

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

247

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2020



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Band 247

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin
(Hrsg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2020



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

© 2020 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Behaimstr. 25, 10585 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg
Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-5041-9
ISBN E-Book 978-3-8305-4207-0

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	9
Erstes Kapitel	
Länderfinanzbericht 2019	13
Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase, Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian, Enrico Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko, Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald, Christian Thater, Matthias Woisin	
Zweites Kapitel	
Kommunalfinanzen im Jahr 2019: Auf dem Höhepunkt ist vor der Krise	307
Gerhard Micosatt und Martin Junkernheinrich	
<i>Internationale und europäische Aspekte der Fiskalpolitik</i>	
Drittes Kapitel	
In Europäische Öffentliche Güter investieren – Eine neue ökonomische Agenda für Europa in Zeiten der Corona-Krise	337
Werner Ebert und Sylvia Schmidt	
Viertes Kapitel	
Die deutsche Schuldenbremse im Spannungsfeld zwischen europäischer Fiskalpolitik und nationaler Ausgestaltung	369
Thomas Lenk, Christian Bender, Philipp Glinka	
Fünftes Kapitel	
Nullzinsen und „Nonsense output-gaps“ – Macht die Corona-Krise den Streit um die Schuldenbremse obsolet?	387
Ulf Meyer-Rix	

Sechstes Kapitel	
Die Staatsverschuldung in Deutschland und den USA 1960-2018 im Vergleich	405
Jan Prieue	
Siebentes Kapitel	
Steuerpolitik als Instrument der Handelspolitik: Finanzpolitische Implikationen für Deutschland	429
Thieß Petersen	
 <i>Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und kommunale Verschuldung</i>	
Achtes Kapitel	
Gemeindliche Mindestgröße als Voraussetzung für eine effiziente Allgemeine Verwaltung	441
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk	
Neuntes Kapitel	
Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Landesrecht Eine finanzwissenschaftliche Beurteilung	461
Alexander Kratzmann und Julia Sydow	
Zehntes Kapitel	
Schuldenhilfen für Kommunen – Praxis und Erfahrungen aus vier Jahrzehnten	481
René Geißler	
Elftes Kapitel	
Die Stadt bleibt in der Krise – Gleichwertige Lebensverhältnisse und auskömmliche Kommunalfinanzen im Angesicht der Covid-19-Krise	491
Arne Schneider	
Zwölftes Kapitel	
Kassenkredite sind Kassenkredite – und weder Altschulden noch coronabedingte Finanzschäden	505
Hans-Günter Henneke	

Vorwort der Herausgeber

Der vorliegende Band kann den tiefen Einschnitt, den die Coronakrise bedeutet, nur in ersten Andeutungen verarbeiten. Gleichwohl hat die Pandemie bereits spürbaren Niederschlag in den Länderberichten gefunden, die sich zwar auf die Landeshaushalte 2019 beziehen, aber ohne die dramatische fiskalische Wende des Frühjahrs 2020 schon nicht mehr erzählbar sind. Die Krise hat die Grundsatzdiskussion über Form und Methode, die der Autorenkreis der Länderberichte seit zwei Jahren führt, aufs Neue belebt. Viele der hergebrachten finanzpolitischen und finanzwissenschaftlichen Gewissheiten, Grundsätze und Theoreme müssen ihre Erklärungskraft und Handlungsrelevanz in der wirtschaftlichen Katastrophe neu erweisen.

Die COVID-19-Pandemie war und ist auch für unsere Autorinnen und Autoren ebenso Bedrohung wie Belastung. An der Qualität ihrer Beiträge haben sie keine Abstriche gemacht, trotz rabiat erhöhter beruflicher Anforderungen, eines neuen familiären Alltags, neuer Verkehrsformen und neuer Arbeitsweisen, die in kürzester Zeit bewältigt werden mussten. Dabei überschattet die Sorge um die Angehörigen und Mitmenschen vielfach das Ringen um eine neue Normalität.

Der plötzliche Tod von Finanzminister Dr. Thomas Schäfer hat die Fachgemeinde weit über Hessen hinaus berührt und erschüttert. Er war an der fachlichen Entwicklung und an der lebendigen Diskussion auf ermutigende Weise interessiert. An der Präsentation des Jahrbuchs 2018 beteiligte er sich mit einem Beitrag zur erfolgreichen Kommunalentschuldung in Hessen. Schäfer zählte zu den wichtigsten Impulsgebern für die Haushaltspolitik in den Ländern und war auch für uns ein gesuchter Gesprächspartner. Wir werden ihn nicht vergessen.

Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen wandelt sich mit dieser Ausgabe zum Periodikum, das halbjährlich erscheinen wird. Mit diesem Schritt reagieren wir auf den wachsenden Zuspruch, den das Jahrbuch als interdisziplinärer Publikationsort für Fragen der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft in der Bundesrepublik erfährt. Wir hoffen damit auf eine noch stärkere Präsenz der Beiträge in den einschlägigen Wissenschaftsdatenbanken und Bibliothekskatalogen, damit sie die fachliche Beachtung finden, die ihnen aufgrund ihrer Aktualität und Praxisorientierung zusteht.

Dass dieser Band trotz widriger Zeitumstände termingerecht und aktuell vorliegt, ist eine bemerkenswerte Leistung aller Beteiligten. Wie in den Jahren zuvor wurde der Startschuss mit unserem jährlichen Workshop in Leipzig gegeben. Zu danken ist wiederum dem bewährten Team in Leipzig, Katharina Gefner, Philipp Glinka und Dr. Mario Hesse, für die immer anspruchsvoller werdende technische

Betreuung der Manuskripterstellung. Der Deutschen Bundesbank danken wir für die großzügige finanzielle Unterstützung.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich | Prof. Dr. Stefan Koriath
Prof. Dr. Thomas Lenk | Dr. Henrik Scheller | Dr. Matthias Woisin

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christian Bender, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

E-Mail: bender@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Daniel Buscher ist Referatsleiter im Finanzressort der Freien Hansestadt Bremen. E-Mail: Daniel_Buscher@gmx.de

Dr. Werner Ebert leitet das Projekt „Europäische Öffentliche Güter“ im Bundesministerium der Finanzen.

E-Mail: Werner.Ebert@bmf.bund.de

Alexander Flachs ist Haushaltsreferent im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: alexflachs@yahoo.de.

Wolfgang Förster ist Dipl.-Volkswirt und Haushaltsdirektor im saarländischen Finanzministerium. E-Mail: wolfei@gmx.de.

Dr. Ariane Gase ist Referatsleiterin im Thüringer Finanzministerium.

E-Mail: ariane@gasejena.de.

Dr. René Geissler ist Senior Expert für kommunale Finanzen im Programm LebensWerte Kommune der Bertelsmann Stiftung;

E-Mail: rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de.

Philipp Glinka, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.

E-Mail: glinka@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referatsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

E-Mail: Marc.Gnaedinger@ueppkk.hessen.de.

Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages und Honorarprofessor an der Universität Osnabrück. Er gehört dem 2013 gebildeten neunköpfigen Beirat des Stabilitätsrates von Beginn an an. E-Mail: hans-guenter.henneke@landkreistag.de.

Dirk Hengstenberg ist Ministerialrat und Leiter der Prüfbehörde für den Europäischen Sozialfonds im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern.

E-Mail: dirkheng@arcor.de.

Senatsrat Thomas Herold ist stellvertretender Referatsleiter des Haushaltsgrundsatzreferats in der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin. Er koordiniert dort die Haushaltsplanung des Landes Berlin.

E-Mail: thomas.herold@senfin.berlin.de.

Anke Hoestermann ist Politologin.

E-Mail: anke.hoestermann@arcor.de.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der TU Kaiserslautern.

E-Mail: martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de.

Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Abteilungsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

E-Mail: ulrich.Keilmann@uepkk.hessen.de.

Maike Kilian ist Volkswirtin und Referentin für Finanzen der Landesvertretung Bremen in Berlin.

E-Mail: maike.kilian@lvhb.bremen.de.

Prof. Dr. Stefan Koriath ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU).

E-Mail: koriath@jura.uni-muenchen.de

Alexander Kratzmann ist Mitarbeiter am Rechnungshof von Berlin und zugleich Doktorand am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

E-Mail: kratzmann@wifa.uni-leipzig.de

Enrico Krönert ist Diplom-Volkswirt und Mitarbeiter in der Sächsischen Staatskanzlei. E-Mail: enricokroenert@gmail.com.

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Mitglied im Beirat des Stabilitätsrates.
E-Mail: lenk@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Corinna Manig ist Referentin im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg. E-Mail: cm.manig@gmail.com.

Barbara Meyer-Gluche ist Volkswirtin (Master of Arts) und Politologin (Magister Artium). Sie ist Bürgermeisterin und Finanzdezernentin der Landeshauptstadt Saarbrücken. E-Mail: babmey@aol.

Ulf Meyer-Rix, Dipl.-Vw., ist Referent in der SPD-Bundestagsfraktion.
E-Mail: umeyerrix@web.de.

Gerhard Micosatt, Diplom Geograph, ist Geschäftsführer der FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.
E-Mail: fora.micosatt@arcor.de.

Torsten Mietko ist Referatsleiter beim Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern. E-Mail: tmietko@hotmail.com.

Dr. Thieß Petersen, Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Projekt „Global Economic Dynamics“, zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).
E-Mail: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de.

Dr. habil. Christian M. Pfeil ist Leiter des Referates für Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes.
E-Mail: c.pfeil@gmx.net.

Prof. Dr. Jan Priewe (i.R.) war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW Berlin) von 1993 bis 2014. Seit 2015 Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.
E-Mail: jan.priewe@posteo.de.

Dr. Anja Ranscht-Ostwald ist Referatsleiterin im Hessischen Rechnungshof.
E-Mail: ranscht@gmx.de.

Dr. Henrik Scheller ist Teamleiter „Wirtschaft und Finanzen“, Arbeitsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
E-Mail: scheller@difu.de.

Birgitta Schönefeld, Rechtsassessorin, ist Leiterin der Abteilung Service und Steuerung des Instituts für Hygiene und Umwelt, Hamburg.
E-Mail: birgittaschoenefeld@googlemail.com.

Sylvia Schmidt ist Referentin im Bundesministerium der Finanzen. Im Projekt „Europäische Öffentliche Güter“ ist sie zuständig für die strategische Steuerung und Themenentwicklung des Projekts.
E-Mail: Sylvia.Schmidt@bmf.bund.de

Ass.jur. Dipl.-Jur. MBA Arne Schneider ist Senatsdirektor und leitet das Amt Haushalt und Aufgabenplanung in der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg.
E-Mail: arne.schneider@fb.hamburg.de.

Julia Sydow ist Mitarbeiterin am Rechnungshof von Berlin und zugleich Doktorandin am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.
E-Mail: sydow@wifa.uni-leipzig.de.

Dr. Christian Thater ist Referent im Thüringer Finanzministerium.
E-Mail: christian_thater@web.de.

Felix Volk ist Referent der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.
E-Mail: Felix.Volk@uepkk.hessen.de.

Dr. Matthias Woisin ist Leitender Regierungsdirektor in der Haushaltsabteilung der Finanzbehörde Hamburg.
E-Mail: matthias@woisin.de

Erstes Kapitel
Länderfinanzbericht 2019

Daniel Buscher, Alexander Flachs, Wolfgang Förster, Ariane Gase,
Dirk Hengstenberg, Thomas Herold, Anke Hoestermann, Maike Kilian, Enrico
Krönert, Corinna Manig, Barbara Meyer-Gluche, Torsten Mietko,
Christian M. Pfeil, Ulf Meyer-Rix, Birgitta Schönefeld, Anja Ranscht-Ostwald,
Christian Thater, Matthias Woisin¹

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	18
Tabellenverzeichnis	18
A. Länderhaushalte 2019: Ohne Applaus auf dem Siegertreppchen	21
I. Steuerkraft und Finanzausgleich	25
II. Wahlen	26
III. Europäisches Umfeld	28
IV. Finanzströme im Wissenschaftsbereich	31
V. Stabilitätsrat und Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse	32
VI. Schuldenbremse im Deutschen Bundestag	35
VII. Bedeutsame Gesetzgebungsvorhaben	37
VIII. Landesbanken	39
IX. Kommunen	40
X. Umsatzbesteuerung	43
XI. Die Länderhaushalte nach Ländergruppen	44
XII. Die neuen Länder	45
XIII. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)	46
XIV. Die Stadtstaaten	46
XV. Die Südländer	47
XVI. Ohne Maske und Abstand: Bund und Länder in der Corona-Krise	47
B. Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2019	54
I. Finanzielle Entwicklung der Länder im Zeitverlauf	54

¹ Die Autorinnen und Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Auffassung.

II.	Kreditmarktschulden	55
III.	Finanzierungssalden	58
IV.	Nettokreditaufnahme	61
V.	Ursachen	62
VI.	Steuerabhängige Einnahmen	63
VII.	Zinsausgaben	65
VIII.	Versorgungsausgaben und AAÜG	66
IX.	Relative demographische Entwicklung	67
X.	Verbleibende Finanzkraft	69
XI.	Stresstest	72
XII.	Zusammenfassung und Ausblick	75
	Literaturverzeichnis	76
C.	Länderbericht Baden-Württemberg 2019	77
I.	Ausgangslage und Rahmenbedingungen	78
II.	Haushaltsplanung und -vollzug	79
III.	Rücklagen	81
IV.	Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse	83
V.	Corona-Maßnahmen	84
VI.	Fazit und Ausblick	85
	Literaturverzeichnis	86
D.	Länderbericht Bayern 2019	87
I.	Ausgangslage	88
II.	Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzungen	88
III.	Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Rücklagenentwicklung	90
IV.	Entwicklung der Einnahmen und des Länderfinanzausgleichs	91
V.	Entwicklung der Ausgaben	93
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	95
VII.	Ausblick: Finanzielle Auswirkungen Corona-Pandemie im Haushalt 2020	95
VIII.	Entwicklung seit 2009	97
IX.	Fazit	99
	Literaturverzeichnis	99
E.	Länderbericht Berlin 2019	101
I.	Schlaglicht: Berlin im Frühjahr 2020	102
II.	Rahmenbedingungen für das Haushaltsjahr 2019	103
III.	Haushaltspolitische Zielsetzung	105

