

## A. 2010 – Das zweite Jahr der Großen Krise

### I. Einleitung

Der Länderfinanzbericht schreibt die Chronik der Länderhaushalte nun für das dritte Berichtsjahr. Nach der anfänglich aufregenden „Entdeckungsreise“ durch sechzehn Budgets sollte daraus allmählich eine ruhige Wanderung entlang breiter Flusstäler altbekannter Finanzströme werden. Doch die Zeiten sind finanzpolitisch derart bewegt, dass die Autoren auch im dritten Jahr beständig Neuland zu betreten haben.

Wieder war die Autorengruppe, die mittlerweile auf acht Experten angewachsen ist, um Einheitlichkeit bemüht, ohne den individuellen Eigensinn zu beschneiden, der am Ende entscheidend für das Lesevergnügen ist. So sind die Ländertabellen nun zwar weitgehend vereinheitlicht, doch wer den vergleichenden Überblick sucht, wird immer noch eher in den Übersichten am Anfang oder im Anhang fündig werden. Jeder Bericht bleibt eine eigenständige Autorenleistung, lediglich die vorangestellte Zusammenfassung ist das Ergebnis gemeinsamer Arbeit am Text. Wir danken der Landesvertretung Mecklenburg-Vorpommern in Berlin für die Gastfreundschaft, mit der sie uns in diesem Jahr die Beratung des Berichts sehr erleichtert hat.

### II. Die Ruhe während des Sturms

Für die öffentlichen Finanzen war das zweite Krisenjahr 2010 von höchster Dramatik, während das allgemeine Publikum zumindest in Deutschland von Krisenwirkungen im Alltag zunächst weitgehend verschont blieb. Auf den Absturz des Jahres 2009 mit  $-4,7\%$  BIP folgte 2010 mit  $+3,6\%$  BIP<sup>2</sup> eine unerwartet rasche wirtschaftliche Erholung<sup>3</sup>, mit der bereits im Jahr 2011 bei einem Wachstum von  $+2,6\%$  BIP<sup>4</sup> wieder das Niveau von 2008 erreicht werden könnte.

---

2 Destatis, Stand 15.02.2011.

3 Vgl. etwa „Ifo-Chef Sinn rechnet mit zweijähriger Rezession [...] Der Präsident des Ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn, rechnet mit der größten Wirtschaftskrise in Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkrieges.“, Süddeutsche Zeitung, 05.01.2009.

4 Im Frühjahr 2011 entwickelten sich die Prognosen steil nach oben: Im Januar erwartete der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung noch  $+2,3\%$  BIP, bei Vorlage der Frühjahrsgutachten im April stieg die Prognose auf  $2,8\%$ . (vgl. PM des BMWi v. 19.01.2011 sowie 07.04.2011) Mit Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts legte sich die Bundesregierung in ihrer Frühjahrspjektion schließlich auf  $2,6\%$  fest (PM BMWi v. 14.04.2011).

Die dramatischen Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung des Jahres 2009 hatte die Länder die ganze Wucht der Krisenwirkung bei den Steuereinnahmen für 2010 erwarten lassen. Die Erwartungen für die Länder waren um mehr als 33 Mrd. €<sup>5</sup> auf nur noch 201,5 Mrd. € zurückgenommen worden. Dieses Schätzergebnis wurde von den folgenden Schätzungen im November 2009 mit 202,5 Mrd. € und auch im Mai 2010 – trotz Wachstumsbeschleunigungsgesetz – zwar nicht unterschritten, aber doch fast punktgenau bestätigt, so dass sich kein Anlass bot, für 2010 im weiteren Verlauf noch besondere Hoffnungen zu hegen. Am Ende des Jahres war die wirtschaftliche Erholung bereits spürbar, aber das Mehrergebnis von gesamtstaatlich knapp 4 Mrd. € gegenüber der Schätzprognose war grosso modo eine Bestätigung der Malaise. Schlimmes war erwartet worden und es ist mit einem Kassenergebnis von 188,4 Mrd. €<sup>6</sup> für die Länder auch eingetreten (inkl. BEZ in Höhe von 12,6 Mrd. € sowie Kfz-Steuer-Kompensation von 9 Mrd. €: 210 Mrd. €<sup>7</sup>). So dramatisch die Einnahmeentwicklung auch war, so stellte sie die Länder durchaus nicht vor erhebliche Vollzugsprobleme. Denn ihre Haushalte waren durch die Bank mit einer zurückhaltenden Veranschlagung der steuerabhängigen Einnahmen, mit entsprechend erhöhten Kreditermächtigungen und Rücklagen präpariert.

