

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache  
139

## **Ein Vorschlag für eine Entlastung von Bund, Ländern und Kommunen**

### **Goldreserven der Bundesbank für eine Teilentschuldung von Bund, Ländern und Kommunen nutzen**

von Bodo Ramelow, MdB

24.09.2008

#### **I. Alternativen zur „Schuldenbremse“ sind möglich und nötig**

In der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben CDU/CSU FDP und Grüne das Thema Staatsverschuldung ins Zentrum gestellt. Dabei geht es Ihnen vor allem darum, ein neues Staatsverschuldungsrecht zu begründen und einzuführen. Die einschlägigen n Artikel 115 und 109 GG sollen mit dem Ziel geändert werden, die Kreditobergrenzen für Bund und perspektivisch auch für die Länder grundsätzlich neu und eng zu beschränken.

Die Linke teilt die Auffassung der Kommission nicht, das Wachstum der Staatsverschuldung primär als normatives Problem der Finanzverfassung einzustufen. Die Mehrheit der Kommission blendet damit die wesentlichen Ursachen der Verschuldung aus: Einerseits geht es hier um die gravierende Erosion der Einnahmehasis des Staates, die durch die neoliberale Steuerpolitik der Regierung Kohl eingeleitet wurde, die unter der Regierung Schröder weiter forciert worden ist und die auch von der Regierung Merkel mit der steuerlichen Privilegierung privater Vermögen, Spitzenverdiener und großer Unternehmen fortgesetzt wird. Andererseits hat die Entscheidung der Regierung Kohl, die Deutsche Einheit in einem hohen Masse auf Pump zu finanzieren, um so privaten Reichtum zu schonen, zu einem erheblichen Anwachsen der Staatsschulden geführt. Von 1969 bis 2006 ging der Anteil der durch Steuern gedeckten öffentlichen Ausgaben von 95,5 Prozent auf 78 Prozent zurück. Dies sind die wesentlichen Ursachen dafür, dass sich Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden mit 1.440 Mrd. Euro (2005) gegenüber 1991 um 144 % erhöht

**Die verfehlte Steuerpolitik und die aktuelle Forderung nach einem „strengeren“ Staatsverschuldungsrecht sind zwei Seiten derselben Medaille einer Politik der Schwächung des Sozialstaates. Eine Zustimmung zur Einführung einer neuen Schuldenbremse wird es daher mit den Stimmen der Linken weder in der Föderalismuskommission, noch im Deutschen Bundestag geben. Das Problem der Staatsverschuldung kann nur im Kontext einer grundsätzlich anderen Steuer- und Finanzpolitik bewältigt werden.**

**Eine Schuldenbremse würde zu neuen Einschnitten in den öffentlichen Ausgaben führen und insbesondere die Länder und Kommunen schwer belasten. Mit dem nachfolgenden**

**Vorschlag für die Nutzung eines Teils der Goldreserven der Bundesbank für eine Teilentschuldung der Gebietskörperschaften und hier insbesondere der finanzschwachen Bundesländer zeigt die Linke auf, dass es Alternativen zur Schuldenbremse gibt.**

## **II. Die Goldreserven der Bundesbank sollten für eine Entlastung der Länder und des Bundes genutzt werden**

### **1. Die Goldreserven gehören dem Volk, nicht der Bank**

Gegenwärtig verfügt die Bundesbank nach eigenen Angaben über Goldreserven im Gegenwert von 62,433 Mrd. Euro (2007) für ca. 3440 Tonnen; im Jahre 2000 betrug dieser Wert noch etwa 32,676 Mrd. Euro. D. h., der Wert der Goldreserven hat sich in nur sieben Jahren nahezu verdoppelt.

