

## Haushaltskrisen im Bundesstaat

Kurzfassung.....	3
1. Die Ausgangslage .....	7
2. Grundsätzliche ökonomische Aspekte von Haushaltskrisen in Bundesstaaten .....	10
2.1. <i>Budgetautonomie und Haushaltskrisen</i> .....	10
2.2. <i>Ökonomische Gründe für Eingriffe der bundesstaatlichen Gemeinschaft bei Finanzkrisen</i> .....	11
2.2.1. <i>Versicherung gegen Finanzkrisen</i> .....	11
2.2.2. <i>Abwendung negativer externer Effekte von Haushaltskrisen</i> .....	12
2.3. <i>Maßnahmen der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Überwindung bestehender Finanzkrisen</i> .....	13
2.3.1. <i>Beschränkung von Hilfen auf „unverschuldete“ Haushaltskrisen?</i> .....	14
2.3.2. <i>„Unattraktive“ Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen</i> .....	15
2.3.3. <i>Beteiligung des Gliedstaates an den Kosten der Haushaltskrise</i> .....	16
2.3.4. <i>Beteiligung der Gläubiger an den Kosten einer Finanzkrise durch ein Insolvenzverfahren für Gliedstaaten</i> .....	17
2.3.5. <i>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Verfahrensregeln bei Finanzkrisen</i> .....	21
2.4. <i>Institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen</i> .....	22
2.4.1. <i>Steuerautonomie</i> .....	23
2.4.2. <i>Verschuldungsverbot („Balanced budget rules“)</i> .....	23
2.4.3. <i>Verschuldungsgrenzen</i> .....	24
2.4.4. <i>Zertifikatslösungen</i> .....	25
2.4.5. <i>Abgaben auf öffentliche Verschuldung</i> .....	25
2.4.6. <i>Restriktive Entscheidungsregeln</i> .....	26
2.4.7. <i>Die Frage der Sanktionen</i> .....	26
2.4.8. <i>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen</i> .....	27
3. Haushaltsnotlagenverfahren in Deutschland.....	28
3.1. <i>Das Prinzip der Bundestreue im deutschen Verfassungsrecht</i> .....	29
3.2. <i>Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen</i> .....	31
3.2.1. <i>Die Funktion von Indikatoren</i> .....	31
3.2.2. <i>Defizite und Schuldenstand</i> .....	32
3.2.3. <i>Zinslasten und Primärüberschüsse</i> .....	33
3.2.4. <i>Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung der Indikatoren</i> .....	35
3.3. <i>Ein Diagnoseverfahren als Frühwarnsystem</i> .....	36
3.4. <i>Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen</i> .....	39
3.5. <i>Maßstäbe für die Sanierung</i> .....	43
3.6. <i>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Diagnose, Feststellung und Behebung von Haushaltskrisen</i> .....	45
4. Weitergehende Vorschläge .....	47



## Kurzfassung

Bund und Länder haben in den letzten Jahrzehnten hohe Schulden aufgenommen und infolgedessen Zinslasten zu tragen, die ihren Haushaltsspielraum beträchtlich einengen. Bremen und das Saarland gelten seit langem als Länder mit einer extremen Haushaltsnotlage. Trotz hoher Sanierungshilfen ist die Rückführung der Verschuldung dort nur teilweise gelungen. Das Land Berlin befindet sich in einer Haushaltskrise und versucht derzeit, Ansprüche an die bundesstaatliche Gemeinschaft zur Sanierung seines Haushaltes beim Bundesverfassungsgericht durchzusetzen. Die neuen Bundesländer – mit Ausnahme Sachsens – haben inzwischen eine Verschuldung erreicht, die nicht mehr weit von dem Niveau hoch verschuldeter alter Bundesländer entfernt ist. Diese besorgniserregende Entwicklung ist weder durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt noch durch den halbherzigen nationalen Stabilitätspakt verhindert worden. Der Beirat hat daher in diesem Gutachten die ökonomischen Aspekte von Haushaltskrisen in Bundesstaaten untersucht und verschiedene Verfahren und Regeln zur Vermeidung und Behebung von Haushaltskrisen vorgeschlagen.

Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft im Falle von Haushaltskrisen können als Element einer Versicherung gegen Haushaltsnotlagen verstanden werden, die im Interesse des gesamten Bundesstaates liegt. Sie sollen darüber hinaus negative externe Effekte vermeiden, die sich ergeben können, wenn ein Gliedstaat nicht mehr in der Lage ist, Ausgaben zu finanzieren, die auch für die übrigen Bundesländer oder für den Zentralstaat von Interesse sind. Hilfestellungen der Gemeinschaft können allerdings auch Anreize zu unsolider Haushaltswirtschaft auslösen. Verfahrensregeln zur Vermeidung oder Behebung von Finanzkrisen müssen daher so gestaltet sein, dass sie Fehlanreize so weit wie möglich vermeiden und dass ihre Durchsetzung glaubwürdig erscheint.

Institutionelle Vorkehrungen, die zu einem Zeitpunkt greifen, an dem eine Haushaltskrise nicht mehr abwendbar oder bereits eingetreten ist, reichen nicht aus. Werden in solchen Fällen Sanierungshilfen angeboten, sind die Anreize zur Vermeidung einer unsoliden Haushaltspolitik zu gering. Soll der Krisenfall dagegen durch Androhung harter Sanktionsmaßnahmen vermieden werden, tritt der gleiche Effekt ein, weil ihre konsequente Durchsetzung nicht glaubwürdig ist. Es kommt daher entscheidend darauf an, finanzpolitische Fehlentwicklungen durch vorbeugende Maßnahmen zu verhindern.

Für die Gestaltung von Maßnahmen zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung einzelner Gebietskörperschaften stehen verschiedene Wege offen. Am wirksamsten erscheinen regelgebundene Vorkehrungen, die entweder eine Eigenbeteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften beinhalten (z.B. in Form von landesspezifischen Steuerzuschlägen) oder welche die Funktionsweise des Kapitalmarktes stärken, z.B. durch die Beteiligung der Gläubiger im Insolvenzfall. Erfahrungen aus der Schweiz und den USA zeigen, dass restriktiv wirkende Budgetprozesse bis hin zur Einführung von Volksabstimmungen über kostspielige öffentliche Ausgabenprojekte zur Haushaltsdisziplin beitragen. Auch sanktionsbewehrte

Verschuldungsgrenzen erscheinen sinnvoll. Ihre Glaubwürdigkeit ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn sie bereits in einer Situation greifen, in der die finanzielle Stabilität der betreffenden Gebietskörperschaft noch nicht gefährdet ist. Verschuldungsgrenzen, deren Überschreiten Sanktionen auslöst, sollten daher entsprechend restriktiv sein.

Der Beirat schlägt in diesem Gutachten ein Verfahren für die Diagnose, Feststellung und Sanierung von Haushaltsnotlagen vor. In Ergänzung der bisher üblichen Indikatoren (Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten) empfiehlt der Beirat insbesondere die Verwendung des Primärüberschusses (Zinsausgaben abzüglich Finanzierungsdefizit) als Indikator für ein solides Finanzgebaren. Langfristig kann nämlich kein Land seine Verschuldung begrenzen, wenn es ständig versucht, seine Zinsausgaben vollständig durch Defizite abzudecken oder gar durch noch höhere Defizite (Primärdefizite) einen Haushaltsspielraum zu gewinnen.

Mit Hilfe der Indikatoren lassen sich für jede Gebietskörperschaft Verschuldungsgrenzen festlegen, deren Überschreiten ein erstes Diagnoseverfahren im Sinne eines Frühwarnsystems auslöst. Es wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn die Länder endlich akzeptieren könnten, dass die im Finanzplanungsrat bereits vereinbarte Defizitgrenze von maximal 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Ländergesamtheit konkret auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird, entweder im Verhältnis ihres Bruttoinlandsprodukts oder nach ihrer Einwohnerzahl. Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen relativen Verschuldungsgrenzen für einzelne Länder, die sich auf das Verschuldungsniveau der Ländergesamtheit beziehen (in der Regel das Eineinhalb- bis Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts), sind ein unvollkommener Behelf, weil sie nicht ausschließen, dass die Ländergemeinschaft als Ganzes selbst hoch verschuldet ist. Daher sollten diese Grenzen auf jeden Fall in dem Maße reduziert werden, wie die Ländergesamtheit die Grenze von 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet. Die Einleitung eines Diagnoseverfahrens verpflichtet das jeweils betroffene Land zur Darlegung der vergangenen und zukünftigen Haushaltspolitik und zur Aufstellung eines Stabilitätsprogramms.

Bei einer stärkeren Überschreitung der Verschuldungsgrenzen (in der Regel das Zwei- bis Dreifache des Länderdurchschnitts) sollte ein Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage eröffnet werden. Es sollte eine eingehende, durch unabhängige Experten gestützte Analyse des Haushaltsgebarens, der Haushaltsstruktur und der Ursachen für die Haushaltsnotlage sowie der Eigenanstrengungen des betreffenden Landes zu ihrer Vermeidung und Behebung enthalten. Das Verfahren sollte schließlich auch zur Beschlussfassung über ein verbindliches Sanierungsprogramm mit entsprechenden Auflagen führen.

Beide Verfahren, das Diagnoseverfahren und das Haushaltsnotlagenverfahren, müssen von einem Gremium geleitet werden, das mit hinreichenden Kompetenzen versehen wird, um die Haushaltsdisziplin bzw. die Haushaltssanierung zu überwachen und durchzusetzen. Der Finanzplanungsrat ist nicht mit hinreichenden Befugnissen ausgestattet und von seiner Konzeption her letztlich auch nicht geeignet, diese Aufgabe durchzuführen. Der Beirat schlägt vor, dass ein „Stabilitätsrat“ geschaffen wird, der sich aus Finanzministern der Länder sowie

aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammensetzt und dem auf gesetzlichem Wege die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin und zur Durchführung des Haushaltsnotlagenverfahrens eingeräumt werden.

Die Sanierung einer Haushaltsnotlage erfordert gezieltere Maßnahmen als sie bisher angewandt wurden. Vor allem die für das Notlagenland vorgegebenen Ausgabenlinien sollten deutlich restriktiver sein als für die Ländergesamtheit. Die Vergabe frei verfügbarer Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen sollte eingeschränkt werden. Die Fortsetzung von Sanierungshilfen sollte versagt und bereits geleistete Sanierungshilfen sollten zurückgefordert werden, wenn das Notlagenland die vereinbarten Sanierungsmaßnahmen nicht einhält. Nicht nur die quantitative Konsolidierung, sondern auch die qualitative Verbesserung der Haushaltsstruktur sollte angestrebt werden. Um eine sorgfältige Abwägung zwischen Schuldentilgung und Förderung wirtschaftskraftstärkender Maßnahmen zu erreichen, sollte sich der Bund mit gezielten Maßnahmen im Rahmen der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG beteiligen. Da Streitigkeiten über die Verteilung potentieller Sanierungslasten die Entscheidungen über sinnvolle Sanierungsmaßnahmen stark behindern können, sollte die Lastenverteilung, z.B. im Verhältnis der Ausgaben von Bund und Ländern, für den Fall extremer Haushaltsnotlagen von vornherein festgelegt werden.

Der Beirat ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine Weiterentwicklung regelgebundener Maßnahmen zur Durchsetzung der Haushaltsdisziplin notwendig ist. Hilfen sollten grundsätzlich nur gewährt werden, wenn ein Land nachweisen kann, dass es alle Möglichkeiten zur Vermeidung oder Behebung einer Haushaltskrise bereits ausgeschöpft hat. Dazu gehört eine über einen mittelfristigen Zeitraum deutlich unter dem Länderdurchschnitt liegende Ausgabenlinie sowie die Ausschöpfung der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten durch Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und zur Grundsteuer. Letzteres erfordert selbstverständlich eine vom Beirat schon mehrfach geforderte Erweiterung der Steuerautonomie der Länder.

Der Beirat hält es auch für geboten, ein Verfahren für Insolvenzen von Gebietskörperschaften zu entwickeln, in dem die Gläubiger des Landes an den Kosten der Haushaltskrise beteiligt werden. Ein solches Verfahren würde zwar Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht ausschließen, aber die Solidarhaftung in transparenter und gezielter Weise von vornherein begrenzen. Dadurch würde die Kapitalmarktdisziplinierung durch Risikozuschläge für hoch verschuldete Gebietskörperschaften wesentlich gestärkt. Bei der Einführung eines solchen Verfahrens könnte man auf die Erfahrungen mit dem Insolvenzrecht für öffentliche Schuldner in den USA sowie auf Verfahrensvorschläge für den Umgang mit Schuldenkrisen auf internationaler Ebene zurückgreifen.



## 1. Die Ausgangslage

Die seit Jahren anhaltende Stagnationsphase der wirtschaftlichen Entwicklung hat die labile Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland offenkundig gemacht. Die ursprünglich für das Jahr 2004 anvisierte Zielsetzung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes wird weit verfehlt. Schätzungen gehen davon aus, dass das Finanzierungsdefizit des Staates im Jahr 2004 bei 3,9 Prozent und im Jahr 2005 bei 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen wird. Der in den letzten Jahren wieder zunehmende Anstieg der Staatsverschuldung verursacht trotz des niedrigen Zinsniveaus hohe Zinslasten: In 2003 betrug der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben beim Bund 14,4 Prozent und bei den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) 7,1 Prozent.

Einzelne Bundesländer befinden sich schon seit langem in einer Finanzkrise und neue Krisenfälle treten hinzu. Über mehr als ein Jahrzehnt haben Bremen und das Saarland sogenannte Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, die ihnen helfen sollten, sich aus ihrer extremen Haushaltsnotlage zu befreien. Die Ergebnisse dieses Sanierungsaufwandes sind alles andere als ermutigend. Das Saarland konnte zwar sein Schuldenniveau senken (vgl. Abb. 1). Die Anpassung an den Länderdurchschnitt ist aber zum Teil deswegen gelungen, weil die durchschnittliche Verschuldung der übrigen Länder zugenommen hat. So ist beispielsweise die Verschuldung des am zweithöchsten verschuldeten Landes Schleswig-Holstein in den letzten zehn Jahren um 1.100 Euro je Einwohner auf knapp 7.300 Euro je Einwohner gestiegen. Außerdem ist inzwischen das Land Sachsen-Anhalt zum höchst verschuldeten Flächenland geworden.

Noch gravierender ist das Schuldenphänomen in den Stadtstaaten (vgl. Abb. 2). Trotz der hohen Sanierungshilfen hat sich die Situation des Notlagenlandes Bremen nicht verbessert. Die Schulden sind dort sogar seit 1999 um mehr als 1.300 Euro je Einwohner angestiegen. Bremen ist daher mit 14.700 Euro je Einwohner das am höchsten verschuldete Bundesland. Dennoch stellt der Finanzplanungsrat regelmäßig einvernehmlich fest, dass die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland ihre Sanierungsaufgaben erfüllt haben.

Abb. 1: Hochverschuldete Flächenländer  
Schuldenstand in Euro je Einwohner

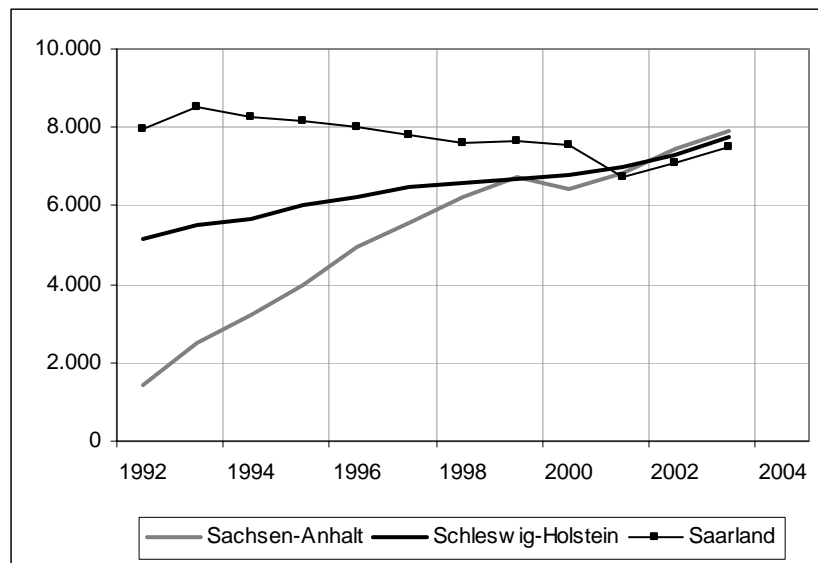
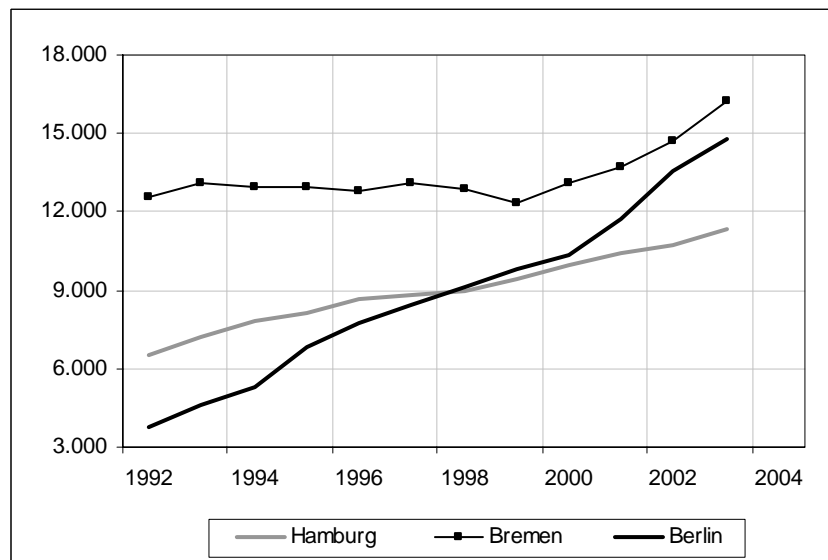


Abb. 2: Verschuldung der Stadtstaaten  
Schuldenstand in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Haushalte, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden, lfd. Jahrgänge.

Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre befindet sich auch Berlin in einer Finanzkrise. Die Schulden steigen seit Jahren dramatisch an, ohne dass es gelingt, entscheidende Sanierungsschritte einzuleiten, die die Haushaltsentwicklung stabilisieren. Nach ergebnislosen



Verhandlungen mit dem Bund um Sanierungshilfen hat das Land Berlin beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage eingereicht, um seinen Anspruch auf Hilfen der Bund-Länder-Gemeinschaft in Form von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen durchzusetzen. Es ist abzusehen, dass ähnliche Probleme in den meisten neuen Bundesländern auftreten werden.

Haushaltskrisen sind auch für Gemeinden nicht selten. Zwar hat der Gesetzgeber eine Reihe von institutionellen Vorkehrungen getroffen, die eine solide Finanzwirtschaft der Kommunen sicherstellen sollen. Insbesondere die im Gemeindehaushaltsrecht vorgeschriebene Zweiteilung in Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt soll gewährleisten, dass der schuldenpolitische Bewegungsspielraum von den Überschüssen der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben, der sog. „freien Spitze“, abhängt. Aufgrund der notorisch schlechten Finanzlage werden jedoch die Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts inzwischen kaum noch erfüllt. Selbst die Verwaltungshaushalte sind häufig defizitär. Die Finanzierungsdefizite werden zu einem großen Teil durch Kassenkredite abgedeckt, die aber nicht wie geboten innerhalb des Haushaltsjahres getilgt werden, sondern auf unbestimmte Zeit verlängert, oft auch gleich für längere Fristen aufgenommen werden.

Der Gemeindefinanzbericht 2003 des Deutschen Städtetages spricht in diesem Zusammenhang von einem „Zwang zu dauerhaftem Kassenkrediteinsatz“, eine Entwicklung, die sich mittlerweile fortgesetzt hat (siehe Gemeindefinanzbericht 2004). Diese Entwicklung ist deshalb besonders besorgniserregend, weil die Gemeinden in den achtziger Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen haben, ihre Neuverschuldung zurückzuführen. Dass sich dieser Verlauf umgekehrt hat, liegt zum Teil an Umständen, auf die die Gemeinden in ihrer Gesamtheit keinen Einfluss haben (z.B. Sozialhilfe). Abhilfen dürften daher nur von gesamtstaatlichen Maßnahmen zu erwarten sein. Haushaltskrisen von Gemeinden sind jedoch nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Auch die Haushaltslage der Parafisci einschließlich der Sozialversicherung wird in diesem Gutachten nicht betrachtet.<sup>1</sup>

Die Mechanismen und Verfahren zur Sanierung von Haushaltsnotlagenländern und zur Vermeidung von Finanzkrisen sind bisher so wenig effizient, dass Reformen dringend geboten sind. Wenn sie ausbleiben, entstehen wachsende Sanierungslasten in der Zukunft. Auch die so dringend notwendige Durchsetzung einer nachhaltigen einzel- und gesamtstaatlichen Haushaltspolitik wird gefährdet. Ohne eine Verminderung der hohen Zinslasten in den öffentlichen Haushalten lässt sich nämlich der beträchtliche Anstieg der Finanzierungslasten, z.B. durch steigende Pensionslasten, die wegen der zukünftigen demographischen Entwicklung zu erwarten sind, kaum bewältigen.

---

<sup>1</sup> Die Probleme einer nachhaltigen Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung hat der Beirat vor kurzem in einem gesonderten Gutachten behandelt. Vgl. dazu Band 77 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen.

Der Beirat regt daher in diesem Gutachten an, effiziente und transparente Verfahren zur Vermeidung, Feststellung und Behebung von Haushaltsnotlagen einzuführen. Die Begriffe Haushaltskrise und Finanzkrise werden in diesem Zusammenhang synonym verwendet.

In Abschnitt 2 werden zunächst die grundsätzlichen ökonomischen Aspekte von Haushaltskrisen in Bundesstaaten erörtert. Nach einer Diskussion geeigneter Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen enthält Abschnitt 3 den Entwurf eines Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltskrisen sowie ein Haushaltsnotlagenverfahren. Da beide Verfahren auf dem in Deutschland bestehenden institutionellen Rahmen aufbauen, wird hier von „Haushaltsnotlagen“ gesprochen. In Abschnitt 4 werden in der Sache weitergehende, mit stärkeren institutionellen Änderungen verbundene Vorschläge unterbreitet. Abschnitt 5 fasst die Empfehlungen des Beirats zusammen.

## 2. Grundsätzliche ökonomische Aspekte von Haushaltskrisen in Bundesstaaten

### 2.1. *Budgetautonomie und Haushaltskrisen*

Dezentrale Budgetautonomie ist ein wichtiges Element föderaler Ordnungen. Sie erlaubt es den Gliedstaaten einer Föderation, Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben den jeweiligen Wünschen, Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Bevölkerung anzupassen, und ermöglicht einen Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten, der die Effizienz des öffentlichen Sektors steigern kann. Die Budgetautonomie der dezentralen Ebene bedeutet aber auch, dass jedes einzelne Land für seine finanzielle Solidität sorgen muss. Die Ausgaben müssen zumindest auf lange Sicht durch laufende Einnahmen gedeckt sein, und die Verschuldung muss in Grenzen gehalten werden. Wenn dies nicht gewährleistet ist, kann es zu Finanzkrisen kommen. Diese sind dadurch charakterisiert, dass sich die finanziellen Spielräume wegen hoher Zins- und Tilgungslasten so sehr einengen, dass wichtige öffentliche Leistungen nicht mehr finanziert werden können und der betreffende Gliedstaat im Extremfall insolvent wird.

Derartige Finanzkrisen sind vor allem dann wahrscheinlich, wenn keine dezentrale Steuerautonomie besteht und die Lasten der Finanzierung dezentraler öffentlicher Ausgaben durch Finanzausgleichsmechanismen mit hohem Ausgleichsgrad über den gesamten Bundesstaat umverteilt werden. In diesem Fall kann ein Gliedstaat eine Haushaltskonsolidierung nur durch Ausgabenkürzungen erreichen, nicht aber durch Steuererhöhungen. Wenn die Gliedstaaten ihre Ausgaben hingegen vornehmlich durch eine eigenständig festzulegende Besteuerung der regionalen Bevölkerung finanzieren, kann es erst zu Finanzkrisen kommen, wenn die eigenen Steuerquellen nicht mehr weiter ausgeschöpft werden können. Bevor es dazu kommt, ist zu erwarten, dass die Bevölkerung angesichts zunehmender Steuerlasten eine Korrektur in der Finanzpolitik fordert oder die amtierende

Regierung abwählt. Das gilt vor allem dann, wenn keine oder nur beschränkte Hilfen von außen zu erwarten sind. Dezentrale Finanzautonomie reduziert also die Wahrscheinlichkeit von Schuldenkrisen; eine Garantie für ihr Ausbleiben ist sie allerdings nicht.

Die Möglichkeit von Finanzkrisen einzelner Gliedstaaten oder auch des Bundes wirft für bundesstaatliche Finanzverfassungen verschiedene Fragen auf. Zum einen ist zu klären, ob und gegebenenfalls in welcher Form die „bundesstaatliche Gemeinschaft“, also der Bund und die anderen Gliedstaaten, bei Finanzkrisen eingreifen sollten. Zum anderen stellt sich die Frage, ob allgemeine Vorkehrungen getroffen werden können, die Finanzkrisen verhindern oder weniger wahrscheinlich machen.

Prinzipiell wäre es denkbar, dass im Fall einer Finanzkrise in einem Gliedstaat einer Föderation der Bund und die anderen Gliedstaaten ganz darauf verzichten einzugreifen. Dies entspräche dem von einer strikten „No-bail-out-Klausel“ (einer Nicht-Beistandsklausel) vorgesehenen Verhalten und könnte als natürliche Konsequenz der dezentralen Finanzautonomie angesehen werden. Allerdings widerspräche ein solches Verhalten ökonomischen Argumenten sowie rechtlichen und politischen Grundprinzipien der bundesstaatlichen Struktur, die sich gegen ein derartiges „No-bail-out“ wenden.

## *2.2. Ökonomische Gründe für Eingriffe der bundesstaatlichen Gemeinschaft bei Finanzkrisen*

### *2.2.1. Versicherung gegen Finanzkrisen*

Es ist möglich, dass einzelne Gliedstaaten einer Föderation von unvorhersehbaren negativen Entwicklungen oder Ereignissen getroffen werden, die Finanzkrisen auslösen. Das können beispielsweise Naturkatastrophen sein oder auch wirtschaftliche Veränderungen, die einzelne Regionen in einem Bundesstaat so sehr beeinträchtigen, dass eine Überwindung der Krise aus eigener Kraft nicht möglich ist.

Haushaltskrisen können auch ohne Einwirkung von außen – durch Politikversagen – verursacht werden. Demokratische Kontrolle und Entscheidungsprozesse funktionieren meist gut, gelegentlich kann es aber dazu kommen, dass die Präferenzen der Bürger sich im demokratischen Willensbildungsprozess nicht mehr durchsetzen. In solchen Fällen können Politiker die Gebietskörperschaft durch Fehlentscheidungen auch gegen den Willen der Bevölkerung in den finanziellen Ruin treiben. Es ist dann nicht die Mehrheit der Bevölkerung, die durch überzogenen Konsum öffentlicher Güter den Bankrott der Gebietskörperschaft herbeiführt. Die Mehrheit kann vielmehr das Opfer der Politik sein.

Die Bevölkerung eines Landes ist also ökonomischen und politischen Risiken ausgesetzt, die Haushaltskrisen verursachen können. Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft können in diesem Fall als Element einer Versicherung gegen Haushaltskrisen verstanden werden. Die

Existenz einer solchen Versicherung verbessert die Verteilung und Zuordnung von Risiken im Sinne des bundesstaatlichen Prinzips und liegt daher im Interesse des Bundes und aller Gliedstaaten.

Eine Garantie der bundesstaatlichen Gemeinschaft, einzelnen Gliedstaaten im Fall von Finanzkrisen zu helfen, führt allerdings dazu, dass die Anreize für die einzelnen Regierungen auf dezentraler Ebene eingeschränkt werden, Haushaltsdisziplin zu wahren. Das gilt jedenfalls dann, wenn auch im Fall „hausgemachter“ Finanzkrisen Hilfen gewährt werden. Theoretisch wäre es denkbar, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft nur dann hilft, wenn die Krise nicht aus einem Fehlverhalten der betreffenden Regierung resultiert. Eine solche Regel setzt aber voraus, dass in jedem Fall zu klären ist, ob Krisen „hausgemacht“ sind oder nicht. Dies wirft vielfältige Informations- und Bewertungsprobleme auf, so dass in der Praxis nicht immer leicht zu klären sein wird, was letztlich als Hauptursache für die Krise anzusehen ist. Außerdem kann ein Fehlverhalten der betreffenden Regierung nicht zu einem Ausschluss von Hilfen führen, wenn diese Hilfen den Charakter einer Versicherung der Bevölkerung gegen Politikversagen haben sollen. Es ist daher sehr wichtig, die mit der bundesstaatlichen Hilfszusage einhergehenden negativen Anreize zu begrenzen (siehe Abschnitt 2.3.).

### *2.2.2. Abwendung negativer externer Effekte von Haushaltskrisen*

Eine weitere ökonomische Begründung für ein Eingreifen im Fall von Haushaltskrisen ergibt sich aus der Überlegung, dass der Gesamtstaat ein Interesse daran hat sicherzustellen, dass die Gliedstaaten bestimmte staatliche Aufgaben wahrnehmen. Hierbei handelt es sich meist um die Bereitstellung öffentlicher Güter, von denen auch die Bevölkerung jenseits der Grenzen des betreffenden Gliedstaates profitiert (sog. Spillover-Güter). Beispiele für derartige Güter wären die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit oder die Bereitstellung und Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur, die auch von Bürgern anderer Gebietskörperschaften genutzt wird.

An der Finanzierung derartiger Güter sollte sich der Zentralstaat (oder die Gesamtheit der Gliedstaaten) grundsätzlich, d.h. unabhängig von Haushaltskrisen, beteiligen, jedenfalls dann, wenn die Internalisierung der externen Effekte nicht durch Verhandlungen auf dezentraler Ebene erreicht werden kann. Das lässt sich wie folgt begründen. Die Regierungen der einzelnen Gliedstaaten werden sich in ihren Entscheidungen üblicherweise an den Interessen ihrer Bevölkerung und Wählerschaft orientieren und die Auswirkungen ihrer Politik auf andere Gliedstaaten weniger stark beachten. Das kann dazu führen, dass öffentlich bereitgestellte Güter, von denen auch die benachbarte Bevölkerung oder gar der gesamte Bundesstaat profitiert, in zu geringem Umfang bereitgestellt werden. Diese Tendenz zur Unterversorgung kann korrigiert werden, indem der Zentralstaat sich beispielsweise im Rahmen gebundener Zuweisungen entsprechend den Spillovers an den Kosten der Bereitstellung beteiligt.

Derartige Zuweisungen können in Finanzkrisen allerdings nicht mehr garantieren, dass die Spillover-Güter in hinreichendem Umfang bereitgestellt werden, denn der betreffende Gliedstaat kann oder will dann möglicherweise den eigenen Finanzierungsanteil nicht mehr aufbringen. In diesem Fall liegt es im Interesse der anderen Gliedstaaten und der Zentralregierung, helfend einzugreifen. Andernfalls würden sich negative Auswirkungen auf den Bundesstaat insgesamt ergeben (negative externe Effekte von Haushaltskrisen). Das würde beispielsweise auch dann gelten, wenn ein Land aufhören würde, seine Schuldtitel zu bedienen, und dadurch eventuell eine Finanzkrise auslöst, welche die gesamte Volkswirtschaft beeinträchtigt.

Wenn sich Finanzkrisen in einzelnen Gliedstaaten negativ auf den Bundesstaat insgesamt auswirken, ergeben sich daraus auch Fehlanreize, wenn keine bundesstaatlichen Hilfen für den Krisenfall in Aussicht gestellt werden. Die negativen Folgen von Finanzkrisen betreffen dann auch Einwohner aus anderen Gliedstaaten. Daher bestehen für eine Regierung, die nur die bei ihrer Bevölkerung anfallenden Kosten berücksichtigt, zu geringe Anreize, Finanzkrisen zu vermeiden.

Diese Fehlanreize werden dadurch verschärft, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft bei einer Finanzkrise aus Eigeninteresse eingreifen wird, um die erwähnten negativen Auswirkungen auf den Gesamtstaat abzuwenden. Dabei kommt es allerdings auf die Art des Eingriffs an. Um Anreize zur Vermeidung von Haushaltskrisen zu erhalten, sollten die Hilfen so gestaltet werden, dass ihre Inanspruchnahme für einzelne Gliedstaaten wenig attraktiv ist.

Im Folgenden werden mögliche Eingriffe der bundesstaatlichen Gemeinschaft diskutiert. Dabei ist es zweckmäßig, zwischen Maßnahmen zur Überwindung bestehender Finanzkrisen und vorbeugenden Maßnahmen zur Vermeidung von Finanzkrisen zu unterscheiden.

### *2.3. Maßnahmen der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Überwindung bestehender Finanzkrisen*

Insgesamt ergibt sich aus den vorangehenden Überlegungen, dass bundesstaatliche Hilfen bei Haushaltskrisen in einzelnen Gliedstaaten einerseits ökonomisch durchaus gerechtfertigt sein können, andererseits aber erhebliche Fehlanreize schaffen. Prinzipiell gibt es verschiedene Ansatzpunkte, um diese Fehlanreize zu begrenzen, ohne auf Hilfen zu verzichten.

Man kann versuchen, Unterstützungsmaßnahmen bei Haushaltskrisen so zu gestalten, dass Gliedstaaten davor zurückschrecken, gerade wegen der bundesstaatlichen Hilfsgarantie eine laxe Finanzpolitik zu verfolgen. Dies könnte beispielsweise durch eine Verbindung von Hilfen mit strengen Auflagen für das Finanzgebaren des betreffenden Landes geschehen. Abschreckungswirkungen können sich auch gegen die Gläubiger der Staatsverschuldung richten, vornehmlich über Zins- bzw. Kurseffekte, aber auch durch Signalwirkungen, die von einer No-bail-out-Politik des Zentralstaates ausgehen.

Ein Ansatzpunkt für die Begrenzung negativer Anreize, die durch Hilfs Garantien der bundesstaatlichen Gemeinschaft entstehen, liegt darin, Hilfen so zu gestalten, dass die Finanzkrise zwar überwunden werden kann, das betroffene Land aber spürbar an den entstehenden Kosten beteiligt wird. Jedoch sind Finanzkrisen eben dadurch charakterisiert, dass der betreffende Haushalt keine Finanzierungsspielräume aufweist. Das wirft die Frage auf, wie der Gliedstaat seine Beteiligung an den Sanierungskosten finanzieren soll. Um dieses Problem zu lösen, sind spezielle institutionelle Regelungen erforderlich (vgl. Abschnitt 2.3.3.)

Im Folgenden werden verschiedene Möglichkeiten für bundesstaatliche Maßnahmen bei Finanzkrisen diskutiert, die auf unterschiedliche Weise versuchen, die Überwindung von Finanzkrisen zu ermöglichen und Fehlanreize zu minimieren, welche die finanzielle Solidität des Bundesstaates insgesamt untergraben.

### *2.3.1. Beschränkung von Hilfen auf „unverschuldete“ Haushaltskrisen?*

Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft könnten theoretisch auf „unverschuldete“, also nicht durch wirtschafts- und finanzpolitische Fehler verursachte Finanzkrisen beschränkt werden. Aufgrund vielfältiger Informations- und Bewertungsprobleme wird ein solches Kriterium für bundesstaatliche Unterstützung in der Praxis aber nur sehr eingeschränkt anwendbar sein. Reale Finanzkrisen sind in der Regel das Resultat eines komplexen Zusammenwirkens negativer äußerer Einflüsse und unsachgemäßer politischer Entscheidungen. Beispielsweise können Länder in Haushaltskrisen geraten, weil wichtige, regional konzentrierte Industrien durch zunehmende Konkurrenz aus anderen Ländern Schwierigkeiten bekommen und Kapazitäten abbauen müssen (etwa Bergbau, Schiffbau, Stahlindustrie). Auf derartige exogene Schocks folgt häufig der wirtschaftspolitische Fehler, zu sehr auf Erhaltungssubventionen zu setzen, um einen unpopulären, aber unvermeidlichen Strukturwandel hinauszuzögern.