Soweit die vorläufigen Haushaltsabschlüsse für das Jahr 2010 überhaupt der Öffentlichkeit präsentiert wurden, überwog ein Grundton der Erleichterung, in einigen Ländern wurden daraus gar Gelegenheiten für positive Pressemitteilungen der Finanzminister, obwohl die Länder insgesamt ein gewaltiges Finanzierungsdefizit von 21,5 Mrd. € zu verarbeiten hatten<sup>8</sup>. Aber die verhältnismäßig gute Stimmung rührte eben daher, dass im Soll mit -35 Mrd. €<sup>9</sup> ein noch weit größeres Desaster als 2009 mit seinem Finanzierungssaldo von -27 Mrd. € erwartet worden war. Ganz ähnlich sah es auf kommunaler Ebene aus, die für 2010 zunächst ein Defizit von rd. 15 Mrd. € befürchtet hatte, im Ergebnis aber mit 7,7 Mrd. € davon gekommen war. Nicht anders erging es dem Bund, der in seinem Plan-Entwurf für 2010 ursprünglich mit einer Nettokreditaufnahme von 86 Mrd. €<sup>10</sup> gerechnet hatte, im Ergebnis aber nur 44 Mrd. €<sup>11</sup> neue Kreditmarktmittel im Kernhaushalt benötigte. Das Desaster war deswegen nicht minder

---

5 Die Steuerschätzung Mai 2008 hatte für 2010 noch 234,9 Mrd. € erwartet. Gesamtstaatlich ging es um eine Korrektur von rd. 85 Mrd. € auf nur noch 510,4 Mrd. € für das Jahr 2010.

6 Sfk-1 Länder, Vorläufiger Abschluss der Länderhaushalte.

7 Die November-Schätzung wurde gesamtstaatlich um 3,9 Mrd. € übertroffen. Angabe lt. Monatsbericht BMF, Januar 2011.

8 Die Neuverschuldung der Kernhaushalte für 2010 stand bei Redaktionsschluss noch nicht fest. Sie wird höher als der kassenmäßige Stand zum Jahreswechsel von 13,3 Mrd. € ausfallen.

9 BMF Monatsbericht Dezember 2010, Tab. 1.

10 BMF Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013, S. 7.

11 BMF PM v. 13.01.2011.

eindrucksvoll: Mit 94½ Mrd. € verzeichnete der Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts im Jahre 2010 das historisch absolut höchste Defizit<sup>12</sup>. Gemessen am BIP betrug es in Abgrenzung der Finanzstatistik -4 % (nach Maastricht-Abgrenzung -3,3 %) und bewegte sich damit in einer Größenordnung wie in den ersten Jahren der Deutschen Einheit.<sup>13</sup> Da tröstet es kaum, dass der Finanzplanungsrat Mitte 2009 noch ein weit höheres Defizit von 132,5 Mrd. € befürchtet hatte.<sup>14</sup> Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte einschließlich der im Zusammenhang mit der Bankenkrise eingerichteten Extrahaushalte hat sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 319 Mrd. € auf 2,08 Billionen € erhöht. Der Anstieg fällt somit deutlich höher aus als das Finanzierungsdefizit in den öffentlichen Haushalten zunächst vermuten lässt. Von dem Schuldenanstieg entfielen immerhin 241 Mrd. € auf Maßnahmen zur Bankenstützung, die überwiegend außerhalb der Kernhaushalte verbucht werden. Seit 2008 hat sich der deutsche Fiskus zugunsten des Bankensektors kumuliert um ca. 335 Mrd. € zusätzlich verschulden müssen.<sup>15</sup> In der Maastricht-Abgrenzung stieg der deutsche Schuldenstand 2010 innerhalb eines Jahres massiv von 73,5 % auf 83,2 % des BIP und entfernte sich damit weiter von der Maastricht-Vorgabe von 60 %.<sup>16</sup>

