

Homburg, Stefan; Röhrbein, Kristina

Article — Manuscript Version (Preprint)

Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006

Der Staat

Suggested Citation: Homburg, Stefan; Röhrbein, Kristina (2007) : Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, Der Staat, ISSN 0038-884X, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 183-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92550>

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.

Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006

Stefan Homburg und Kristina Röhrbein, Hannover

I. Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 eröffnet eine neue Etappe im Streit um den Finanzausgleich.¹ Es markiert sogar eine gewisse Kehrtwende. Denn während das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 den Ländern Bremen und Saarland unter Anlegung großzügiger Maßstäbe Bundesergänzungszuweisungen zum Zweck der Haushaltssanierung zugesprochen hatte,² hält es solche Sanierungshilfen mittlerweile nur noch dann für verfassungsrechtlich zulässig und geboten, wenn die Haushaltslage eines Landes – im vorliegenden Verfahren: Berlins – sowohl relativ als auch absolut als extrem zu werten sei und das betreffende Land alle ihm verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe zuvor erschöpft habe.³

Insgesamt haben die zahlreichen finanzverfassungsrechtlichen Urteile nicht gerade zur Befriedung ihres Gegenstandes beigetragen; vielmehr eröffnete die Klärung jeder Einzelfrage zugleich neue Streitpunkte. Das genannte Urteil vom 19. Oktober 2006 liegt ganz in dieser Tradition. Es beruht an entscheidenden Stellen auf ökonomischen Tatsachenfragen, die gegenüber den verfassungsrechtlichen Fragen vorgreiflich sind, doch weitgehend unbeantwortet blieben. Aufgrund dessen lässt das Urteil verschiedene Deutungen zu, wovon auch seine bisherige Rezeption zeugt. Der Stellenwert des Urteils beruht nicht darauf, dass es die Frage nach den Voraussetzungen einer Sanierungshilfe abschließend geklärt hätte, denn das hat es nicht getan, sondern auf der an den Verfassungsgeber gerichteten Forderung, den Mangel an Regelungen zum Umgang mit Haushaltskrisen zu beseitigen; diesen Mangel sieht das Gericht als „gravierende Schwäche des geltenden Rechts“.⁴

Mit diesen Bemerkungen ist der Rahmen der vorliegenden Arbeit abgesteckt: Darin werden zunächst zehn ökonomische Kernfragen rund um den öffentlichen Haushalt behandelt; diese sind – wie schon erwähnt – gegenüber den verfassungsrechtlichen Fragen vorgreiflich (Abschnitt II.). Auf Grundlage der gewonnenen Einsichten werden sodann alternative Ausfüllungen der vom Gericht beanstandeten Regelungslücke erörtert (Abschnitt III.), bevor Abschnitt IV. die Arbeit beschließt.

1 BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006, www.bverfg.de (Stand: 27. Dezember 2006).

2 BVerfGE 86, 148.

3 BVerfG (Fn. 1), Leitsätze 2 a) und 2 b).

4 BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 204.

II. Zehn Fragen rund um die öffentliche Haushaltskrise

Die folgenden ökonomischen Fragen sind teils empirischer, teils konzeptioneller Natur, teils aber auch – das sei sofort zugestanden – bloße Binsenweisheiten, die nur deshalb Erwähnung finden, weil Teile der juristischen Literatur sie gleichwohl bestreiten. Allesamt kreisen die Fragen – beginnend bei Allgemeinem und dann zunehmend fokussiert auf das zur Besprechung anstehende Urteil – um die Entstehung sowie die Möglichkeiten zur Behebung von Haushaltskrisen im Bundesstaat.

1. Können Staaten zahlungsunfähig werden?

Sowohl bei natürlichen Personen und Unternehmen als auch bei Staaten tritt Zahlungsunfähigkeit ein, wenn der Schuldner nicht in der Lage ist, seine fälligen Verpflichtungen zu erfüllen. Ein Staat, dem dies widerfährt, vermag weder für den laufenden Schuldendienst aufzukommen, noch kann er seine Lieferanten und Bediensteten weiter bezahlen.

Gelegentlich wird die Möglichkeit staatlicher Zahlungsunfähigkeit mit dem atavistischen Argument bestritten, der Staat verschulde sich ja gewissermaßen bei seinen „eigenen“ Bürgern und könne daher niemals in die Pleite rutschen. Dies mag im Feudalismus gegolten haben, als die Menschen tatsächlich des Staates (Leib-) eigene waren, geht aber in Bezug auf die grundrechtsberechtigten Bürger des heutigen Rechtsstaats fehl, denn diese schützt Art. 14 GG vor einer Usurpation ihres privatnützig gebildeten Vermögens. Das Argument einer Verschuldung bei sich selbst ist aber nicht nur normativ falsch, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht, weil es auf einer provinziellen Sicht des Kapitalmarktes beruht: Im Bundesstaat werden die Anleihen Berlins nicht nur von Berlinern gekauft, sondern auch von Hamburgern, und in der globalisierten Welt ist ein erheblicher Teil der von Deutschland begebenen Schuldverschreibungen in Händen Gebietsfremder. Schließlich lässt sich die Möglichkeit einer Zahlungsunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften auch aus einem bekannten philosophischen Prinzip ableiten: Was wirklich ist, ist auch möglich. Historisch sind zahlreiche Staaten zahlungsunfähig geworden, und nicht immer waren verlorene Kriege dafür verantwortlich.⁵

Zusammengefasst gibt es keinen Zweifel, dass Staaten genauso von Zahlungsunfähigkeit betroffen sein können wie Private. Dies vorauszuschicken erschien wichtig, weil die Erörterung extremer Haushaltsnotlagen andernfalls keinen Gegenstand hätte.

2. Hat die Verschuldung eine ergänzende Finanzierungsfunktion?

Finanzwissenschaft und Finanzrecht unterscheiden traditionell zwischen laufenden Einnahmen, wozu Steuern, Zuweisungen, Gebühren usw. zählen, und Einnahmen aus Nettoverschuldung. Während die Rechtswissenschaft aber dazu tendiert, die optische Gleichordnung dieser früher als ordentlich bzw. außerordentlich apostrophierten Ein-

⁵ Zumindest jene Kollegen der Rechtswissenschaft, die in den vergangenen Jahren argentinische Staatsanleihen gezeichnet haben, werden an dieser Stelle zustimmend nicken.

nahmearten in eine materielle Gleichartigkeit umzudeuten, spricht die Finanzwissenschaft, die auf die *überperiodische* Wirkung der Schuldaufnahme abstellt, neuen Schulden jegliche Finanzierungsfunktion ab: Wirtschaftlich gesehen bedeutet Verschuldung eine vorübergehende Erhöhung der Kaufkraft, verbunden mit einer unvermeidlichen Kaufkrafteinbuße zu einem späteren Zeitpunkt. Anders ausgedrückt bewirkt Verschuldung keine Erhöhung der *Einnahmen*, sondern bloß eine zeitliche Umschichtung der *Ausgaben*.

