

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

252

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

Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland

Festschrift zu Ehren von Dr. Matthias Woisin



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
 Finanzgeschichtsschreibung als Treiber des finanzföderalen Diskurses	
 Erstes Kapitel	
„Denn das Geld war’s, woran es fehlte“ – Geschichte der öffentlichen Finanzen	15
Stefan Koriath	
 Zweites Kapitel	
Haushaltsgeschichte(n): Narrative, Fiktionen und öffentliche Finanzen	27
Ulf Meyer-Rix	
 Drittes Kapitel	
Eigenarten, Beharrungskräfte und Widersprüche im föderalismustheoretischen Diskurs der Bundesrepublik	35
Henrik Scheller	
 Viertes Kapitel	
Die langen Linien des Föderalismus in Deutschland	59
Wolfgang Renzsch	
 Fünftes Kapitel	
Das Jahrbuch für öffentliche Finanzen – Reflexionen über eine finanz- und haushaltspolitische Entdeckungsreise	81
Ariane Gase, Wolfgang Förster und Dirk Hengstenberg	
 Sechstes Kapitel	
Wege in die Verschwendung Die Aktualität des „Popitzschen Gesetzes“ – ein Rückblick auf Jahre der großen Koalitionen	97
Jasper von Altenbockum	

Siebentes Kapitel	
Finanzföderalismus in Deutschland aus der Sicht eines praktischen Finanzers	107
Klaus Feiler	

Finanzgeschichtsschreibung unter globalem Einfluss

Achtes Kapitel	
Der Tod des Mythos „Zentralbank“	111
Adam Tooze	

Neuntes Kapitel	
Privatisierter Merkantilismus	133
Philipp Staab	

Zehntes Kapitel	
Was sich aus der Corona-Krise lernen lässt – und von der britischen Kriegswirtschaft ab 1940	145
Ulrike Herrmann	

Bündische Solidarität und Bund-Länder-Finanzausgleich im Spiegel der Zeit

Elftes Kapitel	
30 Jahre Finanzföderalismus – von Anpassungsleistungen, Krisen und Lehren für die Zukunft	151
Rolf Bösing	

Zwölftes Kapitel	
Einheit, Maßstäbe und Verfall: Dreimal gesamtd deutscher Finanzausgleich	161
Gernot Nobis	

Dreizehntes Kapitel	
20 Jahre Maßstäbengesetz – Time to Say Goodbye	189
Uwe Berlit	
Vierzehntes Kapitel	
25 Jahre gesamtdeutscher Finanzausgleich: Entwicklung von Finanzkraftverhältnissen und Ausgleichsvolumen	203
Hubert Schulte	
Fünfzehntes Kapitel	
... und das Scharnier rostet weiter vor sich hin	219
Carsten Kühl	
Sechzehntes Kapitel	
Bremens Haushaltslage – Ursachen und Lösungsansätze	227
Karoline Linnert	
Schulden und Investitionen: Zwischen politischer Schuld und Zukunftsverantwortung	
Siebzehntes Kapitel	
Warum tut sich die Sozialdemokratie mit den Staatsfinanzen so schwer?	239
Lukas Haffert	
Achtzehntes Kapitel	
Die Finanzierung kommunaler Investitionen aus finanzhistorischer Perspektive	245
Marc Hansmann	
Neunzehntes Kapitel	
Zwischen Tilgung und Pandemiebewältigung: Die Länderhaushalte unter Druck	263
Thomas Lenk, Christian Bender und Mario Hesse	

Zwanzigstes Kapitel
Die ÜPKK als Akteur generationengerechter Kommunalfinanzen 279
Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk

Einundzwanzigstes Kapitel
Fetisch Investitionen – Blick eines Juristen auf einen finanzwissenschaftlichen Begriff 307
Stephan Stüber

Zweiundzwanzigstes Kapitel
Die Neudefinition der Rolle des Bundesrechnungshofs in Zusammenhang mit der Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit (seit 2009) – Ein Stück Verwaltungs- und Verfassungsgeschichte 317
Anke Hoestermann und Birgitta Schönefeld

Wendepunkte, neue Herausforderungen und Zukunftsperspektiven

Dreiundzwanzigstes Kapitel
2020 – Wendepunkt, Schicksalsjahr und Bewährungsprobe für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen 337
Anja Hajduk