Der beispiellose Einsatz öffentlicher Mittel galt einem politisch fast schon nachrangig gehandelten Ziel: der Bewahrung politischer und wirtschaftlicher Stabilität in einem umfassenden Sinn. Es prägte die Haushalte auf allen Ebenen in Gestalt unterschiedlicher Maßnahmen. Auf der Einnahmeseite führte allein das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, das zu Jahresbeginn 2010 in Kraft getreten war, zu einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 24 Mrd. €. <sup>17</sup> Neben Verbesserungen beim Kindergeld enthielt dieses Gesetz umfangreiche Entlastungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung, darunter die Absenkung der Umsatzsteuer im Hotelgewerbe.<sup>18</sup> Auf der Ausgabenseite konnte u.a. die massive Ausweitung des Kurzarbeitergeldes Entlassungen in größerem Stil verhindern, wobei es sich im Wesentlichen um eine temporäre Subvention der Personalbudgets der Unternehmen auf Kosten der Beitragszahler handelt. Zusätzlich setzte der Bund gemeinsam mit den Ländern das bereits im Jahr 2009 beschlossene Zukunftsinvestitionsgesetz um – ein Konjunkturpro-

---

12 In der Abgrenzung nach den Maastricht-Kriterien belief sich das Defizit 2010 auf 3,5 %.

13 BMF: Entwicklung der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte. Stand 12.01.2011. [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4316/DE/BMF\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_\\_I/Finanzierungssalden\\_Quoten\\_26012011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4316/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt__I/Finanzierungssalden_Quoten_26012011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).

14 Vgl. Länderfinanzbericht in JöFin 2010; S. 19.

15 Deutsche Bundesbank, Pressemitteilung v. 13.4.2011, <http://www.bundesbank.de/download/presse/pressemitteilungen/2011/20110413.maastricht.php>.

16 Ebd.

17 Vgl. PM des BMWi v. 19.01.2011.

18 Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums. Vgl. BMF Finanzplan 2010-14, S. 53.

gramm mit einem Gesamtvolumen von 15,6 Mrd. € für gut 42.000 Einzelprojekte, das in der zentralen Zuständigkeit des BMF effizient administriert wird<sup>19</sup>.

Für den 2009 verankerten verfassungsrechtlichen Anspruch der Nullverschuldung muss das fiskalische Resultat von zwei Jahren Finanzkrise als schwere finanzpolitische Hypothek verstanden werden. Zumal es nicht um die Bewältigung einer üblichen konjunkturellen Krise, sondern um eine ebenso spezielle wie abstrakte Katastrophe ging, die der globalisierte und deregulierte Finanz- und Bankensektor verursacht hat. Die Krise des Finanz- und Bankensektors reklamierte ein politisch derart bedrohliches Ausmaß, dass der öffentliche Sektor einen erheblichen Teil der Lasten aus dem „Casino“ der Finanzmärkte entweder direkt oder als Garantien zu übernehmen hatte<sup>20</sup>. Der deutschen Finanzpolitik gelang es nicht, eine dauerhafte Lastenübertragung abzuwehren oder wenigstens in einen politischen Machtzuwachs umzumünzen. So verzeichnet bisher weder die Regulierung des Finanz- und Bankensektors nennenswerte Fortschritte, geschweige denn die wirksame Beschränkung der Macht der Rating-Agenturen. Solange es nicht gelingt, die Krisenursachen regulativ zu beherrschen, kann es jederzeit erneut zu einem ähnlichen Einbruch kommen. Solange gilt auch, dass sich mit dem Finanzsektor für die gesamte öffentliche und private Wirtschaft ein grundlegend instabiler Zustand ergeben hat, der für das Gemeinwesen eine ständige politische Bedrohung darstellt.

