

Wolfgang Maennig

Sonderfinanzierungsmittel für Großveranstaltungen – Manna vom Himmel?

Die Fußballweltmeisterschaft 2006 in der Bundesrepublik Deutschland soll unter anderem durch die Erlöse aus dem Verkauf von Gedenkmünzen und durch Lotteriereinnahmen finanziert werden. Auch zur Finanzierung etwaiger Olympischer Spiele 2012 in Leipzig/Rostock dürften seitens der Organisatoren Münz- und Lotteriesonderprogramme gefordert werden. Wie sind solche Sonderfinanzierungsmittel aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen?

Das Gedenkmünzprogramm für die Fußball-WM 2006 hat nach der derzeitigen Beschlusslage des Bundesfinanzministeriums ein Volumen von 38 Mill. Euro¹. Nach Abzug der Material-, Präge- und Distributionskosten werden vom WM-Veranstalter rund 30 Mill. Euro Nettoerlöse erwartet, mit denen das Kultur-Rahmenprogramm teilfinanziert werden soll². Aus Lotterien sollen nach dem am 13.6.2002 von den Bundesländern unterzeichneten Staatsvertrag in den Jahren 2002 bis 2006 12% der Mehrumsätze der „Oddset-Sportwette“ gegenüber 2001 an den Deutschen Fußballbund (DFB) abgeliefert und von diesem – entsprechend der gemeinnützigen Bindung von Lotteriereträgen – für das gemeinnützige Rahmenprogramm, Familiensporttage, Talentförderung sowie ebenfalls für das Kulturprogramm verwendet werden. Mehrumsätze werden erwartet, weil die Oddset 2002 um die „TOP-Wette“ erweitert wurde und sich der DFB verpflichtet hat, die Sportwette intensiv zu bewerben³. Schätzungen, wonach hierüber Mittel in Höhe von 130 Mill. Euro akquiriert werden könnten⁴, setzen allerdings voraus, dass sich der Umsatz um mehr als 40% gegenüber dem bislang erzielten Jahresumsatz der Oddset-Wette von rund 500 Mill. Euro⁵ erhöhen.

Schließlich sieht das Briefmarkenprogramm zurzeit fünf Motive mit Zuschlägen zwischen 20 und 56 Cent vor⁶. Die Auflage beträgt pro Briefmarke 6 Mill. Stück. Von den somit bei vollem Abverkauf der Marken maximal möglichen Erlösen in Höhe von 9,06 Mill. Euro gehen zunächst jedoch 2,9 Mill. Euro an die Stiftung Deutsche Sporthilfe, welche als übliche Empfängerin für die Erlöse aus den regelmäßig erscheinenden Briefmarken „Für den Sport“ normalerweise mit der-

artigen Erlösen rechnen kann⁷. Nur die darüber hinaus anfallenden Erlöse gehen an die Fußball-WM-Organisatoren.

Erhebliche Programmvolumen möglich

Sonderfinanzierungsmittel⁸ spielen somit für die Finanzierung der Fußball-WM 2006 eine zentrale Rolle⁹. Angesichts der letztlich dennoch relativ geringen Umfänge mag eine volkswirtschaftliche Analyse nur begrenzt berechtigt erscheinen. Jedoch ist zu beachten, dass

- die erwarteten Programmvolumen im Falle Olympischer Spiele in Deutschland 2012 deutlich größer sein könnten und
- derartigen Sonderfinanzierungsprogrammen bei Kostensteigerungen der Sportevents eine „dynamische“ Tendenz zur Vergrößerung im Zeitablauf innewohnt.

¹ 3,8 Mill. Münzen à 10 Euro sollen emittiert werden; vgl. Deutsche Bundesbank: Übersicht über die in der Bundesrepublik Deutschland geprägten bzw. derzeit vorgesehenen Gedenkmünzen zu 10 Euro.

² Vgl. Michael Horen: Schily hakt den Fall Radmann ab – Vertrauensbeweis von allen Seiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.4.2003, S. 36.

³ Vgl. beispielsweise Schleswig-Holsteinischer Landtag: Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag aller Länder über die Bereitstellung von Mitteln aus der Oddset-Sportwette im Zusammenhang mit der Veranstaltung der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland, Drucksache 15/2136.

⁴ Vgl. o.V.: Fifa-Geld gibt WM-Organisationskomitee Sicherheit, in: Handelsblatt vom 16.4.2002.

⁵ Fifa Fußball-Weltmeisterschaft 2006 Organisationskomitee Deutschland: OK Fußball-WM 2006 und ODDSET – die Sportwette, 2002, in: <http://fifaworldcup.yahoo.com/de/021115/1/t.html> vom 1.4.2003.

⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Sonderpostwertzeichen-Serie 13/2003 – für den Sport, Berlin 2003. Die Sonderbriefmarken wurden vom 6.3.2003 bis 30.6.2003 verkauft; vgl. Fifa Fußball-Weltmeisterschaft 2006 Organisationskomitee Deutschland: Briefmarken zur FIFA WM 2006 vorgestellt, 2003, in: <http://fifaworldcup.yahoo.com/de/030228/1/6a.html>.

⁷ Üblicherweise werden von Sondermarken 3 bis 4 Mill. Stück verkauft; telefonische Auskunft der Deutschen Post AG, Frau Broscheit, Geschäftsbereich Philatelie vom 3.4.2003.

