

Präsentation des Jahrbuchs 1-2023 am 21.6.2023 in der LV Saarland in Berlin

Wohin mit der Goldenen Gans?

Sehr geehrter Herr Minister von Weizsäcker,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

meine Damen und Herren,

seit nunmehr fünfzehn Jahren liefern wir mit dem Jahrbuch für öffentliche Finanzen einen Bericht über sechzehn Landeshaushalte vom Vorjahr. Das ist eine enorme Leistung eines Teams von mittlerweile mehr als zwanzig Autorinnen und Autoren und Lesepartnern aus der Verwaltungspraxis. Ein kleines Wunder aus berufsfachlicher Begeisterung, Schreiblust und Diskutierfreude, hart an der staunenswerten Wirklichkeit und ohne akademische Anmaßung. Wir schreiben uns das Buch, das uns selber interessiert. Und wir freuen uns über jeden, der daran mit Neugier teilhat.

Das Jahr 2022 war inmitten einer aufregenden Krisenlandschaft für die Länder und ihre Haushalte ein märchenhaft gutes Jahr. Sie konnten mit einem positiven Finanzierungssaldo von 10,7 Mrd. € ihre Haushalte abschließen und es gelang ihnen sogar, ihren stichtagsbezogenen Schuldenstand um fast 12 Mrd. € abzubauen. Sogar die Gemeinden erlebten einen Überschuss in ihren Haushalten von gut 2 Mrd. €.

Nun sieht der Bund für 2022 auf sein eigenes Defizit von 116 Mrd. € und beklagt eine „Schieflage“. Dazu haben die Landesfinanzminister mit Unterstützung der ZDL einige relativierende Argumente vorgetragen. Danach ist das Schiff nicht kurz vorm Kentern, sondern es hat vielleicht eine leichte Krängung, wie jedes Segelboot, wenn es Fahrt macht. Das sollte den Skipper nicht Bange machen. Doch zwei Dinge sind dazu zu bemerken: Niemand sollte sich darüber beklagen, wenn die Länder ihre gemeinsamen finanziellen Belange gegenüber dem Bund erfolgreich vertreten. Denn die Länder haben mit der Schuldenbremse eine Art strukturelles Defizitverbot in ihren Verfassungen. Sie können sich nicht mehr auf die alte Mechanik einlassen, mit der man sich früher auf eine annähernd gleiche Deckungsquote unterhalb von 100 Prozent hat verständigen können. Nur der Bund kann sich heute ein strukturelles Defizit leisten. Das ist zwar nicht fair, aber selbstgewähltes Elend. Und die zweite Bemerkung: Wenn man Lastenverteilungen zwischen den Ebenen verhandeln will, dann

macht man es mit dem Blick nach vorn. Und da sieht es inzwischen düster aus, wie uns nicht nur die jüngste Steuerschätzung bestätigt hat, sondern auch das Ergebnis des ersten Quartals.

Die Länderhaushalte reagieren auf das krisenstarke Umfeld mit Vorsicht und Vorsorge in der üblichen bunten Vielfalt. Im Übergang von der Notsituation in die Normallage – was immer das sein soll – sind die Landesregierungen bemüht, finanzielle Handlungsfähigkeit über die Zeit zu retten. Deshalb begegnet uns das Phänomen der überwiegend kreditfinanzierten Sondervermögen bis heute, obwohl die Länder im Saldo ihren Schuldenstand abbauen. Die Namensgebung reicht von „Transformation“, über „Krisenbewältigung“ bis hin zur „Zukunft“ und „Generation“ – kreditrechtfertigende Notlagen stehen seit Corona ausreichend zur Auswahl.

Aber das Leben ist bunt, deshalb sollte der Blick nicht nur auf Länder wie Bremen mit einem Krisenfonds von 3 Mrd. € oder auf NRW mit einem neuen Sondervermögen von 5 Mrd. € fallen, sondern auch auf Länder mit einer glücklich sortierten Beteiligungswirtschaft wie Hamburg, das aus Rekorddividenden von 800 Mio. € in 2022 und 1,5 Mrd. € in 2023 die Schäden aus dem Verkauf der HSH-Nordbank tilgen kann. Das ist denn auch eine der Antworten auf die Frage, wo im Zweifel der Bratofen für die Goldene Gans steht.

Zumindest einige der Paradoxien im Verständnis der Sondervermögen klären sich auf, wenn man sich erinnert, dass Kreditermächtigungen nicht gleichbedeutend mit Kreditaufnahmen sind und dass eine Verschuldung im öffentlichen Bereich sich unterscheidet von einer auf dem Kreditmarkt. Wie man damit virtuos umgeht, zeigt unser Bericht über das Saarland, das mit seinem „Transformationsfonds“ über 3 Mrd. € den prägenden Akzent in der letzten Saison gesetzt hat, gewissermaßen die Haute Couture der Sondervermögen. Abseits von allzu billiger Grundsatzkritik würdigt der Saarlandbericht die handwerkliche Qualität des Transformationsfonds. Es ist nämlich nicht so einfach, eine Kreditermächtigung über zehn Jahre am Leben zu erhalten, den Kernhaushalt zu verschonen, den Stabilitätsrat ohne Auffälligkeit zu passieren und exekutiv die volle Handlungsfreiheit zu bewahren. Der Transformationsfonds löst diese Aufgaben mit einem ebenso einfachen wie eleganten Design. Natürlich gab es dafür Vorbilder und Vorläufer etwa beim Bund oder im Nachbarland Rheinland-Pfalz mit dem Pensionsfonds. Aber die saarländischen Haushälter haben hier etwas geschneidert, was in die Kollektion der großen Entwürfe gehört. Den Schnittmusterbogen finden Sie im Jahrbuch. Übrigens hat das Saarland im vergangenen Jahr,

auch das gehört zum Bild, stichtagsbezogen eine halbe Milliarde Schulden getilgt.