Es dürfte im Einzelfall aber nicht immer leicht sein festzustellen, welcher Faktor – der exogene Schock oder falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen – überwiegt. Die erwähnten negativen externen Effekte, die von Haushaltskrisen ausgehen, sprechen außerdem dagegen, die Unterstützung im Fall „hausgemachter“ Krisen vollständig zu verweigern. Hinzu kommt, dass es unter Versicherungsaspekten gerade erwünscht sein kann, der Bevölkerung des betroffenen Landes die Kosten des Versagens ihrer Regierung zumindest teilweise abzunehmen. Dies spricht ebenfalls dagegen, Hilfen auf Fälle unverschuldeter Haushaltskrisen zu beschränken. Dennoch bedarf es im Falle eines außergewöhnlichen Hilfeansinnens an die bundesstaatliche Gemeinschaft einer Ursachen- und Verschuldensanalyse, um deutlich zu machen, dass jedes Land verpflichtet ist, zunächst eigene Anstrengungen zu unternehmen, um eine Haushaltskrise zu vermeiden bzw. sich aus ihr zu befreien. Haushaltsdisziplin und Selbsthilfe im Krisenfall sind also in jedem Falle einzufordern. Das schließt nicht aus, dass die Bund-Länder-Gemeinschaft in dem extremen Fall einer Haushaltsnotlage, aus der sich ein Land unter keinen

Umständen mehr aus eigener Kraft befreien kann, auch dann zusätzliche Hilfen zur Verfügung stellt, wenn ein Verschulden vorliegt. In einem solchen Fall sind jedoch besonders strenge Maßstäbe an die Sanierung anzulegen.

### 2.3.2. „Unattraktive“ Gestaltung von Unterstützungsmaßnahmen

Eine zweite Möglichkeit, die von der bundesstaatlichen Hilfsgarantie ausgehenden Fehlanreize zu begrenzen, besteht darin, die Art der Unterstützung so zu gestalten, dass Finanzkrisen zwar überwunden oder in ihren Auswirkungen begrenzt werden können, die Inanspruchnahme der Hilfen aber dennoch mit Nachteilen verbunden ist. Hier gibt es unterschiedliche Optionen, die im Wesentlichen darauf hinauslaufen, die Finanzautonomie des Empfängers der Hilfen einzuschränken.

Die am weitesten gehende Form eines solchen Eingriffs würde darin bestehen, einen Gliedstaat, der auf Sanierungshilfen angewiesen ist, zur Fusion mit einem anderen Gliedstaat zu zwingen. Der drohende Verlust der politischen Selbständigkeit könnte unter Umständen die finanzpolitische Disziplin fördern. Zum einen würde damit ein beträchtlicher Prestigeverlust für die verantwortlichen Politiker einhergehen. Darüber hinaus kann man annehmen, dass die Bevölkerung eines Landes ein Interesse an der Erhaltung der Selbständigkeit hat, beispielsweise aus Gründen der Bewahrung seiner regionalen kulturellen Identität oder weil sie befürchtet, dass ihr Einfluss auf politische Entscheidungen in Folge einer Länderfusion zurückgeht. Andererseits könnte eine Entschuldung und eine Fusion mit einem finanzstarken Land auch attraktiver erscheinen als eine Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft. In derartigen Fällen würde eine Zwangsfusion unerwünschte Anreizeffekte mit sich bringen. Außerdem setzt eine Länderneugliederung zumindest das Einverständnis der Einwohner jener Länder voraus, die mit dem finanzschwachen Land fusionieren sollen. Dies wird nicht einfach zu erreichen sein, vielleicht sogar nur um den Preis einer Subventionierung des Zusammenschlusses. Darüber hinaus ist eine Fusion nur dann sinnvoll, wenn daraus leistungsfähige Einheiten entstehen, die weniger krisengefährdet sind als ihre Teilregionen. Wegen dieser Einwände und wegen der unklaren Anreizwirkungen erscheint eine Zwangsfusion überschuldeter Länder als Reaktion auf Finanzkrisen nicht sinnvoll.

Eine weniger radikale Option würde darin bestehen, für den Zeitraum, in dem Hilfen gewährt werden, die finanzielle Autonomie des betreffenden Gliedstaates vollständig oder zumindest auf der Ausgabenseite des Budgets außer Kraft zu setzen und eine für diesen Zweck geschaffene Institution mit finanzpolitischen Entscheidungen zu beauftragen. Wenn beispielsweise im Landeshaushalt Ausgabenkürzungen möglich sind, von der Landesregierung (bzw. dem Parlament) aber bislang nicht umgesetzt wurden – möglicherweise, weil sie unpopulär sind oder wichtige Interessengruppen treffen – könnten diese Kürzungen erzwungen werden. Eine solche Regelung hätte allerdings den Nachteil, dass es für eine Landesregierung attraktiv erscheinen könnte, unpopuläre Konsolidierungsmaßnahmen nicht selbst zu

veranlassen, sondern die Verantwortung auf die eingreifende Institution abzuwälzen. Die Vermeidung von Haushaltskrisen wäre dann aus der Sicht einer Landesregierung nicht notwendigerweise die beste Strategie.

Eine schwächere Variante dieser „Sparkommissar-Lösung“ besteht in der Regelung, im Rahmen von Verhandlungen mit dem betreffenden Land ein Sanierungsprogramm festzuschreiben. Das Ergebnis derartiger Verhandlungen wird allerdings davon abhängen, welche Regelungen im Falle ihres Scheiterns greifen. Da ein Verweigern bundesstaatlicher Hilfen aus den oben erläuterten Gründen weder glaubwürdig noch sinnvoll ist, muss man davon ausgehen, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft in derartigen Verhandlungen eine schwierige Position hat und nicht sehr durchsetzungsfähig sein wird. Ähnliches gilt für die Einschränkung finanzieller Autonomie durch eine Bindung von Hilfen an eine bestimmte Verwendung der Mittel – beispielsweise die Schuldentilgung, die Finanzierung von Spillover-Gütern oder die Verwendung für öffentliche Investitionen. Letzteres wäre zwar insbesondere sinnvoll, wenn die Haushaltskrise auch durch eine regionale Strukturkrise bedingt ist und wenn die Gefahr besteht, dass Sanierungshilfen nicht zielgerichtet verwendet werden. Auch kann die Kontrollwirkung in diesem Fall dadurch verstärkt werden, dass der Zentralstaat an der Planung der Investitionsprojekte beteiligt wird. Hinreichende Anreize, Haushaltskrisen zu vermeiden, werden von derartigen Auflagen aber nicht geschaffen.

### *2.3.3. Beteiligung des Gliedstaates an den Kosten der Haushaltskrise*

Eine dritte Möglichkeit, die von einer bundesstaatlichen Hilfsgarantie ausgehenden Fehlanreize zu begrenzen, besteht darin, den betreffenden Gliedstaat an den Kosten der Überwindung der Finanzkrise zu beteiligen. In Analogie zu Versicherungsverträgen wäre dies ein Element der Selbstbeteiligung, das Anreize setzt, den Schadensfall zu vermeiden. Diese Analogie ist jedoch insofern problematisch, als eine Finanzkrise gerade dadurch charakterisiert ist, dass die verfügbaren Haushaltsmittel äußerst knapp sind. Es stellt sich damit die Frage, wie zusätzliche, zur Haushaltssanierung erforderliche Mittel aufgebracht werden können. Darüber hinaus ist zu klären, welche Gruppen von der Kostenbeteiligung betroffen sein sollen. In Frage kommen hier wohl nur die Gläubiger bzw. Inhaber der Staatsschuldverschreibungen des Krisenlandes (siehe hierzu Abschnitt 2.3.4.) und die Bevölkerung oder Teile der Bevölkerung. Bei allen Maßnahmen, die eine Selbstbeteiligung vorsehen, muss gewährleistet sein, dass sie glaubwürdig sind, im Ernstfall also auch durchgesetzt werden können. Nur dann entfalten sie die nötigen Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik.

Da Haushaltskrisen häufig durch zu hohe Ausgaben verursacht werden, müsste ein Beitrag der Bevölkerung zunächst darin bestehen, dass die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden. Wenn der Gliedstaat über hinreichende Steuerautonomie verfügt, könnten Hilfen auch davon abhängig gemacht werden, dass die eigenen Steuerquellen in hinreichendem Umfang für die Haushaltssanierung genutzt werden. Beispielsweise wäre es möglich, einen zeitlich begrenzten



Zuschlag zur Einkommensteuer einzuführen, der nur zur Bewältigung von Finanzkrisen erhoben werden darf und auch zur Sanierung eingesetzt werden muss. In diesem Fall würde auch ein erheblicher Anreiz zur Vermeidung von Haushaltskrisen entstehen, weil eine Landesregierung, die der lokalen Bevölkerung ohne triftigen Grund die Aktivierung eines Zuschlags zur Einkommensteuer zumutet, dies zweifellos bei den nächsten Wahlen zu spüren bekäme (vgl. Abschnitt 2.4.). Problematisch wäre freilich, dass ein solcher Steuerzuschlag Steuerzahler veranlassen könnte, in andere Gliedstaaten abzuwandern (tatsächlich oder durch formale Wohnsitzverlagerung), um dem Sanierungszuschlag zu entgehen. Das spricht dafür, die Höhe des Zuschlags zu begrenzen.

#### *2.3.4. Beteiligung der Gläubiger an den Kosten einer Finanzkrise durch ein Insolvenzverfahren für Gliedstaaten*

In Analogie zur Verfahrensweise bei privaten Wirtschaftssubjekten wäre es denkbar, auch für Gliedstaaten ein Insolvenz- oder Vergleichsverfahren einzuführen, in dessen Rahmen die Gläubiger an den Kosten der Finanzkrise zu beteiligen sind. Ein solches Verfahren würde die Beistandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht abschaffen, aber zumindest einschränken. Dabei ist zunächst zu bestimmen, was ein Insolvenzverfahren auslöst und welche institutionellen Konsequenzen die Insolvenz nach sich zieht. Dazu ist der Rückgriff auf Konzepte der Insolvenz von Unternehmen und Privatpersonen hilfreich.

Auslöser eines Insolvenzverfahrens ist in der Regel die Zahlungsunfähigkeit oder die Überschuldung. Eine Überschuldung bei Unternehmen liegt vor, wenn die Ansprüche der Gläubiger an das Unternehmen den Wert der Vermögensgegenstände des Unternehmens übersteigen, wobei zu diesen Vermögensgegenständen auch der Barwert erwarteter Überschüsse aus zukünftiger Geschäftstätigkeit verstanden werden sollte. Übertragen auf Gebietskörperschaften ergäbe sich damit eine Überschuldung, wenn die Verbindlichkeiten heute den Barwert der erwarteten Einnahmen der Gebietskörperschaft übersteigen. Dabei taucht als erstes Problem die Frage auf, wie der Barwert der Einnahmen einer Gebietskörperschaft zu schätzen und zu bemessen ist, denn dieser hängt von vielerlei Umständen ab, etwa von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, der Bevölkerungsentwicklung und von der in der Gebietskörperschaft betriebenen Politik, insbesondere der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik.

Ein zweiter, maßgeblicher Unterschied zwischen Unternehmen und Gebietskörperschaften besteht darin, dass Unternehmen im Falle des Konkurses oder der Liquidation vollständig aufgelöst werden können bzw. alle Vermögensgegenstände in die Hände der Gläubiger übergehen können. Ein vergleichbares Vorgehen bei Gebietskörperschaften ist nicht möglich bzw. nicht sinnvoll. Eine Gebietskörperschaft wird auch im Falle der Überschuldung einen Bestand an Vermögen bzw. einen Bestand an Einnahmen behalten müssen, die es ihr ermöglichen, elementare staatliche Aufgaben erfüllen zu können. Wie bei der Überschuldung

natürlicher Personen muss es also Pfändungsgrenzen geben, damit eine Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen garantiert werden kann. Der Umfang dieser Pfändungsgrenzen zur Aufrechterhaltung existenzieller staatlicher Funktionen muss im politischen Meinungsbildungsprozess und unabhängig von konkreten Fällen der Überschuldung festgelegt werden. Ansatzpunkte könnten sich durch Referenzwerte aus vergleichbaren Regionen mit ausgeglichenen Haushalten ergeben.

Analog zu privatrechtlichen Verfahren sollte es, nachdem die Insolvenz festgestellt ist, zu einem geordneten Verfahren kommen, in dem geklärt wird, welche Forderungen in welcher Höhe abgegolten werden können. Wie im privatrechtlichen Bereich gilt es, vorrangige Forderungen vor nachrangigen zu bedienen. Geht man einmal davon aus, dass ähnliche Prinzipien wie im privatrechtlichen Bereich gelten, ist den Forderungen gegenüber Arbeitnehmern und Pensionsforderungen besonderer Vorrang einzuräumen. Ihnen folgen Kreditforderungen. Eine überschuldete Gebietskörperschaft muss nach Feststellung der Überschuldung künftige Einkünfte nutzen, um nach Vorabzug der erforderlichen Ausgaben für die Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen die Verbindlichkeiten entsprechend ihres Rangs zu erfüllen. Aus dem Zustand der Überschuldung selbst ergibt sich dabei, dass nachrangige Forderungen von einem bestimmten Punkt der Nachrangigkeit an nicht mehr bedient werden können und die Gläubiger diese Forderungen abschreiben müssen.

Die No-bail-out-Bedingung besagt im Zusammenhang mit einem solchen Insolvenzverfahren, dass der Sachverhalt der Überschuldung allein noch keinen Anspruch auf Finanztransfers anderer Gebietskörperschaften auslöst. Insbesondere übernehmen die anderen Gebietskörperschaften keine Garantien für die Ansprüche von Darlehensgebern. Stattdessen ist genau zu spezifizieren, für welche Ansprüche solche Garantien gegeben werden und für welche nicht. Vorstellbar ist durchaus ein Bail-out, der sich auf bestimmte Gläubigeransprüche richtet, aber nicht auf andere (beispielsweise Garantien für Pensionen, aber keine Garantien für Staatsschuldtitel).

Die Einführung eines Insolvenzverfahrens würde erhebliche Anreizeffekte haben, die zu einer Begrenzung der Verschuldung führen. Dabei ist zwischen den Anreizen für die Kreditnehmer und den Anreizen für die Gläubiger zu unterscheiden. Die Einwohner einer Region können unter den Bedingungen des No-bail-out nicht hoffen, dass ihnen ihre Nachbarn im Falle einer Haushaltskrise bei der Begleichung von Verbindlichkeiten behilflich sind. Damit schwindet einer der Anreize einer Region, in der Gegenwart den staatlichen Konsum übermäßig auf Kredit auszuweiten: die Region kann nicht hoffen, die Rückzahlungen des Kredits auf die Einwohner anderer Gebietskörperschaften abwälzen zu können. Indes bleibt der Anreiz zur übermäßigen Kreditaufnahme bestehen, den auch Privatpersonen verspüren mögen, wenn Pfändungsgrenzen und Existenzsicherungsgarantien im Konkursfall ein gut erträgliches Leben ermöglichen: Es besteht der Anreiz, heute übermäßig zu Lasten der Gläubiger zu konsumieren und später die Rückzahlung schuldig zu bleiben. Dieser negativ zu beurteilende Anreiz ist in Gebietskörperschaften mit demokratischen Entscheidungs- und Regierungsformen vor allem

auch deshalb besonders bedeutsam, weil in solchen Strukturen die Regierenden häufig kurzfristig denken und handeln. Man kann deshalb nicht darauf vertrauen, dass No-bail-out allein über den politischen Prozess die Anreize zu übermäßiger Verschuldung beseitigt.

Der wichtigere Anreizmechanismus betrifft die Kreditangebotsseite. Durch den Verzicht auf Bail-out und die klar zu Tage tretende Möglichkeit einer Überschuldung und der damit verbundenen Entwertung von nachrangigen Forderungen verändert sich das Verhalten von Gläubigern. Mögliche Kreditgeber werden die Kreditwürdigkeit eines Bundeslandes sorgfältig prüfen. Sie werden versuchen, durch Besicherung von Krediten deren Vorrangigkeit gegenüber zukünftig einzugehenden Kreditverpflichtungen der Gebietskörperschaft sicher zu stellen. Sie werden auch abwägen, ob und zu welchen Konditionen angesichts der bereits bestehenden Kreditverpflichtungen und Besicherungen und anderen vorrangigen Verbindlichkeiten und der erwarteten Einnahmensituation eines Landes zusätzliche Kredite an dieses Land zu vergeben sich noch lohnt. Am Markt wird sich, wie in der privaten Wirtschaft üblich, nicht nur ein Kreditrating der Gebietskörperschaft ergeben, sondern wie bei der Vergabe von Krediten an Unternehmen und Haushalte wird es vorrangig zu bedienende Staatsschulden und nachrangige Kreditforderungen geben. Angesichts der mit höherem Schuldenstand zunehmenden Wahrscheinlichkeit der Überschuldung und Nichtzurückzahlung zusätzlicher Darlehen werden Gläubiger ihre Kreditvergabe ab einem gewissen Punkt der Verschuldung ganz einstellen. Zu einer systematischen und vorsätzlichen Überschuldung des Landes kann es dann gar nicht mehr kommen, selbst wenn die politischen Entscheidungsträger der Gebietskörperschaft zusätzliche Kredite nachfragen, weil diese von den möglichen Gläubigern nicht mehr gewährt werden.

Unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen ist die Überschuldung einer Gebietskörperschaft ähnlich der Überschuldung einer Privatperson oder eines Unternehmens eine ex ante nicht sehr wahrscheinliche, aber auch nicht mit Sicherheit auszuschließende Möglichkeit. Wachstum und Einnahmeentwicklung der Gebietskörperschaft und Zinsentwicklung sind zufällige Größen, die sich auf die Frage der Überschuldung bei einem gegebenen Schuldenstand auswirken. Ungünstige Entwicklungen können dann selbst bei im Grunde solider Haushaltsplanung und vorsichtigem Verhalten der Kreditgeber zu Überschuldung einer Gebietskörperschaft führen. Interessant ist, dass Kreditgeber diesen Fall durchaus in ihr Kalkül bei der Kreditvergabe mit einbeziehen und, wie bei der Vergabe von Krediten an private Wirtschaftssubjekte, für diese Möglichkeit einen Aufschlag auf den sicheren Marktzins erheben werden. Bemerkenswert ist zudem, dass die Investoren die Ausfallrisiken bei Krediten an Gebietskörperschaften bei der Zusammensetzung ihres Portfolios berücksichtigen werden und Diversifizierungsstrategien anwenden werden, die dazu führen, dass die Möglichkeit einer Überschuldung und einer Gebietskörperschaft und die damit einhergehende Zahlungsunfähigkeit nicht zu einem systemischen Risiko wird.