IV. Haushaltsvollzug	106
V. Schuldenbremse und „strukturelle Konsolidierung“	108
Literaturverzeichnis	110
 F. Länderbericht Brandenburg 2019	 113
I. Demografisches und wirtschaftliches Umfeld	114
II. 10 Jahre Finanzpolitik in Vorbereitung auf die Schuldenbremse	116
III. Politisches Umfeld und haushaltspolitische Zielsetzung	118
IV. Haushaltsentwurf und Haushaltsplan 2019	119
V. Nachtragshaushalt 2019 und Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds“	120
VI. Haushaltsvollzug 2019	121
VII. Haushaltsplan und Nachtragshaushalt 2020	122
Literaturverzeichnis	124
 G. Länderbericht Bremen 2019	 127
I. Rückblick	128
II. Haushalt 2019 und Bürgerschaftswahlen	130
III. Konsolidierung und Sanierung	133
IV. Ausblick	135
Literaturverzeichnis	137
 H. Länderbericht Hamburg 2019	 139
I. Politisches Umfeld und Aufstellung Doppelhaushalt 2019/2020	140
II. Haushalt 2019 vom Soll zum Ist	143
III. Mieter-Vermieter-Modell	145
IV. Personal	148
V. Rückblick und Ausblick	149
Literaturverzeichnis	152
 I. Länderbericht Hessen 2019	 155
I. Finanzpolitische Ausgangslage und wirtschaftliche Entwicklung	155
II. Der Nachtragshaushalt 2019	157
III. Ausgewählte Aspekte des hessischen Haushalts	158
IV. Stabilisierung der Öffentlichen Finanzen in Hessen seit 2010	160
V. Vorläufiger Haushaltsabschluss 2019	164
VI. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt 2020	165
Literaturverzeichnis	166

J. Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern 2019	169
I. Vorbemerkung zu den Finanzdaten	170
II. Ausgangslage und wirtschaftliches Umfeld	170
III. Wesentliche Entwicklungen des Haushaltsplans 2020	171
IV. COVID-19-Pandemie	173
V. Rückblick auf die Jahre der Konsolidierung	174
VI. Fazit	176
Literaturverzeichnis	177
K. Länderbericht Niedersachsen 2019	179
I. Wirtschaftliche Entwicklung und finanzpolitische Zielrichtung	179
II. Haushaltsjahr 2019 – Planung	181
III. Haushaltsjahr 2019 – Vollzug	183
IV. Nord/LB	183
V. Finanzpolitik 2009-2019 – Ein Rückblick	185
VI. Finanzpolitik 2020-2023 – Ein Ausblick	187
VII. Fazit	187
Literaturverzeichnis	188
L. Länderbericht Nordrhein-Westfalen 2019	189
I. Ausgangslage	190
II. Landesinterne Umsetzung der Schuldenregel	191
III. Haushaltsvollzug im Jahr 2019	193
IV. Haushaltsplanentwurf 2020 und Haushaltsberatungen	194
V. Nachtragshaushalt 2020	195
VI. Die Situation der Kommunalfinanzen	196
Literatur	197
M. Länderbericht Rheinland-Pfalz 2019	199
I. Ausgangslage	200
II. Haushaltsplan 2019	201
III. Haushaltsbilanz 2019	204
IV. 10-Jahres-Rückblick: Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur Corona-Krise	205
V. Kommunalfinanzen	209
Literaturverzeichnis	212
N. Länderbericht Saarland 2019	215
I. Wirtschaftliche Entwicklung 2019	216

II.	Haushaltsplan 2019	217
III.	Politisches Konzept	217
IV.	Saarlandpakt, Schuldenbremse und Besoldungsanpassung	220
V.	Fazit	223
	Literaturverzeichnis	223
O.	Länderbericht Sachsen 2019	225
I.	Überblick	226
II.	Haushaltspolitische Zielsetzung	227
III.	Nachhaltigkeitsstrategie Sachsens	228
IV.	Haushalt 2019 vom Soll zum Ist	229
V.	Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich	230
VI.	Rücklagen, Sondervermögen und Schulden	231
VII.	Kommunale Finanzen	233
VIII.	Personal	234
IX.	Sachsen im Rückblick 2009 bis 2019	235
X.	Ausblick	236
	Literaturverzeichnis	239
P.	Länderbericht Sachsen-Anhalt 2019	241
I.	Grunddaten	241
II.	Klimaschutz und Bankenrettung	242
III.	Rahmenbedingungen	244
IV.	Jahresabschluss 2019	245
V.	Haushaltsplan 2020	246
VI.	Kommunaler Finanzausgleich	249
VII.	Haushaltsplan 2020 – Ergänzung Corona-Lage	251
VIII.	Stabilitätsbericht und Konsolidierungshilfen	252
IX.	Ausblick	254
	Literaturverzeichnis	255
Q.	Länderbericht Schleswig-Holstein 2019	257
I.	Grunddaten	257
II.	Haushalt 2019: Von den Eckwerten zum Ist	258
III.	Kommunaler Finanzausgleich 2019, Gutachtenprozess und Reformbestrebungen	262
IV.	Konsolidierungsbericht und Stabilitätsbericht 2019	267
V.	Aus der Bewältigung einer (HSH Nordbank-) Krise ...	269
VI.	... in die Bewältigung der Nächsten (Corona-) Krise	270

VII. Rückblick und Ausblick	274
Literaturverzeichnis	276
R. Länderbericht Thüringen 2019	281
I. Grunddaten	281
II. Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage	282
III. Finanzpolitische Ausgangslage	283
IV. Haushalt 2019 – Planung und Vollzug	284
V. Kommunalfinanzen	286
VI. Haushaltsplanung und Ausblick	288
Literaturverzeichnis	290
S. Glossar Länderberichte	291

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vertrags- und Finanzierungswege im Mieter-Vermieter-Modell	146
---	-----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008	44
Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2019.....	45
Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2019	46
Tabelle 4: Finanzdaten der Stadtstaaten 2019	46
Tabelle 5: Finanzdaten der Südländer 2019	47
Tabelle 6: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder, Kernhaushalte)	55
Tabelle 7: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (Länder und Kommunen, Kernhaushalte)...	57
Tabelle 8: Finanzierungssaldo (Kernhaushalt Länder) in Mio. €	58
Tabelle 9: Finanzierungssaldo Länder mit Extrahaushalten (aber ohne gemeinsame Extrahaushalte) in Mio. €	59
Tabelle 10: Finanzierungssaldo (Kernhaushalte Länder und Kommunen)	60
Tabelle 11: Finanzierungssaldo (Kern- und Extrahaushalte, Länder und Kommunen)	61
Tabelle 12: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalte, Länder)	61
Tabelle 13: Nettokreditaufnahme (Kernhaushalt Länder und Kommunen)	62
Tabelle 14: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen*	64

Tabelle 15:	Zinsausgaben an Kreditmarkt (Kernhaushalt Länder und Kommunen).....	66
Tabelle 16:	Versorgungsausgaben und AAÜG in Mio. € (Länder und Kommunen).....	67
Tabelle 17:	Einwohner in Mio. zum 30.06.....	68
Tabelle 18:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	69
Tabelle 19:	Verbleibende Finanzkraft: Periodengerechte steuerabhängige Einnahmen abzüglich Zins- und Versorgungsausgaben (Länder und Kommunen).....	70
Tabelle 20:	Stresstest.....	73
Tabelle 21:	Finanzdaten Baden-Württemberg 2019.....	77
Tabelle 22:	Finanzdaten Bayern 2019.....	87
Tabelle 23:	Finanzdaten Berlin 2019.....	101
Tabelle 24:	Finanzdaten Brandenburg 2019.....	113
Tabelle 25:	Finanzdaten Bremen 2019.....	127
Tabelle 26:	Finanzdaten Hamburg 2019.....	139
Tabelle 27:	Finanzdaten Hessen 2019.....	155
Tabelle 28:	Kennziffernvergleich Hessen 2010, 2015 und 2018.....	161
Tabelle 29:	Finanzdaten Mecklenburg-Vorpommern 2019.....	169
Tabelle 30:	Finanzdaten Niedersachsen 2018–2020.....	179
Tabelle 31:	Vergleich der Kennziffern des Stabilitätsrats Ist 2009 und 2018.....	185
Tabelle 32:	Vergleich der Kennziffern des Stabilitätsrats Soll 2010 und 2019.....	186
Tabelle 33:	Finanzdaten Nordrhein-Westfalen 2019.....	189
Tabelle 34:	Finanzdaten Rheinland-Pfalz.....	199
Tabelle 35:	Finanzdaten Saarland 2019.....	215
Tabelle 36:	Finanzdaten Sachsen 2019.....	225
Tabelle 37:	Finanzdaten Sachsen-Anhalt 2019.....	241
Tabelle 38:	Finanzdaten Schleswig-Holstein 2019.....	257
Tabelle 39:	Wesentliche geplante Änderungen des KFA.....	266
Tabelle 40:	Finanzdaten Thüringen 2019.....	281

A. Länderhaushalte 2019: Ohne Applaus auf dem Siegereppchen

Als im Februar 2020 die Corona-Pandemie² auch Deutschland erreichte, geriet vieles ins Wanken, was bis dahin fest gefügt erschien. Schlagartig war wieder die Politik gefragt und die volle unbeschränkte Kraftentfaltung des Gemeinwesens. „Unbegrenzte Kredite“³, ausgehend von Bayerns Erklärung der Notlage nach der Schuldenbremse, Grenzschießungen, staatliche Unternehmensbeteiligungen, Ausweitung von Kurzarbeit, Steuerstundungen ohne Zinslast – die Palette wurde täglich größer. Noch bevor die erste Ausgangsbeschränkung in Kraft trat, wurde auf breiter Front angekündigt, die Grundregel der Schuldenbremse zu durchbrechen. Fast alle Länder – mit Ausnahme Thüringens – reklamierten die Ausnahmeregelungen zur Kreditaufnahme binnen weniger Tage.⁴ Im Bund reichte die Kanzlermehrheit für die Notlagenregel, die ihm einen Nachtragshaushalt einschließlich Garantien im Gesamtvolumen von fast einer halben Billion € erlaubte. Bereits Mitte März zeichnete sich auf Länderseite ab, in den Haushalten für 2020 und 2021 mehr als 55 Mrd. € bereitzustellen und zusätzlich Bürgschaften im Volumen von rd. 63 Mrd. € zu übernehmen – als Anfang und Auftakt zur Krisenbewältigung.⁵ In einer weltweiten Krise, die folgenreicher wirken könnte als die Finanzkrise 2009, endete Anfang 2020 für die öffentlichen Haushalte in Deutschland das knappe Jahrzehnt ihrer Rehabilitation, in der sie ihre Beweglichkeit zurückerlangten. Das soll uns nicht hindern, das letzte Jahr der alten Zeit in unserer Haushaltsschönheit der deutschen Länder zu würdigen, in dem zwar alle Landeshaushalte den Ausgleich erreichten und ihren Platz auf dem Siegereppchen einnahmen, aber der Applaus am Ende fehlte.

Denn im letzten Jahr vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse in den Ländern erfüllte sich eine Idee, die zehn Jahre zuvor noch als reine Vision gelten musste: Länderhaushalte, in denen die Ausgaben regelhaft ohne Kreditaufnahme bestritten werden können! 2019 erzielten die Länder mit einem positiven Finanzierungssaldo

2 Am 27.02.2020 richtete die Bundesregierung einen Krisenstab ein.

3 „Es gibt keine Grenze nach oben bei der Kreditsumme, die die KfW vergeben kann“, sagte Scholz. „Wir haben gesagt, das soll unbegrenzt sein.“ Die Bundesregierung taste sich nicht langsam heran, sondern sage von vornherein jede Hilfe zu. „Wir legen alle Waffen auf den Tisch.“ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/coronakrise-wirtschaft-103.html> 13.03.2020.

4 Das Thüringer Kabinett hat sich statt auf einen Nachtragshaushalt auf die Errichtung eines Sondervermögens im Umfang einer knappen Milliarde aus Landes- und Bundesmitteln verständigt und leitete dem Landtag Formulierungshilfen für ein entsprechendes Gesetz zu. FM Thüringen: „Thüringer Kabinett befürwortet Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von 970 Mio. Euro zur Finanzierung der Auswirkungen der Corona-Krise.“; PM v. 14.04.2020.

5 Angaben nach unveröffentlichter Länderumfrage der ZDL mit Stand v. 19.03.2020.

von 13,6 Mrd. €⁶ den dritthöchsten Überschuss seit 2017. Die Länder durften sich am Ziel wähen, die Schuldenbremse vielfach problemlos und entspannt einhalten zu können.

Aus dem Tiefpunkt des Jahres 2009, als die Länderhaushalte mit -27 Mrd. € in die roten Zahlen abgestürzt waren, konnten sich die Länder in einer kontinuierlichen Bewegung herausarbeiten. Schon 2013 verzeichneten sie erstmals einen positiven Saldo und seit 2017 erwirtschaften sie zweistellige Überschüsse. Die positiven Salden der Länder seit 2013 addieren sich auf insgesamt 55 Mrd. €. Bis einschließlich 2018 nutzten die Länder ihre Überschüsse für ein deutliches Absenken ihrer Schuldenstände und setzen inzwischen in zunehmendem Maße den Akzent auf Investitionen sowie auf die Sanierung der Gemeindehaushalte. Der stichtagsbezogene Schuldenstand fiel auch deswegen zum Ende 2019 erstmals seit 2015 nicht unter den Stand des Vorjahres. „*In der Abwägung, mehr zu tilgen oder mehr zu investieren, bin ich für Investitionen.*“ erklärte etwa die Finanzministerin Schleswig-Holsteins, MONIKA HEINOLD.⁷

Die Länder konnten ihre haushaltspolitischen Erfolge in einem schwächer werdenden wirtschaftlichen Umfeld erzielen. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) war mit 0,6 % das schwächste seit 2014 und lag deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (1,3 %). Schon seit Jahren wachsen jedoch die Steuereinnahmen schneller als die Wirtschaft, wie der Blick auf die Steuerquote zeigt. Seit 2010 ist sie trotz einer Vielzahl von Steuerentlastungsgesetzen von 21,3 % des BIP bis 2017 bereits auf beachtliche 23,3 % angestiegen.⁸ Für die öffentlichen Haushalte brachten auch die übrigen Rahmenbedingungen Rückenwind für gute Ergebnisse. So ging die bundesweite Arbeitslosenquote 2019 jahresdurchschnittlich um 0,2 Prozentpunkte weiter zurück auf 5 %. Die Zinsbelastung der Haushalte der Länder nahm um 10,0 % gegenüber dem Vorjahr erneut ab und betrug nur noch 10,3 Mrd. €. Die Inflationsrate sank weiter auf 1,4 %. In diesem Umfeld verzeichnete auch der Bund mit einem Überschuss von 13,5 Mrd. €, den er vollständig seinen Rücklagen zuführte, ein solides Ergebnis. In der Abgrenzung der ESGV belief sich der Überschuss des Bundes auf 20,1 Mrd. € und gesamtstaatlich auf 49,8 Mrd. €. Daraus leitet sich die Überschussquote nach den Maastrichtkriterien von +1,4 % des BIP ab (2018: +1,9 %)⁹. Die Schuldenstandsquote sank auf 59,2 % des BIP¹⁰ und damit erstmals seit Anfang des Jahrhunderts wieder unter die 60 %-Grenze des Maastricht-Abkommens.