Prof. Dr. Wolfgang Maennig, 43, ist Dekan des Fachbereiches Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg und Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik.

SONDERFINANZIERUNGEN

Tabelle 1
Finanzierung Olympische Spiele München 1972
(Mill DM)

Einnahmen		Ausgaben	
Fernsehrechte	63,2	Olympiabedingte Investitionskosten davon	1444,0
Marketing	6,8	München	1350,0
davon		Kiel	94,0
Emblemverwertung	3,8		
Kunstplakate	1,9	Sport	347,7
Schallplatten	1,1	Kultur	22,2
Eintrittskarten	50,3	Besucher und Gäste	137,1
Sonderfinanzierungsmittel	1168,0	Öffentlichkeitsarbeit	15,9
davon			
Münzen	683,2		
Lotterien	439,9		
Briefmarken	2,9		
Hochschulsport	42,0	Gesamt-Ausgaben	1966,9
Sonstiges	43,5		
Gesamt-Einnahmen	1331,8	Saldo	-635,1

Quelle: Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, BT-Drucksache 7/3066, 1975, S. 5 f., 32, 34 f.

So berechnete Berlin in seinen Planungen für die Olympischen Spiele 2000 auf der Basis der Ergebnisse der Olympischen Spiele von München 1972 Erlöse aus Münz-, Lotterie- und Briefmarkenprogrammen in Höhe von 1,7 Mrd. DM¹⁰. Berlin und Hamburg planten für „ihre“ Olympischen Spiele 2004 rund 1,5 Mrd. DM Erlöse aus Münzen und Lotterien¹¹. In den Bewerbungsunterlagen Leipzigs (und der anderen, allerdings am 12.4.2003 vom Nationalen Olympischen Komitee für Deutschland nicht auserwählten Städte Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und Stuttgart) befinden sich, wohl auch aufgrund des Ärgers, den Berlin bei der Planung der Olympischen Spiele für das Jahr 2000 hatte, keine

⁸ Unter Sonderfinanzierungsmitteln werden Ressourcen verstanden, die zwar über den Markt von privaten Wirtschaftssubjekten bereitgestellt werden, zu deren Erlangung jedoch eine staatliche Genehmigung erforderlich ist.

⁹ Das geschätzte Gesamtausgabenvolumen für die Fußball-WM 2006 liegt zurzeit bei rund 400 Mill. Euro. Finanziert werden sollen die Ausgaben über nationale Sponsoren (75 Mill. Euro), aus den Nettoeinnahmen des Verkaufs von 3,2 Mill. Eintrittskarten zum Preis zwischen 75 und 934 Euro pro Stück und über einen Zuschuss der FIFA in Höhe von 172,5 Mill. Euro; vgl. o.V.: Lufthansa zieht zurück – Radmann zürnt, in: <http://www.faz.net/s/Rub22EDC97E243F49FD B6B9F4FC8B4E4D45-/DOC-E5CE2E.htm> vom 1.04.2003.

¹⁰ Vgl. W. Maennig: Kosten und Erlöse Olympischer Spiele in Berlin 2000, Berlin 2000 Olympia GmbH, 1992.

¹¹ Vgl. W. Maennig: Kosten-Nutzen-Analysen Olympischer Spiele in Deutschland, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 17 (1991), Heft 4, S. 336-362.

klaren Aussagen über entsprechende Vorstellungen. Allerdings planten die fünf Städte – bei nur geringer Varianz der Angaben - durchschnittlich 2,5 Mrd. Euro Ausgaben für temporäre und dauerhafte Bauinvestitionen, die bis zu den Spielen 2012 fertig gestellt sein müssten und von denen durchschnittlich nur rund 605 Mill. Euro über das Budget des Olympia-Organisationskomitees finanziert werden sollen¹². Für den Rest werden zum Teil private Investitionen, zum Teil ohnehin geplante öffentliche Investitionen angenommen. In allen Städten verbleibt jedoch ein Rest an dauerhaften, nicht über das Budget des Olympia-Organisationskomitees zu finanzierenden Bauausgaben, für welche Sonderfinanzierungsmittel sinnvoll sein könnten.

Olympische Spiele München 1972

Dass Sonderfinanzierungsmitteln eine erhebliche Rolle zukommen kann, zeigt auch ein Blick auf die Olympischen Spiele von München 1972 (vgl. Tabelle 1). Bezüglich der Lotterien gab es Einnahmen aus zwei Bereichen: Zum einen beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder damals, „ab 1. Oktober 1967 bis zur Aufbringung von 500 Mill. DM einen Zuschlag von 0,10 DM mit eigener Gewinnausspielung auf jeden Lotto- und Totoschein zu erheben“¹³. Insgesamt belief sich der eingegangene Zweckertrag aus diesem Lottozuschlag bis zum 31. August 1974 auf rund 252 Mill. DM einschließlich der angefallenen Zinsen. Zum anderen wurde mit der „GlücksSpirale“ eigens eine neue – und bis heute weiter bestehende - Lotterie genehmigt, die einen zusätzlichen Zweckertrag von rund 188 Mill. DM erbrachte. Insgesamt beliefen sich die Lottereeinnahmen für München somit auf rund 440 Mill. DM.

