

7 | Finanzpolitik unter dem Regime der Corona-Krise: Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen und das Fallbeispiel Freie Hansestadt Bremen

von Rudolf Hickel³⁵

Abstract Die Covid-19-Pandemie stellt die Finanzwissenschaft und Finanzpolitik vor neue Herausforderungen. Zur Lösung reicht der Rückgriff auf das bisherige Instrumentarium einschließlich der Schuldenbremse nicht aus. Nachgewiesen wird, dass der Einsatz von langfristigen öffentlichen Krediten unumgänglich ist. Wird ein später einsetzender Tilgungsplan unvermeidbar sein, sollten auch Vorschläge zu einer Vermögensabgabe bewertet werden. Auf regionaler Ebene werden die finanzpolitischen Herausforderungen der Bundesländer am Beispiel des „Stadtstaats Bremen“ mit seinen beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven untersucht. Im Mittelpunkt steht dabei der durch Darlehen finanzierte "Bremen Fonds". Dieser soll nach Möglichkeit zur Finanzierung einer sozialen und ökologisch nachhaltige Politik dienen.

Stichwörter Covid-19, Finanzpolitik, Schuldenbremse, Staatsverschuldung, Vermögensabgabe, kooperativer Föderalismus, Bremische Haushaltspolitik, Bremen Fonds

JEL H50, H60, H84

7.1 | Finanzwissenschaftliche Lehren aus der Corona-Krise

7.1.1 | Corona-bedingte Steuerausfälle und Staatsausgaben: Wiederbelebung zielorientierter Staatsverschuldung

Die Corona-Pandemie hat infolge der massenhaften Restriktionen des menschlichen Zusammenlebens und des breit angelegten Produktionsstillstandes zur Beherrschung der medizinischen Herausforderungen zu einer bisher kaum vorstellbaren Belastung der Gesellschaft und Wirtschaft geführt. Neu an diesem Krisentypus ist die Tatsache, dass es sich nicht um einen endogenen, aus dem Zusammenspiel der Märkte erzeugten ökonomischen Absturz handelt (in diesem Jahr realer Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion um über 5 %). Vielmehr ist die Ursache die lebensbedrohliche Covid-19-Pandemie, die als exogener Schock das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ohne

³⁵ **Kontaktperson:** Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), Universität Bremen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, hickel@uni-bremen.de

derzeit absehbares Ende infiziert hat. Die damit konfrontierten Märkte sind nicht in der Lage aus eigener Kraft die ökonomischen Folgen der Pandemie erfolgreich zu verarbeiten. Gefordert ist der finanziell handlungsfähige, außerhalb des Wettbewerbs stehende, Staat. Allerdings sollte bei den Ad-hoc-Rettungs- und Überbrückungsmaßnahmen sowie der antizyklischen Steuerung mit öffentlichen Investitionsprogrammen und Steuermaßnahmen soweit wie möglich auf den Beitrag zur zukunftsorientierten, sozial-ökologischen Transformation geachtet werden. Denn vergleichbar dem Einsatz eines Brennglases werden durch die Pandemie schon lange zuvor herangewachsene Defizite der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung pointiert. Dafür steht die Umweltkrise, die auch während der Pandemie Daueraufgabe bleibt (Hickel 2020a).

Solange es keinen wirksamen Impfstoff gegen Covid-19 gibt, muss die Finanzpolitik die Aktivitäten zur medizinischen, ökonomischen und sozialen Beherrschbarkeit absichern. Dies für die Finanzwissenschaft Neuland. Es reicht nicht aus, auf die bisher verfügbare „box of tools“ zurückzugreifen. Deutlich zeigt sich dies am Beispiel der Schuldenbremse. Diese ist 2015 unter völligen anderen Vorstellungen von der Normal- und Konjunkturentwicklung sowie den zulässigen Abweichungen im Fall einer „Naturkatastrophe“ und einer „außerordentlichen Notsituation“ konzipiert worden ist. Hier präsentierte erste Überlegungen zur makroökonomisch ausgerichteten Forschung über die finanzwissenschaftlichen und -politischen Herausforderungen zielen auf die mit einander verknüpften Schwerpunkte: Zum einen geht es um die fiskalischen Folgen der Corona-Pandemie für eine empirisch fundierte Finanzpolitik auf der Ebene des Bundes. Berücksichtigt werden dabei Gründe für den zumindest mittelfristigen Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme unter Berücksichtigung der Finanzmärkte. Hinzugefügt werden Vorschläge für Instrumente zur längerfristig angelegten Finanzierung des Kapitaldienstes im Rahmen von Tilgungsplänen.

Zum anderen werden die finanzpolitischen Herausforderungen der Bundesländer am Beispiel des „Stadtstaats Bremen“ mit seinen beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven untersucht. Nachgewiesen wird die Machbarkeit, die über Kredite finanzierten Maßnahmen in eine sozial- und ökologisch nachhaltige Politik einzubetten.

Zum Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern lehrt die Corona-Pandemie die Vorteile eines starken und handlungsfähigen „kooperativen Föderalismus“.