6 Destatis PM Nr. 57 v. 25.02.2020 / in Abgrenzung der ESGV.

7 PM FM-SH v. 10.01.2020 zum vorläufigen Abschluss 2020.

8 BMF Steuerquoten im internationalen Vergleich.

9 Destatis PM Nr. 57.

10 BMF: Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich; Monatsbericht Febr. 2020.

Wirtschaftlich war 2019 überwiegend ein unauffälliges Jahr, das den vorhandenen Trend mit etwas abgeschwächter Dynamik fortsetzte. So erreichte der Export gegenüber dem Rekordwert des Vorjahres nochmals eine Steigerung, allerdings mit +0,8 % bei geringerer Wachstumsrate. Mit einem Plus von 266,2 Mrd. € lag der Überschuss der Leistungsbilanz ebenfalls über dem Vorjahreswert (246 Mrd. €).¹¹ Gleichzeitig ging der Außenwert des Euro jahresdurchschnittlich auf 1,12 USD (2018: 1,18 USD; 2009: 1,39 USD) weiter zurück. Deutschland stützt seinen Exporterfolg damit u.a. auf eine Währung, die gegenüber der US-Währung seit 2009 fast ein Fünftel ihres Wertes verloren hat. Erst zum Jahresende wurden kritische Signale vor allem aus der Autoindustrie und ihren Zulieferern deutlicher vernehmbar: Für den Dezember 2019 wurde für das produzierende Gewerbe ein Rückgang gegenüber dem Vorjahresmonat von 6,8 % ermittelt.¹² Stütze des Wachstums war 2019 erneut der Binnenkonsum.

Die Wachstumserwartungen waren ursprünglich etwas höher. So begründete der Sachverständigenrat noch im November 2018 in seinem Jahresgutachten 2019 ein Wachstum von 1,5 %. Die Bundesregierung nahm diese Erwartung zwei Monate später im Jahreswirtschaftsbericht 2019 auf 1 % zurück. Die Länderhaushalte waren jedoch weit vorsichtiger geplant und rechneten für 2019 im Soll noch mit einem Defizit von 1,1 Mrd. €. Wie in den Vorjahren legten die Länder ihren Haushalten eine zurückhaltende Einnahmeerwartung zugrunde, die auf der langen Linie von der Steuerschätzung und absehbaren Steuerrechtsänderungen gestützt wurde. Noch zwei Dekaden vorher war es üblich, mit einer hohen Erwartung am langen Ende die Finanzplanung zu entspannen. Indes hat sich das Bild gedreht: Als mit der Mai-Schätzung 2015 erstmals das Jahr 2019 auf das Radar der Schätzer gelangte und damit das Inkrafttreten der Schuldenbremse in greifbare Nähe rückte, wurde die Einnahmeerwartung noch um rd. 20 Mrd. € niedriger geschätzt als es sich dann im Ergebnis zeigte. Seit Jahren ist die Schätzlinie so den tatsächlichen Steuereinnahmen hinterhergelaufen und hat damit die planerische Basis für die Überschussergebnisse der öffentlichen Haushalte gelegt.

Viele Faktoren sind für die verbreitete Zurückhaltung und Vorsicht bei der Haushaltsplanung der Länder verantwortlich. Besonders gewichtig ist zweifellos das Inkrafttreten der Schuldenbremse, die ab 2020 das Ende der Neuverschuldung der Länder regulieren sollte. Mit ihrer Einführung ging die Abschaffung des Finanzplanungsrates einher und damit auch ein Wandel im Selbstverständnis der öffentlichen Haushaltsgestaltung. Ihr wurde – bis zur Corona-Krise – keine wesentliche Rolle mehr bei Entwicklung und Gestaltung der Volkswirtschaft beigemessen, wie

11 Destatis PM Nr. 39 v. 07.02.2020 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_039_51.html.

12 Destatis PM 38 v. 07.02.2020.

sie noch im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formuliert worden war. Das Heilsversprechen von Steuersenkungen hatte auf Länderseite an Attraktivität spürbar verloren. Zudem hat der Übergang in eine nahezu zinslose und inflationsfreie Wirtschaft dazu beigetragen, die bis dahin fest gegründeten Wirkungszusammenhänge geradezu als Trugbilder erscheinen zu lassen. Nicht zuletzt sind die Krisenerfahrungen der Jahre 2001-05 und 2009-11 noch präsent genug, um die Planungen generell unabhängiger von aktuellen Schätzungen und damit unpolitischer zu machen. In diese Richtung deutet etwa das sogenannte Steuertrendverfahren, das in Hamburg der Planung zugrunde gelegt wird. Auch das – für Außenstehende kaum nachvollziehbare – Produktionslückenverfahren zur Konjunkturbereinigung, von dem Aussagen zum strukturellen Defizit abgeleitet werden, ist ein Ausdruck für die technische Immunisierung der Haushaltspolitik der letzten Dekade. Was aus der öffentlichen Wahrnehmung von Haushaltspolitik des letzten Jahrzehnts – bis zum Eintritt der Corona-Krise – bleibt, ist die öffentliche Ablehnung von Staatsschulden und die gleichzeitige Forderung nach öffentlichen Investitionen, meist illustriert mit dem Zustand der Deutschen Bahn und des Straßenwesens.¹³

Doch in dem mit Vorsicht gezogenen Rahmen suchten die Länder nach einer expansiven Linie, mit der sie sowohl Versäumnisse der Vergangenheit aufholen als auch Impulse für die regionale Entwicklung setzen können. So hatten sie ihre eigenen Sachinvestitionen um 12,3 % ggü. dem Vorjahr auf 8,4 Mrd. € gesteigert und die laufenden Zahlungen an die Gemeinden um 4,6 Mrd. € (+5,1 %) auf 94 Mrd. € erhöht. Auch die Personalausgaben zogen 2019 mit +4,9 % ggü. dem Vorjahr deutlich an und lagen oberhalb der Steigerung der bereinigten Ausgaben (+3,9 %), aber noch rd. 2 Mrd. € unter dem Soll.

Der Anstieg der Personalausgaben im Jahr 2019 um 6,3 Mrd. € auf 136 Mrd. € findet seine Ursachen sowohl in den Tarifabschlüssen, die zumeist mindestens wertgleich in den Beamtenbereich übertragen wurden, als auch in der allmählichen Ausweitung des Personalbestandes. Die Länder verließen damit ihren Pfad einer durchaus restriktiven Personalentwicklung aus Zeiten der Konsolidierung. Nicht selten hatte dieser die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen geschwächt. Zudem hat die lange Zeit so nicht erwartete Entwicklung der Einwohnerzahl den Personalbedarf insbesondere der Länder erhöht. Mit einem Anstieg von 81,8 (2009) auf 83 Mio. Einwohner (2019) ist zumindest vorübergehend das Ende der streckenweise hysterischen Diskussion um die Demographie verbunden. Einen Nachholeffekt konnte man auch beim laufenden Sachaufwand beobachten, der im Mittel um 1,6 Mrd. € (+4,4 %) zulegte und in den meisten Ländern deutlich darüber lag. Die Zinsausgaben von nur noch 10,3 Mrd. € fordern zu historischen Vergleichen

13 Zur Diskussion der Schuldenbremse im Deutschen Bundestag s.u.

heraus: 1989 hatten die elf Länder der alten Bundesrepublik höhere Zinslasten (10,7 Mrd. €) als alle sechzehn im Jahre 2019.

Der Anstieg der Investitionen wird im Vergleich zum Vorjahr wegen des Sondereffekts HSH-Nordbank (2018 rd. 5 Mrd. € und 2019 rd. 900 Mio. €) in Hamburg und Schleswig-Holstein nicht auf den ersten Blick sichtbar. Bayern leitete zudem saldenneutral 1,23 Mrd. € an Österreich weiter aus dem Vergleich der Bayern LB zur Hypo Alpe Adria bzw. der Heta-Abwicklung¹⁴. Bereinigt um diese Effekte wird ein erfreulicher Anstieg der investiven Ausgaben der Länder um 9,5 % (+3,5 Mrd. €) ggü. dem Vorjahr sichtbar.¹⁵ Auch die Diesellaffäre der deutschen Automobilhersteller hinterließ 2019 wieder ihre Partikelspur in den Landeshaushalten. Nachdem 2018 besonders Bayern und Niedersachsen von Strafzahlungen profitiert hatten, nahmen 2019 in Baden-Württemberg die Gebühreneinnahmen durch Strafgeelder um 1,2 Mrd. € zu.

I. Steuerkraft und Finanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich 2019 wird nach dem Willen der Ministerpräsidenten der letzte seiner Art sein. Ab 2020 greifen die Änderungen der Finanzverfassung, die den Ausgleich als Bestandteil der Umsatzsteuerverteilung neu organisieren. Auffällig am vorläufigen Ergebnis 2019 ist zunächst das ggü. Vorjahr leicht rückläufige Ausgleichsvolumen von 11,16 Mrd. € (2018: 11,4 Mrd. €). Leichte Mehrbelastungen von Bayern und Hamburg, eine kräftige Entlastung von Baden-Württemberg (2018: 3,0 Mrd. €; 2019: 2,43 Mrd. €) und eine deutlich höhere Zahlungspflicht für Hessen (2018: 1,6 Mrd. €; 2019: 1,9 Mrd. €) bestimmen das Bild auf der Seite der Zahlerländer. Marginal sind dagegen die Änderungen bei den Empfängern, zu denen nach wie vor auch Nordrhein-Westfalen zählt. Unverändert ist damit auch die maßgebliche Transferwirkung in die neuen Länder einschließlich Berlin.

Auch der Rückblick auf den Beginn der Dekade offenbart wenig Überraschendes. Das Ausgleichsvolumen ist proportional zur Ausgleichsmesszahl, d.h. zum Aufkommen der relevanten Steuern, mitgewachsen. Hervorzuheben bleibt, dass der Bund planmäßig seine So-BEZ-Zahlungen an die ostdeutschen Länder von 9,5 Mrd. € (2009) auf 2,1 Mrd. € (2019) zurückführte. Die Bundesergänzungszuweisungen sind insgesamt von 8,4 Mrd. € (2018) auf 7,6 Mrd. € (2019) gefallen,

14 <https://www.derstandard.de/story/2000099283493/kaerntner-hypo-bayern-zahlt-oesterreich-1-23-milliarden-zurueck>.

15 So auch der Befund der ZDL: Vorläufige Abschlüsse der Länderhaushalte 2019 v. 18.2.2020 (nicht veröffentlicht).

sodass der Bund im letzten Jahr des Ausgleichs hier noch eine knappe Milliarde Entlastung erfahren hat.

Beim Eintritt in die neue Ausgleichswelt kann man festhalten, dass der so oft als intransparent, kompliziert und ungerecht gescholtene Länderfinanzausgleich bis zuletzt stabil funktioniert hat und seinerseits das hervorgebracht hat, was sein Ziel war: Eine gewisse Stabilität für die Länderhaushalte.

II. Wahlen

Mit einer Reihe bedeutender Wahlentscheidungen brachte das Jahr 2019 vor allem die koalitionstragenden Kräfte im Bund – Union und SPD – in Bedrängnis. Die Wahlen zum europäischen Parlament am 26. Mai 2019 zeigten die grundlegenden Trends mit deutlichen bis starken Verlusten für Union und SPD, sehr starken Gewinnen für die Grünen sowie einer beachtlichen Zunahme der AfD an.¹⁶

Gleichzeitig mit der Europawahl standen in Deutschland auch die bremische Bürgerschaft sowie in zahlreichen Ländern die Kommunalvertretungen zur Wahl.¹⁷ In Bremen verlor die Koalition aus SPD und Grünen ihre Mehrheit und bedurfte deshalb der Unterstützung der Linken zur Bildung eines neuen Senats. Der bisherige Bürgermeister CARSTEN SIELING (SPD) übernahm die politische Verantwortung für diese Niederlage und gab die Führung am 15. August 2019 an ANDREAS BOVENSCHULTE (SPD) ab. In diesem Zuge folgte DIETMAR STREHL (Grüne) als Finanzsenator auf die dienstälteste Finanzministerin Senatorin KAROLINE LINNERT (Grüne).

Nach den Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg am 1. September 2019 erzwangen die dortigen Kräfteverschiebungen in den Landesparlamenten ebenfalls stärkere Veränderungen in der Regierungsbildung. In beiden Parlamenten wurde die AfD zur zweitstärksten Kraft. Ministerpräsident MICHAEL KRETSCHMER (CDU) musste in Sachsen daher neben der SPD als weiteren Koalitionspartner auch die Grünen gewinnen, um sich auf eine sichere Mehrheit stützen zu können. Neuer Finanzminister wurde mit der Regierungsbildung am 20. Dezember 2019 HARTMUT VORJOHANN (CDU), der MATTHIAS HAß (CDU) nachfolgte. In Brandenburg musste Ministerpräsident DR. DIETMAR WOIDKE (SPD) angesichts der neuen Mehrheitsverhältnisse im Landtag die Architektur seiner Regierung weitaus stärker umbauen. Statt mit der Linken bildete er eine Koalition mit CDU und

16 SPD 15,5 % (-11,4 %-Pkt), CDU 28,9 % (-6,4 %-Pkt.), Grüne 20,5 % (+9,8 %-Pkt.), AfD 11 % (+3,9 %-Pkt.).

17 BW, BB, MV, RP, SN, ST, TH, SL sowie in Hamburg die Bezirksversammlungen.

Grünen, die seit 20. November 2019 die Regierung stellt. Finanzministerin KATRIN LANGE (SPD) löste den bisherigen Finanzminister CHRISTIAN GÖRKE (Linke) ab.

Die Regierungsbildung in Thüringen wurde mit dem Ergebnis der Landtagswahl vom 27. Oktober 2019 zu einem bundespolitischen Drama in mehreren Akten. Die Koalition aus Linken, SPD und Grünen, auf deren Mehrheit sich Ministerpräsident BODO RAMELOW (Linke) bis dahin stützen konnte, sah sich im Parlament nunmehr einer Mehrheit aus CDU, AfD und FDP gegenüber. Die Fortsetzung der Regierungskoalition im Rahmen einer Minderheitsregierung bei Duldung durch die CDU schien zumindest nicht ausgeschlossen. Die Wahl zum Ministerpräsidenten am 5. Februar 2020 konnte mit einer Stimme Mehrheit – darunter allen Stimmen der AfD – der erst zu drittem Wahlgang angetretene Abgeordnete THOMAS KEMMERICH (FDP) für sich entscheiden. Auf den bundesweiten Druck der Öffentlichkeit folgten massive Interventionen der Bundes-CDU, der Bundeskanzlerin sowie der Parteispitze der FDP, die innerhalb weniger Tage seinen Rücktritt erzwangen. Im Zuge der dramatischen Auseinandersetzung innerhalb der Union über ihre Abgrenzung zur AfD und zur Linken gab die Parteivorsitzende ANNEGRET KRAMP-KARRENBauer am 10. Februar 2020 ihren Verzicht auf eine Kanzlerkandidatur bekannt und kündigte ihren zeitnahen Rückzug vom Parteivorsitz an. Nach unruhigen Wochen gelang schließlich am 4. März 2020 BODO RAMELOW bei Enthaltung der CDU im dritten Wahlgang die Wiederwahl als Ministerpräsident.

