

Die Kraft der Chronik

Jedes Jahrbuch für öffentliche Finanzen beschreibt seit 2009 jeden Landeshaushalt des gerade vergangenen Jahres im Haushaltskreislauf von der Planung, über den Beschluss bis zum Vollzug. Indem die gewaltigen Papiermassen eines Haushalts in die Zeit gestellt werden, erhalten sie nicht nur ihre eigene Geschichte. Sondern sie werden Bestandteil von menschlichem Handeln, von Wünschen und Ideen, von Absichten und Plänen, Hoffnungen und Spekulationen, Überzeugungen und Kalkülen. Sie werden im Wortsinne „dramatisiert“ und damit zu Erzählungen, in denen die Hauptfiguren die Last der Verantwortung und das Risiko des Scheiterns zu tragen haben. Auf diese Weise werden die toten Zahlenkolonnen lebendig und die Haushaltspläne erscheinen als das, was sie sind, nämlich durch und durch politische Texte. Und so kennen auch die meisten unserer Autorinnen und Autoren das Haushaltsgeschäft aus eigenem Erleben. Von Anfang an hatten wir die Hoffnung, dass sich aus der jährlichen Berichterstattung allmählich jeweils eine landespolitische Chronik ergeben könnte mit eigenem roten Faden. Die Kraft der Chronik zeigte sich zunächst auf Autorensseite: Zu Beginn waren wir sechs Kolleginnen und Kollegen, heute machen siebzehn Kolleginnen und Kollegen mit - getrieben von fachlicher Neugier und Freude an der Sache. Und keiner gibt gerne sein Berichterstattungsland her. Das ging mir selbst auch so, als ich 2014 den Länderbericht Mecklenburg-Vorpommern an Frau Anke Hoestermann aus Brandenburg übertragen habe.

Als ich für das Haushaltsjahr 2008 meinen ersten Bericht schrieb, fiel mir eine tabellarische Übersicht auf, die es so in keinem anderen Land gibt: Fast versteckt in den Tiefen des Finanzberichts mit der mittelfristigen Finanzplanung damals als Anlage 16 eine Gesamtübersicht über Einnahmen und Ausgaben in einer langen, fünfzehnjährigen Zeitreihe, in neuerer Zeit als Anlage 12 über die Jahre 2005 bis 2020. Diese Übersicht ist ein Kleinod, das bei Licht besehen die haushaltspolitische Verpflichtung auf die „lange Linie“ prächtig funkeln lässt. Glänzende Augen bekommt der Haushalter bei den Zeilen Nummer 16 „Krediteinnahmen“ und Nummer 44 „Kreditfinanzierungsquote“ – ab 2006 steht dort jeweils eine Null!

Am schwersten ist immer der Anfang. Als der Entwurf des Doppelhaushaltes 2006/2007 im Dezember 2005 vom Landtag beschlossen wurde, war für den Plan 2006 noch eine Kreditermächtigung von 400 Mio. € und für 2007 von 375 Mio. € vorgesehen. Aber die Finanzministerin war schon damals voller Zuversicht. Sigrid Keler erklärte das Ziel, ab 2010 ohne Neuverschuldung¹ auszukommen, bereits für erreichbar. Umso größer der Triumph, als im Frühjahr 2007 der sensationelle Jahresabschluss 2006 feststand und mit dem Nachtragshaushalt auch für 2007 auf eine Kreditaufnahme verzichtet werden konnte. Im Landtag – es war der 14.3.2007 – legte nach der Rede seiner Finanzministerin Ministerpräsident Ringstorff die haushaltspolitische Latte gleich noch drei Stufen höher:

Der Verzicht auf die Neuverschuldung – eigentlich erst ab 2010 angestrebt – sollte ab sofort für dauernd gelten. Ab 2010 sollte der Schuldenstand sogar gesenkt werden. Und all dies sei auch unter der Bedingung rückläufiger Sonderbundesergänzungszuweisungen zu erreichen.

