

## A. 2009 – Das erste Jahr der Großen Krise

### I. Einleitung

Mit dem zweiten Länderfinanzbericht in unserer Jahrbuch-Reihe gewinnt der Ansatz der chronologisch orientierten Beschreibung weiter Kontur. Nach der ersten großen „Entdeckungsreise“ durch sechzehn Länder im vorigen Band beginnen sich mit diesem Bericht nun sechzehn einzelne Erzählungen zu formen, in denen Haushaltsgeschichte zugleich politisches Landesschicksal wird. Die Geschichten entwickeln sich überraschend individuell und das Gesamtbild wird noch farbiger als ursprünglich vermutet. Die Auseinandersetzung mit einem Folgehaushalt lädt unwillkürlich dazu ein, der fachlichen Neugier auf den Fortgang einzelner Themen und Probleme freien Lauf zu lassen. So spinnen sich die roten Fäden fast von selbst, an denen die Autoren die Leser durch das Dickicht der Zahlenschungel geleiten können. Die Berichte sind deshalb durchweg kürzer und griffiger ausgefallen. Durch den früheren Redaktionsschluss sind sie auch aktueller. Einzelne Länder hatten bereits im Frühjahr vorläufige Abschlusszahlen für 2009 publiziert oder unsere Berichte damit unterstützt. Im Übrigen und bei den vergleichenden Übersichten konnte mit Datenstand von Ende April 2010 der Kassenstand ohne Auslaufperiode berücksichtigt werden.

Als kaum einlösbar hat sich die Forderung aus der Leserschaft erwiesen, doch die Tabellenwerke in den Berichten zu vereinheitlichen. Die Berichte zeigen nun, wie weit der Versuch der Autoren gediehen ist. Will man die Haushaltspläne, die sich heute im Trachtenjanker ihrer örtlichen Darstellungstradition präsentieren, in die Uniform eines einheitlichen Tabellenwerkes zwingen, dann sieht man sich schnell zu fehlerträchtigen Eigenberechnungen gezwungen. Wer etwa wissen will, wie hoch die Gesamtleistung eines Haushaltes für die Kommunen liegt, wird deshalb weiter auf die Selbstauskunft des Finanzministeriums angewiesen bleiben. Die Identifikation der grundlegenden Daten im Haushaltskreislauf bleibt eine Herausforderung und nach dem Eindruck der Autoren stellt gerade die Finanzkrise eine alte Tugend wie „Klarheit und Wahrheit“ auf eine besonders harte Probe. Im letzten Jahr haben wir uns an dieser Stelle als ersten Erfolg des neuen Stabilitätsrates „eine schematische, zeitnahe, und übersichtliche Erfassung der Länderhaushalte in ihren üblichen Eckdaten“ gewünscht. Bei dem Wunsch wird es möglicherweise bleiben. Aber der Stabilitätsrat wird sicherlich zu einer eigenen Erzählung werden.

## II. Absturz nach dem Höhenflug

Auf das „glückliche“ Jahr 2008, in dem die öffentlichen Haushalte ihre Ausgaben nahezu vollständig mit ihren Einnahmen decken konnten und in dem die Länderebene Rücklagen von mehr als 5 Mrd. € bilden konnte, folgte ein historisch beispielloser Absturz in das wirtschaftliche Krisenjahr 2009. Um rd. 5 % ging die Wirtschaftsleistung (BIP) infolge der globalen Finanzkrise zurück.

Die Haushalte von Bund und Ländern mussten und müssen auf verschiedene Weise auf die Krisenfolgen reagieren:

- Dem scharfen wirtschaftlichen Einbruch wurde Anfang 2009 durch zwei Konjunkturprogramme des Bundes und Sonderprogramme der Länder begegnet.
- Die Vertrauenskrise im Bankensektor erzwang umfassende staatliche Garantie- und Ausfallleistungen in bis dahin ungekannter Höhe.
- Der befürchtete Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde durch eine massive Ausdehnung der Kurzarbeit einschließlich einer Entlastung der Arbeitgeber von Sozialabgaben gedämpft und verzögert.
- Der Rückgang der Einnahmen musste durch Kreditaufnahmen und durch Rücklagenentnahmen kompensiert werden, weniger durch – prozyklisch wirkende – Ausgabenverminderungen.