Ähnliche Konsequenzen und Disziplinierungsmechanismen ergeben sich prinzipiell auch für die Bereitschaft anderer Vertragspartner der Gebietskörperschaften, Rechte auf zukünftige Zahlungen im Ausgleich für heutige Leistungen zu akzeptieren.

Ein Land, das beispielsweise durch eine übermäßige Ausweitung seines Personalbestands und die daraus resultierenden Pensionsverbindlichkeiten in die Überschuldung steuert, könnte Schwierigkeiten haben, neue Landesbedienstete einzustellen. Diese würden eventuell voraussehen, dass das Pensionsversprechen des Landes keinen wirklichen Wert darstellt, da dieses Versprechen im Zuge eines sich abzeichnenden Insolvenzverfahrens zu den nicht oder nur teilweise bedienten Verbindlichkeiten zählen wird. Zu bedenken ist allerdings, dass für Bedienstete der Gebietskörperschaften eine „Portfoliodiversifikation“, beispielsweise hinsichtlich ihrer Pensionen, schwieriger ist und mit höheren Transaktionskosten verbunden ist als die Portfoliodiversifikation für Darlehensgeber oder Käufer von Staatsschuldtiteln. Dies mag begründen, weshalb Staatsschuldtitel gegenüber Ansprüchen von Angestellten des öffentlichen Dienstes im Überschuldungsfall nachrangig zu behandeln wären.

Eine Umsetzung des hier beschriebenen institutionellen Rahmens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen erfordert mithin drei wesentliche institutionelle Regelungen:

(1) Es bedarf einer klaren Bestimmung des erforderlichen Ausgabenniveaus einer Gebietskörperschaft zur Aufrechterhaltung einer rechtstaatlichen Ordnung etc., das im Sinne einer Pfändungsgrenze von den Einnahmen der Gebietskörperschaft abzuziehen ist und für die Tilgung von Verbindlichkeiten einer Gebietskörperschaft nicht zur Verfügung steht.

(2) Es bedarf einer konsequenten und glaubhaften Selbstbindung benachbarter Gebietskörperschaften, im Falle der Überschuldung für die ungedeckten Verbindlichkeiten nicht einzustehen (no-bail-out). Diese Selbstbindung lässt sich durch die Definition hinreichend hoher Pfändungsgrenzen erreichen, also der Vermögensgegenstände und Einnahmen der Gebietskörperschaft, die im Insolvenzverfahren vor dem Zugriff der Gläubiger geschützt sind. Zugleich sinkt mit einer Erhöhung der Pfändungsgrenzen die Kreditlinie von Gebietskörperschaften. D.h. je höher das einer Gebietskörperschaft im Konkursfall zugestandene Minimalausgabenniveau für staatliche Aufgaben ist, desto vorsichtiger sind mögliche Kreditgeber bei der Kreditvergabe. Die Pfändungsgrenze ist also eine Variable, mit der man Staatsverschuldung wirkungsvoll begrenzen und zugleich verhindern kann, dass benachbarte Gebietskörperschaften im Überschuldungsfall sich veranlasst sehen, der überschuldeten Gebietskörperschaft Hilfe zu leisten.

(3) Für ein effizientes Kreditvergabeverfahren ist es erforderlich, dass Regeln für ein geordnetes Insolvenzverfahren im Falle der Überschuldung bekannt sind und gegebenenfalls zur Anwendung kommen. Hierzu gehören auch klare Regelungen hinsichtlich der Vor- oder Nachrangigkeit von Forderungen im Insolvenzfall, die wie in der Privatwirtschaft auch, teilweise wohl durch staatliche Rechtssetzung, vor allem aber durch privatrechtliche vertragliche Vereinbarungen zu Stande kommen.

Wie könnte ein Insolvenzverfahren institutionell gestaltet werden? Es ist naheliegend, hier auf existierende Verfahren zurückzugreifen. Zum Umgang mit internationalen Schuldenkrisen werden Insolvenzverfahren für staatliche Schuldner seit langem diskutiert. Darüber hinaus existiert im U.S.-Insolvenzrecht mit dem Chapter-9-Verfahren eine praxiserprobte Regelung

zum Umgang mit Insolvenzen öffentlicher Schuldner. Was den Verfahrensablauf angeht, könnte in Anlehnung an die Chapter-9-Regelung vorgesehen werden, dass eine neutrale Instanz, beispielsweise ein Bundesgericht oder ein Rechnungshof, mit der Feststellung, Ausführung und Überwachung des Insolvenzverfahrens beauftragt wird. Das Antragsrecht sollte nur dem Krisenland und dem Bund zustehen. Nach dem Insolvenzantrag müssten alle Gläubiger von individuellen Zugriffshandlungen abgehalten werden. Unter Beteiligung der Gläubiger würde ein Schuldenbereinigungsplan entwickelt, in dem die zur Verteilung verfügbare Vermögensmasse nach allgemeinen Regeln festgestellt und unter den Gläubigern verteilt wird.

### *2.3.5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Verfahrensregeln bei Finanzkrisen*

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass die mit bundesstaatlichen Hilfszusagen verbundenen Fehlanreize durch eine entsprechende Gestaltung der Hilfen zwar durchaus begrenzt werden können. Um die Finanzdisziplin auf dezentraler Ebene tatsächlich im erforderlichen Ausmaß aufrechtzuerhalten, müssten aber drastische Maßnahmen – beispielsweise massive Steuererhöhungen in dem betroffenen Land – für den Fall vorgesehen werden, in dem dennoch Finanzkrisen auftreten. Bei derartigen Regelungen stellt sich zum einen die Frage der Glaubwürdigkeit, d.h. es ist möglich, dass sie im Ernstfall nicht durchgesetzt werden. Zum anderen wären von diesen Maßnahmen dann auch diejenigen Gliedstaaten betroffen, die ohne eigenes „Versagen“ in Finanzkrisen geraten, denn selbst wirksame Anreize zur Erhaltung der Finanzdisziplin können nicht immer verhindern, dass es durch exogene Schocks zu Haushaltskrisen kommt.

Positive Anreizeffekte hätte auch ein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften, das die Haftung der bundesstaatlichen Gemeinschaft für Verbindlichkeiten einzelner Gliedstaaten beschränkt. Der Kapitalmarkt würde Ländern, die eine unsolide Haushaltspolitik verfolgen, sehr schnell weitere Kredite verweigern. Dennoch kann auch ein Insolvenzverfahren allein nicht garantieren, dass hinreichende Anreize für eine Vermeidung von Haushaltskrisen bestehen, denn die Finanzierung einer Mindestausstattung mit öffentlichen Leistungen müsste die bundesstaatliche Gemeinschaft im Fall einer Finanzkrise dennoch gewährleisten. Trotzdem hätte ein Insolvenzverfahren den erheblichen Vorteil, Tendenzen zur Überschuldung früh entgegenzuwirken.

Insgesamt können institutionelle Vorkehrungen, die zu einem Zeitpunkt greifen, an dem eine Haushaltskrise nicht mehr abwendbar oder bereits eingetreten ist, zwar durchaus einen Beitrag zur Vermeidung von Haushaltskrisen leisten und Anreize für eine solide Finanzpolitik schaffen. Sie allein werden aber nicht für eine befriedigende Regelung des Problems dezentraler Finanzkrisen sorgen. Zumindest eine partielle Solidarhaftung ist in diesen Fällen unausweichlich. Deshalb sind ergänzende institutionelle Regeln erforderlich, die

finanzpolitische Fehlentwicklungen, welche Finanzkrisen nach sich ziehen können, bereits in einem Frühstadium verhindern.

#### 2.4. *Institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen*

Der entscheidende Vorteil früher Eingriffe zur Vermeidung finanzpolitischer Fehlentwicklungen besteht darin, dass es in diesem Stadium in der Regel möglich ist, die finanzielle Solidität des betreffenden Haushalts zu bewahren, ohne dass Unterstützungszahlungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft erforderlich sind. Damit soll sichergestellt werden, dass mit dem Eingriff keine Anreize zu unsolider Finanzpolitik einhergehen.

Die Idee, die Haushaltspolitik der einzelnen Gebietskörperschaften in einer Föderation laufend zu überwachen, um finanzpolitische Fehlentwicklungen im Frühstadium zu entdecken, wirft die Frage auf, welche Maßstäbe für eine langfristig solide Haushaltspolitik heranzuziehen sind. Die Entwicklung derartiger Kriterien und ihre Leistungsfähigkeit hat der Beirat in seinem Gutachten zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik erläutert.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, die Verschuldung der einzelnen Gebietskörperschaften in einem Bundesstaat zu begrenzen, ohne im Detail auf die Indikatorproblematik einzugehen. Letztere wird im Kontext des institutionellen Rahmens in Deutschland im Abschnitt 3 aufgegriffen.

Wie der Beirat in seinem Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ dargelegt hat, müssen in Deutschland schon deshalb Verschuldungsgrenzen für dezentrale Gebietskörperschaften eingeführt werden, weil andernfalls nicht sichergestellt ist, dass selbst bei solider Finanzpolitik des Zentralstaates die gesamtstaatliche Verschuldung innerhalb der vom europäischen Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen verbleibt. Dabei geht es allerdings um die Frage, wie ein gegebenes Gesamtdefizit auf Bund, Länder und Parafisci aufzuteilen ist. Vorkehrungen gegen dezentrale Finanzkrisen verfolgen eine ähnliche, aber nicht die gleiche Zielsetzung, weil das Einhalten einer gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze weder notwendig noch hinreichend dafür ist, dass Finanzkrisen in einzelnen Gliedstaaten ausbleiben.

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine längerfristige Orientierung öffentlicher Haushalte“, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn, November 2001.

### 2.4.1. *Steuerautonomie*

Dezentrale Steuerautonomie ist für die Begrenzung öffentlicher Verschuldung und die Vermeidung von Haushaltskrisen in den Gliedstaaten einer Föderation von grundlegender Bedeutung. Sie versetzt die Gliedstaaten in die Lage, auf eine steigende Verschuldung nicht allein mit Ausgabenkürzungen, sondern auch mit Steuererhöhungen zu reagieren. Wenn es zu einer Überschuldung kommt, sind Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft entbehrlich, solange die eigenen Steuerquellen noch nicht ausgeschöpft sind. Dezentrale Steuerautonomie verdeutlicht darüber hinaus, dass die Gliedstaaten die Verantwortung für ihre Finanzen nicht abwälzen können, indem sie sich darauf berufen, dass sie zu wenig Einfluss auf die Gestaltung ihrer Steuereinnahmen haben.

Eine solche dezentrale Steuerautonomie kann beispielsweise durch Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer oder zu sonstigen Landes- oder Gemeindesteuern erreicht werden. Wenn derartige Zuschläge verfügbar sind, könnten im Fall einer Haushaltskrise Hilfen an die Bedingung gebunden werden, dass die eigenen Steuerquellen hinreichend ausgeschöpft werden. Dies könnte so gestaltet werden, dass der Einkommensteuerzuschlag des Krisenlandes für eine gewisse Zeit – beispielsweise fünf Jahre – um einen bestimmten Prozentsatz über dem Länderdurchschnitt liegen muss. Die Orientierung am Länderdurchschnitt würde allerdings einen gewissen Anreiz für jedes einzelne Land schaffen, den eigenen Zuschlag in die Höhe zu treiben, um zu verhindern, bei Haushaltskrisen anderer Länder Hilfen zahlen zu müssen. Dieses Anreizproblem sollte jedoch nicht überbewertet werden, denn ein einzelnes Land hätte nur begrenzten Einfluss auf das durchschnittliche Zuschlagsniveau, das als Maßstab für die Gewährung von Hilfen gelten würde.

### 2.4.2. *Verschuldungsverbot („Balanced budget rules“)*

Eine besonders einfache Regelung zur Vermeidung von Finanzkrisen aufgrund übermäßiger Verschuldung könnte in sog. „Balanced budget rules“, also einem Verschuldungsverbot für die Gliedstaaten liegen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob das Problem dezentraler Finanzkrisen eine so weitgehende Maßnahme wie einen Ausschluss jeglicher Verschuldung auf dezentraler Ebene rechtfertigt. Die im politischen Prozess zweifellos bestehende Neigung, durch Verschuldung Finanzierungslasten zu verschleiern oder in die Zukunft zu verschieben, spricht für Verschuldungsgrenzen. Andererseits ist die Möglichkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben in bestimmten Situationen durchaus vorteilhaft. Bei vorübergehenden Einbrüchen der öffentlichen Einnahmen, die konjunkturell oder durch Sondereinflüsse verursacht werden, müssten Gebietskörperschaften, die keine Möglichkeit zur Verschuldung haben, Steuern

erhöhen, um ihre Ausgaben konstant zu halten. Wenn die Gliedstaaten nicht über eigenständig variierbare Steuern verfügen, bleibt nur die kurzfristige Anpassung der Ausgaben. Aus ökonomischer Sicht ist aber eine gewisse Konstanz und Berechenbarkeit der Steuerpolitik und der öffentlichen Ausgaben unentbehrlich. Ein ähnliches Problem der Einnahmen- und Ausgaben-Glättung ergibt sich, wenn umfangreiche öffentliche Investitionen anstehen, die oft zeitlich unregelmäßig anfallen.

Hinzu kommt, dass mit einem Verschuldungsverbot die Gefahr eines prozyklischen Ausgabenverhaltens droht oder die automatischen Stabilisierungswirkungen des Steuersystems entfallen, weil im Abschwung Steuern erhöht werden müssen. Die konjunkturelle Stabilisierung ist zwar keine primäre Aufgabe dezentraler öffentlicher Haushalte. Dennoch ist es nicht wünschenswert, dass von ihnen eine prozyklische Wirkung ausgeht. Es wäre denkbar, dass die Zentralregierung durch einen Stabilisierungsfonds konjunkturell bedingte Einnahmenschwankungen dezentraler Gebietskörperschaften ausgleicht. Prinzipiell wäre es auch möglich, Spielräume für eine antizyklische Politik aufrechtzuerhalten, indem langfristig ein Budgetüberschuss angestrebt wird. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass eine solche Politik bei einem Verschuldungsverbot freiwillig verfolgt würde, zumal die Erträge der Stabilisierungspolitik nicht allein in dem Gliedstaat anfallen, in dem sie umgesetzt wird. Mittel- und langfristig sollte daher zwar ein Haushaltsausgleich auf dezentraler Ebene angestrebt werden. Ein vollständiges Verbot öffentlicher Kreditaufnahme erscheint jedoch angesichts der erwähnten damit verbundenen Nachteile übertrieben.

### *2.4.3. Verschuldungsgrenzen*

Eine weniger restriktive Lösung besteht darin, öffentliche Verschuldung innerhalb gewisser Grenzen zuzulassen, wie es im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion vorgesehen ist. Das Für und Wider derartiger Verschuldungsgrenzen ist im Kontext der Debatte über diesen ausführlich diskutiert worden. Die am häufigsten geäußerte Kritik verweist darauf, dass Verschuldungsgrenzen einer stabilisierenden Finanzpolitik in Konjunkturabschwüngen entgegenstehen können. Im Rahmen eines Bundesstaates ist diese Argumentation weniger relevant, wenn es lediglich um Verschuldungsgrenzen für dezentrale Gebietskörperschaften geht und die Aufgabe der Konjunkturstabilisierung dem Zentralbudget zugeordnet wird.

Dennoch können fixe Verschuldungsgrenzen ähnlich wie das bereits diskutierte Verschuldungsverbot eine prozyklische Finanzpolitik erzwingen. Der Unterschied zum Verschuldungsverbot besteht darin, dass die Finanzpolitik auch ohne Budgetüberschüsse bzw. Rücklagen Verschuldungsspielräume behält, um prozyklische Wirkungen zu vermeiden. Die Höhe der Verschuldungsgrenze sollte dabei möglichst weit unter dem Niveau liegen, bei dem eine Überschuldung droht, da andernfalls die Androhung von Sanktionen unglaubwürdig wird.



Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen, stellt sich allerdings bei der Vereinbarung von Verschuldungsgrenzen immer die Frage, welche Sanktionen beim Überschreiten der vorgegebenen Grenzen greifen. Dieses Problem wird im Abschnitt 2.4.6. diskutiert.

#### *2.4.4. Zertifikatslösungen*

Eine weitere Möglichkeit der Begrenzung öffentlicher Verschuldung in einem Bundesstaat bietet die Bindung der öffentlichen Verschuldung an handelbare Verschuldungszertifikate. Die Zertifikatslösung ermöglicht es, für den Gesamtstaat ein Verschuldungsniveau festzulegen, ohne gleichzeitig für jede einzelne Gebietskörperschaft eine zulässige Kreditaufnahme festlegen zu müssen.<sup>3</sup> Wie bereits erwähnt wurde, ist die Begrenzung der gesamtstaatlichen Verschuldung aber nicht das zentrale Anliegen von Vorkehrungen gegen Finanzkrisen einzelner Gebietskörperschaften in einem Bundesstaat. Diesem Ziel dienen Zertifikate nur insofern, als sie generell Anreize setzen, die Verschuldung zurückzuführen, denn eine Senkung der Neuverschuldung führt nicht nur zu verringerten Zins- und Tilgungslasten, sondern auch zu Einnahmen durch den Verkauf von Zertifikaten (oder Einsparungen durch den geringeren Zukauf).