Die Vorgänge in Thüringen werfen ein besonderes Licht auf das Verhältnis der Länder, die für sich Souveränität und Staatlichkeit beanspruchen, zum Bund. Die politische Macht des Zentrums reicht zwar aus, um in der Provinz die Korrektur einer devianten Ministerpräsidentenwahl zu erzwingen, offenbart dabei aber auch die Bruchkanten, von denen sie längst selbst durchzogen ist. Ausgehend von Sachsen, Brandenburg und Thüringen hat sich die AfD in den Wahlen seit 2014 bis 2018 in allen Landtagen etablieren können und stellt seit 2017 die drittgrößte Fraktion im Deutschen Bundestag. Die Union erkannte darin eine wesentliche Ursache ihres schwindenden Wählerzuspruchs (2019 in %-Punkten: TH: -11,7; EU: -7,6; BB: -7,4; SN: -7,3) und trägt seit dem Rückzug von DR. ANGELA MERKEL vom Parteivorsitz 2018 einen Streit um die künftige Führung und Ausrichtung der Partei aus. Wie in der SPD wird eine Machtperspektive zur Ablösung der „Großen“ Koalition gesucht, die in einer Reihe von Ländern ihre Mehrheitsfähigkeit schon verloren hat. Der zunächst für den 25. April 2020 einberufene ordentliche Bundesparteitag der CDU nach Berlin, der die offenen Führungsfragen entscheiden sollte, wurde im Zuge der Corona-Krise zunächst unbestimmt in den Herbst vertagt, um es schließlich beim ursprünglichen Termin im Dezember 2020 zu belassen.

Für die SPD brachte das Wahljahr 2019 so verheerende Verluste, dass sie kaum mehr als „Volkspartei“ gelten kann (2019 in %-Punkten.: EU: -11,4; HB: -7,9; BB: -5,7; SN: -4,6; TH: -4,2). Bereits das Ergebnis der Europawahl führte am 3. Juni 2019 zum Rücktritt von ANDREA NAHLES als Bundesvorsitzender der SPD. Nach einer langen Serie von Kandidatenpräsentationen und einer Mitgliederbefragung wählte der Bundesparteitag der SPD am 6. Dezember 2019 MdB SASKIA ESKEN und Finanzminister a.D. NORBERT WALTER-BORJANS zu neuen Parteivorsitzenden. Beide hatten sich zuvor als scharfe Kritiker der Großen Koalition profiliert, ließen sich aber im Zuge ihrer Wahl mit einem Leitantrag des Vorstandes auf die Fortsetzung des Regierungsbündnisses verpflichten. In Hamburg konnte die SPD, die sich im Wahlkampf deutlich von der Bundesspitze der Partei fernhielt, in der Bürgerschaftswahl am 23. Februar 2020 mit einem Ergebnis von 39,1 % dem Trend noch trotzen, da die Verluste (-6,4 %-Pkte.) auf einem sehr hohen Ausgangsniveau eintraten. Sie blieb stärkste Partei. Die CDU kam nur noch auf 11,2 % (-4,7 %-Pkte.), die FDP scheiterte knapp an der Fünf-Prozent-Hürde, während die Grünen erhebliche Gewinne (+11,9 %-Punkte auf 24,2 %) verbuchten.

III. Europäisches Umfeld

Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 wurden überlagert von dem Verfahren nach Artikel 50 EUV, mit dem das Vereinigte Königreich die EU verlassen wollte. Am Ende nahm die austrittswillige Nation doch an der Wahl teil, in der sich wieder Spitzenkandidaten der Parteien um die Nachfolge von JEAN-CLAUDE JUNCKER als Kommissionspräsident bewarben. Für die Christdemokraten trat der deutsche Abgeordnete MANFRED WEBER (CSU) als Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP) und für die Sozialdemokratische Partei Europas der Niederländer FRANS TIMMERMANS an. Bei deutlich gestiegener Wahlbeteiligung (50,63 %) bestätigte sich im Ergebnis der europaweite Trend mit Verlusten für die Christdemokraten (EVP 174 Mandate (-34)) und die Sozialdemokraten (S&P 141 Mandate (-38)), die damit ihre gemeinsame Parlamentsmehrheit einbüßten. Starke Gewinne verzeichneten die Grünen (54 Mandate (+13)) und die rechtskonservativen Kräfte. Als neue starke Kraft mit 108 Mandaten (bzw. 97 post Brexit) innerhalb des Europäischen Parlaments (EP) positionierte sich mit den Wahlen zum EP auch die neue Fraktion Renew Europe, in der die ehemalige ALDE aufging. Dem Vereinigten Königreich fielen 73 Mandate zu, von denen 27 nach dem Ausscheiden neu verteilt wurden.¹⁸

18 <https://www.europarl.europa.eu/germany/de/presse-veranstaltungen/290120-sitzverteilung>.

Nachdem bei einigen der Staats- und Regierungschefs bereits im Vorfeld eine gewisse Skepsis in Bezug auf das Spitzenkandidatensystem vorhanden war, durchkreuzten selbige die neue Dramaturgie, da sie sich im Europäischen Rat auf keinen der beiden Spitzenkandidaten einigen konnten und schließlich am 2. Juli 2019 – bei Enthaltung von Bundeskanzlerin DR. ANGELA MERKEL aufgrund koalitionsinterner Schwierigkeiten – die deutsche Verteidigungsministerin URSULA VON DER LEYEN als Kommissionspräsidentin vorschlugen. In diesem Zuge erfolgte auch die Einigung auf den belgischen Politiker CHARLES MICHEL als Präsident des Europäischen Rates. Er trat sein Amt am 1. Dezember 2019 an. Das Europäische Parlament stimmte am 16. Juli 2019 dem Vorschlag zur Wahl der Kommissionspräsidentin mit 383 von 747 Stimmen knapp aber ausreichend zu. URSULA VON DER LEYEN gewann die Abstimmung nicht zuletzt aufgrund der Zustimmung der Viseigrád-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei), bei denen sich Zweifel an ihrer inneren Rechtstaatlichkeit mit hohen Subventionsbedürfnissen verbinden.

Der innenpolitische Streit im Vereinigten Königreich um seinen Austritt wurde im Laufe des Jahres 2019 mit wachsender Härte ausgetragen und führte am 24. Juli 2019 zum Rücktritt der konservativen Premierministerin THERESA MAY, der mit BORIS JOHNSON ein maßgeblicher Brexit-Befürworter nachfolgte („Get Brexit Done“). Er konnte eine Neuwahl zum Unterhaus am 12. Dezember 2019 mit einer klaren Mehrheit der Sitze für sich entscheiden. Mit dem 31. Januar 2020 ist der Austritt wirksam geworden, wenngleich das entsprechende Abkommen noch eine – einmalig um zwei Jahre verlängerbare – Übergangsfrist bis zum 21. Dezember 2020 vorsieht. Die Verhandlungen über das künftige Verhältnis zwischen EU und dem Vereinigten Königreich dürften aufgrund konträrer Vorstellungen äußerst schwierig werden; ob ein Abkommen bis Ende des Jahres, wie vom Vereinigten Königreich erwünscht, tatsächlich erzielt werden kann, ist derzeit offen.

Die EU verliert mit dem Vereinigten Königreich ihre zweitgrößte Volkswirtschaft (BIP-Anteil an EU 2018: 15,1 %) und einen wichtigen Netto-Zahler (2018: 6,9 Mrd. €); aus geopolitischer Sicht verliert sie auch eines ihrer beiden permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrats. Die EU büßt damit nicht nur geopolitisch sowie in globalen Handelskriegen an Gewicht ein, sondern steht auch vor schweren inneren Konflikten um die Substitution des ausfallenden britischen Finanzbeitrages. Ein erster Sondergipfel zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-27 (MFR) scheiterte erwartungsgemäß am 21. Februar 2020 aufgrund zu weit auseinander liegender Zielvorstellungen. Die Mitgliedstaaten lagen nicht nur in Bezug auf die Gesamthöhe des EU-Haushalts, sondern auch über die künftige Verteilung der Mittel für die jeweiligen politischen Ziele zu weit auseinander. Soweit der künftige MFR auch reale Kürzungen bei den Strukturfonds zur Folge hat, werden alle deutschen Länder, insbesondere aber die ostdeutschen davon spürbar betroffen sein.

Zudem wirft bereits die verspätete Beschlussfassung Probleme auf, wie der Bundesrat auch in der Plenarberatung am 12. April 2019 frühzeitig betont hat. Die Länder kritisierten, dass der Bund nach wie vor keinen eigenen Ländervertreter bei den Verhandlungen in Brüssel zulässt.¹⁹

Der Brexit stellt eine radikale Antwort auf das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Autonomie und dem gewachsenen Regelungsanspruch der europäischen Zentrale seit dem Vertrag von Lissabon 2009 dar. Die damals vereinbarte Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens lässt immer weniger Raum für nationale Sonderregelungen im EU-Recht. In allen elf Mitgliedstaaten, in denen 2019 neue Parlamente zu wählen waren, lieferte diese Spannung den Grundton der politischen Auseinandersetzung, in der die dominierenden nationalen und rechtskonservativen Kräfte vielerorts endlich an Grenzen stießen. So ging in Polen die regierende PiS aus den Wahlen am 13. Oktober 2019 zwar gestärkt (+6,0 %-Pkte.) hervor, sodass sich Premier MATEUSZ MORAWIECKI im Parlament auf eine absolute Mehrheit stützen kann. Im Senat hingegen verlor sie ihre absolute Mehrheit (-13 Sitze) und erreichte damit nicht die angestrebte Verfassungsmajorität. Im schwelenden Rechtsstaatskonflikt sieht sich die polnische Opposition an der Seite der EU-Kommission. Der ungelöste Autonomiekonflikt mit Katalonien beherrschte die spanische Innenpolitik auch 2019 und führte nach den Wahlen vom 28. April 2019 bereits am 10. November 2019 zu Neuwahlen. Im Ergebnis gelang dem Sozialdemokraten PEDRO SÁNCHEZ (PSOE) trotz leichter Einbußen die Bildung einer Minderheitsregierung mit der linken Podemos unter Duldung von Regionalparteien. Im Nachbarland Portugal wurden die regierenden Sozialisten in den Wahlen vom 6. Oktober 2019 mit 36,3 % (+22 Mandate) stärkste Kraft, während die Rechtsparteien Verluste erlitten. Die portugiesische Regierung hatte die von den Geldgebern verordnete Austeritätspolitik in den öffentlichen Haushalten korrigiert und Kürzungen von Renten und Gehältern zurückgenommen. Die Kritik der EU-Kommission fällt verhalten aus.²⁰ In Italien manövrierte sich die rechtskonservative Lega-Nord unter MATTEO SALVINI selbst aus dem Regierungsbündnis mit der 5-Sterne-Bewegung unter Ministerpräsident GIUSEPPE CONTE heraus. Der parteilose CONTE bildete am 5. September 2019 eine Regierungskoalition aus der 5-Sterne-Bewegung und der PD, einer Partei der linken Mitte.

An der Spitze der Europäischen Zentralbank löste am 1. November 2019 CHRISTINE LAGARDE den langjährigen Präsidenten MARIO DRAGHI ab. Mit der ersten Leitzinsentscheidung der EZB unter ihrer Präsidentschaft im Dezember 2019 beließ sie es bei den bestehenden Nullzinsen. Als Reaktion auf die Corona-Krise

19 Vgl. BR-Plenum 12.04.2019 TOP 29, S. 155 ff. / BR-Drs. 167/18.

20 Vgl. Stellungnahme der Kommission v. 15.01.2020 zur aktualisierten Übersicht zur Haushaltsplanung Portugals (C(2020) 196 final).

veröffentlichte die EZB am 18. März 2020 das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)²¹ zum Ankauf von Anleihen im Umfang von 750 Mrd. €. Zuvor lockerte sie die Eigenkapitalvorschriften der Banken.²² Die amerikanische Notenbank FED senkte in der ersten Märzhälfte den Leitzins von 1,75 % in zwei Schritten auf 0,25 %.

IV. Finanzströme im Wissenschaftsbereich

Nachdem im Jahr 2018 die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) die sogenannten „Kleinen Programme“ im Wissenschaftsbereich verabschiedet hatte, war für das Jahr 2019 die Beschlussfassung über die „Großen Programme“ vorgesehen: Der Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ zur Verstetigung des Hochschulpaktes, die vierte Fortschreibung des „Paktes für Forschung und Innovation“ für die Wissenschaftsorganisationen sowie das Programm „Innovation in der Hochschullehre“ als Nachfolge des Qualitätspakts Lehre. Nach intensiven Beratungen zwischen Bund und Ländern in den Gremien der GWK und mehrfachen Stellungnahmen der Finanzministerkonferenz konnten die streitigen Positionen zwischen Bund und Ländern in der GWK am 3. Mai 2019 geeint werden. Erstmals durfte dafür auch die Finanzseite im Kamingespräch der Wissenschaftsminister mitberaten. Zur Umsetzung des Zukunftsvertrages stellt der Bund ab 2021 jährlich einen Betrag von 1,88 Mrd. € bereit. Ab dem Jahr 2024 erhöht der Bund seine Mittelbereitstellung auf 2,05 Mrd. € jährlich. Die Länder beteiligen sich ab 2021 am Programm „Innovation in der Hochschullehre“, nachdem der Bund das Vorgängerprogramm „Qualitätspakt Lehre“ noch allein finanziert hatte. Hinsichtlich der Fortschreibung des Paktes für Forschung und Innovation konnte der streitige Punkt der Finanzierungsanteile zwischen Bund und Ländern gelöst werden, indem eine Paktlaufzeit von 10 Jahren und eine schrittweise Erhöhung der Finanzierungsanteile der Länder bis hin zur „schlüsselgerechten Finanzierung“ vereinbart wurde. Die Wissenschaftsorganisationen erhalten damit von 2021 bis 2030 eine jährliche Steigerung ihrer Zuwendungen um 3 %.

Die Regierungschefs hatten am 6. Juni 2019 über das Paket zu befinden. Die GWK konnte zudem zur Tagung der Regierungschefs im Dezember 2019 ihren Sachstandsbericht zum 3 %-Ziel für die Forschungs- und Entwicklungsausgaben

21 Vgl. dazu den Hinweis von Adam Tooze auf Jan van't Klooster: <http://dezernatzukunft.org/2020/03/27/das-pandemie-notfallankaufprogramm-der-ezb-pepp-koennte-ein-historischer-wendepunkt-sein/>.

22 PRESS RELEASE: ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus; 12 March 2020.

vorlegen.²³ Der Bericht belegt, dass im Jahre 2017 das Ziel, mindestens 3 % des BIP für FuE-Ausgaben zu verwenden, erreicht und überschritten wurde. Die Finanzseite, die nur im Anhang zu Wort kommt, hebt hervor, dass die Angaben das finanzielle Engagement der Länder (12,7 Mrd. €) stark unterzeichnen, weil u.a. die Versorgungsausgaben, die kalkulatorischen Mieten und die Steuersubventionen nicht angemessen berücksichtigt werden.