Im Ergebnis des Jahres 2009 sanken die Steuereinnahmen der Länder bereinigt um den Effekt der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer um 6,5 % gegenüber dem Vorjahr, das Finanzierungsdefizit betrug rd. 25,5 Mrd. € nach einem geringfügigen Überschuss von rd. 0,7 Mio. € im Vorjahr.<sup>2</sup> Mit einem Defizit von -0,4 Mrd. € kamen die ostdeutschen Flächenländer relativ glimpflich durch das erste Krisenjahr. Die Länderhaushalte waren auf den Kriseneintritt aber durchaus vorbereitet, die durch Nachträge angepassten Planungen hatten im Soll ein Defizit von -22,3 Mrd. € bereits berücksichtigt. Mehr als zwei Drittel des Defizits hatten die finanzstarken Länder zu tragen, davon wegen der Probleme der bayerischen Landesbank allein Bayern knapp 8 Mrd. €. Die Länder konnten nach den vorläufigen Kassendaten ihre Kreditaufnahme auf rd. 15 Mrd. € beschränken, was nochmals einen Hinweis auf die Größenordnung ihrer Rücklagen liefert.

Die politischen Akteure hatten zudem im Jahresverlauf sechs Landtagswahlen<sup>3</sup> und am 27.09.2009 eine Bundestagswahl zu bewältigen. Das Ringen um wirtschaftliches und damit letztlich politisches Vertrauen kennzeichnete die Regie-

---

2 Stand Februar 2010; BMF (2010), eigene Berechnungen.

3 Hessen am 18.01.2009; Saarland, Sachsen und Thüringen am 30.08.2009; Schleswig-Holstein und Brandenburg am 27.09.2009.

rungsarbeit auf allen Ebenen, wirtschaftliche Stabilisierung war prioritäres Handlungsziel, das kurzfristig eine erhebliche – wenn auch im internationalen Vergleich durchaus maßvolle – öffentliche Neuverschuldung gerechtfertigt erscheinen ließ. Der Bund verabschiedete bis zur Sommerpause zwei Nachtrags Haushalte, die letztlich eine Neuverschuldung von knapp 50 Mrd. € vorsahen.

Angesichts der Anfang 2009 vorherrschenden allgemeinen Lageunsicherheit kam der Mai-Steuerschätzung<sup>4</sup> 2009 eine besonders hohe Bedeutung zu. Sie folgte der Einschätzung, dass auf den scharfen wirtschaftlichen Einbruch des Jahres 2009 schon ab 2010 eine allmähliche wirtschaftliche Erholung folgen sollte, die allerdings noch keine positive Entwicklung der Steuereinnahmen nach sich zieht. Die Erwartungen hinsichtlich der Steuereinnahmen wurden drastisch zurückgenommen, allerdings mit einer gewissen Verzögerung: Für 2009 erfolgte – nicht nur wegen der Konjunktur, sondern auch aufgrund von Steuerrechtsänderungen (u.a. Konjunkturpaket II, Entfernungspauschale) mit einem Entlastungsvolumen von 16,5 Mrd. € – eine Korrektur gegenüber der Vorjahresschätzung um 45 Mrd. € und erst ab 2010 wurden die Erwartungen um knapp 85 Mrd. € vermindert (davon 28 Mrd. € wegen Steuerrechtsänderungen).<sup>5</sup> Die Botschaft war, dass den Fiskus die volle Krisenwirkung erst 2010 treffen würde. Die November-Steuerschätzung bestätigte im Wesentlichen die Ergebnisse der Frühjahrsschätzung.