Vierundzwanzigstes Kapitel
Doppik weiter denken – mehr Budgetierung wagen 347
Andrea Gahmann, Andreas Lasar, Arne Schneider und Thorsten Schramm

Fünfundzwanzigstes Kapitel
Die Zukunft der föderalen Finanzbeziehungen Aufgabensteuerung durch konditionierte Finanzverteilung? 359
Hans-Günter Henneke

Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik

Vorwort

„Geschichte ist Erzählung von Ereignissen: alles Übrige ergibt sich daraus“.¹ Umschreibungen von Geschichte und Geschichtsschreibung laden wie dieser Satz des französischen Historikers PAUL VEYNE zu Reflexion und Kritik ein. Insbesondere aus der Ecke der Naturwissenschaften dürfte das Unbehagen an dem Ungefähren und Offenen, das diese Definition birgt, groß sein. Auch die Wirtschaftswissenschaften verstehen sich gern als eine „exakte Wissenschaft“, die mit Zahlen, Modellen und rationalen Berechnungsverfahren ökonomische Gesetzmäßigkeiten begründen und Marktentwicklungen analysieren und vorherzusehen versucht. Leicht ließe sich fragen, warum es in diesem Kontext noch Erzählungen braucht, wenn mit empirischer Evidenzbasierung scheinbar viel präzisere Aussagen zum Welt- und Wettbewerbsgeschehen möglich sind. Zwar nimmt die Finanzwissenschaft als Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften und Lehre der öffentlichen Haushaltswirtschaft aufgrund des ausgeprägten politischen Charakters der Steuerungsressource Geld seit jeher eine Sonderstellung ein. Gleichwohl lassen sich auch für die Finanzwissenschaft der letzten Jahrzehnte Formen der Mathematisierung, Ökonometrisierung und Technokratisierung sowie – damit einhergehend – eine eigentümliche Entpolitisierung konstatieren. Modellieren und quantifizieren lässt sich nur das, für das auch Daten existieren.

In ihrem Wechselspiel mit der praktischen Finanzpolitik – beispielsweise in Gestalt unterschiedlichster Formen der Politikberatung – geriert sich die Finanzwissenschaft so inzwischen oft als Treiberin einer vermeintlich notwendigen Rationalisierung von Fragen der Besteuerung, der Verteilung öffentlicher Einnahmen sowie der Finanzierung kollektiver Güter. Beispielhaft für diese zunehmend scientistische Entwicklung steht die bis heute nachwirkende Kontroverse über eine „neue Finanzwissenschaft“, die durch einen Beitrag von WOLFRAM RICHTER und WOLFGANG WIEGARD in der Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1993 ausgelöst wurde und in der Folge für Debatten unter deutschen Ökonomen sorgte. Merkmale dieser „neuen Finanzwissenschaft“ aus Sicht der beiden Autoren sei eine „modelltheoretische Argumentation, eine entscheidungstheoretische Fundierung von Verhaltensgleichungen, die Berücksichtigung von Informationsbeschränkungen und veränderte Vorstellungen über die zu beachtenden Ziele

1 Veyne (2015), S. 13.

staatlichen Handelns“.² RICHTER und WIEGARD sollten damit die Richtung des wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams der folgenden drei Dekaden bis heute vorzeichnen. Dieser bestimmte auch die sukzessive Neuausrichtung der facheigenen Publikationsorgane. Beispielhaft dafür steht das „FinanzArchiv“, das als eine der weltweit ältesten Fachzeitschriften für Finanzwissenschaft seit 1884 besteht und über Jahrzehnte hinweg eigentlich ein Ort der historischen Reflexion und erzählerischen Vergegenwärtigung aktueller finanzpolitischer Entwicklungen in der Bundesrepublik war. Gemäß ihrer Selbstdarstellung versteht sich die Zeitschrift zwar nach wie vor als Forum zur Veröffentlichung von Beiträgen „zu allen finanzwissenschaftlichen Themen von internationaler Relevanz, bspw. Steuern, Staatsverschuldung, öffentliche Güter, Public Choice, Föderalismus, Marktversagen, Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit“³. Dabei liege ein „*besonderes Gewicht (...) auf hochkarätigen theoretischen und empirischen Studien zu aktuellen Politikfragen*“⁴ – eine Formulierung, die als Chiffre für komplexe ökonometrische Modellierung steht. In Verbindung mit dem Umstand, dass die Zeitschrift seit dem Jahr 2000 nur noch in englischer Sprache erscheint, ist sie damit kaum mehr anschlussfähig an finanzpolitische „Alltagsdiskurse“ in der Bundesrepublik. Solche inhaltlichen Verschiebungen im Zeitverlauf sind zwar nicht zuletzt auch Ausdruck grundlegender Veränderungen im internationalen akademischen System, die dazu geführt haben, dass sich auch die universitäre Forschung in der Bundesrepublik immer stärker an den Standards und Praktiken des amerikanischen Wissenschaftsbetriebs ausgerichtet und damit von eigenen Traditionslinien entfernt hat.