#### *2.4.5. Abgaben auf öffentliche Verschuldung*

Eine andere Möglichkeit, Anreize für weniger Verschuldung zu schaffen, besteht darin, in Analogie zu Lenkungsabgaben von den Gliedstaaten eine Abgabe zu erheben, deren Bemessungsgrundlage beispielsweise proportional zur Neuverschuldung sein könnte. Analog wäre auch eine Abgabe auf öffentliche Zinszahlungen möglich (mit entsprechenden Regelungen für Nullkuponanleihen). Der Unterschied zur Zertifikatslösung besteht darin, dass keine gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze fixiert wird, dafür aber die Kosten der Verschuldung für die Gliedstaaten gezielt beeinflusst werden. Dabei müsste allerdings darauf geachtet werden, dass Zahlungen einer solchen Abgabe nicht durch das System des horizontalen Länderfinanzausgleichs kompensiert werden. Das Aufkommen einer Abgabe auf öffentliche Verschuldung könnte nach einem möglichst nicht beeinflussbaren Schlüssel – beispielsweise der Einwohnerzahl – an die Gliedstaaten zurückfließen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 54, Bonn, 1994. In diesem Gutachten werden weiterführende Probleme, u.a. Verteilungsimplicationen von Zertifikatslösungen, näher diskutiert.

#### *2.4.6. Restriktive Entscheidungsregeln*

Eine eher indirekte Form der Beeinflussung des Verschuldungsverhaltens besteht darin, die Gliedstaaten einer Föderation zu verpflichten, den Entscheidungsprozess über das öffentliche Budget so zu gestalten, dass eine möglichst geringe Neigung zur Ausgabenexpansion und Schuldenfinanzierung entsteht. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass auf den dezentralen Ebenen hinreichend autonome Entscheidungsspielräume sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite vorhanden sind. Bei Überschreitung bestimmter Verschuldungsgrenzen könnte die betroffene Gebietskörperschaft verpflichtet werden, entweder ihre Steuern zu erhöhen oder ihre Ausgaben zu senken, um eine Verschärfung der Haushaltssituation zu vermeiden. Man könnte auch an die Möglichkeit denken, kostspielige öffentliche Projekte durch Volksabstimmungen zu verhindern. Die genaue Ausgestaltung derartiger Regeln hängt vom jeweiligen institutionellen Kontext ab.

#### *2.4.7. Die Frage der Sanktionen*

Wenn eine Überwachung der dezentralen Finanzpolitik durch Verschuldungsgrenzen oder andere Maßnahmen zur Sicherung solider öffentlicher Haushalte vorgesehen ist, stellt sich die Frage, welche Sanktionen für Fälle gelten sollen, in denen einzelne Gliedstaaten die geltenden Regeln verletzen. Hier sind Sanktionen denkbar, die den Eingriffen ähneln, die für den Fall des Eintretens von Finanzkrisen bereits diskutiert wurden. Das Spektrum reicht hier vom Eintritt in Verhandlungen mit dem betreffenden Gliedstaat, in denen es um einen finanzpolitischen Kurswechsel gehen müsste, bis hin zu Geldbußen oder gar massiven Eingriffen in die dezentrale Finanzautonomie. Eine sinnvolle Gestaltung der Sanktionen muss auch hier abwägen zwischen der Abschreckungswirkung und der Tolerierung einer Überschreitung von Verschuldungsgrenzen aufgrund von Umständen, welche die Regierung des betreffenden Gliedstaates nicht zu verantworten hat und nicht beeinflussen kann.

Die Wirksamkeit von Sanktionsmechanismen wird entscheidend davon abhängen, ob sie glaubwürdig sind. Dies spricht für eine strikte Regelbindung bzw. einen Automatismus beim Verhängen von Sanktionen. Der Nachteil einer derartigen Regelbindung besteht darin, dass sie nicht die Möglichkeit bietet, im Einzelfall unter Würdigung aller Umstände über das Verhängen von Sanktionen zu entscheiden. Die Erfahrungen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt legen die Empfehlung nahe, eine stärkere Regelbindung bei Sanktionen anzustreben, als es auf europäischer Ebene der Fall ist.

#### *2.4.8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen*

Bundesstaaten mit Haushaltsautonomie auf dezentraler Ebene benötigen institutionelle Vorkehrungen zur Vermeidung übermäßiger Verschuldung einzelner Gebietskörperschaften. Von grundlegender Bedeutung ist hier die Steuerautonomie der Gliedstaaten. Eine Budgetautonomie, die sich auf die Ausgabenseite beschränkt, führt dazu, dass die Regierungen der Gliedstaaten in ihren Handlungsmöglichkeiten zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung eingeschränkt sind und die Verantwortung für die Finanzpolitik leicht auf die zentrale Ebene abwälzen können.

Steuerautonomie lässt sich beispielsweise durch Zuschläge der Gliedstaaten zur Einkommen- und Körperschaftsteuer oder zu sonstigen Steuern der Gliedstaaten oder der Gemeinden einführen. Diese Zuschläge sollten insbesondere dazu genutzt werden, das Eintreten einer Haushaltskrise zu vermeiden. Länder, die in eine Haushaltskrise zu geraten drohen, sollen zu vorbeugenden Maßnahmen angehalten bzw. gegebenenfalls an den Kosten der Sanierung des Landeshaushalts beteiligt werden. Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft sollten nur dann gewährt werden, wenn das Land den Steuerzuschlag für eine gewisse Frist deutlich über das durchschnittliche Niveau der anderen Länder erhöht und gleichzeitig eine restriktive Ausgabenpolitik betrieben hat.

Darüber hinaus ist es notwendig, die Staatsverschuldung der dezentralen Ebene zu überwachen und zu beschränken. Die Zertifikatslösung, also die Bindung des Verschuldungsrechtes an den Erwerb entsprechender Zertifikate, kann zwar die Verschuldung für das einzelne Land verteuern und darüber hinaus die Einhaltung von Verschuldungszielen für den Bundesstaat insgesamt garantieren. Zertifikatslösungen können aber nicht verhindern, dass einzelne Gebietskörperschaften sich übermäßig verschulden. Ähnlich begrenzt ist die Wirkung von Abgaben, die von einzelnen Gebietskörperschaften nach Maßgabe ihrer Verschuldung zu entrichten wären. Eine Haushaltspolitik, die eine Finanzkrise bewusst in Kauf nimmt und sich auf Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft verlässt, wird durch derartige Abgaben nicht zu korrigieren sein.

Sinnvoller erscheinen Verschuldungsgrenzen. Sie haben zwar den Nachteil, eine prozyklische Ausgabenpolitik zu begünstigen, können aber eine Überschuldung verhindern. Bei derartigen Regelungen stellt sich allerdings das praktische Problem, dass das Verschuldungsverbot durch die Kreditaufnahme im Rahmen von Schattenhaushalten außerhalb des normalen öffentlichen Haushalts – beispielsweise bei öffentlichen Unternehmen – unterlaufen werden kann. Kassenkredite, die nicht fristgerecht zurückgezahlt werden, haben eine ähnliche Wirkung. Es sind also Vorkehrungen nötig, um derartige Umgehungsstrategien einzudämmen. Erfahrungen aus den USA zeigen, dass dies durchaus möglich ist und institutionelle Verschuldungsgrenzen wirksam sein können.

Die Wirksamkeit von Verschuldungsgrenzen setzt außerdem voraus, dass ein Überschreiten zu Sanktionen führt. Eine gewisse Sanktionswirkung resultiert bereits daraus, dass ein Überschreiten gesetzlicher Verschuldungsgrenzen erfahrungsgemäß eine öffentliche Diskussion auslöst, in der die verantwortliche Regierung in Rechtfertigungszwang gerät. Darüber hinaus sind jedoch weitergehende Sanktionen erforderlich.

Diese Sanktionen müssen glaubwürdig sein. Bei Sanktionsdrohungen für den Fall bereits eingetretener Haushaltskrisen ist dies nicht gewährleistet. Glaubwürdigkeit lässt sich nur dann erreichen, wenn Sanktionen bereits in einer Situation drohen, in der Verschuldungsgrenzen überschritten werden, die finanzielle Stabilität des betreffenden Landeshaushaltes aber noch nicht gefährdet ist. Daraus folgt, dass Verschuldungsgrenzen, deren Überschreiten Sanktionen auslöst, entsprechend restriktiv sein sollten.

Sanktionsbewehrte Verschuldungsgrenzen könnten also ein wirksames Mittel zur Begrenzung der Staatsverschuldung sein. Es sollte aber nicht übersehen werden, dass Verschuldungsgrenzen nur die Folgen übermäßiger Verschuldungsneigung eindämmen, die Ursachen aber nicht beseitigen. Restriktiv wirkende Budgetprozesse versuchen, an den Ursachen anzusetzen. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass mehr direkte Demokratie für mehr Ausgabendisziplin und weniger Rückgriff auf Schuldenfinanzierung sorgen kann. Es ist allerdings unklar, ob direktdemokratische Elemente im institutionellen Umfeld anderer Länder ähnlich positive Wirkungen entfalten. Hier kommt es darauf an, Regeln für Volksabstimmungen in geeigneter Weise auf das institutionelle Umfeld einzelner Staaten abzustimmen.

### 3. Haushaltsnotlagenverfahren in Deutschland

In Abschnitt 2 sind die prinzipiellen ökonomischen Aspekte von Haushaltskrisen diskutiert worden. Vor diesem Hintergrund soll in diesem Abschnitt geprüft werden, unter welchen institutionellen Voraussetzungen in Deutschland Maßnahmen zur Vermeidung und Behebung von Haushaltskrisen ergriffen werden können. Von einer Haushaltsnotlage soll gesprochen werden, wenn die Haushaltskrise ein Ausmaß angenommen hat, bei dem eine Gebietskörperschaft dauerhaft nicht in der Lage ist, ihre Ausgaben aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Nach einer Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des bündischen Prinzips (Abschnitt 3.1.) wird im Folgenden untersucht, welche Indikatoren sich zur Diagnose von Haushaltskrisen eignen (Abschnitt 3.2). Daran schließt sich der Entwurf eines zweistufigen Haushaltsnotlagenverfahrens an. Auf der ersten Stufe (Abschnitt 3.3) soll ein Frühwarnsystem das Entstehen einer Haushaltskrise durch vorbeugende Maßnahmen verhindern. Das Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen (Abschnitt 3.4) soll dagegen eingeleitet werden, wenn durch die Überschreitung gewisser Verschuldungsgrenzen schwerwiegendere

Haushaltskrisen entstehen, die eventuell den Beistand der bundesstaatlichen Gemeinschaft erfordern. In einem weiteren Abschnitt (3.5) werden einige Maßstäbe für die Sanierung erörtert. Abschnitt 3.6. enthält die zusammenfassenden Schlussfolgerungen aus den vorangegangenen Überlegungen.

### *3.1. Das Prinzip der Bundestreue im deutschen Verfassungsrecht*

In der Finanzverfassung des Grundgesetzes fehlt eine ausdrückliche Regelung, wie Haushaltsnotlagen eines Landes zu begegnen ist. Doch hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die im Ermessen des Bundes stehenden Möglichkeiten des Art. 104 a Abs. 4 GG – Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Länder und Gemeinden zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – und Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG hinaus von Verfassungs wegen eine Verpflichtung des Bundes und der übrigen Glieder des Bundesstaates zur Hilfeleistung bei einer extremen Haushaltsnotlage angenommen, weil in diesem Falle „das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt ist“ (vgl. BVerfGE 86, 148 (263ff)). Daran hat das Gericht auch in seiner jüngsten Entscheidung zur Finanzverfassung vom 11. November 1999 festgehalten (vgl. BVerfGE 101, 158 (222)). Grundlage dieser Verpflichtung ist der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, auch Bundestreue genannt, der als ungeschriebener Rechtsgrundsatz dem Bundesstaatsprinzip immanent ist. Ihm legt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung fundamentale Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung bei.

Bei der Bundestreue handelt es sich nicht nur um Treuepflichten der Länder gegenüber dem Bund, sondern auch um solche des Bundes gegenüber den Ländern und der Länder untereinander (vgl. BVerfGE 1, 117 (131); seither ständige Rechtsprechung). Damit werden Bund und Länder als Teile eines Bundesstaates unter einer gemeinsamen Verfassungsrechtsordnung aneinander gebunden (vgl. BVerfGE 8, 122 (140)).

Aus dem Grundsatz der Bundestreue sind dementsprechend für viele Bereiche des Verhältnisses von Bund und Ländern zueinander Rechte und Pflichten abgeleitet worden. Im Kern sind es vor allem Kompetenzausübungsschranken und Mißbrauchsverbote sowie Kooperations- und Koordinationspflichten, kurz Loyalitätsgebote, die verfassungsrechtlich das Prinzip von Treu und Glauben umsetzen. Namentlich dürfen weder Bund noch Länder ohne Rücksicht auf die Interessen des Gesamtstaates handeln.

Der Grundsatz der Bundestreue enthält mithin Rechte und Pflichten von Bund und Ländern zur Wahrung der gesamtstaatlichen Ordnung über das geschriebene Verfassungsrecht hinaus. Ein wesentliches Element des Grundsatzes ist das Einstehen füreinander. Dies wirkt sich vor allem auch auf die Finanzierung von Bund und Ländern aus. In diesem Lichte hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu den Haushaltsnotlagen des Saarlandes und Bremens über die konkreten Anlassfälle hinaus ausgeführt:

„Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sollen insgesamt eine Finanzordnung sicherstellen, die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 55, 274 [300]; 72, 330 [388]). Ihr Sinn und Zweck ist nicht allein, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft der verschiedenen staatlichen Aufgabenträger zu ermöglichen, sondern ebenso, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383]) und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann. Sie sind darin zugleich Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung gehört (Art. 20 Abs. 1 GG). Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine – hier mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte – Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird. Diese verfassungsrechtliche Pflicht trifft nicht nur den Bund allein, sondern – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – Bund und Länder“ (BVerfGE 86, 148 (264)).

Diesen Überlegungen hat sich jetzt auch der Berliner Verfassungsgerichtshof angeschlossen (vgl. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2004, S. 210). Sie sind auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum weitgehend akzeptiert, wenngleich neuerdings auch Gegenstimmen zu registrieren sind (vgl. H.-B. Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl. 2004, Art. 107 Rdnr. 2 a).

Ungeachtet dessen bleibt unbestritten, dass aus dem Grundsatz der Bundestreue ein finanzielles Einstehen füreinander abzuleiten ist. Instrument hierfür sind vor allem Kooperations- und Koordinationspflichten sowie Sanierungshilfen, die bei extremer Haushaltsnotlage konzeptionell aufeinander abgestimmte Maßnahmen zur Beseitigung der Haushaltsnotlage verlangen. Andererseits gilt aber auch, dass ohne eigene nachgewiesene Sparmaßnahmen eines in Haushaltsnotlage befindlichen Landes bündische Solidarität nicht erwartet werden kann. Dies verdeutlicht auch § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz im Hinblick auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Dementsprechend gewährt er keinen Rechtsanspruch auf Sanierungshilfen, sondern zeigt deren Voraussetzungen und Grenzen auf. Anspruchsgrundlage für Finanzierungshilfen kann nur die Verfassung selbst sein, die sich freilich auf die grundsätzliche Seite beschränkt und einer konsentierten Konkretisierung bedarf.

## *3.2. Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen*

### *3.2.1. Die Funktion von Indikatoren*

Eine Haushalts- oder Finanzkrise entsteht aus einer Schuldenkrise. Sie ist typischerweise dadurch gekennzeichnet, dass sich ein Land in der Vergangenheit durch eine mangelhafte Abstimmung seiner Ausgaben mit den zur Verfügung stehenden Einnahmen so stark verschuldet hat, dass es zu einer Umkehr seiner Schuldenpolitik gezwungen wird, weil es die aus der wachsenden Verschuldung entstehenden Zinslasten nicht mehr tragen kann. Als extrem wird eine Haushaltsnotlage vom Verfassungsgericht eingestuft, wenn ein Land nicht mehr in der Lage ist, die Finanzkrise zu bewältigen, und zwar auch unter Berücksichtigung jener Mittel, welche die bundesstaatliche Gemeinschaft struktur- und finanzschwachen Ländern üblicherweise zur Verfügung stellt, also z.B. horizontalen und vertikalen Zuweisungen im regelgebundenen System des Finanzausgleichs oder im Zusammenhang mit den im Grundgesetz vorgesehenen Instrumenten der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen.

Die politische Funktion von Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen liegt darin, Signale dafür zu setzen, dass gewisse kritische Zonen erreicht oder überschritten worden sind. Die entsprechenden zahlenmäßigen Werte stützen sich in der Regel auf theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen sowie auf Erfahrungen im politischen Prozess. Sie werden nicht deswegen präzise angegeben, weil man die Grenzen des Erträglichen *genau* kennt, sondern weil sie klare Anreize zur Vermeidung setzen, weil konkretere Diagnose- und Beweislastverfahren ausgelöst werden und weil bestimmte Handlungssequenzen eingeleitet werden, die der Vorbeugung von Haushaltskrisen dienen oder ihre Verschärfung verhindern sollen.

### 3.2.2. Defizite und Schuldenstand

Das Verfassungsgericht hat bei seinem Urteil von 1992 zwei Indikatoren für Haushaltskrisen in den Vordergrund gerückt, von denen der eine mehr auf die Ursachen, der andere mehr auf die Folgen der Verschuldung hinweist, und zwar:

- die Kreditfinanzierungsquote, d.h. den Anteil der Nettokreditaufnahme an den (bereinigten) Ausgaben, und
- die Zins-Steuer-Quote, d.h. den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen.

Diese vom Verfassungsgericht verwendeten Indikatoren sind nicht ausreichend. Einer der Gründe dafür liegt darin, dass sie lediglich haushaltsbezogen sind. Kennziffern für die Verschuldung müssten auch auf das Bruttoinlandsprodukt eines Landes als Indikator für seine Wirtschaftskraft bezogen werden, weil alle Lasten letztlich aus seinem gesamtwirtschaftlichen Einkommen getragen werden müssen. Dabei ist auch der Schuldenstand zu berücksichtigen, aus dem sich die Zinslasten ergeben. Sachgerecht sind also folgende Indikatoren:

- die Defizitquote, d.h. den Anteil des Finanzierungsdefizits am Bruttoinlandsprodukt,
- die Schuldenstandsquote, d.h. den Anteil der öffentlichen Schulden am Bruttoinlandsprodukt und
- die Zinsquote, d.h. den Anteil der Zinsausgaben am Bruttoinlandsprodukt.