Mit der Feststellung, „Das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts wird für 2009 auf 112,5 Mrd. € und für 2010 auf 132,5 Mrd. € geschätzt.“, brachte der Finanzplanungsrat vom 08.07.2009 bündig zum Ausdruck, wie weit sich die Akteure vom Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes entfernt sahen. Zwar findet sich in der einvernehmlichen Resolution kein Wort zur Neuverschuldung, aber der Haushaltskonsolidierung wird darin nur noch eine „mittelfristige“ Perspektive eingeräumt. Auf seine zentrale Botschaft – die gemeinsame Vorgabe zur Ausgabensteigerung – verzichtete das Gremium jedoch. Früher kam gerade darin die gemeinsame Aufgabe der Koordinierung der Haushaltswirtschaften zum Ausdruck, so sehr dies auch oft Anlass zur fachlichen Kritik gegeben hatte. In diesem Sinne fand der Finanzplanungsrat seinen letzten gemeinsamen Nenner im Juli 2009 in der Ablehnung weiterer Konjunkturprogramme. Künftig werden sich die Finanzminister von Bund und Ländern im neuen „Stabilitätsrat“ treffen und sich weniger koordinierend verständigen, sondern sich vorwiegend über die Regelkonformität ihrer jeweiligen Haushalte auseinandersetzen.

---

4 134. Sitzung des AK Steuerschätzungen vom 12. bis 14.05.2009 in Bad Kreuznach.

5 BMF (2009).

### III. Föderalismusreform und Vertrauensbildung

Noch vor der Sommerpause 2009 wurden mit der umfangreichen Änderung des Grundgesetzes und den einfachgesetzlichen Regelungen die im März 2009 – also vor der Steuerschätzung – vereinbarten Ergebnisse der Föderalismuskommission II umgesetzt, die als zentralen Bestandteil neue Bestimmungen zur öffentlichen Kreditaufnahme enthält (sog. „Schuldenbremse“). Für den Bund lautet das Zeitziel der neuen Schuldenregeln 2016, während die Länder sich erst für das Jahr 2020 auf den gänzlichen Verzicht auf Neuverschuldung dauerhaft einzurichten haben. Die neuen Regeln sind fachlich äußerst umstritten und ihre Wirksamkeit wird mit beachtlichen Argumenten angezweifelt<sup>6</sup>. Aber gerade das gegenläufige finanzpolitische Umfeld mit seiner schlagartig extremen Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme hat die politische Durchsetzung des neuen Kreditregimes erst ermöglicht. Für die Regierungen von Bund und Ländern ging es nicht zuletzt um einen demonstrativen Akt des Konsolidierungswillens, wie ihn der damalige baden-württembergische Ministerpräsident OETTINGER – zugleich Vorsitzender der Kommission – im Bundesrat in der abschließenden Plenarberatung formulierte:

„Ich glaube, dass gerade jetzt, in der **Krise**, der **richtige Zeitpunkt** für die **Einführung** einer langfristigen Schuldenregel ist. Wir können die außerordentlichen Schulden des Bundes und der Länder in den Jahren 2009 und 2010 bei sinkenden Steuereinnahmen, die aus der Steuerschätzung ablesbar sind, doch nur dann verantworten, wenn wir uns in die Pflicht nehmen, nach der Wirtschaftskrise mit unveränderter Energie und mit noch größeren Schritten als bisher an die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte heranzugehen.“<sup>7</sup>

Mehrheitsfähig wurde die Föderalismusreform II auch durch die Gewährung von „Konsolidierungshilfen“ in einer Höhe von 7,2 Mrd. € an die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in Jahresraten von 800 Mio. € ab 2011 bis 2019.<sup>8</sup> Die Hilfen werden hälftig vom Bund und von allen Ländern durch Absetzung von der Umsatzsteuer aufgebracht. Dafür musste wieder einmal der erste Paragraph des Finanzausgleichsgesetzes als Regelungsort dienen.

