

Wendt, Rudolf; Förster, Wolfgang

Article — Published Version

Haushaltsnotlagen im Bundesstaat

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wendt, Rudolf; Förster, Wolfgang (2006) : Haushaltsnotlagen im Bundesstaat, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 5, pp. 299-308, <https://doi.org/10.1007/s10273-006-0515-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42714>

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.

Rudolf Wendt, Wolfgang Förster

Haushaltsnotlagen im Bundesstaat

Vor dem Bundesverfassungsgericht wird gegenwärtig der Normenkontrollantrag Berlins auf Feststellung einer „extremen Haushaltsnotlage“ und Zahlung von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen des Bundes verhandelt. Entsprechende Klagen des Saarlandes und Bremens sind eingereicht. Verhandelt werden in Karlsruhe Grundfragen unserer föderalen Staatsordnung. Nach welchen Kriterien werden extreme Haushaltsnotlagen festgestellt? Wie ist der Tatbestand der Hilfeleistungspflicht unter den heutigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu bewerten, die eine Folge der Schief lagen in der bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung sind? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Art und den Umfang der Sanierungshilfe sowie den möglichen Eigenbeitrag des Haushaltsnotlagenlandes?

Voraussetzung für eine Pflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Hilfeleistung im Falle der Haushaltsnotlage eines Landes ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 27. Mai 1992¹ und § 12 Abs. 4 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG)² das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage. Das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgesetzgeber haben es aber bisher unterlassen, eine exakte Definition extremer Haushaltsnotlagen festzulegen. Das bedeutet, daß die Frage des (Weiter-)Bestehens einer solchen Notlage unter Anwendung und Fortentwicklung der Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht bisher zum Vorliegen einer Haushaltsnotlage entwickelt hat, zu beantworten ist.

Indikatoren für eine extreme Haushaltsnotlage eines Landes können vor allem auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992, in der Stellungnahme des Bundes zur Berlin-Klage sowie im aktuellen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen³ gefunden werden.

Extreme Haushaltsnotlage

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 kommt für die Annahme einer Haushaltsnotlage dem Verhältnis zwischen der Netto-

Kreditaufnahme und den Einnahmen oder Ausgaben des Haushalts und dem Verhältnis zwischen den Zinsausgaben und den (steuerlichen) Einnahmen oder Ausgaben eine zentrale Bedeutung zu. Für das Saarland hat es eine Haushaltsnotlage bei einer Kreditfinanzierungsquote von 14,3% (ohne Kommunen) bei einem Länderdurchschnitt von 6,4% und einer Zins-Steuer-Quote von 23,3% gegenüber einem Länderdurchschnitt von 11,1% bejaht. Die bundesdurchschnittlichen Werte wurden jeweils um mehr als das Doppelte übertroffen.⁴ Als Indikatoren für das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage hat das Gericht die langjährige beträchtliche Überschreitung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenze für die Kreditaufnahme in dem betreffenden Land und den Umstand gewertet, daß das Land sich nicht aus eigener Kraft aus der Notlage befreien kann.⁵

Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil betonten Bedeutung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung und des Umstandes, daß die strukturelle Defizitquote der maßgebliche Indikator für die weitere Haushaltsentwicklung eines Landes ist, muß dabei die strukturelle Defizitquote – die im Vergleich zur Kreditfinanzierungsquote auch deswegen ein vorzugswürdiger Indikator ist, weil sich dort rein finanztechnische Buchungsvorgänge wie Rücklagenzuführungen oder -entnahmen nicht auswirken – als der zentrale Maßstab für die Qualifizierung der finanzwirtschaftlichen Lage eines Landes als extreme Haushaltsnotlage gelten. Ein Land muß sich in einer

Prof. Dr. Rudolf Wendt, 60, ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Wirtschafts-, Finanz- und Steuerrecht an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken; Wolfgang Förster, 46, Dipl.-Volkswirt, ist Referatsleiter im Ministerium der Finanzen des Saarlandes.

¹ BVerfGE 86, 148.

² Vom 9. September 2001, BGBl. I S. 2302.

³ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, April 2005.

⁴ BVerfGE 86, 148 (259 f.).

⁵ BVerfGE 86, 148 (261 ff.).

Situation befinden, in der die Ausgaben, die aus den ihm zugewiesenen Aufgaben erwachsen, die verfügbaren Einnahmen in einem extremen Ausmaß dauerhaft übersteigen.

Konzept der Nachhaltigkeit

Die Eignung der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 verwendeten Indikatoren zur Feststellung extremer Haushaltsnotlagen wird heute verschiedentlich in Frage gestellt. Nach Einschätzung des Bundes sind die damaligen Kriterien aus heutiger Sicht nicht mehr geeignet, um eine extreme Haushaltsnotlage festzustellen.⁶

Statt dessen wird auf sogenannte Nachhaltigkeitsanalysen⁷ verwiesen. Das von der OECD entwickelte Konzept der Nachhaltigkeit⁸ stellt die Frage, ob unter realistischen Annahmen über die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben der Barwert der zukünftigen Primärüberschüsse⁹ ausreicht, um den heutigen Schuldenstand auszugleichen. Ist diese Bedingung erfüllt, so genügt die augenblickliche Haushalts- und Finanzpolitik dem Kriterium der Nachhaltigkeit. Ist sie nicht erfüllt, so besteht eine Nachhaltigkeitslücke. Diese Nachhaltigkeitslücke kann z.B. gemessen werden als Prozentsatz im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, um den die Staatsausgabenquote gesenkt oder die Abgabenquote erhöht werden muß.

Man stellt immerhin in Rechnung, daß die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben unsicher ist und beschränkt daher die Nachhaltigkeitsanalyse oft auf einen angeblich überschaubaren Zeitraum von z.B. 20 Jahren. Eine Tilgung der Staatsschulden innerhalb dieses Zeitraums ist allerdings keine realistische Option, so daß bei einer solchen zeitlich beschränkten Analyse eine andere Anforderung an die Haushalts- und Finanzpolitik gestellt werden muß. Dabei kommen die Stabilisierung der Schuldenstandsquote auf dem heutigen Niveau oder ein anderer Zielwert in Frage.

Unter der Voraussetzung, daß die der Analyse zugrunde gelegten Annahmen realistisch sind, gibt diese zunächst einmal lediglich einen Hinweis auf den Handlungsbedarf bezüglich der Einnahmen und Ausgaben.

Sie kann somit keine unmittelbare Auskunft darüber geben, ob entweder eine Einnahmenerhöhung oder eine Ausgabensenkung oder eine Kombination von beidem erforderlich ist. Sie informiert auch nicht darüber, in welchem Umfang Ausgabenkürzungen vertretbar sind. Sie gibt schließlich auch keine Antwort auf die Frage, ob die Einnahmen durch verstärkte Anspannung der Steuerkraft oder durch größere Zahlungsströme von außen erhöht werden sollen.

Da die Analyse auch keine Aussage darüber trifft, in welchem Zeitraum eine bestimmte Schuldenstandsquote erreicht werden soll, und nicht einmal darüber informiert, wie hoch der Zielwert überhaupt sein soll, ist das Einsatzgebiet der Nachhaltigkeitsanalyse offensichtlich sehr begrenzt. Ein objektiveres oder besseres Instrumentarium zur Bestimmung einer extremen Haushaltsnotlage als das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte bietet sie jedenfalls nicht. Eine extreme Haushaltsnotlage kann mit dem Instrument der Nachhaltigkeitsanalyse nur dann festgestellt werden, wenn zuvor ein Zielwert für den Schuldenstand definiert und festgelegt wird, zu welchem Zeitpunkt dieser Zielwert erreicht werden soll sowie welche Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung realisierbar und zumutbar sind. Der Eindruck, mit Nachhaltigkeitsanalysen ließen sich Bewertungsprobleme nach objektiven Maßstäben lösen, ist unzutreffend. Vielmehr müssen die Maßstäbe – wie etwa die realisierbaren und zumutbaren Eigenbeiträge – nach letztlich subjektiven Kriterien bestimmt werden. Das bedeutet nicht, daß derartige Analysen wertlos sind. Die getroffenen Werturteile müssen aber diskutiert werden. Sie dürfen nicht in einer nur behaupteten Wissenschaftlichkeit außer Frage gestellt werden.

Wie bereits nach den 1992 entwickelten Kriterien kann auch im Rahmen des Konzepts der Nachhaltigkeit die Entwicklung in einem Land allein – ohne Blick auf die Entwicklung in den anderen Ländern – kein Maßstab für die Definition extremer Haushaltsnotlagen sein.¹⁰ Andernfalls, d.h. bei isolierter Betrachtung jedes einzelnen Landes, wäre es nicht ausgeschlossen, daß sich in einem Extremfall alle Länder gleichzeitig in einer extremen Haushaltsnotlage befänden oder im anderen Extremfall keines, obwohl ein einzelnes Land eine eventuell noch zulässige Schuldenstandsquote von z.B. 60% trotz Ausschöpfung aller Eigenbeiträge nicht absenken könnte, während alle anderen Länder ausgeglichene Haushalte erreichten, ohne weitere Einsparungen realisieren zu müssen. Eine solche Situation hätte auf der Zeitachse eine permanente scherenartige Entwicklung zur Folge, in der das eine Land die ihm zugewiesenen Aufgaben mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr erfüllen könnte, während die anderen Länder auf dem Weg der

⁶ Vgl. P. Selmer: Stellungnahme vom 19. Juli 2005 für den Bund in dem Verfahren über den Normenkontrollantrag des Senats von Berlin – BvF 3/03 –.

⁷ Vgl. B. Huber: Haushaltsnotlage in Berlin? – Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, München 2004.

⁸ OECD: Economic Outlook, Nr. 64, Paris 1998.

⁹ Überschuß der Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen ohne Veräußerungserlöse) über die Primärausgaben (bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben).

Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung neue Aufgaben definieren oder die Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen und damit das Steueraufkommen reduzieren könnten. Es läge eine extreme Haushaltsnotlage im klassischen Sinne vor.

Insgesamt zeigt sich, daß das Konzept der Nachhaltigkeit methodisch problematisch und mit erheblichen Unschärfen behaftet ist. Es verfügt daher nur über eine begrenzte Aussagekraft und kann die vom Bundesverfassungsgericht zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage entwickelten Kriterien nicht verdrängen, sondern höchstens ergänzen.

Konzept des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Die Eignung des Konzepts der Nachhaltigkeit als Maßstab für eine extreme Haushaltsnotlage wird auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen bezweifelt. Er hat sich in einem seiner Gutachten mit dem Nachhaltigkeitskonzept jedenfalls kritisch auseinandergesetzt¹¹ und es in seinem aktuellen Gutachten zum Thema „Haushaltskrisen im Bundesstaat“¹² nicht zur tragenden Säule bei der Bestimmung extremer Haushaltsnotlagen gemacht. Er stellt fest, daß mit dem Nachhaltigkeitskonzept lediglich die Konsequenzen einer Fortführung der bisherigen Finanzpolitik überprüft werden könnten. Aber auch ohne Prognoseprobleme z.B. im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum sei keineswegs klar, was unter einer Fortsetzung der bisherigen Politik genau zu verstehen sei.¹³ Zusammenfassend führt er aus, daß eine konkrete Umsetzung des theoretischen Konzepts der Nachhaltigkeit mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden sei. Die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsanalysen seien mit methodischen Problemen und Unsicherheiten behaftet und insoweit in ihrer Aussagekraft eingeschränkt. Bei ihrer Interpretation sei Vorsicht geboten.¹⁴

Infolgedessen kommt der Wissenschaftliche Beirat zu dem Ergebnis, daß die Festlegung bestimmter Verschuldungsgrenzen mit Hilfe der von den Verfechtern des Konzepts der Nachhaltigkeit befürworteten Indikatoren nicht einfach eine Haushaltskrise oder -notlage definiere, sondern nur Auslöser für eine um-

fassendere Analyse der jeweiligen Haushaltssituation und der Verfahren zu ihrer Stabilisierung sein könne.¹⁵

Daher schlägt er die Verwendung eines Bündels von Indikatoren vor, wobei er zwischen Indikatoren im Rahmen eines Frühwarnsystems und solchen im Rahmen eines Haushaltsnotlageverfahrens unterscheidet. Im Haushaltsnotlageverfahren, das nach seiner Auffassung der Gewährung von Sanierungshilfen zwingend vorausgehen muß¹⁶, sind strengere Voraussetzungen gefordert als im vorangehenden Diagnoseverfahren. Auslöser für ein Notlageverfahren können danach sein

- die begründete Diagnose eines Landesrechnungshofes,
- ein Kabinettsbeschluß im Anschluß an ein Diagnoseverfahren,
- Feststellungen eines Stabilitätsrates hinsichtlich einer massiven Haushaltsfehlentwicklung, die am Ausbleiben eines ausreichenden Primärüberschusses in den nächsten Jahren gemessen werden kann.¹⁷

Das Bundesfinanzministerium soll verpflichtet werden, ein Notlageverfahren zu eröffnen, wenn

- die Kreditfinanzierungsquote, die Defizitquote bzw. das Defizit je Einwohner bei Flächenländern das Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts, bei Stadtstaaten das Dreifache des Länderdurchschnitts des jeweiligen Indikators in einem Zeitraum von fünf Jahren dreimal überschreitet oder wenn eine Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Jahren zu erwarten ist;
- die Schuldenstandsquote oder der Schuldenstand je Einwohner bei Flächenländern das Zweifache des Durchschnitts der Flächenländer, bei Stadtstaaten das Zweieinhalbfache des Durchschnitts der Ländergesamtheit erreicht hat oder wenn eine Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Haushaltsjahren zu erwarten ist.¹⁸

Offen läßt der Beirat die Frage, welche Maßstäbe bei noch nicht abgeschlossenen Notlageverfahren wie im Falle des Saarlandes angewandt werden sollen. Der Bund hat die Bedingungen für ein geordnetes Notlageverfahren aber ohnehin bis heute nicht beschrieben. Daher konnte ein solches Verfahren hin-

¹⁰ P. Selmer, a.a.O., S. 25; zutreffend Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, a.a.O., S. 35.

¹¹ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, 2001.

¹² Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, a.a.O.

¹³ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, a.a.O., S. 15.

¹⁴ Ebenda, S. 16.

¹⁵ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, a.a.O., S. 36; vgl. auch die Stellungnahme von P. Selmer, a.a.O., S. 24: „umfassende und wertende Analyse des Einzelfalles“.

¹⁶ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, a.a.O., S. 42.

¹⁷ Ebenda, S. 39 f.

sichtlich der Länder, die bisher eine Notlage geltend gemacht haben, auch noch nicht stattfinden. Die Vorstellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen stellen in Rechnung, daß die eindeutige Abgrenzung einer extremen Haushaltsnotlage oft schwierig ist. Der Beirat weist daher einen eher prozessoralen Weg, der einen geeigneten Mittelweg zwischen Festlegung von allgemein gültigen Kriterien und Einzelfallbeurteilung darstellen könnte.

Berücksichtigung der eigenen Verantwortung des Haushaltsnotlagenlandes?

Wenn man den Anspruch eines in einer extremen Haushaltsnotlage befindlichen Landes auf solidarische Hilfe unter dem Gesichtspunkt der eigenen Verantwortlichkeit für die Haushaltsnotlage Einschränkungen unterwerfen wollte, würde es entscheidend darauf ankommen, ob bzw. inwieweit die Ursachen für die Notlage exogener oder endogener Natur sind. Liegen die wesentlichen Gründe für den Eintritt und das Fortbestehen einer extremen Haushaltsnotlage eines Landes bzw. das Unvermögen, sich aus eigener Kraft aus der bestehenden Haushaltsnotlage zu befreien, in der seit Jahren andauernden konjunkturbedingten Wachstumsschwäche der Wirtschaft und dem Ausbleiben entsprechender Steuermehreinnahmen¹⁹ oder in den durch die strukturellen Schief lagen des bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilungssystems bedingten überdurchschnittlichen Sonderbelastungen gerade des betreffenden Landes,²⁰ die zu einem weit überdurchschnittlichen strukturellen Finanzierungsdefizit des Haushalts führen können, ist die Verantwortlichkeit des Landes für den Eintritt und das Fortbestehen der Notlage zu verneinen. Desgleichen sind die zu fordernden Eigenanstrengungen zu relativieren. Auch im Falle der eigenen Mitverantwortung für die extreme Haushaltsnotlage wird die bundesstaatliche Hilfe letztlich nicht versagt werden können, um die betroffene Gebietskörperschaft in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben auch weiterhin zu erfüllen. Die Anforderungen an den vorrangig zu leistenden Eigenbeitrag zur Haushaltssanierung müssen dann aber erheblich sein.

Gesamtstaatliches Interesse

Bei der Beurteilung der Hilfespflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft im Falle extremer Haushaltsnot-

lagen ist auch zu berücksichtigen, daß die Überwindung einer solchen Notlage und somit auch die hierfür notwendige Hilfeleistung auch im gesamtstaatlichen Interesse liegen, da ein unabsehbares Andauern der extremen Haushaltsnotlage die Stabilität und Funktionalität des Bundesstaates insgesamt tangieren würde.

Hilfspflicht unter den heutigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Nicht selten wird heute darauf hingewiesen, daß sich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit 1992 massiv geändert hätten und daß dies für die Frage der Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft von Bedeutung sei.

Die ungünstige finanzielle Lage anderer finanzschwacher Länder ist für sich genommen aber kein Argument für die Verneinung einer Hilfespflicht. Hervorzuheben ist, daß im Urteil von 1992 nicht gefordert wird, daß die finanzwirtschaftliche Lage der Notlagenländer im Vergleich zu allen anderen finanzschwachen Ländern einzigartig ist. Das extreme Ausmaß der Notlage wird lediglich im Vergleich zur Gesamtheit der anderen Länder, d.h. im Verhältnis zum Länderdurchschnitt, gemessen. Für die Feststellung der extremen Haushaltsnotlage ist die Situation der anderen finanzschwachen Länder und der Abstand zu diesen ohne Bedeutung. Diese Länder werden erst bei der Bestimmung der notwendigen Hilfsvolumina in die Betrachtung mit einbezogen.²¹

Weiter ist festzustellen, daß es nicht nur heute, sondern schon zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 im Hinblick auf die Haushaltslage eine erhebliche Bandbreite innerhalb der Gruppe der Länder, die sich nicht in einer Haushaltsnotlage befunden haben, gab (Schleswig-Holstein auf der einen Seite und Baden-Württemberg und Bayern auf der anderen Seite). Beim Vergleich der Defizitquoten der einzelnen Länder zeigt sich heute allerdings mit weitem Abstand von den Ländern, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage sehen, eine relativ homogene Gruppe von Ländern bestehend aus Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein, deren Defizitquote im Jahr 2004 in einer Bandbreite von 9,8 bis 10,9 % lag.

Entgegenzutreten ist der Auffassung des Bundes, die grundlegende Veränderung des finanzwirtschaftlichen Umfelds bedinge, daß die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992 verwendeten Indikatoren auf die heutige Situation nicht übertragbar seien. Sie trifft nicht zu. Das Gericht

¹⁸ Ebenda, S. 40.

¹⁹ Vgl. für das Saarland: Die Finanzpolitik des Saarlandes vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlagenhilfen, Gutachten des IW Consult, Köln, November 2004, S. 52.

²⁰ Vgl. W. Rensch: Finanzverfassung und finanzielle Schief lagen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage des Saarlandes, Gutachten, Magdeburg, Januar 2005, S. 51 ff.

²¹ BVerfGE 86, 148 (263).

hat schon im Urteil von 1992 die Bedeutung schwieriger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen abstrakt berücksichtigt und ausgeführt: „Insgesamt ergibt sich, daß der Bund und ... auch die Länder verpflichtet sind, der extremen Haushaltsnotlage eines Landes nach Maßgabe der im Grundgesetz eingeräumten Befugnisse und der im Gesamtstaat verfügbaren Mittel abzuwenden. Erweist sich das vorhandene Finanzvolumen als dafür nicht ausreichend, so bleibt allerdings nur der Ausweg größerer Sparsamkeit oder einer Erhöhung der Einnahmen; insoweit enthält das Verfassungsrecht lediglich die Vorgabe, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG).“²²

Unbestreitbar ist, daß sich die Finanzlage des öffentlichen Gesamthaushalts innerhalb der vergangenen 20 Jahre dramatisch verschlechtert hat. Der Schuldenanstieg ist allerdings nicht gleichmäßig auf alle Ebenen und Gebietskörperschaften verteilt. So ist der Bund davon stärker betroffen als die Länder und die ostdeutschen Länder stärker als die westdeutschen. Die Spielräume für Sanierungshilfen sind kleiner geworden. Sie sind aber immer noch vorhanden.

Die finanzwirtschaftliche Bedeutung des Schuldenanstiegs seit Beginn der 90er Jahre ist außerdem aus zwei Gründen stark zu relativieren. Zum ersten steht dem Schuldenanstieg bundesweit ein – wenn auch dem Volumen nach geringerer – Anstieg der Steuereinnahmen gegenüber. Zweitens ist der zurückliegende Zeitraum durch massiv sinkende Zinssätze geprägt, so daß die aus dem Schuldenstand resultierende finanzielle Belastung der Gebietskörperschaften in Gestalt von Zinsausgaben weit hinter dem Schuldenanstieg zurückbleibt. Beide Effekte zusammengenommen kommen in der Entwicklung der Zins-Steuer-Quote zum Ausdruck, die im Durchschnitt der westdeutschen Länder im Vergleich der Jahre 1990 und 2004 in etwa konstant geblieben ist, obwohl der Schuldenstand der westdeutschen Länder sich seitdem verdoppelt hat.

Etwas ungünstiger sieht die Situation für den Bundeshaushalt aus. Allerdings gilt auch hier, daß die an sich dramatische Entwicklung des Schuldenstandes in ihrer Wirkung auf den Haushalt durch das sinkende Zinsniveau und den Zuwachs der Steuereinnahmen abgeschwächt wird. Obwohl sich der Schuldenstand des Bundes seit 1990 fast verdreifacht hat, ist die Zins-Steuer-Quote seitdem um weniger als die Hälfte angestiegen.

Die Negativentwicklung im Bundeshaushalt kann keine Rechtfertigung dafür sein, das Problem extremer Haushaltsnotlagen von Ländern zu negieren.

Rechts- oder finanzwissenschaftliche Ansätze, bei denen der Bundeshaushalt als Vergleichsmaßstab für Länderhaushalte herangezogen wird, sind nicht bekannt. Die Lage des Bundeshaushalts ist erst dann von Bedeutung, wenn es um die Frage der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Gesamthaushalts sowie der Lastentragung zwischen Bund und Ländern bei der Überwindung extremer Haushaltsnotlagen geht. Bei der vergleichenden Gewichtung der Einnahmen- und Ausgabenprobleme des Bundes und der Länder muß man sich auch deswegen vor vorschnellen Schlüssen hüten, weil nach der föderativen Kompetenzordnung im Bereich der Einnahmen die Gestaltungsmacht nahezu allein in den Händen des Bundes liegt und allein er über eine verfassungsrechtlich nahezu unbegrenzte Möglichkeit der Refinanzierung über Steuern verfügt. Da bei den ausgabenträchtigen Gesetzen Bundesgesetze ebenfalls deutlich überwiegen, besitzt der Bund auch im Bereich der Ausgaben die entscheidende Gestaltungsmacht. Aufgrund seiner weitreichenden Befugnisse „prägt er auch weitgehend die Haushalts-, Einnahme- und Ausgabenstruktur der Länder vor.“²³ Eine der Haushaltsnotlage von Ländern vergleichbare Notlage des Bundes ist daher ausgeschlossen. Ein Defizit im Bundeshaushalt kann also nicht zur Relativierung der Haushaltsnotlage eines Landes – sei es Berlins, Bremens oder des Saarlandes – verwendet werden.

Europarechtliche Anforderungen

Weiter sei darauf hingewiesen, daß die Hilfeleistungspflicht des Bundes auch nicht durch die europarechtlichen Anforderungen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 104 EG-Vertrag) in Frage gestellt wird. Die unmittelbare finanzielle Hilfeleistung seitens der bundesstaatlichen Gemeinschaft ist nicht nur ohne Einfluß auf das Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts. Vielmehr trägt das gemeinsame Bemühen des Notlagenlandes und der bundesstaatlichen Gemeinschaft zum Abbau der übermäßigen Defizite zur Einhaltung der Maastricht-Grenzen bei. Zudem verstärkt sich sogar die Hilfeleistungspflicht des Bundes zugunsten von Ländern mit extremer Haushaltsnotlage aufgrund der Anforderungen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Denn das Gebot der Haushaltsdisziplin richtet sich nicht nur an den Bund oder den öffentlichen Gesamthaushalt, sondern auch an die Länder. Eine defizitabhängige Verteilung von Sanktionen gegenüber den Ländern wegen mangelnder Haushaltsdisziplin, wie sie etwa Ende des Jahres 2005 im Koalitionsvertrag vereinbart worden ist, ist aber beim Vorliegen unverschuldeter extremer Haushaltsnotla-

²² BVerfGE 86, 148 (270).

²³ BVerfGE 86, 148 (265).

gen weder finanzpolitisch noch verfassungsrechtlich angemessen.²⁴ Die Verteilung derartiger Sanktionen auf die Länder müßte eigentlich voraussetzen, daß die bestehenden extremen Haushaltsnotlagen ebenso wie die Ursachen für ihre Entstehung überwunden sind. Jedenfalls würde in einem solchen Fall eine Sanktionierung unverschuldeter extremer Haushaltsnotlagen durch defizitabhängige Sanktionszahlungen im Widerspruch zu der verfassungsrechtlich gebotenen Hilfspflicht stehen. Sie würde diese selbst dann konterkarieren, wenn sie – wie im Föderalismusreform-Begleitgesetz vorgesehen – für den Zeitraum der Notlage gestundet würden.²⁵

Anspruch auf bestimmte Instrumente zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage

Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 im Falle extremer Haushaltsnotlagen „konzeptionell aufeinander abgestimmte Maßnahmen“ mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung.²⁶

Welche Maßnahmen im einzelnen ergriffen werden sollen, läßt das Bundesverfassungsgericht dabei offen. Gegenüber der Verengung der Beistandspflicht auf ein einziges Beistandsmittel ist das Gericht grundsätzlich zurückhaltend. Ein Anspruch eines Haushaltsnotlagenlandes gerade auf die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Sanierung des Haushalts ist abstrakt dann gegeben, wenn der dem Bundesgesetzgeber in der Frage, welches Mittel zur Sanierungshilfe ergriffen wird, zustehende Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum sich zu der Pflicht verdichtet hat, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren. Das schließt keineswegs aus, daß auch in einem solchen Fall der Einsatz weiterer Instrumente der Beistandsleistung zur nachhaltigen Überwindung der Notlage notwendig ist.

Im Ausgangspunkt ist vielmehr grundsätzlich daran festzuhalten, daß es im Rahmen seines Einschätzungs- und Entscheidungsspielraumes dem Bundesgesetzgeber überlassen bleiben muß zu entscheiden, welche der ihm zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten er wählt, um seiner Pflicht

zur Behebung oder Abwehr einer Haushaltsnotlage nachzukommen. Neben der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen sind hier entsprechend den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts eine stärkere Beteiligung des Bundes an der mit der Durchführung von Bundes-Geldleistungsgesetzen verbundenen Ausgabenlast, der sachgerechte, nämlich selektive und gezielt auf finanzschwächere Länder ausgerichtete Einsatz von Mischfinanzierungen gemäß Art. 91a und 91b GG, von Investitionshilfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG – zukünftig Art. 104b GG – und des Sonderlastenausgleichs nach Art. 106 Abs. 8 GG sowie Standortentscheidungen, für die der Bund zuständig ist oder an denen er mitwirkt, von Bedeutung.²⁷ Darüber hinaus verfügt der Bund über eine Vielzahl anderer Gestaltungsmittel, mit denen er auf die Haushalts-, Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Länder erheblichen Einfluß nehmen kann.

Allen diesen Handlungsmöglichkeiten des Bundes kann die Eignung zum Abbau einer bestehenden extremen Haushaltsnotlage nicht von vornherein abgesprochen werden. Es wäre auch verfehlt, wenn man die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als einzig und allein in Betracht kommendes Mittel zur Sanierung eines Notlagenhaushalts damit begründen wollte, daß das Maßstäbengesetz ausschließlich Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Beistandsmittel in extremen Haushaltsnotlagen vorsehe (§ 12 Abs. 4 MaßstG). Denn viele der anderen vom Bundesverfassungsgericht diskutierten Handlungsmöglichkeiten zur Behebung oder Abwehr der Haushaltsnotlage eines Landes – und erst recht darüber hinausreichende Instrumente – sind von vornherein kein dem Maßstäbengesetz zugänglicher Regelungsgegenstand, das sich ausschließlich mit den verfassungskonkretisierenden allgemeinen Maßstäben für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen befaßt. Ausschlaggebend für die Auswahl der geeigneten Maßnahmen muß letztlich ihre Eignung zur Hilfe sein.

Notwendigkeit einer Ursachenanalyse

Hier ist nun darauf hinzuweisen, daß bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung extremer Haushaltsnotlagen und der in Frage kommenden Mittel der Abhilfe die Ursachen für das Entstehen bzw. Andauern solcher extremer Haushaltsnotlagen und damit zugleich die strukturellen Faktoren, die einer Überwindung der Notlage entgegenstehen, bisher nicht genügend beachtet werden. Die Charakterisierung extremer Haus-

²⁴ Vgl. Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005, S. 888.

²⁵ Die Frage, ob mit der Normierung der Stundungsvoraussetzung „einer vom Bundesverfassungsgericht festgestellten extremen Haushaltsnotlage“ (Art. 14 § 2 Abs. 3 des Entwurfs eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes [Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz], Bundesrats-Drucksache 179/06) das höchste deutsche Gericht nicht mißbräuchlich der Sache nach mit einer Verwaltungsaufgabe betraut würde, wird hier nicht näher erörtert.

²⁶ BVerfGE 86, 148 (264).

²⁷ Vgl. BVerfGE 86, 148 (266 ff.).

haltsnotlagen als von den betreffenden Ländern mehr oder weniger verschuldete schlichte Betriebsunfälle in Gestalt überbordender Zinsausgaben greift – selbst wenn in einem konkreten Fall eine gewisse Mitverantwortung eines Landes für die finanzielle Lage gegeben ist – bei weitem zu kurz. Die Entwicklung einer extremen Haushaltsnotlage ist oft gerade nicht eine voraussehbare Folge eigener politischer Entscheidungen des betreffenden Landes, sondern auch eine Folge von Fehlern im System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, und ausufernde Zinsausgaben sind daher nicht die einzige zu behebende Ausformung struktureller Überlastungen von Länderhaushalten. Die Fehlersuche ist auch nach der Konzeption des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 zwingend erforderlich, denn nur so können die geforderten konzeptionell aufeinander abgestimmte Maßnahmen, die auch wirksam sind, entwickelt werden.

Die Ursachen für die Entstehung solcher Notlagen und Hindernisse für ihre Überwindung liegen gegenwärtig teilweise in der seit Jahren andauernden konjunkturbedingten Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und dem noch stärkeren Zurückbleiben der steuerlichen Einnahmen. Daneben sind sie aber auch in den strukturellen Verwerfungen im Gefüge der Bund-Länder-Beziehungen festzustellen. Bei diesen Schiefen in der bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung handelt es sich um Rahmenbedingungen, die ein betroffenes Land nicht beeinflussen kann.

So kommt etwa Rensch in einem Gutachten zur Finanzverfassung und zu den finanziellen Schiefen von Ländern²⁸ zum Ergebnis, daß der bundesstaatlichen Lasten- und Finanzverteilung inzwischen eine mangelhafte Funktionalität innewohnt. In den finanzschwachen Ländern engen die durch Bundesgesetze vorgegebenen Ausgabenlasten und die Vorbelastungen aufgrund der gegebenen wirtschaftlichen und sozialen Lage den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraum übermäßig ein. Obwohl den Ländern in hohem Maße Aufgaben und Ausgablasten aufgebürdet werden, die sie nur in geringem Maße direkt beeinflussen können, ordnet unser Finanzsystem den Ländern die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel nicht zu; zumal dann, wenn die aus der Aufgabenerfüllung resultierende Ausgabenlast überdurchschnittlich hoch ausfällt. Dieser Befund des Auseinanderklaffens von Aufgaben und Ausgablasten auf der einen Seite und der zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Finanzmittel auf der anderen Seite

zeigt, daß die durch (einfache) Bundesgesetze ausgeformte reale Finanzordnung in ihrer Gesamtwirkung die von den finanzverfassungsrechtlichen Normen an sie gestellte zentrale Aufgabe nicht mehr erfüllen kann. Diese Funktionsdefizite der bundesstaatlichen Finanzordnung in der Ausgestaltung, die sie im Laufe der Zeit durch den Bundesgesetzgeber erfahren hat, können zu unverschuldeten übermäßigen strukturellen Belastungen führen. Die Sonderlasten können sich etwa in Gestalt überdurchschnittlich hoher Soziallasten und überdurchschnittlich hoher Versorgungs- und Beihilfebelastungen, die aus dem Zusammenwirken von Finanzordnung und negativer demographischer Entwicklung resultieren, äußern. Auf der Einnahmenseite mag eine strukturell bedingte deutlich unterdurchschnittliche Finanzkraft nach Finanzausgleich hinzutreten. Die Sonderlasten können in der Folge in ihrer Summe eine hohe strukturelle Nettokreditaufnahme und einen dynamisch wachsenden Schuldenstand verursachen.

Aus alledem ergibt sich, daß eine angemessene bundesstaatliche Hilfe mittels Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zwar geboten sein kann, sie aber unter bestimmten Bedingungen lediglich den Charakter von Stabilisierungshilfen anzunehmen hat, die zu gewähren sind, bis bestehende Schiefen in der bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung in einem solchen Maße beseitigt sind, daß dem betreffenden Land wieder eine eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft ermöglicht wird.

Pflicht zur Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen

Der dem Bund hinsichtlich der Frage, welches Mittel er zur Sanierungshilfe für ein Land ergreift, grundsätzlich zustehende Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum kann sich zu der Pflicht, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zu gewähren, verdichten, wenn der Einsatz solcher Ergänzungszuweisungen als schnell umsetzbare und kurzfristig wirksame Maßnahme zum Abbau der extremen Haushaltsnotlage, zumindest aber zur Haushaltsstabilisierung, und damit zur Bewahrung der finanzwirtschaftlichen Handlungsfähigkeit des Landes unerlässlich ist. Der Bund hat seiner Hilfeleistungspflicht dann jedenfalls auch durch die Gewährung von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen nachzukommen, um zu vermeiden, daß der Schuldenstand alsbald nicht mehr hinnehmbare Dimensionen erreicht. Der Einsatz der anderen dem Bund zur Verfügung stehenden strukturbezogenen Hilfsinstrumente vermag im Falle der Notwendigkeit einer unmittelbar wirkenden Stabilisierungshilfe den Erfordernissen allein nicht zu genügen, da diese Instrumente anders als Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen

²⁸ Vgl. W. Rensch: Finanzverfassung und finanzielle Schiefen von Ländern unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltsnotlage des Saarlandes, Gutachten, Magdeburg, Januar 2005.

zuweisungen nur mittel- und langfristig wirken und ihr Einsatz langwieriger Bund-Länder-Verhandlungen – zum Beispiel im Rahmen der bald beginnenden Diskussionen um eine weitere Stufe der Föderalismusreform – bedarf. Damit wird die Notwendigkeit des Einsatzes anderer Sanierungsinstrumente nicht relativiert, im Gegenteil: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind zeitlich zu befristen, so daß, soll den Sanierungsbemühungen ein dauerhafter Erfolg beschieden sein, es zwingend erforderlich ist, daß der Bund zusätzlich von den weiteren ihm zu Gebote stehenden Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht und die Ursachen für die Entstehung der Notlagen beseitigt.

Hinsichtlich zentraler Handlungsinstrumente leitet denn auch das Bundesverfassungsgericht bereits im Urteil vom 27. Mai 1992 einen entsprechenden Auftrag unmittelbar aus der Verfassung ab. In dem Urteil wird festgestellt, daß es eine dringende Aufgabe des Bundes sei, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber biete hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus, daß die durch extreme Haushaltsnotlagen Betroffenen daran gehindert seien, durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.³⁰ Sodann erklärt das Gericht: „Normative Vorkehrungen hiergegen – etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes – sind daher durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahegelegt sondern geboten.“³¹

Solange der Bund dem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht nachgekommen ist, entsprechende normative Verpflichtungen und Verfahrensregelungen zu normieren, die zum Abbau einer eingetretenen und zur Abwehr einer bevorstehenden extremen Haushaltsnotlage geeignet sind, und solange solche Regelungen, die erst längerfristig zu greifen vermögen, noch keine Wirkungen zeitigen und solange schließlich vom Einsatz der anderen Handlungsinstrumente, die ebenfalls allein mittel- und längerfristig wirken, noch keine merkliche Haushaltsentlastung zu erwarten ist, muß einem Haushaltsnotlagenland die notwendige Sanierungshilfe insbesondere in Form von kurzfristig

wirksamen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

Daß der Bund beim Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung auf die Erhaltung der Fähigkeit des Bundes und der anderen Länder zur Erfüllung der ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zu achten hat,³² versteht sich dabei von selbst. Bezüglich des Bundeshaushalts ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hinzuweisen, daß allein angesichts des finanziellen Volumens der Mischfinanzierungen und der sonstigen Zahlungen des Bundes an die Länder außerhalb des Finanzausgleichs, mit denen der Bund in zumindest verfassungspolitisch oder sogar verfassungsrechtlich fragwürdiger Art und Weise die Haushaltsautonomie der Länder aushöhlt, verfassungsrechtlich gebotene Sanierungshilfen von erheblichem Umfang möglich wären, ohne dabei die Erfüllung der dem Bund tatsächlich verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage zu stellen.

Höhe der Sanierungshilfe und Eigenbeitrag

Die Höhe einer erforderlich werdenden Sanierungshilfe muß so bemessen sein, daß eine haushaltswirtschaftliche Stabilisierung des Notlagenlandes erreicht wird, wenn das Land den ihm zumutbaren und auch realisierbaren eigenen Sanierungsbeitrag leistet. Das Land muß wieder zur Wahrnehmung seiner politischen Autonomie und seiner verfassungsmäßigen Aufgaben befähigt werden. Das bedeutet unter anderem, daß das Land – jedenfalls nach erfolgter Stabilisierung des öffentlichen Gesamthaushalts – die landesverfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der Kreditaufnahme einhalten und in seiner Haushaltswirtschaft auch die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 GG berücksichtigen kann.

Die Erfahrungen mit den Hilfen für das Saarland und Bremen im Zeitraum 1994 bis 2004 zeigen, daß eine Prognose der notwendigen Höhe der Sanierungshilfe mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Der Zeitraum war geprägt von einer Entwicklung der Steuereinnahmen, die regelmäßig deutlich hinter den jährlich aktualisierten Erwartungen zurückgeblieben ist. Dabei zeigte sich, daß die Steuerausfälle für die Länder mit extremer Haushaltsnotlage noch dramatischer ausfielen als für den Länderdurchschnitt. Gleichzeitig konnten zwar auch die Ausgaben unter den Vorgaben gehalten und die entsprechenden anfänglichen Einsparziele übertroffen werden, letztlich fielen aber

²⁹ BVerfGE 86, 148 (266).

³⁰ BVerfGE 86, 148 (266).

³¹ BVerfGE 86, 148 (266); Hervorhebung hinzugefügt.

³² BVerfGE 86, 148 (269 f., 274).

die Einnahmeausfälle stärker aus als die realisierbaren Ausgabenkürzungen.

Die notwendige Höhe der Sanierungshilfe ist auch eine Funktion der zumutbaren und realisierbaren Eigenbeiträge zur Haushaltssanierung, die nicht pauschal auf der Grundlage von Globalgrößen festgelegt werden können. Es kommt vielmehr auf die spezifischen Verhältnisse in dem betreffenden Land und die Ausgabenstruktur an. Die möglichen Eigenbeiträge sind abhängig vom Handlungsspielraum, der den Ländern bei der Gestaltung ihrer Ausgaben und Einnahmen verbleibt. Unter den heutigen Rahmenbedingungen sind die Spielräume gerade der wirtschafts- und finanzschwächeren Länder zur Ausgabengestaltung eng begrenzt. Ihre Haushalte werden in besonderem Maße durch bundesgesetzlich bestimmte Ausgablasten geprägt, auf die sie kurz- und mittelfristig einen nur geringen Einfluß haben.

Daß die zumutbaren Eigenbeiträge zur Sanierung eines Landeshaushalts schwer zu quantifizieren sind, liegt daran, daß bei ihrer Bestimmung das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und auch die Anforderungen, die sich aus dem Ziel der Wahrung oder Stärkung der Standortattraktivität eines Landes als Wohn- und Unternehmenssitz ergeben, zu beachten sind. Der Standortattraktivität kommt nämlich erhebliche Bedeutung für die wirtschaftliche und die finanzielle Entwicklung eines Landes zu. Nicht zuletzt aufgrund der Einwohnerorientierung des deutschen Finanzausgleichs muß ein Land darum bemüht sein, eine zumindest durchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung zu erzielen und das Angebot der öffentlichen Güter auf einem konkurrenzfähigen Niveau zu halten. Ein durch Ausschöpfung scheinbar möglicher Eigenbeiträge, die bei vordergründiger Betrachtung realisierbar erscheinen, bedingter nachhaltiger Verlust an Standortattraktivität kann die damit verbundenen unmittelbaren Konsolidierungserfolge konterkarieren und unter Umständen sogar übertreffen. Insofern ist festzustellen, daß neben der rechtlichen bzw. faktischen Grenze der realisierbaren Eigenbeiträge eine staatswirtschaftliche Grenze der realisierbaren Eigenbeiträge existiert, die auch aus gesamtstaatlicher Sicht nicht aus den Überlegungen ausgeblendet werden darf.

Bestimmung des realisierbaren und zumutbaren Eigenbeitrags

Natürlich muß eine rationale Grundlage für die Ermittlung des möglichen Eigenbeitrages gesucht werden. Während des Zeitraumes 1994 bis 2004, in dem Bremen und das Saarland Sanierungshilfen erhielten, wurde die Höhe des Eigenbeitrags an der Zuwachs-

rate der Gesamtausgaben bzw. der konsumtiven Ausgaben gemessen, wie sie vom Finanzplanungsrat regelmäßig vorgegeben worden war. Dieser Maßstab kann aber heute weiterentwickelt werden.

Nur solange die Ausgaben noch zu einem signifikanten Anteil gestaltbar sind und die Standortattraktivität noch nicht maßgeblich durch Ausgabenkürzungen beeinträchtigt wird, handelt es sich bei der Zuwachsrates der Gesamtausgaben im Grundsatz um einen wegen seiner einfachen Praktikierbarkeit noch vertretbaren Ansatz zur Festlegung der Höhe des zumutbaren Eigenbeitrags eines Haushaltsnotlagenlandes. Allerdings war dieser Maßstab von vornherein nur von begrenzter Aussagekraft, weil bei seiner Verwendung die Haushaltsgestaltung der anderen Länder keine ausdrückliche Berücksichtigung findet. Nicht ohne Grund haben sowohl Bremen als auch das Saarland im zurückliegenden Sanierungszeitraum ihre Ausgabenwachsrates immer auch im Vergleich zum Durchschnitt der Vergleichsländer dargestellt und sich darum bemüht, diesen wesentlich zu unterschreiten. Allein der Vergleich zu den anderen Ländern zeigt, ob der Eigenbeitrag der Sanierungsländer hinreichend ist. Allerdings sind auch die finanzstatistisch ausgewiesenen Wachsrates der Ausgaben der Vergleichsländer nicht ohne weiteres ein tauglicher Maßstab, da Ausgliederungen, Privatisierungen oder neue Finanzierungsformen (z.B. Public-Private-Partnerships) erheblichen Einfluß auf diese Rates haben. Ohne eine Bereinigung um derartige Effekte auch in den Vergleichsländern muß ein durchschnittlicher oder sogar überdurchschnittlicher Ausgabenzuwachs der Sanierungsländer nicht unbedingt eine unterdurchschnittliche Haushaltsdisziplin signalisieren.

Für zukünftige Sanierungsprozesse sollte der realisierbare Eigenbeitrag auf einem anderen Wege ermittelt werden, als dies für Bremen und das Saarland während des zurückliegenden Sanierungszeitraums geschehen ist. Neuerdings wird des öfteren der Maßstab der Primärausgaben je Einwohner erörtert, bei dem von den Gesamtausgaben die Zinsausgaben abgezogen werden. Das Abstellen auf die Primärausgaben ist aber zur Bewertung der Sparsamkeit eines Landes und Bestimmung der zumutbaren Eigenbeiträge ebenfalls nicht geeignet. Denn der von einem Land gestaltbare Anteil an den Primärausgaben kann von Land zu Land sehr unterschiedlich sein. Zumindest kurzfristig nicht gestaltbar sind nicht nur die Zinsausgaben, sondern z.B. auch die Versorgungs- und die Sozialausgaben. Auch ist das Problem der Ausgliederungen und Privatisierungen bei einem Abstellen auf die Primärausgaben nicht in den Griff zu bekommen. Daher ist es verfehlt, die erbrachten Eigenbeiträge

eines Notlagelandes entscheidend an der Entwicklung der Primärausgaben je Einwohner relativ zum Durchschnitt aller Länder oder zu einer Referenz-Ländergruppe bemessen zu wollen.

Will man eine belastbare Grundlage für die Bestimmung der zumutbaren Eigenbeiträge erhalten, ist eine Analyse der Ausgaben nach den verschiedenen politischen Aufgabenbereichen im Ländervergleich unverzichtbar. Wegen der Abgrenzungsprobleme in der Finanzstatistik setzt dies jedoch nach der zahlenmäßigen Erfassung dieser Ausgaben eine detaillierte Auseinandersetzung mit den ermittelten Zahlen voraus. Diese Aufgabe könnte einem neu einzurichtenden Gremium unter Beteiligung des Bundes und der Länder zugeordnet werden, das gegenüber politischen Gremien wie etwa dem Finanzplanungsrat Empfehlungen über die Höhe des realisierbaren und zumutbaren Eigenbeitrages eines Landes aussprechen könnte.

Finanzwirtschaftliches Ziel von Sanierungshilfen

Letztendlich ist zur Bestimmung der notwendigen Höhe der Sanierungshilfe jeweils noch zu klären, welches finanzwirtschaftliche Ziel in welchem Zeitraum mit Hilfe der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erreicht werden soll. Das im Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992 zugrunde gelegte Ziel des Anschlusses an die finanzwirtschaftliche Entwicklung des nächstfinanzschwachen Landes, das sich selbst nicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet,³³ erscheint auch heute noch geeignet. Eine darüber hinausgehende Besserstellung würde das föderative Gleichbehandlungsgebot verletzen. Eine hinter dem genannten Ziel zurückbleibende Zielsetzung würde die Gefahr in sich bergen, daß nach Auslaufen der Hilfe eine erneute Schulden-Zins-Spirale in Gang gesetzt würde. Die Sanierungshilfe in Gestalt von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung wäre so zu bemessen, daß sie in Verbindung mit dem realisierbaren und zumutbaren Eigenbeitrag die bestehenden Abstände hinsichtlich der Verschuldung und der Zins-Steuer-Quote abbaute.

Aus alledem ergibt sich, daß eine starre Ex-ante-Festlegung des Umfangs von Sanierungshilfen in Gestalt von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen nicht möglich ist. Die für einen mittelfristigen Zeitraum notwendigen Sanierungshilfen können hierfür nicht hinreichend verlässlich und zielgenau bestimmt werden.

Eine geeignete Grundlage für eine periodische Überprüfung und Festlegung der notwendigen Sanierungshilfe unter Berücksichtigung des realisierbaren

und zumutbaren Eigenbeitrages wären die Ergebnisse von Beratungen im Finanzplanungsrat oder einem neu einzurichtenden „Stabilitätsrat“,³⁴ wenn diese auf zuvor definierten finanzwirtschaftlichen Zielen beruhten. Das betreffende Gremium wäre eine Stelle, die zu einer ersten Entscheidung über die Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen – einer wertenden Entscheidung von genuin politischem Charakter³⁵ – geeignet wäre. Wenn man sich auf diese Art und Weise der Bestimmung der Sanierungshilfe verständigte, wäre die Haushaltsautonomie des Haushaltsnotlagenlandes grundsätzlich gewahrt, da die Entscheidung über die Erwirtschaftung des derart definierten Eigenbeitrages dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten bliebe, er allerdings die finanziellen Folgen eines hinter den Vorgaben zurückbleibenden Eigenbeitrages selbst zu tragen hätte.

Ausblick

Das Bundesverfassungsgericht ist aufgerufen, Vorgaben für ein allgemein akzeptiertes bundesstaatliches Verfahren zu einem rationalen Umgang mit Haushaltsnotlagen zu machen.³⁶ Ohne die Aktivierung des politischen Willens zu einer Beseitigung oder jedenfalls deutlichen Abmilderung der bestehenden Schief-lagen im bundesstaatlichen Lasten-tragungs- und Finanzsystem, die immer wieder zu einer finanziellen Überforderung einzelner Länder führen, wird sich aber die Behebung bestehender Haushaltsnotlagen nicht erreichen und die Entstehung neuer Notlagen nicht verhindern lassen.

Änderungen bei den Lasten-tragungsregeln wären vorrangig anzustreben. Sollte hierfür ein Konsens nicht möglich sein, so könnte die Fortentwicklung des bisher immer noch wesentlich finanzkraftbezogenen bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Richtung auf einen stärker bedarfsbezogenen Ausgleich ein Modell für die weitgehende Verhinderung des Sanierungs-falls im Bundesstaat sein. Bereits heute berücksichtigt der Finanzausgleich an verschiedenen Stellen abstrakte Mehrbedarfe. Eine stärkere Bedarfsorientierung dürfte allerdings nicht zu einem Bedarfs-wettlauf unter den Ländern führen. Ein solcher Wettlauf wäre aber dann ausgeschlossen, wenn nicht die tatsächlichen, sondern normierte Ausgaben zum Maßstab für Finanz-zuweisungen gemacht würden.

³⁴ Vgl. G. F. Schuppert, M. Rossi: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, Hertie School of Governance – working papers, Nr. 3, März 2006, S. 58.

³⁵ Vgl. S. Oeter, in: H. v. Mangoldt, F. Klein, C. Starck: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 72 Abs. 2 Rdnr. 90 ff.

³⁶ Vgl. A. W. Heinemann: Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Strategie für Haushaltsnotlagen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 2, S. 112 ff.

³³ BVerfGE 86, 148 (262 f.).