7.1.2 | Schuldenfinanzierung rettet den notleidenden Steuerstaat

Der Bund und die Länder haben auf die Finanzierung der öffentlichen Haushalte unter dem Regime von Steuerausfällen durch den Absturz der Wirtschaft sowie die dagegen gerichteten antizyklischen Maßnahmen zusammen mit direkten Ausgabenprogrammen für Überbrückungsmaßnahmen der Wirtschaft, soziale Hilfen, Unterstützung von

Familien, aber auch zur Stärkung des Gesundheitssektors reagiert: Zur Finanzierung wurde gesamtwirtschaftlich gut begründet ausschließlich die öffentliche Kreditaufnahme eingesetzt. Denn die Finanzierung der Haushaltslücken durch Kürzungen bei den Staatsausgaben und/oder Steuererhöhungen hätte die ökonomische Krise vertieft, die soziale Ungleichheit durch unvermeidbaren Sozialabbau verschärft, die öffentlichen Investitionsdefizite erhöht und am Ende beim Staat sich vervielfachende Einnahmeverluste erzeugt. Das sieht auch die Deutsche Bundesbank (2020, S. 87) so: „Die deutschen Staatsschulden steigen in der Krise erheblich. Dies ist gerechtfertigt, um der Pandemie und ihren Folgen effektiv zu begegnen und dauerhaften wirtschaftlichen Schäden entgegenzuwirken.“.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind im ersten Halbjahr 2020 die Schulden auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherung auf die Gesamtsumme von 2,109 Bio. EUR geklettert (+ 11% gegenüber dem Stand zum Jahresende 2019: beim Bund + 163 Mrd. EUR (11,1%), bei den Ländern + 46,1 Mrd. EUR (8 %) und bei den Gemeinden/Gemeindeverbände + 1,1 Mrd. EUR (0,8%). Die Deutsche Bundesbank (2020: S. 82) rechnet bis zum Ende 2020 mit einer Quote der gesamten Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt bis zu 75%. Die meisten Ökonomen und Ökonomen erwarten, dass der Schuldenstand im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt vor allem durch die Hilfs- und Konjunkturpakete der Bundesregierung sogar auf mindestens 80 Prozent, also um bis zu 1 Bio. EUR steigen wird (Hildebrand und Riedel 2020). Allein der Bund hat mit zwei Nachtragshaushalten (Mai und Juni 2020) die Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020 um 217,772 Mrd. EUR ausgeweitet. Für das Jahr 2021 plant der Bund eine erneute Nettokreditaufnahme von 96,2 Mrd. EUR. Hinzu kommen die realisierten und geplanten Zusatzschulden der Länder im Rahmen von Nachtragshaushalten und kreditfinanzierten Sondervermögen, die sich nach einer vom Der Spiegel (2020) veranlassten Umfrage unter den 16 Finanzministerien auf 95 Mrd. EUR summieren. Auf eine schriftliche Anfrage des Linken-Fraktionsvorsitzenden beziffert das Bundesfinanzminister Mitte Oktober 2020 das zu erwartende Gesamtbelastungsrisiko von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialkassen für die Jahre 2020 / 2021 mit knapp 1,5 Bio. EUR. Hier sind erfasst: Kosten für das Gesundheitssystem sowie die Beschaffung medizinischen Materials, die Stützungs- und Konjunkturprogramme für die Wirtschaft, internationale Hilfszahlungen, wegebrechende Einnahmen und höhere Ausgaben der Sozialkassen sowie staatliche Garantien und in Form von Bürgschaften, Schnellkrediten und der Beteiligung des Bundes am EU-Wiederaufgabenprogramm. Zu den direkt haushaltswirksamen Maßnahmen gegen die Corona-Krise kommen staatliche Garantien des Bundes (756,5 Mrd. EUR) und der Länder (69,8 Mrd. EUR) Bei diesen Risikopositionen ist es offen, ob am Ende die öffentlichen Haushalte etwa durch eine Insolvenz eines durch eine Kapitalbeteiligung unterstützen Unternehmens belastet werden.

Verfassungsrechtlich sieht die Schuldenbremse beim Bund Abweichungen gegenüber der Nullverschuldung vor. Strukturell darf die Nettokreditaufnahme pro Jahr bis zu 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (derzeit knapp 12 Mrd. EUR) beansprucht werden. Dazu kommt die antizyklische Komponente, die dem Ausgleich der konjunkturrelevanten Steuerausfälle dient. Bei den Ländern ist abgesehen von der konjunkturellen Ausgleichskomponente, eine strukturelle Neuverschuldung verboten. Gegenüber dieser Normallage mit der strukturellen und konjunkturellen Regel beim Bund gibt es auch für die Länder über die Berücksichtigung der Konjunktur hinaus zwei gezielte Ausnahmen: „Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich belasten“, dürfen die normalen Kreditgrenzen überschritten werden (Art. 115 GG). Die Verfassung schreibt jedoch auch die Vorlage eines Tilgungsplans vor, der „binnen eines angemessenen Zeitraums“ durchzuführen ist und die Staatsschulden auf das Vorkrisenniveau zurückführt.