Zugleich wurden Vorkehrungen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen getroffen. So soll der bereits angesprochene neue Stabilitätsrat zukünftig die Haushalte von Bund und Ländern überwachen, insbesondere drohende Haushaltsnotlagen erkennen. Finanzielle Sanktionen kann er dabei grundsätzlich nicht verhängen,

---

6 Korioth (2009); Tappe (2009).

7 Bundesrats-PlPr. 859, S. 241.

8 Vgl. Länderfinanzbericht 2009; Förster u.a. (2009), S. 46 ff.

der Stabilitätsrat sanktioniert vielmehr über die politische Wirkung von Öffentlichkeit. Stellt er eine drohende Haushaltsnotlage fest, soll zukünftig der Haushalt des betroffenen Landes bzw. des Bundes genauer untersucht werden, gegebenenfalls ist zwischen der betroffenen Gebietskörperschaft und dem Überwachungsgremium ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren.

Im Zuge der Föderalismusreform II traten die Länder zum 01.07.2009 die einträglichste noch verbliebene Ländersteuer – die Kraftfahrzeugsteuer – gegen eine festgelegte jährliche Kompensationszahlung in Höhe von 8,99 Mrd. € an den Bund ab.<sup>9</sup>

#### IV. Konjunkturprogramme

Noch zur Jahreswende – mit Kabinettsbeschluss vom 27.01.2009 – nahm das Konjunkturprogramm II mit dem „Zukunftsinvestitionsgesetz“ als Kern Gestalt an, das bundesseitig mit 10 Mrd. € ausgestattet wurde und eine Kofinanzierungspflicht von Ländern und Kommunen von 25 % vorsah, mithin für die Jahre 2009 und 2010 ein investives Gesamtvolumen von 13,3 Mrd. € organisierte. Schnell erwies sich dabei das seit der ersten Föderalismusreform äußerst restriktiv gestaltete Instrument der Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 b GG als unpraktikabel. Insbesondere der Ausschluss von Finanzhilfen in Bereichen, in denen die Länder Gesetzgebungskompetenzen ausüben – vorwiegend im Bildungsbereich – erschwerte eine kraftvolle konjunkturpolitische Intervention. Bei Gelegenheit der Beschlussfassung über die Föderalismusreform II wurde deshalb der Art. 104b GG mit einer zunächst heftig umkämpften Ausnahmeklausel versehen, sodass seine ursprüngliche kooperative Funktionalität in der Finanzverfassung zumindest in Notlagen wieder gesichert erscheint.

Das Konjunkturprogramm mit seinen rd. 40.000 Einzelmaßnahmen auf Landes- und Gemeindeebene wird zentral vom Bundesfinanzministerium verwaltet und hocheffizient überwacht. Die geräuschlose Zusammenarbeit mit den Ländern erfolgt in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der sich neben dem BMF zumeist die Finanzministerien aus den Ländern beteiligen. Dass in dieser glänzend gelungenen vertikalen Kooperation auch Machtfragen bewegt werden, zeigt sich an dem zähen Streit um die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes, die der Haushaltsausschuss des Bundestages mit Einfügung einer unauffälligen Ergänzung<sup>10</sup> auf das Verwaltungshandeln der Länder ausdehnen will<sup>11</sup>.

---

9 Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und anderer Gesetze vom 29.05.2009; BGBl 2009 Teil I, Nr. 29, S. 1170. Für 2009 hälftiger Betrag, ab 2010 volle Jahreskompensation.

10 § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz.