Über Ursachen und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Finanzmarktkrise gibt es unterdes ein reiches Schrifttum, das weit über den Bezirk der zuständigen Fachwissenschaft<sup>21</sup> hinaus greift und auf das hier nur beispielhaft verwiesen werden kann. Dabei werden grundlegende Begriffe in Frage gestellt, vor allem aber die Rationalität der Märkte bestritten und damit die Leitidee der neoklassischen Ökonomie. In fachlicher Bodennähe praktischer Haushaltspolitik blüht der Zweifel an gängigen Dogmen. Vorläufig bleibt festzuhalten:

- Nicht die Verschuldung des öffentlichen Sektors, sondern der Finanz- und Bankensektor war Ausgangspunkt der Finanzkrise.
- Es reicht nicht, wenn sich die öffentliche Haushalte auf die Bewältigung von normalen Konjunkturzyklen von fünf bis sieben Jahren ein-

---

19 Die neue Wissenschaft vom „Public Management“ empfiehlt dagegen mehr Kontrolle und mehr Steuerungsbürokratie: Vgl. Gerhard Hammerschmid/Robert Stemmler: Programmsteuerung im Mehrebenensystem Deutschlands. In: *Verwaltung und Management* 2010, Heft 3, S. 121-127; mit dem Konjunkturprogramm konnten über das Volumen von knapp 14 Mrd. € hinaus, das Bund und Länder bereitstellen, weitere Mittel von dritter Seite mobilisiert werden.

20 Vgl. dazu ausführlicher JöFin2010, Länderfinanzbericht, S. 23 ff.

21 Beispielhaft sei genannt die vieldiskutierte Schrift von Joseph Vogl: „Das Gespenst des Kapitals“, Zürich 2010. Vogl ist Professor für Neuere deutsche Literatur an der Humboldt-Universität Berlin. Aus dem Bereich der Sozialwissenschaften: Udo Reifner: „Die Geldgesellschaft“, Wiesbaden 2010.

stellen, sondern sie müssen zusätzlich stets dem Risiko exogener Schocks standhalten können.

- Der öffentliche Sektor war in Deutschland vor 2009 keineswegs an der Grenze seiner Verschuldungsmöglichkeit. In der Krise offenbarte sich vielmehr die enorme Kraft und Bonität des öffentlichen Sektors, der in der Lage war, schlagartig seine Schuldenlast und Garantien auszudehnen. Für die Bonität an den Finanzmärkten zählt eben nicht allein der verschuldete Staat, sondern das Gemeinwesen mit der Gesamtheit seiner Bürger und buchstäblich ihrem Vermögen.
- Ohne die Möglichkeit der öffentlichen Verschuldung hätte es keine rettende Antwort auf die Stabilitätsbedrohung gegeben.
- Das Nachhaltigkeits- und Generationenargument hatte gegenüber dem akuten Stabilitätsersfordernis nachrangige Bedeutung.
- Das Dogma des „No-Bail-Out“ enttarnt sich in der Krise als Wegbereiter der teuersten und dunkelsten Transfersysteme.<sup>22</sup>
- Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien schützt nicht vor der Krise, ihre Verletzung beeinträchtigt nicht zwingend die Bonität.

Das Jahr 2010 umfasst vor allem jene politischen und fiskalischen Stationen, in denen sich das Kräftemessen zwischen privatem Finanzsektor und staatlicher Politik gegen die öffentlichen Haushalte entscheidet und die Krisenlasten auch technisch dem Fiskus eingeschrieben werden. Der private Finanzsektor, der sich für lange Zeit auf die Bonität des Fiskus angewiesen sieht, unterwirft den Staatssektor zunehmend Regeln und Einschränkungen, um seine Forderungen auf Dauer zu „erstrangigen“ zu machen, hinter denen die sozialen oder kulturellen Belange seiner Bürger zurück zu stehen haben. Vom Sturm der Krise blieben die Bürger in Deutschland durch eine Ruhezone vorläufig verschont.

### III. Politik unter Aufsicht

Seit 1996 beschäftigen sich die Landesfinanzminister mit dem Problem der Defizitsteuerung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Euro-Länder. Aber erst im Zuge der Finanzkrise stimmten die Länder im Rahmen der Föderalismusreform II dem Regime der „Schuldenbremse“ mit der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung ab 2020 zu. An die Stelle institutionalisierter Kooperation, für die der frühere Finanzplanungsrat stand, trat

---

22 Vgl. zu diesem Punkt ebenfalls kritisch: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem „Brief“ v. 18.03.2011 an Bundesminister Schäuble.