Gleichwohl macht die Bundesbank nur in einem sehr begrenzten Maße von der Möglichkeit Gebrauch, Einnahmen aus Goldverkäufen zu erzielen. Sie bleibt deutlich unter den Möglichkeiten, die ihr durch das internationale Goldabkommen von 2004 zustehen.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang hat die Bundesbank, Presseberichten zufolge, den Verkauf von 600 Tonnen Gold bis zum Ablauf des Jahres 2009 angemeldet.<sup>2</sup>

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE hat im Juli 2008 eine *Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Praxis der Goldverkäufe der Bundesbank und ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen* beauftragt.<sup>3</sup> Aus ihr geht hervor, dass die Bundesbank in den Jahren 2004 bis 2007 nur einen Bruchteil dieses Plafonds genutzt hat: Es wurden lediglich 22 Tonnen im Gegenwert von 234 Mio. Euro verkauft, die Teil des Bundesbankgewinnes sind.<sup>4</sup>

Die Bundesbank ist nach § 12 des Bundesbankgesetzes nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden.<sup>5</sup> Der Vorstand der Bundesbank nimmt dies immer wieder zum Anlass, jegliche politische Debatte um den Zweck der Goldreserven zurückzuweisen.

Der Vorstand der Bundesbank betrachtet sich offenbar selbst als die erste und letzte Ermessens- und Entscheidungsinstanz, wenn es um die Höhe und den Umgang mit den Goldreserven der Republik geht. Dabei unterschlägt seine Argumentation, dass in § 12 durchaus eine gewisse Bindung

---

<sup>1</sup> Das Washingtoner Goldabkommen von 2004 hat folgenden Wortlaut: „Europäische Zentralbank, Banca d'Italia, Banco de España, Banco de Portugal, Bank von Griechenland, Banque centrale du Luxembourg, Banque de France, Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique, Central Bank & Financial Services Authority of Ireland, De Nederlandsche Bank, Deutsche Bundesbank, Oesterreichische Nationalbank, Suomen Pankki – Finlands Bank, Schweizerische Nationalbank, Sveriges Riksbank, Zur Klarstellung der Absichten bezüglich ihrer Goldbestände geben die unterzeichnenden Institutionen folgende Erklärung ab:

1. Gold bleibt ein wichtiger Bestandteil der Weltwährungsreserven.

2. Die von den unterzeichnenden Institutionen bereits beschlossenen und noch zu beschließenden Goldverkäufe werden innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren (beginnend am 27. September 2004, also kurz nach Ablauf der vorherigen Vereinbarung) im Rahmen eines abgestimmten Programms getätigt. Die jährlichen Verkäufe werden 500 Tonnen nicht übersteigen; das gesamte Verkaufsvolumen in diesem Zeitraum wird nicht über 2 500 Tonnen hinausgehen.

3. Die Unterzeichner haben für diesen Zeitraum vereinbart, dass das Gesamtvolumen ihrer Goldleihgeschäfte und der Einsatz von Goldfutures und -optionen insgesamt das bei Unterzeichnung der vorherigen Vereinbarung vorherrschende Volumen nicht übersteigen wird.

4. Diese Vereinbarung wird nach fünf Jahren überprüft.“

<sup>2</sup> <http://www.finanzennachrichten.de/08.03.2004 15:55>, Europas Notenbanken verlängern Goldabkommen

<sup>3</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestag, Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, eine Ausarbeitung von Matthias Mock/Bernadette Dörr, Berlin Juli 2008

<sup>4</sup> Gemäß § 27 Absatz 2 BBankG hat die Bundesbank den Reingewinn abzüglich eines bestimmten Betrages, der in die gesetzliche Rücklage einzustellen ist, an den Bund abzuführen.

<sup>5</sup> § 12 lautet: Die Deutsche Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig. 2Soweit dies unter Wahrung ihrer Aufgabe als Bestandteil des Europäischen Systems der Zentralbanken möglich ist, unterstützt sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung.

an die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung normiert ist. Zum Auftrag der Bundesbank gehört es, die „die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ zu „unterstützen.“

Diese höchst einseitige Interpretation des Bundesbankgesetzes durch den Vorstand der Bank wird nur noch dadurch übertroffen, dass er nun auch der Politik die Kompetenz abspricht, das Bundesbankgesetz zu ändern, wenn es um die Goldreserven geht:<sup>6</sup>

Nach „Auffassung der Bundesbank“ wäre eine „Änderung des § 3 S. 2 BBankG, der der Bundesbank die Aufgabe zuweist, die Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland zu halten und zu verwalten, mit dem Ziel, diese Aufgabe etwa an den Bund zu übertragen, mit Art. 105 Abs. 2 EG-Vertrag nicht vereinbar.“ Auch sei „nach Auffassung der Deutschen Bundesbank“ ein Gesetz, das der Bundesbank vorschreibt, Gold zu verkaufen, nicht mit dem EG-Vertrag vereinbar.