Wissenschaftspublizistischer Höhepunkt war am 19. Juli 2019 die erstmalige Inanspruchnahme des neuen Art. 91b GG zur institutionellen Förderung von Hochschulen durch den Bund mit der Bekanntgabe von 11 Hochschulen, die als Exzellenzuniversitäten ausgewählt worden waren. Das Programm bewegt jährlich gerade 148 Mio. € und wird gemeinsam vom Bund und dem jeweiligen Sitzland getragen (75:25).

Die von Studienplatzbewerbern hart umkämpften Medizinstudienplätze²⁴ sind auch Kampfplatz der Standesorganisationen, die durch regelmäßige Verknappung des Studienplatzangebotes eine einkommensabträgliche Ärzteschwemme zu verhindern trachten. Das traditionelle Instrument der Wahl ist die Approbationsordnung, mit der die Studienplatzkosten wirksam gesteuert werden können, insbesondere durch Verschärfung des Betreuungsaufwandes für die Studenten etwa durch Herabsetzung der Gruppengröße am Krankenbett. Im Juni 2019 hatte der Bundesrat eine grundlegende Änderung der Verordnung zur Neuordnung der zahnärztlichen Ausbildung auf der Tagesordnung, die das Plenum auf Antrag von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen zum Anlass nahm für einen zwar höflich formulierten, in der Sache jedoch geharnischten Protest. Der Bundesrat beschränkt die Reform auf den speziellen zahnmedizinischen Teil und *„fordert die Bundesregierung auf, in einen Dialog über eine Beteiligung des Bundes an den Folgekosten der gesamten Reform bei gleichzeitigem Erhalt der Studienplatzkapazitäten einzutreten.“*²⁵

V. Stabilitätsrat und Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse

Angesichts des positiven, stabilen Umfeldes hatte der Stabilitätsrat für besonders drängende Warnrufe keinen Anlass. Allerdings sah er sich auch nicht veranlasst, die fortbestehende Verletzung des Haushaltsausgleichs durch Überschüsse als

23 Materialien der GWK; Heft 67: „Steigerung des Anteils der FuE-Ausgaben am nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Teilziel der Strategie Europa 2020“.

24 Ein Urteil des BVerfG zur Vergabe von Medizinstudienplätzen führte zur Änderung der Hochschulrahmengesetzes. Vgl. 981 BR-Plenum, 11.10.2019, TOP 5.

25 978. BR-Plenum v. 7.6.2019; BR-Drs. 270/1/19; BR-Drs. 592/17.

destabilisierendes Ungleichgewicht zu kritisieren. Vielmehr kam er in seiner 19. Sitzung am 18. Juni 2019 zu der Einschätzung, es werde 2019 erneut zu einem Überschuss kommen. Er empfahl jedoch, „*Ausgaben noch stärker zu priorisieren und an der Ausgabendisziplin festzuhalten*“.²⁶ In seiner 20. Sitzung am 13. Dezember 2019 stellte der Stabilitätsrat fest, dass die konjunkturellen Aussichten derzeit „*gedämpft*“ seien, Bund und Länder setzten „*gezielte fiskalische Impulse*“.²⁷ Trotz deutlich steigender Investitionsausgaben würden die europäischen Vorgaben auch künftig mit Abstand eingehalten. Auffälligkeiten und drohende Haushaltsnotlagen hatte der Stabilitätsrat nicht zu berichten. Für Bremen und Saarland stellte er die Einhaltung der Sanierungsprogramme fest sowie, dass sie den Weg zur nachhaltigen Sanierung der Landeshaushalte „*erfolgreich eingeschlagen*“ hätten. Den ost-deutschen Ländern konstatierte er auf Grundlage ihrer Fortschrittsberichte für das Vorjahr erneut die vollständige zweckgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel des Bundes.

Ab dem Jahr 2020 wird der Beobachtungsauftrag des Stabilitätsrates erweitert. Vor diesem Hintergrund war das Kennziffernsystem zur Haushaltsüberwachung einer Prüfung unterzogen worden, um es ggf. den neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Im Ergebnis blieb es jedoch bei dem vorhandenen Indikatorenset. Es fand lediglich eine marginale Neudefinition von Kriterien und Indikatoren statt. Angepasst wurde etwa der Schwellenwert der Flächenländer beim Schuldenstand, soweit ein Land kommunale Altschulden ganz oder teilweise übernimmt.²⁸ Für 2023 und also im vierten Jahr des neuen Finanzausgleichs wurde eine erneute Überprüfung vereinbart.²⁹ Damit bleibt es bei der bemerkenswerten bürokratischen Routine, die den Stabilitätsrat nach mittlerweile einem Jahrzehnt auszeichnet.

Das Festhalten am althergebrachten Set von Indikatoren ist dabei wohl weniger der einhelligen Meinung von Bund und Ländern geschuldet, es habe keinen Anpassungsbedarf gegeben. Das Ergebnis dürfte vielmehr der kleinste gemeinsame Nenner sein, auf den man sich (insbesondere im Kreis der Länder) hat einigen können. Dafür spricht auch die sehr lange Zeit, die sich der Stabilitätsrat genommen hat, um das Thema zu beraten. Bereits in seiner 15. Sitzung vom 22. Juni 2017 hatte der Stabilitätsrat „*den Arbeitskreis Stabilitätsrat [...] beauftragt, das aktuelle Analysesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender*

26 StabiRat Beratungsunterlagen: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20190618_19.Sitzung/Sitzung20190618_node.html.

27 PM v. 13.12.2019 https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20191213_20.Sitzung/Pressemitteilung/20191213_Pressemitteilung.pdf?__blob=publicationFile-.

28 „Der Schwellenwert eines Flächenlandes erhöht sich bei der Übernahme kommunaler Altschulden in den Kernhaushalt um die entsprechenden einwohnerbezogenen Werte.“

29 Vgl. 20. Stabilitätsrat 13.12.2019, TOP 2 Beschluss.

Haushaltsnotlagen – bestehend aus Kennziffern und einer modellgestützten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung – für die Jahre ab 2020 [...] zu überprüfen und ggf. Änderungen vorzuschlagen.“. Dieser Auftrag wurde dann in der 18. Sitzung vom 6. Dezember 2018 um ein weiteres Jahr verlängert, bevor es letztlich beim Status quo blieb.

Inhaltliche Gründe für Änderungen hätte es genug gegeben. Beispielsweise hätte man die Frage stellen können, inwiefern die Kreditfinanzierungsquote in einer Welt, in der die Haushalte ohne Kredite auszugleichen sind, ihre Berechtigung verloren hat. Denkbar wäre zudem gewesen, diese in einer Welt der Überschüsse offensichtlich veraltete Kennziffer durch die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft nach Abzug gesetzlicher Vorbelastungen zu ersetzen, um sich dem Befund der Haushaltsnotlage anzunähern. Man hätte außerdem die Frage stellen können, inwiefern die bisherige Langfrist-Projektion, in der den Haushalten schuldenbremsenwidrige Spielräume durchgespielt werden, in der Welt ab 2020 ihre Berechtigung verloren hat. Denkbar wäre gewesen, diese offensichtlich dysfunktionale Projektion durch haushaltsnähere Konzepte (wie beispielsweise eine Tragfähigkeitsanalyse) zu ersetzen. Dazu hätte man jedoch die Kernfrage beantworten müssen, was der Stabilitätsrat eigentlich unter einer Haushaltsnotlage verstehen möchte.

Den Beschluss des Stabilitätsrates von Dezember 2019, an den seit 2010 geltenden Kennziffern trotz einer fundamental veränderten Welt festzuhalten, kann man nicht nur als strukturkonservatives Misstrauen gegenüber Neuerungen deuten. Sondern schon eher als Prophylaxe gegenüber schwer kalkulierbarem Kontrolldruck, den der Rat durchaus eindrucksvoll gegenüber Konsolidierungshilfen-Ländern und in den Sanierungsverfahren zu entfalten wusste. Dieses Risiko wog offenkundig schwerer als die Chance, sich mit neuen Indikatoren auch neue gemeinsame Argumente gegenüber dem Bund zu verschaffen. So blieb – zumindest vorläufig – alles beim Alten.

Dagegen hat der unabhängige Beirat, dem derzeit PROF. DR. THIESS BÜTTNER (Universität Erlangen-Nürnberg) vorsitzt, die Chance, den einen oder anderen intellektuellen Tupfer zu setzen. Anlass bot dazu auch die Beschlussfassung über das „Kompendium“, auf das sich Bund und Länder Ende 2018 als technische Grundlage für die gemeinsame Haushaltsüberwachung – ohne Einbeziehung des Beirates – geeinigt hatten.³⁰ Der Beirat sah sich deshalb im Frühjahr 2019 zu einer kritischen Stellungnahme veranlasst, mit der allerdings auch deutlich wird, dass seine Einbeziehung einer Einigung eher abträglich gewesen wäre.³¹ Er kritisierte

30 Vgl. dazu ausführlich JöFin2019, S. 39 ff.

31 Vgl. Stellungnahme des unabhängigen Beirates des Stabilitätsrats, Frühjahr 2019; S. 19 ff.

insbesondere die optionale Ausgestaltung des „*harmonisierten Analyseverfahrens*“, den zu kurzen Planungszeitraum, die unzureichende Einbeziehung der Gemeinden, die Sonderregeln für die Stadtstaaten und anderes mehr. Dem Beirat erscheinen die „*zu erwartenden Fortschritte bei den Informationsgrundlagen zur Haushaltsüberwachung daher (als) unbefriedigend*.“³² Auch zur Diskussion um das Indikatorenbündel gab es vom Beirat keine konstruktive Anregung, obwohl seit Jahren beobachtbar war, dass die Kreditindikatoren (Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote) immer weiter gegen Null gingen und an Aussagekraft verloren. Während sich die Haushaltspolitik längst vom Schuldenthema ab- und dem Investitionsthema zugewandt hatte, fehlte ein schlüssiger Indikator zur vergleichenden Beobachtung der investiven Leistungskraft der Haushalte. Die beispiellose fiskalische Intervention in der Corona-Krise relativiert nun die Dogmatik des Regelwerkes zur Haushaltsüberwachung auf fundamentale Weise. Noch im Herbst 2019 vermochte der Beirat zu formulieren: „*In der öffentlichen Diskussion scheint nicht immer bekannt zu sein, dass Bundeshaushalt und öffentlicher Gesamthaushalt expansiv aufgestellt sind und dass Deutschland keineswegs der Konjunkturabschwächung „hinterher“ spart. Angesichts der teils schwer zu durchschauenden Informationen über die öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und den Bundeshaushalt im Besonderen ist das aus Sicht des Beirats nicht verwunderlich*.“³³

VI. Schuldenbremse im Deutschen Bundestag

Seit im März 2019 MICHAEL HÜTHER eine kritische Bilanz von 10 Jahren „Schuldenbremse“ gezogen und eine Verbindung zur öffentlichen Investitionsschwäche formuliert hat³⁴, hat sich die Kritik an der Schuldenbremse politisch etwas erweitert und belebt. Die Grünen haben auf ihrem Bundesparteitag im November 2019 gefordert, den Kreditspielraum nach Fiskalvertrag vollständig auszuschöpfen³⁵. Auch die neugewählte Parteispitze der SPD äußert sich kritisch zur Schuldenbremse. Der Bundesparteitag der SPD beschloss im Dezember 2019, dass

32 A.a.O. S. 20.

33 Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Herbst 2019, S. 16.

34 Vgl. JöFin2019; S. 28, Fn. 21.

35 Vgl. Impulspapier „In die Zukunft investieren“ v. 05.09.2019, Robert Habeck u.a. https://cms.gruene.de/uploads/documents/20190905_In-die-Zukunft-investieren_Impulspapier.pdf. Insbesondere Beschluss der Bundesdelegiertenkonferenz v. 16.11.2019: „Zukunftsfähig wirtschaften für nachhaltigen Wohlstand – Rahmen setzen für die sozial-ökologische Marktwirtschaft“, darin Abschnitt „Die Begrenzung der Staatsschulden mit Investitionen in Infrastruktur kombinieren“ S. 35 ff.

Investitionen nicht „an dogmatischen Positionen“ scheitern dürfen.³⁶ Zur Jahreswende 2019/20 mündete diese Diskussion in eine Reihe von Anträgen der Opposition im Deutschen Bundestag, die am 02. März 2020 zu einer Experten-Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages führten³⁷.

Die Anhörung zeigte bei den eingeladenen Sachverständigen die Bandbreite der fachlichen Diskussion von der Ablehnung (DULLIEN), über die Neujustierung und Ausnahmen (BOFINGER, KREBS, TRUGER, WIELAND) bis zur Beibehaltung (BÜTTNER (Stabilitätsrat); KOHNS (Bundesbank); HUGO (Bundesrechnungshof); SCHMIDT (RWI), MEYER (Bundeswehruniversität)). Für die unveränderte Beibehaltung des Status quo traten von den Abgeordneten nur die der Unionsfraktion ein. Aus ihrem Kreis kamen auch kritische Reaktionen, als im Zusammenhang mit der Frage einer Regelung der kommunalen Altschulden kurzzeitig der Eindruck entstand, der BMF halte aus diesem Grund einen Verfassungseingriff³⁸ für erforderlich.

Dennoch beschloss am 25. März 2020 der Deutsche Bundestag anlässlich der pandemiebedingten Maßnahmen der Bundesregierung auf Antrag der Regierungsfractionen in namentlicher Abstimmung die Inanspruchnahme der außergewöhnlichen Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes.³⁹ Mit der Aktivierung der Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hat die EU im März 2020 ihre Mechanik der Haushaltsüberwachung entlang der Maastricht-Kriterien angesichts der Corona-Krise relativieren müssen.⁴⁰

Von den 71 Personen, die 2009 auf Länderseite für die Einführung der Schuldenbremse aktiv verantwortlich waren – Ministerpräsidenten, Chefs der Staatskanzleien, Finanzminister und deren Staatssekretäre, waren schon im August 2010 40 % nicht mehr im Amt.⁴¹ Im Frühjahr 2020 bei Inkrafttreten der Schuldenbremse amtierten von diesen Personen nur noch RAINER ROBRA weiter als Chef der Staatskanzlei in Sachsen-Anhalt. REINHARD MEYER, 2009 noch CdS für Mecklenburg-Vorpommern, das seinerzeit ablehnend votiert hat, ist heute dort Finanzminister. Diese Fluktuation war absehbar, ein Dezennium ist eine Politikergeneration. Die Schuldenbremse war immer eine Sache der Nachfolger.

36 SPD-Bundesparteitag v. 06.-08.12.2019, Beschluss Nr. 1 „Aufbruch in die neue Zeit“, S. 13 https://indieneuezeit.spd.de/fileadmin/pv/Dokumente/BPT2019/Beschluesse/B1_Beschluss_Aufbruch_in_die_neue_Zeit.pdf.