Diese Indikatoren sind nicht unabhängig voneinander. Hält man z.B. eine bestimmte Defizitquote langfristig konstant, so bleibt die Schuldenstandsquote nicht ohne weiteres konstant. Vielmehr entwickelt sie sich bei gegebener Wachstumsrate der Wirtschaft langfristig zu einem ganz bestimmten Wert hin, der durch die folgende Beziehung gegeben ist:

$$(1) \quad \text{Langfristige Schuldenstandsquote} = \frac{\text{Defizitquote}}{\text{Wachstumsrate des BIP}}$$

Wenn beispielsweise das Land Berlin seine Defizitquote, die im Durchschnitt der letzten Jahre nahe bei 5 Prozent lag, auf Dauer beibehielte, würde seine Schuldenstandsquote, die derzeit fast 60 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts beträgt, bei einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von zwei Prozent langfristig auf 250 Prozent anwachsen.

Will man dagegen eine aktuelle Schuldenstandsquote fixieren, so kann dies bei gegebener Wachstumsrate nur gelingen, wenn eine ganz bestimmte Defizitquote eingehalten wird:

$$(2) \quad \text{Defizitquote} = \text{Wachstumsrate des BIP} \times \text{fixierte Schuldenstandsquote}$$



Würde man beispielsweise davon ausgehen, dass die Schuldenstandsquote von Berlin nicht weiter ansteigen sollte, so dürfte die Defizitquote des Landes bei einem nominalen Wirtschaftswachstum von zwei Prozent den Wert von 1,2 Prozent in der laufenden und in allen zukünftigen Perioden nicht übersteigen. Tatsächlich lag aber die Defizitquote von Berlin wie erwähnt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nahe bei fünf Prozent. Das Land müsste also beispielsweise seine Ausgabenquote (den Anteil der Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt) auf ein um mehr als drei Prozentpunkte niedrigeres Niveau senken oder seine Einnahmen entsprechend erhöhen, um zu verhindern, dass die derzeitige Schuldenstandsquote von 60 Prozent noch weiter ansteigt.

Der in Formel (2) dargestellte Zusammenhang ist im Hinblick auf die Maastrichtkriterien von 60 Prozent (maximale Schuldenstandsquote) und 3 Prozent (maximale Defizitquote) insofern interessant, als eine Defizitquote von 3 Prozent mit einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent nur vereinbar wäre, wenn die Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandsprodukts 5 Prozent betragen würde. Diese Wachstumsrate war wohl bei Abschluss des Maastrichtvertrages gegeben; bei einem nominellen Wachstum von 3 Prozent wäre dagegen nur eine Defizitquote von 1,8 Prozent zulässig.

Der Beirat hat schon in seinem Gutachten von 1994 „Zur Bedeutung der Maastrichtkriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ betont, dass die Defizitquote von (maximal) 3 Prozent nur unter Ausnahmebedingungen vertretbar wäre. Unter Normalbedingungen müsste eine wesentliche niedrigere Quote eingehalten werden, da – etwa bei rückläufiger Konjunktur – eine höhere Verschuldung nicht zu vermeiden bzw. unter Umständen beschäftigungspolitisch angebracht ist. Um diese konjunkturbedingte Verschuldung abzubauen, ist bei guter Konjunktur ein Überschuss notwendig. Aus diesem Grund wird heute häufig gefordert, in den Stabilitäts- und Wachstumspakt auch Auflagen gegen Staaten einzubauen, die bei guter Konjunktur ihre Defizite bzw. Verschuldung nicht reduzieren.

Der aus dem langfristigen Zusammenhang in Formel (2) abgeleitete Indikator Defizitquote zeigt also unter den gegebenen Verhältnissen deutlich die Grenze für ein übermäßiges Defizit an. Dies setzt allerdings voraus, dass festgelegt ist, welche Schuldenstandsquote die einzelnen Länder nicht überschreiten dürfen. Sind diese Vorgaben für einzelne Länder (z.B. für Flächenländer und Stadtstaaten) unterschiedlich hoch, variieren auch die zulässigen Defizitgrenzen entsprechend.

### *3.2.3. Zinslasten und Primärüberschüsse*

Die weit verbreitete Verwendung der Defizit- und Zinsquoten hat für die Definition einer Haushaltskrise allerdings auch erhebliche Nachteile. Zinslastquoten, die entweder auf die Haushaltseinnahmen oder Haushaltsausgaben bezogen werden, drücken nämlich nicht die tatsächliche Belastung aus, die sich aus dem Zinsendienst ergibt. Dies wird insbesondere dann

deutlich, wenn die Zins-Steuer-Quote zur Beurteilung der Haushaltssituation herangezogen wird. Sie insinuiert, dass die aus der Verschuldung resultierenden Zinsausgaben aus Steuern oder sonstigen laufenden Einnahmen finanziert werden müssten. Dies trifft jedoch nicht zu. Bei gegebenem Wirtschaftswachstum kann jedes Land ein permanentes (zulässiges) Finanzierungsdefizit haben, ohne dass sich seine Schuldenstandsquote erhöht. Es kann daher auch dauerhaft einen Teil seiner Zinslasten mit den aufgenommenen Krediten finanzieren. Nur der Teil der Zinslasten, der nicht durch die dauerhaft mögliche Kreditaufnahme bezahlt werden kann (laufende Zinsausgaben abzüglich Finanzierungsdefizit), muss durch Steuern oder sonstige laufende Einnahmen gedeckt werden. Diesen Teil bezeichnet man als Primärüberschuss. Nur die Primärüberschussquote, d.h. der Anteil des Primärüberschusses am Bruttoinlandsprodukt, stellt also die eigentliche Belastung dar:

$$(3) \quad \text{Primärüberschuss(quote)} = \text{Zinsausgaben(quote)} - \text{Defizit(quote)}$$

Die Interpretation des Primärüberschusses bzw. Primärdefizits kann Schwierigkeiten bereiten. Wenn das Zinsniveau relativ niedrig ist, kann der Eindruck entstehen, dass die periodische Neuverschuldung Haushaltsspielräume verschafft, weil und insofern die zusätzlich aufgenommen Kredite die Zinsausgaben übersteigen. Das ist jedoch nicht auf Dauer möglich. Theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen zeigen, dass der Zinssatz in der Regel höher ist als das BIP-Wachstum, so dass die Zinsausgabenquote langfristig immer höher ist als die Defizitquote. Daher kann kein Land auf Dauer die Bildung von Primärüberschüssen vermeiden. Jeder Versuch, dieser Erkenntnis durch die Bildung von Primärdefiziten zu entgehen, d.h. die ständig zunehmenden Zinslasten vollständig durch neue Kredite zu decken und verloren gegangene Haushaltsspielräume durch weitere Kreditaufnahme zu gewinnen, führt schließlich dazu, dass die Schuldenstandsquote immer rascher ansteigt. Ein solcher Weg endet wegen der wachsenden Zinslasten letztlich in einer Haushaltsnotlage.

Leider hat ein Land, das die Notwendigkeit der Bildung von Primärüberschüssen erkannt hat, noch keine Garantie dafür, dass es eine Verschärfung seiner Haushaltskrise vermeidet. Im Zusammenhang mit Formel (2) war bereits gezeigt worden, dass die Stabilisierung des Schuldenstandes nicht in jedem Fall dadurch erreicht wird, dass die Defizite zurückgeführt werden. Vielmehr muss die Rückführung der Neuverschuldung ein ganz bestimmtes Ausmaß erreichen, damit der Schuldenstand (bzw. die Schuldenstandsquote) nicht mehr wächst. Ähnliches gilt für die Bildung von Primärüberschüssen. Es muss nicht nur grundsätzlich vermieden werden, dass die Defizite dauerhaft höher sind als die Zinslasten; die Primärüberschüsse müssen vielmehr jenes Ausmaß erreichen, das zur Stabilisierung des Schuldenstandes bzw. der Schuldenstandsquote notwendig ist.

Der notwendige Primärüberschuss lässt sich wieder mit Hilfe des oben bereits erwähnten Beispiels Berlin illustrieren. Das Land hat eine Zinslastquote von etwa 3 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts. Zur Stabilisierung seiner Schuldenstandsquote von 60 Prozent müsste Berlin (bei einem unterstellten jährlichen Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von

zwei Prozent) eine dauerhafte Primärüberschussquote von 1,8 Prozent bilden. Wird diese Quote unterschritten, steigt die Schuldenstandsquote weiter an. Soll dagegen die Schuldenstandsquote zurückgeführt werden, müssen die Primärüberschüsse sogar noch höher sein.

#### *3.2.4. Möglichkeiten und Grenzen der Verwendung der Indikatoren*

Da die Diagnose einer Haushaltskrise auf einem Vergleich mit der Situation anderer Länder bzw. der Ländergesamtheit basiert, muss ein Vorbehalt gegen Belastungsindikatoren berücksichtigt werden, die nur auf Haushaltsgrößen (Einnahmen oder Ausgaben) oder auf die Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt) bezogen sind. Auch einwohnerbezogene Indikatoren sind von Bedeutung. Es mag beispielsweise sein, dass hohe Zinsbelastungen den Haushaltsspielraum stark einschränken. Ob dies einem Land noch oder nicht mehr zuzumuten ist, so dass es zusätzliche finanzielle Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Anspruch nehmen muss, ist auch vor dem Hintergrund zu entscheiden, wie hoch das Einnahmen- und Ausgabenniveau je Einwohner ist. Überdurchschnittliche haushaltsbezogene Schuldenlasten bedeuten keine Notlage, sofern sie im Verein mit überdurchschnittlichen Ausgaben je Einwohner entstehen. Dieser Einwand ist insbesondere für die Beurteilung der Haushaltssituation von Stadtstaaten relevant, da dort das Einnahmen- und Ausgabenniveau in der Regel höher ist als in Flächenländern. Insofern ist der Vergleich mit dem Länderdurchschnitt unter Umständen problematisch. Gegebenenfalls müssen die Belastungsindikatoren von Stadtstaaten mit denen anderer Stadtstaaten verglichen werden. Wie sich bei den vergangenen Verfassungsklagen zum Finanzausgleich gezeigt hat, ist dabei eine bloße Gegenüberstellung von Ausgaben bestimmter Stadtstaaten mit denen vergleichbarer Großstädte nicht aussagefähig, solange nicht eine adäquate Zurechnung von Landesleistungen auf die entsprechenden Großstädte vorgenommen wird.

Die Indikatoren sollen dazu dienen, Verschuldungsgrenzen festzulegen. Diese sind als Schwellenwerte zu verstehen, die anzeigen, dass die Haushaltspolitik eine Gefahrenzone erreicht hat, die das betreffende Land zum stabilisierenden Handeln verpflichtet. Sie sind nicht ohne weiteres für eine Ursachen- oder Verschuldensanalyse geeignet. Die Frage, ob ein Land, das über einen bestimmten Zeitraum übermäßige Defizite gebildet und einen hohen Schuldenstand aufgebaut hat, eigenverantwortlich gehandelt hat, oder ob dafür äußere Umstände maßgeblich waren, kann ein Indikator nicht beantworten. Ein zu geringer Primärüberschuss oder gar ein Primärdefizit kann beispielsweise darauf zurückzuführen sein, dass ein Land zu geringe Konsolidierungsanstrengungen unternommen hat. Es kann aber auch sein, dass das Land nicht mehr in der Lage ist, aus eigener Kraft hinreichende Primärüberschüsse zu bilden, weil es bereits überschuldet ist.

Auf die Verwendung der Indikatoren im Rahmen der Verfahren zur Diagnose von Haushaltskrisen wird im Folgenden näher einzugehen sein. Grundsätzlich kann hier festgehalten werden, dass es nicht sinnvoll ist, sich bei der Untersuchung kritischer

Haushaltsentwicklungen auf die Betrachtung eines einzelnen Indikators zu beschränken. Defizite, Schuldenstand, Zinsbelastung und Primärüberschüsse sind in hohem Maße interdependent und sollten daher im Zusammenhang beurteilt werden. Sowohl bei der vergangenheitsbezogenen Ursachenanalyse als auch bei der zukunftsbezogenen Festlegung von Sanierungspfaden muss bei der Bewertung der Indikatoren außerdem berücksichtigt werden, dass sie stark vom Wirtschaftswachstum und der Zinsentwicklung beeinflusst werden. Die Festlegung bestimmter Verschuldungsgrenzen mit Hilfe der genannten Indikatoren definiert also nicht einfach eine Haushaltskrise oder -notlage, sondern kann nur Auslöser für eine umfassendere Analyse der jeweiligen Haushaltssituation und der Verfahren zu ihrer Stabilisierung sein.

### *3.3. Ein Diagnoseverfahren als Frühwarnsystem*

Ein Indikatorensystem, wie es im vorigen Abschnitt beschrieben wurde, reicht nicht aus, um eine extreme Haushaltsnotlage festzustellen und daraus unmittelbare Ansprüche an die Bundesländer-Gemeinschaft abzuleiten. Die Besonderheit und Tragweite der Situation macht es im gegebenen Fall erforderlich, umfangreichere Analysen der Haushaltslage des betroffenen Landes im Rahmen eines Diagnoseverfahrens vorzunehmen.

Mit einem solchen Verfahren können verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden. Zunächst soll damit erreicht werden, dass das ineffiziente Ritual des Hilfeansinnens eines Landes an den Bund mit anschließender Ablehnung und Klage beim Verfassungsgericht entfällt. Zudem soll das Verfahren Transparenz im Haushaltsgebaren krisengefährdeter Länder schaffen und die notwendige Objektivierung im Umgang der föderalen Gemeinschaft mit solchen Fällen erzeugen. Beides, Transparenz und Objektivierung, sollen schon für sich zur Disziplinierung beitragen und einer strategischen Ausnutzung der bundesstaatlichen Gemeinschaft oder eines ihrer Mitglieder vorbeugen. Schließlich sollte auch eine Früherkennung von Haushaltsnotlagen erreicht werden, so dass rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden können, um ein extremes Maß der Haushaltsnotlage zu vermeiden.

Das Diagnoseverfahren wird in gewissen Teilen ähnliche Züge annehmen wie das vom Beirat in seiner Stellungnahme vom August 2003 bereits vorgeschlagene Verfahren zur Umsetzung des nationalen Stabilitätspaktes<sup>4</sup>. So lässt sich beispielsweise eine krisenhafte haushaltspolitische Fehlentwicklung nicht ohne ein Referenzsystem für die Überschreitung bestimmter Obergrenzen für Defizit- und Schuldenstandsquoten bestimmen. Jedoch wird sich ein Haushaltsnotlagenverfahren von einem Haushaltsüberwachungsverfahren vor allem darin unterscheiden, dass es nur die extremen Abweichungen von der Haushaltsdisziplin erfasst, nämlich solche, die die betroffenen Länder in die Schuldenfalle zu führen drohen, und dass

---

<sup>4</sup> Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 75.

entschiedenere finanzielle und institutionelle Maßnahmen und Verfahren zur Vermeidung oder Behebung von Notlagen ins Auge gefasst werden müssen.

Ein Diagnoseverfahren für eine Haushaltskrise sollte eingeleitet werden, wenn in einem Land die Kennziffern für den Schuldenstand und seine Veränderung mehrfach so hohe Werte annehmen, dass eine Haushaltsnotlage zu erwarten ist. Objektive Maßstäbe für eine solche Situation sind selbstverständlich schwer zu finden. Es geht aber auch nur darum, zunächst ein Diagnoseverfahren auszulösen und erste Vorsichtsmaßnahmen zu ergreifen, sofern eine Gefahrenzone betreten wird. Insofern kann das Verfahren auch als Frühwarnsystem verwendet werden.

Verschuldungsgrenzen erfüllen allerdings nur dann ihren Sinn vollständig, wenn sie nicht nur für die Ländergesamtheit, sondern auch für die einzelnen Länder festgelegt werden. Die Anreizwirkung zur Schadensvermeidung und die Glaubwürdigkeit von Verschuldungsgrenzen hängen in entscheidendem Maße von ihrer Bindungswirkung ab. Diese wird erheblich geschwächt, wenn nur die Ländergemeinschaft und nicht jedes einzelne Land die Vorgaben akzeptiert. Auch im Zusammenhang mit einem rein nationalen Frühwarnsystem und nicht nur wegen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wäre es daher dringend notwendig, die vom Beirat bereits in seinem Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien und in seiner Stellungnahme zum nationalen Stabilitätspakt geforderten Aufteilung der Verschuldungsgrenzen auf die einzelnen Länder tatsächlich in Angriff zu nehmen. Die Überschreitung der länderspezifischen Grenzen für das Haushaltsdefizit und den Schuldenstand könnte dann als Auslöser für ein Diagnoseverfahren genommen werden. Dies wäre das eigentlich wünschenswerte Vorgehen. Solange jedoch die Maastricht-Grenzen nicht auf die einzelnen Länder aufgeteilt sind, wird man sich mit Verschuldungsgrenzen behelfen müssen, die sich auf die Situation einzelner Länder im Verhältnis zur Ländergesamtheit beziehen. Aus den Erfahrungen mit Bremen und dem Saarland sowie aus der Entwicklung in Berlin, kann man grob ableiten, dass es sinnvoll wäre, ein Diagnoseverfahren einzuleiten,

- wenn die Kreditfinanzierungsquote, die Defizitquote oder das Defizit je Einwohner bei Flächenländern das Zweifache des Länderdurchschnitts, bei Stadtstaaten das Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts des jeweiligen Indikators in einem Zeitraum von fünf Jahren drei Mal überschreitet. Für das Auslösen des Diagnoseverfahrens sollte es genügen, dass einer der Indikatoren die angegebenen Grenzen überschreitet. Der Fünfjahreszeitraum sollte sich sowohl auf die Vergangenheit als auch auf die Zukunft beziehen. Daten für die zukünftige Entwicklung sind für zwei der Indikatoren den Finanzplanungen des Bundes und der Länder zu entnehmen.
- wenn die Schuldenstandsquote oder der Schuldenstand je Einwohner bei Flächenländern das Eineinhalbfache des Durchschnitts der Flächenländer, bei Stadtstaaten das Doppelte des Durchschnitts der Ländergesamtheit erreicht hat oder wenn eine zehnprometige Überschreitung dieser Grenzen in den nächsten beiden Haushaltsjahren zu erwarten ist.