Nun weist zwar der entsprechende Artikel des EG-Vertrages die Aufgabe des Haltens von Währungsreserven dem EZBS zu, das Ermessen über den Umfang der nationalen Goldvorräte ist jedoch damit nicht abschließend geregelt. Diese strikte Blockadehaltung der Bundesbank, auch nur einen kleinen Teil der nationalen Goldreserven einem volkswirtschaftlich sinnvollen Verwendungszweck zuzuführen, ist nicht länger hinnehmbar. Es besteht hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Dies ist umso dringlicher, als dass das bestehende Goldabkommen im Jahre 2009 ausläuft. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass eine Aktivierung der Goldreserven ohne Nachteile für die Währungsstabilität und den Finanzplatz möglich ist.

## **2. Ein Trauerspiel: Die Debatte um die deutschen Goldreserven**

Der Verkauf des Goldvermögens war in den vergangenen Jahren mehrfach Thema intensiver Diskussionen. Die Liste derjenigen, die dafür plädierten, einen Teil der Bundesgoldreserven zu aktivieren, ist lang und umfasst illustre Namen. Dazu gehören die Finanzminister Theo Waigel (CSU) und Hans Eichel (SPD), Peer Steinbrück (SPD) sowie Bundestagsabgeordnete der Union und der SPD. Auch der frühere Bundespräsident Roman Herzog und der frühere Bundesbankchef Welteke sind hier zu nennen. Sie alle scheiterten am Widerstand des Bundesbankvorstands.

Nicht in jedem Falle ist dies aus unserer Sicht zu bedauern, denn nicht alle Vorschläge halten wir für seriös:<sup>7</sup>

Im Jahre 2003 schlugen die Mittelstandsexperten der Union, Hartmut Schauerte, Hans Michelbach und Peter Rauen, vor, mit Goldverkäufen die vorgezogene Steuersenkung für das Jahr 2004 zu finanzieren.

Im Jahre 2003 wollte auch Ex-Bundespräsident Roman Herzog in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der CDU-Kommission zur Sanierung der Sozialsysteme die Defizite bei der Pflegeversicherung mit einem Teilverkauf des Bundesbankgoldes sanieren.

Im Jahr 2004 schlug der damalige Bundesbankpräsident Welteke vor, bis zu 600 Tonnen, mehr als ein Sechstel der Deutschen Reserven, zu verkaufen, um damit einen speziellen Fonds für Bildung zu finanzieren. Dieser sollte jedoch nicht unter der Regie der Bundesregierung und des Parlaments stehen, sondern unter der der Bundesbank selbst.

Sozialdemokratische Haushaltspolitiker haben dagegen immer wieder vorgeschlagen, zusätzliche Goldreserven für die nachhaltige Konsolidierung des Haushaltes, d. h. zum Abbau von Altschulden einzusetzen. Zuletzt forderte der Sprecher der SPD-Linken Ernst Dieter Rossmann Goldverkäufe

<sup>6</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestag, Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, eine Ausarbeitung von Matthias Mock/Bernadette Dörr, Berlin, Juli 2008, S. 12

<sup>7</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestag, Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, eine Ausarbeitung von Matthias Mock/Bernadette Dörr, Berlin, Juli 2008, S. 5-7

im Umfang von sechs Milliarden Euro. Neuen Auftrieb hat die Debatte durch aktuelle Forderungen aus dem DGB-Bundesvorstand erhalten. DGB-Vorstandsmitglied Claus Matecki sagte, dass zur Finanzierung eines öffentlichen Investitionsprogramms mit den Schwerpunkten Bildung, Wissenschaft und Kultur auch auf Goldreserven der Bundesbank als Anschubfinanzierung zurückgegriffen werden müsse, die derzeit »nutzlos im Keller« herumlägen, so Matecki.<sup>8</sup>

So redet man in der Öffentlichkeit seit Jahren folgenlos und ohne Systematik über Goldverkäufe. Solange für die Goldpolitik der Vorstand der Bundesbank allein und nicht die Verfassungsorgane verantwortlich sind, wird jede dieser Debatten nutzlos im Sande verlaufen. Doch die Mehrheit des Parlamentes und auch die Bundesregierung sind in den letzten Jahren immer wieder vor der Bundesbank eingeknickt. Und das heißt im Grunde genommen nichts anderes, als dass für die Bundesbank und ihre Goldpolitik das Prinzip der Volkssouveränität derzeit keine Geltung hat. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn wir zur Kenntnis nehmen, dass die Bundesbank faktisch den nationalen Verfassungsorganen das Recht abspricht, das Bundesbankgesetz im Sinne einer alternativen Goldpolitik zu ändern.