37 BT-Drs. 19/14375 v. 23.10.2019, BT-Drs. 19/14424 v. 23.10.2019 sowie BT-Drs. 19/15919 v. 12.12.2019 (alle LINKE); BT-Drs. 19/16831 v. 28.1.2020 (FDP); BT-Drs. 19/16841 v. 28.01.2020 (Grüne).

38 Faz online 26.02.2020: „Scholz will Schuldenbremse im Grundgesetz aussetzen“.

39 BT-Drs. 19/18108 v. 24.03.2020.

40 https://ec.europa.eu/germany/news/20200323-coronavirus-finanzminister_de.

41 JöFin 2011, S. 33.

VII. Bedeutsame Gesetzgebungsvorhaben

Der Klimawandel und vor allem der geplante Kohleausstieg nehmen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zunehmend Raum ein. Besonders bedeutsam ist dabei die bereits 2018 durch die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (Kohlekommission) eingeleitete Diskussion um den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis spätestens 2038.⁴² Im Mittelpunkt steht die strukturpolitische Unterstützung der Braunkohlereviere⁴³, denen bis 2038 mit jährlich gut 2 Mrd. € insgesamt rd. 40 Mrd. € zufließen sollen, davon 14 Mrd. € als Bundeshilfe und 26 Mrd. € als direkte Bundesinvestitionen. Rechtliche Grundlage dafür ist das sog. Strukturstärkungsgesetz, das den Bundesrat im Oktober 2019 im ersten Durchgang erreichte.⁴⁴ Das Kohleausstiegsgesetz, in dem der konkrete Ausstiegsfahrplan und damit letztlich die Voraussetzung für die umfangreichen Finanzhilfen geregelt wird, wurde erst am 29. Januar 2020 vom Bundeskabinett beschlossen. Der Bundesrat hat diesen Gesetzentwurf am 13. März 2020 im ersten Durchgang beraten.⁴⁵ Derzeit werden beide Gesetzentwürfe in den zuständigen Ausschüssen des Bundestages beraten. Der weitere Zeitplan für den Abschluss beider Gesetzgebungsverfahren ist offen.

Auf Initiative von Schleswig-Holstein fasste der Bundesrat im Oktober 2019 eine Entschließung zum Klimaschutz in der Marktwirtschaft „Für ein gerechtes und effizientes System der Abgaben und Umlagen im Energiebereich“.⁴⁶ Ebenfalls im Oktober-Plenum beriet der Bundesrat im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsgesetz des Bundes den Klimaplan der Bundesregierung, die bis 2023 bis zu 53 Mrd. € für Maßnahmen des Klimaschutzes aufwenden will. Die Länderkammer forderte den Bund umgehend zu Verhandlungen auf, da die Länderhaushalte mit steuerlichen Mindereinnahmen betroffen seien.⁴⁷ Das Klimapaket landete am 18. Dezember 2019 im Vermittlungsausschuss, wo ein umfangreicher Kompromiss erzielt wurde, der u.a. Umsatzsteuerfestbeträge für die Länder in Höhe von 1,5 Mrd. € jährlich für die Jahre 2021 bis 2024 vorsieht.

42 Vgl. Dazu auch JöFin2019, S. 36 f.

43 Vor allem in NW, ST, BB und SN.

44 TOP 34 981. Bundesrat am 11.10.2019; Drs. BR-400/19 Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen.

45 BR-Plenum 986. Sitzung v. 13.03.2020, BR-Drs. 51/20 v. 31.1.2020. Vgl. dazu die Ausschussempfehlungen in BR-Drs. 51/1/20.

46 eingebracht im 978. BR am 07.06.2019 (BR-Drs. 49/19 v. 29.1.19), beschlossen 11.10.2019 Top 23.

47 BR-Drs. 456/19.

In der 982. Sitzung des Bundesrates⁴⁸ konnte im November 2019 eine wichtige Hürde zur Reform der Grundsteuer genommen werden: die Neuformulierung des Bewertungsrechts, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom April 2018 bis spätestens Ende 2019 eingefordert hatte. Der spät erreichte politische Kompromiss verlangte zunächst nach einer Klarstellung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer und dann nach Festschreibung eines Abweichungsrechts der Länder, um neben wertabhängigen auch wertunabhängige Bewertungen zu erlauben. Mindereinnahmen, so die gefundene Regel, sollten jedoch nicht per Länderfinanzausgleich zu Kompensationsansprüchen führen. Diese Lösung war ohne Grundgesetzänderung nicht zu haben und so hinterließ sie ihre Spuren in GG Art. 72, 105 und 125b. Ab 2025 darf abweichendes Landesrecht für die Erhebung der Grundsteuer zugrunde gelegt werden. Für die Kommunen steht mit der Grundsteuer eine ihrer wichtigsten Einnahmequellen mit 14,5 Mrd. € jährlichem Aufkommen im politischen Feuer. Allerdings wird dieses Aufkommen derzeit mit recht bescheidenem Personalaufwand der Steuerverwaltung erwirtschaftet. Die Neubewertung und Neubescheidung erzwingt hingegen einen Verwaltungsaufwand, der gemessen am Anteil des steuerlichen Gesamtaufkommens (kaum zwei Prozent) schwerlich zu rechtfertigen ist. Das Thema Administrierbarkeit und Vereinfachung spielte in den Länderanträgen deshalb eine maßgebliche Rolle.⁴⁹

Ein besonderes Ärgernis ist die Umgehung der Grunderwerbsteuer durch sog. „Share Deals“. Der Bundesrat hatte im September 2019 im ersten Durchgang einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu beraten, um diesen Umgehungstatbestand zumindest einzudämmen. Finanzsenator KOLLATZ (Berlin) hob hervor: *„Es hat fünf Jahre gedauert, bis sich die Finanzministerinnen und Finanzminister in wesentlichen Fragen verständigt haben.“*⁵⁰ Im Anschluss daran hat der Bundestag die Beratungen aufgenommen und am 14. Oktober 2019 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Mit Blick auf den in der Anhörung aufgeworfenen Prüf- und Klärungsbedarf verkündeten die finanzpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen im Nachgang, das Gesetzgebungsverfahren vorerst zu vertagen und einen Abschluss im ersten Halbjahr 2020 anzustreben.⁵¹

Als Einspruchsgesetz leitete die Bundesregierung dem Bundesrat den Regierungsentwurf zur Abschaffung bzw. Rückführung des Solidaritätszuschlages von 1995 zu. Ab 2021 soll die Entlastungswirkung für die Bürger einsetzen. Am 11. Oktober

48 Vgl. TOP 2a+2b BR-Plenum am 08.11.2019. Grunddrucksache BR-Drs. 500/19 v. 18.10.2019. Vgl. auch BT-Drs. 19/11085.

49 Vgl. dazu die Ausführungen von FM Lienenkämper (NRW) Plenarprotokoll BR 982. Sitzung, S. 498.

50 980. BR-Plenum 20.09.2019, TOP 32; BR-Drs. 355/19; Plenarprot. S. 380.

51 Vgl. PM Binding/Tillmann vom 24.10.2019.

2019 kam im Plenum des Bundesrates keine Stellungnahme zustande. Ohne Wortmeldung passierte dieses Gesetz dann das Plenum am 29. November 2019 unter TOP 6 ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses.⁵²

Seit dem Jahr 2011 beschäftigen sich die europäischen Finanzminister mit der Einführung einer europaweiten Finanztransaktionssteuer (FTT), doch treten ihren Bemühungen weiterhin auf der Stelle. Zwar hat der Bundesfinanzminister am 9. Dezember 2019 einen Vorschlag für einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer FTT vorgelegt, ist damit aber schon zu Jahresbeginn 2020 auf harsche Ablehnung der konservativen Regierung Österreichs gestoßen. Bis dahin beteiligten sich an der verstärkten Zusammenarbeit bei diesem Thema Österreich, Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien. In Deutschland war die FTT als Gegenfinanzierung zur Grundrente in Betracht gezogen.

VIII. Landesbanken

Die Landesbanken liefen im gesamten Jahr 2019 noch in bewegtem Fahrwasser. Zu Jahresbeginn kamen die erfreulichsten Nachrichten von der BayernLB, die wieder Dividenden an das Land ausschüttet und sich mit der Online-Bank Deutsche Kreditbank (DKB) ein stabiles Standbein im Markt verschafft hat. Aber dass es schwierig bleibt, zeigte sich im Jahresverlauf nicht nur bei diversen IT-Pannen, sondern auch in der Diskussion um neue Strukturen der BayernLB und einen Arbeitsplatzabbau von mindestens 400 Stellen.⁵³ Nach wie vor wird vom Vorsitzenden des Sparkassen- und Giroverbandes, HELMUT SCHLEWEIS, der Gedanke einer großformatigen Fusion hin zu einem Zentralinstitut vorgetragen. Einstweilen gerettet ist die Nord/LB, seit die EU-Kommission am 5. Dezember 2019 einer Kapitalentlastung im Umfang von 3,6 Mrd. € im Wesentlichen durch Niedersachsen zugestimmt hat.⁵⁴ Damit bleibt Niedersachsen immerhin der desaströse Weg des Zwangsverkaufs erspart, der im Falle der HSH-Nordbank die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein um Milliardenbeträge geschädigt hat. Aber auch in Hannover wird es zu massiven Arbeitsplatzverlusten ähnlich wie in Kiel und Hamburg kommen.^{55 56}

52 BR Drs. 597/19 und BT-Drs. 19/14103.

53 Bayerischer Rundfunk 19.12.2019: „BayernLB streicht 400 Stellen“.

54 PM des FM Niedersachsen: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/banken_versicherungen/nord_lb/die-nordlb-eine-wichtige-beteiligung-des-landes-niedersachsen-173667.html.

55 Einseitig kritisch aus der Interessenperspektive der Privatbanken: Meike Schreiber: Die Zocker in Hannover, SZ 29.12.2019.

56 Entwurf eines Gesetzes zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale – Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 18/5174 Beschlussempfehlung des

Die gerichtliche Aufarbeitung des Niedergangs der HSH-Nordbank kam 2019 zu einem Ende. Die zuständige Wirtschaftsstrafkammer am Landgericht Hamburg hat am 5. Juni 2019 mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft beschlossen, das Strafverfahren gegen fünf der sechs angeklagten ehemaligen Vorstandsmitglieder gegen Geldauflagen in Höhe von insgesamt 4,85 Mio. € vorläufig einzustellen.⁵⁷ Im Juli 2019 wurde dann auch das letzte Verfahren gegen eine Zahlung von 1,5 Mio. € eingestellt.⁵⁸ Im April 2020 wurde bekannt, dass sich der Vorstand der HCB, der privatisierten Nachfolgebank der HSH, unter dem Vorsitz von STEFAN ERMISCH die Vorstandsgehälter 2019 auf 18,9 Mio. € (2018: 3,5 Mio. €) um das Fünffache erhöht hat.⁵⁹

Erfolgreicher hat sich dagegen die prozessuale Aufarbeitung des Cum-Ex-Skandals vor dem Landgericht Bonn entwickelt, wo die Oberstaatsanwältin ANNE BRORHILKER die Anklage vertrat. Nach jahrelanger Vorbereitung wurde seit September 2019 vor der Wirtschaftsstrafkammer verhandelt. Etwa 130 Banken sollen sich an der systematischen Schädigung des deutschen Fiskus beteiligt haben. Am 18. März 2020 verurteilte das Gericht unter dem Vorsitzenden ROLAND ZICKLER den einen der beiden Angeklagten zu einer Bewährungsstrafe von einem Jahr und 10 Monaten sowie zur Rückzahlung von 14 Mio. €. Der andere Angeklagte erhielt ein Jahr auf Bewährung. Mit den milden Urteilen würdigte das Gericht die Kooperation der beiden Angeklagten. Die Hamburger Warburgbank muss 177 Mio. € zurückerstatten. Das Urteil gilt als wegweisend⁶⁰, da es „Cum-Ex“ zweifelsfrei als Straftat behandelt.

IX. Kommunen

Für die Kommunen war 2019 erneut ein finanziell erfolgreiches Jahr. Mit einem Finanzierungssaldo von 5,6 Mrd. €⁶¹ wurden die Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände punktgenau getroffen⁶². Während die Steuereinnahmen netto um

Ausschusses für Haushalt und Finanzen – Drs. 18/5337 sowie Entwurf eines Gesetzes zum Zweck der nachhaltigen Ausrichtung der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale – Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 18/5173 Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen – Drs. 18/5338.

57 PM des Hanseatischen Oberlandesgerichts v. 06.06.2019.

58 FAZ 04.07.2019: HSH-Nordbank-Prozess: Letzter ehemaliger HSH-Vorstand akzeptiert Strafzahlung. <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/letzter-angeklagter-akzeptiert-million-strafzahlung-16268619.html>.

59 Hamburger Abendblatt v. 17.04.2020: „Commercial Bank verfünffacht die Vorstandsgehälter“

60 Vgl. DIE ZEIT: Jetzt holen sie das Geld zurück. v. 26.03.2020.

61 Deutscher Städtetag: Stadtfinanzen 2019; Berlin 2019, S. 9.

62 Destatis: vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden, Kern- und Extrahaushalte, Stand März 2020.

3,1 % gegenüber dem Vorjahr zulegten, zogen die bereinigten Ausgaben der Gemeinden mit 6,4 % deutlich stärker an. Wesentliche Ursache dafür waren die Personalausgaben mit einem Plus von 5,6 %. Die Sachinvestitionen zeigten einen kräftigen Anstieg, darunter vor allem die Bauinvestitionen mit +15,6 %. Dagegen blieben die sozialen Leistungen nahezu stabil bei +1,8 %. Die größte Entlastung gab es wie in den Vorjahren bei den Zinslasten, die um 6,5 % weiter abnahmen und nun nur noch rd. 2,8 Mrd. € ausmachten.

Es war das fünfte Jahr in Folge, das für die Kommunen nicht mehr mit roten Zahlen endete. Allerdings blieben die regionalen Unterschiede erheblich. Während etwa im Saarland die sozialen Leistungen der Gemeinden um -4,5 % zurückgingen, nahmen sie in Nordrhein-Westfalen um 3,2 % zu. Und so wuchs die Erwartung, die günstigen Gesamtumstände für eine nachhaltige Lösung der Unterfinanzierung vieler Gemeinden zu nutzen, die gemeinhin unter dem Stichwort „Belastung durch Kassenkredite“ zum Standardthema geworden war. Die Einrichtung der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse durch die Bundesregierung im Jahre 2018 verband nicht nur der Deutsche Städtetag mit der Erwartung einer Lösung der Altschuldenfrage⁶³. Im ersten Halbjahr 2019 erarbeiteten die Facharbeitsgruppen abgestimmte Abschlussberichte mit konkreten Vorschlägen, darunter auch die Arbeitsgruppe „Kommunale Altschulden“ (FAG1). Die Länder und die kommunalen Spitzenverbände formulierten gemeinsame Empfehlungen, die im Kern auf eine Senkung der Soziallasten der Kommunen durch höhere Bundesbeteiligung an den „Kosten der Unterkunft“ nach SGB sowie eine einmalige Entschuldungshilfe hinausliefen. Mit der Zwei-Komponenten-Lösung konnten die Länder ihren Dissens über die Bedeutung der Kassenkredite als Verteilungsindikator überbrücken, der vor allem von Rheinland-Pfalz und dem Saarland vorgetragen worden war. Wie wenig belastbar der Begriff des Kassenkredits durch die jahrelange Nullzinsrealität sein kann, zeigte etwa das Beispiel Hamburgs, das statistisch Ende 2019 zwar rd. zwei Mrd. € Kassenkredite auswies, bei denen es sich aber ganz überwiegend um beim Land geparkte Liquidität öffentlicher Unternehmen handelte, die Negativzinsen bei privaten Banken vermeiden wollten.⁶⁴ Ein Indikator für „Verarmung“ ist darin nicht zu erkennen. Andererseits zeigt der Abschlussbericht der FAG 1, dass die finanzielle und wirtschaftliche Problemlage in den traditionell mit hohen kommunalen Kassenkrediten belasteten Regionen nicht zu leugnen sind.