2010 der neue Stabilitätsrat, der die Haushalte aller Länder schematisch prüft und bewertet. Diese neue Kultur bürokratischer Kontrolle findet auf europäischer Ebene ihre Entsprechung in den Defizitverfahren, die maßgeblich von deutscher Seite in Brüssel durchgesetzt worden sind.

Nach wochenlangen, möglicherweise Krisen verschärfenden Debatten um die zukünftige Zahlungsfähigkeit Griechenlands und der dramatischen Zuspitzung der europäischen Finanzkrise in der ersten Maiwoche 2010 verabredeten die Regierungschefs der Euro-Zone am 7. Mai 2010 den ersten „Rettungsschirm“<sup>23</sup>, um zu verhindern, dass die unmittelbar drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands<sup>24</sup> auf womöglich weitere Staaten der Euro-Zone übergreifen könnte. Bereits am 11. Mai 2010 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf<sup>25</sup> zur Euro-Stabilisierung auf den Weg, der – kaum beraten – am 21. Mai 2010 im Bundestag und Bundesrat schon beschlossen wurde. Der zunächst befristet angelegte Mechanismus (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und -mechanismus (EFSM)) wurde nach Beschluss des Europäischen Rates vom 28./29.10.2010 zu einem ab 2013 dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weiterentwickelt.

Der „Rettungsschirm“ wird inzwischen neben Griechenland auch von Irland und Portugal beansprucht und wurde Ende März 2011 von den europäischen Regierungschefs noch erheblich ausgebaut: „Summa summarum liegen die Hilfszusagen für bedrängte Euroländer damit bei 1.542 Milliarden €, und Deutschland haftet mit 391 Milliarden €.“<sup>26</sup>

Nicht nur europäisches Parlament und Deutscher Bundestag fanden zu keiner gestaltenden Rolle in der schicksalhaften Krise, auch die Länder, die sich 1992 im Zuge des Maastricht-Abkommens mit Art. 23 GG umfangreiche Mitspracherechte gesichert hatten, nahmen keinerlei Einfluss auf das Geschehen. KURT BECK formulierte die Hilflosigkeit der Länderbank in der Plenardebatte des Bundesrates: „Auch wenn ich dabei bleibe, dass wir vor dem Hintergrund der Lage nicht von Fristeinrede oder sonstigem Drohpotenzial reden, so formuliere

---

23 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des €-Währungsgebietes v. 07. Mai 2010. In: Der Europäische Rat 2010. Hrsg. Generalsekretariat des Rates, Brüssel 2011, S. 29 <http://www.european-council.europa.eu/media/161701/qc3010507dec.pdf>.

24 Am 07. Mai 2010 – unmittelbar vor den Landtagswahlen in NW – beschloss der Bundestag das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz – WFStG) (BT-Drs. 17/1544).

25 Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BR-Drs. 298/10).

26 Hans-Werner Sinn: „Tickende Zeitbombe“, SZ 03.04.2011. Zu dieser Darstellung vgl. die kritische Gegenäußerung des BMF im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Bewertung zu den Berechnungen von Professor Sinn hinsichtlich der deutschen Hilfszusagen für bedrängte Eurostaaten“ v. 19.04.2011, HhA-Drs. 17/2984.

ich doch den Anspruch, dass der Bundesrat als eines der beiden deutschen Parlamente ernst genommen wird und nicht gestern einen Gesetzentwurf bekommt, der heute abschließend behandelt werden soll.“<sup>27</sup>