Aus dieser Sicht ist unverständlich, warum – wie in Deutschland oft zu hören – finanzschwachen Ländern eine höhere Verschuldung zugestanden werden sollte. Diese Forderung greift zu kurz, weil sie nur auf das Haushaltsjahr abstellt, in dem die Schulden aufgenommen werden, und die entstehende Rückzahlungspflicht vernachlässigt. Unter den Voraussetzungen, dass die betreffenden Länder auch künftig finanzschwach sind und Zahlungsunfähigkeit vermieden werden soll, würde eher umgekehrt ein Schuh daraus: Finanzschwache Länder dürften sich nur in geringerem Ausmaß verschulden als finanzstarke.

3. Sind finanzschwache Länder tatsächlich stärker verschuldet?

Die zuvor gestellte – und negativ beantwortete – normative Frage, ob finanzschwachen Ländern ein größerer Verschuldungsspielraum zuzugestehen sei, korrespondiert mit der Tatsachenfrage, ob finanzschwache Länder in der Realität stärker verschuldet sind als finanzstarke. Mit D als Schuldenstand, BIP als Bruttoinlandsprodukt, F als Finanzkraft nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs und N als Einwohnerzahl sei zunächst gefragt, ob empirisch ein Zusammenhang besteht zwischen der Schuldenstandsquote D/BIP eines Landes und seiner Finanzkraft pro Kopf, F/N . Dabei werden Größeneffekte durch Betrachtung der Schuldenstandsquote – an Stelle des absoluten Schuldenstandes – und durch die Umrechnung auf Pro-Kopf-Einheiten ausgeschaltet. Im Ergebnis zeigt sich, dass zwischen der Schuldenstandsquote und der Finanzkraft pro Kopf kein signifikanter Zusammenhang besteht.⁶ Der Korrelationskoeffizient⁷ beträgt nur 0,2171. Er hat zudem, bezogen auf die obige Frage, das falsche Vorzeichen, weil er anzeigt, finanzschwache Länder seien tendenziell geringer verschuldet als finanzstarke Länder.

4. Worauf beruht die unterschiedliche Verschuldung der Länder?

Die Schuldenstandsquoten der 16 Länder differieren stark, und die Unterschiede lassen sich, wie gezeigt, nicht durch Finanzkraftunterschiede erklären. Auch die Literatur liefert keine alternative Erklärung. Deshalb sei hier eine neuartige Hypothese formuliert, be-

6 Folgende Quellen wurden verwendet: Für den Schuldenstand: Kreditmarktschulden i.w.S.: *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 14 Reihe 5, 2005, Tabelle 4.1, S. 68. Für das Bruttoinlandsprodukt: *Statistische Ämter der Länder*, Band 1 Reihe 1 der Länderergebnisse, Revision 2005, Tabelle 1.1, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/R1B1.zip (Stand: 21.12.2006). Für die Finanzkraft: *Bundesministerium der Finanzen und Niedersächsisches Finanzministerium*, Vorläufige Abrechnung des Finanzausgleiches für das Jahr 2005, 2006. Für die Einwohnerzahl: *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 1 Reihe 1.3, 2006, Tabelle 3.2, S. 18.

7 Ein Korrelationskoeffizient von +1 (–1) zeigt einen perfekten positiven (negativen) Zusammenhang zwischen den Variablen an; bei einem Korrelationskoeffizienten von 0 besteht keine (lineare) Beziehung. Die Aussagen zur Signifikanz beziehen sich auf das 5-Prozent-Niveau.

gründet und getestet: *Die Verschuldung der Länder reflektiert die private Verschuldungsmentalität ihrer Bürger.* In einer Modelldemokratie würde man dergleichen durchaus erwarten: Dort, wo die Bürger ihre private Verschuldung im Griff haben, bestehen für Politiker, die dasselbe für die öffentliche Verschuldung versprechen, bessere Aussichten auf ein Amt, und die Amtsinhaber werden in einem solchen Land auf gesunde öffentliche Finanzen achten. Im Gegensatz zur Sicht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, der übermäßige Verschuldung als Ausdruck eines Politikversagens und die demokratische Mehrheit als „Opfer der Politik“ sieht,⁸ erhalten die Bürger nach dem hier vertretenen Standpunkt das von ihnen gewünschte Ausmaß an Staatsverschuldung.

Zum Test der Hypothese eignet sich der „Schulden-Kompass 2006“, eine von der Schufa Holding AG herausgegebene wissenschaftliche Untersuchung der privaten Verschuldung in Deutschland. Gestützt auf ihre umfassenden Informationen sowie auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels hat die Schufa einen Privatverschuldungsindex entwickelt, der das Vorliegen weicher Negativmerkmale wie Zahlungsstörungen und harter Negativmerkmale wie z. B. die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung für die einzelnen Länder ausweist.⁹ Die beiden folgenden Ranglisten zeigen die Ergebnisse der Schufa-Studie und die Schuldenstandsquoten der Länder.

Land	Privatverschuldungsindex 2005
Bayern	0,855
Baden-Württemberg	0,864
Sachsen	0,969
Hessen	0,988
Hamburg	1,044
Thüringen	1,046
Rheinland-Pfalz	1,064
Brandenburg	1,078
Schleswig-Holstein	1,135
Niedersachsen	1,136
Saarland	1,145
Nordrhein-Westfalen	1,152
Bremen	1,235
Sachsen-Anhalt	1,240
Mecklenburg-Vorpommern	1,271
Berlin	1,517

Tab. 1: Privatverschuldungsindex nach Ländern¹⁰

8 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat: Schriftenreihe 78 (2005), S. 11.

9 Schufa Holding AG (Hrsg.), *Schulden-Kompass 2006*, 2006.

10 Quelle: Ebd., S.75.

Land	Schuldenstandsquote 2005
Bayern	0,097
Baden-Württemberg	0,141
Hessen	0,196
Sachsen	0,204
Hamburg	0,265
Nordrhein-Westfalen	0,281
Niedersachsen	0,295
Rheinland-Pfalz	0,302
Saarland	0,327
Schleswig-Holstein	0,340
Brandenburg	0,387
Thüringen	0,400
Mecklenburg-Vorpommern	0,408
Sachsen-Anhalt	0,468
Bremen	0,503
Berlin	0,721

Tab. 2: Schuldenstandsquoten nach Ländern¹¹

Schon ein Vergleich der jeweiligen vier Champions ist beeindruckend, zumal Sachsen entschieden nicht zu den wohlhabenden Ländern zählt. Eine genauere Analyse liefert einen Korrelationskoeffizienten von 0,9314. Daher besteht zwischen der Schuldenstandsquote und der privaten Verschuldungssituation ein hochsignifikanter positiver Zusammenhang: Länder, deren Einwohner stärker mit privaten Schuldenproblemen kämpfen, weisen auch tendenziell höhere öffentliche Schuldenstandsquoten auf. Und dies sind, um an das vorige Ergebnis zu erinnern, nicht unbedingt die ärmeren Länder. Thüringen stellt einen Ausreißer dar. Nach dem hiesigen Ergebnis sollte dessen Landesregierung erwägen, ihr Haushaltsgebaren an die private Finanzdisziplin der Thüringer anzunähern.

In der zitierten Studie der Schufa sind die Autoren auch den tieferen Ursachen für private Schulden nachgegangen. Ihnen zufolge besteht kaum ein Zusammenhang zwischen der privaten Verschuldung einerseits und dem Haushaltseinkommen oder allgemeinen Persönlichkeitsmerkmalen andererseits. Ein guter Indikator für private Haushaltskrisen sei hingegen das subjektive *Gefühl der Fremdbestimmtheit*.¹² Möglicherweise haben private und öffentliche Finanzprobleme eine gemeinsame Wurzel, nämlich die regionale Prädominanz einer solchen Haltung. Hierzu passt die Beobachtung des SPIEGEL anlässlich der Berliner

¹¹ Quellen siehe Fn. 6.

¹² *Oesterreich / Schulze*, Verschuldung als soziale Lebenslage, in: Schufa Holding AG (Hrsg.), *Schulden-Kompass* 2006, 2006, S. 129 (136).

Haushaltskrise, der schreibt, die „Antriebslosigkeit, sich selbst zu helfen“, sei bei Berliner „Bürgern ebenso wie in der politischen Klasse“ verbreitet.¹³

Eine ergänzende Erklärung dafür, warum gemäß Tabelle 2 unter anderem die Länder Bremen und Saarland hohe Schuldenstandsquoten aufweisen, könnte darin liegen, dass es sich um – gemessen an der Bevölkerung – kleine Länder handelt. Kleine Länder vermögen Risiken schlechter zu diversifizieren, werden also eher von äußeren Schocks getroffen.¹⁴ Vor allem aber haben sie realistischere Chancen auf hohe Beistandszahlungen: Die früheren Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung, die in den Jahren 1994 bis 2004 an Bremen und an das Saarland gezahlt wurden, erhöhten die Pro-Kopf-Einnahmen dieser Länder erheblich und belasteten den Bundeshaushalt kaum, weil die Empfänger zusammen rund 1,7 Millionen Einwohner haben. Sanierungshilfen vergleichbarer Größenordnung zugunsten Nordrhein-Westfalens hätten den Bund mehr als das Zehnfache gekostet. Deshalb hat Nordrhein-Westfalen, das von der Montankrise ebenfalls schwer getroffen wurde, eine vorsätzliche Pleite nie ernsthaft in Betracht gezogen. Empirisch besteht zwischen der Schuldenstandsquote und der Einwohnerzahl eine signifikante inverse Beziehung. Der Korrelationskoeffizient beträgt $-0,5149$ und zeigt an, dass kleinere Länder tendenziell höhere Schuldenstandsquoten aufweisen.¹⁵

Damit erweist sich einmal mehr, dass kleine Länder im Gefüge der deutschen Finanzverfassung einen strategischen Vorteil besitzen. Sie können aufgrund ihrer größeren Verhandlungsmacht¹⁶ im Bundesrat nicht nur höhere Pro-Kopf-Einnahmen im vierstufigen Finanzausgleich erlangen – der entgegen der öffentlichen Legende weniger von reich zu arm als vielmehr von groß zu klein umverteilt –, sondern auch auf darüber hinausgehende Beistandszahlungen hoffen. Die Anreize, es zum Beistandsfall kommen zu lassen, sind asymmetrisch verteilt, und dieser Umstand erklärt den Zusammenhang zwischen Schuldenstandsquote und Bevölkerung.¹⁷

5. Wie lassen sich extreme Haushaltsnotlagen identifizieren?

In den zitierten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 und vom 19. Oktober 2006 nimmt das Problem der Identifikation extremer Haushaltsnotlagen

¹³ *DER SPIEGEL* 43 (2006), S. 22 (23).

¹⁴ Kosten politischer Führung kommen hingegen als Argument kaum in Betracht, weil sie durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 4 FAG ausgeglichen werden.

¹⁵ Quellen siehe Fn. 6.

¹⁶ Vgl. hierzu *Homburg*, Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 253, 1997, S. 61-95; *Pitlik / Schmid / Strotmann*, Bargaining power of smaller states in Germany's Länderfinanzausgleich 1979-90, *Public Choice* 109 (2001), S. 183 ff.; sowie *Pitlik / Schneider / Strotmann*, Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System, *CESifo Working Papers* 1426 (2005), S. 20, die empirisch einen positiven Zusammenhang zwischen Verhandlungsmacht und Position im Finanzausgleich bestätigen. Die Verhandlungsmacht der kleinen Länder beruht darauf, dass sie im Bundesrat über mehr Stimmen pro Einwohner verfügen als die großen Länder.

¹⁷ *Homburg*, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, *Finanzarchiv* N. F. 51 (1994), S. 312 ff.

breiten Raum ein. Nach Auffassung des Gerichts liegt eine extreme Haushaltsnotlage im absoluten Sinn dann vor, wenn ein Land in seiner Existenz bedroht¹⁸ bzw. wenn seine haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit nicht mehr gegeben¹⁹ ist. Beides dürfte der Fall sein, wenn das betreffende Land zahlungsunfähig wird, weil seine laufenden Einnahmen zur Begleichung der Zahlungspflichten nicht ausreichen und es auch keine weiteren Kredite erhält. Zahlungsunfähigkeit ist unseres Erachtens der einzig brauchbare Indikator einer extremen Haushaltsnotlage – und auch der einfachste, weil man sie mit bloßem Auge erkennt. Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht die Zahlungsunfähigkeit in keinem der genannten Urteile auch nur erwähnt und stattdessen auf Indikatoren abgestellt, die von den Parteien als Streitstoff beigebracht wurden.

a) Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote entspricht dem Verhältnis der Nettoneuverschuldung zu den (bereinigten) Ausgaben. Sie liefert einen Schnappschuss der aktuellen Budgetsituation und ist als Indikator denkbar ungeeignet, weil Haushaltsnotlagen nicht durch vorübergehende Kreditaufnahmen entstehen, sondern durch ein konsistent falsches *überperiodisches* Finanzgebaren.²⁰ Eine privatwirtschaftliche Analogie soll dies verdeutlichen.²¹ Angenommen, eine Familie, die jährlich 30.000 Euro ausgibt, kaufe im Jahre 01 ein Haus und finanziere einen Teil der Gesamtkosten durch ein Darlehen in Höhe von 150.000 Euro. Die Kreditfinanzierungsquote der Familie steigt im Jahre 01 auf 500 Prozent und liegt damit meilenweit über den entsprechenden Quoten des Bundes und der Länder. Gleichwohl gibt die geschilderte Finanzierung, für sich genommen, keinen Anlass zur Beunruhigung. Auch mehrjährig hohe Kreditfinanzierungsquoten sind, für sich genommen, kein Grund zur Sorge, weil Bonität zukünftige Zahlungsfähigkeit bedeutet und daher niemals aus Gegenwarts- oder Vergangenheitswerten abgeleitet werden kann.

b) Zins-Steuer-Quote

Diese Maßzahl entspricht dem Verhältnis von Zinsausgaben und Steuern sowie steuerähnlichen Einnahmen, wobei ein Ermessensspielraum besteht, ob etwa Bundesergänzungszuweisungen als steuerähnliche Einnahmen anzusehen sind. Die Zins-Steuer-Quote liefert ebenfalls nur eine Momentaufnahme der haushaltswirtschaftlichen Lage. Sie reagiert zudem empfindlich auf Änderungen des Zinsniveaus und auf konjunkturelle Steuermehr- oder -mindereinnahmen. Vor allem aber sagt sie rein gar nichts darüber aus, ob ein Land dauerhaft zahlungsfähig ist. Eine weitere privatwirtschaftliche Analogie macht das klar: Angenommen, ein anfangs schuldenfreier Investor beziehe Kapitalerträge in Höhe von 100.000 Euro p. a. Er finanziere ein weiteres Projekt, das jährlich 80.000 Euro abwirft,

18 BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 191.

19 BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 194.

20 Die Kreditfinanzierungsquote wurde, das sei freimütig zugegeben, nicht seitens der Rechtswissenschaft in die Haushaltsnotlagendebatte eingeführt, sondern durch ein finanzwissenschaftliches (Partei-) Gutachten.

21 Solche Analogien sind legitim, weil der Staat auf dem Kapitalmarkt nicht hoheitlich agiert, sondern denselben Spielregeln unterworfen ist wie die übrigen Marktteilnehmer.

durch ein Darlehen, das ihn jährlich 60.000 Euro kostet. Obwohl sich die wirtschaftliche Lage des Investors hierdurch verbessert hat, immerhin nimmt sein Einkommen um 20.000 Euro zu, steigt zugleich der Anteil seines Einkommens, den er für Zinszahlungen aufwendet, von Null auf 33,3 Prozent. Im Wirtschaftsleben hielte dies niemand für bedenklich und käme niemand auf die Idee, Investoren, deren „Zins-Steuer-Quoten“ erheblich über dem Durchschnitt liegen, die also neudeutsch *leveraged* sind, eine „extreme Notlage“ zu bescheinigen. Auch für die Beurteilung öffentlicher Haushaltskrisen sind Zins-Steuer-Quoten schlechterdings ungeeignet.

c) Nachhaltigkeitslücke

Weil die mangelnde Eignung traditioneller Indikatoren – wie der Kreditfinanzierungsquote oder der Zins-Steuer-Quote – für die Beurteilung öffentlicher Haushalte seit langem bekannt ist, wird in den Wirtschaftswissenschaften seit Beginn der 1990er Jahre ein alternatives Konzept verwendet, nämlich das der Nachhaltigkeitslücke. Die *Nachhaltigkeitslücke* gibt an, wie stark die Staatsquote (Staatsausgaben/BIP) dauerhaft gesenkt – oder die Steuerquote (Steuereinnahmen/BIP) dauerhaft erhöht – werden muss, um eine ansonsten drohende Zahlungsunfähigkeit abzuwenden. Die Nachhaltigkeitslücke wird in Prozent des Bruttoinlandsprodukts angegeben und rechnerisch aus dem gegebenen Schuldenstand, den Angaben der mittelfristigen Finanzplanung sowie darüber hinausgehenden Prognosen und Fortschreibungen abgeleitet.²² Ein Beispiel: Die mittelfristige Finanzplanung weise Staatsquoten in Höhe von x , y , z usw. Prozent aus, und es sei eine Nachhaltigkeitslücke von 2 Prozent errechnet worden. Unter dieser Voraussetzung müssen die Staatsquoten auf $x-2$, $y-2$, $z-2$ usw. Prozent gesenkt werden und ebenso alle späteren Werte, um eine unbeschränkte Zunahme der Schuldenstandsquote und damit letztlich Zahlungsunfähigkeit abzuwenden.

Der Vorteil der Nachhaltigkeitsanalyse besteht darin, dass sie auf lange Zeiträume und künftige Entwicklungen abstellt statt auf die vergangene und gegenwärtige finanzwirtschaftliche Lage. Allerdings wurde die Nachhaltigkeitsanalyse nicht zur Diagnose extremer Haushaltsnotlagen entwickelt, und dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 völlig richtig gesehen,²³ sondern zur Aufdeckung eines etwaigen Konsolidierungsbedarfs. Wenn, um im obigen Beispiel zu bleiben, die Nachhaltigkeitslücke 2 Prozent beträgt und wenn die Staatsquote um eben diese 2 Prozent gesenkt wird, um die Lücke zu schließen, dann kann keine Zahlungsunfähigkeit entstehen, weil die Nachhaltigkeitsanalyse dies definitorisch ausschließt.

Eine Verbindung zwischen Haushaltsnotlagen einerseits und Nachhaltigkeitslücken andererseits lässt sich nur durch das spezielle Werturteil herstellen, eine Ausgabenminderung

22 Vgl. etwa für den Bund, *Werdning / Kaltschütz*, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, 2005; für Niedersachsen, *Homburg*, Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen, 2005.

23 BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 207.

oder Einnahmensteigerung um einen bestimmten prozentualen Wert sei nicht zumutbar.²⁴ Dabei wird allerdings eine objektive Rechentechnik, die Prognosen und Einschätzungen anstatt Werturteile erfordert, mit subjektiven Ansichten darüber vermischt, was zumutbar sei.

d) Schlussfolgerung

Das Bundesverfassungsgericht verwendet zur Diagnose extremer Haushaltsnotlagen gewisse Kombinationen relativer und absoluter mehrjähriger Durchschnittswerte der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote. Diese kunstvollen Gebilde indizieren eine Existenzbedrohung oder den Verlust der Handlungsfähigkeit eines Landes aber ebenso wenig wie ihre Einzelbestandteile, weil jede Bonitätsprüfung zukunftsorientiert erfolgt, statt gegenwarts- oder vergangenheitsbezogen.

Die für die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit Berlins relevanten Gläubiger orientieren sich nicht an der selbstgestrickten Bonitätstheorie des Bundesverfassungsgerichts, sondern an den üblichen Spielregeln des Kapitalmarktes. Solange die Gläubiger – unter den geltenden Regeln zu Recht – davon ausgehen, dass im Ernstfall der Bund und die anderen Länder beispringen, werden sie Berlin mit jeder gewünschten Kreditmenge versorgen, was den Verlust der Zahlungsfähigkeit oder Handlungsfähigkeit Berlins definitiv ausschließt. Aus diesem Grund ist die Zahlungsunfähigkeit der einzig sinnvolle Indikator einer extremen Haushaltsnotlage im vom Bundesverfassungsgericht definierten absoluten Sinn und sind die anderen Indikatoren abzulehnen, weil keine Beziehung zwischen ihnen und dem Verlust der Handlungsfähigkeit oder gar Existenz eines Landes besteht.

6. Sind Beistandszahlungen überhaupt zu rechtfertigen?

Aufgrund des verbreiteten Unbehagens gegenüber zwischenstaatlichen Beistandszahlungen im Bundesstaat (Deutschland) oder im Staatenbund (EU) sei nun gefragt, ob sich solche Zahlungen überhaupt rechtfertigen lassen oder ob man sie, wenn möglich, vollkommen ausschließen sollte. Aus versicherungstheoretischer Sicht sind Beistandszahlungen sinnvoll, soweit sie das Risiko der Beteiligten mindern. Allerdings beschwört dieser implizite Versicherungsvertrag die Gefahr moralischen Risikos (*moral hazard*) herauf. Der Ausdruck moralisches Risiko bezeichnet Verhaltensänderungen, die sich infolge der Versicherung einstellen, weil die Versicherten aufgrund des Schutzes geringere Vorsicht walten lassen. Am geringsten ist das moralische Risiko bei der Feuerversicherung, die deshalb historisch die älteste Versicherungssparte darstellt. Bei hoher Gefahr moralischen Risikos enthalten Versicherungsverträge oft Vorkehrungen wie Selbstbehalte, Wohlverhaltensklauseln oder

²⁴ Diese Technik verwenden *Huber / Runkel*, Nachhaltigkeit, Haushaltsnotlagen und die Finanzpolitik Berlins. Eine finanzwissenschaftliche Analyse, in: Konrad / Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat, 2006, S. 117-131.

Schadenfreiheitsrabatte. Die deutsche Finanzverfassung in ihrer heutigen Form enthält keine derartigen Vorkehrungen und birgt daher die Gefahr massiver Fehlanreize.²⁵

7. Sollte das Verschulden für die Beistandspflicht eine Rolle spielen?

Aus den vorherigen Überlegungen folgt unmittelbar, dass verschuldensunabhängige Beistandszahlungen viel größeren Bedenken begegnen als solche Hilfen, die nur bei nachweislich mangelndem Verschulden gezahlt werden, denn erstere begünstigen im Gegensatz zu letzteren das moralische Risiko: Wenn ein Land und seine Bürger auf verschuldensunabhängige Sanierungshilfen hoffen können, unterliegt ihr Handeln nicht länger einer harten Budgetbeschränkung, die heutige Ausgabenfreude mit künftigen Entbehnungen verknüpft, sondern einer weichen Budgetbeschränkung, die hohe Ausgaben heute *und* morgen erlaubt.

Verfassungsrechtlich ist die Frage stark umstritten, ob das bündische Prinzip des Einstehens füreinander auch bei schuldhaftem Verhalten eines Landes gilt. Wieland²⁶ postuliert eine verschuldensunabhängige Beistandspflicht, die von Koriath²⁷ und Häde²⁸ verneint wird. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in dieser zentralen Frage nicht ausdrücklich festgelegt, aber bereits im ersten Leitsatz des Urteils vom 19. Oktober 2006 einen deutlichen Warnhinweis gegeben, indem es den Inhalt des Art. 109 Abs. 1 GG (Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern) um das Merkmal der *Eigenverantwortlichkeit* ergänzte. Der Wink mit dem Zaunpfahl der Eigenverantwortlichkeit kann kaum anders verstanden werden als dahingehend, dass Länder, die eine anhaltend falsche Finanzpolitik betreiben, für die Folgen selbst eintreten müssen.

8. Ist die Berliner Haushaltskrise hausgemacht?

Der Frage, ob Berlin seine Haushaltskrise selbst verschuldet habe oder ob diese Krise eine Folge äußerer Faktoren sei, kommt entscheidende Bedeutung zu, falls Sanierungshilfen künftig nur unter der Voraussetzung mangelnden Verschuldens gewährt werden, wohingegen ein Land die Folgen hausgemachter Haushaltskrisen eigenverantwortlich tragen muss. Ist die Berliner Haushaltskrise also selbstverschuldet? Als Einwohner Niedersachsens, das seinen Professoren – anders als Berlin – das Weihnachtsgeld komplett gestrichen hat und dessen Studenten – anders als ihre Berliner Kommilitonen – Studienbeiträge zahlen, überdies als Bewohner privat statt steuerfinanzierter Wohnungen, hegen wir daran schon bei oberflächlicher Betrachtung nur wenig Zweifel.

25 Dies betont auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, Zur finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates, BMWA-Dokumentation 551 (2005).

26 *Wieland*, Verfassungsrechtliche Lösungsansätze für Finanzkrisen im Bundesstaat, in: (Fn. 24), S. 161 (167).

27 *Koriath*, Haushaltsnotlagen von Bundesländern – rechtliche Kriterien und Folgen sowie Möglichkeiten der Vermeidung, in: (Fn. 24), S. 173 (185).

28 *Häde*, Europarechtliche Einwirkungen auf die nationale Finanzverfassung, in: (Fn. 24), S. 197 (199).

Auch entstand die Berliner Finanzkrise in ihrer ganzen Wucht erst nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992. Indem dieses Urteil eine sehr weitgehende Beistandspflicht stipulierte – konditioniert bloß auf die Überschreitung zweier unmaßgeblicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen –, setzte es für die Landespolitik deutliche Signale. Im Jahre 1996 meinte der SPIEGEL, die Berliner Politiker hätten sich Bremen und Saarland zum „Vorbild“ erkoren, und er zitierte den CDU-Fraktionschef Klaus-Rüdiger Landowski mit den Worten, künftige Sanierungshilfen an Berlin seien „nicht der Untergang für die Stadt“.²⁹ Zu diesem Zeitpunkt war die Berliner Haushaltslage im Vergleich zur heutigen wohlgemerkt noch sehr komfortabel.

9. Kann sich Berlin aus seiner Lage allein befreien?

Hierzu hat Rosenschon eine umfassende Untersuchung vorgelegt, deren Einzelheiten im späteren Verfahren zwar bestritten wurden, aber insgesamt Bestand haben.³⁰ Rosenschons Analyse basiert auf der für die Klägerin denkbar günstigen Methode, Berlins Ausgaben mit denen des finanzstärksten Landes Hamburg in Beziehung zu setzen, also einen Vergleich zwischen Berlin und einer der vier reichsten Regionen Europas anzustellen. Insgesamt urteilt Rosenschon, dass die Berliner Ausgaben noch *über* denen Hamburgs liegen und eine Haushaltskonsolidierung „ohne große Einschnitte bei den klassisch öffentlichen Aufgaben“ erreicht werden kann.

Gelegentlich wird dies mit Hinweis auf die Hauptstadtfunction Berlins bestritten, die wirtschaftlich aber ein klarer Trumpf ist. Jede andere Großstadt würde das Angebot, künftig Hauptstadt zu sein und damit tausende hochqualifizierte Arbeitsplätze der Bundesregierung, des diplomatischen Korps und der Verbände zu attrahieren, ohne jegliche Kompensation sofort akzeptieren. Zudem erhält Berlin im Jahre 2006 allein aus dem Hauptstadtkulturvertrag 340 Mio. Euro; hinzukommen Ausgleichszahlungen nach Art. 106 Abs. 8 GG für Maßnahmen der inneren Sicherheit. Das Petitum, Berlin sei auch durch schulpflichtige Kinder der zugezogenen Regierungsmitglieder etc. belastet, erscheint im Rahmen der geltenden Systematik des Finanzausgleichs abwegig, wenn man die zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen veranschlagt, die jedem Zuzug folgen.

Hinsichtlich der Möglichkeit, den Berliner Haushalt alsbald zu konsolidieren und keine weiteren Schulden aufzunehmen, kommt der Einschätzung der dazu berufensten Person, nämlich des Berliner Finanzsenators Sarrazin, besondere Bedeutung zu. Auch Sarrazin sieht Defizite nicht als Notwendigkeit, sondern als selbstgewählte Folge entsprechender Anreize, und er prophezeit, dass es schon bald keine Defizite mehr gäbe, wenn nur ein

²⁹ *DER SPIEGEL* 43 (1996), S. 33 (34). Zur gleichen Zeit fürchtete die das Finanzressort bekleidende SPD, den populistischen Schuldenwettlauf zu verlieren. Ein Sprecher entwarf die Grabinschrift: „Hier ruht die SPD. Sie sanierte den Haushalt“ (ebd.).

³⁰ *Rosenschon*, Zur Finanzlage Berlins – ein Vergleich mit Hamburg, Kieler Arbeitspapiere 1146 (2003).

Viertel der Diäten und Ministergehälter in umgekehrt proportionaler Beziehung zum Defizit gezahlt würde.³¹ Dem ist nichts hinzuzufügen.

Schließlich lehren auch internationale Erfahrungen, dass Staaten von sehr hohen Schuldenstandsquoten aus eigener Kraft herunter kommen können; so reduzierte Belgien³² seine Schuldenstandsquote von 136 im Jahr 1994 auf nur 93 im Jahr 2005.

10. Wird sich Berlin aus seiner Lage befreien?

In der Terminologie der oben zitierten Schufa-Studie ist Berlin nicht *absolut* überschuldet, nicht zahlungsunfähig. Es ist auch nicht *relativ* überschuldet in dem Sinne, dass der Haushalt nur unter Inkaufnahme einer schlechterdings inakzeptablen Versorgung mit öffentlichen Gütern konsolidiert werden könnte. Berlin ist aber *subjektiv* überschuldet: Politik und Bevölkerung meinen, sich aus der Haushaltskrise nicht selbst befreien zu können. An dieser Meinung hat auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 nichts geändert, denn schon kurz nach dem Urteilspruch verlautbarte der Berliner Regierende Bürgermeister, er werde den finanzpolitischen Kurs nicht ändern, keine städtischen Wohnungen verkaufen und keine Studienbeiträge erheben, statt dessen beitragsfreie Kitajahre einführen.³³

Die hier vertretene These, Defizite seien anreizbedingt und nicht naturgegeben, beinhaltet eine pessimistische Voraussage, weil das Urteil die Anreize nur geringfügig verändert hat. Künftig ist es einem Land zwar nicht mehr möglich, bloß auf die Überschreitung zweier irrelevanter finanzwirtschaftlicher Kennzahlen zu achten und sich sodann zusätzliche Bundesmittel in Karlsruhe abzuholen. Indes hat das Bundesverfassungsgericht den Rechtsatz „Wenn eine extreme Haushaltsnotlage vorliegt, dann sind Bund und Länder im Verhältnis zueinander zu Beistandszahlungen verpflichtet“ nicht revoziert, sondern lediglich dessen tatbestandliche Voraussetzung bestritten. Im schlimmsten Fall setzt Berlin seinen Kurs so lange fort, bis sich seine relativen und absoluten Kennzahlen genügend verschlechtern haben, veräußert am Schluss seine Vermögenswerte und klagt dann erneut.

III. Lösungsvorschläge

In seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 spricht das Bundesverfassungsgericht von einer „gegenwärtig defizitären Rechtslage“³⁴ und fordert den Bundesgesetzgeber zugleich unmissverständlich zum Erlass inhaltlicher wie verfahrensrechtlicher Bestimmungen zum Umgang mit öffentlichen Haushaltsnotlagen auf. Dem ist entschieden zuzustimmen, weil die oben nachgewiesenen Anreizprobleme weiterhin bestehen. Zwar kann man die Herausstellung der Eigenverantwortlichkeit der Länder für ihre Schulden als Absage an Sanie-

31 Bericht der Podiumsdiskussion „Anreizprobleme der Haushaltspolitik im föderalen Staat“, in: (Fn. 24), S. 213 (215).

32 Daten: *Eurostat*, <http://epp.eurostat.cec.eu.int> (Stand: 21. Dezember 2006).

33 *DER SPIEGEL* 43 (2006), S. 22 (26 f.).

34 BVerfG (Fn. 1), Abs.-Nr. 204.

rungshilfen im Fall selbstverschuldeter Haushaltsnotlagen verstehen, doch erscheint es sehr fraglich, ob eine Verweigerung solcher Hilfen bei konkret eintretender Zahlungsunfähigkeit durchzuhalten wäre.

Die anstehende zweite Stufe der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bietet, auch darauf hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hingewiesen, Gelegenheit zur Verbesserung der derzeitigen unbefriedigenden Situation. Im Folgenden werden zwei Maßnahmen erörtert, die alternativ oder auch kombiniert eingesetzt werden können. Die ihnen gemeinsam unterliegende Idee besteht darin, dem „aktivierenden Sozialstaat“ einen „aktivierenden Rechtsstaat“ zur Seite zu stellen, der die Einzelstaaten wirksam ermuntert, nicht immer weiter in die Schuldenfalle zu driften.

1. Disziplinierung durch staatliche Regeln

Als erste Maßnahme kommt in Betracht, den Bund und die Länder durch verfassungsgesetzlich, bundesgesetzlich oder im Wege des Staatsvertrags normierte Regeln auf eine nachhaltige Haushaltspolitik zu verpflichten. Die Regeln müssen eine Definition finanzwirtschaftlichen Wohlverhaltens bzw. Fehlverhaltens umfassen und Sanktionen im Fall des Fehlverhaltens vorsehen. Darüber hinaus ist die Etablierung eines Frühwarnsystems ratsam, damit Sanktionen möglichst vermieden werden und die Glaubwürdigkeit des Regelwerks gestärkt wird.

Unter den vielen Möglichkeiten zur inhaltlichen Ausgestaltung ist eine entschieden vorzugswürdig, nämlich die Implementierung eines *Nationalen Stabilitätspakts*, der den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt weitgehend nachahmt. Hierfür spricht, dass Deutschland die vom Europäischen Pakt vorgegebene Defizitquote von 3 Prozent einzuhalten hat, wenn es Sanktionen und eine Beschädigung der Integrität des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts vermeiden will.

Aufgrund dieser externen Vorgabe wäre es nicht sinnvoll, intern nach einem anderen Muster zu verfahren und damit mögliche Kollisionen der Regelwerke zu riskieren, etwa derart, dass die Verschuldung den internen Stabilitätsregeln genügt, die externen aber zugleich verletzt. Zudem haben die Indikatoren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ihre Eignung inzwischen unter Beweis gestellt und genießen in der Öffentlichkeit starke Beachtung. Die nachweislich unwirksame Verschuldungsgrenze nach Art. 115 GG und die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen können aufgehoben werden, denn die darin enthaltene „*Keynes-Klausel*“ – der zufolge Schulden bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beliebig wachsen dürfen – hat die Grenze in der Vergangenheit weitgehend leerlaufen lassen und keine effektive Begrenzung der Nettoneuverschuldung bewirkt.

Konkret könnte ein Nationaler Stabilitätspakt vorsehen, dass die Defizitquote (Nettoneuverschuldung/BIP) des Bundes und jedes Landes unter 1,5 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts verbleibt. Weil das deutsche Hoheitsgebiet fiskalisch doppelt belegt ist – durch Bund und Länder – würde die europäische Vorgabe bei Einhaltung dieser Regel automatisch miterfüllt.

Eine Überschreitung der dem Bund und jedem Land zugebilligten Defizitquote müsste mit Sanktionen verbunden sein, weil das Regelwerk sonst von vornherein unglaubwürdig wäre. Entscheidend ist hierbei, wie die Sanktionen verhängt werden. Regelgebundene Sanktionen hätten fraglos die günstigsten Anreizwirkungen. Hierbei würden Bußgeldzahlungen gesetzlich entstehen – ähnlich wie die Säumniszuschläge im Steuerrecht –, sobald der Bund oder ein Land die ihm zugebilligte Grenze überschreitet. Aufgrund der Unsicherheiten der Steuerschätzung haben regelgebundene Sanktionen den weiteren Vorteil, dass die politisch Verantwortlichen bei der Haushaltsaufstellung auf einen gewissen Sicherheitsabstand achten werden und die durchschnittliche Nettoneuverschuldung daher meist erheblich unterhalb der zulässigen Grenze liegen wird.

Entscheidet sich der Gesetzgeber stattdessen für diskretionäre Sanktionen, kann die Zuständigkeit für deren Verhängung entweder bei einem unabhängigen Gremium oder bei einem politischen Gremium wie dem Finanzplanungsrat liegen. Im letzteren Fall – das hat sich auf der europäischen Ebene klar gezeigt – entscheiden potentielle Sünder über die Verhängung von Sanktionen gegenüber aktuellen Sündern. Ein solches Arrangement ist unglaubwürdig und unratsam. Um die Verschuldung wirksam zu begrenzen und das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, wäre ein unabhängiges Gremium, also ein *Stabilitätsrat* nach österreichischem Vorbild, bei weitem vorzugswürdig.

Geeignete Sanktionen sind insbesondere Bußgeldzahlungen derjenigen Gebietskörperschaften, die eine Verschuldungsgrenze missachtet haben, an die übrigen.³⁵ Weil dieser Mechanismus als Nullsummenspiel konstruiert ist, fallen effektiv keine Bußgelder an, wenn in einem bestimmten Jahr – aufgrund einer Katastrophe – ausnahmsweise alle Beteiligten die Verschuldungsgrenze überschreiten sollten.

Die Bußgeldzahlungen könnten bei regelgebundener Ausgestaltung des Stabilitätspakts an das Ausmaß der Überschreitung der zulässigen Defizitquote gekoppelt werden und z.B. zehn Prozent des übersteigenden Betrags betragen. Ihr Zweck besteht darin, die Einstellung der Bevölkerung und damit die Anreize der Amtsinhaber zu verändern; ein Ruf „Wegen unserer Verschuldung müssen wir jetzt auch noch an Bayern zahlen!“ würde kaum ungehört verhallen. Betont sei, dass Bußgeldzahlungen in der hier vorgeschlagenen Höhe kein Land in den Ruin treiben, – und insofern unglaubwürdig wären, weil eine Haushaltsnotlage nicht durch Einmaleffekte, sondern nur aufgrund dauerhaften Fehlverhaltens entsteht. Die für die Beurteilung der Nachhaltigkeit entscheidende Schuldenstandsquote steigt nur unwesentlich, wenn ein Land aufgrund einer Überschreitung der zulässigen Defizitquote einen bestimmten Prozentsatz des übersteigenden Betrags an die anderen Länder und den Bund abführt.

Steuerzuschläge sind als alternative Sanktion abzulehnen, weil sie nur die Steuerzahler treffen und nicht die Transferempfänger, die in Berlin bereits die Bevölkerungsmehrheit stellen; hieraus könnten sich im Einzelfall sogar adverse Anreize ergeben. Kombinierte Steuer-

35 Der häufig verwendete Ausdruck „Strafzahlung“ erscheint unangemessen, weil in der Verschuldung kaum eine strafbare Handlung liegt. Wir sehen Schuldenmachen eher in moralischer Nähe zum Falschparken.

zuschläge und Transfersenkungen hätten zwar günstigere Anreizwirkungen, dürften aber vor allem bei der Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld II verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Ebenso wenig würde ein in den Verfassungen verankertes Erfordernis einer *Zwei-Drittel-Mehrheit* zur Bestätigung der Schuldenaufnahme praktisch funktionieren. Hierdurch hätte die jeweilige Opposition die Rolle eines Mitgesetzgebers.

Zusammengefasst können Bund und Länder durch gesetzliche oder vertragliche Regeln durchaus zu einer höheren Haushaltsdisziplin veranlasst werden. Falls dieser Weg beschritten wird, sollte bei seiner Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass die Regeln für die Öffentlichkeit und die politischen Akteure glaubwürdig sind und wirksame Anreize setzen.

2. Disziplinierung durch Märkte

Eine erwägenswerte Alternative zu staatlichen Regeln, die bei ihrer Umsetzung mutmaßlich stark von politischen Kompromissen geprägt wären, besteht darin, die öffentlichen Haushalte über den Kapitalmarkt zu disziplinieren. Auf sich gestellte private oder öffentliche Schuldner erhalten auf dem Kapitalmarkt günstige Kredite, so lange ihre Verschuldung gering ist. Bei allmählich zunehmender Verschuldung haben die Schuldner zunächst Zinszuschläge zu zahlen, bis sie schließlich überhaupt keine neuen Kredite mehr erhalten (Kreditrationierung). Der sogenannten *Marktdisziplinhypothese* zufolge sind Zinszuschläge und Kreditrationierung nicht Ausdruck eines Marktversagens, sondern Instrumente zur Disziplinierung von Schuldnern, die sonst unverantwortlich handeln würden.³⁶

Ordnungspolitisch erscheint die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch Märkte ungemein attraktiv. Ohne jedes Eingreifen der politischen Akteure würden sich Bund und Länder zwangsläufig bemühen, ein gutes Rating³⁷ und damit günstige Kredite zu erhalten. Jene Gebietskörperschaften, denen der *investment grade*³⁸ abgesprochen wird, würden durch Zinszuschläge bestraft oder in letzter Konsequenz kreditrationiert.

Kreditrationierung löst gewöhnlich Zahlungsunfähigkeit im Sinne des § 17 InsO und damit die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens aus. Allerdings schließt § 12 Abs. 1 InsO die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Bundes oder eines Landes ausdrücklich aus. Dieser Ausschluss – sowie das bündische Prinzip des Einstehens füreinander – stehen derzeit einer Disziplinierung öffentlicher Haushalte durch Märkte entgegen. Blankart, Fasten und Klaiber haben daher vorgeschlagen, § 12 Abs. 1 InsO zu streichen.³⁹ Diese Maßnahme allein würde nicht ausreichen, weil die InsO mit der Liquidati-

³⁶ Bayoumi / Goldstein / Woglom, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, *Journal of Money, Credit and Banking* 27 (1995), S. 1046 ff.

³⁷ Unter *Rating* wird eine Meinung über die zukünftige Fähigkeit und den Willen eines Schuldners verstanden, seine Verbindlichkeiten zum festgelegten Zeitpunkt vollständig zurückzuzahlen.

³⁸ Der Begriff *investment grade* bedeutet sinngemäß Mündelsicherheit bzw. Deckungsstockfähigkeit. Auf der Skala der führenden Ratingagentur Standard & Poor's entspricht dies einer Klassifikation von „BBB“ oder besser.

³⁹ Blankart / Fasten / Klaiber, Föderalismus ohne Insolvenz?, *Wirtschaftsdienst* 9 (2006), S. 567 (571).

on und der Sanierung zwei Verfahren kennt, deren erstgenanntes bei Zahlungsunfähigkeit einer Gebietskörperschaft von vornherein ausscheidet.

Es ist nämlich weder empfehlenswert noch vorstellbar, im Fall der Insolvenz einer Gebietskörperschaft deren gesamtes Vermögen meistbietend zu versteigern und die Körperschaft zu zerschlagen. Internationalen Vorbildern folgend, kommt verfahrensmäßig nur eine Sanierung in Betracht, in deren Rahmen die Zahlungsfähigkeit durch die vom Insolvenzverwalter zu treffenden Maßnahmen wiederhergestellt wird und die Gläubiger auf ihre Forderungen ganz oder zum Teil verzichten. Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch Märkte setzt logisch voraus, dass die Kreditgeber im Fall des Falles nicht – wie derzeit – vom Steuerzahler freigehalten werden, sondern mit Forderungsverlusten rechnen müssen. Nur unter dieser Voraussetzung haben die Kreditgeber einen Anreiz, die jeweilige Verschuldungssituation genau zu beobachten und gegebenenfalls Zinszuschläge zu verlangen oder die weitere Kreditvergabe ganz einzustellen.

Folglich wäre nicht bloß § 12 Abs. 1 InsO zu streichen, sondern die InsO auch um einen neuen Abschnitt „Insolvenz von Gebietskörperschaften“ zu ergänzen, der tatbestandlich die Zahlungsunfähigkeit voraussetzt und als Rechtsfolge die Sanierung nach einem Insolvenzplan anordnet.⁴⁰ Dem Insolvenzverwalter wäre in diesem Abschnitt aufzugeben, überflüssige Ausgaben der Gebietskörperschaft zu kürzen, Vermögen, das nicht für die Wahrnehmung genuiner Staatsaufgaben benötigt wird – etwa Wohnungen – zu veräußern und die Gläubiger quotal zu befriedigen. Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Sanierung wären extreme Haushaltsnotlagen im Sinne einer Existenzbedrohung fortan ausgeschlossen, die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern bliebe stets gesichert.

Ohne eine solche Ergänzung der InsO lässt sich eine wirksame *negative Beistandspflicht* weder gesetzlich noch verfassungsgesetzlich positivieren. Der gelegentlich zu hörende Ruf nach einer ausdrücklichen negativen Beistandsklausel – analog Art. 104 EG – übersieht, dass das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 1 GG mit den Merkmalen der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der öffentlichen Haushaltsführung, die vom Bundesverfassungsgericht unlängst um das Merkmal der Eigenverantwortlichkeit ergänzt wurden, schon jetzt formal eine *no bail out clause* enthält. Sie ist aber nicht glaubwürdig, weil es an Verfahrensvorschriften für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen fehlt. Hieran hat offensichtlich auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 nichts geändert, denn die Kreditinstitute und Analysten zuckten nach der Urteilsverkündung bloß mit den Achseln und ließen die Renditen der Anleihen Berlins nahezu unverändert; sie gingen folglich von einem Fortbestand der Beistandspflicht aus. Auch das formale Rating Berlins blieb konstant, wenngleich einzelne Marktteilnehmer äußerten, man werde dessen finanzwirtschaftliche Entwicklung künftig aufmerksamer verfolgen.

Zusammengefasst könnte man die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch einfachgesetzliche Änderung den Kapitalmärkten anvertrauen. Hierzu wären Regeln für den Umgang mit der Zahlungsunfähigkeit einer Gebietskörperschaft zu entwickeln und in die

⁴⁰ Analog Chapter 9 US Bankruptcy Code; siehe hierzu auch (Fn. 24), S. 11 (20).

InsO aufzunehmen. Kreditgeber – die derzeit darauf spekulieren, im Fall einer extremen Haushaltsnotlage ungeschoren davonzukommen und alle Lasten auf Steuerzahler und Transferempfänger abwälzen zu können – würden ihre Konditionen sodann differenzieren, und jede Regierung hätte einen Anreiz, ein gutes Rating und damit günstige Zinsen zu erlangen. Das „triple A“ würde zum Wahlkampfschlager. Allerdings, das sei zugestanden, hat diese Lösung einen fiskalischen Nachteil, weil die Finanzierungskosten einiger Länder nach Auflösung der wechselseitigen Beistandspflicht zunächst zunehmen könnten.

IV. Schluss

Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 befindet sich die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Verschuldung ihrer Gebietskörperschaften in einem *sozialen Dilemma*: Der faktische – nicht normative – Haftungsverbund hat in der Vergangenheit Anreize zu übermäßiger Verschuldung geschaffen, die auch weiterhin bestehen bleiben, weil insbesondere kleinere Länder und ihre Gläubiger davon ausgehen können, im Fall einer extremen Haushaltsnotlage vom Bund und von den übrigen Gliedstaaten freigehalten zu werden. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kann man es Amtsinhabern, die um ihre Wiederwahl kämpfen, nicht verdenken, wenn sie den leichten Weg der Verschuldung wählen, statt sich um Konsolidierung zu bemühen. Die übleschmeckenden Früchte dieses Wettlaufs in die Verschuldung werden leider zu einem Zeitpunkt reif sein, wenn die wirtschaftliche Lage Deutschlands aufgrund der demographischen Entwicklung ohnehin ungemütlich ist.

Jedes soziale Dilemma lässt sich durch gemeinsames Handeln überwinden, und zwar nicht nur theoretisch. Unterstellt man den politischen Akteuren nur ein Minimum an Verantwortungsbewusstsein und Gemeinsinn, sollte es möglich sein, die Spielregeln durch gesetzliche oder verfassungsgesetzliche Maßnahmen entlang der oben beschriebenen Linien zu ändern und wirksame Anreize zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung zu setzen. Die Erwartung, Mehrheiten hierfür seien nicht in Sicht, ist unseres Erachtens zu pessimistisch; schließlich wollen auch die in Berlin oder Bremen lebenden Kinder eine gute Zukunft haben, und es ist Pflicht der Politik, ihnen dies zu ermöglichen. Die Überwindung eines sozialen Dilemmas ermöglicht stets Gewinne für alle.