Der Bund zeigte in seinen Eckpunkten zunächst keine Bereitschaft, sich der Lösung der kommunalen Altschulden mit einem finanziellen Beitrag zuzuwenden. Die Bundesregierung verzichtete auf die ursprünglich verabredete abschließende

63 Vgl. dazu die Beiträge von Schneider und Henneke in diesem Band.

64 Vgl. Bü-Drs. 21/14093 v. 24.08.2018.

Vorlage eines gemeinsam mit den Ländern abgestimmten Berichts und beschloss stattdessen am 10. Juli 2019 „Schlussfolgerungen“. Darin knüpfte der Bund seine Beteiligung an der Lösung der Altschuldenfrage an die Forderung eines „nationalen“ Konsens, der gezielte Hilfen an besonders betroffene Gemeinden ohne „Neid“ erlauben sollte. Ferner sollen sich die Länder solidarisch beteiligen und gewährleisten, dass sich in der Zukunft keine neue Kommunalverschuldung aufbaut. BMF OLAF SCHOLZ äußerte sich im Dezember 2019 gegenüber der Ministerpräsidentenkonferenz in diesem Sinne. Zur Jahreswende 19/20 begann das BMF mit einer Serie von Einzelgesprächen mit allen Ländern, in der Regel mit den Finanzministerien bzw. den Staatskanzleien, um die Möglichkeit einer gezielten Teilentschuldung mit hälftiger Länderbeteiligung auszuloten. Dabei stand ein Gesamtvolumen von 40 Mrd. € zur Debatte. Das BMF hat sich dabei noch nicht auf ein beschriebenes Modell festgelegt, aber eine Grundgesetzänderung⁶⁵ als unvermeidlich avisiert. Die ostdeutschen Ministerpräsidenten haben indes mit Schreiben an die Bundeskanzlerin vom 5. Februar 2020 erklärt, eine Altschuldenlösung nur dann zu unterstützen, wenn ihrer Forderung nach Übernahme der Wohnungsbaualtschulden und nach einer Entlastung bei den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen aus der ehemaligen DDR (AAÜG) Rechnung getragen würde. Durch die Corona-Krise fand die Altschulden-Diskussion im März ein vorläufiges Ende.

Wie anders stellte sich doch für die Gemeindefinanzen das bundespolitische Feld vor zehn Jahren dar: Die Bundesregierung hatte am 24. Februar 2010 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen etabliert, deren erklärtes Ziel die Abschaffung ihrer wichtigsten Steuer, der Gewerbesteuer, war. Die kommunalen Spitzenverbände hatten freilich nur geringe Mühe, dieses Anliegen, das vor allem aus Kreisen der FDP getragen wurde, erfolgreich abzuwehren. Seit dem Regierungswechsel 2013 zu einer Koalition von Union und SPD ist die Bundespolitik den Gemeinden eher freundlich zugewandt. Das Problem der regionalen Disparitäten und der unterschiedlichen Finanzausstattung der Gemeindeebene ist das letztverbliebene „große“ Thema auf der finanzpolitischen Agenda, auf der altbekannte Schlagwörter wie Digitalisierung, Mobilität und Investitionen als neue Themen nach vorne drängen.

65 Vgl. Veith Mede: Entschuldung von Kommunen. Zum Abschluss der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Die Öffentliche Verwaltung, Februar 2020; S. 131-137.

X. Umsatzbesteuerung

Mit dem Steueränderungsgesetz wurden 2015 die Konsequenzen aus der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU für juristische Personen öffentlichen Rechts gezogen, die ab 2017 mit neuen Umsatzsteuerpflichten im öffentlichen Bereich wirksam wurden. Allerdings wurde seinerzeit auch eine Übergangsfrist bis Ende 2020 eingeräumt, in der sich die Verwaltungen vorbereiten konnten. Die Frage des steuerbaren Leistungsaustausches von Verwaltungen untereinander und insbesondere mit Betrieben der Extrahaushalte, erweist sich indes als ein bürokratisches Höllenmonster mit ungeahnten finanziellen und fachpolitischen Folgen. Der Bundesrat zog auf Antrag Nordrhein-Westfalens im November 2019 die Notbremse und forderte zumindest die Verlängerung des Übergangszeitraums um zwei Jahre.⁶⁶ Die EU-Kommission hat indes zugesichert, eine solche Verlängerung nicht zu beanstanden, was die Hoffnung auf einen Gesetzgebungserfolg stärkt. In der Sache jedoch ändert es außer Zeitgewinn wenig, zumal BMF in seinem Anwendungsschreiben vom 20. Februar 2020 eine weite Auslegung der Umsatzsteuerpflicht verlangt. Von einem steuerbaren Leistungsaustausch sei u.a. immer dann auszugehen, wenn es vorstellbar ist, dass die Leistung auch von einem privaten Unternehmen hätte erbracht werden können. Beispielhaft zählen dazu Gebäudereinigung, Grünpflegearbeiten, Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an Straßen und Gebäuden sowie unterstützende IT-Dienstleistungen. Der Bundesrat wies in seinem Beschluss vom November darauf hin, dass damit auch die gesamte Palette interkommunaler Kooperation in den Blick gerät und die Gefahr besteht, via Umsatzsteuerpflicht die mühsam erarbeiteten Effizienzvorteile wieder zu verlieren. Auch die Länder sind davon betroffen, etwa bei ihren länderübergreifend organisierten Rechenzentren wie dem norddeutschen „dataport“, dem sich bereits sechs Länder angeschlossen haben. Die neue Umsatzsteuerpflicht wirkt geradezu als Treibsatz für funktionale Privatisierungen in der kommunalen Daseinsvorsorge und ist u.a. ein strategischer Gefahrenpunkt hinsichtlich der Wahrung von Datensouveränität in der Konkurrenz zu amerikanischen Cloud-Anbietern. Das so generierte Steueraufkommen – im Grunde Mittel, die den Bürgern als Leistung zugutekommen sollen – fließt stattdessen in die Redistribution der Umsatzsteuer und erhöht den Mehrwertsteuer-Eigenmittelsanspruch der EU. Zusätzlich entstehen zumeist in den Haushaltsverwaltungen von Ländern und Kommunen rasch wachsende eigene Steuerabteilungen, die sich mit Steuerpflichten innerhalb (!) der öffentlichen Sphäre beschäftigen müssen.

66 BR-Drs. 492/19 v. 11.10.2019 / BR-Plenum 984. Sitzung am 20.12.2019. TOP 9.

XI. Die Länderhaushalte nach Ländergruppen

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzierungssalden pro Einwohner in den Kernhaushalten seit 2008

	Südländer			Finanzschwache Westländer				
€/EW	BY	BW	HE	NI	RP	SH	SL	NW
2008	-10	128	-179	-40	-200	-104	-484	-64
2009	-644	-124	-450	-254	-403	-356	-900	-321
2010	-103	-77	-320	-236	-480	-470	-946	-282
2011	23	-36	-225	-301	-514	-247	-400	-181
2012	109	-6	-294	-105	-286	-61	-693	-219
2013	167	-35	-119	-64	-137	41	-493	-189
2014	126	47	-149	-30	-154	-87	-383	-138
2015	163	3	-38	-20	-141	30	-244	-110
2016	141	22	76	123	78	134	-150	2
2017	233	160	29	105	210	224	123	-67
2018	323	276	170	348	213	-663	148	60
2019	72	270	191	220	308	82	119	81
	Neue Länder					Stadtstaaten		
€/EW	BB	MV	TH	SN	ST	HH	HB	BE
2008	38	189	108	308	23	104	-657	288
2009	-179	239	-95	5	-66	-499	-1.373	-419
2010	-211	-71	-264	-44	-262	-501	-1.901	-410
2011	50	152	-120	502	-76	-236	-924	-338
2012	3	100	135	321	24	-321	-827	203
2013	258	188	152	206	81	-246	-715	141
2014	98	118	87	166	35	250	-647	254
2015	96	209	110	-34	191	127	-393	59
2016	169	197	274	-30	207	159	8	38
2017	233	433	425	177	83	527	-27	604
2018	263	147	291	313	142	-616	83	669
2019	-439	16	210	1	-43	375	137	436

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4. Vj. 2019 vom 19.03.2020; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06.

In der Übersicht über die Historie der Finanzierungssalden fällt auf, dass es angesichts der Sprünge eine im Zeitablauf zunehmende Erklärungsbedürftigkeit gibt. Die Grundlinie der Entwicklung mit dem Jahr 2008 als letztem Vorkrisenjahr vor

der Finanzkrise, dem Absturz 2009/2010 mit der nachfolgenden Erholung, die ab 2013 in der Gesamtheit zu Überschüssen führte, und den letzten beiden Jahren mit Rekordüberschüssen fächert sich zum Ende 2019 hin merkwürdig auf. Nur sechs Länder verbessern 2019 ihren Finanzierungssaldo gegenüber dem Vorjahr. Die neuen Länder weisen durchweg geringere Überschüsse als im Vorjahr auf, wobei Brandenburg wegen eines Sondereffekts aus dem Rahmen fällt. Da Hamburg im Vorjahr noch eine HSH-Nordbank-Finanzierung zu leisten hatte, hat sich der Stadtstaat im Vorjahresvergleich extrem verbessert. Der gleiche Effekt gilt für Schleswig-Holstein. Im Vorjahresvergleich prägen sich außerdem Strafzahlungen und Steuerrückgänge der Automobilindustrie bei den Sitzländern aus. Im Einzelfall gibt es auch Gestaltungseffekte, die in dieser Übersicht noch gar nicht sichtbar sein können, wenn der positive Finanzierungssaldo wie im Falle des Saarlandes mit Hilfe der Sondervermögen nachträglich auf Null gebucht wird. Der einstmals so einfach zu deutende Finanzierungssaldo wird nach wenigen Jahren allgemeiner Überschüsse zum Gestaltungsindikator wie vordem die Nettokreditaufnahme. Das unerwartet bunte Zahlenbild darf als Ausdruck neu erkannter und genutzter Freiheitsgrade in der Haushaltssteuerung verstanden werden, die ihre Beweglichkeit zurückgewonnen hat.

XII. Die neuen Länder

Tabelle 2: Finanzdaten neue Länder 2019

Vorl. IST 2019	BB	MV	SN	ST	TH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	-439	16	1	-43	210
Zinsausgaben je Einw. in €	108	123	30	163	146
Investitionsquote in %	17,0	18,0	14,9	14,5	14,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4. Vj. 2019 vom 19.03.2020; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06.

Den neuen Ländern gelingt 2019 – mit Ausnahme Sachsens – eine nochmalige Steigerung der Investitionsquoten ausgehend von einem ohnehin hohen Niveau. In Brandenburg verursachte eine Zahlung (rd. 1 Mrd. €) an investive Sondervermögen den negativen Finanzierungssaldo und trug zur sprunghaften Steigerung der Investitionsquote bei (2018: 10,4 %). In Sachsen-Anhalt erklärt auch die zur Rettung der Nord/LB notwendig gewordene Steigerung des Anteils um 198 Mio. € die spürbare Steigerung der Investitionsquote. Bei allen neuen Ländern ist zudem die Belastung durch Zinsausgaben nochmals gesunken. %).

XIII. Die Finanzschwachen Flächenländer West (FFW)

Tabelle 3: Finanzdaten Finanzschwache Flächenländer West 2019

Vorl. IST 2019	NI	RP	SL	SH	NW
Finanzierungssaldo je Einw. in €	220	308	119	82	81
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	123	116	320	142	112
Investitionsquote in %	4,7	5,8	8,1	11,5	10,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4. Vj. 2019 vom 19.03.2020; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06.

Die finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands schließen das Jahr 2019 durchgängig mit schwarzen Zahlen ab. Bei allen sind die Zinslasten nochmals deutlich gesunken, während die Investitionsquoten etwa auf dem Vorjahresniveau blieben. Das Saarland kommt nach endgültiger Buchung auf eine Quote von 9,1 % wegen Zuführungen an ein investives Sondervermögen. Insgesamt fällt jedoch auf, dass die Investitionsquoten so deutlich hinter denen der neuen Länder zurückbleiben. Bei Eintritt in die neue Krisenlage Corona wird man festhalten müssen, dass sich die neuen Länder an dieser Stelle in den „guten“ Jahren einen ordentlichen Vorsprung erarbeitet haben.

XIV. Die Stadtstaaten

Tabelle 4: Finanzdaten der Stadtstaaten 2019

Vorl. IST 2019	BE	HB	HH
Finanzierungssaldo je Einw. in €	436	137	375
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	318	879	243
Investitionsquote in %	7,7	10,3	10,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4. Vj. 2019 vom 19.03.2020; einschließlich der Konsolidierungshilfen; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06.

Für die Stadtstaaten war 2019 ein erfolgreiches Jahr. Bremen und Berlin ist es gelungen, ihre Investitionsquote zu steigern, wenngleich nicht auf das Niveau der neuen Länder. Die Zinslasten sind nur in Berlin gesunken, in Hamburg, das wegen der HSH-Bank einen stark gestiegenen Schuldenstand bewältigen muss, sind sie dagegen nur marginal zurückgegangen. Die extreme Höhe der Zinsbelastung in Bremen zeigt eine fortdauernde Problemlage an. Alle drei Stadtstaaten gehen hoch verschuldet in die Corona-Krise.

XV. Die Südländer

Tabelle 5: Finanzdaten der Südländer 2019

Vorl. IST 2019	BW	BY	HE
Finanzierungssaldo je Einw. in €	270	72	191
Zinsausgaben (Gr.Nr. 57) je Einw. in €	111	41	144
Investitionsquote in %	8,8	11,8	7,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik, SFK-3 1.-4. Vj. 2019 vom 19.03.2020; eigene Berechnung; Einwohner zum jeweiligen 30.06.