Ein weiterer Streitpunkt in diesem Zusammenhang verweist auf die kritische Lage der Gemeinden. Die Mittel des Konjunkturprogramms bzw. die Mitfinanzierungspflicht hatte der Bund zur Sicherung der konjunkturellen Nachfrageimpulse an das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ gebunden<sup>12</sup>, d.h. an den Nachweis, dass die einzelnen Maßnahmen neu und zugleich die Investitionsvolumina der betreffenden Gebietskörperschaften nicht parallel zurückgeführt worden sind. Insbesondere für die Gemeinden gibt es aber bei dramatischen Einnahmeausfällen zur Herabsetzung der Investitionsleistungen keine schnell wirksame Alternative, wenn nicht die Flucht in die Kassenkredite angetreten werden soll. Dieses Dilemma vor Augen, drohte auf Gemeindeebene sogar eine Verweigerung gegenüber den Programmmitteln, soweit die Länder nicht selbst ins Risiko gehen wollten.

Die wiederholt vorgetragene Forderung des Bundesrates, sowohl hinsichtlich der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als auch hinsichtlich der „Zusätzlichkeit“ die Gesetzesgrundlage nachzubessern, wurde vom Bundestag lange erfolgreich ignoriert. Lediglich die Länderforderung zur Abschaffung der volumensbezogenen, summarischen „Zusätzlichkeit“ wurde im März 2010 vom Bundestag umgesetzt.<sup>13</sup>

## V. Krisenherd Gemeindefinanzen

Die Länderhaushalte sahen sich 2009 mit den ersten gravierenden Ausläufern einer generellen Krise der Gemeindefinanzen konfrontiert. Durch die über viele Jahrzehnte entstandene Aushöhlung der ertragsunabhängigen Elemente der Gewerbesteuer (Wegfall von Lohnsummen- und Gewerbekapitalsteuer) und ihre Entwicklung zur Großbetriebssteuer reagiert diese wichtigste Gemeindesteuer anfällig auf konjunkturelle Entwicklungen. Die Steuergesetzgebung hat seit 2004 dieser Fehlentwicklung zwar entgegengewirkt, zuletzt 2008 mit der Unternehmenssteuerreform. Mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz wurden die dabei

---

11 Vgl. Ziff. 1b) im Entschließungsteil der Beschlussdrucksache des Bundesrates zum „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ v. 20.02.2009; Drs. 120/09 B; dagegen die weniger kritische als weltfremde Stellungnahme des Bundesrechnungshofes (Zweiter Statusbericht) an den Haushaltsausschuss des Bundestages vom 25.02.2010 (Ausschussdrs. 17/1012).

12 Vgl. § 3a Abs. 2 Zukunftsinvestitionsgesetz.

13 Vgl. den Versuch des BR, das Gesetz über steuerliche EU-Vorgaben entsprechend zu nutzen (BR Drs. 4/10 v. 12.02.10. Dazu auch BT 17/939 v. 04.03.2010. Der Haushaltsausschuss des Bundestages hatte schließlich ein Einsehen und verzichtete zumindest auf die volumensbezogene Zusätzlichkeit. Das Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (BT 17/983) sollte als „Huckepack“ dienen (Ausschussdrs. HhA 17/1326 (neu) v. 24.03.2010).

ergriffenen Maßnahmen aber zum Teil wieder zurückgenommen. So bleibt die Ertragsabhängigkeit immer noch durchschlagend: Die November-Steuer-schätzung 2009 taxierte die Gewerbesteuer für den Jahresverlauf bundesweit auf einen Rückgang um 18,1 %, d.h. um mehr rd. 7,5 Mrd. €. In vielen Großkommunen wurden im Jahresergebnis Rückgänge der Gewerbesteuer um mehr als 20 % beobachtet. Durch die meisten kommunalen Finanzausgleichssysteme werden die Gemeinden im Krisenfall zusätzlich zu ihren Steuerausfällen auch an den Einnahmeverlusten ihres Landes beteiligt. Auf Druck der Gemeinden suchten verschiedene Länder (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern) bereits im Jahre 2009 nach Entlastungslösungen, sei es durch Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs zu Lasten des Landeshaushaltes oder durch spezielle Kreditoperationen. Nordrhein-Westfalen unternahm es, eine ältere verfassungsrechtliche Streitlage zu den „Einheitslasten“ mit den Gemeinden bei dieser Gelegenheit mit gut 900 Mio. € zu befrieden. Mit Blick auf die Gesamtlage wäre es bereits ein konjunkturpolitischer Erfolg, wenn die Investitionen der Gemeinden 2009 und 2010 wenigstens halbwegs stabilisiert werden könnten.