Die Relativierung der Verschuldungsindikatoren am Länderdurchschnitt ist nicht ideal, weil die Finanzkrise eines überdurchschnittlich verschuldeten Landes umso schärfer ausfallen kann, je höher die Ländergesamtheit selbst verschuldet ist. Es könnte sogar der Fall eintreten, dass die Bund-Länder-Gemeinschaft selbst nicht mehr in der Lage ist, den Haushalt eines Notlagenlandes zu sanieren. Darüber hinaus verfehlen z.B. relative Defizitgrenzen ihren Sinn, wenn alle Länder mit Ausnahme des Krisenlandes Überschüsse machen. Um auch in solchen Situationen über Handlungskriterien zu verfügen, sollten die dargelegten Verschuldungsgrenzen an die Maastricht-Kriterien gekoppelt werden. Bund und Länder haben bereits vereinbart, dass die Defizitgrenze von 3 Prozent im Verhältnis 45 zu 55 auf den Bund (einschließlich Sozialversicherung) und die Länder (einschließlich Gemeinden) aufgeteilt wird, so dass die Defizitgrenze für die Ländergesamtheit bei 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt. Die oben genannten Verschuldungsgrenzen für die einzelnen Länder sollten in dem Maße reduziert werden, in dem die Ländergesamtheit die Grenze von 1,65 Prozent überschreitet. Hat also beispielsweise die Verschuldung der Länder ein Niveau von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreicht, müssten die oben genannten Verschuldungsgrenzen um etwa zwanzig Prozent gekürzt werden.

Werden die angegebenen Grenzen erreicht oder überschritten und wird dadurch ein Diagnoseverfahren ausgelöst, ist ein Gremium erforderlich, das das Verfahren koordiniert. Diese Aufgabe könnte dem Finanzplanungsrat zukommen, der aber mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden müsste. In seiner derzeitigen Funktion ist der Finanzplanungsrat nicht in der Lage, ein Frühwarnsystem effizient zu handhaben. Ihm fehlen die notwendigen Informationen und Eingriffsmöglichkeiten. Daher wäre es wünschenswert, eine zentrale Institution zu schaffen, die mit glaubwürdigen Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen versehen wird, um die beschriebenen Überwachungsfunktionen effizient wahrzunehmen.

Der Beirat schlägt vor, dass ein „Stabilitätsrat“ geschaffen wird, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammensetzt, und dem auf gesetzlichem Wege die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin eingeräumt werden. Dem „Stabilitätsrat“ könnte auch die Koordinierung und Durchführung eines Haushaltsnotlagenverfahrens übertragen werden (vgl. Abschnitt 3.4.).

Bei Erreichen oder Überschreitung der angegebenen Verschuldungsgrenzen sollte das Diagnoseverfahren zunächst durch einen begründeten Antrag des betroffenen Landes eingeleitet werden. Er enthält einen vom Landesfinanzministerium zu erstellenden Bericht, in dem die vergangene Haushaltsentwicklung (zumindest der letzten fünf Jahre) sowie die in der Finanzplanung vorgesehene Haushaltsentwicklung auch unter Berücksichtigung der Kennziffern zur Entwicklung des Schuldenstandes, der Defizite und der Primärsalden darzulegen und zu begründen ist. Auch ein Stabilitätsprogramm zur Behebung der Krise sollte

enthalten sein. Der Bericht wäre dem jeweiligen Landesparlament zur Kenntnis zu geben und gleichzeitig dem „Stabilitätsrat“ vorzulegen. Dieser berät die Vorlage und nimmt dazu Stellung, indem er auf die dargelegten Gründe und Entwicklungen eingeht und eventuell begründete Empfehlungen für stabilisierende Maßnahmen in dem betroffenen Land ausspricht. Diese sollten auf jeden Fall über die im allgemeinen Haushaltsüberwachungsverfahren übliche Vorgabe von Ausgabenlinien hinausgehen. Die Stellungnahme des „Stabilitätsrat“ sollte dem jeweiligen Landesparlament vorgelegt und dort beraten werden. Sie sollte erkennbar bei der Aufstellung des Haushaltsplans und der Finanzplanung verwertet werden.

### *3.4. Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen*

Wenn die Haushaltskrise ein bestimmtes Ausmaß angenommen hat, reicht das mit dem Frühwarnsystem etablierte Verfahren nicht aus. Es sind weitergehende Schritte notwendig, um die Sanierung des jeweiligen Haushaltes einzuleiten. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Interessen der beteiligten Parteien – auf der einen Seite das Land in der Finanzkrise, auf der anderen Seite die bundesstaatliche Gemeinschaft – gleichgewichtig behandelt werden, um die Chancen einer einvernehmlichen Lösung zu erhöhen. Die Beteiligung neutraler Instanzen gehört zu den bewährten Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Es darf keine Zielsetzung des Verfahrens sein, dem in die Finanzkrise geratenen Land die haushaltspolitischen Handlungsmöglichkeiten vollständig zu beschneiden oder alleine der bundesstaatlichen Gemeinschaft die vollen Lasten der Sanierung aufzubürden.

Letztlich wird es aber nicht ausbleiben, dass das in die Krise geratene Land mit Einschränkungen seiner finanzwirtschaftlichen Eigenständigkeit rechnen muss. Dies widerspricht nicht der verfassungsrechtlich gesicherten Haushaltsautonomie der Länder. Das Verfassungsgericht hat in seinem Urteil vom November 1999 zum Maßstäbengesetz ausdrücklich darauf verwiesen, dass Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG zwar in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht aber in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, sodass die Finanzierbarkeit von Ausgaben ihrer Erforderlichkeit und Dringlichkeit Grenzen setzt, welche die Finanzhoheit aller Gebietskörperschaften einschränken können. [BVerfGE 101, 158 (220)].

Ein erster Schritt könnte darin bestehen, dass der „Stabilitätsrat“ eine Analyse und Stellungnahme des jeweiligen Landesrechnungshofes einholt, sofern er aufgrund seiner vorangegangenen Diagnose dies wegen der Schwere der Finanzkrise oder wegen der Befürchtung um eine weitere Destabilisierung der Haushaltssituation für angemessen hält. Erstellt der Landesrechnungshof eine begründete Diagnose für eine Haushaltsnotlage, sollte ein Feststellungsverfahren für eine Haushaltsnotlage eröffnet werden. Dies sollte auch gelten, wenn nach einem Diagnoseverfahren

- eine Landesregierung per Kabinettsbeschluss oder per Parlamentsbeschluss eine Haushaltsnotlage feststellt;
- der „Stabilitätsrat“ zu dem Ergebnis kommt, dass innerhalb der vergangenen fünf Jahre die Kennziffern eine massive Haushaltsfehlentwicklung indizieren und dass in den nächsten drei Jahren keine wesentliche Besserung zu erwarten ist, so dass ein schnelles Handeln notwendig erscheint. Diese Situation sollte auf jeden Fall als gegeben angesehen werden, wenn aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder aufgrund anderer Bedingungen eine Verschlechterung der in der Finanzplanung auszuweisenden Indikatoren zu erwarten ist, insbesondere wenn
  - im Haushaltplan und in der mehrjährigen Finanzplanung des betroffenen Landes keine Primärüberschüsse vorgesehen sind;
  - die geplanten Primärüberschüsse so gering sind, dass sie ein weiteres Ansteigen der Schuldenstandsquote in den nächsten drei Jahren um 10 Prozent erwarten lassen.

Ein Haushaltsnotlagenverfahren sollte durch den „Stabilitätsrat“ eingeleitet werden – wenn er nicht tätig wird, durch den Bundesfinanzminister. Unabhängig davon, ob ein Diagnoseverfahren für eine Haushaltskrise vorausgegangen ist, sollte in besonders schweren Fällen der Bundesfinanzminister ein Haushaltsnotlagenverfahren eröffnen, sobald

- 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 drei Mal 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.

Analog zum Diagnoseverfahren, sollten auch beim Haushaltsnotlagenverfahren die Verschuldungsgrenzen für die einzelnen Länder in dem Maße reduziert werden, in dem die Ländergesamtheit die Defizitgrenze von 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet.

Angeht die Bedeutung des Verfahrens sollte eine Arbeitsgruppe des „Stabilitätsrates“ Informationen für die Feststellung einer Haushaltsnotlage zusammenstellen. Eine unabhängige Expertenkommission sollte damit beauftragt werden, das Haushaltsgebaren, die Haushaltslage sowie die Ursachen für die Haushaltsnotlage des betreffenden Landes eingehend zu analysieren und darzulegen, ob, auf welchem Wege und innerhalb welcher Fristen die Haushaltskrise überwunden werden kann. Die Expertenkommission sollte bei ihrer Analyse auch auf die im



Maßstäbengesetz bereits kodifizierten Grundsätze für die Gewährung von Sanierungshilfen eingehen. Für die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen wird dort (§ 12 Abs. 4 MaßstG) nämlich vorausgesetzt, dass

- „das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien.“ Außerdem dürfen
- keine „ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind.“

Da ein Land sich nach seinen Möglichkeiten an der Bewältigung der Haushaltsnotlage beteiligen soll, muss auch die Solidität der Finanzplanung des betroffenen Landes überprüft werden, z.B. hinsichtlich der Angemessenheit des unterstellten Wirtschaftswachstums und der prognostizierten Zinsentwicklung. Das Kriterium ausreichender Eigenanstrengungen beinhaltet auch die Aufforderung, über die Darstellung und Prüfung der finanzwirtschaftlichen Kennziffern hinaus nicht nur die Entwicklung des Einnahmen- und Ausgabenniveaus, sondern auch die Qualität der Einnahmen- und Ausgabenstruktur zu untersuchen. Was das Niveau anbetrifft, dürfte es in erster Linie von Interesse sein, ob die Ursachen für die Entwicklung der Haushaltsfehlbeträge stärker auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite zu suchen sind und in welchem Maße die Zunahme der Zinslasten tatsächlich zu Einschränkungen der *Primärausgaben* (Ausgaben ohne Zinsausgaben) geführt hat.

Hinsichtlich der Haushaltsstruktur sollte überprüft werden, welche Einnahmen- und Ausgabenkategorien in besonderem Maße dafür verantwortlich sind, dass das Einnahmenniveau zu niedrig bzw. das Ausgabenniveau zu hoch ist und welche Möglichkeiten das Land genutzt hat, um insbesondere ausgabenbedingte Fehlbeträge einzudämmen, um die zunehmende Verschuldung zu begrenzen. Personalausgaben, Ausgaben zum Erwerb riskanter Beteiligungen sowie strukturkonservierende Erhaltungssubventionen können z.B. Ansatzpunkte für mögliche Einsparungen darstellen.

Andererseits soll aber auch auf Ausgabenkategorien eingegangen werden, die sich nicht ohne weiteres steuern lassen, weil sie sich aus wirtschaftstrukturellen Gründen zwangsweise ergeben oder die gezielt zur Gegensteuerung eingesetzt werden. Zu denken ist hier z.B. an Sozialhilfeausgaben als Folge zunehmender Arbeitslosigkeit. Dem gegenüber stehen beispielsweise Investitionsausgaben. Deren Kürzung kann sich als problematisch erweisen, sofern sie notwendig sind, um einer abnehmenden regionalen Wirtschafts- und Finanzkraft entgegenzuwirken. Die Setzung der richtigen Prioritäten wird nicht immer leicht sein. Jede Ausgabe muss daraufhin überprüft werden, ob sie geeignet ist, kurzfristig die Haushaltsnotlage zu beheben, oder ob sie eher notwendig erscheint, um die nachhaltige Entwicklung der Wirtschaftskraft zu fördern oder andere dringende öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Unter der Maßgabe einer restriktiven Ausgabenpolitik, die der Schuldenstabilisierung dient, ist es unter

Umständen geboten, Ausgaben, die unter weniger restriktiven Bedingungen sinnvoll erscheinen, hinten zu stellen.

Das zweite im Maßstäbengesetz aufgeführte Kriterium für die Gewährung von Sanierungshilfen zielt darauf ab, ausgabenseitige Ansprüche von vornherein auszuschließen, die bereits auf anderem Wege abgegolten sind. Unabhängig davon, dass die Berücksichtigung gewisser Sonderbedarfe im engeren und im erweiterten System des Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Sicht umstritten ist, bedeutet dies, dass beispielsweise die beiden ausdrücklich im Maßstäbengesetz (§§ 5 und 6) anerkannten Sonderbedarfstatbestände – der teilungsbedingte Sonderbedarf und die Kosten der politischen Führung – nicht zur Begründung einer Haushaltsnotlage angeführt werden dürfen. Sie sind seit langer Zeit und auch für eine absehbare Zukunft im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern geregelt. Darüber hinaus sollte die Expertenkommission aber auch darlegen, in welchem Maße das auf eine Notlage hin zu überprüfende Land im Rahmen der Mischfinanzierung (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG und Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG) und im Rahmen anderer Hilfen (z.B. Europäischer Regionalfonds) berücksichtigt wurde.

Stellt die Expertenkommission nach eingehender Überprüfung eine extreme Haushaltsnotlage des betroffenen Landes fest, die ohne zusätzliche Hilfestellungen durch die bundesstaatliche Gemeinschaft nicht zu bewältigen ist, sollte sie alternative Vorschläge für Sanierungsprogramme erarbeiten, die Angaben über geeignete Sanierungsinstrumente, eventuelle finanzielle Sanierungsvolumina und mögliche Zeithorizonte für das Erreichen der Sanierungsziele enthalten.

Das Ergebnis der Expertenkommission sollte auch dem betroffenen Land vorgelegt werden, damit es dazu Stellung nehmen kann und damit es eigene Vorschläge für ein Sanierungsprogramm erarbeiten kann. Darin sollte das Land unter anderem herausstellen, welche Eigenleistungen es im Rahmen des Sanierungsprogramms erbringen will. Das Sanierungsprogramm sollte auf jeden Fall alternative Sanierungspfade auch für eine ungünstige wirtschaftliche Entwicklung enthalten.

Auf der Basis der Vorschläge der Expertenkommission und der betroffenen Landesregierung sollte der „Stabilitätsrat“ ein Sanierungsprogramm empfehlen und ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren in Gang bringen.

Erfahrungsgemäß werden Entscheidungen über extreme Haushaltsnotlagen am stärksten durch den Streit um die Verteilung potentieller Sanierungslasten behindert. Daher wäre es sinnvoll, die Lastenverteilung für den Fall extremer Haushaltsnotlagen von vornherein festzulegen. Dem Beirat erscheint die bereits im Entwurf der Bundesregierung zum Maßstäbengesetz vorgesehene Beteiligung von Bund und Ländern an den Finanzierungslasten der Sanierungsmaßnahmen im Verhältnis ihrer Ausgaben<sup>5</sup> angemessen.

---

<sup>5</sup> Bundestagsdrucksache 14/5951, S. 7.

### 3.5. *Maßstäbe für die Sanierung*

Mit dem Sanierungsprogramm wird ein Sanierungsziel verfolgt: Das Land, das sich in einer Haushaltsnotlage befindet, soll einen Einnahmen-Ausgaben-Pfad erreichen, auf dem es sich von selbst aus der Krise befreien kann. Da die Feststellung der Haushaltsnotlage an bestimmte Kennziffern gebunden wird, ist es sinnvoll, dies bei dem Erreichen des Sanierungsziels ebenfalls zu tun. In Anlehnung an das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 gewählte Verfahren könnte man die Sanierung als vollzogen ansehen, wenn die Notlagenindikatoren die Werte des nächstschwächeren Landes, das sich nicht in einer Haushaltsnotlage befindet, erreicht haben. Als ein solches sogenanntes Referenzland galt in dem eben erwähnten Fall das Land Schleswig-Holstein.

Die Anbindung des Sanierungsziels an ein Referenzland hat aber auch Nachteile. Wie bei der Darstellung der Ausgangslage erwähnt wurde, hat sich beispielsweise das Saarland an das Verschuldungsniveau anderer Länder, die sich nicht in einer Haushaltsnotlage befinden, auch deshalb angenähert, weil deren Schuldenstand entsprechend gestiegen ist (vgl. Abb. 1). Zwar kann man argumentieren, dass ein Notlagenland eine höhere Verschuldung und die daraus folgenden höheren Belastungen akzeptieren muss, wenn die übrigen Länder sich ebenfalls höher verschulden. Andererseits wird dadurch die notwendige Konsolidierung eventuell zu stark relativiert. Angesichts der Zielsetzungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wäre es daher zu erwägen, zumindest für Notlagenländer jenen Anteil an den maximalen gesamtstaatlichen Verschuldungsmöglichkeiten von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Zielgröße für die Sanierung festzulegen, der ihnen nach ihrer Einwohnerzahl und nach ihrem eigenen Anteil am Bruttoinlandsprodukt zusteht.

Je nachdem, wie weit ein Land in einer Haushaltsnotlage von der wie auch immer definierten Normallage entfernt ist, muss ein entsprechender Sanierungszeitraum gewählt werden. Die Vorstellung, eine Haushaltskrise könne innerhalb des Finanzplanungszeitraumes von insgesamt fünf Jahren überwunden werden, hat sich als zu anspruchsvoll erwiesen. Freilich hängt dies auch von der Strenge der Auflagen für das Sanierungsland und von den ausgewählten Sanierungsinstrumenten ab. So kann beispielsweise eine Schuldenübernahme durch die bundesstaatliche Gemeinschaft, die das Notlagenland unmittelbar bis zum länderdurchschnittlichen Niveau entschuldet, die Normallage relativ schnell herbeiführen.

Dieser Bail-out setzt aber jegliches Element der Marktdisziplinierung durch Zinslasten außer Kraft. Er bewirkt außerdem keine Veränderung der für die Entschuldung notwendigen Primärüberschüsse, sondern nur eine Verlagerung auf die bundesstaatliche Gemeinschaft. Die Primärüberschüsse können allenfalls dadurch gesenkt werden, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft den Schuldenabbau schneller betreibt als das Notlagenland. Freilich sollte man mit einem entschiedenen Sanierungsschritt auch entschiedene Gegenleistungen verbinden, so z.B. ein vollständiges Defizitverbot und eine strenge Rückführung der Primärausgaben in die Nähe des länderdurchschnittlichen Niveaus.