Allerdings lässt sich eine Verschiebung des Forschungsfokus nicht nur für die Finanzwissenschaft konstatieren. Ein vergleichsweise geringes Interesse für die historischen Entwicklungslinien und institutionellen Pfadabhängigkeiten der Finanzverfassung sowie der föderalen Finanzbeziehungen kann – von wenigen gewichtigen Ausnahmen – auch der Politikwissenschaft und der Staatsrechtslehre attestiert werden. Für die Politikwissenschaft stellte MARC BUGGELN als Ergebnis einer Metaanalyse der Forschungsarbeiten zum Thema öffentliche Finanzen im Zeitraum von 1949 bis 1989 ernüchert „*ein bisschen Theorie und wenig Empirie*“ fest.⁵ Bis heute lassen sich die einflussreichen historisch-institutionalistischen Beiträge, die sich aus einer explizit politikwissenschaftlichen Perspektive mit finanzföderalen Fragen befassen, an zwei Händen abzählen. Dies ist umso erstaunlicher, da Geld eine der wirkmächtigsten politischen Steuerungsressourcen darstellt und das gesamte politische Handeln seinen Ausdruck in der öffentlichen

2 Richter/Wiegard (1993), S. 171.

3 Mohr Siebeck (2021).

4 Ebenda.

5 Buggeln (2018).

Haushaltswirtschaft und im jeweiligen Haushaltsplan findet (Korioth in diesem Band). Diese Erkenntnis hat die Staatsrechtslehre inzwischen verinnerlicht – nicht zuletzt nach der Herausforderung der nationalen Haushalte und des parlamentarischen Budgetrechts als Kernelement demokratischer Gestaltung durch die Euro- und Staatsschuldenrettungspolitik der Europäischen Union. Auch der Finanzausgleich und der Problembereich der Staatsverschuldung, hier aktuell im Zusammenhang der Notlagenverschuldung angesichts der Corona-Krise, finden stärkere Beachtung. Dabei bemüht sich die Rechtswissenschaft zunehmend deutlicher darum, nicht allein das geltende (Verfassungs-)Recht als Leitplanke finanzpolitischen Gestaltens zu konkretisieren, sondern auch rechtspolitische Vorschläge zur Verbesserung der Regeln zum Umgang mit der knappen Ressource Geld zu entwickeln. Dies verdeutlicht, dass praktische Finanz- und Haushaltspolitik nie eine bloße mathematische Rechenübung darstellt, da es hierbei um grundlegende Finanzierungsfragen der öffentlichen Daseinsvorsorge und des sozialen und solidarischen Miteinanders in einer Gesellschaft geht. Finanz- und Haushaltspolitik finden dabei nicht nur in historisch gewachsenen Institutionen und unter Berücksichtigung von Regeln und schematisch sich wiederholenden Prozessen statt. Vielmehr ist sie auf Formen der Selbstreflexion ihrer jeweiligen Zeit angewiesen, um dem eigenen Handeln durch politisch motivierte und interessen geleitete Selektion Sinn, Legitimation und Selbstvergewisserung zu stiften und haushaltswirksame Zukunftsentscheidungen vorzubereiten. Dazu braucht es – neben einem theoretisch begründeten Referenzrahmen – auch narrative Bezugspunkte, Bilder und Erzählungen, auf die sich politische Akteure und Bürger gleichermaßen beziehen können, selbst wenn sie diesen Figuren einen je eigenen Bedeutungsgehalt zuschreiben. Die deutsche Finanz- und Wirtschaftsgeschichte ist reich an solchen Metaphern und dahinterstehenden Erzählungen. Oft gehören diese schon seit Jahren und Jahrzehnten zum Repertoire der politischen Argumentation und der akademischen Auseinandersetzung, ohne dass sie noch hinterfragt würden. Das reicht vom „Wirtschaftswunder“ und dem „Wohlstand für alle“ über Formeln wie das „magische Viereck“, das „bündische Einstehen füreinander“ bis hin zu neueren Wortschöpfungen, zu denen die Begriffe der „Generationengerechtigkeit“ und „Schuldentragfähigkeit“ oder die Bilder der „schwäbischen Hausfrau“ und der „Schwarzen Null“ zählen. Gerade weil viele dieser Bilder und Geschichten fast schon Allgemeingut zu sein scheinen, braucht es Foren und Räume, in denen eine kritische Reflexion über sie erfolgt, um sich verändernde Zwischentöne, Nuancen und den Wandel im Gebrauch dieser Referenzen aufzuspüren und entsprechende Ursachen zu analysieren. Gegenstand einer so verstandenen Finanzgeschichtsschreibung kann und muss zuweilen auch die Neuvermessung tradierter Diskursfelder und die Entwicklung alternativer Erzählungen sein. Denn mit dem Wandel der sozialen Realität – hier