¹ „Meine Damen und Herren, insgesamt befinden wir uns nach zwei Jahren schwerer Turbulenzen mit dem Haushaltsplan 2006/2007 wieder auf einem guten Weg. Das Ziel, 2010 ohne Neuverschuldung auszukommen, ist erreichbar. Das sage ich heute mit weit mehr Zuversicht als noch vor einem halben Jahr.“ Sigrid Keler, Landtag 67. Sitzung am 14. Dezember 2005

Das war anspruchsvoll, optimistisch, aber nicht zuletzt defensive Prophylaxe gegen die ausgabefreudigen Pappenheimer, die in jedem Landesparlament fraktionsübergreifend die Mehrheit haben. Mit dem Nachtrag 2007 musste der Vollzugserfolg von 2006 unbedingt mit einem Planungserfolg gefestigt werden. Nur dann bestand Aussicht, aus dem punktuellen Erfolg von 2006 den Beginn einer „langen Linie“ zu formen. Für Ringstorff und Keler war das im März 2007 zugleich der haushaltspolitische Auftakt für die neue Koalition, die sie nach der Wahl vom September 2006 mit der CDU neu gebildet hatten. Heute wissen wir, sie hatten Erfolg. Was waren die tragenden Argumente damals? Man sucht vergeblich nach einem streng haushaltsfachlichen Grund für den Verzicht auf die Neuverschuldung. Das Argument war vielmehr rein politisch und wurde von Sigrid Keler so formuliert:

„Wir beweisen, dass wir verantwortungsvoll mit dem uns anvertrauten Geld umgehen. Das ist auch ein deutliches Signal an die alten Bundesländer, auf deren Solidarität wir noch immer angewiesen sind.“ (Keler, 14.3.2007; 5/13; S. 6)

Solidarität mit erhobenem Haupt einfordern können, nicht um Brosamen betteln, sich wegen seiner Armut nicht demütigen lassen – klingt alles sehr mecklenburgisch, wo man das kennt mit der Armut. Wo man weiß, wie wichtig es ist, sein Recht mit Stolz verlangen zu können. Technische Fragen, ob die „Nullkommafünf“ richtiger sein könnte als die „Null“, ob sie stehen oder liegen muss, ob die „Drei“ auch richtig sein kann – diese ganze Welt der finanzwissenschaftlichen Spökenkiekerei – spielten keine Rolle.

Bei der Einbringung ihres letzten Doppelhaushalts 2008/2009 kam Sigrid Keler im September 2007 auf dieses Motiv zurück mit den Worten

„Wir sind zwar kein reiches Bundesland und werden es auch demnächst nicht werden, aber man kann arm sein und seine Finanzen trotzdem im Griff haben – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Und darauf können wir alle stolz sein“ (nach Jöfin 2009 / S. 113).

So war der Anfang der langen Linie im Jahre 2007 politisch erfolgreich gesetzt. Nötig waren dafür drei Dinge – politischer Wille, harte Arbeit und viel Fortune. Zwei Arbeitsthemen verdienen besondere Erwähnung: In Mecklenburg steht und fällt das Haushaltsgeschäft mit dem Personalhaushalt und der Finanzausstattung der Kommunen. Zum Personalhaushalt hatte die Landesregierung im Jahre 2005 das „Personalkonzept 2004“ auf den Weg gebracht, mit dem etwa ein Viertel des landeseigenen Personals abgebaut werden sollte und soll. Die Landesregierung erhöhte im Juli 2009 mit einer Fortschreibung dieses Ziel, das auf das Jahr 2020 ausgerichtet ist. Solch ein Konzept kann man nur in langen Fristen erfolgreich umsetzen. Und es erfordert zwingend die Einbettung in eine ebenso langfristig angelegte Haushaltspolitik. Noch schwieriger ist die Gestaltung des Verhältnisses mit den Kommunen, die sich in einem ständigen Kräftemessen mit dem Land sehen. Hier sei an das andere Großprojekt, die Funktional- und Gebietsreform erinnert, die ihren eigenen Verlauf genommen hat und ebenfalls einen langen Atem erfordert.

Das dritte Element – die Fortune – stellte sich in Form von nicht veranschlagten Mehreinnahmen 2006 und 2007 ein. Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2008/2009 konnte Keler im Herbst 2007 die Chance nutzen, den Erfolg endgültig festzuklopfen. Es musste also einiges zusammen passen, damit 2006 wirklich zum Start- und Ausgangspunkt werden konnte.