Ohne eine Änderung des Bundesbankgesetzes wird es jedoch keine der zitierten Verwendungen der möglichen Erlöse der Goldverkäufe geben, z. B. für konjunkturpolitische Zwecke. Weiterhin steht das Erblastentilgungsfondsgesetz derartigen Verwendungen entgegen. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages schätzt die Rechtslage in diesem Zusammenhang wie folgt ein:

„Gewinne aus etwaigen Goldverkäufen werden als Teil des Gesamtgewinns der Bundesbank an den Bund abgeführt: Gemäß § 27 Absatz 2 BBankG hat die Bundesbank den Reingewinn abzüglich eines bestimmten Betrages, der in die gesetzliche Rücklage einzustellen ist, an den Bund abzuführen. Soweit der Bundesbankgewinn den Betrag von 3,5 Mrd. € übersteigt, fließt er gemäß § 6 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Erblastentilgungsfonds diesem zur Erfüllung von Tilgungsverpflichtungen zu.“

### 3. Das Schweizer Beispiel: Reden ist Silber, Handeln ist Gold

Nach der Aufhebung der Goldbindung des Schweizer Frankens im Jahre 1999 gab es in der Schweiz eine breite und mehrjährige gesellschaftspolitische Debatte über den Umgang mit den Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Im Ergebnis dieser Debatte sollten 1300 Tonnen Gold im Gegenwert von 21 Milliarden Franken für andere Zwecke verkauft werden. Die verschiedenen Vorschläge sind in dem erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages dokumentiert.<sup>9</sup> Hervorhebenswert ist aus unserer Sicht, dass die Kantone, also den Ländern vergleichbare Gebietskörperschaften, an den Erlösen aus den Goldverkäufen beteiligt wurden. Die Kantone haben ihren Anteil von zwei Dritteln hauptsächlich zum Abbau von Altschulden eingesetzt. Das Bundesdrittel am Golderlös in der Höhe von rund sieben Milliarden Franken wurde für den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) verwendet. Negative Auswirkungen der Goldverkäufe zugunsten der öffentlichen Hand kann das erwähnte Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes nicht konstatieren: „Inwieweit der Goldverkauf von 1300 Tonnen und die damit verbundene mehrjährige Debatte über die Verwendung des Erlöses die Stabilität der Schweizer Währung gefährdet hat, lässt sich nicht eindeutig sagen. Die relativ geringen Preissteigerungsraten in der Schweiz, die in den vergangenen 10 Jahren immer unter denen des Euroraums lagen und die als wichtige Voraussetzung für den Erfolg

<sup>8</sup> <http://www.jungewelt.de/2008/08-27/018.php>

<sup>9</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestag, Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, eine Ausarbeitung von Matthias Mock/Bernadette Dörr, Berlin, Juli 2008, S. 8 -11

des Schweizer Banken- und Finanzplatzes gelten, sprechen jedoch nicht dafür, dass die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der SNB durch die Diskussionen ernsthaft gefährdet wurde.

#### **4. Warum wir das Bundesbank-Gesetz ändern müssen**

Dass die Bundesbank auch weiterhin unabhängig über die für ihre Aufgaben nötigen Gold- und Währungsreserven verfügen sollte, ist aus unserer Sicht unstrittig. Ebenso unstrittig ist es, dass die Bundesbank aufgrund internationaler Verpflichtungen Goldreserven halten muss. Das betrifft die Subskriptionszahlungen an den IWF und das betrifft die Übertragung von Goldreserven an die EZB i. H. v. 232 Tonnen.

Um Zugriff auf darüber hinaus reichende Reserven zu haben, sollte das Bundesbank-Gesetz so geändert werden, dass der schrittweise Verkauf eines Teils der Goldreserven über einen mehrjährigen Zeitraum möglich ist. In der Änderung des Bundesbankgesetzes sollte auch für die Verwendung der Erlöse Vorsorge getroffen werden.

**Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages müssten, „um dem Bund einen Zugriff auf die Verwertung der Goldreserven zu ermöglichen“, im „Bundesbankgesetz die §§ 3 S.2 und 12 S. 1 novelliert werden.“<sup>10</sup> Zugleich muss auch die Zweckbindung der Einkünfte aus den Goldverkäufen gemäß § 6 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Erblastentilgungsfonds geändert werden.**

Falls es dabei bleibt, dass die Tilgung des Erblastentilgungsfonds 2011 abgeschlossen sein soll, ergibt sich ohnehin die Frage, was mit denjenigen Bundesbanküberschüssen, die bislang für die Tilgung eingesetzt werden, geschehen soll.

#### **5. Umgang mit den Goldreserven**

Die im Rahmen der Beratungen der Föderalismuskommission von einer Reihe von Ministerpräsidenten der Länder gemachten Vorschläge zur Entlastung der Länder von einem Teil der Altschulden haben bislang keine Unterstützung durch die Spitzen der Kommission gefunden. Insbesondere für die finanzschwachen und hochverschuldeten ist die steigende Verschuldung zu einer zusätzlichen Einschränkung ihrer ohnehin schon engen haushaltspolitischen Spielräume geworden.

Da die Länder und Kommunen die Träger sowohl von Kernbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Investitionen sind, kann eine spürbare Entlastung von ihren Altschulden, ihnen neue Spielräume für diese Ausgaben erschließen.

Wir schlagen vor, dass alle Goldreserven der Bundesbank, die den durch die Bundesbank zum Stichtag 2000 ermittelten Wert des Goldbestandes i. H. v. 32, 676 Mrd. Euro übersteigen, auf der Grundlage einer Änderung des Bundesbankgesetzes einem Sondervermögen von Bund und Ländern zugeführt werden. Dies wären ca. 30 Mrd. Euro. Es geht hier also nicht darum, der Bundesbank generell die Aufgabe, Goldreserven im Rahmen ihrer in Art. 105 Abs. 2 EG-Vertrag übertragenen währungspolitischen Zuständigkeiten zu halten, zu entziehen, sondern einen Teil der Goldreserven auf der Grundlage von durch das Parlament gesetzten Zweck zu verwenden.

Dieses Sondervermögen soll zweckgebunden der Bewirtschaftung der Altschulden dienen bzw. für zukunftsichtige Investitionen verwendet werden.

---

<sup>10</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestag, Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, eine Ausarbeitung von Matthias Mock/Bernadette Dörr, Berlin, Juli 2008, S. 12

Analog zum Verfahren in der Schweiz, sollen die Beteiligungen an den Erträgen des Sondervermögens zu einem Drittel an den Bund (10 Mrd. Euro) und zu zwei Dritteln an die Länder (20 Mrd. Euro) gehen. Alle Länder erhalten einen Grundbetrag nach Einwohnerzahl, bezogen auf 25 Prozent der Erlöse. Die restlichen 75 Prozent der Erlöse sollen zur teilweisen Entschuldung von Bundesländern mit überdurchschnittlicher Pro-Kopf-Verschuldung eingesetzt werden. Die Kommunen müssen aus unserer Sicht auf eine noch zu bestimmende Weise an dem jeweiligen Länderanteil beteiligt werden.

Wie die bisherige Debatte über die Goldverkäufe zeigt, gibt es sicherlich gute Argumente für eine investive Verwendung der Einkünfte. Das betrifft nicht nur die jüngsten Vorschläge des DGB. Nachdenkenswert wäre auch die Frage, ob hier nicht eine Finanzquelle für die Erschließung von Fördermitteln für strukturschwache Gebiete, etwa in den ehemaligen deutsch-deutschen Grenzregionen, erschlossen werden könnte.

Wir halten eine solche Debatte nicht nur für legitim, sondern auch für wünschenswert. Eine Altschulden-Entlastung bringt jedoch den überschuldeten Länder und Kommunen unmittelbar neue Spielräume für öffentliche Investitionen. Denn wie viel Länder und Kommunen für Hochschulen, Schulen, Kinderbetreuung, Kultur und Personal ausgeben können, hängt maßgeblich von ihrer laufenden Zinsbelastung ab.