

Häde, Ulrich

Article — Published Version

Rechtliche Grenzen für die Staatsverschuldung der Länder

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Häde, Ulrich (2006) : Rechtliche Grenzen für die Staatsverschuldung der Länder, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 9, pp. 563-567, <https://doi.org/10.1007/s10273-006-0559-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42595>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Härtere Verschuldungsregeln für die Bundesländer?

Die bestehenden Kreditbegrenzungen der öffentlichen Haushalte haben sich in der Vergangenheit als nicht wirksam erwiesen. Eine Reihe von Bundesländern kann mittelfristig die Finanzprobleme nicht mehr aus eigener Kraft lösen. Drei Länder klagen derzeit vor dem Bundesverfassungsgericht auf bundesstaatliche Hilfe. Wie kann eine übermäßige Verschuldung der Bundesländer verhindert werden?

Rolf Peffekoven

Wie ist die hohe Verschuldung der Bundesländer zu erklären?

Die Staatsverschuldung in Deutschland hat inzwischen ein Ausmaß angenommen, das eine ernste Bedrohung für unser Gemeinwesen, vor allem aber für die zukünftigen Generationen, darstellt. Alljährlich überschreiten in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden die Ausgaben die Einnahmen, es kommt also zu Defiziten, die durch entsprechende Kreditaufnahmen abgedeckt werden müssen. Dabei zahlt der Staat zwar seinen Gläubigern die bei ihnen aufgenommenen Kredite entsprechend der kreditvertraglichen Vereinbarung zurück, aber dafür muss er sogleich wieder neue Kredite aufnehmen. Die Tilgungen werden also aus Krediten finanziert. Das bedeutet, dass in jedem Jahr die gesamte Kreditaufnahme, die Bruttokreditaufnahme, deutlich höher liegt als der Zuwachs an Schulden, die Nettokreditaufnahme. Für das Jahr 2004 ergab sich zum Beispiel für die Bundesländer eine Bruttokreditaufnahme von rund 80

Mrd. Euro, davon mussten gut 53 Mrd. Euro für Tilgungen von fälligen Schulden ausgegeben werden. Nur der Rest in Höhe von etwa 27 Mrd. Euro stand als Finanzierungsinstrument für staatliche Ausgaben zur Verfügung.¹

Steigende Schulden – zunehmende Zinsbelastungen

Entsprechend dieser Nettokreditaufnahme erhöht sich der Schuldenstand. Dieser ist seit Mitte der siebziger Jahre stark angewachsen. Am Ende des Jahres 2004 war er für alle Bundesländer² zusammen bei etwa 454 Mrd. Euro. Die zukünftigen Haushalte werden mit hohen Zinsverpflichtungen belastet, was letzten Endes die zukünftigen

Generationen zu tragen haben. Da es sich hierbei um einen festen, nicht gestaltbaren Ausgabenposten handelt, wird zudem die Flexibilität der Haushalte dramatisch eingeschränkt. Genau das Gegenteil wäre aber dringend erforderlich, um den großen Herausforderungen unserer Wirtschaft, vor allem aus der Globalisierung, der demografischen Entwicklung und den Mängeln im Bildungswesen gerecht werden zu können.

Die Zinsausgaben der Bundesländer lagen im Jahre 2004 bei 21 Mrd. Euro, also schon nahe bei der Nettokreditaufnahme. Bei ökonomischer Betrachtung werden demnach nicht nur die Tilgungen, sondern auch die Zinsen letzten Endes aus Krediten finanziert. Mit der Nettokreditaufnahme werden gar keine nennenswerten zusätzlichen Ausgabenspielflächen mehr geschaffen. Die Bundesländer – wie auch alle anderen Gebietskörperschaften – haben sich in einen Teufelskreis von steigenden

¹ Zahlenangaben sind entnommen aus Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Länderhaushalte im Jahre 2004. Endgültiges Ergebnis.

² In den einzelnen Bundesländern stellen sich Neuverschuldung, Schuldenstand und Zinsverpflichtungen – jeweils pro Einwohner – sehr unterschiedlich dar. Darauf soll hier und im Folgenden nicht eingegangen werden. Zu den Einzelheiten vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Juli 2006, S. 40 ff.

Schulden, steigenden Zinsen und steigender Nettokreditaufnahme hineinmanövriert.

Drei Länder sehen sich mittelfristig nicht mehr in der Lage, ihre Finanzprobleme aus eigener Kraft zu lösen und klagen derzeit vor dem Bundesverfassungsgericht auf bundesstaatliche Hilfe. Die finanzpolitischen Herausforderungen dürften in den nächsten Jahren sogar noch wachsen – generell wegen der zu erwartenden Mehrausgaben für die Pensionszahlungen und speziell in den neuen Bundesländern wegen des geplanten Rückgangs der Solidarpaktmittel.

Unwirksame Kreditbegrenzungen

Alle heute schon bestehenden Kreditbegrenzungen haben sich in der Vergangenheit als nicht wirksam erwiesen. Verfassungsrechtliche oder völkerrechtliche Begrenzungen der Staatsverschuldung sind nach den Erfahrungen der letzten Jahre zwar dringend erforderlich, aber sie werden nur dann ihrer Intention gerecht werden können, wenn folgende Bedingungen erfüllt werden: Die Begrenzungen müssen an ökonomisch begründbaren, gut kontrollierbaren und nicht manipulierbaren Indikatoren ansetzen; bei Verletzungen müssen fühlbare Sanktionen folgen. Das wird man am besten erreichen können, wenn Sanktionen automatisch einsetzen. All diese Bedingungen werden von den bisher praktizierten Begrenzungen nicht erfüllt.

Zunächst stellt sich die Frage, warum den Bundesländern überhaupt das oben beschriebene Finanzierungsverfahren gelingt, das im privaten Bereich so nicht denkbar ist. Dort wird ein Schuldner, der die Kredittilgungen und die Zinsen immer wieder aus neuen Krediten finanzieren will, keinen Kreditgeber

mehr finden, weil er nicht mehr kreditwürdig ist. Zudem wird er entweder zu einer strikten Konsolidierung seiner Finanzen gezwungen oder aber ein Insolvenzfall werden.

Offenbar gilt dies alles nicht für die Bundesländer, die nach wie vor als solide Schuldner gelten. Die internationalen Rating-Agenturen geben ihnen beste Bewertungen.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rolf Peffekoven, 68, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Prof. Dr. Wolfgang Kitterer, 62, ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; Max Gronck, Dipl.-Volkswirt., 28, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Ulrich Häde, 46, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 64, lehrt Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin; Erik R. Fasten, 25, MSc., ist Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen; Achim Klaiber, Dipl.-Volkswirt, 32, promoviert zum Thema Insolvenzen im Föderalismus.

Nicht nur der Bund, sondern auch die Bundesländer – selbst diejenigen, die sich in Haushaltskrisen und Haushaltsnotlagen befinden – werden mit höchsten Raten bewertet, was ihnen günstige Zinsen an den Kreditmärkten beschert. Offenbar haben auch die Gläubiger keinerlei Bedenken, den Bundesländern weiterhin Kredit zu geben. Ein Insolvenzrisiko und damit die Gefahr von Kreditausfällen wird nicht gesehen. Oft wird behauptet, viele Bundesländer seien zwar de facto längst Pleite, aber sie gingen eben nicht Pleite; die Kreditwürdigkeit des Staates sei unbestritten.

Unbegrenzte Kreditwürdigkeit hat aber normalerweise nur der, der

- entweder das Geld, mit dem er seine Verbindlichkeiten begleichen muss, selbst herstellt,
- nach Belieben Zwangsbeiträge, vor allem Steuern, erhebt oder
- einen verlässlichen Bürgen beibringen kann.

Sind diese Bedingungen für die Bundesländer wirklich gegeben oder zeigen sich nicht doch Grenzen für ihre Kreditaufnahme?

Kein Zugang zum Zentralbankkredit

Das Geldschöpfungsmonopol (für den Euro) – um den ersten Aspekt aufzugreifen – liegt nicht beim Staat, sondern bei der unabhängigen Europäischen Zentralbank, die erfreulicherweise dem Staat – und damit auch den Bundesländern – keinen Kredit geben darf (Art. 101 EG-Vertrag). Ansonsten hätten wir neben der hohen Staatsverschuldung sicher schon längst auch noch hohe Inflationsraten. Die großen Inflationen der Vergangenheit sind nämlich allzu oft gerade durch exzessive Staatsverschuldung verursacht worden, die

über Geldschöpfung der Zentralbank finanziert wurde. Deshalb ist zu begrüßen, dass diese Möglichkeit in der Nachkriegszeit verbaut worden ist – zunächst durch die Regelungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank und später durch das Statut der Europäischen Zentralbank. Aber kein Zweifel: Je mehr öffentliche Haushalte in Europa hoch verschuldet sind, umso mehr dürfte der Druck auf die Europäische Zentralbank zunehmen, eine eher laxe Geldpolitik mit niedrigen Zinsen und ruhig etwas mehr Inflation zu betreiben. Besser können sich hoch verschuldete Gebietskörperschaften ihrer Belastungen aus den Krediten nicht erleichtern und diese auf die durch die Inflation betroffenen Bürger und Unternehmen abwälzen.

Kaum Möglichkeiten für Steuererhöhungen

Zum zweiten Aspekt: Die Bundesländer haben in Deutschland keine Steuerautonomie, und auch die jetzt verabschiedete Föderalismusreform wird ihnen diese nicht bescheren. Das lässt zunächst vermuten, dass die Verschuldungsmöglichkeiten der Bundesländer eigentlich eingeschränkt sein müssten. Das Gegenteil ist aber eher der Fall: Da die Bundesländer am Aufkommen der ertragreichen Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) beteiligt sind, ist die Erhöhung gerade dieser Steuern für sie besonders interessant. So ist die jetzt anstehende Anhebung der Mehrwertsteuer zunächst von einigen Bundesländern mit Hinweis auf ihre Budgetprobleme vorgeschlagen worden. Der politische Widerstand gegen die nun vollzogene Erhöhung richtet sich aber fast ausschließlich gegen den Bund, obwohl er vom Aufkommen der Umsatzsteuer nicht einmal die

Hälfte für sich beanspruchen kann. Durch das heute und – trotz Föderalismusreform – auch in Zukunft geltende Verbundsystem werden die Zuständigkeiten bei der Besteuerung verschleiert, was den Bundesländern das „Trittbrettfahren“ erlaubt: Sie sind bei Steuererhöhungen am Mehraufkommen beteiligt, müssen aber den politischen Widerstand der Steuerzahler kaum fürchten.

Will man eine Kreditbegrenzung erreichen, dann sollte man den Bundesländern eine weitgehende Steuerautonomie einräumen. Sie müssen in diesem Fall bei Steuererhöhungen besonders vorsichtig vorgehen. Zunächst einmal wird der dann einsetzende Steuerwettbewerb zwischen den Ländern enge Grenzen für Steuererhöhungen setzen. Zudem werden die Verantwortlichkeiten klar geregelt. Das bedeutet: Gegenüber den eigenen Bürgern und Unternehmen müssen dann Steuererhöhungen gerechtfertigt werden. Nur über fühlbare Steuererhöhungen zum Zweck der Haushaltssanierung kann Druck auf die Politiker ausgeübt werden, sich einer soliden Finanzpolitik zu befleißigen. Auf diese Weise werden die Möglichkeiten weiterer Kreditaufnahmen eingeschränkt; denn erfahrungsgemäß bedingen die Kreditaufnahmen von heute die Steuererhöhungen von morgen. Bestehen aber keine Spielräume für Steuererhöhungen, dann wird auch die Kreditwürdigkeit sinken. Beliebig hohe Kredite zu günstigen Bedingungen wären dann in Zukunft wohl nicht mehr möglich.

Solidarhaftung des Bundes

Dass dieser Zusammenhang bisher nicht zum Tragen gekommen ist, hängt mit dem dritten Aspekt zusammen: Bisher konnten

die Bundesländer ihren Gläubigern einen verlässlichen Bürgen benennen. Obwohl die Bundesländer keine Geldschöpfung betreiben können und auch kaum Möglichkeiten für Steuererhöhungen haben, wird ihnen an den Kapitalmärkten ein gutes Rating bescheinigt, sie haben also auch keine Schwierigkeiten, weitere Kredite zu günstigen Bedingungen aufzunehmen. Obwohl eigentlich ein anderer Zusammenhang zu erwarten wäre: Länder, die eine unsolide Finanzpolitik betreiben und damit in eine Haushaltskrise steuern, müssten Schwierigkeiten bekommen, weitere Kredite zu akzeptablen Bedingungen zu erhalten. Derzeit sieht dies aber anders aus. Der Berliner Finanzsenator brüstet sich geradezu damit, dass er für sein extrem hoch verschuldetes Land beliebig viel Kredit zu den gleichen Konditionen bekomme, wie sie für das wesentlich besser dastehende Land Baden-Württemberg gelten. Dabei müssten doch eigentlich Länder, die Wert auf Solidität und Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik legen, durch die Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu niedrigen Zinsen belohnt werden.

Das scheitert heute an der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Solidarhaftung oder – wie Ökonomen es nennen – an der geltenden Bail-out-Klausel. Damit wird den Ländern ein „geborgtes Kreditstanding“ verschafft. Die Kreditwürdigkeit des Bundes, also des Bürgen, wird auf die Länder übertragen. Nach Art. 109 GG sind die Bundesländer in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Damit – so müsste man wohl fordern – sind die Länder aber auch für ihre eigenen Schulden verantwortlich. Das ist wegen der Solidarhaftung nicht der Fall, denn dadurch wird

es ermöglicht, die Folgen einer unsoliden Finanzpolitik auf andere abzuwälzen. So werden Anreize zur Verschuldung geschaffen, weil die Illusion geweckt wird, man brauche für die Schulden letzten Endes nicht selbst eintreten.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu Folgendes entschieden:³ Wenn ein Bundesland in eine Haushaltsnotlage gerät, aus der es sich mit eigener Kraft nicht mehr befreien kann, dann sind nach dem Grundsatz des „bündischen Prinzips“ des Füreinandereinstehens der Bund und die übrigen Länder verpflichtet, Sanierungshilfe zu leisten. Damit ist im Prinzip eine Haftung (bail-out) des Bundes und der Bundesländer für andere Not leidende Bundesländer eingeführt worden.

Bremen und das Saarland haben im Zeitraum von 1993 bis 2004 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen Haushaltsnotlage im Umfang von rund 15 Mrd. Euro erhalten; an ihrer Haushaltssituation hat sich grundsätzlich wenig geändert. Berlin klagt derzeit auf Anerkennung einer Haushaltsnotlage, Bremen und das Saarland auf Fortsetzung der Unterstützung. Andere Bundesländer könnten durchaus bald in eine ähnliche Situation kommen. Die ursprünglich als Ausnahme gedachten Sanierungshilfen entwickeln sich zusehends zum Regelfall und damit zu einem Element des Finanzausgleichs. Allerdings hat sich inzwischen Grundsätzliches geändert: Der bisherige Bürge Bund ist selbst zum Sanierungsfall geworden, und auch die übrigen Bundesländer befinden sich durchweg in einer prekären Haushaltssituation. Bereits im Urteil von 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht

aber darauf hingewiesen, dass die Unterstützung eines Landes in Notlage nicht dazu führen dürfe, dass der Bund und die anderen Länder ihrerseits die Fähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsgemäßen Aufgaben verlieren.⁴ Einige Bundesländer ziehen daraus auch Konsequenzen und drohen offen, das System des Länderfinanzausgleichs aufzukündigen, falls sie für Haushaltsnothilfen in Anspruch genommen werden sollten.

Ausblick: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Deshalb wird es interessant sein, wie das Bundesverfassungsgericht in Kürze im Fall Berlins entscheiden wird. Bei ökonomischer Betrachtung kann eigentlich die bisherige Rechtsprechung nicht beibehalten werden, weil der Bund gar nicht im Stande sein wird, vielen Bundesländern (möglicherweise auch großen Ländern) Haushaltsnothilfen zu leisten. Man wird nicht umhinkommen, darauf zu drängen, dass in den Notlagen-Ländern alle Möglichkeiten für Eigenanstrengungen unternommen werden. Das können nur Ausgabenkürzungen, die Einhaltung von Obergrenzen für die Zunahme von Ausgaben und länderspezifische Zuschläge bei der Besteuerung sein. Bevor ein Land diese Möglichkeiten nicht voll ausgenutzt hat, darf keine Nothilfe geleistet werden. Andernfalls setzt man geradezu Anreize für finanzpolitisches Fehlverhalten.

Zudem gilt es, wirksame Regeln und Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger Verschuldung auf der Länderebene einzuführen. Das Bundesverfassungsgericht hat solche bereits im Urteil von 1992 gefordert⁵, ohne dass

der Gesetzgeber bisher tätig geworden wäre. Auch Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen aus dem Jahre 2005⁶ sind bisher unbeachtet geblieben. Umso mehr muss darauf gedrungen werden, dass Mechanismen geschaffen werden, die bei grundsätzlicher Wahrung der Autonomie in der Finanzpolitik zu einer Rückführung der hohen Verschuldung der Bundesländer führen.

Dabei empfiehlt sich das folgende Vorgehen: Die Begrenzung der gesamtstaatlichen Kreditaufnahme durch Art. 104 EG-Vertrag muss strikt eingehalten, das damit festgelegte Kreditvolumen im Sinne eines nationalen Stabilitätspaktes auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen verteilt werden. Damit liegt für jedes Land das noch zulässige Verschuldungsvolumen vor. Glaubhafte und fühlbare Sanktionen sollten bei Überschreitung einsetzen. Nur in Höhe der noch zulässigen Verschuldung sollte der Bund eine Solidarhaftung übernehmen.⁷ Dazu sollten verbindliche länderspezifische Obergrenzen für die Ausgabenentwicklung und Zuschlagsmöglichkeiten bei der Besteuerung eingeführt werden. In jedem Fall dürfte ein Land nur dann Haushaltsnothilfen erhalten, wenn es diese Obergrenzen eingehalten und alle möglichen Steuerzuschläge ausgeschöpft hat. Nur so kann man für hoch verschuldete Bundesländer wirksame Anreize schaffen, zu einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik zurückzukehren.

⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 78, Berlin 2005.

⁷ Die Grenze sollte allerdings bei unvorhergesehenen Notlagen (z.B. Naturkatastrophen) überschritten werden können.

⁴ Siehe BVerfGE 86, 148, 270.

⁵ BVerfGE 86, 148, 266.

³ Siehe BVerfGE 86, 148.

Wolfgang Kitterer, Max Groneck

Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer

Seit 1992 bekennt sich Deutschland zu den Defizit- und Schuldengrenzen des Maastricht-Vertrags. In der öffentlichen Wahrnehmung wird mit den Überschreitungen der 3%-Defizitgrenze der letzten Jahre jedoch vorwiegend der Bund in Verbindung gebracht, obwohl sich die europäischen Vorgaben auf den Gesamtstaat beziehen und die Länder 2005 etwa mit rund einem Viertel am Defizit beteiligt sind. Da jedoch lediglich der Bund gegenüber der EU für die Einhaltung der Defizitgrenzen verantwortlich ist und die Länder auf ihre Haushaltsautonomie verweisen, ist bislang kein nationaler Stabilitätspakt beschlossen worden, der die Bundesländer konsequent mit in die Verantwortung nimmt.

Die 2002 verabschiedete Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes formuliert zwar das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern zur „Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte“ (§51a Abs.1 Haushaltsgrundsätzegesetz). Bei Verfehlungen dieses Ziels kann der Finanzplanungsrat jedoch lediglich „Gründe erörtern“ und unverbindliche „Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin geben“, so dass die Neuregelungen insgesamt gesehen als weitgehend wirkungslos einzustufen sind.¹

Sind Verfassungsregeln wirksam?

Aus theoretischen Überlegungen² und empirischen Untersu-

chungen³ wird häufig die Folgerung abgeleitet, dass Verfassungsregeln das Ausufern der Staatsverschuldung wirksam verhindern können. In Deutschland ist allerdings der diesbezügliche Umgang der Politik mit dem Grundgesetz mehr als großzügig. Verfassungsverstöße gelten offensichtlich als Kavaliersdelikt und interessieren weder die Mehrheit der Parlamentarier noch die Öffentlichkeit.

Es gibt sowohl für den Bund als auch für die Länder Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung mit Verfassungsrang. Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG, dessen historische Vorläufer bis in die Mitte des 19. Jh. zurückreichen, besagt, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen eine Obergrenze für die zulässige Nettoneuverschuldung darstellt. Eine Überschreitung ist nur in Ausnahmefällen zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig. Entsprechende Artikel existieren auch in den Landesverfassungen, wenngleich dort zum Teil weiter gefasste Regeln gelten. Die ökonomische Ratio hinter der Orientierung der Neuverschuldung an den Investitionsausgaben ist die so genannte Goldene Regel der Finanzpolitik. Nach dieser Regel kann eine Verschuldung und damit einhergehende Vorbelastung künftiger Haushalte durch Tilgung und Verzinsung dann hingenommen werden, wenn gleichzeitig staatliches

Vermögen geschaffen wird, aus dem in Zukunft Erträge erwachsen.

Hintergrund ist einerseits die Hoffnung, dass sich öffentliche Investitionen selbst finanzieren, weil die zusätzlichen Steuereinnahmen aus den Investitionserträgen zur Finanzierung der Zinslasten eingesetzt werden können, und andererseits die Intention, einen Lastenausgleich zwischen den Generationen zu schaffen. Obwohl Rechtsprechung und juristische Literatur die Begrenzungsfunktion des Art. 115 GG unmissverständlich herausgestellt haben, zeigt eine Analyse der Wirkungen dieser Verfassungsnormen, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde. Regelverstöße gehören zum politischen Alltag und haben kaum rechtliche oder politische Konsequenzen. Gerade in den letzten Jahren wurde die Kreditgrenze vom Bund und von einem Großteil der Länder im Vollzug regelmäßig überschritten (siehe Tabelle). Seit 1991 war dies bei über einem Viertel der Länderhaushalte der Fall.

Ein Grund für die Wirkungslosigkeit der verfassungsrechtlichen Kreditgrenze liegt darin, dass sie durch die willkürliche Anwendung der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG einfach ausgehebelt wird. Eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Kreditaufnahme ist nämlich erlaubt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1989 dazu festgestellt, dass das Parlament für eine Inanspruchnahme der Aus-

¹ Deutsche Bundesbank: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt, Monatsbericht April 2005, S. 33.

² C. Azariadis, V. Galasso: Constitutional „Rules“ and Intergenerational Fiscal Policy, in: Constitutional Political Economy, Vol. 9, 1998, S. 67-74.

³ Vgl. z.B. für die USA J. M. Poterba: Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 86, 1996, S. 395-400.

nahmeregelung darzulegen hat, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts droht oder vorliegt und dass die Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, diese Störung auch zu bekämpfen.⁴ Diese einschränkenden Voraussetzungen wurden zwar in §18 Abs.1 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung gesetzlich festgeschrieben, jedoch bislang in nur acht Bundesländern in den Landeshaushaltsordnungen übernommen.⁵ Bei den übrigen Ländern scheint somit auf eine sorgfältige Begründung für ein Überschreiten der Kredithöchstgrenze kein Wert gelegt zu werden.

Kreditobergrenzen häufig überschritten

Zwischen 2000 und 2005 wurde bei insgesamt 27 Länderhaushalten die Kreditobergrenze zumeist mit dem Hinweis auf die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits im Plan überschritten. Schleswig-Holstein hat 2005 trotz Überschreitung der Kreditobergrenze im Soll sogar ganz auf eine Begründung verzichtet.⁶ Darüber hinaus haben sich Berlin, Bremen und das Saarland zum Teil auf eine extreme Haushaltsnotlage berufen. Sie haben eine Ausnahmeregelung in Anspruch genommen, die gar nicht existiert und deren Berechtigung auch höchst zweifelhaft ist. Wie der Bundesrechnungshof daher treffend bemerkt, bildet die Darlegungspflicht „in der Staatspraxis kein wirkliches Hindernis für eine höhere Neuverschuldung“⁷. Schließ-

lich wurden in den letzten Jahren insgesamt sieben Haushalte in Urteilen der Landesverfassungsgerichte für verfassungswidrig erklärt, ohne dass sich besondere Konsequenzen für die Bundesländer ergeben hätten.⁸ Selbst eine nachträglich festgestellte Verfassungswidrigkeit entfaltet angesichts der geschaffenen Fakten keine Sanktionswirkung.

Würden die Bundesländer die Darlegungspflicht für die Überschreitung der Kreditgrenze wirklich ernst nehmen, so müssten sie aus zwei (ökonomischen) Gründen auf die Anwendung der Ausnahmeregelung verzichten: (1) Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann nicht auf der Ebene eines einzelnen Bundeslandes vorliegen. Landes-spezifische und vom Durchschnitt abweichende Arbeitslosenquoten oder Wachstumsraten beruhen in der Regel auf strukturellen Besonderheiten. Es ist auch nicht möglich, durch eine höhere Neuverschuldung eines Bundeslandes einer aus dem Gleichgewicht geratenen Volkswirtschaft als Ganzes zu helfen. (2) Eine Überschreitung der in der Verfassung vorgesehenen Kreditgrenze – und überhaupt die Aufnahme von Krediten – hat nur dann einen Sinn, wenn sie wirklich der Annäherung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dient. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Es gibt inzwischen eine Reihe empirischer Belege dafür, dass eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie positive, so genannte „nicht-keynesianische“ Effekte auf die Wirtschaftsaktivität haben kann – auch in konjunkturellen Schwächephasen. Daher ist ein Abbau der Staatsverschuldung und eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte notwendig, zumal

ein Abbau des strukturellen Defizits von derzeit 3¼% des BIP ohnehin auch konjunkturunabhängig möglich ist.⁹

Der offensichtliche Missbrauch der Ausnahmeregelung von der Kreditgrenze nach Art. 115 GG durch die Bundesländer sollte verhindert werden. Dazu gibt es verschiedene Wege. Es ist z.B. vorgeschlagen worden, den Rechnungshöfen bei Verstößen gegen die verfassungsrechtlich normierten Kreditgrenzen ein Antragsrecht zur Durchführung eines entsprechenden Normenkontrollverfahrens einzuräumen.¹⁰ Dieser Vorschlag ist im Prinzip sinnvoll. Er könnte jedenfalls die ineffiziente Selbstkontrolle des parlamentarischen Systems durchbrechen. Andererseits leidet er unter einer gewissen institutionellen Schwerfälligkeit, weil die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen oft Jahre dauern und schließlich relativ folgenlos bleiben. Da einzelne Gliedstaaten des Bundes ohnehin keine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik betreiben können, wäre es überlegenswert, das Recht der Bundesländer auf aktive Konjunkturpolitik einzuschränken. Die konjunkturpolitische Kompetenz

⁴ BVerfGE 79, 311.

⁵ Vgl. A Nawrath: Synopse BHO/LHO, in: E. Heuer: Kommentar zum Haushaltsrecht, Abschnitt IV/0.

⁶ Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2006, S. 65 f. Der Landesrechnungshof konstatiert in seiner Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2005 vom 12.8.2005 eine „bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue“.

⁷ Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2004, S. 85.

⁸ Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Landesfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 47.

⁹ Vgl. dazu insbesondere die Vorschläge des Sachverständigenrates zur kurzfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, Ziffern 441 ff. Eine Übersicht über die theoretischen und empirischen Grundlagen der Konsolidierung der Staatsfinanzen gibt M. G. Briotti: Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature, ECB Occasional Paper Series Nr. 38, Oktober 2005.

¹⁰ Vgl. M. Rossi: Verschuldung in extremer Haushaltsnotlage – Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31. Oktober 2003, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1. März 2002, S. 269-276, hier: S. 275 f.; L. Schemmel: Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 99, Berlin 2006, S. 263-267.

Überschreitung der Kreditobergrenze von Bund und Ländern im Vollzug

	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05'	Σ
Baden-Württemberg																0
Bayern																0
Hessen							•					•	•	•		4
Niedersachsen		•	•	•	•	•					•	•	•	•	•	10
Nordrhein-Westfalen							•				•	•	•	•	•	6
Rheinland-Pfalz												•	•	•	•	4
Saarland ²	•	•	•									•	•	•	•	7
Schleswig-Holstein							•	•				•	•	•	•	6
Brandenburg			•	•		•										3
Mecklenburg-Vorpommern						•							•	•		3
Sachsen																0
Sachsen-Anhalt				•	•	•	•					•		•		6
Thüringen				•												1
Berlin			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	13
Bremen ²	•	•	•										•	•		5
Hamburg																0
Länder zusammen	2	3	5	5	3	5	5	2	1	1	3	8	9	10	6	68
Bund			•			•	•					•	•	•	•	7

¹ Vorläufige Ergebnisse. ² Unter Berücksichtigung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung (als Einnahme).

Quellen: Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Länderhaushalte, lfd. Jg.; Bundesministerium der Finanzen: Verschuldung der Länderhaushalte 1950-2005, Daten für 2005: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 1.-4. Quartal 2005, Wiesbaden 2006, Tabelle 4.1.1-4.1.3.

könnte vollständig auf den Bund verlagert werden.¹¹

Schwächen der Goldenen Regel

Die Goldene Regel, auf die in den letzten Jahren wieder häufiger Bezug genommen wird, ist ein Euphemismus, der Wohlwollen für die Staatsverschuldung erzeugen soll, letztlich aber falsche Vorstellungen weckt. Selbst wenn von den erwähnten Ausnahmeregelungen des Art. 115 GG nicht Gebrauch gemacht wird, ist der für die Kreditgrenze maßgebliche Investitionsbegriff weder geeignet, die Neuverschuldung wirksam einzudämmen noch eine intertemporale Lastenverteilung auch nur annähernd sicherzustellen.

¹¹ Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn 1994, S. 34 f.

Die Probleme liegen sowohl in der Begriffsabgrenzung als auch in den Rechtfertigungsargumenten. Die gesetzliche Definition nach § 10 Abs. 3 Ziffer 2 Satz 2 Haushaltsgrundsatzgesetz ist viel zu weit gefasst.¹² So werden die Investitionsausgaben als Bruttogröße veranschlagt und die Abschreibungen nicht berücksichtigt, was den Verschuldungsspielraum deutlich erhöht. Privatisierungserlöse, die mit einem Abbau des staatlichen Vermögens einhergehen, bleiben bei der Ermittlung der relevanten In-

¹² Zur Kritik am Investitionsbegriff vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn 1980; S. Bajohr: Öffentliche Investitionen: Fiktion und Realität, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 6, S. 387-392; K. H. Friauf: Staatskredit, in: J. Isensee, P. Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der BRD, Bd. IV, Heidelberg 1990, Rn. 44-51.

vestitionsgröße unberücksichtigt, während auf der anderen Seite der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen als Teil der Finanzinvestitionen sehr wohl angesetzt wird, obwohl deren investiver Charakter sehr fragwürdig ist.¹³ Schließlich sollten bei den veranschlagten Investitionsausgaben nur die eigenfinanzierten Investitionen angesetzt werden, weil es ansonsten zu Doppelzählungen kommt. Das hält jedoch einzelne Länder nicht davon ab, Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes, die dieser in seinem Haushalt bereits als Investitionsausgaben veranschlagt hat, abermals als investive Mittel auszuweisen. So konnte etwa Berlin zwischen 1993 und 2000 die Kreditobergrenze im Plan nur einhalten, indem Zuweisungen für Investitionen von Dritten nicht von den veranschlagten Investitionsausgaben abgezogen wurden; seit 2001 wurden dann auch die unbereinigten Investitionsausgaben überschritten.¹⁴

Nach geltender Staatspraxis bezieht sich der Geltungsbereich des Art. 115 GG (und der entsprechenden Artikel in den Landesverfassungen) lediglich auf die veranschlagten Größen im Haushaltsplan und gilt nicht für den Haushaltsvollzug. Der Bundesrechnungshof moniert zu Recht, dass durch die alleinige Berücksichtigung des Solls „der Exekutive ein weiterer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet wird,

¹³ So verzeichnete beispielsweise Berlin 2001 einen sprunghaften Anstieg seiner Investitionsausgaben, weil im Zuge der Krise der Bankengesellschaft Berlin eine Kapitalzuführung in Höhe von knapp 1,8 Mrd. Euro notwendig geworden war.

¹⁴ Vgl. unter anderem Rechnungshof von Berlin: Jahresbericht 2002, S. 59. Auch Schleswig-Holstein hat in den Haushalten von 1999-2001 von dieser Ausweichmöglichkeit Gebrauch gemacht; vgl. unter anderem Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2003, S. 42.

als dem Gesetzgeber“¹⁵. Denn die Regierungen können mit vorhandenen Restkreditermächtigungen der Vorjahre die Nettokreditaufnahme auch über die Investitionen im Vollzug ausweiten, ohne dass ihnen die eigentlich für solche Fälle in den Verfassungen vorgesehene Begründungs- und Darlegungslast auferlegt wird. Dadurch werden die Haushaltsrechte des Parlaments ausgehöhlt und Artikel 115 verliert seine inhaltliche Bindungswirkung und Begrenzungskraft.¹⁶ Ein Vergleich der Soll- und Ist-Zahlen der Länder zeigt, dass zwischen 2000 und 2005 insgesamt neun Mal die Kreditobergrenze gemäß Haushaltsplan noch eingehalten wurde, während sie im Vollzug überschritten wurde.¹⁷

Auch bei der normativen Begründung der Goldenen Regel ist eine gewisse Hybris und Oberflächlichkeit nicht zu übersehen. Der Hinweis, dass es gerechtfertigt sei, zukünftige Generationen an den Finanzierungslasten öffentlicher Investitionen durch Staatsverschuldung zu beteiligen, weil sie ja auch einen Nutzen davon hätten, verdeckt die Tatsache, dass der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand seit Jahren rückläufig ist, obwohl der Anteil der Schulden immer weiter steigt. Laut Bundesbank reichen die Investitionen des Staates seit dem Jahre 2003 nicht einmal mehr aus, um den Wertverzehr des öffentlichen Anlagevermögens zu decken. Vielmehr schrumpfte dieses laut

Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung auch im Jahr 2005 um 6 Mrd. Euro.¹⁸ Selbst wenn die staatliche Investitionsquote konstant bleibt, rechtfertigt dies nicht per se ihre Kreditfinanzierung. Jede Generation, die eine gegebene Investitionsquote durch Steuern finanziert, übernimmt ebenso viele Nutzen und Lasten wie ihre Vorgänger und gibt sie in gleichem Maße weiter.¹⁹ Bedenkt man, dass die derzeit lebenden Generationen wegen der demographischen Entwicklung bereits hohe implizite Schuldenlasten in Form von Renten- und Pensionsansprüchen angehäuft haben, ist die Unfähigkeit zur Eindämmung der expliziten Staatsverschuldung ein grobes Versäumnis der Gegenwart.

Auch das selbst von Ökonomen gelegentlich vorgebrachte Argument, gegen die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Staatsverschuldung sei nichts einzuwenden, solange es sich nur um rentable Investitionen handle, ist falsch. Jeder Ressourceneinsatz erfordert den Vergleich mit Alternativen. Ökonomisch ist daher der Einsatz öffentlicher Investitionen erst gerechtfertigt, wenn sie produktiver sind als private Investitionen. Jüngste empirische Analysen kommen allerdings zu dem Schluss, dass das Gegenteil der Fall ist.²⁰ Wie es scheint, leidet die deutsche Wirtschaft eher an einem Mangel an beschäftigungswirksamen privaten Investitionen.

Das Dilemma der Goldenen Regel liegt darin, dass sie zwei ver-

schiedene Funktionen erfüllen soll. Einerseits soll die Zukunfts- und Wachstumswirksamkeit der öffentlichen Haushalte gewährleistet werden. Andererseits sollen öffentliche Investitionen als Schuldengrenze dienen. Beide Funktionen sind aber letztlich unvereinbar. Versucht man sich auf einen engeren und verfassungsrechtlich strenger normierten Begriff zurückzuziehen, wie z.B. auf die Sachinvestitionen (insbesondere Bauten), wird es dennoch immer wieder Ausweichmöglichkeiten geben, wie die derzeitige Praxis schon zeigt. Außerdem wird man sich ständig dem Argument ausgesetzt sehen, dass diese Beschränkung auf eine „Betontheorie“ unökonomisch ist, weil auch andere Arten von Ausgaben, z.B. Personalausgaben, produktiv sein können. Das klingt in der politischen Diskussion plausibel und trifft sicherlich auch in gewissen Fällen zu, darf aber nicht für eine Ausuferung der Staatsverschuldung herhalten. Für eine Regierung, die bestrebt ist, mit Sorgfalt und Umsicht einen wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Haushalt aufzustellen, ist dies jedenfalls unter den gegebenen Umständen keine sinnvolle Option.

Als Fazit der vorangegangenen Überlegungen sollte man die Abschaffung der Kreditgrenze nach Artikel 115 GG und ihrer Umgebungsmöglichkeiten ins Auge fassen. Vorzuziehen wären klare quantitative Grenzen der Staatsverschuldung wie beispielsweise im Europäischen Stabilitätspakt und ihre ebenso quantitativ bestimmte Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer. Es muss dabei nicht ausgeschlossen werden, dass den Bundesländern trotz der Übernahme der aktiven Konjunkturpolitik durch den Bund ein gewisser, allerdings eng begrenzter Verschuldungsspielraum für eine

¹⁵ Bundesrechnungshof: Bemerkungen 1994, Bundestags-Drs. 12/8490, S. 22.

¹⁶ Vgl. K. T. Bröcker: Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Berlin 1997, S. 192; S. Tiemann: Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 48. Jg., Heft 15, 1995, S. 634; sowie K. H. Friauf, a.a.O., Rn. 43.

¹⁷ Vgl. Jahresberichte bzw. Bemerkungen der Landesrechnungshöfe, lfd. Jahrgänge.

¹⁸ Deutsche Bundesbank: Vermögensbildung und Finanzierung im Jahr 2005, Monatsbericht Juni 2006, S. 16.

¹⁹ Vgl. H. Haller: Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 19, 1958/59, S. 82.

²⁰ Vgl. Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Stuttgart 2006, Ziffer 606.

passive Anpassung an konjunkturel bedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben verbleibt.

Schuldengrenzen im Rahmen einer Föderalismusreform

Die vorgeschlagene Verlagerung der konjunkturellen Kompetenz auf den Bund, die Abschaffung des Artikels 115 GG sowie die Einführung quantitativer Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder erfordern einschneidende Verfassungsänderungen. Diese erscheinen aber ohnehin notwendig, weil man erkannt hat, dass die bestehende, durch den starken Einnahmen- und Ausgabenverbund gestützte Politikverflechtungsfalle die politische und wirtschaftliche Dynamik des Landes lähmt, ja sogar fast zum Erliegen bringt. Dennoch sind die bisher erörterten Reformvorschläge wahrscheinlich nicht ohne ein erweitertes Maß an institutionellen Kontrollmechanismen effizient umzusetzen. So hat beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein prozessuales System zur Sicherung der Haushaltsdisziplin vorgeschlagen, das selbst dann notwendig erscheint, wenn klare Verschuldungsgrenzen für den

Bund und die einzelnen Länder festgelegt werden.²¹

Das Gewicht solcher institutioneller Regulierungen ließe sich vermindern, wenn jene Politiker, die ständig auf die Wahrung ihrer Haushaltsautonomie nach Art. 109 Abs. 1 GG pochen, den Mut hätten, den Föderalismus durch eine größere Ausgaben- und Steuerautonomie zu stärken. Man kann von den Bundesländern durchaus verlangen, dass sie nicht nur die Solidargemeinschaft, sondern in einem gewissen Maß auch ihre Bürger zur Konsolidierung ihrer Schulden heranziehen. Dies könnte durch landesspezifische Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer oder zur Grundsteuer geschehen.²² Noch effizienter und glaubwürdiger für die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin wäre eine gesetzliche Regelbindung für die einzelnen Länder, aber auch für den Bund, die – ähnlich wie in manchen Kantonen der Schweiz²³ – automatisch zu Steuererhöhungen zwingt, so-

²¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bd. 78, Berlin 2005.

²² Vgl. ebenda, S. 47 f.

²³ Vgl. Th. Stauffer: Instrumente des Haushaltsausgleichs, Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung, München, Basel 2001.

bald bestimmte Defizitgrenzen überschritten werden.

Sicherlich wird man sofort auf den Einwand treffen, dass ein solcher Wettbewerbsföderalismus die wirtschafts- und finanzschwachen Länder benachteiligen könnte. Das Gegenteil kann aber auch der Fall sein, wenn mit mäßigen Steuersätzen attraktive Standortpolitik betrieben wird. Außerdem kann der Bund strukturschwachen Regionen Hilfen gewähren, was allerdings in sehr viel gezielterer und effizienterer Form als beispielsweise im Solidarpakt II geschehen müsste. Möglicherweise werden durch größere Autonomie die Lebensverhältnisse in den Bundesländern weniger einheitlich. Aber eine missverstandene, vielleicht sogar missbrauchte Solidarität wird Einheitlichkeit auch nicht herstellen können. Es ist nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei den politischen Entscheidungsinstanzen dringend geboten, die Eigenverantwortung zu stärken. Dann wird wahrscheinlich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gestärkt, wenn man darunter die Möglichkeit versteht, dass die Wähler in unterschiedlichen Regionen die Politik besser kontrollieren können.

Ulrich Häde

Rechtliche Grenzen für die Staatsverschuldung der Länder

Die Kreditaufnahme durch öffentlich-rechtliche Körperschaften ist grundsätzlich erlaubt. Das Grundgesetz und die Länderverfassungen setzen dem aber Grenzen. So dürfen etwa nach Art. 115 Abs. 1 GG die Kredit-

einnahmen die Summe der geplanten Investitionsausgaben nur ausnahmsweise und allein zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten. Die Wirksamkeit dieser Regelungen ist jedoch ih-

rerseits begrenzt. Jedenfalls haben sie nicht verhindern können, dass der Staatssektor in Deutschland über einen Zeitraum von rund fünf Jahren ein übermäßiges öffentliches Defizit aufwies und damit die Vorgaben verletzte, die Art. 104

EG-Vertrag den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin macht. Ebenso wenig haben sie vermeiden können, dass schon drei Länder erklärt haben, sich in einer extremen Haushaltsnotlage zu befinden.

Laufende Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Berlin, das Saarland und Bremen fordern in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Hilfe der bundesstaatlichen Gemeinschaft.¹ Über den Berliner Antrag wird das Gericht voraussichtlich noch in diesem Jahr entscheiden. Das Urteil könnte eine Leitentscheidung für die anderen Verfahren werden. Falls das Gericht den Berliner Forderungen nachgeben und damit das haushaltspolitische Fehlverhalten der Vergangenheit unsanktioniert lassen sollte, wären erhebliche negative Anreizwirkungen zu erwarten. Denn weitere Länder, insbesondere Schleswig-Holstein und die ostdeutschen Länder (mit der rühmlichen Ausnahme Sachsens), sind nicht allzu weit von ähnlichen Haushaltsproblemen entfernt. Wer könnte sie hindern, ebenfalls den Weg nach Karlsruhe anzutreten, statt die schmerzlichen aber nötigen Sparanstrengungen zu unternehmen?

Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Wie auch immer die Entscheidung ausfallen wird; fest steht jedenfalls, dass Prävention erforderlich ist. Schon in seinem Urteil vom 27.5.1992 zeigte das Bundesverfassungsgericht einen Weg auf, wie der Bund dem Entstehen von Haushaltsnotlagen vorbeugen könnte. Obwohl eine ausdrückliche Regelung dazu im Grundgesetz

fehlt, sah das Gericht den Bundesgesetzgeber als ermächtigt an, präventiv tätig zu werden. Im Urteil heißt es dazu: „Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung [...] gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein (verbindliches) Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll.“²

Demnach darf der Bund Grenzwerte festlegen sowie Konsequenzen bei deren Überschreiten vorsehen und damit dem Entstehen extremer Haushaltsnotlagen vorbeugen. Bisher gelang es nicht, eine von allen akzeptierte Lösung zu finden. Zumindest die weniger hoch verschuldeten Länder dürften aber eingesehen haben, dass es ohne Prävention und die damit verbundene Begrenzung der Haushaltsautonomie der Länder nicht geht. Einem übermäßigen Eingriff beugt ohnehin schon das Bundesverfassungsgericht vor, indem es den Bund auf die Begründung von „Obliegenheiten“ von Bund und Ländern beschränkt. Obliegenheiten sind nach juristischer Terminologie gerade keine erzwingbaren Verpflichtungen. Der Bundesgesetzgeber kann deshalb keine rechtlich verbindlichen und selbstständig durchsetzbaren Grenzwerte festsetzen. Er ist aber immerhin befugt, die Verletzung der Grenzwerte mit negativen Rechtsfolgen zu verbinden. In die Haushaltsautonomie der folgsamen Länder wird der Bund deshalb nie eingreifen. Sanktionen kann es nur für Länder geben, deren Abglei-

ten in die Haushaltsnotlage droht. Deshalb sollten sich alle Beteiligten baldmöglichst auf wirksame Präventivmaßnahmen einigen.

Zumutbarkeit von Eigenanstrengungen

Rechtlich gesehen hat ein Land allenfalls dann Anspruch auf externe Hilfe, wenn es ohne fremde Unterstützung unweigerlich im Schuldensumpf versinken würde. Bis dahin kann und muss es sich selbst helfen. Das ist die Konsequenz der Haushaltsautonomie. Bund und Länder dürfen nicht nur selbstständig über ihre Haushaltspolitik entscheiden, sondern müssen auch die damit verbundenen Folgen selbst tragen. Haushaltsprobleme lassen sich immer damit erklären, dass eine Körperschaft mehr ausgibt als sie einnimmt. Theoretisch kann daher jedes Verschuldungsproblem durch Sparen gelöst werden. In der Praxis lassen sich die Ausgaben von Bund und Ländern aber nicht beliebig kürzen, ohne damit auch die Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen.

Die Forderung, dass sich ein hoch verschuldetes Land durch Eigenanstrengungen selbst helfen muss, stammt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und ist im Maßstäbengesetz festgeschrieben. Die rechtliche Grenze für diese Eigenanstrengungen bildet die Zumutbarkeit. Ein Land muss auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie beim Einsatz des vorhandenen Vermögens alle ihm zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um innerhalb angemessener Zeit die verschuldungsbedingten Gefahren für die eigene Handlungsfähigkeit abzuwehren. Es dürfte allerdings kaum möglich sein, die Grenze der Zumutbarkeit exakt zu bestimmen. Und sie ist auch nicht für alle gleich; denn von einem Land, das

¹ Der Verfasser vertritt in diesen Verfahren mehrere Länder vor dem Bundesverfassungsgericht, die den jeweiligen Forderungen entgegenzutreten.

² BVerfGE 86, 148 (266 f.).

seine Probleme ganz überwiegend selbst verursacht hat, ist mehr zu fordern als von einem anderen, das unverschuldet in Not geriet. Käme es auf ein Verschulden des Hilfe fordernden Landes nicht an, wären die damit verbundenen Anreizwirkungen verhängnisvoll.

Zumutbar müssen die Eigenanstrengungen außerdem nicht allein für das betroffene Land selbst und dessen Bürger sein, sondern ebenso für alle Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft. Im Ergebnis haben nämlich die Bürger der anderen Länder die Hilfeleistungen an ein Land mit Haushaltsproblemen durch höhere Steuern oder in Form des Verzichts auf öffentliche Leistungen zu tragen.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsauftrag

Die Bestimmung einer Untergrenze der Ausgaben dürfte nur sehr schwer möglich sein. Bund und Ländern ist eine Einigung darüber, welche Ausgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 3 GG notwendig sind, bisher nicht gelungen. Wer wollte dann genau festlegen, bei welcher Abweichung der Ausgaben vom Länderdurchschnitt die Grenze der zumutbaren Eigenanstrengungen erreicht ist? Theoretisch ist das der Fall, wenn das Land nicht mehr in der Lage ist, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Aber trotz der zahlreichen bundesgesetzlichen Vorgaben dürfte der Spielraum für Einsparungen nicht unerheblich sein. Spätestens jetzt stellt sich allerdings die Frage, ob nicht das Grundgesetz gleichwertige oder gar einheitliche Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet und damit ein im Wesentlichen überall gleich hohes Niveau öffentlicher Leistungen fordert. Die politische Diskussion vermittelt gelegentlich den Eindruck,

als seien diese Begriffe unverrückbare Vorgaben der Verfassung.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Lage keineswegs so eindeutig dar. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist keine generelle Forderung des Grundgesetzes. Vielmehr findet sich ein entsprechender Hinweis allein in Art. 106 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und auch dort nur als eines von mehreren Kriterien. Ansonsten nennt nur noch Art. 72 Abs. 2 GG die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Und auch hier geht es nur um eine Voraussetzung für eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Eine ausdrückliche und allgemeine Forderung der Verfassung nach einheitlichen oder gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet existiert somit nicht.

Allerdings kann man dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip, einigen Grundrechten und ergänzend den erwähnten speziellen Vorschriften sowie weiteren Bestimmungen der Finanzverfassung (Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 GG n.F. mit dem Hinweis auf den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und Art. 107 Abs. 2 GG mit der Forderung nach angemessenem Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder) den Verfassungsauftrag entnehmen, die Unterschiede nicht zu groß werden zu lassen. Im Bundesstaatsprinzip ist ebenfalls die Forderung nach dem Zusammenhalten des Staatsganzen auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht angelegt.³ Gerade der Beitritt der ostdeutschen Länder hat diese

³ Näher dazu O. Depenheuer: Soziales Staatsziel und Angleichung der Lebensverhältnisse, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, Heidelberg 1997, § 204, Rdnr. 25 ff.

Komponente der Bundesstaatlichkeit aktiviert. Das Ziel, keine übermäßigen Unterschiede zwischen den Ländern bestehen oder entstehen zu lassen, entspricht deshalb nicht allein politischer Klugheit, sondern ebenso einer verfassungsrechtlichen Vorgabe.

Das schließt jedoch die in der Bundesstaatlichkeit ebenfalls angelegte Vielfalt und Unterschiedlichkeit nicht aus. Die aktuelle Föderalismusreform betont die Eigenverantwortung der Länder und verstärkt damit die Tendenz einer Abwendung von der allzu starken Verflechtung. Die Länder gewinnen sowohl bei der Gesetzgebung als auch im Hinblick auf ihre Ausgaben mehr Befugnisse. Diese in der Verfassung verankerten gegenläufigen Prinzipien sprechen für einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. Das Grundgesetz verbietet es nicht, Einheitlichkeit im Bundesgebiet als politisches Ziel anzustreben. Es schreibt diese Einheitlichkeit aber nicht vor und lässt relativ große Unterschiede zu. Aus der Verfassung lässt sich deshalb kein bestimmter Grad der Einheitlichkeit ableiten, sondern nur eine Forderung nach einem gewissen Mindestniveau öffentlicher Leistungen.⁴ Weil alle Länder mehr oder weniger deutlich über diesem Mindestniveau liegen, lässt es sich gerade nicht gleichsetzen mit dem Länderdurchschnitt. Daher ist einem Land, das sich aus selbst verursachten Haushaltsproblemen befreien will, durchaus zuzumuten, seine Ausgaben deutlich unter den Durchschnitt zu senken. Das Grundgesetz steht dem nicht entgegen, solange dieses Land seine unbedingt notwendigen Aufgaben erfüllen kann.

⁴ Vgl. schon U. Häde: Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 235 ff.

Bundes-Sparkommissar für unwillige Länder

Die Regierung eines hoch verschuldeten Landes, die die Bürger in der Vergangenheit mit einem weit überdurchschnittlichen Niveau öffentlicher Leistungen erfreut hat, wird sich schwer tun, die erforderlichen Eigenanstrengungen durchzusetzen. Versucht sie es dennoch, riskiert sie, die nächste Wahl zu verlieren. Selbst wenn die Selbstbefreiung aus einer misslichen Haushaltsnotlage objektiv möglich und deshalb rechtlich verpflichtend ist, kann die politische Durchsetzung problematisch sein. Die gleiche Situation kann eintreten, wenn ein Land zwar Bundeshilfen erhält, damit aber harte Sanierungsauflagen verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Bund in einem solchen Land das Kommando übernehmen kann, um Sparauflagen umzusetzen. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags haben kürzlich auf Anregung des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, MdB Otto Fricke (FDP), eine Studie zur Möglichkeit, einen Sparkommissar einzusetzen, erarbeitet.⁵ Danach kann die unsolide Haushaltsführung eines Landes unter bestimmten Voraussetzungen eine Verletzung von Bundespflichten darstellen. Die Bundesregierung könnte deshalb Maßnahmen des so genannten Bundeszwangs ergreifen, falls der Bundesrat zustimmt. Art. 37 Abs. 1 GG ermächtigt, die „notwendigen Maßnahmen“ zu treffen. Darunter kann man sich vieles vorstellen. Und bis auf den Einsatz der Bundeswehr und die Auflösung des Landes soll auch fast alles erlaubt

sein. Die Einsetzung eines Bundesbeauftragten, des Sparkommissars, dürfte daher kein grundsätzliches Problem darstellen.⁶

Bundeszwang nach Art. 37 GG musste bisher noch nie angewendet werden. Deshalb gibt es insofern weder praktische Erfahrung noch Rechtsprechung. Die überwiegende Ansicht in der juristischen Literatur geht davon aus, dass der Bundeszwang zwar politisch, nicht aber rechtlich nur als letztes Mittel in Betracht kommt.⁷ Der Eingriff in die Selbstständigkeit der Länder geht allerdings so weit, dass man auch verfassungsrechtlich nur dann zu diesem „schwersten Geschütz“ greifen darf, wenn alle anderen Möglichkeiten (einschließlich der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts) ausscheiden müssen. Andernfalls wäre eine solche Maßnahme nicht notwendig.

Die Einsetzung eines Sparkommissars wäre mit den Entscheidungsbefugnissen über den Haushalt und damit über alle Ausgaben verbunden. Das käme der Übernahme dieses Landes durch den Bund sehr nahe. Die Verfasser der Studie verweisen denn auch warnend darauf, dass „derartige Zwangsmaßnahmen des Bundes erhebliche politische Konflikte hervorrufen“ können.⁸ Die politischen Kosten einer solchen Übernahme dürfen nicht unterschätzt werden. Und die Wahrscheinlichkeit, dass der Bundesbeauftragte mit seiner Aufgabe überfordert wäre, erscheint nicht gering. Man sollte sich ein solches Szenario daher

ersparen. Wenn man schon an den Einsatz des Bundeszwangs denkt, wären indirekt wirkende Maßnahmen wie zusätzlicher finanzieller Druck durch Entzug von Zuweisungen oder das Verbot weiterer Kreditaufnahme vermutlich wirksamer.

Übernahme der Schulden durch den Bund

Im Gespräch ist auch die Bildung eines Länderschuldenfonds oder gar die Übernahme der Länderschulden durch den Bund, verbunden mit einem Verschuldungsverbot für die Zukunft. Das käme jedoch einer Belohnung für vergangenes Schuldenmachen gleich. Faktisch bestraft würden die Länder, die ihren Bürgern schon bisher eine sparsamere Haushaltspolitik zugemutet haben. Denn Sinn macht ein Schuldenfonds nur dann, wenn die Länder mit solidem Haushalt überproportional an dessen Tilgung mitwirken. Vorhaben dieser Art lassen sich rechtlich nur auf der Basis einer Verfassungsänderung und politisch hoffentlich gar nicht umsetzen. Mit der kürzlich von der Bundesbank geäußerten Forderung, „die Anreize und Rahmenbedingungen für solide öffentliche Finanzen merklich zu verbessern“⁹, haben sie jedenfalls nichts gemein.

Unabhängige Schuldenstelle

Gelegentlich vorgeschlagen wird eine unabhängige Institution, die im Bereich der Neuverschuldung wichtige Entscheidungen trifft. Der Judikative ist Unabhängigkeit wesenseigen; Kontrolleure wie die Rechnungshöfe bedürfen ebenfalls einer unabhängigen Stellung, um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Aber im Bereich der Exekutive ist Unabhängigkeit

⁶ Ausdrücklich zu diesem Fall M.C. Kerber: Der verdrängte Finanznotstand, Berlin, Heidelberg 2002, S. 389 ff.

⁷ Vgl. nur W. Erbuth: Kommentierung zu Artikel 37, in: M. Sachs (Hrsg.): Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Art. 37 Rdnr. 2.

⁸ G.M. Sierck, J.M. Pöhl, a.a.O., (Fn. 5), S. 14.

⁹ Deutsche Bundesbank: Zur Lage der Landesfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2006, S. 33.

⁵ G.M. Sierck, M. Pöhl: Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 - 249/06, Juli 2006.

von der Regierung oder gar dem Parlament im Hinblick auf die erforderliche demokratische Legitimation rechtfertigungsbedürftig. Die Zentralbank gilt als Ausnahme; ihre Autonomie ist ohnehin europarechtlich abgesichert. Aber wäre es auch zulässig, die Kreditaufnahme in die Hände von unabhängigen Fachleuten zu legen? Ähnlich wie beim Sparkommissar scheint es darum zu gehen, die Bevölkerung vor Politikern zu schützen, die aus Furcht vor dem Wähler nicht sparen wollen. Letztlich zweifelt man also an der Weisheit der Wähler. Besonders viel Vertrauen in den demokratischen Prozess dokumentieren solche Vorschläge nicht; vielleicht deshalb nicht ganz zu Unrecht, weil der Wähler von heute über die Schuldlast der Bevölkerung von morgen entscheidet. Besser, als den Ländern auch noch die Verschuldungsbefugnis zu nehmen, wäre aber, ihnen generell mehr Autonomie im Hinblick auf Ausgaben und Einnahmen zu geben. Wenn

die Kreditaufnahme nicht mehr die einzige Möglichkeit zur Erzielung neuer Einnahmen wäre und strenger reglementiert würde, verlöre sie an Attraktivität. Das sollte ein Thema der zweiten Stufe der Föderalismusreform sein.

Neugliederung

Nicht völlig ausschließen darf man die Neugliederung des Bundesgebiets. Art. 29 GG eröffnet allerdings nur eine Möglichkeit, zwingt aber nicht zu Neugliederungsmaßnahmen. Stets sind Volksentscheide erforderlich, die in jedem der betroffenen Länder eine Mehrheit brauchen. Daher erscheint die Realisierungschance entsprechender Projekte eher gering.

Dennoch bleibt die Zusammenlegung von Ländern eine Option. Bemühungen um verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarn bis hin zur Fusion können Elemente der von einem stark ver-

schuldeten Land zu erbringenden Eigenanstrengungen sein. Aus rechtlicher Sicht ist es unzulässig, sich auf eine Haushaltsnotlage zu berufen und Bundeshilfen zu verlangen, wenn das betreffende Land nicht auch in diesem Bereich alles Zumutbare unternommen hat. Ein direkter Zwang zur Neugliederung entsteht dadurch nicht. Aber ein Land, das solche Eigenanstrengungen ablehnt, obwohl sie geeignet wären, dazu beizutragen, „dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen könnten“ (Art. 29 Abs. 1 Satz 1 GG), kann dann keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben. Im Falle des Saarlandes und vor allem Bremens, die nach elfjährigem Empfang von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen weitere Bundeshilfen fordern, stellt sich diese Frage akut; selbst wenn man in den potentiellen „Aufnahmelandern“ die Hände über dem Kopf zusammenschlagen wird.

Charles B. Blankart, Erik R. Fasten, Achim Klaiber*

Föderalismus ohne Insolvenz?

Der deutsche Föderalismus ist nicht nachhaltig. Er bedarf der Reform. In den meisten Bundesländern liegen die Haushaltsdefizite über den verfassungsmäßigen Grenzen. Nicht wenige fordern, Nachhaltigkeit durch immer neue zentralstaatliche Maßnahmen zu erreichen. Sie scheinen bereit, den

kranken Föderalismus zu reformieren, indem sie ihn abschaffen, ohne zu fragen, weshalb er krank ist. Im folgenden Beitrag plädieren wir dafür, den Föderalismus bis zu einer institutionalisierten potentiellen Insolvenz von Gebietskörperschaften zu Ende zu denken. Nur durch eine mögliche Insolvenz werden Vorsichtsmaßnahmen ausgelöst, mit dem Ziel, die Insolvenz zu verhindern. Die Insolvenz eröffnet gleichzeitig die Perspektive eines späteren Neuanfangs.

Insolvenz souveräner Staaten ist historisch bekannt: Deutschland hat zweimal im vergangenen Jahrhundert, 1923 und 1948, einen Staatsbankrott erlitten. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden Insolvenzen seltener, weil der Internationale Währungsfonds einsprang. Dies hat sich nunmehr geändert. Für größere Rettungsaktionen reichen die Mittel des Fonds nicht mehr aus. In der Argentinienkrise von 2001 stellte der Fonds seine Zahlungen ein und

* Der vorliegende Aufsatz stützt sich auf einen Teil des Buches von Charles B. Blankart: Föderalismus. Ein neuer Ansatz: Chancen ergreifen, Risiken bewältigen, das in den nächsten Wochen im Nomos-Verlag erscheinen wird.

schwenkte zum Nichtauslösungs- oder No-Bailout-Prinzip um.

Bei verbundenen Staaten, wie den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, findet sich die Möglichkeit der Insolvenz ebenfalls. Diese Staaten haben die Insolvenz durch das Nichtauslösungsprinzip im Vertrag von Maastricht von 1992 fest verankert und als Art. 103 in den EG-Vertrag (EGV) aufgenommen:

„Die Gemeinschaft haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; [...]“ (Art. 103 EGV).

Aber die Regierungen der Mitgliedstaaten wollten es nicht darauf ankommen lassen, ob die Klausel im Ernstfall hält, was sie verspricht, und eine Auslösung unterbleibt oder ob sie unter dem Druck der Situation nicht doch eine Auslösung vornehmen oder die Europäische Zentralbank zu einer solchen zwingen werden. Um es gar nicht soweit kommen zu lassen, schufen sie vorsorglich die Maastrichtkriterien nach Art. 104 EGV. Danach soll die Nettoneuverschuldung 3% des BIP und der Schuldenstand 60% des BIP nicht überschreiten. Diesen Schranken wiederum wurde der Euro-Stabilitätspakt als Frühwarnsystem vorgeschaltet.¹ Doch durch

¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Amtsblatt Nr. L 209 vom 02/08/1997 S. 0001-0005. Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 209 vom 02/08/1997 S. 0006-0011.

die Beschlüsse des Brüsseler Gipfeltreffens vom März 2005 sind das Frühwarnsystem des Eurostabilitätspaktes und mit ihm die Maastrichtkriterien ins Wanken geraten, so dass die Last der Gewährleistung einer seriösen Budgetpolitik nunmehr vorwiegend doch auf die Drohung der Nichtauslösung nach Art. 103 EGV zurückgefallen ist.^{2,3}

Bei nichtsoveränen Gebietskörperschaften scheint Insolvenz auf den ersten Blick glaubwürdig. Denn bei diesen gibt es immer eine höhere Ebene der Gerichtsbarkeit, die im Streitfall genutzt werden kann, um den Schuldner in die Knie zu zwingen. Aber die Gebietskörperschaften sind auch der übergeordneten Ebene der Regierung unterstellt, die ihrerseits eines der größten Glaubwürdigkeitsprobleme darstellt, da ein „Bailout“, d.h. eine Schuldenauslösung, durch sie nur schwer ausgeschlossen werden kann. Allein die Tatsache, dass diese übergeordnete Ebene über die Mittel verfügt, die Auslösung zu finanzieren, kann Erwartungen nähren, dass dies geschehen könnte. Es ist also nicht die Zahlungsunfähigkeit, sondern

² Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. L 174 vom 07/07/2005 S. 0005-0009.

³ Die neuen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sehen vor, folgende Faktoren bei Überschreitung der Maastrichtgrenzen mildernd zu beachten: „Naturkatastrophen; negative Wachstumsraten; Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten; Entwicklung des Wachstumspotenzials; herrschende Konjunkturlage; Umsetzung der Lissabon-Strategie; Ausgaben für Forschung, Entwicklung, Innovation; frühere Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“; Tragfähigkeit des Schuldenstandes; öffentliche Investitionen; Qualität der öffentlichen Finanzen; Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität; Belastungen aus Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere europäischen Einigungsprozess; Rentenreformen“; vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank April 2005, S. 17.

die Zahlungsfähigkeit der übergeordneten Gebietskörperschaft, die die Glaubwürdigkeit einer No-Bailout-Drohung untergräbt, damit das moralische Risiko schürt, zum Zerfall der Budgetdisziplin beiträgt und die übergeordnete Gebietskörperschaft in eine Situation manövriert, in der sie gar nicht mehr anders kann, als die zahlungsunfähige Gebietskörperschaft aus ihren Schwierigkeiten herauszulösen.⁴ So finden z.B. S. Landon und C. E. Smith empirische Evidenz für eine implizite Bail-out-Garantie in Kanada, obwohl explizite Vereinbarungen dort nicht bestehen.⁵

Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit eines Bailouts

Die Dinge müssen freilich nicht immer so laufen. Es gibt eine Reihe zusätzlicher Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit einer Auslösung fördern oder ihr auch entgegenwirken können:

- Wichtig sind die politischen Kosten einer Nichtauslösung. Diese sind hoch, wenn die zahlungsunfähige Gebietskörperschaft groß ist und daher viele Wählerstimmen auf dem Spiel stehen („too big to fail“). Sie sind niedrig, wenn die übergeordnete Gebietskörperschaft durch einen No-bail-out nur wenige Stimmen verliert, die Auslösesumme aber vergleichsweise groß ist („small enough to fail“). Es ist aber ebenso denkbar, dass die Geldsumme, um eine kleine Gebietskörperschaft auszulösen, hinreichend klein ist, so dass sie für die auslösende Gebietskörperschaft tragbar erscheint und

⁴ Vgl. T. Lane: Market Discipline, in: IMF Working Paper 92/42, Washington 1993.

⁵ Vgl. S. Landon, C. Smith: Government Debt Spillovers and Creditworthiness in a Federation, in: Canadian Journal of Economics, Vol. 33 (2000), S. 634-661.

ein Bailout doch stattfindet („too small to fail“).⁶

- Von Bedeutung sind ferner die Ansteckungseffekte. Wenn ein großes Bundesland A (oder auch ein großer Mitgliedstaat der Europäischen Union) zahlungsunfähig wird, so bestehen Anreize für einen Nachbarstaat B, diesem zu Hilfe zu eilen. Zum einen soll die Volkswirtschaft A, die durch den dortigen Nachfragerückgang der öffentlichen Hand in Bedrängnis gerät, nicht auch die eigene Wirtschaft B anstecken, und zum anderen soll verhindert werden, dass wertlos gewordene öffentliche Anleihen des Konkurs-Landes A die Aktiva der Banken des Landes B aushöhlen und dieses damit ebenfalls in die Krise reißen. Der Bankenkrise in B folgt dann eine Liquiditätskrise der ganzen Volkswirtschaft in B. Die monetäre Krise überträgt sich auf den realen Sektor. Nachfrage, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gehen zurück. Die Politiker sehen sich einem Popularitätsverlust gegenüber, der sie letztlich doch dazu zwingt, dem Staat A Bailout-Hilfen zu gewähren. Wie groß diese Ansteckungseffekte tatsächlich sind, ob sie nur nachbarschaftlich auftreten oder ob sie weltweite Spekulationswellen auslösen, ob sie auf den Staatskredit beschränkt bleiben oder ob sie Schneeballeffekte hervorrufen, ist jedoch heute umstritten.⁷

- Auch von der Mobilität von Arbeit und Kapital dürfte die Wahrscheinlichkeit eines Bailouts abhängen. Mobile Faktoren können nur schwer für die Schulden von Gebietskörperschaften haften: Sie setzen sich ab und überlassen die Zahlung von Zins und Tilgung den immobilien Faktoren. Dies sind in erster Linie die Grundbesitzer, deren Vermögen um den diskontierten Wert der zu tilgenden Schuldenlast sinkt. Weil aber die Grundstückspreise nicht unter Null fallen können, bleiben die Schulden teilweise auch an den Gläubigern hängen, die ein vergleichsweise kleines Wählerpotential repräsentieren. Sind Arbeit und Kapital jedoch sesshaft, so schlägt sich die Schuldenlast verstärkt bei den örtlichen Wählern und den anderen Stakeholdern nieder. Sie werden die Widerspruchs-Option (Voice) wählen und Druck auf die Regierung ausüben, ihre No-Bailout-Politik fallen zu lassen und die Gebietskörperschaft auf Kosten der Allgemeinheit auszulösen.

- Ob Nichtauslösung zur Anwendung kommt, hängt ferner von der Besteuerungsbasis einer Gebietskörperschaft ab. Verfügt die in einer Haushaltskrise befindliche Gebietskörperschaft über autonom zu erhebende Steuern, so kann die übergeordnete Gebietskörperschaft sich von dem Schicksal der untergeordneten Gebietskörperschaft distanzieren. Sie kann von ihr verlangen, erst einmal die Steuern zu erhöhen, um ihre Haushaltskrise zu bewältigen. Erst wenn sie einmal an der Spitze der Lafferkurve alle Steuerpotenziale ausgeschöpft habe, könne sie versuchen, die übergeordnete Regierung erneut anzugehen. So war beispielsweise in der Schweiz die Frage ei-

ner Bundeshilfe an Kantone, die in den achtziger und neunziger Jahren mit staatseigenen Banken teilweise erhebliche Verluste erlitten, nie ein Thema. Ähnliches gilt tendenziell für die Gemeinden gegenüber ihren Kantonen, seit im Fall der zahlungsunfähigen Gemeinde Leukerbad das No-Bailout-Prinzip durchgesetzt worden ist.⁸

Wenn die untergeordnete Gebietskörperschaft über keine wesentliche eigene Besteuerungsbasis verfügt und daher wesentlich oder ganz von den Zuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaft lebt, so wird oft dafür plädiert, sie nicht dem Autonomie-, sondern dem Verwaltungsprinzip zu unterstellen, d.h. ihr gar nicht die Kompetenz zu geben, sich zu verschulden.

Dann muss die übergeordnete Gebietskörperschaft die untergeordnete Gebietskörperschaft durch administrative Maßnahmen dazu anhalten, ihre Mittel effizient zu verwenden und das finanzielle Gleichgewicht aufrecht zu erhalten. So hat Markus C. Kerber zur Sanierung der Berliner Finanzen verschiedentlich einen Sparkommissar gefordert.⁹ Kürzlich hat auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages die Möglichkeit eines Sparkommissars grundsätzlich zustimmend, wenn auch sehr zurückhaltend beurteilt.¹⁰

Doch es kann mit Blick auf den Föderalismus auch das Nicht-

⁶ Die Tragbarkeit hängt auch von der Höhe des Reputationsverlustes ab, den die übergeordnete Gebietskörperschaft im Falle einer Nichtauslösung unter Umständen zu erwarten hat.

⁷ Vgl. B. Eichengreen, A. Rose, C. Wyplosz: Contagious Currency Crises, CEPR Discussion Paper Nr. 1453, London 1996. Die von den Autoren damals geäußerten Bedenken erscheinen jedoch in einem etwas anderen Licht, nachdem aus der Argentinienkrise kaum Ansteckungseffekte entstanden.

⁸ Vgl. Erik R. Fasten: Rational Markets to Restrict Irresponsible Politicians – Lessons from Switzerland, Präsentation auf der Jahreskonferenz der European Public Choice Society in Turku, Finland, 2006.

⁹ Vgl. M. C. Kerber: Der verdrängte Finanznotstand, Heidelberg (Springer) 2002.

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“, Berlin (Deutscher Bundestag) 2006.

auslösungsprinzip sinnvoll sein. Die untergeordnete Gebietskörperschaft hat dann einen Anreiz, ein finanzielles Ungleichgewicht mit daraus folgender Insolvenz zu vermeiden und daher ihre Dienstleistungen nur bis zu dem Umfang auszuweiten, den sie finanziell tragen kann, selbst wenn die Verwaltung der übergeordneten Gesetze darunter litte. Die übergeordnete Gebietskörperschaft muss dann nachweisen, dass aus der gegebenen Finanzausstattung ein höheres Dienstleistungsvolumen erbracht werden könnte.

Durch diesen Ansatz würden die vagen Begriffe des Anspruchs von Ländern und Gemeinden auf Finanzausstattung und Mindestfinanzausstattung hinfällig. Die übergeordnete Gebietskörperschaft hätte dann einen Anreiz, etwa mit Hilfe eines Maßstabswettbewerbsverfahrens¹¹ nachzuweisen, mit welchen Leistungen an Zuweisungen welche Gegenleistungen erbracht werden können.

Die Gebietskörperschaft hätte es dann schwer, für die Pflichtaufgaben überhöhte Zuweisungen zu fordern. Denn diesbezüglich steht sie im Kostenwettbewerb mit allen anderen Gebietskörperschaften ihrer Ebene. Hingegen kann sie bei festem Maßstab die für die Pflichtaufgaben nicht benötigten Mittel für freiwillige Aufgaben ausgeben und ist dementsprechend souverän. Eine solche Einteilung in prioritäre Pflichtaufgaben und subsidiäre freiwillige Aufgaben steht der Autonomie nicht entgegen, sondern sie ist Ausdruck derselben. So wie au-

tonome Menschen ihr Budget nach Prioritäten ordnen, so werden sie auch von ihrer Gemeinde fordern, eine Prioritätenliste einzuhalten.

- Eine institutionalisierte Insolvenz bedeutet nicht Zusammenbruch und Chaos, sondern Stärkung der Voraussicht. Sie löst Vorsichtsmaßnahmen aus, durch die die Insolvenz zunächst möglichst verhindert wird und durch die klar gestellt wird, worum es geht, wenn es doch zur Insolvenz kommt, nämlich ein Arrangement zu einem Neustart zu finden, dem möglichst alle Beteiligten zustimmen können. Durch diese positive Sicht kann die Insolvenz auch zu einer politisch attraktiven Institution werden.

„Insolvenzunfähigkeit“

Nach der herrschenden juristischen Auffassung sind Gebietskörperschaften „nicht insolvenzfähig“. Diese positive Feststellung wird in der deutschen Insolvenzordnung normativ gefasst. § 12 Abs. 1 dieser Ordnung lautet:

„Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen 1. des Bundes oder eines Landes; 2. einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“

Insolvenzunfähigkeit gilt zunächst für Bund und Länder. Sie erstreckt sich aber nach allen Landesgesetzgebungen auch auf die Gemeinden.¹²

¹² Vgl. A. Faber: Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Nr. 12, 2005, S. 441-447. Einen guten Überblick über die rechtswissenschaftliche Diskussion vermittelt: G. F. Schuppert, M. Rossi: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance Working Paper, Nr. 3, Berlin 2006, S. 39.

Diese Theorie ist in positiver und in normativer Hinsicht problematisch. Positiv gesehen ist die Aussage falsch. Denn in einer unsicheren Welt kann niemand für sich die Möglichkeit einer Insolvenz ausschließen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Fehlerhaftigkeit dieser Behauptung bisher nicht sichtbar geworden, weil die Länder für die Gemeinden und der Bund für die Länder bürgten und weil die Kreditmärkte bislang davon ausgingen, dass der Bund noch über genügend Steuerreserven verfügt, um alle so entstandenen Schulden zurückzubezahlen. Doch wer kann dies für die Zukunft garantieren? Wer löst den Bund aus, wenn dieser dereinst, z.B. infolge der Rentenlast, in Zahlungsnot gerät? Den Ländern, die dazu verpflichtet wären, fehlen die Mittel. Realistischerweise müssen daher der Bund (als Lender of last resort) und damit auch Länder und Gemeinden ein Insolvenzrisiko in Rechnung stellen. Denn ihre Mittel sind beschränkt. Alles andere wäre eine Vogel-Strauß-Politik. Wie bereits erwähnt ist Deutschland schon zweimal insolvent geworden.¹³

Normativ gesehen soll in § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung die Souveränität des Staates zum Ausdruck kommen. So schreiben J. Delbrück und R. Wolfrum: „Grundsätzlich ist es das Recht des souveränen Staates zu entscheiden, mit wem und worüber er einen Vertrag schließt.“¹⁴ Doch diese Freiheit des Staates wird durch die postulierte Insolvenzunfähigkeit gerade in Frage gestellt. Wenn der Staat

¹¹ Englisch „Yardstick Competition“; vgl. Ch. B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Aufl., München (Vahlen) 2005, S. 445.

¹³ Vgl. Ch. B. Blankart: Haftungsgrenzen im föderalen Staat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 276, vom 26. November 2005, S. 13. Vgl. Ch. B. Blankart, Föderalismus: „Wer zuletzt zahlt, zahlt am meisten“, in: Bundesverband Deutscher Banken (Hrsg.): Banken 2006, Berlin 2006, S. 13-16.

¹⁴ Zitiert nach: G. F. Schuppert, M. Rossi, a.a.O., S. 39.

sich nicht einem Insolvenzverfahren unterziehen kann, dann kann er weniger glaubwürdig Sicherheiten in die Waagschale werfen und wird damit zu einem weniger sicheren Vertragspartner, den manche lieber meiden als suchen. Er kann auch nicht glaubwürdig signalisieren, dass er guten Willens ist, mit den Gläubigern schon bei einer sich abzeichnenden Krise zu verhandeln, um die Krise abzuwenden. Somit verleiht die Insolvenzunfähigkeit dem Staat nicht Stärke, sondern Schwäche. Ähnliches gilt für die Einschränkungen der Zwangsvollstreckung gegenüber Bund und Ländern nach § 882a Zivilprozessordnung (ZPO) und die entsprechenden Bestimmungen für Gemeinden. Anders als im juristischen Schrifttum behauptet wird,¹⁵ sind diese nicht dazu geeignet, den Staat zu stärken. Vielmehr schwächen sie ihn als Vertragspartner.

§ 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung ist eine kontraproduktive Bestimmung. Positiv gesehen suggeriert sie den Regierungen, sie könnten nicht insolvent werden, wohl weil immer jemand bereit stehe, der sie aus ihren Schulden auslöst. Dies verleitet sie, moralische Risiken einzugehen und die Insolvenzgefahr im Endeffekt zu erhöhen. Darüber hinaus trägt sie zu einer unnötigen Schwächung des Staates als Vertragspartner bei. Aus diesem Grund sollte § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung ersatzlos gestrichen werden.¹⁶

§ 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung blockiert alternative Regelungen.

¹⁵ Vgl. A. Faber: Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen (2005), Nr. 12, S. 441–447.

¹⁶ Inwiefern die übrigen Bestimmungen der Insolvenzordnung allenfalls noch dispositiven Charakter behalten, sei dahingestellt.

Fiele er weg, so würden Anreize freigesetzt, die übergeordneten Regeln, insbesondere das Prinzip der Bundestreue, neu zu überdenken und neue Lösungen zu finden. Es würden Fragen aufgeworfen, die jetzt gar nicht gestellt werden. Die Regierung einer Gebietskörperschaft könnte nicht mehr davon ausgehen, einem Insolvenzverfahren mit Sicherheit zu entgehen. Genau diese Unsicherheit gibt ihr die notwendigen Anreize, Vorkehrungen zu treffen, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Insolvenz zu verringern. Was aber für die einzelne Gebietskörperschaft gut ist, werden in der Tendenz auch die anderen Gebietskörperschaften tun. Bei einem reduzierten gebietskörperschaftlichen Insolvenzrisiko insgesamt wird das institutionelle Arrangement der Insolvenz zu einem rechtlich geordneten, prognostizierbaren und – das ist das Wesentliche – letztlich glaubwürdigen Verfahren.

Fazit

Die Möglichkeit zur Insolvenz nimmt eine durch und durch entscheidende institutionelle Rolle in der Restrukturierung des Föderalismus ein. Gibt es sie nicht, so haben die Regierungen nur einen geringen Anreiz, ihre Finanzen in Ordnung zu halten. Moralisches Risiko und Misswirtschaft ziehen ein. Unter einem Insolvenzregime haben die Regierungen der Gebietskörperschaften aber Anreize, Vorsorgemaßnahmen zu treffen und das Eintreten der Insolvenz möglichst zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund wirkt das in § 12 Insolvenzordnung enthaltene Insolvenzverbot kontraproduktiv. Die Möglichkeit einer Insolvenz von Gebietskörperschaften wird durch das Verbot nicht aus

der Welt verbannt – Insolvenzen von Gebietskörperschaften sind ein Faktum –, und durch das Verbot von Insolvenzverfahren wird eine Gebietskörperschaft nicht gestärkt, sondern geschwächt.

Vielmehr gehen von einem Insolvenzverbot für Gebietskörperschaften nachteilige Anreize aus. Die politischen Akteure und die Bürokraten in den öffentlichen Verwaltungen wiegen sich in Sicherheit, die Kosten drohen außer Kontrolle zu geraten und das moralische Risiko verbreitet sich. Wenn also in der Föderalismusreform II die Nachhaltigkeit des deutschen Föderalismus gestärkt werden soll, so bedarf es der Insolvenz.

Daher wird vorgeschlagen, den kontraproduktiven § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung ersatzlos zu streichen. Durch die Lücke erhalten die Betroffenen die notwendigen Anreize, selbst Vorsorgeinstitutionen vor einer nunmehr möglich gewordenen Insolvenz zu entwickeln und dadurch die Ex-ante-Effizienz zu erhöhen, d.h. die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz zu vermindern. Die Erfahrung wird dann zeigen, ob und gegebenenfalls wo noch Regelungslücken bestehen und formale Ordnungen noch zu beschließen sind. Eine vorschnelle Gesetzgebung könnte diesen Prozess schwächen oder gar fehlerhaft machen. Davor ist dringend zu warnen.

Wenn auf diese Weise Insolvenzverfahren entwickelt werden, dann wird voraussehbar, was bei Insolvenzen geschieht. Die Schwarzmalerei eines drohenden Zusammenbruchs verschwindet. Insolvenz bedeutet dann nicht mehr ein Ende, sondern einen Neuanfang.