Eine im März 2010 eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen<sup>14</sup> behandelt mit Themen wie dem Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer Vorschläge, die zuletzt von der Kommission zur Reform Gemeindefinanzen im Jahre 2003<sup>15</sup> als untauglich verworfen wurden.

## VI. Blüte der Sondervermögen

Mit dem Konjunkturprogramm II suchte der Bund einen Weg der Finanzierung, mit der die konjunkturelle Sonderlast in Abgrenzung zum Haushalt darstellbar wurde: Die Lösung war das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“, das zum 02.03.2009<sup>16</sup> errichtet wurde und ein Volumen von 20,4 Mrd. € umfasst. Das Sondervermögen wurde mit einer eigenen Kreditermächtigung und mit einer Tilgungsregel ausgestattet. Einen ähnlichen Weg war der Bund zuvor

---

14 Der Kommission gehören bundesseitig an BMF, BMWI und BMI, ländersseitig die FM von Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie die IN von Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Ferner die kommunalen Spitzenverbände DST, DSTG und DLT.

15 Die Kommission tagte zuletzt am 03.07.2003 und brachte im Ergebnis die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe mit dem Ziel, die Gemeinden um 2,5 Mrd. € dauerhaft zu entlasten.

16 BGBl I S. 416, 417.

schon mit dem Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS)<sup>17</sup> gegangen, der ebenfalls abseits vom Haushalt als Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. € und einer Garantieermächtigung von 400 Mrd. € errichtet worden war. Insbesondere in der Konstruktion des SoFFin kommt in der Garantieermächtigung der Charakter der kurzfristigen Überbrückung von Problemen in einer klaren Exit-Regel zum Ausdruck, die die Übernahme von Verbindlichkeiten auf Papiere mit einer Laufzeit von 36 Monaten beschränkt.<sup>18</sup> Nach diesem Muster – Sondervermögen mit Kreditermächtigung plus Tilgungsregel – verfahren in 2009 verstärkt etliche Länder nun ihrerseits mit ihren Haushaltsproblemen. Die Frage bleibt allerdings offen, ob der angekündigte „Ausstieg“ auch tatsächlich gelingt. Im Fall des SoFFin wird sich nach Ablauf der 36 Monate, also 2013, zeigen, ob die Garantien zu Lasten der öffentlichen Haushalte gezogen werden müssen.<sup>19</sup> Eine Vermeidungsstrategie könnte darin bestehen, die Befristung aufzuheben und auf diese Weise den Fonds mitsamt seiner Schulden und seiner außerparlamentarischen Kreditermächtigung als Liquiditätsreserve des Bankensektors zu perpetuieren.<sup>20</sup> Einen ähnlichen Weg sind Bund und Länder schon früher einmal mit der Tilgungstreckung des Fonds Deutsche Einheit gegangen. Für den Bund steht die Bildung von Sondervermögen mit Kreditermächtigung als haushaltspolitische Technik nur noch 2010 zur Verfügung. Die Föderalismusreform hat ihm an dieser Stelle eine klare Grenze gezogen, den Ländern diese Gestaltungsmöglichkeit aber unbefristet und ungeschmälert belassen. Hamburg folgte dem Vorbild des Bundes mit einem „Sondervermögen Konjunkturstabilisierungsfonds Hamburg“, das Saarland mit dem „Konjunkturfonds Saar“, Nordrhein-Westfalen gründete einen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ und Mecklenburg-Vorpommern folgte schließlich mit einem „Kommunale(r)n Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommerns“. Im Saarland sind für 2010 zusätzlich die Sondervermögen „Konjunkturstabilisierungsfonds“ sowie „Zukunftsinitiative II“