Die drei finanzstarken Länder der Südschiene schlossen das Jahr 2019 erfolgreich ab. In allen drei Landeshaushalten gelangen höhere Investitionsquoten als im Vorjahr bei sinkenden Zinsbelastungen. Auch Hessen kann mittlerweile mit Bayern und Baden-Württemberg mithalten. Die drei Länder stehen allerdings als Wirtschaftszentren für die Automobil- und Finanzindustrie vor erheblichen Herausforderungen, nicht zuletzt durch den Einschnitt der Corona-Krise. Allerdings wurden die Krisen-bedingten Produktionsunterbrechungen auch genutzt, um notwendige Betriebsinstandsetzungen vorzuziehen. Das Kurzarbeitergeld diente zudem der Verbesserung der Kostensituation in einer strukturell kriselnden Branche.

XVI. Ohne Maske und Abstand: Bund und Länder in der Corona-Krise

Die Corona-Krise kam auch für die Haushälter praktisch über Nacht. Während die monatliche Übersicht über die Steuereinnahmen der Länder (D2-Meldung), für Januar bis März die Krise noch nicht widerspiegeln konnten, häuften sich bereits Ende März bei den Finanzämtern die Anträge auf Stundungen, Herabsetzung der Vorauszahlungen und steuerliche Erleichterungen. Das ganze Ausmaß wird sich – was die Steuereinnahmen angeht – voraussichtlich erst in der zweiten Jahreshälfte 2020 offenbaren, weil beispielsweise die Einkommensteuervorauszahlungen quartalsweise gebucht werden. Die erste Vorauszahlung für 2020 war also am 10. März zu Beginn der Krise fällig, als von Ausgangsbeschränkungen und Geschäftsschließungen noch keine Rede war. Die Bundesregierung rechnete noch im Januar laut Jahreswirtschaftsbericht 2020 mit einem Wachstum in Höhe von 1,1 Prozent für das Jahr 2020. Der in diesem Zusammenhang vielfach wiederholte und formelhaft vorgetragene Textbaustein, dass *„Risiken für die Konjunktur [...] insbesondere im*

*außenwirtschaftlichen Umfeld*⁶⁷ zu suchen seien, mutet nur wenige Wochen später wie die Einschätzung aus einer anderen Welt an.

Die Wirtschaftsforschungsinstitute überboten sich angesichts der COVID-19-Pandemie mit Hiobsbotschaften zum prognostizierten Einbruch der Konjunktur. Der Sachverständigenrat war dabei noch relativ moderat. Er beleuchtete in einem Sondergutachten mehrere Szenarien und schwankte in seinen Prognosen für den jahresdurchschnittlichen Rückgang des BIP zwischen 2,7 % im Basisszenario und 5,4 % in einem Risikoszenario⁶⁸. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft sah einen deutlich drastischeren Einbruch und prognostiziert einen Rückgang um bis zu 9 %⁶⁹. Als noch dramatischer beurteilte das ifo Institut die Lage. Anhand von Szenarienrechnungen ging das ifo-Institut bei einer Shutdown-Dauer von zwei Monaten von einer reduzierten Jahreswachstumsrate des BIP zwischen 7,2 und 11,2 Prozentpunkte aus; *„bei drei Monaten erreichen sie (die Kosten) bereits 354 bis 729 Mrd. € (10,0 bis 20,6 Prozentpunkte Wachstumsverlust)“*.⁷⁰

Um angesichts dieser unklaren Gemengelage eine Basis für die Steuerschätzungen Anfang Mai und Anfang November 2020 zu erarbeiten, hatte das BMF die Finanzverwaltungen gebeten, Aufzeichnungen über die in Verbindung mit der Coronapandemie gewährten Maßnahmen zu führen. Die Mai-Steuerschätzung, auf der die Haushaltspläne und Finanzplanungen basieren werden, wird dennoch nur bedingt belastbare Zahlen liefern können. Auch die Schätzung während der Finanzkrise stellte sich im Rückblick als unbestimmte Momentaufnahme dar. Voraussichtlich kann erst die Steuerschätzung im November 2020 belastbarere Zahlen liefern. Aus heutiger Sicht muss nicht nur mit massiven überplanmäßigen Ausgaben in verschiedenen Bereichen in noch nicht bekannter Höhe, sondern insbesondere auch mit sehr hohen Steuerausfällen gerechnet werden. Diese lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht annähernd bestimmen.

Bund und Länder reagieren auf diese Lage in unterschiedlicher, aber gleichgerichteter Weise. So hat das Bundeskabinett am 23. März 2020 den Entwurf eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2020 und den Entwurf des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 beschlossen. Die zusätzlich mit diesem Nachtragshaushalt beschlossenen Maßnahmen umfassen ein Ausgabevolumen von insgesamt rd. 122,5 Mrd. €. Zudem

67 BMWi (2020), „Jahreswirtschaftsbericht 2020: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität stärken – in Deutschland und Europa“, S. 7.

68 Sachverständigenrat: „Sondergutachten 2020: Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“.

69 Die Welt: „Ökonomische Vollbremsung verursacht größten Einbruch seit 1930“, 19.03.2020.

70 Clemens Fuest u.a.: Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung. S. 1; <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-04-fuest-eal-volkswirtschaftliche-kosten-corona-2020-04-15.pdf>.

rechnet die Bundesregierung für dieses Jahr mit deutlich geringeren Steuereinnahmen und geht davon aus, 33,5 Mrd. € weniger einzunehmen als ursprünglich im Haushalt 2020 eingeplant. Bund und Länder wetteiferten um spektakuläre Soforthilfe-Programme für Selbstständige und Unternehmen, um wirtschaftliche Notlagen zu überbrücken und Insolvenzen zu vermeiden. Die Länder hatten nach Abschluss der Verwaltungsvereinbarung am 29. März 2020 binnen Tagen die Auszahlungen auch für den Bund zu organisieren. Sie nutzten dafür ihre Verwaltungen, teilweise unterstützt von den Kammern, oder beauftragten ihre Investitions-, Förder- und Aufbaubanken.⁷¹

Die für den Bund genannten Einnahmeausfälle beruhten dabei nicht auf einer detaillierten Steuerschätzung, sondern waren eine näherungsweise Abschätzung der Steuerausfälle. Staatssekretär GATZER schrieb in einem Brief an die Bundesministerien: „In Anbetracht der gegenwärtig hohen Unsicherheit über den weiteren Verlauf haben wir uns entschieden, den bisherigen Zeitplan, nach dem der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021 und der Finanzplan bis zum Jahr 2024 am 17. Juni 2020 im Kabinett hätte beschlossen worden sollen, aufzugeben.“⁷²

Die Länderhaushalte könnten an Scylla und Charybdis zugleich zerschellen, wenn sie in einem Überbietungswettbewerb mit viel zu hoher Geschwindigkeit viel zu hohe Volumina in Bewegung setzen. Die Nachtragshaushalte, die die Länder im Stakkato binnen Tagen auf den Weg brachten, ließen schon bei Vorlage erkennen, dass ihnen weitere Nachträge innewohnten und die Unsicherheit ließ sich – sei es in Form der Höhe der Nachtragshaushalte oder in Form der beinahe hilflosen Unbestimmtheit der Maßnahmen – fast mit Händen greifen. Die Landeshaushaltsordnungen, die mit ihren Regelwerken sonst die Bühne für schönsten Spitzentanz der Rechnungshöfe abgeben, erweisen sich als erstaunlich elastisch in einem Moment, in dem selbst Freiheitsrechte der Krise zum Opfer fallen. „*Dem Gerechten ist kein Gesetz gegeben.*“ heißt es in den Paulusbriefen (1. Brief an Timotheus, Vers 9).

Der Blick auf die Volumina der verabschiedeten Nachtragshaushalte belegt bereits deren metaphorische Qualität – sie stehen für Grenzenlosigkeit. Die Inanspruchnahme der Notfallregel in den Schuldenbremsen selbst scheint zu möglichst beeindruckenden Volumina zu verpflichten, nicht nur die quantitative Unbestimmbarkeit der Maßregeln. So hat Bayern in kurzer Folge zwei Nachträge mit einem Volumen von je 10 Mrd. € verabschiedet. Zusätzlich richtet das Land einen „Bayernfonds“ zur Rettung wichtiger bayerischer Betriebe ein mit Garantieermächtigungen bis 36 Mrd. €. Nordrhein-Westfalen hat einen Nachtragshaushalt auf den Weg gebracht, bei dem sich im Haushaltsvollzug 2020 eine Haushaltsbelastung

71 Zumeist ehemalige Wohnungsbaukreditanstalten.

72 Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Regierung verschiebt Haushaltsplanung“, 31.03.2020.

aufgrund der gesonderten Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Aufgaben des NRW-Rettungsschirms bis zu einem Höchstbetrag von 25 Mrd. € ergeben wird. Selbst Sachsen will dahinter nicht zurückbleiben und wirft 6 Mrd. € in die Schlacht. Angesichts dieser Volumina wirken die Nachtragshaushalte von Baden-Württemberg mit 5 Mrd. € oder von Hamburg in Höhe von insgesamt 1,5 Mrd. € fast zurückhaltend. Eine ganz eigene Lösung ohne die Notfallklausel fand Thüringen, das ein Sondervermögen aus landeseigenen Rücklagen (430 Mio. €) und Bundesmitteln (540 Mio. €) errichtet. Ob sich hinter den sehr unterschiedlichen Volumina in den Ländern allerdings auch entsprechend unterschiedliche Maßnahmen verbergen, lässt sich derzeit noch nicht einmal annähernd erkennen. Die Pressewirksamkeit spielt jedenfalls durchgängig eine Rolle.

In manchen Nachträgen, so wirkt es, ist außerdem der zweite Nachtrag schon angelegt. So beschränkt sich beispielsweise Berlin in einem ersten Nachtragshaushalt auf ein Volumen von netto 325 Mio. € zur Deckung unmittelbar pandemiebedingter Ausgaben⁷³ und kündigt neben diesen direkten Unterstützungsleistungen einen zweiten Nachtrag zur Neujustierung des Haushaltes vor dem Hintergrund der indirekten Folgen aus der Steuer- und Wirtschaftsentwicklung an. Wenige Länder wie Saarland und Thüringen agieren angesichts der bestehenden Unsicherheiten zurückhaltender. Im Rückblick auf 2009 muten die damaligen Anstrengungen in einer Zeit ohne Schuldenbremse als geradezu bescheiden an, wie etwa das Beispiel Rheinland-Pfalz zeigt, das heute mehr als 3,3 Mrd. € mobilisiert.⁷⁴

Ebenfalls große Unterschiede offenbart der Blick auf die in den jeweiligen Landesgesetzen verbindlich vorgegebenen Tilgungspläne. Dies zeigt sich zum einen beim jeweils geplanten Tilgungsbeginn und zum anderen in den avisierten Tilgungszeiträumen⁷⁵. Baden-Württemberg sieht einen ambitionierten Tilgungsplan vor. Geplant ist hier eine Rückführung über 10 Jahre bei einer Tilgungsrate von 500 Mio. € p.a. ab dem Haushaltsjahr 2024. Bayern unterwirft sich ebenfalls bis Ende des Haushaltsjahres 2023 keiner Tilgungsverpflichtung, hält sich jedoch unter Umständen eine Möglichkeit zur Tilgung im Haushaltsvollzug offen. Darüber hinaus strebt Bayern an, die pandemiebedingten Schulden über einen Zeitraum von 20 Jahren zurückzuführen. Das entspricht ebenfalls einer Tilgungsrate von 500 Mio. € p.a. Brandenburg ist in seinen Planungen sehr konkret und sieht einen Tilgungsbeginn bereits im Jahr 2022 vor bei einer mindestens 5 %igen, jährlich fortlaufenden Tilgung über maximal 20 Jahre. Sachsen hingegen meint mit acht Jahren Tilgungszeit auskommen zu können. Nordrhein-Westfalen sticht bei den

73 Vgl. Länderbericht Berlin in diesem Band

74 Vgl. Länderbericht Rheinland-Pfalz in diesem Band: S. 55

75 Von Bedeutung für die Tilgungsregeln ist vielfach auch die – mehr oder weniger willkürliche – Differenzierung zwischen Notlage und konjunkturellen Wirkungen.

Tilgungszeiträumen besonders hervor. Die Tilgung der aufgrund der Corona-Krise aufgenommenen Kredite soll nach ausdrücklicher Regelung im Nachtragshaushaltsgesetz über 50 Jahre erfolgen. Für alle gilt: Es darf kein weiterer Virus dazwischenkommen.

Beeindruckend in beinahe allen Ländern ist die operationelle Umsetzung der Nachträge und die atemberaubende haushalterische Rolle, die der Exekutive in der Gestaltung der Nachträge und der Information der Parlamente zukommt. Die Nachtragsgesetze kommen haushalterischen Ermächtigungsgesetzen gleich. Beispielhaft sei das Vorgehen Hessens genannt, das sich in anderen Ländern in paralleler Weise findet. Mit Blick auf den akut bestehenden Handlungsbedarf und die Schwierigkeit, Art und Umfang des durch das Corona-Virus ausgelösten Mehrbedarfs derzeit abschließend festzustellen, erfolgt die Veranschlagung der Mittel in einer Globalposition. Diese darf zwar ausschließlich zur Bewältigung der kurzfristigen gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie in Anspruch genommen werden. In der Bestimmung bleibt die Exekutive jedoch völlig frei.

*„Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Haushaltsvollzug neue Produkte und neue Leistungen auszubringen, zusätzliche Ausgabemittel zulasten der o.g. Globalposition zu bewilligen sowie zum Ausgleich von Mehrbedarfen zusätzliche Produktabgeltung zu gewähren. Über die Inanspruchnahme der Globalposition wird dem Landtag (Haushaltsausschuss) unterjährig regelmäßig berichtet.“*⁷⁶

Haushaltstechnisch hat sich die Einrichtung von Globalpositionen vor allem bei der Flüchtlingskrise sehr bewährt. Die Finanzverwaltung gibt die angeforderten Mittel per Sollübertragung an die Etats der Fachressorts, die die konkreten Ausgaben politisch verantworten müssen. Die Technik ist schnell umsetzbar und sparsam administrierbar. Eine ressortspezifische Veranschlagung würde den Finanzbedarf unnötig in die Höhe treiben. Auch die meisten anderen Länder arbeiten mit Globalpositionen.

Die Beträge zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen verteilen sich zumeist auf eine Kombination aus Bürgschaften und Verpflichtungsermächtigungen, so dass das Volumen der Maßnahmen nicht unmittelbar verglichen werden kann. Die Erklärung der außergewöhnlichen Notsituation in Form einer Naturkatastrophe wird durch die Landtage zumeist in Zusammenhang mit den Nachträgen vorgenommen. Eine Ausnahme bildet beispielsweise Berlin, weil beim bescheidenen ersten Nachtrag auf zusätzliche Kreditaufnahmen verzichtet wurde und die Erklärung der Notlage erst mit dem zweiten Nachtrag und der darin vorgesehenen Kreditaufnahme vorgesehen ist.

76 Hessischer Landtag: „Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020“, Drucksache 20/2583.