Als Sigrid Keler 2008 nach zwölf harten Jahren aus dem Amt schied, hatte sie den weiteren Weg des Haushalts soweit vorgeprägt, wie man es sich nur wünschen kann. Heike Polzin, die sich bei

Amtsübernahme mit Recht auf ein gut bestelltes Haus freuen konnte, wurde allerdings gleich zu Beginn vor die härteste Probe gestellt. 2010 schlug die Finanzmarktkrise mit Wucht in die Haushalte ein und warf alle Lehrbuchweisheiten über den Haufen. Jetzt musste sich erweisen, ob das Schiff auch in schwerer See würde Kurs halten können. In München wurden z.B. schon 2008 zur Rettung der Bayerischen Landesbank 10 Mrd. € Kreditaufnahme nötig. In Schwerin war man dagegen froh, sich rechtzeitig von der Nord LB getrennt zu haben. Deshalb werfen wir nochmal einen Blick auf die eingangs erwähnten Übersichten in den Anlagen zum Finanzbericht, die uns als Logbuch dienen können.

Von der Höhe des krisenbedingten Seegangs erhält man eine Ahnung durch den Blick auf die Finanzierungssalden, die heftige Schwankungen aufweisen. Mit knapp 113 Mio. € Finanzierungsdefizit markiert das Jahr 2010 den krisenbedingten Tiefstand seit 2006. Um auch unter so widrigen Bedingungen auf eine Neuverschuldung verzichten zu können, braucht man ein wirksames Instrumentarium. Diese Instrumente standen in Gestalt diverser Formen der Rücklagenbildung bis hin zu einer Konjunkturausgleichsrücklage rechtzeitig und gut präpariert bereit. Heike Polzin nutzte diese Instrumente so entschlossen wie virtuos, fügte für die Kommunen noch neue hinzu, und konnte damit erfolgreich die Null bei der Neuverschuldung im Kernhaushalt verteidigen.

Wirft man nun einen Blick auf unser Logbuch, wo sich jedes Jahr, insbesondere jedes Planungsjahr vor den Vorjahren rechtfertigen muss, zeigen sich die langen Linien eindrucksvoll. Es scheint heute kaum vorstellbar, ein neues Planjahr mit einer Neuverschuldung anzuschließen. Aus der Kraft der Chronik entspringt zudem ein fortwirkendes Argument, weil es eben auch in schwerster Krise möglich war, auf neue Schulden zu verzichten. Das Argument wirkt politisch schwerer als eine Verfassungsvorschrift. Hansa Rostock würde es auf dem Platz auch nicht helfen, wenn die Vereinsatzung für die Heimspiele grundsätzlich Sieg vorschriebe.

Andererseits zeigt die Chronik, wie sich finanzpolitische Gewichte und Bedeutungen verschieben können. So verlieren die Schulden mit der Höhe der zu zahlenden Zinsen laufend an finanzieller Bedeutung. Der Landeshaushalt zahlt heute nur drei Fünftel der Zinslast, die er noch 2007 zu bewältigen hatte. Dies wird sich noch lange so fortsetzen, weshalb die Zinsausgaben heute in der Haushaltsplanung als Reserveposition gelten und der Schuldenstand viel von seiner alten Dramatik verloren hat. Die „Nullzinspolitik“ ist übrigens auch ein schönes Beispiel dafür, wie sich grundlegende Bedingungen ändern können und wie wenig auf technische Dogmen zu geben ist.

Zur Fortune gehören auch steigende Steuereinnahmen und die gegenwärtige Zurückhaltung in der Steuerpolitik. Sie ist ein Lernerfolg aus der Größten Steuerreform aller Zeiten unter Hans Eichel im Jahre 2000 die im Wesentlichen nur den größten bis dahin bekannten Fiskalschaden hinterlassen hat. Die Jahre bis 2005 waren deshalb auch in Mecklenburg geprägt von hohen Defiziten und Kreditaufnahmen. Die grundlegenden Bedingungen waren für die Haushaltswirtschaft eben andere. Wir wissen nicht, was die Zukunft noch bringt. Vielleicht ein neues Europa, eine neue Währung, eine neue Finanzverfassung. Lebendige landespolitische Traditionen, die aus eigener Kraft begründet und bewahrt wurden, helfen beim Gang durch neue Ungewißheiten.

Haushalt ist in Mecklenburg-Vorpommern Frauensache. Bärbel Kleedehn, Sigrid Keler und Heike Polzin haben seit der Wende eine Reihe gebildet, die jede Regierungsbildung vorprägt. Auch das zählt zur Kraft der Chronik, wenn aus ihr eine politische Landestradiation hervorgeht.