---

17 Auch genannt Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin).

18 FMStG § 6 Abs. 1. S. 1: (1) „Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Fonds Garantien bis zur Höhe von 400 Milliarden Euro für ab Inkrafttreten dieses Gesetzes und bis zum 31.12.2009 begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen des Finanzsektors, die eine Laufzeit von bis zu 36 Monaten haben, zu übernehmen, um Liquiditätsengpässe zu beheben und die Refinanzierung am Kapitalmarkt zu unterstützen.“ Vgl. auch Schreiben der EU-Kommission v. 12.12.2008 (Drs. K (2008) 8629) Tz. 23.

19 FMStG § 13 Abs. (2) : „Nach Abwicklung des Fonds wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 : 35 aufgeteilt. Die Beteiligung der Länder ist auf einen Höchstbetrag von 7,7 Milliarden Euro begrenzt. Die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt zur Hälfte nach Einwohnern (Stand 30.06.2008) und zur Hälfte nach dem Bruttoinlandsprodukt 2007 in jeweiligen Preisen.“

20 In diesem Sinne Bundesbankchef Axel Weber anlässlich der Vorlage des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbank am 09.03.2010 mit breitem Presseecho.



geplant. Alle so gegründeten Sondervermögen dienen vorwiegend der Kreditversorgung des jeweiligen Landeshaushalts in einer spezifischen Form der Distanzierung vom „Kernhaushalt“ – auch das ein Begriff, der neuerdings häufiger fällt. Obwohl die Zinslasten letztlich immer vom Kernhaushalt bewältigt werden müssen, handelt es sich bei der Bildung von Sondervermögen nicht ausschließlich um eine Frage der Darstellung oder der politischen Ästhetik, sondern um die Überwindung formaler oder politischer Hemmnisse bei der Schuldenaufnahme. Die Tilgungsregeln geben Aufschluss über das Tempo, in dem die so ausgewiesenen Schuldenlasten in den normalen Kreditbestand des Haushalts einwandern werden. Wie es scheint, handelt es sich derzeit noch um ein vorwiegend westdeutsches Phänomen.

Der fiskalische Idealismus, der sich mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs und der „Schuldenbremse“ normativ in der Verfassung ausgeprägt hat, sucht sich so in der Haushaltswirklichkeit eine ausgeglichene „Normallage“ festzuhalten, die sich vom „Ausnahmestand“ der Krise abgrenzen lässt. Zu den begrifflichen Neuerungen zählt dabei die kunstvolle Unterscheidung zwischen „strukturellen“ und „konjunkturellen“ Defiziten. Die Realität der Kassenlage, die derart feinsinnige Unterscheidungen nicht kennt, stellt solchen Idealismus auf eine harte Probe: Von 144 Haushaltsplänen, die die 16 Länder zwischen 2001 und 2009 vollzogen haben, schlossen nur zwanzig mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. Vierzehn dieser glücklichen Abschlüsse wurden von den neuen Ländern erzielt, also auf der Basis erheblicher Solidarpaktmittel. Im Westen konnten in diesen Jahren nur drei Länder und allenfalls in zwei Haushaltsjahren ihre Ausgaben komplett über laufende Einnahmen decken. Deshalb drängt sich ein gänzlich anderer Eindruck auf: Die Länder haben nur kurzzeitig in den Jahren 2006 bis 2008 von stabilisierenden Steuerrechtsänderungen und vom Aufschwung profitiert und ihre „Normallage“ befindet sich jetzt eher wieder im tiefen Tal der Fiskalkrise jener Jahre ab 2001 nach dem „größten Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik“<sup>21</sup>.

## VII. Landesbanken in der Krise

Besonders dramatisch entfalteten sich die Krisen um die Landesbanken mit ihren jeweiligen Rückwirkungen auf die Haushalte. Nachdem schon 2007 die SachsenLB in die Schlagzeilen geraten war, folgten danach die BayernLB, die LBBW, die HSH Nordbank und die WestLB, während es um die NordLB und

---

21 BMF (2000), S. 65.

um die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) weitgehend ruhig blieb. Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen gerieten dadurch auch politisch in Turbulenzen. Das Saarland begann angetrieben von Rückzugsankündigungen seitens der BayernLB Ende 2009 Verhandlungen über den Rückkauf der SaarLB im Umfang von 25,2 % aus dem Besitz der BayernLB.<sup>22</sup> Die Landesregierung will die SaarLB weiter als „deutsch-französische Mittelstandsbank“ profilieren.

Zur Stabilisierung ihrer Banken mussten die Länder vielfach mit Unterstützung des SoFFin den Weg der (kreditfinanzierten) Eigenkapitalzufuhr bzw. der (gebührenpflichtigen) Garantieleistung gehen. Die Höhe der dafür erforderlichen Volumina führte in der Öffentlichkeit wie im parlamentarischen Raum durchaus zu ungläubigen Reaktionen<sup>23</sup>. Bei mehreren Landesbanken in Süddeutschland wurden die Staatsanwaltschaften aktiv<sup>24</sup>. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen waren je nach eingeschlagenem Weg sehr unterschiedlich. Hamburg und Schleswig-Holstein haben per Staatsvertrag die „HSH Finanzfonds AöR“ gegründet, mit der sie gemeinsam eine Eigenkapitalerhöhung von 3 Mrd. € sowie eine Garantieleistung von 10 Mrd. € bereitstellten.<sup>25</sup> Anders verhielt es sich bei Eigenkapitalhilfen direkt aus dem Haushalt, die sich – wie in Bayern durch das Sonderkapitel „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ mit 10 Mrd. € plus 6 Mrd. € Garantieleistungen – dramatisch niederschlugen. Baden-Württemberg hat sich dagegen zur Kapitalerhöhung der LBBW um 5 Mrd. € einer mit Landesgarantien ausgestatteten Finanzierungsgesellschaft bedient und damit eine direkte Kreditbelastung des Haushalts vermeiden können. Nordrhein-Westfalen übernahm schon 2008 eine Garantie von 5 Mrd. € für die Auslagerung von Risikopapieren aus der WestLB im Volumen von 23 Mrd. € und hatte dafür u.a. das mit 0,9 Mrd. € ausgestattete Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ errichtet. Niedersachsen und Sachsen-Anhalt übernahmen Garantien für die NordLB in Höhe von 10 Mrd. €. Die Garantien führen zunächst zu keiner Haushaltsbelastung, sondern über Gebührenleistungen der Banken unmittelbar zu Einnahmen. So haben etwa Hamburg und Schleswig-Holstein 2009 allein 300 Mio. € Bürgschaftsgebühren von der HSH-Nordbank erhalten<sup>26</sup>, womit ihre Haushalte entlastet wurden. Insgesamt ist festzustellen, dass die in den Haushalten unmittelbar erkennbaren Belastungen – sieht man ab von der speziellen bayerischen Lösung – eher gering ausfielen, weil die Verluste –

---

22 Die BayernLB hatte 2002 75,1 % der Anteile an der SaarLB erworben.

23 Mehrere Landesparlamente richteten Untersuchungsausschüsse ein (BY, HH, SH, etc.)

24 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 08.12.2009: „Im Visier der Fahnder. Kriminalfall Landesbanken“.

25 Vgl. Hamburger Bürgerschaft Drs. 19/2428 v. 24.02.09.

26 Teevs (05.03.2010).