Im Münzprogramm wurden insgesamt 100 Mill. Stück Münzen zum Nennwert von jeweils 10 DM emittiert. Der Bund verzichtete auf den nach Abzug der Material- und Prägeausgaben verbleibenden Münzgewinn einschließlich der Zinserträge aus der Anlage der Überschüsse von insgesamt ca. 760 Mill. DM und stellte ihn für die Finanzierung der Spiele zur Verfügung¹⁴. Die Münz- und Lotterienprogramme erzielten somit über 80% der gesamten Einnahmen.

¹² Vgl. W. Maennig: Stellungnahme zu den Bewerbungsunterlagen der fünf deutschen Bewerberstädte um die Olympischen Spiele 2012 und der fünf deutschen Bewerberstädte um die Olympischen Segelwettbewerbe 2012 - Finanzen, insbesondere Eintrittskartenverkaufseinnahmen, Bauausgaben, Finanzierung der Bauausgaben, Ausgaben für internationale Werbungskampagne, unveröffentlichtes Gutachten für das Nationale Olympische Komitee für Deutschland.

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, BT-Drucksache 7/3066, 1975, S. 35.

Tabelle 2
Entwicklung der Planung des Emissionsvolumens
der Olympiamünzen (kumuliert)

Mai 1969	20	Mill.	Stück
Ende 1969	30	Mill.	Stück
Frühjahr 1970	40	Mill.	Stück
Sommer 1970	60	Mill.	Stück
Februar 1971	70	Mill.	Stück
Juni 1971	80	Mill.	Stück
November 1971	100	Mill.	Stück ^{1,2}

¹ Die Münzen wurden in sechs verschiedenen Motiven von den damals vier Prägestätten emittiert. Das fünfte Motiv (1972) stellt eine revidierte Auflage des ersten Motivs mit geänderter Umschrift dar.

² Die Münzen wurden im Allgemeinen zum Nennwert verkauft. 3,4 Mill. Münzen wurden in der Qualität „polierte Platte“ zum Preis von je 15 DM verkauft.

Die Einnahmen aus den Sonderbriefmarken blieben mit 2,9 Mill. DM hingegen gering^{15,16}. Und die in der Bundestagsdrucksache über die Gesamtfinanzierung der Olympischen Spiele¹⁷ als „Sonderfinanzierungsmittel“ deklarierten Einnahmen aus „Hochschulsport“ (vgl. Tabelle 1) stellen eine Quersubventionierung dar, die inhaltlich nicht zur gewählten Definition der Sonderfinanzierungsmittel passt¹⁸ und deshalb im Folgenden nicht weiter betrachtet werden sollen.

Was die genannten „dynamischen“ Tendenzen solcher Sonderfinanzierungsprogramme betrifft, so erwog das Bundesministerium der Finanzen (BMF) seit Mitte 1966 zunächst die Herausgabe von 5 DM Gedenkmünzen aus Anlass der Olympischen Spiele¹⁹, so wie dies bereits bei anderen Gelegenheiten der Fall war. Eine Sonderbehandlung der Olympischen Spiele beim Nennwert wurde zunächst nicht erwogen. Das BMF ging von einer Auflage von 2 bis 3 Mill. Stück

und einem Münzgewinn von 3 DM pro Münze aus und errechnete einen Gesamtüberschuss von ca. 10 Mill. DM. Ab Frühjahr 1967 wurde dann an der Ausbringung einer Münze mit erhöhtem Nennwert von 10 DM mit einer Auflage von 8 bis 10 Mill. Stück und einem Münzgewinn von 7 DM pro Münze (errechneter Finanzierungsbeitrag 56 bis 70 Mill. DM) gearbeitet. In der folgenden Zeit wurde die Auflage aufgrund der Ausgabensteigerungen bei den Olympischen Spielen sowie des großen Erfolges der ersten Olympiamünz motive entsprechend Tabelle 2 mehrfach, und abschließend auf das Fünffache der ursprünglich Angedachten, erhöht.

Auch bei der Fußball-WM 2006 könnte sich übrigens ein wachsendes Finanzierungsvolumen andeuten: Während ursprünglich mit Kosten in Höhe von 250 Mill. Euro gerechnet wurden, belaufen sich die Schätzungen nunmehr auf 300 bis 400 Mill. Euro²⁰.

Die Lotterie- und Münzsonderprogramme für München 1972 sind bislang in ihrer Größenordnung einmalig; insofern eignen sie sich in besonderer Weise, um volkswirtschaftliche Wirkungen solcher Sonderfinanzierungsmaßnahmen zu analysieren.

Ordnungspolitische Implikationen

Als zentrales Problem von Sonderfinanzierungen werden mögliche präjudizierende Wirkungen gesehen²¹. Gesellschaftlich wichtige Vorhaben, für die sich keine ausreichende Finanzierung über die jeweiligen direkten Märkte oder die üblichen Finanzierungswege der öffentlichen Hand finden lassen, gibt es – nicht nur in wirtschaftlich schwierigen Zeiten – ständig. Zu denken wäre an die Kinderbetreuung, den Aufbau Ost, die Bildung und Wissenschaft, die Sanierung denkmalgeschützter Bauten etc., ohne mit dieser Aufzählung Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Bei solchen

¹⁴ Die Differenz zu der in Tabelle 1 genannten Summe ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass ein Teil der Erlöse zur Mitfinanzierung des Bundesanteils an den Folgekosten genutzt wurde. Hierzu und zur genauen Verwendung der Münzlerlöse vgl. ebenda, S. 36.