Unabhängig davon, welchen Sanierungspfad man wählt, dürfte die Vorgabe einer strengen und restriktiven (Primär-)Ausgabenlinie empfehlenswert sein, weil die Ursache für die Haushaltsfehlerentwicklung oft in einem übersteigerten Ausgabenniveau liegt. Dabei darf allerdings die Entwicklung der Haushaltsstruktur nicht übergangen werden. Es ist häufig zu beobachten, dass die Haushaltskonsolidierung in erster Linie zu Lasten von Investitionsausgaben betrieben wird, während konsumtive Ausgaben nur sehr zögernd abgebaut werden. Dies mag politökonomisch verständlich sein, ist aber strategisch vor allen Dingen dann problematisch, wenn Haushaltsnotlagen auch durch eine schwache Wirtschaftsstruktur bedingt sind.

Demzufolge sollte in den Sanierungsprogrammen zumindest eine Stabilisierung der öffentlichen Infrastruktur angestrebt werden. Allerdings ist vor einem allzu großzügigen Vorgehen zu warnen. Ein Sanierungsprogramm sollte bei der Nutzung von Haushaltsspielräumen, die durch Entschuldung oder Tilgungs- und Zinshilfen gewonnen werden, mit großer Sorgfalt vorgehen, auch wenn es sich um Infrastrukturprojekte handelt. Ohnehin darf man keine falschen Erwartungen hegen. Einerseits entfalten die Investitionsausgaben ihre Wirksamkeit erst in der langen Frist; andererseits kommen die Erträge dieser Bemühungen dem finanzschwachen Land nicht unmittelbar zugute, wenn ein Anstieg des Steueraufkommens durch verminderte Zuweisungen im horizontalen Länderfinanzausgleich kompensiert wird.

Daher erscheint es insgesamt angeraten, zwar die qualitative Haushaltskonsolidierung zugunsten der Investitionsausgaben entschieden anzustreben, sie aber an die gleichzeitige Durchsetzung einer hinreichend restriktiven Gesamtausgabenlinie zu binden. Da Haushaltskrisen meist durch ein überhöhtes Ausgabenniveau bei gleichzeitigem Rückgang des investiven Ausgabenanteils gekennzeichnet sind, ist bei der Wahl zwischen dem fiskalischen Ziel der Konsolidierung des Ausgabenniveaus und dem Ziel einer Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dem fiskalischen Ziel der Vorrang einzuräumen. Das bedeutet im Übrigen keineswegs, dass die Infrastruktur vernachlässigt werden sollte, sondern nur, dass ein Notlagenland besondere Anstrengungen zur Verbesserung seiner qualitativen Haushaltsstruktur unternehmen muss.

Die Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage löst die Pflicht zur Hilfeleistung aus, und zwar nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Nach dem bündischen Prinzip des Füreinandereinstehens in einem föderalen Staat muss es Leistungspflichten sowohl für die Länder als auch für Bund und Länder gemeinsam geben, also für die bundesstaatliche Gemeinschaft insgesamt. Je weniger Eigenanstrengungen ein Land unternommen hat, um die Haushaltsnotlage zu vermeiden bzw. zu beheben, desto geringer sollten jedoch die Hilfeleistungen sein, die es von der bundesstaatlichen Gemeinschaft beanspruchen kann.

Die konkrete Form der finanziellen Unterstützung ergibt sich aus dem Charakter der Haushaltsnotlage. Tragen dazu beispielsweise „Spillover-Effekte“ bei, empfehlen sich zweckgebundene Zahlungen der Nutznießer dieser regionalen externen Effekte. Für die

Behebung einer unzureichenden Wirtschaftskraft sind in der Finanzverfassung besondere Instrumente vorgesehen, z.B. die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Zuweisungen mit Eigenbeteiligung.

Es gibt jedenfalls keine Rechtfertigung dafür, bei Haushaltsnotlagen in jedem Falle Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu zahlen, die ohnehin in den letzten Jahren als eines der Hauptinstrumente für die Lösung bestimmter Problemlagen eingesetzt worden sind (u.a. Kosten der politischen Führung und der zentralen Verwaltung, teilungsbedingte Sonderlasten) und die dadurch dem in Art. 107 Abs. 2 GG festgelegten „subsidiären Charakter“ im Finanzausgleich längst nicht mehr Genüge tun. Auch im Maßstäbengesetz (§ 12 Abs. 4) wird implizit darauf hingewiesen, dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen keineswegs automatisch als Hilfeleistung einzusetzen sind. „Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen“, werden dort Eigenanstrengungen des betreffenden Landes gefordert. In jedem Fall sollten für die Verwendung der Mittel Auflagen gemacht werden, was im Einzelnen in Staatsverträgen mit den Empfängerländern geregelt werden könnte.

### *3.6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Diagnose, Feststellung und Behebung von Haushaltskrisen*

Die Diagnose von Haushaltskrisen stützte sich bisher im Wesentlichen auf Indikatoren (Kreditfinanzierungsquote und Zinslastquoten), die sich auf Haushaltsgrößen (Einnahmen und Ausgaben) beziehen. Da aber alle Lasten letztlich aus dem gesamtwirtschaftlichen Einkommen getragen werden müssen, empfiehlt es sich, diese Indikatoren sowie den Schuldenstand auch im Verhältnis zur Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt) eines Landes zu betrachten. Zins-Steuer-Quoten sind ohnehin nur beschränkt aussagefähig, weil Zinsen in einem gewissen Maß auch durch permanente Defizite finanziert werden können, ohne dass die Schuldenstandsquote und damit auch die entsprechende Zinslastquote steigen muss. Nur der Teil der Zinslast, der über das Finanzierungsdefizit hinausgeht, muss über zusätzliche Steuern finanziert werden. Er wird als Primärüberschuss bezeichnet und signalisiert den Verlust an Haushaltsspielraum, der durch die Staatsverschuldung entsteht. Tatsächlich zeigen sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Untersuchungen, dass die Zinsausgabenquote langfristig immer höher ist als die Defizitquote, so dass kein Land auf Dauer die Bildung von Primärüberschüssen vermeiden kann. Da die Zumutbarkeit von Belastungen auch von der Größe der Bevölkerung abhängt, sollten ergänzend auch einwohnerbezogene Indikatoren verwendet werden.

Die Indikatoren können in einem zweistufigen Verfahren zur Diagnose von Haushaltskrisen bzw. zur Feststellung von extremen Haushaltsnotlagen verwendet werden. Das Diagnoseverfahren auf der ersten Stufe soll den Charakter eines Frühwarnsystems haben. Sind

für die einzelnen Länder, wie vom Beirat mehrfach gefordert, konkrete Verschuldungsgrenzen in Anlehnung an das Maastricht-Kriterium festgelegt, kann das Diagnoseverfahren greifen, wenn diese Grenzen überschritten werden. Dies wäre das eigentlich wünschenswerte Vorgehen. Solange diese Grenzen jedoch nicht festgelegt sind, sollte das Diagnoseverfahren in Gang gesetzt werden, wenn die angegebenen Verschuldungsindikatoren im Verhältnis zur Ländergesamtheit gewisse Grenzen (in der Regel das Eineinhalb- bis Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts) überschreiten. Um die Verschuldungsgrenzen nicht ausschließlich von einem möglicherweise selbst nicht tragbaren Verschuldungsniveau der Ländergesamtheit abhängig zu machen, sollten sie in dem gleichen Maße reduziert werden, wie die Ländergesamtheit die bereits im Finanzplanungsrat vereinbarte Defizitgrenze von 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet.

Das Frühwarnsystem soll gewährleisten, dass Länder, die die angegebenen Verschuldungsgrenzen überschreiten, einer Darlegungspflicht zu ihrer vergangenen und zukünftigen Haushaltspolitik unterworfen und zur Aufstellung eines Stabilitätsprogramms verpflichtet werden.

Unter wohldefinierten Voraussetzungen, die an bestimmte Kennziffern gebunden sind, und die von einer stärkeren Überschreitung bestimmter Verschuldungsgrenzen ausgehen, sollte ein Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage eingeleitet werden. Dies setzt eine eingehende, durch eine Expertenkommission gestützte Analyse der Entwicklung des Niveaus und der Struktur der Haushaltseinnahmen und –ausgaben des betroffenen Landes sowie der sonstigen für die Vergabe von Sanierungshilfen geltenden Bedingungen nach § 12 Maßstäbengesetz voraus.

Für das Diagnoseverfahren als Frühwarnsystem ebenso wie für das Haushaltsnotlagenverfahren muss eine Institution geschaffen werden, die über ausreichende Kompetenzen verfügt, um die Überwachung der Haushaltsdisziplin und die Sanierung von Notlagenländern in effizienter Weise durchzuführen. Der Beirat schlägt vor, dass ein „Stabilitätsrat“ geschaffen wird, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammensetzt, und der mit den entsprechenden Befugnissen ausgestattet wird.

Wird eine extreme Haushaltsnotlage festgestellt, muss ein länderspezifisches Sanierungsprogramm erarbeitet werden, das das Sanierungsziel, die einzusetzenden Instrumente, die Sanierungsvolumina und mögliche Zeithorizonte festlegt. Aufgrund der Erfahrungen mit den bisherigen Sanierungsfällen, sollte für das Notlagenland eine restriktive Ausgabenlinie vorgegeben werden. Auch eine sorgfältige Abwägung zwischen vorrangiger Schuldentilgung und der Förderung wirtschaftskraft- und finanzkraftstärkender Maßnahmen sollte vorgenommen werden. An der Beseitigung strukturbedingter Ursachen der Haushaltsnotlage, sollte sich eventuell der Bund mit gezielten Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG oder der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG

beteiligen. Um die Anreize für eine gezielte Mittelverwendung zu stärken, sollten finanzielle Hilfen versagt oder zurückgefordert werden, wenn das Land die vereinbarten Sanierungsmaßnahmen nicht einhält.

Die in dieser Stellungnahme erörterten Kriterien, Verfahrensvorschläge und Maßnahmen lassen sich im Rahmen einfachgesetzlicher Maßnahmen festlegen. Die Basis dafür könnte Art. 109 Abs. 3 GG liefern, wonach der Bund und die Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz aufstellen können. Ein Haushaltsnotlagenrecht ließe sich daher in Grundzügen wohl in das Haushaltsgrundsätzegesetz einarbeiten.

#### 4. Weitergehende Vorschläge

In einem föderalen System wird die Überwachung einer soliden Haushaltspolitik der Gliedstaaten immer in einem Spannungsverhältnis zwischen zentraler Kontrollbefugnis und Länderautonomie stehen. Das in Abschnitt 3.4. vorgeschlagene Haushaltsnotlagenverfahren geht davon aus, dass schon die Festlegung von Verschuldungsgrenzen, deren Überschreitung ein Analyse-, Diagnose- und Entscheidungsverfahren in Gang setzt, Kontrollwirkungen auslöst, weil Öffentlichkeit hergestellt und Transparenz geschaffen wird. Die Erfahrungen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen, dass die breitere Diskussion von Defizit- und Schuldenstandskriterien immerhin politischen Druck zu stabilitätskonformem Verhalten auslösen kann. Der Beirat ist jedoch der Auffassung, dass weitergehende Maßnahmen notwendig sind, um das erforderliche Ausmaß an Haushaltsdisziplin durchzusetzen.

Ein wichtiger Ansatzpunkt liegt in der Beteiligung der Bevölkerung des Krisenlandes an den Kosten der Haushaltssanierung. Damit eine solche Beteiligung glaubwürdig ist, muss sie regelgebunden sein. Zum einen sollten Hilfen davon abhängig gemacht werden, dass das Land über einen gewissen Zeitraum hinweg eine restriktive Ausgabenlinie verfolgt. Die zulässigen Ausgaben pro Kopf könnten über einen mehrjährigen Zeitraum auf ein Niveau unter dem Länderdurchschnitt begrenzt werden.

Zum anderen sollte die Einnahmenseite herangezogen werden. Dazu ist eine Steuerautonomie der Bundesländer erforderlich, die der Beirat auch unabhängig von Haushaltskrisen befürwortet. Das könnte durch die Einführung eines Zuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und eines Landeszuschlags zur Grundsteuer erfolgen. Durch die Möglichkeit, eigene Steuern zu erheben, würden die Länder ein zusätzliches Instrument erhalten, mit dem sie einer Überschuldung entgegenwirken können. Im Fall einer Haushaltskrise sollten Hilfen an die Voraussetzung gebunden werden, dass das betreffende Land über einen gewissen Zeitraum hinweg – beispielsweise fünf Jahre – einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben hat, der spürbar über dem Länderdurchschnitt liegt. Eine analoge Regel könnte für den Landeszuschlag zur Grundsteuer gelten.

Wenn derartige Zuschlagsrechte für die Bundesländer eingeführt werden, sollten die daraus resultierenden Einnahmen nicht in den Finanzausgleich einbezogen werden. Dies hätte nämlich zur Folge, dass die im Landeshaushalt verfügbaren Mittel nicht oder nur wenig erhöht würden.

Eine zweite, weiter gehende Lösung des Problems der Haushaltskrisen würde darin bestehen, ein Verfahren für Insolvenzen von Gebietskörperschaften zu entwickeln, in dem die Gläubiger des Landes an den Kosten der Haushaltskrise beteiligt werden. Wie im Abschnitt 2.3.4. erläutert wurde, bedeutet ein solches Verfahren nicht, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft Ländern, die von Haushaltskrisen betroffen sind, Hilfen versagt. Ganz im Gegenteil ist ein solches Insolvenzverfahren nur dann glaubwürdig, wenn es die negativen Konsequenzen einer Insolvenz für die Bevölkerung des betroffenen Landes in Grenzen hält. Das kann erreicht werden, indem eine finanzielle Mindestausstattung garantiert wird, die vor einer Pfändung durch Gläubiger geschützt ist. Ein Insolvenzverfahren bedeutet also nicht den Ausschluss von Hilfen, es impliziert lediglich, dass nicht für jede Art von Verbindlichkeiten Solidarhaftung besteht.

Der wichtigste Vorteil eines derartigen Insolvenzverfahrens liegt in seinen Anreizwirkungen für die Gläubiger. Da die Forderungen der Inhaber von Staatsschuldtiteln eines Landes vermutlich gegenüber Lohn- und Pensionsforderungen nachrangig wären, wären sie von einer Insolvenz am stärksten betroffen. Deshalb würden Länder, die in der Finanzpolitik einen unsoliden Kurs einschlagen, schnell Schwierigkeiten haben, weitere Kredite zu erhalten. Umgekehrt würden Länder, die Wert auf Solidität und Nachhaltigkeit ihrer Finanzpolitik legen, durch die Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu niedrigen Zinsen belohnt.

Mit der Einführung eines Insolvenzverfahrens für staatliche Schuldner würde in Deutschland zwar juristisches Neuland betreten, es gibt aber institutionelle Vorbilder im Ausland. Dazu gehört das im Abschnitt 2.3.4. bereits erwähnte Chapter-9-Verfahren des Insolvenzrechtes der USA, in dem Insolvenzen öffentlicher Schuldner geregelt sind. Derzeit werden Insolvenzverfahren auch diskutiert, um den Umgang mit Schuldenkrisen auf internationaler Ebene effizienter zu regeln.



## Abstract

Public-sector debt in Germany has increased at all levels of government to an extent giving considerable cause for concern.

The budgetary position of a number of *Länder* is critical. The situation in Bremen and Saarland, two *Länder* in a state of financial emergency, has failed to develop in a satisfactory manner, despite considerable stabilization-oriented assistance through federal grants. The *Land* of Berlin has been in a state of fiscal crisis for some years now. Similar problems are expected to arise in most of the new *Länder*. For these reasons, the Advisory Board to the Federal Ministry of Finance discusses in this paper the fundamental economic aspects of budget crises in federal states, and considers which way the federal community should intervene when a *Land* is affected by budget crisis, and what institutional arrangements can be set up to help prevent the occurrence of budget crises.

Arrangements for the prevention of financial crises are credible and effective only if misdirected fiscal policy action truly triggers preventive measures. The Advisory Board therefore proposes a two-stage procedure. Under a diagnostic regime in the form of an early-warning system, the *Länder* are obliged to establish a stability program whenever a specific debt threshold is exceeded. If a second (higher) debt threshold is overstepped, a process to ascertain a state of budget emergency is initiated during which a *Land* has to undertake a mandatory financial reorganization program which stipulates the necessary action.

To put this two-stage procedure into effect, the Advisory Board proposes that a “Stability Council” should be set up. It should comprise, under the co-ordination of the Federal Minister of Finance, the finance ministers of the *Länder*, representatives of the Federal Court of Audit and the Bundesbank, and independent experts. The Council should be assigned the statutory powers to monitor fiscal discipline and to implement the necessary procedure in emergency budget situations.

The Advisory Board further suggests that the *Länder* should be afforded greater autonomy in taxation in order to increase their responsibility for observing fiscal discipline. Beside of the other instruments available to them, the *Länder* are to be rendered capable of adopting independent measures to avert financial crises, by way of surcharges on the federal personal and corporate income tax as well as on the local real estate tax. Drawing on international experience, the Advisory Board also deems it expedient to develop an insolvency procedure for sub-national governments which requires the creditors of a *Land* to share the cost of a budget

crisis. A procedure of this kind would not render the need for assistance from the federal community unnecessary, but it would restrict their joint and several liability in a selective way.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium der Finanzen

Professor Dr. Heinz Grossekketter (Vorsitzender)	Münster/W.
Professor Dr. Bernd Friedrich Huber (Stellv. Vorsitzender)	München
Professor Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Professor Dr. Werner Ehrlicher	Freiburg/Br.
Professor Dr. Lars P. Feld	Marburg
Professor Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Professor Dr. Clemens Fuest	Köln
Professor Dr. Otto Gandenberger	München
Professor Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer	Köln
Professor Dr. Günter Hedtkamp	München
Professor Dr. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Professor Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Professor Dr. Kai A. Konrad	Berlin
Professor Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Professor Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Professor Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Professor Dr. Dieter Pohmer	Tübingen
Frau Professor Dr. Helga Pollak	Göttingen
Professor Dr. Wolfram-F. Richter	Dortmund
Professor Dr. Kurt Schmidt	Mainz
Professor Dr. Helmut Schneider	Zürich
Professor Dr. Wolfgang Schön	München
Professor Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Professor Dr. Christoph Spengel	Gießen
Professor Dr. Hartmut Söhn	Passau
Professor Dr. Dres. h.c. Klaus Stern	Köln
Professor Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Professor Dr. Wolfgang Wiegand	Regensburg
Professor Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn