliche Entlastungen für die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere auch für Familien bewirken. Für einen Großteil der Steuerzahlenden ist der Solidaritätszuschlag entfallen, für viele zumindest aber stark reduziert. Außerdem wurden die steuerlichen Grund- und Kinderfreibeträge sowie das Kindergeld spürbar angehoben. Zugleich wurde mit der Grundrente ein wichtiger sozialpolitischer Akzent gesetzt. Vor allem aber konnte die Investitionstätigkeit des Bundes im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode deutlich ausgeweitet werden (siehe Abbildung 3).

Das alles war möglich, ohne die »Schwarze Null«, also einen nominal ausgeglichenen Bundeshaushalt aufzugeben. Die Spielräume, die die gute wirtschaftliche Entwicklung geschaffen hatte, konnten einerseits zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, andererseits zur gezielten Setzung wachstumsfördernder Akzente genutzt werden. Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode zeigt die breite Palette an finanzwirksamen Maßnahmen, die bei entsprechendem finanziellem Spielraum als prioritär zu finanzierende Maßnahmen vorgesehen waren und auch umgesetzt wurden. Dabei wurden auch die Kommunen vom Bund massiv unterstützt, z. B. durch den Digitalpakt Schule und mit der wieder möglich gemachten Mitfinanzierung des Sozialen Wohnungsbaus. Die Bewältigung der vielfältigen fachpolitischen Ziele und Maßnahmen erfolgt auch mit finanziellen Mitteln, für die Sondervermögen des Bundes errichtet wurden. Dies gilt u. a. für den Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen »Digitale Infrastruktur«, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie das Sondervermögen »Kinderbetreuungsausbau«.

Ob in den Jahren vor 2020 die Schuldenbremse zulasten der Investitionen eingehalten wurde, wird derzeit vielfach diskutiert. Für den Zeitraum 2000 bis 2021 ergeben sich beim Vergleich der investiven Ausgaben des Bundeshaushalts unter der seit 2011 geltenden Schuldenbremse mit Investitionen unter der alten Schuldenregel keine Anhaltspunkte dafür, dass die Investitionsausgaben durch die neue Regel ausgebremst worden wären. So gingen die Investitionsausgaben des Bundeshaushalts in den Jahren 2000 bis 2007, also bis vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, jahresdurchschnittlich um rund 1,1 Prozent zurück. Die Investitionsausgaben im Verhältnis zum nominalen BIP (Investitionsquote) beliefen sich auf 1,1 Prozent. In den Jahren ab Beginn der Einführung der Schuldenbremse 2011 bis 2019 (vor Corona) stiegen dagegen die Investitionsausgaben um jahresdurchschnittlich 4,3 Prozent bei einer Investitionsquote von weiterhin 1,1 Prozent des BIP. Die Investitionsausgaben wurden im Jahr 2020 und 2021 um jeweils rund 10 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr angehoben. In der abgelaufenen Legislaturperiode überschreitet die Investitionsquote mit 1,4 Prozent die der vorangegangenen Legislaturperiode um 0,4 Prozentpunkte. Im Durchschnitt erhöhten sich die Investitionsausgaben um 16,1 Prozent pro Jahr.

> Diese erfolgreiche Haushaltspolitik in den konjunkturell günstigen Jahren hat es ermöglicht, seit 2020 entschlossen und kraftvoll auf die Coronakrise reagieren zu können.

Die Schuldenbremse hat es mit der Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen auch ermöglicht, sehr schnell, wirksam und flexibel auf die Herausforderungen der Pandemie zu antworten.

Politik der Krisenbewältigung seit 2020

Die Krisenbewältigung im finanzpolitischen Rahmen durchlief mehrere Phasen. Zunächst wurde im ersten Nachtragshaushalt 2020 Vorsorge getroffen, um breit angelegte Hilfsmaßnahmen und Schritte zur Abwehr der Auswirkungen der Pandemie auf die Bevölkerung und die Wirtschaft in Deutschland finanzieren zu können. Im zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde dann vor allem das von der Koalition beschlossene Konjunkturprogramm im Bundeshaushalt umgesetzt.

Soforthilfen, Konjunktur-, Krisenbewältigungs- und Zukunftspaket

Umfangreiche Kredit-, Garantie- und Zuschussprogramme wurden aufgelegt, um die Liquiditäts- und Eigenkapitalbasis der Unternehmen zu stärken. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) wurde eingerichtet, um existenzgefährdende Liquiditätsengpässe bei größeren Unternehmen zu verhindern. Für Soloselbstständige und Kleinunternehmen wurden Soforthilfen und später Überbrückungshilfen als Zuschüsse zu ihren Fixkosten geschaffen. Der Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde vorübergehend wesentlich erleichtert. Wie schon in der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 wurden auch zur Abfederung der Auswirkungen der Coronapandemie auf den Arbeitsmarkt pandemiebezogene Sonderregelungen beim Kurzarbeitergeld in Kraft gesetzt. Dabei wurden insbesondere Anforderungen für den Zugang zu Kurzarbeit gesenkt und das Instrument der Kurzarbeit für Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer geöffnet. Zudem wurde die Bezugszeit für das Kurzarbeitergeld verlängert.

Die im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket enthaltenen Maßnahmen sollten einen kräftigen und schnell wirksamen konjunkturellen Impuls setzen, den Gesundheitsschutz und die Pandemiebekämpfung stärken.

In den Bundeshaushalten 2020 und 2021 waren im Soll zusammen rund 140 Milliarden Euro für die Umsetzung der Maßnahmen des Konjunktur-, Krisenbewältigungs- und Zukunftspakets vorgesehen. In den Paketen enthalten sind auch knapp 14 Milliarden Euro zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen, und rund 6 Milliarden Euro für kurzfristig umsetzbare, vorgezogene Investitionsprojekte. Hinzu kommen steuerliche Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern, beispielsweise die befristete Absenkung der Umsatzsteuer und die Zahlung des Kinderbonus, die sich ebenfalls in den Bundeshaushalten 2020 und 2021 mit erheblichen Mindereinnahmen niederschlagen. Mit dem ebenfalls im Konjunkturprogramm enthaltenen Zukunftspaket mit einem insgesamt geplanten Volumen von rund 50 Milliarden Euro soll die Chance genutzt werden, gleichzeitig eine transformative Entwicklung zu forcieren, damit die Wirtschaft gestärkt aus der Krise kommt.

Dies betrifft insbesondere auch Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Energiewende, Mobilität und Digitalisierung.

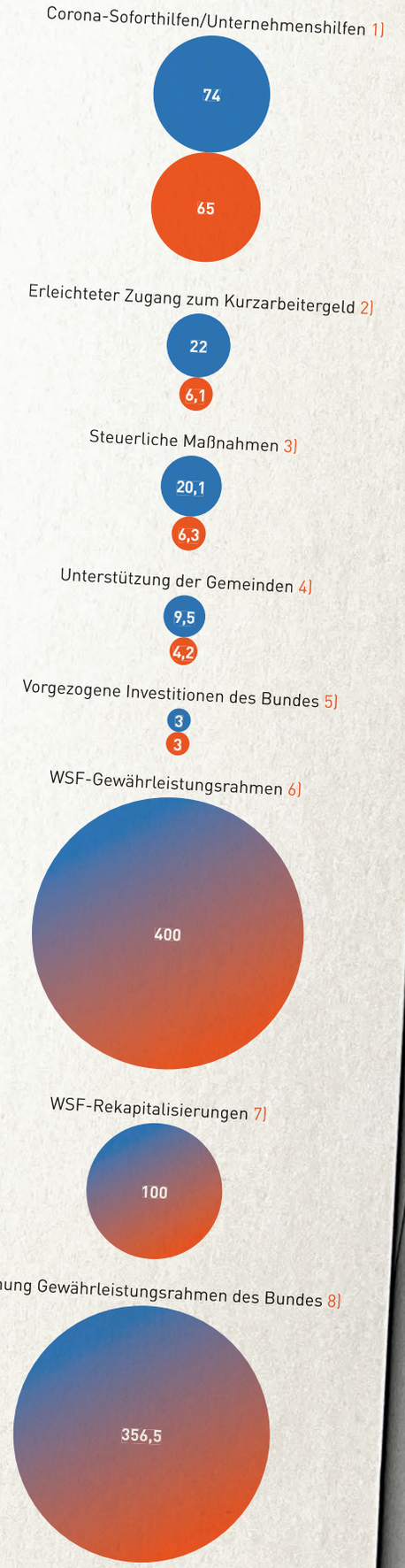
Mit den beiden Nachtragshaushalten für 2020 wurde die Neuverschuldung des Bundes von ursprünglich null auf knapp 218 Milliarden Euro extrem gesteigert, auch wenn im Ergebnis nach Abschluss des Haushalts 2020 »nur« rund 130 Milliarden Euro tatsächlich in Anspruch genommen wurden. Die Ermächtigung zur Neuverschuldung des Bundes für das Jahr 2021 beträgt – weiterhin unter Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel nach der Schuldenbremse – rund 240 Milliarden Euro. Das ist die höchste jemals geplante Neuverschuldung in der Geschichte der Bundesrepublik.

Pandemie überwinden und finanzpolitische »Normalität« zurückgewinnen

Auch im Bundeshaushalt 2022 werden weiterhin umfangreiche Maßnahmen notwendig sein, um die Auswirkungen der Pandemie zu bekämpfen und zugleich nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. So enthält der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 vom 23.6.2021 einerseits Maßnahmen, die zur Überwindung der Pandemiesituation beitragen; hierunter fällt u. a. eine zentrale Vorsorge für unerwartete pandemiebedingte Mehrausgaben (sogenannte »Corona GMA«). Andererseits sollen gleichzeitig Maßnahmen wie z. B. das enthaltene Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 über rund 8 Milliarden Euro und in anderen zukunftsorientierten Bereichen (künstliche

Abb. 4

Ausgewählte Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Wirtschaft 2020 und 2021 in Mrd. Euro



Erläuterungen: 1) Angegeben sind für 2020 die Soll-Ansätze für die Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbständige sowie für die Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen, für 2021 die Soll-Ansätze für die Corona-Unternehmenshilfen (Stand Nachtrag 2021). 2) Laut Finanztableau des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes. 3) Ausgaben für den Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden, die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) sowie stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten aus den Zusatzversorgungssystemen der DDR (AAÜG). 4) Leistung der Bundesagentur für Arbeit (für 2020 Ist-Ausgaben, für 2021 Soll-Ansatz). 5) Ziffer 10 des Konjunkturpakets 6) Gewährleistungsrahmen nach § 21 StFG (gültig für die Laufzeit des Sondervermögens)

Intelligenz, Quantentechnologie, Digitalisierung, Kommunikationstechnologien) konjunkturelle Impulse setzen. Insgesamt enthält der Entwurf für den Bundeshaushalt 2022 Investitionsausgaben in Höhe von 51,8 Milliarden Euro. Der Regierungsentwurf sieht bei der Schuldenbremse weiterhin die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel nach Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG vor. Die Neuverschuldung wird danach im Jahr 2022 noch knapp 100 Milliarden Euro betragen.

Ab dem Jahr 2023 sieht der Finanzplan für den Bund wieder die Einhaltung der regulären Obergrenze der Schuldenbremse vor. Im gleichen Jahr setzen die verfassungsrechtlichen Tilgungsverpflichtungen ein: Die über die Obergrenze nach der Schuldenregel hinausgehende Verschuldung aus den Krisenjahren muss ab dann zurückgeführt werden, ab 2023 zunächst um 2 Milliarden Euro jährlich, ab dem Jahr 2026 um einen erheblich höheren Betrag. Die tatsächliche Höhe steht aber unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Beschlusses des Deutschen Bundestags zur Nutzung der Ausnahmeklausel für den Bundeshaushalt 2022 und darüber hinaus erst mit der Abrechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2022 zum 1.9.2023 fest. Dennoch dürften sich hier bereits erhebliche Herausforderungen für die kommenden Legislaturperioden abzeichnen.

Der Bundeshaushalt im Öffentlichen Gesamthaushalt

Legislaturperiode durch umfangreiche Maßnahmenpakete gekennzeichnet

Die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushaltes (bestehend aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und deren jeweiligen Extrahaushalten in finanzstatistischer Abgrenzung) wurde in der abgelaufenen Legislaturperiode insbesondere durch drei große Maßnahmenpakete des Bundes geprägt:

1. Koalitionsvertrag vom 12.3.2018: Die Umsetzung der für den Bundeshaushalt 2018 und 2019 sowie für den Finanzplan bis 2022 beschlossenen Maßnahmen war für den öffentlichen Gesamthaushalt mit finanziellen Belastungen von insgesamt rund 115 Milliarden Euro verbunden. Den größten Anteil sollte der Bund mit rund 91 Milliarden Euro tragen.

2. Klimaschutzprogramm 2030 (Eckpunkte der Bundesregierung vom 25.9.2019): Hauptinstrument zur Umsetzung der Programmmaßnahmen ist der Energie- und Klimafonds (EKF), der weiterhin das zentrale Finanzierungsinstrument für klimapolitische Maßnahmen und die Energiewende in Deutschland bleibt. Für den Bundeshaushalt 2020 und im Finanzplan bis 2023 waren Programmausgaben in Höhe von insgesamt rund 39 Milliarden Euro veranschlagt.

3. Hilfen in der Coronapandemie: Zur Bekämpfung der Coronapandemie und der damit einhergehenden wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen waren und sind noch umfangreiche finanzielle Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Soforthilfe, Schutzfonds und Konjunkturpaket, erforderlich. Hiervon

Tab. 1
Corona - Finanzielles Volumen Soforthilfe, Schutzfonds und Konjunkturpaket*

	2020 IST		2021 SOLL (einschl. Nachtrags-Haushalt)	
	in Mrd. €	in % des BIP	in Mrd. €	in % des BIP
I. Haushaltswirksame Maßnahmen	**316,1**	**9,5**	**251,7**	**7,2**
A. BUND (Bundeshaushalt und Wirtschaftsstabilisierungsfonds)	**179,8**	**5,4**	**213,0**	**6,1**
1. Im Haushalt 2020 und im Haushalt 2021 berücksichtigte Belastungen ohne steuerliche Maßnahmen	93,3	2,8	171,1	4,9
Erster Nachtragshaushalt 2020	14,8	0,4		
Maßnahmen Konjunkturpaket ohne steuerliche Maßnahmen, davon:	53,5	1,6	97,1	2,8
A. Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket	50,9	1,5	80,4	2,3
B. Zukunftspaket	1,1	0,0	15,0	0,4
C. Internationale Verantwortung	1,6	0,0	1,6	0,0
Weitere Ausgaben Zweiter Nachtragshaushalt und Haushaltsgesetz 2021	25,0	0,7	74,0	2,1
2. Erwartete Belastungen des Bundeshaushalts durch Steuermindereinnahmen2)	41,7	1,3	40,2	1,1
3. Wirtschaftsstabilisierungsfonds des Bundes	44,8	1,3	1,8	0,1
B. LÄNDERHAUSHALTE UND GEMEINDEN	**107,5**	**3,2**	**24,7**	**0,7**
1. Länderhaushalte: Haushalterische Maßnahmen, Soforthilfen, Liquiditätshilfen, Beteiligungen, Kredite[3]	86,7	2,6		
2. Gemeinden: Mehrausgaben Sozialschutzpaket	2,3	0,1		
3. Steuerliche Mindereinnahmen Länder und Gemeinden[4]	28,1	0,8	28,9	0,8
4. Entlastungen durch den Bund	-9,5	-0,3	-4,2	0,1
C. SOZIALVERSICHERUNGEN[5]	28,8	0,9	14,0	0,4
II. Garantien[6]	**833,3**	**25,0**		
A. BUND, einschl. Wirtschaftsstabilisierungsfonds[7]	**756,5**	**22,7**		
B. ANHEBUNG GEWÄHRLEISTUNGSRAHMEN LÄNDER	**76,8**	**2,3**		

* Bei den Angaben zum »Ist 2020« handelt es sich, soweit nicht der vollständige Titelansatz zur Finanzierung der Maßnahme vorgesehen war, teilweise um näherungsweise Schätzungen, da es nicht in jedem Einzelfall möglich ist, beim Mittelabfluss zu unterscheiden zwischen den Mitteln, die regulär eingeplant waren, und denen, die für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie vorgesehen wurden. Differenzen durch Rundungen.

1) Zugrunde gelegt wurde das nominale BIP der Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung. **2)** Ggü. »Soll 2020« ohne Nachtrag bzw. Eckwertebeschluss vom 18.3.2020. Positive Werte entsprechen Mindereinnahmen. Steuerliche Maßnahmen: Änderung des Regionalisierungsgesetzes (2020: 2,5 Mrd. Ð), Corona-Steuerhilfegesetze (2020: 20,2 Mrd. Ð, 2021: 9,6 Mrd. Ð). **3)** Meldung der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), Stand: 25.2.2021, nur Kernhaushalte. Buchungstechnisch bedingt können Doppelzählungen zu Maßnahmen des Bundes nicht ausgeschlossen werden. Eine genaue Aufteilung auf 2020 und 2021 ist nicht möglich. **4)** 2020: Abweichung des Ist ggü. dem Ergebnis der Steuerschätzung November 2019. 2021: Abweichung der Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2021 ggü. der Steuerschätzung November 2019. **5)** Ohne konjunkturbedingte Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen. **6)** Erhöhungen der Gewährleistungensrahmen zum 31.12.2020. Die Mittelabrufe weichen erheblich davon ab. Die Übernahme von Garantien ist nicht haushaltswirksam, erst die Inanspruchnahme von Garantien würde haushaltswirksam. Eine Addition der beiden Positionen (I.) und (II.) ist daher nicht sinnvoll. **7)** Bis zum 7.7.2021 wurden durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds keine Garantien übernommen.

sind vor allem der Bund, aber auch die übrigen staatlichen Ebenen betroffen, wie der beigefügten Maßnahmentabelle zu entnehmen ist, ohne allerdings ein vollständiges Bild über alle pandemiebedingten Belastungen und Maßnahmen zu zeigen. (siehe Tabelle 2)

Die von Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zu finanzierenden Maßnahmen (ohne Garantien) hatten im Jahr 2020 im Ist einen haushaltswirksamen Umfang von rund 316,1 Milliarden Euro. Von diesen Belastungen entfallen auf den Bund rund 57 Prozent und rund 34 Prozent auf die Länder und Gemeinden. Mit dem Beschluss des Bundeshaushalts 2021 und seinem Nachtragshaushalt wurden die finanziellen Voraussetzungen zur Krisenbekämpfung nochmals erheblich ausgeweitet. Im Bereich des Bundes (Kernhaushalt und Sondervermögen, insbesondere WSF) sind im Haushaltsjahr 2021 hierfür rund 213,0 Milliarden Euro berücksichtigt. Von den voraussichtlichen haushaltsmäßigen Gesamtkosten (ohne Garantien) in Höhe von rund 251,7 Milliarden Euro entfallen damit auf den Bund rund 85 Prozent. Der Anteil der Länder und Gemeinden wird mit rund zehn Prozent eingeschätzt.

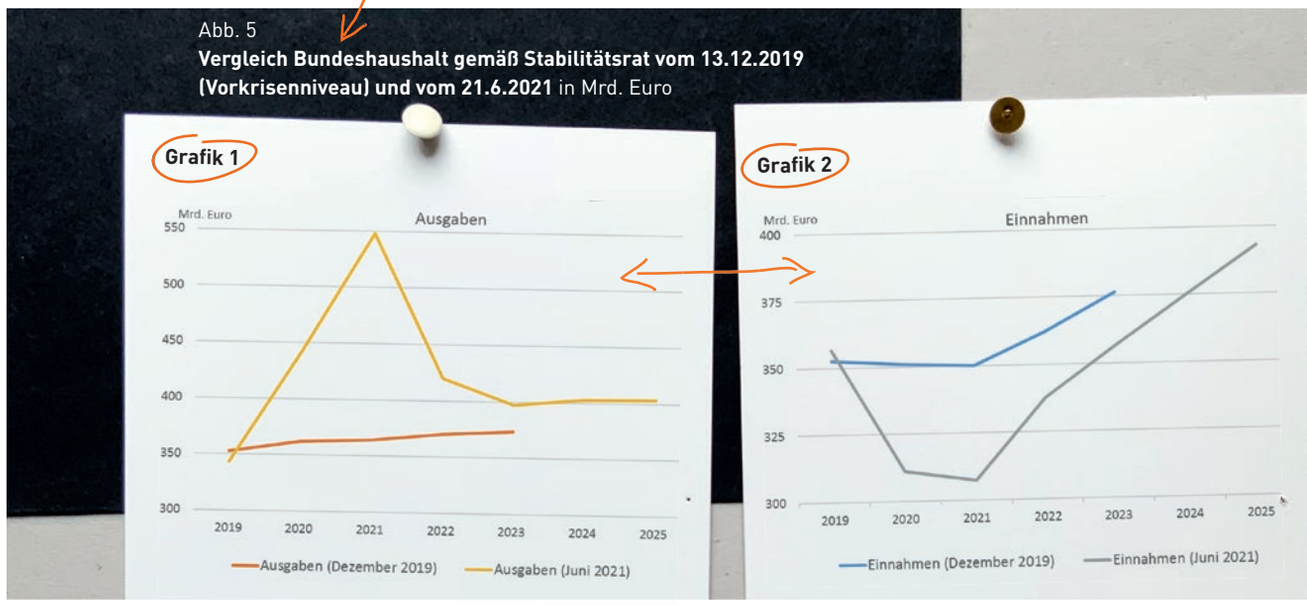
Öffentlicher Gesamthaushalt, Bundeshaushalt, Gesamtheit der Länderhaushalte vor und während Covid-19-Pandemie

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie führten im Jahr 2020 zu einem erheblichen Finanzierungsdefizit des Öffentlichen Gesamthaushalts in Höhe von rund 161 Milliarden Euro und damit zum höchsten Defizit seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

Im Vergleich zum Vorjahr verschlechterte sich der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts um rund 199 Milliarden Euro. Die Entwicklung der Einnahmen (rund –55 Milliarden Euro bzw. –6 Prozent) und Ausgaben (rund +145 Milliarden Euro bzw. +15 Prozent) waren vor allem von den pandemiebedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen gekennzeichnet. Der Einnahmerückgang ist durch erhebliche Steuermindereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr (rund 60 Milliarden Euro) bedingt. Ursächlich sind pandemiebedingte konjunkturelle Steuermindereinnahmen sowie steuerliche Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Der kräftige Anstieg der Ausgaben ist vor allem auf eine Zunahme der Ausgaben für laufende Zuschüsse an Unternehmen mit rund 36 Milliarden Euro bzw. 73 Prozent zurückzuführen. Darin sind die Hilfen, die der Bund und auch die Länder zur Unterstützung der Unternehmen bereitgestellt haben, enthalten. Einen deutlichen Anstieg verzeichneten auch die Ausgaben, die an soziale Einrichtungen (rund 12 Milliarden Euro bzw. +36 Prozent) gingen.

Aus den Projektionen des Öffentlichen Gesamthaushalts, auf deren Basis der Stabilitätsrat seine Beschlüsse fasst, ist zu entnehmen, dass die Situation der Haushalte von Bund und Ländern sehr heterogen ist. Insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 werden die finanziellen Folgen der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie einschließlich zur Konjunkturstützung ergriffen wurden, überwiegend vom Bund getragen. Die Ausgaben des Bundeshaushalts übersteigen damit das für das Jahr 2021 im Dezember 2019 geschätzte Niveau voraussichtlich um rund 50 Prozent (rund –184 Milliarden Euro), während die Einnahmen um rund zwölf Prozent (rund -43 Milliarden Euro) zurückgehen (vgl. Grafiken 1 und 2). Dabei wird erwartet, dass die Steuereinnahmen das Vorkrisenniveau um rund 40 Milliarden Euro bzw. rund zwölf Prozent unterschreiten.

Abb. 5
Vergleich Bundeshaushalt gemäß Stabilitätsrat vom 13.12.2019 (Vorkrisenniveau) und vom 21.6.2021 in Mrd. Euro



Ein maßgeblicher Faktor für diese Entwicklung des Bundeshaushalts ist, dass der Bund die Länder und Kommunen auch im Jahr 2021 weiterhin umfassend bei der Abfederung der Pandemiefolgen unterstützt und damit Spielräume für Investitionen vor Ort eröffnet. Dementsprechend erwartet die Schätzung vom Juni 2021 für das Jahr 2021, dass zwar auch die Ausgaben der Länder um rund 21 Prozent (rund 89 Milliarden Euro) deutlich steigen und die Steuereinnahmen das erwartete Vorkrisenniveau um rund neun Prozent (rund –29 Milliarden Euro) unterschreiten. Aber aufgrund deutlich höherer Zuweisungen an die Länderhaushalte werden die Einnahmen insgesamt die im Dezember 2019 für das Jahr 2021 projizierten Einnahmen um rund 55 Milliarden Euro (+13 Prozent) übertreffen. Zugrunde gelegt werden für 2021 erwartete Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt (laufende und investive) von rund 135 Milliarden Euro. In der Schätzung vom Dezember 2019 beliefen sie sich auf rund 57 Milliarden Euro.

Ausgewählte Entlastungen seit 2020 durch den Bund

So profitieren Länder und Kommunen von den umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen des Bundes für Unternehmen und Beschäftigte zur Abfederung der pandemiebedingten Folgen. Der Bund stellt mit seinem Haushalt 2021 65 Milliarden Euro an Corona-Unternehmenshilfen zur Verfügung. Gleichzeitig entlastet der Bund Länder und Kommunen auch unmittelbar bei der Bewältigung der finanziellen Auswirkungen der Coronapandemie. Nachfolgend werden diesbezüglich ausgewählte Entlastungen dargestellt.

Mit dem »Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder« wurde die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft dauerhaft um 25 Prozentpunkte erhöht. Die Entlastung der Kommunen im Jahr 2020 beläuft sich auf rund 3,4 Milliarden Euro. Zudem wurde durch das Gesetz der hälftig von Bund und Ländern finanzierte pauschale Ausgleich der erwarteten gemeindlichen Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 umgesetzt (Mehrausgaben Bund rund 6,1 Milliarden Euro).

Die Mindereinnahmen von Ländern und Kommunen aus der Gewährung des Kinderbonus (2,5 Milliarden Euro) sowie aus der Senkung der Umsatzsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 (Teilausgleich in Höhe von 6,1 Milliarden Euro) wurden vom Bund im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung im Jahr 2020 übernommen. Durch eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 um 2,5 Milliarden Euro unterstützt der Bund die Länder beim Ausgleich coronabedingter Lasten des ÖPNV.

Ferner unterstützt der Bund die Länder z. B. bei den weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemiefolgen im Rahmen des Programms »Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche« mit insgesamt knapp 1,3 Milliarden Euro in 2021 und 2022.

Im Rahmen des Zukunftspakets stellt der Bund den Kommunen gezielt finanzielle Mittel für Investitionen zur Verfügung, z. B. bei der energetischen Sanierung kommunaler Gebäude, bei der Sanierung kommunaler Einrichtungen für Sport, Jugend und Kultur oder bei Investitionen in Sportstätten. Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unterstützt der Bund die Länder und Kommunen im Rahmen des Zukunftspakets allein im Jahr 2021 mit 1,4 Milliarden Euro und weiteren 1,3 Milliarden Euro im Jahr 2022.

Ungeachtet der Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie setzt der Bund seine vor dem Pandemieausbruch bestehenden umfangreichen Entlastungen der Länder und Kommunen im sozialen, im Familien- und Bildungs- sowie im Investitions- und Verkehrsbereich fort.

Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Die geschilderten Bundesmaßnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie stellen haushaltspolitisch enorme Herausforderungen dar. Die haushaltspolitische Entwicklung des Bundes und aller Länder werden vom Stabilitätsrat auf Basis des Art. 109a Abs. 1 GG und des Stabilitätsratsgesetzes überwacht. Mitglieder des Stabilitätsrates sind der Bundesminister/die Bundesministerin der Finanzen, die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister/die Bundeswirtschaftsministerin. Das Bund-Länder-Gremium wurde im Grundgesetz verankert, um Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Vorausgegangen waren Erfahrungen mit »extremen Haushaltsnotlagen« in Bremen und dem Saarland und deren Klagen auf Bundeshilfen. Seit 2010 überwacht der Stabilitätsrat gemäß Artikel 109a GG regelmäßig die Haushalte des Bundes und der Länder auf Basis einer jährlichen Berichterstattung, eines abgestimmten Analyseinstrumentariums von Kennziffern und einer mittelfristigen Projektion, um eine möglicherweise drohende Haushaltsnotlage in einer Gebietskörperschaft frühzeitig zu erkennen und in diesem Fall in einem mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Sanierungsverfahren gegenzusteuern.

Vier Kennziffern bilden das zentrale Element der laufenden Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat: struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand. Sind drei dieser vier Kennziffern auffällig, weil sie in einem Zeitraum (entweder der aktuellen Haushaltslage oder in den Finanzplanjahren) jeweils mindestens zwei ihrer jährlichen Schwellenwerte nicht einhalten, ist dies ein Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage.

Für den Bund weisen seit Beginn der Überwachung weder die Kennziffern noch die mittelfristige Projektion auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

Der Zeitraum 2011–2019 steht für Konsolidierung, Schaffung von Ausgabespielräumen und Aufbau von Rücklagen. Die Kennziffern des Bundes konnten sich – wie auch im Länderdurchschnitt – in diesem Zeitraum verbessern. In den Ländern wurde die Schuldenbremse auf Basis der grundgesetzlichen Bestimmungen länderindividuell umgesetzt; sie ist mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs gänzlich ohne Einnahmen aus Krediten seit 2020 vollständig wirksam. Zur Unterstützung auf dem Weg dorthin finanzierte der Bund zur Hälfte Konsolidierungshilfen an fünf Länder in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich. Dabei wies der Bund sogar die ungünstigere Startposition beim Schuldenstand (2011: 12.889 Euro je Einwohner/Einwohnerin) und den Verhältniszahlen (Nettokreditaufnahme zu bereinigten Ausgaben als Kreditfinanzierungsquote, Zinsausgaben zu Steuereinnahmen als Zins-Steuer-Quote) gegenüber dem Länderdurchschnitt aus (siehe Tabelle 2).

Tab. 2

Kennziffernwerte 2011–2020 aus den Beschlüssen des Stabilitätsrates

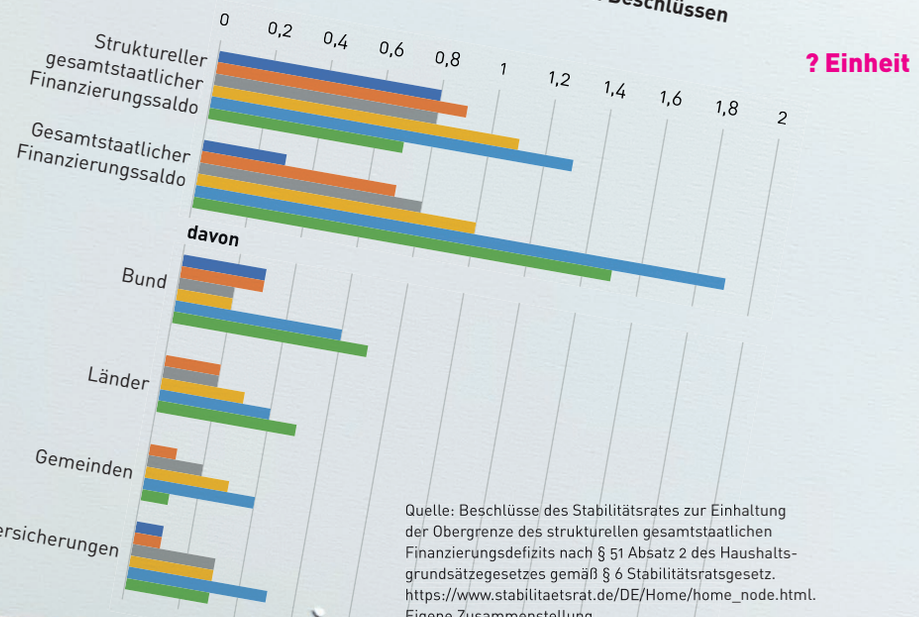
Jahr[1]	Struktureller Finanzierungssaldo[2] in € je Einwohner		Kreditfinanzierungs-quote in %		Zins-Steuer-Quote in %		Schuldenstand in % des BIP (Bund) / in € je Einwohner (Länder)	
	Bund	Länderdurch-schnitt	Bund	Länderdurch-schnitt	Bund	Länderdurch-schnitt	Bund	Länderdurch-schnitt
2011	-232	-81	5,3	2,3	12,8	9,0	40,4	6.601
2012	-82	-31	6,6	1,7	11,4	8,2	38,9	6.827
2013	-122	8	6,8	1,0	12,0	7,4	38,5	6.869
2014	127	31	-0,8	1,0	9,3	6,5	37,1	6.893
2015	164	47	-0,6	-0,7	7,6	5,7	35,2	6.789
2016	70	103	0,1	-1,2	6,8	4,7	33,8	6.809
2017	88	160	-1,1	-2,0	5,2	4,2	32,5	6.645
2018	194	248	-0,7	0,6	5,1	3,7	31,3	6.598
2019	238	163	-1,1	-1,2	3,3	3,2	29,9	6.689
2020	*-1.781*	-733	*42,7*	*20,2*	*3,2*	*3,5*	*37,3*	*7.786*

[1]2011-2019: Ist-Daten, 2020:Soll-Daten.
[2]Finanzierungssaldo des Bundes: explizit konjunkturell bereinigt (strukturell). Finanzierungssalden der Länder: ohne explizite Konjunkturbereinigung.
Anmerkung zu den Schwellenwerten des Bundes: Struktureller Finanzierungssaldo: Der Schwellenwert des Bundes gilt als nicht eingehalten, wenn der Abbaupfad/Referenzwert um 50 € je Einwohner überschritten wird. Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand: Für die Schwellenwerte des Bundes gilt bis einschl. 2019 der 5-Jahres-Durchschnitt zzgl. 8 Prozentpunten, ab 2020 der 5-Jahres-Durchschnitt zzgl. 6 Prozentpunkten.

Quelle: Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gem. § 3 Stabilitätsratsgesetz.
https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html.
Eigene Zusammenstellung. Roter Ausweis bei Verfehlung des Schwellenwertes.

Abb. 6

Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) – Ist-Ergebnisse 2014–2019 aus den Beschlüssen des Stabilitätsrates



Quelle: Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz.
https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html.
Eigene Zusammenstellung.

Die jüngste enorme Haushaltsbelastung spiegelte sich bereits Ende des Jahres 2020 wider, als den Berechnungen der Kennziffern noch das Haushaltssoll für 2020 und der Haushaltsentwurf der Bundesregierung für 2021 zugrunde lagen: Die Schwellenwerte des strukturellen Finanzierungssaldos und der Kreditfinanzierungsquote wurden nach damaligem Stand in den Jahren 2020 und 2021 weit überschritten. Der strukturelle Finanzierungssaldo wechselte 2020 das Vorzeichen von positiv auf negativ; darüber hinaus wurden nunmehr fast 43 Prozent der Ausgaben über Kredite finanziert, während in den Jahren zuvor die Haushaltseinnahmen ausreichten und sogar netto getilgt wurde (negative Kreditfinanzierungsquote für diese Jahre). Parallel erhöhte sich die Schuldenquote des Bundes zwar um gut sieben Punkte auf 37,3 Prozent, blieb aber damit unterhalb des Fünfjahresdurchschnitts zuzüglich sechs Prozentpunkten (= Schwellenwert). Von niedrigen Zinsausgaben bei niedrigem Zinsniveau profitierte das Verhältnis von Zinsen zu Steuern. Die Quote ging gegenüber 2019 leicht auf 3,2 Prozent zurück und fiel damit wesentlich niedriger aus als der Fünfjahresdurchschnitt zuzüglich sechs Prozentpunkten (11,6 Prozent). Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote und Schuldenstand im Länderdurchschnitt gingen 2020 gegenüber dem Vor-Corona-Krisenjahr 2019 in die gleiche Richtung wie beim Bund. Sie spiegeln die Nachtragshaushaltsansätze der Länder mit zum Teil massiven Ausgabesteigerungen bzw. Ausweitungen des Kreditrahmens unter den Ausnahmeregelungen ihrer Schuldenbremsen. Allerdings gab es zum Bund auch deutliche Niveauunterschiede in zwei methodisch vergleichbaren Kennziffern: Der Schuldenstand des Bundes belief sich 2019 umgerechnet auf 12.406 Euro je Einwohner/Einwohnerin (2020: 14.149 Euro je Einwohner/Einwohnerin) und fiel damit immer noch fast doppelt so hoch wie der Schuldenstand im Länderdurchschnitt aus. 2020 öffnete sich darüber hinaus bei der Kreditfinanzierungsquote eine Schere zwischen Bund und Länderdurchschnitt. Die Quote des Bundes belief sich auf 42,7 Prozent, diejenige des Länderdurchschnitts auf 20,2 Prozent. Davor waren die Unterschiede nicht so erheblich – ein Zeichen für die 2020 relativ höher angesetzte Kreditaufnahme im Bundeshaushalt. Auch finanziert der Bund seit 2020 weiterhin allein die Sanierungshilfen an Bremen und das Saarland in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich.

Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits

Der Stabilitätsrat überwacht seit 2013 auch, ob Deutschland die nach den Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts zulässige Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5 Prozent des BIP einhält, und empfiehlt Bund und Ländern nötigenfalls geeignete Konsolidierungsmaßnahmen. Bei dieser Aufgabe wird er von einem neunköpfigen Beirat aus unabhängigen Experten/Expertinnen unterstützt, der zur Finanzprojektion Stellung nimmt. Deren Basis ist die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts nach

Finanzstatistik (siehe vorangegangene Ausführungen). Abgegrenzt in Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ergeben sich die maßgeblichen Finanzierungssalden nach den europäischen Vorschriften. In den Jahren bis 2019 wurde die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits ununterbrochen eingehalten. Auch der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo (Maastricht-Finanzierungssaldo), der nicht um konjunkturelle Faktoren und um Einmaleffekte bereinigt ist, war durchgängig im Überschuss. Neben dem Bund trugen auch die übrigen staatlichen Ebenen dazu bei (siehe Abbildung 6).

Für 2020 weist der Staat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) ein strukturelles Defizit von 2,0 Prozent des BIP aus. Hierbei beträgt das nominale Defizit des Bundes 2,7 Prozent des BIP und fällt damit um 1,7 Prozentpunkte schlechter aus als bei den Ländern. Die Nichteinhaltung der Defizitobergrenze bei einem gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizit von 2,0 Prozent des BIP ist aufgrund der aktivierten Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts legitimiert.

Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel

Seit 2020 obliegt dem Stabilitätsrat zudem, die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikels 109 Absatz 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land zu überwachen. Diese Aufgabe wurde im Artikel 109 a Absatz 2 GG verankert. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren. Der Stabilitätsrat hat ein Kompendium über das harmonisierte Analyseverfahren verabschiedet, abrufbar auf seiner Website https://www.stabilitaetsrat.de. Auch dieses Verfahren berücksichtigt eine anerkannte Notsituation wie die Pandemie in Analogie zur grundgesetzlichen Formulierung der Schuldenbremse. Dadurch konnten Verfehlungen des Zielwertes (NKA von höchstens null für jedes Land bzw. von höchstens 0,35 Prozent des BIP für den Bund) in diesem ersten Überwachungsdurchgang für die Jahre 2020 und 2021 geheilt werden. Für den Bund wurden wie auch für die Länder in diesem Zuge kreditfinanzierte Ausgaben infolge der Pandemie entlastend angerechnet.

Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in den Jahren 2011 bis 2019 neben dem starken Wirtschaftswachstum, den sprudelnden Steuereinnahmen und den sinkenden Zinsausgaben auch die Schuldenbremse maßgeblich zu einer deutlichen und nachhaltigen Rückführung der gesamtstaatlichen Schuldenquote beigetragen und damit die notwendigen Spielräume für die engagierte Krisenbekämpfung des Bundes in der Coronapandemie geschaffen hat.



Für den Zeitraum 2000 bis 2021 ergeben sich beim Vergleich der investiven Ausgaben des Bundeshaushalts unter der seit 2011 geltenden Schuldenbremse und Investitionen unter der alten Schuldenregel keine Anhaltspunkte dafür, dass die Investitionsausgaben durch die neue Regel ausgebremst worden wären.

Auch in der Krise hat sich die Schuldenbremse insgesamt bewährt. Der Bund hat die Spielräume auch genutzt, um eine massive Aufstockung von kommunalen Investitionen in ganz wichtige Infrastrukturbereiche wie den Sozialen Wohnungsbau und die Digitalisierung der Schulen zu ermöglichen und die Kommunen in der Coronakrise finanziell gezielt zu unterstützen.

Auch die Länder wurden durch umfassende Kostenübernahmen des Bundes insbesondere in der Coronakrise ganz erheblich entlastet. Unser Gemeinwesen konnte insgesamt gut durch die Krise gesteuert werden. Zu konstatieren ist somit, dass der Bund seiner finanzpolitischen Verantwortung vollauf gerecht geworden ist – vor allem in der Krise, aber auch davor.

Robert Momberg

Der Staat als Bauherr – Öffentliche Bauinvestitionen im Spannungsverhältnis zu finanzpolitischen Herausforderungen

Entwicklung der öffentlichen Einnahmen

Im Jahr 2020 sind in Deutschland die Einnahmen des Staates aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Vergleich zum Vorjahr um fünf Prozent zurückgegangen. Im Detail sank in Brandenburg das Steuer- und Abgabenaufkommen um knapp drei, in Sachsen um ein und in Sachsen-Anhalt um vier Prozent. Eine bundesweite Ausnahme bildet das Land Berlin. Hier stieg der entsprechende Haushaltsposten gegenüber 2019 um nahezu ein Fünftel an. Zurückzuführen waren diese Mehreinnahmen allerdings ausschließlich auf die Erhöhung des Anteils von Berlin an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage zulasten des übrigen Bundesgebiets.

Der einnahmeseitige Negativtrend hat sich bei den Gebietskörperschaften auch 2021 fortgesetzt. Im ersten Quartal 2021 sanken in Deutschland die Einnahmen des Staates aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Vorjahresvergleich um weitere 4,6 Prozent.

Einnahmeverlusten wurde seitens der Gebietskörperschaften durch Neuverschuldung entgegengewirkt.

Die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt erhöhte sich 2020 im Durchschnitt der Bundesrepublik um 76,4 Prozent.

Deutschlandweiter Spitzenreiter bei der Neuverschuldung war der Freistaat Sachsen mit einer Zunahme im Vorjahresvergleich um 311,1 Prozent, gefolgt von Bayern (+257,5 Prozent) und Berlin (+244,1 Prozent). In Brandenburg stieg die Neuverschuldung im Verhältnis zu 2019 um 59,7 Prozent an. Zu berücksichtigen ist, dass Sachsen in den Jahren vor der Coronakrise die Neuverschuldung am Kreditmarkt drastisch zurückgefahren hat. Ihr Anteil auf der Einnahmeseite lag im Freistaat 2019 bei 3,1 Prozent, um 2020 auf 12,9 Prozent zu steigen. Ähnliches gilt für Berlin und mit Abstrichen auch für Brandenburg. Der Anteil der Neuverschuldung bei den Einnahmen hat sich in Berlin von 52,0 Prozent in 2010 auf 9,3 Prozent in 2019 und in Brandenburg im gleichen Zeitraum von 26,1 Prozent auf 15,1 Prozent verringert. 2020 stieg der entsprechende Anteil bei den Gesamteinnahmen in Berlin mit 30,5 Prozent und in Brandenburg mit 23,5 Prozent wieder an. (siehe Abbildung 1)

Anders ist die Situation in Sachsen-Anhalt. Hier ist die Neuverschuldung seit Jahren fester Bestandteil der Haushaltspolitik. Der Anteil der Geldbeschaffung über den Kreditmarkt hat sich im Verlauf der vergangenen Dekade kaum verändert und schwankte um etwa ein Drittel an den Gesamteinnahmen, zuletzt bei 34,9 Prozent. Die Coronakrise hat, anders als in allen anderen Bundesländern, nicht zu einer Erhöhung der Neuverschuldung geführt. Im Gegenteil, die Kreditaufnahme lag 2020 in Sachsen-Anhalt um rund zehn Prozent unter der von 2019. Der Anteil der Neuverschuldung an den Gesamteinnahmen sank 2020 auf 31,1 Prozent und verblieb damit im Rahmen des langjährigen Mittels. (siehe Abbildung 2)

Bei der Neuverschuldung waren es auch 2020 in allererster Linie die Länderhaushalte, die sich über nichtöffentliche Kredite mit Geld versorgten. Allerdings zeigten sich bei den Kommunen erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Westdeutsche Gemeinden und Gemeindeverbände bedienten sich 2020 sehr viel großzügiger am Kreditmarkt, als das in den neuen Bundesländern der Fall war.



Foto: Pressebild Bauindustrieverband Ost e. V.

Dr. Robert Momberg
1968 in Bad Saarow geboren

seit 2018 Hauptgeschäftsführer Bauindustrieverband Ost e. V.
2004–2018 Hauptgeschäftsführer, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Bauindustrieverband Sachsen / Sachsen-Anhalt e. V.
2000–2004 Ressortleiter Wirtschaftspolitik »Die Familienunternehmer – ASU e. V.«
1995–2000 Mitarbeiter Brandenburgische Technische Universität Cottbus am Lehrstuhl für Makroökonomie
1990–1995 Studium der Volkswirtschaftslehre, TU Berlin

Bauindustrieverband Ost e. V.
Der Bauindustrieverband Ost e. V. ist der Wirtschafts- und Arbeitgeberverband der bauindustriellen Unternehmen in den Ländern Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Er vertritt die Interessen von 260 Unternehmen mit ca. 20.000 Beschäftigten.

Abb.1
Neuverschuldung Gebietskörperschaften am Kreditmarkt 2020
Quelle: Statistisches Bundesamt

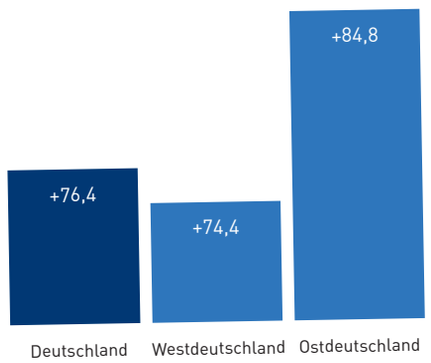


Abb.2
Neuverschuldung Gebietskörperschaften am Kreditmarkt 2020
Quelle: Statistisches Bundesamt

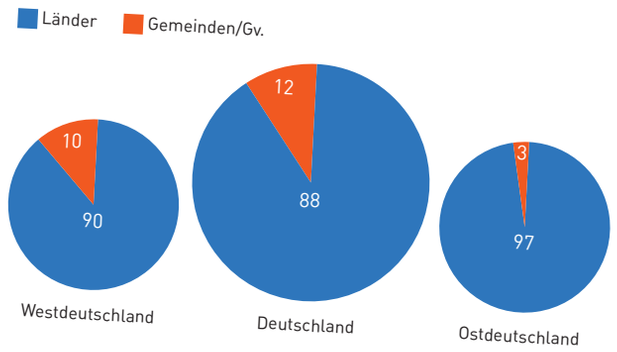


Abb. 3: **Konsumption der Gebietskörperschaften 2015 bis 2021***
Anteil am Gesamthaushalt in %
* Stand 1. Quartal, Daten liegen bisher nur für Gesamtdeutschland vor.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bauindustrieverband Ost e.V.

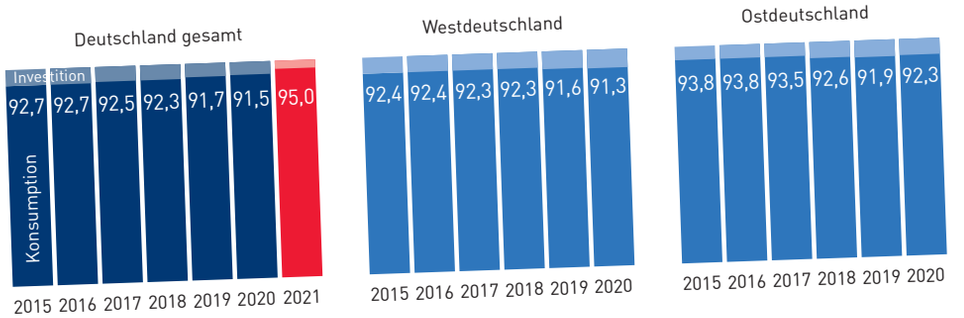
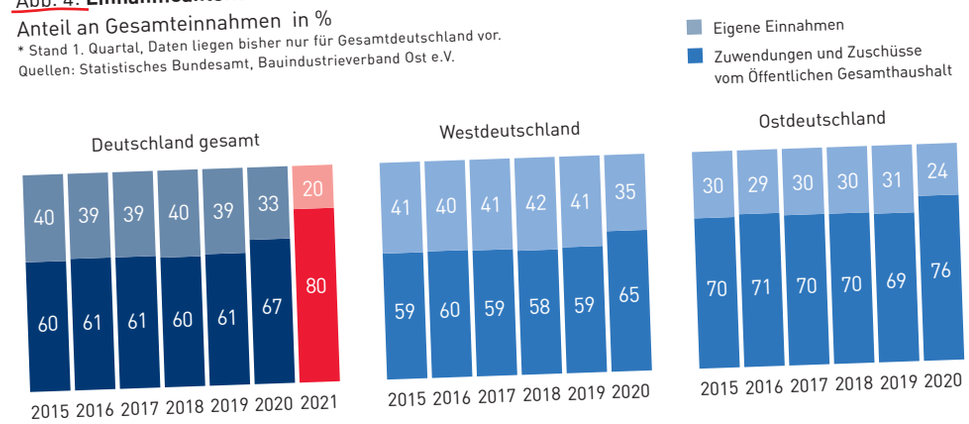


Abb. 4: **Einnahmeanteile im Haushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 bis 2021***
Anteil an Gesamteinnahmen in %
* Stand 1. Quartal, Daten liegen bisher nur für Gesamtdeutschland vor.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bauindustrieverband Ost e.V.



Investition vs. Konsumtion

Insgesamt ist für alle Gebietskörperschaften in Deutschland typisch, dass die Konsumtion gegenüber der Investition zwischen 2015 und 2019 im Hinblick auf ihr Gewicht im Gesamthaushalt tendenziell abgenommen hat. Im ersten Coronajahr 2020 zeigte sich im Vergleich Ost- und Westdeutschland, dass im früheren Bundesgebiet die Investitionen weiter proportional zunahmen, während sie im Mittel der neuen Länder an Haushaltsgewicht verloren.

Nach den bisher nur für Deutschland gesamt vorliegenden Ergebnissen sind im ersten Quartal 2021 die konsumtiven Ausgaben der Gebietskörperschaften im Verhältnis zum Vorjahreszeitraum um 14,4 Prozent gestiegen und haben damit das Gewicht der Konsumtion im öffentlichen Gesamthaushalt deutlich zulasten der Investition erhöht. (siehe Abbildung 3)

Den Ländern Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist gemein, dass in der vergangenen Dekade die stetigen Ausgabensteigerungen der Gesamthaushalte in erster Linie konsumtiven Zwecken dienten. In Berlin wurden im Zeitraum 2011 bis 2020 die Mehrausgaben zu knapp 80 Prozent, in Brandenburg zu 82 Prozent, in Sachsen zu 66 Prozent und in Sachsen-Anhalt zu 85 Prozent verkonsumiert. Auch die im Jahr 2020 aufgrund der Pandemie notwendigen Mehrausgaben entfielen auf die Konsumtion, das heißt die Neuverschuldung diente vordergründig nicht den Investitionen. In Berlin stiegen rein konsumtive Ausgaben 2020 im Vorjahresvergleich um 4,3 Milliarden Euro an (97,7 Prozent Anteil an Mehrausgaben), in Brandenburg war es ein Plus von 700 Millionen Euro (100 Prozent), in Sachsen 2,2 Milliarden Euro (62,7 Prozent) und in Sachsen-Anhalt 900 Millionen Euro (100 Prozent). Demgegenüber verlief die Entwicklung der Investitionen 2020 deutlich differenzierter. Während die Investitionsausgaben in Sachsen im Vergleich mit 2019 um 29,3 Prozent und in Berlin um 3,2 Prozent anstiegen, gingen sie in Brandenburg um 3,0 Prozent und in Sachsen-Anhalt um 0,7 Prozent zurück.

Bei der Konsumtion dominieren die Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Diese machten 2020 in Sachsen knapp 43 Prozent, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt rund 40 Prozent und in Berlin ca. 38 Prozent der konsumtiven Ausgaben aus. Den zweitgrößten Posten bildete 2020 der laufende Sachaufwand. Dieser war mit einem Anteil von 35 Prozent an der Konsumtion in Berlin am höchsten. Dem folgten Sachsen-Anhalt mit rund 25 Prozent sowie Brandenburg und Sachsen mit jeweils 20 Prozent. Ausgabenseitig bedeutend sind daneben die Kosten für Zins und Tilgung am Kreditmarkt. Aufgrund der seit 2010 in Sachsen-Anhalt relativ gleichbleibenden Neuverschuldung war deren Anteil an der Konsumtion 2020 hier mit 33

Prozent am höchsten. In Berlin bezifferten sich die Ausgaben für Zins und Tilgung am Kreditmarkt auf 22 Prozent und in Brandenburg auf 18 Prozent. Da Sachsen erst 2020 die Neuverschuldung sehr viel stärker als in den Jahren zuvor zur Finanzierung des Gesamthaushaltes nutzte, blieben die Kosten für Zins und Tilgung mit einem Anteil von rund neun Prozent hier noch relativ gering.

Aus dieser Entwicklung lässt sich schlussfolgern, dass öffentliche Haushalte bei exogenen Schocks wie der Coronapandemie nicht genügend resilient aufgestellt sind, um krisenbedingte Mehrausgaben und die notwendigen Investitionen gleichzeitig zu bewerkstelligen.

Im Gegenteil fangen die Investitionsvolumina wie Stoßdämpfer konsumtive Mehrausgaben teilweise auf.

Bedeutung öffentlicher Bauinvestitionen

Die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft kann nur dann erhöht oder zumindest erhalten werden, wenn ein Großteil der Staatsausgaben in den Erhalt und den Aufbau neuer Infrastrukturen investiert wird. Baumaßnahmen machen dabei den wesentlichsten Teil dieser Investitionen aus. Vier Fünftel aller Bauinvestitionen werden allein von den Kommunen getätigt. Dabei dienen Bauinvestitionen keinem Selbstzweck, sondern maßgeblich der Sicherstellung der Daseinsvorsorge, das heißt originären Staatsaufgaben. Ein leistungsfähiges Infrastrukturnetz trägt dazu bei, Transaktionskosten für die Wirtschaftsteilnehmer zu verringern. Menschen, Waren, Energie und Informationen können schneller, aber auch kostengünstiger in produktive Beziehungen zueinander treten. Das führt zu einer Vergrößerung der Märkte, einer Erhöhung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, zu Produktivitätssteigerungen, zu wirtschaftlichem Wachstum. Studien belegen, dass eine Erhöhung des Infrastrukturkapitals um 1,0 Prozent eine Erhöhung des Outputs der Volkswirtschaft um etwa 0,1 Prozent nach sich zieht.

Darüber hinaus generieren Infrastrukturinvestitionen, etwa durch die Inanspruchnahme von Vorleistungen (Ingenieurleistungen, Bauleistungen, Fahrzeuge, Ausrüstungen), zusätzliche Beschäftigung und Wertschöpfung in anderen Wirtschaftszweigen. Staatliche Bauinvestitionen in die Infrastruktur ermöglichen und fördern entsprechende Investitionen gewerblich-industrieller und privater Bauherren. Damit sind öffentliche Investitionen wesentliche Hebel einer aktiven Standort- und Wirtschaftspolitik. Bei der Betrachtung der Rolle des Staates sind also die Wirkungen, die von dessen Bauinvestitionen ausgehen, weit höher als die eigentliche Investition selbst. Der Bauindustrieverband Ost (BIVO) schätzt, dass diese sogenannten Multiplikatoreffekte öffentlicher Bauinvestitionen mit einem Faktor von 2,5 zu bewerten sind.

Kommunaler Investitionsbedarf

Durch die Kommunen bzw. auf deren Territorien wird der größte Teil der öffentlichen Infrastruktur bereitgestellt, auf deren Funktionieren die Volkswirtschaft angewiesen ist. Sie bilden damit die staatliche Ebene, auf der Daseinsvorsorge am unmittelbarsten durch Bürger und Unternehmen wahrgenommen und genutzt wird. Gleichzeitig sind sie damit der wichtigste Auftraggeber der Bauindustrie. Annähernd zwei Drittel aller öffentlichen Bauinvestitionen wurden 2020 von den Gemeinden und Gemeindeverbänden getätigt. Ihre Investitionsbereitschaft und ihre Haushaltslage bestimmen damit maßgeblich die Qualität der Aufgabenerfüllung, die dem Staat im Rahmen der Daseinsvorsorge erwächst. (siehe Abbildung 4)

Allerdings sind die Kommunen in hohem Maße abhängig von den Landeshaushalten, was ihren freien Handlungsspielraum einschränkt. Deutschlandweit machen annähernd zwei Drittel ihrer Einnahmen Zuwendungen und Zuschüsse vom öffentlichen Gesamthaushalt aus. Der prozentuale Anteil der Zuwendungen und Zuschüsse ist dabei in Ostdeutschland seit Jahren mit rund 70 Prozent stabil höher als in Westdeutschland, wo er sich auf 60 Prozent beläuft. Mit anderen Worten: Ostdeutsche Kommunen sind mangels geringerer Eigeneinnahmen etwa aus Steuern und Abgaben sowie wirtschaftlicher Betätigung in einem weit höheren Maße abhängig von den Landeshaushalten als die Kommunen in Westdeutschland. Das erste Coronajahr hat diese Abhängigkeit weiter erhöht. Die eigenen Einnahmen der Kommunen gingen im Bundesmittel um zwölf Prozent zurück, dabei im früheren Bundesgebiet um elf Prozent und in den neuen Ländern sogar um 22 Prozent. Infolgedessen stieg der Zuwendungs- und Zuschussanteil an den Haushalten der Kommunen in Westdeutschland von 59,3 Prozent in 2019 auf 65,3 Prozent in 2020 und in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum von 69,0 Prozent auf erhebliche 76,3 Prozent. Städte und Gemeinden der neuen Länder konnten in 2020 ihre Ausgaben nicht einmal zu einem Viertel durch eigene Einnahmen decken. Erste Ergebnisse für die Bundesrepublik deuten darauf hin, dass sich diese Disparität 2021 weiter erhöhen wird.

Die Coronapandemie hat also die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände in ganz Deutschland verschlechtert, dabei in Ostdeutschland tendenziell stärker als in Westdeutschland. Während die Einnahmen der westdeutschen Kommunen aufgrund erhöhter Zuwendungen 2020 ein Einnahmeplus gegenüber dem Vorjahr von 4,0 Prozent verzeichneten, waren es bei den ostdeutschen Kommunen lediglich 2,0 Prozent. Dem standen erhöhte Ausgaben von 5,0 Prozent in Westdeutschland und von 3,0 Prozent in Ostdeutschland gegenüber. Während demnach die Mehrlasten in Westdeutschland zu 80 Prozent durch Zuwendungen und Zuschüsse abgefedert wurden, war das in Ostdeutschland nur zu 66 Prozent der Fall.

Der finanzielle Spielraum gerade der ostdeutschen Kommunen hat sich damit 2020 bei wachsenden Aufgaben deutlich verschlechtert.

Die kommunale Finanzausstattung muss künftig wieder verbessert werden, da diese die Hauptlast für zentrale Aufgaben der Daseinsvorsorge tragen, darunter bei den nötigen Investitionen in den verschiedenen Bereichen der Infrastruktur.

Abb. 5: **Bauinvestitionen der Gebietskörperschaften**
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bauindustrieverband Ost e. V.

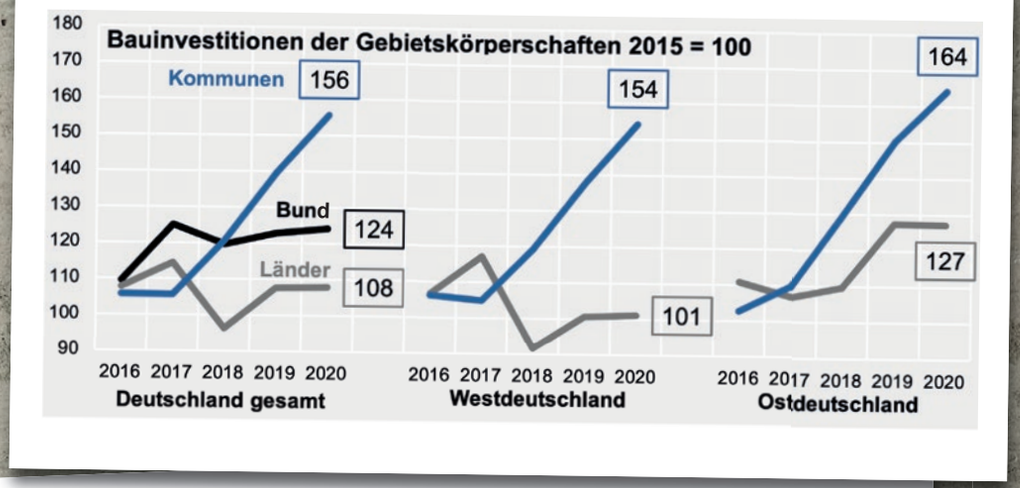
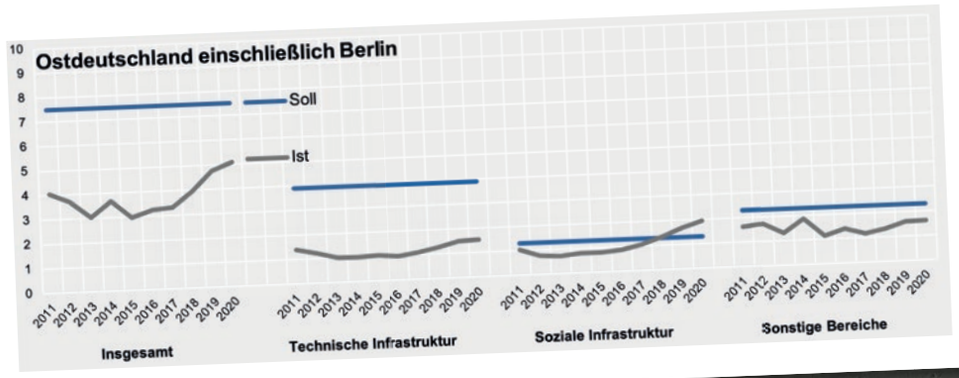
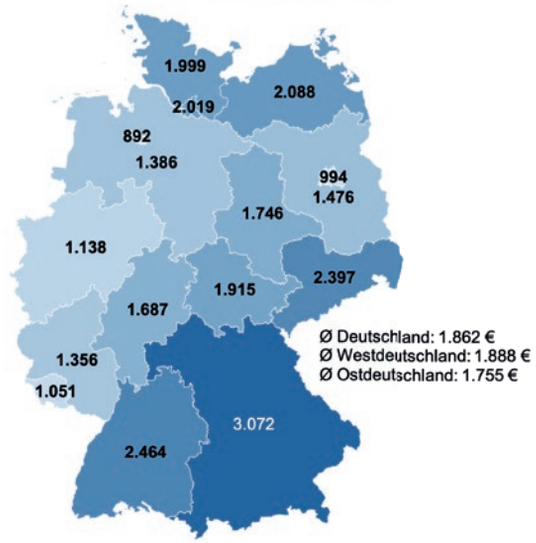


Abb. 6: **Gegenüberstellung jährlicher kommunaler Investitionsbedarf (Soll) und Bauausgaben der Kommunen (Ist) 2011 bis 2020** in Mrd. Euro
Ostdeutschland einschließlich Berlin
Quelle: Bauindustrieverband Ost e. V.
* Kumulierte Bauinvestitionen pro Einwohner 2016 bis 2020



Bauinvestitionen* der Länder und Kommunen
pro Einwohner 2016 bis 2020 in Euro
Quelle: Bauindustrieverband Ost e. V.
* Kumulierte Bauinvestitionen pro Einwohner 2016 bis 2020

Bauinvestitionen* der Länder und Kommunen pro Einwohner 2016 bis 2020 in Euro



Ihr Beitrag dazu war in den vergangenen fünf Jahren höher als der der beiden anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder). Die Gesamteinnahmen der bundesdeutschen Kommunen erhöhten sich in den zurückliegenden fünf Jahren um rund 18 Prozent, während ihre Bauausgaben im gleichen Zeitraum um mehr als die Hälfte anstiegen. Die Länderhaushalte nahmen im gleichen Zeitraum rund 20 Prozent mehr ein, während ihre Bauausgaben im Grunde stagnierten oder gar rückläufig waren, wobei die Betrachtung der Bauinvestitionen der Gebietskörperschaften (ohne Bund) im Bundesländervergleich offenbart, dass wesentliche regionale Unterschiede bestehen – selbige nicht nur bezüglich der Wachstumsrichtung und -stärke, sondern auch in ihrer absoluten Höhe je Einwohner.

Der Investitionsbedarf besteht unabhängig vom politischen Willen oder Handeln jedweder Parteienkonstellation, sondern ergibt sich objektiv aus den gesetzten Aufgaben der Daseinsvorsorge. Der BIVO hat in einer ersten Hochrechnung den Investitionsbedarf der Kommunen 2011 bis 2020 für Ostdeutschland einschließlich Berlin ermittelt. Zu Beginn der Dekade (2011) stellte sich der kommunale Investitionsbedarf in den Hauptsegmenten der Bauaufgaben wie folgt dar: Bei den ostdeutschen Kommunen (einschließlich Berlin) belief er sich auf insgesamt 75 Milliarden Euro an reinen Bauinvestitionen. Davon entfielen auf den Bereich der technischen Infrastruktur (Verkehr, ÖPNV und Güterverkehr, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft u. a.) 39 Milliarden Euro, auf den Bereich der sozialen Infrastruktur (Bildung, Verwaltungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Sportstätten, Bäder, Wohnbauförderung u. a.) 13 Milliarden Euro und auf sonstige Bereiche (Erwerb Grundvermögen, Kinder-, Alten-, Kultureinrichtungen, kommunale Unternehmen u. a.) 23 Milliarden Euro. Daraus lassen sich rein rechnerisch Zielmarken ableiten, in welcher Höhe die jährlichen Bauinvestitionen zwischen 2011 bis 2020 ausfallen müssten, um den genannten kommunalen Bedarf zu befriedigen oder zumindest keinen weiteren Investitionsstau anwachsen zu lassen. Linear in der Dekade verteilt wäre demnach für die Jahre 2011 bis 2020 ein Gesamtbauinvestitionsbedarf in den ostdeutschen Kommunen (einschließlich Berlin) von 7,5 Milliarden Euro jährlich zu veranschlagen, in den Hauptbereichen analog ebenfalls jährlich jeweils 1/10 von der Bedarfssumme 2011 bis 2020. (siehe Abbildung 6)

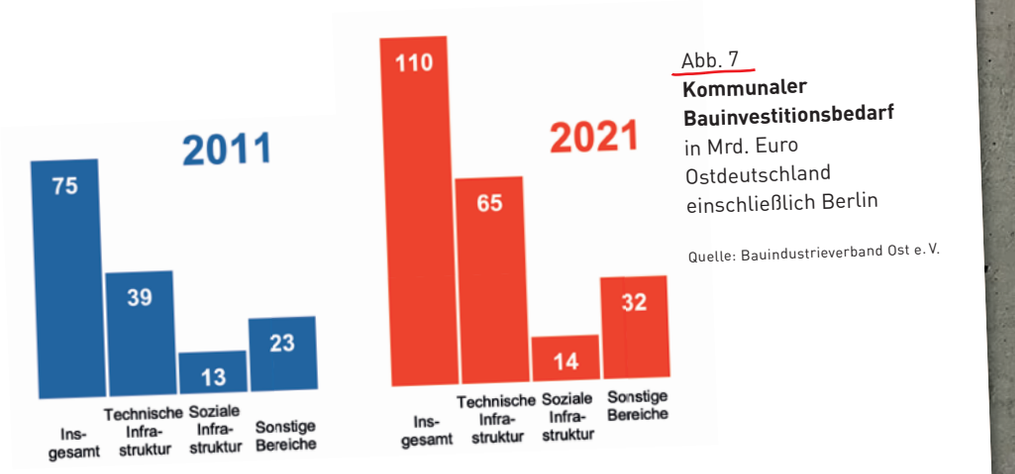


Abb. 7
Kommunaler Bauinvestitionsbedarf in Mrd. Euro Ostdeutschland einschließlich Berlin

Quelle: Bauindustrieverband Ost e. V.

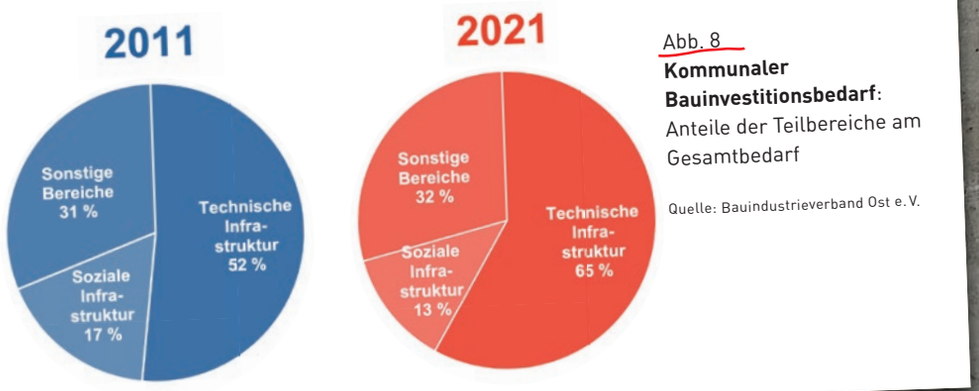


Abb. 8
Kommunaler Bauinvestitionsbedarf: Anteile der Teilbereiche am Gesamtbedarf

Quelle: Bauindustrieverband Ost e. V.

In der Rückschau ergibt sich, dass die ostdeutschen Kommunen (einschließlich Berlin) in keinem Haushaltsjahr zwischen 2011 und 2020, mit Ausnahme von Bauinvestitionen in die soziale Infrastruktur ab 2018, die Zielmarken auch nur annähernd erreicht haben, obwohl die entsprechenden Bauausgaben im Zeitverlauf tendenziell gestiegen sind.

Im Ergebnis ist der kommunale Bauinvestitionsbedarf nach derzeit vorläufigem Berechnungsstand am Ende der Dekade (2020) um weitere 35 Milliarden Euro auf nunmehr etwa 110 Milliarden Euro angewachsen.

Preissteigerungen wurden dabei nicht einmal berücksichtigt, sodass die finanzpolitischen Herausforderungen der ostdeutschen Kommunen tatsächlich noch größer sind. (siehe Abbildung 7)

Besonders stark erhöhte sich der Bauinvestitionsbedarf zwischen 2011 und 2020 aufgrund einer unzureichenden Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand im Bereich der technischen Infrastruktur mit einem Plus von knapp 70 Prozent auf 65 Milliarden Euro. Im Bereich der sozialen Infrastruktur wuchs der Bedarf um



reichlich zehn Prozent auf knapp 14 Milliarden Euro, im Bereich Sonstiges um 37 Prozent auf nunmehr 32 Milliarden Euro. Dementsprechend verschoben sich die Gewichte der Teilbereiche seit 2010 im Gesamtbedarf. (siehe Abbildung 8)

Finanzpolitische Herausforderungen

Die Coronakrise hat offenbart, dass die Bundesländer – insbesondere in Ostdeutschland – vor großen Herausforderungen stehen. Steigende Konsumtion steht einem immensen Investitionsbedarf und gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen gegenüber. Dem hat die Investitionspolitik der Gebietskörperschaften bislang zu wenig Rechnung getragen. Berlin, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist dabei gemeinsam, dass die bisherigen Maßnahmen – sofern sie in den Gesamthaushalten 2020 schon darstellbar sind – in erster Linie der Krisenabfederung galten, also kurzfristig orientiert sind.

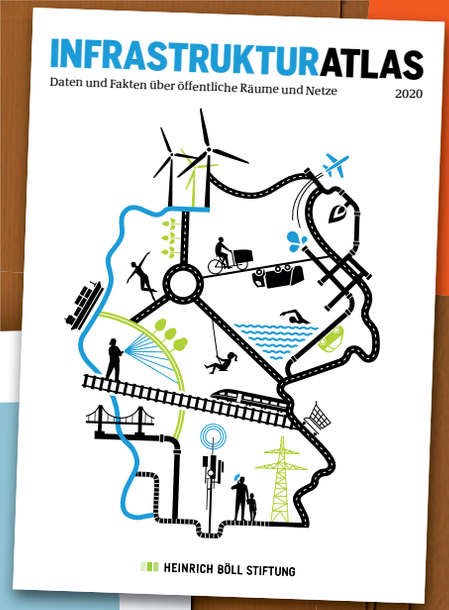
Was allen Ländern momentan allerdings fehlt, ist die strategische, zukunftsgewandte Ausrichtung hin zur Standortstärkung und -entwicklung. Die entsprechenden Ausgabenposten etwa Bauinvestitionen und Investitionszuschüsse für Unternehmen entwickelten sich 2020 – mit graduellen Unterschieden in den Ländern – im Vergleich mit den Ausgaben zur Standortsicherung eher unterdurchschnittlich.

Perspektivisch erscheint das in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen besteht der seit Jahren kumulierte kommunale Investitionsstau fort und wird sich durch die gegenwärtige Pandemie kurzfristig erhöhen. Zum anderen besteht die Gefahr einer langfristigen Schwächung der Länder als Wirtschaftsstandort, da sich andere Volkswirtschaften schneller erholen werden, als das in Deutschland bisher der Fall ist. Die Haushaltspolitik muss daher sehr viel stärker auf Investitionen und damit Wachstum ausgerichtet sowie resilienter gegenüber Krisenereignissen gestaltet werden.

Wofür gibt der Bund sein Geld aus? Worin investiert Deutschland? Lange Jahre zu wenig in Erhalt und Modernisierung seiner öffentlichen Infrastrukturen – soviel ist klar. Mit ihrem Infrastrukturatlas illustriert die Heinrich Böll Stiftung in 19 Beiträgen mit zahlreichen Infografiken Infrastrukturen als Querschnitt unseres gesellschaftlichen Lebens und Arbeitens, von den Glasfaserkabeln über Fahrradwege bis zu den Kitas, Schwimmbädern und Theatern. Infrastrukturen und öffentliche Räume bilden das Rückgrat unserer Gesellschaft. Der Atlas illustriert, wie es um Infrastrukturen bestellt ist. Vor allem aber verdeutlicht er, was Infrastrukturen leisten sollten, wie sie nachhaltig gestaltet und langfristig zugunsten aller verbessert werden können.

Wir geben hier mit freundlicher Genehmigung der Heinrich Böll Stiftung vier Beiträge wieder, die sich als Überblicke zu heutigen Defiziten und künftigen Möglichkeiten bei den Infrastrukturen verstehen. Wo kommen wir her; wohin muss es gehen?

Der gesamte Infrastrukturatlas kann unter https://www.boell.de/de/infrastrukturatlas bestellt oder als PDF heruntergeladen werden.



TEILHABE

GUTE INFRASTRUKTUREN FÜR HEUTE UND MORGEN

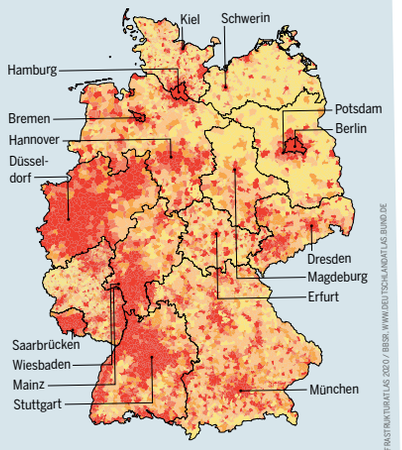
Durch Infrastrukturen erhalten wir Zugang zu den Gütern des täglichen Lebens. Dass sie für uns alle in hoher Qualität verfügbar sind, ist eine Frage der Gerechtigkeit – auch für nachfolgende Generationen.

Für ein selbstbestimmtes Leben sind wir auf funktionierende Infrastrukturen angewiesen. Sie verschaffen uns Zugang zu elementaren Gütern wie Bildung, Kultur, Mobilität und Gesundheit, aber auch zu Wasser, Strom und Kommunikation – also zu all den prägenden Bestandteilen des täglichen Lebens, auf die niemand verzichten kann.

Dabei sind die Zugänge zu diesen Gütern keine Selbstverständlichkeit, vor allem dann, wenn sie in guter Qualität für alle bereitstehen sollen. Die dafür notwendigen vorausschauenden Infrastrukturentscheidungen gehören zu den wichtigsten und zugleich am langfristig wirksamsten politischen Entscheidungen überhaupt.

UNGLEICH VERTEILT, GLEICHE BEDÜRFNISSE
Bevölkerungsdichte in Deutschland, nach Gemeinden, 2018

Einwohner und Einwohnerinnen je km²
Bis unter 50 | 50 bis unter 100 | 100 bis unter 150 | 150 bis unter 200 | 200 und mehr



In bevölkerungsarmen Regionen ist die Deckung der Grundbedürfnisse, pro Person gerechnet, aufwendiger. Nichtsdestotrotz muss sie auch dort gewährleistet sein.

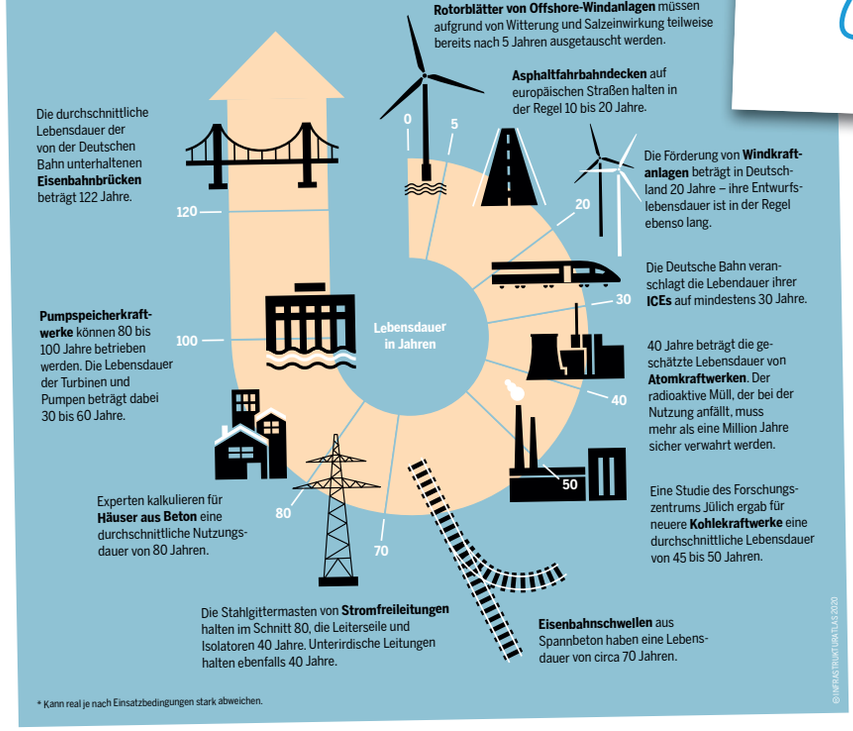
Infrastrukturen machen oft den Unterschied, wie Menschen ihr Leben führen können. Gute Schulen erhöhen die Bildungs- und damit Karrierechancen für alle. Die Verkehrsinfrastruktur gibt vor, welche Wege und Verkehrsmittel wie gut und wie sicher genutzt werden können. Die öffentliche Gesundheitsversorgung hat Einfluss darauf, wie lange Menschen leben, gerade dann, wenn sie keine privaten Leistungen zukaufen können. Und eine flächendeckende digitale Infrastruktur ermöglicht ökonomische, soziale und politische Teilhabe, unabhängig davon, wo wir wohnen oder uns gerade befinden. Weil diese Faktoren so ausschlaggebend sind, wird eine für möglichst viele verfügbare, hochwertige und krisenfeste Infrastruktur auch als Beweis des „guten Regierens" angesehen – und Mängel an ihr als Regierungsversagen.

Infrastrukturen zu planen, errichten und erhalten ist dabei weit mehr als eine Angelegenheit für Fachleute. Ob gute Infrastrukturen für alle verfügbar sind, ist vielmehr eine elementare Frage der Gerechtigkeit. Gute Infrastrukturen können maßgeblich dazu beitragen, dass alle die gleichen Chancen auf die Teilhabe haben. Dafür lassen sich mindestens zwei wichtige Kriterien benennen: Zugänglichkeit und Qualität.

Zugänglichkeit meint, dass die Menschen die jeweilige Infrastruktur überhaupt nutzen können. Zugangshürden, die Menschen nach sozialer Lage oder Herkunft, nach ihrem gesellschaftlichen Hintergrund, nach Religion, Geschlecht, Hautfarbe oder körperlicher Beeinträchtigung von der Nutzung von Infrastrukturen abhalten, stehen diesem Ziel entgegen. So können Gebühren und Preise ebenso eine regelmäßige Nutzung verhindern (zum Beispiel bei Schwimmbädern oder Theatern) wie strukturelle oder kulturelle Hürden (etwa bei Kitas oder Hochschulen). Daher gilt es, die allgemeine und gleiche Zugänglichkeit von öffentlichen Infrastrukturen genau zu prüfen, denn sie ist der Schlüssel, um allen eine gesellschaftliche Teilhabe, gelebte Selbstbestimmung und letztlich auch sozialen Ausgleich zu ermöglichen.

Qualität ist das zweite wichtige Kriterium für gute Infrastrukturen. Denn nur, wenn eine Schulausbildung für alle hochwertig ist, profitieren auch diejenigen davon, die durch ihr Elternhaus nicht die Möglichkeit haben, ein schlechtes Schulangebot mit privaten Ressourcen auszugleichen. Zugänglichkeit und Qualität müssen also zusammen gedacht werden, nur dann können Infrastrukturen ihren Anspruch und ihre Funktion erfüllen: Gleiche Chancen für alle zu schaffen.

GEBAUT FÜR GENERATIONEN
Durchschnittliche Lebensdauer verschiedener Infrastrukturen und ihrer Bestandteile*



Manche Betonbauwerke können sogar Jahrtausende überdauern: Die Kuppel des im 2. Jahrhundert erbauten Pantheon in Rom besteht aus einem Leichtbeton.

Wurden diese Kriterien bisher vor allem auf die gegenwärtige Gesellschaft bezogen, so bringt der Anspruch der ökologischen Nachhaltigkeit auch die Generationengerechtigkeit ins Spiel. Bereits heute verstärken Umwelt- und Klimaschäden bestehende Ungleichheiten, vor allem im globalen Maßstab. Doch die größte Ungerechtigkeit bleibt die Einschränkung der Handlungsautonomie zukünftiger Generationen durch unser gegenwärtiges Leben und Wirtschaften, etwa durch die ökologischen Schulden, die aus Infrastrukturentscheidungen mit ihren teils erheblichen Ewigkeitslasten resultieren.

Die Infrastrukturen des Verkehrs, des Wohnens, der Energie müssen deshalb heute so gestaltet werden, dass diese Güter auch morgen noch für alle in einer hohen Qualität zugänglich sind. Diese Ansprüche lassen sich in eine Aufgabe der politischen Gestaltung übersetzen, denn viele Infrastrukturen werden diesen Zielen heute nicht gerecht. Hier öffnet sich ein Gelegenheitsfenster für Veränderungen: In den kommenden Jahren werden in Deutschland zahlreiche wichtige Entscheidungen gefällt, etwa bei den Verkehrs-, den Kommunikations- und den Energienetzen, aber genauso bei der Organisation der Gesundheitsversorgung, der Entwicklung der Schulen und bei der Digitalisierung.

Die Tragweite der Entscheidungen erfordert eine breite öffentliche Debatte. Zu klären ist, entlang welcher gesellschaftlichen Leitbilder die Infrastrukturen der Zukunft entwickelt werden sollen. Welcher Grad an Qualität und Zugänglichkeit dabei erreicht werden soll. Wie soziale und andere Ausschlüsse vermieden werden können. Und wie zukünftige Generationen in diesen Entscheidungen angemessen berücksichtigt werden.

Die Aushandlung dieser Leitbilder und Normen muss in der demokratischen Öffentlichkeit erfolgen. Ohne sie lassen sich gute Infrastrukturentscheidungen nicht langfristig verbindlich treffen.

Autoren dieser Doppelseite: Sebastian Bukow, Ole Meinefeld und Roman Schmidt

WER MACHT WAS?

Die Kommunen stellen das größte Spektrum öffentlicher Infrastrukturen bereit. Vollständig selbst finanzieren können sie diese in der Regel nicht. Die Verteilung von Fördergeldern ist dabei immer auch eine politische Entscheidung.

Öffentliche Infrastrukturleistungen werden von allen staatlichen Ebenen erbracht: vom Bund, von den sechzehn Ländern und von den rund 11.000 Kommunen, also Städten, Gemeinden und Landkreisen. Jede dieser Ebenen kümmert sich dabei zunächst um die Investitionen, die zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigt werden. So ist der Bund unter anderem für die Infrastrukturen der Verteidigung und des bundesweiten Verkehrs verantwortlich. Die Länder unterhalten beispielsweise Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie die Strukturen des Rechts und der inneren Sicherheit, von Gerichten über Polizeistationen bis hin zu Gefängnissen.

Das breiteste Spektrum von Infrastrukturen stellen allerdings die Kommunen bereit. Diese reichen buchstäblich von der Wiege bis ans Grab, von der Geburtsstation im Kreiskrankenhaus bis zum Gemeindefriedhof. Dazwischen kommen Menschen unablässlich mit kommunalen Infrastrukturen in Berührung. Städte, Kreise und Gemeinden unterhalten zahlreiche Kindertagesstätten und fast alle Schulen, zusätzlich soziale Einrichtungen, Theater und Museen, Parks und Sportstätten sowie die Infrastrukturen der sogenannten Daseinsvorsorge, wie Abwasserentsorgung, Straßenbeleuchtung und Müllabfuhr.

Dabei machen viele Infrastrukturen nicht an der Grenze einer Gemeinde oder eines Landkreises halt. Häufig verbinden sich die verschiedenen Ebenen zu einem Netzwerk, das nur im Zusammenspiel funktioniert. Besonders deutlich wird das bei der Mobilität: Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen sowie Bundesstraßen und -autobahnen bilden eine Infrastruktur des Individualverkehrs. Diese Art von Vernetzung endet auch nicht an nationalen Grenzen, vor allem Energie- und Verkehrsinfrastrukturen müssen mehr und mehr europäisch funktionieren.

Die zentrale Bedeutung der Kommunen bei der Infrastrukturversorgung erklärt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip: Jede staatliche Aufgabe soll so weit wie möglich von der unteren Ebene oder kleineren Einheit wahrgenommen werden. Als demokratischer Grundsatz soll dieses Prinzip dafür sorgen, dass sich die Menschen vor Ort selbst um ihre gemeinschaftlichen Probleme kümmern können.

Aus der Verantwortung für die lokalen Infrastrukturen folgt allerdings nicht automatisch die Fähigkeit, sie auch kommunal zu finanzieren. Oft entstehen hier die eigentlichen Engpässe. Im Prinzip greift auch dann wieder das Subsidiaritätsprinzip. Wo es lokal nicht mehr möglich ist, aus eigener Kraft die benötigten Infrastrukturen bereitzustellen, soll die höhere Ebene aushelfen.

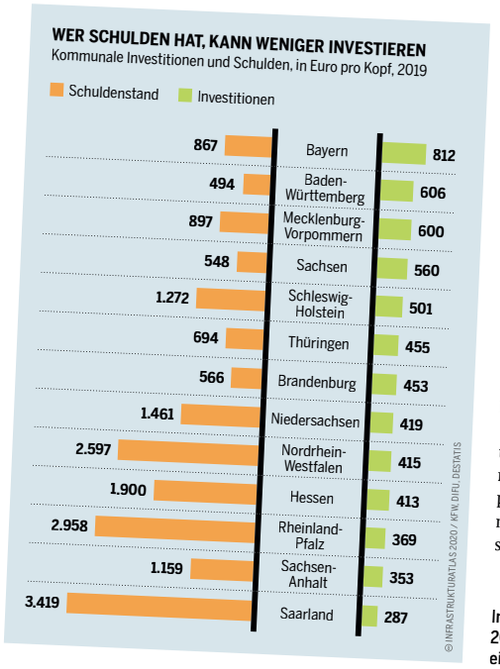
Finanziell müssen also zunächst die Länder Beistand leisten, wenn eine Kommune nicht genug freie Haushaltsmittel für Infrastrukturinvestitionen hat. Das ist in Deutschland eher die Regel als die Ausnahme. Denn nur wenige Kommunen können ihre Aufgaben allein von den Steuern und Abgaben bestreiten, die sie direkt selbst einnehmen, die meisten werden über den kommunalen Finanzausgleich ihres jeweiligen Bundeslandes mitfinanziert. Dieser lässt Städte und Gemeinden nicht nur an den Landeseinnahmen teilhaben, er mildert auch die Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen ab. Doch hängen alle kommunalen Finanzausgleiche von der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Länder ab, wodurch der Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Regionen Deutschlands an systemische Grenzen stößt.

Ebenfalls wichtig für kommunale Infrastrukturinvestitionen sind direkte Zuweisungen durch die Länder, manchmal gekoppelt mit Geldern des Bundes und/oder der Europäischen Union. Sie sind zumeist für spezifische Projekte reserviert. Gerade bei den zentralen kommunalen Infrastrukturen, etwa im Krankenhausbau oder bei den Schulen, spielen sie die größte Rolle. Der „goldene Zügel", der den Gemeinden mit solchen zweckgebundenen Zuweisungen angelegt wird, ist finanziell zwar meist willkommen. Politisch ist diese Art der Infrastrukturfinanzierung aber zwiespältig, da die kommunale Selbstbestimmung eingegrenzt wird.

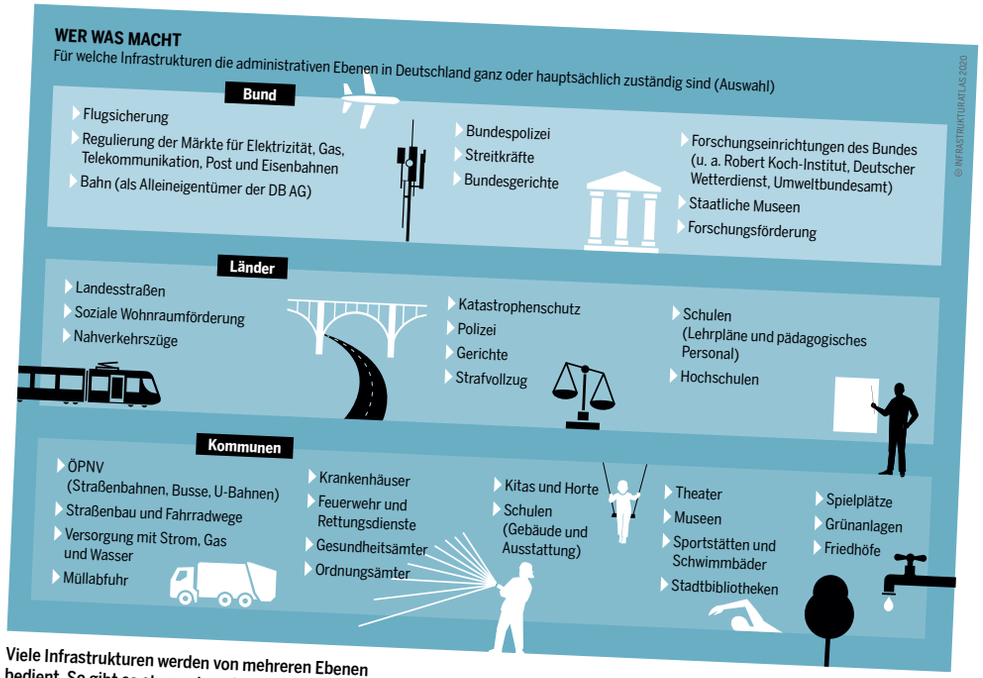
Schwierig wird es auch, wenn objektive Unterschiede zwischen Kommunen bestehen, etwa zwischen städtischen und ländlichen Räumen. So ließe sich lange darüber streiten, ob wirtschaftsschwache Regionen besonders leistungsfähige Infrastrukturen benötigen, um sie für private Investitionen (wieder) attraktiver zu machen – oder ob diese besser an wirtschaftsstarken Standorten gebündelt werden sollten, da hier der Bedarf größer ist. Dieses Henne-Ei-Problem der Kausalität besteht auch in anderen Bereichen: So müssen sich ländliche Gemeinden in Regionen, die von Abwanderung geprägt sind, häufig fragen, wie lange sie schwach ausgelastete Grundschulen erhalten können. Zugleich ist klar, dass Schulschließungen die Abwanderungstendenzen verstärken können.

Derartige komplexe Wechselbeziehungen bewirken, dass es kaum jemals vollständiges Einvernehmen über die „richtigen" Infrastrukturmaßnahmen geben kann. Zwar sollen sich Entscheidungen immer auch anhand klarer Kriterien überprüfen lassen, doch wo gänzlich objektive Festlegungen unmöglich sind, bleibt Raum für den originär politischen Diskurs und Kompromiss.

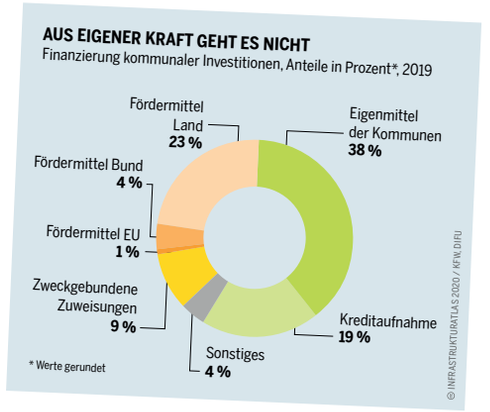
Je mehr Dynamik dabei in einer Gesellschaft herrscht, desto stärker ist eine Infrastrukturpolitik gefragt. In Deutschland sorgen Urbanisierung, demografische Alterung und der weiterhin ungebremste Klimawandel dafür, dass auch der kommunale Infrastrukturbedarf vor einem vielschichtigen Wandel steht: teils, um sich den neuen Umständen anzupassen, teils, um sich ihnen entgegenzustellen. Die Aufgabe, die Gewährleistung von Infrastrukturen durch Bund, Länder und Kommunen dauerhaft zu sichern, ist groß – und wächst in den kommenden Jahrzehnten weiter.



In Hessen lag die durchschnittliche Schuldenlast 2017 noch bei 2.614 Euro. Das Land hatte Ende 2018 einen Teil der Kredite der Kommunen übernommen.



Viele Infrastrukturen werden von mehreren Ebenen bedient. So gibt es etwa neben der großen Zahl städtischer Theater auch einige Landesbühnen.



Zweckgebundene Zuweisungen helfen den Kommunen finanziell. Sie schränken jedoch ihre Selbstbestimmung und Gestaltungskraft ein.

Autor: Michael Thöne

INVESTITIONEN

REPUBLIK AUF VERSCHLEISS

Seit der Jahrtausendwende hat die Infrastruktur in Deutschland insgesamt an Wert verloren. Das liegt auch am problematischen Leitbild der „schwarzen Null“. Was kurzfristig Schulden reduziert, kann langfristig teuer werden.

Der schlechte Zustand technischer Infrastrukturen in Deutschland ist regelmäßig Gegenstand öffentlicher Debatten. Tatsächlich ist der Sanierungsbedarf im Alltag kaum zu übersehen: Brücken sind für Lkw gesperrt, Straßen und Radwege löchrig und öffentliche Gebäude sanierungsbedürftig. Oft sind die Schäden nicht mehr nur oberflächlich, weil die öffentliche Hand die Instandhaltung über Jahre nicht ausreichend durchgeführt hat. Wird der Substanzverlust schließlich zu groß, ist eine schlichte Instandsetzung nicht mehr lohnend oder möglich.

Übersteigt der Wertverlust der Gesamtinfrastruktur in der Summe die getätigten Instandhaltungsmaßnahmen und Neubauten, spricht man von negativen Nettoinvestitionen. Dies ist auf kommunaler Ebene, für ganz Deutschland gerechnet, seit 2003 durchgehend der Fall, womit das Vermögen der Kommunen – in Form von Infrastruktur – zunehmend schwindet. Besonders betroffen sind Schulen und die kommunale Verkehrsinfrastruktur, also gerade jene Gebäude und Wege, die im Alltag eine essenzielle Rolle spielen.

Eine der Ursachen für den Verschleiß durch zu geringe Investitionen sind mangelnde finanzielle Spielräume und Einsparmaßnahmen. Die Schuldenlast vieler Städte und Gemeinden ist hoch. Das liegt unter anderem an der wachsenden Menge an Aufgaben, die ihnen zugewiesen wurden, und an der Verteuerung bestehender Verpflichtungen. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen spielt also auch bei Investitionsentscheidungen eine Rolle.

Betrachtet man nämlich alle politischen Ebenen zusammen, relativiert sich das Bild der finanziell klammen öffentlichen Hand. Insgesamt hätte in den vergangenen Jahren durchaus mehr in Infrastrukturerhalt und -ausbau investiert werden können. So weist der Bundeshaushalt der Jahre 2014 bis 2019 Überschüsse auf. Die Staatsverschuldung lag 2019 mit unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 79,3 Prozent.

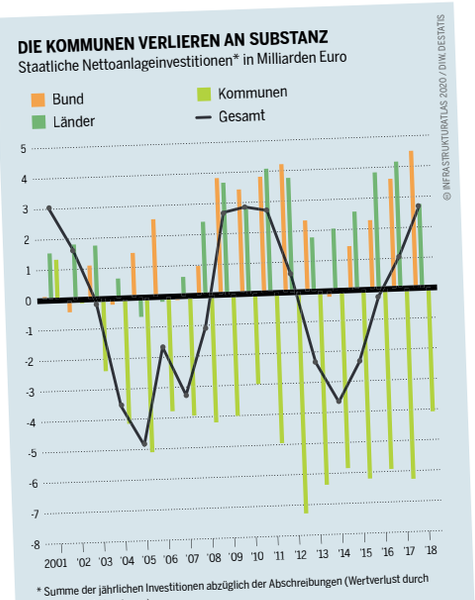
Lange Jahre prägte das Leitbild der „schwarzen Null“ – gemeint ist eine ausgeglichene Bilanz ohne Neuverschuldung – die öffentliche finanz- und investitionspolitische Debatte. Mit dieser Maxime hatte auch die Aufnahme von Schulden für Infrastrukturinvestitionen einen schweren Stand. Die 2009 beschlossene und im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“ beschränkt die strukturelle Neuverschuldung des Bundes seit 2016 auf höchstens 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und verbietet den Bundesländern die Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2020. In außergewöhnlichen Notsituationen wie der Covid-19-Pandemie können jedoch Ausnahmeregelungen aktiviert werden.

Ein erklärtes Ziel dieser Maßnahmen ist die Generationengerechtigkeit: Die Kredite, die heute aufgenommen werden, müssen in Zukunft zurückgezahlt werden, zum Beispiel durch höhere Steuern. Durch neue Schulden werden Lasten auf nachfolgende Generationen verlagert, daher sind sie möglichst zu vermeiden.

Das Leitbild der schwarzen Null und folglich eine rigide Schuldenbremse sind allerdings nicht alternativlos. Besonders in der Wissenschaft werden bereits seit Langem andere Schuldenregeln hervorgehoben, die gerade betonen, dass eine Schuldenaufnahme für Investitionen sinnvoll sein kann. In diesem Sinn greift die Idee der schwarzen Null zu kurz: Unterlassene Ausbau- und Erhaltungsinvestitionen schädigen Infrastrukturen in ihrer Substanz, führen dadurch zu höheren Kosten in der Zukunft – und sind damit eben nicht generationengerecht.

Da sich diese Einsicht zunehmend auch in der politischen Debatte durchsetzt, steigt das Interesse an sogenannten Tragfähigkeitsanalysen. Diese können Auskunft darüber geben, ob die aktuelle Politik gegeben der demografischen Entwicklung so fortgeführt werden kann oder ob es Anpassungen bei Ausgaben oder Einnahmen braucht. Neuere

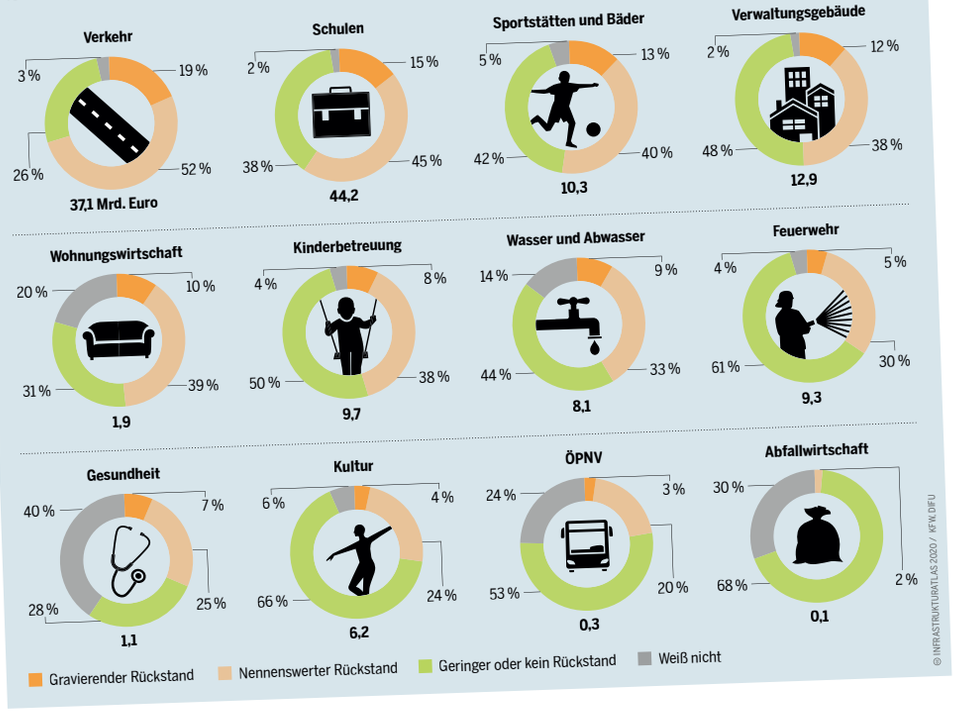
DIE KOMMUNEN VERLIEREN AN SUBSTANZ
Staatliche Nettoanlageinvestitionen* in Milliarden Euro



* Summe der jährlichen Investitionen abzüglich der Abschreibungen (Wertverlust durch Alterung und Abnutzung)

In den 1990er-Jahren lagen die kommunalen und die Gesamt-Nettoanlageinvestitionen deutlich im Plus – was auch eine Folge der Wiedervereinigung war.

GELD FEHLT FÜR STRASSEN, SCHULEN, SPORTSTÄTTEN
Von den Kommunen geschätzter Investitionsrückstand nach Sektoren (Auswahl), in Prozent und Milliarden Euro (Hochrechnung), 2019



Hochgerechnet ergibt der von den Kommunen geschätzte Investitionsrückstand für das Jahr 2019 ein Gesamtvolumen von rund 147 Milliarden Euro.

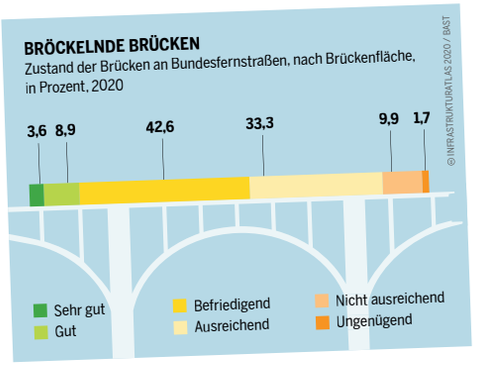
Weiterentwicklungen des Konzepts berücksichtigen auch Infrastrukturen und schlagen so eine Brücke zwischen fiskalischen Herausforderungen der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Auf diese Weise können Tragfähigkeitsanalysen die Qualität der Entscheidungen erhöhen, die die Politik im Spannungsfeld zwischen Zukunftsinvestitionen und ausgeglichenen Haushalten zu treffen hat.

Hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit von Investitionen darf sich der Blick dabei nicht auf ökonomische Fragen allein beschränken. Neue Konzepte erweitern unter dem Begriff der „grünen Null“ die rein fiskalische Bilanz: Der nächsten Generation dürfen auch keine Schulden im ökologischen Bereich hinterlassen werden.

Die intensivierte Debatte dreht sich also nicht nur um das „Ob“ von Investitionen in Infrastrukturen. Sie ist verknüpft mit der Frage nach Leitbildern und nach der Art der Finanzierung. Mit Blick auf die langfristige Nutzung von Infrastrukturen sollten Investitionsentscheidungen beide Aspekte – Tragfähigkeit und ökologische Schuldenvermeidung – von vornherein miteinbeziehen.

Die Politik steht in der Verantwortung, den aufgelaufenen Investitionsrückstand durch sachgerechte Entscheidungen so zu reduzieren, dass dabei nicht nur der Verschleiß ersetzt wird, wo es tatsächlich erforderlich ist – sondern zugleich eine Lenkungswirkung zugunsten einer ökologischen Modernisierung der Republik erzielt werden kann.

BRÖCKELNDE BRÜCKEN
Zustand der Brücken an Bundesfernstraßen, nach Brückenfläche, in Prozent, 2020



Die Bundesanstalt für Straßenwesen prüft regelmäßig knapp 40.000 Brücken an Autobahnen und Bundesstraßen.

Autor: Eva Gerhards

DREI INFRASTRUKTUREN FÜR DIE ZUKUNFT

Mit gezielten Infrastrukturinvestitionen können wichtige Impulse für die soziale und ökologische Modernisierung gesetzt werden. Gute Beispiele sind die Kinderbetreuung, das Bahnnetz und Wasserstoff als Teil der Energiewende.

Die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur wurden in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten massiv vernachlässigt. Über einen Horizont von rund zwanzig Jahren hat der Staat in der Summe weniger für neue Kapitalgüter ausgegeben als für ihre Nutzung abgeschrieben wurde. Der öffentliche Kapitalstock ist also kleiner geworden, obwohl in der gleichen Zeit die Einwohnerzahl merklich gestiegen ist, das Verkehrsaufkommen kräftig zugenommen hat und das Bruttoinlandsprodukt bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie um über 60 Prozent gewachsen ist.

Der verschlissene Kapitalstock ist nicht nur unangenehm im Alltag der Bürgerinnen und Bürger, weil etwa Brücken gesperrt sind oder sich Züge verspäten, sondern hat auch handfeste negative wirtschaftliche Folgen. So beklagen bereits heute immer mehr Unternehmen, dass ihre Geschäftstätigkeit von Mängeln in der Infrastruktur behindert wird.

In den kommenden Jahren fordern zudem zwei Trends die Gesamtwirtschaft und speziell die Industrie heraus: die Demografie und die notwendige Dekarbonisierung. Deutschlands Erwerbsbevölkerung schrumpft absehbar, wodurch der Mangel an Fachkräften zunehmen dürfte. Global verpflichtet das Pariser Klimaabkommen die unterzeichnenden Staaten, die Emissionen von Treibhausgasen wie CO_2 innerhalb weniger Jahre erheblich zu reduzieren, um die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad – und möglichst unter 1,5 Grad – gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Allerdings mangelt es an sowohl günstigen als auch umweltfreundlichen Energiequellen, mit denen der Industrie die Umstellung von CO_2-intensiver zu CO_2-neutraler Produktion gelingen könnte.

Wird vor diesem Hintergrund nach dem Prinzip „Einfach weiter so" verfahren, so dürften bereits innerhalb der nächsten zwei Legislaturperioden die negativen Folgen deutlich werden. Für viele große Industrieanlagen in Deutschland stehen Erneuerungsinvestitionen an, und zahlreiche Unternehmen wären durchaus bereit, diese Investitionen mit klimafreundlichen Technologien hierzulande vorzunehmen. Dafür brauchen sie aber klare Perspektiven hinsichtlich der regulatorischen Rahmenbedingungen und eine entsprechende forschungs- und industriepolitische Unterstützung. Fehlt diese Planungssicherheit, ist zu erwarten, dass sich die Firmen zu ungunsten von Standorten in Deutschland entscheiden.

Ein anhaltender Investitionsstau ohne erkennbare Modernisierungsdynamik könnte also zu einer Abwärtsspirale aus Unternehmensabwanderungen, Werksschließungen und generellem Zukunftspessimismus führen. Der Verlust von Arbeitsplätzen würde die Probleme im Rentensystem verschärfen, das in den kommenden Jahrzehnten ohnehin schon bei einer schrumpfenden Zahl Erwerbstätiger eine steigende Zahl von Rentnerinnen und Rentnern finanzieren muss. Verfügbare Einkommen der breiten Bevölkerung würden dann stagnieren, was wiederum in einer Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte resultieren könnte.

Ein Alternativszenario wäre, öffentliche Investitionen in drei infrastrukturellen Kernbereichen über die kommenden Jahre massiv aufzustocken: in der frühkindlichen Bildung, im Schienenverkehr und für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur als weitere Komponente der Energiewende.

Trotz eines kräftigen Ausbaus der frühkindlichen Betreuung im vergangenen Jahrzehnt wurden 2018 in Deutschland noch 70 Prozent der Kinder unter drei Jahren ausschließlich zuhause betreut. In Frankreich und Schweden lag diese Quote nur bei 50 Prozent. Mehr Betreuungsplätze könnten die Frauenerwerbstätigkeit erhöhen und so den befürchteten Fachkräftemangel mildern sowie das demografische Problem der Alterssicherung entspannen. Berechnungen zeigen, dass die anstehenden Finanzierungsprobleme des deutschen Rentensystems zu mehr als der Hälfte dadurch gelöst werden könnten, wenn Deutschland eine ähnliche Frauenerwerbsquote wie Schweden erreicht.

Die nötige Verkehrswende bedarf massiver Investitionen ins gesamte Bahnnetz, die jedoch mit ambitionierten Leuchtturmprojekten verbunden werden sollten. Das könnten zum Beispiel Schnellzugverbindungen sein, mit denen sich die Strecke Köln/Düsseldorf–Berlin oder gar Hamburg–München in rund drei Stunden zurücklegen ließe.

Schließlich ist der Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur ein möglicher Weg, um die Dekarbonisierung der Industrie voranzubringen. Sie ist ein entscheidender Baustein im Kampf gegen die menschengemachte Erderwärmung. Eine gesellschaftlich breit akzeptierte Klimawende wird in Deutschland nur mit einem umweltschonenden Umbau der industriellen Kerne gelingen – eine Deindustrialisierung ist angesichts der Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes an der Wertschöpfung keine politisch realistische Strategie.

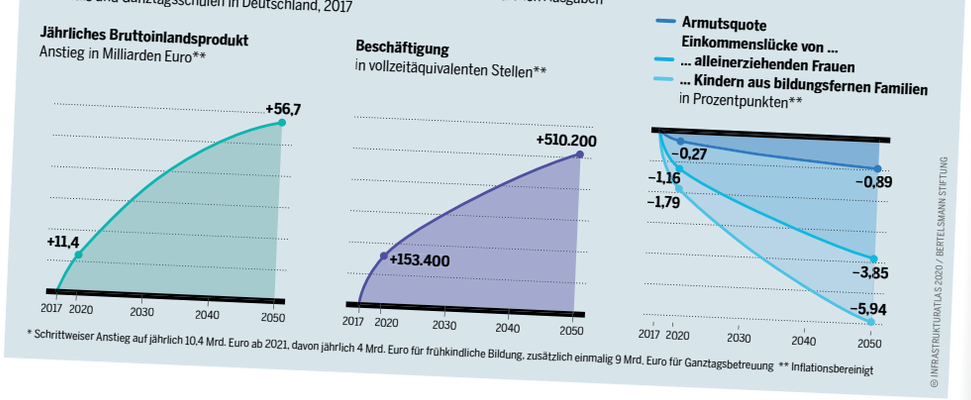
Eine Wasserstoffinfrastruktur – mit Netzen und Erzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien für „grünen Wasserstoff" – könnte es der energieintensiven Industrie im Metall-, Elektro- und Chemiebereich in Deutschland und Europa ermöglichen, eine globale Vorreiterrolle auf dem Weg zu CO_2-neutralen Produktionsweisen einzunehmen. Die verlässliche Unterstützung der Energiewende durch den Staat begünstigt Investitionsentscheidungen zugunsten der Standortsicherung vor Ort. Davon würden auch der Maschinenbau und die Automobilindustrie – zwei weitere zentrale Branchen der deutschen Wirtschaft – profitieren.

Allerdings erfordert die Wasserstofftechnologie noch viel Forschungs- und Entwicklungszeit, bis sie in ausreichendem Umfang bereitstehen kann. Deshalb ist entscheidend, den Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur als eine Komponente der umfassenderen Strategie für die Energie- und Verkehrswende anzugehen, die auch bereits kurzfristig wirksame Technologien und Maßnahmen umfasst.

Mehr Geld für frühkindliche Bildung, das Bahnnetz und eine Wasserstoffinfrastruktur – das Ziel einer solchen Investitionsoffensive ist ein optimistisches, prosperierendes, ökologisch und sozial modernisiertes Land, das gemeinsam mit anderen Staaten in Europa und der Welt als Vorbild gilt. Dafür legen gute Infrastrukturen die Grundlage.

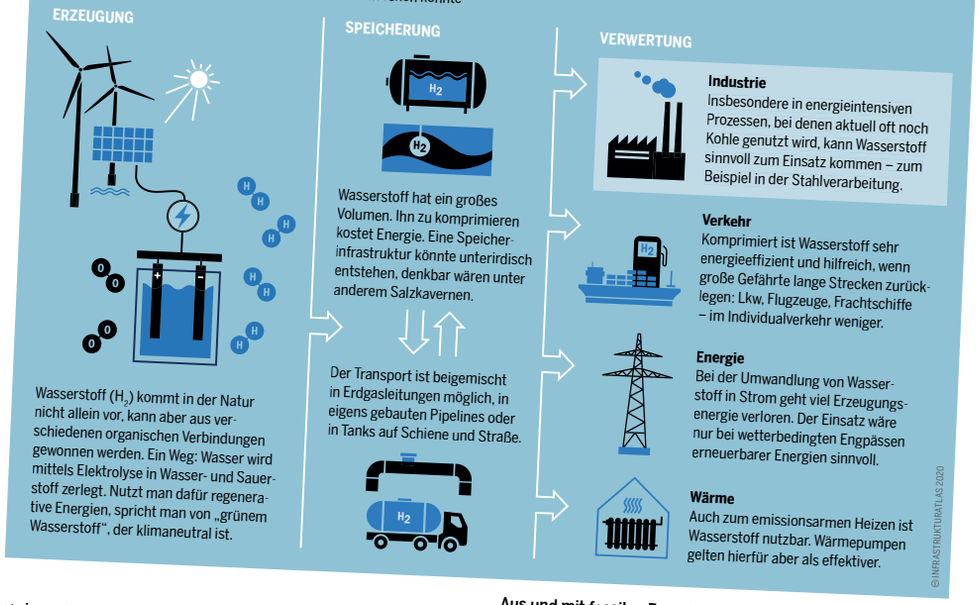
Eine Studie der Bertelsmann Stiftung hat ergeben, dass im März 2019 der Personalschlüssel für die Betreuung von 1,7 Millionen Kindern in deutschen Kitas nicht kindgerecht war.

WAS MEHR GELD FÜR KITAS UND SCHULEN BEWIRKEN KANN
Modellsimulation zu den Auswirkungen eines dauerhaften Anstiegs der öffentlichen Ausgaben* für Kitas und Ganztagsschulen in Deutschland, 2017



* Schrittweiser Anstieg auf jährlich 10,4 Mrd. Euro ab 2021, davon jährlich 4 Mrd. Euro für frühkindliche Bildung, zusätzlich einmalig 9 Mrd. Euro für Ganztagsbetreuung ** Inflationsbereinigt

NEUE ENERGIE
Wie eine zukünftige grüne Wasserstoffinfrastruktur aussehen könnte



Aus und mit fossilen Energieträgern kann ebenfalls Wasserstoff gewonnen werden. Doch dabei wird klimaschädliches CO_2 freigesetzt – man spricht auch von „grauem Wasserstoff".

Autor: Sebastian Dullien

Ein Gespräch mit
Kay Scheller

geführt im Januar 2022

Geld ist nicht alles – über die Notwendigkeit der Politik zu priorisieren

Lieber Kay Scheller, in Ihren jüngsten Interviews fordern Sie harte Entscheidungen von der kommenden Regierung. Was haben Sie damit gemeint?

Kay Scheller: Einen funktionierenden und handlungsfähigen Staat zu erhalten, ist ein wichtiges Ziel. Das funktioniert nicht ohne solide Finanzen. Und um die muss man ringen. Deshalb ist es in der aktuellen Situation umso wichtiger, sich zu soliden Finanzen zu bekennen – so wie es die Ampel-Koalition auch getan hat. Dann müssen aber Taten folgen und die Richtung muss stimmen. Denn klar ist: Die Schuldenregel verpflichtet dazu, wieder in eine Normallage zurückzukehren. Das setzt Grenzen.

Wenn ich aber die Ausgaben über die Einnahmen bestreiten will – ohne Steuererhöhungen, ohne wieder die Schuldenbremse zu verletzen, über enorme Kredite und Kreditermächtigungen, dann muss ich überlegen, wie ich das anders schaffe. Das heißt: priorisieren, die zentralen Schwerpunkte erkennen und darauf auch die Finanzen fokussieren. Dazu gehört auch eine mutige Aufgabenkritik und ein klarer Blick auf die Kernfunktionen des Staates.

Beispielsweise sollten die vielen Sozialleistungen auf die wirklich Schwachen, auf die wirklich Bedürftigen ausgerichtet sein. Und der Bund muss alle Risiken, vor denen er steht, auch tatsächlich ernst nehmen und den Haushalt daran ausrichten.

Sie haben sehr große politische Erfahrungen. Sie waren in Ministerien, in einer Fraktion, auch in führender Rolle. Wie würden Sie Ihrem Nachbarn erklären, was nachhaltige Finanzen sind?

Kay Scheller: Nachhaltig haushalten heißt, auch an die Menschen zu denken, die heute im Kindesalter oder noch gar nicht geboren sind. Diese dürfen wir, wenn sie mal im Berufs- und Wirtschaftsleben sind, nicht überfordern durch Belastungen, die wir heute schaffen. Das ist finanzielle Nachhaltigkeit. Das ist Gerechtigkeit gegenüber künftigen Generationen von denen, die in der Gegenwart leben und wirtschaften und Verantwortung tragen.

Welche Rolle spielt bei dieser Diskussion der Bundesrechnungshof?

Kay Scheller: Der Bundesrechnungshof schafft mit seinen Prüfungen Transparenz. Er weist auf Schwachstellen hin, auf Finanzmittel, die ins Leere gehen, also nicht ins Ziel kommen. Er achtet auf die Einhaltung von Regeln, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit, also das sparsame, wirtschaftliche Verwenden von Haushaltsmitteln. Dazu gehört auch die Nachhaltigkeit. Das sind die Maßstäbe, die wir anlegen. Sie stehen im Grundgesetz. Wir schauen uns alle Ausgaben des Bundes an, in den Ministerien, in der Bundesverwaltung, im Bereich der Sozialversicherungen und auch im Bereich seiner Beteiligungen an Unternehmen. Und genauso die Einnahmeseite: Nimmt der Staat das ein, was er einnehmen müsste, weil es das Parlament so über Gesetze vorgegeben hat? Funktioniert seine Steuerverwaltung, die IT in der Steuerverwaltung? Das ist ein wichtiges Thema. Die Wirtschaft, viele Unternehmen haben bereits einen kraftvollen Digitalisierungsweg hinter sich. Und klar ist: Auch die deutsche Bundesverwaltung muss viel mehr als bisher auf funktionierende digitale Dienste zurückgreifen können. Das ermöglicht es Bürgern und der Wirtschaft, Anträge digital einzureichen und mit einer Verwaltung aus einem Guss zu kommunizieren, die gut untereinander vernetzt ist.



Kay Scheller
1960 in Kiel geboren

seit 2014 Präsident des Bundesrechnungshofes
seit 2016 Mitglied des Rates der Rechnungsprüfer der Vereinigten Nationen
1999–2014 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, seit 2005 Fraktionsdirektor
1997–1999 Bundeskanzleramt
1994–1997 Bundesministerium für Bildung und Forschung
1991–1994 Bundesministerium für Frauen und Jugend
1991 Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern
1991 Zweites juristisches Staatsexamen
1987 Erstes juristisches Staatsexamen
1981–1986 Studium der Rechtswissenschaften

Bundesrechnungshof
Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Foto: Bundesrechnungshof

Der Rechnungshof begleitet also die normalen Verwaltungsabläufe und prüft auf mögliches Fehlverhalten hin. Gibt er aber auch Einschätzungen zur Sinnhaftigkeit und Tragfähigkeit politischer Entscheidungen?

Kay Scheller: Die politischen Entscheidungen und Rahmenbedingungen sind vorgegeben. Der Rechnungshof schaut aber beispielsweise, ob die Annahmen zutreffend sind, die zu den Entscheidungen geführt haben. Habe ich zum Beispiel den Bedarf für ein Programm richtig erkannt oder zu hoch eingeschätzt? Dann stelle ich auf Vorschlag der Regierung als Parlament viele Mittel zur Verfügung, die vielleicht gar nicht abfließen. Wenn so etwas passiert, ist ganz wichtig, dass die Verwaltung die Dinge analysiert und steuert. Und erkennt, dass das Projekt vielleicht gar nicht den anvisierten Erfolg haben wird, haben kann. Das muss sie wissen, damit sie gegensteuern, eingreifen kann. Dafür hat der Bundesrechnungshof zahlreiche Beispiele, die wir jährlich in unseren Prüfungsergebnissen und unseren Bemerkungen zusammentragen. Im Dezember 2021 habe ich wieder 39 Bemerkungen in unserem Jahresband vorgestellt. Die werden jetzt im Bundestag beraten.

Das ist das Dreieck der Finanzkontrolle: Der Rechnungshof liefert Erkenntnisse ans Parlament, das Parlament arbeitet mit den Prüfungsergebnissen, in dem es sie parlamentarisch erörtert. Dabei wiederum müssen sich die Bundesressorts, die Bundesverwaltung und letztlich auch die Regierung vor dem Souverän rechtfertigen.

Im Rechnungsprüfungsausschuss werden bis zum Sommer alle Bemerkungen beraten. Dort wird überlegt und beschlossen, wo die Defizite sind und wie sie abgestellt werden müssen, was die Verwaltung besser machen muss, und schließlich bis wann man berichtet, was getan wurde und was nicht.

Sind diese Prüfungsberichte für den Bürger einsehbar?

Kay Scheller: Die Bemerkungen sind alle öffentlich. Ich stelle sie in einer Pressekonferenz und einer Pressemitteilung vor. Alle, die damit gerne arbeiten möchten, können sich diese Prüfungsergebnisse auf unserer Website anschauen. Das ist Teil unseres Beitrags: Transparenz in die Bundesverwaltung zu bringen, in das



Finanzgebaren, in das Haushaltgebaren. Hier haben wir den Verfassungsauftrag, nicht nur zu prüfen, ob die Regierung belegt hat, was sie an Ausgaben und Einnahmen hat, sondern auch, ob die Haushaltsführung und Wirtschaftsführung ordnungsgemäß und wirtschaftlich ist. Rechenschaft abzulegen, ist ein wichtiger Teil im Haushaltskreislauf.

Wie sehen Sie die bundesdeutsche Finanzpolitik aktuell aufgestellt?

Kay Scheller: Die Bundesfinanzen sind durch die Bekämpfung der Corona-Pandemie ins Mark getroffen. Wir haben in den Jahren 2020/2021 – das gilt auch für das Jahr 2022 – erheblichen Kreditbedarf. Der Bundestag hat erhebliche Finanzmittel bereitgestellt für Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und auch für die Stabilisierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes. Die zur Verfügung gestellten Kreditermächtigungen sind aber nicht gänzlich in Anspruch genommen worden, teilweise waren sie zu hoch veranschlagt. Und die Mittel sind nicht unisono in die Pandemiebekämpfung geflossen, sondern auch in Fonds wie den Energie- und Klimafonds, die bei dieser Gelegenheit mitfinanziert worden sind. Das Ergebnis ist eine enorme Verschuldung des Bundes: in einer noch nie dagewesenen Höhe, innerhalb von drei Jahren aufsummiert auf fast 500 Milliarden Euro. Das entspricht fast der Hälfte der in den 70 Jahren davor angesammelten Bundesschulden. Wir sprechen jetzt über 1,5 Billionen Euro anstelle von knapp über 1 Billion Euro, die den Bund belasten und damit die Menschen, die in unserem Land leben. Diese Verschuldung ist jetzt ein Fakt. Und diese Schulden müssen verzinst werden. Zurzeit geht das noch recht günstig, aber wir wissen nicht, was in zwei Jahren ist, was in fünf oder in zehn Jahren. Derzeit leben wir also mit einem Schuldenhöchststand, der auf eine reale Zinsänderungsgefahr trifft, weil wir eine enorme Teuerung haben. Dadurch wird dann die Finanzierung kostspieliger. Dieses Risiko kann dazu führen, dass in Zukunft auch die Handlungsfähigkeit des Staates eingeschränkter ist, auf Krisen kraftvoll zu reagieren. Und das wäre gravierend.

Hätte man mit weniger Geld auskommen können, auskommen müssen während der Corona-Pandemie? Die 500 Milliarden entsprechen immerhin fast dem Bundeshaushalt für ein Jahr.

Kay Scheller: Richtig, und das ist natürlich gewaltig, wenn man das vergleicht mit dem Aufwand, den man während der Wirtschaftskrise, der Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise Ende der Nullerjahre hatte. Wie gesagt, das engt den Spielraum in der Zukunft ein. Das wäre nicht so tragisch, wenn wir nicht diese enormen Herausforderungen hätten, denen wir gerade gegenüberstehen, nämlich eine Situation der Teuerung durch weniger Fachkräfte, durch weniger Material, durch Probleme bei der Materialbeschaffung, durch Logistik. Das treibt die Preise in die Höhe. Wir haben aber andererseits einen hohen Konsumbedarf.

Aber gerade diese Teuerung führt sehr schnell dazu, dass man als Notenbank reagieren muss. Und wenn wir dann eine andere Verzinsung haben, dann macht das einfach die laufenden Kredite erheblich teurer. Das beeinflusst wiederum den Haushalt, weil das Geld für Ausgaben fehlt.

So dramatisch wie Corona ist, wir haben doch in den vergangenen Jahrzehnten regelmäßig, alle sechs, sieben Jahre eine Krise erlebt. Die Politik muss immer wieder mit Krisensituationen fertig werden. Ist sie darauf gut vorbereitet?

Kay Scheller: Umso mehr sind solide Finanzen Grundlage für einen handlungsfähigen Staat, gerade wenn die Zyklen der Bedrohung unserer gewohnten Finanzarchitektur kürzer werden und immer wieder neue Krisen kommen. Vor allem bei den anstehenden Aufgaben und Ausgaben: Die Anforderungen sind enorm, die Herausforderungen gewaltig. Wir haben eine Demografie, die ungünstig ist, weil immer weniger arbeitende Bevölkerung immer mehr Menschen im Ruhestand finanzieren müssen. Die Leistungen dafür werden größtenteils und immer mehr aus dem Bundeshaushalt bestritten. Das kann keine Lösung der Finanznot sein. Die Politik ist gefordert, die Rentenfinanzierung auf ein solides Fundament zu stellen. Sonst muss für die Rente immer mehr Geld aus dem Bundeshaushalt, also vom Steuerzahler, kommen, was dann für andere Dinge nicht zur Verfügung steht. Deshalb ist es notwendig, zu priorisieren, zu fokussieren, die zentralen Handlungsfelder zu bedienen, aber auch Ausgaben, die nicht mehr erforderlich sind, zu streichen.

Natürlich muss man auch die Einnahmeseite erhöhen. Das will die neue Regierung nicht mit Steuererhöhungen machen, also muss sie schauen, ob man Subventionen und Steuervergünstigungen einfach über die Jahre so fortschreiben möchten oder ob man Reformansätze findet und die dann auch umsetzt.

Dazu haben wir schon viele Vorschläge gemacht und machen auch immer wieder neue Prüfungen, um da Klarheit und Transparenz reinzubringen. Bei Steuervergünstigungen spreche ich auch ganz gezielt die klimaschädlichen Subventionen an, die es reichlich gibt. Beispielsweise werden viele Busverkehre im Nahverkehr immer noch nach der Höhe des Dieselverbrauchs subventioniert. Das halte ich für sehr aus der Zeit gefallen. Wir haben im Bereich Strom und Energie viele steuerliche Tatbestände, die auch überprüft gehören.

Also, es gibt neben der Krisenbewältigung die Diskussion über die generelle Höhe der Ausgaben im Zusammenhang mit den Einnahmen. Es gibt die Debatte um die langfristigen Kosten von Demografie, Rente, Gesundheit. Dann will man das Ganze ohne neue Schulden bewältigen und wenn es geht, noch Steuern senken. Was passiert aber, wenn eine wirtschaftliche Abkühlung käme? Geht das überhaupt auf?

Kay Scheller: Das wäre natürlich fatal, wenn der Arbeitsmarkt Not leidender würde und wir wieder mehr Ausgaben für die einschlägigen Förderprogramme für die Arbeitssuchenden aufbringen müssten. Wenn wir dann noch höhere Zinsen zu zahlen hätten für die Altschulden, es eine konjunkturelle Delle gäbe und eine gehörige Inflation – das wäre natürlich eine Situation, in der noch mehr als bisher geschaut werden muss, ob die Finanzierung von Ausgabeprogrammen tatsächlich ins Ziel kommt oder nicht, ob man Förderprogramme unterhält, die häufig gar nicht nach dem Bedarf gehen. Wir können nicht alles finanzieren.

Finanzen sind ein knappes, begrenztes Gut. Das ist nicht nur ein Allgemeinplatz, sondern zwingt die Politik dazu, ihre Schwerpunkte zu setzen. Das gilt in einer Situation des Mangels umso mehr, wenn der Weg über Steuererhöhungen und der Weg über noch mehr Schulden verbaut ist.

Ich will aber noch mal sagen: Geld allein ist nicht alles. Es gibt Programme für eine bessere Infrastruktur, bei denen sehr viel Geld zur Verfügung gestellt wird, aber dieses viele Geld nicht abfließt. Es liegt dann an der mitunter fehlenden Absorptionsfähigkeit. Nehmen wir die vielen notwendigen Investitionen in die Infrastruktur bei Schiene und Straße. Wir haben eine Bauwirtschaft in voller Auslastung. Das gilt besonders für die Ingenieur- und Planungskapazität. Wenn jetzt weitere 50 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt würden, stellt sich die Frage, wie denn dieses Geld zügig in die Schiene und die Straße fließen soll. Wir brauchen also dringend Ingenieurkapazität, Fachkräftekapazität, Planungskapazität. Und hier will ich nicht allein im Bereich des Bundes bleiben, sondern blicke auch auf die lokale Ebene eines Bauamtes in einer Kreisstadt oder Gemeinde. Die können es doch kaum schaffen, das alles zu verwalten, zu beplanen, zu beschließen, was beantragt ist. Dann vergeht über lange Phasen des Projektierens, der Genehmigung und des Bauens einfach sehr viel Zeit. Das Geld aus dem Bundeshaushalt, manchmal sogar kreditfinanziert, kann daher einfach nicht abfließen. Und das ist ein großer Kernmangel.

Sie haben in Ihren Interviews der vergangenen Monate immer wieder gesagt, wir haben eigentlich kein Erkenntnisproblem, sondern ein Entscheidungsproblem in Deutschland. Warum tut sich die Politik so schwer, die sicherlich oft nicht einfachen Entscheidungen zu treffen und zu kommunizieren? Woran liegt das?

Kay Scheller: Es gibt systemische und strukturelle Probleme. In der Bundesregierung trägt jedes Ressort die Verantwortung für seine fachlichen Aufgaben. Viele Thematiken sind aber häufig aufgesplittert auf viele Ressorts. Nehmen sie die Digitalpolitik der Bundesregierung: Sie ist zukünftig im Ministerium für Digitales und Verkehr verankert, spielt aber auch im Innenministerium und im Finanzministerium weiter eine wichtige Rolle. Wenn sie da niemanden haben, der den Gesamtüberblick hat, der steuert und koordiniert, dann ist beim Bürger schnell der Eindruck da, es geht nicht voran, die Probleme werden nicht gelöst, weil keiner die Richtung vorgibt. Diese Bilanz würde ich für die zurückliegenden vier Jahre schon ziehen wollen.
Dann haben wir in Deutschland im Föderalismus die Verantwortung zumeist über viele Verwaltungsebenen verteilt – die lokale Ebene, die Länderebene, die Bundesebene. Wenn außergewöhnliche Herausforderungen an die Verwaltung gestellt werden, kommt es häufig darauf an, dass Beschlüsse zügig getroffen und schnell umgesetzt werden. Da funktioniert das Zusammenspiel der Ebenen in Deutschland häufig nicht gut. Das haben wir bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie gesehen, und das haben wir auch bei dem großen Hochwasser mit seinen tragischen Folgen im vergangenen Jahr erlebt. Wenn in der Krise schnell entschieden und gehandelt werden muss, braucht es eingespielte Verfahren und Mechanismen. Eine Stelle muss in der Krise Führung und Verantwortung übernehmen, ausgestattet mit Kommunikationswegen, die im Notfall überall und in alle Richtungen funktionieren. Es gibt immer wieder Situationen, wo der Staat nicht das leistet, was die Bürger zurecht von ihm erwarten, nämlich dass er sie schützt. Deshalb müssen wir aus Krisen lernen. Hier muss der Staat besser werden.

Warum aber traut sich die Politik nicht im Sinne von Prioritäten, Aufgaben zu verstärken und andere vielleicht zu lassen? Oder dafür zu werben, mit mehr Steuern mehr Nachhaltigkeit hinzubekommen? Noch mal: Wo ist das Problem in Deutschland?

Kay Scheller: Es ist sicherlich in der Politik eine Grundvorsicht vorhanden, die Finger von vermeintlich unpopulären Entscheidungen zu lassen. Das ist natürlich auch menschlich.

Aber jeder Politiker trägt hier eine ganz hohe Verantwortung und muss auch den Mut haben, weniger Populäres sachlich zu erklären. Diesen Erklärungsauftrag hat die Politik.

Aufgrund der Eindrücke, die ich dank der vielen Prüfungsergebnisse der Mitglieder des Bundesrechnungshofs wirklich gesammelt habe, kann ich sagen, dass in vielen zentralen Dingen die Erkenntnis, das Wissen tatsächlich da ist. Dann kommt es darauf an, die Weichen richtig zu stellen, die notwendigen Entschei-

dungen zu treffen und sie umzusetzen. Es verdient eine hohe Anerkennung, wenn Politiker dieses Rückgrat haben und einen Sanierungsauftrag beispielsweise erkannt haben, sich das zu Eigen machen und überlegen: Wie kriege ich das geschafft, geregelt und erklärt? Wie überzeuge ich die Menschen mitzugehen? Das ist natürlich ein schmaler Grat, unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Aber diesen Weg hat man akzeptiert, wenn man sich politisch engagiert. Das gehört nach meinem Verständnis jedenfalls dazu. Auch der Bundesrechnungshof muss seine Prüfungsergebnisse kommunizieren und vertreten. Wir haben keine exekutiven Befugnisse, wir müssen mit Argumenten überzeugen. Deshalb stellen wir hohe Ansprüche an uns selbst. Die wichtigste Arbeit bei unseren Prüfungsergebnissen ist, Fakten lupenrein zu erheben, dann auch richtig zu würdigen und daraus die richten Empfehlungen abzuleiten.

Sie sind mit dem Bundesrechnungshof verantwortlich für die Bundesebene, tauschen sich aber sicherlich mit ihren Kollegen auf Länderebene aus. Gibt es da ähnliche Probleme? Ist die Politik auf der Länderebene ähnlich nachlässig in Fragen Prioritätensetzung? Wie ist da der Austausch mit den Kollegen?

Kay Scheller: Im System der externen Finanzkontrolle haben meine Kolleginnen und Kollegen ähnliche Herausforderungen zu meistern, auch beim Darlegen und beim Erklären ihrer Empfehlungen.

Es verdient ganz hohen Respekt, immer wieder unpopuläre, unangenehme Nachrichten präsentieren zu müssen über Schwachstellen, die aufgedeckt wurden, über Dinge, die massiv schieflaufen. Und dann auch von der Öffentlichkeit aufgegriffen und häufig skandalisiert werden.

Denn das beschäftigt dann auch eine Landesregierung, eine Ministerpräsidentin oder einen Landesfinanzminister, die sich dann kritisiert sehen. Diese Kritik kommt auf dem Fundament von Tatsachen, ist faktenbasiert. Damit umzugehen ist aber nicht einfach. Doch das ist der Verfassungsauftrag der Rechnungshöfe und steht in den Landesverfassungen und dem Grundgesetz. Diesem Auftrag kommen wir nach. Dabei sind wir richterlich unabhängig, was seinen Grund hat. Wir sind alle ausgerüstet mit einem Wahlamt, werden also auf Zeit gewählt und können nicht wiedergewählt werden. Das stärkt die Unabhängigkeit. Ich spreche da sicherlich für uns alle, dass das richtig und wichtig ist. Das ist also sehr gut und klug geregelt vom Gesetzgeber.

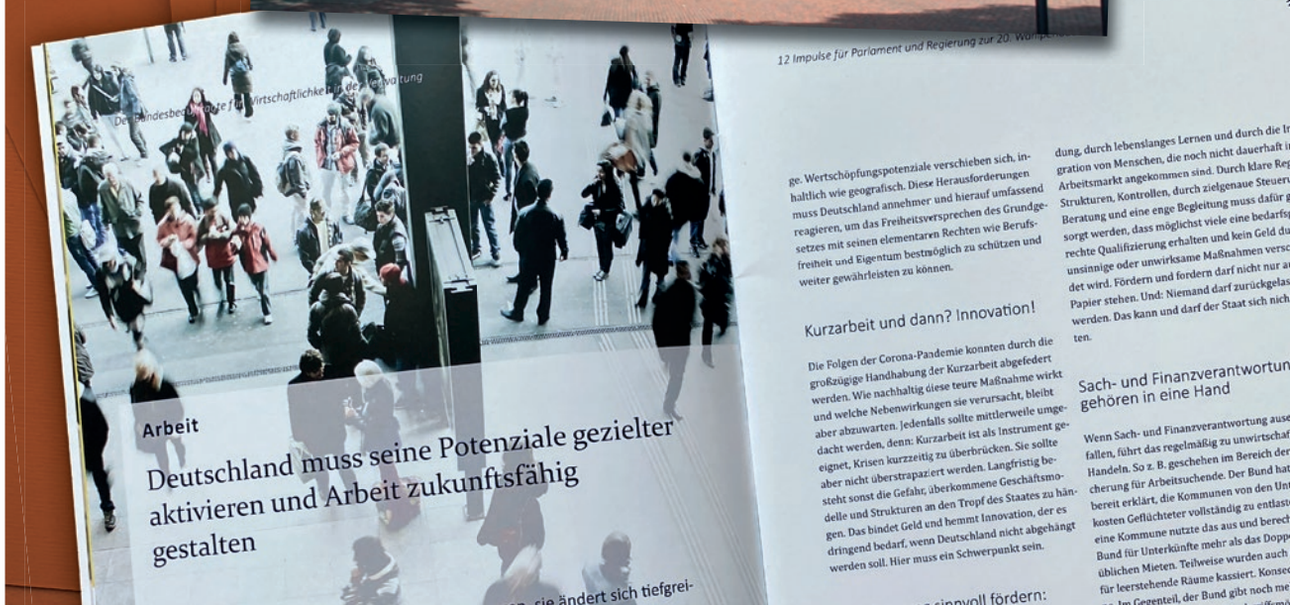
Aber oft wird dem Rechnungshof mitgegeben: Macht doch selber mal Vorschläge. Wie würden Sie das tun, praktisch?





Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Kontinentensaal des Bundesrechnungshofes (2018)





Kay Scheller: Vorschläge machen wir permanent. Wir nennen sie Empfehlungen. Unser jüngster Bericht mit Impulsen in zentralen Handlungsfeldern zeigt das. Viele der Sachverhalte sind längst ausproblematisiert. Dazu geben wir klare Empfehlungen. Nun sind Entscheidungen gefragt. Wir äußern uns auch regelmäßig in finanzwirtschaftlichen Analysen - auf der Grundlage von Fakten, die von der Regierung auch nicht bestritten werden.

Man kann den Eindruck gewinnen, dass beide Seiten – Regierung auf der einen, der Rechnungshof auf der anderen – bei dieser Kritik schnell missverstanden werden. Wie sehen Sie das?

Kay Scheller: Die Regierung ist in dem Moment ja in der Defensive. Also, ich habe ja auch in einer Mehrheitsfraktion mal eine organisierende und koordinierende Funktion gehabt. Ich habe das Kanzleramt kennengelernt, zwei Bundesressorts, habe meine erste Zeit in der damals aufgebauten Staatskanzlei in Schwerin im Bereich Medienrecht, Medienpolitik verbracht. Jedenfalls ist es für mich sehr hilfreich im Amt des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, dass ich Erkenntnisse, Erfahrungen und Wissen habe aus meiner Berufstätigkeit in diesem Bereich. Das hilft ungemein, und das Netzwerk und eben von der anderen Seite. Eine Mehrheitsfraktion sichert im Grunde genommen Regierungspolitik ab. Die Linie, die Grenze zwischen Opposition und Koalition geht quer durchs Parlament und nicht über die reine Lehre der Gewaltenteilung. Worauf ich hinaus will:

Das Verteidigen von getroffenen Entscheidungen gehört bei der Exekutive immer dazu, und da ist man automatisch in der Defensive, wenn eine Schwachstelle vom Rechnungshof erkannt wird.

Aber das ist eben unser Auftrag. Wir sollen ja gerade die Erkenntnis liefern, damit man dann Dinge abstellen, korrigieren, besser machen kann und die Finanzmittel ins Ziel kommen und nicht ins Leere gehen.

Wenn man die Unterschiedlichkeit der Länder sieht, auch deren sehr unterschiedliche Verwaltungsstärke, macht man sich da nicht auch Sorgen um den Föderalismus? Es gibt doch offenkundig eine Unausgewogenheit der Länder. Die einen werden immer stärker, andere schaffen es gar nicht im finanztechnischen Sinne.

Kay Scheller: Das Grundgesetz von 1949 hat ja eine klare Entscheidung getroffen, dass die Verwaltung Ländersache ist und grundsätzlich in den Ländern stattfindet. Das ist auch richtig so, das ist sehr bürgernah, das ist ortsnah. Und wenn ich diese Aufgabenverantwortung habe, muss ich dafür auch finanziell ausgerüstet sein. Das ist aber nicht mehr so, weil viele Dinge, die auf lokaler Ebene passieren, inzwischen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Das ist per se nicht gut, weil der Bund im Grunde viel zu weit weg ist. Beim Öffentlichen Personennahverkehr kann man das aktuell gut sehen. Viele Finanzmittel stellt der Bundeshaushalt zur Verfügung – was ihm der Bürger über seine Steuern sozusagen treuhänderisch auch ermöglicht. Wir haben in den vergangenen Jahren gesehen, dass die Länder in bestimmten Bereichen vier Milliarden Euro jahrelang ungenutzt auf die hohe Kante legen. Die Gelder werden vom Bund bereitgestellt, aber von den Ländern nicht ausgegeben. Tatsächlicher Bedarf vor Ort und bereitgestellte Mittel sind offensichtlich nicht miteinander synchronisiert. Das ist nur ein Beispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Und das ist ungesund. Eigentlich müsste die jeweilige Ebene das Geld schon direkt über ihrem Steuerertrag einnehmen, um damit vor Ort haushalten zu können und zwar zielgenau.

Würden Sie sich wünschen, dass ein Rechnungshof mehr Eingriffsmöglichkeiten hat, als er heute vorfindet?

Kay Scheller: Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes unserer Bundesrepublik ist klug, und ich würde sie nicht antasten. Wir haben über unseren Finanzkontrollauftrag einen Blick von außen, eben extern und unabhängig. Wir haben keine exekutiven Befugnisse, aber dafür sehr weitgehende Erhebungsrechte, dürfen alles in der Verwaltung sehen. Und über unsere Erkenntnisse berichten wir dem Bundestag, der im System der Gewaltenteilung – ausgerüstet mit den von uns gelieferten Fakten – die Verwaltung kontrolliert und Abhilfe schaffen kann.

Lieber Kay Scheller, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

DIE DEUTSCHEN FINANZ-BE ZIEHUNGEN

»Ich stelle mir das Finanzsystem wie das **Versorgungssystem** von einem großen Gebäude vor. Überall liegen Kabel und Leitungen. Es fließt hin und es fließt ab. An den richtigen Stellen gibt es Steckdosen und in manchen wichtigen Ecken fehlen welche. Es gibt Warnsysteme, Feuermelder und Feuerlöscher.
Im Keller hätte man gern mehr Licht. Und ein Lift wäre auch toll, aber dafür fehlen die Leitungen.«

»Ich denke bei Finanzbeziehungen immer an **nervige WG-Küchengespräche**. Bezahlt Endlich mal jemand anderes das Bier und warum ist der Joghurt immer alle, obwohl Torsten so viel davon kauft? Und Max bezahlt nächsten Monat die Hälfte der Miete von Marie an Paul, weil er sich letztens von ihr Geld für eine Fahrkarte geliehen hat.«

»Bei Finanzbeziehungen finde ich viel wichtiger, wie Deutschland im **internationalen System** eingebettet ist. Wo machen wir Schulden, mit wem haben wir Verträge, Bündnisse, Verpflichtungen? Da steckt doch auch Politik drin.«



Fließen, gießen, tröpfeln, verschieben, ausgleichen … Wohin, woher, warum?

IN DIESEM KAPITEL

Sabine Kropp,
Johanna Schnabel

Die Geschichte des Finanzausgleichs veranschaulicht, dass die Geber- und Nehmerländer ihre Konflikte vor allem dann beilegen können, wenn sie sich auf Kosten des Bundes einigen.

Henrik Scheller

»Eine Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das breite Repertoire an Finanzausgleichsmechanismen (…) in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand gestellt und hinsichtlich seiner Wirkweise gegebenenfalls Reformen unterzogen wird.«

Joachim Wieland

»Wahlsiege reichen zur Ausübung politischer Macht im demokratischen Staat nicht aus, wenn die für die Politikgestaltung benötigten Finanzmittel nicht zur Verfügung stehen.«

Hansjörg Blöchliger

»Föderalismus ist die Möglichkeit, die Vorteile von Diversität mit den Vorteilen von Einheit zusammenzubringen.«

Matthias Woisin

»Auch die zweite Föderalismuskommission war qualitativ so enttäuschend wie die erste, brachte aber zur Verblüffung des Publikums am Ende noch die Schuldenbremse hervor.«

Sabine Kropp
Johanna Schnabel

Entwicklung und Strukturen des deutschen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich als Prinzip des solidarischen Bundesstaates

Finanzausgleichssysteme finden sich mit Ausnahme der USA in allen etablierten Föderalstaaten. Als »Herzstück« des Bundesstaates spiegeln sie die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen Bund und Gliedstaaten sowie zwischen den Gliedstaaten selbst wider. Da die staatlichen Aufgaben in Föderalstaaten auf die territorialen Ebenen verteilt sind, benötigen diese jeweils eine auskömmliche Finanzierung, ansonsten gerät eine Ebene in faktische Abhängigkeit von der anderen.

Die Zuteilung von Steuereinnahmen folgt idealerweise der Verteilung der föderalen Zuständigkeiten. Angesichts unterschiedlicher Wirtschaftskraft, der geografischen Lage und aufgrund der regional oft ungleich verteilten sozialen und demografischen Struktur unterscheidet sich die Finanzkraft der Gliedstaaten jedoch in vielen Föderalstaaten erheblich, so auch in Deutschland. Der Finanzausgleich verfolgt angesichts dessen das Ziel, den bundesstaatlichen Einheiten eine vergleichbare Leistungsfähigkeit zu ermöglichen, ohne zu große Unterschiede in der Steuerlast der Einwohner und Unternehmen entstehen zu lassen. Durch den Ausgleich soll zudem ein – ruinöser – Standort- und Steuerwettbewerb zwischen den Gliedstaaten eingedämmt werden.

Finanzausgleichszahlungen gelten somit als zentraler Mechanismus, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie einen funktionierenden Markt zu gewährleisten.

Prof. Dr. Sabine Kropp
1964 in Bamberg geboren

seit 2013 Professur »Politisches System der Bundesrepublik Deutschland« an der Freien Universität Berlin
2008–2013 Inhaberin des Lehrstuhls Politikwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
2004–2008 Inhaberin des Lehrstuhls für den Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
2001–2004 Lehrstuhlvertretungen an der Universität Erlangen-Nürnberg und der Universität Potsdam
1990–2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin/Assistentin am Institut für Politische Wissenschaften der Universität Erlangen-Nürnberg mit Promotion und Habilitation
1983–1990 Studium der Politikwissenschaft, Slawistik, Neuere und Osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und in Moskau



Dr. Johanna Schnabel
1986 in Heilbronn geboren

seit 2020 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin
2020–2020 Wissenschaftliche Mitarbeiterin für Vergleichende Politikwissenschaft an der School of Politics and International Relations, University of Kent
2018–2020 Postdoktorandin, School of Politics and International Relations, University of Kent
2017–2018 Lehrbeauftragte am Institut für politische Studien, Universität Lausanne
2017 Promotion in Politikwissenschaft am Institut für Politische Studien, Universität Lausanne
2013–2018 Doktorandin am Institut für politische Studien, Universität Lausanne
2011 Magister Artium in Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie, Universität Gießen



Sie sind grundsätzlich zweckungebunden und fließen in den Haushalt der Gliedstaaten zu deren freien Verfügung ein. Inhalt und Umfang von Staatsaufgaben verändern sich allerdings fortlaufend. Finanzausgleichssysteme bedürfen deshalb einer wiederkehrenden Anpassung, sie sind Gegenstand zahlreicher Reformen und als Zankapfel zwischen Bund und Gliedstaaten oft heftig umkämpft.

Der deutsche Föderalismus verfügt über die Eigenheit, dass die bundesstaatlichen Aufgaben nach Staatsfunktionen verteilt sind. Der Bund ist – unter Beteiligung der Landesregierungen im Bundesrat – für das Gros der Gesetzgebung zuständig. Die Länder wiederum führen Bundesgesetze im Regelfall in eigener Zuständigkeit und auf eigene Kosten aus (Prinzip der »Verwaltungskonnexität«). Das »Sozialstaatspostulat« des Grundgesetzes (Art. 20,1 GG), das den Gesetzgeber verpflichtet, auf den Ausgleich sozialer Unterschiede hinzuwirken, trägt dazu bei, dass die Länder

Fotos: privat

kostenträchtige Sozialgesetze des Bundes ausführen müssen. Gleichzeitig haben die Länder nur geringe Steuererhebungsrechte. Der Finanzausgleich stellt somit auch sicher, dass die Länder eine auskömmliche Finanzausstattung zur Umsetzung der Bundesgesetze erhalten. Er unterstützt insbesondere die Länder, die bei niedrigeren Steuereinnahmen teils sogar höhere bundesgesetzlich veranlasste Lasten schultern müssen als die Länder mit hohen Steuereinnahmen. Die besondere bundesstaatliche Konstruktion in Deutschland ließ, in Verbindung mit der kontinuierlichen Ausweitung von Staatsaufgaben, den Umfang und die Intensität des Finanzausgleichs seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs kontinuierlich anwachsen.

Der deutsche Finanzausgleich wird innerhalb eines Entscheidungssystems ausgehandelt, in dem sich Bund und Länder in einer Verantwortungsgemeinschaft befinden und die Parteien gezwungen sind, trotz Wettbewerbs zusammenzuarbeiten.

Reformen des Finanzausgleichs sind nur in diesem Rahmen der wechselseitigen Abhängigkeit von Bund und Ländern möglich. Sie bedürfen immer der Zustimmung der Länder, die so verhindern können, dass sie Aufgaben erfüllen müssen, ohne die entsprechende finanzielle Ausstattung zu haben.

Diese Verflechtungen machen einen »großen« Wurf und umfassende Neuordnungen des Finanzausgleichs schwierig, selbst wenn Reformbedarf besteht.

Unterfüttert wird der deutsche Finanzausgleich durch eine einheitsstaatliche politische Kultur, die mit dem Bundesstaat eher die Idee von Gleichheit als jene der regionalen Vielfalt verbindet. Das Grundgesetz gießt dieses Verständnis mit dem Prinzip der »Gleichwertigkeit« bzw. »Einheitlichkeit« der Lebensverhältnisse in Verfassungsrecht. Ein umverteilender Finanzausgleich scheint angesichts dessen die logische Konsequenz. Angesichts der erheblichen regionalen Disparitäten in der Finanzkraft der Länder fällt die Umverteilung von Steuermitteln zwischen den Ebenen in Deutschland im internationalen Vergleich sehr umfassend aus. Durch die Finanzausgleichszahlungen werden die Einnahmen der finanzschwächeren Länder schließlich so ausgeglichen, dass es kaum noch Unterschiede in der Finanzausstattung gibt. Ein ähnlich hohes Ausgleichsniveau findet sich unter den etablierten Föderalstaaten nur noch in Australien.

Die Entwicklung des deutschen Finanzausgleichs

Finanzausgleichszahlungen stellten schon früh ein Merkmal des deutschen Föderalismus dar. Allerdings bestand der Finanzausgleich im Deutschen Reich (1871–1918) zunächst aus sogenannten Matrikularbeiträgen, welche die Länder an den 1871 gegründeten Bund überwiesen. Dieser erschloss sich erst im Laufe der Zeit mit der Einführung von Zöllen und indirekten Steuern eigene Finanzquellen. Mit der Weimarer Reichsverfassung und der Erzbergerschen Finanzreform von 1919/20 wurde das Finanzwesen, einschließlich der Steuerverwaltung, hingegen weitgehend beim Reich konzentriert. Das Reich verfügte über die Ertragshoheit nahezu aller bedeutsamen Abgaben und Steuern, was die Länder zu »Kostgängern« des Reiches werden ließ. Ab 1920 erhielten die Länder prozentuale Zuweisungen aus dem Steueraufkommen, die nach dem Prinzip des »örtlichen Aufkommens« verteilt wurden. Die Finanzkraftunterschiede der Länder wurden durch Ergänzungsanteile des Bundes bis zu 80 Prozent des durchschnittlichen Länderaufkommens ausgeglichen. Das Finanzwesen der Weimarer Republik litt von Beginn an unter den Kriegsfolgelasten und der Bürde des Versailler Vertrages.

Spätestens seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 konnten die Länder und Gemeinden ihren sozialpolitischen Aufgaben nicht mehr nachkommen. Die damit einhergehenden gravierenden sozialen Folgen trugen wesentlich dazu bei, dass die demokratischen Parteien an Legitimation verloren.

Angesichts der Weimarer Erfahrungen sollte bei Gründung der Bundesrepublik 1949 ein ähnlich zentralisiertes System vermieden werden. Die Alliierten wollten ein steuerliches Trennsystem wie in den USA schaffen, in dem beide Ebenen unabhängig voneinander über Steuerquellen und eine eigene Finanzverwaltung verfügen. Jedoch gelang es dem Verfassungsgesetzgeber, in begrenztem Umfang vertikale Zuweisungen des Bundes sowie eine Befugnis, durch Bundesgesetz Mittel zwischen den Ländern umzuverteilen, in das Grundgesetz aufzunehmen. Der Bund schöpfte seine Kompetenzen in der konkurrierenden Gesetzgebung zudem schon bald in vollem Umfang aus, sodass alle Landessteuern einheitlich geregelt waren. Bereits zu Beginn der 1950er Jahre vereinnahmte der Bund Teile der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Länder waren zunehmend auf zweckgebundene Zuwendungen des Bundes und Mischfinanzierungen angewiesen, die im Grundgesetz nicht vorgesehen waren. Der Bund finanzierte damit faktisch in einer verfassungsrechtlichen Grauzone die Aufgaben der Länder mit. Das Trennsystem hatte angesichts dessen nicht lange



Bestand. Bereits 1955 wurde es aufgeweicht, indem der »kleine Steuerverbund« eingeführt und Einkommen- und Körperschaftsteuer zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 1:2 aufgeteilt wurden. Zudem wurde der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern so organisiert, dass die Länder auf ein Niveau von 88,75 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft herangeführt wurden.

Die erste Große Koalition (1966–1969) nahm die Rezession von 1966 schließlich zum Anlass, die Konjunkturpolitik der föderalen Einheiten stärker aufeinander abzustimmen. Mit der großen Finanzreform von 1969 führte der Gesetzgeber auch vertikale Ausgleichszahlungen des Bundes an die Länder ein, er gestaltete den horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern flexibler und schuf so den Finanzausgleich, der in seinen Grundzügen bis 2019 fortbestand. Die Ausgleichsintensität nahm im Laufe der Jahrzehnte stetig zu.

Die deutsche Einheit geriet zur bislang größten Herausforderung in der jüngeren Geschichte des deutschen Finanzausgleichs.

Da sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der neuen Länder 1990 nur auf etwa 30 Prozent des westdeutschen Durchschnitts belief, nahmen die regionalen Disparitäten mit der deutschen Einheit massiv zu. Alle westdeutschen Länder (mit Ausnahme Bremens) wären ohne Änderungen des Finanzausgleichs ausgleichspflichtig geworden.

Angesichts des hohen Zeit- und Entscheidungsdrucks, der mit dem Einigungsprozess einherging, sahen Bund und Länder von einer umfassenden Reform des Finanzausgleichs ab. Es kam nur zu überschaubaren Anpassungen.

Entscheidungen in Finanzfragen werden, dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prinzip des »bundesfreundlichen Verhaltens« gemäß, im deutschen Bundesstaat oft einstimmig, mindestens jedoch mit großer Mehrheit getroffen. Dieses Prinzip hatte zur Folge, dass die neuen Länder während der Verhandlungen über den Finanzausgleich nicht einfach überstimmt werden konnten. Trotz unterschiedlicher parteipolitischer und föderaler Interessenlagen gelang es den Ländern, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen, den Verteilungskonflikt zulasten des Bundes zu lösen und damit die befürchtete Zentralisierung abzuwenden. Die Defizite in den Staatshaushalten der neuen Länder wurden zunächst in einen »Fonds Deutsche Einheit« verschoben, der mehrfach aufgestockt werden musste und schließlich als Tilgungsfonds vom Bund und den alten Ländern finanziert wurde (1995 einigte man sich auf den 2005 verlängerten und bis 2019 geltenden Solidarpakt). Der Anteil der Umsatzsteuer wurde zugunsten der Länder deutlich angehoben, wovon die neuen Länder ebenfalls profitierten. Der Bund wiederum holte sich einen Teil der damit



einhergehenden Verluste durch den sogenannten Solidarzuschlag (nach 1998 in Höhe von 5,5 Prozent) auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zurück. Die finanzschwachen Länder wurden nach 1995 durch Transferzahlungen des Bundes (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) auf ein ausgleichsfähiges Niveau (99,5 Prozent) »aufgefüllt«, zudem erhielten auch die finanzschwachen westdeutschen Länder zusätzliche Bundeszuweisungen. Die Ausgleichssumme im horizontalen Länderfinanzausgleich stieg dennoch binnen weniger Jahre um das Vierfache an. Gleichzeitig wurden die Kosten der Einheit wesentlich durch einen Anstieg der Neuverschuldung finanziert. Die neuen Länder (mit Ausnahme Sachsens) häuften binnen weniger Jahre einen Schuldenberg auf, der bald an den der alten Länder heranreichte.

Änderungen am bestehenden System wurden in der Folge durch den Druck der Rechtsprechung erforderlich. 1998 riefen Bayern, Baden-Württemberg und Hessen das Bundesverfassungsgericht an, um das seit 1993 bestehende Finanzausgleichssystem überprüfen zu lassen. Das Gericht trug dem Gesetzgeber in seinem Urteil von November 1999 ein sogenanntes Maßstäbegesetz auf, auf dessen Grundlage der Finanzausgleich nach »objektiven« Maßstäben, die unabhängig von Mehrheitsverhältnissen zu gelten hätten, neu gefasst werden sollte. Wie praxisfern das Anliegen war, objektive Maßstäbe in einem von Interessen geprägten politischen Prozess herauszuarbeiten, erkennt man daran, dass in dem ab 2005 geltenden Finanzausgleichsgesetz erneut nur kleinere Stellschrauben neu bewegt wurden.

Als die Große Koalition im Zuge der Föderalismusreform I (2006) die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu ordnete, erhielten die Länder (z. B. in der Beamtenbesoldung) neue Zuständigkeiten. Dabei waren die Finanzbeziehungen nicht Gegenstand der Verfassungsreform.

Aufgrund der Erfahrungen mit der globalen Finanzkrise 2008, die mit einer erheblichen Neuverschuldung der Gebietskörperschaften einherging, führte der Verfassungsgesetzgeber 2009 vielmehr die sogenannte Schuldenbremse ein (GG Art. 109, 115). Eine Reform des Finanzausgleichs wurde erneut verschoben.

Die Schuldenbremse ist ein zentrales Instrument der Haushaltskonsolidierung, aber als (vermeintliche) Investitionsbremse gleichzeitig umstritten. Sie verwehrt es dem Bund sowie den Ländern, neue Schulden aufzunehmen; der Bund darf allerdings zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen Kredite in Höhe von 0,35 Prozent des BIP eingehen. Beobachter prognostizierten, es werde sich bald eine Lücke zwischen dem gewachsenen Umfang von Landeskompetenzen und ihrer Finanzierbarkeit auftun. Die gute Wirtschaftslage der 2010er Jahre bescherte den öffentlichen Haushalten zunächst allerdings wachsende Einnahmen, welche die Konflikte zwischen Bund und Ländern geringhielten. Die Schieflagen des Finanzausgleichs wurden jedoch erneut nicht beseitigt: In den Jahren 2013 und 2016 standen 13 Nehmerländern sogar nur noch drei Geberländer (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg) gegenüber.

Die schwierige Reform des Finanzausgleichs 2017 – ein politischer Tausch

Im Juni 2017 wurde von Bundestag und Bundesrat eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beschlossen, welche zum 1.12.2020 in Kraft trat. Sie gilt als umfassendste Reform der Finanzbeziehungen seit 1969 und kam als politischer Kraftakt zustande. Sie war unausweichlich, da die geltenden Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) bis 31.12.2019 befristet waren. Die beiden Geberländer Bayern und Hessen hatten 2013 eine Klage am Bundesverfassungsgericht eingereicht, um den politischen Druck auf die anstehenden Verhandlungen zu erhöhen. Angesichts der konträren Interessenlagen schienen die Verhandlungen lange Zeit festgefahren. Die Einrichtung einer Expertenkommission scheiterte bereits an der mangelnden Einigung auf Verfahrensregeln. Die Auswirkungen möglicher Reformvorschläge konnten von den Finanzministerien jeweils genau beziffert werden. Eine exakte Kalkulation erschwert eine Einigung jedoch eher, denn Regierungen stimmen kaum einer Regelung zu, die das eigene Land gegenüber dem Status quo benachteiligen würde.

Im Dezember 2015 präsentieren die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten schließlich einen Kompromissvorschlag. Der Vorschlag sah eine Erhöhung der Beiträge des Bundes um ca. 10 Milliarden Euro/Jahr vor. Den Ländern gelang es mit dieser Lösung, ein Nullsummenspiel, in dem Zugewinne einiger Geberländer zulasten der Nehmerländer gegangen wären, in ein Positivsummenspiel zu verwandeln: Am Ende zählten alle Länder zu den Gewinnern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Auf diese Weise erzielten sie eine Übereinkunft trotz ursprünglich weit auseinanderliegender Interessen. Wie schon bei vorangegangenen Reformen ging die Einigung zulasten des Bundes. Zunächst den Vorschlag der Länder ablehnend, lenkte der Bund ein Jahr später ein, nachdem die Länder einen Gegenvorschlag mit gleichem Verteilungsergebnis abgelehnt hatten.

Die Reform kann als Lehrstück föderaler Konfliktbewältigung in Deutschland gelten. Sie ist Bestandteil eines politischen Tauschs, der die wechselseitigen Abhängigkeiten von Bund und Ländern im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik verdeutlicht.

Um eine Kompensation für den teuren Kompromiss bestrebt, legte der Bund den Ländern eine Liste mit Aufgaben vor, die aus seiner Sicht von den Ländern nicht befriedigend umgesetzt wurden. Diese Kompetenzen sollten wieder auf den Bund zurückverlagert oder seitens des Bundes mitfinanziert werden. Hierzu zählen u. a. die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für den Autobahnbau (Bundesfernstraßenverwaltung), der soziale Wohnungsbau, die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Befugnis, die Digitalisierung der Schulen mitzufinanzieren. Mit den Mischfinanzierungen verbunden sind Rechte des Bundes, die zweckgerechte Verausgabung der Mittel durch die Länder zu kontrollieren (z. B. GG Art. 104b, 104c). Diese Regelung berührt aber die Verwaltungskompetenz der Länder. Sie geht zulasten ihrer Zuständigkeiten bei der Umsetzung von Bundesgesetzen, aus denen sich die Stärke der Länder im deutschen Föderalismus wesentlich speist.

Die Reform wird deshalb in der Fachwelt kritisch betrachtet.

Die Länder begeben sich mit der 2017 beschlossenen Reform in eine stärkere Abhängigkeit vom Bund, auch wenn sie über den Bundesrat weiterhin an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt bleiben.

Mehr noch: Sie macht die Reform von 2006, die auf eine Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zielte, in Teilen wieder rückgängig.

Grundzüge des aktuellen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich wird im Wesentlichen durch die Art. 106 und 107 GG geregelt. Das Verfassungsrecht wird wiederum durch die zustimmungsbedürftigen Gesetze Zerlegungsgesetz (ZerlG), Finanzausgleichsgesetz (FAG) und Maßstäbegesetz (MaßstG) konkretisiert.

Dem Finanzausgleich im engeren Sinne geht ein komplexes Verfahren der Steuererhebung und Steuerzerlegung voraus.

Der deutsche Finanzföderalismus beruht auf einem Mischsystem: Bund und Länder erheben Steuern teilweise getrennt, teilweise gemeinsam im Verbund.

Zu den Bundessteuern zählen u. a. die Energiesteuer, die Versicherungs- oder Tabaksteuer sowie der Solidaritätszuschlag. Im Jahr 2020 betrug ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen 15,5 Prozent. Die Länder verfügen u. a. über die Ertragshoheit bei der Grunderwerbsteuer, der Erbschaftsteuer, Lotterie- und Rennwettsteuer, während die (staatsrechtlich zu den Ländern zählenden) Gemeinden z. B. Gewerbe- und Grundsteuern erheben können. Die Landessteuern machen mit 4,1 Prozent in 2020 nur einen geringen Anteil am Steueraufkommen aus. Die weitaus ertragreichsten Steuern sind die sogenannten Gemeinschaftssteuern (insgesamt rund 73 Prozent in 2020), welche die drei Steuerarten Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer umfassen. Sie stehen Bund und Ländern gemeinsam zu und werden bundesgesetzlich geregelt. Die Gemeinden sind an der Umsatz- und Einkommensteuer mit jeweils 15 Prozent beteiligt. Als Grundsatz gilt, dass Gesetze im Bundesrat der Zustimmung der Länder bedürfen, wenn sie Steuern regeln, die den Ländern ganz oder teilweise zufließen. Die Länder können also bei Änderungen der Anteile an diesen Steuern ein absolutes Veto geltend machen, sofern sie eine Mehrheit unter sich organisieren können.

Bei der Verteilung der Steuern gilt zunächst das Prinzip des »örtlichen Aufkommens«, demzufolge die Steuern, die durch die Finanzbehörden eines Landes eingenommen werden, im jeweiligen Haushalt verbleiben. Das »Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip« legt fest, dass die Einkommensteuer am Wohnsitz eines Beschäftigten erhoben wird. Die Körperschaftsteuer wird unabhängig vom Ort der Vereinnahmung anteilsgemäß, das heißt nach Lohnsummen, an die Gliedstaaten überwiesen, in denen ein Unternehmen eine Betriebsstätte unterhält. Angesichts internationaler Verflechtungen von Unternehmen und neuer Produktionsformen, bei denen am Ort der Produktion nur noch geringe Lohnsummen anfallen (z. B. in Windparks), ist das Betriebsstättenprinzip als Prinzip der Zuteilung jedoch zunehmend umstritten.

Der Anteil eines Landes an der Umsatzsteuer ist generell schwer zu beziffern und außerdem stark konjunkturabhängig. Deshalb wird sie zentral abgeführt und nach einem veränderbaren Schlüssel weiter verteilt. Mit der Umsatzsteuer kann flexibel auf Verschiebungen im Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder reagiert werden. Dies führte im Zeitverlauf dazu, dass die Länder ihren Anteil aufgrund ihrer Verhandlungsmacht gegenüber dem Bund zu steigern vermochten.

Das Prinzip des örtlichen Aufkommens führt zu erheblichen Unterschieden im Steueraufkommen der Bundesländer. Es verstärkt die Neigung insbesondere der finanzstarken Länder, die eingenommenen Steuern als ihr »Eigenes« zu interpretieren, von dem sie möglichst wenig abgeben wollen.

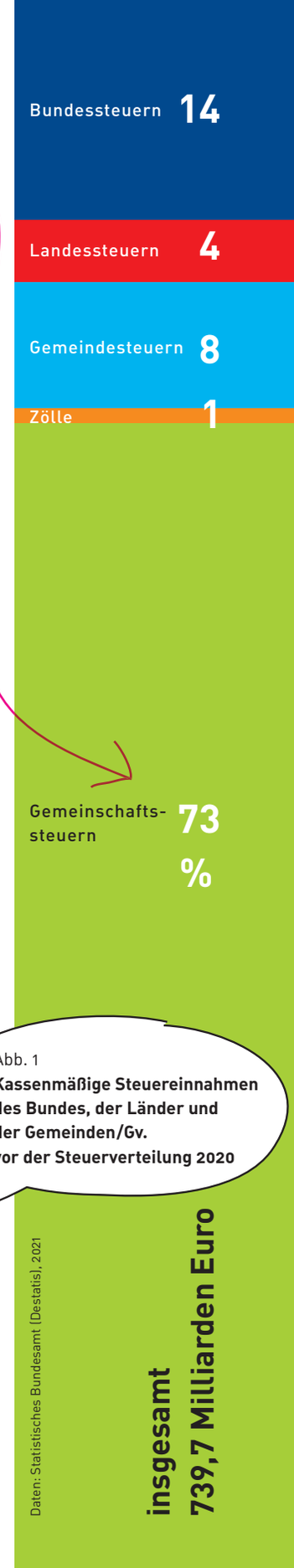


Abb. 1
Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gv. vor der Steuerverteilung 2020

Der bis 2019 geltende, nun abgeschaffte horizontale Finanzausgleich wurde dementsprechend von den Geberländern als ungerecht und leistungsfeindlich empfunden.

Bayern, als stärkster Kritiker des horizontalen Finanzausgleichs, profitierte zwar bis 1989 von den Zahlungen aus dem horizontalen Ausgleichsverfahren, war vor der letzten Reform von 2017 aber der größte Nettozahler. Bayerns Missmut am Finanzausgleich war besonders groß, da sein Anteil an den Ausgleichszahlungen an die finanzschwächeren Länder stetig gestiegen war und zuletzt rund 50 Prozent betrug.

Mit der seit 2020 wirksamen Regelung gibt es nach wie vor einen Ausgleichsmechanismus zwischen den finanzstärkeren und -schwächeren Ländern, der nun jedoch nur noch über den sogenannten Finanzkraftausgleich, also über eine Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, erfolgt. Hierfür wurde der Länderanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes erhöht. Konkret funktioniert der Finanzausgleich durch Zu- und Abschläge der Umsatzsteueranteile der einzelnen Bundesländer. Länder, deren Finanzkraft unter der durchschnittlichen Finanzkraft liegt, haben Anspruch auf Ausgleichszahlungen. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft bekommen Abschläge in der Umsatzsteuerverteilung. Der Ausgleich betrug 2020 jeweils 63 Prozent der Unter- beziehungsweise Überdeckung der Ausgleichsmesszahl eines Landes. Das Volumen dieser Umverteilung betrug im Jahr 2020 rund 14,8 Milliarden Euro.

Zur Berechnung der Ansprüche werden die sogenannte Finanzkraftmesszahl (FMZ) und die Ausgleichsmesszahl (AMZ) in Beziehung gesetzt. Die FMZ umfasst alle ausgleichsrelevanten Einnahmen eines Landes sowie einen Anteil der ausgleichsrelevanten Einnahmen seiner Gemeinden. Es gibt einige umstrittene Sonderregelungen, die erhöhte Bedarfe berücksichtigen. Für die Berechnung der AMZ werden beispielsweise die Einwohner der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin mit dem Faktor 135 Prozent gewichtet (»Toteseelenprinzip«), da diese aufgrund ihrer Funktionen für das Umland (Bildung, Kultur, Infrastruktur usw.) erhöhte Kosten aufwenden müssen. Auch dünn besiedelte Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) erhalten einen (wenngleich deutlich geringeren) Zuschlag, um erhöhte Aufwendungen für die Infrastruktur zu kompensieren. Mit der AMZ wird sodann die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder pro Einwohner berechnet (einschließlich 75 Prozent der Einnahmen der Gemeinden jedes Landes) und diese mit der (gewichteten) Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert. Aus dem Vergleich von FMZ und AMZ ergibt sich dann der Umfang der Umverteilung zwischen den Ländern.



Abb. 2
Finanzkraft der Länder vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs, 2020

Quelle: Zusammenstellung nach BMF, Monatsbericht März 2021.

Wie in Abbildung 2 anhand der grauen Balken zu sehen ist, werden mit dem Finanzkraftausgleich vor allem die ostdeutschen Länder, deren durchschnittliche Steuerkraft 2020 zwischen 56,3 Prozent (Thüringen) und 71,9 Prozent (Brandenburg) beträgt, auf ein Niveau von 90 Prozent und mehr angehoben. Es profitieren aber auch strukturschwache westdeutsche Länder wie das Saarland (74,4 Prozent). Hamburgs Steuerkraft von 147,5 Prozent des Durchschnitts wurde 2020 auf 100,9 Prozent abgesenkt.

Mit der Reform von 2017 wurde der Finanzausgleich stärker »vertikalisiert«. Noch bestehende Fehlbeträge in den Kassen der finanzschwachen Länder werden über Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) kompensiert. Damit sollen weiter bestehende Differenzen zwischen der Steuerkraft der finanzschwachen Länder und ihren Bedarfen ausgeglichen werden. Mit den »allgemeinen« BEZ werden Finanzbedarfe der Länder berücksichtigt: Die Finanzkraftmesszahl wird bis auf 99,75 Prozent an die Ausgleichsmesszahl des Landes angenähert, sofern dies über den oben dargestellten Finanzkraftausgleich nicht gelingt. Hiervon profitierten 2020 alle Länder mit Ausnahme Baden-Württembergs, Bayerns, Hessens, Hamburgs und Nordrhein-Westfalens. Darüber hinaus erhalten die Länder, in denen die kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner unter der Schwelle von 80 Prozent des bundes-

weiten Durchschnitts aller Gemeinden liegen (alle neuen Länder und das Saarland), sogenannte Gemeindesteuerkraft-BEZ in Höhe von 53,5 Prozent des Fehlbetrags, der zu 80 Prozent des bundesweiten Durchschnitts besteht. Berücksichtigt werden außerdem Bedarfe in der Forschungsförderung, eine strukturelle Arbeitslosigkeit (alle neuen Länder) sowie bei zehn Ländern die überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung. Im Ergebnis überschreiten nicht nur einige Länder ihre AMZ, es verändert sich auch die Reihenfolge bezüglich der Finanzkraft unter den zuschlagsberechtigten Ländern. Abbildung 2 veranschaulicht die Ausgleichswirkung des seit 2020 geltenden Verfahrens.

Man kann festhalten, dass der deutsche Finanzausgleich jenem anderer etablierter Föderalstaaten durchaus ähnelt (beispielsweise Australien, Kanada). Wie in der Schweiz werden neben den Unterschieden in der Finanzkraft auch strukturelle Unterschiede auf Ausgabenseite durch besondere wirtschaftliche oder geografische Herausforderungen einzelner Bundesländer berücksichtigt. Je punktgenauer die Ausgleichsmechanismen ausgestaltet sind, desto komplexer wird aber auch das System, wie sich an der Vielzahl von Ausnahmen und detaillierten Regelungen des deutschen Ausgleichssystems verdeutlichen lässt.

Probleme und Herausforderungen

»Wer zahlt, schafft an.« Diese Aussage scheint auf den ersten Blick auch auf den deutschen Finanzausgleich zuzutreffen.

Die Länder haben sich mit der seit 2020 geltenden Regelung in stärkere Abhängigkeit vom Bund begeben. Um mehr Finanzmittel des Bundes zu erhalten, verzichteten sie auf Kompetenzen, was dem eigentlichen Kerngedanken eines Bundesstaates – Gewaltenhemmung, Machtteilung und Wettbewerb um gute politische Lösungen – zuwiderläuft. Letztlich läuft die Reform auf eine Schwächung des föderalen Gedankens hinaus.

Eine Gesamtbetrachtung der derzeitigen Lage sollte jedoch auch berücksichtigen, dass die Länder weiterhin über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt bleiben, sodass ihre Interessen also nicht einfach von der Bundesregierung übergangen werden können.

Die Geschichte des Finanzausgleichs veranschaulicht, dass die Geber- und Nehmerländer ihre Konflikte vor allem dann beilegen können, wenn sie sich auf Kosten des Bundes einigen. Forderungen, etwa des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder (CSU), nach einer Rückverlagerung von Kompetenzen des Bundes auf die finanzstarken Länder, die von einer gleichzeitigen Abgabe von Zuständigkeiten der finanzschwachen Länder an den Bund begleitet werden könne, genießen zwar keinen politischen Rückhalt. Sie würden zu einer Zweiklassengesellschaft innerhalb der Ländergemeinschaft führen. Der Vorstoß verdeutlicht aber, dass verfestigte oder gar wachsende Asymmetrien angesichts der bleibend unterschiedlichen Steuerkraft der Länder nicht ausgeschlossen sind. Unter solchen Bedingungen würden sich Konflikte im Bundesstaat voraussichtlich verstärken. Problematisch scheint ebenfalls, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch 30 Jahre nach der deutschen Einheit in weiter Ferne liegt, trotz jahrzehntelanger hoher Finanztransfers.

Finanzausgleichssysteme sind Ausdruck der bundesstaatlichen Solidarität, sie können aber auch falsche Anreize setzen, indem sie Haushaltsdisziplin und Eigenverantwortung untergraben. Gerade dies wird von ökonomischer und finanzwissenschaftlicher Seite sowie von den Geberländern kritisiert. Vorschläge, die Steuerautonomie der Länder zu erhöhen – etwa indem auf die Einkommensteuer Zuschläge oder Abschläge erhoben werden –, wurden aber bisher bei allen Reformvorhaben verworfen. Zu groß erscheinen die damit verbundenen politischen Risiken: Solche Erwägungen werden als der Wählerschaft kaum vermittelbar betrachtet, da diese einer unterschiedlichen Besteuerung ablehnend gegenübersteht. Sie stoßen in Deutschland auf ein Verständnis von Gerechtigkeit, das im Wesentlichen auf Verteilungsgerechtigkeit als Maßstab des politischen Handelns ausgerichtet ist.

Somit besteht weiterhin Reformbedarf. Dynamisierungen und Anpassungen werden erforderlich sein, weil die Länder unterschiedlich stark von Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung betroffen sind. Die ökonomischen Fehlanreize und die Komplexität des stark verflochtenen Systems werden Gegenstand anhaltender Kritik bleiben. Bei allen berechtigten Einsprüchen kann man dem deutschen Finanzausgleich aber bescheinigen, dass er sich als flexibel und elastisch erwiesen hat, als es darum ging, die gewaltigen Herausforderungen der deutschen Einheit und die damit verbundenen Verteilungskonflikte zu verarbeiten.

Das verflochtene Entscheidungssystem, in dem der Finanzausgleich ausgehandelt wird, ist zwar ein schwerfälliges Gerüst. Es hilft aber, das hohe Gut bündischer Solidarität abzusichern.

Auch die finanzschwachen Länder können ihre Interessen immer wieder auf die Agenda setzen. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass schrittweise Anpassungen wohl auch für die Zukunft realistischer bleiben als ein umfassender Systemwechsel.

Henrik Scheller

Das breite Repertoire föderaler Finanzausgleichssysteme

Warum Finanzausgleich? – so einfach diese Frage daherkommen mag, so umstritten ist sie regelmäßig in der politischen Auseinandersetzung, insbesondere wenn sie um das Wörtchen »überhaupt« ergänzt wird. Denn die Frage, warum Formen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen Gliedstaaten, Regionen und Kommunen gerade in Föderalstaaten überhaupt notwendig sind, in denen doch eigentlich alle Teileinheiten über Autonomie und – wie in der Bundesrepublik – teilweise sogar über Staatsqualität mit entsprechender fiskalischer Selbstverantwortung verfügen, scheint kein unumstößliches Naturgesetz zu sein. Finanzieller Ausgleich zwischen Bundespartnern ist mithin begründungsbedürftig. Allzu oft werden allerdings die grundlegenden Erwägungen, die zur Institutionalisierung solcher Systeme geführt haben, nur noch unzureichend reflektiert.

> Denn Finanzausgleichsmechanismen zeichnen sich meist durch lange Traditionslinien und historische Pfadabhängigkeiten aus. Im Konfliktfall sind es jedoch genau diese gewachsenen und immer wieder fortgeschriebenen Besitzstände, an denen sich politische Kontroversen entzünden.

Nicht nur in solchen Situationen scheint es unerlässlich, die wesentlichen Erwägungen zu reflektieren, die für die Einführung föderaler Transfer- und Ausgleichsmechanismen leitend waren. Denn in entsprechenden Auseinandersetzungen wird – teils aus Unwissenheit, teils politisch intendiert – immer wieder auch auf Funktionen föderaler Finanzausgleichssysteme verwiesen, die sie aufgrund ihrer rechtlichen und technischen Struktur gar nicht zu erfüllen haben oder nicht zu erfüllen vermögen. Für die Frage nach dem Warum föderaler Finanzausgleichssysteme existieren in der Literatur verschiedene Begründungszusammenhänge. Diese sollen im Folgenden kurz umrissen und diskutiert werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den Nexus zwischen regionaler Wirtschaftskraft einerseits und gliedstaatlicher bzw. kommunaler Finanzkraft andererseits gerichtet – ein Begriffspaar, dass in der Finanzausgleichsdebatte der Bundesrepublik nicht selten synonym verwandt wird und damit oft schon Ursprung zahlreicher Missverständnisse ist.

Grundlagen der föderalen Steuerumverteilung und des Finanzausgleichs

In allen Föderalstaaten erfolgt eine Ver- bzw. Umverteilung des Aufkommens aus einzelnen Steuerarten. Mit Finanzausgleichssystemen und unterschiedlichen Formen von Finanzzuweisungen soll dabei sichergestellt werden, dass die subnationalen Gebietskörperschaften ihren Ausgabeverpflichtungen nachkommen können, die ihnen aus ihren verfassungsrechtlich zugeschriebenen Aufgaben, aber auch aus vom Bund veranlassten Programmen resultieren können. Ausgestaltung und Bedeutung solcher Umverteilungs- und Umlagemechanismen zur Sicherstellung der gliedstaatlichen Autonomie variieren von Bundesstaat zu Bundesstaat. Nicht umsonst definiert Heinrich Mäding als »Finanzausgleich im weiteren Sinne« die »vertikale und horizontale Aufteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften in einem föderativen Staat« definiert (Mäding, Heinrich. 1995. Öffentliche Finanzen. In: Andersen U., Woyke W. (Hrsg.) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.) Die Umverteilung von Finanzauskommen in einem Föderalstaat ist damit kein Selbstzweck, sondern dient immer der Sicherstellung der gliedstaatlichen oder kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Auch das Bundesverfassungsgericht hat für die Bundesrepublik und den Finanzausgleich für Bund und Länder festgestellt, dass es Ziel dieser Verteilung sei, »Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen; denn dadurch kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern



Dr. Henrik Scheller
1974 in Berlin geboren

seit 2015 Teamleiter »Wirtschaft, Finanzen und Nachhaltigkeitsindikatori« am Deutschen Institut für Urbanistik
2013–2015 Vertretungsprofessur »Politik und Regieren in Deutschland und Europa« an der Universität Potsdam
2011–2013 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam
2008/2009 Post-Doctoral Fellow am Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Kanada
2007–2011 Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung
2006–2007 Projektleiter am Hamburgischen WeltWirtschaftsInstitut
2004 Promotion

Foto: Difu

real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten« (BVerfGE 86, 148 (167)). Auch wenn der Dezentralisierungsgrad zur Erhebung öffentlicher Einnahmen (einschließlich des Rechts zur Kreditaufnahme) und die Verteilung der Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bundesstaaten stark variiert, besteht meist eine besondere Verantwortung des Bundes hinsichtlich der Sicherstellung der gliedstaatlichen Finanzautonomie. Dies schließt entsprechende Finanzzuweisungen und Ausgleichsmechanismen für die kommunale Ebene mit ein und kann auch durch horizontale Ausgleichskomponenten flankiert werden. Die gängigsten Finanzierungsformen sind dabei Anteile aus dem Aufkommen einzelner, vom Bund vereinnahmter Steuerarten oder Transfers, die aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Mit der Verteilung öffentlicher Einnahmen in Form von Finanzausgleichsmechanismen und verschiedenen Finanztransfers werden jeweils unterschiedliche Zwecke verfolgt. Sie können entweder zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gliedstaaten und/oder zur Reduzierung von Finanzkraftdisparitäten im innerstaatlichen Vergleich dienen. Der Bund kann darüber hinaus auch Zweckzuweisungen gewähren, um eigene politische Ziele auf den anderen Verfassungsebenen zu verwirklichen.

Dazu zählen beispielsweise öffentliche Infrastrukturen, das Bildungswesen und die Wirtschaftsförderung. In all diesen Politikfeldern verfügen meist auch die Gliedstaaten über nicht unwesentliche Kompetenzen. Aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Bedeutung ist jedoch oft eine finanzielle Unterstützung durch die jeweilige bundesstaatliche Ebene unerlässlich.

Die konkrete Ausgestaltung von Finanzausgleichsmechanismen in Föderalstaaten einschließlich ihrer Verteilungskriterien hat nicht nur Auswirkungen auf die Finanzautonomie der Gliedstaaten als Ganzes, sondern auch auf die Wirkungen der Aufkommensverteilung, die Berücksichtigung bestimmter Größenvor- bzw. -nachteile (»economies of scale«) und die damit einhergehenden Zweckbestimmungen. Föderale Finanzausgleichssysteme sollen damit auch einen Beitrag zur fiskalischen Stabilisierung des gesamten Gemeinwesens leisten. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise für Deutschland festgestellt: »Art. 107 GG bildet ebenso wie die übrigen finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Insgesamt sollen sie eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt (BVerfGE 55, 274 300). Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabdingbar, dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert« (BVerfGE 86, 148 (179)).

Die Verteilung von Steuererträgen sowie Finanztransfers im Rahmen eines Finanzausgleichssystems zählen zu den beiden gängigsten Finanzierungsformen, aus denen subnationale Gebietskörperschaften in einem Föderalstaat ihre Einnahmen beziehen. Die Steuerverteilung sieht normalerweise vor, dass den Gliedstaaten ein Anteil aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Daneben gibt es aber auch Steuerarten, deren Aufkommen ausschließlich den Gliedstaaten zusteht – selbst wenn entsprechende Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenzen dem Bund obliegen. Trotz der Vielfalt, die bei der konkreten Ausgestaltung von fiskalischen Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen in verschiedenen Bundesstaaten anzutreffen ist, lassen sich folgende verallgemeinerbare Merkmale herausarbeiten:

- **Formalisierte versus diskretionäre Aufkommensverteilung:** Die Steuerverteilung erfolgt meist auf Grundlage verbindlich normierter Aufkommensschlüssel oder Formeln, denen oft eine langjährige Anwendungserfahrung zugrunde liegt oder die für mehrere Jahre festgesetzt werden. Aufgrund der Sorge um etwaige finanzielle Mindereinnahmen der Bundespartner können solche Verteilungsformeln einen derart statischen Charakter annehmen, dass es politisch unmöglich wird, sie zu verändern. Dies kann den Vorteil haben, dass der relative Anteil des Steueraufkommens der einzelnen Ebenen transparent und verlässlich voraussagbar ist – auch wenn die absolute Höhe durchaus schwanken kann. Auch Transfers im Rahmen von Finanzausgleichssystemen werden oft auf Grundlage von Verteilungsformeln vorgenommen, die für längere Zeitperioden Anwendung finden. Da entsprechende Mechanismen meist nur einfachgesetzlich normiert sind, eröffnen sie die Möglichkeit diskretionärer und flexibler Anpassungen. Denn die Hürden für entsprechende Gesetzesnovellierungen sind niedriger als für Verfassungsreformen.
- **Allgemeine Finanzierungszwecke versus programmspezifische Finanzierungszwecke:** Die Steuer(um)verteilung in Bundesstaaten dient normalerweise zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der subnationalen Gebietskörperschaften und wird damit ohne Zweckbindung vorgenommen. Auch vertikale Zuweisungen im Rahmen von Finanzausgleichssystemen (wie beispielsweise »block grants« in den USA) sind meist ungebunden und dienen damit nicht der Finanzierung bestimmter Aufgaben, sondern der Sicherstellung der gliedstaatlichen Finanzautonomie. Zweckgebundene Finanzzuweisungen dienen hingegen meist der Verwirklichung spezifischer Programmziele.

- **Gedeckelte versus freie Verteilung:** Finanzzuweisungen und Finanzausgleichsmechanismen weisen häufig eine relative oder absolute Ausgabenobergrenzen auf. Bei Mechanismen zur allgemeinen Steuerumverteilung ist dies eigentlich unüblich. Damit steigt mit dem Aufkommen aus einer bestimmten Verbundsteuer automatisch auch der jeweilige Anteil, der den subnationalen Gebietskörperschaften zusteht. Zur Gewährung von Finanztransfers wird im Gegensatz dazu oft ein fixes Volumen bereitgestellt und unter Zugrundelegung spezifischer Verteilungsschlüssel verteilt, das für spezifische Finanzbedarfe oder die Ausführung bestimmter Maßnahmen verwendet werden muss. Die Höhe der jeweiligen Transfers weist dabei meist eine Deckelung auf.

(Anderson, George/Scheller, Henrik. 2012. Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung. Opladen.)

In der Verfassungspraxis einzelner Bundesstaaten sind bei der konkreten Ausgestaltung von Steuerverteilungs- und Finanzausgleichsmechanismen unzählige Kombinationsformen anzutreffen. Die Abhängigkeit der subnationalen Gebietskörperschaften vom Aufkommen aus Verbundsteuern und Finanztransfers kann dabei durchaus beträchtlich sein.

In der Bundesrepublik beziehen die Länder beispielsweise rund 80 Prozent ihrer Einnahmen aus Verbundeinnahmen, da sie alleine am Aufkommen der drei aufkommensstärksten Steuerarten – der Umsatzsteuer, der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer – je in etwa zur Hälfte partizipieren.

Sowohl unter politischen Gesichtspunkten als auch unter föderalismustheoretischen Erwägungen ist dies nicht unumstritten. So wird in Teilen des politischen und akademischen Diskurses diese ebenenübergreifende Abhängigkeit nur solange als unkritisch bewertet, solange auch die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den Verfassungsebenen klar normiert ist und restriktive Verschuldungsregeln eine ungehinderte Kreditaufnahme der Gliedstaaten verhindern. Andernfalls werde bei subnationalen Gebietskörperschaften der Erwartung Vorschub geleistet, dass es im Falle einer finanziellen Notsituation zu einem möglichen »Bailout« durch den Bund kommen könnte. Die gegenteilige Argumentation sieht – auch unabhängig von gesetzlichen Verpflichtungen – genau in dieser hohen Transferabhängigkeit der Gliedstaaten die Ursache für eine finanz- und haushaltspolitische »Verantwortungslosigkeit« der Gliedstaaten, da sie eine finanzielle Hilfeleistungspflicht des Bundes in fiskalischen Extremsituationen faktisch begründe, zumal auch die Finanzmärkte ihrer Vergabe von Krediten an öffentliche Schuldner diese Annahme zugrunde legen würden.

Verfassungsrechtliche Grundlagen und politische Ermessensspielräume

Die Verteilung des öffentlichen Steueraufkommens sowie die Gewährung von Finanztransfers zwischen den Ebenen (vertikal) einerseits und auf einzelnen föderalen Ebenen (horizontal) andererseits erfolgt in Bundesstaaten meist auf Basis einfachgesetzlicher Vorgaben. Den Rahmen dafür bilden verfassungsrechtliche Bestimmungen. Um kurzfristig und flexibel auf sich wandelnde politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen reagieren zu können, verfügt der Bund – neben den strikten Maßgaben der Verfassung – meist über einen diskretionären Ermessensspielraum bei der Umverteilung staatlicher Ressourcen. Dies trifft auf die Gewährung von Finanz- und Investitionshilfen noch mehr zu als auf Finanzausgleichssysteme, zeigt sich allerdings selbst in entsprechenden Verhandlungen. Die größere Flexibilität des Bundes ist der Grund dafür: Nicht umsonst hat Johannes Popitz bereits Ende der 1920er Jahren auf die »Anziehungskraft des zentralen Etats« hingewiesen (Popitzsches Gesetz 1929/1932). Die Notwendigkeit für periodische Anpassungen der Verteilungs- und Finanzausgleichsmechanismen ergibt sich in allen Föderalstaaten aber auch aus der Verschiebung der politisch-inhaltlichen Prioritäten sowie der relativen Kosten großer Ausgabenprogramme im Zeitverlauf. Aus diesem Grund werden die konkreten Details zur administrativen Abwicklung dieser Regelungen selten in der jeweiligen Verfassung, sondern in einfachen Bundesgesetzen niedergeschrieben. Nichtsdestotrotz spielen die Verfassungsgerichte oft eine wichtige Rolle bei der Auslegung und Vereinbarkeitsprüfung dieser Regelungen mit den Grundsätzen der Verfassung.

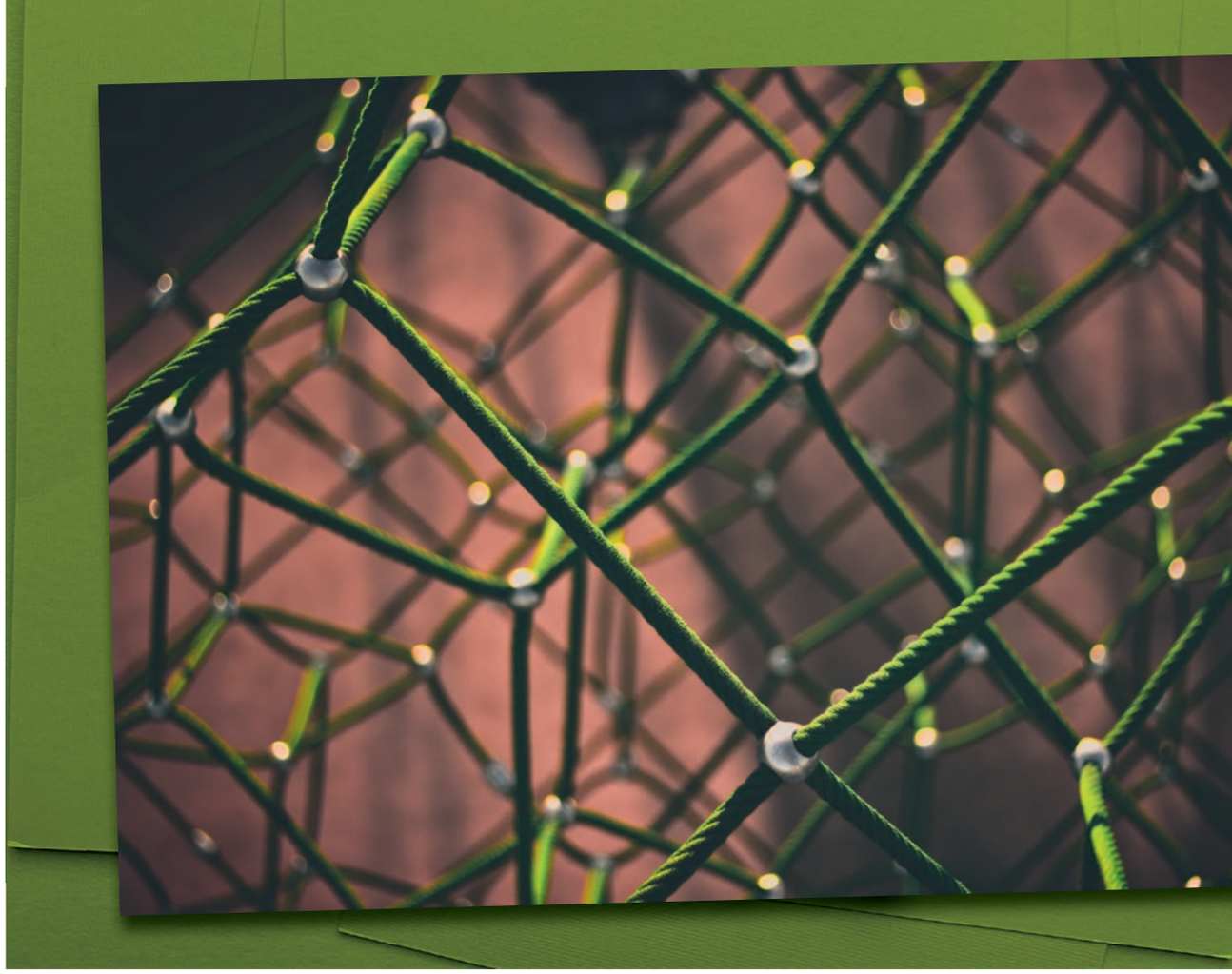
Die Verteilung des öffentlichen Finanzaufkommens und die Gewährung von Transfers können auf Grundlage sowohl verpflichtender »Muss-Bestimmungen« als auch »Kann-Vorschriften« erfolgen, die eine Gewährung von Zuweisungen auf freiwilliger Basis ermöglichen. In Verfassungen finden sich oft eher allgemein gehaltene Grundsätze und Prinzipien. Dazu zählen z. B. im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland das Leitbild von der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet« (Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 GG). Nach allgemein herrschender Lesart begründet dieser Verfassungssatz keine konkret einklagbaren Ansprüche der Bundespartner. Gleichwohl hat er eine politische Kultur begründet, die nicht zuletzt durch eine umfassende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ausgeformt wurde und sich dabei z. B. auf den von den Karlsruher Richtern formulierten Grundsatz des »bündischen Einstehens füreinander« stützen kann. Dieses Prinzip begründe »seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Eine dieser Pflichten besteht nach dem Grundgesetz darin, dass die finanzstärkeren Länder den schwächeren Ländern in gewissen Grenzen Hilfe zu leisten haben. Diese Pflichtbeziehung führt notwendigerweise zu einer gewissen Beschränkung der finanziellen Selbständigkeit der Länder« (BVerfGE 86, 148 (200)). Dieses Verständnis deckt sich mit dem in der Soziologie entwickelten Begriff der »Systemintegration« .

Damit wird der Umstand umschrieben, dass ein gesellschaftliches System nur dann als Ganzes funktionsfähig ist, wenn auch zwischen seinen Teileinheiten ein Mindestmaß an Homogenität besteht bzw. spezifische Mechanismen und Institutionen existieren, die diesen Zusammenhalt – gegebenenfalls auch gegen die Interessen Einzelner – sicherstellen. Ein Auseinanderstreben aufgrund ausgeprägter wirtschaftlicher, fiskalischer und administrativer Disparitäten birgt die Gefahr von Fliehkräften, die den Zusammenhalt des Gesamtsystems bedrohen.

Neben dieser politisch-kulturellen Begründung von Finanzausgleichssystemen in Bundesstaaten, die sich auch auf föderalismustheoretische Ansätze stützt, fußt ein weiterer Begründungsstrang stärker auf vergleichenden und ursachsenbezogenen Betrachtungen der Wirtschafts- und/oder Finanzkraft der Teileinheiten. Dazu wird meist unter Verwendung von Indikatoren oder Kriterien eine Inbezugsetzung aller Gliedstaaten vorgenommen, um zu prüfen, inwieweit wirtschafts- bzw. finanzschwächere Teileinheiten in Relation zum Wirtschafts- und Finanzkraftdurchschnitt aller Bundespartner auf Ausgleichszuweisungen angewiesen sind bzw. einen entsprechenden gesetzlichen Anspruch haben. Beide Begründungsstränge haben in der Bundesrepublik spiegelbildlich zur Konstituierung von zwei verschiedenen Ausgleichsinstrumentarien geführt.

Während der Bund-Länder-Finanzausgleich sowie die kommunalen Finanzausgleichssysteme der 13 Flächenländer im Wesentlichen auf eine Anhebung der allgemeinen Finanzkraft finanzschwächerer Länder bzw. Kommunen zielen, sind Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben als vertikale Zweckzuweisungen zur Eindämmung regionalwirtschaftlicher Schwächen konzipiert.

So heißt es beispielsweise in Art. 104b GG: »(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.« Trotz dieser Unterscheidung zwischen finanz- und wirtschaftskraftbezogener



Rechtfertigung der unterschiedlichen Ausgleichsinstrumente lässt sich der Nexus zwischen regionaler Wirtschafts- und Finanzkraft nicht auflösen. Nicht umsonst hat auch das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die unterschiedlichen Ausgleichsinstrumente festgestellt: »Sowohl die Mitfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wie die Finanzhilfen beinhalten nicht unerhebliche Finanzausgleichswirkungen: Verteilungswirkungen im Hinblick auf die Finanzausstattung der einzelnen Länder je nach der örtlichen Belegenheit der geförderten Vorhaben, horizontale Ausgleichswirkungen im Hinblick auf das Verhältnis geförderter zu weniger oder nicht geförderten Ländern. Sie sind daher geeignet, Lasten von Ländern und Gemeinden abzufangen oder Bedarfe zu kompensieren, die der Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt« (BVerfGE 86, 148 (178)). Wenn aber ein derart enger Zusammenhang zwischen regionaler Finanz- und Wirtschaftskraft besteht, ist es mit Blick auf die Begründungsnotwendigkeiten föderaler Finanzausgleichsmechanismen von besonderer Bedeutung, sich mit den Bestimmungsfaktoren, Wirkmechanismen und politischen Einflussnahmemöglichkeiten regionaler Wirtschaftsentwicklung als zentraler Bezugsgröße der Finanzkraft von Ländern und Kommunen zu befassen.

Finanzkraft und Wirtschaftskraft

Die Finanzkraft und die fiskalische Entwicklung von Gliedstaaten, Regionen und Kommunen sind maßgeblich abhängig von ihrer Wirtschaftsstruktur. Die Wirtschaftsstruktur – also die Existenz von Unternehmen und die Branchenstruktur in einer Region – bestimmt das regionale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dieses wird als ein Indikator für die Produktionstätigkeit eines Landes oder einer Region definiert und entspricht dem Gesamtwert der produzierten Waren und Dienstleistungen abzüglich des Werts der Waren und Dienstleistungen, die bei ihrer Produktion als Vorleistungen verwendet werden. Die Finanzkraft von Ländern und Kommunen bemisst sich in der Bundesrepublik hingegen aus der Summe der originären sowie der Verbundsteuereinnahmen (wie der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer einerseits sowie Grund-, Gewerbe- und Bagatellsteuern andererseits) plus der Beitrags- und Gebühreneinnahmen, die regional ansässige Unternehmen und Beschäftigte aufgrund ihrer wirtschaftlichen Betätigung sowie der Nutzung öffentlicher Infrastrukturen in der Region entrichten.

Da die Mehrzahl dieser Steuern entweder gemäß des »Prinzips des örtlichen Aufkommens« oder dem »Einwohnerprinzip« erhoben werden, haben strukturschwache Länder, Regionen und Kommunen, die über einen geringeren Besatz an Unternehmen und Einwohnern im erwerbsfähigen Alter verfügen, meist das Nachsehen. Dabei zeichnet sich eine stabile fiskalische Entwicklung von Gebietskörperschaften durch eine solide Finanzkraft auf hohem Niveau aus.

In Verbindung mit geringen Sozialausgaben aufgrund niedriger Arbeitslosen- und SGB-II-Quoten öffnen sich dann Ländern und Kommunen fiskalische Gestaltungsspielräume für Investitionsausgaben in den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, die Finanzierung einer leistungsfähigen Verwaltung sowie unterschiedlichste Fördermaßnahmen. Auf diese Weise wird wiederum ein Umfeld etabliert, das sich günstig auf die Schaffung neuer oder den Ausbau bestehender wirtschaftlicher Aktivitäten auswirkt und damit in einem Kreislauf weitere Einnahmen der öffentlichen Hand attrahiert und im Idealfall eine solide Finanz- und Haushaltsentwicklung begünstigt.

Regionale Eigenarten und Strukturwandel als Bestimmungsgrößen regionaler Finanzkraft

Die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Finanzkraft einzelner Länder, Regionen und Kommunen wird jedoch durch Rahmenbedingungen geprägt, die politisch meist nicht oder allenfalls nur in langen Zeiträumen beeinflussbar sind. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen beispielsweise die geografische Lage und die topografischen Gegebenheiten. Nicht selten eng verknüpft mit diesen naturräumlichen Bedingungen ist die Siedlungsstruktur und Flächendichte von Regionen, die auch nur bedingt politisch steuerbar sind. Eng verbunden ist damit wiederum die demografische Entwicklung von Regionen – also die Alterung, die Schrumpfung bzw. das Wachstum sowie Migrationsbewegungen der Bevölkerung –, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen prägen. Diese kaum eindeutig bestimmbaren Ursache-Wirkungsbeziehungen zwischen Demografie, wirtschaftlicher Entwicklung und Finanzkraft werden am Beispiel des wachsenden Fachkräftemangels deutlich: Dieser kann sowohl Ausfluss der demografischen Struktur von Regionen und damit Grund für eine negative regionalwirtschaftliche Entwicklung sein als auch aufgrund von Abwanderung aus strukturschwachen Regionen entstehen. Daneben ist die Wirtschaftsstruktur einer Region immer auch Ausdruck branchenspezifischer Pfadabhängigkeiten, die ebenfalls durch die geografische und topografische Lage bedingt werden. So liegt es auf der Hand, dass sich Regionen mit Meereszugang von Regionen mit Ressourcenvorkommen (wie z. B. Kohle, Erz etc.) unterscheiden.

Wenn ganze Industrien und einzelne Wirtschaftszweige aufgrund solcher regionalen Bindungen einem Wandel durch globalen Wettbewerb und technologischen Fortschritt unterliegen, leiden meist auch die entsprechenden Regionen bzw. Bundesländer – und zwar nicht nur in fiskalisch-haushalterischer Hinsicht. Der Ausstieg aus der Braunkohleförderung bis 2038 bildet in Deutschland das aktuellste Beispiel, wie in einem über Jahrzehnte hinweg tragenden Wirtschaftssektor langfristige strukturelle, soziale und ökologische Anpassungsprozesse erforderlich werden, da von diesem politischen Beschluss nicht nur ganze Produktions- und Beschäftigungssektoren, sondern auch die soziodemografischen Strukturen, kulturellen Prägungen und selbst die topografische Gestalt verschiedener Regionen und Bundesländer betroffen sind. Tiefgreifende Veränderungen dieser Art werden als »Strukturwandel« bezeichnet. Die moderne Industriegeschichte wird durch diverse Prozesse dieser Art geprägt. So ließen sich in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Phasen beobachten, in denen sich in bestimmten Regionen Veränderungs- und Anpassungsprozesse einzelner Wirtschaftssektoren beschleunigt und intensiviert vollzogen haben. Bekannteste Beispiele sind die Montanindustrie im Ruhrgebiet und im Saarland oder der Schiffsbau in den Küstenregionen. Der absehbare Strukturwandel der derzeit noch aktiven Braunkohlereviere mit seinen einschneidenden Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Umwelt steht mithin nur beispielhaft für andere Sektoren und Regionen, die mittel- und langfristig ebenfalls von ähnlichen Prozessen betroffen sein könnten. Denkbar könnten beispielsweise in der Bundesrepublik etwa die Regionen Stuttgart, München oder Wolfsburg sein, wenn es die deutschen Autobauer nicht schaffen sollten, sich auf neue, dynamische Entwicklungen, wie etwa alternative Antriebstechnologien, verändertes Mobilitätsverhalten oder autonomes Fahren, einzustellen.

Vergleichende Untersuchungen von Regionen – z. B. zum Zweck einer Entwicklung konkreter ausgleichs- und strukturpolitischer Maßnahmen – problematisieren oft regionalwirtschaftliche Disparitäten zwischen verschiedenen Raumeinheiten. Diese bergen bei einem zu starken Auseinanderdriften strukturstarker und strukturschwacher Regionen die Gefahr von (fiskalischen) Verwerfungen und »Negativspiralen«, die sich im Falle negativer Ausstrahleffekte auch nachteilig auf das föderale Gesamtgefüge auswirken können. Zur Erfassung und Messung solcher Disparitäten werden verschiedene sozioökonomische Faktoren in ihren Wirkungen mittels geeigneter Indikatoren analysiert. Der Entwicklung der regionalen Wertschöpfung wird dabei naturgemäß eine besondere Rolle beigemessen.

Die in der Bundesrepublik bestehenden Disparitäten verlaufen auch über 30 Jahre nach der deutschen Einheit noch immer primär entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Zwar hat in den vergangenen Jahren durchaus ein Konvergenzprozess zwischen ost- und westdeutschen Regionen stattgefunden, trotzdem bestehen jedoch nach wie vor erkennbare Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft und -struktur und der aus ihr resultierenden Finanzkraft der ostdeutschen Bundesländer. Unabhängig von dem ausgeprägten Ost-West-Gefälle verteilen sich strukturschwache und strukturstarke Regionen nicht ausschließlich entlang des ehemaligen Grenzverlaufes. Auch in Westdeutschland gibt es Regionen wie z. B. das Ruhrgebiet, das Saarland, Nordhessen, die Pfalz u. a. die mit strukturellen Umbrüchen und den damit einhergehenden Negativfolgen zu kämpfen haben und damit auch die Finanzkraft der jeweiligen Bundesländer prägen. Umgekehrt finden sich aber auch in Ostdeutschland Regionen, die eine überdurchschnittlich positive wirtschaftliche Entwicklung aufweisen (z. B. die Regionen um Leipzig, Jena, Dresden u. a.).

Strukturschwache Regionen haben mit zahlreichen Herausforderungen zu kämpfen, die in der Regel gleichzeitig auftreten. Spezifische Problemlagen können jedoch auch Vorboten einer sich entwickelnden Strukturschwäche sein. Die Gründe für die eingeschränkte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Regionen können vielschichtig sein und sowohl in den naturräumlichen Rahmenbedingungen als auch in standortpolitischen Fehlentscheidungen der Vergangenheit begründet liegen. Neben der geografischen Lage und der regionalen Branchenstruktur lässt sich dies auf das Arbeitskräfteangebot, die infrastrukturelle Ausstattung oder ein regionales Negativimage zurückführen. Die schwache wirtschaftliche und fiskalische Leistungsfähigkeit sind dann meist Ausfluss gleich mehrerer ökonomischer Faktoren: die regionale Wertschöpfung sowie die Produktivität stagnieren, das Lohnniveau und damit die verfügbaren Einkommen sind tendenziell niedriger und auch die Arbeitslosenquote sowie der Anteil staatlicher Leistungsempfänger sind höher.

All diese Entwicklungen haben unmittelbare und wiederum folgenschwere Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von Länder und Kommunen: sukzessive können Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht mehr im bisherigen Umfang erbracht und z. B. der Erhalt von Infrastrukturen, Verwaltungsleistungen sowie Angebote im Kultur- und Freizeitbereich nur noch eingeschränkt finanziert werden.

Regionen erleben hierdurch einen Attraktivitätsverlust, der weiteren Abwanderungstendenzen der (jungen) Bevölkerung Vorschub leistet und sowohl die negative regionalwirtschaftliche als auch fiskalische Entwicklung beschleunigt.

Politische Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft

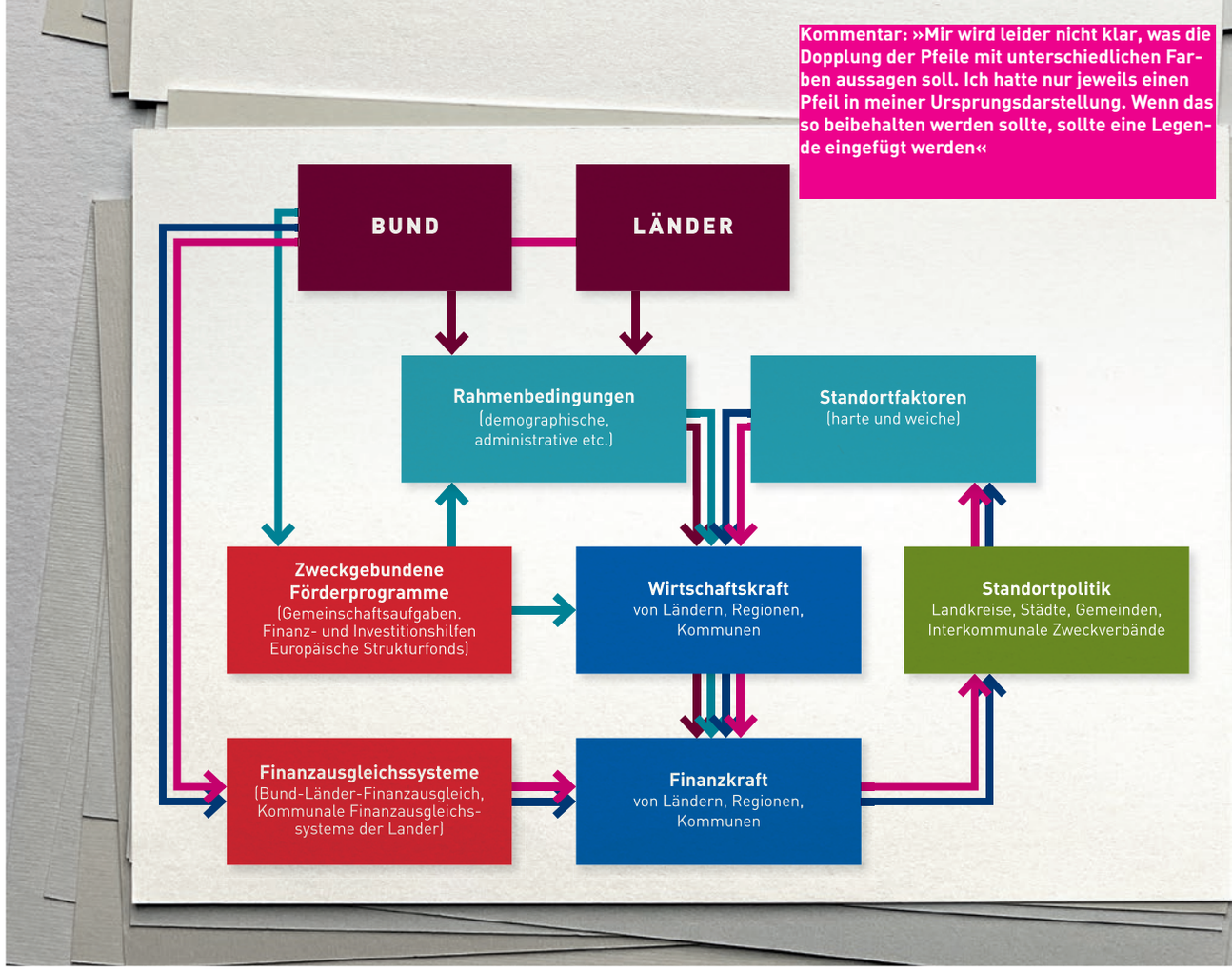
Diese seit jeher immer wieder auftretenden regionalwirtschaftlichen Verwerfungen weisen eine Eigendynamik auf, die einer politischen Steuerung nur bedingt zugänglich sind. Vor diesem Hintergrund zählt die Frage, mit welchen ausgleichs- und standortpolitischen Ansätzen sich Finanz- und Wirtschaftskraftunterschiede zwischen föderalen Gliedern abbauen bzw. zumindest nicht weiter vergrößern lassen, zu den zentralen Fragen der Finanzpolitik in Föderalstaaten. Die Bedeutung dieser Frage wird in der Bundesrepublik nicht zuletzt auch durch das grundgesetzlich verankerte Postulat von der »Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« unterstrichen. Die Frage, inwieweit der Gesetzgeber einem verfassungsrechtlichen Auftrag zur (aktiven) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet unterliegt, ist in der politischen und wissenschaftlichen Debatte durchaus umstritten. Nichtsdestotrotz gibt es immer wieder Bestrebungen, bestehende Disparitäten im interregionalen Vergleich abzubauen. Den jüngsten Versuch hierzu unternahm die Regierungskommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«, die in den Jahren 2018/2019 entsprechende Vorschläge erarbeitet hat.

Mit Blick auf die Wahl geeigneter ausgleichs- und standortpolitischer Ansätze zur Abfederung von Disparitäten zwischen Ländern und Regionen ist zwischen den allenfalls nur schwer und langfristig zu beeinflussenden geografischen, siedlungsstrukturellen, demografischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen einzelner Regionen einerseits sowie einer aktiv vor Ort zu betreibenden Standortpolitik andererseits zu unterscheiden. Inwieweit sich aber durch politische Interventionen und Ausgleichsmaßnahmen regionale Wirtschaftsstrukturen im Allgemeinen und Strukturwandelprozesse im Besonderen – auch im Sinne einer Stärkung der Finanzkraft – beeinflussen oder gar gestalten lassen, ist in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion durchaus umstritten.

Prägend für die Historie der Industrialisierung im Allgemeinen und die wirtschaftliche Entwicklung der Länder seit Bestehen der Bundesrepublik im Besonderen war jedoch – neben der Existenz von Finanzausgleichssystemen – seit jeher eine aktive Strukturpolitik, mit der in den unterschiedlichen Entwicklungsphasen versucht wurde, auf den Strukturwandel in einzelnen Regionen mit durchaus variierenden Instrumenten und Maßnahmen zu reagieren.

Ziel dieser »klassischen« strukturpolitischen Ansätze war es dabei vor allem, Regionen und Kommunen durch staatliche Interventionen und Förderprogramme zu befähigen, regionalökonomische, arbeitsmarktpolitische und soziale Härten infolge von Verschiebungen ihrer Wirtschaftsstrukturen durch die Erlangung neuer Standortvorteile oder zumindest den Erhalt und Ausbau bestehender Standortfaktoren abzufedern. So sollten durch Förderprogramme auf unterschiedlichen Ebenen Anreize für die Ansiedlung neuer Unternehmen geschaffen, Investitionen in innovativen Branchen stimuliert oder die infrastrukturellen Rahmenbedingungen im Standortwettbewerb verbessert werden. Nicht selten wurde dabei jedoch vergleichsweise lange und einseitig in die Aufrechterhaltung altindustrieller Bestandsstrukturen investiert, sodass Krisenkreisläufe verschiedentlich perpetuiert wurden.

Standortpolitik in Ländern und Regionen kann allerdings nicht alleine mittels zeitlich befristeter Zweckzuweisungen im Rahmen von Förderprogrammen gelingen. Denn Länder, Regionen und Kommunen sind nicht nur Wirtschaftsstandorte, sondern auch Lebensumfeld von Menschen, die auf Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge angewiesen sind. Diese Systeme und Strukturen sind als Garanten des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf fiskalische Verlässlichkeit und Kontinuität angewiesen – zumal auch die Wirtschaftsentwicklung von Regionen ganz maßgeblich durch eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur sowie ein leistungsstarkes Bildungssystem mit Schulen, Hochschulen sowie Aus- und Weiterbildungseinrichtungen positiv beeinflusst wird, da diese nicht nur zur Sicherung regionaler Fachkräftebedarfe beitragen, sondern auch die Innovationsfähigkeit von Regionen beeinflussen. Um dafür Länder und Kommunen mit einer hinreichenden Finanzausstattung auszustatten, setzen hier die Finanzausgleichssysteme von Bund und Ländern an. Sie dienen dazu, die originäre Finanzausstattung von Ländern und Kommunen so zu justieren, dass ihnen eine autonome politische Prioritätensetzung im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung möglich wird.



Bereits 1932 entwickelte Johannes Popitz zur Beschreibung dieses Nexus das sogenannte »Werbungskostenargument« als einen zentralen Erklärungsansatz (Popitz, Johannes. 1932. Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin: 114ff.; vgl. auch BVerfGE 86, 148, 172). Popitz argumentierte dabei, dass (kommunale) Steuereinnahmen als Ergebnis von Investitionsleistungen in die (kommunale) Infrastruktur zu verstehen und von diesen direkt abhängig seien. Investitionen müssten folglich als Werbungskosten der Kommunen verstanden werden und bei der Berechnung von Ausgleichsansprüchen und -verpflichtungen im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Dieses Werbungskostenargument ist zwar verschiedentlich mit dem Hinweis infrage gestellt worden, dass die Finanzkraft der Kommunen durch diverse, nicht beinflussbare Faktoren bestimmt werde, verweist aber letztlich auf eine lange Diskussionstradition, wie finanzföderale Selbstautonomie – und hier insbesondere die Investitionstätigkeit von Gebietskörperschaften als Ausfluss einer autarken politischen Prioritätensetzung – am besten zu finanzieren sei.

Da es verschiedene, nur bedingt politisch steuerbare Einflussfaktoren gibt, die die Einnahmen- und Ausgabenseite von öffentlichen Gebietskörperschaften präjudizieren und binden, braucht es einen allgemeinen Finanzausgleich, mit dem die Folgen dieser meist exogen verursachten Unwuchten abgefedert werden.

Dazu zählt z. B. die Siedlungsdichte, die nicht nur zu Mehrbedarfen auf der Kostenseite und positiven Skaleneffekten auf der Einnahmenseite von Gebietskörperschaften führen kann, sondern gleichzeitig Übertragungseffekte zwischen Unternehmen in Ballungsräumen ermöglicht und dadurch die Produktivität dieser Regionen und entsprechende Steuereinnahmen überdurchschnittlich erhöhen. Aber auch die Gesetzgebung des Bund (und der Länder) kann Folgewirkungen zulasten oder zugunsten von Ländern und Kommunen entfalten, weil dem Konnexitätsprinzip nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Auch konjunkturpolitische Zyklen mit Einfluss auf die Steuerhöhe sind politisch nur schwer zu steuern, genauso wie die Produktivität gemessen als BIP je Erwerbstätigem, das allenfalls langfristig durch kommunal- oder landespolitische Maßnahmen beeinflusst werden kann.

Fazit und Ausblick

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes stellt sich nie flächendeckend homogen und gleichgerichtet dar. Dies gilt nicht nur für Föderalstaaten. Zu viele Parameter, teils endogener teils exogener Natur, sorgen dafür, dass Regionen unterschiedliche Entwicklungspfade herausbilden und zum Teil über lange Zeiträume verfolgen. Viele dieser Parameter sind politisch nur bedingt steuerbar. Dazu zählt die naturräumliche Siedlungsstruktur mit topografischen und demografischen Gegebenheiten, die die regionalen Wirtschaftsstrukturen zum Teil stark geprägt haben.

Mit politischen Leitbildern wie dem Verfassungssatz von der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik« wird als Antwort auf diese regionale Vielfalt ein Versprechen auf Verwirklichung politischer und gesellschaftlicher Chancengerechtigkeit gegeben. Auch wenn oft unklar bleibt, welche Verpflichtungen Bund, Ländern und Kommunen damit im Einzelnen obliegen, besteht doch ein unausgesprochener politischer und gesellschaftlicher Konsens darin, dass große Disparitäten zwischen Gebietskörperschaften bezüglich der fiskalischen und administrativen Gestaltungsmöglichkeiten zumindest partiell auszugleichen sind. Dafür gibt es in der Bundesrepublik – wie auch in anderen Föderalstaaten – unterschiedliche Instrumente. Zur Anhebung der allgemeinen Finanzkraft von Gebietskörperschaften dienen der Bund-Länder-Finanzausgleich und die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder, die auf eine Sicherstellung der verfassungsrechtlich normierten Aufgabenzuständigkeiten abstellen. Um darüber hinaus den wirtschaftlichen Herausforderungen von strukturschwachen Regionen begegnen zu können, haben Bund, Länder und EU über die Jahrzehnte ein umfangreiches Instrumentarium an zweckgebundenen Finanzhilfen- und Förderprogrammen und Fonds entwickelt, die auf einen »Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet« (Art. 104b GG) zielen und damit letztlich auch einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels einer »Verbesserung der Lebensverhältnisse« (Art. 91a GG) leisten sollen. Auf Ebene der EU sind hierbei mit Blick auf ihre besondere Bedeutung für die deutschen Regionen vor allem der »Europäische Fonds für regionale Entwicklung« (EFRE) und der »Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums« (ELER) zu nennen. Das Grundgesetz sieht hingegen die Gemeinschaftsaufgaben zur »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) und zur »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) als älteste und volumenstärkste Förderprogramme vor (Art. 91 a GG). Die konkrete Umsetzung erfolgt über die operationellen Programme der Länder. Ziel aller Programme und Fonds ist die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft durch gezielte Investitionsanreize im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe.



Zwischen Ländern, Regionen und Kommunen innerhalb Deutschlands existieren – trotz der bestehenden Finanzausgleichssysteme und des strukturpolitischen Instrumentariums – Finanz- und Wirtschaftskraftunterschiede. Eine Angleichung der daraus resultierenden Disparitäten bleibt ein politischer Dauerauftrag. Denn die Verschiedenartigkeit der Gebietskörperschaften und die Eigendynamik wirtschaftlicher Entwicklungen sind mit ausgleichs- und strukturpolitischen Maßnahmen nur immer partiell beeinflussbar. Nicht nur in der Theorie wird gerade Föderalstaaten die Integrationsfähigkeit dieser regionalen Vielgestaltigkeit zugeschrieben. Eine Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das breite Repertoire an Finanzausgleichsmechanismen, das zwischen den Ebenen zur Anwendung kommt, in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand gestellt und hinsichtlich seiner Wirkweise gegebenenfalls Reformen unterzogen wird.

Joachim Wieland

Gerechte Finanzordnung im Bundesstaat

Gerechte Finanzordnung als Aufgabe

Die Finanzordnung im Bundesstaat ist gerecht, wenn Bund, Länder und Kommunen über die Finanzmittel verfügen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Da Bund, Länder und Kommunen öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen sie alle am insgesamt zur Verfügung stehenden, stets zu knappen Finanzaufkommen angemessen teilhaben. In diesem Sinne zielen die Regeln der Finanzverfassung auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung der öffentlichen Hand. Da der Staat sich im Wesentlichen aus Steuern finanziert, ist die Zuständigkeit für die Gesetzgebung über die Steuern und für die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen wesentlicher Regelungsgehalt der Finanzverfassung. Der Staat kann seine Aufgaben auch durch die Aufnahme von Krediten finanzieren. Preis dafür ist die Staatsverschuldung. Sie gerecht zu regulieren ist ebenfalls Aufgabe der Finanzverfassung. Im Bundesstaat muss auch geregelt werden, wer für welche Ausgaben zuständig ist. Grundsätzlich folgt nach dem Konnexitätsprinzip die Ausgaben- der Aufgabenzuständigkeit.

Selbstständigkeit, Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern als Staaten können sich nur auf Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung entfalten. Bund und Ländern steht dementsprechend gleichermaßen eine angemessene Finanzausstattung zu. Die dem Staat insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel sind aber stets knapp. Die Finanzverfassung muss deshalb das Knappheitsproblem gerecht lösen. Sie muss die finanziellen Rechtspositionen des Bundes und der Länder festlegen und absichern. Das Finanzrecht entscheidet über die Machtverteilung im Bundesstaat.

Ohne eine ausreichende Finanzausstattung
lassen sich im sozialen Rechtsstaat wesentliche
politische Projekte nicht verwirklichen.

Ein finanzschwacher Staat ist auch ein
politisch schwacher Staat.
Wahlsiege reichen zur Ausübung politischer
Macht im demokratischen Staat nicht aus,
wenn die für die Politikgestaltung benötigten
Finanzmittel nicht zur Verfügung stehen.

Das erklärt, warum die Finanzverteilung im Bundesstaat immer wieder zu Streit führt. Finanzielle Streitigkeiten lassen sich aber häufig durch Kompromisse lösen, weil die Beteiligten nicht über ein Entweder-Oder entscheiden müssen, sondern sich auf einen Mittelweg einigen können.

Kooperativer Bundesstaat

Die herausragende Bedeutung der Finanzordnung im Bundesstaat zeigte sich schon im Parlamentarischen Rat 1948/49. Seine Mitglieder versuchten vergeblich, gegenüber den Alliierten eine unitarisch geprägte Finanzverfassung mit weitreichenden Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes, einer einheitlichen Bundesfinanzverwaltung und einem ausgeprägten Finanzausgleich durchzusetzen. Demgegenüber bestanden die Alliierten auf einer ausgeprägten Dezentralisierung der Finanzverteilung, um eine zu starke Stellung des Bundes zu verhindern. Erst 1969 konnte mit Verfassungsänderungen eine wirklich eigenständige deutsche Finanzverfassung durchgesetzt werden. Sie beruht auf dem Konzept des kooperativen Bundesstaates, der sich in der Zeit zuvor schon ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage herausgebildet hatte. Gleichzeitig wurde die bundesstaatliche Finanzordnung auf das Konzept längerfristiger Planung ausgerichtet und der Konjunkturpolitik zugeordnet. Erstaunlicher- und bedauerlicherweise ließ sich bei der Wiedervereinigung Deutschlands eine Finanzverfassungsreform nicht durchsetzen, obwohl das angesichts der sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Situation von west- und ostdeutschen Ländern dringend nötig gewesen wäre. Das ist der Grund dafür, dass die Finanzordnung Deutschlands auch mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung weiterhin westdeutsch geprägt ist.



Foto:

Prof. Dr. Joachim Wieland
1951 in Bielefeld geboren

2011 – 2017 Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
2007 – 2019 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
seit 2006 Mitglied des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen
2001 – 2007 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
1991 – 2001 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Bielefeld
1989 Habilitation
1984 Promotion an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
1971 – 1977 Studium der Rechtswissenschaft in Bielefeld und Cambridge

Steuerstaat

Die Bundesrepublik Deutschland befriedigt ihren Finanzbedarf ganz überwiegend aus der Erhebung von Steuern. Das hat zur Folge, dass die Steuerstärke von Bund und Ländern maßgeblich für ihre Finanzausstattung und damit für ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten ist.

> Steuerschwächere Länder verfügen im Sozialstaat über weniger politische Handlungsmöglichkeiten als steuerstarke Länder. Steuerschwäche oder Steuerstärke sind aber von der Politik auf Landesebene nur schwer und in begrenztem Umfang zu beeinflussen.

Deshalb kommt der Steuerverteilung im Bundesstaat besondere Bedeutung zu. Die Position der Länder gegenüber dem Bund ist insoweit auch dadurch geschwächt, dass alle wichtigen deutschen Steuergesetze Bundesgesetze sind.

Nur soweit der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat, haben die Länder das Recht zur Steuergesetzgebung. Sie dürfen jedoch keine Steuern erheben, die bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die Steuergesetzgebung der Länder spielt deshalb in der Staatspraxis keine bedeutende Rolle. Dazu trägt nicht zuletzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei. Danach besteht kein Steuererfindungsrecht des Staates. Er ist vielmehr an die in der Verfassung aufgeführten Steuern und Steuerarten gebunden. Diese Rechtsprechung findet zwar im Text des Grundgesetzes keine Grundlage, bindet aber die Verfassungsorgane.

Finanzausgleich

Nicht weniger bedeutsam als die Steuergesetzgebungskompetenz ist für Bund und Länder die Verteilung der Ertragshoheit über die einzelnen Steuern. Vor allem die Länder sind auf eine gerechte Verteilung des Steuerertrags angewiesen, weil sie wenig Gestaltungsmöglichkeiten als Steuergesetzgeber haben und eine Steuerschwäche kaum beeinflussen können.

> Von großer Bedeutung für eine gerechte Finanzordnung sind deshalb sowohl der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite als auch der horizontale Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern.

Die Finanzverfassung gibt vor, dass die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sind, dass ein billiger Ausgleich erzielt wird. In der Staatspraxis haben Bund und Länder es allerdings nicht geschafft, sich über entsprechende Kennzahlen zu einigen. Die aufkommenstärksten Steuern Umsatzsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer stehen als Gemeinschaftsteuern Bund und Ländern gemeinsam zu.

Bundessteuern

Von ihrem Aufkommen hier sind für den Bund vor allem die Verbrauchsteuern wie die Branntweinsteuer, die Schaumweinsteuer, die Alkopopsteuer, die Kaffeesteuer und die Tabaksteuer von Bedeutung. Aus ökologischen Gründen erhalten Steuern auf den Verbrauch von Energie wie die Stromsteuer immer mehr Gewicht. Neben dem Aufkommen der Verbrauchsteuern ist für den Bund vor allem seine ausschließliche Ertragszuständigkeit für die Kraftfahrzeugsteuer und die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer finanziell von Bedeutung. Auf Grundlage des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995 wird der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe erhoben. Da Ergänzungsabgaben nicht befristet werden müssen, hängt ihre Erhebung allein von einem zusätzlichen Finanzbedarf des Bundes ab. Der Solidaritätszuschlag soll den sich aus der Wiedervereinigung Deutschlands ergebenden zusätzlichen Finanzbedarf des Bundes decken, der etwa im Bereich der Sozialversicherung auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands noch in erheblichem Umfang besteht. Das Bundesverfassungsgericht hat auch die mit einer teilweisen Abschaffung der Ergänzungsabgabe verbundene Konzentration auf die Belastung höherer Einkommen ausdrücklich gebilligt, weil sie einen Ausgleich für die seit ihrer Einführung 1968 erheblich erhöhte, degressiv wirkende Umsatzsteuer darstellt. Über die Ergänzungsabgabe hat der Bund die Möglichkeit einen zusätzlichen Finanzbedarf auf Grundlage eigener Regelung zu decken. Die Länder verfügen nicht über vergleichbare Instrumente.

Ländersteuern

Im Bereich der ausschließlichen Ertragshoheit der Länder hat das Aufkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer durch die weitgehende Steuerbefreiung von Betriebsübergängen zur Sicherung von Arbeitsplätzen und als Folge der hohen Freibeträge relativ an Bedeutung verloren. Im vom Gesetzgeber gewollten Ergebnis bleiben deutlich über 90 Prozent der Nachlassfälle erbschaftssteuerfrei. Die Vermögensteuer wird in Deutschland nicht mehr erhoben, seit das Bundesverfassungsgericht 1995 die ungleiche Steuerbelastung von Immobilien und anderen Vermögensgegenständen beanstandet hat. Die Steuererträge der Länder sind durch diese Entwicklungen beeinträchtigt.

Gemeinschaftsteuern

Da das Aufkommen der drei Gemeinschaftsteuern Umsatzsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer weit mehr als die Hälfte der gesamten Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen ausmacht, ist es für eine gerechte Verteilung von herausragender Bedeutung. Sieht man von dem Anteil der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer ab, der gegenwärtig 15 Prozent ausmacht, erhalten der Bund und die Länder jeweils die Hälfte des Aufkommens von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Während die Erträge dieser beiden Steuern stark von der Wirtschaftskonjunktur abhängen, ist das Aufkommen der Umsatzsteuer stabil und nicht zuletzt wegen zahlreicher Steuererhöhungen bislang stetig gewachsen. Das ist nicht unproblematisch, weil die Umsatzsteuer als aufkommensstärkste Steuer regressiv ausgestaltet ist und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen völlig unberücksichtigt lässt. Wer den größten Teil seines Einkommens für den Konsum ausgeben muss, zahlt relativ mehr Umsatzsteuer als Besserverdienende. Das ist eine im Sozialstaat bedenkliche und ungerechte Ausgestaltung des Besteuerungssystems. Für Bund und Länder ist die Umsatzsteuer aber nicht nur eine verlässliche Finanzquelle. Ihre jeweiligen Anteile sind auch in der Finanzverfassung nicht fest vorgegeben, sondern werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates flexibel und nach politischen Verständigungen zwischen Bund und Ländern – häufig als Gegenleistung für ein Entgegenkommen auf anderem Gebiet – immer wieder neu festgesetzt.

Primärer horizontaler Finanzausgleich

Im primären horizontalen Finanzausgleich wird das den Ländern zustehende Steueraufkommen auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Entscheidend ist insoweit das örtliche Aufkommen: Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Die Finanzverfassung geht damit davon aus, dass das örtliche Aufkommen die Wertschöpfung und zugleich die Finanzkraft eines Landes zumindest annähernd widerspiegelt. Da Unternehmen nicht selten in mehreren Ländern tätig sind, schreibt die Verfassung für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer eine Zerlegung des örtlichen Aufkommens durch Bundesgesetz vor, damit alle Länder, auf deren Gebiet die Wertschöpfung stattfindet, am Steueraufkommen beteiligt werden.

Die am örtlichen Aufkommen orientierte Verteilung des Steuerertrags zwischen den Ländern hebt auf deren Wirtschaftskraft ab. Länder mit einer hohen Wirtschaftsleistung erhalten einen größeren Teil am Steueraufkommen als Länder, deren Wirtschaftskraft geringer ist. Das zeigt sich insbesondere zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, aber auch in Westdeutschland zwischen Ländern mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft.



Der Sozialstaat ist gerade in Ländern gefordert, die über geringere Wirtschaftskraft verfügen und in denen typischerweise mehr Sozialleistungen gezahlt werden müssen. Es liegt deshalb nahe, dass die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern sich nicht in der Orientierung am örtlichen Steueraufkommen erschöpfen darf, sondern auch den Finanzbedarf der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben berücksichtigen muss.

Das geschieht zunächst einmal dadurch, dass der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer den einzelnen Ländern grundsätzlich nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zusteht. Die Einwohnerzahl der Länder gilt der Finanzverfassung als Indikator für ihren Finanzbedarf. Dieser Indikator bildet den Finanzbedarf der einzelnen Länder aber nur unzureichend ab. Es liegt auf der Hand, dass Länder je nach Wirtschaftskraft bei gleicher Einwohnerzahl einen durchaus unterschiedlichen Finanzbedarf haben können. Da sich in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung nur wenige große Wirtschaftsunternehmen niedergelassen haben, ist dort die Wirtschaftskraft tendenziell niedriger als in Westdeutschland, die Ausgaben für Sozialleistungen sind dementsprechend tendenziell höher. Über die Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen nach der Einwohnerzahl hinaus ist deshalb ein weiterer Ausgleich der Finanzkraft erforderlich.

Sekundärer horizontaler Finanzausgleich

Der finanzkraftabhängige sekundäre horizontale Finanzausgleich muss sicherstellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder unter Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen angemessen ausgeglichen wird. Dazu mussten finanzkraftstärkere Länder bis 2019 Ausgleichsleistungen an finanzkraftschwächere Länder zahlen. Das stieß zunehmend auf den Widerstand der ausgleichspflichtigen Länder und hat zu mehreren Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geführt. Deshalb ist durch eine Verfassungsänderung das streitanfällige System der Zahlungen von finanzkraftstärkeren an finanzkraftschwächere Länder durch die Gewährung von Zuschlägen zu und die Erhebung von Abschlägen von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer abgelöst worden. Das neue Ausgleichssystem hat den Vorteil, dass finanzkraftstärkere Länder keine Zahlungen aus ihnen zuvor zugewiesenen Anteilen am Steueraufkommen mehr leisten müssen und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass der Widerstand gegen den Finanzausgleich und damit die Zahl der Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht deutlich abnehmen werden.

Der Grundkonflikt zwischen der Autonomie der Länder als Staaten, die für ihre Finanzen und ihren Haushalt selbst verantwortlich sind, und der Solidarität im Bundestaat ist allerdings nicht aufgehoben. Wann die Unterschiede in der Finanzkraft innerhalb des Bundesstaates als nicht mehr angemessen angesehen werden können und ein angemessener Ausgleich sichergestellt werden muss, wie weit also das bündische Prinzip des Einstehen füreinander reicht und wo die Eigenstaatlichkeit und finanzielle Selbstständigkeit der Länder Hilfeleistungen Grenzen setzt, wird sich nie auf den Euro und Cent genau aus der Finanzverfassung ableiten lassen.

Der Finanzausgleich ist innerhalb des durch die Finanzverfassung gesetzten Rahmens immer auch Ergebnis eines demokratisch legitimierten politischen Prozesses. Dabei wird jedoch zu berücksichtigen sein, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Wirtschafts- und Finanzkraft eines Landes nur sehr begrenzt durch politische Entscheidungen beeinflussen lassen.

Der von der Verfassung postulierte Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, der für den deutschen Bundesstaat besonders prägend ist, wird jedoch stets ein relativ hohes Ausgleichsniveau nahelegen. Einheitliche Lebensverhältnisse lassen sich nur mit einer zumindest annähernd einheitlichen Finanzkraft jedes Landes erreichen. Da die Sozialleistungen und die Anforderungen an die Infrastruktur in Deutschland überall gleich sind, muss auch der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder relativ weitgehend sein.

Bundesergänzungszuweisungen

Deshalb hält die Finanzverfassung auch nach der Reform daran fest, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (Bundesergänzungszuweisungen) gewähren kann. Unterschieden wird insoweit zwischen Fehlbetragszuweisungen bei allgemeiner Finanzschwäche eines Landes und Sonderbedarfszuweisungen. Unter Leistungsschwäche ist die mangelnde Fähigkeit eines Landes zu verstehen, mit den nach dem horizontalen Finanzausgleich vorhandenen Mitteln die von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Gründe für eine Leistungsschwäche können eine unterdurchschnittliche Finanzkraft nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs oder Sonderbedarfe bzw. Sonderlasten sein. Mit den Bundesergänzungszuweisungen sieht die Finanzverfassung ein weiteres Instrument zu einer

aufgabengerechten Finanzverteilung im Bundesstaat vor. Durch Bundesergänzungszuweisungen kann sichergestellt werden, dass Finanzschwächen von Ländern nach der Finanzverteilung zwischen den Ländern ausgeglichen werden können. So wird ein höheres Maß an finanzieller Gerechtigkeit erreicht. Dem gleichen Ziel dienen Finanzhilfen des Bundes an leistungsschwache Länder, deren Gemeinden oder Kreise eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen.

Finanzverwaltung

Von Bedeutung für eine gerechte Finanzverteilung ist auch die Organisation der Finanzverwaltung. Ihre Aufteilung zwischen Bund und Ländern entspricht nicht der ursprünglichen Intention des Parlamentarischen Rates, der eine einheitliche Bundesfinanzverwaltung wollte. Dagegen legten jedoch die Alliierten nachdrücklich Einspruch ein, weil sie eine zu große Machtstellung des Bundes verhindern wollten. Der Parlamentarische Rat musste sich dem Einspruch fügen und teilte die Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf. Das ist der historische Grund dafür, dass auch heute neben der Finanzverwaltung des Bundes weiterhin die Finanzverwaltung der Länder steht. Der Weg zu einer einheitlichen Finanzverwaltung des Bundes, den der Parlamentarische Rat ursprünglich beschreiten wollte, dürfte längst versperrt sein.

> Die Finanzverwaltung der Länder macht einen erheblichen Teil der Landesverwaltung aus und stellt sich im Verhältnis zum Bund durchaus als Machtfaktor dar. Eine ausgeprägte eigene Finanzverwaltung stärkt die Länder in den regelmäßigen Auseinandersetzungen über die Aufteilung des gesamtstaatlichen Finanzaufkommens. Solange die Länder über eine eigene Finanzverwaltung verfügen, besteht aber auch ein Anreiz für einen verdeckten Steuerwettbewerb.

Die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen kann etwa dadurch gefördert werden, dass ein großzügiger Steuervollzug durch nur sehr seltene Außenprüfungen in Aussicht gestellt wird. Ein solches Vorgehen können sich naturgemäß finanzstärkere Länder eher leisten als finanzschwache Länder. Das vergrößert tendenziell die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder.



Staatsverschuldung

Gerechtigkeitsfragen wirft auch die Regulierung der Staatsverschuldung auf. Der Staat kann Einnahmen nicht aus der Erhebung von Steuern und anderen Abgaben, sondern auch aus der Aufnahme von Krediten erzielen. Diese Finanzierungsmöglichkeit wird seit 2009 durch das prinzipielle Verbot struktureller Neuverschuldung beschränkt. Dabei hat der Bund für sich selbst die Schuldenbremse deutlich milder ausgestattet als für die Länder. Während der Bund Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) verbuchen darf, ist der Schuldenbremse für die Länder nur dann genüge getan, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Da das BIP in Deutschland 2020 etwa 3,33 Billionen Euro betrug, durfte der Bund in diesem Jahr unabhängig von der pandemiebedingten Notsituation Kredite in Höhe von ca. 11,655 Milliarden Euro aufnehmen. Demgegenüber war den Ländern die Aufnahme neuer Kredite verfassungsrechtlich verboten, wenn man die Notsituation außer Betracht lässt. Wenn der Verfassungsgeber aus nachvollziehbaren Gründen eine strukturelle Neuverschuldung des Bundes in einem bestimmten Prozentsatz vom BIP als vertretbar erscheint, ist nicht zu erkennen, warum die Länder nicht über eine entsprechende Möglichkeit verfügen sollten.

Investitionsfinanzierung

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse geht in Deutschland deutlich über die Defizitregeln des Stabilitätspaktes der Europäischen Union hinaus. Danach ist das Defizit der Mitgliedstaaten auf drei Prozent des BIP und der Schuldenstand auf 60 Prozent des BIP festgeschrieben. Damit ist das finanzwissenschaftliche Konzept der fiscal sustainability umgesetzt. Danach muss sichergestellt werden, dass die Wachstumsrate der Staatsverschuldung dem Wachstum des Produktionspoten-

zials entspricht. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit gebietet aber nicht etwa eine Nullverschuldung, sondern ist bei einer wachsenden Wirtschaft behaftet, wenn die Schuldenquote stabil ist. Die Nachteile der strikten Schuldenbremse des Grundgesetzes haben sich vor Ausbruch der Corona-Pandemie gezeigt: Der Bund hat dank des stabilen Wirtschaftswachstums in den Jahren bis 2019 Haushaltsüberschüsse erzielt. Er hat aber wegen der Schuldenbremse sein längerfristig nachhaltiges Verschuldungspotenzial nicht ausgeschöpft und auf notwendige Investitionen in die Infrastruktur verzichtet.

Mit der Abschaffung der Bindung der Kreditaufnahme des Staates an die Summe der Investitionsausgaben, die nach der Rechtslage vor der Einführung der Schuldenbremse privilegiert waren, ist jeglicher Anreiz für den Haushaltsgesetzgeber beseitigt worden, Investitionen zu tätigen.

Das geschah ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, zu dem der Aufbau Ost nach der Wiedervereinigung Deutschlands sich langsam seinem Ende näherte. Über zwei Jahrzehnte hinweg hatte Deutschland nach 1990 enorme Ressourcen dafür aufgewandt, die Infrastruktur in Ostdeutschland zu modernisieren. Dadurch ist zwar die Staatsverschuldung erheblich angestiegen, es ist aber auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland und Westdeutschland befördert worden. Naturgemäß standen in dieser Zeit weniger Finanzmittel für die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur in Westdeutschland zur Verfügung. Als dann auch wieder in die westdeutsche Infrastruktur investiert werden musste, fiel die staatsschuldenrechtlichen Begünstigung von Investitionsausgaben ersatzlos weg.

Die Reaktion der Politik war voraussehbar: In ihrem Bemühen, die Staatsverschuldung mittelfristig auf null zu reduzieren, verzichteten die Verantwortlichen auf eigentlich dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur, die nur über eine Kreditaufnahme zu finanzieren gewesen wäre. Erhaltungsinvestitionen sind in einer parlamentarischen Demokratie für Politiker schon deshalb nicht sonderlich attraktiv, weil sie von den Wählerinnen und Wählern weniger wahrgenommen und bei den nächsten Wahlen weniger honoriert werden als Neubauten. In Westdeutschland drängen aber vor allem Investitionen in den Erhalt eines guten Zustands der Infrastruktur. Solche Investitionen sind zwar nicht termingebunden. Werden sie aufgeschoben, fällt das zunächst kaum auf. Mittelfristig rächen sich solche Unterlassungen aber. Das lässt sich gegenwärtig in Straßen und Brücken beobachten. Überzeugender ist das »Pay as you use«-Prinzip der Finanzwissenschaft. Danach sollte etwa eine Brücke, die über viele Jahrzehnte genutzt werden kann, von allen Nutzerinnen und Nutzern finanziert werden und nicht nur von den Steuerzahlern, die ihre Steuern zum Zeitpunkt der Errichtung der Brücke an den Staat abführen.

Verfassungsautonomie der Länder

In der von der Finanzverfassung des Bundes vorgegebenen Schuldenbremse liegt ein unzulässiger Eingriff in die Staatlichkeit der Länder. Das Argument der Befürworter des Verbots der Kreditaufnahme für die Länder, die unbegrenzte Verschuldungsfähigkeit sei nicht zum irreversiblen Kernbestand der Finanzautonomie der Länder zu rechnen, überzeugt nicht.

Die Entscheidung, ob und wie ausgestaltet sie eine Schuldenbremse in ihr Verfassungsrecht aufnehmen wollen, gehört zur Verfassungsautonomie der Länder.

Das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes gebietet nur, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen muss. Von einer Verpflichtung der Länder auf eine Schuldenbremse ist nicht die Rede. Gegen eine solche Verpflichtung spricht auch nicht das dem Bundesstaat eigene bündische Einstehen der Glieder des Bundesstaates füreinander, aus dem das Bundesverfassungsgericht unter eng begrenzten Umständen Unterstützungspflichten in Haushaltsnotlagen abgeleitet hat. Es steht dem Bund frei, seine Unterstützung der Länder in Haushaltsnotlagen von der Einhaltung von Haushaltsdisziplin abhängig zu machen, wie er das 2009 durch eine Verfassungsergänzung auch getan hat.

Die Folgen der verfehlten Verpflichtung der Länder auf eine strikte Schuldenbremse seit 2020 zeigen sich in der Notwendigkeit weiterer Verfassungsänderungen. Länder und Kommunen sind in vielen Bereichen auf die Unterstützung des Bundes angewiesen. Vor allem finanzschwächere Länder können manche ihrer Aufgaben nur noch im Zusammenwirken mit dem Bund erfüllen. Nachdem der Bund durch die Einführung der strikten Schuldenbremse den haushaltswirtschaftlichen Spielraum gerade finanzschwache Länder erheblich eingeschränkt hatte, musste er sich in der Folge durch Verfassungsänderungen Raum dafür verschaffen, Länder und Kommunen bei wichtigen Investitionen finanziell zu unterstützen. Das ist angesichts der gegebenen Verfassungsklage konsequent und besser, als dass die Investitionen in finanzschwachen Ländern und Kommunen vollständig unterbleiben. Manche Hilfe des Bundes wie wäre jedoch nicht notwendig, wenn die strikte Schuldenbremse nicht den Handlungsspielraum vieler finanzschwache Länder und Kommunen so stark begrenzt hätte. Das gilt unabhängig davon, dass grundsätzlich eine besser Finanzausstattung finanzschwache Länder geboten wäre. Finanzhilfen des Bundes und Kreditaufnahmen der Länder können eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der Länder und Kommunen nicht ersetzen. Die Vollendung einer gerechten Finanzordnung im Bundesstaat bleibt dementsprechend weiterhin eine dringende Aufgabe.

Ein Gespräch mit
Hansjörg Blöchliger

Besteuerungsrechte im Föderalismus – sinnvoll, aber nicht auf allen Ebenen gewollt

Lieber Hansjörg Blöchliger, nicht jeder kennt die OECD. Deshalb möchten wir direkt zu Beginn die Frage stellen: Was macht die OECD eigentlich für ihre Mitgliedstaaten und deren Bürger? Und wie kommt es, dass sich die OECD für die Bundestaatlichkeit eben in diesen Mitgliedstaaten interessiert?

Hansjörg Blöchliger: Die OECD ist eigentlich nichts anderes als ein Thinktank der Regierungen. Viele Staaten haben ihre eigenen Forschungsinstitute und die OECD ist gewissermaßen ein internationales Politik-Forschungsinstitut. Sie forscht und gibt Politikempfehlungen zu den Gebieten, die für ihre Mitgliedsländer von Interesse sind. Die OECD ist stark von den Bedürfnissen oder Wünschen ihrer Mitgliedsländer getrieben. Für jede einzelne Aktivität in der OECD gibt es ein Komitee, das sich aus Vertretern ihrer Mitgliedstaaten zusammensetzt – das sind aktuell 38 Länder. Und die bestimmen, zu welchen Themen geforscht wird, beurteilen gemeinsam die Berichte und können auch Änderungen einfordern. Warum beschäftigt sich die OECD jetzt ausgerechnet mit der Bundesstaatlichkeit, also der Politik zwischen Staatsebenen, letztlich der Frage, wie soll Föderalismus ausgestaltet werden?

Das war ein recht heißes Thema um die Jahrtausendwende, als viele Staaten ihre gliedstaatlichen Beziehungen zum Teil stark reformiert haben. Es gab eine Welle von Dezentralisierungen und Veränderungen in den Haushaltsregeln.

Und die Mitgliedstaaten haben dann 2004/2005 beschlossen, ein eigenes Komitee für Fragen der Dezentralisierung und der Beziehungen zwischen den staatlichen Ebenen aufzubauen. Das hat den etwas barocken Namen »Network on Fiscal Relations across Levels of Government«, zu Deutsch ungefähr »Netzwerk zu den finanziellen Beziehungen zwischen Staatsebenen«. Aber letztlich geht es einfach um den Finanzföderalismus.

Gerade in der Coronapandemie haben wir wieder gesehen, dass der Föderalismus in Deutschland einen schlechten Stand bei den Menschen hat, dass schnell Unzufriedenheit mit Unterschiedlichkeit entsteht – der Vorwurf der Kleinstaaterei. Im Grunde ist es gefühlt erst besser geworden, als der Bund sich der Sache angenommen hat und es keine Länderabstimmung mehr brauchte. Ist das aus Ihrer Erfahrung und in vergleichender Perspektive mit anderen Bundesstaaten typisch, dass Menschen immer wieder den Sinn der Bundesstaatlichkeit infrage stellen? Oder wird Vielfalt und Unterschiedlichkeit anderswo mehr geschätzt?

Hansjörg Blöchliger: Ich würde die Frage umgekehrt stellen: Warum gibt es überhaupt Föderalismus? Warum lebt ungefähr ein Drittel der Weltbevölkerung in föderalistischen Staaten? Warum sind mehrere sehr große Staaten föderalistisch aufgebaut? Der ursprüngliche Grund für klassische föderalistische Staaten wie die USA oder die Schweiz, war das Bedürfnis, die Vorteile von Diversität mit den Vorteilen von Einheit zusammenzubringen. Dieses Ziel sieht man vor allen in den Verfassungen der klassischen Föderationen – Kanada, USA, die Schweiz. Aber man sieht das auch in den moderneren Föderationen. Wahrscheinlich würde Indien mit seiner unglaublichen Vielfalt nicht anders als in einer föderalen Struktur überleben, wahrscheinlich kann Brasilien nicht anders als in einer halbwegs föderalen Struktur



Dr. Hansjörg Blöchliger
1961 in Zürich geboren

seit 2017 Teamleiter im Economics Department der OECD
2006–2016 Leiter des Netzwerks Fiskalischer Föderalismus, Center for Tax Policy and Economics Department, OECD
2003–2005 Stellvertretender Direktor, BAK Basel Economics
1999–2003 Ökonom, Direktion für öffentliche Verwaltung und territoriale Entwicklung, OECD
1995–1999 Lehrbeauftragter für Wirtschaftswissenschaften, Universität Basel
1994 Doktor in Wirtschaftswissenschaften, Universität Basel
1988 Master, Universität Zürich

OECD
Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist eine internationale Organisation mit 38 Mitgliedstaaten, die sich der Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtet fühlen.

Foto:

funktionieren. Föderationen sind also daraus entstanden, dass es Unterschiede gibt. Wenn sie das jetzt auf die gegenwärtige Situation, die Diskussionen, die in Deutschland, aber nicht nur in Deutschland laufen, also diese Sehnsucht nach Einheitlichkeit – einheitlich für alle entscheiden, überall sollen dieselben Regeln bestehen, wir wollen alle gleich behandelt werden –, diese Sehnsucht steht dem föderalen Prinzip natürlich entgegen. Wenn sie einen Föderalstaat haben, gibt das den Gliedstaaten sehr viel Macht oder sehr viel Entscheidungsmöglichkeiten, und das steht notwendigerweise diesem Bedürfnis nach Einheitlichkeit entgegen. Natürlich gibt es dann Konflikte: Man ist nicht zufrieden mit dem, was rauskommt. Mein Gegenargument lautet:

> Wie diese einheitliche Lösung aussehen soll,
> darüber ist man sich ja gerade nicht einig, und
> deshalb sind genau diese Unterschiede da!
> Alle wollen zwar eine einheitliche Lösung, aber jeder
> und jede will eine andere einheitliche Lösung.

Die Bayern wollen was anders als die Berliner, und die Hamburger wollen was anderes als die Niedersachsen. Der Vorteil des föderalen Systems ist eben, dass es solche Unterschiede auffangen kann und dass man das ausdiskutiert, bis man zu einer Lösung kommt.

Was heißt das, noch mal bezogen auf die Coronapandemie?

Hansjörg Blöchliger: In Frankreich wurde die Situation ganz anders angegangen als in Deutschland. Da wurde, einfach gesagt, durchregiert und wenig Rücksicht darauf genommen, dass die Situation in den Städten, auf dem Land, im Süden und im Norden eigentlich ziemlich unterschiedlich war. Dieses einheitliche Vorgehen hat zu genauso viel Unzufriedenheit geführt. Es wurde nie diskutiert, was man machen sollte, wie man gemeinsam zu einer guten Lösung kommt. Da hat Deutschland, meiner Meinung nach, eine recht gute, vorsichtige und wirklich abgestimmte Politik verfolgt, gerade weil alle miteinander geredet haben. Föderalismus ist eben auch dieses Miteinanderreden. Am Anfang weiss ja niemand, wie die beste Lösung aussieht. Das hat geholfen, dass man diskutiert hat, was einerseits sinnvoll war und andererseits von den Leuten auch halbwegs getragen wurde – dass natürlich immer welche unzufrieden sind, ist logisch. Aber die Unzufriedenheit hat nichts damit zu tun, dass es dezentralisierte Entscheidungsmechanismen gibt, sondern eher umgekehrt: Die Dezentralisierung, die gliedstaatliche Mitbestimmung hat geholfen, dass man diese unterschiedlichen Meinungen und Richtungen miteinander abstimmen und experimentieren konnte. Das ist für mich ein ganz wesentlicher Punkt, den ich selbst in Frankreich während der Pandemie miterleben konnte: Die Diskussion fand statt in Deutschland, sie fand kaum statt in Frankreich.

Das ist ein sehr anschauliches Beispiel für den Vergleich mit dem politischen Handeln in einem Zentralstaat, vielen Dank. Aus der anderen Perspektive – Sie haben es schon angesprochen mit Blick auf die Schweiz, die Vereinigten Staaten und Kanada als klassische Föderalstaaten – gibt es immer wieder die Diskussion, ob Deutschland überhaupt ein richtiger Bundesstaat ist, weil hier das Modell eines kooperativen Bundesstaates im Vordergrund steht. Immer wieder haben wir die Diskussion um mehr Wettbewerbsföderalismus. Wie beurteilen Sie das?

Hansjörg Blöchliger: Föderalistisch ist man, wenn man sich föderalistisch nennt. Das steht in den Verfassungen und hat wenig mit Dezentralisierung zu tun. Es gibt unitaristische Staaten, die sind dezentralisierter als föderale Staaten. Wenn wir Schlüsselindikatoren wie Ausgaben- oder Steuerdezentralisierung nehmen, dann ist zum Beispiel Schweden oder Finnland deutlich dezentralisierter als Deutschland. Die OECD übernimmt, wie sich die Länder als solche bezeichnen. Und die berufen sich dann in der Regel auf das, was in der Verfassung steht. Es gibt zum Beispiel eine alte Diskussion mit Spanien: Wir bezeichnen Spanien als quasi föderalistisch, weil die Spanier sich selber als nicht föderal bezeichnen, obwohl sie eines der dezentralisiertesten Länder der Welt sind. Die Frage Wettbewerbs- versus kooperativer Föderalismus haben wir uns mal mit einem verfassungsökonomischen Projekt angeschaut. Einfach gesagt, wir haben die Verfassungen von 15 föderalistischen und quasi föderalistischen Staaten untersucht, um festzustellen, wie zentralisiert, wie unitaristisch, wie wettbewerbsföderalistisch, wie koordinativ-föderalistisch die sind. Wir haben vor allem geschaut, wie sich das über die Zeit entwickelt hat: Wie haben sich die Finanzverfassungen dieser Föderationen zwischen 1913 und 2016 verändert? Was wir festgestellt haben, ist, Deutschland hat den Föderalismus mit der meisten Kooperation zwischen den Gliedstaaten. Die deutsche Verfassung sieht so viele Mechanismen vor, die eine Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern verlangen, die höher sind als in jeder anderen Föderation. Das ist einer der Gründe, warum es in Deutschland so lange dauert, bis Reformen durchgeführt werden, bis alle im Boot sind. Das ist institutionell, verfassungsmäßig so abgesichert. Um die Frage zu beantworten: Ja, Deutschland hat einen sehr stark kooperativen Föderalismus, der sich in fundamentalen Aspekten vom Wettbewerbsföderalismus der USA, Kanada, der Schweiz unterscheidet.

Das heißt doch aber in einer Zeit, in der die Notwendigkeit für Deutschland besteht, sich schneller zu verändern, schneller zu transformieren – Stichwort Klimaschutz, aber auch andere gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen, wo Deutschland momentan allenfalls sich im Mittelfeld wiederfindet –, muss man entweder darauf hoffen, dass alle diese Einsicht teilen oder muss man diese kooperativen Elemente etwas zurückschneiden oder eher die Aufgaben klarer und eindeutiger den einzelnen Ebenen zu ordnen?

Hansjörg Blöchliger: Letzteres ist nicht richtig. In der Schweiz sind beispielsweise die Kompetenzen deutlich klarer getrennt. Jede Staatsebene hat ihre Autonomie, auch der Bund hat seine Autonomie, und dort, wo er sie hat, kann er viel schneller entscheiden als zum Beispiel in Deutschland. Auch in den USA sind die Aufgabenbereiche und Kompetenzen viel klarer zugeteilt. Muss man das in Deutschland ändern, wenn es jetzt um entschlossene politische Schritte in Fragen des Klimaschutzes und der Digitalisierung geht? Jedenfalls werden wir die Politikverflechtung auch beim Klimaschutz und in der Digitalisierung merken. Die Energiewende in Deutschland hängt zum Beispiel mit Netz-Fragen zusammen, also die Elektrizitätsnetze, die umgestaltet werden müssen, um die Windenergie vom Norden in den Süden zu transportieren. Das verlangsamt sich im Moment, weil die Länder die Möglichkeit haben, dass zu verzögern oder zu verhindern.

Wenn man in diesem Bereich etwas vorwärtsbringen will, dann ist effektiv die Frage, wie verändert man die Mitsprachemöglichkeiten des Bundes und der Länder in bestimmten Politikfragen. Wie entflechtet man Kompetenzen?

Wenn wir auf Europa blicken, dann kann man sicherlich sagen, dass die Europäische Union mit einer einheitlichen Währung, den Grundfreiheiten und allem, was wir gegenwärtig erleben, bei Weitem nicht mehr einfach nur ein Staatenbund ist, sondern mehr und zumindest auf dem Weg zum Bundesstaat zu sein scheint. Was würden Sie als Föderalismusexperte zu diesen Vereinigten Staaten von Europa, von denen Winston Churchill seinerzeit sprach und keiner so richtig weiß, ob er es ernst meinte oder nicht, sagen? Haben wir die schon? Sollen wir die wollen gerade mit Blick auf das, was Sie gesagt haben: einerseits wichtiger gemeinsamer Aufgaben, andererseits viele Veto-Player? Wie schätzen Sie das ein?

Hansjörg Blöchliger: Wir haben am Anfang gesagt, es gibt die unterschiedlichsten Föderalismen, selbst verfassungsmäßig sind die Unterschiede groß. Man müsste deshalb schauen, was sind die Minimalfaktoren, die Föderalismus ausmachen, welche Eigenschaften machen einen Staat föderalistisch? Das ist zuerst der gemeinsame Binnenmarkt. Dazu kommen gewisse Besteuerungskompetenz auf der supranationalen Ebene, also auf Ebene der EU. In jedem föderalistischen Staat hat der Bundesstaat seine eigenen Besteuerungskompetenzen, die ihm eine eigenständige Finazpolitik erlaubt. Das sind vielleicht die Grundstrukturen von Föderalismus.



Und ganz grundlegend für einen funktionierenden föderalistischen Staat ist heute eine Art Finanzausgleich. Der Finanzausgleich ist das Gegenstück zur Autonomie. Politisch ist Finanzausgleich quasi die Rettung des Föderalismus.

Diese Punkte sind sehr politisch und ich möchte mich da gar nicht zu weit einlassen. Wir sind noch nicht an diesem Punkt, gerade weil selbst grundlegende Aspekte einer Föderation wie komplette Mobilität, ein einheitliches Sozialsystem, ein vollständiger Binnenmarkt, weil selbst die noch nicht erfüllt sind. Ich kann dazu nur sagen, eine föderale Lösung ist sicher eine sinnvolle Lösung.

Ich fand immer bemerkenswert, dass die Länderparlamente in Deutschland, die natürlich in vieler Hinsicht vollwertige Parlamente sind, das elementare Besteuerungsrecht, das ein Parlament ja auch auszeichnet, eigentlich nicht wollen. Bei der Grunderwerbsteuer gibt es das und da wird es dann auch oft intensiv genutzt, aber darüber hinaus stehen die Parlamentarier der Länder dem skeptisch gegenüber. Den schweren Job soll lieber wer anders machen. Das Europäische Parlament war in der Diskussion zur Eigenmittelreform, also vor fünf, sechs Jahren, geradezu scharf darauf, eigene Einnahmen kriegen zu können – nicht nur wegen des Geldes, sondern eben auch mit dem Argument, das Band zwischen dem Parlament und den Bürgern enger zu knüpfen. Das finde ich schon bemerkenswert im Gegensatz dazu, wie das in den Ländern in Deutschland gesehen wird.

Hansjörg Blöchliger: Das ist ein ganz wichtiger Punkt, den Sie hier ins Spiel bringen. Diese Besteuerungsmacht erlaubt es, Parallelen zwischen Europa und den Föderalstaaten in Europa zu ziehen, insbesondere Deutschland. Das Europäische Parlament und ein deutsches Länderparlament haben eine große Gemeinsamkeit: Sie haben praktisch keine Besteuerungsrechte. Das sind reine Ausgaben-Parlamente. Die bekommen ihr Geld über Transfers, das läuft entweder über die Steuerteilungssysteme in Deutschland oder es sind die Beiträge, die die einzelnen Staaten der EU zuweisen. Die Diskussion in diesen Parlamenten läuft ausschließlich über die Ausgaben.

Es gibt viele Föderalismustheoretiker, die sagen, Föderalismus zeichnet sich durch einen einzigen Aspekt aus: Besteuerungsrechte. Die fehlen sowohl auf der Länderebene wie auf der europäischen Ebene. Das gibt eine ganz andere Dynamik in den Parlamenten, wenn sie auch über Steuern reden.

Die Dynamik im EU-Parlament ist letztlich ähnlich wie im deutschen Länderparlament. Es wird um Ausgaben gerungen. Es wird geschaut, dass man die Ausgaben maximieren kann. Die einen wollen mehr für Sozialhilfe, die anderen mehr Bildung, die dritten mehr für Infrastruktur ausgeben. Aber letztlich sind sich alle einig: mehr ausgeben. Dass die Länder-Parlamente weitgehend Ausgaben-Parlamente sind, hat politische Gründe: Da sind einerseits die Parlamentarier, die gar keine Besteuerunsrechte wollen, weil sie sonst zur Rechenschaft gezogen werden. Wenn sie das Geld schlecht ausgeben und dafür die Steuern erhöhen müssen, dann müssen sie dafür geradestehen. Das gilt sowohl für die Länderebene wie die Europaebene. Wobei ich in der Tat denke, dass das Europaparlament dynamischer ist, einfach deshalb, weil es relativ neu ist, und seine Ausgabenkompetenzen noch viel kleiner sind als von einem Länderparlament. Und andererseits geben die alteingesessenen Institutionen nicht gern Besteuerungsrechte ab – weder der Bund an die Länder noch die Staaten an die EU. Das geht allenfalls dann, wenn neue Steuern zur Diskussion stehen, etwa Klima-Abgaben. Insgesamt gibt es derzeit eine recht stabile Mehrheit, sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene, die keine Länder-Besteuerungsrechte will, selbst wenn das finazpolitisch sinnvoll sein kann, wie das OECD Netzwerk zum Finanzförderalismus herausgefunden hat.

Wir haben gesehen, dass die Europäische Union durch die Coronakrise wieder stärker geworden ist, selbst wenn es auf dem ungewöhnlichen Weg über das Fiskalische passiert ist, über die enorme finanzielle Innovation, dass die EU sich jetzt gemeinsam verschuldet – was vorher völlig unmöglich schien. In Deutschland sehen wir jetzt schon die seltsamsten Auswüchse dieser Diskussion. Denn die Ampelkoalition hat sich entschieden, die Schuldenbremse beizubehalten, und wird sich sicherlich nicht entscheiden, großartige Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen vorzunehmen. Sie hat aber viele zusätzliche Investitions- und Ausgabenbedürfnisse, gerade im Infrastrukturbereich. Die sagen sich jetzt, so scheint es: Wenn wir selber uns nicht zusätzlich verschulden können, dann versuchen wir doch das europäische Schuldeninstrument. Ob das jetzt so kommt oder nicht, es zeigt dennoch: Da können sich auf ganz seltsamen Wegen tatsächlich noch mehr Elemente einer stärkeren EU herausbilden?

In der Tat scheinen die neuen EU-Wiederaufbau-Fonds gleichmässiger auf die einzelnen Staaten verteilt zu werden. Dann steigt auch die Bereitschaft, sich dafür gemeinsam zu verschulden. Plötzlich sehen Deutschland oder andere reichere Staaten, dass man mehr für die Infrastruktur ausgeben kann, finaziert durch die EU. Mit der neuen Verschuldungsmöglichkeit ist vielleicht eine gewisse förderale Dynamik in die EU hineingekommen.

Er ist wirklich zu hoffen, dass dem dann auch eine Governance irgendwann folgt und die Rechenschaftspflicht stärkt. Vielen Dank für das Gespräch.

Matthias Woisin

Der weite Weg zum Jahrbuch für öffentliche Finanzen

»Ihr habt den Finanzern wieder das Schreiben beigebracht«

Das schöne Kompliment, wir hätten den Finanzern – namentlich aus den Verwaltungen – wieder das Schreiben beigebracht, kam irgendwann von dem strengen Hubert Schulte, lang erfahrener Haushaltsdirektor und Staatssekretär in Hamburg, Bremen und Berlin. Heute erscheint das Jahrbuch für öffentliche Finanzen im 14. Jahrgang, gemausert zur Fachzeitschrift mit zweimaligem Erscheinen im Jahr, mit einem jährlichen Workshop in der Universität Leipzig, der einen festen Platz im Terminkalender der überschaubaren Fachgemeinde hat. Die Präsentation neuer Ausgaben ist immer ein beliebter Szenetreff, sei es in Berlin oder in einer Landeshauptstadt.

Die Gründung des Jahrbuchs war keine leichte Geburt, sondern Frucht einer langen Konfliktgeschichte, eines wilden Jahrzehnts vor der Finanzkrise von 2008. Den frühen Höhepunkt dieses Jahrzehnts bildete der Kampf um den Finanzausgleich, in dem 2001 die Wettbewerbsföderalisten mit dem Maßstäbegesetz an ihre Grenzen kamen.

Das **Jahrbuch für öffentliche Finanzen (JöFin)** ist ein halbjährlich erscheinender Sammelband, welcher einen umfassenden Sachstandsbericht einschließlich einer aktuellen kritischen Bewertung zur finanz- und haushaltspolitischen Lage von Bund, Ländern und Gemeinden gibt.
Dabei ist das Jahrbuch ein interdisziplinär angelegtes Werk, welches die Politik-, Verwaltungs-, Sozial,- Rechts- und Wirtschaftswissenschaften umfasst. Bezüge zur Staatspraxis sollen nicht nur den Aktualitätsgehalt, sondern auch den praktischen Nutzen des Sammelbandes unterstreichen. Die beiden Jahrbücher haben indes eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung.
↑ www.laenderfinanzbericht.de

Die Urheber des Jahrbuchs eint berufsbiografisch diese solide Konflikterfahrung um die Verteidigung der Finanzverfassung und des kooperativen Föderalismus. In diesem Beitrag blicken wir zurück auf die finanzpolitischen Machtkämpfe und akademischen Kontroversen auf dem Weg zum »Jahrbuch für öffentliche Finanzen«.

Publizistisches Trommelfeuer der Wettbewerbsföderalisten

Kaum noch präsent ist heute die aufregende Zeit, mit der die Ära von Helmut Kohl zu Ende ging. Längst vor der Bundestagswahl 1998 tobte ein weltanschaulicher und politischer Machtkampf zwischen dem Unionslager und der rot-grünen Oppositionskraft. Nachdem die Bundesbank den Einheitsboom 1992 mit einem Leitzins von 8,75 Prozent brutal beendet hatte und Mitte der 90er Jahre auch noch die Finanzkrise der asiatischen Tigerstaaten hinzutrat, geriet die Bundesregierung immer stärker unter Handlungsdruck. Bundesfinanzminister Waigel (CSU) verfolgte schon frühzeitig das Konzept einer harten Austeritätspolitik mit Ausgaben- und Steuersenkungen. 1997 gelang ihm die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und die seitherige Nichterhebung der Vermögensteuer. Aber seine Steuerreform mit rund 40 Milliarden DM Mindereinnahmen scheiterte am Widerstand der SPD-regierten Länder mit ihrer Mehrheit im Bundesrat unter der entschlossenen Führung von Oskar Lafontaine. Das galt den Konservativen nicht ganz zu Unrecht als eine unerhörte Herausforderung der Bundesstaatlichkeit, als eine »Blockade«, die der Länderbank nicht zukam.

Die sonst an ihren ruhigen Winkel gewöhnten Freunde des Föderalismus erlebten ein publizistisches Trommelfeuer wie nie zuvor. Tonangebend war Otto Graf Lambsdorff »Die Länder stoppen – weg mit der Macht des Bundesrates« (SZ 8.8.1997), mit seinem »Plädoyer für einen echten Föderalismus« (SZ 1.9.1997), »Für einen wettbewerblichen Föderalismus in Deutschland« (FAZ 5.2.1998) und vor allem mit dem



Foto: Stiftung Historische Museen Hamburg / Elke Schneider

Dr. Matthias Woisin
1955 in Hamburg geboren

Leitender Regierungsdirektor a.D. Nach mehr als zwölf Jahren als Finanzreferent wechselte er 2008 als Abteilungsleiter in das Amt für Haushalt und Aufgabenplanung der Finanzbehörde Hamburg. Seit 2021 ist er im Ruhestand. Vom Deutschen Städtetag wurde er mit der Freiherr-vom-Stein-Medaille ausgezeichnet.

»Manifest« der Friedrich-Naumann-Stiftung »Wider die Erstarrung in unserem Staat« (4.2.1998). Aber auch andere waren fleißig, wie Erwin Teufel: »Gleichmacherei statt Solidarität« (FAZ 19.12.1997), und Ernst Benda: »Blumenpflücken bei voller Fahrt?« (Handelsblatt 24.2.1998). Die politische Grundidee des Steuerwettbewerbs brachte der Journalist Patrick Welter auf den Punkt, denn ihm schien eine Steueroase Saarland immerhin als Second-best-Lösung, wenn der Bundestag zu echten Steuerentlastungen nicht in der Lage sei (Handelsblatt 26.2.98).

In diesem Konzert, das den Begriff der Autonomie als Länder- und Steuerautonomie in einem dauernden Loop bespielte, durften natürlich auch die Wissenschaftler mit Trompeten (»Wettbewerb«) und Tschinellen (»Anreiz« und »Fehlanreiz«) nicht fehlen. Ihr Ansatzpunkt war der Länderfinanzausgleich. Den Anfang machte ein Gutachten im Auftrag der Landesregierungen von Bayern und Baden-Württemberg von Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt (präsentiert in München am 15.10.97). Der Witz war am Ende die Verknüpfung von Grenznutzen mit dem »Halbteilungsgrundsatz«, den Paul Kirchhof als Verfassungsrichter erfunden hatte und der schon bei der Beseitigung der Vermögensteuer hilfreich war. Im Kontext innerstaatlicher Finanzverteilung war beides eine Art akademischer Dadaismus, wurde aber völlig humorfrei vorgetragen.

Die beteiligten Landesminister der Empfängerländer sahen sich in ihrer Arbeit verhöhnt als anreizgesteuerte Triebtäter, die sich bei jeder Kabinettsvorlage nur von der Optimierung ihrer Ausgleichsergebnisse leiten ließen.

Öffentlicher Widerspruch blieb dennoch die Ausnahme – wie etwa »die Wut über den verlorenen Groschen« (FR 12.3.98) von Wilma Simon, damals Finanzministerin in Brandenburg, oder von Hartmut Perschau (Wirtschaftsdienst 26.2.98).

Erfolgreiche Abwehr des marktradikalen Angriffs

Die angegriffenen Länder organisierten zwar erfolgreich den fachlichen Widerstand, aber publizistisch waren sie klar im Nachteil. Wenigstens die allfälligen Tagungen in Loccum im Oktober 1998 oder der Friedrich-Ebert-Stiftung im Juni 1999 ließen in der direkten Konfrontation – etwa mit Otto-Erich Geske – die argumentative Schwäche der besonders aggressiven Fraktion der Wettbewerbsföderalisten deutlich werden.

Ein kurzer Moment in der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts am 22. September 1999 in Karlsruhe erhellte, dass die Sache für die Klageländer – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – dennoch nicht zum Sieg führen würde. Vor dem erhöht sitzenden Verfassungsrichter Paul Kirchhof – ohnehin von beeindruckender Körpergröße – stand der Bevollmächtigte der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Stefan Korioth, junger Professor der Universität in Greifswald, und wurde nun von weit oben herab einem strengen Verhör ausgesetzt. Doch dem Befragten gelang nicht nur die überzeugende Beantwortung aller Fragen und Nachfragen, sondern er nutzte mit kühler Gelassenheit die Chance, mit jeder Antwort die Positionen der angreifenden Länder zu zerlegen – eine atemberaubende Performance und unvergesslich für alle Anwesenden. Respekt gebührt der exzellenten bayerischen Hochschulpolitik, denn kurz darauf erfolgte mit einer Selbstverständlichkeit, die den verschlafenen Fakultäten im Norden abgeht, der Ruf an die Ludwig-Maximilians-Universität nach München.

Dass es den angegriffenen Ländern danach gelang, fristgerecht einen eigenen Gesetzentwurf zum Maßstäbegesetz im Bundesrat einzubringen und damit dem Bundesentwurf eine Alternative gegenüberzustellen, war eine große Kooperationsleistung des legendären Elf-Länder-Kreises unter Führung des niedersächsischen Finanzministeriums und von Uwe Berlit.

Der marktradikale Angriff unter der Losung des Wettbewerbsföderalismus wurde 2001 in vollem Umfang abgewehrt, der Länderfinanzausgleich technisch verfeinert und abgesichert sowie mit Geltungskraft von 2005 bis 2020 versehen. Rückblickend muss man sagen, dass er während dieser Zeit reibungslos und wie vorausberechnet funktioniert hat. Von dieser Niederlage haben sich die Anreiztheoretiker bis heute nicht erholt.

Das Maßstäbegesetz, das heute ohne praktische Bedeutung als eine Art Kalkablagerung im Adergeflecht der Finanzgesetzgebung allmählich in Vergessenheit gerät, hatte aber durchaus einen guten praktischen Sinn. Denn es lieferte das Thema für die spannende Dissertation des jungen Berliner Politikwissenschaftlers Henrik Scheller.

Akademische Erstarrung – politisches Diskursfieber

Der Elf-Länder-Kreis hatte sich ursprünglich in lockerer Formation gefunden in der Abwehr des Defizit- und Sanktionsdiktats, das der Bund aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ableitete. Es gelang, in einer Sonder-Finanzministerkonferenz (23. Oktober 1997 in Bonn) das drohende Einvernehmen über ein Eckwertepapier zu verhindern, das der bayerische Finanzminister Huber unter dem Merksatz »Der Sünder muss zahlen« verhandelte. Das Thema blieb dann bis 2004 in der Schublade.

Die fachliche und politische Kooperationserfahrung bei diesen Kontroversen war ebenso erfolgsträchtig wie persönlich beglückend. Daraus erwuchs später der Wunsch, solcher Erfahrung einen kommunikativen und vor allem dauerhaften Ort zu geben. Denn ein solcher Ort wurde angesichts der Kommunikationsblockaden vermisst. Die akademische Volkswirtschaftslehre in Deutschland – und nur in

Deutschland – hatte sich mit dem zur politischen Theorie hypostasierten Grenznutzenansatz unempfindlich gemacht gegen jede praktisch erfahrbare Wirklichkeit. Die Finanzwissenschaft war in der Breite auf dem Rückzug vor dieser mathematisierten Volkswirtschaftslehre und ihren abstrakten Modellwelten. Am Ende hatte der Lehrstuhl von Thomas Lenk in Leipzig ein akademisches Monopol auf Finanzausgleichsthemen, weil seine Tabellen in den Verwaltungen als zuverlässig handwerksgerecht akzeptiert waren. Seine Kritik an den Grenzabschöpfungsquoten musste der Sachverständigenrat in seinem Gutachten zumindest zur Kenntnis nehmen.

Die ehedem führende Fachzeitschrift, das ehrwürdige »Finanzarchiv«, hatte sich Mitte der 90er Jahre vom deutschen Sprachraum verabschiedet und damit auch von den Praktikern in den Verwaltungen.

> Die akademischen Institutionen, die dem Finanzföderalismus den lebendigen Diskurs ermöglichen und pflegen sollten, befanden sich in esoterischer Erstarrung.

Aber in der politischen Welt ging es hoch her, sie lag geradezu im Diskursfieber, denn es ging so vieles durcheinander in der Republik.

Falsifizierung durch Umsetzung

Nach dem unrühmlichen Abgang von Oskar Lafontaine war für die Regierung Schröder der Weg frei, etwas Unerwartetes zu tun: nämlich die marktradikalen Ideen der oppositionellen Union durch Umsetzung zu falsifizieren. Das betraf zunächst die mehrstufige Steuerreform, die größte Steuersenkung aller Zeiten, die am Ende einen Fiskalschaden von mehr als 220 Milliarden Euro verursachte. Das Ergebnis war alles andere als Wachstum, schon gar keine »Selbstfinanzierung« für die Haushalte, sondern es begann die Schlacht um private Besitztitel, die bis heute andauert. Das politisch Ergreifendste war aber der Beginn am 14. Juli 2000, als im Bundesrat mit den Stimmen Berlins – Bürgermeister Eberhard Diepgen (CDU) hatte kurzfristig noch einige weitere Steuerausfälle durchgesetzt – das Gesetzespaket gegen die Union beschlossen wurde. Diese Niederlage saß und fraß am Ehrgefühl der Union. Und ihre Finanzminister beschlich das sichere Gefühl, am Kassenschalter zu den Hauptbetroffenen zu zählen. Als dann noch die Dotcom-Krise 2001 hinzutrat, waren die Haushalte so unter Wasser, dass sogar ein »blauer Brief« aus Brüssel kam.

Gleichzeitig lief das Projekt »Gemeindefinanzreform«, mit dem die Langzeitarbeitslosen aus der gemeindlichen Sozialhilfe in die finanzielle Obhut des Bundes geraten sollten. Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zu »Hartz IV« war die größte Sozialreform der Nachkriegszeit und wurde auch zur größten Mischfinanzierung aller Zeiten im Umfang von mehr als 40 Milliarden Euro. Zur Überraschung interessierter Zeitgenossen waren die Gemeinden nicht bereit, dafür auch nur einen Teil der Gewerbesteuer zu opfern. Sie waren gut beraten – und wenn es um eindrucksvolle Darstellung der kommunalen Verarmung ging, konnte und kann sich die kommunale Familie fachlich auf Martin Junkernheinrich, damals Professor an der Universität Trier, verlassen.

Intellektuelle Gegenwehr

So richtig auf Touren kam das große Projekt der Gemeindefinanzreform aber erst nach der Wahlniederlage von Sigmar Gabriel in Niedersachsen am 2.2.2003, die der Union endlich die Blockademacht im Bundesrat brachte. Zum Sieg in der Bundestagswahl hatte es zuvor noch nicht gereicht. 2003 lief im Getöse der Agenda 2010 auch die erste Föderalismuskommission vom Stapel, die 2004 an Substanz-, Ergebnis- und Ideenlosigkeit scheiterte. Das lag auch daran, dass sich seither und fortan allein die Staatskanzleien unter Ausschluss der Fachministerien zuständig sahen. Damit die Diskussionskultur zumindest unter den Finanzreferenten lebendig blieb, veranstaltete dieser Kollegenkreis seit Februar 2004 bis Mai 2005 einen »Gesprächskreis Deutsche Einheit« wechselnd in den Landesvertretungen in Berlin, zu dem kundige Zeitgenossen wie Udo Knapp oder der Autor Uwe Müller (»Die Welt«) eingeladen wurden.

Die bereits gescheiterte Föderalismusreform wurde 2005 von Franz Müntefering und Edmund Stoiber reanimiert, weil sie als gut geschmierte Gleitbahn in das großkoalitionäre Bündnis unter Angela Merkel tauglich erschien. Für den normalen Gang der Gesetzgebung taugte das Werk dann allerdings nicht, deshalb leuchtete den Fachverwaltungen der Länder der Verzicht auf den ersten Durchgang im Bundesrat unmittelbar ein. Fachlich erzeugte sie unter der Parole der »Entflechtung« gestörte Verwaltungskooperationen und zusätzliche Bürokratie, vom Strafvollzug bis zum Beamtenrecht.

> Als sich auf Druck der FDP noch eine weitere Föderalismuskommission anschließen sollte, war klar, dass die Wettbewerbsföderalisten auf Revanche aus waren.

Am 15.12.2006 erfolgte die Einsetzung unter dem Vorsitz von Peter Struck und Günther Oettinger.

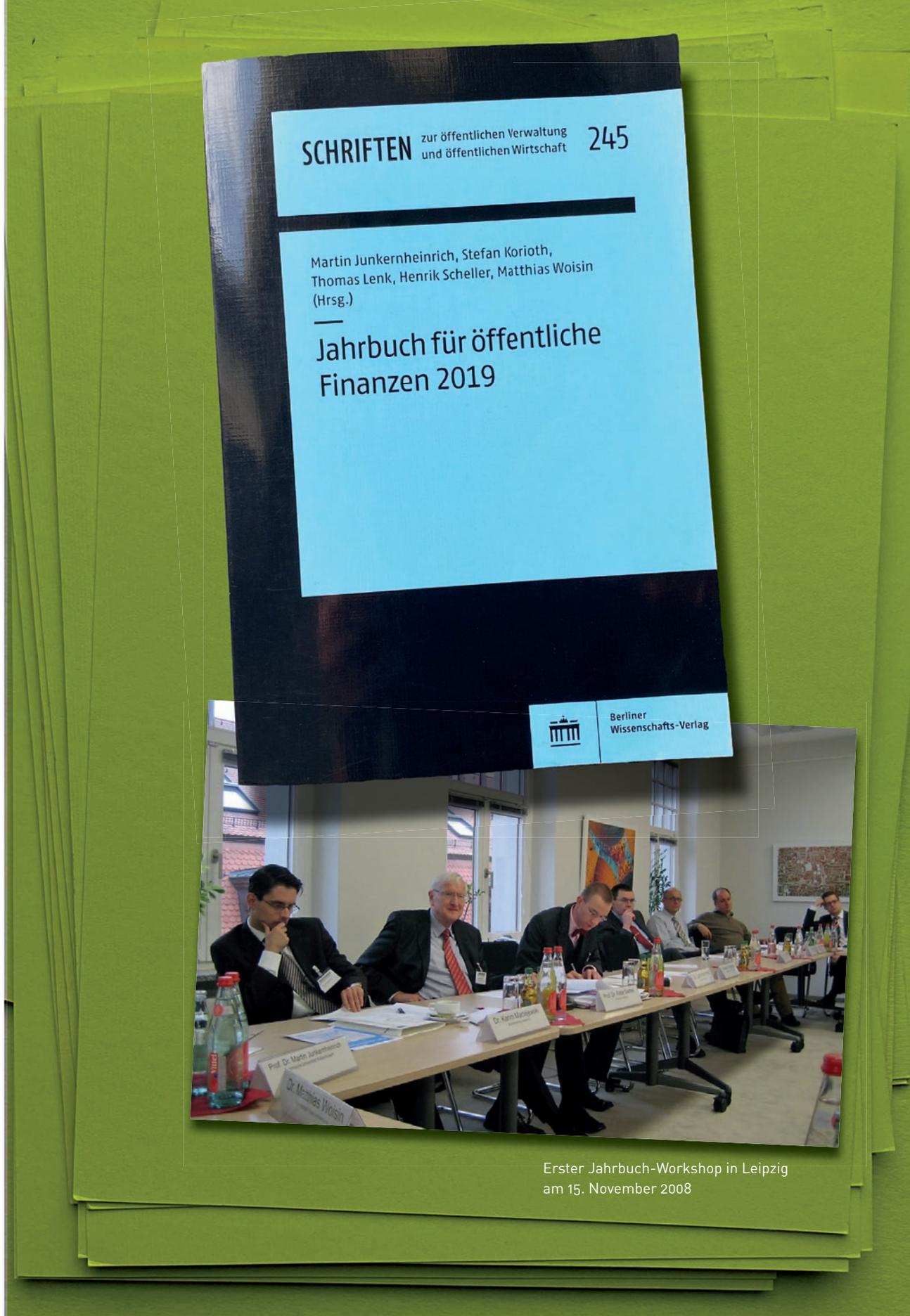
Diesmal sollte es aber zu einer intellektuellen Gegenwehr kommen. In den Monaten April 2007 bis Oktober 2007 entstand der rückblickend erstaunlich kreative Sammelband »Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch« in der Herausgeberschaft von Junkernheinrich, Scheller und Woisin. Öffentlich präsentiert wurde der Band am 24.10.2007 im Deutschen Städtetag in Berlin durch Hauptgeschäftsführer Stephan Articus. In Hamburg übernahm Finanzsenator a. D. Wolfgang Peiner die Präsentation, die in der Hamburger Universität stattfinden musste, weil die Finanzbehörde dafür kein Ort sein wollte. Es war auf jeden Fall für alle Beteiligten eine euphorisierende Produktionserfahrung, die nach möglichst jährlicher Wiederholung rief.

Auch die zweite Föderalismuskommission war qualitativ so enttäuschend wie die erste, brachte aber zur Verblüffung des Publikums am Ende noch die Schuldenbremse hervor.

Das Projekt »Jahrbuch für öffentliche Finanzen«

So kam es am 14.11.2008 zum ersten Workshop in Leipzig am Lehrstuhl von Thomas Lenk, wo vor allem das Konzept zur Haushaltsberichterstattung der Länder diskutiert und beschlossen wurde. Den Titel des Projekts »Jahrbuch für öffentliche Finanzen« steuerte der Verfassungsjurist Peter Selmer, Universität Hamburg, bei, die Herausgeberschaft lag bei Junkernheinrich, Korioth, Lenk, Scheller und Woisin, der Verlag war und blieb der Berliner Wissenschaftsverlag. Es gab dazu umfangreiche und bis heute lesenswerte Konzeptpapiere. Aber Dr. Jürgen Michalk, zuständiger Referatsleiter im BMF und von Beginn an dabei, gestand später seine anfängliche Skepsis (»das wird doch nie was!«). Ungewöhnlich war die Interdisziplinarität, die Mitarbeit aus den Verwaltungen und der Vorrang für den mündlichen Austausch, dem das Buch als Disziplinierung zu dienen hatte. Daraus resultierten bis zur Jahreswende 21/22 immerhin 42 öffentliche Fachveranstaltungen. Kein Wunder, dass das Projekt auch Argwohn erzeugte. Von der Tagung der Finanzstaatssekretäre am 19.5.2009 überbrachte Staatssekretär Jost Mediger eine so alarmierende Stimmung, dass die Herausgeber und etliche Autoren sich einen Monat später in Berlin zum Krisen-Workshop trafen. Damit war die Krise aber auch schon behoben, denn die Arbeit war in vollem Gange. Ein kleines Wunder stellten die ersten Haushaltsberichte über das Jahr 2008 dar, die Wolfgang Förster (heute Haushaltsdirektor des Saarlandes), Ariane Gase (heute stellvertretende Haushaltsdirektorin Thüringens), Dirk Hengstenberg (heute Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds in Schwerin), Ulf Meyer-Rix (schon damals Mitarbeiter bei der Bundestagsfraktion der SPD), Dirk Schrödter (heute Chef der Staatskanzlei von Schleswig-Holstein unter MP Günther) und der Verfasser, der heute als Pensionär beschäftigt ist, fristgerecht ablieferten. Heute teilen sich diese Arbeit fast 20 Autorinnen und Autoren.

Die feierliche Präsentation des ersten Bandes übernahm am 2.12.2009 als Laudatorin Finanzministerin a.D. Sigrid Keler in den Räumen der Berlin-Brandenburgischen Akademie am Gendarmenmarkt in Berlin. Seither geht das Jahrbuch seinen geordneten Weg. Jeder Band zeigt aufs Neue, dass der Finanzföderalismus nur verstanden werden kann, indem er seiner Geschichte habhaft wird. Die mittlerweile gewaltige Chronik der Landeshaushalte seit 2008 erweist sich als große Relativierungsmaschine für alle ideologischen Glaubenssätze wie auch für scheinbar festgefügte wissenschaftliche Weisheiten. Bis heute haben sich etwa 200 Autorinnen und Autoren mit fachlichen Beiträgen beteiligt und sich in den Debatten des Workshops kritischen Fragen ausgesetzt. Das Jahrbuch lebt wohltuend fern vom Strom öffentlicher Fördermittel als kooperatives Projekt honorarfrei, ehrenamtlich und selbstorganisiert und kann deshalb auf seine fachliche und politische Unabhängigkeit stolz sein.



Erster Jahrbuch-Workshop in Leipzig am 15. November 2008

»Erst das Fressen, dann die Moral.«

(Bertolt Brecht)

Heute an morgen denken.

NACHHALTIGKEIT UND TRAGFÄHIGKEIT

Küchenphilosophie –
Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit
für den Hausgebrauch:

Ist unsere Beziehung wirklich ***tragfähig***? Oder nur ein Strohfeuer, das mich ***nachhaltig*** enttäuscht? Wird das ***nachhaltigste*** daran sein, dass ich aus Frust zu viel esse?
Wobei es klug wäre zu fragen:
Wie lange bleibst du satt nach Essen X und Essen Y? Hält es dich noch dazu gesund oder schadet es deinem Körper eigentlich?
Und: wenn ich zu viel gegessen habe und mir zur Ablenkung Freunde einlade, dürfen wir dann noch gemeinsam auf dem Balkon stehen? Wie ist das mit der ***Tragfähigkeit***?
Auf jeden Fall sollte ich die Freunde nicht auch noch vernachlässigen, denn das wäre nicht ***nachhaltig***.
Denn wie hat Großmutter immer gesagt:
Neider werden dich verzagen,
Freunde in die Zukunft tragen.



Die Moral von der Geschicht: Überfordere den Staate nicht.

Bei jeder Sause denk an Zuhause.

IN DIESEM KAPITEL

Edgar Kresin, Markus Krause

»Tragfähige/nachhaltige öffentliche Finanzen sind eine Voraussetzung für nachhaltiges Handeln der öffentlichen Hand.«

Michael Thöne

»Text«

Klaus Mackscheidt

»Wir dachten, dass die Altersvorsorge das wichtigste Ereignis in der lebenslangen Konsumplanung darstellen sollte. Heute wissen wir, dass die Vorsorge für die Zukunft der Umwelt das beherrschende Thema sein muss.«

Martin Werding

»Wie so oft wird gelten: Je länger die Probleme aufgeschoben werden, desto schwerer wird es sie dann noch zu lösen, ohne dass eine Generation schwerste Einbußen auf sich nehmen muss.«

Dörte Diemert

»Denn wir spüren doch, dass wir ganz langfristige Entwicklungen haben, die wir vielleicht auch gar nicht kurzfristig beeinflussen können, mit denen wir uns aber trotzdem heute auseinandersetzen müssen, wenn wir nicht übermorgen mit viel größeren Konsequenzen konfrontiert sein wollen.«

Wolfgang Thierse

»Im Moment geht aber, und das ist mein kritischer Einwand, verloren, dass zu der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen immer auch gehört, die Folgen meiner Entscheidungen auf die anderen zu bedenken.«

Ein Gespräch mit
Wolfgang Thierse

Der politische Streit ist unübersichtlicher geworden

Lieber Wolfgang Thierse, während wir miteinander sprechen, haben die Konsolidierungsgespräche zur Bildung einer neuen Bundesregierung begonnen. Heute war zu lesen: Die einen wollen die Schuldenbremse aufweichen, die anderen lehnen das entschieden ab. Es geht also sofort um finanzielle Strukturen und Möglichkeiten. Woran liegt es, dass sich die inhaltliche Debatte in der Politik immer wieder schnell am Geld festmacht?

Wolfgang Thierse: Da muss man verschiedene Antworten formulieren. Im konkreten Fall liegt es parteipolitisch gesehen daran, dass die FDP sich wieder regelrecht dogmatisch auf das Thema »keine Steuererhöhungen« fixiert hat – strenges Festhalten und Einhalten der Schuldenbremse – und gar nicht danach fragt: Was müssen wir in den nächsten Jahren unbedingt tun, um die Zukunft dieser Gesellschaft zu sichern? Um dann zu fragen: Wie können wir es so finanzieren, dass dabei vernünftigerweise der Staatshaushalt nicht ruiniert wird und die zukünftigen Generationen nicht mehr, als durch diese Zukunftsaufgaben gerechtfertigt, belastet werden? Das wäre die richtige Reihenfolge. Aber – das ist die zweite, nüchterne Antwort – als Parlamentarier weiß ich, dass es am Schluss, nach allen Diskussionen, immer darum geht, wie ich die Aufgaben und Vorhaben, auf die wir uns geeinigt haben, auch finanzieren kann. Mir ist bewusst, dass das Etatrecht das vornehmste Recht des Parlaments ist. Deshalb verstehe ich auch, dass man am Schluss – ich sage am Schluss, nicht als Allererstes – immer übers Geld reden muss, weil es da erst richtig ernsthaft wird. Da muss man entscheiden. Und die dritte Antwort lautet: Immer noch ist das deutsche kollektive Trauma namens Inflation gegenwärtig, also die Angst davor, dass das eigene Geld nichts wert ist. Das ist immer noch abrufbar, damit kann man immer noch parteipolitische Erfolge erzielen, obwohl die historischen Vorgänge 90 Jahre her sind. Die Bundesrepublik Deutschland hat ja nach 1945 niemals eine wirkliche Inflation erlebt – Phasen leicht inflationärer Tendenzen, aber da ging es immer um drei, vier Prozent Geldentwertung und Stabilitätsschwankungen, aber nie eine wirkliche Inflation. Doch die Angst vor Inflation hat in den bundesdeutschen Debatten immer eine Rolle gespielt. Das haben auch Politiker im Hinterkopf.

Momentan besteht doch der Eindruck: Jeder beruft sich auf sein Klientel und macht daraus geradezu einen Glaubenskrieg. Wie soll das zueinanderkommen?

Wolfgang Thierse: Politik ist am Schluss immer auch Regulierung, Entscheidung in Verteilungskonflikten. Für wen und für was geben wir Geld aus? Von wem nehmen wir es weg? Welches Vorhaben machen wir, welches nicht?

Verteilungskonflikte sind eben auch Geldkonflikte. Das ist unvermeidlich. Ich wünsche mir nur, dass das möglichst wenig ideologisiert und möglichst wenig durch Traumata bestimmt ist.

Aber der Streit um die Lösung von Verteilungskonflikten ist zu einem guten Teil das, was demokratische Politik ausmacht. In diesem Streit kommen natürlich unterschiedliche Gruppeninteressen zum Zuge, und wenn es gut geht, dann kann man sich einigen auf das viel beschworene Gut: das Gemeinwohl. Was ist um unsere Zukunft willen besonders wichtig? Was dient in besonderem Ausmaß der Gerechtigkeit, dem Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen? Was dient in besonderer Weise den sozial Benachteiligten, aber auch den unterschiedlichen Sektoren der Gesellschaft? Dieser Streit ist immer auch parteipolitisch sortiert in unserer Gesellschaft, in unserem Land. Ich halte das nicht für unvernünftig, das ist historisch so entstanden. Die Sozialdemokraten sind nun mal ihrer Geschichte verpflichtet, in besonderer Weise Partei des sozialen Ausgleichs, der sozialen Gerechtigkeit zu sein. Aber da sie, wie ich mit



Wolfgang Thierse
1943 in Breslau geboren

2005–2013 Vizepräsident des Deutschen Bundestages
1998–2005 Präsident des Deutschen Bundestages
1990–2013 Mitglied des Bundestages
1990–2005 Stellvertretender Vorsitzender der SPD
1990 Eintritt in die in der DDR neu gegründete SPD
1989 Unterschrift beim Neuen Forum
1977–1990 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Akademie der Wissenschaften der DDR
1975–1976 Mitarbeiter im Ministerium für Kultur der DDR
1964 Studium der Kulturwissenschaften und Germanistik in Berlin an der Humboldt-Universität

Foto: Pressebild (www.thierse.de)

Sympathie sehe, immer auch in ihren Genen sozusagen einen Fortschrittsoptimismus hatten, immer auch auf Zukunft gesetzt haben, sind sie eigentlich auch die Partei, die zugleich Bildung, Wissenschaft und Forschung für besonders wichtig hält. Die SPD war immer auch eine Bildungs- und Kulturbewegung, nicht nur eine Sozialbewegung.

Vor ein paar Jahrzehnten haben auch die Liberalen noch mal geschaut: Was machen jetzt Menschen, denen es nicht so gut geht? Die SPD wusste: Geld muss verdient werden. Hat sich das verändert? Sind die Parteien mittlerweile egoistischer in der Sicht auf ihre Themen?

Wolfgang Thierse: Also, ich bin ganz vorsichtig: Die Tendenz zur Zersplitterung des Parteiensystems, also die Beobachtung, dass es die großen Volksparteien als große Parteien so nicht mehr gibt, dass sie vom Wähler nicht mehr belohnt werden, bestätigt oder befördert genau diesen Eindruck. Denn was war die Leistung der Volksparteien für die Demokratie? Die Volksparteien hatten die Aufgabe, die Kompromisse und Konsense zwischen unterschiedlichen Interessengruppen und sozialen Lagen in den eigenen Reihen zu diskutieren und vorzubilden für den gesamtdemokratischen Prozess. Kleinere Parteien sind eher Parteien, die auf einem bestimmten Klientel gründen, deren Interessen sie energisch vertreten und bestimmte, zweifellos notwendige Gesichtspunkte in die Politik einbringen.

Aber die großen Parteien waren die Konsens- und Kompromissmaschinen, die Unterschiedliches miteinander verbunden und daraus ein gemeinsames Konzept entwickelt haben. Wenn das nicht mehr durch die Wähler belohnt wird, sondern kleinere Parteien gestärkt werden, dann wird genau das, was die Demokratie ja auch sein muss, im Streit Kompromisse und Konsense zwischen unterschiedlichen Interessen zu erreichen, eher erschwert.

Dann entsteht genau dieser Eindruck, dass Parteien Vertretungen von Gruppenegoismen sind.

Ist das insgesamt eine gesellschaftliche Entwicklung? Folgen die Parteien dem allgemeinen Trend, immer mehr nur auf sich und die eigene Gruppe zu schauen?

Wolfgang Thierse: Ja, das ist eine gesellschaftliche Entwicklung, die wir schon länger beobachten. Ohne Zweifel gibt es den unübersehbaren Prozess der Individualisierung in unserer Gesellschaft, die Entwicklung zu einer Gesellschaft der Singularitäten, wie das der Soziologe Andreas Reckwitz bezeichnet. Die individuelle Freiheit, Selbstbestimmung wird als der allerhöchste Wert unserer Gesellschaft betrachtet. Und ich will nicht missverstanden werden, ich schätze

individuelle Freiheit, gerade wenn man aus dem kommunistischen Teil Deutschlands kommt. Im Moment geht aber, und das ist mein kritischer Einwand, verloren, dass zu der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen immer auch gehört, die Folgen meiner Entscheidungen auf die anderen zu bedenken.

Ich bin ein Gemeinschaftswesen, auch wenn ich auf meine individuelle Entscheidung dränge. Wir erleben gerade, dass das auf unterschiedlichste Weise rabiat abnimmt. Manche sagen: »Ich lass mich nicht impfen« – aus welchen Gründen auch immer. Das ist Ausdruck meiner Freiheit. Aber sie bedenken beispielsweise nicht, nach allem, was wir wissen, dass Nichtgeimpfte ansteckender sind, und das hat unmittelbare Folgen für die anderen. Selbstbestimmung hat also etwas damit zu tun, dass ich mit dem Blick auf andere mich verantwortlich entscheide. Worauf es mir ankommt, ist das Bewusstsein dafür, dass es geradezu einen existenziellen Zusammenhang gibt zwischen Freiheit und Gerechtigkeit, zwischen Freiheit und Solidarität – meine Individualität kann nur gelebt werden mit dem Blick auf andere, im Zusammenleben mit anderen. Das ist offensichtlich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten Schritt für Schritt und zuletzt rabiat verloren gegangen, wie wir gegenwärtig noch mal verschärft in der Coronapandemie erleben. Was ist andererseits die soziale oder moralische Lehre aus dieser Pandemieerfahrung? Das ist doch die Erfahrung unseres menschlichen Nähe- und Kommunikationsbedürfnisses: Wir können nicht alleine leben, wir bedürfen der anderen. Ins Politische übersetzt meint das die Erfahrung der elementaren Solidaritätsbedürftigkeit, die wir haben, und damit der Staatsbedürftigkeit, nämlich der Sozialstaatsbedürftigkeit, insofern der Sozialstaat organisierte demokratisch-politisch verantwortete Solidarität ist. Aber dagegen wehren sich offensichtlich zugleich Menschen, die das nicht wahrhaben wollen, für die das ein Ärgernis ist. Dass ich Nähebedürftigkeit erlebe, dass ich Solidaritätsbedürftigkeit erfahre, das ist wie eine Beleidigung des Ego.

Wie kommt es, dass in einer zugegeben sehr schwierigen Welt, selbst Menschen, wo man eigentlich dachte, dass die klug sind, lebenserfahren, heute so anfällig sind für doch sehr einfache Ansichten und gar nicht mehr bereit sind zu diskutieren? Auch die Finanzpolitik bringt das doch in eine missliche Lage.

Wolfgang Thierse: Wir erleben gegenwärtig eine kommunikative Spaltung, eine Wahrnehmungsspaltung unserer Gesellschaft. Es gibt einen Teil der Menschen in unserem Lande, die leben in einer anderen Welt, die haben eine andere Wahrnehmung von Wirklichkeit. Das hat viel mit dem Internet zu tun – Internet als einen Raum der Reproduktion eigener Vorurteile und ihrer Radikalisierung. Im Internet kann ich mich nur noch unter meinesgleichen aufhalten, vollkommen. Ich muss gar nichts anderes mehr wahrnehmen. Viele Menschen waren bei

den Coronaprotesten dabei, die weder eine Zeitung lesen noch etwa öffentlich-rechtliches Fernsehen sehen, die nur in diesen sogenannten sozialen Medien sich aufhalten, die doch im Grunde asozial sind, weil sie spalten. Das ist sozusagen der globale Stammtisch. Früher beim Stammtisch konnte man unter sich bleiben, schimpfen und sich allen Scheiß, auf Deutsch gesagt, erzählen, aber man blieb unter sich, war immer klein. Jetzt ist das global. Das ist das Problem. Was wir vorhin schon als eine soziale Tendenz benannt hatten – Individualisierung und Singularisierung – und was ohnehin schon seit Jahrzehnten läuft, das hat jetzt einen Radikalisierungsprozess erfahren.

Um das Bild des Stammtischs aufzugreifen: Die meisten wussten doch aber, wenn sie rausgehen nach ein paar Bier, dass die Welt eben doch nicht so schlicht ist, dass die Dinge auch nach Prioritäten geordnet werden müssen …

Wolfgang Thierse: Es kommt noch was hinzu, was ich mit Überraschung beobachte: Offensichtlich gehört zu diesem Individualisierungs- und Singularisierungsprozess die Zunahme eines geradezu erstaunlichen Selbstbewusstseins: »Mein gesunder Menschenverstand sagt mir, dass es so ist.« Und man beruft sich dabei auf den Ausschnitt von Wirklichkeitswahrnehmung, den man hat. Jeder intelligente Mensch zweifelt zwischendurch an dem, was er wahrnimmt, und will andere Urteile hören. Wer so selbstbewusst ist, will das nicht. Er beruft sich dann auf einzelne, wenige Ausschnitte von Wissenschaft – denn natürlich gibt es in der Wissenschaft auch Widersprüche und Unterschiede und man wird immer etwas finden, was nur die eigene Meinung wiederholt. Das wird mit einem großen Selbstbewusstsein vertreten, man lässt sich nicht mehr irritieren und von den anderen infrage stellen. Von Bertrand Russell stammt der schöne Satz: »Das Tragische der Welt besteht darin, dass die Dummen so selbstbewusst und die Intelligenten so voller Zweifel sind.« Das ist eine wirkliche Differenz.

Diese Mischung aus Dummheit und Selbstbewusstsein hat etwas Gefährliches, weil daraus Kommunikationsverweigerung folgt. Daraus folgt die Verweigerung kritischer Selbstreflexion und die mangelnde Bereitschaft zu Korrekturen.

Da sind wir wieder bei einem ganz grundsätzlichen Zusammenhang. Ich habe das eben am Beispiel von Corona erläutert, aber das gilt nicht weniger dramatisch angesichts des Klimawandels. Zu lernen als Individuen wie als Kollektiv, dass unser jetziges Verhalten, die Art wie wir produzieren und wie wir konsumieren, Folgen hat, und im Lichte dieser Folgen zu bedenken, was wir ändern müssen – das ist offensichtlich etwas unerhört Schwieriges. Da bin ich wieder bei dem Zusammenhang, sich frei zu entscheiden heißt im Blick auf die anderen und die Folgen meiner Entscheidung zu entscheiden. Das ist der engste Zusammenhang von Freiheit und Verantwortung, auch als Verantwortung für die Zukunft.



Als Einzelne, glaube ich, können das Menschen lernen. Großeltern und Eltern haben immer so gedacht und gelebt: »Meine Enkel, meine Kinder sollen es besser haben.« Das ist ein elementarer Ausdruck für Folgenverantwortung, etwas ganz Traditionelles. Und es gab Phasen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, da konnten sich die Menschen auch sicher sein, dass es so ist. Diese Sicherheit ist weg, die fetten Jahre der Bundesrepublik sind vorbei. Und sogar in der DDR konnte ja man hoffen, es wird laufen, nicht besser, aber immerhin in diesem Rahmen wird es ablaufen das Leben. Jetzt sind wir in einem viel fundamentaleren Sinn unsicher. Und Zeiten der überwältigenden Probleme, Zeiten der Unsicherheit machen Menschen verführbar für die Populisten, für die einfachen, klaren Antworten, für die Schuldzuweisungen, für die Sehnsucht nach der starken Person. Auch das erklärt den Wahlerfolg der AfD in Ostdeutschland, weil die Unsicherheit in Ostdeutschland angesichts der dramatischen Veränderungen der vergangenen drei Jahrzehnten natürlich größer ist. Mit Mühe haben sie die Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte bestanden, jetzt kommt die nächste Welle, da gibt es viele, die verstehen das sehr gut und sagen: »Das will ich nicht haben.« Dann kommt die AfD und bedient das: »Ja, Flüchtlinge müssen nicht kommen. Die Braunkohle – das müssen wir alles nicht ändern.« Demokratische Parteien können diese Botschaften nicht so aussenden. Das macht ihre Arbeit schwieriger.

Dieser gefühlten Unsicherheit steht doch in vielen Bereichen die tatsächliche Verbesserung der Lebensumstände entgegen. Das wird auch eingestanden: »Ja, manches ist schon besser geworden.« Dann kommt immer das große Aber – aber das und das und das. Das ist auch ein Dilemma von Finanzpolitik, dass die Erwartungen einer so differenzierten Gesellschaft an die zu setzenden Schwerpunkte immer größer werden. Mittlerweile ist alles Schwerpunkt. Zudem gibt es die Haltung: Ich habe jetzt nichts damit zu tun, das muss der Staat machen.

Wolfgang Thierse: Das Grundmuster ist genau dasselbe. Da wir nicht mehr bereit sind, individuelle Freiheit als Verantwortung für Folgen zu denken, schieben wir die Verantwortung für die Folgen auf den Staat.

Der Staat soll alles richten. Da er aber das nicht kann, verachtet man ihn. Der Wunderglaube an den Staat führt am Schluss nahezu immer zu seiner negativen Bewertung.

Hinzu kommt ein interessantes kulturelles Phänomen. Es gehört auch zu dieser Falschinterpretation individueller Freiheit dazu, dass es gegenwärtig doch so ist: Nichts ist moralisch höherwertig, als ein Opfer zu sein, als ein Benachteiligter zu sein, klagen zu dürfen, Anklage gegen die anderen zu richten. Es gibt fast einen Wettbewerb darum. Wir erleben doch, wer betroffen ist, wer Opfer ist, hat recht. Ich habe einen schönen Lehrsatz: Wir sollen den Betroffenen, den Opfern zuhören, sie sollen das erste Wort haben, aber sie müssen nicht das letzte Wort haben. Man kann eine der größten zivilisatorischen Errungenschaften auf diese kulturellen Auseinandersetzungen der Gegenwart übertragen, den rechtsstaatlichen Grundsatz: Weder das Opfer noch der Täter sprechen das Urteil, sondern ein Dritter. Das ist eine ganz kostbare Errungenschaft. Nicht wer Opfer ist, dem wir zuzuhören verpflichtet sind, hat schon deshalb recht, weil er Opfer ist, sondern das muss in der Diskussion miteinander ausgefochten werden. Dann muss ein Dritter, möglicherweise die Gemeinschaft entscheiden, wer Recht bekommt, das heißt auch, wer Entschädigung bekommt, wem Nachtteile ausgeglichen werden sollen.

Wenn sich alle als benachteiligt empfinden und aus der Position heraus politisch argumentieren, welche Chancen hat dann noch eine solide Finanzpolitik?

Wolfgang Thierse: Man muss an dieser Stelle doch noch mal auf ein uns Sozialdemokraten, aber nicht nur uns, interessierendes Grundproblem kommen: die Rolle von Ungerechtigkeitserfahrungen, von Benachteiligungserfahrungen. Denn so sehr wir uns als freie, individuelle Menschen empfinden, leben wir auch immer im Blick auf andere und zwar im Sinne des Vergleichs: Der hat mehr, der ist erfolgreicher, der ist nicht nur anders, sondern auch vermögender etc. Solche Ungerechtigkeitserfahrungen bestehen nicht nur individuell, sondern auch für Gruppen. Die Arbeiterbewegung ist entstanden aus den Ungerechtigkeitserfahrungen der Arbeitenden, aus der Überzeugung, nur durch solidarisches Verhalten können wir mehr Gerechtigkeit erringen für uns. Das ist ganz legitim. Politik ist immer auch Austragung von Verteilungskonflikten. Das gilt auch für ein so reiches Land wie die Bundesrepublik Deutschland, auch hier gibt es manifeste Ungerechtigkeit. Aber diejenigen, die deutlich vermögender sind, deutlich reicher sind, begreifen nicht, welche Verantwortung sie selber für die Gesellschaft haben, dafür ihren Teil zum sozialen Ausgleich beizutragen. Der Sozialstaat ist ein sozialer Ausgleichsmechanismus. Da gehört nicht nur Rente und Versicherung dazu, auch Bildung ist ein wesentliches Element des Sozialstaats, gleiche Bildungschancen. Es geht auch hier um einen geradezu existenziellen Zusammenhang von Freiheit und Gerechtigkeit. Wenn Menschen massive Ungerechtigkeitserfahrungen machen, dann ist auch Freiheit gefährdet. Das ist doch die Erfahrung des 20. Jahrhunderts. Sowohl der Kommunismus wie der Faschismus sind aus massiver Ungerechtigkeitserfahrung entstanden. Massenarbeitslosigkeit hat zum Ende der Weimarer Republik geführt.

Die Leistung des demokratischen Sozialstaats, des Rechtsstaats besteht darin, immer wieder neu für sozialen Ausgleich zu sorgen, solche Ungerechtigkeitserfahrungen aufzunehmen und jeweils Schritte zu mehr Gerechtigkeit zu machen – wobei immer klar ist, die absolute Gerechtigkeit gibt es nicht, es ist immer nur ein Prozess von Gerechtigkeit.

Aber diese Anstrengung muss sichtbar sein, sie muss wahrgenommen werden können von denjenigen, die sich berechtigt oder weniger berechtigt als ungerecht Behandelte, als Benachteiligte empfinden. Deswegen sage ich: Sichtbare Anstrengung um mehr Gerechtigkeit, nicht um absolute, ist eine Grundlage dafür, dass Demokratie überhaupt funktioniert.

Jetzt gibt es Menschen, die völlig berechtigt den Eindruck haben, sie verlieren immer in unserem System. Gleichzeitig gibt es aber eine große Masse mittlerweile, wo das ungerechtfertigt ist, die aber die Meinungen bestimmen. Es scheint, als sei es unheimlich schwer zu differenzieren und dem dann mit Geld gerecht zu werden. Es passiert viel Unfug dabei, weil meistens die, die wirklich Unterstützung brauchen, gar keinen Zugang haben zu Macht, zu Medien, zu diesen Strukturen.

Wolfgang Thierse: Der politische Streit ist unübersichtlicher geworden. Was man früher Klassenkampf genannt hat, also eine relativ übersichtliche Art von Konfrontation, gibt es nicht mehr. Das ist diversifiziert und individualisiert worden, also mehr Gruppenegoismen sind sichtbar geworden. Ein wunderbares Beispiel ist der Streik der Lokführer, der sich sozusagen auch gegen die große Eisenbahnergewerkschaft richtet. Eine Gruppe, und zwar wichtige Akteure im Eisenbahnergeschehen, möchte für sich, weil sie sich selber berechtigterweise sogar für besonders wichtig hält, einen angemesseneren Teil des erwirtschafteten Vermögens sichern. Das setzen sie energischer durch, auch gegen andere. Es gibt sozusagen die Singularisierung in der Art, wie wir Gerechtigkeitskonflikte ausführen.

Deswegen sage ich, die Politik muss diesen Streit austragen und dabei immer sehen, wie sie Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte wahrt, wie sie die Relationen zwischen unterschiedlichen Ansprüchen hinsichtlich ihrer Berechtigung wahrt, wie sie die wirkliche soziale Lage zur Grundlage von Entscheidungen macht – damit das nicht durch die Heftigkeit und Lautstärke der Artikulation von Forderungen entschieden wird.

Da sind wir im Kern von Steuerpolitik. Steuerpolitik hat ja mindestens zwei Seiten: erstens, für gerechten Ausgleich zu sorgen, also die unterschiedlichen Bürger dieses Landes entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an den gemeinschaftlichen Aufgaben zu beteiligen; zweitens, die gemeinschaftlichen Aufgaben angemessen finanzieren zu können, was nicht ganz identisch ist. Aber da spürt man schon am Streit um solche Themen, die schon im Technischen sehr komplex sind, z. B. Vermögens- oder Erbschaftssteuer, wie schwierig das ist und man gegen Wände läuft, gegen Interessenswände.

Das heißt, selbst auf Ebene der Gewerkschaften ist dieses Auseinanderdriften mittlerweile spürbar. Vor Jahrzehnten war man als Gewerkschafter gesellschaftlicher Träger von Entwicklungen, heute geht es auch da nur noch um das Bedienen des jeweiligen Klientels. Verhindert diese Ausdifferenzierung, den Gesamtblick zu behalten und zum eigentlichen Kern des Ganzen zu kommen?

Wolfgang Thierse: Die Zersplitterung der Gesellschaft führt auch zur Zersplitterung der Parteienlandschaft und zu Zersplitterungen innerhalb der Parteien. Das ist sozusagen ein Trend. Und mein Appell ist: In einer pluralistischen Gesellschaft, zu der ich ausdrücklich Ja sage, ist es legitim, selbstverständlich, dass die einzelnen Gruppen, wie immer man diese als Gruppen definiert, ihre Anliegen und Interessen energisch vertreten. Das ist Vielfalt. Aber wir müssen sehen, dass Vielfalt noch nicht Gemeinsamkeit von sich aus generiert, sondern dass wir ein besonderes Interesse daran haben müssen, die gemeinsamen Grundlagen immer wieder zu schaffen, auf denen Vielfalt friedlich gelebt und Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden und zu halbwegs einvernehmlichen Ergebnissen führen können.

Beides ist gleich gewichtig: die Leidenschaft und das leidenschaftliche Ja zu Vielfalt, zu Pluralität, zu Diversität und das Interesse, das leidenschaftliche Interesse daran, an den Grundlagen unserer Gemeinsamkeit zu arbeiten.

Weil das eine, das Letztere nicht ganz selbstverständlich aus dem Ersteren hervorgeht. Dann gibt es eine Antwort, die mich immer ärgert: »Nein, der Konflikt ist es ja, der uns miteinander verbindet.« Dem stimme ich nicht zu. Den Konflikt müssen wir austragen, das will ich gar nicht vermeiden. Aber wie wir ihn austragen, das hängt davon ab, ob es ein Fundament von Gemeinsamkeiten gibt, dass wir wissen, was uns verbindet – und das ist die Anerkennung der Menschenwürde des anderen. Das ist eine bestimmte fundamentale Vorstellung von Gerechtigkeit, dass ich noch den Ärmsten in seine Menschenwürde anerkenne und die Verpflichtung spüre, dass er die gleichen Chancen in unserer Gesellschaft haben muss. Das ist die Grundlage unserer politischen Konflikte, dieses Bewusstsein dafür und dass wir es immer wieder neu erarbeiten müssen. Egoismus entsteht gewissermaßen naturwüchsig, Gemeinsinn entsteht nicht naturwüchsig. Das ist Aufgabe von Bildungs- und Kulturprozessen, an denen ganz unterschiedliche Kräfte beteiligt sind.

Wie würde ein Finanzminister Thierse diese Fragen und Perspektiven, die wir gerade angesprochen haben, für die nächsten vier Jahre angehen?

Wolfgang Thierse: Ich würde als Erstes eine Vorstellung davon entwickeln: Was sind die wichtigsten Aufgaben? Wahrscheinlich sogar eine Rangfolge der Aufgaben nach Gewicht und Zeitfolge – das ist nicht ganz identisch. Das würde ich als Erstes buchstabieren, und da kann man schon einiges sagen, was für die Zukunft unserer Gesellschaft das besonders Wichtige und dringend Notwendige ist. In einem zweiten Schritt wäre zu beantworten: Wie müssen wir das so angehen, dass diese Aufgaben ausreichend finanziert sind und dass die Art, wie wir sie finanzieren, von einer großen Mehrheit dieser Gesellschaft als gerecht, als fair empfunden wird. Also, die unvermeidlichen Lasten, die mit der Bewältigung von Zukunftsaufgaben einhergehen, dass die fair und gerecht verteilt sind. Und dass man nicht suggeriert, es gehe ohne Lasten.

Ich glaube, wenn Menschen – das ist meine tiefe Überzeugung – die Wahrnehmung haben, es geht fair und gerecht dabei zu, dann sind sie auch bereit, Lasten zu tragen.

Aber sie wollen sehen, dass der Milliardär deutlich mehr Lasten übernimmt als derjenige, dem es dreckig geht.

Warum gelingt das gegenwärtig nicht in dem erforderlichen Maße?

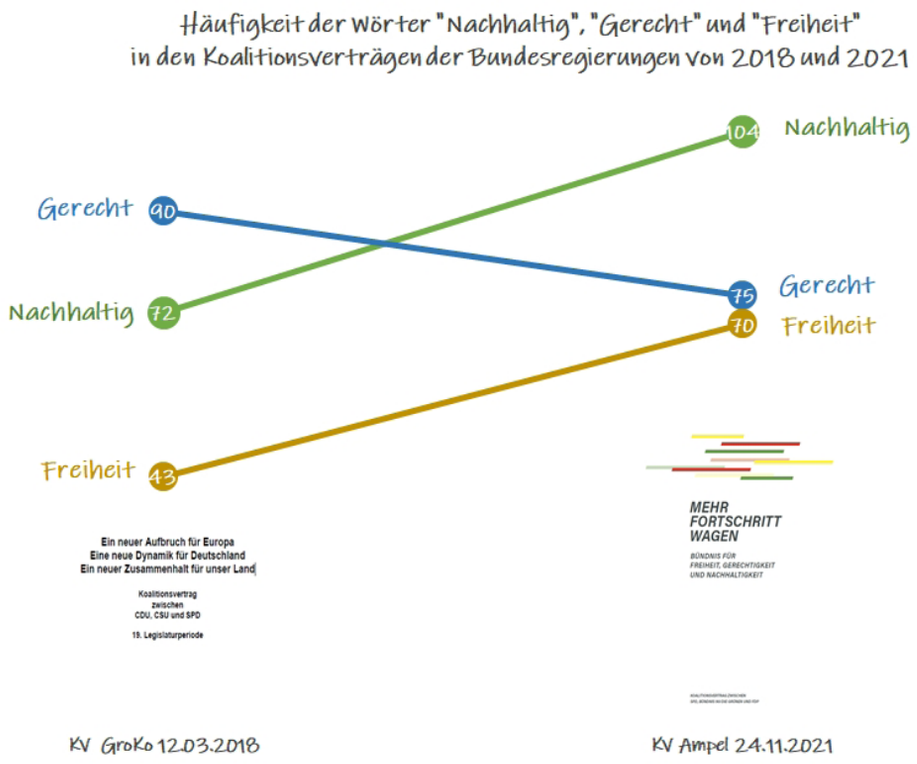
Wolfgang Thierse: Ich denke, das hat insbesondere auch mit der Zersplitterung der Kommunikation selber zu tun. Wenn ich auf den zurückliegenden Wahlkampf schaue, wurde häufig kritisiert, viele wichtige Themen seien gar nicht Gegenstand des Wahlkampfes gewesen. Ich habe mir alle wichtigen Spitzenkandidatendiskussionen im Fernsehen angesehen, und ich weiß, welche Fragen die Journalisten nicht gestellt haben. Aber genau das wirft man jetzt den Politikern vor, den Kandidaten, sie hätten auf Fragen antworten müssen, die ihnen gar nicht gestellt wurden. Das meine ich nur als ein Beispiel für unsere Art diversifizierter Kommunikation, die politische Meinungsbildung und Gemeinsamkeitsbildung erschwert. Sie gehört dazu, ja. Dann stellt sich aber ein Finanzminister hin, man hört ihm zu, und sofort geht es los in die Berichterstattung, in den Streit, den politischen, aber auch in die interessengeleiteten Gruppenwahrnehmungen. Dann wird das Gesagte von verschiedenen Betroffenen nur noch gemessen an sich selber: Was bewirkt es für mich? Man schaut gar nicht mehr: Was bewirkt es für andere? Also, ich unterstreiche noch mal, wie wichtig es ist, immer auch ein Gemeinsamkeitsbewusstsein zu entwickeln. Es mag sein, weil wir aus der DDR kommen, das wir verdächtig sind, da so eine Art von Kollektivitätsbewusstsein mitzuschleppen. Da entgegne ich: Nein, wir schleppen ein großes Freiheitsbedürfnis mit, aber wir haben die Erfahrung, Freiheit kann man nicht alleine leben.

Lieber Wolfgang Thierse, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.



Michael Thöne

Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss – Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit der Finanzpolitik



Eigene Darstellung.

Ist Nachhaltigkeit ein Wohlfühlthema?

Ist Nachhaltigkeit ein Wohlfühlthema? Oder ist Nachhaltigkeit eher ein anstrengendes Thema? Wahrscheinlich trifft beides zu – je nachdem, von welcher Seite man sich dem vielschichtigen Begriff und den damit verbundenen Anforderungen nähert.

Das Wissen um den Begriff der Nachhaltigkeit ist heute Allgemeingut. Wurde mit dem Aufkommen des Begriffs Mitte der 1980er Jahre in der politischen Debatte noch selten versäumt, auf den forstwirtschaftlichen Ursprung des sperrigen Wortes zu verweisen, ist es heute in aller Munde. Im Dezember 2021 hat die Nachhaltigkeit es auch auf den Titel des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung geschafft: »Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.« Unter diesen drei Zielen, denen der angestrebte Fortschritt besonders dienen soll, liegt die Nachhaltigkeit sogar in Führung. Zumindest wird der Anspruch »nachhaltig« im Koalitionsvertrag am häufigsten genannt, nämlich 104 Mal. Das ist erheblich öfter als beim letzten Koalitionsvertrag. Auch die »Freiheit« hat, gemessen an der Häufigkeit ihrer Nennung, kräftig zugewonnen – allerdings von einem schlechteren Startplatz, wie die Abbildung zeigt.

Natürlich ist die Wortfrequenz kein hervorragender Indikator für die Bedeutung eines politischen Zieles. Wahrscheinlich würde kaum jemand behaupten wollen, dass der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung weniger Gewicht auf Gerechtigkeit legt, nur weil das Wort »gerecht« nicht mehr so häufig genutzt wird. Das gilt umso mehr, als viele – auch der Autor dieses Beitrags – einen unauflöslichen Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit sehen.

Wenn nun also so viel von der Nachhaltigkeit geredet wird, müssen wir ja eigentlich wissen, wovon wir sprechen. Das tun wir auch – allerdings nicht so genau. Mitunter haben Einzelne zwar eine präzise Vorstellung, was sie selbst unter Nachhaltigkeit verstehen. Diese Vorstellung wird dann aber nicht der ihres Nächsten gleichen. Wenn wir von Nachhaltigkeit sprechen, wissen wir meist nur ungefähr, wovon wir sprechen. Nachhaltigkeit ist als politisches Postulat auch zu einer Projektionsfläche geworden, die gerade dadurch zur Identifikation einlädt, dass der Begriff vielschichtig und unpräzise ist. Den Begriffen der Gerechtigkeit und der Freiheit geht es nicht anders. Auch sie sind ethische Postulate, die auch dadurch zu Identifikation einladen, dass sie verschiedene Auslegungen zulassen und keine scharfen Abgrenzungen einfordern.

Doch die Gefahr, zur Hohlformel zu verkommen und als Wohlfühlthema genutzt zu werden, ist da nie fern. Wer würde schon widersprechen, wenn gefordert wird, dass wir mehr Gerechtigkeit, mehr Freiheit oder eben auch mehr Nachhaltigkeit bräuchten?

Alle sind für eine gerechte, freie und nachhaltige Zukunft. Zumindest, bis man etwas dafür tun muss. Oder – oft bei Umsetzung der Nachhaltigkeit – bis man etwas dafür lassen muss.

Gerechtigkeit auf dem Zeitstrahl

Das Kapitel »Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit« im vorliegenden Buch versammelt mehrere Stimmen, die aus verschiedenen Perspektiven und in unterschiedlichen Flughöhen Nachhaltigkeit betrachten. Dabei stehen, dem Thema des Buches entsprechend, insbesondere die Aspekte des Nachhaltigkeitspostulats im Vordergrund, die etwas mit Geld und öffentlichen Finanzen zu tun haben. Doch das Thema reicht über dieses eine Kapitel hinaus: Wo immer im Buch über die Finanzen der Kommunen, der Länder und des Bundes berichtet wird, wo die Schuldenbremse debattiert wird – dort wird auch über Dimensionen nachhaltiger Finanzpolitik gesprochen.

Nachhaltigkeit kommt immer dann ins Spiel, wo es um die Verteilung von Lasten und Chancen über einen längeren Zeitraum hinweg geht. Denn Nachhaltigkeit ist eine im Kern intertemporale Ethik. Es geht bei ihr und auf eine darauf aufbauende Politik der Nachhaltigkeit gewissermaßen um Gerechtigkeit auf dem Zeitstrahl.

Das unterscheidet Nachhaltigkeit in ihrem grundlegenden Anspruch von vielen anderen Politikfeldern und den hier relevanten gesellschaftlichen Zielen. Politik agiert viel im Jetzt. Aktuelle Probleme wollen gelöst sein, akute Krisen bekämpft werden. Wahlen wollen in engem Rhythmus gewonnen sein. Politik muss sich viel um das Heute kümmern – ohne das geht es nicht. Doch dem wohnt das Risiko inne, dass sich Politik zu sehr um das Heute kümmert und dabei die längerfristigen Bedürfnisse einer Gesellschaft aus den Augen verliert. Klaus Mackscheidts Beitrag in diesem Buch zur »Minderschätzung des Zukunftskonsums« macht deutlich, dass diese Ausrichtung an kurzfristigen Zielen nicht allein die Politik prägt, sie spiegelt menschliches Verhaltens wider.

Das Postulat der Nachhaltigkeit richtet sich gegen die Dominanz dieser Jetzt-Perspektive. Dabei geht es nicht darum, den Spieß umzudrehen. Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik soll nicht die Bedürfnisse kommender Generationen höher gewichten als die der Gegenwart. Sie soll vielmehr dafür sorgen, den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen ausgewogen und gleichmäßig gerecht zu werden. »Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den



kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.« Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat in ihrer 2016er Auflage die Grundregel nachhaltiger Entwicklung, als eingängiges Postulat intergenerativer Gerechtigkeit formuliert. (Die Weiterentwicklung der Strategie von 2021 formuliert das Leitbild analog, aber weniger eingängig.)

Langfristig gerechte Politik hinterlässt keine Altlasten; außerdem trifft sie Vorsorge. Nachhaltigkeit ist ein anspruchsvolles Ziel: Jede Generation soll die gleichen Lebenschancen und -pflichten haben. Auf dem Zeitstrahl nach vorn gedacht ist die Nachhaltigkeitsforderung ein Postulat der Eigenverantwortung und auch der Selbstbeschränkung, wie ursprünglich in der Forstwirtschaft: Nicht mehr Holz aus dem Wald herausnehmen, als nachwachsen kann und tatsächlich wieder aufgeforstet wird. Seltener wird betont, dass der nachhaltige Blick auf dem Zeitstrahl auch nach hinten gerichtet werden muss. Denn man kann kaum behaupten, dass vorangegangene Generationen in den vergangenen 150 Jahren immer im Geiste der Nachhaltigkeit mit der Welt umgegangen wären. Vielmehr hat gerade der Mangel an wirtschaftlich, sozial und ökologisch generationengerechtem Handeln die heutige Lebenswelt geprägt. Die Nachhaltigkeitsagenda für die Zukunft ist anspruchsvoller, weil Altlasten aus der Vergangenheit dazukommen. Dabei kann die Zeit natürlich nicht zurückgedreht werden. Aber in vielen Politikfeldern braucht es dennoch neben dem Blick nach vorn auch den Blick zurück, um solche Altlasten und Versäumnisse der Vergangenheit zu identifizieren, die noch zusätzlich angepackt werden müssen.

Nachhaltige Politik nimmt sich also der Vergangenheitslasten an, fasst die Zukunftsvorsorge ins Auge und vernachlässigt bei alldem die Gegenwart nicht.

Das ist sehr anspruchsvoll – insbesondere, wenn man es für das ganze Spektrum nachhaltiger Politik konkretisiert.

Die (nahezu) allumfassende Vielfalt nachhaltiger Politik

Will man konkretisieren, was Nachhaltigkeitspolitik ausmacht, wird die nahezu allumfassende Vielfalt des Anspruchs deutlich. Schon der Urtext der Nachhaltigkeitspolitik von 1987, der Bericht »Unsere gemeinsame Zukunft« der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission), machte deutlich, das nachhaltige Entwicklung neben der Umweltdimensionen immer auch eine wirtschaftliche und eine soziale Dimension hat. Heute ist die Betrachtung noch erheblich vielschichtiger: Die 2015 von der UN-Vollversammlung verabschiedete »Agenda 2030« enthält die 17 Ziele der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) mit nicht weniger als 169 Unterzielen. Die Agenda stellt sich dar als ein umfassender programmatischer Rahmen zur Verwirklichung einer weltweiten nachhaltigen Gesellschaft.

Man kann die Agenda 2030 auch als globalen Zukunftswunsch ansehen, geht es doch um nicht weniger als: Armut und Hunger zu beenden, gesundes Leben und hochwertige Bildung zu gewährleisten, Geschlechtergleichstellung zu erreichen, die natürlichen Lebensgrundlagen und das Klima umgehend und effektiv zu schützen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu erreichen sowie Ungleichheit in und zwischen Ländern zu verringern. Auch schon dieser unvollständige Blick – Edgar Kresins und Markus Krauses Beitrag in diesem Buch bietet das volle Tableau der 17 Ziele – präsentiert Nachhaltigkeit als einen Anspruch, der alle Lebens- und Politikbereiche durchdringen und prägen soll.

Auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie richtet sich an diesem globalen Rahmen aus. Sie konkretisiert die 17 SDGs für Deutschland und skizziert ein breites Spektrum von 75 Indikatoren in 39 Bereichen, mit denen erreichte Fortschritte nachgehalten werden. Die aktuelle Fassung der deutschen Strategie stammt von 2021. Im Licht der Coronapandemie spielt nun auch die Krisenresilienz in gesundheitlicher, aber auch in allgemein wirtschaftlicher und sozialer Sicht eine größere Rolle. Diese jüngste Weiterentwicklung wurde von der letzten Bundesregierung im März 2021 vorgelegt. Die aktuelle Bundesregierung hat mit ihrem Koalitionsvertrag eine nächste Weiterentwicklung angekündigt, in der u. a. die Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitsstrategien, -zielen und -programmen im konkreten Regierungshandeln und bei der Erstellung von Gesetzen erhöht werden soll. Bis zur nächsten Auflage gilt die deutsche Strategie in ihrer jetzigen Form von 2021.

Dieses Ziel einer höheren Verbindlichkeit der nächsten Auflage der Nachhaltigkeitsstrategie kann zu einem Wendepunkt der deutschen Nachhaltigkeitspolitik werden. Denn bislang füllt die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zwar die globale Agenda 2030 mit eigenen, deutschen Zielen und Indikatoren. Sie spiegelt das internationale Rahmenpapier auch insofern, als sie eine offene und nicht priorisierte Zielliste darstellt. Zwar wird dabei allgemein nicht in Abrede gestellt, dass es zu Zielkonflikten kommen kann. Ob und wie die Ziele der Strategie aber zusammenpassen und gemeinsam erreicht werden können, wird eigentlich nicht gesagt.

Im Wesentlichen stehen die 17 Oberziele samt ihren Untergliederungen gleichberechtigt nebeneinander, ohne klare Priorisierung. Das ist Stärke und Schwäche zugleich. Eine Stärke ist es insofern, als die Strategie auf diese Weise viele gesellschaftliche Akteure mitnimmt und niemanden vor den Kopf stößt. Sie ist auch ehrlich, weil es tatsächlich nicht nur einen Weg in eine nachhaltige Zukunft gibt. Hier lauert aber auch eine Schwäche, weil Vielfalt leicht mit Beliebigkeit verwechselt wird. Dadurch kommt Nachhaltigkeit in die Gefahr, als Wohlfühlthema wahrgenommen zu werden. Unter den vielen Subzielen der Nachhaltigkeitsstrategie, die zur Auswahl stehen, finden beispielsweise alle Ressorts einer Regierung etwas, wo auch sie Nachhaltigkeitserfolge ausweisen können. Gerade frühe Generationen von Nachhaltigkeitsberichterstattungen über die SDGs sind oft durch diesen offenen,



alles wertschätzenden Ansatz geprägt. Einerseits wird dadurch nichts übersehen. Andererseits aber kann Einladung zur Nachhaltigkeit so auch zur Ausrede werden, das politisch ohnehin Geplante nun als nachhaltig zu melden und die eigentlichen kritischen Fragen nicht mit der nötigen Energie anzugehen.

Aber so etwas wie eine nur einladende, anstrengungslose Nachhaltigkeit gibt es nicht – jedenfalls nicht für reiche Industriegesellschaften, deren »Geschäftsmodell« für anderthalb Jahrhunderte auf nicht nachhaltigem Wirtschaften und Konsumieren beruht hat.

Die einladende, offene und alles umarmende Nachhaltigkeit kann mithin nur ein erster Schritt sein, der überwunden sein muss. Der zentrale nächste Schritt ist die höhere Verbindlichkeit, mit der Ziele zur Umsetzung beschlossen werden.

In dem Maße, indem die Maßnahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie nicht mehr nur als Angebot an den Gesetzgeber und die Verwaltung formuliert werden, sondern tatsächlich umfassend umgesetzt werden sollen, werden sie mit der Budgetrestriktion konfrontiert. Was tatsächlich umgesetzt werden soll, muss über öffentliche Haushalte realisiert werden. Die sind traditionell deutliche begrenzter als die Ziele, die von und für Politik formuliert werden.

Der eine Hut, unter den alles passen muss

Dort, wo der Anspruch einer umfassenden Nachhaltigkeitspolitik auf die reale Finanzpolitik stößt, endet die Abstraktion, die (unausgesprochen) hinter umfassenden und alles gleichermaßen wertschätzenden Strategien steht. Denn Finanz- und Haushaltspolitik ist traditionell der Realitätstest für anspruchsvolle Politikagenden. Hier zählt nicht mehr, was man alles will. Sondern es wird deutlich, was man von dem, was man will, alles kann.

Diese Restriktion schaffen öffentliche Haushalte schon für normale, nicht nachhaltige Gegenwartspolitik: Die Endlichkeit finanzieller Ressourcen begrenzt die Wünsche, die potenziell immer darüber hinausgehen. Finanzpolitik, insbesondere Haushaltspolitik, arbeitet immer mit der Beschränkung: Wünschbar ist immer mehr als machbar, und machbar ist immer mehr als finanzierbar. Zwar ist die Budgetrestriktion nicht absolut, bei wichtigen Aufgaben können auch die Steuereinnahmen erhöht werden. Doch wenn das ganze Spektrum dessen, was der demokratische Staat an wünschbaren öffentlichen Leistungen erbringen könnte, mit der Notwendigkeit konfrontiert wird, dies alles über Abgaben zulasten der freien und privaten Verfügung eigenen Einkommens zu finanzieren, sieht das schnell ganz anders aus. Dann härtet sich die Budgetrestriktion aus der Perspektive der Steuerbürgerinnen und

-bürger sehr schnell. Der öffentliche Haushalt als der eine Hut, unter den alles passen muss, kann sich nicht beliebig weiten, er ist allenfalls etwas flexibel. Entsprechend heißt es traditionell vom öffentlichen Haushalt, er sei das »Regierungsprogramm in Zahlen« – was es aus dem Regierungsprogramm (oder der Nachhaltigkeitsstrategie) bis in den öffentlichen Haushalt geschafft hat, wird tatsächlich und in dem finanzierten Maße umgesetzt.

Dimensionen tragfähiger Finanzpolitik

In intergenerativer Perspektive – mit dem Blick auf dem Zeitstrahl nach vorn, nach hinten und auf die eigenen Füße – wird aus dem Nachhaltigkeitsanspruch die Notwendigkeit, tragfähige Finanzpolitik zu betreiben. Tragfähigkeit ist der Kern der Nachhaltigkeit in der Politik, die mit öffentlichen Geldern arbeitet. Erst im Rahmen tragfähiger, intergenerativ gerechter öffentlicher Finanzen wird deutlich, wie gut eine anspruchsvolle Nachhaltigkeitsagenda auch in die Tat umgesetzt werden kann.

Dreh- und Angelpunkt tragfähiger Finanzpolitik ist wiederum die Budgetrestriktion – allerdings die sogenannte intertemporale Budgetrestriktion. Vereinfacht gesprochen kann man sich den intertemporalen Haushalt als einen integriert gerechneten öffentlichen Haushalte für die lange Frist vorstellen. In praktischen Tragfähigkeitsrechnungen werden dabei Zeiträume von 25 bis 50 Jahren in die Zukunft genutzt; in der wissenschaftlichen Analyse oft auch unendliche Zeiträume. (Je nachdem, wie hoch der erwartete Zins und damit der genutzte Abzinsungsfaktor sind, sind die Unterschiede zwischen beiden Ansätzen gar nicht so groß.) Als Brücke von einem Haushaltsjahr ins nächste wirkt das primäre Haushaltsdefizit bzw. der primäre Überschuss. Zusammen mit den Zinsen, die auf die bestehende und gegebenenfalls wachsende Staatsschuld bezahlt werden müssen, können kommende Primärdefizite bewirken, dass langfristig die Staatsschulden weiter und über Zinseszinseffekte immer schneller wachsen und zu einer intergenerativ ungerechten, sowie mitunter gar nicht mehr finanzierbaren Last für die Zukunft werden. Wird dagegen die intertemporale Budgetrestriktion eingehalten, kommt es nicht zu einer Kumulation der Staatsschulden.

Tragfähige Finanzpolitik meint also zunächst langfristig erträgliche Staatsschulden, die in intergenerative Perspektive gerecht sind, weil sie zukünftigen Generationen nicht mehr ausbürden, als die aktuelle selbst tragen.

Natürlich kann weder eine Finanzpolitikerin noch ein Finanzwissenschaftler die Zukunft für nur annähernd 25 oder mehr Jahre vorhersehen. Die Frage nach der Tragfähigkeit der Finanzpolitik ist deshalb zunächst immer auf die Fortführbarkeit der gegenwärtigen Finanzpolitik gerichtet: Was würde passieren, wenn wir – bei »normalen« Zinsen und »normalem« Produktivitätswachstum – unsere gegenwärtige Finanz- und Haushaltspolitik dauerhaft fortführen würden? Können wir eine gegenwärtige Politik – einschließlich der kommenden, schon fest beschlossenen Reformen – tatsächlich dauerhaft fortführen, ohne hohe Zukunftslasten zu akkumulieren, ist diese Politik tragfähig bzw. fiskalisch nachhaltig. Ist das nicht der Fall, dann braucht es weitere und weitergehende Reformen, die den intertemporalen Budgetausgleich ermöglichen.

Ursprünglich wurden rechenbare Tragfähigkeitsmodelle in der 1990er Jahren für die öffentlichen Finanzen entwickelt, um allein die intergenerative Ungerechtigkeit wachsender Staatsschuldenberge zu identifizieren und anzuprangern. Auch sollten langfristig drohende Staatspleiten bei nicht tragfähiger Finanzpolitik frühzeitig erkannt werden können. Es ist kein Wunder, dass diese Fragen anfangs vor allem mit Blick auf eine Reihe südamerikanischer Länder gestellt wurden, die eine unselige Tradition zukunftsblinder Defizitfinanzierung hatten, einige Staatspleiten produziert hatten und wegen dieses Risikos auch ausgewöhnliche hohe Zinsen zahlen mussten. Auch für in dieser Hinsicht solidere Industriestaaten war (und ist) die langfristige Tragfähigkeit der Finanzpolitik desto schwieriger aufrechtzuerhalten, je höher die auf Staatsschuldpapiere zu zahlenden Zinsen sind. In dieser Hinsicht haben sich die Vorzeichen in der Gegenwart deutlich entspannt, denn die Zinsen sind erheblich niedriger und werden das aufgrund einiger sakulärer Faktoren wahrscheinlich auch bleiben. Mit steigender Inflation und einer gelpolitischen Reaktion hierauf können zwar die Nominalzinsen steigen; die inflationsbereinigen Realzinsen aber steigen absehbar nicht wieder auf ein Niveau, wie man es im 20. Jahrhundert lange kannte. Diese Bedeutungswechsel des Zinses für die Tragfähigkeit der Finanzpolitik lässt sich symptomatisch an Olivier Blanchard festmachen: Im Jahr 1990 hat der französisch–amerikanische Makroökonom zusammen mit Kollegen im Auftrag der OECD einen neuartigen Indikator zur »Sustainability of Fiscal Policy« entwickelt, der zur Urform der Tragfähigkeitsanalyse werden sollte. Im Jahr 2022 legt Blanchard nun eine Buch mit dem Titel »Fiscal Policy under Low Interest Rates« vor. Es geht vor allem darum, wie Finanzpolitik die größeren Spielräume niedriger Zinsen klug nutzen kann und trotzdem intergenerativ gerecht, also tragfähig bleibt.

Doch bereiten in vielen Ländern der Welt Zinsen und deren Zinseszinseffekte schon länger nicht mehr die größten Sorgen um die Tragfähigkeit der Finanzpolitik.

Auch in Deutschland stehen der demografische Wandel und dessen Wirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme als potenzielle Quelle von finanziellen Tragfähigkeitsproblemen schon lange im Vordergrund.

Die Menschen in Deutschland werden erfreulicherweise immer älter. Sie haben vorher aber im Durchschnitt nicht genug Kinder in die Welt gesetzt. Für die sozialen Sicherungssysteme in ihrer gegenwärtigen Form ist das problematisch, der »Generationenvertrag« ist dadurch schon seit Langem in eine demografische Schieflage gekommen. Zwar haben die Reformen in der Vergangenheit, allen voran die graduelle Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, schon große Fortschritte gebracht. Dennoch verlangen die Sicherungssysteme – neben der Renten- auch die Kranken- und Pflegeversicherung – immer mehr Finanzmittel, als die abnehmende Zahl der Beitragszahlenden leisten kann. Diese Belastungsgrenzen sind es, die aus einem Tragfähigkeitsproblem der sozialen Sicherungssysteme eines für die allgemeine Finanzpolitik machen. Schon jetzt erhalten die gesetzlichen Pflichtversicherungen in stets wachsendem Ausmaß Bundeszuschüsse; der öffentliche Haushalt ist hier praktisch nicht mehr vom Sozialhaushaushalt getrennt. Und bei der Beamtenversorgung gibt es ohnehin keine separaten Sicherungssysteme, die öffentlichen Haushalte selbst sind diese Sicherungssysteme. Die demografisch bedingte Tragfähigkeitslücke wird damit zu einem großen Teil die regulären Haushalte des Bundes, der Länder und Gemeinden belasten. Der Beitrag von Martin Werding in diesem Buch legt davon Zeugnis ab.

Die Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik unter demografischen Gesichtspunkten illustriert zudem, wie sehr sich die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte von ihrer kurzfristigen Situation unterscheiden kann. Wegen der Pandemie weitgehend unbemerkt, hat im März 2020 das Bundesministerium der Finanzen den 5. Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgelegt. Dieser Bericht spiegelt noch die Vor-Corona-Finanzlage wider, die außergewöhnlich günstig war. 2019 lag der gesamtstaatliche Haushaltsüberschuss bei 50 Milliarden Euro; umgerechnet 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Schuldenbremse wurde problemlos eingehalten; statt »schwarzer Null« wurden sogar schwarze Zahlen geschrieben. Trotzdem war diese Finanzpolitik nach Ausweis des BMF-Berichts nicht tragfähig. Der fiskalische Handlungsbedarf bei langfristiger Betrachtung bis 2060 liegt – trotz günstiger Ausgangsbedingungen und Minimalzinsen – bei bis zu 2,3 Prozent des BIP, wenn am Ende der Betrachtung 2060 im Sinne der Generationengerechtigkeit der Last der Staatsverschuldung nicht höher gestiegen sein soll.

Ein solche Tragfähigkeitslücke führt die für die Zukunft drohenden Finanzierungslücken zwischen wachsenden Ausgaben und real stagnierenden Einnahmen in der intertemporalen Budgetbeschränkung zusammen und projiziert den Handlungsbedarf zur Vermeidung dieser Konstellation auf die Gegenwart zurück. Um nachhaltige und generationengerechte Staatsfinanzen zu erreichen, müsste die Tragfähigkeitslücke von 2,3 Prozent sofort und auf Dauer geschlossen werden. Schon unter den günstigen Bedingungen der Vor-Corona-Zeit wären das Reformen gewesen, die gesamtstaatlich zu dauerhaften Mehreinnahmen und Ausgabeneinsparungen von rund 80 Milliarden Euro im Jahr führen.

Tragfähigkeitsrisiken,
die sich auf die Zukunft auswirken können

	Schuldenbremse	Konventionelle Tragfähigkeitsrechnungen	Doppischer Haushaltsausgleich	Materiell nachhaltige Finanzpolitik
Vergangenheitslasten				
Explizite Schuldenlasten	X	X	X	X
Versorgungs- und Pensionslasten		X	X	X
Abschreibungen getätigter Investitionen			X	X
Unterlassene Investitionen (Investitionsrückstand)				X
Gegenwartslasten (d.h. aktuelles Jahr repräsentativ auch für die Zukunft)				
Defizite bei aktueller Aufgabenwahrnehmung	X	X	X	X
Ersatz /Erneuerung aktueller Investitionen	X	X	X	X
Aktuell eingegangene Zukunftspflichten	X	X	X	X
Zukunftslasten /-entlastungen				
Aufgabenlasten ändern sich demografisch		X		X
Infrastrukturbedarfe ändern sich demografisch				X
Zukunftsaufgaben ändern sich strukturell		ggf.		X
Zukunftsinfrastruktur ändert sich strukturell				X

© M. Thöne / FiFo Köln 2015.

Vollständig ist damit das Bild einer tragfähigen – und damit auch generationengerechten und nachhaltigen – Finanzpolitik noch nicht. Auch wenn nicht alle der 17 Nachhaltigkeitsziele der UN-Agenda direkt zu quantitativ bedeutsamen Effekten in den deutschen öffentlichen Haushalten führen müssen, müssen doch zwei Aspekte der langfristig nachhaltigen Finanzpolitik heute noch einbezogen werden: die öffentlichen Investitionen und die klimapolitische Transformation.

Materiell nachhaltige Finanzpolitik

Lange Jahrzehnte wurden in vielen Teilen Deutschlands die Investitionen in öffentliche Infrastrukturen vernachlässigt. Statt für langfristig nutzbare Investitionen wurden öffentliche Mittel oft für kurzfristig attraktive Programme und Leistungen eingesetzt. Oft wurde an den Investitionen gespart, um die Haushalte rechnerisch leichter ausgleichen zu können. Doch damit, öffentliches Vermögen nicht ordentlich in Schuss zu halten oder gar notwendige Ersatzinvestitionen immer wieder hinauszuschieben, kann man einen Haushalt nicht wirklich konsolidieren. Auf Dauer schafft man hier ein zusätzliches Tragfähigkeitsrisiko. Unterlassene Investitionen bei Infrastrukturen, die in einer Gesellschaft auf Dauer gebraucht werden, schaffen ebenso

»implizite Schulden« wie demografisch nicht mehr gedeckte Leistungszusagen in der sozialen Sicherung. In Deutschland ist traditionell die kommunale Ebene, die die meisten Infrastrukturen unterhält und am meisten investiert – beziehungsweise am meisten investieren sollte. Im jüngsten der regelmäßigen KfW-Kommunalpanel von 2021 beträgt der von den Kämmerinnen und Kämmerern vor Ort wahrgenommene Investitionsrückstand in bundesweiter Hochrechnung insgesamt 149 Milliarden Euro.

Was heißt das für die Tragfähigkeit eines konkreten kommunalen Haushaltes? Nur wenn die Schätzungen zu den Investitionsrückständen mit den Haushalten und mit deren (intertemporaler) Budgetbeschränkung konfrontiert wird, hat die kommunale Politik einen konkreten Ansatzpunkt zum Entscheiden und Handeln. Auf dieser Prämisse hat die Stadt Köln im Jahr 2018 den »1. Kölner Tragfähigkeitsbericht« vorgelegt, der die aktuelle Finanzpolitik des städtischen Haushalts in ein vollständiges Bild aus der Vergangenheit übernommener Lasten, gegenwärtiger finanzieller Risiken und Chancen sowie der heute schon absehbaren Zukunftsaufgaben und -lasten für eine Generation (das heißt 25 Jahre in die Zukunft) bringt. Als erste Tragfähigkeitsbetrachtung überhaupt werden hier Investitionslücken aus der Vergangenheit ebenso berücksichtigt wie auch viele investive Zukunftsaufgaben. Dieser Ansatz materiell nachhaltiger Finanzpolitik wird in der Abbildung anderen Indikatoren für finanzielle Zukunftslasten gegenübergestellt. Im Ergebnis für Köln führte diese innovative Methode zu einer Tragfähigkeitslücke, die deutlich höher ist als das kurzfristige Defizit der Stadt, aber dafür eine breite, auf Vollständigkeit ausgerichtete Entscheidungsgrundlage bietet. Die Kölner Kämmerin Dörte Diemert erläutert diese Perspektive im vorliegenden Band.

Fiskalische Tragfähigkeit und klimapolitische Nachhaltigkeit vereinen

Vom Anspruch her ist die materiell nachhaltige Finanzpolitik schon eine im umfassenden Sinne nachhaltige Politik. Diesen Anspruch gilt es zu füllen. Für die gesamtstaatliche Finanzpolitik sticht dabei vor allem die Notwendigkeit hervor, Energie- und Klimawende beschleunigt voranzubringen. Schon vor dem Ukraine-Krieg und dem Wunsch, die Abhängigkeit von russischen fossilen Energien schnellstens zu beenden, war klar geworden, dass die klimapolitische Transformation sich auf das Dreifache beschleunigen muss, wenn bis 2045 tatsächlich die gesetzlich vorgegebene Klimaneutralität Deutschlands erreicht werden soll. Tatsächlich geht die Bundesregierung das mit großen Maßnahmenpakten an, um die Klimatransformation besonders im Verkehr und im Immobilienbereich erheblich zu beschleunigen. Auch der weitere starke Ausbau erneuerbarer Energien wird forciert vorangetrieben.

Die klimapolitische Transformation stellt sich als weitere, zu demografischen und investiven Ausgaben zusätzliche Aufgabe dar, die innerhalb der langfristigen Budgetrestriktion umgesetzt werden muss, wenn der Zugewinn an Nachhaltigkeit nicht auf Kosten der Tragfähigkeit erkauft werden soll.

Wie schon beim Schließen der Investitionslücken geht die Klimatransformation absehbar mit mehr Staatsausgaben einher, das Tragfähigkeitspostulat wird also auf den ersten Blick schwerer zu erfüllen sein. Aber für beide Zukunftsaufgaben gilt auch, dass ein Misserfolg oder auch eine unzureichende Umsetzung andere Zukunftslasten wachsen lässt, die nur teurer oder womöglich gar nicht mehr bewältigt werden können.

Umgekehrt mögen sich einige Synergien ergeben, wo kommunale Investitionsrückstände auf die Notwendigkeit stoßen, auch den kommunalen Kapitalstock bis 2045 auf Klimaneutralität zu trimmen. Hier kann das, was an überfälligen Ersatzinvestitionen bislang nicht umgesetzt wurde, gleich in einer Weise erfolgen, die den Klimazielen bestmöglich dient.

Grundsätzlich bietet die Transformation hin zur Klimaneutralität aber auch Chancen, die sie von zusätzlichen Tragfähigkeitsherausforderungen unterscheiden. Denn »typisch« schien es, dass die Berücksichtigung der finanziellen Anforderungen, welche die Gerechtigkeit auf dem Zeitstrahl an uns stellt, zu wachsenden Tragfähigkeitslücken führt. Das kann nicht überraschen, denn natürlich ist nicht-nachhaltiges Staatshandeln in der Regel vermeintlich billiger und dadurch kurzfristig fiskalisch attraktiv. In der Klimapolitik muss dieser Konflikt nicht so deutlich auftreten, denn Klima- und Umweltpolitik sind keine Felder der reinen Ausgabenpolitik. Über Emissionshandel, Energiesteuern und den Abbau umweltschädlicher Subventionen können im Prinzip sogar beide Nachhaltigkeitsdimensionen, die fiskalische und die klimapolitische gleichzeitig angesteuert werden. Allerdings verlangt die beschleunigte Transformation auch nach einem sozialen Ausgleich, der eine Klimapolitik über Lenkungssteuern und Emissionshandel begrenzt. Erfolgversprechende Klimaschutzpakete bündeln Maßnahmen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite. Mit Blick auf aktuelle Haushalte wird das mehr und mehr auch über sogenanntes Green Budgeting umgesetzt. Aber ob nun innerhalb oder auch ohne solche aktuelle Nachhaltigkeitshaushalte, gute Klimapakete können der ökologischen Nachhaltigkeit dienen, ohne gesamtstaatlich die Tragfähigkeitsanforderungen noch höher zu schrauben. Damit das gut gelingt, braucht es auch gute Transmissionsriemen zwischen den Haushalten, die auf der Einnahmeseite engagierter Klimapolitik sitzen (also Bund und unter Umständen EU), zu denen, die vor Ort Klimapolitik eher über Ausgaben und Investitionen umsetzen (also Kommunen und die Länder). Zum Glück ist das politische Verständnis, dass die Umsetzung von Aufgaben und die Finanzierung der damit verbunden Kosten im föderalen Mehr-Ebenen-Staat eng abgestimmt werden muss, in den 20 Jahren stetig gewachsen. Durch die lange Voraussicht, welche die Gerechtigkeit auf dem Zeitstrahl als Nachhaltigkeit und auch als fiskalische Nachhaltigkeit einfordert, kann und muss diese föderale Abstimmung besser werden. Ein nachhaltiges Verständnis für die finanziellen Möglichkeiten und Zwänge von Bund, Ländern und Kommunen ist dafür wesentlich – auch dafür bietet das vorliegende Buch viel »Stoff«.

Klaus Mackscheidt

Das Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums

Für den liberalen Ökonomen ist die freie Wahl des Konsums ein Gut von hohem Rang; die Konsumentensouveränität gehört für ihn zu den Freiheitspostulaten. Gleichwohl ist nicht gesichert, dass der Einzelne in seiner jugendlichen Schaffenskraft über seine Altersvorsorge nachdenkt. Und es ist auch nicht gesichert, dass der Einzelne im Einklang mit der Nutzung unserer natürlichen Ressourcen zukunftsbezogen handelt. Gibt es dann Grenzen für die freie Wahl des Konsums?

Handlungsbedarf angesichts der Überbetonung des Gegenwartskonsums

Ausgerechnet einem liberalen Nationalökonomen, dem Mitbegründer der österreichischen Volkswirtschaftsschule Eugen von Böhm-Bawerk (1854–1914), wird das Gesetz der Bevorzugung des Gegenwartskonsum und der Minderschätzung des zukünftigen Konsums zugeschrieben. Wenn nämlich die Individuen es systematisch vernachlässigen, für ihre Wohlfahrt in der Zukunft noch in der Erwerbsphase selbst zu sorgen, wächst dem Staat die Aufgabe zu, eine Altersvorsorge durch Eingriff in die Privatsphäre zu übernehmen. Ein erzliberales Argument gegen diese Eingriffe in die Privatsphäre könnte lauten: »Lass die Konsumenten doch die Einsicht gewinnen, dass sie für ihre Altersvorsorge rechtzeitig genug Vorkehrungen treffen müssen.« Indes, wenn diese Einsicht erst im Alter gewonnen wird, ist es zum Handeln zu spät: Die Berufsaktivität ist abgeschlossen und im Alter nicht mehr revidierbar – dieses Lernen kann keine Früchte mehr tragen. Der Staat kann hingegen jederzeit neu lernen, dass und wie man die Menschen vor der Altersarmut bewahren kann. Wenn dem Staat also daran liegt, eine allgemeine Altersarmut zu vermeiden, so kann er durch vorsorgliche Eingriffe handeln.

Allerdings sind diese Überlegungen für das ausgehende 19. Jahrhundert – einer Zeit, in der es häufig Familien mit vielen Kindern gab – noch fremd. Oft waren gut erzogene und lebenstüchtige Kinder die Garantie für eine sichere Altersversorgung ihrer Eltern. Man konnte gleichsam in Saus und Braus im Gegenwartskonsum leben, weil man in die Kindererziehung investiert hatte. Insofern war damals der Ruf nach dem Staat, der die Altersvorsorge der Bevölkerung übernehmen müsse, noch keineswegs so dringlich wie heute, wo nur wenige Familien so viele Kinder haben, dass diese familienintern die Altersvorsorge für ihre Eltern bewältigen können. Dennoch begann man schon damals zu erkennen, dass ein Vertrauen auf einen privaten, familieninternen Lastenausgleich zwischen den leistenden Jungen und den empfangenden Alten zu optimistisch sein könnte. Erstens sind manche Familien mit vielen Kindern dauerhaft arm und können ihren alten Eltern daher nicht ausreichend helfen, und zweitens wandern manche Kinder aus ihren Wohnorten ab oder sind ihren Eltern aus anderen Gründen nicht nahe genug, um deren Bedürftigkeit zu erkennen. Böhm-Bawerk ahnte schon damals, dass politischer Handlungsbedarf entstehen könnte.

Wie viele liberale Ökonomen der Klassik war er überzeugt, dass die Überbetonung des Gegenwartskonsums, die eine Vernachlässigung von Investitionen und Kapitalbildung für die Zukunft zur Folge hat, volkswirtschaftlich schädlich ist. Er sah einen heilsamen Ausweg in der Förderung der privaten Vermögensbildung. In seinem Hauptwerk »Kapital und Kapitalzins« (1884) entwickelte er die Idee, dass man eine stabile Altersversicherung durch eine systematische Förderung der privaten Vermögensbildung erreichen könne. Diese Vermögensbildung wird nach damaliger Vorstellung einerseits durch Investitionen und andererseits durch Sparen bewerkstelligt. Wer spart, trägt dazu bei, dass er selbst oder ein anderer investieren kann. So entsteht Vermögen, das im Alter durch Verkauf in Konsum zurückverwandelt wird.

Als ideal sah es Böhm-Bawerk an, wenn die Vermögensbildung auf breiter Front stattfindet, wenn also nicht nur einige sehr reiche Familien am Sparen und Investieren teilnehmen und die übrige Bürgerschaft ihr ganzes Einkommen in den Kauf von Gegenwartsgütern steckt. Das würde zu einer Konzentration des zukünftigen Vermögens in der Hand weniger reicher

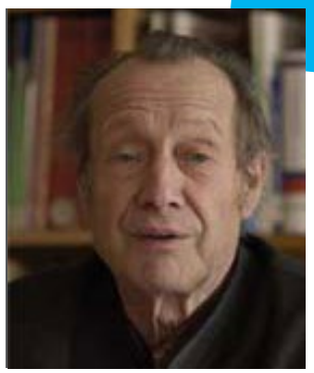


Foto: http://www.wds-institut.de

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt
1935 in Mülheim an der Ruhr geboren

2021 Ruhrpreis für Kunst und Wissenschaft
2001 Emeritierung
1997 Dekan der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
1973 Professur für wirtschaftliche Staatswissenschaften mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft in Köln; Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft und des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts
1971 Habilitation an der Universität zu Köln
1967 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Mainz
1956–1960 Studium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Heidelberg, München, Wien und Köln

Familien führen und schließlich auf eine Feudalisierung der Gesellschaft hinauslaufen. Gleichzeitig würde die große Mehrheit der Bürgerschaft in ihrer aktiven Lebensphase, der Berufszeit, überwiegend vom Kauf von Gegenwartsgütern geprägt sein und zwangsläufig in die Falle der Altersarmut laufen. Für Böhm-Bawerk ist das daher keine erstrebenswerte Lösung.

Er bevorzugt ein Szenario, in dem möglichst alle Bürger durch eine Kapitalbildung mit Geldvermögen oder mit einer Sachanlage in die Zukunft gehen und im Alter diese Vermögen durch Verkauf an die jüngere Generation weitergeben. Auf diese Weise wird die Minderschätzung des zukünftigen Konsums stillschweigend aufgehoben.

Durch eine niedrige Einkommensteuer für die unteren Einkommen, eine Konsumsteuer für Luxusgüter und vor allem durch die Förderung des Genossenschaftswesens im Wohnungsbau (die Wohnungen sind in Wien noch heute in großem und künstlerisch vorbildlichem Maße zu sehen) konnte diesem liberalen Leitbild damals in Österreich weitgehend entsprochen werden.

Es gibt noch einen ganz anderen Weg, die Minderschätzung des Zukunftskonsums bei der Lebensplanung zu überwinden.

Man setzt nicht auf private Vermögensbildung, sondern auf eine staatlich organisierte Altersvorsorge in Form einer Rentenversicherung mit Beitragspflicht für die in ihr versicherten Personen. Für diesen Weg hat Deutschland sich mit der Rentenreform von 1957 entschieden.

Bei diesem System der Umlagefinanzierung ist keinerlei Kapitalbildung mehr erforderlich. Beitrag und Rente, geordnet nach dem Äquivalenzprinzip, sorgen dafür, dass die individuell geleisteten Beiträge zu individuell errechenbaren Rentenleistungen führen – nicht eins zu eins, aber proportional. Auch in Österreich hat man diesen Weg nach 1945 gewählt, ebenso in Japan und teilweise auch in den USA und in Varianten in vielen anderen Ländern. Die deutsche Rentenversicherung gilt für alle Arbeiter und Angestellten, also für die Mehrheit der Bevölkerung. Ausgenommen sind die Selbstständigen, die tatsächlich ihre Altersvorsorge aus dem Vermögen bestreiten, außerdem die Beamten, die nach dem Alimentationsprinzip lebenslang besoldet werden und somit keine eigene Altersversorgung benötigen. Kapitalgedeckt sind die Versorgungswerke der Ärzte, Steuerberater und Notare. Insgesamt bewertet ist jedoch die staatlich beaufsichtigte Altersversicherung in Deutschland das mehrheitlich bevorzugte System für die Sicherung des Zukunftskonsums.



Der Staat als Garant für die Altersvorsorge und Qualität der Zukunftsgüter

Werfen wir aus Sicht von Böhm-Bawerk einen Blick auf die Altersvorsorge in Deutschland, so sind wir zunächst eher enttäuscht: Wir finden kein breit gestreutes Vermögen, das später in der Altersruhephase aufgebraucht werden kann und den bisher gewohnten Konsum auch im Alter garantiert. Die unteren bis mittleren Einkommensklassen, die ihre Altersvorsorge durch Beiträge an die staatliche Rentenversicherung bezahlen mussten, hatten in der Regel keine zusätzliche Liquidität für eine persönliche Vermögensbildung mehr übrig. Aus Sicht von Böhm-Bawerk ist eine Rente dem System der privaten Vermögensbildung für die Altersvorsorge unterlegen.

Auf den zweiten Blick hingegen verbessert sich die Wahrnehmung über die Qualität der Rente. Während nämlich die privaten Vermögensanlagen in den vergangenen zehn Jahren etwa bei Kapitallebensversicherungen kurzfristig empfindliche Verluste hinnehmen mussten (später werden wir zeigen, dass langfristig die Kapitalanlage doch überlegen ist), erweist die Rente sich zurzeit als sehr stabil. Wir erinnern auch an die Kapitalverluste der Finanzkrise ab 2008 und sehen auf die Coronakrise heute. Viel privates Kapital geht verloren. Ist die staatliche Rente demgegenüber nicht das Beste?

Dazu Folgendes: Bei den Kapitallebensversicherungen ist zu beobachten, dass sie wegen der niedrig gewordenen Kapitalzinsen erheblich an Wert verloren haben und plötzlich nicht mehr das Zukunftskapital zur späteren Auszahlung vorweisen können, das sie früher bei Vertragsabschluss versprochen hatten. Mancher Selbstständige, dessen Altersvorsorgekapital überwiegend auf einer solchen Versicherung aufgebaut wurde, muss auf einmal feststellen, dass er noch nicht in den Ruhestand überwechseln kann, weil sein Alterseinkommen zu niedrig wäre. Von alledem ist die Rente nicht betroffen. Sie folgt vielmehr gemäß den steigenden Löhnen mit einem langsamen, aber stetigen Anstieg. Für den Rentner ist sie ein stabiles und verlässliches System. Aber die deutsche Rentenversicherung kann noch viel mehr: In einigen Fällen gewährt sie auch dann Rentenansprüche, wenn entsprechende Beiträge gar nicht in dem vorgesehenen Maß geleistet werden konnten. Das gab es von Anfang an als sogenannte »versicherungsfremde« Leistungen, die jeweils gut begründet waren (z. B. die Kriegsopferrente). Die jüngste Rentenreform gab den Rentnern, die wenigstens 33 Beitragsjahre nachweisen können, sogar die amtliche Zusage, dass ihre kleinere Rente aufgestockt wird. Der Mehrbedarf von ca. 10 Milliarden Euro jährlich wird vorläufig über eine Erhöhung des Bundeszuschusses aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu bezahlen sein. Insgesamt kann man sagen: Solange der Steuerzahler stets wachsende Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung akzeptiert, ist eine angemessene Rente zukunftssicher. In einer Demokratie mit einem überdurchschnittlichen Anteil an älteren Wählerinnen und Wählern im Vergleich zu den jugendlichen, wie es in Deutschland der Fall ist, ist sie auch politisch sicher.

Das heißt allerdings nicht zugleich, dass die Rente die ökonomisch beste Lösung für die finanzielle Vorsorge im Ruhestand ist. Das beweisen die sehr langfristigen empirischen Untersuchungen von Thomas Piketty (»Das Kapital im 21. Jahrhundert, 2018«). Verkürzt dargestellt ergibt sich, dass die durchschnittliche Kapitalrendite um fünf Prozent schwankt, die Löhne dagegen mit der Ein-Prozent-Wachstumsrate in den Industrieländern eben nur um einen Prozent Zuwachs im Jahr steigen können.

Also bleibt das Arbeitseinkommen systematisch hinter dem Kapitaleinkommen zurück, was zu einer ungebremsten Konzentration des Kapitals in den Händen der vermögenden Schicht führt. Da die Renten in einem Rentensystem der Umlagefinanzierung (also ohne Kapitaldeckung) den Lohnzuwächsen folgen, bleiben die Renten langfristig gesehen hinter einer alternativ gedachten Kapitalversicherung effizienzmäßig zurück.

Das Problem ist, dass wir das in Europa zurzeit politisch nicht wahrnehmen können, weil selbst 10- und 20-jährige Anleihen keine positiven Zinsen abwerfen; gegenwärtig sind die Kapitalrenditen bei deutschen Bundesanleihen gleich null. Auch für das Realkapital gab es durch die Finanzkrise 2008 Abstürze zu verzeichnen. Aber für Piketty sind auch das nur kurzfristige Ereignisse, langfristig behalten die Kapitalerträge die Vorhand vor dem Arbeitseinkommen. Langfristig nimmt deshalb die Vermögenskonzentration trotz der Konjunktureinbrüche zu. Hätten wir einen »Wohlstand für Alle«, wie Ludwig Erhard es 1957 anvisierte, und gehörte dieses Vermögen den Rentnern, dann würde es allen Rentnern besser gehen.

Warum ist ab 1957 kein breitgestreutes Vermögen entstanden? Die deutschen Politiker haben damals ihren Bürgern offenbar nicht zugetraut, privates Vermögen für ihr Alter zu erwerben, also den zukünftigen Konsum genügend hochzuschätzen. Deshalb haben sie eine umlagefinanzierte Rentenversicherung eingeführt. Anstatt eine freiwillige Kapitalbildung zu fördern, wurde also eine Alterssicherung mit Beitragszwang gewählt. Der Vorteil war damals, dass der Zwang unmerklich war, weil vielen Einzahlern eine kleine Gruppe von Rentenempfängern gegenüberstand. Heute bewertet man diesen Beitragszwang ganz anders, und die Politiker räumen ein, dass eine Beitragsbelastung von mehr als 20 Prozent des Einkommens für die Erwerbsbevölkerung nicht mehr tragbar sei und die Finanzierung der weiterhin steigenden Rentenauszahlungen aus einer anderen Quelle, dem Bundeszuschuss, aufgebracht werden muss.

Darf man aus heutiger Sicht den Politikern des damaligen Wiederaufbaus in Deutschland vorwerfen, sie hätten nicht die Weitsicht gehabt, die Bürger in die effizientere Form der Altersvorsorge zu führen, in die kapitalbasierte?

Eher nein. Erstens war damals im Gegensatz zu heute – in einer Zeit, in der die Banken geradezu auf der Suche nach Anlagen für ihre Kredite sind – das Kapital ausgesprochen knapp. Man musste beispielsweise mit den raffinierten Abschreibungsmöglichkeiten des § 7 Einkommenssteuergesetz knappes Kapital in den sozialen und privaten Wohnungsbau locken, denn die dringend benötigten Investitionen im Wohnungswiederaufbau ließen sich nur durch hohe Steuervergünstigungen erzielen. Abgesehen von Einzelaktionen, wie dem populär gemachten Verkauf der VW-Aktie an den Kleinanleger, gab es wenig Chancen für den normalen Bürger, am Geld- oder Kapitalmarkt agieren zu können. Der Versuch einer Vermögensbildung auf breiter Basis der Bevölkerung wäre damals vermutlich ins Leere gelaufen. Man kann sich bei den Rentenexperten erkundigen, warum spätere Versuche wie die Riester-Rente nicht durchschlagend erfolgreich waren. Jedenfalls ist es bis heute bei der umlagefinanzierten Rente über Beiträge und Steuern geblieben.

Eine ganz neue Aufgabe für die Altersvorsorge wird dadurch entstehen, dass die Folgen der Coronakrise über das Jahr 2022 hinaus fortbestehen werden: Viele frisch aufgebaute unternehmerische Existenzen des Mittelstandes und sogar auch längst etablierte Firmen im Bereich des Handels und der Freizeitindustrie sind in Not geraten. Sie sind dabei, ihr Vermögen zu verlieren. Wie sollen sie da Rücklagen für ihren Zukunftskonsum bilden?

Zukunftskonsum gefährdet: Infrastruktur, Gemeinschaftsgüter, Umwelt

Bisher haben wir die Balance zwischen Gegenwarts- und Zukunftskonsum nur aus der Perspektive der Altersvorsorge betrachtet. Wenn es sich nun bei der Minderschätzung des Zukunftskonsums um eine allgemeine Erfahrung menschlichen Verhaltens handelt, dann müsste man das »Gesetz« der Bevorzugung des Gegenwartskonsums auch in anderen Lebensbereichen finden.

Da finden wir mindestens drei Felder mit einem hohen Gegenwartskonsum vor, auf denen die Konsumenten wenig Neigung zeigen, darauf zu achten, dass auch in der Zukunft diese Güter reichlich und preiswert zur Verfügung stehen werden.

Das erste Feld ist die Situation in der nationalen Infrastrukturpolitik. Hier müssen wir uns mit besonderer Aufmerksamkeit der deutschen Verkehrsinfrastruktur widmen, da dort die Versäumnisse bei der Berücksichtigung des Zukunftskonsums sehr krass hervortreten. Das zweite Feld findet man, wenn man sich den Erfahrungen im Umgang mit den Gemeinschaftsgütern zuwendet. Aber das dritte und heute alles überragende Feld ist die internationale Umweltweltschutzpolitik, an der Deutschland maßgeblich beteiligt ist. In diesen drei Fällen geht es stets darum, bei den Ausgaben der Gegenwart mit zu bedenken, wie die Versorgung mit den Gütern, die man in der Gegenwart anscheinend sorglos konsumieren darf, in der Zukunft beschaffen sein wird. Im Ernstfall muss man sich sogar die Frage stellen, ob man mit seinem erhöhten Gegenwartskonsum nicht in der Tat den Zukunftskonsum regelrecht vernichtet, wie das etwa bei der Massenabholzung von tropischen Wäldern geschehen kann. Den ersten beiden Feldern ist gemeinsam: In der Gegenwart ist noch nicht spürbar, welcher Mangel in der Zukunft entstehen wird, wenn man bei seinen Konsumausgaben diese Vorsorge nicht ausdrücklich berücksichtigt. Gerade weil die Sorglosigkeit »unmerklich« ist, ist sie so gefährlich. Beim dritten Feld sind es vornehmlich politische Zielkonflikte, die die notwendige Sorge für den Zukunftskonsum beeinträchtigen können.



Zum ersten Feld: Heute kann man in der deutschen Verkehrsinfrastruktur feststellen, wie viel Investitionen wir in der Vergangenheit versäumt haben, die wir von nun an in äußerst verstärkter Form nachholen müssen, um unsere Infrastruktur nicht als verwahrlost dem Untergang preiszugeben. Eine schon vor neun Jahren eingesetzte Expertenkommission (sogenannte Daehre-Kommission) hat errechnet, dass ein Fehlbetrag von jährlich 7,2 Milliarden Euro für eine Laufzeit von 15 Jahren erforderlich sein wird, um die schadhaft gewordenen Fernstraßen und Brücken wieder voll verkehrstauglich zu machen. Darin enthalten sind noch nicht der Sanierungsbedarf beim kommunalen Straßennetz und der ebenfalls große Renovierungsbedarf bei den Eisenbahntrassen und -brücken, letztere teilweise 100 Jahre alt und eigentlich verkehrstechnisch längst überholt. Im Infrastrukturbereich hat demnach die starke Bevorzugung des Gegenwartskonsums der Zukunftsvorsorge so wenig Raum gelassen, dass wir ab jetzt gezwungen sind, den Bürgern besonders hohe Opfer aufzuerlegen.

Das zweite Feld, in dem ein unbekümmerter und wenig auf die Zukunft bedachter Gegenwartskonsum zu beobachten ist, ist heute unter dem Stichwort »Tragik der Allmende« bekannt. Was im 19. Jahrhundert eine Kuriosität in einer dörflichen Gemeinschaft gewesen war, wurde im 21. Jahrhundert unter der Überschrift »Wie regiert man Gemeinschaftsgüter?« zu einem großen Forschungsprojekt mit vielfältiger Anwendung.

Bei Gemeinschaftsgütern darf man nämlich den Gegenwartskonsum nicht sich selbst überlassen, weil er zur Zerstörung des entsprechenden Zukunftskonsums führt. Um das zu verhindern, müssen intelligente Regelungen zur Bewirtschaftung der Gemeinschaftsgüter gefunden werden.

Ein bekanntes Beispiel ist die Gefahr der Überfischung der Weltmeere. Hier war Überfischung so sehr an der Tagesordnung, dass reine Aufklärung nicht ausgereicht hat, sondern nur eine Strafverfolgung den Zukunftsbestand bestimmter Fische sichern konnte. Das Thema »Gemeinschaftsgüter« ist nicht von ungefähr zu einem weithin anerkannten Forschungsgebiet geworden. Man denke nur an die Nobelpreisträgerin für Ökonomie im Jahr 2009 Elinor Ostrom, die den Anstoß zu vielfältigen Analysen in diesem Bereich gegeben hat.

Zum dritten Feld: Von der Analyse der Konsumgewohnheiten bei Gemeinschaftsgütern ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Analyse der Konsumgewohnheiten bei öffentlichen Gütern, vor allem bei der Umweltökonomie und bei den Maßnahmen des Klimaschutzes. Es wird eine sehr große Umstellung in unseren gegenwärtigen Konsumgewohnheiten notwendig sein, wenn wir die Umweltziele auch nur annähernd erfüllen wollen. Obwohl das die Bürger in den reicheren Ländern intuitiv schon wissen oder weil sie es schon wissen, ist es oft noch schwer für die Politik, etwas Konkretes umzusetzen. Wir beginnen mit einem kleinen, aber folgenschweren Beispiel: die Erhöhung der Mineralölsteuer als ein vorsichtiger Schritt zu einer allgemeinen CO2-Steuer in Frankreich. Dort ist diese Steuererhöhung als ein feindlicher Akt des Staates gegen seine Bürger auf dem Land und in den Umlandregionen der großen Städte empfunden worden: »Der Staat zerstört die Existenzgrundlage der Berufspendler!« Deshalb begegnete man dem feindlichen Staat mit feindlich gesinnten Straßenschlachten. Die Steuererhöhung musste größtenteils wieder zurückgenommen werden.

Konflikte verteilungs- und umweltpolitischer Ziele – ein Beispiel

Eine gescheiterte Maßnahme darf allerdings nicht zur Resignation in der Umweltpolitik führen. Deshalb ist zu prüfen, ob nicht eine andere Maßnahme erfolgreicher sein könnte. Deutsche Umweltschützer fordern seit Langem eine Streichung der Subvention des Flugbenzins. Ist das erfolgversprechender als die Benzinsteuererhöhung in Frankreich? Immerhin dürfte es leichter sein, eine Subvention auslaufen zu lassen, als eine Steuer zu erhöhen. Die Umweltschützer argumentieren folgendermaßen: Das subventionierte Flugbenzin trägt mit dazu bei, dass hochfrequentierte Inlandsreiseorte mit dem Flugzeug erledigt werden, weil das für den Fluggast billiger ist als eine alternative Reise mit der Bahn. Die Preise sind künstlich verzerrt worden. Die gesellschaftlichen Kosten sind aber durch die stärkere Belastung der Umwelt beim Flugzeug im Vergleich zur Bahn viel höher. Umweltschützer verallgemeinern nun: Man weiß aus objektiven naturwissenschaftlichen Messungen, dass es Konsumvorgänge und Produktionstätigkeiten gibt, die mit einer mehr oder weniger starken Umweltbelastung verbunden sind. In der Kalkulation des Konsumenten oder der Bilanz des Produzenten ist diese Umweltbelastung aber noch nicht enthalten. Wenn ein Konsumakt staatlich subventioniert wird, ist aber dieses Sichtbarmachen und Gegensteuern sehr einfach: Man muss nur die Subvention streichen und alsbald wird

das Produkt teurer und je nach der Nachfrageelastizität geht der Konsum zurück. Wenn, wie beim Flugbenzin, weniger umweltschädliches Fliegen entsteht, ist ein geschmeidiger Anpassungsprozess zu mehr Umweltschonung erreicht.

Man kann aber in Gedanken fortfahren: Jeder Konsum, der mit einer Umweltschädigung einhergeht, dies aber in seinem Preis nicht zum Ausdruck bringt, müsste eigentlich mit einem Preisaufschlag versehen sein, der das Ausmaß des Umweltschadens widerspiegelt.

Wenn beispielsweise der Autofahrer, der mit jedem Liter Benzin- oder Dieselverbrauch umweltschädliche Abgase erzeugt, deren Umweltkosten im Tankstellenpreis nicht ausreichend berücksichtigt sind, dann müsste der Preis entsprechend erhöht werden. Tatsächlich haben Umweltschützer ausgerechnet, dass es sich dabei um eine erhebliche Preiserhöhung handeln würde. Das wäre ein erster Schritt zur Steigerung der Umweltschonung.

Genau das hat Präsident Macron mit der Erhöhung der Mineralölsteuer vorgehabt. Der Widerstand dagegen war, wie gesagt, so heftig, dass die Steuererhöhung großenteils zurückgenommen werden musste. Wir sehen, dass die Umweltpolitik auf verteilungspolitische Ziele Rücksicht nehmen muss. Leider sind Konflikte zwischen diesen beiden Zielen sehr häufig und erschweren die Umsetzung umweltpolitischer Ziele in der Praxis. Hierzu das folgende Beispiel: In der deutschen Landwirtschaft spielt die Produktion von Rind- und Schweinefleisch eine große Rolle. Als unvermeidbares Nebenprodukt fällt die Gülle an. Für den Züchter, der genug Ackerland hat, war bisher die Verwertung kein Problem, denn die Gülle kann als Dünger für die Landwirtschaft gebraucht werden – es ist also ein positiver Faktor für die Bilanz des Landwirtes. Für die Aufbereiter von Frischwasser ist es hingegen längst ein negativer Faktor geworden, weil die im Boden angereicherten Nitratstoffe die Grundwasserqualität bereits empfindlich herabsetzen. Wenn nun die Umweltschützer mit einer strengeren Verordnung für die Gülleverwertung der Verseuchung des Grundwassers Einhalt gebieten wollen, antworten die Landwirte mit Großdemonstrationen und dem Hinweis, dass ihre Betriebe dann nicht mehr wirtschaftlich arbeiten können.

Das Problem ließe sich lösen, indem man erklärte, dass das Umweltziel Vorrang haben muss. Im Gegenzug dürfen die Bauern dann ihre unvermeidlichen Kostensteigerungen durch eine Produktpreissteigerung an die Nachfrageseite weitergeben.

Aber wer ist diese Nachfrageseite? Früher hätte man gesagt: Es sind die Handelsgeschäfte und die Konsumenten, und der Bauer kann ihnen persönlich verständlich machen, dass Milch und Fleisch um ein paar Cent teurer werden müssen, weil die

Auflagen der Regierung die Betriebskosten ansteigen lassen. Das geschieht aber nicht, im Gegenteil: Abnehmer der tierischen Produkte sind in einer ersten Stufe die Molkereien und Käsereien für die Milch und die Schlachthöfe für das Fleisch. Sie stehen unter enormem Druck, die verarbeiteten Produkte zu möglichst niedrigen Preisen an ihre Absatznehmer verkaufen zu können. Warum die Absatzpreise so niedrig sein müssen, erklärt sich, wenn wir die Macht ihrer Abnehmer kennengelernt haben. Die großen Supermärkte wie Aldi, Lidl, Penny und auch Ketten wie Edeka und REWE etc. erzwingen permanent Preissenkungen, sodass den Molkereien und Schlachthöfen kein Spielraum bleibt, ihre Landwirte über deren Absatzpreise gnädiger zu behandeln. Den Schluss in dieser Teilnehmerreihe von der landwirtschaftlichen Urproduktion bis zum Endverbraucher bilden die Vertreter der Konsumenteninteressen. Ihre Maxime lautet: Lebensmittel müssen in erster Linie billig sein, Preissteigerungen sind mit Argwohn zu betrachten! Das hat keineswegs etwas mit Blindheit gegenüber den naturbedingten oder politisch erzeugten Kostensteigerungen in der Landwirtschaft zu tun. Die Wurzeln liegen viel tiefer.

Politiker, die sich für die Wohlfahrt aller Schichten des Volkes verantwortlich fühlen, wollen, dass Fleisch und Milch so billig sind, dass auch die unteren Einkommensschichten genügend davon kaufen können. Die Preise für diese Güter dürfen also keinesfalls steigen.

Wie viel die Molkereien und Schlachthöfe verdienen und welchen Gewinn die Supermärkte machen, können sie zwar nicht unmittelbar beeinflussen. Aber sie können Preissteigerungen bei den Endprodukten der landwirtschaftlichen Lieferkette als unseriös und verbraucherfeindlich brandmarken. Demgegenüber lautet die Klage der Bauern, sie könnten die niedrigen Preise für Fleisch im Supermarkt nicht verstehen, weil schon ihre eigenen Produktionskosten in etwa der gleichen Höhe liegen.

Wir fassen zusammen: (1) Unser Produktions- und Handelssystem der landwirtschaftlichen Lebensmittelversorgung ist so angelegt, dass es zu einem Konflikt zwischen den Umwelt- und Verteilungszielen kommen muss. Dabei gewinnen bisher die Verteilungsziele zulasten der Umweltziele. Noch gelingt es zu wenig Bauern, durch eine biologische Landwirtschaft aus dieser Klemme zu entkommen, indem sie durch die biologisch zertifizierten Produkte angemessen höhere Preise erzielen. So bleibt vielen Bauern nur der Ausweg in die öffentliche Großdemonstration, um auf ihre Nöte aufmerksam zu machen. (2) Ein unmittelbarer Kontakt des Verbrauchers mit seinen Erzeugern ist nicht mehr möglich. Beide sind durch ihre professionellen Vermittler auf den Produktions- und Handelsstufen voneinander entfremdet worden, obwohl sie doch eigentlich Partner sein sollten. (3) Wenn wir ökologische Umweltziele in der Landwirtschaft erreichen können, dann sichern wir auch einen gesunden Zukunftskonsum. Setzen sich dagegen die Verteilungsziele durch, dann haben wir zwar einen sozial verträglichen Gegenwartskonsum durchgesetzt, aber nichts für die Zukunft getan. Verteilungsziele dürfen auf Dauer nicht die Gewinner bei diesem Zielkonflikt sein. Der Verzicht auf Atomstrom und der – manchem Umweltschützer zwar zu langsame – zukünftige Verzicht auf Kohleverstromung können als positives Beispiel dafür dienen, wie man Umweltziele zur Priorität hinführen kann.

Das Gesetz in neuer Bewertung

Geleitet von dem Gedanken Böhm-Bawerks dachten wir, dass die Altersvorsorge das wichtigste Ereignis in der lebenslangen Konsumplanung darstellen sollte. Heute wissen wir, dass die Vorsorge für die Zukunft der Umwelt das beherrschende Thema sein muss. Die Altersvorsorge kann jede Generation wieder neu bestimmen und gegebenenfalls die Fehler, wenn es auch schmerzhaft ist, durch Verzicht auf Gegenwartskonsum ausgleichen. Auch eine Generation, die in hohem Maße den reinen Gegenwartskonsum dem Zukunftskonsum vorgezogen hat, wird im Alter nicht unversorgt bleiben, selbst wenn das letztendlich auf Kosten der jungen Generation gehen wird (sie wird im Zweifelsfalle im politischen Prozess die Jungen überstimmen). Wenn aber die natürlichen Ressourcen nicht geschont werden und die Klimakatastrophe einmal wirklich in vollem Maße da ist, dann hat niemand mehr die Möglichkeit, das rückgängig zu machen. Ein übermäßiger Konsum in der Gegenwart bestraft in diesem Fall den Konsum in der Zukunft unabweisbar hart. Es muss alles getan werden, damit die eigentliche Klimakatastrophe erst gar nicht eintritt. Wie die einzelnen Entscheidungen dann aussehen müssen, kann nur in engem Austausch mit der entsprechenden Wissenschaft, der Naturwissenschaft, erarbeitet werden. Die Ökonomie und die Sozialwissenschaft reichen nicht mehr aus, um das Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums angemessen zu würdigen.

Es wird darum gehen, dass wir die natürlichen Ressourcen nicht im Angesicht des Gegenwartskonsums so stark ausbeuten, dass sie sich in der Zukunft nicht mehr generieren, und dass wir mit unseren bisherigen technischen Errungenschaften nicht dauerhaft die Erdatmosphäre und damit die Möglichkeit, auf diesem Planeten überhaupt leben zu können, zerstören.

Das Gesetz von der Minderschätzung des Zukunftskonsums gewinnt heute eine Bedeutung, die Böhm-Bawerk zu Anfang des vorigen Jahrhunderts nicht ahnen konnte.

Martin Werding

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Seit den 1980er Jahren ist absehbar, dass das deutsche Rentensystem, die gesetzliche Krankenversicherung und letztlich auch der gesamtstaatliche öffentliche Haushalt zwischen 2020 und 2035 in eine Phase schnell und stark wachsender finanzieller Anspannung geraten werden. Hauptgrund dafür ist der ausgeprägte Geburtenrückgang, der sich – nach einem späten und im internationalen Vergleich eher kleinen Babyboom – von 1964 bis 1975 vollzogen hat. Hinzu kommen die Effekte einer ständig steigenden Lebenserwartung. Zusammen genommen führen beide Entwicklungen dazu, dass die Wohnbevölkerung Deutschlands im Durchschnitt immer älter wird und die Zahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler der Sozialversicherungen in den kommenden Jahren schrumpft, während die anfallenden Ausgaben deutlich steigen.

Die Politik hat darauf durchaus schon reagiert, diese ungünstigen Perspektiven aber auch immer wieder aus dem Blick verloren. So gab es 1989 eine umfassende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, und in den Jahren 1999 bis 2007 folgte eine ganze Serie solcher Reformen, die die Finanzierbarkeit des Systems bis etwa 2025 sichergestellt haben. Neuere Rechtsänderungen stellen in dieser Hinsicht allerdings eher Rückschritte dar. Reformen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, die deren zukünftige Ausgabenentwicklung nachhaltig dämpfen, fehlen trotz wiederholter Versuche bis heute. 1995 wurde zudem die soziale Pflegeversicherung gegründet, die ein weiteres, stark mit dem Alter verbundenes Risiko absichert und vorwiegend aus Beiträgen der jeweils Erwerbstätigen finanziert wird. Jüngste Reformen der Kranken- und Pflegeversicherung dürften das Wachstum ihrer Ausgaben in Zukunft sogar noch beschleunigen.

Seit 2005 veröffentlicht das Bundesfinanzministerium (BMF) einmal pro Legislaturperiode Berichte zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, gestützt auf unabhängige wissenschaftliche Studien und eine Methodik, die zu gleichen Zwecken auch auf der EU-Ebene angewandt wird, um die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zu überwachen. Die seither von den Finanzministern Eichel, Steinbrück, Schäuble und Scholz vorgelegten Tragfähigkeitsberichte sind ein Instrument zum Monitoring der mittel- bis langfristig erwarteten Entwicklungen der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen unter dem jeweils geltenden Recht.

> In allen bisher vorliegenden Berichten wurden »Tragfähigkeitslücken« ermittelt, die selbst unter optimistischen Annahmen nennenswerte Anpassungen, unter pessimistischen Annahmen sogar enorme Anpassungen der öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen erforderlich machen.

Entsprechende Konsolidierungen wurden anschließend nie eingeleitet. Die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 und ihre strikte Einhaltung von 2012 bis 2019 stellen aber Schritte dar, mit denen die Finanzpolitik begonnen hat, die mittlerweile unmittelbar bevorstehenden Herausforderungen durch die demografische Alterung anzunehmen.

Akute Phase der demografischen Alterung

Mit dem Eintritt der Generation der Babyboomer ins Rentenalter beginnt in Deutschland praktisch ab sofort eine akute Phase demografischer Alterung, die bis etwa 2035 anhält. Da alle nachfolgenden Geburtsjahrgänge deutlich kleiner ausgefallen sind – im Durchschnitt um rund ein Drittel – und die anhaltende Netto-Zuwanderung der vergangenen 50 Jahre diese Unterschiede nicht ausgeglichen hat, steigt der Altenquotient, der die Anzahl der Personen im Alter ab 65 Jahren je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren misst, in diesem Zeitraum deutlich an. Nach der mittleren Variante der jüngsten amtlichen Bevölkerungsprojektion erhöht sich



Foto: R. Wenninger

Prof. Dr. Martin Werding
1964 in Leverkusen geboren

seit 2016 Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Literatur Mainz
seit 2008 Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum
2007 Gastprofessur an der Hitotsubashi University, Tokio
2000–2008 Leiter des Bereichs »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte« im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München
1992–1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent an den Lehrstühlen für Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für Finanzwissenschaft in Passau
1986–1991 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und an der Universität Passau
1984–1989 Studium der Philosophie an der Hochschule für Philosophie S.J. in München

diese Kennzahl von derzeit rund 33 bis 2035 auf 48. Unsicherheiten über die zukünftigen Trends von Geburten, Lebenserwartung und Netto-Zuwanderung, die das Statistische Bundesamt in Alternativszenarien für eine denkbar »junge« oder »alte« Bevölkerung berücksichtigt, erweisen sich bis dahin als wenig bedeutsam (vgl. Abbildung 1). Erst längerfristig spielen sie eine größere Rolle. Was sich allerdings zeigt, ist, dass die erwartete Verschiebung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung auf Dauer keinesfalls wieder zurückgeht. Vielmehr bleibt der Altenquotient nach 2035 unter günstigen Annahmen dauerhaft hoch, unter ungünstigen Annahmen steigt er bis 2060 weiter an.

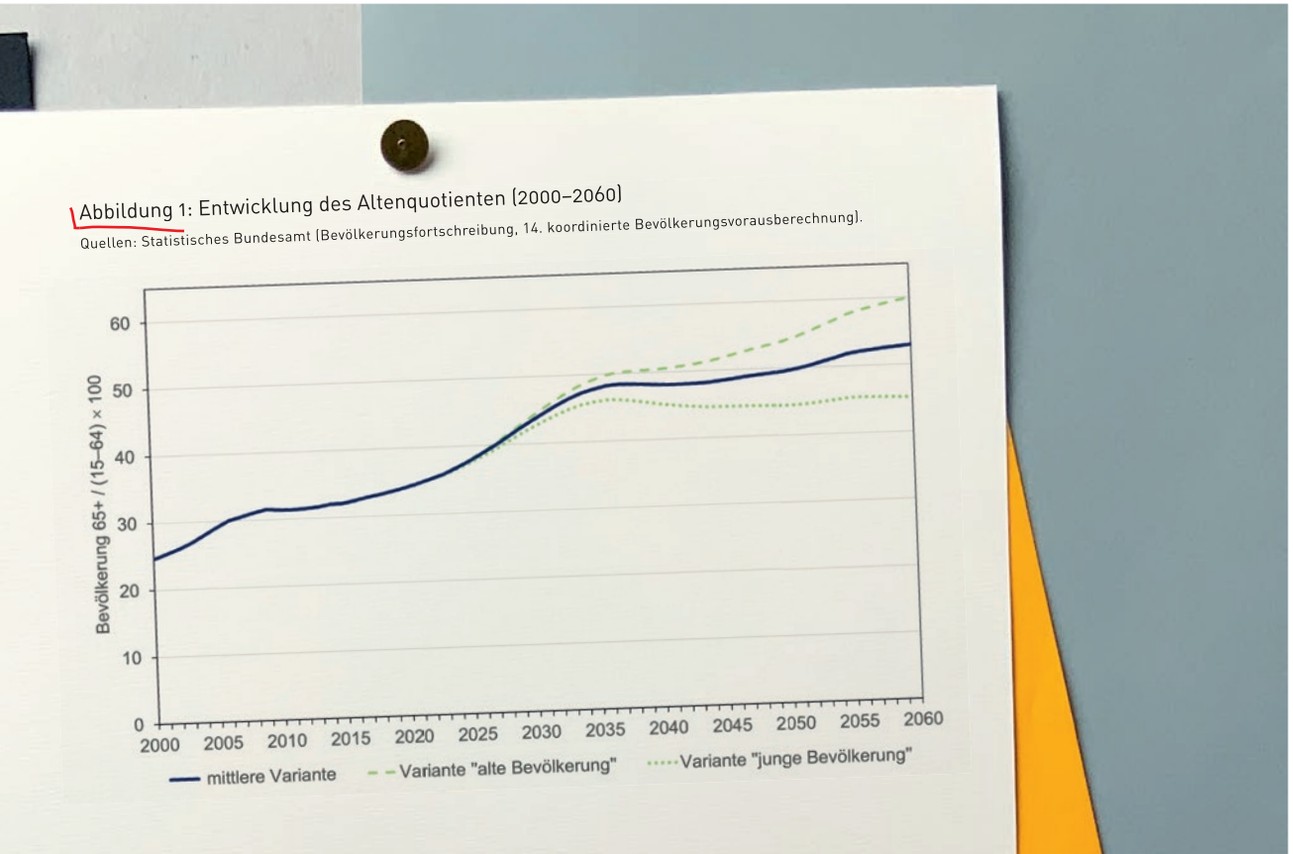
Diese Projektionen verdeutlichen, dass die Babyboomer den absehbaren Alterungsprozess beschleunigen, aber nicht verursachen.

> Die resultierende Anspannung der Sozialfinanzen und des gesamtstaatlichen Haushalts ist aller Voraussicht nach kein temporäres Phänomen, das sich mit geeigneten Maßnahmen geschickt überbrücken oder untertunneln ließe.

Vielmehr muss sich die Politik in allen davon betroffenen Feldern, einschließlich der Finanzpolitik, konsequent auf die Gegebenheiten einer stark gealterten und weiter alternden Gesellschaft einstellen.

Abbildung 1: Entwicklung des Altenquotienten (2000–2060)

Quellen: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsfortschreibung, 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung).



Erwarteter Anstieg demografiereagibler öffentlicher Ausgaben

Für die Tragfähigkeitsberichte des BMF werden öffentliche Ausgaben identifiziert, die vom demografischen Alterungsprozess aller Voraussicht nach besonders betroffen sein werden. Solche Ausgaben für die Funktionen »Alter« (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung), »Gesundheit und Pflege« (gesetzliche Krankenversicherung, soziale Pflegeversicherung, Beihilfe für Beamte), »Arbeitslosigkeit« (Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung für Arbeitsuchende, aktive Arbeitsmarktpolitik) sowie »Familie und Bildung« (familienpolitische Leistungen, Kindertagesbetreuung, Schulen und Hochschulen, Ausbildungsförderung) beliefen sich zuletzt auf rund 26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder rund 60 Prozent aller öffentlichen Ausgaben. Nach Vorausberechnungen, die für den jüngsten, fünften Tragfähigkeitsbericht angestellt wurden, den das BMF Anfang 2020 veröffentlicht hat, steigen sie unter dem derzeit geltenden Recht bis 2060 unter günstigen Annahmen auf rund 30 Prozent, unter ungünstigen Annahmen sogar auf rund 33 Prozent des BIP.

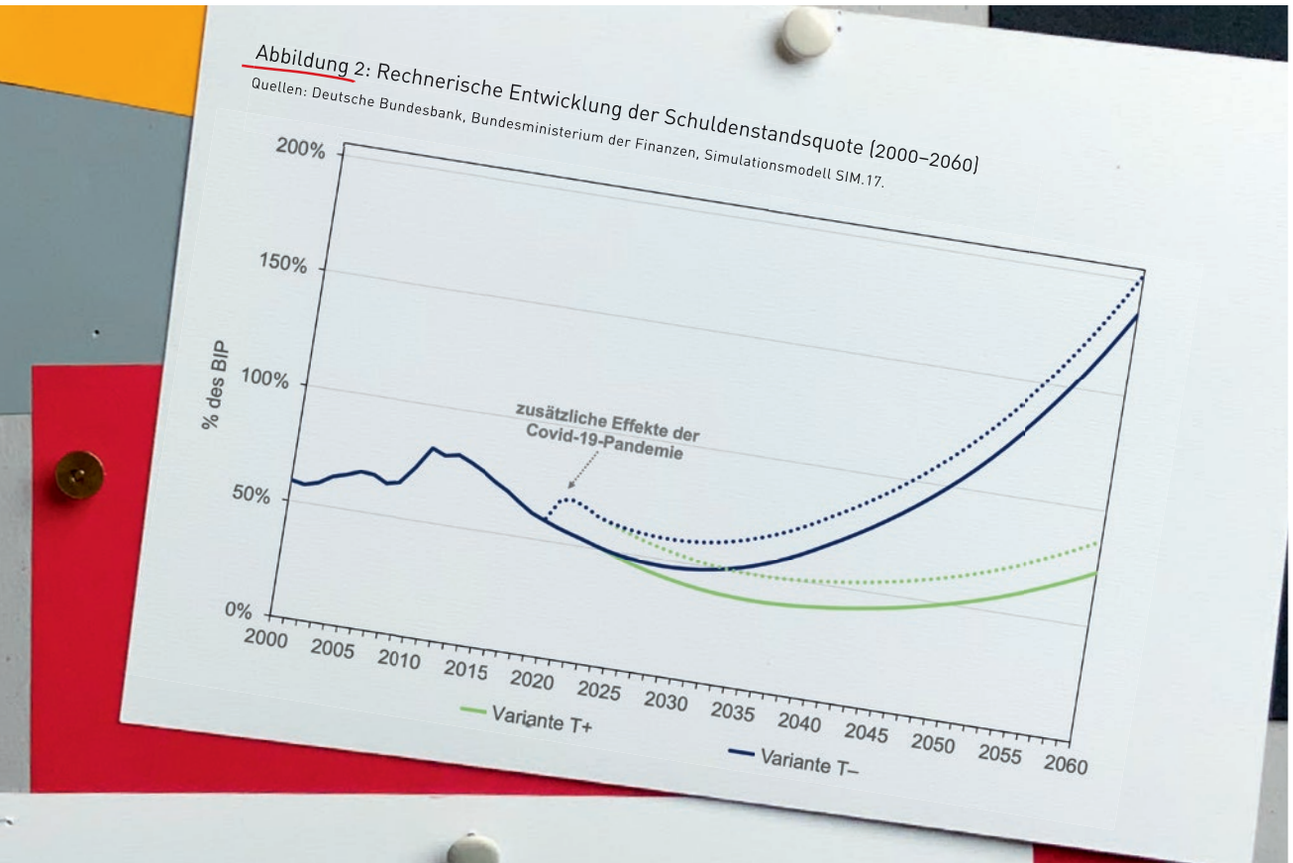
Verglichen mit dem erwarteten Anstieg des Altenquotienten erscheinen diese Steigerungen demografiereagibler öffentlicher Ausgaben noch als eher gering. Stabilisierend wirkt dabei nicht nur, dass die Ausgaben für Familie und Bildung – nach einem Rückgang in der Phase sinkender Geburtenzahlen – vom nun anstehenden, akuten Alterungsprozess unbeeinflusst bleiben. Berücksichtigt werden in den Berechnungen auch eine anhaltende Netto-Zuwanderung, ein weiterer Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter sowie die nach heutigem Rechtsstand ab 2025 wieder geltenden Regelungen zur langsamen Senkung des Sicherungsniveaus gesetzlicher Renten. Bei einer Fortsetzung der derzeit gültigen Haltelinie für das Rentenniveau würde sich der projizierte Anstieg der Ausgaben noch merklich verschärfen.

> Damit die öffentlichen Finanzen langfristig tragfähig werden, müssen entweder die öffentlichen Einnahmen entsprechend erhöht werden, etwa durch steigende Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungen und höhere Steuern, oder die Ausgabendynamik muss gebremst werden, entweder durch Reformen im Bereich der demografiereagiblen Ausgaben oder durch Kürzungen bei sonstigen Staatsausgaben.

Tragfähigkeitslücke und resultierender Konsolidierungsbedarf

Um zunächst die Größe der sich abzeichnenden Probleme genauer zu bestimmen, wird in den Tragfähigkeitsberichten – nach auf EU-Ebene entwickelten Standards – wie folgt vorgegangen: Der für das geltende Recht projizierte Anstieg demografiereagibler Ausgaben wird als gegeben genommen. Ergänzend wird unterstellt, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben und auch die öffentlichen Einnahmen in Prozent des jeweiligen BIP bis 2060 konstant bleiben. Dadurch verschlechtert sich der sogenannte primäre Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts (ohne Zinszahlungen) gemessen am BIP in genau dem Maße, wie sich die BIP-Quote der demografiereagiblen Ausgaben erhöht. Typischerweise kippt der Primärsaldo dabei von zuletzt erzielten Überschüssen rasch in ein Defizit, das im Projektionszeitraum mehr oder weniger stark ansteigt. Daraus resultiert eine noch stärkere Verschlechterung des gesamten Finanzierungssaldos (einschließlich der Zinszahlungen auf die jeweils bestehende Staatsschuld). Denn zunehmende Defizite lassen mit der Zeit auch den Schuldenstand und die dafür fälligen Zinsen steigen, sodass sich Defizit- und Schuldenstandsquote im Zeitablauf regelrecht hochschaukeln können.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklungen der Schuldenstandsquote, die sich auf diese Weise für die beiden Basisvarianten der Berechnungen zum fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF ergeben. Sie beruhen auf einerseits eher optimistischen (Variante »T+«), anderseits eher pessimistischen Annahmen (Variante »T–«) zur Entwicklung von Demografie, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlichem Wachstum. Auf die Bildung einer mittleren Variante wird verzichtet, um die Bandbreite der aus heutiger Sicht plausiblen Effekte demografischer Alterung für die öffentlichen Finanzen einzugrenzen. Beeinflusst werden die ermittelten Verläufe des Schuldenstandes auch von Annahmen zur zukünftigen Entwicklung des Zinses auf deutsche Staatsschuldtitel. Für den fünften Tragfähigkeitsbericht wird hierzu unterstellt, dass die derzeitige Niedrigzinssituation noch lange anhält, auf 2060 zu aber sukzessive zu Ende geht. Die Annahme, dass die Zinsen dauerhaft niedrig bleiben, erscheint für Tragfähigkeitsanalysen schon aus Vorsichtsgründen nicht als sinnvoll.



Noch nicht berücksichtigt wurden in diesen Berechnungen die Effekte der Covid-19-Pandemie und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte. Ergänzt man diese – gestützt auf Daten für 2020 und die Annahme einer 2021 einsetzenden Erholung, die bis 2024 andauert –, so ergeben sich die in Abbildung 2 ebenfalls ausgewiesenen, korrigierten Verläufe der Schuldenstandsquote. Unter günstigen Annahmen geht diese bis etwa 2035 wieder auf rund 50 Prozent des BIP zurück, danach wächst sie bis 2060 aber mit wachsendem Tempo auf zuletzt knapp 90 Prozent. Unter ungünstigen Annahmen beginnt sie bereits vor 2030 bei rund 60 Prozent wieder zu steigen und überschreitet 2060 die 200-Prozent-Marke. Der sich beschleunigende Anstieg gegen Ende des Projektionszeitraums liefert in beiden Fällen ein klares Anzeichen fehlender langfristiger Tragfähigkeit.

Einen präzisen Indikator dafür stellt die sogenannte Tragfähigkeitslücke dar. Diese misst, welcher Konsolidierungsbedarf für den Primärsaldo des gesamtstaatlichen Haushalts besteht, um ein solches Explodieren des Schuldenstandes auf Dauer – bei ansonsten unveränderten Trends: auch nach 2060 – zu verhindern. Sie beläuft sich für die beiden Basisvarianten T+ und T– auf 1,5 bzw. 4,1 Prozent des BIP. Gemessen an aktuellen Werten entspricht dies rund 50 Milliarden oder sogar rund 140 Milliarden Euro, um die die öffentlichen Einnahmen erhöht oder die öffentlichen Ausgaben gesenkt werden müssen – und zwar ab sofort und Jahr um Jahr. Nimmt man die zwischenzeitlich eingetretenen Effekte der Covid-19-Pandemie hinzu, erhöht sich der jährliche Konsolidierungsbedarf um 10 bis 30 Milliarden Euro. Anders als die Entwicklung der Schuldenstandsquote ist die Tragfähigkeitslücke wenig zinsreagibel und verschwindet auch bei dauerhaftem Niedrigzins nicht.

Politischer Diskussionsbedarf

Die in den Tragfähigkeitsberichten ermittelte Tragfähigkeitslücke ist ein Indikator, keine verbindliche Fiskalregel. Dazu sind die Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen zu groß, auch wenn sich demografische Prozesse für zwei bis vier Jahrzehnte recht verlässlich vorausberechnen lassen. Die hier genannten Resultate sprechen dennoch eine klare Sprache: Die bevorstehende akute Phase der demografischen Alterung stellt – nicht nur für die Finanzpolitik – eine enorme Herausforderung dar, die binnen Kurzem unbequeme Antworten verlangt.

Den absehbaren Anstieg demografiereagibler Ausgaben durch Kredite zu finanzieren, wie es die Tragfähigkeitsanalysen vorzeichnen, scheidet trotz der gegenwärtigen Niedrigzinsen aus. Ständig steigende Ausgaben mit rein konsumtivem Charakter, die die Staatsverschuldung hochtreiben, dürften dazu führen, dass Deutschland seinen Status als »sicherer Hafen« für Finanzanlagen im Zeitablauf verliert. Potenzielle Gläubiger würden beim Zins dann einen Risikoaufschlag verlangen, selbst wenn das globale Zinsniveau auf Dauer niedrig bliebe. Eine solche Situation, in der Zweifel an der Tragfähigkeit der deutschen Staatsfinanzen zu einer »self-fulfilling prophecy« werden, darf die Finanzpolitik nicht erzeugen. Dies gilt umso mehr, weil sie vor einer Reihe weiterer Herausforderungen steht und sich über sinnvolle Spielräume zur Verschuldung für öffentliche Investitionen – in allgemeine Infrastruktur, die digitale Transformation sowie eine Eindämmung des Klimawandels und seiner Folgen – derzeit durchaus diskutieren lässt.

Eine Schließung der Tragfähigkeitslücke allein durch höhere Sozialbeiträge oder Steuern birgt ebenfalls große Risiken. Eine solche Strategie führt zu höheren Produktionskosten und/oder niedrigeren Nettoeinkommen. In einem Land mit offenen Grenzen sowohl für Güter und Dienstleistungen als auch für Arbeitskräfte, dessen Alterungsprozess zugleich deutlich ausgeprägter ist als bei den wichtigsten Handelspartnern und Nachbarländern, kann dies Beschäftigung und Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Sozialbeiträge durch Steuern zu ersetzen verlagert solche Belastungen nur, macht sie aber insgesamt nicht kleiner.

Ebenso wenig erscheint es als sinnvoll, die Tragfähigkeitslücke allein dadurch zu schließen, dass der absehbare Anstieg der Sozialausgaben um jeden Preis vermieden wird. Dies würde Einschnitte in das soziale Sicherungssystem erfordern, die seine Schutzfunktion und auch seine Beiträge zu Stabilisierung und Wachstum der Wirtschaft gefährden. Diskussionen über sozialpolitische Prioritäten und besonders schutzwürdige Personengruppen sind aber wohl ebenso wenig zu vermeiden wie über Härtefallregelungen, die die notwendig werdenden Reformen begleiten.

Einfache Lösungen für die Herausforderungen durch die demografische Alterung kann es angesichts ihrer Größenordnung und ihres Timings nicht geben.

Zu suchen ist deshalb ein Maßnahmenmix, der alle öffentlichen Ausgaben auf den Prüfstand stellt und auch die Einnahmeninstrumente unter Effizienz- und Verteilungsaspekten überprüft.

Voraussetzung für die Bewältigung der sich abzeichnenden Probleme sind in jedem Fall ein hohes Wachstum, eine günstige Arbeitsmarktentwicklung und anhaltende Zuwanderung. Anders als oft erwartet, löst ein verstärktes Wachstum von Arbeitsproduktivität und BIP die Probleme allerdings auch noch nicht, solange etwa die



Renten gemäß dem geltenden Recht an stärker steigende Löhne angepasst werden und sich auch die Kosten von Gesundheitsversorgung und Pflege entsprechend erhöhen. Wachstum vergrößert jedoch die Handlungsspielräume, sodass stärkere Absenkungen des Rentenniveaus vertretbar werden könnten und auch effizienzsteigernde Maßnahmen bei Gesundheit und Pflege leichter durchzusetzen sind.

Eine wichtige Einsicht ist schließlich, dass die seit Langem absehbare Phase akuter Alterung ohne Zweifel schwierig wird, nicht nur für die Politik, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger. Wenn es nicht gelingt, diese Probleme bis 2035 in den Griff zu bekommen, verlängert sich die schwierige Phase immer weiter.

Wie so oft wird gelten: Je länger die Probleme aufgeschoben werden, desto schwerer wird es sie dann noch zu lösen, ohne dass eine Generation schwerste Einbußen auf sich nehmen muss.

Ein Gespräch mit
Dörte Diemert

Nachhaltige Stadtfinanzen

Liebe Dörte Diemert, momentan folgt eine Krise auf die nächste. Gleichzeitig sprechen wir über Nachhaltigkeit, also Langfristigkeit. Wie kriegen wir das zusammen, wie kann Nachhaltigkeit zu einem Grundtonus unserer Gesellschaft werden? Und wollen die Menschen auch tatsächlich nachhaltiger handeln bis hin zu den Finanzen?

Dörte Diemert: Die Corona-Pandemie ist noch nicht überwunden, da bricht mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine die nächste große Krise über Europa herein, die neben Tod und Zerstörung auch eine neue Fluchtbewegung bringt, der auch wir in Deutschland mit großer Solidarität entgegentreten, um den Menschen so gut wie möglich zu helfen. Zugleich sind in unserer Region und im benachbarten Ahrtal die Folgen der großen Flutkatastrophe vom Juli 2021 bei weitem noch nicht bewältigt. Krise folgt Krise folgt Krise. Das bringt das Spannungsfeld, in dem wir uns bewegen, auf den Punkt. Zum einen ist akute Krisenbewältigung von notwendig kurzfristigem Denken geprägt. Von heute auf morgen wird entschieden: Was muss jetzt passieren? Was mache ich sofort? Einfach, weil es darum geht, unmittelbare Nöte zu lindern, im Hier und Jetzt zu helfen. Zum anderen bedarf es des längerfristigen Blicks – gerade in finanzieller Hinsicht und gerade unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit bedeutet, dass ich ein Handeln an den Tag lege, welches ich dauerhaft fortsetzen kann, sodass auch künftige Generationen dieselben Spielräume und Möglichkeiten haben, wie ich sie im Heute für mich reklamiere. Das ist der ursprüngliche Begriff der Nachhaltigkeit aus der Forstwirtschaft: Es müssen so viele Bäume gepflanzt werden, wie gefällt werden, damit ich auch morgen und übermorgen, in 10 Jahren und in 20 Jahren noch Bäume fällen und Holz entnehmen kann. Wenn der Winter besonders kalt ist, dann kann es auch etwas mehr sein, aber auf lange Sicht muss es sich ausgleichen, damit die im Heute genutzten Ressourcen auch morgen noch zur Verfügung stehen. Das ist das Spannungsfeld, in dem wir uns immer wieder bewegen – auch in der Finanzwirtschaft: Neben den kurzfristigen Handlungserfordernissen zum Beispiel in der Krisenbewältigung geht es immer auch um Nachhaltigkeit – und zwar in zweierlei Sinne: Zunächst geht es um Finanzen als Ressource und deren nachhaltige Bewirtschaftung:

Wie gelingt es sicherzustellen, dass auch zukünftige Generationen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung haben, um die Herausforderungen ihrer Zeit zu meistern? Das setzt voraus, dass ich ihnen nicht nur Schulden hinterlasse, sondern auch finanzielle Spielräume und Vermögen, um zukünftige Aufgaben der Stadtgesellschaft bewerkstelligen zu können.

Gleichzeitig werden Finanzen auch als Instrument in den Blick genommen:

Wie können wir die uns heute zur Verfügung stehenden Finanzen so einsetzen, dass unsere Stadtgesellschaft insgesamt nachhaltiger aufgestellt wird?

Also sprechen wir bei Nachhaltigkeit in Bezug auf Finanzen von zwei unterschiedlichen Dimensionen?

Dörte Diemert: Richtig! Wenn wir die Finanzen als Instrument betrachten, geht es um den konkreten Aufgabenbezug, also um die Frage: Wofür setze ich Finanzmittel ein? Welche Maßnahmen finanziere ich, um beispielsweise solche Katastrophen, wie wir sie im Sommer 2021 mit dem erschütternden Starkregen hatten, zu verhindern oder zumindest in ihren Auswirkungen einzudämmen? Wie bekomme ich Finanzmittelflüsse so gesteuert, dass mehr Klimaschutz betrieben wird, der den weiteren Klimawandel bremst oder uns zumindest die Klimaanpassung erleichtert? Wie setze ich Prioritäten innerhalb der Stadt, um eine nachhaltige Entwicklung der Stadtgesellschaft im Sinne der



Foto: Ralf Bauer

Prof. Dr. Dörte Diemert
1974 in Düsseldorf geboren

seit 2019 Stadtkämmerin und Dezernentin für Finanzen und Recht der Stadt Köln
2016 – 2019 Stadtkämmerin und (seit 2017) Stadtdirektorin der Stadt Duisburg
2016 Honorarprofessorin an der Universität Münster
2008 – 2016 Hauptreferentin beim Deutschen Städtetag
2007 Referentin beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen
2003 – 2007 Institutsleiterin des Freiherr-vom-Stein-Instituts an der Universität Münster
1998 – 2001 Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster (Promotion 2002)
1993 – 1998 Studium der Rechtswissenschaften in Düsseldorf und Aix-en-Provence

Sustainable Development Goals (SDGs) zu erreichen? Finanzressourcen sind schließlich Mittel zum Zweck. Wir machen die Finanzwirtschaft nicht um der Finanzwirtschaft willen, sondern um Aufgaben zu erfüllen – um Städte lebenswert zu halten, um den Menschen eine gesicherte Lebensgrundlage zu bieten, um eine nachhaltige Stadtgesellschaft zu ermöglichen. Und dann gibt es den schon beschriebenen Blick auf die Ressourcen selbst: Wie gehe ich möglichst nachhaltig mit meinen Finanzressourcen um? Wie stelle ich sicher, dass auch zukünftige Generationen ausreichende Finanzressourcen zur Verfügung haben? Auch zwischen diesen beiden Dimensionen der nachhaltigen Stadtfinanzen kann ein Spannungsverhältnis bestehen.

Was heißt das mit Blick auf die aktuelle Situation? Wie greifen Krisenmanagement und nachhaltige Finanzwirtschaft ineinander?

Dörte Diemert: Im Krisenmanagement geht es um kurzfristiges Handeln, mit dem meist schnelle Wirkungen erzielt werden sollen – die Unterbringung von Geflüchteten, die Beseitigung von unmittelbaren Flutschäden, die Reparatur von Infrastruktur, um nur einige Beispiele zu nennen. Da Finanzmittel in der Regel nicht so schnell umgesteuert werden können, werden in einer solchen Situation häufig Schulden aufgenommen. Eine nachhaltige Finanzwirtschaft bedarf aber des längerfristigen, weniger reaktiven Blicks. Nach dem unmittelbaren Krisenmanagement müssen wir daher wieder auf einen Weg zurück zu regelbasiertem Handeln finden. Und wir müssen in eine intensive Debatte darüber eintreten, ob unsere Finanzmittel grundsätzlich richtig und so allokiert sind, dass wir insgesamt als Stadtgesellschaft nachhaltig aufgestellt sind. Das erfordert meines Erachtens eine Prioritätendiskussion. Wir erleben derzeit eine gewisse Veränderung im Diskurs und die Bereitschaft, den Blick auf die großen und langfristigen Herausforderungen unserer Zeit zu richten. Zu Recht wird gefordert, für die drängenden Zukunftsaufgaben Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Allerdings besteht häufig die Erwartung, dass das möglichst zusätzlich – gerne über Kredite – geschehen soll, also ohne unseren derzeitigen Lebensstandard irgendwie einzuschränken. Bei langfristigen Zukunftsaufgaben, die unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit für eine Stadtgesellschaft elementar sind – beispielsweise bei Investitionen zugunsten künftiger Generationen im Bereich der Bildung oder in eine klimagerechte Stadt einschließlich der Mobilitätswende – kann eine Kreditfinanzierung in Teilen legitim sein, selbst wenn hierdurch Finanzierungslasten in die Zukunft verschoben werden. Schließlich werden zukünftige Generationen von diesen Investitionen auch profitieren. Zur Ehrlichkeit gehört allerdings, dass nicht bei allen Zukunftsaufgaben immer klar ist, ob diese von zukünftigen Generationen als so bedeutend eingeschätzt werden, dass die nächste Generation diese Schulden bereitwillig übernimmt oder sie nicht lieber eigenständige Schwerpunkte setzen würde.

Ich bin daher der festen Überzeugung, und das ist ein Wesenselement des Nachhaltigkeitsprinzips und der Generationengerechtigkeit, dass wir gefordert sind, auch sog. Zukunftsinvestitionen nicht immer einfach nur oben drauf zu »satteln«, sondern dass wir auch heute schon zu einem Umdenken in unseren gegenwärtigen Erwartungen an die öffentliche Hand kommen müssen.

Wenn wir unsere finanziellen Ressourcen nachhaltig bewirtschaften wollen, müssen wir ehrlich miteinander sein: Es geht darum, schon heute umzusteuern.

Gilt dieses Umsteuern für die Städte, die Länder, den Bund, die EU in gleicher Weise? Die Ansprüche, die mit Nachhaltigkeit verbunden sind, werden doch vor allem auf die kommunale Ebene, die Benutzeroberfläche des Staates sozusagen, zukommen. Wenn wir uns die Aufgaben anschauen, müsste da nicht die kommunale Ebene gestärkt werden? Und müssten Länder oder der Bund folglich ein bisschen kürzertreten?

Dörte Diemert: Es gibt nur wenige Aufgaben, die nicht letztlich vor Ort für die Menschen wirksam und spürbar werden, unabhängig davon ob sie von der Zuständigkeit her beim Bund und / oder beim Land liegen. Auch bei den großen Zukunftsthemen kommt der kommunalen Ebene eine zentrale Rolle zu. Genau das sehen wir auch heute schon: Viele Kommunen gehen bei Nachhaltigkeits- und Klimaschutzkonzepten voran und sagen: »Bei uns vor Ort wird der Klimawandel konkret spürbar. Bei uns sterben die Bäume im Stadtgebiet wegen Wassermangels, wir haben Überhitzungserscheinungen in den Städten und gleichzeitig Überschwemmungsgefahren. Wir müssen eine vernünftige Mobilitätswende, einen hohen Standard bei der Energieeffizienz und Energieerzeugung hinbekommen, wenn wir gegensteuern wollen.«

Das können die Städte aber nicht allein. Dafür brauchen sie die regulative, aber vor allem die finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern. Gleichzeitig bin ich absolut dafür, dass die Selbstverwaltung und Eigenverantwortung, die die Städte und Gemeinden für sich reklamieren, auch konkret gelebt wird. Das, was vor Ort gemacht werden kann, sollte auch gemacht werden. Deswegen sehe ich eine zentrale Rolle bei den Kommunen.

Diese Rolle ist alles andere als einfach: Wenn man sich mit den SDGs genauer befasst, dann sieht man ja, wie vielfältig diese Zielsetzungen sind. Wie wäge ich also zwischen konkurrierenden Zielen ab? Wie kann eine echte Prioritäten-

setzung gelingen? Wenn man sich im Allgemeinen über nachhaltige Finanzen und Haushaltsausgleich unterhält, wird man viel Zustimmung erfahren. Sobald jedoch durch konkrete Maßnahmen in der Folge individuelle Interessen betroffen sind, fällt die Unterstützung häufig deutlich schwächer aus. Erschwerend kommt hinzu, dass langfristige Folgen häufig sehr abstrakt und für den Einzelnen noch nicht oder kaum spürbar sind. Der konkrete Verzicht im Heute zugunsten einer langfristigen Perspektive fällt schwer. Das ist ein entscheidender Punkt. Wir haben es in unserer Demokratie mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu tun, die für einen bestimmten Zeitraum gewählt worden sind. Demokratie bedeutet Macht auf Zeit und Politikerinnen und Politiker wollen im Regelfall wiedergewählt werden. Wenn sie langfristig wirkende Programme und Reformen einleiten, dann tragen sie allerdings häufig sehr unmittelbar die damit verbundenen politischen Kosten, ohne sicher sein zu können, dass sie von den langfristigen positiven Effekten noch selbst profitieren werden. Das ist ein Dilemma und das spüren wir natürlich auch auf der kommunalen Ebene. Es ist für Politik viel einfacher, über die kurzfristig wirkenden Maßnahmen zu diskutieren und diese zu beschließen.

Wie wirkt sich dieses Dilemma »Kurzfristigkeit versus Langfristigkeit« auf die Haushaltplanung konkret aus?

Dörte Diemert: Auch die Haushaltspläne der öffentlichen Hand sind in der Regel nur auf einen sehr überschaubaren Zeitraum hin angelegt. Unsere sogenannte mittelfristige Finanzplanung hier in Köln reicht lediglich drei Jahre über das eigentliche Haushaltsjahr hinaus. Deswegen ist es unglaublich schwierig, in diesem Prozess die langfristigen Handlungsnotwendigkeiten mit den kurzfristigen Interessen einer Stadtgesellschaft in Abwägung zu bringen. Vom Grunde her existiert mit dem Verfahren der Haushaltsaufstellung ein Prozess, der Abwägung operationalisiert. Es müssen alle Wünsche, Anforderungen, Aufgaben auf den Tisch gelegt und mit dem zur Verfügung stehenden Budget in Einklang gebracht werden. Wir müssen einen Weg finden, die Erfordernisse von Zukunftsinvestitionen und die negativen Folgen ihres Unterlassens schon heute in diesen Prozess zu integrieren – mit dem Ziel, eine Abwägung zwischen den kurzfristigen Konsumbedürfnissen und den langfristigen Handlungserfordernissen hinzugekommen. Die Konflikte zwischen gegenwarts- und zukunftsorientierten Aufgaben müssen heute auf den Tisch und vor allem gelöst werden. Bisher gelingt das nur in Ansätzen.

Wir wissen also, dass wir als Bürgerinnen und Bürger Schwierigkeiten damit haben, diese kurzfristigen Wünsche und Interessen einzuschränken. Strukturell fällt das der Politik aber ebenfalls schwer, weil sie im Kampf um ihre Wählerschaft diesen Wünschen immer wieder entgegenkommt. Welche klugen Regeln gäbe es da, mit denen wir uns auf Nachhaltigkeit selbst verpflichten? Die Schuldenbremse will im Prinzip doch genau das.



Dörte Diemert: Wenn man so große Zukunftsaufgaben vor sich hat, wie das bei der Umstellung auf die Klimaneutralität der Fall ist, dann kann das im ersten Moment auf die Entscheidungsträgerinnen und -träger lähmend wirken. Zum einen gibt es Unsicherheit und Zweifel, ob und wie man diese Aufgabe eigentlich bewerkstelligen soll. Zum anderen liegt das Ziel – gefühlt – noch relativ weit in der Zukunft. Da ist die Gefahr groß, dass man sich erstmal zurücklehnt nach dem Motto: »Jetzt müssen wir erst mal schauen, wie wir das machen.« Und dann vergeht Zeit und es passiert erst mal nichts. Das muss vermieden werden. Sinnvoll ist es daher Arbeitspakete zu bilden und kurzfristige Ziele und Meilensteine zu definieren, die auch plan- und kontrollierbar sind und für die politisch Verantwortung übernommen werden kann. So können Blockaden aufgelöst werden. Die Kommunikation ist dann wie folgt: »Wir haben ein großes Ziel. Wir wissen noch nicht hundertprozentig, wie jeder einzelne Schritt, der in 10, 15 oder 20 Jahren gemacht werden muss, aussehen wird. Möglicherweise werden wir auch umsteuern müssen. Aber das hält uns nicht davon ab, jetzt anzufangen und uns im Wege der Selbstbindung zu disziplinieren, die folgenden Meilensteine bis zu diesem Zeitpunkt zu erreichen und darüber auch Rechenschaft abzulegen.« Über diese Form der Selbstverpflichtung lässt sich politisch viel erreichen.

Ansonsten lohnt es sich immer, die Budgetregeln auf den verschiedenen Regelungsebenen – je nachdem, ob man jetzt im Bund, im Land oder bei den Kommunen ist – zu hinterfragen. Es geht also nicht nur um Selbstverpflichtung, sondern auch um eine Verpflichtung von außen. Was die finanzielle Nachhaltigkeit angeht, halte ich das kommunale Haushaltsrecht tatsächlich für deutlich intelligenter als die Schuldenbremse, wie sie für Bund und Länder im Grundgesetz etabliert ist.

Die allermeisten Kommunen verfügen inzwischen über eine Vermögensrechnung und zeigen, ob und wieviel sie an Vermögen verzehren. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich setzt hier an und verpflichtet dazu, nur das an Ressourcen zu verzehren, was auch erwirtschaftet wird. Dadurch kann man für die Kommunen eigentlich schon heute sehr gut ablesen, ob sie nachhaltig wirtschaften.

Zur Ehrlichkeit gehört, dass auch auf der kommunalen Ebene nicht alle Belastungen erfasst werden und es immer noch implizite, versteckte Lasten gibt, die im Haushaltsausgleich keinen Ausdruck finden. Aber vom Grundsatz her ist das schon ein sehr kluges System. Über die Jahre wird so sichtbar, ob das Vermögen erhalten wird und damit den zukünftigen Generationen zur Weiterbewirtschaftung zur Verfügung steht, oder ob wir unser Vermögen für Gegenwartsanliegen verzehren – und unsere Kinder und Kindeskinder schlimmstenfalls nur einen riesigen Berg Schulden erben und nicht mehr die finanziellen Ressourcen haben, um die Aufgaben ihrer Zeit zu bewältigen.

Die Stadt Köln hat ihren Haushalt jüngst auf Nachhaltigkeit hin überprüfen lassen – das wird im Augenblick sogar evaluiert. Green Budgeting ist ein aktuelles Schlagwort, das gern von den Umweltverbänden genutzt wird. Auch der Bund fängt jetzt vorsichtig an, sich dafür zu interessieren. Viele andere Staaten in der OECD sind da schon etwas weiter. Was ist Ihr Eindruck? Ist das ein gutes Instrument, um tatsächlich mit Nachhaltigkeitszielen voranzukommen?

Dörte Diemert: Die in Köln im Finanzbereich verfolgten Nachhaltigkeitsprojekte zielen auf Informationsbereitstellung ab. Damit geht noch nicht automatisch ein Umsteuern einher, aber die Informationen schaffen Transparenz und ermöglichen so vollständigere Abwägungen und – so das Ziel – nachhaltigere Entscheidungen des Budgetgebers, also unseres Stadtrats.

Mit dem sog. Nachhaltigkeitshaushalt geht es uns darum, anhand von einzelnen Pilotämtern zu zeigen: Was erreichen wir eigentlich mit den Finanzmitteln, die wir im Haushalt bereitstellen? Welche Leistungen und Produkte stellen wir damit für die Bürgerinnen und Bürger bereit und in welchem Maße dienen diese dazu, Nachhaltigkeitsziele zu erreichen?

Diese Informationen werden bei uns im städtischen Haushalt bereitgestellt und auch einem Controlling unterworfen. Wir machen hier also den großen Brückenschlag vom Input zum Outcome: Wie wirkt eigentlich unser Haushalt, was bewirken wir in Sachen Nachhaltigkeit? Die bereitgestellten Informationen kann der Budgetgeber, der Rat, bei seinen Budgetentscheidungen berücksichtigen. Bisher erfolgt das nur in Ansätzen, wie auch die von uns durchgeführte Evaluation gezeigt hat. Je mehr die Nachhaltigkeitsanliegen aber in den Fokus geraten, desto wichtiger werden diese Informationen. Deswegen gehe ich auch davon aus, dass dieses Projekt keine Eintagsfliege ist, sondern dass diese Informationen künftig von unseren Entscheidungsträgerinnen und -trägern verlangt und erwartet werden – für eine verantwortungsvolle Steuerung unseres Haushalts im Sinne der Nachhaltigkeit. Bei diesem Projekt, dem sog. Nachhaltigkeitshaushalt geht es also um den vorhin skizzierten instrumentellen Aspekt: Ist das, was ich an Aufgaben in der Kommune wahrnehme, nachhaltig? Dient es einer nachhaltigen Entwicklung der Stadtgesellschaft? Aber auch zur Frage, ob wir insgesamt eigentlich finanziell nachhaltig wirtschaften, haben wir ein Projekt aufgelegt.

Unter dem Titel »Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert« haben wir beispielhaft untersucht, welche Nachhaltigkeitslücke im Kölner Haushalt schon heute existiert, wenn wir alle vergangenheits-, gegenwarts- und auch zukunftsbezogenen Risiken und Chancen erfassen und abbilden. Der Blick geht hier deutlich über unseren Haushaltsplanungs- und Prognosehorizont hinaus.

Tatsächlich müssen wir hier für Köln leider konstatieren, dass wir – auch wenn wir derzeit schon viele Zukunftsaufgaben angehen – eine erhebliche Nachhaltigkeitslücke im Haushalt haben. Mit anderen Worten: Eigentlich müssten wir noch viel stärker innerhalb unseres Haushaltes umschichten oder zusätzliche Mittel von Bund und Land zur Verfügung gestellt bekommen.

Läuft das darauf hinaus, dass mit dem Aspekt finanzieller Nachhaltigkeit Finanzpolitik, weil sie sich so viel breiter versteht und den Entscheidungsträgern auch inhaltlich Orientierung gibt, insgesamt an Bedeutung gewinnt oder gewinnen muss?

Dörte Diemert: Das ist eine schwierige Frage. Finanzen sind ja kein Selbstzweck. Sie sind ein Instrument der Aufgabenerfüllung. Schon in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung heißt es im ersten Satz des Kapitels zur kommunalen Haushaltswirtschaft, dass die Kommune ihren Haushalt so zu planen und zu bewirtschaften hat, dass die stete Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert wird.

Trotzdem bin ich überzeugt, dass die Bedeutung der Finanzpolitik zunimmt. Schon deshalb, weil sie die »Arena« bietet, in der die verschiedensten Aufgaben und Interessen, die in der Demokratie miteinander konkurrieren, abgewogen werden und zum Ausgleich kommen. Mit der Entscheidung, wie die Leitplanken für und die Spielregeln innerhalb dieser Arena sind, beeinflusst Finanzpolitik, welche Ergebnisse am Ende des Abwägungsprozesses rauskommen.

Mit anderen Worten: Wenn ich über unseren Nachhaltigkeitshaushalt zusätzliche Informationen über die langfristigen Wirkungen bereitstelle oder in der Kölner Tragfähigkeitsanalyse die Kosten unterlassener Zukunftsentscheidungen im Hier und Jetzt offenlege, dann kann ich damit das Kräftemessen der unterschiedlichen Interessen beeinflussen. Dann treten wir der Zukunftsvergessenheit bewusst entgegen und die aktuellen Entwicklungen zeigen, dass wir gut beraten sind, dies zu tun. Wir alle spüren doch, dass es langfristige Entwicklungen wie den Klimawandel gibt, mit denen wir uns heute schon auseinandersetzen müssen, wenn wir nicht morgen oder übermorgen mit viel größeren Konsequenzen konfrontiert sein wollen.

Jetzt haben wir seit einigen Monaten eine neue Bundesregierung. Die ist erst einmal von akuten Krisen in Beschlag genommen. Dennoch ist klar: Gerade was die langfristige Nachhaltigkeit betrifft, muss jetzt vieles schneller gehen. Es ist ein wenig, als würde eine neue Zeit anfangen. Aus Kämmerin-Sicht: Welche Reform würden Sie sich wünschen?

Dörte Diemert: Nicht nur, aber auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit treibt mich persönlich immer wieder um, dass wir im Rahmen unseres Finanzierungssystems eine stärkere Verursachungsgerechtigkeit und Nachvollziehbarkeit von Finanzströmen brauchen. Hierauf komme ich immer wieder zurück, seitdem ich mich mit Finanzen beschäftige. Unser gesamtes Finanz- und Steuersystem ist so ineinander verflochten, dass die unmittelbare finanzielle Spürbarkeit – dass also eine Entscheidung auch finanzielle Konsequenzen hat, mit denen ich mich auseinandersetzen muss – und damit auch die Verursachungsgerechtigkeit häufig nicht gegeben ist. Das führt wiederum dazu, dass Entscheidungen teilweise auf Ebenen gefällt werden, die die finanziellen Folgen selbst nicht tragen müssen und sich deshalb auch nicht in der gebotenen Tiefe damit auseinandersetzen. Auch für die Bürgerinnen und Bürger, die mit ihrer Wählerstimme über politische Aufgaben und Weichenstellungen entscheiden, wird eigentlich nicht klar, welche finanziellen Folgen für sie heute und welche für die Generation von morgen damit verbunden sind.

Da wünsche ich mir mehr Klarheit in unserem gesamten Finanzsystem. Ich stelle immer wieder fest, dass zwar eine große Bereitschaft in der Bevölkerung vorhanden ist, sich mit politischen Grundsatzentscheidungen und ihren – auch finanziellen – Folgen auseinanderzusetzen, dass diese aber kaum transparent und für den Einzelnen in seiner individuellen Perspektive häufig nicht nachvollziehbar sind.

Das ist zugegebenermaßen ein großer Wunsch – mit wahrscheinlich ebenso wenig Realisierungschancen. Wie viele Ansätze zu Föderalismus- und Finanzreformen hat dieser Staat schon gesehen? Im Ergebnis ist das System in der Gesamtschau tatsächlich immer komplexer geworden. Gleichwohl bin ich überzeugt, dass die Transparenz über die Folgekosten von politischen Entscheidungen sehr wichtig ist, um auch Zukunftsentscheidungen und auch die Folgen unterlassener Zukunftsentscheidungen richtig bemessen und bewerten zu können.

Mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit – wäre das auch ein wichtiger Ansatz, um wieder für mehr demokratische Akzeptanz zu sorgen und die Menschen in die Lage zu versetzen, sich wieder stärker einzubringen?

Dörte Diemert: Wenn wir wollen, dass Finanzpolitik nicht nur eine Spielwiese für Finanzexperten ist, benötigen wir Kommunikationswege, um die finanziellen Folgen unserer Entscheidungen der Bürgerschaft und natürlich auch den Entscheidungsträgerinnen und -trägern im Rat nachvollziehbar zu vermitteln. Das ist notwendig, auch um Verständnis für und Vertrauen in dieses System und für die in diesem System getroffenen Entscheidungen herbeizuführen. Hier sehe ich in der Tat eine wichtige Herausforderung – im Sinne der demokratischen Akzeptanz und im Sinne von Nachhaltigkeit. Dazu gibt es eine Reihe von vielversprechenden Ansätzen – ob es die sogenannten Gemeinwohlbilanzen, Nachhaltigkeitshaushalte und -berichte oder Tragfähigkeitsanalysen sind. Nur mit verständlicher und ehrlicher Kommunikation sowohl zu den Kosten, als auch zum Nutzen einer langfristigen, nachhaltig ausgerichteten Politik gelingt es, davon bin ich fest überzeugt, die Menschen mitzunehmen auf diesem Weg. Die Menschen wollen nachhaltig leben und auch für die folgenden Generationen gute Lebensbedingungen erhalten. Und wenn der Weg dahin – auch der finanzielle – klar und einsichtig vor einem liegt, wird man ihn auch beschreiten.

Liebe Dörte Diemert, mit diesem Appell möchten wir gern enden. Wir danken Ihnen für das Gespräch.



Edgar Kresin
Markus Krause

Same same but different – Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des Staates

In der englischen Sprache wird sowohl der Begriff der Tragfähigkeit als auch der der Nachhaltigkeit in Bezug auf öffentliche Finanzen mit dem Terminus »fiscal sustainability« übersetzt. Dies suggeriert, dass Tragfähigkeit mit Nachhaltigkeit von öffentlichen Finanzen gleichzusetzen ist. Zu unterscheiden ist allerdings die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Hand. Während die Nachhaltigkeit von öffentlichen Finanzen die Beziehung von Schulden und zukünftigen Primärüberschüssen (auch als Tragfähigkeit bezeichnet) betrachtet, bezieht sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Hand auf den Beitrag des Staates, gesellschaftliche Nachhaltigkeitsziele (wie etwa beim Klimaschutz oder auch im Bereich der Gesundheitsversorgung) zu erreichen.

Aus dieser Betrachtung heraus, verbindet der Begriff »Finanzen« die Begriffe »Tragfähigkeit« und »Nachhaltigkeit«. Sind die öffentlichen Finanzen nicht tragfähig, fehlen dem Staat langfristig die Mittel, durch eigene Ausgaben dauerhaft Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Tragfähige öffentliche Finanzen sind damit eine Voraussetzung für dauerhaftes nachhaltiges Handeln des Staates.

Die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen ist in dieser Betrachtung kein eigenständiges Nachhaltigkeitsziel, sondern lediglich Mittel zum Zweck. Also: Tragfähigkeit ermöglicht Nachhaltigkeit und Nachhaltigkeit erfordert Tragfähigkeit!

Zur Klarheit wird im Folgenden der Begriff »Tragfähigkeit« in Bezug auf öffentliche Finanzen verwendet. Demgegenüber wird der Begriff »Nachhaltigkeit« der

Edgar Kresin
1971 in Wermelskirchen bei Köln geboren

seit 2021 Leitung des Haushaltsgrundsatzreferates im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2003–2021 Leitung des Referates »Geld- und Kapitalmarktgeschäfte«
1998–2003 Referent für die Schuldenverwaltung im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
1990–1998 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln, Ausbildung zum Bankkaufmann bei der Volksbank



Markus Krause
1986 in Magdeburg geboren

seit 2022 Leitung des Referates »Geld- und Kapitalmarktgeschäfte« im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2012–2022 Referent für die Schuldenverwaltung im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
2005–2011 Bachelor und Master in Wirtschaftsrecht an der Hochschule Anhalt



Foto: Privat

öffentlichen Hand auf das Hinwirken eines Staates zur Erreichung eines höheren Niveaus von Nachhaltigkeitsstandards verstanden.

Nachhaltigkeit der öffentlichen Hand – die 17 SDGs als Maßstab

Der Begriff »Nachhaltigkeit« wird mittlerweile inflationär, insbesondere als Marketing-Schlüsselwort verwendet. Eine undifferenzierte Verwendung des Begriffs führt dazu, dass sich Bereiche wie Green- oder Ökomarketing – bis hin zum Greenwashing (z. B. soll ein nichtklimafreundliches Handeln als klimafreundliches Handeln wahrgenommen werden) entwickelt haben. Es bedarf daher unbedingt einer Abgrenzung des Begriffs, und es ist hierüber Transparenz geboten, um nicht erst in den Verdacht von Green-, Ökomarketing oder gar Greenwashing zu kommen. Dies gilt in besonderer Weise auch für die Einordnung von staatlichem Handeln, sodass eine möglichst objektive Abgrenzung des Begriffs »Nachhaltigkeit« verwendet werden sollte.

Die 17 Nachhaltigkeitsziele der United Nations (Sustainable Development Goals – SDGs) stellen eine solche Abgrenzung dar. Die 17 SDGs sind Bestandteil der Agenda 2030, die am 25.9.2015 beim UNO-Nachhaltigkeitsgipfel der Staats- und Regierungschefs verabschiedet worden ist. Die Agenda 2030 trat am 1.1.2016 in Kraft. Seitdem sind die 17 SDGs der UN mit ihren 169 Unterzielen der Nachhaltigkeitsgradmesser

für die meisten privaten wie öffentlichen, regionalen wie internationalen Institutionen. Die Präambel der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung benennt fünf Kernbotschaften, die den 17 SDGs als handlungsleitende Prinzipien vorangestellt sind: Mensch, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft (englisch: People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership – 5 Ps) und verdeutlichen die Zusammenhänge zwischen den Zielen.

Die UN-Ziele gehen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele sowie Ziele der guten Führung von Institutionen ein. Sie umfassen damit den vorherigen gängigen meist verwendeten Maßstab (knapp ESG – auch historisch von den UN entwickelt) und gehen wesentlich weiter ins Detail. Staaten, Länder, Institutionen, Unternehmen, Fonds entwickeln mittlerweile Nachhaltigkeitsstrategien auf Grundlage der 17 SDGs. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat beispielsweise eine »Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie« im Januar 2017 auf Grundlage der Abgrenzung zu den 17 SDGs verabschiedet.

Die 17 SDGs der UN haben sich mehr und mehr als Maßstab für Nachhaltigkeit etabliert.

Tragfähige öffentliche Finanzen sind hierbei kein selbstständiges Nachhaltigkeitsziel, sie sind aber die Voraussetzung dafür, dauerhaft Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

17 Ziele, wobei das 17. Ziel auf die Partnerschaften zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele orientiert ist und somit im Gegensatz zu den anderen Zielen kein operatives Ziel verfolgt. Es hätten also durchaus auch nur 16 konkrete Nachhaltigkeitsziele mit ihren Unterzielen sein können. Doch die Zahl 17 steht in der Numerologie für Hoffnung, die Zahl 16 dagegen für Unglück. Auch hier eine Symbolik als Marketingkniff?

Messung der Nachhaltigkeit staatlichen Handelns

Die Messung von Nachhaltigkeit eines Staates ist allerdings auch bei scharfer Abgrenzung des Nachhaltigkeitsbegriffes anhand der UN-SDGs nicht einfach möglich, da der Staat verschiedene Möglichkeiten besitzt, auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele hinzuwirken und die Nachhaltigkeit eines Staates oder einer Region immer in ihrer Gesamtheit bewertet wird. Letzteres ist deswegen wichtig, da Staaten im Gegensatz zu Unternehmen eine Verantwortung für eine Gesamtheit haben.

Im Unterschied zu Unternehmen, die ihren Produktionsprozess (Einkauf, Produktion, Vertrieb) und das Produkt selber auf Nachhaltigkeit schärfen können, ist ein Staat, eine Region für die Gesamtheit der Nachhaltigkeit in diesem Staat/in dieser Region verantwortlich, obwohl gegebenenfalls andere Wirtschaftssubjekte auf Nachhaltigkeitsentwicklungen mehr Einfluss haben als der Staat selber (z. B. kann das

Abb. 1



Abb. 2



Leben unter Wasser in Flüssen wesentlich stärker von der Abwasserpolitik und der Abwasserreinigungstechnik in Regionen flussabwärts abhängig sein; ebenso ist der CO2-Ausstoß einer ländlichen Region stärker abhängig von der Entwicklung der Automobilindustrie als vom eigenen Handeln dieser Region). Es geht damit nicht nur um eine Bereitstellung von staatlichen (öffentlichen) nachhaltigen Gütern, sondern auch auf das Hinwirken der Volkswirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit. Dieses Hinwirken kann in vielfältiger Form durch den Staat umgesetzt werden. Er kann verbieten, er kann positive sowie negative finanzielle Anreize setzen (Subventionen, Steuern), er kann werben oder mahnen (z. B. der Slogan »Rauchen gefährdet Ihre



Abb. 3:
Beispiele

Gesundheit!«). So hat der Staat eine Vielzahl von möglichen Steuerungselementen zum Erreichen von mehr Nachhaltigkeit in der Hand. Der Staat kann über die Einnahmeseite steuern (z. B. Mineralölsteuer, progressiver Einkommenssteuer, Tabaksteuer). Er kann durch die Gesetzgebung (massiven) Einfluss bis hin zum Verbot oder Gebot auf das Verhalten der Menschen, Unternehmen und anderen Institutionen (z. B. Tempolimit, Schulpflicht, Soziale Sicherung, Tabakwerbeverbot) ausüben. Und er kann letztlich auch über die Ausgabenseite seines Budgets Nachhaltigkeitsziele indirekt (z. B. Förderprogramme energetische Sanierungen, Ausbau von Energietrassen) und direkt (z. B. Umrüstung der Fahrzeugflotte im ÖPNV, energieeffiziente öffentliche Gebäude) verfolgen. Diese Ausgabenprogramme, verbunden mit bestimmten Nachhaltigkeitszielen, können operativ recht gut und einfach gemessen werden.

Zusammengefasst kann der Staat Einfluss auf eine nachhaltige Entwicklung über die Einnahmeseite, über die Ausgabenseite und über Gesetze nehmen.

Schon über die Verfassungen von Staaten sind bestimmte Nachhaltigkeitsziele und deren Verantwortung im staatlichen Gefüge festgelegt. Ziele wie »Geschlechtergleichstellung«, »Klimaschutz« und »Bildung« haben beispielsweise Verfassungsrang in Deutschland. Während Art. 3 GG regelt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, stellt Art. 7 GG das gesamte Schulwesen in Deutschland unter Aufsicht des Staates. Art. 20a regelt u. a., dass der Staat auch »in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Grundlagen … schützt«.

Die Nachhaltigkeitsziele sind in Deutschland somit auch verfassungsrechtlich neben und im Einklang mit den 17 SDGs der UN definiert. Offen ist jedoch, wie staatliches Handeln im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele gemessen werden kann.

Neben wirkungsorientierten Haushalten ist beispielsweise eine Messung von Einzelkriterien (wie bei vielen Nachhaltigkeitsstrategien von deutschen Ländern angewendet) möglich. Es ist allerdings nicht in jedem Fall als gegeben zu betrachten, dass die Ursache einer (Nachhaltigkeits-)Zielerreichung alleine mit einer (bestimmten) Handlung des Staates in Zusammenhang steht. Vielmehr können eine Vielzahl von Handlungen verschiedener Akteure aus dem Nichtstaatssektor oder anderer staatlicher Ebenen oder auch Handlungen mit anderen Primärzielen auf eine Zielerreichung großen Einfluss haben. Beide Messmethoden haben daher in Hinblick auf den Ursache-Wirkung-Zusammenhang Schwächen.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, (Staats-)Ausgaben ohne Messung von Zielerreichungsgraden einfach Nachhaltigkeitszielen zuzuordnen. So können Staaten, Länder, Regionen und Kommunen hinsichtlich ihres Engagements für Nachhaltigkeit verglichen und die Nachhaltigkeitsprofile einzelner staatlicher Ebenen herausgestellt werden. Veränderungsraten in der Nachhaltigkeitsausgabenstruktur weisen dann Regierungsprofile aus. Staatliches Handeln wird so messbar (nicht von der Wirkung, sondern vom (finanziellen) Engagement her) und vergleichbar. Die Zuordnung von Ausgaben zu Nachhaltigkeitszielen wäre damit eine einfache und doch aussagekräftige Möglichkeit, Nachhaltigkeit der öffentlichen Hand zu messen und visibel zu machen. Die 17 SDGs der UN sind nichts Neues für die öffentliche Hand in Deutschland oder anderswo. Vielmehr hat die Ausgabenstruktur der öffentlichen Hand global eine große Übereinstimmung mit den 17 UN-Zielen sowie deren 169 Unterzielen. Werden staatliche Ausgaben Nachhaltigkeitskriterien zugeordnet, sind allerdings bei der Zielzuordnung zwei Besonderheiten zu beachten: Mischfinanzierungen und Mehrfachzuordnungen von Maßnahmen.

Die Ausgabenzuordnung zu Nachhaltigkeitszielen am Beispiel Sachsen-Anhalt

Förderprogramme von übergeordneten staatlichen Ebenen erfordern hierbei den Ausweis des Eigenfinanzierungsanteils. Pauschalzuweisung an nachgeordnete Bereiche sind dagegen in der Betrachtung abzusetzen. Ist der Pauschalfinanzierungsanteil an einen nachgeordneten Bereich am Gesamtbudget sehr hoch, so wird der

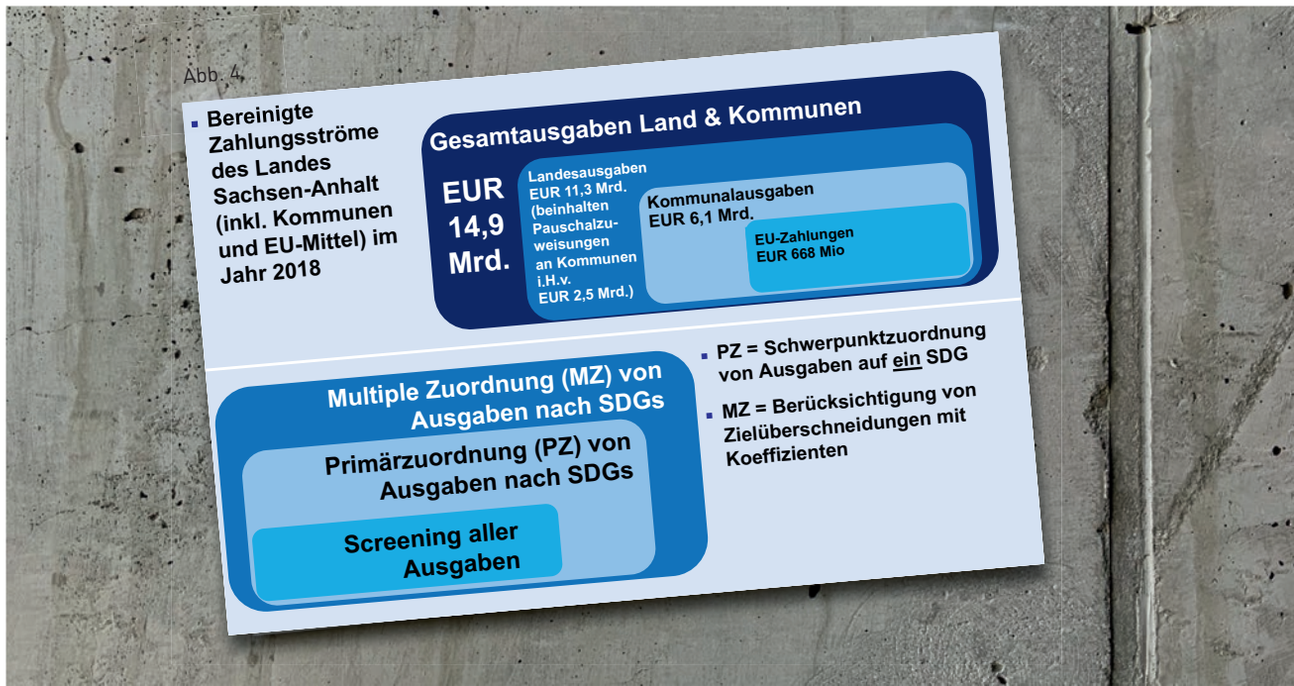


Abb. 4:

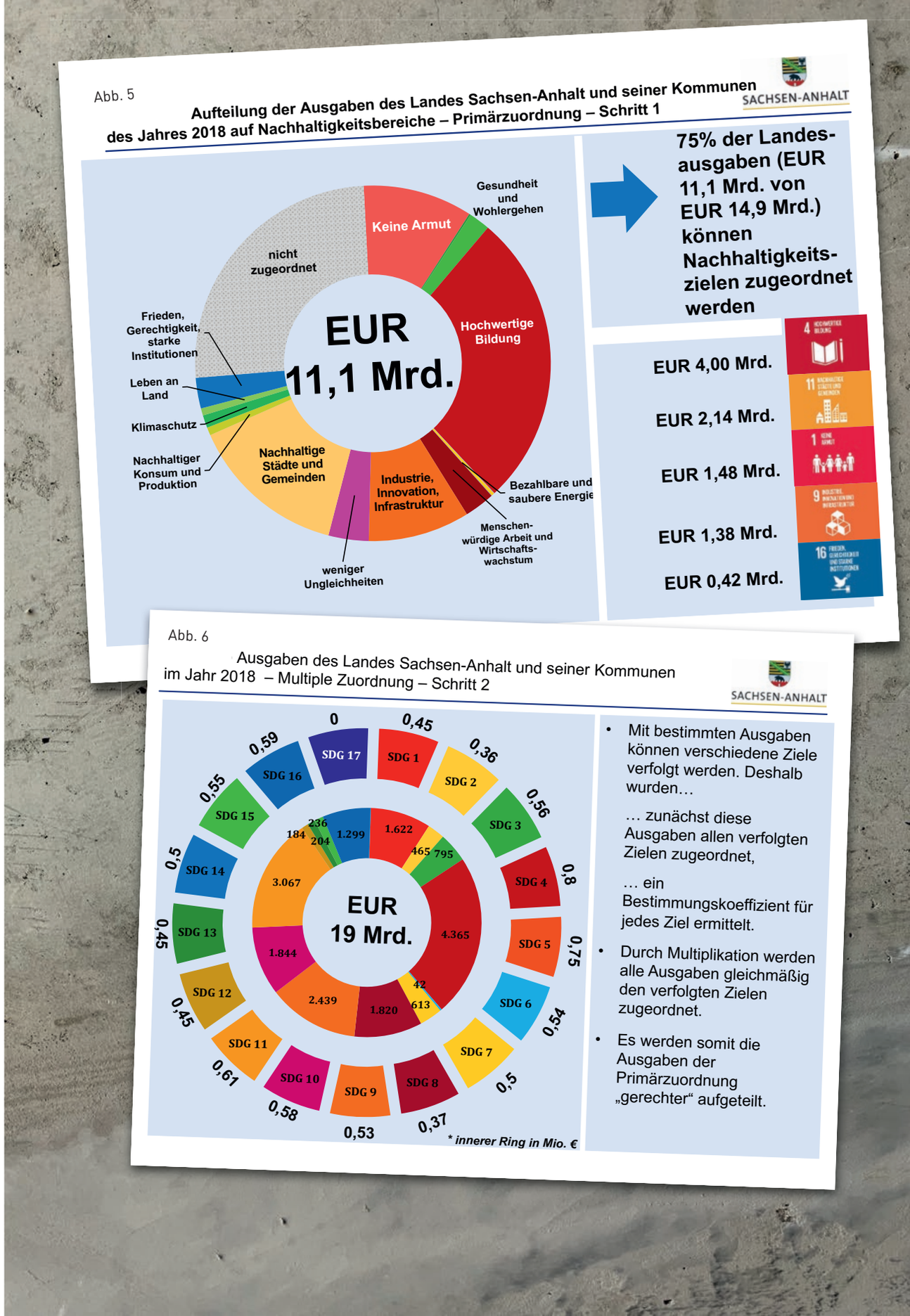
nachgeordnete Bereich optimaler Weise in die Betrachtung der Ausgabenstruktur integriert. Das heißt für deutsche Länder, dass beispielsweise ausschließlich die Ko-Finanzierungsanteile der Länder von EU-Programmen ausgewiesen und die Kommunen aufgrund des hohen Kommunalzuweisungsanteils an dem Gesamthaushalt von Ländern in die Betrachtung integriert werden sollten. Auch ist es möglich, dass mit bestimmten Ausgaben mehrere Nachhaltigkeitsziele verfolgt werden (z. B. energetische Sanierung von Schulen). Ausgaben sollten dann eine Primärzuordnung sowie die Zuordnung zu allen weiteren Zielen ausweisen. Die Ausgaben können dann über einen Bestimmungskoeffizienten gleichmäßig auf alle verfolgten Ziele aufgeteilt werden. Der Bestimmungskoeffizient ist nichts weiter als der Kehrwert der Anzahl der Zielzuordnungen für jede Ausgabe.

Im Folgenden werden die staatlichen Ausgaben in Sachsen-Anhalt des Landes selber sowie seiner Kommunen des Jahres 2018 zur Verdeutlichung der Aussagekraft den Nachhaltigkeitszielen der UN nach der oben genannten Abgrenzung zugeordnet und grafisch aufbereitet. Nach Zuordnung aller Ausgaben zu den Primärzielen (z. B. ist der Bau einer energetisch optimierten Schule primär dem Nachhaltigkeitsziel »hochwertige Bildung« zugeordnet worden) im ersten Schritt ergibt sich für Sachsen-Anhalt im Jahr 2018 folgendes Bild.

Zum einen zeigt diese Analyse auf, dass 75 Prozent der Gesamtausgaben des Landes und der Kommunen im Jahr 2018 Ausgaben zur Erreichung der UN-SDGs waren. Diese Betrachtung enthält konsumtive und investive Ausgaben. Der nachhaltige Anteil der Ausgaben des Landes liegt sehr hoch, obwohl klassische Ausgaben deutscher Länder für Polizei, Finanzverwaltung und Justizvollzug als nichtnachhaltige Ausgaben (in Anlehnung an die UN-SDGs) klassifiziert wurden. Nachhaltige Schwerpunktausgaben des Landes sind der Bildungssektor und damit das Nachhaltigkeitsziel »hochwertige Bildung« sowie der Kommunalsektor mit dem Nachhaltigkeitsziel »nachhaltige Städte und Kommunen«. Verwundern tut dies im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeitszuordnung nicht. Spannender sollte allerdings ein Vergleich mit anderen Ländern sein.

Soweit Ausgaben mehreren nachhaltigen Zielen zugeordnet werden können (z. B. sozialpädagogische Mitarbeitende zielen auf »hochwertige Bildung und »weniger Ungleichheiten« ab) und diese Zuordnung in einem zweiten Schritt umgesetzt wird, lässt sich unter Berücksichtigung der bereits erwähnten Bestimmungskoeffizienten aufzeigen, wie viel Geld (direkt oder durch sekundäres Ansprechen eines der Nachhaltigkeitsziele) dann in jedes einzelne SDG fließen, sodass sich andere Verteilungen in der Ausgabenzuordnung ergeben.

Hierüber kann eine stärkere Gleichverteilung von Ausgaben ermittelt werden, wenn Ausgaben verschiedene Ziele ansprechen. Nimmt man den Bestimmungskoeffizienten jedes SDG an sich, lässt sich auch aufzeigen, ob einige Ziele stärker durch



Mischausgaben angesprochen werden oder gezielt durch eine primäre Adressierung eines politischen Themas. Dadurch können durchaus auch Schwerpunkte der Politik erkannt werden.

Insgesamt ergibt sich aber erst im einem dritten Schritt nach multipler Zuordnung der Ausgaben und anteiliger Aufteilung auf Nachhaltigkeitsziele ein differenzierteres, für Sachsen-Anhalt ein etwas ausgewogeneres, ein insgesamt aussagekräftigeres und letztlich auch ein weniger manipulationsanfälliges Bild der Nachhaltigkeit in der Ausgabenstruktur.

Das Praxisbeispiel der Ausgabenzuordnung eines Haushaltes eines deutschen Landes zeigt deutlich dessen Schwerpunkte nachhaltigen Handelns innerhalb eines Jahres auf der Ausgabenseite auf. Gesetzgeberische Handlungen werden hier nicht betrachtet, Nachhaltigkeitskriterien werden nicht gemessen. Dennoch stellt die Ausgabenzuordnung zu Nachhaltigkeitszielen eine Möglichkeit dar, nachhaltiges Handeln der öffentlichen Hand (hier konkret des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2018) möglichst objektiv zu messen.

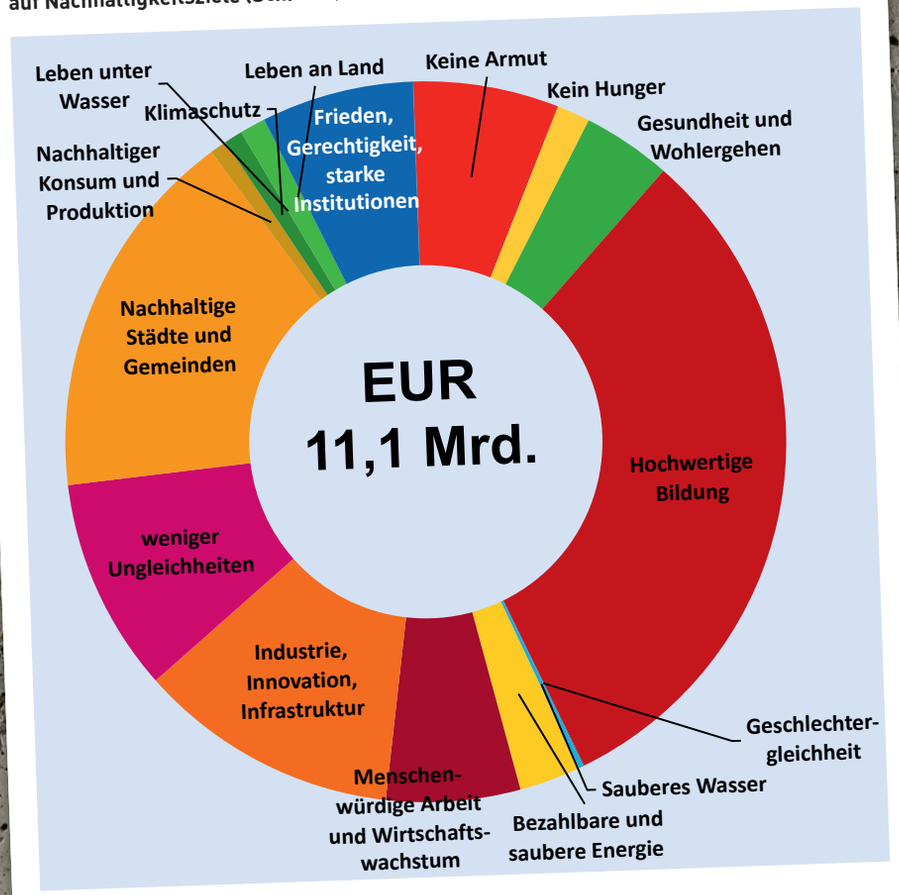
Ausgabenzuordnung weiterentwickeln zur Bewertung von Nachhaltigkeitsstrategien

Letztlich dürften allerdings die Veränderungsraten, insbesondere in Legislaturperiodenzeiträumen, dahingehend spannend sein, da hier sichtbar wird, ob Nachhaltigkeitsvorhaben einer Regierung auch wirklich umgesetzt wurden. Im Gegensatz zu Kennzahlenveränderungen von (Einzel- oder Groß-)Indikatoren, die auch aufgrund von Außeneinflüssen oder Gesetzesänderungen auch von anderen staatlichen Ebenen initiiert werden konnten, zeigen die Vergleichs- und die Veränderungsanalyse bei der Ausgabenzuordnung sehr deutlich, welche Nachhaltigkeitsstrategie eine Regierung mit welcher Konsequenz verfolgt hat. Insgesamt hat die Ausgabenzuordnung des Praxisbeispiels gezeigt, dass der Staat ein wesentlicher Spieler bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen der Gesellschaft ist. Er kann zwar auf vielfältige Weise hierauf Einfluss nehmen, die Analyse der Ausgabenseite ist aber eine wesentliche Form. Die Zuordnung von Ausgaben zu Nachhaltigkeitszielen hilft, das Handeln eines Staates in Hinblick auf Nachhaltigkeit zu messen, dynamisch zu beobachten und letztlich auch zu bewerten. Für Sachsen-Anhalt, als eines von 16 deutschen Ländern, konnte aufgezeigt werden, dass 75 Prozent der Ausgaben von Land und Kommunen der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen unter Berücksichtigung der UN-SDGs dienen. Wenn 75 Prozent der Ausgaben eines Landes zur Erreichung nachhaltiger Ziele dienen, bedeutet dies auch, dass nachhaltiges Handeln des Landes Sachsen-Anhalt nur dauerhaft auf hohem Niveau sichergestellt werden kann, wenn tragfähige öffentliche Finanzen vorliegen.

Tragfähige öffentliche Finanzen gewährleisten die Nachhaltigkeit einer Region und einer Gesellschaft. Es gilt: Nachhaltigkeit erfordert Tragfähigkeit!

Spannend wäre hier anschließend ein Vergleich mit anderen deutschen Ländern und die Dynamik der Ausgaben im Zeitablauf und eine Betrachtung auf die lange Sicht.

Abb. 7
Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt und seiner Kommunen auf Nachhaltigkeitsziele (Schritt 3)



- Zuordnung der Landesausgaben unter Annahme der Gleichverteilung von Ausgaben, die mehrere Ziele verfolgt haben
- Verteilung unterscheidet sich leicht von Primärzuordnung
- Gesamtsumme der Landesausgaben entspricht unter Berücksichtigung der Koeffizienten der Gesamtsumme der Primärzuordnung

TOP 5 *(neu)*

EUR 3,48 Mrd.	4
EUR 1,86 Mrd.	11
EUR 1,30 Mrd.	9
EUR 1,07 Mrd.	10
EUR 0,76 Mrd.	16

SACHSEN-ANHALT

Ist doch eh nur für die Reichen!



Von Bullen, Bären und Haien – nichts für schwache Nerven?

DER FINANZ-MARKT

Welches Auto würdest du dir kaufen, wenn du so richtig reich wärst?

Auto? Heute geht's ins Weltall, wenn du richtig Kohle hast.

Yes, höher schneller weiter! Ich verdiene mein Geld mal mit Aktien. Da kannst du sowas von reich werden, dass dir der Beutel platzt.

Und du musst gar nicht viel machen, außer mit den richtigen Aktien zu handeln und diese ganzen raffinierten Optionsderivathebeldingens richtig für dich arbeiten lassen.

Klingt entspannt!

Naja, überleg mal: eigentlich machst du nichts, nichts! Und das Geld arbeitet für dich. Du kannst entspannt auf Mauritius sitzen und ins Wasser gucken, während deine Geldmaschine rattert und die Goldquelle sprudelt.

Richtig, Rohstoffe sind auch nicht schlecht! Oder Getreide.

Aber mit Essen spielt man nicht, hahaha.

Wenn's Geld bringt.

So richtig bringt's doch nur Krypto. Lasst euch nicht von den Finanztypen einspannen, sondern nehmt es selbst in die Hand. Bitcoin ist die Zukunft! Richtig, auf Rohstoffe kann man auch setzen!

Das ist mir nichts, merkt ihr was? Das klingt wie beim Pferderennen. Du aufs richtige Pferd gesetzt, fährst du mit dem Anhänger voller Geld nach Hause. Wenn nicht, kannst du dir nicht mal mehr eine Bockwurst kaufen.

Aber diese Chancen! Du hast Angst und ich sehe die Chancen. Gewinnen nicht alle zumindest ein bisschen?

Nein, es gibt auch krasse Verlierer! Es gibt Krisen, die damit ausgelöst werden. Es gibt Schweinekapitalismus, der damit angeheizt wird.

Ja ja, alles Teufelszeug, oder was?!

Nein, das meine ich nicht. aber auch kein ultimatives Geheimrezept, so à la YouTube-Tutorial: Die fünf geheimen Tricks, mit denen Du innerhalb eines Jahres finanziell unabhängig wirst?...

Es gibt unterschiedliche Strategien und viele Wege zum Erfolg am Finanzmarkt. Mit weniger Risiko, weil es gestreut wird. Fonds zum Beispiel. Oder Anleihen.

Jetzt klingst du schon wie mein Opa. Seit der Telekom-Aktie will der nur noch Risiko minimieren.

Typisch deutscher Bedenkenträger!

IN DIESEM KAPITEL

Edgar Kresin, Frank Hufenhäuser

»Die Etablierung und der weitere Ausbau von Pensionsfonds sind Ausdruck von tragfähigen (…) öffentlichen Finanzen, Generationsgerechtigkeit und können – strategisch gut aufgestellt – sogar helfen, gesellschaftlich notwendige Transformationsprozesse zu mehr Nachhaltigkeit ohne Wohlstandverluste zu begleiten.«

Werner Gatzer

»Finanzmärkte erfüllen verschiedene Funktionen. Sie bringen natürliche oder juristische Personen, die über freie finanzielle Mittel verfügen, und Unternehmen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Kapital zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten benötigen, zusammen.«

Horst Gischer

»Bisweilen werden Sparkassen u.a. als antiquiert, altbacken oder langweilig wahrgenommen, tatsächlich sind sie jedoch leistungsfähige und erfolgreiche Wettbewerber in einem sich ständig ändernden technischen und räumlichen Umfeld.«

Jürgen Allerkamp, Hinrich Holm

»Der Grundgedanke einer Förderbank ist es, ein festgestelltes Marktversagen auszugleichen oder abzumildern.«

Johannes Beermann

»So wie die Politik nicht über jede unserer Entscheidungen glücklich ist, sind wir auch nicht glücklich über jede Entscheidung, die die Politik trifft – und melden uns dann auch zu Wort.«

Florian Schoeller

»Anders als Banken veröffentlichen Ratingagenturen einen Großteil der erstellten Bonitätseinstufungen und schaffen damit von unabhängiger Seite aus Transparenz und Vergleichbarkeit für Investoren.«

Uwe Rieken

»Die im Zuge der Entwicklung neuer Verschlüsselungstechnologien entstandenen Kryptowährungen werden sich fortentwickeln und Bestand haben.«

Werner Gatzer

Die Finanzierung der Staatsausgaben auch durch Schulden

Mit der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts stellt sich auch die Frage, wie der Staat seine vielfältigen Aufgaben in den verschiedenen Politikbereichen finanziert. Die bedeutendste staatliche Einnahmequelle sind Steuern und andere Abgaben, wie zum Beispiel Gebühren. Die Regierungsentwürfe zum Haushaltsgesetz und Bundeshaushaltsplan, die in der Regel die in Zahlen dargestellte Politik der Regierung abbilden, dienen im Parlament als Grundlage für die politische Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik. Das Grundgesetz schreibt für die Aufstellung der Haushalte bestimmte Haushaltsgrundsätze vor. So ist zum Beispiel in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes vorgesehen, dass Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen haben.

Sollten die erhobenen Einnahmen des Staates jedoch nicht ausreichend zur Finanzierung der Aufgaben sein, sieht das Grundgesetz in begrenztem Rahmen dennoch die Möglichkeit einer Aufnahme von Krediten durch den Staat vor.

> In diesen Fällen liefert die Kreditaufnahme über den Kapitalmarkt einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der staatlichen Einnahmen und damit auch zur Finanzierung der Staatsaufgaben.

Der zulässige Umfang der Neuverschuldung für den Bundeshaushalt wird im jährlichen Haushaltsgesetz bestimmt. Aber selbst wenn die laufenden Einnahmen des Staates wie in den Jahren von 2014 bis 2019 ohne Kredite ausreichend sind, um die staatlichen Aufgaben zu finanzieren, nimmt der Bund jedes Jahr zur Anschlussfinanzierung fälliger Schulden Kredite im dreistelligen Milliardenbereich auf.

Hierdurch ist der Staat nicht nur Teilnehmer auf dem Kapital- und Finanzmarkt, sondern stellt sich aufgrund seiner Größe auch als wichtiger Akteur auf. Gerade in der jüngsten Zeit, die geprägt war durch die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Coronapandemie, ist die Kreditaufnahme über den Kapitalmarkt wieder ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierung der Bundesrepublik Deutschland geworden.

Was bedeutet Schuldenmanagement des Bundes?

Das Bundesministerium der Finanzen wird mit dem Haushaltsgesetz jährlich ermächtigt, Kredite für den Bund aufzunehmen. Sie dienen im Wesentlichen der Tilgung fällig werdender Kredite, der Deckung von Ausgaben des Bundes – soweit die eigenen Einnahmen nicht ausreichend sind – und der Sicherstellung der täglichen Liquidität des Bundes. Im Einzelnen hat das Schuldenmanagement des Bundes die folgenden Aufgaben.

Kredite termingerecht und zu marktgerechten Konditionen aufnehmen:
Ziel ist insbesondere, die Ausgaben für die Zinsen im Bundeshaushalt langfristig bei begrenztem Risiko zu optimieren. Auf Basis der Schuldenstrategie wird die Struktur des Schuldenportfolios entsprechend gestaltet. Dies geschieht durch die Begebung von Bundeswertpapieren in den unterschiedlichen Instrumenten- und Laufzeitklassen und mittels des Einsatzes derivater Finanzinstrumente (Swaps).

Kreditvolumina durch Bundeswertpapiere kostengünstig emittieren:
Hierbei ist neben dem guten Kreditstanding (Bonität) des Emittenten Bund vor allem eine hohe Liquidität (Handelbarkeit) der Wertpapiere notwendig. Gewährleistet wird das durch hohe ausstehende Volumina (auch durch Aufstockung bereits umlaufender Wertpapiere), die Einführung in den Handel an den deutschen Wertpapierbörsen sowie eine der jeweiligen Kapitalmarktlage Rechnung tragende Kurspflege im Sekundärmarkt. Auch die jährliche Erstellung und Veröffentlichung des Emissionskalenders des Bundes leistet hierzu einen wichtigen Beitrag.



Werner Gatzer
1958 in Bergisch Gladbach geboren

seit 2005 Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen
bis 2018 Vorstandsvorsitzender DB Station & Service AG
2005 Geschäftsführer der »Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH«
2002–2005 Leiter des Leitungsstabes des Bundesministeriums der Finanzen
2000–2002 Unterabteilungsleiter in der Haushaltsabteilung
1998–2000 Leiter des Referates für Parlament- und Kabinettangelegenheiten
1990–1998 Referent in verschiedenen Referaten der Haushaltsabteilung
1990 Eintritt in das Bundesministerium der Finanzen
1987–1990 Referent bei den Oberfinanzdirektionen Nürnberg und Köln
1978–1984 Studium der Rechtswissenschaften in Köln

Foto: Bundesministerium der Finanzen / Photothek

Täglich die Liquidität des Bundes sicherstellen:
Hierzu greift der Bund auf den Geldmarkt (Laufzeit unter einem Jahr) zurück. Für kurzfristige Kreditaufnahmen enthält das Haushaltsgesetz entsprechende Kassenkreditermächtigungen. Kurzfristige Geldanlagen können sowohl am unbesicherten Geldmarkt unter Wahrung hoher Bonitätsanforderungen als auch besichert über Wertpapierpensionsgeschäfte getätigt werden.

Finanz- und Kapitalmärkte

Finanzmärkte erfüllen verschiedene Funktionen. Sie bringen natürliche oder juristische Personen, die über freie finanzielle Mittel verfügen (Kapitalgeber), und Unternehmen oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Kapital zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten benötigen (Kapitalnehmer), zusammen. Das kann durch die Vergabe von Krediten, den Erwerb von Beteiligungen oder die ihnen entsprechenden Wertpapiere, insbesondere Schuldverschreibungen und Aktien, stattfinden. Wertpapiere stellen hierbei eine verbriefte Form der Vermögensrechte der Kapitalgeber dar, z. B. den Anspruch auf die Zahlung von Zins und Tilgung durch den Kapitalnehmer. Durch die Verbriefung wird der Handel mit Vermögensrechten vereinfacht. Wertpapiere können häufig über Märkte, beispielsweise Börsen oder andere Handelsplätze, gekauft und verkauft werden. Durch die Möglichkeiten, verschiedene Anlageformen zu kombinieren, kann der Kapitalanleger seine Risiken reduzieren.



Darüber hinaus erfüllen die Finanzmärkte eine Selektionsfunktion. Kapitalgeber und die an den Finanzmärkten tätigen Intermediäre, die als Vermittler zwischen das Angebot und die Nachfrage nach Kapital treten, wählen bessere Anlagemöglichkeiten aus, die beispielsweise mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Rückzahlung des zur Verfügung gestellten Kapitals erwarten lassen. Dagegen vermeiden sie Investitionen in schlechtere Anlagemöglichkeiten oder sind zu solchen nur dann bereit, wenn sie für die damit verbundenen Risiken angemessen entschädigt werden, beispielsweise durch eine höhere Verzinsung bei einer riskanteren Unternehmensanleihe. Durch diese Konfrontation mit den Anforderungen der Kapitalgeber ergibt sich eine disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte, sodass Kapitalnehmer bei ihren Entscheidungen die Interessen der Kapitalgeber angemessen berücksichtigen.

Außerdem erfüllen Finanzmärkte die Funktion der Informationserzeugung. Die sich durch Angebot und Nachfrage bildenden Preise zeigen in zusammengefasster Form, wie die Finanzmarktteilnehmer beispielsweise die wirtschaftliche Zukunft einzelner Unternehmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt beurteilen und bewerten.

Der Finanzmarkt selbst kann wiederum in Teilmärkte unterschieden werden. Zum einen kann anhand der Fristigkeit des Kapitalangebots und der Kapitalnachfrage zwischen einzelnen Märkten unterschieden werden.

Dabei ist der Geldmarkt der Teil des Finanzmarkts, auf dem das kurzfristige Angebot und die kurzfristige Nachfrage nach finanziellen Mitteln aufeinandertreffen.

Während auf dem Geldmarkt im engeren Sinne Zentralbankgeld gehandelt wird, werden auf dem Geldmarkt im weiteren Sinne auch kurzfristige Schuldverschreibungen gehandelt. Dabei stellt der Inhaber der Schuldverschreibung, der Gläubiger, dem Aussteller der Schuldverschreibung, dem Emittenten, einen bestimmten Geldbetrag für eine befristete Zeit zur Verfügung und erhält dafür das Recht auf Rückzahlung und die Zahlung von Zinsen. Schuldverschreibungen, die am Geldmarkt gehandelt werden, haben in der Regel eine Laufzeit von bis zu einem Jahr und werden als Geldmarktpapiere bezeichnet. Zu den Emittenten von Geldmarktpapieren gehören insbesondere Banken und Unternehmen, aber auch Staaten.

Dagegen treffen auf dem Kapitalmarkt das längerfristige Angebot und die längerfristige Nachfrage nach finanziellen Mitteln aufeinander.

Neben längerfristigen Schuldverschreibungen, die in der Regel eine Laufzeit von mindestens einem Jahr haben, werden an den Kapitalmärkten Eigenkapitalinstrumente gehandelt, in Deutschland zumeist in Form von Aktien.

Weiterhin kann zwischen Primär- und Sekundärmärkten unterschieden werden. Dabei ist ein Primärmarkt ein Markt, auf dem die Kapitalnehmer die von ihnen neu ausgegebenen Finanzinstrumente, z. B. Schuldverschreibungen oder Aktien, erstmalig an Kapitalgeber ausgeben und somit neu in den Verkehr bringen. Dagegen kaufen und verkaufen Anleger auf Sekundärmärkten Finanzinstrumente, die sich bereits im Umlauf befinden. Vor allem Wertpapiere werden über Sekundärmärkte gehandelt.

Akteure am Kapitalmarkt

Unternehmen und Körperschaften des öffentlichen Rechts, z. B. Bund und Länder, treten zumeist als Emittenten am Kapitalmarkt auf. Sie geben Finanzinstrumente aus, fragen dadurch Kapital nach und unterliegen verschiedenen gesetzlichen Verpflichtungen. Dabei hängen die Pflichten zum Teil von der Größe der Emittenten ab, sodass für kleine und mittlere Unternehmen teilweise geringere Anforderungen als für größere Unternehmen gelten.

Anleger treten am Kapitalmarkt insbesondere als Käufer und Verkäufer von Finanzinstrumenten in Erscheinung. Sie kaufen Finanzinstrumente insbesondere, um ihre verfügbaren finanziellen Mittel gewinnbringend anzulegen. Innerhalb der Gruppe der Anleger kann zwischen institutionellen Anlegern und Kleinanlegern unterschieden werden. Erstere verfügen in der Regel über eine größere Erfahrung und mehr finanzielle Mittel. Sie werden deshalb vom Gesetzgeber als weniger schutzbedürftig betrachtet, was sich auch in den kapitalmarktrechtlichen Vorschriften widerspiegelt, deren Anforderungen zum Teil zwischen Angeboten unterscheiden, die sich an institutionelle Anleger oder Privatanleger richten.

Finanzintermediäre, insbesondere Wertpapierdienstleistungsunternehmen, agieren auf Primär- und Sekundärmarkten. Bei Wertpapierdienstleistungsunternehmen handelt es sich um Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute, die Wertpapierdienstleistungen erbringen. Hierzu gehören u. a. die Anlageberatung und -vermittlung, der Handel mit Finanzinstrumenten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung (Eigenhandel), der Erwerb und die Veräußerung von Finanzinstrumenten im eigenen Namen für fremde Rechnung (Finanz¬kommissionsgeschäft), die Übernahme von Finanzinstrumenten für eigenes Risiko zur Platzierung am Kapitalmarkt (Emissionsgeschäft) sowie die Vermögensverwaltung. Durch ihre Tätigkeiten vereinfachen Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowohl Geschäfte zwischen Emittenten und Anlegern als auch den Handel unter den Anlegern.

Die Rolle der Bundesrepublik am Kapitalmarkt

Ähnlich einer Privatperson, die zur Finanzierung einer größeren Anschaffung einen Kredit aufnimmt und dafür bis zur Tilgung, also der Rückzahlung des Kredits, regelmäßig Zinsen an den Kreditgeber zahlt, nehmen auch Staaten Kredite auf.

Dies geschieht in der Regel über die Begebung von Wertpapieren, die die Schuld des Staates verbriefen. Wertpapiere haben gegenüber privaten Bankkrediten den Vorteil, dass der Gläubiger (Anleger) sie während ihrer Laufzeit verkaufen kann, das heißt, sie sind handelbar.

Der Bund nimmt Mittel über die Begebung (auch als Emission bezeichnet) von Bundeswertpapieren auf. Käufer von Bundeswertpapieren erhalten in der Regel einmal jährlich einen fest vereinbarten Zins, den sogenannten Kupon. Am Laufzeitende zahlt der Bund den Nennwert, also den geliehenen Kreditbetrag an den Käufer zurück.

Für seine Kreditaufnahme nutzt der Bund verschiedene Arten von Bundeswertpapieren. Daneben werden im Rahmen des Liquiditätsmanagements Kassenverstärkungskredite eingesetzt, auf die im Folgenden aber nicht weiter eingegangen wird. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale der Bundeswertpapiere sind Verzinsungsart und Laufzeit. Neben nominaler Verzinsung, bei der der gezahlte Zinsbetrag dem Kupon bezogen auf das Wertpapiervolumen entspricht, begibt der Bund auch Instrumente mit inflationsindexierter Verzinsung. Die Inflationsindexierung bewirkt, dass die jährlichen Zinszahlungen wie auch die Tilgungszahlung an die Entwicklung eines Verbraucherpreisindex gebunden sind. Durch die Anpassung des Zinsbetrags um die Inflationsentwicklung wird die jährliche Realverzinsung in Höhe des festgelegten Kupons gewährleistet, durch die Anpassung des Tilgungsbetrags um die Inflationsentwicklung wird die Kaufkraft des investierten Betrags erhalten. Als Verbraucherpreisindex für die Indexierung dient der unrevidierte harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) ohne Tabak, der von Eurostat ermittelt und monatlich veröffentlicht wird.

Sowohl inflationsindexierte als auch nominalverzinsliche Bundeswertpapiere begibt der Bund am Kapitalmarkt in verschiedenen Laufzeiten: Bei den inflationsindexierten Bundeswertpapieren nutzt der Bund derzeit zehn- und 30-jährige Laufzeiten. Bundeswertpapiere mit diesen Laufzeiten werden (Bundes-)Anleihen genannt. Für die nominalverzinslichen Wertpapiere nutzt der Bund neben zehn- und 30-jährigen Anleihen seit dem Jahr 2020 auch sieben- und 15-jährige Anleihen. Im kürzeren Laufzeitbereich gehören fünfjährige Bundesobligationen und zweijährige Bundesschatzanweisungen zu den Standardinstrumenten des Bundes bei der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt. Ein weiteres Instrument im Schuldenmanagement sind die unverzinslichen Schatzanweisungen des Bundes (sogenannte Bubills), die mit Laufzeiten von unter einem Jahr (in der Regel sechs oder zwölf Monate) dem Geld- und nicht dem Kapitalmarkt zuzuordnen sind. Bubills sind Diskontinstrumente, das heißt, die Verzinsung ergibt sich indirekt daraus, dass das Wertpapier mit einem Abschlag bzw. Aufschlag zum Nennwert verkauft wird und bei Fälligkeit der Nennwert zurückgezahlt wird. Abbildung 1 bietet eine Übersicht über die beschriebenen Instrumente, die der Bund aktuell zur Kreditaufnahme nutzt.

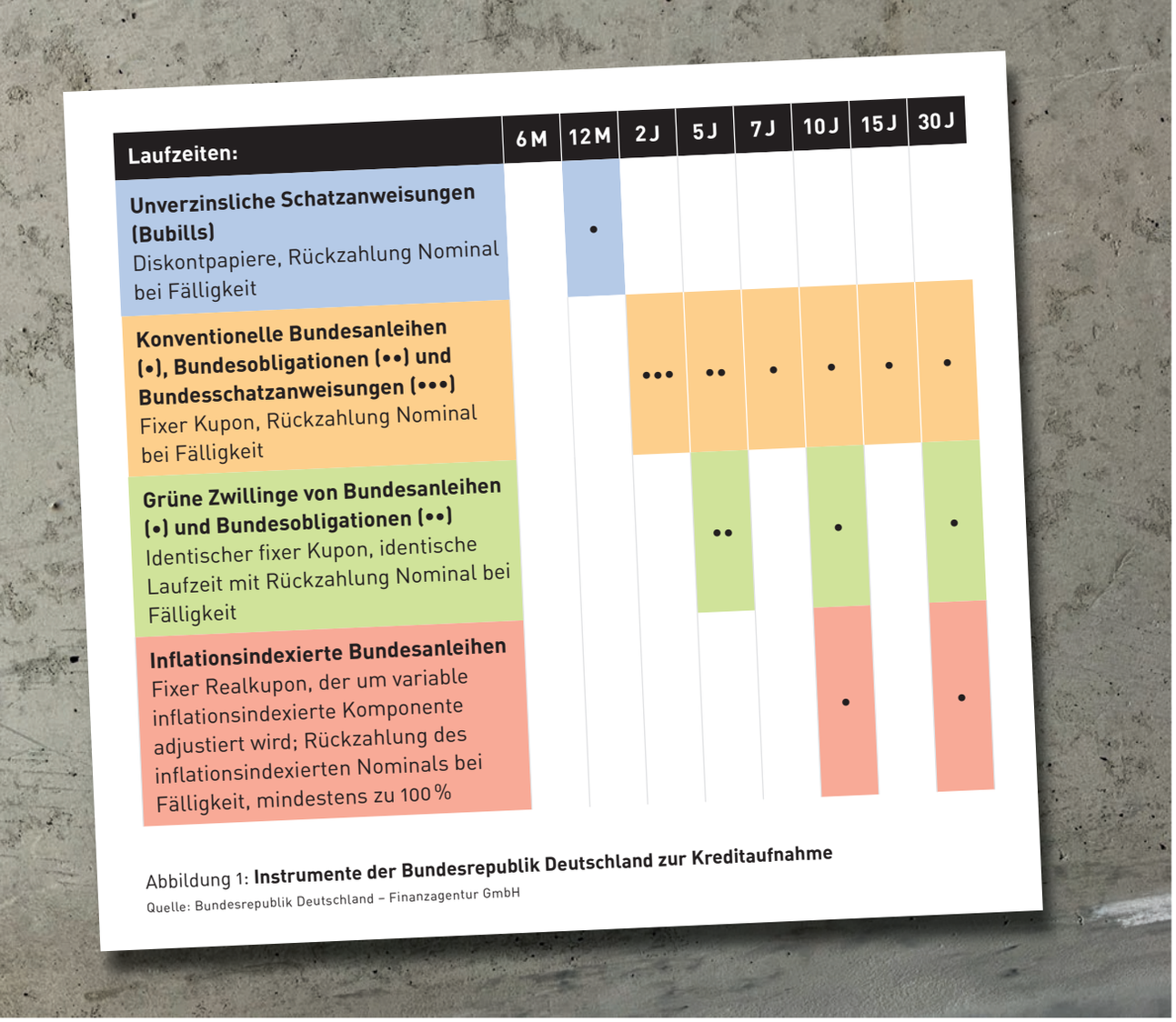


Abbildung 1: **Instrumente der Bundesrepublik Deutschland zur Kreditaufnahme**
Quelle: Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH

Herausragende Bedeutung von Bundeswertpapieren für den Kapitalmarkt

Der deutsche Staat hat eine hervorragende Bonität. Seine Kreditwürdigkeit wird als sehr hoch eingeschätzt, weil aufgrund sicherer Steuereinnahmen und staatlicher Vermögenswerte die regelmäßig durch die Kreditaufnahme zu leistenden Zahlungen als besonders sicher gelten. Investoren müssen also keine besonderen Vorkehrungen treffen, um einen eventuellen Kreditausfall abzusichern.

Eine weitere für Investoren attraktive Eigenschaft von Bundeswertpapieren ist deren gute Handelbarkeit. Investoren können auch große Mengen an deutschen staatlichen Schuldtiteln am Kassa- oder Spot-Markt kurzfristig kaufen oder verkaufen, ohne preisliche Auf- bzw. Abschläge in Kauf nehmen zu müssen. Selbst große gehandelte Mengen einzelner Titel führen nicht zu deutlichen Preisbewegungen am Markt. Für Bundeswertpapiere gibt es immer viele Käufer und Verkäufer. Diese Eigenschaft wird auch als (Markt-)Liquidität bezeichnet.

Bundeswertpapiere gelten als hoch liquide und spielen damit eine Schlüsselrolle an den Finanzmärkten des Euroraums.

Eine wichtige Bedeutung haben Bundeswertpapiere auch auf dem Repo-Markt. Ein Repo (Repurchase Agreement) ist die Vereinbarung zwischen einem Verkäufer und einem Käufer eines Wertpapiers, bei dem sich der Verkäufer beim Verkauf gleichzeitig verpflichtet, das Wertpapier zu einem späteren Zeitpunkt zurückzukaufen. Der Rückkauf erfolgt zum gleichen Preis wie der Verkauf, zusätzlich sind Zinsen für den erhaltenen Geldbetrag zu leisten. Ein Repo-Geschäft kann aus Sicht des Wertpapierkäufers also als eine mit Wertpapieren besicherte Geldanlage verstanden werden. Fällt der Verkäufer bzw. Schuldner aus, kann der Käufer bzw. Gläubiger den Verlust des nicht zurückgezahlten Geldbetrags durch den Verkauf des Wertpapiers kompensieren. Als sehr gute Sicherheiten finden Bundeswertpapiere auch im Repo-Markt umfangreich Verwendung.

Der dritte Markt, für den Bundeswertpapiere eine wichtige Rolle spielen, ist der Futures-Markt. Ein Futures-Kontrakt ist ein börsengehandeltes Termingeschäft, bei dem zwei Marktteilnehmer eine Vereinbarung über Lieferung und Zahlung eines bestimmten Finanzprodukts (den sogenannten Basiswert) zu einem festgelegten zukünftigen Zeitpunkt eingehen. Der Verkäufer eines Futures verpflichtet sich, am Liefertag den Basiswert zum vorab vereinbarten Preis zu liefern, der Käufer verpflichtet sich im Gegenzug den vereinbarten Preis zu zahlen. Die Terminbörse Eurex bietet hinsichtlich Liefertag und Basiswert in Bezug auf Bundeswertpapiere standardisierte Futures-Kontrakte an. Mit dem Kauf bzw. Verkauf von Futures auf Bundeswertpapiere können Marktteilnehmer sich gegen steigende Preise bzw. fallende Renditen und fallende Preise bzw. steigende Renditen absichern oder darauf spekulieren. Die Lieferbarkeit von Bundeswertpapieren bzw. dass Bundeswertpapiere als Basiswert in diesen Futures-Kontrakten dienen, macht sie zu einem wichtigen Steuerungsinstrument für Zinsrisiken in Euro.

Das gute Zusammenspiel von Kassa-, Repo- und Futures-Markt ist sowohl Folge eines wohlüberlegten Marktauftritts als auch eine Voraussetzung für den Erhalt des besonderen Status von Bundeswertpapieren an den Finanzmärkten.

Als Sicherheit dienen Bundeswertpapiere nicht nur bei Repo-Geschäften. Auch bei Geschäften, die über sogenannte zentrale Kontrahenten abgewickelt werden, können Bundeswertpapiere als Sicherheit hinterlegt werden. Hier ist wieder die hohe Bonität des deutschen Staates und die gute Handelbarkeit von Bundeswertpapieren ausschlaggebend: Beides wird als ausreichend hoch eingeschätzt, damit die deutschen Schuldtitel praktisch als Substitut für Bargeld behandelt werden können.

Bundeswertpapiere sind ebenfalls im Zusammenhang mit den geldpolitischen Instrumenten des Eurosystems von Bedeutung. Zu den geldpolitischen Standardinstrumenten gehören die wöchentlichen Hauptrefinanzierungsgeschäfte. Im Rahmen dieser können Banken Zentralbankgeld aufnehmen, müssen aber im Gegenzug Sicherheiten stellen. Diese können z. B. in Form von Bundeswertpapieren eingereicht werden. Eine seit dem Jahr 2015 prominente Rolle unter den geldpolitischen Maßnahmen spielen die Ankaufprogramme der EZB. Im Januar 2015 hat sie die Ausweitung damals bereits bestehender Kaufprogramme auf Anleihen von Emittenten des öffentlichen Sektors mit Sitz im Euroraum ausgeweitet. Seitdem werden im sogenannten Public Sector Purchase Programme (PSPP) auch Bundeswertpapiere gekauft. Ziel der Ankäufe ist es, möglichen Risiken durch eine zu langanhaltende Phase niedriger Inflation entgegenzuwirken. Zu diesen Ankäufen kamen im März 2020 zusätzliche Ankäufe von Anleihen auch öffentlicher Schuldner im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP) hinzu. Beide Programme orientieren sich hinsichtlich der auf die einzelnen Länder zu verteilenden Anteile am Kapitalschlüssel der nationalen Zentralbanken. Beim PEPP werden die Käufe jedoch flexibler durchgeführt.

Die nationalen Zentralbanken sind gemäß der Konstruktion der europäischen Währungsunion Eigentümer der EZB. Um die Unabhängigkeit der EZB sicherzustellen, verfügt diese über ein Grundkapital, das von den nationalen Zentralbanken gezeichnet wird. Auf jede nationale Zentralbank entfällt also ein Anteil dieses Kapitals, die Höhe des Anteils bemisst sich an der Größe eines Mitgliedstaats (gemessen an Wirtschaftsleistung und Bevölkerung). Deutschland hat aktuell (Stand 1.2.2020) einen Kapitalschlüssel (des Eurosystems) von rund 26,4 Prozent.

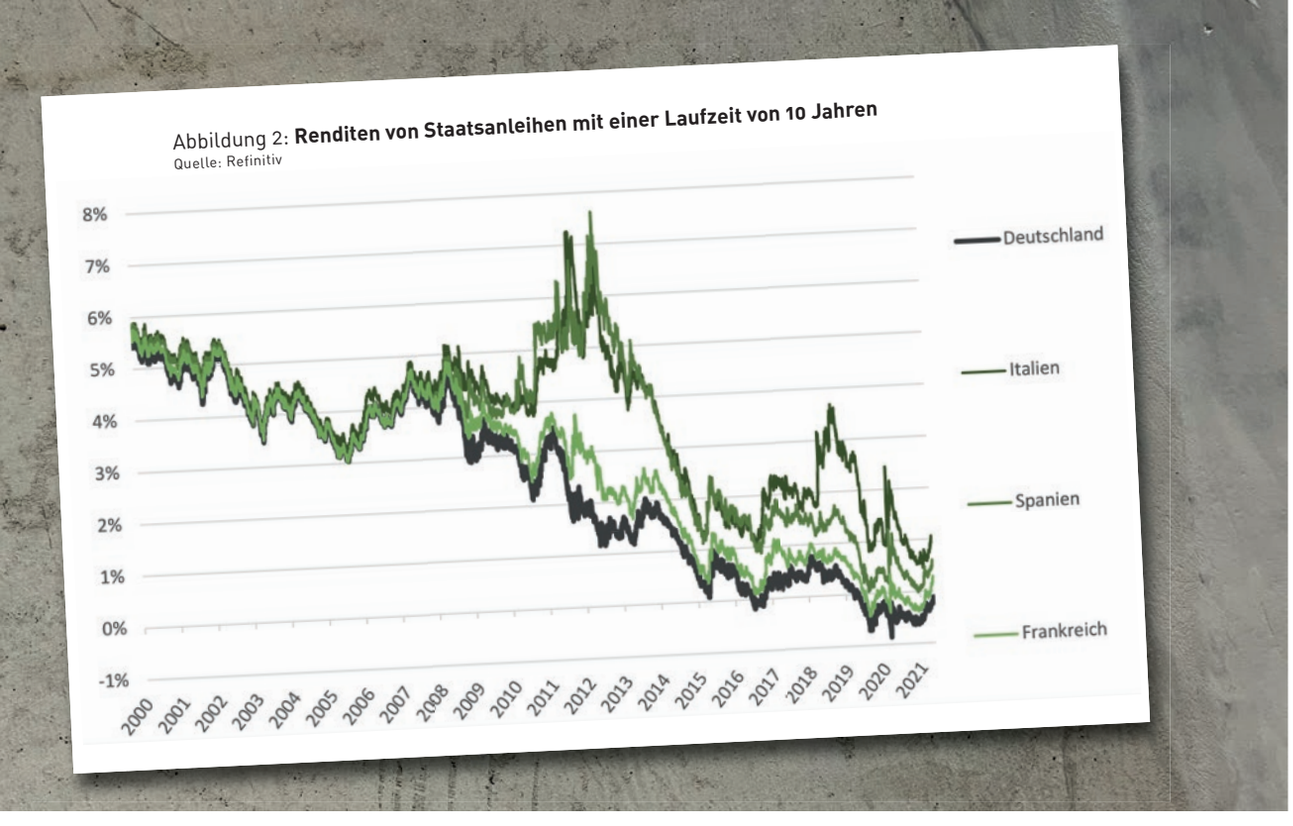
Der **Kapitalschlüssel** (des Eurosystems) ist vom Kapitalschlüssel zu unterscheiden, der auch die Zentralbanken der Staaten berücksichtigt, die nicht Teil des Euroraums sind. Der Anteil der Deutschen Bundesbank am gezeichneten Kapital der EZB beträgt unter Berücksichtigung der Zentralbanken der Staaten, die nicht Teil des Euroraums sind, 21,4 Prozent. Vgl. https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.de.html

Seit Beginn der genannten Ankaufprogramme hat das Eurosystem – also die EZB und die Zentralbanken der Eurostaaten – rund 26,4 Prozent des angekauften Volumens (ohne Berücksichtigung supranationaler Emittenten) in Wertpapieren deutscher Emittenten erworben. Konkret bedeutet dies in Marktwerten für das PSPP per Ende April 2021 ein Volumen von rund 599 Milliarden Euro und für das PEPP per Ende März 2021 ein Volumen von knapp 221 Milliarden Euro. Je nach Schätzung wird davon ausgegangen, dass von diesem Volumen in etwa 75 Prozent auf Bundeswertpapiere entfallen.

Doch nicht nur die Zentralbanken des Eurosystems fragen Bundeswertpapiere nach. Durch ihre hohe Sicherheit dienen Bundeswertpapiere auch vielen Zentralbanken außerhalb des Euroraums als Anlagemöglichkeit für ihre Währungsreserven in der zweitwichtigsten Weltreservewährung.

Für viele finanzmathematische Preismodelle im Kapitalmarkt wird ein sogenannter risikoloser Zinssatz benötigt. Gemeint ist damit der Zinssatz, der erwirtschaftet werden kann, ohne dass damit für das angelegte Kapital ein Risiko hinsichtlich Verzögerung oder Ausfall von Zinszahlungen oder der Kapitalrückzahlung eingegangen wird. Aufgrund der innerhalb der EU besten Bonität der Bundesrepublik Deutschland und der guten Handelbarkeit von Bundeswertpapieren dienen diese im Euroraum als Pricing-Referenz. Die Renditen von Bundeswertpapieren finden so nicht nur Eingang in theoretische Preismodelle, sondern konkret auch Anwendung bei der Begebung von in Euro denominierten Anleihen anderer, kleinerer Emittenten: Üblicherweise wird der Begebungspreis nicht absolut angegeben, sondern relativ zu einer Referenz. Als Referenz kann z. B. die Rendite eines Bundeswertpapiers ähnlicher Laufzeit verwendet werden. Hierbei kommt zum Tragen, dass aufgrund der wohlüberlegten Begebungsstruktur von Bundeswertpapieren für jedes übliche Laufzeitsegment immer genügend liquide Bundeswertpapiere am Markt sind, sodass es unproblematisch ist, ein passendes Referenzpapier zu finden.

Schließlich dient die Entwicklung von Renditedifferenzen von Staatsanleihen im Euroraum gegenüber den Renditen von Bundeswertpapieren auch als Krisenindikator. Renditeaufschläge von Staatsanleihen einzelner Länder gegenüber Bundeswertpapieren lassen sich im Wesentlichen durch einen Aufschlag für ein höheres Kreditrisiko sowie eine geringere Liquidität erklären, aber auch durch einen Risikoaufschlag für unerwartete Verluste. Nach der Einführung des Euro gab es zunächst kein nennenswertes Auseinanderlaufen von Renditen europäischer Staatsanleihen. Erst im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers, der Verschärfung der Finanzkrise und der nachfolgenden Staatsschuldenkrise haben sich die Renditeabstände vergrößert. Seitdem können Ausweitungen regelmäßig dann beobachtet werden, wenn Zweifel an der Tragfähigkeit der Verschuldung einzelner Länder zunehmen oder über einen Austritt aus der Währungsunion spekuliert wird. Abbildung 2 zeigt den (absoluten) Renditeverlauf zehnjähriger Anleihen einiger Eurostaaten sowie des Bundes und veranschaulicht die zuvor erläuterten Zusammenhänge.



Das hohe Gut Benchmark-Status

Die aufgeführten Eigenschaften von Bundeswertpapieren machen den Bund zum Benchmark-Emittenten des Euroraums. Bundeswertpapiere haben damit eine ähnliche Bedeutung für die Euro-Kapitalmärkte wie z. B. US-amerikanische Staatsanleihen für US-Dollar-Kapitalmärkte. Diese hohe Bedeutung von Bundeswertpapieren über weite Teile des Finanzmarkts sowie ihre daraus resultierende Attraktivität für Investoren ist auch im Interesse des Bundes: Eine hohe Nachfrage nach Bundeswertpapieren führt zu niedrigen Finanzierungskosten. Der deutsche Staat kann sich im Vergleich zu anderen staatlichen Emittenten aus dem Euroraum zu den niedrigsten Kosten finanzieren. Für den Bund ist der Benchmark-Status daher ein hohes Gut. Entsprechend trifft er viele Vorkehrungen, um den Benchmark-Status zu erhalten bzw. auszubauen.

Hierzu gehört ein hohes Niveau an Planbarkeit und Vorhersehbarkeit gegenüber dem Markt. Der Bund veröffentlicht jährlich im Dezember eine Jahresvorausschau an für das Folgejahr geplanten Emissionen, mit Angabe von Datum, der Wertpapierkennnummer des zu emittierenden Wertpapiers und dem angestrebten Emissionsvolumen. Diese Planung wird auch als Emissionskalender bezeichnet. Vom Emissionskalender wird durch unterjährige Anpassungen nur dann abgewichen, wenn sich dies nicht vermeiden lässt, beispielsweise wenn sich umfangreiche Änderungen am Finanzierungsbedarf von Bund oder Sondervermögen ergeben. Zusätzlich zu einer guten, verlässlichen Kommunikation gehören auch die weitgehende Nutzung bekannter und bewährter Instrumente zur Finanzierung, die an deutschen Wertpapierbörsen handelbar sind, zum Marktauftritt des Bundes.

Der Bund handelt als Emittent nachfrageorientiert. Die Emissionsplanung hinsichtlich Instrumentenauswahl und Laufzeiten orientiert sich an der erwarteten Nachfrage von Anlegern. Durch die Begebung verschiedener Laufzeiten werden die Bedürfnisse verschiedener Investorengruppen bedient. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass für die verschiedenen Laufzeiten jeweils ein möglichst aktuelles Bundeswertpapier am Markt zur Verfügung steht, sodass die Renditen von Bundeswertpapieren eine dicht besetzte Renditekurve darstellen. Dies ist Voraussetzung für die Eignung als Pricing-Referenz. Per 15.5.2021 waren 80 Bundesanleihen, -obligationen, -schatzanweisungen und Bubills mit 77 verschiedenen Fälligkeitsterminen zwischen rund einem Monat und knapp 30 Jahren ausstehend, deren Umlaufvolumen in Summe 1.504,8 Milliarden Euro betrug.

Ausreichend hohe Volumina in den einzelnen Wertpapieren sorgen für genügend Liquidität, um Investoren den Handel zu erleichtern. Generell ist die Schaffung und Förderung liquider Märkte eine wichtige Komponente im Marktauftritt des Bundes. Werkzeuge hierzu sind neben ausreichend hohen Emissionsvolumina die Förderung der Liquidität am Sekundärmarkt durch aktive Teilnahme insbesondere am Kassa-Markt, aber auch im Repo-Markt sowie die Sicherstellung der Lieferbarkeit für die Futures-Kontrakte der Eurex. Hierzu ist auf ein Mindestvolumen und geeignete Fälligkeitstermine zu achten.

Als Variante der nominalverzinslichen Wertpapiere zeigt Abbildung 1 auch Grüne Bundeswertpapiere. Sie dienen wie konventionelle Bundeswertpapiere der Kreditaufnahme des Bundes, zeichnen sich allerdings dadurch aus, dass der Bund zusätzlich angibt, welche grünen Ausgaben den Emissionserlösen gegenüberstehen. So entsteht ein Mehrwert durch transparente und verbindliche Informationen zu Umwelt- und Klimazielen der Bundesregierung, die der Bund Investoren bereitstellt.

Die Kreditaufnahme über Bundeswertpapiere dient nicht nur der Finanzierung des Bundeshaushalts, sondern auch der Finanzierung der verschiedenen Sondervermögen des Bundes. Einen Sonderfall stellt hierbei die Darlehensfinanzierung dar. Für die Sondervermögen Finanzmarkt- und Wirtschaftsstabilisierungsfonds werden seit 2019 bzw. 2020 Kreditaufnahmen über Bundeswertpapiere getätigt, die diese Sondervermögen konditionsgleich als Darlehen an die FMS Wertmanagement bzw. die Kreditanstalt für Wiederaufbau durchleiten. Die gesetzliche Grundlage ist durch § 9 Abs. 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) bzw. § 23 StFG gegeben. Die Mittelaufnahme dient dabei der Kosteneinsparung, denn der Bund kann sich am Kapitalmarkt günstiger finanzieren als die beiden genannten Anstalten öffentlichen Rechts.

Ursächlich dafür, dass der Bund sehr günstige Finanzierungskonditionen erreichen kann, ist die besondere Rolle von Bundeswertpapieren am Kapitalmarkt.



Vor 100 Jahren…

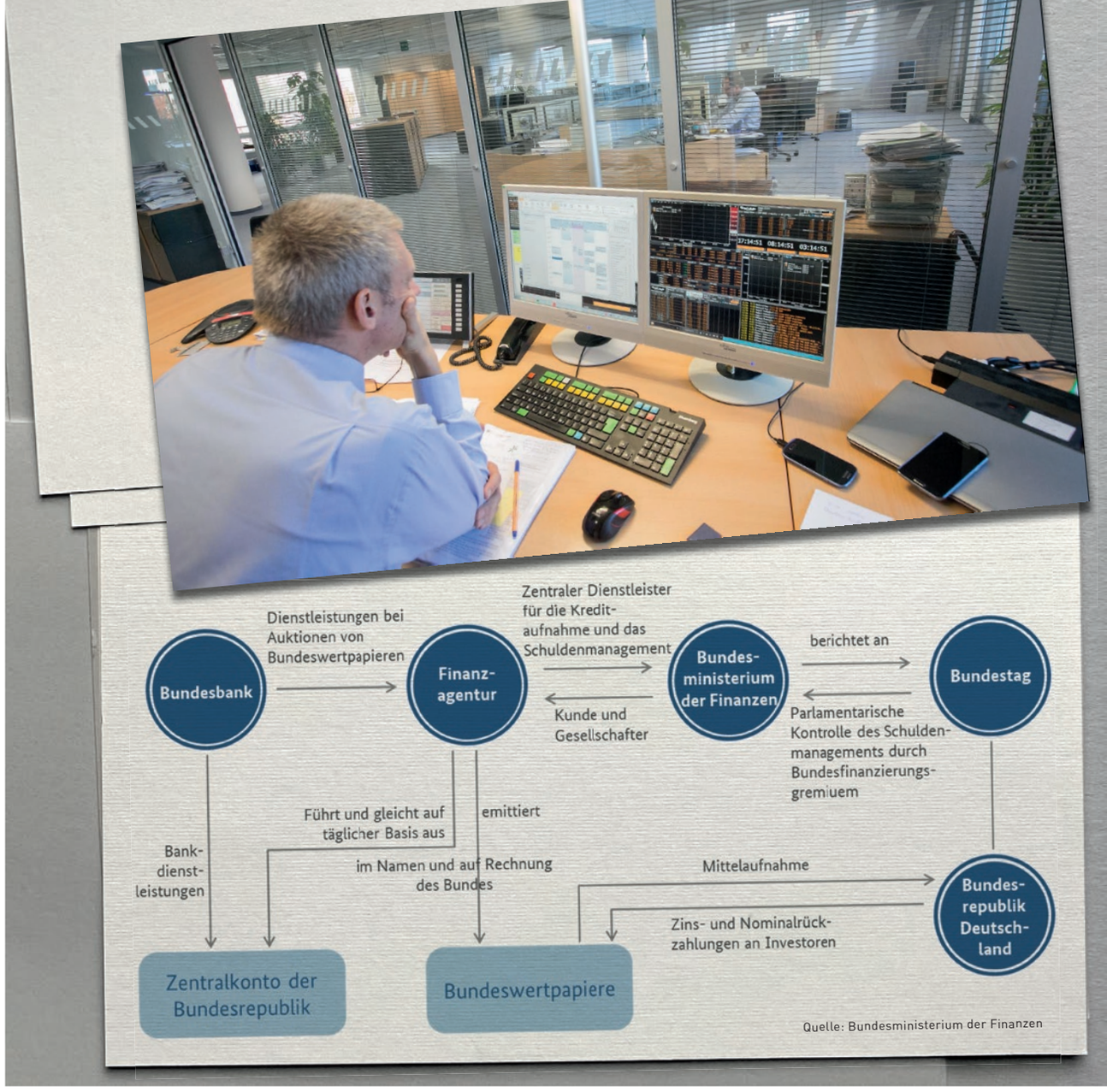
Die Finanzagentur der Bundesrepublik Deutschland

Oftmals wird die Frage aufgeworfen, wie der Staat und insbesondere der Bund überhaupt an das Geld gelangt, das er zur Finanzierung seiner Ausgaben benötigt. Während diese Frage im Hinblick auf die Steuern und sonstigen Einnahmen einfach beantwortet werden kann, ist es bei der Aufnahme von Schulden etwas schwieriger. Bis Ende 1999 hat der Bund sein Schuldenmanagement durch das Bundesfinanzministerium, die Bundesschuldenverwaltung und die Deutsche Bundesbank wahrgenommen.

> Seit dem Jahr 2000 bedient sich der Bund der Finanzagentur, die als GmbH mit Sitz in Frankfurt am Main dessen Schuldenmanagement übernimmt.

Das BMF ist hierbei Kunde, Auftraggeber und alleiniger Gesellschafter. Die parlamentarische Kontrolle wird durch das sogenannte Bundesfinanzierungsgremium des deutschen Bundestages ausgeübt, dem Mitglieder der im deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen angehören. Die Deutsche Bundesbank führt als Hausbank des Bundes das Zentralkonto und stellt die IT-Infrastruktur zur Verfügung.

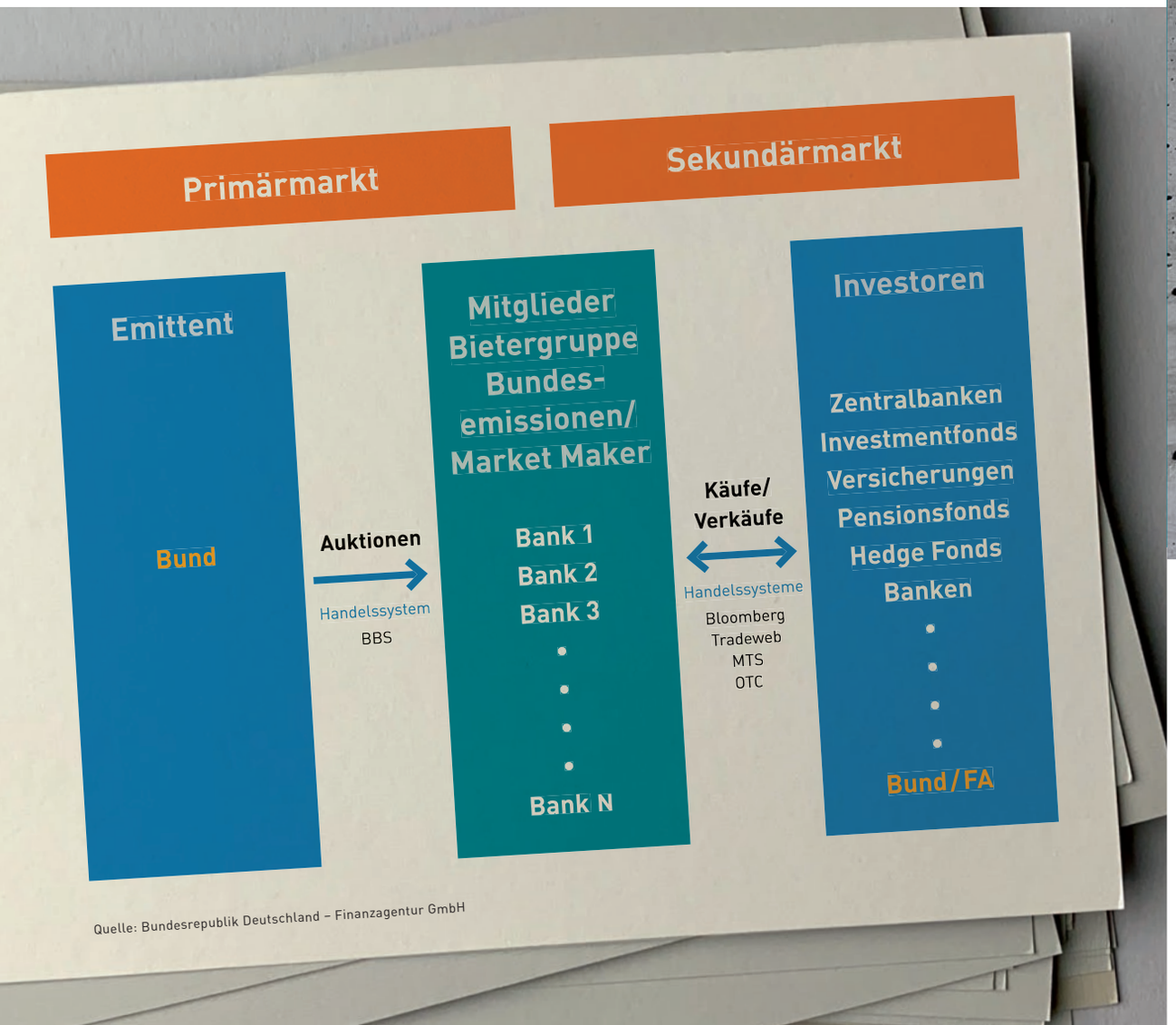
Um die Aufgaben des Bundes optimal finanzieren zu können und auch dessen Zahlungsfähigkeit jederzeit zu gewährleisten, nimmt die Finanzagentur Kredite im Namen und auf Rechnung des Bundes auf. Sie beobachtet den Finanzmarkt, um dadurch nachhaltig die Finanzierungskonditionen des Bundes zu verbessern, sodass dessen Zinskosten reduziert werden. Rund 80 Prozent seines Kreditbedarfs deckt der Bund über Auktionsverfahren ab, das trotz der oftmals großen Beträge weit weniger aufregend durchgeführt wird, als man bei den Volumina erwarten würde.



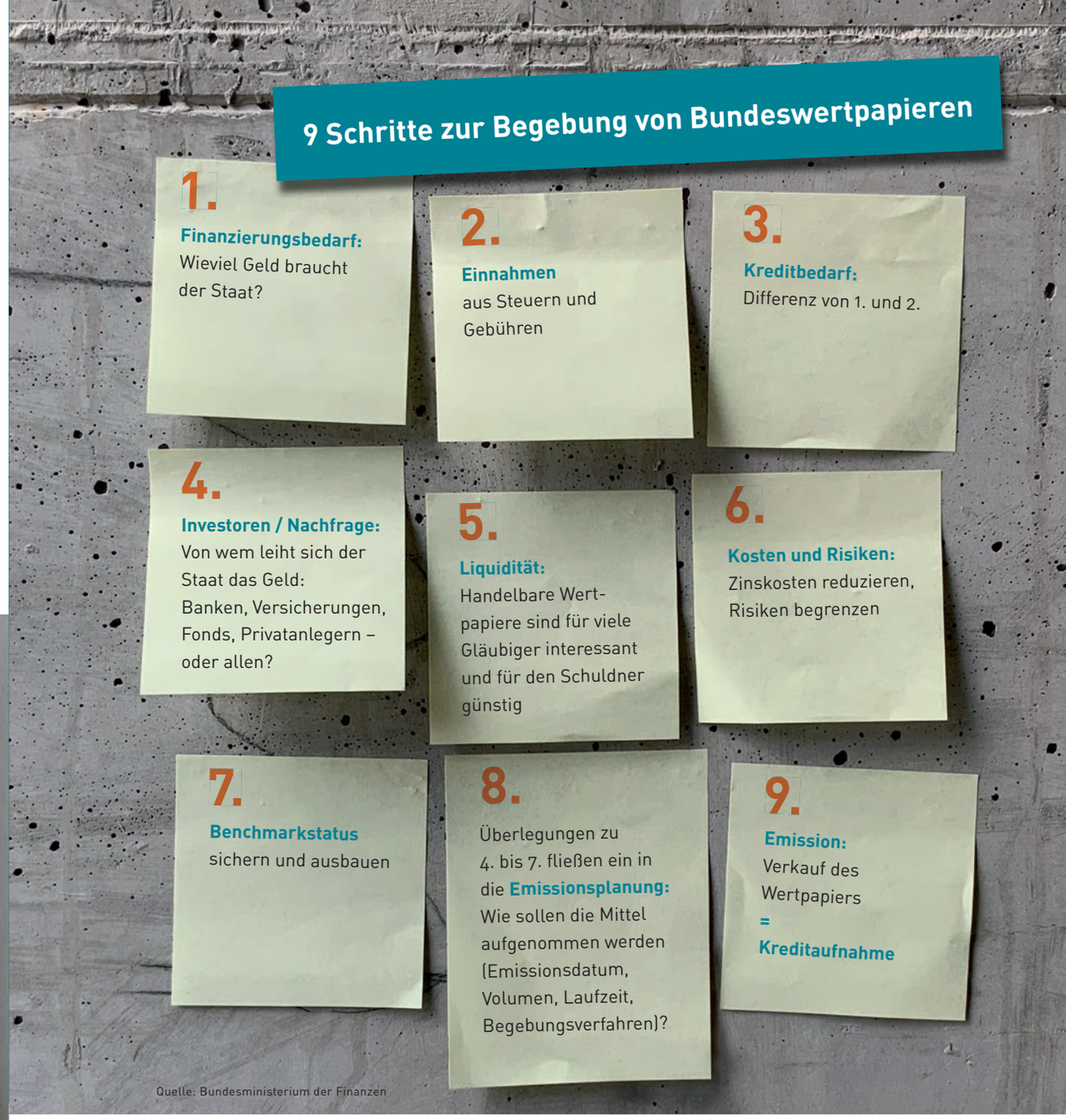
Dabei können Kreditinstitute, die Mitglieder der Bietergruppe Bundesemissionen sind, an einer im Vorfeld angekündigten Auktion teilnehmen und Angebote abgeben. Grundlage für die jeweiligen Auktionen bietet der Emissionskalender, den die Finanzagentur vor einem Haushaltsjahr aufstellt. Der Emissionskalender bildet den Kreditbedarf des Bundes für das kommende Haushaltsjahr ab und berücksichtigt dabei dessen Steuereinnahmen und sonstigen Einnahmen. Ferner werden auch die Anschlussfinanzierungen der auslaufenden Kredite einbezogen, sodass die tatsächliche Kreditaufnahme in einem Haushaltsjahr deutlich höher ist als der für das jeweilige Haushaltsjahr ausgewiesene Betrag der Nettokreditaufnahme. Die Bietergruppe hat die Möglichkeit, ihre Gebote zwischen 8.30 Uhr und 11.30

Uhr einzustellen, wobei die Gebote vielschichtig sein können. So kann ein Gebot in Form einer Kombination von Volumen und Preis angeboten werden. Der Bieter verpflichtet sich dann, bei Zuteilung das gebotene Volumen zum gebotenen Preis zu übernehmen. Es besteht auch die Möglichkeit, ein sogenanntes Billigst-Gebot abzugeben. Ein Billigst-Gebot besteht nur aus der Angabe eines Volumens. Der Preis der Billigst-Gebote bestimmt sich über den volumengewichteten Durchschnittspreis der zugeteilten Preisgebote. Bieter können mehrere Gebote abgeben. Die Zuteilung oder Allokation erfolgt direkt nach 11:30 Uhr. Hier entscheidet die Finanzagentur über die für den Bund bestmögliche Auswahl von Geboten, sodass das geplante Volumen zu einem mindestens marktgerechten Preis zugeteilt werden kann.

Die Bieterbanken dienen in diesem Prozess in der Regel nur als Vermittler zwischen Anlegern und dem Bund. In der Regel werden nur geringe Bruchteile der von den Banken gebotenen Volumen für einen längeren Zeitraum durch die Banken selbst gehalten. In vielen Fällen stehen hinter den Geboten andere Anleger. Diese sind dem Bund nicht bekannt.



Quelle: Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Darüber hinaus gibt es auch andere Formen der Kreditaufnahme wie zum Beispiel das sogenannte Syndikatsverfahren. Hierbei wird eine Gruppe von Banken gegen eine Gebühr beauftragt, den Bund im Begebungsprozess zu unterstützen. Zu den Vorteilen einer syndizierten Begebung gehört, dass der Bund vom Platzierungspotenzial der beteiligten Banken profitiert. Da eine erfolgreiche Emission in deren Interesse ist, sprechen die Banken ihre Kunden an und vermarkten das Wertpapier aktiv. So ist ein höheres Emissionsvolumen möglich, das Begebungsrisiko ist hingegen geringer, als es in einer Auktion der Fall wäre.

Im Jahr 2021 wurde bis Ende März ein Volumen von rund 120,7 Milliarden Euro an Bundeswertpapieren über Auktionen emittiert, davon wurden 97,5 Milliarden Euro direkt in der Auktion zugeteilt. 61 Milliarden Euro bzw. knapp 49 Milliarden Euro davon entfallen auf unverzinsliche Schatzanweisungen, 59,7 Milliarden Euro bzw. rund 48,5 Milliarden Euro auf Kapitalmarktinstrumente. Im ersten Quartal 2021 wurden keine syndizierten Begebungen durchgeführt. Der Differenzbetrag zwischen den 59,7 Milliarden Euro an Emissionsvolumen und den 48,5 Milliarden Euro an zugeteiltem Volumen in Kapitalmarktinstrumenten sind emittierte, aber im Eigenbestand des Bundes einbehaltene Wertpapiere. Üblicherweise werden rund 20 Prozent des Emissionsvolumens als sogenannte Marktpflegequote im Eigenbestand für Sekundärmarktaktivitäten einbehalten.

Zwei wesentliche Aspekte führten im Jahr 2020 zu Änderungen gegenüber dem bisherigen Kapitalmarktauftritt des Bundes und damit auch für die Finanzagentur zu neuen Herausforderungen. Zum einen stellten 2020 und 2021 durch die Coronapandemie auch für den Bund als Emittenten herausfordernde Jahre dar. In den Jahren 2014 bis 2019 musste sich der Bund aufgrund eines positiven Konjunkturumfelds und niedriger Zinsen nicht neu verschulden. Dies änderte sich, als sich im März 2020 die Auswirkungen der Coronpandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abzeichneten.

Zur Finanzierung von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Eindämmung der Folgen der Coronakrise war in den Jahren 2020 und 2021 die Aufnahme umfangreicher zusätzlicher Kredite nötig. Dies stellte die Finanzagentur vor große Herausforderungen, um die erforderlichen Volumina auch zu den für den Bund besten Konditionen am Finanzmarkt erwirken zu können.

Denn es gilt immer, die Zinsbelastungen des Bundeshaushalts für die aufgenommenen Kredite auf ein Maß zu begrenzen, das die Handlungsfähigkeit des Staates in der Zukunft nicht einschränkt.

Zudem trat der Bund mit der Emission der ersten grünen Bundeswertpapiere sehr erfolgreich in das grüne Marktsegment ein. Am 2.9.2020 hat der Bund die erste Grüne Bundesanleihe mit einem Emissionsvolumen von 6,5 Milliarden Euro erfolgreich am Markt platziert. Grüne Wertpapiere dienen wie konventionelle Wertpapiere der Kreditaufnahme durch den Emittenten. Zusätzlich muss der Emittent nachweisen, dass in Höhe der Erlöse grüne Ausgaben getätigt wurden. Der Bund hat in seinem im August 2020 veröffentlichten Rahmenwerk für Grüne Bundeswertpapiere festgelegt, welche Ausgaben er als »grün« anerkennt. Das Rahmenwerk orientiert sich dabei soweit möglich an bereits bestehenden internationalen Standards. Zu den grünen Ausgaben zählen Ausgaben aus den Sektoren Verkehr, internationale Zusammenarbeit, Forschung, Energie und Industrie sowie Land- und Forstwirtschaft, Naturlandschaften und biologische Vielfalt.

Grüne Bundeswertpapiere erhöhen die Transparenz für Investoren durch ein umfangreiches Reporting. Der Bund verpflichtet sich zum einen zu einer jährlichen, transparenten Berichterstattung über die Allokation der als grün anerkannten Ausgaben zu den Erlösen durch die Begebung von Grünen Bundeswertpapieren. Der erste Allokationsbericht des Bundes für die 2020 emittierten Grünen Bundeswertpapiere wurde am 20.4.2021 veröffentlicht. Zusätzlich wird für jeden der genannten Sektoren ein Wirkungsbericht mindestens einmal während der Laufzeit jedes Wertpapiers veröffentlicht, der Informationen über die Umweltauswirkungen der Ausgaben aufführt.

Für Grüne Wertpapiere des Bundes wurde eine spezielle Emissionsstrategie entwickelt. Jedes Grüne Bundeswertpapier wird an ein bereits ausstehendes, konventionelles Bundeswertpapier gekoppelt, das heißt, es wird mit dem gleichen Kupon und der gleichen Laufzeit ausgestattet. So entstehen sogenannte Zwillingswertpapiere.

Das ausstehende Volumen des konventionellen Zwillings ist dabei deutlich höher als das des Grünen Zwillings. Damit am Sekundärmarkt dennoch eine ähnliche Handelbarkeit gegeben ist, sorgt die Finanzagentur dafür, dass die Liquidität der Grünen Zwillinge stets ausreichend hoch ist. Die Liquidität und die Benchmark-Eigenschaften der konventionellen Zwillinge können sich so auf die Grünen Zwillinge übertragen.

Das innovative Zwillingskonzept macht zudem den Markt transparenter, indem durch den Renditevergleich mit der in Bezug auf die Zahlungsströme identisch ausgestalteten konventionellen Anleihe das sogenannte Gremium messbar wird – also der Aufpreis, den Investoren bereit sind, für das grüne Element der Wertpapiere zu zahlen. In den bisherigen Emisionen Grüner Bundeswertpapiere konnte der Bund die Zuteilung mit einer Rendite von jeweils mindestens einem Basispunkt (also 0,01 Prozentpunkte) unterhalb der Rendite des konventionellen Zwillings vornehmen.

Einen weiteren Schritt zum Ausbau der grünen Benchmark-Renditekurve stellt die am 11.5.2021 erfolgreich platzierte erste 30-jährige Grüne Bundesanleihe dar.

Die Unterstützung des Marktes für nachhaltige Finanzanlagen (Sustainable Finance) unter anderem durch die Begebung von Grünen Bundeswertpapieren ist für den Bund eine langfristige Strategie. Perspektivisch plant der Bund, in den üblichen Laufzeiten der konventionellen Kurve auch Grüne Zwillinge zu emittieren. So steht Marktteilnehmern mit verschiedenen Anlagehorizonten eine grüne und transparente Anlagealternative mit erstklassiger Bonität zur Verfügung. Im Ergebnis entsteht so eine grüne Benchmark-Renditekurve, die wesentlich zur Weiterentwicklung des Sustainable-Finance-Marktes, also des Marktes in grünen und nachhaltigen Anlagen, beitragen und diesen stärken wird.

Ein Gespräch mit
Johannes Beermann

Inflation und Zinsen in unsicheren Zeiten

In diesem Gespräch werden persönliche Ansichten wiedergegeben, die nicht unbedingt der Haltung des Deutschen Bundesbank entsprechen müssen.

Lieber Johannes Beermann, wie erklären Sie jemandem die Rolle der Bundesbank? Und wie ist sie für den normalen Bürger, der nur seine Sparkasse kennt und für den die Bundesbank irgendein großes Institut ist, greifbar? Wo kommen die Bürger mit der Bundesbank in Kontakt?

Johannes Beermann: Die Bundesbank ist im Konzert der europäischen Zentralbanken eine Institution, die ganz verschiedene Aufgaben hat. Teilweise erfüllt sie diese Aufgaben mit der EZB, teilweise alleine. Sie ist ganz entscheidend für alles, was mit Geld, mit Geldverkehr, egal ob bar oder unbar, mit Überweisungssystem und vor allem mit der Geldwertstabilität, Finanzstabilität zu tun hat. Was der Bürger, die Bürgerin unmittelbar merkt, ist zum Beispiel die Ausgabe von Gedenkmünzen. Da bilden sich immer lange Schlangen vor unseren Filialen. Das Zweite sind die eifrigen Zeitungsleser. Da geht es um die Frage der Projektion, was die Geldwertstabilität betrifft, wie beispielsweise entsprechende Ankaufprogramme der EZB durch die Bundesbank ausgeführt werden. Also, es gibt einen Bereich, wo der Bürger unmittelbaren Kontakt hat. Das ist vor allem im Bargeldbereich der Fall. Aber es bestehen viele mittelbare Kontakte. Im Zahlungsverkehr merkt es der Bürger gar nicht, was die Bundesbank macht oder nicht macht. Da merkt er es nur manchmal unangenehm, wenn er ein Knöllchen zu bezahlen hat und dann sieht, dass das Amtskonto ein Konto bei der Bundesbank ist. Denn wir sind nicht nur Behörde, sondern wir sind auch die Hausbank der Bundesregierung, vieler öffentlicher Verwaltungsstellen.

Wir sehen es beim Blick in die Zeitung: Das Thema Inflation und Stabilität des Geldes ist wieder ganz aktuell, begleitet von Nervosität und altbekannten Ängsten. Wo kommt das eigentlich her, dass in Deutschland gerade bei diesem Thema die Menschen doch relativ schnell nervös werden? Wie erklärt sich diese unmittelbare Angst und Sorge ums Geld?

Johannes Beermann: Das ist, glaube ich, die tief sitzende Erfahrung im Anfang des 20. Jahrhunderts, nicht nur in Deutschland, sondern, wenn man an den Black Friday denkt, auch in den USA. Der Zusammenbruch von Märkten bei steigender Arbeitslosigkeit ging einher mit der Erfahrung, dass auf einmal das Ersparte, wofür man sein Leben lang gearbeitet hat, nichts mehr wert ist. Und das sitzt tief, gerade das, was wir in Deutschland am Ende der Weimarer Republik mit der schrecklichen politischen Konsequenz des Nationalsozialismus erlebt haben, dass es eine Inflation gab, wo man ganz schnell nach Hause laufen musste, um das Geld in die Bäckerei zu bringen, weil in der Zeit, wo man lief, das Brot schon wieder ein paar Millionen Reichsmark teurer geworden war. Das sind Erfahrungen, die haben sich in den Bestand der Leute eingearbeitet. Deswegen sind die Noten- und Zentralbanken weltweit vor allem für die Stabilität der Währung, für die Geldwertstabilität zuständig.

Wie muss sich der Bürger das praktisch vorstellen? Was kann die Bundesbank für die Geldwertstabilität und gegen eine immer größer werdende Inflation tun?

Johannes Beermann: Das läuft im Wesentlichen über die berühmten Zinsen, von denen man ja immer spricht. Die Zentralbanken erhöhen die Zinsen oder senken die Zinsen. Das ist ein Instrument, wie die Geldpolitik auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen reagiert. Wie sieht die Geldmenge aus, die zur Verfügung steht? Aber wie sehen auf der anderen Seite auch die Werte aus, die ich dann für mein Geld bekommen kann? Das sind wichtige Parameter, die wir berücksichtigen.



Prof. Dr. Johannes Beermann
1960 in Emsdetten/Westfalen geboren

seit 2015 Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank
2014–2015 Rechtsanwalt
2009–2014 Staatsminister und Chef der Staatskanzlei des Freistaats Sachsen
2003–2008 Rechtsanwalt
1999–2003 Staatssekretär in der Hessischen Staatskanzlei
1995–1999 Staatsrat beim Senator der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen
1992–1995 Leiter des Büros des Generalsekretärs der CDU Deutschlands, Peter Hintze
1990–1992 Tätigkeit im Sächsischen Staatsministerium für Soziales und in der Sächsischen Staatskanzlei
1988–1990 Referent im Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
1980–1985 Studium der Rechtswissenschaft, München

Deutsche Bundesbank
Die Deutsche Bundesbank ist die Zentralbank Deutschlands mit Hauptsitz in Frankfurt am Main und Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken.

Foto: Frank Rumpenhorst

Wir müssen bei unseren geldpolitischen Entscheidungen auch das miteinbeziehen, was wir nicht beeinflussen können, was aber auf den Geldwert ebenfalls einen wesentlichen Einfluss hat – die Fiskalpolitik zum Beispiel, aber auch die Wirtschaftspolitik.

Dabei geht es auch um Fragen wie: Haben wir ein investitionsfreundliches Klima? Haben wir ein reales Wirtschaftswachstum? Oder ist es eine Inflation, die andere Ursprünge hat? Also, das alles wird bei den geldpolitischen Entscheidungen mit einbezogen und führt dazu, dass wir doch sehr zentral in der Lage sind, mit einigen wenigen Instrumenten die Geldwertstabilität zu beeinflussen.

Im Moment haben die Menschen aber den Eindruck, dass irgendwie alles außer Rand und Band gerät – Inflationsrate, Spritpreise, Mieten, Eigentum an Grund und Boden. Wie würden Sie die gegenwärtige Situation, auch im Zusammenhang mit der Pandemie beschreiben? Es ist doch eine besondere Situation oder?

Johannes Beermann: Es ist eine sehr besondere Situation, das ist völlig richtig. Eine so lange Phase von Niedrigzinsen oder dass Banken sogar »Strafzinsen« entrichten mussten, gab es eigentlich noch nicht. Das ist etwas, wo wir versucht haben zu stimulieren, damit eine Inflation in einer Größenordnung von etwa zwei Prozent tatsächlich wieder anspringt. In den vergangenen Jahren haben wir ja vor allem darunter gelitten, dass die Inflation nicht in diesem Bereich war.

Das hat natürlich auch viel mit der Pandemie zu tun, aufgrund der in den vergangenen Jahren Wertschöpfungsketten zerbrochen sind oder Produktionsketten nicht mehr funktionieren. Auf dem einen Kontinent war die Pandemie schon abgeklungen, man fing wieder an zu arbeiten, da befand man sich auf dem anderen Kontinent noch im tiefen Lockdown und konnte deswegen nicht konsumieren. Also allein das, was wir im Schiffsmarkt beobachten mit Containern, die dann nicht abgeladen, aber irgendwo anders auf der Welt gebraucht werden, führt dazu, dass wir im Moment Verwerfungen in den Lieferketten haben, die ganz erheblich sind. Andererseits sind vor allem auch die Energiepreise sehr stark nach oben gegangen und auch die Rohstoffpreise für Nahrungsmittel, weil es in einigen Teilen der Welt vereinfacht gesagt Missernten gab. Das sind Elemente, die wir zur sogenannten Kerninflation in der Regel gar nicht mit hinzunehmen. Wir haben einen Inflationsbegriff, der genau diese beiden Elemente, Energie und Rohstoffe für Nahrungsmittel, noch mal gesondert betrachtet. Wenn diese Preise nach oben gehen, ist das nicht Ausdruck eines Wirtschaftswachstums, also dafür, dass tatsächlich die Produktivität gesteigert wurde, dass wir effizienter



Foto: Flad & Flad

Roadshow:
Die Bundesbank stellt ihre Aufgaben und Kompetenzen in einer mobilen Ausstellung vor. Während der Tour durch verschiedene Städte Deutschlands werden interaktive Exponate in dem umgebauten LKW gezeigt.

Güter produzieren oder Dienstleistungen, dass auch der Einzelne aufgrund der gestiegenen Produktivität mehr Geld verdient. Diese Preisanstiege kommen schlicht und ergreifend aufgrund eines Mangels zustande – im Bereich der Energie kommt noch hinzu, dass wir von vielen Ländern abhängig sind, die den Preis regeln.

Die Bundesbank hat doch sicher eine Glaskugel: Wie lange wird das mit der Inflation so noch weitergehen?

Johannes Beermann: Na ja, im Moment weist die Glaskugel Schattierungen auf, die immer noch mit der Pandemie und deren Nachwirkungen zusammenhängen. Das lässt sich sehr schwierig vorausberechnen, Stichwort »Lieferketten«. Da geht es um die Frage, wann diese Ausnahmezustände, wann die Pandemie vorbei ist. Danach sind wir wieder auf einem Pfad, der relativ zuverlässig entsprechende Vorausschätzungen auf Inflationsraten zulässt. Aber im Moment ist das gar nicht so einfach. Wir bleiben bei unserer Grundaussage, dass das, was wir gerade an erhöhter Inflation haben, sich mittelfristig wieder entspannen wird.

Was sollte der Bürger bis dahin machen?

Johannes Beermann: Nichts.

… vor allen Dingen nicht an der Lohn-Preis-Spirale drehen oder?

Johannes Beermann: Genau das ist gar nicht so einfach. Wenn wir lediglich ein gedämpftes Produktionswachstum haben, auf der anderen Seite aber die höheren Preise für Energie und Nahrungsmittel die Menschen belasten, interessiert den Normalbürger natürlich, was mit seinem Lohn passiert. Der Normalbürger unterscheidet ja nicht zwischen Kerninflation und Inflation inklusive Energie- und Rohstoffpreisen. Der sagt einfach, um Helmut Kohl zu zitieren: Es gibt nur ein Portemonnaie, aus dem wird alles bezahlt. Und der Normalbürger stellt fest: Im Portemonnaie ist nicht mehr genügend drin für das, was er im zurückliegenden Jahr noch bezahlen konnte. Das kann nicht jeder in Deutschland wegstecken. Es gibt noch genügend Menschen, die an der Kasse im Supermarkt tatsächlich mit jedem Cent rechnen müssen. Die trifft es natürlich in besonderer Weise. Aber es trifft auch den Mittelstand, der eben an der Stelle auf einmal auch höhere Kosten hat. Deswegen ist die Frage, was hat das für Auswirkungen auf die Lohn- und Tarifverhandlungen gar nicht so abwegig. Gleichzeitig ist sie gar nicht einfach zu beantworten, weil es eben entsprechendes Produktivitätswachstum erfordert. Das heißt: Wie verteilen sich die Lasten der erhöhten Preise zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer? Wie ist das verantwortlich zu gestalten? Also, das wird eine der spannenden Frage in den nächsten Tarifrunden werden.

Sie haben vorhin gesagt, wir haben es mit einer ungewöhnlich langen Phase Nullzinsen zu tun. Was denken Sie, wie werden die Zinsen in drei Jahren sein?

Johannes Beermann: Das ist eine interessante und sehr konkrete Frage. Ich denke, dass wir da im normalen Bereich durchaus wieder drin sind. Wir bemühen uns ja auch, mit den Maßnahmen in einen entsprechenden Inflationsbereich von zwei Prozent zu kommen – ich lass jetzt mal die Diskussion, ob das im Schnitt ist, mal ganz beiseite. Wenn wir uns Papiere mit zehnjähriger Laufzeit anschauen, dann sind wir schon in einer Range drin, wo man mittlerweile Erfahrung hat. Aber das ist eben etwas, wo wir natürlich immer wieder die Politik überprüfen und nachdenken müssen, wie ist das im ökonomischen Zusammenhang der Pandemie zu sehen, die ja alle Volkswirtschaften weltweit betrifft und die sich da ganz unterschiedlich justieren. Auch wenn die irgendwo dieselbe Tendenz haben, bestehen doch trotzdem Unterschiede, was die Staatsverschuldung betrifft, was auch die Aufgabe von Staaten betrifft etc. Da bestehen also ganz unterschiedliche Gestaltungsvoraussetzungen, die man einfach mitberücksichtigen muss.

Nehmen wir nur mal den Bereich der Konstruktion der Währungsunion: Das sind 19 Staaten, die den Euro tragen. Das heißt, es gibt eine einheitliche Geldpolitik, die dort gemacht wird. Wir haben aber 19 verschiedene Fiskalpolitiken. Wir haben 19 verschiedene Wirtschaftspolitiken.

Und in den jeweiligen Nationen souveräne Parlamente, die Gesetze machen, die natürlich beeinflussen, was dort passiert. Das Standardbeispiel ist hier das unterschiedliche Insolvenzrecht, was ganz erheblichen Einfluss darauf hat, wie sich die Wirtschaft entwickelt, und wo es immer wieder Bemühungen gibt, das in Europa zu harmonisieren. Wie steht es mit den unterschiedlichen Versicherungssystemen oder dem Arbeitsrecht? Wie ist das Investitionsklima? Wie ist das Niveau der Mieten? In Deutschland steigen die Mieten aktuell ja nicht einfach nur, weil Immobilien begehrt sind, sondern auch aufgrund der Anforderungen, was beispielweise die Isolierung betrifft, oder weil die Bereitschaft, Bauland zur Verfügung zu stellen, auch nicht gerade ausgeprägt ist. Das heißt, es gibt viele Faktoren, sodass ich als Zentralbanker immer sage: Für uns ist bei den Zinsen nur maßgeblich, wie sich tatsächlich die Wirtschaftskraft entwickelt. Die Verschuldensquote der öffentlichen Schuldner darf ebenfalls kein Kriterium sein. Das wäre auch gefährlich. Denn mittlerweile sind wir die größten Gläubiger der Staaten in Europa und wären gezwungen, da zurückhaltend zu handeln, weil wir sagen: Wenn nur allein die Zinsen um ein, zwei Prozent steigen, dann bringt das verschiedene Haushalte, nationale, aber auch lokale Haushalte in Schwierigkeiten. Das sollte für uns kein Kriterium sein. Wir sind nur der Geldwertstabilität verpflichtet. So steht es auch in den Verträgen drin. Das ist die Aufgabe, die wir als Bundesbank nach Artikel 88 Grundgesetz vom Grundsatz her wahrnehmen.

Wie sähen denn Zinsen, Inflationen in Europa aus, wenn die europäischen Länder heute noch ihre eigenen Währungen hätten?

Johannes Beermann: Helmut Kohl hat immer gesagt: Der Euro ist nicht nur eine Wirtschaftsfrage, sondern der Euro ist noch eine politische Frage, und zwar über Krieg und Frieden. Und wenn ich mich richtig erinnere, wurden die ersten Gespräche über den Euro schon zwischen Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing geführt, es ging um den alten Traum politischer Einheit und dann die Währungseinheit. Das haben wir jetzt umgekehrt. Wir haben die Währungseinheit, wie ich vorhin gesagt habe, die einheitliche Geldpolitik, aber leider 19 verschiedene Fiskal- und Wirtschaftspolitiken. Das ist etwas, was sich entwickelt hat. Und wenn ich mich richtig erinnere: Rein praktisch war es ja tatsächlich so, dass Deutschland als die mit Abstand größte Volkswirtschaft in Europa, mit der sogenannten Tender-Währung D-Mark die entsprechenden Geldmärkte fast alleine beeinflussen konnte. Das macht schon einen Unterschied, wenn sie ein solches Schwergewicht haben und dann eben eine vernünftige Austeritätspolitik, für die wir Deutschen auch berühmt sind.

> Für die politische Entwicklung Europas aber ist es wichtig, denke ich, dass man tatsächlich eine einheitliche Währung hat.

Und insofern glaube ich, dass die Frage, ob wir in der einheitlichen Währung oder ob wir mit mehreren Währungen besser laufen würden, eine sehr theoretische ist. Denn nur weil es unterschiedliche Währungen gibt, ist ja die jeweilige Politik in dem Land nicht anders, was Wirtschaftswachstum, damit auch Inflation und damit auch den Wohlstand in Europa betrifft.

Als stärkste Volkswirtschaft Europas profitiert Deutschland doch enorm von der gemeinsamen Währung. Gleichzeitig haben wir immer wieder die Diskussion, dass wir Deutschen mit unserem guten Geld den anderen unter die Arme greifen müssen, weil die sich angeblich nicht so anstrengen – denken wir an die Hilfen für Griechenland, an Italien mit der hohen Verschuldung. Wie ordnen Sie diese Diskussion ein?

Johannes Beermann: Da erinnere ich mich als Erstes an meine Großmutter, die immer gesagt hat: »Johannes, denk dran, wenn du mit dem Finger auf einen zeigst, zeigen drei Finger auf dich zurück.« Das gilt auch hier. Man muss das Gesamtbild sehen. Und das Gesamtbild bedeutet doch, dass nicht jeder auf sich selber guckt, sondern dass wir eben in Europa auch eine Solidargemeinschaft sind, wie wir es vielfach in Deutschland gehabt haben. Die Solidarleistung bei der Wiedervereinigung ist ein gutes Beispiel dafür. Ich erinnere mich genau, wir hatten 1988/89 durchaus eine Wirtschaftskrise in Westdeutschland, die bei uns auch deswegen so sanft verlaufen ist, weil auf einmal viele Ostdeutsche sehr stark konsumiert haben, gerade Autos. Im Westen konnten die Bänder einfach ein paar Meter länger laufen und so wurde eine größere Konjunkturdelle vermieden. Also, das ist alles keine Einbahnstraße. Wenn man sich allein beim Bund-Länder-Finanzausgleich daran erinnert, dass der Freistaat Bayern bis weit in die 1970er Jahre hinein ein Nehmerland war. Jetzt ist es eines der stärksten Geberländer. Und dann gilt eben: Wir profitieren als Deutsche von freien Märkten deutlich am meisten.

> Dadurch, dass wir die größte Volkswirtschaft sind, haben wir das größte Interesse an offenen Märkten, das größte Interesse, dass wir auch viele Kunden haben und damit auch viele solvente Staaten in der Nachbarschaft, die dann, wenn sie irgendwann mal einen Durchhänger haben, eben auch von der stärksten Volkswirtschaft entsprechend profitieren können.

Warum gelingt es dann aber nicht, diese Sicht, dass Deutschland auch in Geldfragen von Europa enorm profitiert, zum Allgemeingut oder zur normalen Stammtischrunde zu bekommen? Oder wird da einfach nur Dampf abgelassen, aber die grundsätzliche Zustimmung in der Bevölkerung zur EU ist davon unberührt?

Johannes Beermann: Ich denke, vieles, was man abends am Stammtisch sagt, würde man am nächsten Morgen gegenüber seiner Partnerin nicht wiederholen, weil die zurecht sagen würde: »Du hast sie doch nicht alle!« Also, es gibt viele Dinge, da muss man sich einfach Luft verschaffen. Aber dahinter stehen gleichwohl auch immer ernst gemeinte Motive, die im innersten Wertesystem verankert sind. Italien und Griechenland – da wird argumentiert: »Wir sind gern solidarisch. Wir helfen gern demjenigen, der nicht kann. Aber wir helfen nicht demjenigen, der nicht will.« Wenn ich ein System habe, was dazu führt, dass die Steuererhebung in Deutschland aufgrund der deutschen Steuermoral ganz anders funktioniert als in Italien oder Griechenland, dann kann ich das zur Kenntnis nehmen, muss aber auch zur Kenntnis nehmen, dass Italien ein Sehnsuchtsort der Deutschen ist, weil wir dort eben aus unserer deutschen Mentalität rauskommen und einfach die Freiheit auch schätzen. Das heißt, Leben ist nicht nur Ökonomie, Leben ist sehr viel mehr. Auch ökonomisch haben die Italiener mal starke Phasen, mal schwächere Phasen gehabt, wie wir Deutschen auch. Solidarität ist nie eine Einbahnstraße.

Kommen wir noch mal zum Bargeld. Die Diskussion, ob es das bald nicht mehr oder doch noch sehr lange gibt, lässt sich ökonomisch führen, ist aber zugleich sehr emotional besetzt. Wie wird es mit der Debatte um das Bargeld in den nächsten Jahren weitergehen?

Johannes Beermann: Also, es wird weiterhin Bargeld geben – diesen Satz zu sagen, ist schon an Banalität nicht zu überbieten. Ich würde das nicht als ideologischen Streit aufmachen: Bargeld contra unbaren Zahlungsverkehr. Das ist nicht richtig. Bargeld ist eine Zahlungsform, die nach wie vor hoch akzeptiert wird in ganz Europa. Wir liegen da so etwa in der Mitte. Je weiter man nach Süden kommt, um so stärker ist die Bargeldnutzung, je weiter man nach Norden kommt, um so schwächer ist sie. Das hat viele Ursachen. Bei uns in Deutschland stimmt einfach die Bargeldversorgung. Das heißt, die Deutsche Bundesbank, die dafür zuständig ist mit ihren 31 Filialen, hat ein sehr engmaschiges Netz an Kontrolle von Scheinen. Es ist kaum Falschgeld unterwegs, die Scheine sind in hoher Qualität vorhanden und werden andernfalls recht schnell aussortiert. Wir haben rund 75.000 Bargeldbezugspunkte in Deutschland und mittlerweile doch auch die Erfahrung, dass wir an der Supermarktkasse gefragt werden: »Möchten Sie Bargeld mitnehmen?« Das alles sorgt dafür, dass die Bargeldversorgung in Deutschland sehr intensiv ist. In einigen skandinavische Länder muss man teilweise 100, 200 Kilometer fahren, bis man an die nächste Bank oder an die nächste Ausgabestelle kommt. Die haben ganz andere logistische Probleme. Und dann hat Bargeld den unschätzbaren Vorteil, dass es unglaublich einfach funktioniert. Ich brauche kein Kartenlesegerät, ich brauche keine Elektrik. Das heißt, ich gebe das Geld rüber, jemand muss es in Empfang nehmen und damit ist das Geschäft auch schon getan. Das ist ein wesentlicher Aspekt für Bargeld. Zudem gibt es die Barrierefreiheit im Bargeldbereich. Das gilt schon für kleine Kinder. Wenn man seinem Kind oder Enkel 2 Euro in die Hand drückt und es zum nächsten Eisgeschäft schickt, gibt es das Geld nach oben und kriegt ein Eis dafür. Am nächsten Tag steht es wieder vor uns, es kann noch nicht mal sprechen, hält aber die Hand auf. Das heißt, die Funktionalität ist barrierefrei, jeder kann mit Bargeld umgehen bis ins hohe Alter. Und schließlich ist da noch die Berechenbarkeit von Bargeld. Ich weiß, was ich in der Tasche habe. Das war das, was ich als Erstes gelernt habe bei der Kreditkarte, auch wieder von meiner Großmutter, die sagt: »Oh Gott, oh Gott, mit der Kreditkarte merkst du ja gar nicht, wie du das Geld ausgibst.« Ein weiterer Punkt: Bargeld ist anonym. Wir bezahlen nicht mit Daten in diesem System, sondern was wir wo wann einkaufen, bleibt in gewisser Weise anonym. Das sollten wir nicht unterschätzen.

Schließlich ist Bargeld im Wesentlichen für den Normalbürger kostenlos, nicht umsonst, aber kostenlos. Er hat es hart erarbeitet, das Geld, was er bekommt. Aber Druck und Vertrieb der Banknoten bezahlt die Bundesbank, zumindest bis zu den Zentren.



Fotos: Deutsche Bundesbank / Architekturfoto: Florian Singer und Walter Vorjohann

Alle anderen Systeme sind natürlich positiv zu bewerten, ich bin froh, wenn ich im Ausland, aber auch hier in Deutschland mit der Karte bezahlen kann. Dann muss ich nicht so viel Bargeld mit mir rumtragen. Das ist ganz praktisch. Aber an der Stelle, muss man eben auch sagen, nehme ich Dienstleistungen von privaten Institutionen wie Banken, Sparkassen, Genossenschaften, Hausbanken oder vor allen Dingen US-amerikanischen Kreditkarteninstituten in Anspruch, die sich diese Dienste entsprechend vergüten lassen. Deswegen muss es mich nicht wundern, dass Bargeld auch die billigste Art ist zu bezahlen. Aber wir werden trotzdem weiterhin beobachten – wir sind ja nicht dogmatisch –, welche neue Zahlungsmittel auf den Markt kommen und wie sie dann das Bargeld ergänzen. Ersetzen werden sie es nie.

Apropos neu: Bitcoins und andere Ideen neuer Zahlungsmittel, die ja für eine breite Bevölkerungsschicht bisher eher was Unbekanntes aus der Zeitung sind – wie sieht das die Bundesbank?

Johannes Beermann: Wir müssen hier zwei Dinge unterscheiden, denn Bitcoins sind private Token. Das heißt, Währung zeichnet sich dadurch aus, dass sie von einem Staat herausgegeben wird oder von mehreren Staaten wie beim Euro und dass der Staat mit seiner Autorität und seiner Kraft dahintersteht. Beim Bitcoin wissen wir, glaube ich, gar nicht, wer dahintersteht – bis heute nicht. Was ich auch beachtlich finde. Das ist einfach ein Spekulationsobjekt und hat mit Währung nichts zu tun. Ich scherze dann immer und sage: Na ja, Pferdewetten gehören auch so in den Bereich Bitcoin rein. Wenn einen das interessiert, dann kann man das machen. Aber die Zahlungsfunktion oder auch die Wertaufbewahrungsfunktion ist bei diesen großen Schwankungen überhaupt nicht da. Davon zu unterscheiden ist digitales Zentralbankgeld, wo die EZB jetzt auch in einen Prüfprozess eingestiegen ist. Da sehen wir jetzt erste Bemühungen in der Karibik, was mich nicht wundert, weil auch dort die Bargeldversorgung nicht so dicht ist wie bei uns. Das wird gerade in komplizierten Prozessen geprüft. Und dann werden wir mal sehen, was am Ende des Tages dabei rauskommt. Das, was ich jetzt schon erkennen kann, ist, dass für den normalen Bürger der digitale Euro keine Alternative zum Bargeld ist. Denn er wird es ja wahrnehmen als unbare Zahlungsform.

Die Bundesbank ist politisch unabhängig. Ist das eigentlich ein Vorteil oder doch eher ein Nachteil?

Johannes Beermann: Ich finde es ist eine sehr kluge Entscheidung der Parlamente. Denn das gehört auch zur historischen Erfahrung des frühen 20. Jahrhunderts, dass die Einflussnahme auf Geldentwertung bei Staaten dazu führt, die Geldmenge aus politischen Gründen zu erweitern. Dann kommt der Kater und man geht in eine hohe Inflation rein.

Für das Vertrauen in eine Währung – und Vertrauen ist tatsächlich die Währung selbst und damit das Vertrauen in eine Wirtschaft – ist es schon sehr vorteilhaft, wenn es unabhängige Zentralbanken gibt.

In fast allen Demokratien ist das ja auch der Fall. Und ich bin froh, dass ich in einem Land lebe, wo das nicht nur scheinbar gelebt wird, sondern wo der institutionelle Respekt vor einander auch tatsächlich da ist.

Haben Sie auch den Eindruck, dass die Politik zuweilen unangenehme Entscheidungen vermeiden möchte und sich darauf verlässt, dass die Zentralbank jenseits der Geldwertstabilität noch die große Makrostabilisierungsrolle übernimmt?

Johannes Beermann: Lassen Sie es mich so formulieren:

So wie die Politik nicht über jede unserer Entscheidungen glücklich ist, sind wir auch nicht glücklich über jede Entscheidung, die die Politik trifft – und melden uns dann auch zu Wort.

Wenn man das eigene Rollenverhalten so interpretiert, dass auch ein anderer Akteur einen Teil meiner Roller übernehmen kann, dann ist das auch in Ordnung. Für mich entscheidend ist, dass die institutionelle Grenze gewahrt bleibt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom Mai 2021 gesagt: Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank, also die Nichtkontrolle durch das Parlament, die Weisungsfreiheit gegenüber jedem anderen, bedeutet aber auf der anderen Seite auch, dass die Deutsche Bundesbank sich nur in dem schmalen Grat ihrer genau definierten Aufgaben bewegen darf. Das heißt, in dem Moment, wo die Bank darüber hinaus geht, geht sie in einen Bereich rein, was ganz gefährlich ist und der eben nicht der Unabhängigkeit unterliegt. Das darf sie nicht. Für die Unabhängigkeit gibt es den Preis, dass die Bundesbank wirklich nur das machen kann, was ihr gesetzlich auferlegt wurde. Ich glaube, damit können wir ganz gut leben. Man muss deshalb sehr genau aufpassen, dass man bei diesen makroökonomischen Wirkungen tatsächlich auch exakt die gesetzlich festgelegte Rolle einhält – die Tatsache, ich habe es vorhin schon gesagt, dass die größten Gläubiger Staaten sind, wirft Stirnrunzeln auf.

Lieber Johannes Beermann, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (EZB)

Die Europäische Zentralbank mit Sitz in Frankfurt am Main ist ein Organ der Europäischen Union. Sie ist die 1998 gegründete gemeinsame Währungsbehörde der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion und bildet mit den nationalen Zentralbanken (NZB) der EU-Staaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB).

Die grundlegenden Aufgaben sind:
- Festlegung und Durchführung der Geldpolitik,
- Durchführung von Devisengeschäften,
- Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten (Portfolio-Management),
- Versorgung der Volkswirtschaft mit Geld, insbesondere die Förderung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs.

Die EZB hat darüber hinaus weitere Aufgaben:
- Genehmigung der Ausgabe des Euro-Papiergeldes – die Ausgabe selbst erfolgt durch die nationalen Zentralbanken,
- Aufsicht über Kreditinstitute und Beitrag zur Stabilität der Finanzmärkte,
- Beratung der Gemeinschaft und nationaler Behörden, Zusammenarbeit mit anderen internationalen und europäischen Organen,
- Sammlung der für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen statistischen Daten,
- Erstellung einer Zentralbankbilanz

(↗ Wikipedia)

Wir sorgen für stabile Preise und sicheres Geld.
Wir halten die Inflation unter Kontrolle.
Wir tragen dazu bei, dass das Bankensystem sicher ist.
Wir entwickeln Euro-Banknoten und geben sie aus.
Wir sorgen für gut funktionierende Finanzmarktinfrastrukturen.
Wir tragen zur Wahrung der Finanzstabilität bei.
(↗ www.ecb.europa.eu)



Wie die EZB selbst die Inflation antreibt
Handesblatt 20.04.2022

Zaubern statt zaudern
Zeit online 20.4.2022

Keine Zinswende
EZB schwächt Euro und stärkt Aktien
Tagesschau 14.04.2022

Bedrohter Wohlstand: Jetzt rächt sich die Geldschwemme der EZB
Augsburger Allgemeine 04.04.2022

Zwischen Krisenhilfe und Inflationsdruck
Tagesschau 28.12.2021

Steigende Immobilienpreise:
EZB-Direktorin hält Inflation für unterschätzt
Tagesschau 16.02.2022

EZB-Spitze zur Inflation
»Wir dürfen die Zinsen nicht zu früh erhöhen«
manager magazin 14.1.2022

EZB – die zögernde Zentralbank
Spiegelonline 12.12.2021



Jürgen Allerkamp
Hinrich Holm

Förderbanken – effektive und flexible Akteure



Foto: Investitionsbank Berlin

Dr. Jürgen Allerkamp
1956 geboren

seit 2021 Senior Advisor TMF Capital GmbH
2015–2021 Vorstandsvorsitzender der Investitionsbank Berlin
2010–2012 Vorstandsvorsitzender Deutsche Hypo
1997–2010 Vorstandsmitglied NORD/LB
1991–1997 tätig bei der Stadtsparkasse Dresden, u.a. als Vorstandsmitglied
1987–1991 Justitiar bei der Westdeutschen Landesbank, Düsseldorf
1986–1989 Promotion Rechtswissenschaften, Universität Bonn
1983–1986 Referendar und zweites Staatsexamen, Landgericht Düsseldorf
1976–1982 Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Göttingen, Lausanne und Münster



Dr. Hinrich Holm
1965 in Stadthagen geboren

seit 2021 Vorstandsvorsitzender der Investitionsbank Berlin
2020–2021 WedemarkCapital GmbH
1996–2020 Norddeutsche Landesbank, zuletzt als stellvertretender Vorstandsvorsitzender
1992–1996 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotion Mathematik, Institut für Mathematik, Universität Hannover
1985–1991 Studium Diplom Mathematik



Es kommt selten vor, dass eine Bank in Deutschland Hunderte positive Rückmeldungen von Kunden bekommt, einige sogar mit Herzchen. Nun kommt es aber auch nicht jeden Tag vor, dass eine Bank quasi über Nacht rund 1,8 Milliarden Euro an rund 212.000 Antragsteller auszahlt. So geschehen im April 2020 zum Höhepunkt der ersten Welle der Corona-Pandemie in der Investitionsbank Berlin (IBB), der Förderbank des Landes Berlin. Neben den Soforthilfeprogrammen I und II wurden danach noch 13 weitere Hilfsprogramme aus Bundes- und Landesmitteln aufgelegt, die viele Berliner Unternehmen und direkt von den Corona-Lockdowns betroffene Künstler und Soloselbstständige über die Krise gerettet haben.

Was ist das für eine Bank, die unvermittelt ins Licht der nationalen Aufmerksamkeit getreten ist? Die IBB ist eine Bank mit Sonderaufgaben, die als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut gegründet wurde und deren Träger das Land Berlin ist. Sie ist Teil einer föderalen Struktur von Förderbanken, die zusammen mit Bund und Ländern geholfen haben, die Corona-Krise abzufedern und die Wirtschaft zu stützen. Ihr Aufgabenspektrum ist jedoch viel breiter angelegt.

Wie Förderbanken arbeiten, worin ihre Aufgaben bestehen, wie sie finanziert, reguliert und ausgerichtet sind, wird in diesem Beitrag diskutiert.

Aufgabenspektrum von Förderbanken

Auch wenn sie vorwiegend im Hintergrund arbeiten, leisten Förderbanken einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Wohlstand und Wachstum sowohl in den Bundesländern und auf Bundesebene als auch auf der europäischen Ebene. Der Grundgedanke einer Förderbank ist es, ein festgestelltes Marktversagen auszugleichen oder abzumildern. Denn auch ein von außen betrachtet insgesamt gut funktionierender Wirtschaftssektor kann in Teilbereichen Ineffizienzen aufweisen. So werden zum Beispiel für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oft nicht ausreichende Finanzdienstleistungen bereitgestellt, weil die Informationskosten und das Risiko in Bezug auf diese Unternehmen für private Banken zu hoch sind. In der Folge würde sich das Wirtschaftswachstum in diesem, vor allem für Deutschland, sehr wichtigen Wirtschaftssegment unterdurchschnittlich entwickeln bzw. Marktpotenziale würden nicht voll ausgeschöpft werden.

Vor allem zuletzt die Covid-Krise, aber auch vorausgegangene Naturkatastrophen haben aufgezeigt, dass ein gut funktionierendes Förderbankensystem zusammen mit den staatlichen Stellen im Ernstfall schnell und unbürokratisch erste finanzielle Hilfe für die Wirtschaft und die betroffenen Menschen leisten kann.

Auf der Bundesebene wurde kurz nach dem Krieg die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für genau diesen Zweck gegründet: den Wiederaufbau der aufgrund des Krieges stark geschädigten Wirtschaft durch die Versorgung mit Geldmitteln. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus Anfang der 1990er Jahre leisteten Förderbanken auf der europäischen Ebene einen wichtigen Beitrag beim Aufbau offener Marktwirtschaften in Mittel- und Osteuropa.

Förderbanken sind auf der europäischen-, der Bundes- und auf der Bundesländerebene angesiedelt. Auf der europäischen Ebene sind dies die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Auf der Bundesebene arbeiten die KfW-Bankengruppe sowie die Landwirtschaftliche Rentenbank.

Auf der Länderebene hat jedes Bundesland seine eigene Förderanstalt – Bayern sogar zwei. Auf Ebene der 16 Bundesländer agieren 14 der Landesförderinstitute im Rahmen ihres Mandats als selbstständige Bankinstitute.

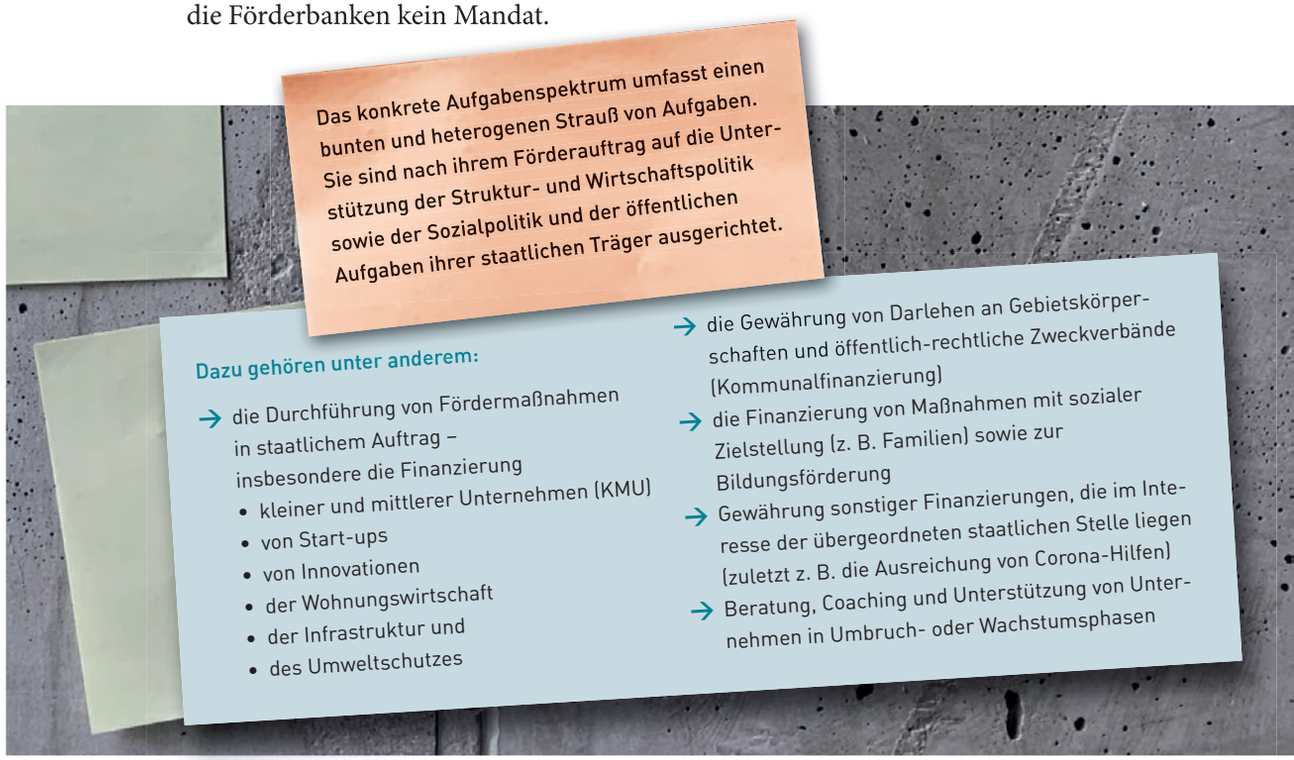
Dies trifft auf die folgenden Förderbanken zu:

- Bremer Aufbau-Bank GmbH
- Hamburgische Investitions- und Förderbank
- Investitionsbank Berlin
- Investitionsbank des Landes Brandenburg
- Investitionsbank Schleswig-Holstein
- Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank
- Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz
- Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank
- LfA Förderbank Bayern
- Bayerische Landesbodenkreditanstalt
- NRW.BANK
- SIKB Saarländische Investitionskreditbank AG
- Sächsische Aufbaubank – Förderbank
- Thüringer Aufbaubank

Drei weitere Landesförderinstitute werden als Anstalten bzw. als Geschäftsbereich in einer Landesbank geführt:

- Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern – Geschäftsbereich der NORD/LB
- Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der NORD/LB
- Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen – rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale

Förderbanken sind Teil des öffentlichen Finanzsektors. Zu diesem Sektor gehören auch die Sparkassen und Landesbanken. Das Aufgabenspektrum der deutschen Förderbanken ist meist in einem Bundes- oder Landesgesetz bzw. in einer Rechtsverordnung fixiert. Dennoch haben Förderbanken die Möglichkeit, bei der Allokation ihrer Mittel aktiv mitzuwirken. Dies ist ausdrücklich gewollt, zumal freie Märkte zu Ineffektivität tendieren und daher einer Stimulation bedürfen. Dabei begrenzt sich der Aufgabenbereich der Förderbanken per Definition auf ineffiziente Märkte, auf denen trotz gut gestalteter Rahmenbedingungen gesamtwirtschaftlich suboptimale Ergebnisse erzielt werden. Märkte mit Ineffizienzen können unter anderem von Informationsasymmetrien, mangelndem Wettbewerb, externen Effekten oder fehlenden öffentlichen Gütern geprägt sein. Auf Märkten, in denen aufgrund von Interventionen mit keinen Wohlfahrts- oder Effizienzgewinnen zu rechnen ist, haben die Förderbanken kein Mandat.



Nicht in den Aufgabenbereich der Förderinstitute fallen dagegen der Effektenhandel, das Einlagengeschäft und das Girogeschäft der Hausbanken, solange sie nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Förderaufgaben stehen.

Ihre Aufgaben wickeln Förderbanken in vielen Fällen in Zusammenarbeit mit anderen Banken ab. Viele der von Landesförderbanken unterstützten Darlehen werden durch Geschäfts- und Hausbanken an Kunden vergeben.

Auch in Zukunft werden den Förderbanken die Aufgaben nicht ausgehen.

> Neben dem klassischen Fördergeschäft rücken gerade in letzter Zeit vermehrt neue Themenbereiche in den Fokus. Dazu gehören der demografische Wandel und seine Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft, der Klimaschutz und die Erfüllung der EU-Nachhaltigkeitskriterien.

Das führt zu kontinuierlichen Anpassungen des Arbeitsspektrums von Förderbanken. Sie sind bei der Implementierung und Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDG) der Europäischen Union mit dabei und stellen neben den wirtschaftlichen, verstärkt soziale und ökologische Aspekte in den Vordergrund ihres Handels.

Haftungsfreistellung

Förderbanken profitieren von verschiedenen Unterstützungsmechanismen ihrer staatlichen Träger, vor allem von den expliziten staatlichen Haftungsgarantien wie Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Unter der Anstaltslast versteht man die Verpflichtung des Gewährträgers (z. B. des jeweiligen Bundeslandes), die wirtschaftliche Basis einer Förderinstitution zu sichern und sie für die gesamte Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu halten und mögliche finanzielle Lücken auszugleichen. Die Gewährträgerhaftung dagegen ist eine direkte, auf Gesetz oder Verordnung basierende Verpflichtung einer Gebietskörperschaft, gegenüber den Gläubigern eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts für alle Verbindlichkeiten aufzukommen.

Diese Unterstützungsmechanismen waren seit 1998 Gegenstand kontroverser Diskussionen zwischen der privaten Bankenwirtschaft in Deutschland, die eine Wettbewerbsverzerrung vermutete, und dem öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Der Streit wurde letztlich vor den EU-Wettbewerbsbehörden in Brüssel ausgetragen. Da diese staatlichen Haftungsinstitute im Sinne der europäischen Verträge eine Beihilfe darstellten, musste eine Regelung gefunden werden.

Damit die Förderbanken weiter in den Genuss der staatlichen Haftung stehen durften, wurden in einem »Verständigung II« genannten völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Bundesregierung die Voraussetzungen festgehalten, wie die Haftung im Einklang mit den gemeinschaftlichen EU-Beihilfevorschriften zu organisieren sei. In diesen »Grundsätzen für die deutschen Förderinstitute« wird ausgeführt, dass nur solche Förderaufgaben an Förderinstitute übertragen werden, die im Einklang mit den gemeinschaftlichen Beihilfevorschriften der EU stehen. Die Durchführung von Förderaufgaben ist an die Beachtung des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots gebunden. Die Vorteile, die den Förderinstituten aus der staatlichen Haftungen erwachsen, dürfen nur in den klar definierten Bereichen der öffentlichen Förderung eingesetzt werden.

Auch wenn sie meist als selbstständiges Bankinstitut aufgestellt sind, unterliegen Landesförderbanken den förderpolitischen Vorgaben ihrer jeweiligen Bundesländer. Sie werden nach kaufmännischen Grundsätzen geführt, unterliegen aber keiner Gewinnerzielungsabsicht. Das Auftragsgebot besagt, dass Förderbanken nur die Aufgaben wahrnehmen dürfen, die mit dem Förderauftrag konform sind und bei denen der Gesetzgeber ihnen ausdrücklich das Mandat gibt. Das schränkt den möglichen Wirkungsradius der Förderinstitute ein. Ein Zielkonflikt zwischen den unternehmerischen und regulatorischen Vorgaben einer Bank und dem staatlichen Förderkorsett ist damit vorprogrammiert. Denn auch die Förderbanken müssen als Banken im Sinne des Kreditwesengesetzes die gesamte Regulatorik einhalten. Andererseits können sich Förderbanken aufgrund ihrer staatlichen Haftungsfreistellung und der damit einhergehenden sehr guten Ratingnoten günstiger am Kapitalmarkt refinanzieren als private Banken. Die guten Ratingnoten basieren dabei auf den Ratingeinschätzungen des Haftungsgebers, im Falle der Landesförderbank sind dies die jeweiligen Bundesländer.

Dieser Refinanzierungsvorteil wird wiederum zu Vergünstigungen innerhalb des Förderauftrags eingesetzt. Oftmals leiten Förderbanken aber auch Finanzmittel nur durch, die auf europäischer bzw. Bundes- oder Landesebene für bestimmte Förderprogramme zur Verfügung gestellt werden. Dies war zum Beispiel bei den Zuschüssen zur Corona-Krise der Fall, als der Bund und die Bundesländer Geld für die, aufgrund der Corona-Maßnahmen, geschlossenen Unternehmen und Selbstständigen bereitgestellt haben.

Wettbewerbsneutralität/Beihilfe

Da die einseitige Subventionierung von Firmen oder ganzer Branchen in einzelnen Ländern oder Regionen zu Wettbewerbsverzerrungen oder Subventionswettläufen führen würde, herrscht auf dem stark integrierten europäischen Binnenmarkt ein generelles Subventionsverbot von Unternehmen.

> Den Förderbanken sind bei der Unterstützung von Unternehmen daher enge Grenzen gesteckt. Sie dürfen Fördermaßnahmen nicht zu günstigeren Konditionen bereitstellen, als dies der Markt könnte.

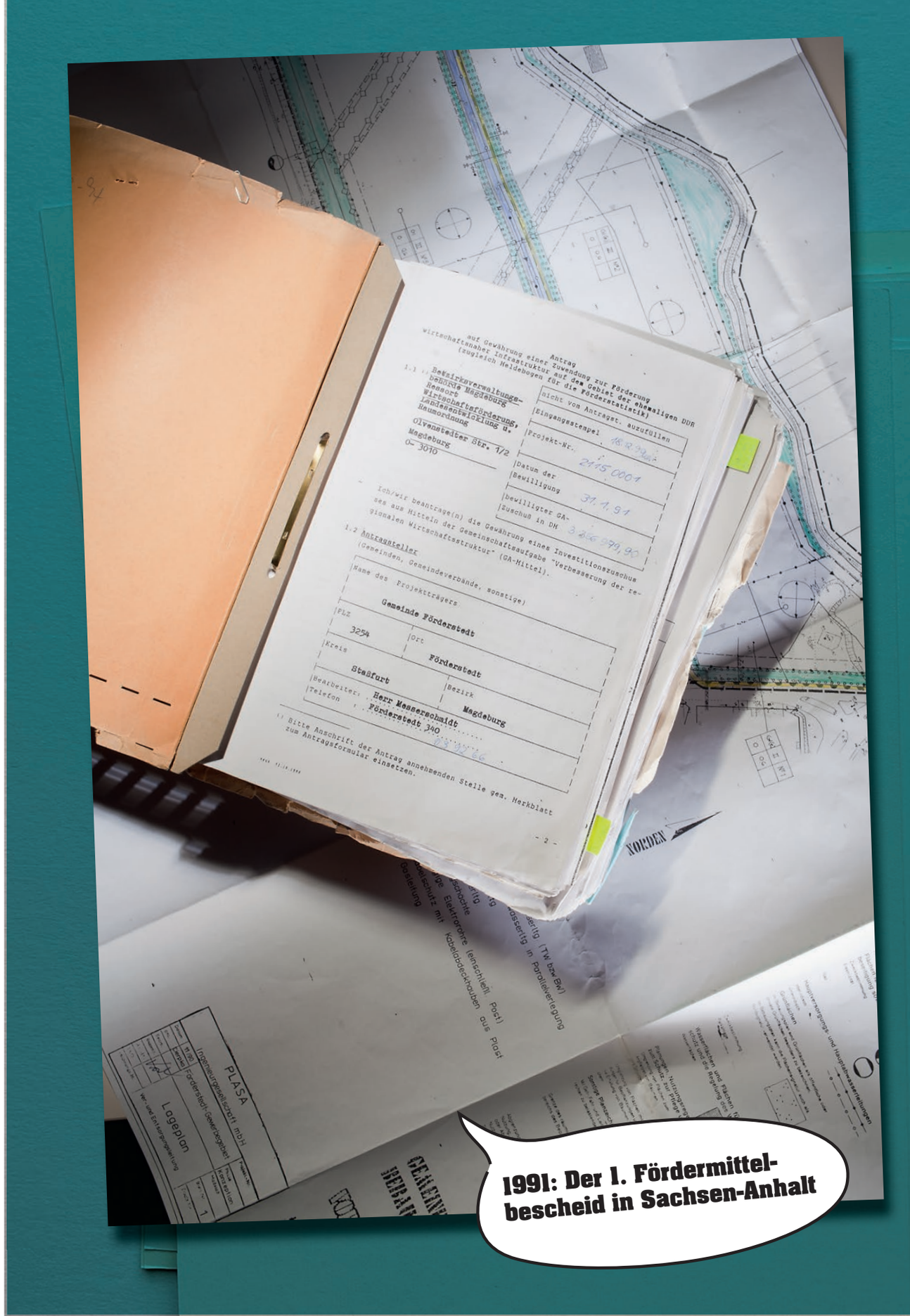
Es gibt allerdings Ausnahmen. So dürfen Unternehmen zu besonderen Konditionen gefördert werden, wenn die Maßnahme so gering ist, dass sie den EU-Binnenmarkt nicht verzerrt. Das sogenannte De-minimis-Prinzip besagt, dass Zuwendungen grundsätzlich beihilfefrei gewährt werden dürfen, wenn sie die Fördersumme von 200.000 Euro in einem Zeitraum von drei aufeinander folgenden Steuerjahren nicht überschreiten. Es wird bei solchen Förderungen grundsätzlich davon ausgegangen, dass sie den Wettbewerb nicht verfälschen. Daher sind Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen die wichtigsten Kunden der Förderbanken. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die nicht mehr als 249 Beschäftigte haben und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erwirtschaften bzw. deren Bilanzsumme maximal 43 Millionen Euro aufweist. Für Berlin z. B. trifft diese Definition auf bereits mehr als 99 Prozent aller Unternehmen zu.

Des Weiteren ist eine Förderung dann möglich, wenn die Vorgaben zur Allgemeinen EU-Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) hinsichtlich der Zielgruppe oder des Förderzwecks erfüllt werden. So sind staatliche Beihilfemaßnahmen, ausgeführt von den jeweiligen Förderbanken, dann erlaubt, wenn sie der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dienen. Subventionen dürfen nach AGVO nicht an Unternehmen ausgezahlt werden, die sich gemäß der Wettbewerbsneutralität in Schwierigkeiten befinden – es sei denn, eine Förderung geschieht in Reaktion auf eine Naturkatastrophe.

Aufsicht über Förderbanken

Für Förderbanken ergeben sich vielfältige aufsichtsrechtliche Instanzen. Dabei bildet das EU-Recht mit der »Verständigung II« für die deutschen Förderbanken das Fundament ihres Handelns auf dem europäischen Binnenmarkt. Es definiert gemeinsame Rahmenbedingungen, die von allen europäischen Förderinstituten eingehalten werden müssen.

Eine wesentliche nationale Kontrollinstanz für deutsche Förderbanken stellt das Kreditwesengesetz (KWG) dar. Die 14 rechtlich selbstständigen deutschen Förderbanken sind Kreditinstitute im Sinne des KWG. Das KWG trat 1935 als Reaktion auf die verheerenden Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1929 in Kraft und entfaltet seit seiner letzten großen Neufassung von 1962 ein regulatorisches Korsett für die deutschen Finanzinstitute. Für die Einhaltung des KWG ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständig. Das KWG gibt den Instituten Regeln vor, die sie beim Betreiben ihrer Geschäfte zu beachten haben. Diese Regeln sind darauf ausgerichtet, Fehlentwicklungen vorzubeugen, die das reibungslose Funktionieren des Bankenapparates stören könnten. Die BaFin richtet ihr Hauptaugenmerk vor allem darauf, dass Institute genügend Eigenkapital und Liquidität vorhalten und angemessene Risikokontrollmechanismen installiert haben.



Da Förderinstitute öffentliche Gelder verwalten, bildet die Bundeshaushaltsordnung bzw. die jeweilige Landeshaushaltsordnung die Grundlage für die Kontrolle dieser Gelder. Verwenden die Förderinstitute auch europäische Mittel, wird zudem der europäische Rechnungshof in die Kontrolle einbezogen. Das Vergaberecht soll dagegen gewährleisten, dass öffentliche Mittel durch wettbewerbliche Verfahren wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Die öffentlichen Auftraggeber sind demnach unabhängig von der Förderung zur Einhaltung des Vergaberechts verpflichtet.

Zusammenspiel von Förderinstituten auf EU-, Bundes- und Landesebene

Die Bundesrepublik Deutschland ist dezentral und föderal aufgestellt, und genauso sind die regionalen Förderinstitute diesem Gedanken folgend organisiert. In Deutschland wurde 1948 die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Sitz in Frankfurt gegründet. Ihre Aufgabe war es, durch die Versorgung mit Geldmitteln die durch den Krieg stark geschädigte Wirtschaft beim Wiederaufbau zu unterstützen. Später kamen die Förderbanken auf Bundesländerebene hinzu. KfW und Rentenbank übernehmen dabei die großen, überregionalen beziehungsweise fachspezifischen Aufgaben, die Landesinstitute individualisieren die Unterstützungsleistungen. Diese Aufgabenteilung basiert auf dem Prinzip der Subsidiarität. Es ist in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik tief verankert. Aber auch auf europäischer Ebene genießt das Subsidiaritätsprinzip einen hohen Stellenwert. Dem Prinzip liegt der Grundsatz zugrunde, dass staatliche oder gesellschaftliche Kompetenzen stets auf der möglichst niedrigsten Verwaltungsebene ausgeübt werden sollten, sofern diese mit der betrauten Aufgabe nicht überfordert ist.

Dieses Konzept wurde auch auf das Förderbankensystem übertragen. Das europäische Förderbankensystem lässt sich sowohl vertikal als auch horizontal einordnen. Auf der vertikalen Ebene gibt es die Förderbanken auf der europäischen, nationalen und subnationalen Ebene. Förderinstitute verschiedener Ebenen sind teilweise miteinander verbunden. So können z. B. europäische Fördergelder durch subnationale Förderinstitute weitergeleitet und teilweise durch spezielle, eigene nationale Programme ergänzt und gehebelt werden. Wie stark die vertikale Ebene ausgeprägt ist, ob es z. B. subnationale Förderinstitute gibt, hängt sehr stark vom jeweiligen Land und dessen historischer Entwicklung ab. Es ergeben sich allerdings auch auf der horizontalen Ebene wesentliche Unterschiede. Sie beziehen sich in erster Linie auf die Organisation der nationalen Förderbanken.

In einigen europäischen Ländern gibt es zentrale Förderinstitute, wohingegen andere – wie Deutschland – mehrere unterschiedliche Förderstrukturebenen besitzen.

Einige Länder haben noch gar keine eigenen Förderbanken, was nicht bedeutet, dass es in diesen Ländern keine Wirtschaftsförderung gibt.

So haben Deutschland, Spanien und auch viele mittel- und osteuropäische Länder eher »universelle« Förderbankentypen. Sie nehmen eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahr und sind auch in der Infrastrukturförderung und der Kommunalfinanzierung tätig. Dagegen haben sich in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden die Förderinstitutionen stärker ausdifferenziert. Es gibt Institute, die Finanzdienstleistungen für Kommunen anbieten oder gezielt lokale Infrastrukturfinanzierung unterstützen. Zusätzlich existieren branchenspezifische Einrichtungen, die sich jeweils speziellen Themen widmen, z.B. der Förderung der Agrarwirtschaft oder dem Wohnungsbau.

Viele Bereiche der Wirtschaftsförderung ähneln sich dabei, aufgrund der einheitlichen europäischen Vorgaben. So legen viele Förderinstitute ihren Schwerpunkt auf die Förderung von KMUs, von langfristigen Infrastrukturprojekten oder umweltpolitischen Projekte. Dieses Charakteristikum findet sich sowohl auf der horizontalen als auch vertikalen Ebene wieder. Weitere Gemeinsamkeiten von Förderbanken auf europäischer Ebene sind:

- ein gesetzlich verankerter expliziter Förderauftrag
- öffentliche Eigentümer
- Wettbewerbsneutralität.

Die Europäische Kommission beschreibt Förderbanken in einer Mitteilung vom Juli 2015 lapidar als »juristische Personen, die im Rahmen ihrer gewerblichen Tätigkeit Finanzierungstätigkeiten ausüben und denen von einem Mitgliedstaat oder einer Einrichtung eines Mitgliedstaats auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene ein Auftrag zur Durchführung von Entwicklungs- oder Fördertätigkeiten erteilt wurde«.

Allerdings sind Organisation und Rechtsform von Förderbanken abhängig von lokalen Marktbedingungen und können in Abhängigkeit von nationalen Rahmensetzung variieren, wodurch europaweit standardisierte Informationen kaum zu erheben sind. Das erschwert die Abgrenzung der länderübergreifenden Förderung und deren Wirkungsanalyse.

Förderbanken im Kontext von Staatshaushalten

Eine zielgerichtete Politik wird versuchen, über das Setzen von eigenen Anreizen Investitionen aus dem privaten Sektor anzustoßen, um ineffiziente Marktentwicklungen auszugleichen. Privatwirtschaftliche Investitionen bedürfen stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und können durch eine zielgerichtete Förderung zusätzlich angeregt werden. Dazu kann der Staat eigene Mittel aus seinen Kernhaushalten einsetzen oder die Aufgaben auf das jeweilige Förderinstitut über-

tragen. Förderbanken agieren somit an der Schnittstelle zwischen Markt und Staat. Auf den Geld- und Kapitalmärkten sind selbstständige agierende Förderinstitute als Marktteilnehmer tätig. Als Banken können sie sich darüber eigenständig Mittel beschaffen, z. B. kurzfristig von anderen Banken oder langfristig durch die Ausgabe von eigenen Anleihen. Darüber hinaus haben sie zahlreiche Möglichkeiten, Mittel aus verschiedenen Quellen zusammenzuführen bzw. zu kofinanzieren. Dazu gehören Mittel aus europäischen- und nationalen Fördertöpfen, von Haus- und Geschäftsbanken sowie von weiteren privaten Investoren. Da in den vergangenen Jahren in vielen Förderinstituten zudem weniger Zuschuss- und mehr Fördermittel in Form von Darlehen ausgereicht wurden, können die Fördermittel revolvierend eingesetzt werden und erzeugen über die Zeit eine deutlich größere Förderwirkung.

Insgesamt können Förderbanken die zur Verfügung gestellten Fördermittel effektiv hebeln und sehr gezielt einsetzen und agieren somit in vielen Fällen flexibler als der Staat.

Laut dem Bundesverband Öffentlicher Banken (VÖB) haben die Förderbanken des Bundes und der Länder die Wirtschaft in 2020 mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen im Gesamtwert von 27,3 Milliarden Euro unterstützt. Das war Corona-bedingt eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr. Davon entfiel mit 15 Milliarden Euro mehr als die Hälfte auf die gewerbliche Förderung, mit knapp über 10 Milliarden Euro wurden Kommunen, die Landwirtschaft sowie der Wohnungs- und Städtebau gefördert. Gleichzeitig wurde das Volumen von Bürgschaften und Haftungsfreistellungen von unter 1 Milliarde in 2019 auf knapp 34 Milliarden Euro angehoben. Ebenso erhöhten sich Darlehenszusagen um mehr als 30 Milliarden auf 92 Milliarden Euro. In der Summe wurden von den 19 deutschen Bundes- und Landesförderinstituten in 2020 Fördermittel in Höhe von mehr als 153 Milliarden Euro zugesagt. Vor dem Hintergrund der Ausgaben des Gesamtstaates in Höhe von 1.678,6 Milliarden Euro ein Anteil von immerhin 9,1 Prozent.

Dabei haben Zusagen der Förderbanken nicht nur einen positiven Einfluss auf die direkt geförderten Unternehmen und ihre Mitarbeiter. Indirekt profitieren auch vor- und nachgelagerte Unternehmen und deren Mitarbeiter und letztlich auch der Haushalt der öffentlichen Hand.

Das ergeben Berechnungen der Volkswirte der IBB exemplarisch für Berlin. Im Jahr 2020 hat die IBB Bewilligungen für Zuschüsse, Darlehen, Projektfinanzierungen, Beteiligungen und Bürgschaften in Höhe von insgesamt 4,2 Milliarden Euro erteilt. Davon entfielen bis Jahresende allein 2,47 Milliarden Euro auf die verschiedenen Corona-Soforthilfeprogramme. Die beiden Geschäftsbereiche Wirtschaftsförderung (328 Millionen Euro) sowie Immobilien- und Stadtentwicklung (933 Millionen



Euro) steuerten über ihr Neugeschäft zusammen 1,26 Milliarden Euro bei. Auf die Finanzierungen im Kommunalgeschäft entfielen 444 Millionen Euro und auf die Tochtergesellschaften IBB-Ventures und IBB Business Team zusammen weitere 51,1 Millionen Euro. Gemeinsam mit ihren privaten und institutionellen Partnern hat die IBB damit ein Investitions- und Fördervolumen in der Rekordgrößenordnung von insgesamt 8,4 Milliarden Euro angeschoben.

Für eine weitergehende volkswirtschaftliche Betrachtung wurden ausschließlich Ausgaben mit direkten Berlin-Bezug berücksichtigt. Danach wurden insgesamt rund 4,63 Milliarden Euro für neue Maschinen und Betriebsausstattungen, Neu- und Ausbau bzw. zur Sanierung von Wohnungen oder Gewerbeimmobilien sowie zur Rettung von durch Corona in Bedrängnis geratene Unternehmen und Selbstständige in Berlin ausgegeben. Die Corona-Hilfen (2,47 Milliarden Euro) außen vorgelassen, entfallen im Jahr 2020 mit 2,16 Milliarden Euro insgesamt rund acht Prozent der in Berlin getätigten privatwirtschaftlichen Investitionen (27,9 Milliarden Euro) auf Projekte, die von der IBB und ihren Partnern begleitet und finanziert wurden. Mit diesen Investitionen ist nach Auskunft der geförderten Unternehmen die Schaffung und der Erhalt von insgesamt 7.850 Arbeitsplätzen verbunden, darunter rund 3.200 neu geschaffene Arbeitsplätze. Darüber hinaus wurden über die Corona-Hilfen weitere knapp 380.000 Arbeitsplätze kurzfristig gesichert. Darunter befanden sich auch 159.000 Selbstständige.

Neben der primären Wirkung der Investitionen durch die von der IBB geförderten Unternehmen werden in der Berliner Wirtschaft auch sekundäre Umsatz- und Be-

schäftigungseffekte in vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsbereichen ausgelöst. Somit profitieren mittelbar weitere Berliner Unternehmen von der IBB-Förderung, indem sie zum Beispiel zusätzliche Bau- und Dienstleistungen oder Vorprodukte bereitstellen. Diese Impulse wirken auf volkswirtschaftliche Größen wie Wachstum und Beschäftigung in ganz Berlin – und dies auch über einen längeren Zeitraum über die Förderperiode 2020 hinaus. So führen die durch die IBB und ihre Partner angeschobenen Investitionen, die konsumtiv wirkenden Corona-Hilfen sowie die neu geschaffenen Arbeitsplätze nach einer Modellrechnung der IBB-Volkswirte unter dem Strich zu einer Stabilisierung des Bruttoinlandsprodukts von 6,4 Milliarden Euro in den Jahren 2020 bis 2022. Davon konnten 4,8 Milliarden Euro bereits in der Förderperiode 2020 den starken wirtschaftlichen Abschwung der Berliner Wirtschaft etwas abfedern. Von besonderem Interesse sind neben Arbeitsplätzen und der Steigerung des Berliner Bruttoinlandsprodukts auch die Auswirkungen auf die Einnahmen der öffentlichen Hand. Diese profitiert einerseits von höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen, andererseits aber auch von einer geringeren Inanspruchnahme von Transferleistungen. So erhöhen sich die öffentlichen Einnahmen Berlins aufgrund der IBB-Förderungen um 633 Millionen Euro.

Fazit

Der Grundgedanke einer Förderbank ist es, ein festgestelltes Marktversagen auszugleichen oder abzumildern.

Förderbanken agieren in der Bankenlandschaft oft im Hintergrund (Hausbankenprinzip und Durchleitung) und nehmen als Spezialkreditinstitute eine Scharnierfunktion zwischen Markt und Staat ein. Dabei sind sie nach ihrem Förderauftrag auf die Unterstützung der Struktur- und Wirtschaftspolitik sowie der Sozialpolitik und der öffentlichen Aufgaben ihrer staatlichen Träger ausgerichtet.

Ihnen werden nur solche Förderaufgaben übertragen, die im Einklang mit den europäischen Beihilfevorschriften und der »Verständigung II« stehen. Die Durchführung von Förderaufgaben ist an die Beachtung des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots gebunden. Die Vorteile, die den Förderinstituten aus der staatlichen Haftungsgarantien erwachsen, dürfen nur in den klar definierten Bereichen der öffentlichen Förderung eingesetzt werden.

In der Summe wurden von den 19 deutschen Bundes- und Landesförderinstituten in 2020 Fördermittel und Bürgschaften in Höhe von mehr als 153 Milliarden Euro zugesagt, das entspricht einem Anteil von 9,1 Prozent an den Ausgaben des Gesamtstaates.



Edgar Kresin
Frank Hufenhäuser

Pensionsfonds deutscher Länder – erfolgreiche Finanzpolitik mit transformatorischem Potenzial

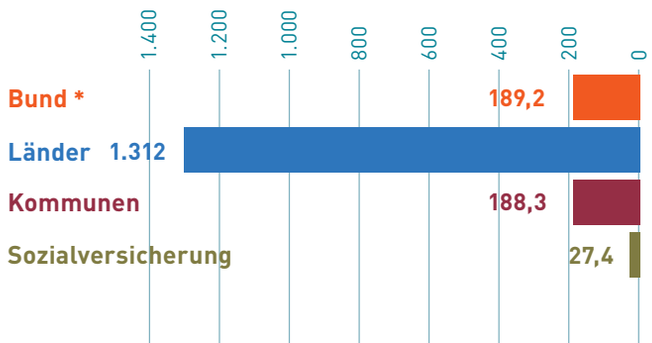
Mit der Jahrtausendwende sind in Deutschland auf Länderebene Pensionsfonds entstanden. Finanzpolitisch sind sie das Instrument der Stunde und bieten zugleich die Chance, den Transformationsprozess der Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen. Auf ihre Entstehung, Entwicklung und Perspektiven geht dieser Beitrag ein.

Beamtenpensionen – vor allem Ländersache

Im Unterschied zu Angestellten und Arbeitern sind in Deutschland Beamte von Bund, Ländern und Kommunen nicht über das System der Deutschen Rentenversicherung für die Versorgung im Ruhestand abgesichert. Sie erhalten, vereinfacht ausgedrückt, eine gesetzlich zugesicherte Zusage ihrer Dienstherren und damit des Staates, im Ruhestand eine Pension zu beziehen. Nach Übergang in den Ruhestand haben Beamte damit einen direkten Pensionsanspruch gegen den Staat, nicht gegen einen Sozialversicherungsträger oder einen Pensionsfonds. Über Jahrzehnte wurden in Deutschland Pensionen für ehemalige Beamte folglich aus den laufenden Haushalten des jeweiligen Dienstherrn, also des Bundes, der Länder oder der Kommunen gezahlt.

Anzahl der aktiven Beamten/-innen und Richter/-innen (in Tausend)

* Ohne Berufs- und Zeitsoldaten/-innen



Quelle: Statistische Bundesamt, Statistik nach der Art des Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnisses zum 30.06.2020

Da in Deutschland Länder gemäß Grundgesetz unter anderem für die personalintensiven Bereiche Polizei, Steuerverwaltung, Justiz und Bildung zuständig sind, handelt es sich bei dem Gros der Beamten um Länderbeamte. Von den rund 1,7 Millionen Beamten in Deutschland sind rund 1,3 Millionen und damit über 75 Prozent Landesbeamte.

Die Themen Pensionen und Pensionsfonds haben daher für deutsche Länder besondere Bedeutung, nicht zuletzt weil die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten bifunktional ausgestaltet sind, das heißt gedanklich sowohl eine Regel- als auch eine Zusatzversorgung beinhalten und damit im Schnitt höher ausfallen als die gesetzlichen Altersrenten. Verlässliche Zahlen zu den bestehenden und zukünftig zu erwartenden Pensionsverpflichtungen der Länder gibt es kaum, entweder weil Daten nicht veröffentlicht werden oder weil die Heterogenität der Berechnungs- und Ausweismethodiken eine tatsächliche Vergleichbarkeit erschwert. Wird jedoch eine willkürlich aus diversen Veröffentlichungen zu diesem Thema gegriffene Zahl von 1,2 Billionen Euro als Schätzung für die Pensionsverpflichtungen der Länder angenommen und mit dem Schuldenstand der deutschen Länder im Jahr 2020 i. H. v. von rund 630 Milliarden Euro verglichen, zeigt sich die enorme finanzpolitische Bedeutung von Pensionen und Pensionsfonds umso mehr. Während auf Länderseite die Pensionsverpflichtungen die Verschuldung deutlich übersteigen und damit dominieren dürften, kann auf Bundesseite hingegen davon ausgegangen werden, dass die Verschuldung die Pensionsverpflichtungen übersteigt. Dies unterstreicht noch einmal mehr die besondere Bedeutung der Thematik für deutsche Länder, auch in Abgrenzung zum Bund.

Kurze Entwicklungsgeschichte von Pensionsfonds auf Länderebene

Die Idee und erste Umsetzung eines Pensionsfonds für ein deutsches Land entstand kurz vor der Jahrtausendwende, gewann allerdings erst Jahre danach an Dynamik. Das Land Rheinland-Pfalz hat als erstes Land in Deutschland bereits seit 1996 die Pensionsvorsorge adressiert und ein Volldeckungs-



Edgar Kresin



Frank Hufenhäuser
1988 in Wippra geboren

seit 2017 Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Referent für Geld- und Kapitalmarktgeschäfte
bis 2017 Tätigkeit bei zwei deutschen Privatbanken im Bereich Private & Corporate Banking
Studium der Bankbetriebswirtschaftslehre an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (Bachelor of Arts) und der Universität Leipzig (Master of Science)

Foto: Privat

system für die Altersversorgung seiner Beamten aufgebaut – gesetzlich geregelt im Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz vom 12.3.1996. So bildete Rheinland-Pfalz eine versicherungsmathematisch ermittelte Rücklage für zukünftige Pensions- und Versorgungsansprüche. Durch eine bundesgesetzliche Regelung sind ab dem Jahr 1999 auch alle anderen Länder angehalten gewesen, eine Versorgungsrücklage für Pensionsverpflichtungen bis zum Jahr 2017 aufzubauen. Diese orientierte sich jedoch nicht an einem versicherungsmathematischen Deckungsprinzip zukünftiger Versorgungsaufwendungen. Sie finanzierte sich aus dem Einbehalten eines Anteils der Erhöhungen der aktuellen Beamtenbezüge und Pensionen, konnte aber auch darüber hinausreichende freiwillige Komponenten enthalten.

Richtige Dynamik in die Entwicklung der Pensionsfonds der Länder kam mit der Förderalismusreform des Jahres 2006, durch die die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landes- und Kommunalbeamten auf die Länder übertragen wurde. 2006 bis 2008 folgten dann sieben Länder dem Beispiel von Rheinland-Pfalz mit sehr individuellen Ausprägungen, sodass zum Ende des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends die Hälfte der deutschen Länder eine mehr oder weniger kapitalgedeckte Vorsorge für zukünftige Pensions- und Versorgungsansprüche ihrer Beamten eingeführt hatte. Im Jahr 2020 ist das Thema Pensionsfonds in allen Ländern politisch adressiert und eine Richtung für die Vorsorge gegen Pensionsverpflichtungen eingeschlagen. Die Vorsorgesysteme der einzelnen Länder unterscheiden sich insbesondere bei den berücksichtigten Beamtenjahrgängen und der Ermittlung des Zuführungssatzes.

Die Entwicklung seit dem Jahr 2006 zeigt 16 Länder mit verschiedenen Strategien, dem Thema Pensionsverpflichtungen finanzpolitisch zu begegnen, auf. Es gab Länder, die beschlossen, die Regelungen der Versorgungsrücklage aus dem Jahre 1998 mehr oder weniger fortzuführen. Andere wiederum gründeten neben der Versorgungsrücklage einen zusätzlichen Pensionsfonds. Hier wurden dann über pauschale Zuweisungen von Überschüssen, pauschale Zuweisungssätze pro Beamter oder versicherungsmathematisch genau ermittelte Zuweisungssätze pro Beamter, Gelder den Rücklagen für Pensionen zugeführt. Insbesondere auch in der Anzahl der Beamtenjahrgänge, für die eine Volldeckung bzw. eine definierte Teildeckung der Pensionsansprüche durch eine Rücklage festgelegt wurde, unterschieden und unterscheiden sich die die Landesregelungen. Darüber hinaus gab es Länder, die Versorgungsrücklage und Pensionsfonds zusammengeführt, sich damit von der bundesgesetzlichen Versorgungsrücklage freigemacht und ein eigenes Regime für den Umgang mit Pensionsverpflichtungen entwickelt haben.

Vereinfacht ausgedrückt existieren konkrete unterschiedliche, individuell auch auf die finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Länder ausgerichtete Strategien mit den Pensionsverpflichtungen umzugehen:

- **»Untertunnelung« des Pensionsberges:** Hiermit ist gemeint, dass durch eine Vorsorge dem zu erwartenden sehr starken Anstieg der Pensionszahlungen in den Jahren ab 2020 und den damit verbundenen erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen ab dieser Zeit begegnet werden sollte. Insbesondere Länder mit bereits großen Pensionszahlungen, die den Übergang der Babyboomer in den Ruhestand erwarteten, verfolgen diese Strategie. Diese Verfahrensweise entsprach auch der Idee der Versorgungsrücklagen aufgrund des Bundesgesetzes von 1999.

- **Haushaltssanierung vor Pensionsvorsorge:** Dieses Verfahren sieht politisch eine Priorität zur deutlichen Verbesserung der laufenden Haushaltsstruktur (Defizitabbau, Schuldenabbau, Erhöhung des Primärüberschusses) vor, um »Platz« für steigende jährliche Pensionszahlungen zu schaffen. Erst Überschüsse, die so groß waren, um alle finanzpolitischen Ziele zu erreichen, führten auch zu Zuführungen zu Pensionsfonds.

- **Schrittweiser Übergang in ein vollgedecktes Pensionssystem:** Eine weitere im Länderkreis vorzufindende Strategie war der schrittweise Übergang von einer »Pay as you go«-Finanzierung der Pensionen zu einer versicherungsmathematisch ermittelten Volldeckung der Pensionsverpflichtungen. Es wurde hierbei ein Zeitpunkt festgelegt, ab dem für jeden Beamtenjahrgang eine Vorsorge gebildet wird. Diese Strategie haben vor allem Länder mit niedrigem Bestand an Pensionären gewählt.

- **Schuldenfinanzierte Ausfinanzierung der Pensionsverpflichtungen:** Eine weitere, in Reinform in Deutschland zwar nicht verfolgte Strategie, könnte auch eine durch neue Schulden voll ausfinanzierte Pensionsvorsorge der Länder sein. Auch schuldenfinanzierte Pensionsfondszuführungen fallen hierunter.

Diese vier verschiedenen Strategien wurden von den Ländern teilweise in ihrer Ausprägung auf finanzpolitische Präferenz und Rahmenbedingungen angepasst und oft auch kombiniert angewendet. Im Ergebnis sind im Zeitraum bis 2020 die Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds der Länder auf knapp 50 Milliarden Euro angewachsen. Im Jahr 2015 lagen diese Gelder noch bei rund 33 Milliarden Euro. Unabhängig von dem Umstand, welche Strategien einzelne Länder verfolgen bzw. finanzpolitisch verfolgen könnten, zeigen diese Daten alleine schon auf, dass das Thema Pensionsfonds zur Begegnung und Vorsorge zukünftiger Pensionsverpflichtungen von Beamten nach der inhaltlichen Dynamik in den Jahren 2005 bis 2008 finanzpolitisches Gewicht gewonnen hat. Dies gilt auch, obwohl diese Rücklagen der Länder für Pensionen gerade einmal ca. acht Prozent der Kapitalmarktschulden der Länder und geschätzt knapp vier Prozent der Pensionsverpflichtungen ausmachen. Aber dennoch: Die Jahre mit guten finanzpolitischen Rahmenbedingungen – ins-

besondere durch gute Entwicklungen der Steuereinnahmen und günstige Zinsausgaben für den Schuldenbestand – wurden genutzt, das Thema Pensionsfonds zu etablieren, erste Erfahrungen zu machen, Strategien zu reflektieren, anzupassen und weiterzuentwickeln. Zwar entstehen mit zunehmender Höhe der Rücklagen möglicherweise auch politische Begehrlichkeiten, die auf eine Alternativverwendung abzielen, gleichzeitig jedoch wirkt die gesteigerte öffentliche Visibilität und der im Allgemeinen positiv umrahmte Gedanke der Vorsorgebildung auch als »Bollwerk« gegen diese Bestrebungen. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn Länder langfristig eine Volldeckung der Verpflichtungen anstreben und somit steigende und im Verhältnis zum Haushaltsvolumen nennenswerte Zuführungssätze haushalterisch abbilden und umsetzen müssen.

16 Länder, 16 finanzpolitische Rahmenbedingungen, 16 Pensionsfondsstrategien und 16 Geldanlagestrategien

Während die Kapitalmarktstrategien von Ländern zur Finanzierung ihrer Schulden trotz vieler Unterschiede im Detail recht nahe beieinanderliegen (ähnliche Zinsbindungsfristen, ähnliche Finanzierungsinstrumente, nahezu homogene Finanzierungskonditionen), unterscheiden sich die Geldanlagestrategien der Länder für ihre Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds erheblich. Sie reichen von Geldanlagen ausschließlich in Staatsanleihen höchster Bonität (teilweise auch nur eigene Anleihen oder Schuldscheindarlehen des Landes) bis hin zu breit diversifizierten Geldanlagestrategien mit Aktien, Unternehmensanleihen und/oder Immobilien. Auch in der Organisation der Geldanlage unterscheiden sich die Länder untereinander. Es gibt Länder, die die Geldanlage in Eigenregie umsetzen, Länder, die die Deutsche Bundesbank mandatiert haben, eine passive Investitionsstrategie für sie umzusetzen, und letztlich Länder, die sich vollständig oder teilweise privatwirtschaftlicher Dienstleister (Kapitalanlagegesellschaften, Depotbanken und Assetmanager sowie anderer Dienstleister) bei der Geldanlage bedienen. Folglich unterscheidet sich auch der Mitwirkungsgrad der mit der Verwaltung der Mittel betrauten Verwaltungseinheiten, wobei die strategische Ausrichtung der Anlagepolitik von den jeweils zuständigen Ressorts festgelegt wird.

Politisch an Bedeutung hat das Thema Nachhaltigkeit der Geldanlage in jüngster Zeit gewonnen. Wie sollte es anders sein, auch hier gibt es heterogene Entwicklungen in den Ländern. Zum einen wird ein Desinvestment-/Ausschluss-Ansatz nach Nachhaltigkeitskriterien verfolgt, der Emittenten von Wertpapieren (Anleihe- oder Aktienemittenten) identifiziert und klassifiziert. Eine Investition in Wertpapiere bestimmter Emittenten ist dann entweder aktiv erlaubt (Positivliste) oder sie ist verboten (Ausschlussliste). So werden häufig Strategien in Form von dynamischen Positivlisten über passive Investmentstrategien in Nachhaltigkeitsindexfonds/-portfolios umgesetzt. Zum anderen sind auch sogenannte Best-in-Class-Ansätze etabliert, welche darauf abzielen, ein Anlageuniversum zu definieren, in welchem sich jeweils die Emittenten befinden, die z. B. in ihrer jeweiligen Branche bzw. ihrer anderweitig definierten Peergroup die besten Nachhaltigkeitsbewertungen erhalten. Darüber hinaus werden im Länderkreis seit einiger Zeit auch Nachhaltigkeitsstrategien angewendet, die die Transformation zu mehr Nachhaltigkeit von Emittenten von Wertpapieren (insbesondere Unternehmen) aktiv als Stakeholder (Anleihegläubiger oder insbesondere auch Aktionär) einfordern. Diese Nachhaltigkeitsstrategie in Reinform wird als »Engagement« bezeichnet. Die genannten Strategien werden mit unterschiedlichen Ausprägungsgraden von Ländern mit ihren Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds verfolgt und umgesetzt.



Entwicklungsperspektiven: Pensionsfonds ausbauen – Nachhaltigkeitsstrategien stärken

Jedes Bundesland verfolgt eine individuelle Strategie bei der Geldanlage in Hinblick auf die eingesetzten Anlageklassen, die Verteilung auf Anlageklassen und die Berücksichtigungsformen von Nachhaltigkeitsaspekten.

> Finanzpolitisch wesentlich ist aber, dass ein Pensionsfonds bzw. eine Versorgungsrücklage langfristig einer Schuldentilgung wirtschaftlich überlegen sein müssen.

Ist dies nicht der Fall, ist die Existenzberechtigung eines Pensionsfonds zumindest zurzeit wirtschaftlich infrage gestellt und vielmehr eine Schuldentilgung vorzuziehen. Dies bedeutet wiederum, dass die Güte der konzipierten Geldanlagestrategie für die Beurteilung einer Vorsorge für die Pensionsverpflichtungen entscheidend ist. Eine Rendite der Geldanlage kann hierbei wirtschaftlich einer fiktiven Schuldentilgung (aus Daten der Bruttojahreskreditaufnahme) gegenübergestellt werden. Hieraus kann dann auf Cash-Flow-Ebene ein Wirtschaftlichkeitsergebnis ermittelt werden. Weist die Jahresrendite des Pensionsfonds eine höhere Rendite aus als die über die Jahre kumulierten fiktiven Schuldentilgungen (dynamische Summe der eingesparten Zinsen), bildet sich ein sogenanntes Absorptionspotenzial. Dieses kann wiederum als Risikokapital betrachtet werden, sodass eine risikoadjustierte Geldanlage mit aktivem Risikomanagement erst möglich wird. Die Geldanlage kann so Jahr für Jahr, Schritt für Schritt breiter und besser im Sinne eines Risiko-/Ertragsprofils ausgebaut, diversifiziert und professionalisiert werden.

In diesem Denken, ob es nun explizit vorgelegen hat oder nicht, ist auch eine Erklärung dafür zu sehen, dass die Pensionsfonds und Versorgungsrücklagen der Länder zunächst ihre Gelder sehr konservativ (in Staatsanleihen) angelegt haben und erst nach und nach Aktienanteile und andere Anlageklassen (Immobilien, Unternehmensanleihen u. v. m) aufgebaut haben. Ebenso ist über die Zeit Know-how aufgebaut worden, was zusammen mit den steigenden Volumina der Pensionsfonds eine kostengünstigere Diversifizierung über die Zeit ermöglicht.

Beispielsweise hat in Sachsen-Anhalt der Pensionsfonds des Landes zum Jahresende 2020 ein Volumen von 1,3 Milliarden Euro erreicht. Hierbei ist über die Jahre ein Absorptionspotenzial von rund 115 Millionen Euro aufgebaut worden, wie sich aus den Haushaltsrechnungen ermitteln lässt. Dies bedeutet einerseits, dass die Entscheidung regelmäßiger Pensionszuführungen alternativen Schuldentilgungen wirtschaftlich um diesen Betrag überlegen war, und andererseits dieser Betrag als Risikokapital für die Geldanlage als Orientierungsgröße verwendet werden kann. Hierdurch wird dann auch ein quantitatives und aktives Risikomanagement erst zielgenau möglich. Ein solches Risikomanagement ist in Sachsen-Anhalt im Jahr 2018 eingeführt und etabliert worden.

Wenn also ein Pensionsfonds mit kapitalmarktorientierter Geldanlage wirtschaftlich sinnvoll ist, so ist er es erst recht im Hinblick auf eine langfristig ausgelegte Finanzpolitik. Die Denkfolge: Begegnung von Pensionsverpflichtungen durch die Bildung von Rücklagen, wirtschaftliche Abgrenzung der Geldanlagen der Pensionsfonds gegen finanzpolitische Alternativinstrumente wie Schuldentilgung führt nahezu automatisch zu breit diversifizierten und risiko-/ertragsabgewogenen Geldanlagen mit aktivem Risikomanagement.

Auf die Frage, inwieweit komplett über Schulden ausfinanzierte Pensionsfonds für Länder die wirtschaftlich sinnvollste Alternative sind, gehen wir hier mit Hinweis auf die problematische Umsetzbarkeit dieser Extremvariante angesichts der landesgesetzlichen und der deutschen Schuldenbremse sowie des europäischen Stabilitätspakts nicht näher ein.

Vision 1:

Pensionsfonds ausbauen – Pensionsfonds und Versorgungsrücklagen sind keine Schön-Wetter-Instrumente, sondern haben deutlich mehr Potenzial. Sie können Schuldentilgungen bei professioneller Geldanlage deutlich überlegen sein und werden damit zum finanzpolitischen Instrument der Stunde.

Unabhängig davon, ob der Ausbau der Pensionsfonds weiter beschleunigt wird oder sich dieser leicht abflacht, hat die Summe der Pensionsrücklagen der Länder mittlerweile eine signifikante Größe erreicht, sodass dieses Segment in Bezug auf das Thema Nachhaltigkeit der Geldanlage im Allgemeinen und im Besonderen Standards setzen könnte. Nachhaltige Geldanlagen sollten nicht als Marketing-Feigenblatt der Nachhaltigkeitspolitik einer Regierung dienen, da die Exekutive darüber hinaus eine ganze Reihe weiterer, zum Teil noch wirkungsvollerer Handlungsmöglichkeiten (z. B. Regulierung, Verbote, Besteuerung) hat. Nachhaltige Geldanlagen sollten daher eine auf nachhaltiges Handeln ausgerichtete Gesetzgebung und Haushaltsführung komplementieren.

Alleinig auf Desinvestment ausgerichtete Nachhaltigkeitsstrategien in der Geldanlage werden der von der Politik überparteilich als dringend und unabdingbar gesehenen Transformationsnotwendigkeit von Wirtschaft (und Gesellschaft) zu mehr Nachhaltigkeit nicht mehr gerecht. Vielmehr müssen Wertpapieremittenten aus Eigentümer- und Gläubigerstellung heraus mehr zu einem Transformationsprozess befähigt (kein Desinvestment) und gedrängt (Unternehmensdialog und Ausübung von Stimmrechten) werden. Das heißt: Desinvestmentstrategien müssen Hand in Hand mit Engagementstrategien gehen und können vielmehr ein Instrument innerhalb eines fortgeschrittenen oder auch ins Stocken geratenen Dialogverfahrens sein. Das ist zwar sehr anspruchsvoll, insbesondere weil in Deutschland eine solche Vorgehensweise selbst in der Assetmanagementindustrie noch nicht sehr weit ausgeprägt ist. Andere Länder sind hier schon weiter. Dennoch: Der Nachhaltigkeitsmaßstab sollte möglichst objektiv sowie politisch untersetzt sein. Von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete internationale Abkommen wären hier als Maßstab denkbar (die 17 Sustainable Developement Goals der United Nations, das Pariser Klimaschutzabkommen oder der Atomwaffensperrvertrag).

Sachsen-Anhalt hat für seinen Pensionsfonds eine solche Nachhaltigkeitsstrategie der Geldanlage entwickelt und setzt diese seit 2019 vollumfänglich um. Der Engagementdialog wird durch ein hierauf spezialisiertes unabhängiges Unternehmen durchgeführt und dokumentiert. Dieses Unternehmen hat hierzu die Gelder vieler verschiedener Anleger aus allen Regionen der Welt gebündelt. Es bietet auch ein ausschließlich auf Nachhaltigkeitsaspekte ausgerichtetes Proxy-Voting an, welches mittlerweile ebenfalls vom Land Sachsen-Anhalt global umgesetzt wird. Letztlich haben so verschiedene Geldanleger ihre »Macht« gebündelt, um im Unternehmensdialog auch Gehör zu finden. Dieser Austausch wiederum liefert eine Vielzahl sehr unternehmensspezifischer Nachhaltigkeitsdaten und -strategien. Wird der Dialog im Sinne einer Transformation zu mehr Nachhaltigkeit bewertet, so kann Engagement mit Desinvestment sehr gut zusammenfließen. Da, wo der Dialog zur Folge hat, dass ein Unternehmen sich verändern will und sich verändert, wäre ein Desinvestment kontraproduktiv. Sachsen-Anhalt bewertet seit dem Jahr 2019 dynamisch Unternehmen in Hinblick auf den Status quo in Sachen Nachhaltigkeit,

adressiert Missstände und fordert aktiv und konkret einen Veränderungswillen hin zu nachhaltigerem Handeln ein. So unterstützt die Geldanlage den politisch gewollten Transformationsprozess maximal. Insgesamt werden so derzeit ca. 850 im Portfolio des Landes befindliche Emittenten (Unternehmen) analysiert und im Bedarfsfall über Dialogverfahren und Abstimmungsentscheidungen angesprochen. Ein Ausschluss von Unternehmen, die sich diesem Dialog entziehen bzw. vereinbarte Nachhaltigkeitsziele nicht verfolgen oder deutlich verpassen, ist Teil der Nachhaltigkeitsstrategie der Geldanlage des Landes Sachsen-Anhalt.

Würden nun deutsche Länder, der Bund, deutsche Kommunen sowie andere staatsnahe Geldanleger ihre Wertpapiervolumina im Hinblick auf Engagement (bei weiterhin möglicher individueller Geldanlage) bündeln, könnte perspektivisch im deutschen Markt ein inländisches Unternehmen entstehen, welches den politisch gewollten Transformationsprozess zu mehr Nachhaltigkeit dynamisch beschleunigt. Es ist davon auszugehen, dass bei aller Verschiedenheiten im politischen Diskurs ein gemeinsamer Normen- und Wertekanon bei den genannten Akteuren der öffentlichen Hand im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte vorhanden ist, welcher die Basis zur gemeinsamen Zielerreichung bildet.

Vision 2:

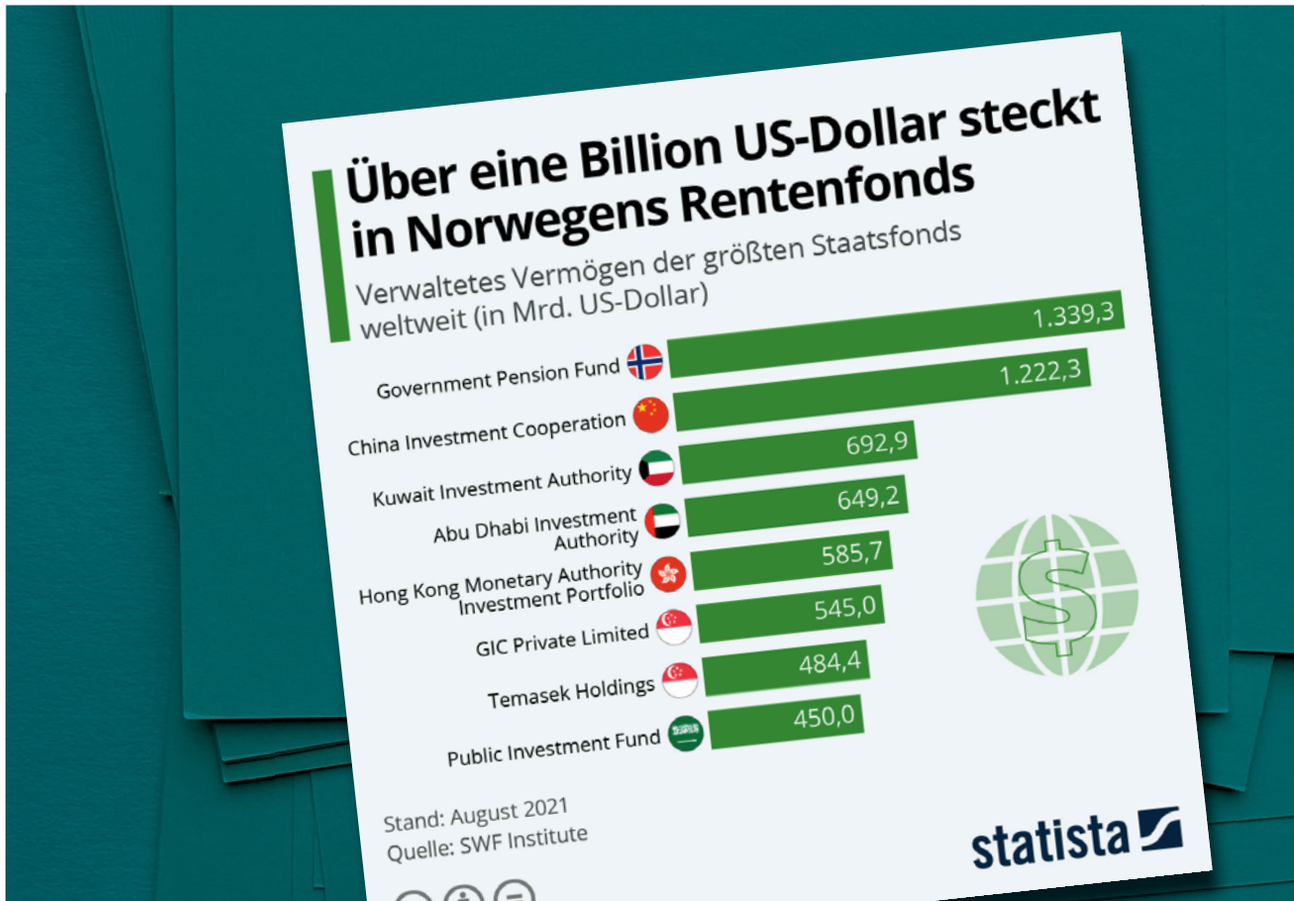
Engagementbündelung der Pensionsvorsorgevehikel der öffentlichen Hand in Deutschland durch Gründung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens für Engagement in Deutschland zur schnellen und sich verstärkenden Transformation der Wirtschaft entsprechend den von der Bundesrepublik unterzeichneten Nachhaltigkeitszielen.

Pensionsfonds und Versorgungsrücklagen für Beamte stellen die Länder – in der Zukunft mehr denn je – also nicht nur vor finanzpolitische Herausforderungen, sondern können auch nachhaltigkeitspolitisch als Instrument zum Befreiungsschlag der Politik an Bedeutung gewinnen. Für diesen anspruchsvollen Weg sind Tugenden wie Disziplin (keine politische Verwässerung) und Ehrlichkeit (ein Desinvestment von Geldanlagen alleine macht das Handeln von Politik noch nicht nachhaltig) notwendig. Der Staat und das heißt in Bezug auf die öffentlichen Pensionsfonds für Beamte in Deutschland hauptsächlich die deutschen Länder müssen daher weiter eigene Expertise aufbauen, auch personell, und sich weiter im Sinne des Best-Practise-Gedankens austauschen. So kann die oft als Schwäche empfundene föderale Heterogenität in Stärke gewandelt werden. Eine bedarfsorientierte Einbeziehung von externem Know-how, z. B. aus Wissenschaft oder Privatwirtschaft, scheint geboten, wobei Entscheidungsverantwortlichkeit nicht delegiert werden darf. Insbesondere ein Blick über die Staatsgrenzen in Bezug auf die Professionalität der Geldanlagearchitektur, das Anlagespektrums und die Nachhaltigkeitsstrategie und letztlich angepasst auf die föderalen Strukturen in Deutschland scheint geboten. Die Länder müssen hierbei den Weg beschreiten, Seite an Seite mit dem Bund zu gehen, statt sich darauf zu beschränken, dem Bund zu folgen.

Letztlich sollten »gute Finanzpolitik« und ein hohes Maß an Nachhaltigkeit der Geldanlage überparteiliche Ziele sein. Die Pensionsfonds und Versorgungsrücklagen der Länder können sehr gut helfen, beide Ziele zu erreichen, allerdings fachlich und nicht politisch verwässert. Die Etablierung und der weitere Ausbau von Pensionsfonds sind Ausdruck von tragfähigen (oder anders ausgedrückt: nachhaltigen) öffentlichen Finanzen, Generationsgerechtigkeit und können – strategisch gut aufgestellt – sogar helfen, gesellschaftlich notwendige Transformationsprozesse zu mehr Nachhaltigkeit ohne Wohlstandverluste zu begleiten.

Im Ergebnis sollte für deutsche Länder folgendes Ziel im Hinblick auf das Thema Pensionsfonds gelten, deren Verfolgung hier skizziert wurde:

Etablierung von Pensionsfonds als Kernelement der Finanzpolitik und zur Unterstützung der begonnenen Transformation hin zu einer nachhaltigeren Wirtschaft (und Gesellschaft).



Florian Schoeller

Wozu braucht Europa eine Ratingagentur?

Europa und Amerika teilen viele Gemeinsamkeiten. Die Art und Weise, wie Unternehmen sich bevorzugt finanzieren, gehört jedoch nicht dazu. In den USA ist der Kapitalmarkt die wichtigste Finanzierungsquelle für Unternehmen. Zwar unterstützen und beraten Banken bei der Strukturierung und Platzierung von Anleihen, Aktien und anderen Kapitalinstrumenten, das Geld fließt dennoch direkt von den Investoren zu den Unternehmen. Mehr als drei Viertel des Fremdfinanzierungsvolumens beschaffen sich US-Unternehmen direkt von Investoren über die Ausgabe von Anleihen. Anders sieht es in Europa aus: Hier spielt die Finanzierung über den Kapitalmarkt traditionell eine eher untergeordnete Rolle. Weniger als ein Viertel des Fremdkapitals stammt direkt von Investoren. Der große Rest sind klassische Bankdarlehen. Damit spielen Banken die zentrale Rolle für die Fremdfinanzierung der Wirtschaft in Europa.

Die Europäische Kommission möchte die große Abhängigkeit der Unternehmen vom europäischen Bankensektor reduzieren und das Verhältnis zwischen Banken- und Kapitalmarktfinanzierung in Europa ausgeglichener gestalten. Bereits 2015 legte sie einen Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion auf, um die Kapitalmärkte in Europa weiterzuentwickeln und enger zu verflechten. Im September 2020 erneuerte und erweiterte die Europäische Kommission ihren Aktionsplan, um die nationalen Kapitalmärkte in einen echten EU-weiten Kapitalbinnenmarkt zu integrieren. Der Brexit und die Auflage von EU-Anleihen im Rahmen des Wiederaufbaufonds »Next Generation EU« haben der Schaffung eines einheitlichen und robusten Kapitalmarkts in Europa zusätzlichen Schwung verliehen.

Stärkere Kapitalmarktausrichtung erhöht Bedeutung von Ratingagenturen

Mit der zunehmenden Kapitalmarktorientierung der europäischen Unternehmen wandelt sich auch sukzessive die Rolle der Banken – von Kreditgebern hin zu Dienstleistern, die Unternehmen den Zugang zum Kapitalmarkt ermöglichen.

Mit diesem Schritt nimmt auch die Bedeutung von externen Ratings zu. Während bei einem klassischen Bankkredit die Bank typischerweise selbst die Bonitätseinschätzung zu einem Kreditnehmer vornimmt, kommt diese Rolle am Kapitalmarkt den Ratingagenturen zu.

Anders als Banken veröffentlichen Ratingagenturen einen Großteil der erstellten Bonitätseinstufungen und schaffen damit von unabhängiger Seite aus Transparenz und Vergleichbarkeit für Investoren.

Ratings sind in dieser Funktion ein unverzichtbarer Baustein des Kapitalmarkts.

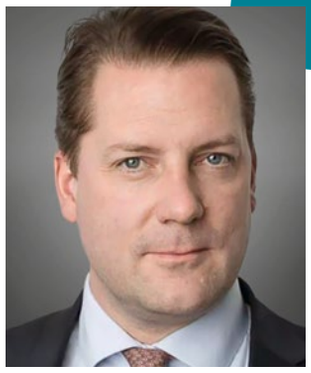
Diese fundamentale Dienstleistung ist derzeit auch in Europa noch sehr stark von den US-Agenturen geprägt. Dabei mangelt es nicht an Kritik vor allem in Bezug auf das analytische Angebot und das Geschäftsgebaren der US-Akteure.

Die Etablierung größerer Meinungsvielfalt, alternativer Ratingansätze und einer europäischen Ratingagentur wird von Investoren, Emittenten und Regulierern gleichermaßen seit Langem gefordert.

Spätestens seit der Finanzkrise 2008 und der folgenden europäischen Staatsschuldenkrise 2011 ist der Ruf nach einer europäischen Ratingalternative, die das Meinungsoligopol der US-amerikanischen Ratingagenturen auflösen soll, auch eine Dauerforderung europäischer Politiker.

Was bedeutet »europäisch zu sein« als Ratingagentur

So einvernehmlich der Wunsch nach einer europäischen Ratingagentur ist, so weit gehen die Meinungen dazu auseinander, was eigentlich eine Ratingagentur europäisch macht. Ist es nur der Sitz der Unternehmenszentrale? Ist es die Nationalität der Analysten? Oder ist es eine spezifische analytische Herangehensweise? Was unterscheidet eine europäische von einer amerikanischen Ratingagentur?



Florian Schoeller
1974 in Aachen geboren

CEO Scope Group
Gründer und Anker-Aktionär von Scope,
mehr als 20 Jahre Kapitalmarkt-Erfahrung

Scope Group
Mit mehr als 250 Mitarbeitern in Büros in Berlin, Frankfurt, Hamburg, London, Madrid, Mailand, Oslo und Paris ist die Scope Group der führende europäische Anbieter von unabhängigen Kreditratings, ESG- und Fondsanalysen. Die Tochtergesellschaft Scope Ratings ist die größte europäische Ratingagentur und ist auf die Analyse und Bewertung von Finanzinstituten, Unternehmen, strukturierten Finanzierungen, Projektfinanzierungen und Staaten spezialisiert.

Foto: Scope

Unsere Antwort: Während die drei US-Agenturen für nahezu identische Methodiken und Ratingansätze stehen, die sich aus einer traditionell amerikanischen Sicht auf die Wirtschaftsaktivitäten heraus entwickelt haben, sollte eine europäische Ratingagentur eine europäische Perspektive auf Kreditrisiken bieten. Diese Perspektive bedeutet jedoch nicht, dem in zahlreichen Studien nachgewiesenen »Home Bias« der amerikanischen Agenturen eine europäisch geprägte Variante hinzuzufügen.

Es bedeutet vielmehr, die Vielfalt Europas und die Komplexität seiner regulatorischen, geopolitischen und kulturellen Dynamiken anzuerkennen und in die Analyse von Kreditrisiken einzubeziehen.

Das Ziel ist stets eine zutreffendere Beurteilung des Geschäfts- und Risikoprofils und damit eine – aus europäischer Sicht – realistischere Bewertung zu geben.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollten Ratings von Analysten erstellt werden, die sowohl in lokalen Sprachen arbeiten können als auch mit dem jeweiligen kulturellen Hintergrund der bewerteten Unternehmen vertraut sind. Darüber hinaus sollten die verwendeten Ratingmethodiken auch typisch europäische Spezifika reflektieren. Die folgenden besonders gravierenden Beispiele verdeutlichen, dass ohne europäische Ratingperspektive und durch die Dominanz der klassisch angelsächsisch geprägten Bewertungsansätze das Geschäfts- und Finanzrisikoprofil europäischer Emittenten zum Teil verzerrt analysiert wird und europäischen Unternehmen damit strukturelle Nachteile am Kapitalmarkt entstehen.

Diversifizierte Geschäftsmodelle – in den USA rar, in Europa gang und gäbe

Der US-Kapitalmarkt und der dominierende Shareholder-Value-Leitsatz fördert die Konzentration von Unternehmen auf einen Kernbereich. Während diversifizierte Geschäftsmodelle in den USA daher in der Minderheit sind, gibt es in Europa eine relativ große Anzahl von diversifizierten Unternehmen, die von einer reinen Shareholder-Value-Fokussierung der Geschäftstätigkeit bewusst absehen. Dies hat seinen Grund in einer mehr an langfristigen Kriterien ausgerichteten Unternehmensphilosophie, die insbesondere bei familiengeführten Unternehmen häufig dominiert.

US-geprägte Ratingmodelle bilden die Kreditwürdigkeit von diversifizierten europäischen Unternehmen häufig nur unzulänglich ab.

Eine europäische Ratingagentur hingegen sollte Diversifizierung bei der Bonitätsbeurteilung wertschätzen, denn häufig weisen diversifizierte Geschäftsmodelle eine größere Stabilität auf.



Zugleich müssen die Ratinganalysten jedoch sicherstellen, dass das Rating die Summe der jeweiligen Sektorrisiken im Unternehmen angemessen reflektiert und nicht nur auf den vermeintlichen Kernbereich abstellt.

Ungedeckte Pensionsverpflichtungen – ein rein europäisches Phänomen

US-Ratingagenturen behandeln ungedeckte Pensionsverpflichtungen von Unternehmen vollständig als Verschuldung und diskontieren sie zum aktuellen Marktzins, was bei Zinsänderungen zu größerer Volatilität der Nettoverschuldung der Unternehmen führen kann. Es ist zwar unumstritten, dass Pensionsverpflichtungen Finanzverpflichtungen sind. Aber es ist genauso unumstritten, dass Pensionsverpflichtungen eine ganz andere Fälligkeit haben als fünfjährige Kredite oder Anleihen ähnlicher Laufzeit.

Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, beziehen die Scope-Analysten beim Rating von Unternehmen im Investment-Grade-Bereich lediglich die Hälfte der ungedeckten Pensionsverbindlichkeiten in die Berechnung ein, wenn die »Pension Assets« eines Unternehmens – also die für Pensionszahlungen aufgebauten Vermögenswerte – nachhaltig mehr als das Fünffache der jährlichen Pensionszahlungen abdecken. Durch diese Betrachtungsweise werden europäische Unternehmen im Vergleich zu ihren internationalen Konkurrenten nicht in der Kennzahlenermittlung benachteiligt, da die Existenz größerer ungedeckter Pensionsverbindlichkeiten vorwiegend ein europäisches Phänomen darstellt und in den USA weitgehend unbekannt ist.

Liquidität – Europäer mögen es eher konservativ

Europäische Unternehmen weisen in der Regel mehr flüssige Mittel in der Bilanz aus als amerikanische Unternehmen. Diese konservative Liquiditätspolitik ist vor allem bei vielen familiengeführten Unternehmen in Europa weit verbreitet und wird oft durch fest zugesagte externe Kreditlinien unterstützt. Das in den USA verbreitete Shareholder-Value-Modell geht dagegen von einem kurzfristigen Maximierungsansatz der Wertgenerierung aus, in dessen Rahmen Liquidität eher minimiert wird. Eine europäische Ratingagentur sollte diesen Unterschied in ihre Ratings einbeziehen, zum Beispiel durch eine Berechnung der Verschuldung auf Nettobasis – also unter Abzug der verfügbaren flüssigen Mittel – sowie die Berücksichtigung der Liquiditätspolitik eines Unternehmens als separaten Ratingfaktor.

Bank- versus Länder-Rating – oder: Wer begrenzt hier wen?

Eine der markantesten Restriktionen angelsächsisch geprägter Methodiken ist die Begrenzung der Banken- durch die Länderratings. Vor dem Hintergrund, dass Banken typischerweise viele Staatsanleihen ihrer jeweiligen Heimländer halten, macht diese Begrenzung grundsätzlich Sinn. Dennoch kann eine starre Begrenzung des Banken- durch das Länderrating zu widersinnigen Ergebnissen führen – vor allem dann, wenn eine Bank eher wenige Staatsanleihen hält und zugleich ein paneuropäisches oder globales Geschäftsmodell hat.

Auch das Argument, dass im Falle einer Bankenschieflage der jeweilige Staat einspringen und daher das Länderrating eine Obergrenze für die Bank darstellen muss, greift für europäische Banken nur bedingt. Mit der Schaffung des Bankenabwicklungsregimes (»Bail-in«) wurden in Europa klare Regeln geschaffen, wie Banken in Schieflage zu sanieren und gegebenenfalls abzuwickeln sind. Eine europäische Ratingagentur sollte diesem regulatorischen Rahmen Rechnung tragen und eine mechanistische Verlinkung des Bankenratings durch das Länderrating lösen. Stattdessen sollte im Rahmen der Ratinganalyse das individuelle Geschäftsmodell der Banken im Vordergrund stehen.

ESG beeinflusst das Kreditrisikoprofil – von Staaten, Unternehmen und Banken

Europa ist Vorreiter in Bezug auf Nachhaltigkeit – das gilt vor allem für den Einsatz erneuerbarer Energien, aber auch für die nachhaltige Ausrichtung von Finanzinstrumenten wie Green Bonds.

> Eine europäische Ratingagentur sollte daher auch Vorreiter sein, wenn es darum geht, relevante ESG-Faktoren, also die Bereiche Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (Environmental, Social und Governance) in die Kreditrisikoanalyse zu integrieren.

Dies gilt sowohl für Unternehmen, Banken und vor allem für die langfristige Bonitätseinschätzung von Staaten. Denn ist ein Land signifikanten Umweltrisiken ausgesetzt und ergreift keine geeigneten und ausreichenden Maßnahmen, um diesen Risiken zu begegnen, kann dies langfristig spürbaren negativen Einfluss auf das Kreditrating eines Staates haben.

ESG wird als eigener Analyseparameter immer wichtiger

Neben der Integration von ESG in die Analyse von Kreditrisiken setzt sich ESG immer stärker als eigener Analyse- und Entscheidungsparameter durch. Das Volumen der unter Nachhaltigkeitsaspekten verwalteten Vermögen nimmt stetig zu. Asset- und Portfoliomanager, die das Geld ihrer Kunden managen und es in einzelne Unternehmen investieren, müssen diesem Umstand Rechnung tragen und benötigen dafür ESG-Scores und -Ratings. Zwar herrscht in Bezug auf ESG-Ratings derzeit noch ein breiteres Spektrum an analytischen Ansätzen, dennoch verdichtet sich das Anbieterfeld zunehmend. Die US-Ratingagenturen kaufen zahlreiche ESG-

Analyseanbieter auf und oligopolisieren so auch den Bereich der ESG-Ratings. Hier muss Europa vor allem in seiner ESG-Vorreiterrolle deshalb mit einer eigenen analytischen Stimme präsent sein – ansonsten werden künftig vor allem amerikanische Analyseanbieter die Nachhaltigkeit von europäischen Unternehmen beurteilen.

ESG – Konzept der doppelten Materialität setzt sich durch

Wenn es darum geht, ESG in die Kreditrisikoanalyse zu integrieren, bezieht sich dies auf ESG-Risiken für das jeweiligen Unternehmen oder Land. In Europa setzt sich aber zunehmend das Konzept der doppelten Materialität durch. Dabei geht es auf der einen Seite um ESG-Risiken und auf der anderen gleichberechtigt um die Auswirkungen bzw. den »Impact« eines Unternehmens auf die Umwelt und die Gesellschaft.

Ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist die Einführung der EU-Taxonomie und die Reform der Offenlegungsrichtlinie. Ab 2023 werden große und gelistete europäische Unternehmen über die Nachhaltigkeit ihres eigenen Handelns systematisch Auskünfte erteilen müssen und ihr Berichtswesen entsprechend umbauen. Die der reformierten Berichtspflicht zugrunde liegende Taxonomie definiert auf Branchenebene, welche Grenzwerte eingehalten werden müssen und welche Nebenwirkungen (»do no significant harm«) vermieden werden müssen, um eine Geschäftstätigkeit als nachhaltig zu definieren.

Eine europäische Ratingagentur sollte im Einklang mit dem Prinzip der doppelten Materialität für die Nachhaltigkeitsbewertung nicht nur ESG-Risiken erfassen, sondern beziffern, welche Auswirkungen das Unternehmen selbst auf seine Umwelt hat. Beide Sichtweisen werden zukünftig fundamentale Prinzipien des europäischen Kapitalmarkts bilden und beispielgebend für die Regulierung in anderen Regionen sein.

Supranationale Entitäten – ein neuer Emittententyp erobert den europäischen Kapitalmarkt

Supranationale Emittenten wie die Europäische Investitionsbank oder die Europäische Union spielen an den Kapitalmärkten eine zunehmend relevante Rolle. Vor allem die Europäische Union wandelt sich derzeit vom Gelegenheits- zum größten supranationalen Emittenten. Als Reaktion auf die durch die Corona-Pandemie verursachte Rezession hat die EU das Programm »Next Generation EU« aufgelegt und wird in den kommenden Jahren bis zu 800 Milliarden Euro an den Kapitalmärkten dafür aufnehmen – 250 Milliarden Euro davon in Form von Green Bonds.

Eine europäische Ratingagentur muss den Aufstieg der supranationalen Emittenten analytisch eng begleiten und durch moderne Methodiken und Ratingansätze ein treffendes Risikoprofil dieser Institutionen zeichnen – nicht nur weil diese Emittenten künftig relevanter werden, sondern vor allem auch weil die Europäische Union mit



ihrem Emissionsprogramm maßgeblich zur Gestaltung des künftigen europäischen Kapitalmarkts beiträgt. Damit verbunden ist auch die Rolle des Euro als globale Währung und die resultierenden Vorteile für Staaten, die in Euro emittieren. Eine europäische Ratingagentur kann auch hier wesentliche analytische Akzente setzen.

Fazit – Europa braucht eine europäische Ratingagentur mehr denn je

Mit dem Entstehen eines einheitlichen und für die Finanzierung der Unternehmen und Staaten immer wichtiger werdenden europäischen Kapitalmarkts ist die Etablierung größerer Meinungsvielfalt, alternativer Ratingansätze und vor allem einer europäischen Ratingperspektive immer wichtiger. Kreditratings sind ein fundamentaler Baustein des Kapitalmarkts, ESG-Ratings werden bald einer sein. Für europäische Emittenten kann der klassisch angelsächsisch geprägte Bewertungsansatz zu strukturellen Nachteilen führen.

Für Europa sollte eine europäische Ratingstimme daher auch eine Frage der Souveränität und Relevanz sein.

Eine starke Ratingagentur im Zentrum des europäischen Finanzsystems – unabhängig, glaubwürdig und auf die Besonderheiten der europäischen Kapitalmärkte, Rechtssysteme und Politik abgestimmt – ist von entscheidender Bedeutung für die zukünftige finanzielle Gesundheit und Widerstandsfähigkeit Europas.

Horst Gischer

Die Sparkassen und das neue Geld

Die Finanzwelt in modernen Volkswirtschaften hat sich insbesondere nach der Jahrtausendwende grundlegend geändert. Globalisierung, technischer Fortschritt und vor allem die anhaltende Digitalisierung haben die (im wahrsten Sinne des Wortes) tradierten Vorstellungen von Zahlungsvorgängen abgelöst. Nicht nur die außenstehenden privaten Haushalte und Unternehmen sind einem beinahe permanenten Anpassungsdruck ausgesetzt, auch die institutionellen Akteure unterliegen anhaltendem Wandel. Der vorliegende Beitrag beleuchtet schlaglichtartig die veränderten Rahmenbedingungen am Beispiel der in Deutschland prominent agierenden Sparkassen.

Grundsätzliches

Beinahe regelmäßig erweist sich die Struktur des deutschen Geschäftsbankensektors selbst für fachkundige ausländische Betrachter als das berüchtigte »Buch mit sieben Siegeln«. Allein die nicht selten kontroversen Diskussionen im Zusammenhang mit der Europäischen Bankenunion sind beredte Beispiele für die vermeintliche Sonderstellung Deutschlands im Kreis der internationalen (Partner-)Staaten. Insbesondere die Institution »Sparkasse« stößt immer wieder auf Unverständnis und bedarf daher einer sorgfältigen Beschreibung ihrer nationalen Besonderheiten.

Dabei ist die zugrundeliegende Idee weder besonders spektakulär noch in der Sache einzigartig. Im Jahr 1788 wurde in Hamburg mit der sogenannten »Ersparungsclasse« ein damals neuartiges Kreditinstitut gegründet, das Sparbücher für einfache Arbeitnehmer, also die breite Masse der Bevölkerung, eingerichtet hat. Ähnliche Institutionen entstanden beinahe zeitgleich in anderen Ländern bzw. Regionen Europas, das Alleinstellungsmerkmal der deutschen Variante bildete sich 1801 mit der »Spar- und Leihcasse« in Göttingen heraus, denn diese Bank stand unter kommunaler Führung. In der Folge fand die (neue) Idee der öffentlichen Trägerschaft eines Finanzinstituts schnell weitere Verbreitung. Ein Vorläufer für die heute in den einzelnen Bundesländern gültigen Sparkassengesetze wurde 1838 in Preußen erlassen, der erste Deutsche Sparkassenverband gründete sich 1884 in Dortmund.

Die Tradition des 19. Jahrhunderts hat zwischenzeitlich zwei Weltkriege überlebt, insbesondere in den früheren westlichen Besatzungszonen nach 1945, der späteren Bundesrepublik Deutschland, bildeten die Sparkassen einen wichtigen Grundpfeiler des Wiederaufbaus. In dieser Zeit entwickelten sich zudem die »Philosophie« des Geschäftsmodells sowie die formal-juristische Gestaltung des unternehmerischen Rahmens. Sowohl das Prinzip der sogenanntten Gemeinwohlorientierung als auch die Organisationsform als Anstalt des öffentlichen Rechts sind gleichsam deutsche Spezialitäten. Insbesondere die letztgenannte Eigenschaft legt die Vermutung nahe, bei Sparkassen handele es sich um mehr oder weniger staatliche Einrichtungen mit Ausnahmerechten im regelmäßigen Geschäftsverkehr – ein nicht nur bei ausländischen Beobachtern häufig anzutreffendes Vorurteil.

Sparkassen unterliegen in Deutschland hingegen allen substanziellen Rechtsnormen des Wettbewerbs und der Geschäftsgestaltung ebenso wie ihre »nichtöffentlichen« in- und ausländischen Konkurrenten. Der wesentliche Unterschied zu Aktiengesellschaften, Genossenschaften oder GmbHs findet sich in ihrer Unternehmensphilosophie, präziser: der gesetzlich vorgeschriebenen Gemeinwohlorientierung.

Das ökonomische Ziel von Sparkassen ist nicht die Erzielung maximal möglicher Gewinne, sondern die aus den Anfangszeiten übernommene Idee der Bereitstellung eines umfangreichen Spektrums an Finanzdienstleistungen für alle privaten Haushalte und vornehmlich die kleinen und mittelgroßen Unternehmen.

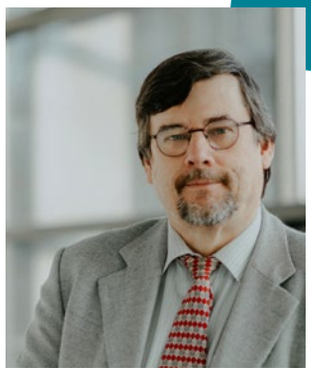


Foto: Otto von Guericke Universität Magdeburg

Prof. Dr. Horst Gischer
1957 in Brome geboren

seit 2012 Leiter des Lehrstuhls für Monetäre Ökonomie und öffentlich-rechtliche Finanzwirtschaft
seit 2007 Geschäftsführender Direktor des Forschungszentrums für Sparkassenentwicklung e.V.
2001 Visiting-Professor an der Macquarie University in Sydney
seit 1997 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
1994/95 Vertretungsprofessur für Volkswirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum im Wintersemester
1994 Habilitation
ab 1987 wissenschaftlicher Angestellter bzw. wissenschaftlicher Assistent an der Universität Dortmund
1987 Promotion zum Dr. rer. pol.
ab 1982 Tätigkeiten als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der RWTH Aachen und der Universität Dortmund
1982 Diplom-Volkswirt

Zudem gilt der Fokus dem unmittelbaren geografischen Umfeld des einzelnen Instituts (Regionalprinzip), sodass (sehr) große Sparkassen eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Gemeinsam mit den Kreditgenossenschaften, also vornehmlich Volks- und Raiffeisenbanken, agieren sie abseits der nationalen und internationalen Finanzzentren und stellen die Versorgung auch ländlicher Regionen sicher.

Bisweilen werden Sparkassen u. a. als antiquiert, altbacken oder langweilig wahrgenommen, tatsächlich sind sie jedoch leistungsfähige und erfolgreiche Wettbewerber in einem sich ständig ändernden technischen und räumlichen Umfeld.

Nicht zuletzt betreibt die Sparkassen-Finanzgruppe mit rund 23.000 Geldautomaten deutschlandweit knapp 40 Prozent des heimischen ATM-Segments, ist aber auch in zahlreichen anderen Teilmärkten sowohl vor Ort als auch virtuell Spitzenreiter unter den Anbietern.

Geld – ein Mysterium?

Die Einführung eines allgemein akzeptierten Tauschmittels, vulgo: Geld, kann als Quantensprung in der Entwicklung arbeitsteiliger Ökonomien angesehen werden. Der bis dahin übliche Naturaltausch, also Ware gegen Ware, war nicht nur umständlich, sondern in hohem Maße ineffektiv. Allein die notwendige Suche nach einem passenden Gegenpart der gewünschten Transaktion hat nicht nur Zeit in Anspruch genommen, sondern nicht selten erhebliche Wegekosten verursacht. Das folgende Beispiel soll diese abstrakten Zusammenhänge illustrieren.

Ein Schmied hat ein Messer gefertigt und möchte es gegen Brot eintauschen. Für eine erfolgreiche Transaktion wird mithin ein Bäcker benötigt, der aktuell über Brot verfügt und zudem ein Messer erstehen möchte. Grundsätzlich sollten diese Bedingungen kein unüberwindbares Hindernis darstellen, allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass in der historischen Epoche des Naturaltausches die Bevölkerungsdichte in sehr vielen Regionen sehr gering war, verderbliche Güter nur sehr kurz gelagert werden konnten und Transportmittel allenfalls eingeschränkt zur Verfügung standen. Überdies mussten sich die beiden Beteiligten, so sie denn zusammengefunden haben, auch noch auf ein Tauschverhältnis einigen: Wie viel Brot ist der Bäcker für ein Messer zu geben bereit, und ist der Schmied mit dieser Menge einverstanden?

Man erkennt schnell, dass die beschriebenen Rahmenbedingungen äußerst umständliche und mühselige Tauschverfahren erfordert haben, insbesondere die Ermittlung des jeweils individuellen Wertverhältnisses zwischen zwei Gütern sorgte beinahe regelmäßig für Konflikte und mitunter dauerhafte Auseinandersetzungen.



Die Einführung von fest terminierten und regional bekannten zentralen Märkten war eine wesentliche Erleichterung bei der Suche nach passenden Transaktionspartnern – eine systematische Lösung des Problems der Einigung auf ein beiderseits akzeptables Tauschverhältnis liefern auch derartige Märkte allerdings nicht. Man kann sich leicht verdeutlichen, dass bereits bei einer überschaubaren Zahl von verschiedenen Gütern die jeweiligen bilateralen Austauschverhältnisse schnell sehr unübersichtlich werden: Ein Warenkorb von zehn unterschiedlichen Komponenten erfordert 45 bilaterale Wertrelationen!

Nachteilig ist weiterhin die beschränkende Bedingung, dass die Abgabe eines eigenen Gutes zeitlich untrennbar mit dem Erwerb eines fremden Gutes verbunden ist. »Angebot« und »Nachfrage« finden stets simultan statt. Verderbliche Produkte wie Fleisch, Fisch oder Früchte konnten daher nur zu vorgegebenen Zeitpunkten veräußert werden, die jeweils erworbenen Tauschprodukte mussten hingegen häufig lagerfähig sein, um auch spätere Bedürfnisse decken zu können.

Universal einsetzbares Geld führt zur Lösung beinahe aller beschriebenen Probleme:

- Alle Tauschverhältnisse werden in einem einheitlichen Maßstab ermittelt (Geldeinheiten), das heißt, für zehn Güter sind auch nur zehn Preise notwendig.
- Angebot und Nachfrage können zeitlich voneinander getrennt werden, da keine gegenseitige Komplementarität der Bedürfnisse erforderlich ist, sondern »Ware« gegen »Geld« getauscht wird.
- Geeignet konzipiertes Geld kann grundsätzlich gelagert werden.

Im historischen Rückblick zeigt sich allerdings auch, dass sich das materielle Wesen des Geldes grundlegend gewandelt hat. Anfangs dienten vornehmlich allgemein als »wertvoll« angesehene Güter als Wertmaßstab, also etwa Edelmetalle (Silber, Gold) oder Schmuckstücke (Muscheln, Schnecken, Perlen). Später fanden offiziell geprägte (Metall-) Münzen mit der Wertgarantie des jeweiligen Landesherrn breite Verwendung, um im nächsten Schritt durch leichter und günstiger herstellbares Papiergeld (»Banknoten«) ersetzt zu werden. Bis in die frühe Neuzeit bestand für Banknoten häufig eine Umwandlungsoption in Edelmetall, zumeist Gold, das heißt, die jeweilige Papierwährung war vollumfänglich »gedeckt«. Heutzutage verfügt jedoch keine global relevante Währung mehr über eine (hoheitliche) Warendeckung, man spricht daher in diesem Zusammenhang von sogenanntem Fiatgeld, also einem Tauschmittel ohne inneren Wert.

Vor diesem Hintergrund gilt es, mit weit verbreiteten Vorurteilen in Bezug auf »das« Geld aufzuräumen:

> Geld wird nicht akzeptiert, weil es Wert hat, sondern es hat Wert, weil es akzeptiert wird!

Zeitgenössische Münzen und Banknoten haben (bis auf sehr wenige Ausnahmen) keinen relevanten materiellen Wert, solange sie als Tauschmittel akzeptiert werden, erfüllen sie gleichwohl ihre ökonomische Funktion als Vermittler zwischen Angebot und Nachfrage.

Sobald das Vertrauen (!) der Marktteilnehmer in dieses Geld verloren geht, mithin seine effektive Kaufkraft (!) mehr oder weniger deutlich sinkt, wird es nicht länger verwendet, sondern durch Alternativen ersetzt. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die »Zigaretten-Währung« unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die implizite Deckung des Geldes in einem Wirtschaftsraum stellt mithin das hier verfügbare Gesamtangebot an physischen Gütern und Dienstleistungen dar. Anhaltende Preissteigerungen in maßgeblichen Sektoren einer Ökonomie signalisieren realwirtschaftliche Knappheit und erzeugen einen Rückgang des (Kauf-) Wertes einer Einheit Geld – man spricht in diesem Zusammenhang von Inflation. Anhaltende oder sogar längere Zeit steigende Inflationsraten können ein Geldsystem zerstören und massive ökonomische Schäden verursachen.

Mit der konkreten Definition von Geld tun sich Wirtschaftswissenschaftler ungeachtet der vorangegangenen Ausführungen dennoch schwer. Regelmäßig greift man auf die Aussage »Money is what money does!« zurück, die dem einflussreichen britischen Nationalökonom John Maynard Keynes (1883–1946) zugeschrieben wird. Keynes ordnet einem für arbeitsteilige Volkswirtschaften geeignetem Geldgut drei notwendige Eigenschaften zu:

1. Tauschmittelfunktion
2. Wertaufbewahrung
3. Recheneinheit

Die Bedeutung des Geldes als Tauschmittel wurde bereits ausführlich skizziert, die – zumindest kurzfristige – Funktion der Wertaufbewahrung ermöglicht es den Akteuren, ökonomische Transaktionen zeitlich zu strecken bzw. zu organisieren und damit z. B. saisonabhängige Produkte zu erwerben, wenn diese in größerem Umfang und damit günstiger zur Verfügung stehen. Die beschriebene Gefahr der

Inflation ist mithin ein Zeichen für die verminderte Möglichkeit der zeitlichen Werterhaltung des jeweiligen Geldgutes. Die Rechenfunktion spiegelt sich in der einheitlichen »Preismessung« wider, sie kann indes in der Praxis durchaus, wenn auch selten, von den beiden übrigen Charakteristika getrennt werden. Ein Beispiel für diese Trennung stellt die Vorgehensweise bei der Gründung der Europäischen Währungsunion (EWU) dar. Bereits vor der faktischen Einführung des Euro als Zahlungsmittel wurden nicht nur in Deutschland die Preise für Waren und Dienstleistungen sowohl in »Deutscher Mark« als auch in der neuen Währung ausgewiesen. Auf institutionellen Kapitalmärkten, z. B. der Deutschen Börse in Frankfurt, waren die Kurse ebenfalls bereits vorzeitig (und ausschließlich) in »Euro« denominiert.

Letztendlich kann Geld beschrieben werden als ein (virtuelles) Gut, das im ökonomischen Tausch allgemein akzeptiert wird und (regelmäßig) metrisch skaliert, also in einheitlichen identischen Abständen geordnet, ist. Fraglos ist diese Charakterisierung ein wenig »sperrig«, sie illustriert aber auch, dass Bedeutung und Rolle von Geld in modernen Volkswirtschaften häufig oberflächlich wahrgenommen werden. Umso mehr, als wir bisher die wesentliche Unterscheidung zwischen Geld auf der einen und Währung auf der anderen Seite ausgeklammert haben. Letzteres benennt das gesetzliche Zahlungsmittel einer Ökonomie, das beinahe ausnahmslos auch das tatsächlich verwendete Tauschmedium darstellt, in der globalen Perspektive indes von deutlich eingeschränkterer Bedeutung ist.

Zeitgenössische Formen von Geld

Spätestens an dieser Stelle kommen die anfangs betrachten Sparkassen als exemplarische Vertreter eines modernen Finanzsystems wieder ins Spiel. Unsere Ausführungen zu Geldbegriff und -eigenschaften fokussieren implizit auf die Verwendung des Tauschmediums »in bar«. Zweifellos werden seit geraumer Zeit marktwirtschaftliche Umsätze weitestgehend bargeldlos abgewickelt, die moderne Gestalt von Geld hat sich also fundamental verändert. Die (weitgehend) reibungslose Durchführung von Zahlungsvorgängen bedarf allerdings einer ausgeklügelten juristischen und technischen Infrastruktur. Mit der forcierten internationalen Arbeitsteilung der vergangenen Jahrzehnte, der Globalisierung, hat »Geld« zudem viele seiner nationalen Besonderheiten eingebüßt. Letztendlich ist die konkrete Währung von nachrangiger Bedeutung, solange sich diese ohne prohibitive Transaktionskosten in andere Zahlungsmittel umwandeln lässt.

In nationalen Märkten haben Bank- und Kreditkarten das Bargeld breitflächig verdrängt. Ergänzt um sogenannte Zahlungsplattformen, die vollständig digital konzipiert sind, setzen sie primär die beidseitige Existenz einer Kontoverbindung von Käufer und Verkäufer voraus.

Sparkassen tragen in Deutschland mit dem größten Marktanteil sowohl bei privaten Haushalten als auch in der gewerblichen Wirtschaft zur Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr bei. Sie stellen damit den nahezu vollständigen Zugang zu den gängigen Finanzdienstleistungen bereit, was insbesondere in räumlich entlegenen Regionen von fundamentaler Bedeutung ist.

Die an Aktualität gewinnende Frage ist allerdings, ob die bereits erwähnte Gemeinwohlorientierung der Sparkassen tatsächlich alle technisch möglichen Transaktionen in der Angebotspalette goutiert?

> Gibt es womöglich »moralische« Grenzen bei der Bereitstellung ökonomisch realisierbarer Geschäftsideen? Konkret wird in diesem Zusammenhang über den Umgang öffentlich-rechtlicher Finanzinstitute mit sogenannten Kryptowährungen (die deutsche Bankenaufsicht spricht von »virtuellen Währungen«) und ihren Ablegern diskutiert.

Der damit verbundene Sachverhalt ist aber auch grundsätzlicher Natur.

Die bewusst gestaltete Sonderposition der (deutschen) Sparkassen wird nicht selten als Wettbewerbsvorteil angesehen: Der »Schutz« des Gewährträgers, also der Kommune, dem Landkreis oder dem Zweckverband, erleichtert den Zugang zum Kunden und verbessert die Ertragslage. Bei näherer Betrachtung lässt sich diese Sichtweise indes nicht aufrechterhalten, die impliziten Kontrahierungspflichten einer Sparkasse, z. B. die Einrichtung einer Kontoverbindung (auf Guthabenbasis) für jedermann, stellen vielmehr systematische Belastungen dar und die materielle Haftung des Gewährträgers besteht faktisch ebenfalls nicht. Eine Sparkasse steht mithin auf allen Geschäftsfeldern im durchaus intensiven Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten, sowohl im Präsenzmarkt als auch in der »virtuellen Welt« des Internets. Als sogenannte Universalbank hält sie zudem, im Gegensatz zu auf ausgewählten Märkten aktive Spezialisten, ein sehr breites Spektrum an Finanzdienstleistungen bereit.

Nicht zuletzt angesichts des seit Mitte der 2010er Jahre historisch niedrigen Zinsniveaus, ja sogar zum Teil negativer Anlagerenditen, suchen auch durchschnittliche private Haushalte zur individuellen Vermögensbildung nach lukrativen Investitionsalternativen zu den weitgehend ertragslosen (Spar-)Depositen im Bankensektor. Der deutsche Privatkunde ist im internationalen Vergleich ausgesprochen risikoavers, das heißt, gesucht werden Anlagen ohne oder zumindest mit sehr geringer Ver-

lustgefahr. Im Gegensatz etwa zu angelsächsischen Haushalten ist der Aktienanteil am Gesamtportfolio deutscher nichtgewerbsmäßiger Investoren ausgesprochen niedrig, bevorzugt wurden bis dato insbesondere festverzinsliche Schuldverschreibungen (vor allem öffentlicher Emittenten) mit längeren Laufzeiten und sicheren Rückflüssen.

Parallel mit der Digitalisierung nicht nur der globalen Finanzmärkte hat das Spektrum der Anlageformen deutlich zugenommen, die bereits angesprochenen Kryptowährungen (Bitcoin, Ethereum, Tether, Ripple u. a.) erfreuen sich einer speziellen Aufmerksamkeit. Die Vermutung liegt nahe, dass ihre (relative) Beliebtheit in der Namensgebung liegt: Nicht nur der Laie stellt die genannten Konstrukte den oben ausführlich beschriebenen »echten« Währungen gleich. Das ist jedoch ein möglicherweise fataler Irrtum, denn Kryptowährungen sind keine allgemein akzeptierten Zahlungsmittel, sondern primär hochspekulative (und fiktive) Anlageobjekte. Ihre (gelegentliche) Nutzung als Entgelt im ökonomischen Tausch steht dieser Charakterisierung nicht entgegen. Im Gegensatz zu Währungen im engeren Sinne unterliegen die tatsächlich geschaffenen Volumina keiner hoheitlichen Aufsicht durch Staat oder Zentralbank.

Der (mutmaßliche) Vorteil dieser virtuellen Vermögenswerte liegt nicht zuletzt in der sehr speziellen Technik ihrer Entstehung bzw. Übertragung. Das Blockchain-Verfahren ermöglicht (nicht nur) die »offene« Weitergabe von Anteilen einer Kryptowährung (Coins, Token) ohne die Einschaltung einer herkömmlichen Bank.

Bei Kryptowährungen besteht mithin keine Gefahr bei einer möglichen Insolvenz des Kreditinstituts, das dort deponierte Guthaben zu verlieren. Überdies kann die umlaufende Menge an Coins, im Gegensatz zum bereits betrachteten Fiatgeld, nicht beliebig (und häufig weitgehend frei von Produktionskosten) erhöht werden.

In der Vielfalt der international verfügbaren Finanz- oder Anlageinstrumente sind Kryptowährungen daher vielleicht am ehesten mit knappen (und damit wertvollen) Edelmetallen oder Edelsteinen vergleichbar, der wesentliche Unterschied besteht in der Körperlosigkeit der virtuellen (sic!) Währungen. Die Annahme, oder besser die Erwartung, einer temporären Wertsteigerung des jeweiligen Anlageobjekts befördert die Nachfrage, im Gegensatz zur verzinslichen Anlage in Schuldverschreibungen oder Bankdepositen entsteht ein faktischer Vermögenszuwachs allein durch eine positive Differenz zwischen Verkaufs- und Einstandspreis.

Die skizzierten Besonderheiten der virtuellen Währungen schließen freilich ihren Gebrauch als Tauschmedium nicht grundsätzlich aus. Im Gegenteil, die »quasi-



öffentliche« Durchführung einer digitalen Übertragung von Coins ohne einen Intermediär, sprich: Bank, kann einen Vorteil darstellen, da Zahler und Empfänger gleichwohl anonym bleiben. Regelmäßig wird daher unterstellt, Kryptowährungen dienen vornehmlich der Durchführung illegaler Transaktionen oder der Geldwäsche. In der Tat eignen sie sich nur sehr eingeschränkt für die Abwicklung gleichsam alltäglicher Geschäfte, da der technisch-formale Aufwand erheblich sein kann.

Um diese Nachteile tendenziell zu reduzieren, wären eine möglichst weite Verbreitung sowie ein möglichst reibungsloser Handel sowohl der virtuellen Währungen selbst als auch ihre Umwandlung in faktisch gebräuchliche Zahlungsmittel, also Währungen im engeren Sinne, erforderlich. Beide separat existierenden »Geld-Welten« benötigen also eine gemeinsame Schnittstelle: einen Wechselkurs! Die in der Öffentlichkeit verbreiteten Kurswerte der einzelnen Kryptowährungen sind letztendlich nichts anderes als zeitpunktbezogene Tauschwerte des »Grenzübergangs« von einem System in das andere. Die in der jüngeren Vergangenheit beobachtbare heftige Fluktuation der Kryptokurse spiegelt die Unsicherheiten und Risiken der »neuen Geldwelt« eindrucksvoll wider.

Schon diese Ausführungen deuten an, dass Kryptowährungen nicht zuletzt aufgrund ihrer Komplexität sehr häufig als »anrüchig« angesehen werden, also vornehmlich ächtungswürdige Spekulationsobjekte repräsentieren, die der sprichwörtliche Normalsterbliche meiden sollte. Folgerichtig dürften sich seriöse Finanzinstitute – wie die Sparkassen – weder an der Verbreitung aktiv beteiligen oder noch sogar vom Handel der Coins profitieren.

Aus ökonomischer Sicht ist die mutmaßliche Verdammung der virtuellen Währungen von der Angebotsliste öffentlich-rechtlicher Akteure gleichwohl nicht zwingend erforderlich, geboten ist jedoch eine sorgfältige und umfassende Aufklärung über die Besonderheiten des Investments. Diese Aufgabe können und sollen Sparkassen aber unbedingt übernehmen.

Es ist der ureigene Sinn einer verantwortungsvollen Anlageberatung, der weniger versierten (privaten) Kundschaft die potenziellen Risiken einzelner Finanzinstrumente zu verdeutlichen und die individuellen ökonomischen Verhältnisse bei etwaigen Empfehlungen sorgfältig zur berücksichtigen. Es wäre vielmehr kontraproduktiv, dieses Geschäftsfeld Dritten zu überlassen, deren Interessen möglicherweise weniger kundenbezogen ausgerichtet sind. Die Gemeinwohlorientierung stärkt die Kundenperspektive, trifft aber keinesfalls zwingend deren Entscheidung – eine Sparkasse übernimmt Verantwortung bei der Informationsbeschaffung, nicht aber bei deren individueller Bewertung. Nicht nur Gedanken sind frei, sondern auch private Anlageentscheidungen.

Differenziert wäre allerdings der aktive Eigenhandel einer Sparkasse in Kryptowährungen zu beurteilen. Sofern diese Transaktionen nicht zur Glattstellung »offener Positionen«, das heißt eingegangenen Verpflichtungen gegenüber der privaten Kundschaft, erforderlich sind, müssten sie als spekulatives Investment eingestuft werden. Um auch hier der sprachlichen Intuition die Spitze zu nehmen: Aus rein ökonomischer Perspektive ist »die« Spekulation kein systematisch schädlicher Vorgang, allerdings nur, solange sie keine unbeteiligten Dritten, z. B. die Klientel eines Kreditinstituts, benachteiligt. Massive Fehlspekulationen auf Devisenkurse haben bereits in den 1970er Jahren weltweit zu Schieflagen bis dato durchaus gut beleumundeter Finanzinstitutionen geführt, in Deutschland kam es zur ersten Schließung eines (privaten) Kreditinstituts (Bankhaus I.D. Herstatt KGaA) nach der Einführung der D-Mark. Hier hat die Bankenaufsicht schnell und wirksam Grenzen gezogen, die auch für Kryptotransaktionen Anwendung finden. Gegenwärtig bestünde daher keine ernsthafte Gefahr für die Kundschaft von Sparkassen, selbst wenn diese Institute im Rahmen ihrer regelmäßigen Geschäftstätigkeit unter Beachtung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben auch in virtuellen Märkten aktiv wären.



Uwe Rieken

Kryptowährungen: Spekulationsobjekt oder Anlageklasse der Zukunft

Die Digitalisierung stellt auch die Banken- und Finanzwelt vor enorme Herausforderungen. Theoretisch ist es heute möglich, Geldgeschäfte via Smartphones und Internet komplett ohne Banken zu tätigen. Man muss sich nur vorstellen, dass eine Handelsplattform wie Amazon Kryptowährungen akzeptieren würde. Kryptowährungen können aber nicht nur den Finanzsektor, sondern auch die Währungssysteme von Staaten bedrohen. Folglich haben bereits mehrere Zentralbanken angekündigt, ihr eigenes digitales Geld als Antwort auf die immer neuen Kryptowährungen zu entwickeln. Als Zentralbank der Zentralbanken hat die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) dazu in einer Umfrage kürzlich erhoben, dass 86 Prozent der 60 befragten Notenbanken darüber nachdenken, eigene digitale Zentralbankwährungen einzuführen. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat Mitte 2021 entsprechend angekündigt, ein Evaluierungsprojekt zum digitalen Euro zu starten, wobei EZB-Präsidentin Christine Lagarde eine Einführung in den nächsten fünf Jahren erwartet. Dies könnte ähnlich weitreichend wie die Euro-Einführung, da die gesamte Bankeninfrastruktur betroffen sein wird.

Während China und Schweden bereits in entsprechenden Pilotphasen sind, hat El Salvador mangels eigener Ressourcen den Bitcoin neben dem US-Dollar offiziell als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt. Viele Finanzmarktakteure, wie zum Beispiel der Internationale Währungsfonds, sehen diesen Schritt äußerst skeptisch und warnen auch Investoren vor zu viel Sorglosigkeit bei Investments in Kryptowährungen.

Interessanterweise gehen die Meinungen erfahrener Investoren zu Kryptowährungen weit auseinander. Die große Aufmerksamkeit sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anlageklasse noch in ihren Kinderschuhen steckt. Entsprechend sind Kryptowährungen in professionellen Portfolios eher selten anzutreffen. Mit diesem Beitrag sollen daher nach einer kurzen Einleitung zur Funktionsweise von Kryptowährungen Schlüsse für den Kapitalmarkt und für Investoren gezogen werden.

Bitcoin als Reaktion auf Sicherheitsbedenken und Vertrauensverlust in die Finanzwirtschaft

Heute gibt es rund 12.000 Kryptowährungen. Am Beispiel der ersten Kryptowährung, dem Bitcoin, soll die Funktionsweise beispielhaft kurz umrissen werden.

Das Bitcoin-Zahlungssystem wurde gemäß dem unter Pseudonym auftretenden »Bitcoin-Erfinder« Satoshi Nakamoto 2007 im Zuge der Finanzkrise entwickelt. Das Netzwerk basiert auf einer von den Teilnehmern gemeinsam verwalteten dezentralen Datenbank, der Blockchain, in der alle Transaktionen erfasst sind. Mithilfe kryptografischer Methoden wird sichergestellt, dass Transaktionen nur vom Eigentümer vorgenommen und Bitcoins nur einfach ausgegeben werden. Anders als bei der Geldschöpfung durch Zentralbanken werden neue Bitcoin-Einheiten durch das computerbasierte Lösen von Aufgaben, das sogenannte Schürfen beziehungsweise Mining, geschaffen. Das Maximum ist dabei auf 21 Millionen Bitcoins beschränkt.

Als Katalysatoren für die Bitcoin-Entwicklung gelten das infolge der Finanzkrise angeschlagene Vertrauen in das Bankensystem, Sicherheitsbedenken und die wachsende Kritik an der zuletzt durch die Corona-Krise ausgeweiteten exzessiven Geldschöpfung durch Zentralbanken. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, dass allein die Notenbankbilanzen der USA, Europas und Japans seit 2007 um 570 Prozent gestiegen sind. (siehe Abbildung 1)

Neben dem Ziel eines vom heutigen Finanzsystem unabhängigen Geldsystems ist die Verschlüsselung ein zweites Merkmal des Bitcoins. Durch die Eigenschaften der Blockchain-Technologie ist es gelungen, Transaktionen in elektronischer Form dezentral und sicher zu gestalten. Transaktionssicherheit ist ein wesentliches Element von Finanz- und Handelsgeschäften. Im Kern geht es immer um die Frage, wie ein Geschäft so sicher abgewickelt wird, dass der Verkäufer das Vertrauen hat, sein Geld zu bekommen, und der Kunde sicher sein kann, die versprochene Ware oder Dienstleistung zu erhalten.



Foto: Faros

Uwe Rieken
1967 geboren

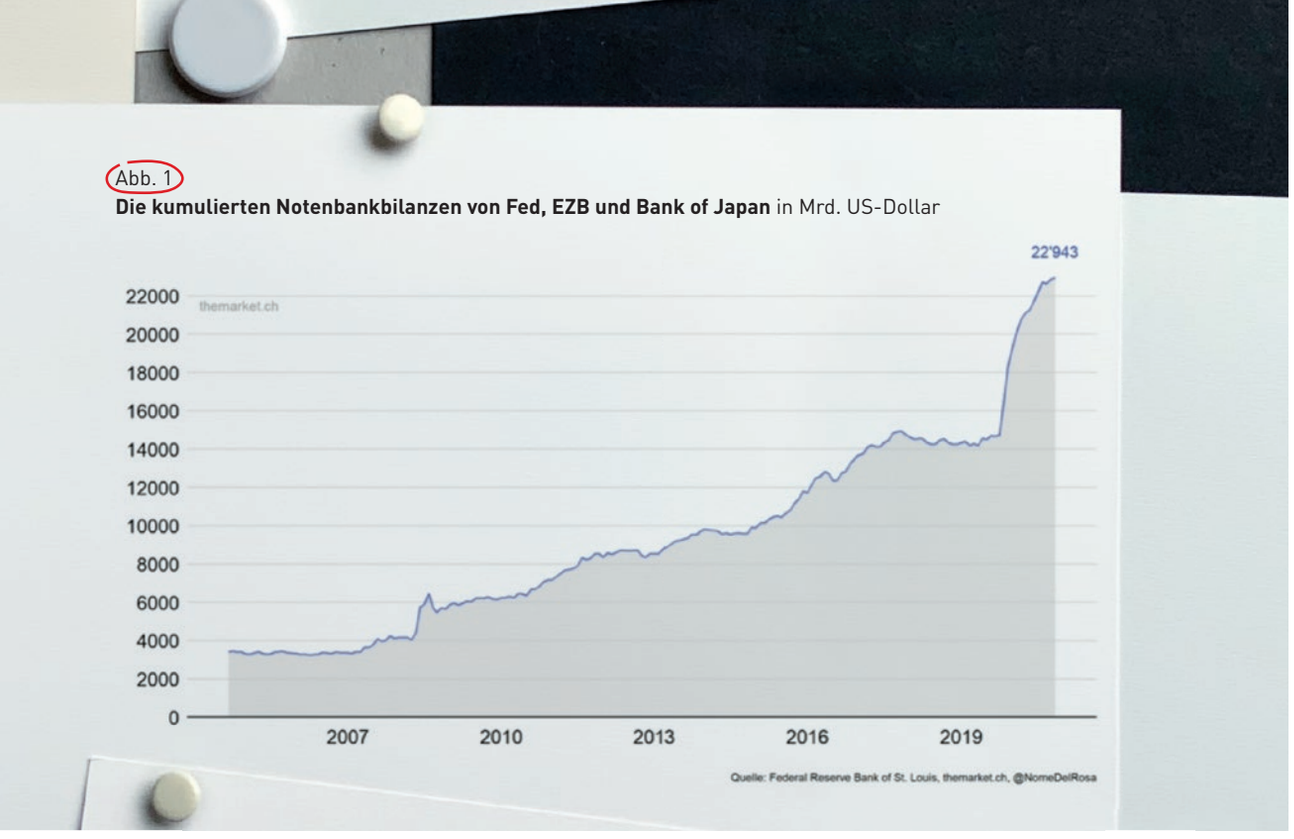
2003 Gründer und Geschäftsführer FAROS Consulting
1999–2002 Berufsstationen im Investmentgeschäft bei FLEMING Asset Management und FERI
Ausbildung als Groß- und Außenhandelskaufmann bei der Allianz Versicherung

FAROS Consulting ist eines der ersten honorarbasierten Investment-Consulting-Unternehmen Deutschlands für institutionelle Investoren.

Mit der Schwestergesellschaft FAROS Fiduciary Management AG war das Unternehmen auch eine der ersten Gesellschaften in Deutschland, die das Konzept eines ausgelagerten Finanzvorstands (»delegated CIO«) mit Sachverständigenfunktion angeboten hat.

Abb. 1

Die kumulierten Notenbankbilanzen von Fed, EZB und Bank of Japan in Mrd. US-Dollar



Die sogenannte Distributed-Ledger-Technologie (DLT) ist ein System dezentral geführter Kontobücher oder Transaktionsdatenbanken. Der Grundgedanke besteht darin, dabei auf zentrale Intermediäre wie Börsenmakler und Banken zu verzichten. Im Einzelnen werden dabei Transaktionen von allen im Bitcoin-Netzwerk arbeitenden Rechnern überprüft, ob diese im Widerspruch zur bisherigen Transaktionshistorie stehen. Diese Technik ist erst durch den Einsatz vernetzter Computer praktikabel geworden. Die politische Brisanz dieser Dezentralisierung liegt im Gegensatz zum Prinzip der Zentralbanken schon sprachlich auf der Hand, und die Technikgemeinde der Anhänger sieht hier gar die Möglichkeit einer Demokratisierung des Kapitalmarkts.

Inwieweit sich Kryptowährungen als ernstzunehmende Anlageklasse etablieren, hängt von vielen Aspekten ab – darunter der Frage, ob sich neue Technologien mit einer besseren CO2-Bilanz durchsetzen können. Für professionelle Investoren sind aber auch die hohen Kursschwankungen, Probleme bei der finanzmathematischen Analyse sowie das Damoklesschwert der Regulatorik entscheidende Kriterien.

Senkung des noch desaströsen CO2-Fußabdrucks

Der immense Stromverbrauch, der für das Schürfen der Bitcoins benötigt wird, hat angesichts der globalen Klimadebatte viele Kritiker auf den Plan gerufen. Dies gilt auch für Investoren, für die ein niedriger CO2-Fußabdruck ihrer Portfolios immer wichtiger wird. Schätzungen des Bitcoin Electricity Consumption Index der Universität Cambridge kommen auf einen Verbrauch von 120 Terawattstunden. Damit liegt der Stromverbrauch des Bitcoins in der weltweiten Länderstatistik gegenwärtig an 32. Stelle, noch vor Ländern wie den Niederlanden, Österreich oder der Schweiz. Inzwischen haben sich deshalb einige Protagonisten vom Bitcoin abgewendet. Dazu zählt beispielsweise Elon Musk, der wegen dieser hohen Umweltbelastung davon abgerückt ist, den Bitcoin zur Zahlung für Teslas zuzulassen. In der Folge hat der Bitcoin-Kurs innerhalb weniger Tage fast einen Drittel seines Werts verloren. (siehe Abbildung 2)

Da in der jüngeren Vergangenheit über zwei Drittel der Bitcoins in China erzeugt wurden, kam der größte Anteil des dafür benötigten Stroms aus Kohlekraftwerken. Um die eigene Öko-Bilanz nicht noch stärker zu belasten, hat die Volksrepublik daher die Mining-Farmen verboten. Allerdings wurde das Problem durch das Verbot nur verlagert, da die Mining-Farmen nach Kasachstan ausgewichen sind. Aber auch hier stammt der Strom zu 87 Prozent aus fossilen Energieträgern.

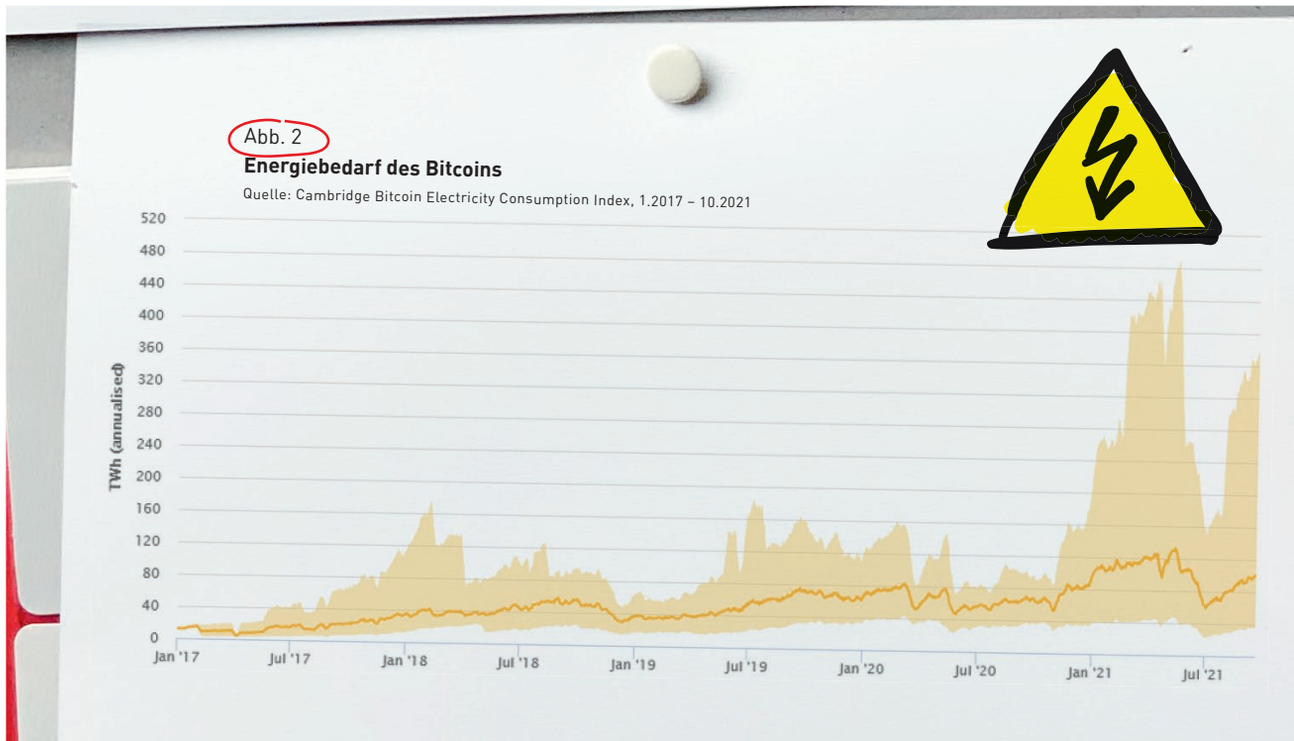
Ethereum als weniger stromhungrige Alternative

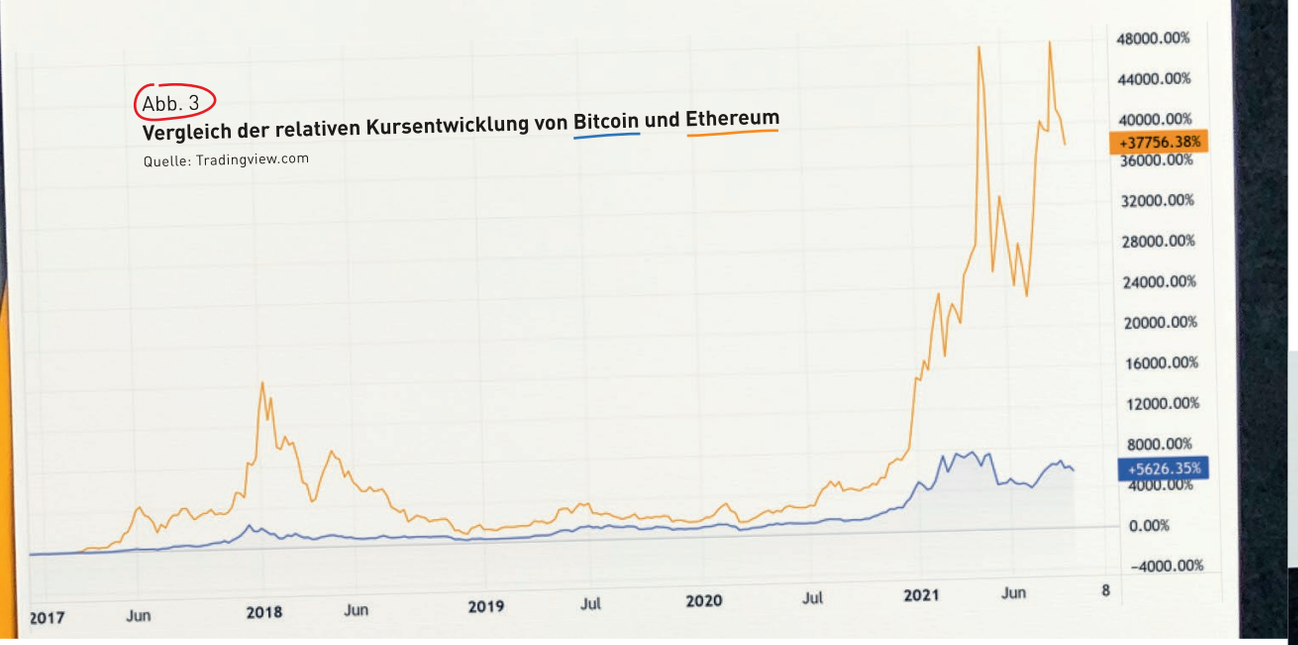
Hoffnung schöpft die Krypto-Community aus der vermehrten Nutzung erneuerbarer Energien und aus anderen Verfahren, die zum Beispiel bei Ethereum oder Cardano angewendet werden. Statt des mit hohem Energieverbrauch verbundenen Konsensverfahrens »Proof of Work« wird dort seit Ende 2020 mit der »Proof of Stake«-Methodik gearbeitet. Konkret geht die Ethereum Foundation, eine gemeinnützige Organisation zur Förderung der Weiterentwicklung der Ethereum-Plattform, davon aus, dass die benötigte Energie zum Bestätigen der Blöcke von Ethereum 2.0 um mindestens 99,95 Prozent fallen wird. Daher erwarten Experten, dass das

Abb. 2

Energiebedarf des Bitcoins

Quelle: Cambridge Bitcoin Electricity Consumption Index, 1.2017 – 10.2021

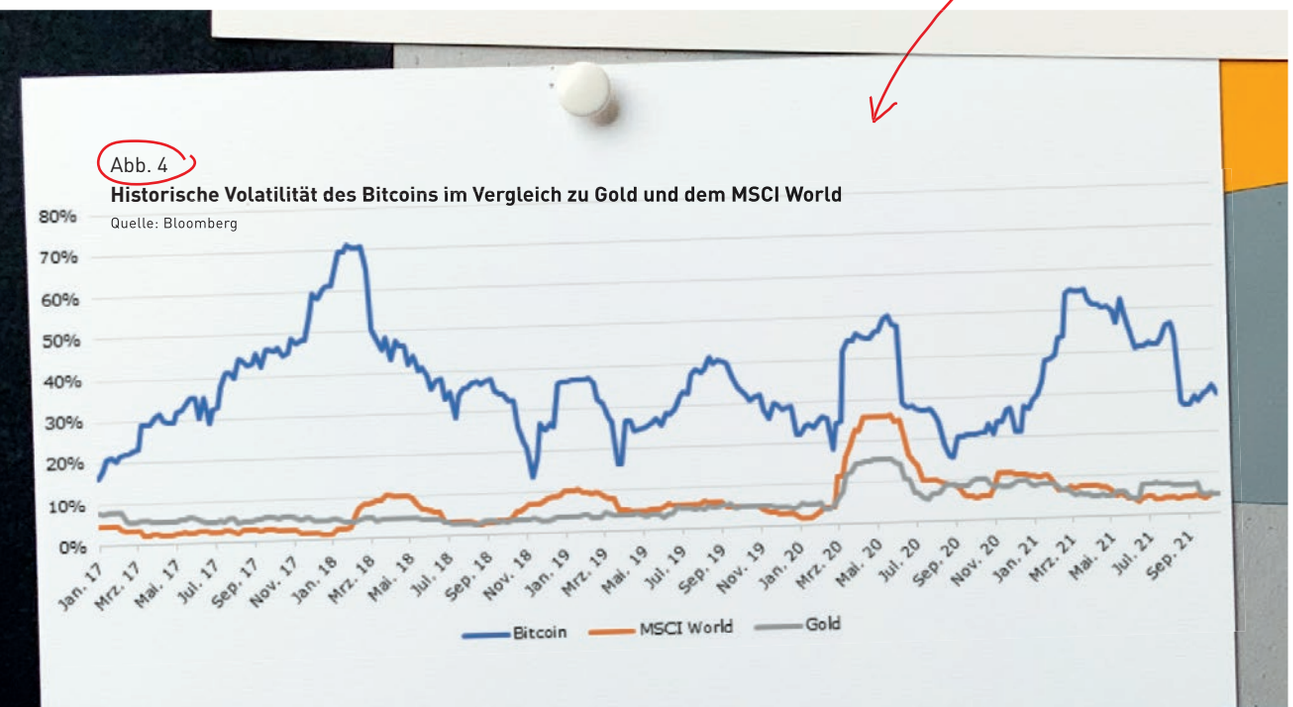




energieeffizientere Ethereum den Bitcoin in der Bedeutung bald ablösen sollte – bis künftig saubere Energien zu günstigen Preisen genutzt werden können und die Karten neu gemischt werden. Ethereum ist mit rund 600 Milliarden US-Dollar Marktkapitalisierung die Nummer zwei nach dem Bitcoin und hatte in jüngster Zeit eine deutlich bessere Kursentwickelung. (siehe Abbildung 3)

Extrem hohe Kursschwankungen

Aus Sicht eines Investors ist aber die extrem hohe Volatilität (Schwankungsbreite und damit Risikomaß) der Hauptgrund, warum der Bitcoin noch nicht den Weg in die institutionellen Portfolios gefunden hat. Und auch wenn der Vergleich zu Gold einer gewissen Logik folgt, ist das Risiko überproportional höher. (siehe Abbildung 4)

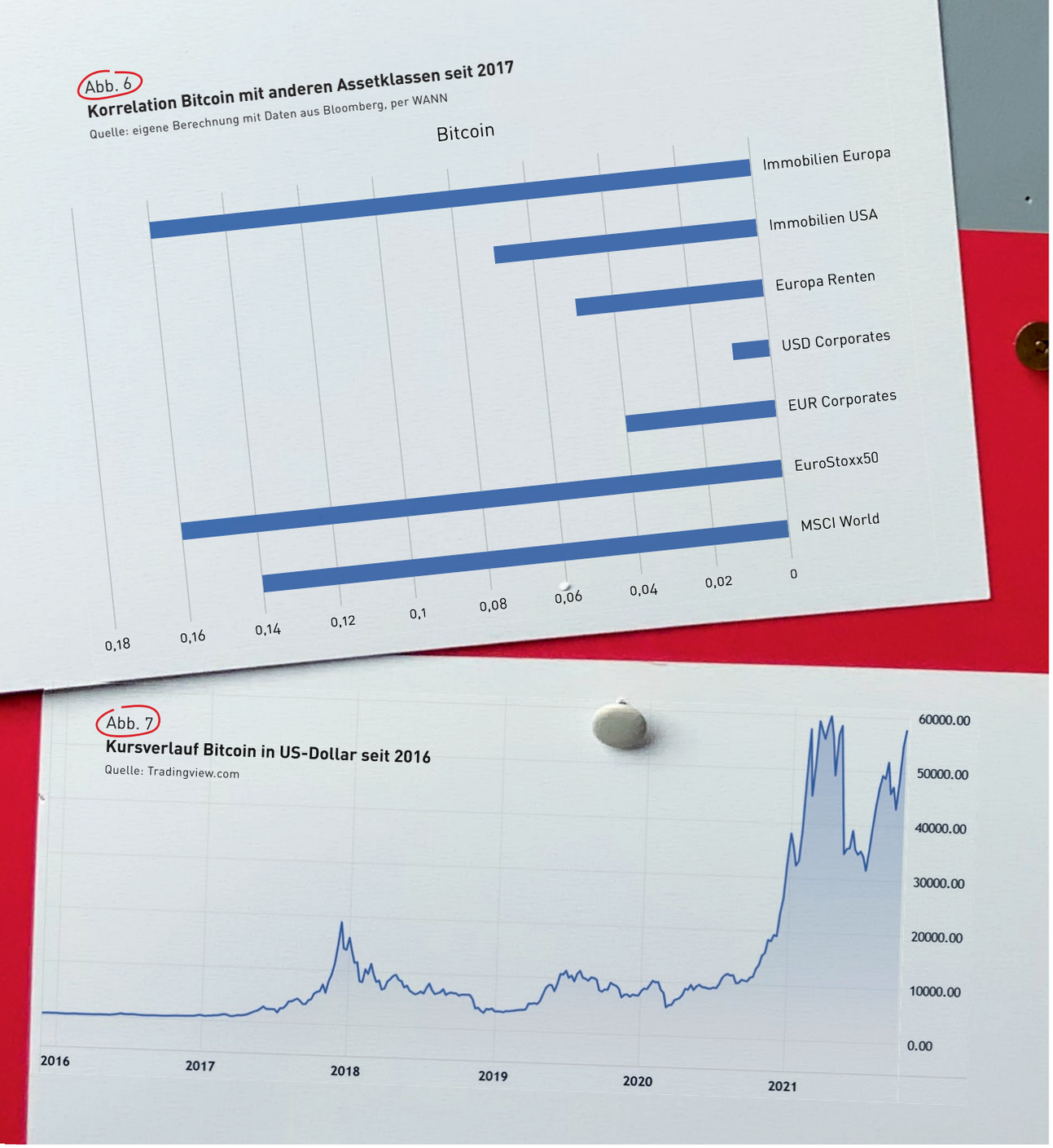


Dennoch reißt der Zustrom an Investments nicht ab, und auch das hohe Risiko verhindert nicht den großen Zuspruch, wie an der gestiegenen Marktkapitalisierung abzulesen ist. Damit wird deutlich, dass Kryptowährungen kein vorübergehendes Phänomen sind, sondern mittlerweile eine bedeutende ökonomische Größenordnung erreicht haben. (siehe Abbildung 5)



Bewertung von Kryptowährungen folgt keiner ökonomischen Logik

Als Anlageinstrument sind Kryptowährungen derzeit noch ein Mysterium. Die Marktpreisbildung ist nicht klar, und die erratischen Kursverläufe sind für Analysten und Investoren ein Gräuel. Auch die Tatsache, dass Kryptowährungen keinen intrinsischen Wert haben, erschwert die Bewertung. Am ehesten vergleichbar sind Kryptowährungen mit Gold, wobei Gold als Rohstoff in der Industrie genutzt werden kann und einen entsprechenden Wert hat. Gold hat über Jahrhunderte hinweg den Charakter eines Wertaufbewahrungsmittels bewiesen. Jedoch entspringen auch hier die Kursverläufe keiner ökonomischen Logik. Eindeutig sind hingegen die Korrelationen zu anderen Anlageklassen. Korrelationen geben an, ob sich Marktbewegungen im gleichen oder ungleichen Verhältnis bewegen. Daher sind Korrelationen der wichtigste Faktor bei der Zusammensetzung eines ausgewogenen Portfolios. Für wichtige Anlageklassen sind die Korrelationen sehr gering oder sogar negativ, was sie als Portfoliobeimischung attraktiv macht. (siehe Abbildung 6)



Bemerkenswert ist zudem, dass die Korrelationen der Kryptowährungen untereinander sehr unterschiedlich sind. So sinkt beispielsweise die Korrelation von Bitcoin und Ether zunehmend. Prof. Dr. Philipp Sandner, Gründer des bisher einzigen Lehrstuhls zu Kryptowährungen in Deutschland, schätzt, dass der Korrelationskoeffizient zwischen den beiden größten Kryptowährungen durch Veränderungen in der Technologie in den nächsten zwei Jahren von derzeit 0,8 auf 0,6 sinken wird.

Risiko Regulatorik

Für Anleger ist der gesetzliche Rahmen ein wesentlicher Faktor. Greift der Regulator stark ein, kann sich die Verbreitung einer Anlageklasse abschwächen. Ein Beispiel hierfür ist, dass China jüngst alle Aktivitäten mit Digitalwährungen untersagt hat und stattdessen seine eigene staatliche Digitalwährung zum zukünftigen Zahlungsmittel machen möchte. Auch wenn die kritische Haltung Chinas seit Längerem bekannt ist, hat das weitreichende Verbot viele Investoren am Kryptomarkt zunächst unerwartet getroffen und zu einem Kursrückgang von rund 20 Prozent geführt. Interessant ist jedoch, dass dieser Rückgang bereits im Oktober 2021 vollständig wieder aufgeholt wurde. (siehe Abbildung 7) Das Verbot hat offenbar zu Ausweichreaktionen geführt, die am Finanzmarkt sichtbar werden. Gerade autoritär oder totalitär regierte Länder können durch Verbote die Nutzung von Kryptowährungen einschränken. Dass es zu einem kompletten Aus kommt, ist jedoch unwahrscheinlich.

Fazit: Kryptowährungen sind hier, um zu bleiben

Die im Zuge der Entwicklung neuer Verschlüsselungstechnologien entstandenen Kryptowährungen werden sich fortentwickeln und Bestand haben.

Neben den unbestrittenen Vorteilen haben diese jedoch auch Nachteile, darunter der hohe Energieverbrauch – wobei hier an neuen ressourcenschonenderen Technologien gearbeitet wird. Kryptowährungen haben zudem das Potenzial, das globale Währungssystem auszuhebeln. Einige Staaten und Zentralbanken werden daher früher oder später regulatorische Maßnahmen ergreifen. Auch wenn sich dadurch die »Spielregeln« verändern, wird die Technologie, solange Computer vernetzt sind und Strom haben, weiter bestehen.

Sowohl für Privatanleger als auch für institutionelle Investoren sind die mit Kryptowährungen verbundenen Risiken eines Investments allerdings durchaus real. Dazu zählt nicht nur die hohe Schwankungsbreite der Kurse, sondern beispielsweise auch Gefahren bei der korrekten Handhabung. Entsprechend führt die Anlageklasse Kryptowährungen heute in institutionellen Portfolios bisher nur ein Exotendasein. Angesichts der erst 14-jährigen Historie verwundert dies jedoch nicht. Vor allem, wenn man berücksichtigt, dass der Übergang vom traditionellen Münztausch bis zum flächendeckenden Einzug des Papiergelds Jahrhunderte gedauert hat.

Ob der Bitcoin oder andere Kryptowährungen für Kapitalanleger aktuell geeignet sind, bleibt davon unberührt. Durch die schnelle technische Entwicklung ist auch nicht sicher ob der Bitcoin als »Leitwährung« innerhalb der Kryptoszene bestehen bleibt oder andere Währungen wie der Ethereum weiter an Bedeutung gewinnen. Insofern gilt auch bei Kryptowährungen der Investment-Grundsatz: »Lege nicht alle Eier in einen Korb«.






327.26
300.00
280.00
260.00
240.00
220.00
200.00
17
Sept
16
%
log
automatique
Testeur de Stratégie

BLICKE ÜBER DEUTSCHE TELLER-RÄNDER

Jammern auf hohem Niveau.

Doppelseite mit Zitaten der drei Autoren einfügen?

Michel im Urlaub an der Bar:
Hast Du gehört, bei uns gibt es zu wenig Wachstum! Alles geht den Bach runter. Schlimm.

Einheimischer Tischnachbar:
Bei uns nicht. Da wächst gar nichts. Aber sei doch froh: Wenig wachsen ist immer noch stabiler als Schrumpfen?!

Naja, aber dann leidet auch das Gemeinwesen – denk mal an die Infrastruktur, da fehlen Investitionen, wenn nicht genug Wachstum da ist.

Infrastruktur?

Straßen, Versorgung, na der Rahmen für unser ganzes Leben.

Straßen? Na das ist ja wieder mal typisch, dass Du das als Lebensrahmen brauchst.

Klischee! Dann nimm was anderes – Wärme, Energie, Wasserversorgung...

Mann, Du raffst es wirklich nicht, oder? Bei uns gibt es kaum was, von dem Du da sprichst. Luxusprobleme!

Echte Probleme! Das was es gibt, soll doch erhalten bleiben. Oder besser werden.

Wenn man es sich leisten kann...

Eure Sorgen möchten wir haben ...

Thomas Wieser

Alte Fiskalpolitik – alte Regeln?

Die Fiskalpolitik wird oft als die in Zahlen gegossene Regierungspolitik bezeichnet: Staatliche Ausgaben und Einnahmen stellen die Konkretisierung wirtschaftspolitischer, ja gesellschaftspolitischer Programmatik dar. Und in der Tat ist die Budgetpolitik das Kernstück der verfassungsrechtlich zugewiesenen wirtschaftspolitischen Kompetenz nationaler Parlamente. Doch wie autonom sind die entsprechenden politischen Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten? Wie werden sie durch ökonomische Prozesse im Ausland beeinflusst? Und wie wirken sich internationale Regeln und Vorgaben auf sie aus?

Um diese Fragen zu beantworten, sollen in diesem Beitrag die Wechselwirkungen zwischen nationaler Fiskalpolitik und den EU-Regeln und -Politiken dargestellt werden. Ein Blick zurück, in das Entstehen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), soll den Blick für die Zukunft schärfen.

Warum Regeln?

Die Tatsache, dass nationale Fiskalpolitik eine erhebliche Zahl wirtschaftlicher Parameter direkt beeinflusst, ist Allgemeingut. Wie massiv die internationalen Auswirkungen sein können, sieht man etwa am Beispiel der amerikanischen Budgetpolitik der 80er Jahre. Als Folge der unter Ronald Reagan stark gestiegenen Defizite des US-Bundeshaushaltes und der Hochzinspolitik der Fed unter Paul Volcker kam es zu einem starken Kursanstieg des US-Dollar zwischen 1980 und 1985 gegenüber der D-Mark um etwa 50 Prozent. Stetig steigende Handelsbilanzdefizite stärkten protektionistische Interventionen. Letztlich führte das sogenannte Plaza-Abkommen der fünf größten Industriestaaten zu konzertierten Eingriffen auf den Devisenmärkten und zu einer Abwertung des US-Dollar. Dabei muss man bedenken, dass die damaligen wirtschaftlichen Verflechtungen und auch die Verflechtungen der internationalen Kapitalmärkte im Vergleich zu heute durchaus bescheiden waren.

In der EU reflektieren die Europäischen Verträge die Tatsache, dass die stetig enger werdende wirtschaftliche Verflochtenheit der Mitgliedstaaten auch steigende gegenseitige Abhängigkeiten im Bereich der nationalen Wirtschaftspolitik mit sich bringt. So wird festgehalten (Artikel 3 EU-V), dass die Union »auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität [und] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin« wirkt. Die Mitgliedstaaten werden angehalten, ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit des gemeinsamen Interesses zu betrachten und diese eng aufeinander abzustimmen. Unter anderem wird ein Verfahren bestimmt (Artikel 126), dass im Falle übermäßiger (budgetärer) Defizite zur Anwendung zu kommen hat. Die Artikel 136 bis 138 enthalten spezifische Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und sehen für diese eine verstärkte Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin und ihrer Wirtschaftspolitiken vor.

Entstehungsgeschichte

Das fiskalische Regelwerk der EU ist durch den Vertrag von Maastricht, also durch den Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion, begründet. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass mit zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung der Mitgliedstaaten die grenzüberschreitenden Auswirkungen nationaler Politiken zunehmen, so auch (oder gerade) im Bereich der Fiskalpolitik. Das Regelwerk des Vertrags sah vor, dass der öffentliche Schuldenstand unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen bzw. hinreichend rückläufig sein solle. Die Defizite der öffentlichen Haushalte sollten unter drei Prozent gehalten werden.



Foto: Kurier/Gilbert Novy

Thomas Wieser
1954 in Bethesda, Maryland geboren

2012–2018 Vorsitzender der Eurogroup Working Group
1999–2012 Sektionschef für Wirtschaftspolitik und Finanzmärkte sowie internationale Wirtschaftspolitik im Finanzministerium
seit 1989 Tätigkeit im Bundesministerium für Finanzen
1985–1989 Tätigkeit bei der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in Genf
1982–1984 Internationale Bank für Außenhandel
1981/82 Institut für Höhere Studien in Wien
1980/81 Stipendium des Fulbright-Programms an der University of Colorado Boulder
1979 Magister in Wirtschaftswissenschaften, Innsbruck

Eurogroup Working Group (EWG) ist ein Beratungsgremium der Eurogruppe der Europäischen Union

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hat 1997 mit Beginn der Währungsunion diese Regeln und die dazugehörigen Durchsetzungsmechanismen präzisiert. Die ersten Vorschläge für ein zusätzliches Abkommen, das Verfahrensschritte des Maastrichter Vertrages von 1992 detaillierter festlegen sollte, kamen aus dem (damaligen Bonner) Finanzministerium unter Theo Waigel, seinem Staatssekretär Jürgen Stark und dem Abteilungsleiter Klaus Regling. Die politischen Verhandlungen wurden weitgehend im Rahmen des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 finalisiert.

Hintergrund dieser Regeln war, dass innerhalb einer Währungsunion ohne präzise Mechanismen zur Wahrung der Budgetdisziplin aller teilnehmenden Mitgliedstaaten das Risiko einer Vergemeinschaftung von Schulden zunehmen könne, auch durch den Teufelskreis zwischen Staatsschulden- und Bankenkrisen.

Dadurch wäre, so damals eine Reihe von Kommentatoren, auch die Unabhängigkeit der EZB gefährdet.

Wie effektiv waren die Regeln, wie intelligent?

Der SWP wurde unter anderem als notwendiges zusätzliches Instrument gesehen, da die Verpflichtungen des Maastrichter Vertrags, die staatlichen Defizite unter drei Prozent zu halten, als wirtschaftspolitisch riskant betrachtet wurden – wohlgemerkt nicht von allen Mitgliedstaaten im gleichen Ausmaß. Die Befürchtung war, dass einige Mitgliedstaaten auch in konjunkturell dynamischen Zeiten ihre Defizite nur knapp unter dieser Marke halten würden, um im folgenden Abschwung signifikant darüber hinauszugeraten. Deshalb wurde vereinbart, dass das tatsächliche Ziel der nationalen Fiskalpolitiken ein weitgehend ausgeglichener Staatshaushalt sein solle. Zu diesem Zeitpunkt waren alle Vorgaben des SWP in nominellen Werten angegeben, also ohne Berücksichtigung konjunktureller bzw. realer ökonomischer Entwicklungen. Dies hatte einerseits den Vorteil, dass die jeweiligen Werte des Staatshaushaltes, aber vor allem der ökonomischen Entwicklungen, rasch und vergleichbar verfügbar waren. Andererseits nahm der Pakt keinerlei Rücksicht auf die Tatsache, ob ein Fiskalziel wegen eines Konjunktureinbruches verfehlt wurde oder wegen mangelnder Kontrolle über Staatsausgaben.

Eine gewisse Zeit lang erwies sich der SWP als durchaus effizientes Instrument zur Eindämmung nationaler Defizite, wohl auch weil die Wirksamkeit der möglichen Sanktionen noch relativ glaubwürdig im Raume stand. Die ersten Zweifel am SWP kamen mit der zeitgleichen Weigerung Deutschlands und Frankreichs im Jahr 2003 auf, sich an die Regeln des Paktes für ihre Budgets zu halten. Der Europäischen



Kommission wurde zwar nach einer entsprechenden Klage vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) recht gegeben, aber die Glaubwürdigkeit des Paktes war beschädigt.

Seitdem wird der SWP mehr oder weniger kontinuierlich reformiert und erweitert, und umfasst heutzutage ein Kompendium von etwa 200 Seiten. Die wesentlichsten Reformen zielten darauf ab, dass der SWP die jeweiligen konjunkturellen Entwicklungen stärker berücksichtigen müsse. Dies änderte die Charakteristika des SWP von »einfach aber dumm« auf »intelligent aber komplex« ab, um ein Bonmot des ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Romano Prodi zu paraphrasieren.

Es führte dazu, dass die fiskalpolitische Disziplin der Währungsunion auf dem Papier ökonomisch vernünftiger aufgestellt war, aber in der Realität Daten benötigte, die bestenfalls zwei bis drei Jahre im Nachhinein in verlässlicher Qualität verfügbar waren.

Seit 2003 sind, meist aus gegebenem Anlass, zahlreiche Sonderregeln und Ausnahmen hinzugekommen, die eine verlässliche, vernünftige und vor allem prognostizierbare Anwendung des Paktes de facto unmöglich gemacht haben. Dies ist nicht nur ökonomisch unerquicklich, aber vor allem auch für die Politik mit erheblichen internen und externen Glaubwürdigkeitsrisiken verbunden. Um den Mitgliedstaaten ein massives budgetäres Gegensteuern zu ermöglichen, sind seit Beginn der Pandemie, also mit 2020, die fiskalpolitischen Regeln der EU vorerst außer Kraft gesetzt. Wie, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form sie wieder in Kraft gesetzt werden, ist derzeit Gegenstand intensiver Diskussionen.

Niedrige Zinsen, höhere Defizite?

Bereits vor dem Ausbruch der Pandemie hatte es weltweit heftige Diskussionen um den »richtigen« Kurs der Fiskalpolitik gegeben. Auf der einen Seite standen und stehen jene, die angesichts weltweit niedriger Zinsen eine deutliche Ausweitung staatlicher Ausgaben propagieren. Da Staaten teilweise sogar Negativzinsen zahlen, also Geld gezahlt bekommen, um sich zu verschulden, sollen zusätzliche Ausgaben die Konjunktur ankurbeln bzw. lange vernachlässigte öffentliche Investitionen tätigen – vorrangig werden hierbei vor allem die USA und Deutschland genannt. Diese Argumentation stützt sich insbesondere auf die Annahme, dass das Zinsniveau noch lange außerordentlich niedrig bleiben würde. Demgegenüber argumentieren viele andere Ökonomen, dass eine höhere Schuldenbelastung im Falle einer Umkehr des Zinsniveaus destabilisierend sein würde. Da dies mittelfristig durchaus wahrscheinlich sei, sollte man die derzeitig meist hohen staatlichen Defizite zurückfahren und den Schuldenstand abzusenken beginnen. Ein weiterer Argumentationsstrang stellt auf die Reaktionsfähigkeit der staatlichen Haushalte im Falle weiterer Krisen ab, respektive schlicht auf den nächsten Konjunkturabschwung. Es ist offensichtlich, dass es Staaten wie Deutschland oder Österreich rascher und umfangreicher gelang, am Anfang der Pandemie die Mittel für das konjunkturelle Gegensteuern und die Sicherungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt bzw. die Wirtschaft zu mobilisieren. Staaten mit einer höheren Verschuldung, etwa Italien oder Spanien, konnten dies nicht so rasch, nicht in diesem Maße und nicht zu so niedrigen Kosten machen.

Anfang des Jahres 2022 scheint es beschlossene Sache, dass man die Haushaltsregeln der EU für die Budgets 2023 und danach wieder in Kraft setzen will. Die wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine, der sich kurz vor Drucklegung dieses Buches ereignet hat, können allerdings Anlass für einen weiteren Aufschub des SWB geben. Doch früher oder später wird die Frage beantwortet werden müssen: Sollen tatsächlich die bestehenden Regeln wiederbelebt werden? Wie oben ausgeführt sind die derzeitigen Regeln an Komplexität kaum zu überbieten, sind schwer anwendbar und ein Musterbeispiel für letztlich nicht funktionierende Detailsteuerung.

Seit den Reformen des Jahres 2011 sieht der SWP jedenfalls eine verbesserte Ex-ante-Steuerung bzw. -Koordinierung vor, eine Berücksichtigung des Schuldenstandes bei Konsolidierungserfordernissen und auch Mindeststandards bei den nationalen Haushaltsrahmen. Ziel des Paktes ist nach wie vor ein Haushalt, der weitgehend ausgeglichen ist – wenn nicht, sollten die jährlichen Anpassungsschritte das Defizit um 0,5 Prozent des BIP absenken. Ergänzt werden die Bestimmungen um eine Ausgabenregel, die das maximale Ausgabenwachstum beschränkt. Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts sollte gemäß den Entscheidungen des Jahres 2011 in den Mitgliedstaaten in den Verfassungsrang gehoben werden, was nur teilweise umgesetzt wurde.

Aus Sicht der Europäischen Kommission kann man es wohl keinem recht machen:

Die südlicheren Mitgliedstaaten verstehen die Regeln als unnötige Zwangsmaßnahme, als ökonomisch widersinnige Austeritätspolitik. Die nördlichen Mitgliedstaaten sehen das Regelwerk als Ansammlung von Ausnahmen, die den ursprünglichen Zweck des SWP der budgetären Stabilität kontinuierlich unterminieren. Die Gefahr ist daher durchaus realistisch, dass es zu keinen wesentlichen Veränderungen, zu keinerlei Vereinfachungen kommen wird.

Dies wäre ökonomisch und politisch nicht zielführend. Besonders realitätsfremd ist beispielsweise die Bestimmung, dass der nationale Schuldenstand jährlich um ein Zwanzigstel des die 60-Prozent-Marke übersteigenden Wertes zurückgeführt werden muss. Dies wären derzeit im Falle Italiens beispielsweise fünf Prozent des BIP an Konsolidierungsmaßnahmen.

Pandemie und ökologische Krise: Reformvorschläge

Da die Ausgangswerte der öffentlichen Finanzen mit Beginn der Pandemie unterschiedlicher kaum sein konnten, war auch die jeweilige Interessenslage eine sehr unterschiedliche. Deutschland, mit einem Schuldenstand von etwa 70 Prozent des BIP, konnte rasch und umfangreich budgetär gegensteuern, während Italien nicht nur gesundheitspolitisch, sondern auch aufgrund eines Schuldenstandes von fast 160 Prozent des BIP budgetär mit viel größeren Problemen zu kämpfen hatte.

Wie es scheint, hat Europa aus der Griechenland- bzw. Eurokrise 2010 (und ff.) jedoch einige richtige Lehren gezogen. Rascher und entschlossener als damals hat sich die Wirtschaftspolitik auf vernünftige Maßnahmen verständigt. Neben einer außerordentlich expansiven Geldpolitik wurden, wie erwähnt, die Restriktionen des europäischen Regelwerkes für die nationalen Haushalte suspendiert. Vor allem aber kam es zum Beschluss des »Recovery and Resilience Facility« (also Aufbau- und Resilienzfazilität) bzw. »Next Generation EU«, eines gemeinsamen Fonds mit einem Volumen von bis zu 750 Milliarden Euro, die je nach Schwere der wirtschaftlichen Betroffenheit des jeweiligen Mitgliedstaates in Form von niedrig verzinsten Darlehen, aber vorrangig als verlorene Zuschüsse zwischen 2021 und 2026 auszuzahlen sind. Die durch die Europäische Kommission auf dem Kapitalmarkt aufzunehmenden Kredite sind bis 2058 zurückzuführen.

Auf den ersten Blick sind diese zusätzlichen Förderungen nicht viel mehr als eine gewisse Aufstockung des EU-Haushaltes. In Wahrheit ist dies jedoch ein großer Schritt in EU-wirtschaftspolitischer und budgetärer Hinsicht.

Erstens wurde eine sehr viel engere Verzahnung mit wirtschaftspolitisch relevanten Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten vereinbart, als dies bei anderen EU-Haushaltszahlungen der Fall ist. Zweitens werden diese Mittel nicht wie im EU-Haushalt aus den jährlichen Zahlungen der Mitgliedstaaten finanziert, sondern eben über den Kapitalmarkt. Drittens sollen die Mittel für die Rückzahlung aus innovativen Quellen, etwa einer Umweltsteuer, aufgebracht werden.

Mithin können mit diesen Zahlungen im Idealfall wesentliche Strukturreformen angestoßen werden, die in vielen Mitgliedstaaten seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten vor sich hergeschoben wurden. Ein Beispiel ist die Vereinfachung und Modernisierung des italienischen Justizsystems bzw. weiter Teile der öffentlichen Verwaltung. Inwieweit diese Verknüpfung mit Reformen tatsächlich erfolgreich sein wird, ist offen, aber für den politischen und wirtschaftlichen Erfolg der Finanzierung des europäischen Wiederaufbaus nach der Pandemie entscheidend.

Die steigenden Finanzierungsanforderungen an die öffentlichen Haushalte sind allerdings nicht nur der Pandemie geschuldet. Der ökologische Umbau unserer Gesellschaft, die De-Carbonisierung unserer Wirtschaft – all dies führt zu einem massiven Mehrbedarf an Investitionen, sowohl privater als auch öffentlicher. Falls man in weniger als drei Jahrzehnten tatsächlich zu einer kohlenstoffneutralen Wirtschaft gelangen will, muss der Preis für das Gut Umwelt deutlich ansteigen, gleich ob durch Steuern oder durch Regeln. Dies bedeutet beispielsweise, dass öffentliche Investitionen in Transportinfrastrukturen massiv zu steigen haben. Es bedeutet aber auch, dass der bestehende Kapitalstock rascher als erwartet entwertet wird – denken wir an die zahlreichen Fabriken zur Produktion von Autos mit Verbrennungsmotoren. Die kommenden Generationen von Autos werden jedenfalls weniger arbeitsintensiv in der Herstellung sein, mithin eine Herausforderung auch für die staatliche Arbeitsmarktpolitik. Dieser Mehrbedarf für staatliche Leistungen wird wohl nicht leicht durch entsprechende Einsparungen in anderen Gebieten kompensierbar sein.

Diese mittel- und langfristigen Perspektiven haben zu Forderungen geführt, die neuen europäischen Fonds (siehe oben) auf eine permanente Basis zu stellen, statt sie bereits mit 2026 auslaufen zu lassen. Der politische Widerstand gegen solche Vorschläge war, etwa in den Niederlanden, heftig. Es ist aus derzeitiger Sicht wenig wahrscheinlich, dass es zu einer solchen Verlängerung kommen wird. Diese Wahrscheinlichkeit würde noch weiter abnehmen, sofern die verteilten Mittel vor Ort nicht unstreitig zweckgemäß und effizient verwendet werden sollten.

Sollte es jedoch zu einer solchen Verlängerung kommen, müsste die Politik eine Reihe von Fragen vorab klären:

- Nach welchen Gesichtspunkten würden die Mittel verteilt werden? Würde dies mit dem jeweiligen Einkommen pro Kopf zusammenhängen oder sich an anderen Maßzahlen orientieren, beispielsweise an ökologischen Transformationsnotwendigkeiten der Energieproduktion?
- Wie kann man langfristig die Verteilung von EU-Mitteln an die Durchführung nationaler (Reform)-Maßnahmen knüpfen? Wie geht man damit um, wenn dies nicht erfolgt? Wie geht man mit Fragen der staatlichen Korruption um, oder auch mit weniger leicht beweisbaren Maßnahmen der Begünstigung regierungsnaher Investoren?
- Wie weit geht die verfassungsrechtliche (hier: fiskalpolitische) Souveränität der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente, wenn man größere Transfers aus dem EU-Haushalt (bzw. daher indirekt auch von anderen Mitgliedstaaten) erhält? Ist es nicht legitim, die Verwendung dieser Mittel an Auflagen zu knüpfen, die möglicherweise nicht die (ungeteilte) Zustimmung des Mitgliedstaates finden?
- Wenn mehr Mittel aus Brüssel in die Mitgliedstaaten fließen: Was hat dies für Auswirkungen auf die nationalen Budgets? Sind solche europäischen Mittel samt und sonders zusätzlich?
- Was ist die Rolle der Europäischen Kommission? Welche Rolle kommt dem Europäischen Parlament zu? Hat nur der Rat der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, über Auszahlungen oder Pönalisierungen zu entscheiden? Wenn ja, mit welchen Verfahren und Mehrheiten? Braucht man nicht auch Fiskalregeln auf europäischer Ebene?
- Was ist der Stellenwert und was sind die praktischen Auswirkungen der Art. 2, 5 und 119 AEUV, die festlegen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitiken als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und aufeinander abzustimmen haben?
- Auch wenn man diese Fragen der Praxis mit der jeweils europafreundlichsten Lösung beantworten würde, wäre dies dann noch lange nicht die von vielen Seiten geforderte Fiskalunion (wiewohl es zahllose unterschiedliche Definitionen dessen gibt, was eine tatsächliche Fiskalunion denn wäre).

Schlussbetrachtung, Wertung und Ausblick

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage waren, rasch und weitgehen vernünftig auf die wirtschaftspolitischen Herausforderungen durch die Pandemie zu reagieren. Doch damit stehen die außerordentlichen Herausforderungen erst am Anfang:

Die ökologische Transformation unserer Gesellschaften, unserer Wirtschaft, wird ein Umdenken im Bereich der Fiskalpolitik erfordern, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Es scheint geboten, wesentliche Elemente dieser Transformation über den EU-Haushalt abzuwickeln, da dies ein koordinierteres und stringenteres Vorgehen und eine bessere nationale Implementierung garantieren würde.

Würde man dies tatsächlich so beschließen, sollte es jedoch auch für die europäische Ebene transparente Fiskalregeln geben. Es ist nicht vernünftig, wenn Zahlungen aus dem EU-Haushalt per definitionem keinerlei gemeinsamer Regeln unterliegen. Ebenso müsste man bei steigenden Volumina im Rahmen der budgetären Steuerung und Überwachung zunehmend die Summe aus nationalen und europäischen Geldflüssen analysieren.

Die Regeln eines SWP sollten sich stärker als heute an der Entwicklung staatlicher Ausgaben orientieren. Dies wäre transparenter, leichter zu implementieren und würde auch eine konjunkturgerechte staatliche Fiskalpolitik ermöglichen. Wichtig wäre allerdings auch, dass ein stärkeres Augenmerk auf die Qualität staatlicher Ausgaben gelegt, also die Effizienz und Effektivität der Budgets permanent überprüft wird – hier gibt es in allen Mitgliedstaaten Handlungsbedarf.

Die Finanzierung des EU-Haushalts sollte zunehmend durch eigene steuerliche Einnahmen erfolgen. Dies würde auch einen erheblichen Teil der Verteilungskämpfe im Rahmen der (jeweils siebenjährigen) Rahmenbudgets vermeiden. Damit könnte die politische Fetischisierung der Nettopositionen aus Einzahlungen und Rückflüssen einer ökonomisch vernünftigeren Betrachtungsweise Platz machen.

Diese Änderungen setzen allerdings voraus, dass die EU ein gemeinsames Narrativ zur politischen Ökonomie der ökologischen Transformation und ihrer Finanzierung findet. Die derzeitige Situation ist jedoch weit davon entfernt, auch weil der eine oder andere Mitgliedstaat Europa als willkommene Quelle zusätzlicher Mittel sieht, jedoch ohne eine ansonsten integrationskompatible Politik zu führen. Die Fiskalpolitik kann dies nicht erzwingen, sie kann höchstens gute Politik aufgreifen und verstärken.



Ein Gespräch mit
Klaus Regling

Wie der ESM die Währungsunion stabilisiert

Lieber Klaus Regling, seit inzwischen 40 Jahren befassen Sie sich beruflich mit den Themen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Hätten Sie bei Abschluss des Vertrags von Maastricht erwartet, dass es Ihren heutigen Job geben würde?

Klaus Regling: Die Antwort ist ganz einfach: Nein. Niemand hatte damals erwartet, dass man eine Institution wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) brauchen würde. Die Hürde des Euro-Beitritts ist mit den Konvergenzkriterien relativ hoch gesetzt worden, mehrere Länder sind daran gescheitert und mussten dann einen zweiten oder sogar dritten Anlauf unternehmen. Dass dann trotzdem zehn Jahre später so eine Krise ausbricht, in deren Folge mehrere Länder den Marktzugang verloren, das war nicht vorhergesehen. Sonst hätte man schon früher sagen müssen: So was kann passieren, und deshalb schaffen wir einen »Lender of Last Resort« für die teilnehmenden Staaten. Jetzt wissen wir, es gab eine institutionelle Lücke im Gefüge der Währungsunion. Es gab keinen »Lender of Last Resort«, denn die Europäische Zentralbank (EZB) darf keine monetäre Finanzierung der Staaten vornehmen. Im Maastricht-Vertrag war klar festgelegt: keine monetäre Finanzierung durch die EZB. Auch, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) mal in der Währungsunion eingreifen müsste, war nie angedacht.

Wie kam es dann zur Gründung des ESM? Und worin genau besteht seine Aufgabe?

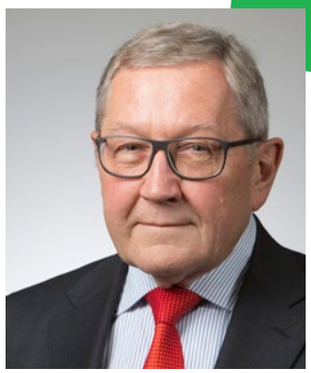
Klaus Regling: Der Vorläufer des ESM war die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Die Arbeit der beiden Institutionen ist die gleiche, das Mandat ist das gleiche, aber ihre rechtliche Konstruktion ist eine völlig andere und auch die Höhe der Kreditvergabemöglichkeiten ist unterschiedlich. Die EFSF vergibt keine neuen Kredite mehr, aber aus den ersten drei Programme stehen immer noch rund 170 Milliarden Euro aus. Im Herbst 2012 kam der ESM als permanente Institution. Es ist von der Historie her schon interessant, denn als die EFSF begonnen wurde, war die Vorstellung noch: Das hier ist ein temporäres Problem und deshalb gründen wir nur eine temporäre Institution. Die EFSF hatte von Anfang an eine Drei-Jahres-Laufzeit. Die Hoffnung war sogar, dass, nachdem die Institution gegründet und aufgebaut war, sie dann gar nicht gebraucht würde, weil ihre Existenz die Märkte so beeindrucken würde, dass sich alles beruhigen würde und die EFSF gar keine Kredite vergeben müsse.

Das alles passierte 2010, aber schon 2011 hat man gesehen, dass die Krise von Griechenland auf Irland, auf Portugal übersprang und die Währungsunion tatsächlich eine institutionelle Lücke hatte und man deshalb eine permanente Institution brauchte.

Dann wurde der ESM gegründet mit demselben Mandat, aber eben einer anderen rechtlichen Konstruktion, die auch mehr Zeit in Anspruch nahm, um sie aufzubauen und arbeitsfähig zu machen. Die EFSF arbeitet nach Luxemburger Privatrecht, und das konnte man sehr schnell auf den Weg bringen. Der ESM, eine internationale Institution, basiert auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Das hat länger gebraucht, aber weil die EFSF schon da war, ging das zeitlich.

Weil die Krise von Griechenland auf Irland und Portugal übersprang, und damit gleich drei Euro-Länder Schwierigkeiten bekamen, sich am Markt zu finanzieren, war ein Eingreifen des IWF aufgrund des finanziellen Volumens keine Option?

Klaus Regling: Das stimmt, es gab mehrere Länder, zum Schluss waren es sogar fünf. Aber es hätten auch sechs oder sieben werden können. Die IWF-Mittel waren einfach nicht ausreichend. Der IWF spielt diese Rolle zwar global, und wir haben auch viele Dinge beim ESM vom



Klaus Regling
1950 in Lübeck geboren

seit 2012 Geschäftsführender Direktor des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
seit 2010 CEO der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF)
2008–2009 Professor, Lee Kuan Yew School of Public Policy (Singapore)
2001–2008 Generaldirektor für Wirtschaft und Finanzen bei der Europäische Kommission
1975–1998 Tätigkeiten beim Internationalen Währungsfonds (IWF) in Washington und Jakarta sowie beim deutschen Bundesfinanzministerium (BMF)
1969–1975 Studium Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Hamburg und Regensburg

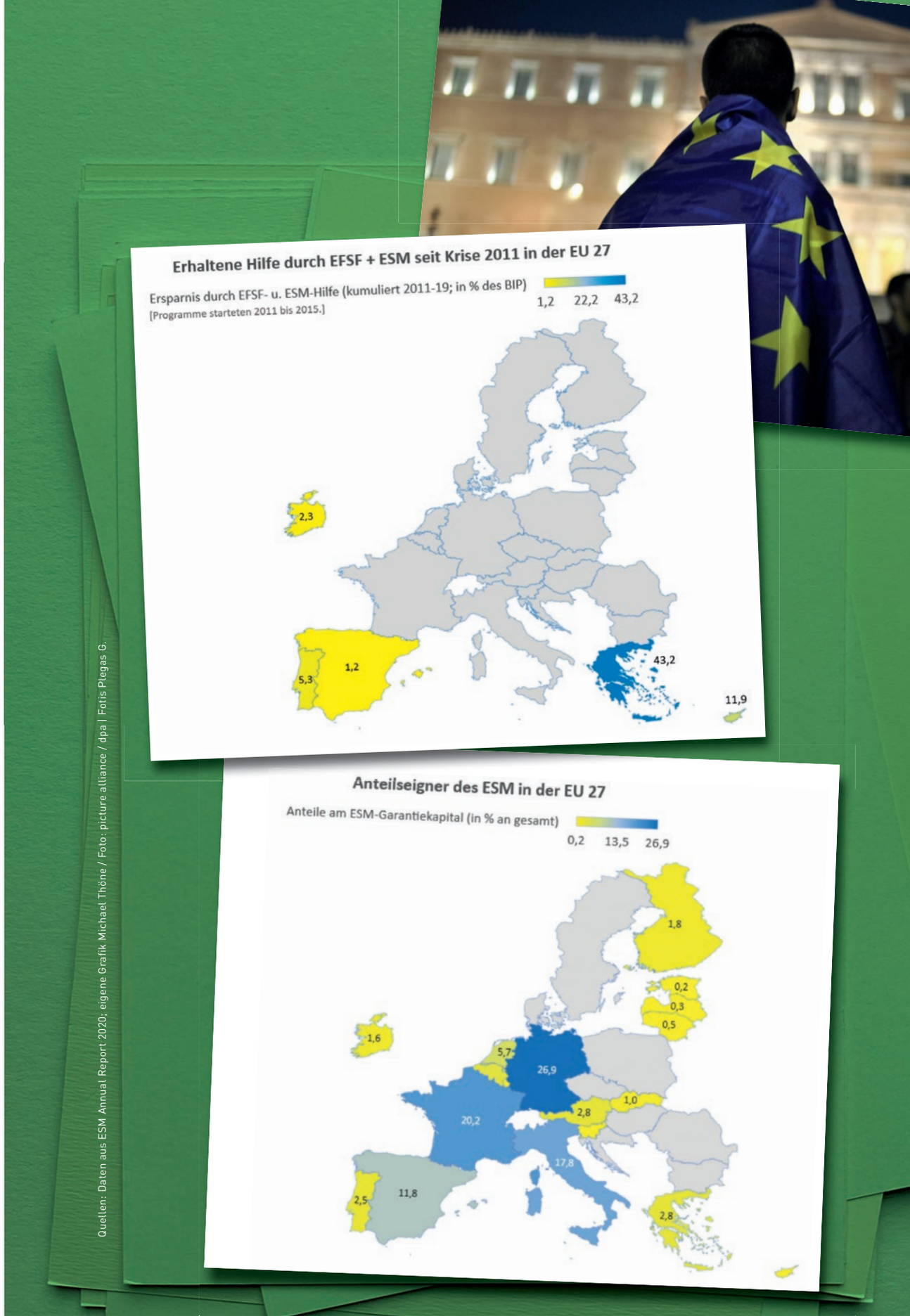
ESM
Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eine Art »Europäischer Währungsfonds« und kann Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten helfen.

Foto: ©ESM

IWF übernommen. Die Konstruktion des ESM ist neu, aber die Kreditvergabe gegen Konditionalität (»Reformen gegen Geld«) und dass man die Kredite anteilig alle drei Monate auszahlt, wenn man überprüft hat, ob Reformen tatsächlich umgesetzt wurden, all das wurde vom IWF übernommen. Der Unterschied in der Europäischen Währungsunion im Vergleich zum Rest der Welt ist, dass die Finanzbeziehungen der Länder sehr viel umfangreicher sind. Das bedeutet, wenn ein Land den Zugang zum Finanzmarkt verliert, ist schnell sehr viel Geld notwendig. Die Mittel, die Griechenland gebraucht hat, aber auch Irland oder Portugal, die hätte der IWF niemals aufbringen können. Selbst die geringe Summe, die er dazu getan hat, bei Zypern waren es zum Beispiel zehn Prozent, waren innerhalb des IWF umstritten, weil das für den Rest der Welt immer noch viel Geld relativ zur normalen IWF Kreditvergabe war. Europa musste wegen der riesigen Beträge also selbst etwas auf die Beine stellen. Wir haben insgesamt innerhalb von drei Programmen mehr als 200 Milliarden Euro an Griechenland vergeben, das sind mehr als 100 Prozent des griechischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das konnte nur durch eine außergewöhnliche Kraftanstrengung der Euro-Länder geschehen und musste auf eine solide Basis gestellt werden, durch eine Institution, die sich am Markt verschulden kann, weil sie ein gutes Rating hat durch die Garantien und das Eigenkapital unserer Anteilseigner, die 19 Euro-Länder.

Wir haben das höchste Eigenkapital aller internationalen Institutionen – 700 Milliarden Euro und davon sind 81 Milliarden Euro eingezahlt. Dieses Geld benutzen wir nicht zur Kreditvergabe. Das investieren wir konservativ, da es als Sicherheit für die Investoren dient, die unsere Anleihen kaufen. Kredite vergeben wir nur mit dem Geld, das wir uns vorher am Markt besorgt haben. Weil das alles glaubhaft ist, auch der Mechanismus, wie wir zusätzliche Eigenkapital bekommen können, haben wir das Top-Rating Triple-A.

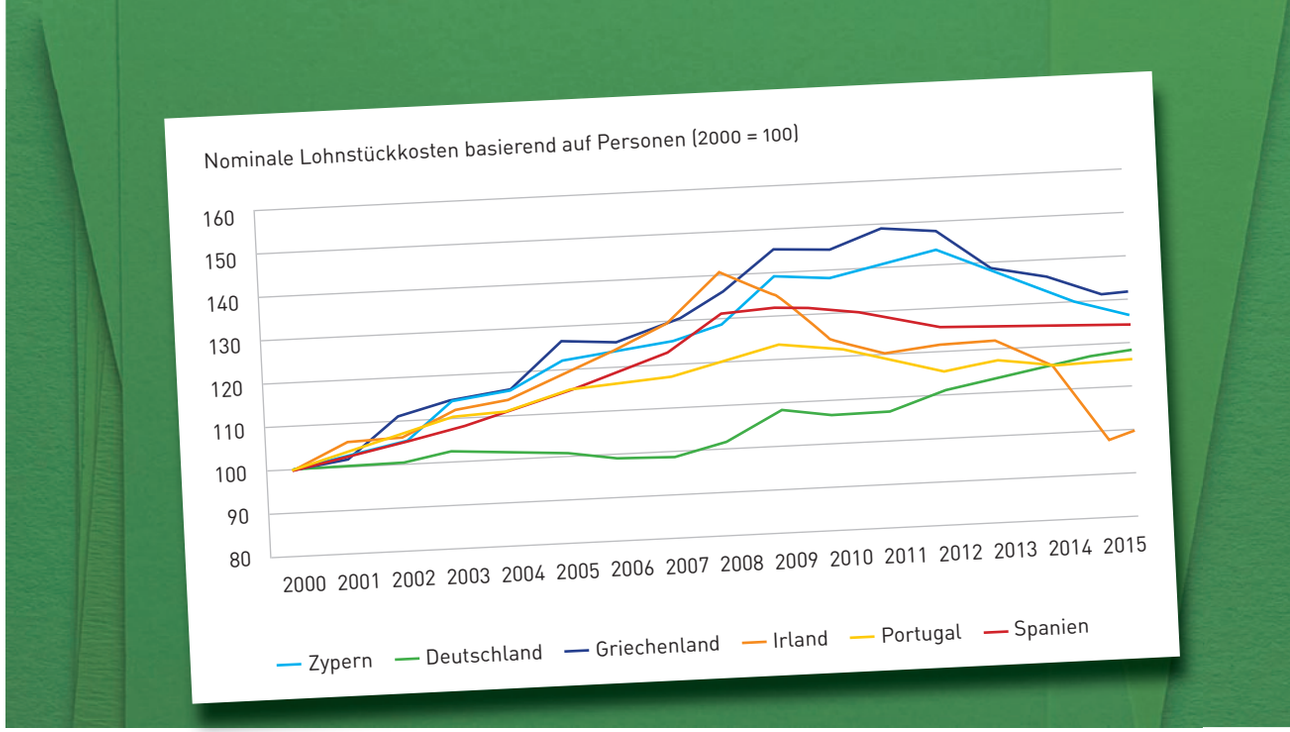
Deshalb nehmen wir zurzeit zum Beispiel auch Geld mit Negativzinsen auf. Das war während der Euro-Krise natürlich nicht der Fall, da war das generelle Zinsniveau viel höher. Aber auch damals haben wir nicht mehr als zwei, drei Prozent bezahlt für Zehn-Jahres-Anleihen, während Länder wie Griechenland, Portugal und Irland entweder schon den Marktzugang verloren hatten oder auf dem Weg dahin bei acht, zehn oder zwölf Prozent Zinsen waren. Wir konnten den Ländern dann mit großen Beträgen zu sehr günstigen Konditionen helfen, das heißt niedrige Zinsen und lange Laufzeiten.



Die Kreditvergabe durch den ESM garantierte also nicht nur die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Länder, sondern entlastete auch deren Haushalte dank geringerer Zinsen?

Klaus Regling: Wir haben immer wieder mal geschätzt, wie viel die Haushalte dieser Länder sparen. Deren Schulden wurden nicht unbedingt niedriger, aber sie konnten die teuren Kredite von privaten Investoren durch unsere ersetzen. Dadurch gab es dann eine riesige Zinsersparnis. Wir haben in der Spitze ausgerechnet, dass der griechische Staatshaushalt 12,13 Milliarden Euro im Jahr an Zinskosten gespart hat, also sechs bis sieben Prozent des BIP. Oft konnte man gerade in deutschen oder angelsächsischen Zeitungen lesen, dass die Griechen die Konditionalität erfüllen – alles sehr schmerzhaft, Renten und Einkommen wurden gekürzt –, aber die anderen Länder den Griechen gar nicht helfen. Das verkennt eben diesen Mechanismus, dass durch unsere Kredite der Staatshaushalt massiv entlastet wurde. Wenn das nicht geschehen wäre, hätte es entweder Zahlungsausfälle gegeben oder Ausgaben hätten gekürzt oder Steuern erhöht werden müssen, um die höhere Zinslast zu erbringen. Also hier hat die Konstruktion, wie wir arbeiten, den Ländern tatsächlich enorme Haushaltsentlastungen gebracht. Im Gegenzug waren die Länder verpflichtet, die Dinge anzugehen, die dafür gesorgt hatten, dass sie den Marktzugang verloren haben. Denn alle diese Länder hatten makroökonomische Probleme, die nicht mehr haltbar waren. In Deutschland sprechen wir ja immer von der Staatsschuldenkrise. Das ist eigentlich das falsche Wort, weil die Staatsverschuldung nur ein Problem von mehreren war. Irland und Spanien beispielsweise hatten in den Jahren vor der Euro-Krise Haushaltsüberschüsse und einen Schuldenstand von unter 40 Prozent des BIP. Ihr Hauptproblem war die Immobilienblase. Als die platzte musste der Staat den Banken helfen und dadurch schoss dann die Staatsverschuldung in die Höhe. Das war dann aber eine Folge der Krise, während in Griechenland der Schuldenstand zu hoch war. Insofern war jedes Land ein bisschen anders.

Allen fünf Ländern gemeinsam war aber, dass sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren hatten. Alle hatten im ersten Jahrzehnt der Währungsunion einen zu schnellen Anstieg der Löhne, Gehälter, Pensionen zu verzeichnen. Sie hatten mit Abstand die höchste Einkommensentwicklung in Europa, zehn Jahre lang. Und die ging weit über die Produktivitätsentwicklung hinaus, sodass die Lohnstückkosten in diesen Ländern 20–40 Prozent höher lagen nach zehn Jahren Währungsunion als in Nordeuropa.



Deshalb gab es einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, deshalb hatten diese Länder alle hohe Leistungsbilanzdefizite und deshalb musste das getan werden, was Ökonomen heute reale Abwertung nennen, durch eine direkte Kürzung der Einkommen – den Wechselkurs kann man innerhalb der Währungsunion ja nicht bewegen. Das macht natürlich niemand gern, plötzlich die Pensionen um 30 Prozent monatlich zu kürzen. Aber das war eben das, was im Grunde zurückgegeben werden musste, weil die Einkommen vorher zu schnell gestiegen waren. Es gab also Gründe, warum der Marktzugang verloren gegangen war, und diese Gründe mussten beseitig werden.

Wie verhält es sich gegenwärtigen in der Coronakrise? Bei aller Dramatik, die das menschlich und medizinisch mit sich gebracht hat, scheint es in finanzieller Hinsicht doch zumindest eine gewissen Krisenerfahrung zu geben.

Klaus Regling: Wenn man sich die genannten fünf Länder anschaut, hatten sie 2019 nicht die makroökonomischen Ungleichgewichte der Vergangenheit. Alle fünf Länder waren erfolgreich nach dem Ende ihrer Programme und hatten insgesamt eine ökonomische Entwicklung, die im Durchschnitt besser war als die der Währungsunion insgesamt. Es gab nichts zu korrigieren, sondern der Schock kam für alle mit Covid-19. Zudem hatten wir jetzt institutionelle Lücken geschlossen, nicht nur mit dem ESM, sondern auch mit der Bankenunion. Die Banken waren deshalb im Durchschnitt stärker als während der Euro-Krise. Die Banken haben auch jetzt seit fast zwei Jahren keine gravierenden Probleme bereitet, sondern sind eher Teil der Lösung.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird jetzt sehr stark die gemeinsame europäische Verschuldung, die mit Next Generation EU und der Aufbau- und Resilienzfazilität eingegangen wurde, diskutiert. Können Sie erläutern, worin genau die Rolle des ESM angesichts der neu entstandenen gemeinsamen Verschuldung besteht?

Klaus Regling: Der ESM spielt in dieser Krise eine kleinere Rolle. Das liegt zum einen daran, dass es eine Krise ist, die die gesamte EU trifft. Der ESM könnte nur etwas für die 19 Euro-Länder tun, aber nicht für die anderen Länder der EU. Insofern war es wichtig, dass die Europäische Kommission dieses Mal eine führende Rolle übernommen hat. Denn sie ist für alle EU-Mitgliedstaaten zuständig. Wir haben in der Pandemie eine neue Fazilität geschaffen, in Anlehnung an die vorsorglichen Kreditlinien des IWF. Das wirkt beruhigend auf Märkte. Die wissen, wenn ein Euro-Land Refinanzierungsprobleme bekommt, dann kann es relativ leicht zum ESM gehen und zwei Prozent seines BIP an Kredit von uns bekommen. Aber die Hauptaufgabe musste die EU-Kommission übernehmen, das ging gar nicht anders.

Was in der Tat neu ist, ist der Umfang der Möglichkeiten, der der EU-Kommission eingeräumt wurde, sich am Markt zu verschulden. Das ist auch manchmal falsch dargestellt worden, denn es gab immer schon bei der EU-Kommission die sogenannte Zahlungsbilanzfazilität und für die durften Schulden aufgenommen, also Anleihen begeben werden, allerdings gedeckelt auf 50 Milliarden Euro.

Und es gibt die sogenannte Macro-Financial Assistence (MFA) für Nachbarländer. Das, was wirklich neu ist, ist das aktuelle Volumen mit über 800 Milliarden Euro.

Wenn wir noch mal kurz zur ersten Phase des ESM zurückgehen: Da gab es einerseits die Länder, die sich anstrengen mussten, damit sie Hilfe bekamen, und die Länder, die diese Hilfe gewähren mussten. Das war ein zutiefst politischer Prozess. Es gab sehr viel Aufruhr, sehr viel Ärger in der Bevölkerung, Regierungen wurden abgewählt. Wie haben Sie die beiden Seiten dieses Prozesses in Erinnerung?

Klaus Regling: Das war schwierig. Es gab damals zwei große Arbeitsfelder, wobei in den Empfängerländern die Troika mit EU-Kommission, EZB und IWF in der ersten Phase die Programme ausgehandelt hat. Wir kamen erst später dazu. In der Anfangsphase waren wir ausschließlich dafür da, das Geld zu besorgen. Weil wir dann mit der Zeit der größte Gläubiger in den Empfängerländern wurden, mussten wir auch die Fähigkeit entwickeln, zu gucken, was dort passiert und ob wir jemals unser Geld zurückbekommen werden. Deshalb haben wir beim

ESM jetzt auch eine große volkswirtschaftliche Abteilung. Damals war ich viel in der Presse, im Bundestag und im Haushaltsausschuss in Berlin, aber auch beim Finanzausschuss, den Länderfinanzministern und allen Parteien, die mit mir sprechen wollten. Das habe ich gern gemacht, um aufzuklären. Ich erinnere mich aber auch an eine Jahresversammlung der deutschen Familienunternehmen, das muss 2012 gewesen sein. Da war ich zusammen mit Theo Waigel, und wir wurden von dem Chefredakteur der »Süddeutschen Zeitung« interviewt. Die Stimmung in dem Saal war so aggressiv gegen uns, dass ich geguckt habe, wo der Notausgang ist, wie kommen wir da heil wieder raus. Umso mehr freut es mich natürlich, dass die Stimmung in Deutschland gegenüber dem ESM heute ganz anders ist. Ich glaube, heute hat sich die Meinung, die ich damals vertreten habe, weitgehend durchgesetzt. Die Arbeit des ESM wird heute weitgehend positiv gesehen. Aber das war eine lange und mühsame Entwicklung. Am Anfang spielten die Investoren und ihr Vertrauen in den ESM eine entscheidende Rolle. Wir mussten im Jahr 2012 und 2013 mit einem Mal 60 bis 70 Milliarden Euro an Anleihen am Mark begeben. Da mussten wir Investoren finden, die diese Anleihen auch abnehmen wollten. London und die Wall Street waren damals der Ansicht, in fünf Jahren ist der Euro verschwunden, und haben konsequenterweise auch keine ESM-Anleihen gekauft. Deshalb musste ich nach Osten fliegen – Mittlerer Osten, Japan, China, Singapur – und denen erklären, warum der Euro eine große Zukunft hat und dass wir die Probleme in unseren Mitgliedsstaaten in den Griff bekommen werden. Das war in den ersten Jahren eine entscheidende Aufgabe. Denn wenn wir keine Investoren gefunden hätten für unsere Anleihen, hätte der ESM sein Mandat nicht ausführen können. Asiatische Investoren haben in den ersten Jahren 40 Prozent unserer Anleihen aufgekauft, was eine ganz ungewöhnlich hohe Zahl ist.

Was wäre denn passiert, wenn das nicht aufgegangen wäre und Deutschland hätte eintreten müssen für seinen Anteil am ESM?

Klaus Regling: Noch mal kurz zur Charakterisierung Empfänger- und Geberländer – das ist ja nicht ganz zutreffend.

Es gibt die Empfängerländer, die bekommen mit niedrigen Zinsen und langen Laufzeiten unsere Kredite. Aber die Geberländer sind alle Mitgliedstaaten der Währungsunion, alle 19 Länder. Alle haften mit ihren relativen Anteilen, wenn etwas schiefgeht, zum Beispiel auch Italien mit gut 17 Prozent.

Also wenn der Grexit – 2015 stand es knapp davor – eingetreten wäre, dann wäre es teuer geworden. Die Griechen hätten nach vielen Schätzungen noch mal

ein Viertel ihres BIP verloren durch die Anpassungskosten, raus aus dem Euro, Drachme wieder einführen, eine weitere Abwertung mit ungewissem Ausgang. Denn wenn eine Abwertung erst mal in Gang kommt, weiß man nicht, wo sie endet. Das wäre für Griechenland sicher teuer geworden, und es wäre auch für den ESM äußerst kostspielig gewesen. Wenn das passiert wäre und Griechenland hätte seine Schulden nicht zurückzahlen können, dann hätte Deutschland mit 27 Prozent einspringen müssen. Unsere ganzen Tätigkeiten haben bisher keinerlei Kosten für den deutschen oder andere Steuerzahler verursacht, aber die Haushalte der Mitgliedstaaten übernehmen natürlich Risiken.

Das aktuelle EU-Nachhaltigkeitsranking der Stiftung Marktwirtschaft zeigt einerseits, dass Griechenland weiterhin den höchsten Stand expliziter Schulden aufweist, das Land aber andererseits, wenn man explizite und implizite Schulden in den Sozialversicherungssystemen zusammengelegt, perspektivisch am besten dasteht, weil die Reformen im Rentensystem so gründlich gewesen sind. Deutschland steht in dieser Hinsicht wie üblich in der Mitte, aber Luxemburg und andere sehen sich da sehr viel ärgeren Nachhaltigkeitsrisiken gegenüber. Beobachtet der ESM auch solche Entwicklungen mit?

Klaus Regling: Wir schauen natürlich ganz genau auf die fünf Länder, die von uns Kredite erhalten haben. Das Mandat des ESM wird gerade erweitert. Sobald alle unseren Mitgliedstaaten das ratifiziert haben, bekommen wir den Auftrag, wenn es mal wieder Anpassungskredite geben muss, das zusammen mit der EU-Kommission zu machen. Dafür müssen wir kontinuierlich Informationen sammeln. Wir können nicht in einer Krise von einem Land gerufen werden und haben die wirtschaftliche und rechtliche Lage des Landes noch nie angeschaut, sollen aber plötzlich mit der EU-Kommission gemeinsame Entscheidungen treffen. Das wäre nicht glaubwürdig. Also werden wir in Zukunft alle 19 Länder im Blick haben. Vor allem das Thema Schuldentragfähigkeit ist für uns der entscheidende Punkt. Die Mitgliedstaaten erwarten von uns, dass wir uns jeweils die Rückzahlungsfähigkeit eines Landes genau anschauen, bevor wir einen Kredit vergeben. Das ist die Schuldentragfähigkeitsanalyse. Die erste Stufe ist immer die explizite Verschuldung, und dann müssen wir natürlich die impliziten, die nicht budgetierten Zukunftskosten in den Blick nehmen, die auf alle Länder zukommen – denn alle Länder werden mehr oder weniger eine Alterung der Bevölkerung erleben, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. Wenn man die Schuldentragfähigkeit über 20 oder 30 Jahre bewerten will, ist das ein ganz wichtiger Faktor.

Wie verfolgen Sie die andauernde Diskussion zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts – gerade vor dem Hintergrund, dass man sehen wird, dass manche Länder da gern mittel- und langfristig mildere Regeln vor sich haben wollen, weil sie Ärger mit ihren sozialen Versicherungssystemen haben?



Klaus Regling: Das verfolge ich natürlich seit Langem mit großem Interesse. Es gibt zwei Bereiche, warum aus meiner Sicht eine Reform unabdingbar ist. Natürlich brauchen wir einen effektiven Stabilitätspakt. In einer Währungsunion, in der die Geldpolitik und Wechselkurspolitik komplett zentralisiert ist und die Haushaltspolitik dezentral in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und der nationalen Parlamente bleibt, braucht man eine Koordinierung. Der alte Stabilitätspakt hat gar nicht so schlecht funktioniert, wie die deutsche Öffentlichkeit meistens denkt. Er hat zwar nicht perfekt funktioniert, aber er hat doch zu einer gewissen Stabilisierung in Europa geführt. Das kann man an zwei Jahren besonders gut sehen. Einmal das Jahr 2019, das letzte »normale« Jahr vor der Coronakrise; aber auch das Jahr 2007, das letzte »normale« Jahr vor der globalen Finanzkrise. In diesen beiden Jahren betrug das Haushaltsdefizit der Euro-LänderLä rund ein halbes Prozent des BIP des Euro-Raums. Das waren jeweils zwei Jahre am Ende eines Zyklus mit fünf, sechs Jahren gutem Wachstum. Wenn die Regeln des Stabilitätspakts voll umgesetzt worden wären, dann wären das Jahre gewesen, wo der Euro-Raum eigentlich einen Überschuss hätte haben sollen. Hat er aber nicht gehabt, also hat der Stabilitätspakt nicht 100-prozentig funktioniert. Im Vergleich hatten andere großen Länder der Welt wie die USA, Japan oder Großbritannien am Ende dieses guten Zyklus aber Defizite von drei Prozent. Ich denke, Europa stand mit seinem viel geringeren Defizit ganz gut da, was auch auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt zurückzuführen ist. Aber es gibt jetzt zwei Gründe, warum man den Pakt reformieren muss: aus methodologischen Gründen und weil sich die Rahmenbedingungen in den vergangenen 20, 30 Jahren komplett geändert haben.

Können Sie das kurz ausführen?

Klaus Regling: Schon vor der Pandemie war klar, dass man den Pakt aus diesen methodologischen Gründen reformieren muss. Nach den gegenwärtigen Regeln, die aktuell zum Teil außer Kraft gesetzt sind, muss man den Output-Gap ermitteln, die Output-Lücke, Potenzialwachstum, um das strukturelle Haushaltsdefizit berechnen zu können. Das ist eine Größe, die man nicht beobachten, sondern nur schätzen kann. Wir haben inzwischen aber kein Berechnungssystem mehr, das zu befriedigenden Ergebnissen für alle 19 Euro-Länder führt. Hier hat es schon seit Jahren immer wieder Diskussionen gegeben. Als man diesen Ansatz festgelegt hat – der kam erst 2005, ursprünglich war das nicht im Stabilitätspakt aufgeführt –, hatte man eine Methode, die von allen akzeptiert wurde und die für alle Länder zu vernünftigen Ergebnissen geführt hat. Mit der globalen Finanzkrise ist dieses System zusammengebrochen. Ökonometrische Beziehungen, die vorher funktioniert haben, funktionierten plötzlich für eine ganze Reihe von Ländern nicht mehr. Das ist zwar ein sehr technisches Argument, das aber, weil dieses strukturelle Defizit so eine entscheidende Rolle spielt, ein wichtiger Grund ist, warum man den Pakt reformieren muss. Zudem gibt es inzwischen zu viele Ausnahmen für Investitionen, für bestimmte konjunkturelle Situationen. Das muss vom Ansatz her wieder einfacher werden, also weniger Ausnahmen und Variablen, die man beobachten kann, und nicht mehr solche, die man berechnen muss. Der andere wichtige Grund ist die ökonomische Situation, vor allem die Zinssituation. Der Gleichgewichtszinssatz für die Industrieländer, dieser globale Zinssatz sozusagen, sinkt seit Jahrzehnten. Das ist aber nicht irgendwie ein Zufall, sondern da besteht ein klar erforschter Zusammenhang. Das Ersparnisangebot ist ex ante größer als die Ersparnisnachfrage. Die expansive Geldpolitik der EZB nimmt hier vielleicht auch Einfluss. Aber insgesamt ist der Gleichgewichtszinssatz, um den sich die aktuelle Zinsentwicklung drum herum variiert, heute einfach deutlich niedriger als zu den Zeiten, als der Maastricht-Vertrag verhandelt wurde. Das ist wichtig, wenn man sich die Schuldentragfähigkeit anschaut. Denn wenn man annimmt, dass die 60 Prozent, die im Maastricht-Vertrag als Eingangskriterium festgeschrieben waren und dann im Stabilitätspakt aufgegriffen wurden, um dauerhaft die Haushaltspolitik zu koordinieren, damals stimmten und dadurch immer Schuldentragfähigkeit garantiert war, dann kann man sich das Gleiche heute mit einem wesentlich höheren Schuldenstand vorstellen. Schuldentragfähigkeit ist das ultimative Ziel des Stabilitätspakts. Genau das ist heute mit einem höheren Schuldenstand möglich.

Es spricht auch nichts dafür, dass die Umstände, die den Zins so haben absinken lassen, sich irgendwie revidieren. Durch die Alterung der Bevölkerung steigt tendenziell die Ersparnis. Die Ungleichheit der Vermögensverteilung trägt ebenfalls zu dieser Entwicklung bei, denn reichere Menschen haben immer eine höhere Sparquote als ärmere Menschen und das wirkt sich auf den Durchschnitt aus.

Und schließlich ist die Produktivitätsentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten immer schwächer geworden – da mag man die Hoffnung haben, mit den richtigen Reformen und technischen Fortschritten, dass sich das vielleicht wieder ändert. Aber die ersten beiden Faktoren werden sich nicht ändern, und das ermöglicht dann einen höheren Schuldenstand, weil dann einfach die Zinslast für den Haushalt im Vergleich niedrig bleibt. Ein Land wie Italien hat heute rund 30 Prozentpunkte höhere Schulden als vor zehn Jahren, aber die Zinslast ist nur noch ein Drittel von dem, wo sie mal war. Das heißt nicht, dass alle Länder mehr Geld ausgeben sollen. Konkret haben wir argumentiert, dass das Schuldenlimit von 60 auf 100 Prozent erhöht werden könnte. Dann haben wir immer noch

sechs Länder in der EU, die darüber liegen, und die sollen das dann auch auf 100 Prozent reduzieren. Aber heute zu fordern, dass ein Land wie Italien seinen Schuldenstand von 160 auf 60 Prozent innerhalb von 20 Jahren reduzieren soll, ist politisch unmöglich und ökonomisch nicht klug.

Insofern haben wir auch einfach Glück, dass in einer Phase, wo mehr öffentliche Investitionen notwendig sind, um den Klimawandel zu begrenzen, um die digitale Transformation zu bewältigen, auch mehr öffentliche Schulden möglich sind, ohne sofort die Schuldentragfähigkeit in Frage zu stellen.

Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung ist jetzt seit langer Zeit wieder vom Europäischen Bundesstaat die Rede. Es gibt auch immer mehr Anlässe, wo die Mitgliedstaaten fiskalisch zusammenhalten. Was ist Ihre Perspektive? Bleibt das der immerwährende Traum oder bewegen wir uns still und heimlich dahin?

Klaus Regling: Mich hat es gefreut, dass es im Koalitionsvertrag so eindeutig drinsteht. Das ist meine persönliche Meinung. Aus ökonomischer Sicht können wir schon mit dem System leben, wie wir es jetzt haben. Es fehlen noch ein paar Bereiche, wo man die Währungsunion vertiefen sollte – Bankenunion, Kapitalmarktunion und auch eine Fazilität zur makroökonomischen Stabilisierung. Das wäre auch gut für die internationale Rolle des Euro. Aber ich kann mir schon vorstellen, das auf eine bessere Grundlage zu stellen, wenn man in Richtung Europäischer Bundesstaat geht. Eine Fiskalunion ist auch nur dann denkbar. Eine Fiskalunion ist nicht unbedingt notwendig, wenn man die anderen Aktionen zur Vertiefung der Währungsunion umsetzt, aber es würde vieles einfacher machen. Ich würde mir jedenfalls wünschen, dass Europa eine stärkere Rolle in der Welt einnimmt, nicht nur ökonomisch, sondern auch in der Verteidigungspolitik und in anderen Bereich. Von der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung her wissen wir, dass der Anteil der EU am Welt-BIP immer weiter abnimmt. Der Anteil ist in den vergangenen 50 Jahre schon dramatisch gesunken. Wir waren mal bei 25, 30 Prozent. Jetzt sind wir bei rund 15 Prozent, und 2050 werden wir bei rund 10 Prozent sein. Das heißt nicht, dass unser Lebensstandard sinkt, aber wenn wir trotz unseres relativ abnehmenden Gewichts noch mitreden wollen, zwischen den zwei Supermächten USA und China, dann müssen wir besser und enger zusammenarbeiten und auch öfter mit einer Stimme in der Welt sprechen. Deshalb denke ich, Europa sollte sich weiter integrieren. Und deshalb hat es mich gefreut, dass dieses Ziel so klar im Koalitionsvertrag formuliert ist.

Lieber Klaus Regling, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.



Ein Gespräch mit
Domingos Lambo

Dezentralisierung in Mosambik – auf der Suche nach dem richtigen Modell

Das Programm **GUTE FINANZIELLE REGIERUNGSFÜHRUNG** der deutsch-mosambikanischen Entwicklungszusammenarbeit (1/2014–9/2023) unterstützt die mosambikanische Regierung bei der Steuerung des Dezentralisierungsprozesses und stärkt die Kapazitäten insbesondere der selbstverwalteten Kommunen. Ein Schwerpunkt liegt auf Verbesserung der Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung öffentlicher Mittel und der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen. Das Programm verfolgt einen Mehrebenenansatz und berät auf nationaler Ebene das Ministerium für staatliche Verwaltung und öffentlichen Dienst, das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, die Oberste Rechnungskontrollbehörde sowie 17 Gemeinden in den Provinzen Inhambane, Nampula, Niassa und Sofala. Das Programm wird von der Schweiz und der Europäischen Union kofinanziert.

Die ländliche und kommunale Entwicklung ist seit den Anfängen der deutsch-mosambikanischen Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 1985, als sich das Land noch mitten im Bürgerkrieg befand, ein Schwerpunkt. Eines der Themen der Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren im Rahmen des von der GIZ durchgeführten Programms »Gute finanzielle Regierungsführung«, finanziert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), ist die Steuerung des Dezentralisierungsprozesses sowie die Ausgestaltung des Transfer- und Steuersystems für Gemeinden und die neu dezentralisierten Provinzen.

Jens Bullerjahn, einer der Herausgeber dieses Buches, war zu verschiedenen Momenten am Austausch über die Gestaltung der Dezentralisierung und innerstaatlichen Finanzbeziehungen beteiligt. In diesem Rahmen traf Herr Bullerjahn auch wiederholt auf Domingos Lambo, Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MEF). Während einer Reise im Oktober 2020 nach Mosambik entstand die Idee, einen Beitrag für dieses Buch beizusteuern, um den deutsch-europäischen Diskurs über die öffentlichen Finanzen noch eine etwas andere Perspektive hinzuzufügen. So führten Lena Weiler, Leiterin des Programms »Gute finanziellen Regierungsführung«, und Amândio Jaquete, Berater für Fiskaldezentralisierung in Mosambik, an einem sehr heißen Januarnachmittag 2022 in Maputo ein mehrstündiges Gespräch mit Herrn Lambo.

Sehr geehrter Herr Staatsekretär Lambo, dieses Buch beschäftigt sich mit dem Thema Geld und der Frage, wie es im Sinn des Gemeinwohls fließt und verteilt wird. Deutschland und Mosambik arbeiten seit Jahren im Bereich öffentlicher Finanzen und Dezentralisierung zusammen, aber die Geschichte, die Bedingungen und der Staatsaufbau der beiden Länder sind sehr unterschiedlich. Mosambik weist eine relativ junge Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung und Dezentralisierung auf. Könnten Sie kurz die Entstehung und die Ziele dieser Prozesse erläutern?

Zeitlich gesehen beginnt im Grunde genommen alles mit der Verfassung von 1990, die mit dem zentralisierten Planungssystem brach und das marktwirtschaftliche System einführte, das heute in Mosambik gilt. Nach Verabschiedung der neuen Verfassung kam es 1992 zur Unterzeichnung des Friedensabkommens von Rom, das 1994 wiederum zu den ersten Wahlen in einem Mehrparteiensystem führte. Mit dem Übergang zu einem stärker auf Marktkräften basierenden System öffnete sich das Land für den Privatsektor und die Zivilgesellschaft als wichtige Akteure und Partner der Regierung, denen einige öffentliche Aufgaben übertragen wurden. Darüber hinaus wurde 1994 damit begonnen, die Planung und Haushaltsaufstellung unter Berücksichtigung von Dezentralisierungsaspekten durchzuführen, was einen ersten wichtigen Moment im Dezentralisierungsprozess markierte. Der zweite Meilenstein war die Verfassungsänderung von 1997, mit der die lokale Verwaltung eingeführt wurde, die Provinzen, Distrikte und Gemeinden umfasst. Seitdem gibt es also zwei Verwaltungsebenen, die zentrale und die lokale. Und so



Domingos Lambo
1966 in Manhiça geboren

Seit 2015 Staatssekretär des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen (MEF)
2010–2015 Direktor Soziale Sicherung, MEF
2005–2010 Direktor Haushalt im MEF
1997–2005 Stellvertretender Nationaldirektor, Planung und Haushalt, im MEF
1994–1997 Referatsleiter Projektanalyse, Haushaltsabteilung MEF
1991 Hochschulabschluss Wirtschaftswissenschaften, Universität Eduardo Mondlane, Maputo

Foto: GIZ, 2022

1497–1975 Portugiesische Kolonie
1964–1975 Mosambikanischer Unabhängigkeitskrieg
1975 Unabhängigkeit; stark zentralisiertes politisch-wirtschaftliches System, regiert von der FRELIMO (Front für die Befreiung von Mosambik)
1976 Entstehung der Nationalen Widerstandsbewegung (Movimento Nacional de Resistência, MNR) [später RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique)], die ursprünglich von den rassistischen Regimen in den Nachbarländern Mosambiks (Rhodesien und Südafrika) gefördert wurde
1976–1990 Bürgerkrieg mit rund 1 Mio. Todesopfern
1990 Neue Verfassung: Übergang von einem Einparteien- zu einem Mehrparteienstaat
1992 Im Allgemeinen Friedensabkommen wird die Dezentralisierung im Rahmen der »Nationalen Versöhnung« erwähnt
1994 Erste Präsidentschafts- und Parlamentswahlen
1998 Erste Kommunalwahlen in 33 Gemeinden; schrittweise Einführung weiterer Gemeinden in den Jahren **2008** (+10) und **2014** (+10)

begannen die Provinzen und Distrikte, als dekonzentrierte Körperschaften zu arbeiten, deren Vertreter aber zentral ernannt wurden. Die Gemeinden hingegen wurden mit Verwaltungs- und Finanzautonomie und einer durch allgemeine Wahlen gewählten Gemeindeversammlung ausgestattet. Die ersten Kommunalwahlen fanden im Jahr 1998 statt und mit ihnen nahmen die ersten 33 Gemeinden ihre neue Verantwortung unter den vorherrschenden schwierigen Bedingungen an. Auf diese Weise begann der Prozess der Dezentralisierung und die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Mosambik, der schrittweise erfolgen sollte, das heißt, er sollte im Laufe der Zeit immer mehr Gebiete in selbstverwaltete Städte und Gemeinden umwandeln. Was die Beweggründe für diese Reformschritte angeht, so herrschte in unserem Land Frustration über das frühere System der zentralen Planung, das teuer und letztlich ziemlich ineffektiv war, insbesondere in einem so großen Flächenstaat wie Mosambik. Es musste ein neues Planungsmodell für das Land gesucht werden.

Das Modell, das gefunden wurde, bestand darin, Ressourcen zu dezentralisieren, den Menschen mehr zuzuhören und ihnen auf lokaler Ebene die Verantwortung für den Entwicklungsprozess zurückzugeben.

Natürlich haben auch internationale Ereignisse wie der Fall der Berliner Mauer in Deutschland und alle Veränderungen, die darauf folgten, unsere Prozesse beeinflusst.

Können wir also davon ausgehen, dass die Notwendigkeit einer effizienteren Planung und Verwaltung der Ressourcen der öffentlichen Verwaltung ein entscheidender Faktor für die politischen Entscheidungsträger war, sich für die Dezentralisierung zu entscheiden?

Nun, es gibt eine gegenseitige Abhängigkeit und eine Dialektik zwischen Politik und Verwaltung.

Aber in der Tat haben sich die politischen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene zweimal in unserer Geschichte über die fachlichen Planungen der Verwaltung hinweggesetzt und neue Regierungsebenen eingeführt,

die später auf subnationaler Ebene demokratisch legitimiert wurden. Das erste Mal im Jahr 1997, als wir es auf Verwaltungsseite noch für notwendig hielten, den Ablauf der dekonzentrierten Planung reifen zu lassen. Politisch wurden wir jedoch »überholt« und das Parlament arbeitete bereits an der Einführung selbstverwalteter Kommunen im Land. Das Gleiche ist im Jahr 2019 passiert, als wir Fachleute in der öffentlichen Verwaltung dachten, dass die Dezentralisierung in Richtung einer schrittweisen Kommunalisierung geht, aber plötzlich wurden gewählte Provinzgouverneure und Provinzversammlungen und gleichzeitig von der zentralen Ebene ernannten Staatssekretäre eingeführt.



MOSAMBIK

Bevölkerung
31,2 Millionen (2020)

Fläche
801.590 km²

Staatsaufbau
11 Provinzen +
154 Distrikte +
53 selbstverwaltete Gemeinden

In der Theorie wird die Einführung von Gemeinden bzw. autonomen Verwaltungsstrukturen durch die Nähe zur Bevölkerung und die lokale Rechenschaftspflicht gerechtfertigt, die es den Bürgerinnen und Bürgern erleichtert, sich einzubringen und gegebenenfalls zu beschweren. Wie läuft das in den mosambikanischen Gemeinden ab?

In unseren Gemeinden ist der Prozess rechtlich betrachtet weitreichend institutionalisiert und die Bürgermeister müssen regelmäßig vor dem Gemeinderat Rechenschaft über den Haushalt ablegen und manchmal kommt es dort dann zu Widerspruch.

Man muss sich jedoch vor Augen halten, dass trotz der großen Fortschritte bei der Alphabetisierung seit der Unabhängigkeit immer noch etwa 40 Prozent der Bevölkerung nicht lesen und schreiben können, geschweige denn einen kommunalen Haushalt analysieren und bewerten.

(Anmerkung: Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1976 konnten 5 % der Bevölkerung lesen und schreiben) Damit die Rechenschaftspflicht wirksam ausgeübt werden kann und der Rat seine Kontrollaufgaben wahrnimmt, müssen daher die Gemeinderäte geschult werden. Das ist einer der Schlüsselbereiche der deutsch-mosambikanischen Zusammenarbeit.



v.l. Lena Weiler, Domingos Lambo, Amândio Jaquete

Maputo

Wie bewerten Sie, abgesehen von der Funktion des Gemeinderates, die Beteiligung und Rechenschaftslegung gegenüber der Bevölkerung in den Gemeinden des Landes?

Die Einwohner einer kleinen Gemeinde haben beispielsweise nicht das gleiche Ausbildungsniveau wie der durchschnittliche Einwohner der Hauptstadt Maputo, der ein besseres Verständnis für die Aufgaben- und Machtverteilung hat. In einer typischen kleinen mosambikanischen Gemeinde gehen die Menschen davon aus, dass sie in ihrer Nähe einen Entscheidungsträger haben, den sie im Vertrauen gewählt haben, und dass diese Person von der Zentralregierung den Auftrag hat, ihre Probleme zu lösen.

Sie sind sich oft nicht bewusst, dass die zu erledigenden Aufgaben in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen und es an ihnen als Bürger liegt, ihre Rolle als Kontrollinstanz wahrzunehmen. Der Gemeindebeamte wird wie ein Delegierter der Zentralregierung angesehen, ist jedoch keiner.

Foto: GIZ, 2022 / Stock.com/Jacek_Sopotnicki

Ich denke, dass Rechenschaft erst dann effektiv abgelegt wird, wenn sich die Ausbildung der Menschen sukzessive verbessert.

Wir haben gesehen, dass es bereits seit mehr als 20 Jahren selbstverwaltete Gemeinden im Land gibt, inzwischen sind es 53. Glauben Sie, dass die Gemeinden die Ziele, die zu Beginn des Prozesses gesteckt wurden, erfüllen oder erreichen?

Aus politischer Sicht kann ich das bejahen. Ich bin der Meinung, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Ziele erfüllen, weil erstens bestimmte Befugnisse und Zuständigkeiten, die auf zentraler Ebene lagen, auf die kommunale Ebene übertragen wurden. Zweitens besteht eine klare Unterscheidung zwischen den Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden und der zentralen Ebene. Und drittens hat die Bevölkerung selbst dazugelernt und beteiligt sich immer aktiver an den Prozessen. Aus inhaltlicher Sicht gibt es immer noch große Herausforderungen, die nicht nur die Verfügbarkeit und Verteilung von Ressourcen betreffen, sondern auch die Fähigkeit der Gemeinden, ihre eigenen Einnahmen zu generieren.

Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die Einführung kommunaler Selbstverwaltung Einnahmequellen, die durch die Gemeinden selbst erhoben werden, aufgetan hat, die im zentralisierten Modell so nicht gegeben wären.

Zudem ermöglichte die Kommunalisierung auch eine gewisse Kontrolle über den informellen Sektor Denn jeder, der auf dem Gemeindegebiet einer gewerblichen Tätigkeit nachgehen möchte, ist verpflichtet, diese anzumelden und eine Gebühr zu entrichten, was bei einer zentralen Verwaltung nicht möglich wäre. In diesem Sinne ist die kommunale Selbstverwaltung eine wichtige Ergänzung zur zentralen Ebene der Finanzverwaltung. (Anmerkung: Im Jahr 2017 waren in Mosambik lediglich zwölf Prozent der Erwerbsbevölkerung im formalen Sektor tätig, davon sind 58 Prozent im Privatsektor und 42 Prozent im öffentlichen Sektor angestellt).

Seit 2018 erleben wir eine Ausweitung des Dezentralisierungsprozesses, der bislang lediglich die Gemeinden umfasste, auf die Provinzen. Sie erwähnten bereits, dass sehr plötzlich gewählte Provinzgouverneure und -versammlungen eingeführt wurden. Können Sie uns auch den Hintergrund dieses Dezentralisierungsschrittes erläutern und welches Modell dabei umgesetzt wird?

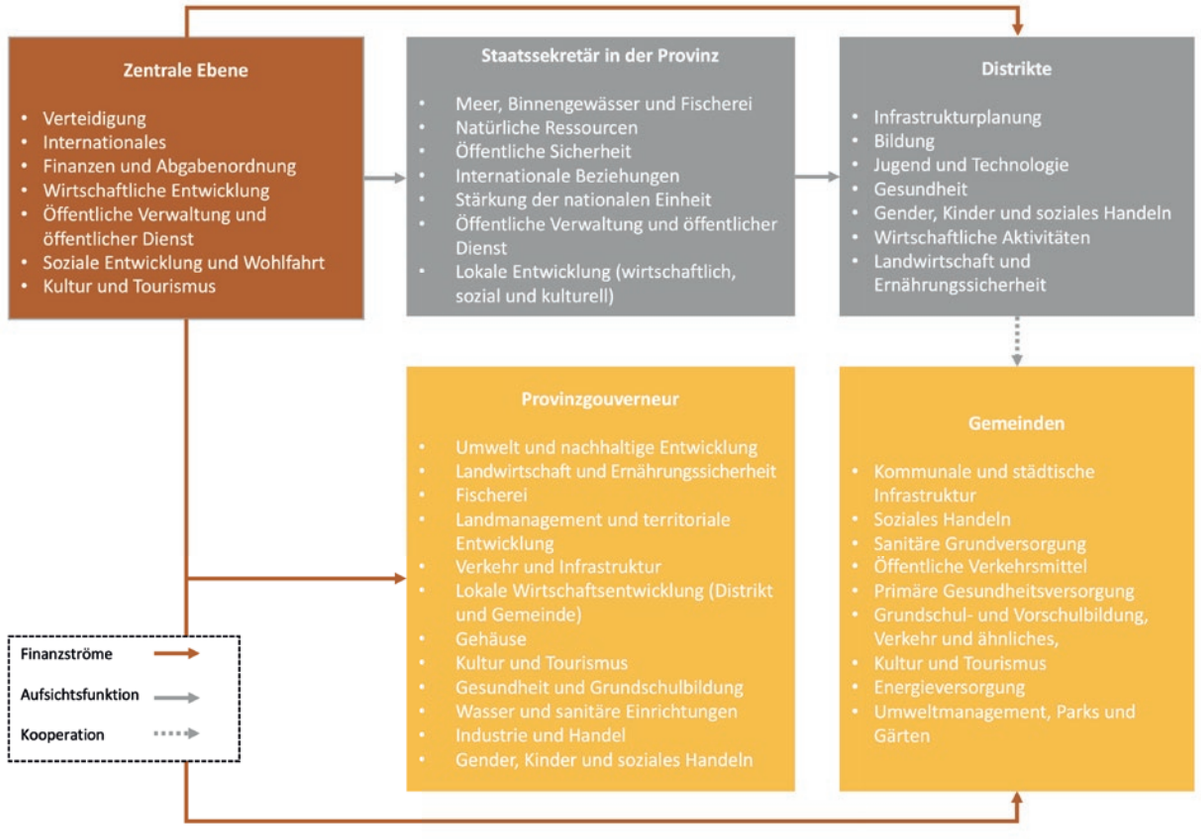
Auch hier sind wir mit der Dialektik von fachlichen und politischen Prozessen und Bedarfen konfrontiert. Wir sind den Weg der Dezentralisierung durch die schrittweise Einführung kommunaler Selbstverwaltung gegangen, aber plötzlich begannen wir mit der politischen und administrativen Selbstverwaltung der Provinzen. Dieser Prozess, der mit der punktuellen Verfassungsänderung im Jahr 2018 einsetzte, fand vor einem ganz bestimmten Hintergrund statt: Es

2005 Die neue Verfassung unterstreicht die Gewaltenteilung auf der einen Seite und ihre gegenseitige Abhängigkeit auf der anderen Seite
2008 Schaffung von zehn weiteren Gemeinden (insgesamt 43)
2013 Wiederaufflammen des Konflikts zwischen RENAMO und FRELIMO
2014 Schaffung von zehn weiteren Gemeinden (insgesamt 53)
2018 Verfassungsänderung führt Wahl der Gouverneure ein; Gesetzgebungspaket für die Provinzen und Schaffung von zehn Provinzen als dezentralisierte Einrichtungen; bei der Umsetzung der Verfassungsreform in ein Gesetz wurde die Organisationslogik eines Einheitsstaates beibehalten und der Präsident ermächtigt, auf Provinzebene einen »Staatssekretär« zu ernennen, der parallel zu den gewählten Provinzgouverneuren tätig ist
2019 Friedensabkommen und nationale Aussöhnung zwischen RENAMO und FRELIMO; erste Provinzwahlen

ging darum, ein politisches Ziel zu erreichen, einen Versuch, das Land angesichts der wiederaufgeflammten bewaffneten Konfliktsituation, in der wir lebten, zu befrieden. Es geht dabei um Politik, insbesondere um die Machtverteilung. Das war der entscheidende Faktor für die Organisationsform, die für unseren neuen Dezentralisierungsschritt gewählt wurde: Auf der einen Seite steht die politische Opposition, die in diesem Modell, insbesondere in der Wahl der Provinzgouverneure einen Weg sieht, um in Zukunft an Macht zu gelangen, und auf der anderen Seite die Regierung, die über die Staatssekretäre die Kontrolle über die Provinzen erhalten will.

Dies hat zu einem dualen System geführt, in dem wir in den Provinzen zwei Chefs haben, einerseits Gouverneure, die in demokratischen Wahlen gewählt werden und eigene Kompetenzen haben, und andererseits Staatssekretäre, die von der Zentralregierung ernannt werden und deren Aufgaben in den Provinzen wahrnehmen.

Es wird nötig sein, die Zuständigkeiten der Staatssekretäre und der Gouverneure in der Gesetzgebung klar voneinander abzugrenzen und Mechanismen zur Koordinierung und Artikulation zwischen der zentralen und der lokalen Ebene zu schaffen. Zudem müssen wir prüfen, ob dieses duale Modell in den Provinzen mit Staatssekretären und Gouverneuren funktioniert oder ob wir ein anderes Modell finden müssen, um sicherzustellen, dass die zentrale Staatsverwaltung auf der Ebene der Provinzen vertreten und so die notwendige Kontrolle über Aufgaben, die nicht dezentralisiert werden können, gewährleistet ist. Wir verstehen und akzeptieren das als eine Herausforderung, die dem Prozess selbst innewohnt und mit seiner noch jungen Geschichte in unserem Land zusammenhängt.



Aufgabenverteilung im Staat

Vielleicht liegt das Problem nicht so sehr in der physischen Präsenz des Staatssekretärs, sondern vielmehr in der Tatsache, dass es zwei Einrichtungen gibt, die für die Bürgerinnen und Bürger in ein und demselben Hoheitsgebiet teilweise ein und dieselben Dienstleistungen erbringen sollen.

Das Modell ist sicher nicht perfekt, aber ich denke, wir befinden uns in einer Phase, in der wir nach dem besten Modell für unser Land suchen. In der Verfassung sind einige Funktionen und Befugnisse eindeutig dem Gouverneur und andere dem Staatssekretär zugewiesen. Die Frage ist, ob wir auf Provinzebene ein spezielles Organ für die Umsetzung dieser nicht dezentralisierten Aufgaben und Zuständigkeiten schaffen müssen. Das muss sorgfältig analysiert werden, sowohl fachlich als auch politisch, und dabei müssen wir von den Erfahrungen anderer Länder lernen. Andererseits muss davon ausgegangen werden, dass das Modell weitgehend das Ergebnis des in unserem Land vorherrschenden politischen Misstrauens ist. Das ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass wir uns noch mitten im Friedensprozess befinden und eine staatsbürgerliche, politische Kultur noch nicht in der Bevölkerung und der Gesellschaft verwurzelt ist.

Ich glaube, wenn wir als Land so alt wären wie Deutschland, dann hätten wir wahrscheinlich bereits Vertrauensbeziehungen zwischen den verschiedenen Parteien und es gäbe Mechanismen, um diejenigen herauszufiltern und zur Rechenschaft zu ziehen, die die demokratischen Grundsätze nicht respektieren.

Man darf nicht vergessen, dass unser Staatswesen und unsere Demokratie noch sehr jung sind.

Die derzeitige Dezentralisierungsphase steht in einem engen Zusammenhang mit dem Friedensprozess. Vielleicht bleibt die Frage, ob das neue Modell, abgesehen von den Kosten, die es verursacht, tatsächlich den Frieden und die Teilung der politischen Macht garantiert?

Wir im Finanzministerium haben keinen Zweifel daran, dass diese Struktur kompliziert und das Modell teuer ist.

Man sollte jedoch bedenken, dass über dieses Modell lange verhandelt und es zwischen den Konfliktparteien vereinbart wurde. Ich weiß nicht, ob es langfristig den Frieden garantieren wird, aber im Moment ist es das Modell, das sich etabliert hat. Es wäre riskant, die Ergebnisse dieser politischen Übereinkünfte wieder rückgängig zu machen.

Ich bin jedoch sicher, dass es eine Verbesserung geben wird. Entweder wird das Modell beibehalten und ein rechtlicher Rahmen geschaffen, die Überlappungen zwischen den Aufgaben des Gouverneurs und des Staatssekretärs zu lösen oder aber dieses Modell wird aufgegeben. Die politischen Entscheidungsträger haben bereits zum Ausdruck gebracht, dass wir weiterhin verschiedene Modelle und Mechanismen prüfen müssen, um zu sehen, wie wir ein Einvernehmen zwischen den beiden Ebenen herstellen können. Das gegenwärtige Modell ist also dasjenige, das in der aktuellen Situation des mangelnden Vertrauens auf politischer Ebene möglich ist.

Gibt es ein Land oder verschiedene Länder, die Mosambik dabei als Inspiration dienen?

Unser Grundsatz ist immer:

Niemand erfindet einen Weg, ohne zu schauen, welchen Weg andere gegangen sind.

Ich kann nicht sagen, dass wir ein spezifisches Vorbild haben, dem wir eindeutig folgen, aber wir waren beispielsweise zweimal in Deutschland, da es uns, obwohl es ein Bundesstaat ist, aus staatsorganisatorischer Sicht ein wenig vollständiger erscheint als zum Beispiel Brasilien. In Südafrika ist das Modell auch ein wenig anders als bei uns: Es gibt nur eine begrenzte Finanzautonomie auf Provinzebene, keine vollständige Verwaltungs- und Finanzautonomie. Wir haben es dort mit vielen Gemeinschaftsaufgaben zu tun, wobei die Provinzen eine wesentliche Rolle in der Gesetzesausführung und Dienstleistungserbringung haben. Aber auch das südafrikanische System ist noch jung und im Wandel begriffen; die Provinzen nutzen ihre Funktionen noch nicht so weit, wie sie es qua Gesetz könnten. Wir müssen uns das alles anschauen, aber wir gehen unseren eigenen Weg und vielleicht kommen wir schließlich zu einem Modell, das auch andere als ein gutes Modell ansehen.

Laut Gesetz haben die Gouverneure in den Provinzen Steuer- und Abgabenbefugnisse. Auch wenn diese noch nicht ganz klar definiert sind, können sie doch im Prinzip ihre eigenen Einnahmen generieren. Vor dem Hintergrund begrenzter Fachkräfte und noch eher schwacher Steuererhebungskapazitäten der Gemeinden und Provinzen stellte sich im letzten Austausch mit Herrn Bullerjahn die Frage, ob eine Trennung von Steuerhoheit und Erhebungsaufgaben denkbar wäre?

Als die ersten Gemeinden gegründet wurden, war die mosambikanische Steuerbehörde weiterhin damit betraut, die Abgaben im Namen der Gemeinden einzuziehen. Doch bereits kurze Zeit später waren die Gemeinden damit nicht mehr einverstanden, weil ihrer Ansicht nach die Zentralregierung den Gemeinden die Einnahmen streitig machte – wieder eine Frage des Vertrauens. Es gab Zweifel, ob die vereinbarten Regeln zur Aufteilung der Einnahmen und die Unabhängigkeit der Steuerverwaltung tatsächlich eingehalten würden. Die Zentralregierung lenkte ein, und jede Gemeinde begann daraufhin, ihre eigene Erfassungsstruktur zu schaffen. In einer Situation, in der die Ressourcen knapp sind – und in unserem Fall sind sie sehr knapp – und in der es viele Herausforderungen und einen großen Druck seitens der Bevölkerung bezüglich Investitionen gibt, führt eine zentralisierte Gebührenerhebung immer zu dieser Art von Misstrauen. Das hat auch mit dem Fehlen geeigneter Instrumente für die Umverteilung zu tun hat. Wir brauchen klare Kataster, Klassifizierungen und verständliche Statistiken. Zudem ist es sehr schwierig, einmal übertragene Aufgaben und Befugnisse wieder zu rezentralisieren. Dennoch bin ich der Ansicht, dass die Gemeinden in der Lage wären, diese Notwendigkeit zu verstehen, gerade wenn man bedenkt, welche Einsparungen sie bei der Eintreibung, den Inspektoren und anderen mit der Steuererhebung befassten Personen erzielen würden.

Ist dieser Weg aus Ihrer Sicht also möglich?

Es ist ein möglicher und zugleich schwieriger Weg. Einige kleinere Gemeinden, sind möglicherweise offener für diese Lösung als größere Gemeinden oder Städte. Wir kennen und verstehen die Verzweiflung kleiner Gemeinden, die weder über Kataster noch über geeignete Instrumente zur Mobilisierung eigener Einnahmen verfügen. Auch könnte dieser Weg zu den Bemühungen der Steuerbehörde beitragen, ihre Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern, u. a. indem die informellen Gewerbe neben den größeren Geschäftsleuten oder großen Unternehmen erfasst werden können. Aus rechtlicher Sicht müssen wir festlegen, welches Erfassungsmodell wir ab einem bestimmten Zeitpunkt anwenden wollen. Dazu ist ein Dialog zwischen allen Beteiligten erforderlich, in dem die Vor- und Nachteile des einen und des anderen Modells erörtert werden, um dann eine Einigung zu erzielen. Aber es wird immer jene geben, die es vorziehen, das derzeitige Vorgehen beizubehalten.

Bei den jüngsten Konsultationen der Gemeinden zum System kommunaler Zuweisungen und des kommunalen Finanzausgleichs wurde nicht nur die horizontale, sondern auch die vertikale Verteilung und die Berechnung des Gesamtbetrags für die Gemeinden im Staatshaushalt beanstandet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Gemeinden von 33 auf 53 gestiegen und der Anteil der für die einzelnen Gemeinden verfügbaren Mittel daher deutlich zurückgegangen ist.

Was die Haushaltszuweisungen an die Gemeinden betrifft, so befinden wir uns in einer »Armutsfalle«, da die Herausforderungen für die Zentralregierung enorm sind. Der Prozentsatz von 1,5 Prozent des Steueraufkommens für die Gemeinden (aus dem kommunalen Ausgleichsfonds) wurde bei der Gründung der Gemeinden festgelegt. Glücklicherweise stiegen auch die staatlichen Einnahmen in absoluten Werten, während neue Gemeinden hinzukamen und diese so mitversorgt werden konnten. Dieses Wachstum ist jedoch nicht so elastisch, und es gibt Anzeichen dafür, dass 1,5 Prozent nicht mehr ausreichen, um den Bedarf der Gemeinden zu decken, da sowohl die Nachfrage nach Dienstleistungen als auch die Gemeindezahl stieg.

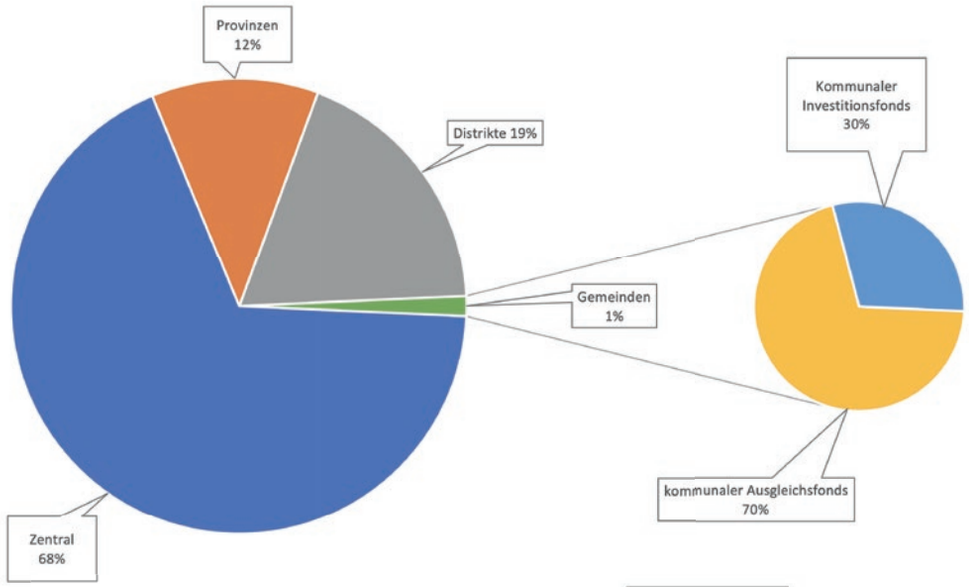
Natürlich stimme ich zu, dass der Satz von 1,5 Prozent angepasst werden muss. Aber selbst, wenn er revidiert würde, wird er nicht den Wünschen der Gemeinden entsprechen.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass es angesichts der Herausforderungen, vor denen das Land derzeit steht, die Voraussetzungen gibt, um beispielsweise fünf Prozent der Staatseinnahmen für den kommunalen Ausgleichsfonds anzusetzen.

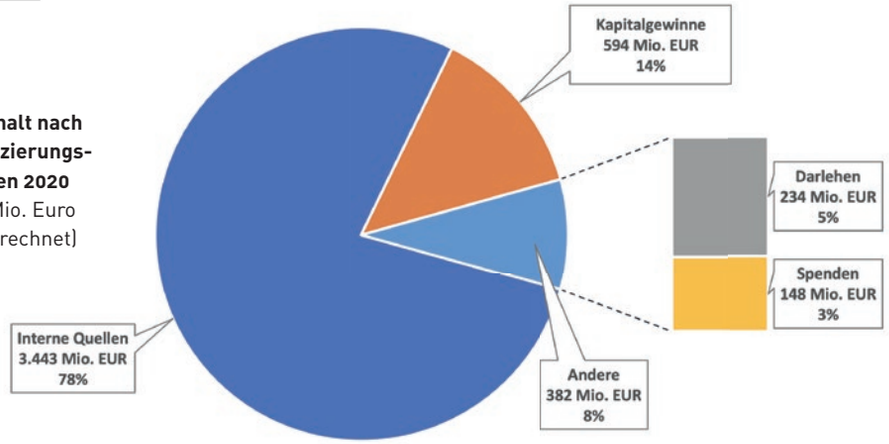
Ein weiteres Problem ist die mangelnde horizontale Gerechtigkeit bei den Zuweisungen an die Gemeinden, die mit den derzeit verwendeten Verteilungskriterien zusammenhängt. Die Gemeinden schlagen vor, dass Gemeinden der gleichen Kategorie/Größe die gleichen finanziellen Bedingungen haben sollten und dass dies ausgleichend wirke. Halten Sie diesen Vorschlag unter den derzeitigen Bedingungen für realisierbar?

Die Kriterien, die wir heute verwenden, sind klar und objektiv und stützen sich auf amtliche Daten und Statistiken über die Größe der Bevölkerung und die räumliche Ausdehnung der Gemeinden. Wir müssen die Kriterien für die Zuweisung weiter verbessern, dennoch denke ich, dass diese beiden wesentlichen Kriterien – Bevölkerung und Gebiet – objektiv beobachtbar sind und deshalb keine Probleme verursachen. Wenn wir über anderen Kriterien wie beispielsweise die Gemeindenomenklatur nachdenken, ist zu beachten, dass bei der Festlegung dieser Kategorien möglicherweise subjektivere und politische Kriterien verwendet werden. Das Gleiche gilt für andere Kriterien wie die Kapazitäten zur Steuererhebung und den Entwicklungsstand, die ebenfalls bei begrenzter Zuverlässigkeit statistischer Daten subjektiv sein können. Die Theorie über die idealen Kriterien für einen gerechten und effektiven kommunalen Finanzausgleich ist das eine, aber letztlich müssen wir mit den begrenzten verfügbaren objektiven Daten, die wir in unserem aktuellen Kontext haben, praktikable Lösungen finden, ohne zu leugnen, dass wir weiterhin an der Verbesserung des Systems arbeiten müssen. Außerdem ist unser Modell des kommunalen Finanzrahmens nicht allein ein Transfermodell. Es handelt sich um ein gemischtes Modell, da es neben den eigentlichen Zuweisungen auch bestimmte Eigeneinnahmequellen definiert. Einige kleine Einnahmequellen werden geteilt, zum Beispiel die Glücksspielsteuer. Was die Provinzen betrifft, so erstellt das Nationale Statistikinstitut bereits Statistiken des Bruttoinlandsprodukts nach Provinzen und wir haben einen Vorschlag unterbreitet, der derzeit geprüft wird, damit wir die Kriterien Bevölkerung, Gebiet, Armut und Pro-Kopf-Einkommen der Provinz verwenden können, um die Dimension der Produktion in diese Berechnungen einzubeziehen. Wenn sie mehr produzieren, erhalten sie auch mehr Geld. Ich denke, dass ein Mischmodell auch für die Provinzen sicherer ist als ein Modell, das nur auf Zuweisungen basiert. Es ist ein Modell, das auch die Gemeinden und Provinzen selbst auffordert, sich an der Erhebung ihrer eigenen Einnahmen zu beteiligen. Wir können die Diskussion über die Kriterien für die Transfers mit den Gemeinden fortsetzen und zu einer Einigung kommen. Wichtig ist, dass wir ein gemeinsames Ziel verfolgen, welches das Ergebnis von Konsultationen mit allen beteiligten Akteuren sein sollte und Fragen zur Definition von Indikatoren und wie sie gemessen werden sollen oder welche Ausgleichsmaßnahmen wir wollen beantwortet, bis wir unser Modell ausdefinieren.

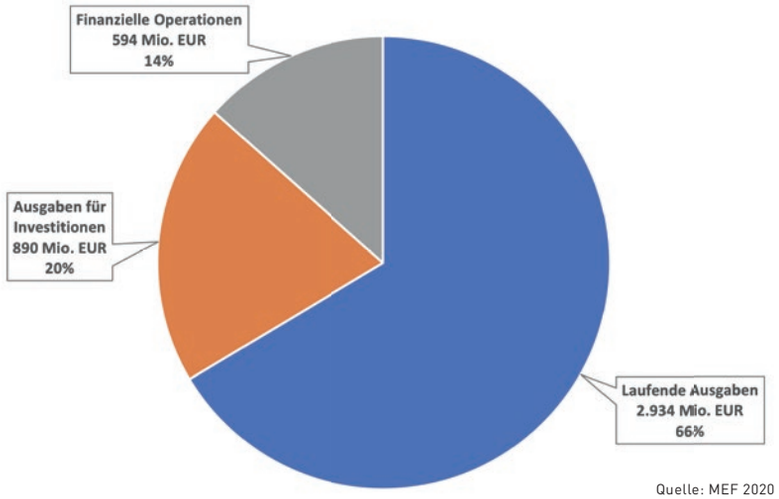
Haushalt nach Verwaltungsebenen 2020



Haushalt nach Finanzierungs-quellen 2020
(auf Mio. Euro umgerechnet)



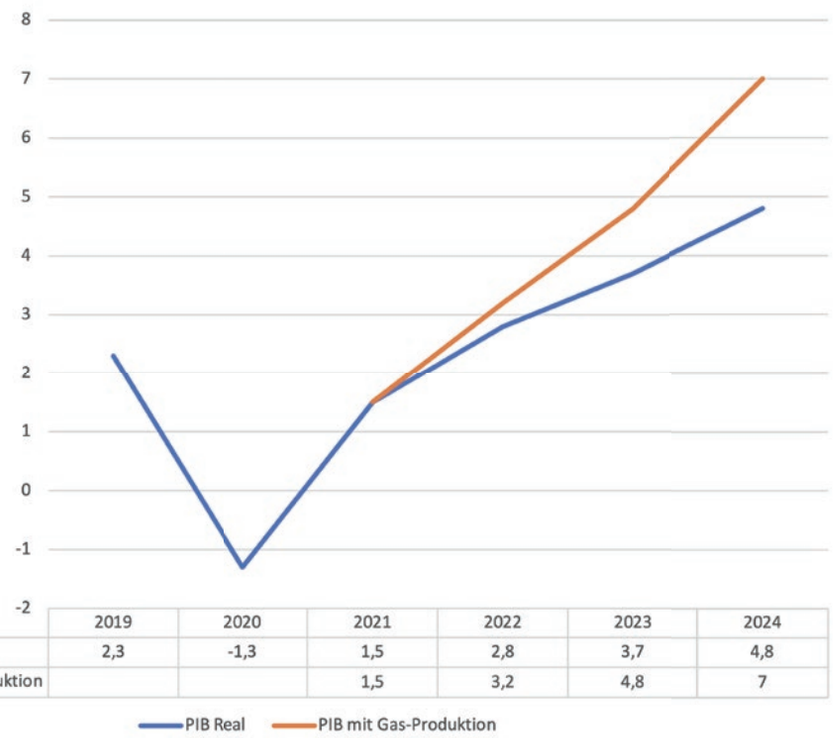
Haushalt nach Ausgabenart 2020
(auf Mio. Euro umgerechnet)



Quelle: MEF 2020

Prognose BIP (%) 2019–2024

Quelle: MEF 2020



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB Real	2,3	-1,3	1,5	2,8	3,7	4,8
PIB mit Gas-Produktion			1,5	3,2	4,8	7

Entwicklung Pro-Kopf-BIP 2010–2020 (EUR)

Quelle: https://data.worldbank.org/country/mozambique?locale=pt



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BIP pro Kopf zu konstanten Preisen 2015	432,32	451,80	471,43	490,50	512,24	531,41	536,11	530,70	510,62	539,47	504,00
BIP pro Kopf zu laufenden Preisen	425,14	535,66	592,47	598,27	607,18	531,40	386,42	408,33	426,54	456,43	393,46

In der gegenwärtigen Situation können die meisten Gemeinden kaum die Gehälter ihrer Mitarbeiter zahlen und die Verwaltung am Laufen halten. Sie haben keine Ressourcen, um strukturbildende Investitionen für die Entwicklung ihrer Städte und Gemeinden zu tätigen. Welche Lösungen sehen Sie kurz- und mittelfristig für die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur?

Ein Großteil der größeren Infrastruktur wird durch nationale Darlehen oder durch die internationale Gemeinschaft, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und andere finanziert. Dies bringt eine gewisse Ungleichheit in der Entwicklung mit sich. Ich möchte ein Beispiel nennen: Maputo, die Hauptstadt des Landes, und Matola, die Nachbargemeinde, wurden zur gleichen Zeit als Gemeinden gegründet, aber Maputo hatte das Glück, von der Weltbank unterstützt zu werden und sich schnell zu organisieren. So sind der Entwicklungsstand und die sozioökonomischen Funktionen dieser Städte heute u. a. aufgrund der unterschiedlichen Unterstützung, die sie erhalten haben, sehr unterschiedlich.

In einigen anderen Ländern gibt es einen Kommunalfondsmechanismus, zu dem internationale Partner zur Finanzierung der kommunalen bzw. städtischen Infrastruktur beitragen und dieser Fonds ist in das nationalen Zuweisungssystem integriert.

Ich denke, dass es ein wichtiger Schritt wäre, einen solchen Mechanismus in Mosambik zu etablieren, bei dem die Zentralregierung die Mittel von den Partnern über einen gemeinsamen Fonds erhält, der dann auf der Grundlage der im Gesetz festgelegten Kriterien an die Gemeinden verteilt wird. Das Modell eines gemeinsamen Fonds garantiert eine gleichberechtigte Behandlung der Gemeinden, im Vergleich zum bisherigen vereinzelten Vorgehen jedes Projektes oder Geberland. Daher wären wir sehr offen für die Einrichtung eines Unterstützungsfonds für die Kommunen. Mir gefällt die Idee eines gemeinsamen Fonds sehr gut.

Sie sprachen davon, dass an einer Finanzierungslösung für die neuen Provinzverwaltungen gearbeitet werden muss. Wie sehen Sie die Zukunft des Systems der innerstaatlichen Finanzbeziehungen in fünf, zehn oder 20 Jahren?

Im Gegensatz zu dem, was man sich denken könnte, entwickelt sich Mosambik äußerst schnell und profitiert von den Erfahrungen anderer Länder wie Deutschland.

Ich hoffe, dass sich in Mosambik, wenn der von den Prognosen erwartete Rohstoffboom eintritt, im ganzen Land Geschäftsmöglichkeiten ergeben werden. Auch die kleinen, informellen Unternehmen werden davon profitieren und es wird möglich sein, die Steuerzahler und das Land auf ein gewisses Einkommensniveau zu bringen, was letztlich auch den Gemeinden zugutekommen wird. Ich denke, dass in Zukunft, wenn die Zentralregierung aufgrund höherer Einnahmen etwas weniger unter Druck stehen wird, einige Einnahmen freigeben kann, zum Beispiel die Mehrwertsteuer. Denn das Argument heute lautet: Wir haben nur wenige Ressourcen und wenn wir die Mehrwertsteuer dezentralisieren, dann können wir eine ausgeglichene Entwicklung zwischen den Provinzen oder zwischen den Distrikten nicht mehr fördern. Deshalb gibt es heute einen gewissen Widerstand gegen die Dezentralisierung der Mehrwertsteuer, aber ich glaube, dass wir in Zukunft, wenn wir mehr Mittel zur Verfügung haben, in der Lage sein werden, den horizontalen Ausgleich mit anderen Einnahmequellen fördern können. Ich bin also optimistisch, dass in den nächsten zehn Jahren stabilere innerstaatliche Finanzbeziehungen geschaffen werden, die die verschiedenen staatlichen Ebenen voranbringen.

Wie könnte die internationale Gemeinschaft, einschließlich Deutschland, der Weltbank und anderer, Ihrer Meinung nach Mosambik besser begleiten, sowohl finanziell als auch durch technische und andere Formen der Zusammenarbeit?

Ich halte es mit dem Motto: Gib den Hungernden nicht den Fisch, sondern den Haken.

Ich bin also der Ansicht, dass wir fachliche Beratung brauchen, um Mechanismen, Kataster, Stadtentwicklungspläne und allerlei anderer Instrumente zu entwickeln, die es für eine gute Verwaltung der Gemeinden benötigt. Wir haben einen großen Mangel an finanziellen Ressourcen, aber ich behaupte, dass der nachhaltigste Weg, Kapazitäten zu schaffen und sich weiterzuentwickeln, über Wissen und den Einsatz der für die jeweilige Situation geeigneten Instrumente führt. Natürlich muss dieser Teil der Beratung, der Verbesserung der Systeme usw. durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für den Entwicklungsprozess ergänzt werden, denn das ist es, was die Bevölkerung am Ende sehen und nutzen kann und das ist in unseren Ländern von grundlegender Bedeutung.

Haben Sie Vorschläge, Ideen, Interessen, die es Ihrer Meinung nach wert wären, im Rahmen unserer Zusammenarbeit vertieft zu werden?

Auf meiner Reise nach Deutschland hat mir das Prinzip der »Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land« als Ziel des innerstaatlichen Finanzausgleichs sehr gut gefallen.

Aber, wie gesagt, um ein solches Prinzip erfolgreich anzuwenden, braucht man gute Statistiken als Grundlage – nicht nur nationale Statistiken und verschiedene Indikatoren, sondern auch lokale Statistiken auf Provinz- und kommunaler Ebene. Ich denke daher, dass wir uns auf die Frage der Statistikproduktion kon-

zentrieren sollten, vorausgesetzt, dass andere Dinge wie das Kataster ebenfalls vorrangig behandelt werden. Wir haben immer noch ein Investitionsdefizit in Bezug auf die Produktion gesicherter Daten. Mein Motto lautet: Wenn man regieren und erfolgreich steuern will, benötigt man gute Daten und Informationen.

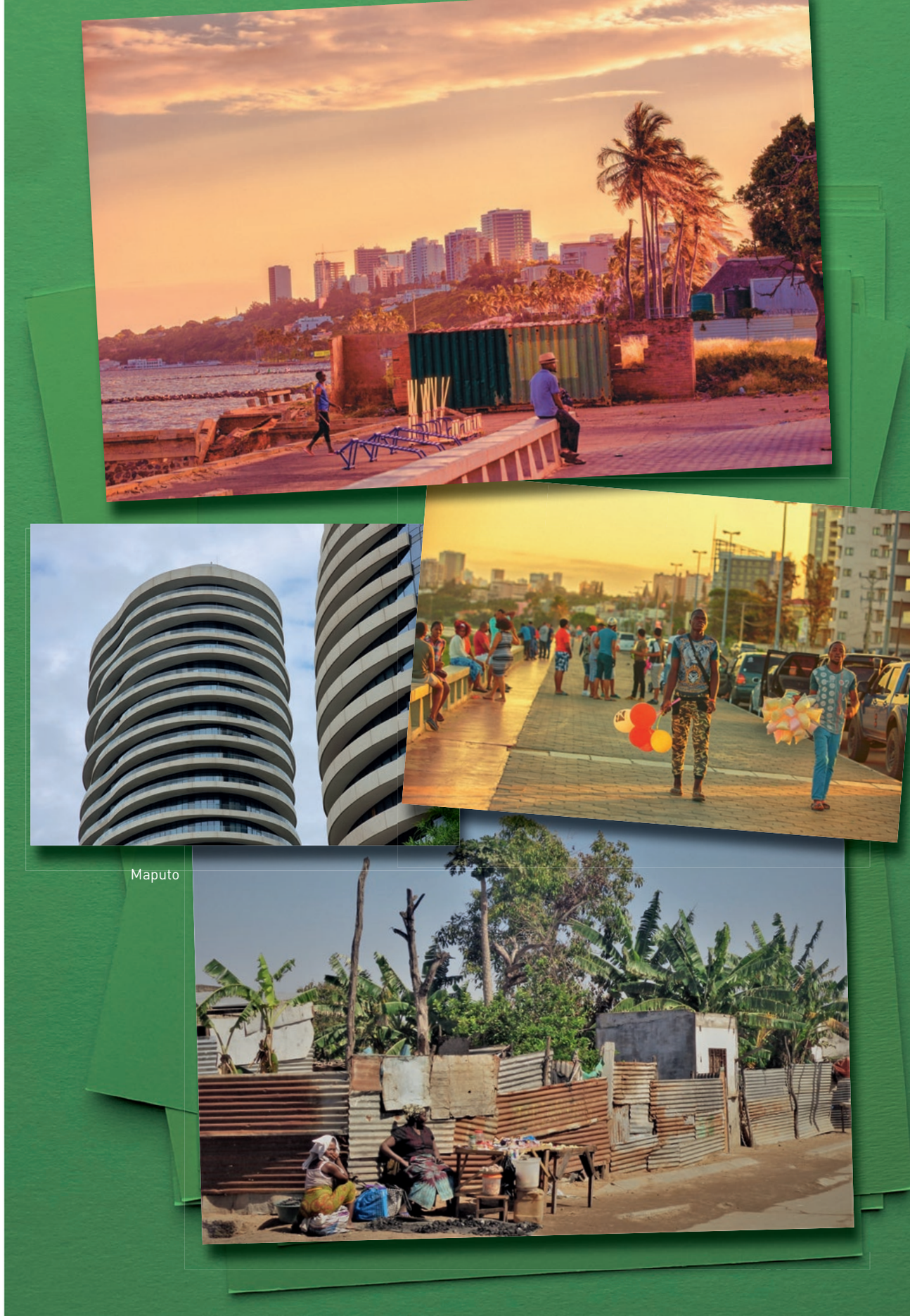
Wir können dieses Interview nicht beenden, ohne auf die Covid-19-Pandemie einzugehen. In vielen Ländern gibt es verschiedene Initiativen und Förderprogramme zur Unterstützung und Ankurbelung der Wirtschaft. Wie gehen Sie das in Mosambik an?

Die Covid-19-Pandemie hat die Wirtschaft der meisten Länder stark in Mitleidenschaft gezogen und es ist notwendig, zur »Reaktivierungsphase« überzugehen. Länder in Europa und Amerika verfügen über mehr Möglichkeiten, um das Funktionieren ihrer Volkswirtschaften zu normalisieren, als fragile Länder wie Mosambik. Wir müssen uns neu erfinden und Wege ausloten, um unsere Wirtschaft zu reaktivieren, indem wir nicht nur den formellen, sondern auch den informellen Sektor ankurbeln, der trotz der von Covid-19 diktierten Beschränkungen die Hauptantriebskraft unserer Wirtschaft ist. Covid-19 kam, um zu bleiben, und wir müssen lernen, damit zu leben, was bedeutet, die Beschränkungen zu beseitigen, die das Funktionieren unserer Volkswirtschaften behindern und verkümmern lassen, und gleichzeitig klare Regeln aufzustellen, damit die Menschen wissen, wie sie in dieser neuen Normalität leben können.

Möchten Sie noch etwas hinzufügen?

Dank an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, einem langjährigen Partner im Bereich der administrativen und fiskalischen Dezentralisierung und insbesondere auch an Herrn Bullerjahn, mit dem wir mehrfach über wichtige Dezentralisierungsfragen sprechen konnten und der uns in diesem Prozess unterstützt hat. Es ist auch eine Gelegenheit für uns, unsere Herausforderungen und Standpunkte zu diesem Thema darzulegen, ausgehend von unserer mosambikanischen und afrikanischen Realität, die sich, wie wir wissen, von der Realität in anderen Teilen der Welt unterscheidet. Wir möchten, dass das gesammelte Wissen, das Deutschland und andere Länder haben, in globales Wissen umgewandelt wird, was auch die Übersetzung dieses Werkes in mehrere Sprachen einschließt, damit wir dieses Wissen noch besser nutzen können.

Lieber Domingos Lambo, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.



Fotos: Rohan Reddy, Ali OGUL, Farah Nabil on Unsplash



SPRUNG AUS DEM THEMA

FES

Ein Gespräch mit
Wolfgang Böhmer

… denn Geld entsteht nicht dadurch, dass man es sich wünscht

Sie galten über viele Jahre als kongeniales Paar in der sachsen-anhaltischen Politik. Hier der als energisch geltende Finanzminister Jens Bullerjahn (SPD), dort sein als knorrig wahrgenommener Chef, der Ministerpräsident Prof. Wolfgang Böhmer (CDU), der selbst einmal Finanzminister des Landes war. Beide schätzen und respektieren sich bis heute. Nach ihrer aktiven Zeit sind sie in Verbindung geblieben. Ende Mai 2021 gab es ein Treffen bei Böhmers zu Hause in Lutherstadt Wittenberg. Für die besondere Gastfreundschaft und die exklusive Führung durch den Garten danken wir Brigitte Klein sehr herzlich. Man sprach über Krankheiten, Alltäglichkeiten und den lieben Gott. Und wir unterhielten uns über das Buchprojekt. Es ging nicht nur um große Politik. Diese Schlachten sind für beide geschlagen – bisweilen auch auf den Bühnen, welche die Friedrich-Ebert-Stiftung dafür bot. Nein, es ging einfach darum, sich gegenseitig mitzuteilen. Und so wurde es ein schöner langer Nachmittag, den wir hier in einem kurzen Auszug abbilden wollen.

Jens Bullerjahn: Lieber Wolfgang Böhmer, mit diesem Buch wollen wir den Menschen das Thema Politik und Geld näherbringen. In Geldfragen haben Sie Ihre Haltung immer klar benannt und im politischen Handeln auch ebenso nachdrücklich vertreten. Was fällt Ihnen beim Thema Politik und Geld spontan als Erstes ein?

Wolfgang Böhmer: Dass das eine ohne das andere nicht geht. Die Politik braucht Geld, um ihre Ziele umzusetzen, als Steuerinstrument. Und das Geld braucht gesetzliche Stabilität, damit es den Wert behalten kann. Also beide funktionieren nur zusammen.

Ringo Wagner: Oft ist ja die Sicht: Es ist zu wenig Geld da.

Wolfgang Böhmer: Ja, weil die Hoffnungen und Wünsche größer sind und weil gerade in der Demokratie die Politiker von Mehrheiten der Wähler abhängig sind, die man entfachen kann, wenn man Wünsche in die Welt setzt, die man dann allerdings auch erfüllen müsste, um nicht unglaubhaft zu werden. Das ist ein schwieriges Wechselverhältnis.

Jens Bullerjahn: In Ihrer aktiven Zeit, das weiß ich aus eigener Erfahrung, hatten Sie eine klare Meinung zu diesem Wechselverhältnis.

Wolfgang Böhmer: Ja, das war: Wir brauchen einen soliden Haushalt, und wir dürfen nicht unsere Probleme zulasten der nachkommenden Generationen lösen. Natürlich bestehen in den deutschen Ländern unterschiedliche Notwendigkeiten von der wirtschaftlichen Struktur her. Ich meine, allein wer mehr Bergbau hatte oder Braunkohle, musste entsprechende Schwerpunkte setzen – also die wirtschaftlichen Strukturen bedingen auch die Haushaltsstruktur.

Ringo Wagner: Können Sie erklären, wie Sie zu dieser Haltung gekommen sind? Leichter wäre es doch auch für Sie gewesen zu sagen: »Wir finanzieren das mit Schulden.« Aber zu sagen: »Wir machen das nicht zulasten künftiger Generationen«, das ist ja eine Haltung, die irgendwo herkommen muss.

Wolfgang Böhmer: Ganz genau kann ich das nicht erklären, aber ich stamme aus einer Familie, die nicht reich war. Und ich weiß noch, dass wir gelegentlich Eier wegschaffen mussten, damit ein bisschen Geld reinkam und wir uns was anderes kaufen konnten. Also, ich bin nie verwöhnt worden von Geld, und ich bin auch nicht der Meinung, dass man das machen sollte.

Denn zu den Eigenarten der Menschen gehört, dass die Wünsche schneller wachsen als die Möglichkeiten, die Wünsche zu erfüllen. Und da kann man sich schnell ruinieren, obwohl man es gar nicht will.

Das heißt also, eine gewisse Stringenz im Umgang mit den Finanzmitteln halte ich für eine absolute Notwendigkeit, um eine solide Politik machen zu können.



Foto: DBT/Melde

Prof. Dr. Wolfgang Böhmer
1936 in Dürrhennersdorf geboren

seit 2011 Ruhestand
2002–2011 Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt
2002–2003 Präsident des Bundesrates
2001–2002 Vorsitzender der CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt
1998–2004 CDU-Landesvorsitzender
1998–2002 Vizepräsident des Landtages von Sachsen-Anhalt
1993–1994 Minister für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
1991–1993 Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt
1974–1991 Chefarzt im Krankenhaus Paul-Gerhardt-Stift in Wittenberg
1990–2002 CDU-Landtagsabgeordneter
1983 Habilitation an der MLU Halle-Wittenberg
1960–1973 Arzt an der Görlitzer Frauenklinik
1954–1959 Medizinstudium an der Karl-Marx-Universität Leipzig

Jens Bullerjahn: Das ist doch ein Grundproblem unserer Gegenwart, dass die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger, aber eben auch das, was Parteien versprechen – dass dafür nie ausreichend Geld da ist. Ist das unser Zeitgeist? Hat sich das im Unterschied zu früher verändert?

Wolfgang Böhmer: Ja, denn es haben sich auch die Menschen verändert, die das repräsentieren. Vielleicht kurz ein Blick zurück: Zu DDR-Zeiten waren wir natürlich auch nicht alle reich, aber es gab weniger soziale Unterschiede. Das war gewollt, und demzufolge war die Politik weniger auf das Wecken von Bedürfnissen ausgerichtet.

Jens Bullerjahn: Ich kann mich noch gut an Ihre Aussage erinnern, dass Sie früher noch mit dem Fahrrad zur Schule gefahren sind, die Wünsche der Menschen heute aber einfach gar nicht mehr beherrschbar sind. Ist das ein Problem der Politik, die Menschen immer vorgaukelt, sie könne viel mehr verändern und ihnen helfen und was abnehmen? Oder sind es die Menschen, die einfach aus einer Grundhaltung heraus das erwarten?

Wolfgang Böhmer: Diese Grundlagen, von denen aus wir die Erwartungen definieren, die sind ja irgendwie entstanden. Und je leichter das Leben wird, desto schneller wachsen die Bedürfnisse. Wenn ich heute höre, wie Eltern oder auch Kinder klagen, was sie sich nicht leisten können – da hätten wir früher gar nicht geträumt davon. Das Leben hat sich geändert, es ist auch in manchen Beziehungen härter geworden, in vielen Beziehungen, was das Erfüllen von Wünschen betrifft, ist es aber doch einfacher geworden.

Und die Menschen sind verführbar, ich auch, wir alle wahrscheinlich. Und da entwickeln sich dann solche Dynamiken, ohne dass das jemand konkret gewollt hat.

Ringo Wagner: Und ohne, dass man das jemanden vorwerfen kann?

Wolfgang Böhmer: Ohne, dass man es im Grunde einzelnen Personen vorwerfen kann.

Jens Bullerjahn: Viele wissen ja aus dem persönlichen Erleben, dass sie sich mit ihren Ausgaben nach dem richten müssen, was sie verdienen. Nur beim Staat ist das irgendwie nicht so, da ist die Haltung, das irgendwie über Schulden zu lösen. Wir beide, denke ich, haben das in unserer aktiven politischen Arbeit aber doch praktiziert, dass die Verantwortung zuerst bei der Politik liegt. Und wir haben uns bemüht, diese Grundhaltung auch zu vermitteln. Aber heute schafft man das nicht mehr – vermutlich weil man dafür nicht gewählt würde …

Wolfgang Böhmer: Ja, das ist wahr, dafür wird man nicht gewählt.

Jens Bullerjahn: … und es findet sich immer eine Begründung. Mal ist es die Finanzkrise, jetzt ist es die Pandemie, dann ist es der Winter, dann Trockenheit. Wenn ich weiß, dass ich das immer mit Schulden mache, kann die nächste Generation von Politik und Menschen eigentlich dann immer weniger von dem machen, was sie umsetzen wollten. Müsste es da nicht ein Miteinander geben, dass man sagt, bis hierher und nicht weiter?

Wolfgang Böhmer: Aber Herr Bullerjahn, das ist auch eine Lehre aus der Geschichte. Wenn Sie nicht alle Wünsche erfüllen können oder wollen, dann müssen sie plausible Gründe vorlegen. Sie brauchen eine Argumentationslinie, die Sie glaubhaft macht. Wenn sie sagen: Ich will dein Bestes, du bist nicht in der Lage selber zu entscheiden, was für dich gut ist. Das machen wir jetzt als Regierung für dich, da werden Sie kaum wiedergewählt werden in der Demokratie.

Ich bin ziemlich überzeugt, die Demokratie ist eine gute Staatsform, aber auch manchmal organisierte Verführung.

Jens Bullerjahn: Sie haben den Aufbau nach dem Krieg erlebt, die Zeit nach der Wende. Wo aber endet das dann? Ich meine, den Menschen geht es ja in der Summe immer besser. Gibt es irgendwann mal eine natürliche Begrenzung der Wünsche? Oder wer wird das irgendwann mal sagen: Leute, das ist jetzt nicht mehr finanzierbar?

Wolfgang Böhmer: Tja, das ist Politik, Philosophie. Aber deswegen ist es meiner Ansicht nach ganz wichtig, dass man die Erfahrungen aus früheren geschichtlichen Epochen aufarbeitet. Denn man kann den Wert des Geldes auch so herunterspielen, dass niemand mehr damit was anfangen kann. Ich meine, es hat Zeiten gegeben, da gab es nur werthaltiges Geld in Form von Gold- und Silbermünzen. In den Zeiten des Ersten Weltkrieges kam das Papiergeld auf. Da sagten die Leute, das ist nicht mal mehr zum Abwischen, weil es keine Werthaltigkeit mehr hatte. Das war ein Stückchen Papier, was bedruckt war. Und damals gab es keine Bank, die Papiergeld gegen Goldmark umgetauscht hätte. Aber wenn sie 10 Goldmark hatten, konnten Sie 10 Papiermark, Papiergeld dafür bekommen – nicht umgekehrt, weil das Geld als solches keinen Wert mehr hatte.

Ringo Wagner: Wenn wir mal schauen: In der DDR war nicht genug Geld da, und das konnte man auch sehen. Das konnte man an jeder Straßenecke sehen, es hat hinten und vorne nicht gereicht. Jetzt sieht Sachsen-Anhalt gut aus, top durchsaniert, alles ist frisch lackiert und angestrichen sozusagen, und trotzdem hören wir immer, es ist kein Geld da. Deswegen die Frage: War jemals genug Geld da?

Wolfgang Böhmer: Ja, aber das Wachsen der Geldmenge korreliert nicht mit dem Wachsen der Wünsche. Wir könnten auch sagen: Wir brauchen nicht mehr Geld, wir haben genug, das reicht uns. Wir haben die Häuser saniert und wir haben gebaut und so weiter. Jetzt ist gut.

Jens Bullerjahn: Daran bin ich ja fast selbst verzweifelt. Könnte Politik dann nicht einen Zustand erreichen mit den Bürgerinnen und Bürgern, in dem man sagt: Leute, schaut doch mal an, was wir geschaffen haben. Wär es nicht gut, wenn wir uns mal selbst reflektieren, wie gut es uns eigentlich im Verhältnis zu anderen Ländern geht und daraus eine Beschränkung entwickeln? Oder ist das einfach nur naiv?

Wolfgang Böhmer: Ich halte das ehrlich gesagt für naiv. Das versucht die christliche Kirche seit 2.000 Jahren. Das hat keinen Zweck, das ist mit Menschen so nicht zu machen.

Ringo Wagner: Also ist Geld doch was Scheußliches eigentlich. Es verführt die Menschen …

Wolfgang Böhmer: Geld ist nicht scheußlich,
aber es erleichtert uns, den Egoismus umzusetzen.

Jens Bullerjahn: Sie waren viele Jahre Ministerpräsident in Sachsen-Anhalt. In einem Kabinett spiegelt sich ja durchaus wider, was sich draußen die Menschen an den Kaffeetischen wünschen. Der eine will Lehrer, der andere Polizisten und der dritte Fördermittel. Alle wissen zwar, es reicht nicht insgesamt, aber es ist ja nicht ihre Aufgabe als Fachminister.

Wolfgang Böhmer: Sagen wir mal, es war schon eine Aufgabe des Fachministers, mit dem Geld, was er zur Verfügung hat, auszukommen. Und dann zu sagen, wir müssen uns gemeinsam auf bestimmte Prioritäten einigen. Ist es also wichtiger, Bundesautobahn mit zu finanzieren oder sind andere Sachen für uns wichtiger? Das ist ja der Entscheidungsspielraum, den ein Landeskabinett letztlich, was den Haushalt betrifft, eigentlich nur hat. Die können auch kein Geld erfinden.

Ringo Wagner: Aber waren Sie nicht frustriert? Gab es nicht mal einen Moment, wo Sie sagten: Wir können hier machen, was wir wollen, wir kriegen dieses Land irgendwie finanzpolitisch nie aufs Trapez. Weil es ja nie reicht. Das Land ist verschuldet, und das kriegen wir ja nie wieder weg …

Wolfgang Böhmer: Ja, aber da ist Frage: Ist man immer nur dann glücklich, wenn man den Wunsch erfüllt bekommt? Wir haben ja eine gemeinsame Aufgabe, dieses Land aufzubauen. Da können sie entscheiden mit den Mitteln, die wir haben, was ist das für uns Wichtigste. Und da muss auch ein Ministerpräsident sich positionieren und klar machen: Alles geht nicht.

Jens Bullerjahn: Nun ist es wichtig bei den Finanzen, ob ich in einer wachsenden Bevölkerung aufwachse, Geld ausgebe, wie Berlin mit 40.000 Zuzügen in einem der vergangenen Jahre. Das bringt ja automatisch mehr Steuergelder. Oder wie Sachsen-Anhalt, was über Jahre Menschen verliert. Aus ehemals drei Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern bald zwei Millionen. Und dann gibt es den Ansatz, über alle Parteien: Ich muss nur genug investieren, dann breche ich diesen Trend. Und das legitimiert ja auch die Schulden. Man sieht jetzt, dass es in Sachsen-Anhalt nicht funktioniert.



Wolfgang Böhmer: Ja, mit dem genug Investieren – das hat nur dann Sinn, wenn mit dem Wachstum der wirtschaftlichen Möglichkeiten die Steuereinnahmen zulegen und die Wünsche nicht gleichzeitig noch mehr wachsen.

Jens Bullerjahn: Wo sehen Sie dann aber die größere Verantwortung? Den Menschen wird jetzt versprochen, dass die Kindergartenplätze kostenfrei werden sollen. Da sagen die natürlich: Nehm ich mit. Selbst diejenigen, die es sich leisten könnten. Liegt da nicht die Verantwortung erst mal bei der Politik?

Wolfgang Böhmer: Bei dieser Argumentation kann man als Nächstes sagen: Dann müssen sämtliche Beiträge von Eltern wegfallen. Logische Konsequenz ist dann, man muss es über höhere Steuern oder Schulden finanzieren. Also jemand muss es bezahlen – nun entscheidet euch mal.

Jens Bullerjahn: Wenn Sie heute Ministerpräsident wären, wie würden Sie damit umgehen? In dieser Zeit, wo ja Geld einfach gefordert oder angeboten wird?

Wolfgang Böhmer: Herr Bullerjahn, ich hoffe, ich würde genauso stringent wie früher agieren.

Ringo Wagner: Machen wir es mal andersrum, weil Sie ja diese ganze Entwicklung der Sozialleistung erlebt haben. Jetzt kommt ja die Pflege hinzu, weil die Menschen älter werden. Wo sagen Sie, mal andersherum gefragt, sollten die Menschen eigentlich mehr Verantwortung übernehmen?

Wolfgang Böhmer: Na gut, also Pflegeleistungen sind Sache der Familie und Angehörigen, und wenn eine bestimmte Grenze überschritten ist, muss die Gesellschaft helfen. Das ist meiner Ansicht nach unstrittig, aber über die Grenze muss man sich unterhalten. Und die Tatsache, dass die Gesellschaft notfalls einspringen muss, kann nicht dazu führen, dass der Einzelne gar nichts mehr macht.

Jens Bullerjahn: Der Staat suggeriert den Menschen: Am Ende des Tages übernehme ich deine sozialen Kosten, egal was du für ein Einkommen hast. Und die anderen Parteien fordern sogar noch, die Steuern zu senken. Man möchte ganz viel vom Staat haben, Politik sagt mir das auch zu, und gleichermaßen möchte ich die Steuern senken – also eine Logik, die ja nicht funktioniert.

Wolfgang Böhmer: Sie haben völlig recht. Man muss sich nur fragen, ob wir dabei nicht selber mit Schuld sind.

Die Parteien sind bei uns dafür da, Mehrheiten zu organisieren und Macht zu bekommen. Das muss ja nicht so sein. Die Parteien könnten ja auch dazu da sein, dass Foren geschaffen werden und diese öffentlichen gesellschaftlichen Probleme kontrovers diskutiert werden. Aber eben auch die Folgen der eigenen Wunschvorstellungen ...

Ringo Wagner: Das wäre dann der Bürgerhaushalt. Solche Modelle gibt es ja schon.

Wolfgang Böhmer: Ja, ich weiß nur nicht, ob das so funktioniert, wie sich das die Enthusiasten gedacht haben. Da wäre ich skeptisch. Denn da prallen unterschiedliche Wunschvorstellungen aufeinander, und am Ende entsteht nur eine allgemeine Verdrossenheit.

Jens Bullerjahn: Wir haben damals Bürgerforen gemacht, wo wir gesagt haben: 1.000 Lehrer kosten 70 Millionen, das können wir uns nicht leisten. Dann haben alle gesagt, sie verstehen das. Doch kaum haben wir es beschlossen, hat keiner mehr die Verantwortung übernommen. Man ist wieder los gezogen und hat gesagt, trotzdem fordere ich jetzt 1.000 Lehrer mehr. Mir ist nie etwas eingefallen, wie ich Menschen in ihrer Entscheidung auch ein bisschen binden kann.

Wolfgang Böhmer: Ja, aber Herr Bullerjahn, wenn sie in einer Bürgerversammlung sitzen, dann können sie sich darauf verlassen, wann sie Applaus bekommen. Aber sie kommen dort nie in die Verlegenheit, es konkret machen zu müssen.

Jens Bullerjahn: Aber sind die Leute nicht schlauer? Sie erleben es doch zu Hause. Sie können nur das Geld ausgeben, was sie haben – also jedenfalls die meisten. Kann die Politik die Menschen da nicht abholen? Ich meine, ist die Bevölkerung nicht belastbarer und müssen die Ansprüche vielleicht gar nicht so wachsen, wie Politik es jedes Mal vorgaukelt in den Wahlkämpfen?

Wolfgang Böhmer: Tja, aber da kann ich nur sagen: Gucken sie sich die Wahlkämpfer doch mal an. Alle konkurrieren mit unterschiedlichen Versprechungen gegeneinander. Und die wissen zum großen Teil, dass sie ihre Versprechungen nie werden erfüllen müssen. Aber sie hoffen, damit Stimmen zu gewinnen. Es ist eben so, die Leute sind verführbar, der Preis ist nur unterschiedlich.

Ringo Wagner: Und die Demokratie, das haben Sie vorhin gesagt, organisiert im Grunde diese Verführbarkeit?

Wolfgang Böhmer: In der Demokratie Mehrheiten zu bilden, führt manchmal dazu, dass man Verführungen und Versprechungen macht.

Jens Bullerjahn: Aber wie kommen wir aus der Geschichte raus? Kann es nicht eine Politikergeneration geben, die sagt, wir machen das mal anders, wir sagen den Leuten ehrlich, was geht und nicht geht?

Wolfgang Böhmer: Also, es ist ein faszinierender Gedanke. Die Wiedertäufer haben mal in Münster versucht, eine Gesellschaft zu errichten mit diesen Gesichtspunkten. Die sind am Ende kläglich an sich selbst gescheitert.

Jens Bullerjahn: Wenn wir jetzt von der Geldfrage dann noch mal einen Blick auf das Gesundheitswesen in Deutschland werfen – Sie waren ja selbst Arzt in der DDR –, dann fällt ja auf, dass es in Europa kein zweites Land gibt, was eine so ausgeprägte Struktur hat, Krankenhaus und niedergelassene Ärzte. Wir haben die Technik, damit

können wir ganz Nordeuropa mitversorgen. Da sind wir bei dem Thema Anspruchshaltung. Wieso sind die Deutschen da irgendwie anders als die Menschen in anderen Ländern, die sich vielleicht mit weniger auch zufriedengeben?

Wolfgang Böhmer: Ob wir anders sind? Aber wir haben andere Normvorstellungen, in die wir hineingewachsen sind und von denen wir der Meinung sind, das muss so sein, wie wir das kennengelernt haben.

Ringo Wagner: Und niemand stellt sich dagegen und sagt: Leute, es geht auch ein bisschen weniger?

Wolfgang Böhmer: Ja, dann müssten sie mit den Konsequenzen leben. Denn was im Gesundheitsbereich viel Geld kostet, ist der Personalaufwand für den Bereitschaftsdienst und so weiter. Wir sind eben bei Tag und Nacht aufnahmefähig. Wenn wir diese Struktur nicht finanzieren wollen, dann müssen die Menschen jetzt vor dem Krankenhaus warten, wie das in anderen Ländern der Fall aktuell ist, wo die Krankenhäuser fast alle überfüllt sind und Patienten nicht mehr aufgenommen werden können. Da stehen sie auf der Straße. Da können wir uns nicht dran gewöhnen, wollen wir auch nicht.

Jens Bullerjahn: Sie waren damals ja auch in der sogenannten Föderalismuskommission. Da gab es immer diesen Streit: Wer ist wichtiger – die Kommunen, die Länder, der Bund? Waren das trotzdem faire Verhandlungen zwischen drei Partnern, die sich irgendwie immer zusammenrauften? Oder gibt es da eine gewisse Dominanz oder Verschiebung einer Ebene, die Sie so bemerkt haben?

Wolfgang Böhmer: Also, da fehlt mir der Überblick. Das weiß ich nicht, kann ich auch nicht entscheiden. Aber Geld muss da sein, was ausgegeben werden soll. Wenn die Kommune ihr Geld ausgeben soll in kommunaler Selbstverwaltung – da müssen wir Geld haben. Da muss man ihnen Steuern überlassen, sonst geht es nicht, oder kommunaler Finanzausgleich oder was auch immer. Aber irgendwo muss es herkommen. Das Verhältnis zwischen den Ländern und dem Bund ist ja ein vergleichbar sehr ähnliches. Wenn sie mit Bundestagsabgeordneten über die Finanzzulassung der Länder reden, die sehen das völlig anders.

Jens Bullerjahn: Im Moment wird ja mit dem Dasein der AfD immer auch erklärt, warum Politik heute viel Geld ausgeben muss, um die Menschen irgendwie zu überzeugen, dass es nicht gut wäre, AfD zu wählen. Also mit Geld wird Politik gemacht. Können Sie das verstehen oder halten Sie das für den falschen Weg?

Wolfgang Böhmer: Ich halte das eigentlich für methodisch falsch, denn damit bestätigen wir die Meinung derjenigen, die sagen: Das Geld ist doch irgendwo da, die behaupten doch, wir hätten genug und ihr gebt es falsch aus. Also, man muss sich dann aber auch in eine finanzpolitische Sachdiskussion einlassen und den Leuten klar machen, wenn wir das machen würden, dann müsst ihr mehr Steuern zahlen oder sonst irgendwas. Und die AfD verspricht ja nicht mehr Steuern, die verspricht mehr Ausgaben.

Ringo Wagner: Wenn Sie heute Finanzminister wären oder Ministerpräsident, und Sie würden eine große Rede halten im Landtag, was wäre Ihre Botschaft?

Wolfgang Böhmer:

Meine Botschaft wäre ganz nüchtern:
Denkt an eure Kinder und Enkelkinder.
Denn Geld entsteht nicht dadurch, dass man
es sich wünscht. Aber ich weiß genau, die
Leute würden es sich gelangweilt anhören.

Jens Bullerjahn: Leichter Applaus und Gedanken an die nächste Wahl.

Wolfgang Böhmer: Jawohl.

Ringo Wagner: Trotzdem, glaube ich, muss man es machen, oder?

Wolfgang Böhmer: Also, man sollte es nicht unterlassen.

Jens Bullerjahn: Ich habe mal eine Rede gehalten: Freiheit statt Schuldenspirale.

Wolfgang Böhmer: Und da bin ich überzeugt, dass Sie jeden Satz abgewogen haben und klar gemacht haben, dass man aus einer Schuldenspirale selbst zum Beispiel nicht mehr rauskommt und sich abhängig macht und Freiheit verliert.

Ringo Wagner: Aber zusammengefasst heißt das doch: Sie wissen, dass die Menschen an sich verführbar sind, auch unvernünftig. Sie wissen, dass Politiker, wenn sie wiedergewählt werden wollen, gezwungen sind, auch unvernünftig zu handeln. Sie sagen, man muss vernünftig entscheiden – aber Sie wissen gleichzeitig, dass das nicht mehrheitsfähig ist, diese Vernunft. Also ist das doch eigentlich eine ganz schön pessimistische Angelegenheit, oder?

Wolfgang Böhmer: Na ja, wenn man es ganz so ernst nimmt, ja. Aber ich gehe natürlich davon aus, dass Menschen auch zu selbstständigem Denken fähig sind.

Und das gleiche Gespräch, was wir jetzt hier führen,
können sie auch mit anderen Leuten führen.
Und die meisten wissen, dass Geld nur dann etwas nützt,
wenn es einen Wert hat.

Und wenn man den Wert des Geldes verspielt durch inflationäre Maßnahmen auch im Innern, dann sind wir alle ärmer. Aber das ist kein Gespräch für einen Wahlkampfstand auf dem Marktplatz. Das sind Gespräche, zu denen man Zeit braucht, Zeit haben muss, sie auszuformulieren und so weiter.

Jens Bullerjahn: Über Geld muss man reden! Lieber Herr Böhmer, das ist ein schöner Schlusssatz. Wir danken Ihnen für das gemeinsame Gespräch.

Michael Thöne im Gespräch
mit Jens Bullerjahn

Warum Schätze und Ansprüche nicht alles sind – Gedanken zum Schluss



Es war der von manchen Menschen für ein besonderes Datum gehaltene 22.2.2022, als die Macher der vorliegenden Publikation (wieder) in großer Runde zusammenkamen. Auf Einladung von Ulf Dräger, dem »Chef der Münze«, traf man sich im Landesmünzkabinett von Sachsen-Anhalt auf der Moritzburg in Halle (Saale). Was uns dort geboten wurde, bewegte sich an der Grenze zur Reizüberflutung: Münzen und Kunsthandwerk aus aller Herren Länder und aus allen Zeiten der Menschheitsgeschichte. Zu jedem Stück konnte unser Gastgeber eine eigene Geschichte erzählen. Es war ein fantastischer Einblick in die bewegte Herkunft des Geldes! Wenn man plötzlich eine winzig kleine uralte Goldmünze in der Hand hält, heute vergleichsweise so viel wert wie ein Luxusauto, dann ist das einfach keine alltägliche Situation, sondern ein besonderer Moment, in dem greifbar wird, was auch eine Beobachtung dieses Buches ist: die Wandelbarkeit des Geldes, die ebenso seinen Wert wie seine Form betrifft. Die ganze Sammlung ist ein Schatz, in vielerlei Hinsicht. Wir sind dankbar für dieses Erlebnis.

Am Ende unseres Besuchs waren wir nach all den Eindrücken geradezu übermütig – es lag jedoch, als wir gingen, jedes Teil wieder an seinem Platz. Beim anschließenden gemeinsamen Abendessen ging es launig-ernst-gelöst-sachlich zu. Auch der Krieg in der Ukraine spielte dabei schon eine Rolle, wenngleich niemand von uns ahnte, wie nah wir dem Zeitpunkt seines Beginns bereits waren. Natürlich war uns Tage später klar, dass nun wohl jede unserer Autorinnen und jeder unserer Autoren am liebsten würde aktualisieren wollen. Wir glauben aber, dass von der neuen Realität nicht überholt wird, was in diesem Buch zusammengetragen wurde. Wenn sich die Zielkonflikte beispielsweise bei der EZB durch die neue Lage weiter verschärfen, dann macht das unsere Arbeit ja nicht obsolet. Geschichte geht nun einmal immer weiter. Wir müssen jeden Tag unser Leben neu gestalten, uns wehren oder anpassen, Herausforderungen meistern. Dabei stützen wir uns immer auch auf Erkenntnisse aus der Zeit davor.

Ja, es wurde sehr grundsätzlich diskutiert. Zurück im Hotel war an ein schnelles Einschlafen nicht zu denken. Dem »Nachtarbeiter« Jens Bullerjahn kam das gelegen. Denn es gab da ganz am Ende noch etwas, was ihm in dieser Atmosphäre des nur langsamen Zur-Ruhe-Kommens auf dem Herzen lag. In diesem Gespräch, das er zusammen mit Michael Thöne hier noch einmal aufbereitet hat, reflektiert er die Arbeit am Buch, einige seiner wichtigen Themen und sein Leben heute mit ALS.












Metall
Metal




Hier ist die Welt des
Geldes zu Hause
Landesmünzkabinett Sachsen-Anhalt















Lieber Jens! »Deutschland und sein Geld« – wir führen dieses Gespräch, als dieser große und bunte Band, den man jetzt in der Hand hält, beinahe fertig gestellt ist. Wenn du das Ergebnis siehst: Ist es das, was du dir am Anfang vorgestellt hattest?

Jens Bullerjahn: Ich bin zufrieden, wenn ich von Leserinnen und Lesern eine positive Rückmeldung bekomme – hoffentlich wie bei unserem ersten Band »Deutschland – Ländersache«. Wenn für sie das Buch interessant ist, wenn man daraus lernt, wenn es in seiner Gänze nicht zu theoretisch ist, wenn es Spaß macht, sich mit den Bildern und Grafiken zu beschäftigen. Nach fast anderthalb Jahren gemeinsamer Arbeit an dem Buch hoffen wir, dass es den Leserinnen und Lesern letztlich gefällt, dass man das Buch immer wieder mal aus dem Regal in die Hand nimmt und sagt: »Mensch, dazu ich habe doch mal etwas Passendes gelesen.« Natürlich sehen auch wir manches anders, als es die Autorinnen und Autoren in ihren Beiträgen vertreten, aber wir kommentieren nicht. Das ist deren Blickwinkel. Die Vielfalt unterschiedlicher Positionen und Perspektiven ist uns von Anfang an wichtig gewesen. Und genau das macht das Buch auch aus.

Was hat dir am meisten Spaß am »Buchmachen« bereitet? Es ist ja nicht gerade dein Beruf gewesen. Aber jetzt bist du mit großer Leidenschaft eingestiegen. Was macht den Reiz aus?

Jens Bullerjahn: Wenn man so wie ich als Ingenieur ausgebildet und eher ein Zahlenmensch ist, dann lernt man während der Arbeit an so einem Buch noch mal auf ganz neue Weise, mit einem Team zu arbeiten. Gemeinsam mit Ringo Wagner haben wir beide die Idee vorangetrieben und dann mit unseren anderen Mitstreitern das Buch zum Leben erweckt. Das sind vor allem Klaus Pockrandt, unser Grafiker aus Halle, und Sönke Hallmann, unser Berliner Lektor, der aus Texten und langen Gesprächsaufnahmen immer etwas formte, was gut und eingängig lesbar ist. Es war wieder spannend, so etwas entstehen zu sehen. Aber das Spannendste war für mich, mit rund 60 sehr unterschiedlichen Autorinnen und Autoren Gespräche zu führen, ihre Texte zu lesen und bis zur Fertigstellung zu begleiten. Wir haben Leute, die aus ganz verschiedenen Welten kommen: Wissenschaftler, Politiker, Praktiker, Unternehmer, Menschen aus dem sozialen Bereich. Das war spannend für mich, weil ich selber so viel lernen konnte. Und wenn daraus am Ende sogar etwas wird, das Hand und Fuß hat und den Leserinnen und Lesern gefällt – was will ich mehr.

Und was hat die meisten Nerven gekostet?

Jens Bullerjahn: Wir hatten ja vor, dass das Ganze etwas schneller geht. Durch die Pandemie war der Aufwand für manches Gespräch doch erheblich größer als erwartet. Und wir hatten uns auch vorgenommen, das Buch etwas kürzer zu halten. Aber, ich glaube, wir hatten gute Argumente für rund 700 Seiten: die Qualität, die Vielfalt. Keine Leserin und kein Leser muss das Buch am Stück lesen. Insgesamt war am Prozess gewiss einiges, was auch mal ein bisschen Nerven kosten konnte. Aber es hat sich ausgezahlt.

Es heißt, der Leser sieht an einem Buch, was da steht, der Herausgeber, was da fehlt. Geht es dir auch so? Fehlt auf diesen über 700 Seiten etwas?

Jens Bullerjahn: Wir betrachten das Thema Geld aus so vielen Blickwinkel und trotzdem fehlt noch allerhand. Die psychologische Seite des Geldes hätten wir zum Beispiel noch mehr in den Blick nehmen können oder auch, was die Leute so alles machen, um ans Geld zu kommen, auch Kriminelles. Wenn man sich damit beschäftigt, bemerkt man, es gibt so viele Facetten ums Geld. Es ist etwas, das uns im Kleinen wie auch bis ans Ende unserer Tage beschäftigt und in alle Lebensbereiche eingreift. Ich glaube, wir hätten viele weitere Artikel schreiben lassen können – über all das Wichtige und das Nebensächliche vom Geld. Aber irgendwo muss man eine Grenze ziehen.

Allerdings. Dann schauen wir doch mal auf das, was im Buch steht. Wir haben das Buch in einer Zeit gemacht, wo eine Krise die andere jagt: Corona, dann das dramatische Hochwasser an der Ahr und in Nordrhein-Westfalen, jetzt gerade zur Drucklegung der russische Angriff auf die Ukraine und damit Krieg und Flucht. Wir können noch gar nicht absehen, was das für Deutschland, für Europa und natürlich besonders für die betroffenen Länder in den nächsten Monaten bewirken wird. Also: Krise, Krise, Krise. In welchem Verhältnis stehen Krisen und »normale Zeiten« in deinen Augen für die Finanzpolitik?

Jens Bullerjahn: Die Normalität ist im Moment stark im Hintertreffen. Deutschland erlebt ja seit der Wende ständige Veränderungen. Krise heißt ja auch Veränderung, nicht allein als Schock, sondern auch als eine Art des Wandels, der weder vorhersehbar noch in seinen Auswirkungen absehbar war. Wir hatten in den letzten Jahrzehnten wirtschaftliche Veränderungen in einem ungeheuren Maß, technologische Veränderungen – denken wir nur mal an Mobiltelefone und Computer. Wir haben ein Deutschland, das auf einmal eine völlig andere Sichtweise auf die Welt hat, genauso wie sich die Sicht der Welt auf Deutschland gewandelt hat. Wir hatten eine Finanzkrise mit ihren wirtschaftlichen Verwerfungen und langfristigen Veränderungen bei den Zinsen, die die Ökonomen sich überhaupt nicht hätten vorstellen können. Auf einmal sind die Sparbücher – das gute deutsche Sparbuch! – so in Misskredit gekommen. Und wenn wir über unseren Tellerrand schauen – wir beide sind ja auch für die deutsche Entwicklungshilfe vor allem in Afrika unterwegs –, sehen wir noch mehr Veränderung und wachsende Unterschiede in der Welt, in Afrika, in Europa, in Asien. China, das sich in 30 Jahren unvorstellbar stark verändert hat. Die ganze Betrachtung von Veränderung und Krise kulminiert in der Pandemie und jetzt dem Angriff Russlands auf die Ukraine. Da fällt es schon schwer, noch irgendwo eine Normalität auszumachen. Wie soll man das Ganze auf die Finanzpolitik ummünzen?

Ich glaube, das heißt dann zunächst einmal, einen einfachen Grundsatz aus dem Alltag auch für den Staat umzusetzen: Schau dir an, was du hast an Geld. Schau auf die Aufgaben, die du damit umsetzen musst und priorisiere sie. Aber wappne dich auch immer für Krisen und für das, was du heute noch nicht weißt. Leg etwas zurück, so wie man es auch im Privaten tut. Ich glaube, Politik muss sich noch mehr darauf einstellen, dass Normalität absehbar erst mal eher die Ausnahme ist.



Finanzpolitik in Deutschland ist konfrontiert mit den Ansprüchen vieler an den Staat, zugleich mit vielen alten und immer mehr neuen Anforderungen von außen an Deutschland. Hier besteht eine immense finanzielle Verantwortung, auf all das reagieren zu können und trotzdem Deutschland als Gemeinwesen zusammenzuhalten.

Wie kann solche Resilienz funktionieren? Sich auf Krisen vorzubereiten fällt schwer, wenn man nicht weiß, wie die nächste Krise aussieht. Corona war etwas komplett anderes als eine Hochwasserkatastrophe, die wiederum etwas komplett anderes ist als jetzt ein Krieg in der europäischen Nachbarschaft. Explizite Vorbereitungen sind da nur begrenzt möglich. Ist aus finanzpolitischer Sicht die beste Vorbereitung vielleicht, wenn man stark ist, stark bleibt und nicht immer schon am Anschlag fährt?

Jens Bullerjahn: Ja, genau! Es ist heutzutage wichtig, dass die Krise bei der Finanzplanung in öffentlichen Haushalten immer schon mit eingepreist wird. Die aktuelle Zeit zeigt leider, irgendwas passiert doch immer. Die Abstände zwischen den Krisen werden zumindest derzeit immer kürzer. Es zeigt sich schon jetzt, welche Länder auf der Welt aktiv bei diesem Rhythmus überhaupt noch mithalten können, weil sie den Krisen gesellschaftlich, finanziell und politisch überhaupt noch was entgegenzusetzen haben. Daraus folgt auch, dass immer mehr Länder auf immer weniger Länder schauen, die die Krisen dann bewältigen sollen. Das verschärft zwangsläufig das Problem. So schwierig es ist, aber es hilft nur, wenn alle Bürgerinnen und Bürger und alle politisch Aktiven in unserem Land sich immer wieder vergegenwärtigen, dass sich die Umstände schnell und gravierend verändern können und dass man dem nur etwas entgegensetzen kann, wenn man seine eigenen staatlichen Strukturen darauf vorbereitet hat und finanzpolitische Vorsorge trifft.

Manche sagen, Krisen machen Veränderungen möglich, die man sonst nie erreicht hätte. In den Augen des Praktikers und, als ehemaliger Finanzminister, des Fachmanns für unpopuläre, aber notwendige Entscheidungen: Stimmt das? Können wir Reformen tatsächlich nur in der Krise angehen? Oder schaffen wir das auch noch ohne?

Jens Bullerjahn: Unsere Autorinnen und Autoren im Buch haben ja viele Beispiele gegeben, wo man reformieren kann und muss. Dafür bin ich sehr dankbar. Denn wenn wir ehrlich sind, haben wir Deutschen trotz der beschriebenen Krisen in den über zehn Jahren seit der Finanzkrise eine positive wirtschaftliche Entwicklung erlebt, sodass Geld grundsätzlich im Staat nicht zum Problem wurde. (PS: Das Geld wird nie reichen.) Das kennen wir gar nicht mehr. Die Härte dessen, was Anpassungen in Krisen bedeuten können, das haben wir schon lange nicht mehr erlebt. Das können wir alles unter der Decke halten.

Bei all dem Druck, der auf dem Staat lastet, können wir Deutsche uns immer noch zusätzliche soziale Leistungen erlauben, Infrastrukturen ausbauen, Kostenfreiheit der Kinderbetreuung fordern und einführen und unseren Unternehmen fördern und Unterstützung geben – auch wenn das trotzdem vielen in Deutschland noch zu wenig ist. International ist das ein großes Privileg.

Es würde Deutschland guttun, auch mal an eine Zeit zu denken, wenn die Wirtschaft nicht so gut läuft. Wo wir bei Steuern und Arbeitsplätzen mittelfristig nicht ständig über Wachstum reden. Das ist nicht selbstverständlich. Also entweder lernt man, unter dem Druck vieler Veränderungen sich selber stetig zu reformieren und sich anzupassen. Oder der Druck wird irgendwann so groß, dass nur wieder ein schmerzhafter Befreiungsschlag hilft, wie das seinerzeit mit Hartz IV nötig war. Wichtig und richtig wäre hier, sich immer wieder der Frage zu stellen – Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Politikerinnen und Politiker –, welche Aufgaben der Staat in den nächsten Jahren weiter übernehmen kann und soll. Was ist wichtig? Denn schon heute ist der deutsche Staat in einem Maße beansprucht, dass wir bereits länger schon über die Staatsquote sprechen. Wenn man dauerhaft mehr Staat will, muss man darüber reden, wie mehr Geld ins System kommt, zum Beispiel bei der Einkommensteuer bei hohen Einkommen. Das wollen wir aber auch nicht, weil sich das politisch in den letzten Jahren keiner traut. Wenn wir das nicht ändern, reden wir bei mehr Staatsausgaben immer weiter nur über Wachstum oder Schulden – egal wie teuer die werden, wenn das Wachstum ausbleibt.

Du sprichst es an: Steuern. Das große andere Thema der Finanzpolitik – die andere Seite des öffentlichen Haushalts. Brauchen wir einfach höhere Steuern?

Jens Bullerjahn: In diesen Zeiten der Krise wird es immer deutlicher, dass die Rolle Deutschlands in der Welt und in Europa stärker werden muss. Wir diskutieren derzeit viel darüber, dass wir mehr militärische Verantwortung übernehmen müssen. Wir tragen eine immense wirtschaftliche, finanzielle und politische Verantwortung für die Stabilität Europas schon heute. Mit wachsender Verantwortung kommen auch wachsende Ausgaben auf uns zu. Die können wir nicht auf Dauer mit neuen Schulden finanzieren. Das ist im Fiskalpakt auch so verankert – aber natürlich steht das in Krisenzeiten nicht im Vordergrund. Hinzu kommt, wie schon erwähnt, dass unsere eigenen Ansprüche auch in Deutschland trotzdem immer weiter zunehmen. Obwohl wir im Vergleich zu anderen Ländern überwiegend gute bis sehr gute Standards erreichen, gibt es vielfach Kritik am deutschen Sozialstaat. Aus Sicht der einzelnen Interessen, die dahinter stehen, kann man das alles gut nachvollziehen. Dennoch sage ich, solche Egoismen vieler Menschen, mancher Verbände und einzelner Berufsgruppen nehmen in einem Maße zu, wo die öffentlichen Mittel in ihrer heutigen Struktur auf keinen Fall reichen können. Gleichzeitig nimmt aber die Bereitschaft, etwas selbst mit zu tun, stetig ab. Gesellschaftlich muss man darüber reden, auch mal streiten und sich einigen: Was will man eigentlich? Was ist wichtig? Welche Strategie verfolgt man politisch, heute und in den nächsten Jahren? Wie kann man die Effekte des eingesetzten Geldes des Staates bewerten? Wenn dann dabei herauskommt, dass noch mehr Leistungen gewollt sind (die zumeist auch noch für alle »kostenlos« sein sollen), dann werden wir mehr öffentliches Geld brauchen – gerade von denen, die mehr verdienen. Inwieweit das die Gesellschaft aushält, ist offen. Die Medien spielen bei diesem Thema eine wichtige Rolle – oft mehr, als sie zugeben. Wenn man weiß, was man will und wofür man es braucht, dann muss man es auch beherzt machen. Finanzpolitiker haben nicht den Job, jedermanns Liebling zu sein. Aber sie brauchen den Willen und die Unterstützung der gesamten Politik.



Ein Geschenk von Kindern: Sparschwein auf dem Schreibtisch des Finanzministers

Damit verbindet sich auch die Frage, wer höhere Steuern braucht. In Steuerfragen ist der Bund im Vergleich zu den Ländern (und den Kommunen und der EU) sehr mächtig – manche meinen, übermächtig. Ist das so? Und wenn ja, ist das gut oder schlecht?

Der Bund muss in Steuerfragen die Führung behalten. Der steuerliche Wettbewerb, wie er manchmal zwischen den Bundesländern unabhängig von ihrer Stärke und Schwäche gefordert wird, würde mit dem Anspruch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nie vereinbar sein. Hier muss man ehrlich sein, dass sich die deutschen Regionen in ihrer Demografie, wirtschaftlichen und sozialen Struktur und ihrer Raumordnung sehr unterschiedlich entwickelt haben und entwickeln werden – ob nun in positiver Weise oder noch problematischer. Das heißt, einige werden es ohne Hilfe vermutlich nie alleine schaffen. Wenn man die Gleichwertigkeit der Chancen und Lebensverhältnisse in Deutschland weiterhin will – das ist ja bisher der Anspruch –, muss man sagen: Ja, der Bund

muss die Steuerpolitik prägen, und die starken Länder müssen immer wieder mit Finanzausgleich helfen.

Die Deutschen und ihr Föderalismus, das ist ja so eine Hassliebe. Wir mögen den Förderalismus einerseits, aber andererseits rufen auch viele immer schnell: »Kleinstaaterei! Was soll das überhaupt?« Was meinst du? Ist es eine Illusion, dass die Länder einander irgendwann auf gleicher Augenhöhe begegnen können? Oder wird es immer so sein, dass Politik in Bayern und Baden-Württemberg auf die Rolle des reichen Erben abonniert ist, während andere nie aus der Rolle des armen Vetters aus der Provinz herauskommen?

Jens Bullerjahn: Ich bin ja nun im Osten der Republik groß geworden, wo mich der Föderalismus nicht von Anfang an begleitet hat. Aber ich bin mittlerweile durch die langjährige praktische und politische Erfahrung sehr überzeugt, dass der Föderalismus etwas Gutes für Deutschland ist. Im Föderalismus erneuern wir immer wieder diesen gemeinsamen Anspruch, sich zu helfen, um zusammen mit dem Bund zu sagen: Zwischen Flensburg und Garmisch wollen wir Voraussetzungen schaffen, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für alle Deutschen einigermaßen ermöglicht oder zumindestens angestrebt wird. Das gibt es in dieser Form nicht überall auf der Welt.

Ich glaube aber, dass ein Thema unterschätzt wird, und das ist die Demografie, also die Bevölkerungsentwicklung. Schon jetzt zeichnet sich ab: Einige Länder werden weiter Bevölkerung verlieren und so im Durchschnitt älter werden. Nimm nur mein Land Sachsen-Anhalt: Das lag vor der Wende 1970 bei rund 3,2 und 1980 3,1 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern. Voraussichtlich 2030 dürfte es unter die Grenze von zwei Millionen Menschen fallen.

Die Städte werden weiter die Anker der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sein. Das ist auf der ganzen Welt zu beobachten. Auch in Deutschland sieht man es, ob nun die Rhein-Main-Schiene, das Ruhrgebiet, Hamburg, Berlin, Leipzig und Halle ein bisschen, München – diese Städte sind die großen Wachstumspole. Das ändert sich auch so schnell nicht. Der permanente Versuch der anderen Regionen, sich mit vielen Subventionsmilliarden gegen diese Trends zu stemmen, produziert neben manchem Effekt auch oft noch höhere Schulden. Die Unterschiede zwischen manchen Regionen werden abnehmen, bei etlichen jedoch zunehmen. Magdeburg zum Beispiel kann mit der jetzt angekündigten Chipproduktion von Intel eine riesige Investition binden – die größte Industrieinvestition in Ostdeutschland seit der Wende. Das wird die Stadt und ihre

Umgebung, aber auch das Land Sachsen-Anhalt sehr positiv beeinflussen. Aber es wird nicht den Trend brechen, dass gerade junge und mobile Leute nach wie vor gern in die großen Zentren gehen. Das habe ich schon ausführlich in unserem ersten Band »Deutschland – Ländersache?!« beschrieben. Klar ist: Die von diesem Wandel besonders betroffenen Länder werden in Zukunft mehr Hilfe brauchen, vom Bund und von den anderen Bundesländern. Nicht, wie manche schreiben, weniger. Dessen muss man sich bewusst sein.

stabilitaetsrat.de

Du bist ja ein Gründungsmitglied des Stabilitätsrats gewesen. Das ist für die Leserinnen und Leser ein vielleicht etwas ominöses Instrument. »Da oben«, hinter den Länderfinanzen und hinter den Bundesfinanzen, gibt es diesen kleinen Kreis, wo sich die Regierungen von Bund und Ländern hinter verschlossenen Türen treffen und sich gegenseitig finanzpolitisch auf die Finger schauen – manchmal auch auf die Finger klopfen sollen. Einerseits also ein Ort, wo die Solidarität, von der du gerade gesprochen hast, gelebt werden kann. Andererseits aber auch der Ort, wo darauf geachtet wird, dass diese Solidarität nicht ausgenutzt wird. Wie gut klappt das? Miteinander ist man ehrlich im Rat, aber man redet nicht in der Öffentlichkeit darüber. Wie gut passt ein solches Instrument zu einem offenen Föderalismus?

Jens Bullerjahn: Ja, das Letzte ist sehr wichtig: der offene Föderalismus. Um den Leserinnen und Lesern das mal kurz zu erklären: Im »Stabirat« sitzt für jedes Land die Ministerin oder der Minister der Finanzen und der Bund ist mit dem Finanzminister und dem Wirtschaftsminister vertreten – ein kleiner Zirkel. Der Bund steht nicht über den Ländern. Und die Länder sind alle gleichrangig. Nach Einführung der Schuldenbremse wollte man mit dem Rat einen Ort schaffen, wo man in aller Offenheit die Entwicklungen der öffentlichen Finanzen, des Bundes und der einzelnen Bundesländer, besprechen kann. Das ist notwendig, um auch deutlich zu benennen, wenn einzelne Länder selbst nicht genug Anstrengungen zeigen, ihre Defizite in den Griff zu bekommen, trotz finanzieller Hilfe des Bundes und der anderen Länder. Gerade weil dieser Austausch intern bleibt und niemand an den Pranger gestellt wird, funktioniert diese Offenheit. Sachsen-Anhalt hat 2010 mit Bildung des Stabilitätsrates als erstes Land die Schuldenbremse in seinen Finanzplanungen verankert und damit auch Hilfen der anderen Länder gerechtfertigt. Ministerpräsident a. D., Professor Böhmer und ich waren der Meinung, vor der Wahl 2011 und wahlperiodenübergreifend diese Verantwortung einzugehen. Das hat etliche Jahre funktioniert und war für mich in meiner Arbeit die Grundlage weiterer Entscheidungen. Möglich gemacht hat es der Stabilitätsrat. Aber ich habe den Eindruck, dass die eigentlichen Ziele des Stabilitätsrats in den vergangenen Jahren etwas verwässert wurden. Denn es ist immer noch nicht gelungen, die Haushaltskennzahlen – also das, was jedes Land ausmacht an Kennzahlen wie Einnahmen, Defizite, Schulden, Rücklagen – ausreichend zu vereinheitlichen. Zahlen geben dabei eine Orientierung. Keiner lässt sich gern in die Karten schauen. Dabei ist Transparenz und Offenheit natürlich

eine Grundvoraussetzung für einen solchen Kreis. Zurzeit ist so viel Geld im System, dass der Stabilitätsrat bei Weitem nicht mehr so streng sein muss, wie das ursprünglich gemeint war. Die gewollte, eigentlich gesunde Konfrontation im Rat unterbleibt dann leicht. Trotzdem war die Einrichtung des Stabilitätsrats gut und richtig. Aber ich glaube, er ist bisher auf der Hälfte des Weges stehengeblieben. Seit der Finanzkrise hatten wir einen enormen Steueraufwuchs, und man löst jetzt vieles mit Geld. Nehmen wir als Beispiel die ostdeutschen Länder, die im Vergleich wirtschafts- und steuerschwach sind, bevölkerungsseitig bis auf Berlin und Brandenburg leider auch schwächer werden. Aber auch die haben viel Geld über Kohleausstieg, über viele Sondertöpfe, auch durch die Pandemie, sodass die Motivation, warum Finanzpolitik sich dennoch anstrengen sollte – und der Finanzminister damit auch noch Ärger im Parlament, mit der Presse und der Öffentlichkeit hat – oft genug verwässert wird. Auch wenn man, wie bei uns in Sachsen-Anhalt, ja eigentlich jeder weiß, dass wir zu viel ausgeben im Vergleich zu steuerstarken Ländern und dem, was wir uns in fünf bis zehn Jahren überhaupt noch leisten können.

Ich glaube, wenn das Geld wieder knapper wird, kommt eine Zeit, in der der Blick im Stabilitätsrat wieder geschärft wird – zwischen den Ländern und hinsichtlich der Notwendigkeiten, wofür man Geld braucht und welches Geld man in den nächsten Jahren aber ehrlicherweise nur erwarten kann. Spätestens wenn die krisenbedingte Ausnahmesituation vorüber ist, werden viele in der Politik sich wundern, dass zwar die Ausnahmetatbestände weg sind, aber viele der neuen Ausgaben trotzdem bleiben. Dann muss man wieder umsteuern.

Das betrifft die Länder in unterschiedlichem Maße. Viele Artikel im Buch beschreiben genau diesen Sachverhalt und spiegeln gut die Vielzahl sehr unterschiedlicher Perspektiven und Meinungen. Aber das ist auch gerade die Aufgabe eines Finanzpolitikers, dass man eine klare und stringente Vorstellung davon entwickelt, wie man finanzpolitisch handelt. Aus meiner aktiven Zeit weiß ich sehr gut, dass diese Haltung auch bedeutet, nicht allen Ansprüchen gerecht werden zu können und selbst berechtigte Erwartungen zu enttäuschen. Um bessere Argumente zu haben, entwickelten wir im Finanzministerium Sachsen-Anhalts ein strategisches Politikmanagement: mittel- bis langfristige Planbarkeit, Transparenz und Vorbereitung für politische Entscheidungen. Dabei ging es um bessere Begründung, besseres Controlling und besseren Diskurs in Regierung, Landtag und Öffentlichkeit. Dieses Projekt wurde mit meinem Ausscheiden als Minister politisch eingestellt. Warum, kann mir keiner bis heute beantworten.



Die Zeit des Buches ist von Krisen geprägt, haben wir gesagt. Das stimmt leider in noch einer weiteren Dimension: Im April 2021 wurde bei dir eine »Amyotrophe Lateralsklerose« (ALS) diagnostiziert. Magst du erzählen, wie es sich seitdem entwickelt hat und wie es dir jetzt geht?

Jens Bullerjahn: Ich habe darüber seit der Diagnose im April 2021 noch nicht in der Öffentlichkeit gesprochen. Aber ich glaube, irgendwann muss man das tun – nicht nur, weil jetzt ja auch über das Buch geredet wird. Ich selber komme damit im Kopf klar und kann mittlerweile damit umgehen. Aber das ist auch wichtig für Menschen, die einem auf dem Weg geholfen haben. Allen voran die Familie, die Freunde, Menschen wie Ringo Wagner und du, die mich bei unserer Arbeit am Buch, aber ebenso als Freunde begleitet haben. Was ich habe, ist eine unheilbare Krankheit des Nervensystems, die sehr selten ist. Ich gehöre zu rund 8.000 Menschen, die diese Krankheit haben. Nach einer kurzen Zeit des Innehaltens habe ich gemeinsam mit meiner Familie und meinen Freunde daran gearbeitet, schnell wieder Fuß zu fassen, sodass ich sagen kann: Ich muss und kann damit umgehen. Die Einschränkungen spüre ich mittlerweile deutlicher – das merkt ihr als die, die mich über lange Zeit kennen, ja auch. Aber viele Menschen haben ebenso schwere oder unheilbare Krankheiten, die über kurz oder lang auch zum Tod führen. Bei dieser Krankheit ALS ist es so: Du weißt, dass die verbleibende Zeit statistisch drei bis fünf Jahre beträgt. Und da ich selber nicht viel von der Gerätemedizin halte, die das Leben völlig übernimmt, wird die Aussicht noch knapper. Ich bin da mittlerweile im Kopf klar, sodass ich sagen kann: Das ist sehr traurig, sehr schade – aber es gehört zu meinem Leben dazu.

Die Zeit, die man noch hat, wird durch die Krankheit wertvoller. Deshalb waren das Buch und auch andere Projekte ein Anker für mich, etwas Sinnvolles zu machen.

Man darf sich nicht hängen lassen. Ich will doch für mich selber, für die Familie und die Freunde noch etwas draus machen. Und immer wieder zu wissen, Sterben gehört eben zum Leben bei jedem dazu.

Ja, sterblich ist tatsächlich jeder an jedem Tag. Nur die wenigsten kriegen es so deutlich präsentiert, dass es jetzt eine sehr viel schneller tickende Uhr ist, als man es im normalen Leben mit Ende 50 erwarten würde. Und das ist sicherlich auch das, was dann für viele Leute das noch Beängstigendere ausmacht, als die Aussicht beim Autounfall morgen ums Leben zu kommen. So sind wir Menschen halt.

Jens Bullerjahn: Ja, das stimmt schon. Ein Freund hat mir gesagt, der Unterschied – der einzige Unterschied – ist, dass mein »Verfallsdatum« jetzt bekannt ist. Alle kennen es, dass in der Familie oder im Freundeskreis liebgewonnene Menschen gestorben sind, aus welchem Grund auch immer – Krankheit, Unfall, Unvorhergesehenes. Andere werden, Gott sei Dank, mittlerweile über 80, 90 Jahre alt und können ein langes Leben genießen. Das gehört dazu. Mit dem Bekanntwerden der Krankheit weißt du eben, dass sich der Horizont sehr stark eingrenzt. Damit musst du leben lernen. Auch damit, dass die letzte Zeit sehr anstrengend wird. Ich nutze die Zeit, mich mit Familie und Freunden hinzusetzen und über diese letzte Zeit offen zu reden. Ich bin euch dankbar, die ihr das mitgemacht habt und Antworten von mir hören wolltet und Rat gegeben habt.

Das heißt also auch, sich nichts vorzumachen, aber auch nicht frühzeitig zu kapitulieren. In diesem Sinne: Was sind deine nächsten Projekte?

Ein bisschen eingeschränkt bin ich ja schon. Aber trotzdem: Wir wollen unser beider gemeinsames Projekt weitermachen, die Entwicklungshilfe für afrikanische Länder. Wir wollen das fertiggestellte Buch bald der Öffentlichkeit vorstellen. Da bin ich dankbar, weil so etwas natürlich nur geht, wenn man sich auf Freunde und ein Team verlassen kann, die die unterschiedlichen Tagesformen einer solchen Krankheit mit abfedern können. Ich will noch einmal Segeln gehen, auf Reisen und mit meiner Familie und den Freunden viel erleben. Und wir wollen uns ja auch heranwagen an ein drittes Buch aus dieser Reihe, dann zum Thema »Deutschland und sein Sozialstaat«. Das ist gerade für mich ein spannendes Buchprojekt, denn die eigene Krankheit und die Betrachtung des deutschen Sozialstaates hat natürlich auch etwas sehr Persönliches. Ich denke öfters daran, was wäre, wenn ich jetzt ohne Job und Einkommen in einer kleinen Wohnung in einer Großstadt ohne helfende Familie und Freunde wäre, ohne all diejenigen, die mich glücklicherweise begleiten. Wie weit die Beine da tragen, um mal dieses Bild zu nehmen, weiß ich nicht. Aber sich hier und jetzt hinzusetzen und zu sagen, die Beine werden wahrscheinlich nicht mehr bis ans Ende meiner Projekte tragen, und deswegen dann gar nicht loszugehen – das ist für mich keine Alternative.

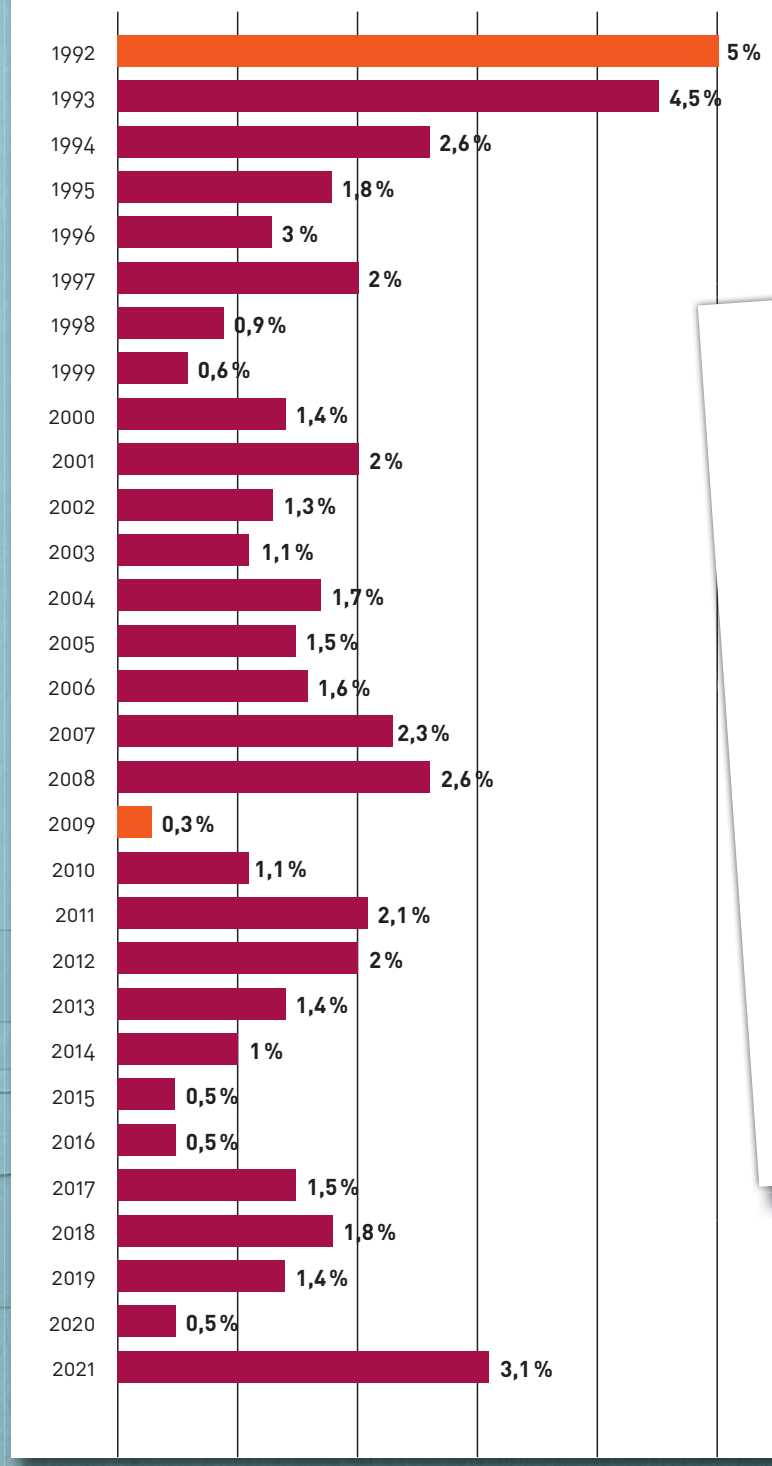
Das ist ein sehr ermutigender Schlusssatz. Lieber Jens, ganz herzlichen Dank für dieses offene Gespräch.



WUSSTEN SIE DAS?

Inflationsrate in Deutschland von 1992 bis 2021 1

Veränderungen des Verbraucherpreisindex in % gegenüber dem Vorjahr



Steuereinnahmen je Finanzbeamter/m 2022 2

190.730 Beschäftigte in der Finanzverwaltung (Mitte 2020)

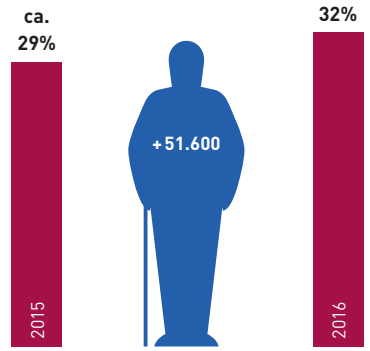
848.904.000.000 € Steueraufkommen laut Steuerschätzung 2022



vsl. 4,45 Mio. € pro Beschäftigter/m

Sind Sie Steuerzahler? Mit Gewissheit! 3

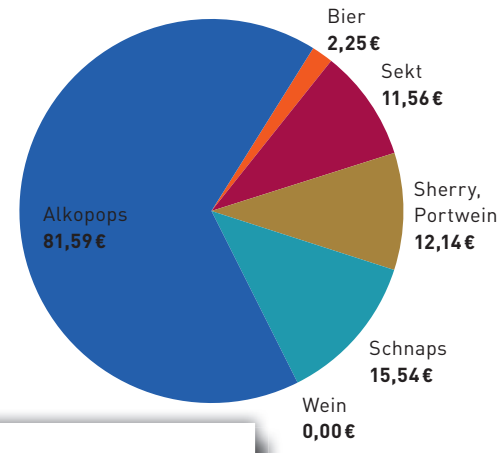
Anteil der einkommensteuerpflichtigen Rentenempfängerinnen in %



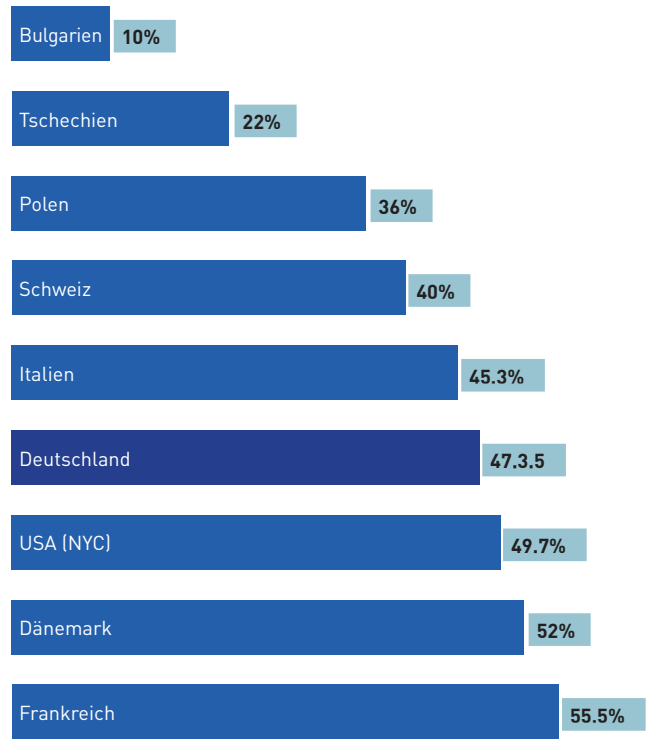
Wie viele Rentnerinnen und Rentner 2020 Einkommensteuer zahlen, ist aufgrund der langen Fristen zur Steuerveranlagung noch nicht bekannt.

Gesundheitsschutz durch Alkoholbesteuerung? 5

Steuern pro 1 Liter reiner Alkohol (inkl. anteiliger MwSt)



Spitzensteuersätze im Internationalen Vergleich 4



Quellen:

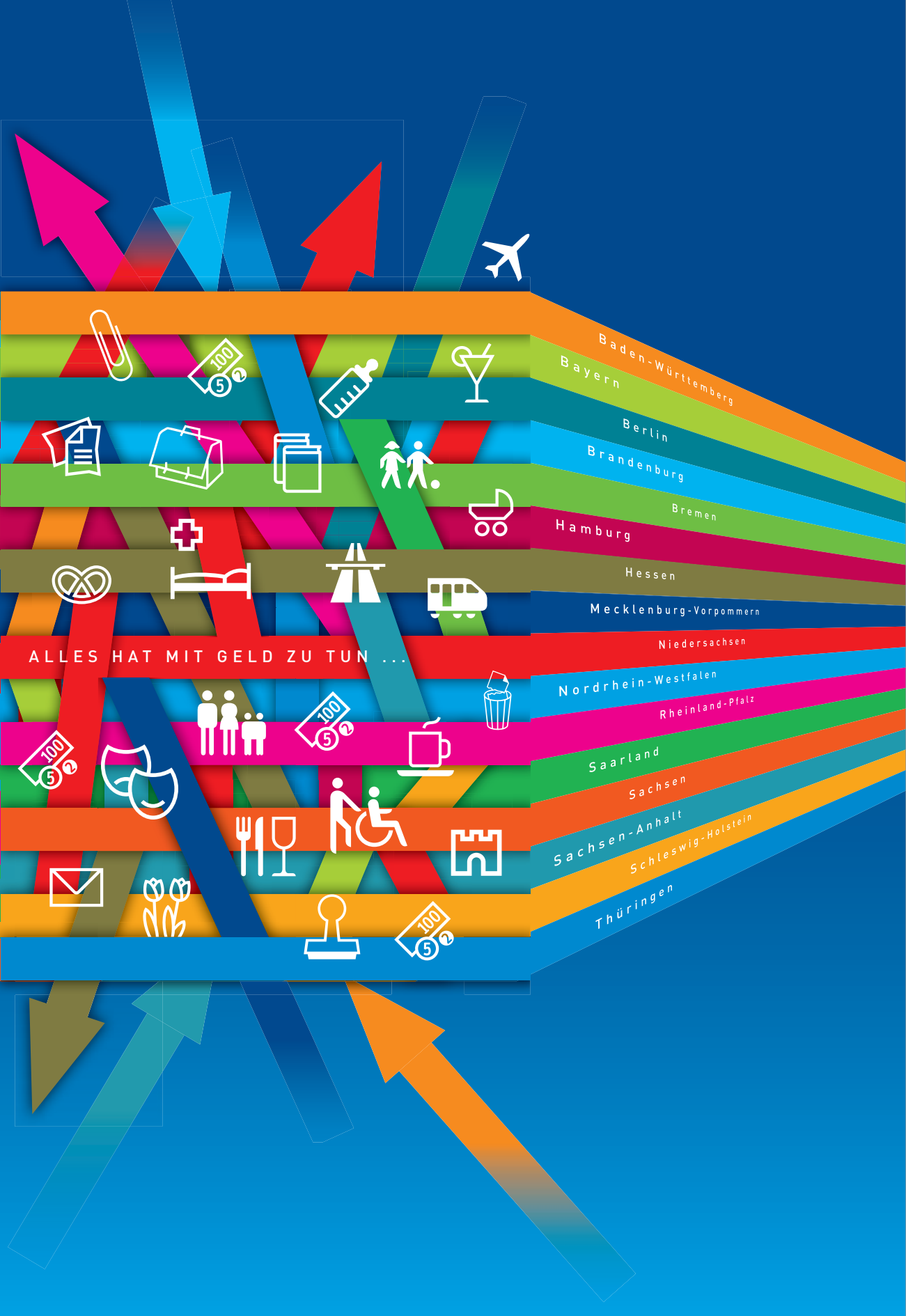
3 Statistisches Bundesamt, Statistica 2022

2 Destatis (Beschäftigte) und AK Steuerschätzung (einnahmen)

3 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_380_73111.html;jsessionid=16F3ABBCDB61891AC1F634CA21DE686E.live731

4 Quelle: BMF (2021): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2020 (Ausgabe 2021; Rechtsstand zum 31.12.2020)

5 BMF: »Steuern von A bis Z" (Ausgabe 2019)


ALLES HAT MIT GELD ZU TUN ...
Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen