

Jochimsen, Beate

Article — Published Version

'Staatsschulden ohne Haftung': Eine Option für deutsche Bundesländer?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jochimsen, Beate (2007) : 'Staatsschulden ohne Haftung': Eine Option für deutsche Bundesländer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 8, pp. 518-524,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0684-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42781>

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.

DOI: 10.1007/s10273-007-0684-3

Beate Jochimsen*

„Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer?

Eine zentrale Aufgabe der Föderalismuskommission II besteht in der Suche nach geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen für eine wirksame Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern. Welche Erfahrungen wurden im Ausland mit Haftungsbegrenzungen von Staatsschulden gemacht? Wäre dieser Ansatz eine Option für deutsche Bundesländer?

Die Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) hat sich zum Ziel gesetzt, Haushaltskrisen der deutschen Gebiets-

körperschaften zu beheben und künftig zu vermeiden. Dabei sollen die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften sowie ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung gestärkt werden.

Dr. Beate Jochimsen, 38, ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin.

Da Haushaltskrisen in der Regel eng mit einer hohen Verschuldung der betroffenen Gebietskörperschaft

* Die Autorin dankt Guntram Wolff für wertvolle Kommentare. Für alle verbleibenden Mängel ist sie natürlich allein verantwortlich.

einhergehen, besteht eine Kernaufgabe der Föderalismuskommission II in der Suche nach geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen für eine wirksame Begrenzung der Verschuldung von Bund und Ländern. Die Vorschläge dazu reichen von Kennzahlen-basierten Frühwarnsystemen vor drohenden finanziellen Schieflagen, über verschiedene Verschuldungsregeln für Bund und Länder (z.B. Schweizer Schuldenbremse) bis zu einem kompletten Verschuldungsverbot für Länder. Alternativ kann der Markt die Verschuldung einer untergeordneten Gebietskörperschaft wirksam begrenzen, wenn nämlich keine übergeordnete Gebietskörperschaft für deren Schulden haftet, es also im Falle einer Überschuldung keinen Bailout gibt. Ein Blick über die deutschen Staatsgrenzen hinaus zeigt, dass zahlreiche Länder zum Teil jahrzehntelange positive Erfahrungen mit „Staatsschulden ohne Haftung“ gesammelt haben. Wäre ein Systemwechsel hin zu derartigen Rahmenbedingungen der Verschuldung eine Option für die deutschen Bundesländer?

Ausgangslage in Deutschland

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006, in dem es eine extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin nicht anerkannt hat, die Eigenverantwortlichkeit der Länder gestärkt und die Hürden für einen finanziellen Beistand des Bundes erhöht. Es hat jedoch auch bestätigt, dass dieser Beistand in Notlagen weiterhin gewährt wird. Ein Systemwechsel hat nicht stattgefunden. Die bisherigen Fehlanreize der Finanzverflechtungen von Bund und Ländern bleiben somit bestehen.

Da das derzeitige Finanzausgleichsgesetz bis 2019 gilt und bis dahin einen Großteil der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern regelt, eröffnet sich ein Zeitfenster für Reformen von wenigen Jahren. Noch besteht bei allen Beteiligten eine gewisse Unsicherheit über ihre jeweilige fiskalische Lage im Jahr 2020. Noch ist es vorstellbar, dass beispielsweise Sachsen dann zu den finanzstärkeren und Niedersachsen zu den finanzschwächeren Ländern gehört. Noch kann unter einem gewissen „Schleier der Unwissenheit“ entschieden werden. Letzteres ist eine *Conditio sine qua non* für einen Systemwechsel.

De-facto-Haftung versus No-Bailout: Stärken und Schwächen in der Theorie

Die deutschen Bundesländer sind in ihrer Ausgabenpolitik recht autonom. Dies gilt indes nicht für ihre Einnahmen. Einzig die Möglichkeit der Verschuldung ermöglicht hier eine gewisse Flexibilität. Im Fall einer Überschuldung befinden sich Bund und Länder jedoch in einer Art Schuldnergemeinschaft. Da die

Bundesländer in Deutschland aus juristischer Sicht nicht insolvent werden können, steht der eine für die Schulden des anderen letztlich gerade. Die Ratingagentur Fitch bewertet alle deutschen Bundesländer und den Bund mit der besten Bonitätsstufe „AAA“, da offenbar Bund und Länder in einem Haftungsverbund gesehen werden.¹ Eine solide Haushaltspolitik und ein daraus resultierendes gutes Kreditmarktrating werden zu einem Kollektivgut. Ein landesspezifischer Beitrag zu diesem Kollektivgut in Form einer Zurückhaltung bei der Nettokreditaufnahme oder gar eines Schuldenabbaus lohnt sich kaum, da davon auch alle anderen Länder profitieren würden.² Das Land selbst käme nur zu einem Bruchteil in den Genuss eines verbesserten Ratings – sofern sich das Gesamtrating der Bundesrepublik durch eine solide Haushaltspolitik eines Landes überhaupt verändern ließe.³

Diese Fehlanreize lassen sich durch die Lockerung des Haftungsverbundes zwischen Bund und Ländern beseitigen. Wird die Haftung der übergeordneten Ebene (Bund) für die Schulden der untergeordneten Ebenen (Länder) ganz oder teilweise ausgeschlossen, ist jeder für die Rückzahlung seiner Schulden allein verantwortlich. Der Markt sorgt dann dafür, dass die Länder – wie andere potentielle Schuldner – bewertet werden. Entsprechend ihrer Bonität gestalten sich die Zinsen für ihre Anleihen. Mit sinkender Bonität steigen sie erst sanft, dann steil an. Ab einem bestimmten Verschuldungsgrad werden Kredite rationiert – und zwar bevor es zu einer Insolvenz kommt. Um hohe Zinsen oder eine Kreditrationierung zu vermeiden, werden nicht nur die potentiellen Kreditgeber, sondern auch die Politiker versuchen, eine übermäßige Verschuldung zu verhindern. So diszipliniert der Markt Politiker (Schuldner) und Kreditgeber (Gläubiger) und schützt die Länder vor übermäßiger Verschuldung.

¹ Vgl. Ch. B. Blankart: Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden 2007, S. 145; vgl. auch das Zeitgespräch „Härtere Verschuldungsregeln für die Bundesländer?“ mit Beiträgen von R. Peffekoven („Wie ist die hohe Verschuldung für die Bundesländer zu erklären?“), W. Kitterer, M. Groneck („Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer“), U. Häde („Rechtliche Grenzen für die Staatsverschuldung der Länder“) und Ch. B. Blankart, E. R. Fasten, A. Kläiber („Föderalismus ohne Insolvenz?“), in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 9, S. 555-571.

² Vgl. B. Jochimsen, K. A. Konrad: Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: K. A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2007, S. 11-27.

³ Empirisch haben Jochimsen und Nuscheler ein Beispiel für dieses Kollektivgut gefunden. Sie haben die Entwicklung der Verschuldung der westdeutschen Bundesländer untersucht und finden höhere Defizite bei Koalitionsregierungen. Das lässt vermuten, dass diese die Kosten der Verschuldung nicht vollständig internalisieren, da jeder Koalitionspartner nur einen Teil davon trägt. Vgl. B. Jochimsen, R. Nuscheler: The Political Economy of the German Länder Deficits, WZB-Diskussionspapier SP II 2007 – 06.

Sind die Märkte vollkommen, kann es nicht zu Kreditausfällen kommen, da vor einer Überschuldung eine Kreditrationierung erfolgt. Bei – wie in der Realität üblich – unvollkommenen Märkten kann eine Überschuldung nicht ausgeschlossen werden. Für solche Fälle muss ein geeignetes Verfahren entwickelt werden, das beispielsweise Regelungen über Pfändungsmöglichkeiten, den Umgang mit Altschulden oder die Rangfolge der Forderungen umfasst. Ebenso muss geregelt werden, wer im Falle der Insolvenz an den Lasten der Haushaltssanierung zu beteiligen ist. Neben den Bürgern der betroffenen, benachbarten oder übergeordneten Gebietskörperschaften kommen auch die Kreditgeber in Betracht. Schließlich muss gegebenenfalls festgelegt werden, dass eine Auflösung der Gebietskörperschaft ebenso unmöglich ist wie politische Eingriffsrechte der Gläubiger.⁴

Politökonomische Aspekte

Bezieht man politökonomische Aspekte in die Überlegungen ein, kann auch ein vollkommener Markt nicht verhindern, dass sich Gebietskörperschaften über das wohlfahrtsoptimale Niveau hinaus verschulden. Für die amtierende Regierung gibt es Anreize, vor Wahlen die Verschuldung zu erhöhen, um die Ausgabemöglichkeiten der künftigen Regierung zu begrenzen. Ein Teil der künftigen Ausgaben muss dann nämlich für Zinszahlungen aufgewandt werden. Diese Anreize sind umso größer, je mehr die amtierende Regierung mit einer Abwahl rechnet und je häufiger Regierungswechsel stattfinden.⁵ Für die deutschen Bundesländer lässt sich derartige Verhalten allerdings nicht nachweisen. Im Gegenteil, Jochimsen und Nuscheler⁶ finden, dass in deutschen Bundesländern vor Wahlen weniger Schulden aufgenommen werden.

Eine vollständige Sanktionierung durch den Markt birgt zudem das Risiko, dass im Falle einer (drohenden) Insolvenz nicht nur die Kreditzinsen der betroffenen Gebietskörperschaft steigen, sondern dass Anleihen benachbarter oder ähnlicher Gebietskörperschaften „angesteckt“ werden, d.h., deren Zinssätze ebenfalls steigen.⁷

Eine Begrenzung der Haftung für Landesschulden eliminiert die Fehlanreize des Föderalismus. Andere,

politökonomische Fehlanreize scheinen in deutschen Bundesländern nicht in größerem Maße vorhanden zu sein. Teilweise jahrzehntelange Erfahrungen zahlreicher demokratischer Staaten belegen, dass die Vorteile einer Haftungsbegrenzung von Staatsschulden eventuell verbleibende Schwächen bei weitem überwiegen.⁸

Kanada und der Fall Alberta 1936

In Kanada haftet die Bundesebene nicht für Schulden der Provinzen; diese können sich frei auf dem Kapitalmarkt verschulden. Ihr Schuldenstand und ihre Fähigkeit, den Schuldendienst zu leisten, werden intensiv vom Markt verfolgt; ihre Bonität wird regelmäßig ermittelt. Bundesstaat und Provinzen weisen durchaus unterschiedliche Ratings auf. Während die Bundesebene bei der internationalen Ratingagentur Standard & Poor's derzeit mit AAA bewertet wird, schwankt die Bonität der Provinzen zwischen ebenfalls AAA (Alberta) und A (Prince Edward Island, Labrador und Newfoundland).

Bei der Begrenzung der Verschuldung spielt das Kreditmarktrating eine wichtige Rolle. In den achtziger und neunziger Jahren führte ein deutlicher Anstieg der Verschuldung der Provinzen zu einer stetigen Verschlechterung ihrer Ratings. Doch bevor es zu einer vollkommenen Kreditrationierung kam, begannen die Provinzen, ihre Neuverschuldung zu reduzieren.⁹ Eine Überschuldung ist so vermieden worden. In der kanadischen Geschichte gibt es einen einzigen Überschuldungsfall einer Provinz. Als Ergebnis der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts konnte Alberta, damals eine arme Provinz, 1936 ihre Schulden nicht mehr bedienen. Nachdem die Bundesregierung einen Bailout abgelehnt hatte, mussten die Gläubiger auf ein Drittel ihrer Forderungen verzichten.¹⁰

Das Beispiel Kanadas zeigt zum einen, dass die Eigenverantwortlichkeit der Provinzen nicht mit schlechten Kreditmarktratings einhergehen muss, und zum anderen, dass der Markt eine wirksame Schuldenbremse darstellt und Überschuldungen vermeiden hilft.

⁴ Vgl. K. A. Konrad: Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, in: K. A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt u.a. 2007, S. 155-169.

⁵ Vgl. z.B. A. Alesina, G. Tabellini: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy, NBER Working Paper 2308, Cambridge, MA 1987.

⁶ Vgl. B. Jochimsen, R. Nuscheler, a.a.O.

⁷ Vgl. B. Eichengreen, A. Rose, Ch. Wyplosz: Contagious Currency Crises: First Tests, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 98 (1996), Nr. 4, S. 463-484.

⁸ Vgl. ausführlich B. Jochimsen: Haftungsbegrenzungen im internationalen Vergleich: Was kann Deutschland lernen?, in: K. A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, a.a.O., S. 135-154.

⁹ Vgl. T. Ter-Minassian, J. Craig: Control of Subnational Government Borrowing, in: T. Ter-Minassian (Hrsg.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington: IMF 1997, S. 156-173.

¹⁰ Vgl. R. M. Bird, A. Tassonyi: Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?, in: J. Rodden, G. S. Eskeland, J. Litvack (Hrsg.): Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints, Massachusetts 2003, S. 85-132.

USA: Insolvenzverfahren nach Chapter 9 des US Bankruptcy Codes

Die Vereinigten Staaten von Amerika verfügen seit über 70 Jahren über ein funktionierendes Insolvenzverfahren für lokale Gebietskörperschaften (municipalities). Sein größter Erfolg besteht darin, dass es nur sehr selten zur Anwendung kommt. Empirisch lässt sich für die USA bestätigen, dass die Anleihezinsen von Gebietskörperschaften mit steigendem Verschuldungsgrad erst sanft, und dann steil bis zur Kreditrationierung steigen.¹¹ So verhindert der Markt in der Regel eine Überschuldung.

Kommt es im Ausnahmefall doch zu einer Insolvenz, zielt ein Verfahren nach Chapter 9 des US Bankruptcy Codes auf eine Chance der Gemeinde auf einen Neustart ab. Die Gemeinde mit ihren Bürgern genießt dabei einen hohen Schutz. Sobald eine Gemeinde Insolvenz beim Bundesgericht angemeldet hat – und nur die Gemeinde selbst kann dies tun – und diese vom Gericht anerkannt wurde, tritt ein Schutz vor sämtlichen Forderungen der Gläubiger in Kraft („automatic stay“). Voraussetzung für die Durchführung eines Entschuldungsverfahrens sind ausreichende Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Haushaltskrise. Dazu zählen Steuererhöhungen, Budgetkürzungen und Vermögensverkäufe. Entscheidend für das Vorliegen einer Insolvenz ist der Cashflow und nicht die Vermögenswerte der Gemeinde, letztere sind auch nicht pfändbar. Eine Auflösung der Gemeinde ist ebenso unmöglich wie jeder politische Eingriff von außen. Weder Gläubiger noch Gerichte dürfen mit der Festlegung auf einen bestimmten Neustrukturierungsplan Einfluss auf künftige Ausgabe- oder Einnahmeentscheidungen nehmen.¹²

Der Sanierungsplan, den die Gemeinde im Zuge des Insolvenzverfahrens vorschlägt, muss zwar im bestmöglichen Interesse der Gläubiger sein, kann aber durchaus Zinssenkungen, (Teil-)Verzichte der ausstehenden Forderungen oder Stundungen umfassen. Bevor allerdings in die Rechte der Gläubiger eingegriffen werden darf, muss die Gemeinde alle ihr selbst zur Verfügung stehenden Mittel zur Beseitigung der Insolvenz ausgeschöpft haben. Die Gläubiger müssen diesem Plan nicht zustimmen, ein Bundesgericht entscheidet über seine Anerkennung. Soweit die Regelungen in

¹¹ Vgl. T. Bayoumi, M. Goldstein, G. Woglom: Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, in: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27 (1995), Nr. 4, S. 1046-1059; sowie J. Capoen: Local fiscal policies, default risk, and municipal borrowing costs, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 53 (1994), S. 73-89.

¹² Vgl. Administrative Office of the United States Courts: *Bankruptcy Basics*, 3. Aufl., Washington, D.C. 2006.

der Theorie – wie gehen die USA in der Realität mit überschuldeten Gebietskörperschaften um?

Der Fall New York City 1975

Bis Mitte der siebziger Jahre hatte sich die Haushaltslage der Stadt New York dramatisch zugespitzt. Die Stadt nahm immer mehr kurzfristige Kredite auf, um Gehälter und andere laufende Ausgaben zu finanzieren. Die Finanzierung fälliger Kredite erfolgte ebenfalls mit kurzfristiger Neuverschuldung, bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Banken die Vergabe neuer kurzfristiger Kredite ohne Sicherheiten ablehnten. Angesichts ihrer drohenden Zahlungsunfähigkeit wandte sich die Stadt New York mit der Bitte um finanzielle Unterstützung an das Bundesland und an den Bund.

In den folgenden Jahren unterstützten das Land und der Bund die Stadt in vielfältiger Weise, gewährten jedoch keine zusätzlichen finanziellen Mittel. Ein klassischer Bailout hat somit nicht stattgefunden. Die Unterstützung bestand unter anderem aus Vorauszahlungen von Zuweisungen, Garantien für langfristige Anleihen, Krediten sowie einem Überwachungsprozess mit scharfen Finanzkontrollen. Zudem wurde der Schuldendienst teilweise ausgesetzt. Ein vom Land eingesetztes Gremium kontrollierte jahrelang die Finanzen der Stadt. Zur Sanierung waren sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuererhöhungen notwendig.¹³

In Cleveland, Chicago und Philadelphia führten ähnliche ökonomische und fiskalische Entwicklungen zu angespannten Haushaltslagen, aus denen sich die Städte nicht mehr selbst zu befreien wussten. Auch in diesen Fällen kam es nicht zur Anwendung eines formalen Insolvenzverfahrens. Die Städte mussten sich soweit wie möglich aus eigener Kraft sanieren, erhielten von den jeweiligen Bundesländern ähnliche Hilfen, aber keinen unmittelbaren Bailout.¹⁴

Die finanziellen Lasten der Finanzkrise der Stadt New York haben sich letztlich auf seine Bürger (Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen), seine Gläubiger (Stundung des Schuldendienstes) und die Bürger des Bundeslandes New York und des Bundes (Übernahme von Kreditrisiken) verteilt.

¹³ Vgl. D. E. Shalala, C. Bellamy: A State Saves A City: The New York Case, in: *Duke Law Journal*, 1976, S. 1119-1132.

¹⁴ Der einzige Bailout, bei dem jemals ein Bundesland einer Stadt unmittelbar finanzielle Hilfen gegeben hat, war Camden im Jahr 2000. Camden war die ärmste Stadt des Bundeslandes New Jersey, in der das Familieneinkommen bei 40% des Medians von New Jersey lag. Das Land gewährte letztlich finanzielle Unterstützung, um ein Minimum an öffentlichen Leistungen für die Bewohner aufrechtzuerhalten. Vgl. R. Inman: Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism, in: J. Rodden, G. S. Eskeland, J. Litvack (Hrsg): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, Massachusetts 2003, S. 35-83.

Der Fall Bridgeport 1991

Im Jahr 1991 hat Bridgeport, die bevölkerungsreichste Stadt Connecticuts, Insolvenz nach Chapter 9 des US Bankruptcy Codes beantragt. Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich um die größte Gemeinde, die jemals ihre Finanzen unter dem Schutz des Chapter 9 neu ordnen wollte. Der Antrag wurde vom zuständigen Bundesgericht abgelehnt, weil er für unglaubwürdig erachtet wurde.

Bridgeport stand vor ähnlichen ökonomischen und fiskalischen Problemen wie New York City. Die Stadt erhob eine hohe Vermögensteuer, und die lokalen Politiker wollten diese weder weiter anheben, noch die vom seit drei Jahren bestehenden Überwachungsausschuss des Landes vorgeschlagenen Budgetkürzungen um 18% hinnehmen, um das Defizit von 12 Mio. US-\$ zu beseitigen. Den Kreditgebern sicherten die verantwortlichen Politiker zu, ihre Forderungen auch im Fall der Anerkennung der Insolvenz unverändert zu bedienen. Das Insolvenzverfahren zielte darauf ab, das Haushaltsdefizit durch finanzielle Konzessionen der öffentlich Bediensteten zu beseitigen, die sie im Rahmen eines formalen Insolvenzverfahrens leichter zu erreichen hofften. Da Bridgeport über ein Barvermögen von 25 Mio. US-\$ verfügte, wurde der Insolvenzantrag der Stadt abgewiesen.

Innerhalb weniger Tage verschlechterte sich das Rating Bridgeports deutlich. Standard & Poor's sowie Moody's stuften die Anleihen der Stadt „zum Verkauf“ ein. Die Haushaltssanierung musste aus eigener Kraft erfolgen, d.h., die finanzielle Last wurde von den Einwohnern getragen.¹⁵

Der Fall Orange County 1994

1994 wurde Orange County zur größten amerikanischen Gemeinde, die jemals Insolvenz nach Chapter 9 angemeldet hat. Ursache waren hochriskante Investitionen in Derivate, die mit dem Geld der Gemeinde getätigt wurden. Eine unerwartete Zinsentwicklung führte dazu, dass der Schuldendienst der Gemeinde höher wurde als ihre Einnahmen aus den Investitionen. Als öffentlich bekannt wurde, dass die Gemeinde 1,64 Mrd. US-\$ verloren hatte, kam es zu einem Ansturm der Gläubiger, dem sich die Gemeinde nicht gewachsen sah. Sobald die erste Investmentbank versuchte, ihre Sicherheiten zu verwerten, hatte die County-Regierung Insolvenz angemeldet. Die Insolvenz ist vom Bundesgericht anerkannt worden.

Scharfe Budgetkürzungen und ein deutlicher Personalabbau waren erforderlich, um die Haushaltssanierung voranzubringen und den Schuldendienst zu leisten. Die Finanzmärkte wurden vom Insolvenzantrag Orange Countys überrascht. Die fehlende Transparenz über Investitionen in Derivatgeschäfte hatte den wahren Verlust und das Verlustrisiko des Countys verschleiert. Die Märkte reagierten unverzüglich. Das Kreditmarktrating von Orange County wurde auf „junk bond“-Niveau herabgestuft.¹⁶ Es blieb jedoch nicht bei der erwarteten Verschlechterung der Bonität von Orange County. Vielmehr verschlechterte sich auch das Rating aller amerikanischen Gemeindeanleihen und Fonds mit Gemeindeanleihen deutlich. Darüber hinaus sanken die Aktienkurse von Investment- und Geschäftsbanken, die im Derivatgeschäft aktiv waren.¹⁷

Ein Grund für diese „Ansteckung“ anderer Bereiche des Kapitalmarktes lag in der mangelnden Transparenz der Gemeindeinvestitionen. Zum einen wäre wohl das Rating von Orange County bereits vor der Insolvenz schlechter gewesen, wenn den Anlegern das Ausmaß der Risikoinvestitionen bewusst gewesen wäre. Zum anderen fürchteten Anleger nach der Offenlegung der County-Investitionsstruktur, dass andere Gemeinden ähnlich intransparente Anlagegeschäfte tätigten, und werteten deren Bonität ab. Eine Erhöhung der Transparenz der finanziellen Lage von Gebietskörperschaften könnte diese negativen Spillover-Effekte mindern.

Beim bisher einzigen bei einer großen Gemeinde durchgeführten Insolvenzverfahren wurden die Sanierungslasten vollständig von den Bürgern der betroffenen Gemeinde getragen. Zusätzlich entstanden Wohlfahrtsverluste durch die höheren Refinanzierungskosten für alle amerikanischen Gemeinden auf dem Anleihemarkt. Die Gläubiger erlitten keine Verluste.

Der Fall Washington 2000

Trotz des Haftungsausschlusses der übergeordneten Gebietskörperschaften für die Schulden der untergeordneten hat es in der amerikanischen Geschichte eine fiskalische Rettungsaktion des Bundes gegeben. Im Jahr 2000 gewährte die Bundesebene Washington D.C. direkte zusätzliche finanzielle Hilfen, um die Finanzkrise der Stadt zu beheben. Washington nimmt als Stadtstaat und als Hauptstadt eine Sonder-

¹⁵ Vgl. C. W. Lewis: Municipal Bankruptcy And The States Authorization to File Under Chapter 9, in: Urban Affairs Quarterly, Vol. 30 (1994), Nr. 1, S. 3-25.

¹⁶ Vgl. M. Baldassare: When Government Fails – The Orange County Bankruptcy, University of California Press 1998.

¹⁷ Vgl. J. M. Halstead, S. Hegde, L. Schmid Klein: Orange County Bankruptcy: Financial Contagion in the Municipal Bond and Bank Equity Markets, in: The Financial Review, Vol. 39 (2004), S. 293-315.

rolle ein. Als Stadtstaat nimmt Washington eine Reihe öffentlicher Aufgaben – wie Sozialleistungen, Rechtsprechung, öffentlicher Nahverkehr – wahr, die mit signifikanten Spillovers einhergehen und normalerweise vom gesamten Bundes(flächen)staat finanziert werden. Da die für die Finanzierung dieser Aufgaben vorgesehenen Steuerobjekte (Unternehmensgewinne und Einkommen der Mittelklasse) zunehmend mobil werden, erodieren die steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Zudem ist die Hauptstadt für in- und ausländische Gäste ein Aushängeschild, so dass lokale öffentliche Güter Spillovers bis weit über die unmittelbare Umgebung hinaus entfalten. Letzteres war ein Hauptgrund für den Bailout durch die Bundesebene.¹⁸

Die Schweiz und der Fall Leukerbad 1998/2003

In der Schweiz gibt es seit jeher eine hohe fiskalische Autonomie von Kantonen und Gemeinden. Die staatlichen Aufgaben sind – sowohl was Ausgaben als auch was Einnahmen betrifft – zwischen den föderalen Ebenen geteilt.¹⁹ Ein Bundesgesetz von 1947 schließt die Möglichkeit eines Gemeindekonkurses aus, erlaubt aber den Kantonen, abweichende Regelungen zu implementieren. Diese Ausnahmeregelungen waren weit verbreitet, sodass bis 2003 die rechtliche Situation der föderalen Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinde vielfach unklar war. Erst seit 2003 herrscht Klarheit darüber, dass Kantone nicht für die Schulden ihrer Gemeinden haften. Seitdem hat sich keine Gemeinde überschuldet.

Im Dezember 1998 konnte die Gemeinde Leukerbad im Kanton Wallis ihren Schuldendienst nicht mehr leisten und verklagte gemeinsam mit drei ihrer Hauptgläubiger den Kanton Wallis zur Begleichung der Schulden. Dieser ebenso wie das oberste Schweizer Gericht lehnte dies im Jahr 2003 ab. Es erfolgte kein Bailout der Gemeinde durch den Kanton.

Die Ursache der Überschuldung lag in Fehlinvestitionen der Gemeinde in große touristische Infrastrukturprojekte, die zu einer Verschuldung von 346 Mio. Schweizer Franken bzw. 200 000 Schweizer Franken pro Kopf führten. 1998 konnte der Schuldendienst für diesen Betrag nicht mehr geleistet werden. Obwohl der Kanton die Kreditaufnahme der Gemeinden bereits verboten hatte, gewährten die Banken Leukerbad weitere Kredite. Offenbar gingen sie implizit von einem kantonalen Bailout aus. Unmittelbar nach der Zahlungsunfähigkeit einigten sich die Gemeinde und die Kreditgeber auf einen Fälligkeitsschub der For-

derungen bei gleichzeitiger Verpflichtung, teilweise Zins- und Tilgungszahlungen zu leisten. Die kantonale Zwangsverwaltung setzte die Steuern auf das zulässige Höchstmaß hinauf, verfügte deutliche Ausgaben-senkungen und verhinderte, dass die Gemeinde neue Schulden aufnahm. Die Einwohnerzahl sank von 1750 auf 1400, also um 20%. Nachdem 2003 ein kantonaler Bailout endgültig abgelehnt worden war, wurden alle Vermögenswerte der Gemeinde (hierbei handelte es sich vor allem um die touristische Infrastruktur) verkauft. Zudem mussten die Gläubiger auf 78% ihrer Forderungen verzichten. Für die Restschulden in Höhe von 30 Mio. Schweizer Franken bürgte der Kanton.²⁰

Der Kapitalmarkt reagierte unmittelbar nach Bekanntwerden der Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde Leukerbad.²¹ Für Gemeinden wurde ebenso wie für andere Großschuldner ein Ratingsystem eingeführt. Statt der vorherigen günstigen Einheitskonditionen für Anleihen entscheidet nunmehr die Bonität der Gemeinde über die Höhe der Zinsen.²²

Im Fall Leukerbad haben neben den Bürgern auch die Gläubiger einen großen Sanierungsbeitrag geleistet. Allerdings sind im Zuge dieses No-Bailout-Verfahrens die Refinanzierungskosten für Schweizer Gemeinden im Durchschnitt gestiegen, was langfristige Wohlfahrtsverluste mit sich bringt.

Die Tschechische Republik und der Fall Rokytnice 2002

Seit 1993 dürfen sich tschechische Gemeinden auf dem Kapitalmarkt verschulden. Bei den Kreditgebern der Gemeinden handelt es sich um Banken, die von den Gemeinden für die gewährten Kredite Sicherheiten in Form von Vermögen oder künftigen Einnahmen erhalten. Obwohl die Möglichkeit der Verschuldung noch nicht lange existiert, gab es bereits eine Gemeinde, die sich überschuldet hat.

Ähnlich der Schweizer Gemeinde Leukerbad hat die Gemeinde Rokytnice große Investitionen in touristische Infrastrukturprojekte getätigt. Die Schulden der Gemeinde stiegen bis auf 11 Mio. US-\$ bei 3254 Einwohnern an. Rokytnice konnte seinen Schuldendienst nicht mehr leisten, als die Gewinne der Inves-

¹⁸ Vgl. R. Inman, a.a.O., S. 60.

¹⁹ Vgl. L. Feld: Fiskalischer Föderalismus in der Schweiz – Vorbild für die Reform der deutschen Finanzverfassung?, Berlin u.a. 2004.

²⁰ Vgl. P. Uebersax: Erfahrungen und Lehren aus dem „Fall Leukerbad“, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bibliothek, Bd. 42, 2005.

²¹ Fasten versucht allerdings vergeblich, eine Reaktion des Kapitalmarkts auf die Verkündung des Urteils im Jahr 2003 nachzuweisen. Möglicherweise hatte der Kapitalmarkt den Tenor des Urteils bereits antizipiert. Vgl. E. R. Fasten: Market Mechanisms to Restrict Irresponsible Politicians – Lessons from Switzerland, presentation on the annual meeting of the EPCS in Turku, Finland 2006.

²² Das Rating für Schweizer Städte bei Standard & Poor's schwankte 2001 beispielsweise zwischen AA- und A+.

Überblick über die Verteilung der Sanierungslasten

Fall	Sanierungslast bei			Gläubigern
	Bürgern der betroffenen Gebietskörperschaft	Bürgern benachbarter Gebietskörperschaften	Bürgern übergeordneter Gebietskörperschaften	
Alberta	++	--	--	++
New York	+++	--	+	+
Bridgeport	+++	--	--	--
Orange County	+++	+	--	--
Washington	--	--	+++	--
Leukerbad	+++	+	--	+++
Rokytnice	++	--		++

titionsprojekte hinter den Erwartungen zurückblieben. Ein Bailout durch die Region oder die Bundesebene war nicht vorgesehen und fand auch nicht statt. Die Tschechische Konsolidierungsagentur übernahm die Schulden und versteigerte das Gemeindevermögen. Darüber hinaus stimmte die Gemeinde einer sukzessiven Rückzahlung der Schulden bis zum Jahr 2008 zu. Schließlich wurden der Gemeinde mehr als 50% der Schulden erlassen.

Um künftig derartige Insolvenzen zu vermeiden, hat der tschechische Staat ein Schuldenmonitoring für Gemeinden ins Leben gerufen. Überschreitet ein „Schuldendienstindex“ gewisse Grenzwerte und wird die Haushaltspolitik nicht entsprechend angepasst, wird die Schuldenaufnahme der Gemeinde begrenzt. Dies ist derzeit noch problemlos möglich, da die Verschuldung vor allem bei staatlichen Einrichtungen erfolgt, die dann einfach keine Kredite mehr gewähren. Der Kapitalmarkt wäre auf diese Weise nicht zu disziplinieren. Derzeit akzeptieren die Gemeinden dieses Verfahren und passen ihre Haushaltspolitik an, bevor es zu einer Kreditrationierung kommt.²³

Die Tabelle gibt noch einmal einen Überblick über die Verteilung der Sanierungslasten auf die verschiedenen Akteure.

Eine Option für deutsche Bundesländer?

Die Erfahrungen des Auslandes zeigen uns zum einen, dass der Markt eine Überschuldung von Gebietskörperschaften recht wirksam verhindern kann, und zum anderen, dass im Fall einer doch eintretenden Überschuldung erprobte Wege bestehen, diese Situation zu meistern, ohne die betroffene Gebietskörperschaft dauerhaft zu entmündigen oder gar aufzulösen.

²³ Vgl. R. J a h o d a : Debt Management of Czech Local Governments: Problems and Solutions, in: S. L j u b l j a n a (Hrsg.): Public Administration and Puplic Policy in Emerging Europe & Eurasia: For Professionalism, Impartiality and Transparency, NISPAcee, 2006, S. 135-144.

Um im Zuge einer Haftungsbegrenzung des Bundes für die Schulden der Länder eine wirksame Schuldenbremse des Marktes in Deutschland zu etablieren, müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Haftungsbegrenzung muss glaubhaft sein.
2. Übergangsregelungen vom bestehenden System zu den neuen institutionellen Regelungen sind notwendig.
3. Die Landeshaushalte müssen für den Kapitalmarkt und die Ratingagenturen verständlich und transparent sein, damit eine „Ansteckung“ im Fall einer Überschuldung eines Landes verhindert wird.

Die Einführung derartiger institutioneller Regelungen in Deutschland hätte folgende Veränderungen zur Folge:

1. Die fiskalische Eigenverantwortung der Bundesländer wäre gestärkt – so wie es die Föderalismuskommission II anstrebt und das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Berlin-Urteil gefordert hat. Aus der Tabelle ist deutlich ersichtlich, dass die Bürger der von einer Überschuldung betroffenen Gebietskörperschaft fast immer einen deutlichen Anteil der Sanierungslasten tragen. Neben den Kapitalmarktsanktionen dürfte auch dieser Aspekt bei der Schuldenaufnahme disziplinierend auf Politiker wirken.
2. Der Markt sorgt dafür, dass eine Überschuldung überhaupt nur in Ausnahmefällen eintritt. In Deutschland befinden sich derzeit von 16 Bundesländern neben dem Saarland und Bremen, die erneut vor dem Bundesverfassungsgericht den Bund auf Finanzhilfen verklagen, Berlin sowie einige ostdeutsche Flächenländer in angespannten Haushaltssituationen. Von Ausnahmen kann hier keine Rede mehr sein.
3. Im Falle einer Überschuldung tragen die Gläubiger einen Teil der Sanierungslast. Dieser Gedanke ist in Deutschland vollkommen neu. Er trüge dazu bei, dass die Kreditgeber vor einer Kreditgewährung die Solidität der Haushaltspolitik eines Landes gründlich prüften und so eine zusätzliche Kontrollfunktion ausübten.

Aus den internationalen Erfahrungen kann folglich nur geschlossen werden, dass „Staatsschulden ohne Haftung“ eine wirksame Option darstellten, die Verschuldung deutscher Bundesländer zu begrenzen.