¹⁵ In Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, a.a.O., S. 34, werden diese Einnahmen nicht als Sonderfinanzierungsmittel bezeichnet. Da auch für solche Sonderzuschläge, die in Deutschland üblicher Weise karitativen Organisationen wie den Wohlfahrtsverbänden und der Stiftung Deutsche Sporthilfe vorbehalten sind, eine Reihe von nationalen Regelungen und Gewohnheiten zu beachten sind, war der Charakter dieser Einnahme jedoch denen der Münzen und Lotterien recht ähnlich.

¹⁶ Die Deutsche Bundespost vertreibt seit 1956 Sonderbriefmarken. Solche Sonderbriefmarken werden unterschieden in Briefmarken mit und ohne Sonderzuschlag. Aus den Briefmarken ohne Sonderzuschlag kann lediglich eine ideelle Unterstützung resultieren.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, a.a.O., 1975.

¹⁸ Die Zentrale Hochschulsportanlage, die während der Spiele dem Deutschen Olympiazentrum Radio und Television diente, wurde auf Empfehlung des Wissenschaftsrates aus Mitteln für den Ausbau und Neubau von Hochschulen des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft bereitgestellt. Der größte Teil dieser Ausgaben wurde als „Sonderfinanzierungsmittel“ im Rahmen der Olympiafinanzierung betrachtet (Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, a.a.O., S. 36 f.).

¹⁹ Vgl. hierzu Organisationskomitee der Spiele der XX. Olympiade München 1972 : Die Spiele, München 1974.

²⁰ Vgl. o.V.: Deutschland braucht für WM 2006 Geld von der Fifa, in: Handelsblatt vom 18.3.2002; und o.V.: WM 2006 wird teurer als geplant, in: Handelsblatt vom 14.11.2002.

²¹ Solche Befürchtungen hegte beispielsweise die Deutsche Bundesbank vor 1972, weil ein Olympisches Gedenkmünzprogramm in währungspolitisch bedenklicher Weise präjudizierend Wiederholungsfälle hervorrufen könnte. Vgl. hierzu, aber auch zu den im Folgenden genannten möglichen Problemen, Organisationskomitee der Spiele der XX. Olympiade München 1972 , a.a.O., S. 71.

und anderen dauerhaft „unterfinanzierten“ gesellschaftlichen Vorhaben könnte man versucht sein, mit dem Hinweis auf die Sonderfinanzierungen anderer Bereiche ähnliche Finanzierungen einzufordern.

Solche Anliegen stoßen jedoch auf das Problem, dass die Nettoerlöse aus den Münz-, Briefmarken- und Lotteriprogrammen, die üblicherweise für Sonderfinanzierungen als geeignet angesehen werden, bereits vergeben sind. Im Bereich der Lotterien und Briefmarken sind die Empfänger neben dem allgemeinen Sport insbesondere die Wohlfahrtsverbände und der Naturschutz. Im Bereich der deutschen Gedenkmünzen gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 8 der Bundeshaushaltsordnung: die Nettoerlöse sind im Haushaltsplan des Bundesfinanzministeriums eingeplant. Eine anderweitige, zweckgebundene Verwendung führt entsprechend zu Finanzierungslücken im Bundesetat.

Dem möglichen Einwand, dass zusätzliche Münzen aufgelegt oder Lotterien eingeführt werden könnten, ist entgegenzuhalten, dass die entsprechenden Märkte begrenzt sind und die Verdrängung bzw. das Entstehen von Finanzierungslücken somit im Allgemeinen nicht vermieden werden kann. Ausnahmen können nur gelten, wenn durch zweckgebundene Münz- oder Lotteriprogramme zusätzliche Nachfrage generiert werden kann. Entsprechend hat die oben beschriebene Regelung, wonach die Organisatoren der Fußball-WM nur an den Umsatzzuwächsen der Oddset-Sportwette partizipieren, seine Berechtigung.

Auch bei der Finanzierung von München 1972 wurde dieser Grundsatz beachtet, was besonders einfach anhand des Olympischen Münzprogrammes veranschaulicht werden kann: Das bundesdeutsche Gedenkmünzprogramm begann 1952 mit einer Münze mit einer Auflage von rund 200 000 Stück. Erst ab 1966 kam es zu jährlich mindestens einer Emission mit bereits rund 2 Mill. Stück Auflage. Das Emissionsvolumen blieb bis 1967 bei maximal rund 10 Mill. DM und stieg 1968 auf rund 51 Mill. DM. 1969 bis 1972 betrug das Emissionsvolumen hingegen rund 167 bis rund 559 Mill. DM und verringerte sich ab 1973 wieder auf rund 83 Mill. DM.

Eine Verdrängung des „normalen“ Gedenkmünzprogrammes oder der damit verbundenen Finanzierungsbeiträge zum Bundeshaushalt trat kaum ein; offensichtlich konnten durch die Olympiamünzen zusätzliche Käufer- und Sammlerschichten erschlossen werden. Freilich darf auch das Argument zusätzlicher Käufer- und Sammlerkreise nicht überstrapaziert

werden, da ansonsten die wirtschaftspolitische und finanzwirtschaftliche Steuerung erschwert wird.