der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft – braucht es auch neue, legitimitätsstiftende Erzählungen und Bilder.

Vor diesem Hintergrund war es zwar keine Selbstverständlichkeit, wohl aber eine gewisse Notwendigkeit, dass sich erstmals im Jahr 2008 um MATTHIAS WOISIN ein Kreis an Kolleginnen und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis formierte, der mit der Begründung eines Jahrbuchs für öffentliche Finanzen einen solchen Reflexionsraum jenseits der involvierten Institutionen ins Leben rufen wollte (vgl. hierzu Gase, Förster und Hengstenberg in diesem Band). Wohl kaum eine andere Person als MATTHIAS WOISIN wäre besser geeignet gewesen, dieses Projekt voranzutreiben und mit seiner Beharrlichkeit zu verstetigen – ein Unterfangen, das anfangs keineswegs sicher war. MATTHIAS WOISIN war bereits von Anbeginn seines politischen Lebens ein Grenzgänger zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung. Schon als promovierter Germanist war seine Laufbahn in der Hamburger Finanzverwaltung untypisch. Aber bereits in seiner sprachwissenschaftlichen Doktorarbeit hatte er sich dem Aufeinanderprallen zweier unterschiedlicher Welten gewidmet – dem Fernsehen und dem Zuschauer –, indem er sowohl die Show-Konzepte als auch das sprachliche Handeln dieser beteiligten Akteure unter dem Aspekt des „Kommunikationsvergnügens“ detailliert beschrieb und analysierte. In dieser Zusammenschau verband sich vieles von dem, worauf auch eine Geschichtsschreibung der öffentlichen Finanz- und Haushaltswirtschaft angewiesen ist: eine gedankliche und analytische Verknüpfung verschiedener Arenen, Institutionen, Akteure und Interessen, ein Bewusstsein für die sprachliche und bildliche Konstruktion von Wirklichkeiten und eine intellektuell-vergnügeliche Neugier für die Auseinandersetzung mit den realen und fiktiven Lebenswelten der Menschen, die durch Politik und Medien ganz maßgeblich gestaltet werden. Selbst wenn solche Lebenswelten nur ausschnitthaft wissenschaftlich erfassbar und analysierbar sind, so sind sie doch deutlich komplexer als annahmengestützte Modellierungen ökonomischer Sachverhalte unter ceteris-paribus-Bedingungen und der Annahme eines Pareto-Optimums.