Ein etwas lässiger Sprachgebrauch fordert nun, dass demnächst die Schuldenbremse wieder eingehalten werden soll. Deshalb zur Klarstellung: Die Länder halten sich überall mit bürokratischer Akkuratess an die Regeln der Schuldenbremse, insbesondere auch an ihre Auslegung durch neuere Rechtsprechung. Ich hoffe, dass das heute im Bundesverfassungsgericht auch so gewürdigt wird.

Wir haben im zusammenfassenden Teil unseres Berichts wieder eine Reihe von Einzelaspekten kurz behandelt, wie sie sich aus der Sicht der Praxis darstellen. Wieder ein Lesegenuss ist das Jahr im Bundesrat von Maïke Kilian, aber auch die anderen Themen von der Inflation, Stabilitätsrat, Digitalisierung, Demographie werden lebensnah beleuchtet. Darunter auch der Sorgenpunkt der explodierenden Sozialausgaben. Hengstenberg und Mietko erinnern an die finanziellen Bedenken, die wir schon 2016 bei unserem Workshop in Leipzig gegen das Bundesteilhabegesetz erhoben haben. Es entwickelt sich finanziell wie befürchtet, nur dass die damals vereinbarte Evaluation – jene weiße Beruhigungssalbe für die Bedenkenträger – bis heute ausbleibt. Die Autoren erinnern bei der Gelegenheit an die seinerzeit völlig unzureichende und nachlässige Mitwirkung der Länder im Bundesrat. Heute stehen wir vor dem Thema „Kindergrundsicherung“, das einen ähnlichen Verlauf zu nehmen droht. Wir haben die Hoffnung, dass die Länder dazugelernt haben.

Es gibt eine Fülle weiterer spannender Problemfelder, da ist man froh über ein Thema, das gänzlich ohne Probleme, reibungslos, vereinbarungsgemäß, kalkulierbar, kurzum: „wie veranschlagt“ daherkommt. Die Rede ist vom Finanzkraftausgleich, den wir bis 2020 Länderfinanzausgleich nannten. Das Ausgleichsvolumen war 2022 mit 18,5 Mrd. € nur wenig höher als im Vorjahr. Im letzten Jahr des alten Ausgleichs 2019 war das vergleichbare Volumen noch rd. 2 Mrd. € größer. Mit Rheinland-Pfalz gibt es sogar ein neues Zahlerland, wir werden sehen, wie lange dieses Glück anhält. Nun werden aus dem Süden, namentlich aus Bayern, kritische Stimmen laut. Dabei hatte Bayern bei der letzten Verhandlungsrunde 2017 bei Herrn Scholz erfolgreich eine Besserstellung um eine Milliarde jährlich – gewissermaßen die goldene Weihnachtsgans - durchgesetzt. Jetzt scheint man in München das Gefühl übermäßiger Belastung zu haben. Man kann in den wunderbaren Vergleichsübersichten von Wolfgang Förster über die verbleibende Finanzkraft sehr überzeugend nachlesen, dass Bayern - zurückhaltend gesagt - nicht überfordert wird. Die norddeutsche Finanzministerkonferenz hat dazu politisch das Nötige gesagt.

Und doch gibt es ein schwerwiegendes Problem: Nämlich die ständig sinkende Finanzkraft Nordrhein-Westfalens! 2021 hat NRW im Ausgleich 200 Millionen erhalten, im letzten Jahr waren es schon 1,2 Milliarden. Diese Linie abwärts beobachten wir schon seit Jahren. Hubert Schulte hat darauf bereits 2015 im Jahrbuch hingewiesen, als NRW noch Zahlerland war. Allerdings nur mit dem Ergebnis, dass die Nordrhein-Westfalen schwer beleidigt waren. Aber wenn das größte Bundesland trotz seines Eigengewichts im Durchschnitt weiter so an Finanzkraft verliert, dann sprengt das auf längere Sicht den Ausgleich. Freilich wäre das substantiell noch das geringste Problem, denn wenn NRW wirtschaftlich nicht auf die Beine kommt, dann geht es ganz Deutschland schlecht. Deshalb ist es gut, dass man in Düsseldorf jetzt große Programme auflegt, die ganz so klingen wie die Transformation im Saarland. Wir sind gespannt, was morgen in der hessischen Landesvertretung auf den Tisch kommt.

Wie in jedem Jahr wird unser Bericht erst vollständig durch den Gemeindefinanzbericht von Martin Junkernheinrich, der eindrucksvoll darlegt, dass den Gemeinden mit Geld allein nicht geholfen ist. Ich denke, das kann ich als Fazit für uns alle in Anspruch nehmen.