Der Bund, die Länder im allgemeinen und auch das hier betrachtete Land Bremen rechtfertigen den durch die Corona-Krise bedingten öffentlichen Verschuldungsschub neben der konjunkturellen Ausgleichskomponente mit der „außergewöhnlichen Notsituation“. Für die außerordentliche Not überzieht allein der Bund nach einer Modellrechnung mit seinen beiden Nachtragshaushalten 2020 gegenüber dem maximal zulässigen Volumen bei Einhaltung der Schuldenbremse die Kreditaufnahme um 137,8 Mrd. EUR (gegenüber der nach der Schuldenregel maximal zulässigen Nettokreditaufnahme mit 79,932 Mrd. EUR). Das Land Bremen überschreitet mit dem Bremen-Fonds (nach Art. 131a Abs. 1, Satz 2 LHO) des Landes und der Stadtgemeinde Bremen die zulässige Kreditbegrenzung um insgesamt 1,2 Mrd. EUR.

Diese hohen Kreditsummen lassen sich mit dem Bezug auf die restriktiv konzipierte Schuldenbremse von 2015 kaum rechtfertigen. Die Schuldenbremse war nicht für diese finanzpolitisch dramatischen Belastungen öffentlicher Haushalte gedacht. Dafür spricht auch die Tatsache, dass ursprünglich vor allem mit dem damaligen Blick auf die Flutkatastrophe von 2002 nur Naturkatastrophen als Ausnahmegrund zugelassen werden sollten. Die Abweichung von der Normalregel im Falle einer „außergewöhnlichen Notsituation“ ist erst zum Schluss der Verhandlungen in „Föderalismuskommission II“ (2007–2009) in den Art. 115 GG eingefügt worden. Auch die strenge Vorschrift zu den Tilgungsplänen zeigt, dass die damals konzipierte Schuldenbremse nicht zu der aktuellen Dimension der Finanzanforderungen infolge der Corona-Krise passt. So schreibt die Bundesregierung für die bisherigen und geplanten Zusatzschulden einen Tilgungsplan im Umfang von 170 Mrd. EUR fest. Dieser soll 2026 starten und wird bis 2043 mit der jährlichen Belastung für die Kreditrückzahlung über 10 Mrd. EUR abgewickelt werden. Beim Länderbeispiel Stadtstaat Bremen führt der 2024 startende, auf 30 Jahre angelegte Tilgungsplan nach dem „Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Land und

Stadtgemeinde)“ vom 22. Juli 2020 mit 1,2 Mrd. € zu einer jährlichen Belastung von 30 Mio. EUR beim Land und bei der Stadtgemeinde Bremen von 10 Mio. EUR. Wird realistischerweise die bis zum Ende der Corona-Krise in den kommenden Jahren deutlich höhere Schuldenaufnahme veranschlagt, dann kann die jährliche Belastung mit dem Kapitaldienst bei einer Laufzeit von 20 Jahren bundesweit auf 50-60 Mrd. EUR steigen. Damit stellt sich heute schon die Frage, wie von wem diese Rechnung für den Schuldendienst bezahlt werden soll?

Unter dem Regime der schweren ökonomischen Krise infolge der Corona-Pandemie passt die ursprünglich restriktive Intention gegenüber der öffentlichen Neuverschuldung bei der Aufnahme ins Grundgesetz verständlicherweise nicht. An die Stelle der Regeln der Schuldenbremse tritt die alternativlose Finanzierung der fiskalischen Corona-Krisenkosten durch die öffentliche Kreditaufnahme. Denn Ausgabenkürzungen und / oder Steuererhöhungen im entsprechenden Umfang hatten katastrophale Wirkungen. Auch unter dem aktuellen Problemdruck setzt Finanzwissenschaft wieder stärker darauf, die Spielräume der Staatsverschuldung zu definieren. Die Corona-Wirtschaftskrise hat eine Rückbesinnung auf die funktionale Finanzwissenschaft forciert (nach Richard A. Musgrave: *Functional Finance and Fiscal Function*). Anlass ist auch der schon länger anhaltende Trend zur säkularen Wachstumsschwäche. Die wichtigsten Argumente für die funktional begründete Staatsverschuldung sind: Durch die staatliche Nachfrage nach Krediten auf den Finanzmärkten wird die privat investierende Unternehmenswirtschaft nicht verdrängt, sondern die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird gestärkt und die Finanzmärkte werden stabilisiert. Allein schon wegen der überschüssigen Liquidität, die nicht zur ausreichenden Nachfrage in der Realwirtschaft genutzt wird, bewegen sich Inflation und Zinsen nur noch knapp oberhalb der Null-Zone. Künftige Generationen profitieren von einer heute gut gemachten, ökonomischen, sozialen und ökologischen Ausrichtung der Rettungspolitik. Schließlich boykottieren die Finanzmärkte diese Schuldenpolitik nicht. Im Gegenteil, die institutionellen Anleger präferieren Staatsanleihen trotz Minusrenditen. Darauf hat die Deutsche Bundesbank (2020: S. 87) in ihrem Monatsbericht August 2020 hingewiesen: Es „befinden sich die Staatsfinanzen trotz umfangreicher krisenbedingter Budgetlasten nicht in einer kritischen Position und genießen hohes Vertrauen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Zinsen, die bis zu langen Laufzeiten negativ sind.“ Die öffentlichen Wertpapiere werden im „save heaven“ gegenüber den wachsenden Risiken alternativer Anlagen auf den Finanzmärkten verankert. Schon lange bietet das „Übersparen“ Spielraum für die öffentliche Kreditaufnahme. Das gesamtwirtschaftliche Sparen (S) durch die privaten Haushalte, aber auch den Sektor Produktionsunternehmen und mittlerweile den Staat ist deutlich größer als die gesamtwirtschaftlichen Investitionen (I), die durch unternehmerische Investitionsschwäche geprägt werden. Carl Christian von Weizsäcker und Hagen Krämer (2020) haben unlängst eine „moderne Ableitung“ des Übersparens vorlegt. Das Fazit dieser Divergenz-Analyse trifft den Nagel auf den Kopf: Die Lücke zwischen S und I lässt sich nur

durch eine ausreichende Netto-Verschuldung des Staates produktiv schließen. Genau auf dieses Prinzip ist mit der Abschaffung der „goldenen Regel“, der zufolge öffentliche Investitionen mit Krediten sinnvoll zu finanzieren sind, verzichtet worden. Dabei sollten alle Maßnahmen zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung auf die sozial-ökologisch Transformation des Wirtschaftens ausgerichtet werden.

7.2 | Lernlabor Zwei-Städtestaat Bremen: Finanzpolitische Herausforderungen durch die Corona-Krise

7.2.1 | Bremische Haushaltspolitik im Ausnahmezustand

Aus der vorangestellten Analyse der finanzpolitischen Folgen der Corona-Krise ergeben sich zu klärende Fragen an die Finanzwissenschaft. Während die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion über die Herausforderungen an die Finanz- und Wirtschaftspolitik auf der makroökonomischen Ebene für das gesamte Bundesgebiet mittlerweile wenigstens ansatzweise geführt wird, fehlt es bei den Bundesländern an gezielten wissenschaftlichen Untersuchungen. Im Jahr des Ausbruchs der Corona-Krise gilt erstmals auch der grundlegend reformierte bundesstaatliche Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern. Die beiden Schwerpunkte des neuen Ausgleichssystems sind: Der den Ländern zustehende Anteil an der Umsatzsteuer wird zukünftig vollständig nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt. Durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung erfolgt der notwendige Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern, nicht mehr durch den immer wieder umstrittenen Länderfinanzausgleich. Zusätzlich beteiligt sich der Bund teils durch das Abtreten von Umsatzsteueranteilen, teils durch Zuweisungen.

Lediglich bei konjunkturell bedingten Steuerausfällen ist in den einzelnen Bundesländern, übrigens nach jeweils unterschiedlichen Methoden berechnet, eine antizyklisch gezielte Neuverschuldung möglich (vorrangige Methode der Konjunkturbereinigung „Steuertrendverfahren“; in Bremen „Produktionslückenverfahren“). Die weitere Ausnahme, die das Grundgesetz im Art. 115 GG fest schreibt, ist auch in die Länderverfassungen übernommen worden. Für die durch die Lockdown-Maßnahmen begründeten Kredite gilt:

Die öffentliche Kreditaufnahme darf bei Staatsausgaben, die als Antwort auf die Folgen „von Naturkatastrophen“ und „außergewöhnlichen Notsituationen“ unvermeidbar sind, genutzt werden. Allerdings hat auch das Land Bremen mit den anderen Ländern die für den Bund nach Art. 115 GG geltende Verpflichtung, „binnen eines angemessenen Zeitraums“ einen Tilgungsplan zu starten, übernommen.

Die Auswirkungen der Corona-Krise unter dem seit diesem Jahr geltenden neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich stellen die Bundesländer vor haushalts- und wirtschaftspolitisch große Herausforderungen. Am Fallbeispiel Land Bremen lässt sich zeigen, wie mit den fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie unter den neuen Regeln des Finanzausgleichs bei der Haushaltspolitik umgegangen wird. Dabei sind die hier entwickelten grundlegenden Erkenntnisse dieses Stadtstaats mit den beiden Städten Bremen und Bremerhaven auch für die Flächenländer bedeutsam. Die Basis des haushaltspolitischen Handelns ist die Verfassung des Landes Bremen, in der das Reglement analog zur Vorgabe der Schuldenbremse für den Bund durch das Grundgesetz übernommen worden ist. Dazu gehört auch die im ersten Jahr der Corona-Krise genutzte Notstands-Prämisse der Bremer Haushaltspolitik: „Im Haushaltsjahr 2020 besteht wegen der COVID-19-Pandemie gemäß Artikel 131a Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.“ Allerdings ist in diesem Jahr schon gewiss, dass diese Ausnahmeregel auch noch für künftige Nachfolgehaushalte in Anspruch genommen werden muss. Im Rahmen einer ersten finanzwissenschaftlichen Bewertung lässt sich attestieren: Insgesamt hat die Landespolitik im Stadtstaat Bremen, bezogen auf die Auswirkungen der Corona-Krise, den Ausnahmetatbestand „außergewöhnliche Notsituation“ angemessen dimensioniert und innovativ gestaltet.

7.2.2 | Eckdaten des Haushaltsjahres 2020 mit „Bremen-Fonds“

Gegenüber dem im Normalfall verfassungsrechtlich vorgegebenem Verbot struktureller Neuverschuldung sichert der Landeshaushalt für Bremen (Nr. 71 Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 22. Juli 2020) den zur Bewältigung der Corona-Krise erforderlichen fiskalischen Spielraum im Jahr 2020 wie folgt:

- Die Steuerverluste durch den Absturz der Wirtschaft liegen für das Jahr 2020 auf der Basis der Sondersteuerschätzung von Anfang September gegenüber November 2019 nach Angaben des Finanzsenators bei 301 Mio. EUR. Allein im ersten Halbjahr sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer gegenüber 234 Mio. EUR im Vorjahreszeitraum um 38,4% auf 114 Mrd. EUR gesunken. Ziemlich treffsicher werden im Landeshaushalt, bei dem die Ergebnisse der Sondersteuerschätzung Anfang September 2020 nicht mehr berücksichtigt werden konnten, die Steuerverluste mit 307,8 Mio. EUR in Folge des konjunkturellen Absturzes erfasst.
- Die durch die Corona-Krise ausgelösten Zusatzausgaben werden in dem per Kreditaufnahme finanzierten Bremen-Fonds (nach Art. 131a Abs. 1, Satz 2 LHO) mit einem Gesamtvolumen von 900 Mio. EUR zusammengefasst. Durch weitere 300

Mio. EUR aus dem Haushalt der Stadtgemeinde Bremen summiert sich der wegen der „außerordentlichen Notsituation“ in den Haushaltsgesetzen vorgesehene Gesamtbetrag des Bremen-Fonds auf 1,2 Mrd. EUR.

- Im Landeshaushalt liegt die maximal zulässige Kreditaufnahme vor allem aus dem Ausgleich für konjunkturelle Steuerausfälle und den Bremen-Fonds bei 1,230 Mrd. EUR. Allerdings wird nur mit 1,150 Mrd. EUR die Nettokreditaufnahme beansprucht. Der Differenzbetrag über 80 Mio. EUR dient auch in diesem Jahr der Tilgung.
- Getreu der Grundgesetzregel in der Landesverfassung ist mit dem Haushaltsplan für 2020 beschlossen worden, die Rückzahlung der Kredite für den Bremen-Fonds aus den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen ab 2024 zu starten. Der Tilgungsplan hat eine Laufzeit von dreißig Jahren. Dies führt ab 2024 zu einer jährlichen Belastung mit 30 Mio. EUR. Bei der Stadtgemeinde Bremen sind es ebenfalls über 30 Jahre 10 Mio. EUR pro Jahr. Die staatlichen Zinszahlungen werden wegen der auch in den nächsten Jahren geltenden Niedrigzinsen kaum eine Zusatzbelastung infolge der zusätzlichen Kreditfinanzierung auslösen.

Im Mittelpunkt der Bewältigung der aktuellen und längerfristigen Folgen der Corona-Krise steht der vom Bremer Senat am 28.4.2020 beschlossene „Bremer Fonds“ mit vier Schwerpunktfeldern („Körbe“). Die Finanzierung aller geplanten Aktivitäten erfolgt über die Kreditaufnahme. Die Schwerpunktfelder sind:

Kurzfristige Maßnahmen zur aktuellen Krisenbekämpfung (Korb 1): Finanziert werden Maßnahmen zum Ausgleich steigender Sozialleistungen, zusätzlicher Verwaltungskosten bis hin zur Finanzierung von medizinisch bedingten Corona-Maßnahmen.

Kurz- bis mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung struktureller Einbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft (Korb 2): Hierzu gehören die geplanten Rettungsschirme für öffentliche Unternehmen. Gezielt ausgegeben werden auch Gelder für Zuwendungs- und Zuweisungsempfänger sowie für Träger der freien Wohlfahrtspflege. Dazu gehören auch Rettungsmaßnahmen sowie Liquiditätshilfen für private Unternehmen.

Kurz- bis mittelfristige Maßnahmen zur Verhinderung sozialer Verwerfungen (Korb 3): Die Bandbreite der Ausgaben ist groß: Unterstützungen für Kitas und Schulen, Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprogramme, Förderung von Quartieren bis hin zu Maßnahmen, die gesellschaftliche Teilhabe aller sozio-ökonomisch Benachteiligten zu steigern.

Mittel- bis langfristige Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise (Korb 4): Dieser Schwerpunkt setzt auf den durch die Corona-Krise verschärften Reformbedarf. Dazu gehören nachhaltige Maßnahmen zur Modernisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur.

Mit diesem Bremen-Fonds stellen sich Fragen zur Verfassungskonformität und zur Relevanz für die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung. Gestritten wird zum einen über den Grad der Nachhaltigkeit und vor allem über die zeitliche Reichweite der Maßnahmen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Ausgaben auf direkt durch die Corona-Krise ausgelösten staatlichen Hilfen begrenzt werden müssen. Schließlich geht es um den Nutzen des Bremen-Fonds zur Stärkung der sozial- und ökologischen Wirtschaftsentwicklung.

Zur Klärung verfassungsrechtlicher Grundfragen über die geplanten Schwerpunkte im Bremer-Fonds hat die Landesregierung eine rechts- und eine wirtschaftswissenschaftliche Expertise in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse fallen bezogen auf die Frage, für welche Vorhaben die Finanzmittel ausgegeben werden dürfen, durchaus unterschiedlich aus.

In der rechtswissenschaftlichen Expertise von Stefan Koriath (2020), der bereits mehrere Gutachten zu Finanzfragen des Landes Bremen vorgelegt hatte, wird festgestellt: Bei den geplanten Ausgaben aus dem Fonds sollte für jede Ausgabe der Bezug auf die Corona-Pandemie gut begründet werden.

Die rechtswissenschaftliche Expertise kritisiert den Senat vor allem zum Handlungsfeld „Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise“. Hier sei der auf die Zukunft gerichtete, transformatorische Anspruch mit der Kreditfinanzierung unmittelbar durch die Corona-Krise entstandenen Ausgaben kaum vereinbar.

Der vorliegende Bremen-Fonds wird vor allem im Bereich der Weichenstellung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch das Gutachten vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult und Jens Südekum (2020) grundsätzlich unterstützt. Der Bremen-Fonds soll seine zukunftsorientierte Politik auf fünf Felder konzentrieren. Im Schwerpunkt „Digitalisierung“ geht es um die Bildungseinrichtungen, die Förderung KMU und die Künstliche Intelligenz. Im Mittelpunkt des Schwerpunkts der „ökologischen Transformation“ steht das grüne Projekt Wasserstoff. Schließlich wird im Schwerpunkt „Soziale Kohäsion und Geschlechtergerechtigkeit“ der Ausbau der Qualifizierung und Weiterbildung gefordert. Diese ökonomische Expertise zeigt aber auch, dass sich der Bremen-Fonds im derzeitigen Institutionengefüge des Zwei-Städtestaats nicht optimal entwickeln und implementieren lässt. Daher wird zur „Koordination und Steuerung von Projekten, der Co-Finanzierung der Vorhaben (Finanzierung), des Wissenstransfers und der Netzwerkbildung in einem offenen-virtuellen System“ die Gründung einer Entwicklungsagentur vorgeschlagen. Da jedoch bei allen Schwerpunkten Folgekosten zu erwarten sind, wird vorgeschlagen, Finanzmittel aus dem vorgegebenen Fonds nur zur Unterstützung der Startphase auszugeben. Kofinanzierungen aus anderen Programmen, auch aus dem Konjunkturprogramm des Bundes, sollten eingebunden werden.

Dem Bremer Senat ist zu raten, neben den direkten Maßnahmen zur sozialen und ökonomischen Unterstützung und Überbrückung, zusätzliche Maßnahmen zum Aufbruch der Wirtschaft aus der Krise, die dem sozial-ökologischen Umbau dienen, durchzusetzen. Längerfristig angelegte, jedoch in der Corona-Krise brennpunktartig erkennbar gewordene Fehlentwicklungen zu korrigieren, ist die Lehre aus dem sozialen und ökonomischen Absturz.

7.3 | Wie geht es weiter? Fragen an die Wirtschaftswissenschaft

Aus den Erfahrungen mit dem produktiven Umgang der Corona-Krise in den öffentlichen Haushalten des Zwei-Städtestaats lassen sich verallgemeinerbare Erkenntnisse vor allem aber noch offene Fragen für andere Länder und den Bund spezifizieren:

- Für den Bund, die Länder und damit auch für Bremen wird eine wirtschaftswissenschaftliche Bewertung der bisherigen Maßnahmen vorgeschlagen. Dazu gehört auch eine Ex-post Bewertung der Ausgabenprogramme, die vor allem im Bereich der Soforthilfen unter großem Zeitdruck und auch ohne den üblichen Planungsvorlauf und späteren Kontrollaufwand implementiert werden mussten. Die Ergebnisse aus dieser Evaluation der bisherigen Lockdown-Politik liefern vor allem für künftige Pandemiewellen Anhaltspunkte zur Optimierung der erforderlichen Finanzpolitik.
- Wie gezeigt, der durchaus innovative „Bremen-Fonds“ darf wie auch beim sog. „Konjunkturprogramm“ des Bundes über 130 Mrd. EUR nicht nur für Ad-hoc Maßnahmen eingesetzt werden. Wichtig ist es, die transformatorische Ausrichtung in Hinblick auf soziale Stabilität und ökologische Nachhaltigkeit bei den Einzelmaßnahmen zu stärken. Sicher ist jetzt schon, das Volumen des Bremer-Fonds wird nicht ausreichen. Es geht vom Volumen und der Struktur her um die Etablierung eines offenen und lernfähigen Systems. Die empirisch abgesicherte und analytisch fundierte Wirtschaftswissenschaft wird gebraucht, die Erfordernisse des Wirtschaftsstrukturwandels und die sozial -ökologische Transformation für das Land Bremen zu spezifizieren.
- Beim Bund wie bei allen Bundesländern ist zwangsläufig die fiskalische und wirtschaftspolitische Antwort einerseits stark auf die Ad-hoc-Maßnahmen gegen die aktuelle Not infolge der Corona-Krise ausgerichtet. Andererseits erfassen die derzeitigen Dokumente zur „mittelfristigen Finanzplanung“ (Mifrif) bereits für kommende Jahr 2021 die erwartete Entwicklung nicht angemessen. Selbst die finanzpolitischen Auswirkungen des zweiten, allerdings gemäßigten Lockdowns im November sind noch nicht kalkulierbar.

Das gilt auch für Bremen. Finanzsenator Dietmar Strehl hat zu Recht auch für 2021 eine „Notsituation“ angekündigt“ (Olbermann 2020). Die Rückkehr zu den Steuereinnahmen vor der Corona-Krise wird frühestens 2023 erwartet. Allerdings verzichtet der Finanzsenator in dieser Phase fiskalischer Not auf zusätzliche Kredite. Gesetzt wird auf die Rettung durch den Bund etwa durch die fortgesetzte Übernahme von Ausfällen bei der Gewerbesteuer. Damit ist klar, wegen der Unsicherheiten gibt es derzeit kein konsistentes Konzept für die Bremer Haushalte über mehrere Jahre. Szenarien über die Dauer der Pandemie und die sich daraus entwickelnden Ausgaben für Antikrisen-Maßnahmen müssen in ein flexibles Mehrjahressystem der Finanzierung eingebettet werden.

Der Beginn der Tilgung ab 2024 sowie die Gesamtfrist von 30 Jahren war in der haushaltspolitischen Debatte der Bremischen Bürgerschaft gegenüber der Position des Finanzressorts umstritten. Es gibt gute Gründe, dem Vorschlag, den Tilgungszeitraum auf 50 Jahre auszudehnen, zu folgen. Denn gegenüber den bisherigen geplanten Zahlen ist realistischerweise mit einer deutlich höheren Kreditfinanzierung zu rechnen. Damit steigt auch der jährliche Betrag für die Tilgung bei vorgegebenem Tilgungszeitraum. Die Sorge, zur Finanzierung des zu früh einsetzenden Kapitaldienstes könnten an anderer Stelle wichtige öffentliche Ausgaben im Land Bremen reduziert werden, ist groß. Um das Vertrauen in die bisher erfolgreiche Politik zu sichern, wird empfohlen, ausschließlich der Corona-Krise zurechenbare weitere Staatsausgaben und Steuerverluste durch Kredite zu finanzieren.

Nicht nur die Belastungen des Landes Bremens durch die Pandemiekosten über Steuerausfälle und Ausgabenprogramme einerseits und die grundsätzlich strukturell vorgegebene fiskalische Enge der öffentlichen Haushalte dieses Stadtstaats andererseits, sondern auch der Blick auf die anderen Länder gibt Anlass genug, über grundlegende Finanzierungsmodelle im Bundesstaat wissenschaftliche Studien zuzuliefern. Dazu gehört der Vorschlag, einen Corona-Deutschland-Solidarfonds vorzusehen. Die gesamte Kreditfinanzierung infolge der Corona-Krise durch den Bund, die Länder und die Kommunen wird in diesem Solidar-Fonds zusammengefasst. Dabei sind die Kommunen über ihr jeweiliges Bundesland in diesen Fonds einzubinden. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie der Kapitaldienst für den Solidarfonds – also die Rückzahlung der Kredite bei langanhaltenden Zinsen in der Nähe der Nullmarke – finanziert werden kann.

Finanzwissenschaftlich lässt sich, wie gezeigt, zumindest für die Zeit der nachwirkenden Folgen der Corona-Krise eine Kreditfinanzierung gesamtwirtschaftlich und verteilungspolitisch rechtfertigen. Allerdings nimmt der politische Druck, einen Tilgungsplan für die Corona-bedingte Neuverschuldung zu realisieren trotz des makroökonomisch ableitbaren, in der längeren Frist großen Spielraums für öffentliche Kredite massiv zu. Deshalb wird die Antwort auf die Frage, wer den Kapitaldienst im Zuge der Tilgung finanziert, politisch immer dringlicher. Dagegen wird die gesamte Kreditfinanzierung

infolge der Corona-Krise durch den Bund, die Länder und die Kommunen in einem Solidar-Fonds zusammengefasst. Wegen der unterschiedlichen Pandemie-Entwicklung in den Regionen könnte ein Bundes-Fonds unterschiedliche Bedarfe an Krediten ausgleichen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie der Kapitaldienst für den Solidarfonds – also die Rückzahlung der Kredite bei langanhaltenden Zinsen in der Nähe der Nullmarke – finanziert werden kann. Zu dessen Finanzierung, die bei einer Tilgungsdauer von 20 Jahren bis zu 50-60 Mrd. EUR für alle Gebietskörperschaften erreichen könnte, sollte ein gesamtwirtschaftlich stabiles Instrumentarium vorgelegt werden (Hickel 2020b). Werden wegen der für die Gesamtwirtschaft kontraproduktiven Wirkungen massive Ausgabenkürzungen zur Finanzierung des Kapitaldienstes ausgeschlossen, geht es um die Frage, wie dafür zusätzliche Mehreinnahmen aus Abgaben generiert werden können. Diskutiert werden beispielsweise höhere Steuersätze an der Spitze der Einkommenspyramide, ein Corona-Solidarzuschlag sowie eine allgemeine Vermögenssteuer. Vorgeschlagen wird vor allem vergleichbar dem Lastenausgleichsfonds von 1952 eine einmalige Vermögensabgabe, die über einen Zeitraum von 50 Jahren abgewickelt wird. Andreas Bovenschulte, Präsident des Bremer Senats, hat als einer der ersten aus der Runde der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten diesen Vorschlag unterbreitet (Theiner 2020). Eine die sozialgerechte Teilhabe an den Corona-Kosten sichernde Abgabe konzentriert sich auf das eine Prozent an der Spitze der Vermögenspyramide, das nach neuen Berechnungen des „Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung“ (DIW) für die Studie „MillionärInnen unter dem Mikroskop“ über 35 % des Nettovermögens verfügt (Schröder et al. 2020). Vorschläge zur Ausgestaltung einer einmaligen Vermögensabgabe zur sozial gerechten Finanzierung des Kapitaldienstes für Corona-Fiskalkosten liegen vor (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2020, Attac 2020, Bach 2012).^{36,37}

Abschließend lässt sich zum Land Bremen innerhalb des föderalen Bundesstaates festhalten: Auf den sozial-ökonomischen Schock der Lockdown-Maßnahmen der beiden Runden, erst im Frühjahr, dann im Herbst, hat auch in Bremen die Politik frei von ideologischen Tabus erfolgreich gehandelt. Insgesamt lehrt diese Krise, dass nicht ein wettbewerbsorientierter, sondern stark kooperativer Föderalismus in der Zusammenarbeit der Bundesländer mit dem Bund zukunftsfähig ist. Dazu gehört neben den bundeswei-

³⁶ Erstmals ist 2012 eine Vermögensabgabe für Deutschland empirisch fundiert durchgerechnet worden. Gegenüber den massiv steigenden Staatsschulden in der EU infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde für Deutschland zur Refinanzierung der Staatsschulden eine Vermögensabgabe vorgeschlagen: Abgabe in Höhe von 10% und Freibetrag von 250.000 Euro/Ehepaare 500.000 Euro mit einem Gesamtvolumen von 230 Mrd. Euro. (Bach 2012).

³⁷ Ende Oktober 2020 hat Stefan Bach in einem Gutachten mit dem Titel „Vermögensabgabe DIE LINKE“ die Begründung und Ausgestaltung einer Vermögensabgabe zur Finanzierung der staatlichen Corona-Krisenkosten vorgelegt (Bach 2020).

ten Absprachen über Lock-down-Maßnahmen die Forderung, die „Gemeinschaftsaufgaben“ wieder stärker zur Sicherung öffentlicher Güter im gesamten Bundesgebiet in der Verfassung zu etablieren. Die Corona-Krise, die schon lang anstehende Reformbedarfe klarer erkennbar gemacht hat, liefert der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft wichtige Forschungsthemen. Wissenschaft, die auch den Mut hat, strittige Vorschläge wie die Kritik der Schuldenbremse und die einmalige Vermögensabgabe frei von Tabus der Öffentlichkeit zu unterbreiten, wird ihrer Verantwortung in der Corona-Krise gerecht.

7.4 | Quellen

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.) (2020): SONDERMEMORANDUM zur Corona-Krise als Ergänzung zum MEMORANDUM 2020, 20.04.2020, <https://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/de/article/10656337.stellungnahme-zur-corona-krise.html> [abgerufen am 09.10.2020].

ATTAC Österreich (Hrsg.) (2020): Der Corona-Lastenausgleich – Warum wir einen Beitrag der Reichsten brauchen, Informationspapier, April 2020.

Bach, S. (2012): Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa, DIW Wochenbericht, 28/2012, S. 3-11.

Bach, S. (2020): Vermögensabgabe DIE LINKE: Aufkommen und Verteilungswirkungen – Forschungsprojekt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag und der Rosaluxemburg-Stiftung.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2020): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, Broschüre, BMF40152, <https://www.bundesregierung.de> [abgerufen am 22.04.2020].

Der Spiegel (2020): Die große Bescherung, 11.07.2020.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2020): Öffentliche Finanzen, in: Monatsberichtsbeitrag August 2020, 17.08.2020.

Deutsches Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020): Öffentliche Schulden erreichen im 1. Halbjahr 2020 neuen Höchststand, Pressemitteilung Nr. 376, 29.09.2020.

Hickel, R. (2020a): Flatten the two Curves: Sozial-ökologische Transformation fortsetzen, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 01.04.2020, <https://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/de/article/10656343.wer-trägt-die-langfristigen-kosten-der-covid-19-wirtschaftskrise.html> [abgerufen am 06.07.2020].

Hickel, R. (2020b): Die Kosten der Coronakrise: Wer begleicht die Rechnung, Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2020, S. 105-112.

Hildebrand, J. und D. Riedel (2020): Schuldenrekord nach Rekordrezession: Ökonomen warnen vor zu schneller Tilgung, in: Handelsblatt Online, 15.6.2020, <https://www.handelsblatt.com> [abgerufen am 09.10.2020].

Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (IW Consult) (Hrsg.) und J. Südekum (2020): Bremen-Fonds – Auswahl mittel- und langfristiger Maßnahmen zum Neustart nach der Krise, Manuskript, 31.08.2020 (in Vorb.).

Krämer, H. und C. C. von Weizsäcker (2019): Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert – Die große Divergenz. Wiesbaden.

Korioth, S. (2020): Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen.

Schröder, C., C. Bartels, K. Göbler, M. M. Grabka und J. König (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW- Wochenbericht 29/2020, S. 511-521.

Theiner, J. (2020): Bovenschulte will Lastenausgleich, in: Weser-Kurier Online, 29.03.2020, <https://www.weser-kurier.de> [abgerufen am 09.10.2020].