Für die öffentliche Haushaltswirtschaft sind vor allem die Berichtspflichten und Kontrollmechanismen von Belang, die im Zuge der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als „europäisches Semester“ vereinbart worden sind und jetzt Zug um Zug konkretisiert werden. Eine monatliche Übermittlung von Finanzdaten aller Ebenen konnte mit knapper Not noch vermieden werden, es bleibt vorläufig bei dem Quartalsrhythmus der Kassenstatistik. Der Prozess der Haushaltsaufstellung wird künftig parallel durch die EU begleitet bis hin zu länderspezifischen Empfehlungen des Rates, die jeweils kurz vor dem Kabinettschluss über den Haushaltsplan-Entwurf Anfang Juli vorliegen sollen. Daneben laufen die besonderen Überwachungsverfahren für Länder, die die Hilfe des ESM in Anspruch nehmen müssen. Damit entspricht die Konstruktion auf EU-Ebene in den Grundzügen auch den nationalen Regularien in Deutschland, die mit dem Stabilitätsrat ein für alle Länder geltendes Überwachungsverfahren enthalten und daneben für diejenigen Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, besondere Pflichten auf der Basis einzelner Verwaltungsvereinbarungen herstellen. In allen Fällen handelt es sich um gouvernementale Verfahren, in denen die Parlamente keine Rolle spielen<sup>28</sup>. Die Verfahren des Stabilitätsrates und der neuen Verschuldungsregeln des Grundgesetzes finden damit einen europäischen, einheitlichen finanzbürokratischen Kontext, dessen Konsequenzen sich heute erst andeuten.

So fällt bei dem Blick auf die Haushalte der Länder in Deutschland, die ab 2011 unter bestimmten Voraussetzungen Konsolidierungshilfen empfangen, kurz Konsolidierungsländer, die strukturierende Wirkung der Unterscheidung von strukturellem und konjunkturellem Defizit auf, die für die Haushaltsdarstellung konstitutiv wird und den Konsolidierungsvereinbarungen geschuldet ist. Eine zentrale Darstellungsfrage des Landeshaushalts wird damit zugunsten eines Adressaten außerhalb des Landesparlaments entschieden. Hier deutet sich nicht nur ein Adressatenwechsel der Haushaltsdarstellung an, sondern es vollzieht sich ein Funktionswandel in Richtung auf eine Rechts- und Anspruchsgrundlage für den Bezug externer Hilfen. Dieser Adressatenwechsel lässt sich bis in die Einbringungsreden und Debattenbeiträge der Haushaltsberatungen verfolgen. Neu ist der Effekt nicht, er ist bekannt und gefürchtet aus Gemeinden, deren

---

27 Kurt Beck (Rheinland-Pfalz) Bundesrat – 870. Sitzung – 21. Mai 2010 S. 171.

28 Vgl. den zornigen Zwischenruf von Jürgen Habermas, der von der „Unverfrorenheit“ der politischen Eliten spricht, mit der sie „ungerührt ihr Eliteprojekt und die Entmündigung der europäischen Bürger fort(setzen)“. In SZ v. 07.04.2011.

Haushalte von der Kommunalaufsicht mit Sanierungsaufgaben bedacht werden. Auf Landesebene droht den Parlamenten und Rechnungshöfen auf diesem Wege ein grundlegender Bedeutungsverlust, wenn das „Königsrecht des Parlaments“ herabsinkt zum Dokument der Bedürftigkeitsprüfung und der Kreditwürdigkeit ihres Gemeinwesens. Der schleswig-holsteinische Landtag hat eine verfassungsrechtliche Überprüfung dieses Weges veranlasst.

Die öffentliche Diskussion um Vollzugsdefizite der Steuerverwaltung und dem offenbar werdenden Ausmaß von Steuerhinterziehung in „besseren“ Kreisen drohte die öffentliche Zustimmung zur Rettung des Bankensektors zu gefährden. Den publizistischen Rückenwind konnten die Finanzministerien von Bund und Ländern im Frühjahr 2010 nutzen, um sich mit einem gemeinsamen Haushaltsaufwand von übersichtlichen 2,5 Mio. € einen besonderen Erfolg im Steuervollzug zu sichern: Mit dem Ankauf der „Steuerbetrüger-CD“ eines Informanten aus einer Schweizer Bank wurde ein geschätzter steuerlicher Ertrag von 400 Mio. € gehoben. Das Bundesverfassungsgericht räumte im Spätherbst 2010 Zweifel an der Zulässigkeit des Vorgehens der Behörden aus.<sup>29</sup> Die Schweiz unterzeichnete am 27. Oktober 2010 ein revidiertes Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland, mit dem auch die zwischenstaatlichen Misstöne in der Lautstärke gedämpft werden konnten. Den Gesetzgeber beschäftigt die Thematik weiterhin, so folgte im Frühjahr 2011 noch ein „Schwarzgeldbekämpfungsgesetz“, mit dem die strafbefreiende Selbstanzeige neu gefasst wird.