Mit dem Projekt des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen hat MATTHIAS WOISIN ein unabhängiges und überparteiliches Forum für einen kontinuierlichen Austausch über aktuelle finanz- und haushaltspolitische Fragestellungen in der Bundesrepublik begründet. Ausgehend von seiner eigenen beruflichen und privaten Verwurzelung im Stadtstaat Hamburg gilt dabei den Länderfinanzen als Teil der föderalen Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat seit jeher eines seiner Hauptinteressen. Aber auch mit der kommunalen und der europäischen Dimension der öffentlichen Haushaltswirtschaft erfolgt regelmäßig eine kritische Auseinandersetzung im Jahrbuch. Der vorliegende Band gibt für dieses Themenspektrum beredtes Zeugnis – zumal er auch veranschaulicht, dass öffentliche Finanz- und

Haushaltswirtschaft immer im Kontext eines globalen Wirtschaftsgeschehens verortet werden muss.

Jenseits aller institutionellen und föderalen Zugehörigkeiten eröffnet das Jahrbuch für öffentliche Finanzen seit über zehn Jahren in einem geschützten Raum die fachliche Auseinandersetzung, das gemeinsame Nachvollziehen von aktuellen Entwicklungen und die anregende und wertschätzende Kontroverse über unterschiedliche Positionen und wissenschaftliche Erklärungsansätze für das, was Gegenstand der täglichen Arbeit der meisten Kolleginnen und Kollegen in diesem Kreis ist. In diesem Sinne scheint die Erkenntnis aus NIETZSCHES Streitschrift „Zur Genealogie der Moral“ (1887) durchaus auch für das Jahrbuch-Projekt zutreffend: *„Es gibt nur ein perspektivisches Sehen, nur ein perspektivisches ‚Erkennen‘, und je mehr Affekte wir über eine Sache zu Wort kommen lassen, je mehr Augen, verschiedene Augen wir für dieselbe Sache einzusetzen wissen, umso vollständiger wird unser ‚Begriff‘ dieser Sache, unsere ‚Objektivität‘ sein“*⁶. In der Rückschau kann schon festgestellt werden, dass das Jahrbuch-Projekt und der offene Kreis der in ihm versammelten Kolleginnen und Kollegen so manche Sichtweise auf die je aktuellen finanz- und haushaltspolitischen Herausforderungen in der Bundesrepublik mitgeprägt haben dürften. Nicht zuletzt angeregt durch die vielen Impulse und diversen (manchmal unbequemen) Fragen hinter den Fragen, die MATTHIAS WOISIN immer wieder in seiner unnachahmlichen Weise – mal polemisch, mal besorgt, mal selbstkritisch – aufgeworfen hat, ist ein gemeinsames Ringen um Erklärungen, Erzählungen und Begründungen des Finanzföderalismus in der Bundesrepublik angeregt worden, das über die Jahr für Jahr erscheinenden Bände des Jahrbuchs für öffentliche Finanzen hinausstrahlt. Für diesen fachlichen, inzwischen auch vielfach persönlichen Austausch sagen die Mitherausgeber des Jahrbuchs MATTHIAS WOISIN im Namen aller Autorinnen und Autoren sowie Kolleginnen und Kollegen mit dem vorliegenden Sonderband herzlichen Dank.

Berlin, Kaiserslautern, München, Leipzig, im Sommer 2021

Henrik Scheller | Martin Junkernheinrich | Stefan Koriototh | Thomas Lenk

6 Nietzsche (1887), S. 12.

Buggeln, Marc (2018): Ein bisschen Theorie und wenig Empirie: Die öffentlichen Finanzen als Thema der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft (1949–1989), in: Politische Vierteljahresschrift 59, 13–35 (2018). <https://doi.org/10.1007/s11615-018-0052-5>.

Richter, Wolfram/Wiegard, Wolfgang (1993): Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“, in: Zeitschrift für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften 113, Teil I: 169–224.

Mohr Siebeck (Hrsg.) (2021): FinanzArchiv (FA), Public Finance Analysis, in: <https://www.mohrsiebeck.com/zeitschrift/finanzarchiv-fa>.

Nietzsche, Friedrich Wilhelm (1887): Zur Genealogie der Moral, Dritte Abhandlung: Was bedeuten asketische Ideale?

Veyne, Paul (2015): Geschichtsschreibung. Und was sie nicht ist. Aus dem Französischen von Gustav Roßler, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1990 (edition suhrkamp NF 1472).