Es ist somit sicherzustellen, dass Sonderfinanzierungsmittel nur für einen eng ausgesuchten Kreis von Maßnahmen eingesetzt werden. Tatsächlich haben die zuständigen Entscheidungsträger Sonderfinanzierungen bislang stets restriktiv gehandhabt. Bei den Gedenkmünzprogrammen wurden Zweckbindungen neben den bereits erwähnten Olympischen Spielen 1972 und der Fußball-WM 2006 lediglich der EXPO 2000 zugestanden. Zu erwähnen ist allerdings, dass der Nettoerlös aus der 2001 emittierten 1-DM-Goldmünze für die wirtschaftswissenschaftliche und juristische Forschung insbesondere auf dem Gebiet des Geld- und Währungswesens zweckgebunden wurde, wozu der Stiftung „Geld und Währung“ ein Erlös von 51,1 Mill. Euro zufloss, sowie für die Sanierung der Berliner Museumsinsel vorgesehen war²².

Verletzung des Münzgesetzes?

Eine weitere ordnungspolitische Problematik ergab sich im Zusammenhang mit der Finanzierung der Olympischen Spiele in München 1972, weil Gedenkmünzen mit einem erhöhten Nennwert geprägt werden sollten. Gewarnt wurde vor präjudizierenden Wirkungen, die zur Verletzung des damals bestehenden Münzgesetzes hätten führen können. Deshalb wurde am 18.4.1969 gesetzlich festgelegt, dass eine Münze mit dem bisher nicht ausgeprägtem Nennwert von 10 DM ausschließlich aus Anlass der Spiele der XX. Olympiade 1972 in Deutschland²³ aufgelegt wird. Durch diese Regelung wurde sichergestellt, dass das damalige Gesetz über die Ausprägung von Scheidemünzen vom 8. Juli 1950 und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ausprägung von Scheidemünzen vom 18. Januar 1963, nach denen Scheidemünzen auf einen Betrag von maximal 5 DM limitiert waren, nicht verletzt wurde. Einer generellen Erhöhung des maximalen Nennwertes von Scheidemünzen aufgrund des Olympiamünzprogrammes wurde somit vorgebaut.

Auch nach den Olympiamünzen blieb es bei einem maximalen Nominalwert der Gedenkmünzen von 5 DM. Erst im Jahre 1987 kam es aus Anlass der 1000-Jahr-Feier der Stadt Berlin erstmalig zu „normalen“ Gedenkmünzen mit einem Nennwert von 10 DM. Grund für den Übergang von 5-DM-Gedenkmünzen zu 10-DM-Gedenkmünzen war neben der beabsichtigten

²² „Stiftung Preußischer Kulturbesitz“, vgl. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht 2002, Frankfurt 2003, S. 151 f.

²³ §1 (2) des Gesetzes über die Ausprägung einer Olympiamünze vom 18. April 1969, vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 32 vom 22. April 1969, S. 305.

symbolischen Bedeutung für Berlin die Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus.

Aushöhlung des Banknotenmonopols?

Hohe Nennwerte von Münzen können ferner zur Aushöhlung des Banknotenmonopols der Zentralbank führen. Dies gilt insbesondere, wenn der Nennwert das übliche Maximum für Münzen weit überschreitet, wie dies insbesondere bei den Finanzierungsüberlegungen der Olympischen Spiele in München 1972 mit einer angedachten 100-DM-Münze der Fall gewesen wäre. Derartige Münzen könnten den Charakter von Scheidemünze verlieren, die als Klein- und Wechselgeld den Zahlungsverkehr erleichtern, und den von Banknoten annehmen, welche jedoch ausschließlich die Zentralbank herausgeben darf²⁴.

Die beiden vorgenannten, mit dem Nennwert zusammenhängenden Problematiken sind durch das neue, am 1. Januar 2002 als Artikel 2 des Dritten Euro-Einführungsgesetzes in Kraft getretene Münzgesetz (MünzG) weitgehend entfallen. Die dortigen Regelungen – insbesondere auch der Wegfall des Begriffes der „Scheidemünzen“ – lassen übrigens grundsätzlich auch überwertige Münzen zu²⁵. Mit solchen Münzen, bei denen – wie zum Beispiel bei der 1-DM-Goldmünze – der Materialwert über dem Nennwert liegt, wird auch der Problematik entgegengewirkt, dass Münzen beispielsweise von enttäuschten Sammlern wieder in den Zahlungsverkehr gegeben werden, was allerdings bei bundesdeutschen Gedenkmünzen nur teilweise der Fall gewesen ist.

Geldpolitische Probleme

In Verbindung mit Gedenkmünzprogrammen wurden auch geldpolitische Bedenken geäußert, wie insbesondere die Diskussion von 1972 zeigte. Gegen ein Olympia-Münzprogramm wurde argumentiert, dass „durch die Ausgabe unterwertiger Münzen der Staat zusätzliche Kaufkraft gewinne und eine große Wahrscheinlichkeit bestehe, dass durch die Verwendung des Münzgewinnes ein inflatorischer Impuls ausgelöst werde“²⁶. Richtig ist, dass der Staat in Höhe des Münzgewinnes zusätzliche Kaufkraft erhielt, sofern man das Organisationskomitee der Olympischen Spiele, dem der Münzgewinn zufloss, als „Staat“ bezeichnen will. Ansonsten ist jedoch darauf zu verweisen, dass gesamtwirtschaftlich ein zusätzlicher inflatorischer

Prozess durch die Finanzierung eines gegebenen Ausgabenprogrammes über Gedenkmünzen kaum zu erwarten ist: Den Sammlern bzw. dem privaten Sektor wird Kaufkraft in Höhe des Münzvolumens entzogen. Der Kauf von Münzen verlagert letztlich die Kaufkraft von privaten Sammlern zum „Staat“.

Ferner wurde auf die inflatorischen Impulsen hingewiesen, die mit dem vom Generalsekretariat des Organisationskomitees der Olympischen Spiele in München 1972 im März/April 1970 vorgeschlagenen Programm verbunden waren, 100-DM-Goldmünzen mit einer Prägezahl von 10 bis 30 Mill. Stück²⁷ und einem Volumen von bis zu 3 Mrd. DM herauszugeben, wodurch sich das damalige Münzumschlagvolumen innerhalb von drei Jahren unter Umständen verdoppelt hätte. Selbst das letztlich realisierte Volumen von 1 Mrd. DM Silbermünzen führte ceteris paribus zu einer Erhöhung des Münzumschlagvolumens um rund ein Drittel. Diese – zunächst erschreckenden – Zahlen relativieren sich allerdings, wenn man beachtet, dass das Münzumschlagvolumen als Indikator für die gesamtwirtschaftliche Liquidität ungeeignet ist.

Die lange Zeit von der Bundesbank verwendete Steuerungsgröße des Geldvolumens M3 betrug Ende 1970 ca. 377 Mrd. DM. Selbst das vorgeschlagene, nicht realisierte Goldmünzenprogramm hätte damals weniger als 1% von M3 ausgemacht. Das tatsächlich realisierte Münzprogramm betrug unter 0,3% von M3. Auch um diesen relativ geringen Prozentsatz ist die gesamtwirtschaftliche Liquidität jedoch nicht gestiegen, da die Wirtschaftssubjekte den Kauf der Gedenkmünzen über andere Komponenten der Geldmenge finanziert haben. De jure bleibt bei derartigen Transaktionen die Liquidität ceteris paribus konstant. De facto fällt sie sogar, wenn die Gedenkmünzen nicht als Transaktionsmittel benutzt werden.

Vor dem Hintergrund dieses relativ geringen Volumens spielt letztlich auch die theoretische Überlegung, dass die Steuerung der Liquidität erschwert werden könnte, wenn Sammler ihre Gedenkmünzenbestände unkontrolliert in den Wirtschaftskreislauf bringen, kaum eine Rolle. Selbst die Olympiamünzen von 1972 mit ihrer größtenteils unbefriedigenden Wertentwicklung²⁸ tauchten kaum im Zahlungsverkehr auf²⁹. Bei

²⁴ Vgl. hierzu Organisationskomitee der Spiele der XX. Olympiade München 1972, a.a.O., S. 71.

²⁵ Vgl. S. Neubauer: Europäische Währungsunion, Euro-Münzen und das deutsche Münzgesetz, in: Sparkasse, Bd. 118, 2001, Nr. 12, S. 554-558.

²⁶ Vgl. hierzu Organisationskomitee der Spiele der XX. Olympiade München 1972, a.a.O., S. 71.

²⁷ Obwohl damals gemäß einer Repräsentativumfrage 77% der Bevölkerung den Goldmünzenvorschlag begrüßten, scheiterte er am Widerstand des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank, des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages sowie des Bundesfinanzministeriums.

²⁸ Die Olympiamünzen notieren heute in der Ausführung „sehr schön“ zwischen 6 und 9 Euro, vgl. Michel Münzenkatalog: Deutschland, 2003, S. 245-249. In ebay-Auktionen werden sie zurzeit häufig unter Nominalwert gehandelt.

der oben skizzierten überwertigen Ausgestaltung wäre eine Verwendung von Gedenkmünzen im Zahlungsverkehr praktisch ausgeschlossen.

Verfügbarkeit von Edelmetallen

Schließlich soll darauf hingewiesen werden, dass gegen das oben erwähnte, für kurze Zeit geplante Programm von 30 Mill. Olympia-Goldmünzen mit einem Goldgewicht von je 14,57 g eingewendet wurde, dass die benötigten 438 Tonnen Gold nicht verfügbar seien³⁰. Auf die damaligen Bestände der Bundesbank von rund 3000 t konnte nicht zurückgegriffen werden, da die Notenbank über dieses Währungsgold im Falle von Zahlungsbilanzdefiziten hätte verfügen können müssen. Eine Beschaffung des Goldes auf dem freien Markt wäre ebenfalls nicht in Frage gekommen, da dies dort die Spekulation hätte anheizen können. Zudem war es der Bundesrepublik im damaligen System von Bretton Woods, das allerdings 1973 endete, verboten, Gold zu einem Preis zu kaufen, der um mehr als 1% über der offiziellen Parität lag.

Die mangelnde Verfügbarkeit von verwendbaren Edelmetallen ist heute allerdings kaum mehr ein Argument gegen Gedenkmünzprogramme. Die – für vernünftige Programme – erforderlichen Mengen könnten relativ problemlos auf den Edelmetallmärkten beschafft werden³¹. Selbst wenn das Gold jedoch nicht vom freien Markt, sondern aus den Reserven der Bundesbank kommen würde, wären die währungspolitischen Bedenken wohl überholt. Im Gegenteil, derartige Sonderprogramme stellen eine elegante Möglichkeit dar, die Goldbestände, die nach wachsendem Konsens der Zentralbanken ihre währungspolitische Funktion weitgehend verloren haben, abzubauen und die Gewinne auch bilanztechnisch zu realisieren.

²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung betr. Gesamtfinanzierung der Olympischen Sommerspiele 1972, a.a.O., S. 36. Das Olympiamünzprogramm wurde übrigens vollständig abgesetzt. Nach Auskunft des damaligen Direktoriumsmitglied der Deutschen Bundesbank Schieber verfügt die Bundesbank seit Anfang der achtziger Jahre über keinerlei Olympiamünzen mehr. Bis Anfang der achtziger Jahre hatte sie Bestände im Nominalwert von ca. 10 Mill. DM (entspricht rund 1% des ausgegebenen Volumens). Diese wurden von einer „ausländischen Bank“ aufgekauft und im Vorfeld der Spiele von 1984 im Ausland vermarktet. Von signifikanten Rückflüssen und Einschmelzungen wurde nicht berichtet; vgl. W. Maennig: Schreiben an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, Herrn Eberhard Diepgen vom 14. Dezember 1992, Betr: Olympiamünzprogramm/Brief des Bundesministers der Finanzen Dr. Waigel vom 26.11.1992 und Vermerk über Gespräch mit dem LZB-Präsidenten Dr. Hiss vom 9.12.1992.

³⁰ Vgl. hierzu Organisationskomitee der Spiele der XX. Olympiade München 1972, a.a.O., S. 71.

³¹ Jährlich werden rund 3500 t Gold weltweit gehandelt; vgl. World Gold Council: Markets and demand, 2003, <http://www.gold.org/value/markets/Gdt/Gdt42/GDT%2042%20stats.pdf> vom 13.4.2003.

Zur Verdeutlichung kann beispielsweise³² auf die am 26.07.2001 vom Bundesfinanzministerium emittierten 1 Mill. Goldmünzen mit einem Nennwert von 1 DM verwiesen werden, die für 250 DM/Stück³³ verkauft wurden. Der Materialwert³⁴ der Münze belief sich bei der Emission auf ca. 228 DM³⁵. Die „Goldmark“ notierte bereits kurz nach der Emission bei über 350 Euro³⁶, was einer Wertsteigerung von rund 170% entspricht. Der Münzgewinn, der unter Berücksichtigung der Entwurfs-, Präge-, Vertriebsausgaben etc. zunächst nur gering ausgefallen sein dürfte, wurde abschließend mit 94,3 Mill. Euro angegeben³⁷.

Neubewertung der Goldreserven

Hintergrund ist, dass die Deutsche Bundesbank bis zur Aufgabe ihrer Selbstständigkeit zugunsten der Europäischen Zentralbank ihre Goldreserven zum (niedrigen) historischen Goldkurs des Bretton-Woods-Systems bewertete. Mit der Eingliederung in das System der Europäischen Zentralbanken wurde diese restriktive Bewertungsmethode aufgegeben; das Gold wird nun zu Marktwerten bilanziert. Eine abrupte Erhöhung des Gewinns und der Gewinnabführung wurde vermieden, indem in der Bundesbank-Bilanz ein Ausgleichsposten „Neubewertung“ eingeführt wurde. Nur in dem Umfang, wie die Bundesbank ihre Goldbestände abbaut, wird diese Position aufgelöst. Damit wird dann eine entsprechende Gewinnabführung entweder an das Bundesfinanzministerium zugunsten der Bundesschuldentilgung oder, was ökonomisch weitgehend gleichwertig zu beurteilen ist, zugunsten anderer Verwendungen fällig, beispielsweise im Zusammenhang mit der Finanzierung von Großsportveranstaltungen.

³² Europaweit betrug die Zahl der auf Euro lautenden Gold-„Sammelmünzen“ bereits im Jahre 2002 30; hinzu kamen 50 weitere Sammelmünzen. Der Nennwert der Münzen reicht von 25 Cent bis 400 Euro, wobei Nennwerte von 5, 10 oder 20 Euro am häufigsten sind. Der Nennwert entspricht in der Regel weder dem Materialwert noch dem Verkaufspreis; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Einführung der Euro-Banknoten und -Münzen – Bilanz des ersten Jahres, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Zentralbank, ECFIN/605/02-DE, Brüssel 2002, S. 11.

³³ Telefonische Auskunft der Presseabteilung der Deutschen Bundesbank am 19.03.2002; vgl. auch Deutsche Bundesbank: Übersicht über die in der Bundesrepublik Deutschland geprägten bzw. derzeit vorgesehenen Gedenkmünzen zu 10 Euro.

³⁴ Michel Münzen-Katalog: Deutschland, 2003, S. 270.

³⁵ Goldpreis vom 25.7.2001: 269,25 US\$/Feinunze im Londoner Fixing um 10.30 Uhr, Euroreferenzkurs des Tages: 0,8793 US\$, vgl. WGZ-Bank (2001). WGZ-Bank Ticker vom 26.7.2001 <http://voba-boersedirekt.de/ticker01/20010726ticker.pdf> vom 19.3.2002.

³⁶ Vgl. HDM Münzhandelsgesellschaft mbH: Wird der Gold-Euro die Gold-Mark überflügeln?, <http://www.mdm.de> vom 19.3.2002.

³⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht 2002, Frankfurt 2003.

Freilich muss angemerkt werden, dass die Gewinne für die Emittenten von Goldmünzen in der Ausgestaltung und zu Verkaufspreisen wie bei der Gold-D-Mark, bei welcher der Materialwert fast dem Ausgabewert entspricht, demnach letztlich nicht aus der Emission der Münze selbst oder ihrer Knappheit auf dem Sammlermarkt basiert, sondern ausschließlich aus der (Teil-)Aktivierung des Ausgleichsposten aus Neubewertung der Goldreserven. Eine reale volkswirtschaftliche Wertschöpfung findet somit nicht statt. Möglich wäre diese jedoch beispielsweise, wenn ein Verkaufspreis gewählt würde, der über den Material-, Präge- und Distributionskosten und näher an den marktgerechten Knappheitsrelationen liegt.

Allokative Wirkungen

Den beim Kauf von Lotterien/Sportwetten, Sportbriefmarken oder Münzen notwendigen Verzicht auf (anderweitigen) Konsum oder Sparen leisten private Wirtschaftssubjekte, weil sie sich daraus per saldo einen Nettonutzenzuwachs erhoffen. Elemente des Nutzens können zum einen pekuniärer Natur sein, wenn beispielsweise eine positive Wertentwicklung der Wette, Münze oder Briefmarke erwartet wird. Möglich sind jedoch auch nicht-pekuniäre Nutzen. Zu nennen sind hier zum einen der „Souvenir“- und/oder Sammler-Wert, der offensichtlich bei vielen Individuen – auch außerhalb des Münz- und Briefmarkenkaufes – ein durchaus verbreitetes Kaufmotiv ist. Zum anderen könnten jedoch auch altruistische Nutzenelemente bestehen; hier wäre ein wesentlicher Grund für den Kauf ein explizit gewünschter Ressourcentransfer zwecks Unterstützung der (Sport-)Events. Damit wird klar, dass die Käufer Unterstützer der geförderten Veranstaltung sein können - aber nicht sein müssen: Beispielsweise könnte eine attraktiv gestaltete Münze mit einer entsprechenden Erwartung hinsichtlich der Wertentwicklung von Nutzen maximierenden Individuen auch gekauft werden, wenn sie nicht nur keine Affinität zum Event haben, sondern unter Umständen sogar Gegner der Veranstaltung sind.

Dass altruistische Motive eine eher untergeordnete Rolle spielen, könnte aus der Höhe der direkten Spenden abgelesen werden, mit denen Wirtschaftssubjekte ihren freiwilligen, gegenleistungsfreien Ressourcentransfer ebenfalls bringen und über etwaige steuerliche Abzugsmöglichkeiten sogar noch leichter finanzieren könnten. Solche Spenden sind jedoch, wie die Erfahrung bei den Olympischen Spielen von 1972 in München zeigt, vernachlässigbar klein. Im Übrigen sind Sonderfinanzierungsprogramme Spendenprogrammen also insofern überlegen, weil bei ersteren nicht auch ein Teil des Ressourcentransfers zugunsten

des Empfängers via Steuermindereinnahmen letztlich staatlich finanziert ist.

Freilich kann daraus noch nicht geschlossen werden, dass vergleichbare Münz-, Briefmarken- und Lotterienprogrammenvolumen auch ohne solche Großveranstaltungen und insbesondere ohne die Zweckbindung, sondern zugunsten der üblichen Gesamtdeckung (bei Sonderbriefmarken: zugunsten der üblichen Empfänger) aufgelegt werden könnten und somit bei anderweitig zweckgebundenen Sonderfinanzierungen letztlich doch eine Verdrängung anderer gesellschaftlich relevanter Aufgaben stattfindet: Dagegen spricht insbesondere die Erfahrung mit den Programmen der Olympischen Spiele von 1972 in München, die neben den normal weiterlaufenden Gedenkmünz-, Briefmarken- und Lotterienprogrammen zusätzliche Nachfrage generieren konnten.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass Sonderfinanzierungsprogramme effizient in der Lage sein können, einen freiwilligen Ressourcentransfer von privaten Wirtschaftssubjekten zugunsten von (Sport-)Großveranstaltungen zu generieren, wodurch sonst notwendige Zuwendungen der öffentlichen Hand entsprechend gemindert werden können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass gleichzeitig folgende Bedingungen erfüllt werden:

- eine geschickte Auswahl der zu finanzierenden Veranstaltungen, bei denen eine zusätzliche, möglicherweise sogar eine internationale Nachfrage insbesondere aufgrund des Souvenirwertes der zugrunde liegenden Veranstaltung generiert werden kann,
- eine gelungene optische Gestaltung, wodurch der Sammlernutzen maximiert wird,
- eine Optimierung von Auflagenhöhe, Verkaufspreis und „innerem“ Wert (bei Münzen insbesondere der Materialwert, bei Briefmarken der Nennwert ohne Zuschlag), so dass sich ein angemessenes Verhältnis zwischen den Renditeerwartungen der Anleger und den Wünschen an den Finanzierungsbeitrag der Emittenten ergibt und gleichzeitig etwaige volkswirtschaftliche Kosten wie inflationäre Effekte vermieden werden,
- eine Begrenzung der Anzahl solcher Programme auf sehr wenige Empfänger von außerordentlicher gesellschaftlicher Bedeutung bzw. volkswirtschaftlicher Effizienz³⁸.

³⁸ Zur Problematik der Messung der volkswirtschaftlichen Effizienz von Sportveranstaltungen vgl. W. Maennig: Möglichkeiten und Grenzen von Kosten-Nutzen-Analysen im Sport, in: Sportwissenschaft, 28. Jg. (1998), Heft 3, S. 311-327.