#### IV. Themen: Energie – Verkehr – Bildung – Hartz-Gesetze

Mit Ausnahme der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 09.05.2010 und einiger Kommunalwahlen standen im Jahre 2010 keine größeren Plebiszite einer sachorientierten Politik im Wege. Die Bundesregierung konzentrierte ihre Gesetzgebungsanliegen auf die zweite Jahreshälfte – den „Herbst der Entscheidungen“. Unterhalb des dominanten Problems der Bewältigung der Finanzmarktkrise setzten die Wahlniederlage der CDU unter Ministerpräsident JÜRGEN RÜTTGERS (CDU) im größten Bundesland sowie der Zusammenbruch des schwarz-grünen Koalitionssenates in Hamburg die Bundespolitik gleichwohl unter Spannung.

Mit der vom Bundestag am 28.10.2010 beschlossenen Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke, die mit der Einführung einer Brennelementesteuer auch

---

29 „Bundesregierung rechnet mit 400 Millionen €“ FAZ 05.02.2010; vgl. BVerfG - 2 BvR 2101/09, sowie Pressemitteilung Nr. 109/2010 v. 30.11.2010.

unmittelbar fiskalische Akzente hatte, rückte die Energiepolitik thematisch nach vorn. Für die Länder waren die großen öffentlichen Energieunternehmen seit Anfang der neunziger Jahre vor allem Verkaufsobjekte. In Bayern finanzierte die Landesregierung ihre große Innovationsoffensive seit 1994 mit dem Verkauf der Bayernwerke, in Hamburg und Berlin diente der schrittweise Verkauf von HEW und BEWAG an die schwedische Staatsfirma Vattenfall der Deckung von Haushaltsdefiziten. Zwischen diesen beiden Motivlagen bewegten sich in der Regel die Landesregierungen bei ihren Verkaufsentscheidungen. Seit einigen Jahren ist jedoch auf kommunaler Ebene und meist im Zusammenhang mit der Förderung regenerativer Energien eine Renaissance erfolgreicher Stadtwerke zu beobachten. Der baden-württembergische Ministerpräsident STEFAN MAPPUS bereicherte die Debatte um die „Rekommunalisierung“ von öffentlichen Dienstleistungen mit der überraschenden Entscheidung, einen der vier großen marktbeherrschenden Energieversorger, EnBW, für mehr als 5 Mrd. € in den Besitz des Landes zu bringen<sup>30</sup>. Dabei mögen die besonderen Gewinnaussichten des Unternehmens aus der Laufzeitverlängerung durchaus eine Rolle gespielt haben. Jedenfalls war damals noch nicht absehbar, dass die Bundesregierung unter dem Eindruck der Katastrophe von Fukushima ihre Atompolitik im Frühjahr 2011 auf einen möglichst frühzeitigen Ausstieg ausrichten würde. Auch in anderen Ländern spielte Energiepolitik eine Rolle. Mit der Gründung von „Hamburg Energie“ im September 2009 wurde ein städtisches Versorgungsunternehmen – als Tochter der Wasserwerke – neu auf den Weg gebracht, um den Bürgern eine kommunale Alternative zu „Vattenfall“ anzubieten. Hintergrund war, dass der grüne Koalitionspartner zuvor das neue Kohlekraftwerk Moorfleet zu genehmigen hatte. In Berlin trieb die öffentliche Diskussion um die Vertragsgrundlagen der 1999 erfolgten Teilprivatisierung der Wasserwerke an RWE auf einen Volksentscheid zu, der im Februar 2011 zugunsten der Bürgerinitiative „Wassertisch“ ausfiel. Seit der Privatisierung werden die „im bundesweiten Vergleich sehr hohen Berliner Wasserpreise“ beklagt<sup>31</sup>. Das Bundeskartellamt bestätigte den Befund im März 2011 im Rahmen einer vom Senat erbetenen Überprüfung.

Die Kritik an der Qualität öffentlicher Infrastrukturleistungen durch privatisierte oder gewinnorientierte Dienstleister fand 2010 ihr symbolträchtiges Dauerthema mit der Berliner S-Bahn. Der technische Niedergang des einst weltweit bewun-

---

30 Vgl. Länderbericht Baden-Württemberg.

31 Vgl. Verband Berlin Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.: Wasserpreise müssen jetzt sinken: [http://web1.bbu.de/publicity/bbu/internet.nsf/index/de\\_pm2011.htm?OpenDocument&A716C25BC63FA569C125784F0045ED16](http://web1.bbu.de/publicity/bbu/internet.nsf/index/de_pm2011.htm?OpenDocument&A716C25BC63FA569C125784F0045ED16) v. 10.03.2011; auch Berliner Tagesspiegel: „Bundeskartellamt hält Berliner Wasser für zu teuer“, v. 10.03.2011.

derden Nahverkehrssystem wird dort zu einem politischen Alltagskandal. Der Senat hat die S-Bahn-Leistungen nach Ausschreibung an die Bahn vergeben – die Finanzierung trägt zu einem erheblichen Teil der Bund über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Die gewinnorientierte Geschäftspolitik der Bahn hat keine hinreichende Wartung und erst recht keine langfristige Investitionspolitik zugelassen. Zwar kann der Senat die unzureichende Leistungserbringung sanktionieren, nicht jedoch eine zuverlässige Verkehrsleistung erzwingen, auf die es für die Stadt allein ankommt. Der Konflikt wirft die Frage auf, wieweit bei wichtigen Infrastrukturen im Gemeinwesen die wirtschaftliche und die politische Verantwortung getrennt sein dürfen? Es stellen sich klassische Effizienzfragen, die doch mit der scheinbar marktförmigen Ordnung in diesem Feld gelöst sein sollten.

Die Bahn wurde 2010 aber auch bundesweit Gegenstand kritischer Diskussion, nachdem sie erneut durch schlichten Wintereinbruch großflächig zu Betriebseinschränkungen gezwungen war. Erstmals wurde das öffentliche Interesse an einem zuverlässigen Betrieb auch in der politischen Debatte höher gewichtet als das Dividendenziel von 500 Mio. € für den Bundeshaushalt. Der Börsengang, der wegen der Finanzkrise schon 2008 unbefristet verschoben werden musste, wird von der Bundesregierung seit Ende 2010 nicht mehr als politisches Ziel verfolgt. Von welcher landespolitischen Sprengkraft die Investitionstätigkeit der Bahn sein kann, wurde zudem am Projekt „Stuttgart 21“ offenbar, das sowohl eine politische als auch institutionelle Krise heraufbeschwor.

In der Bildungspolitik fand der Streit um die Erreichung des Ziels, 10 % des BIP für Bildungsausgaben zu organisieren, durch die MPK am 10. Juni 2010 ein vorläufiges Ende<sup>32</sup>. Einerseits hatte die Finanzkrise das BIP als zuverlässigen Maßstab für garantierte Aufwüchse drastisch widerlegt, andererseits war zwischen Bund und Ländern kein Einvernehmen über die Abtretung weiterer Anteile der Umsatzsteuer an die Länder herstellbar. Der Bund beabsichtigt, seine Ausgaben in diesem Bereich von 11,5 Mrd. € in 2010 auf 14,1 Mrd. € in 2014 zu steigern und will im Laufe der Jahre 2010 bis 2013 mit rd. 12 Mrd. € zum 10 %-Ziel beitragen.<sup>33</sup> Die Länder beanspruchen einen höheren Beitrag des Bundes und fordern das Delta als zusätzlichen Umsatzsteueranteil. Der Bund lehnt dies erwartungsgemäß ab und präferiert den Weg über spezifische Kofinanzierungen, die ihm das Politikfeld erschließen.

Interessant ist vor allem der Hochschulbereich, in dem der Bund zunehmend das Heft in die Hand nimmt, obwohl mit der Föderalismusreform I das Ziel verfolgt

---

32 Vgl. dazu den Beitrag von Jürgen Wixforth in diesem Band.

33 BMF Finanzplan 2010-14, Schaubild 7, S. 32.