

SYMPOSIUM

„Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“
am 26.10.2007 in Frankfurt am Main

Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 11 (2007)

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN (HRSG.)

INSTITUTE FOR MONETARY AND FINANCIAL STABILITY
PROFESSUR FÜR GELD-, WÄHRUNGS- UND NOTENBANKRECHT
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
MERTONSTR. 17
60325 FRANKFURT AM MAIN

TELEFON: (069) 798 – 23664
TELEFAX: (069) 798 – 23651
E-MAIL: GELD-UND-WAEHRUNG@IMFS-FRANKFURT.DE

SYMPOSIUM

„Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“
am 26.10.2007 in Frankfurt am Main

Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 11 (2007)

Inhalt

Vorwort

Grußwort Vizepräsident Professor Dr. Ingwer Ebsen

Grußwort Professor Dr. Helmut Siekmann

Dr. Guntram B. Wolff

„Moral hazard und bail-out im deutschen Föderalstaat“

Ernst Burgbacher

„Erwartungen an die Föderalismusreform II – mehr Wettbewerb und mehr Autonomie für den deutschen Bundesstaat“

Professor Dr. Joachim Wieland

„Rechtsregeln für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen“

Professor Dr. Kai A. Konrad

„Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder“

Vorwort

Am 26. Oktober 2007 fand im Gästehaus der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main auf Einladung des Institute for Monetary and Financial Stability ein interdisziplinäres Symposium zur „Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“ statt, an dem zahlreiche hochrangige Politiker und Wissenschaftler teilgenommen haben.

Es ging um ein aktuelles Thema, wie zuletzt die erfolglose Klage Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage gezeigt hat. Das Gericht hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 zwar auf das Fehlen ausreichender institutioneller Rahmenbedingungen zum Umgang mit Haushaltsnotlagen und zur Überwindung von finanziellen Krisen hingewiesen, selbst jedoch die grundlegende Problematik der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht gelöst (und lösen können).

Wie lässt sich eine Neuverschuldung von Gebietskörperschaften begrenzen? Welche Entschuldungsmöglichkeiten für Altschulden gibt es? Wie ist eine extreme Haushaltsnotlage definiert? Welche Auswirkungen hat das Berlin-Urteil? Welche Verschuldungsanreize lassen sich empirisch nachweisen? Wie sieht eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gebietskörperschaften aus?

Diese und weitere Fragen haben die Referenten aus volkswirtschaftlicher, juristischer und politischer Sicht erörtert und Lösungsvorschläge entwickelt: *Guntram Wolff* eröffnete das Symposium aus volkswirtschaftlicher Sicht mit seinem Referat zu „Moral hazard und bail-out im deutschen Föderalstaat“. Als Reformoption schlägt er einen Haftungsausschluss vor, der Verschuldungsanreize beseitigen helfe. Eingeführt werden müsse auch ein Insolvenzrecht der Länder, das sich in anderen Staaten wie z. B. den USA bereits bewährt habe.

Die Chance, die Fehlanreize der Finanzverflechtungen von Bund und Ländern zu beseitigen und eine vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Neuregelung dieses Problemkomplexes in die Tat umzusetzen, bietet sich auf politischer Seite mit der Föderalismusreform II, die seit März 2007 die im Sommer 2006 beschlossene Föderalismusreform fortsetzt. Da das derzeitige (einfache) Finanzausgleichsgesetz bis 2019 einen Großteil der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern regelt, ist kein unmittelbarer Handlungsbedarf gegeben, doch sind die grundlegenden Strukturprobleme der deutschen föderalen Finanzbeziehungen weiterhin ungelöst und harren einer Lösung. Auch ist die Föderalismusreform von 2006 in manchen Einzelheiten technisch schlecht gemacht und verspricht mehr als sie hält.

Wichtige Anregungen für die weiteren Schritte auf diesem Weg konnte *Ernst Burgbacher* als stellvertretender Vorsitzender der Föderalismuskommission II liefern mit seinem Referat zu „Erwartungen an die Föderalismusreform II – mehr Wettbewerb und mehr Autonomie für den deutschen Bundesstaat“. Für ihn muss die Steuerautonomie der Länder gestärkt und der Länderfinanzausgleich umgestaltet werden. Bei der Frage nach der Verschuldungsbegrenzung hält er ein prinzipielles Neuverschuldungsverbot für ein geeignetes Instrument, um aus der Schuldenfalle herauszukommen.

Joachim Wieland, der das Land Berlin in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten hatte, referierte aus juristischer Sicht zu dem Thema „Rechtsregeln für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen“ am Beispiel von Bremen und erläuterte die Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts. Letztlich wünscht er sich Abhilfe von Seiten der Politik, da das Verfassungsrecht die Staatsverschuldung kaum steuern könne und die Verfassungsgerichte für Verschuldungsentscheidungen funktional ungeeignet seien.

Als letzter Referent konstatierte *Kai Konrad* in seinem wirtschaftswissenschaftlichen Referat: „Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung: Ein Weg zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder“, dass Verschuldungsautonomie und Haftungsgemeinschaft nicht zueinander passten. Davon ausgehend untersuchte er mehrere Lösungswege und plädierte letztlich für das Modell einer Schuldenselbstverantwortung mit beschränkter Haftung.

In der anschließenden Diskussion meldeten sich zahlreiche renommierte Vertreter des Finanzverfassungsrechts und der Praxis zu Wort. Wir danken den Referenten für ihre Beiträge sowie allen Teilnehmern für ihr engagiertes Mitwirken an dem Symposium.

Frankfurt, im Januar 2008
Prof. Dr. Helmut Siekmann

Dr. Elke Tröller

Grußwort Vizepräsident Professor Dr. Ingwer Ebsen

Sehr geehrter Herr Professor Siekmann, sehr geehrte Exzellenzen, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste,

herzlich willkommen zum Symposium „Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“ – ein aktuelles Thema wie erst jüngst wieder die Klage Berlins auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage gezeigt hat. Damit reiht sie sich ein in eine Serie von Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, bei der hochverschuldete Länder versucht haben, ihre Haushalte auf Kosten der Bund-Länder-Gemeinschaft zu sanieren.

Ich freue mich daher sehr, **Herrn Professor Dr. Joachim Wieland** in unseren Reihen als Referenten begrüßen zu können, der die Prozessvertretung für das Land Berlin übernommen hatte. Er wird später zu dem Thema „Rechtsregeln für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen“ referieren und hierbei sicherlich auch auf die Situation Berlins zu sprechen kommen.

Das Gericht hat in seinem Urteil zwar auf das Fehlen ausreichender institutioneller Rahmenbedingungen zum Umgang mit Haushaltsnotlagen und zur Überwindung von finanziellen Krisen hingewiesen, aber letztlich keine Lösungen angeboten und damit die grundlegende Problematik der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht gelöst.

Daher bin ich besonders gespannt auf die Lösungsvorschläge von **Herrn Professor Dr. Kai Konrad** in seinem Referat: „Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung: Ein Weg zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder“. Ich begrüße auch Sie ganz herzlich.

Die Chance, die Fehlanreize der Finanzverflechtungen von Bund und Ländern zu beseitigen und eine vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Neuregelung dieses Problemkomplexes in die Tat umzusetzen, bietet sich mit der Föderalismusre-

form II, die seit März 2007 die im Sommer 2006 beschlossene Föderalismusreform fortsetzt. Da das derzeitige Finanzausgleichsgesetz bis 2019 einen Großteil der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern regelt, eröffnet sich somit ein gewisses Zeitfenster für Reformen.

Es freut mich daher sehr, dass ich **Herrn Ernst Burgbacher** als Stellvertretenden Vorsitzenden der Föderalismuskommission II als Referenten begrüßen kann, der uns später, sozusagen aus erster Hand, berichten wird zu „Erwartungen an die Föderalismusreform II – mehr Wettbewerb und mehr Autonomie für den deutschen Bundesstaat“.

Last but not least möchte ich **Herrn Dr. Guntram Wolff** von der Deutschen Bundesbank willkommen heißen, der das Symposium mit seinem Referat zu „Moral hazard und bail-out im deutschen Föderalstaat“ eröffnen wird.

Lassen Sie mich enden mit meinem Dank und Wunsch, dass das das Symposium wertvolle Impulse für den weiteren Fortgang der Reformdiskussion geben möge.

Grußwort Professor Dr. Helmut Siekmann

Sehr geehrte Referenten, liebe Kollegen, liebe Gäste,

sowohl als Direktor des neu gegründeten „Institute for Monetary and Financial Stability“ wie als Organisator dieser Veranstaltung begrüße ich Sie ebenfalls ganz herzlich zum Symposium „Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen“. Es ist ein überaus aktuelles Thema, nicht nur wegen der jüngst ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren des Landes Berlins auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage, sondern auch wegen der gegenwärtigen Bestrebungen, das Grundgesetz weiter zu reformieren. Dieses - meist als Föderalismusreform II – bezeichnete Werk soll sich schwergewichtig mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes befassen.

Im Mittelpunkt dieser Reformüberlegungen stehen nicht zuletzt der bundesstaatliche Finanzausgleich und die Begrenzung der Kreditaufnahme des Staates, zwei Problemkreise, die analytisch unbedingt zu trennen sind, aber vielfache Überschneidungen aufweisen. Die Staatsverschuldung ist kein neues Problem, sondern hat Wissenschaft und Praxis seit der Entstehung des modernen Staates in der frühen Neuzeit mehr oder weniger intensiv beschäftigt. In jüngster Zeit mehren sich aber die Vorschläge, mit denen zumindest die Kreditaufnahme der Länder eingeschränkt werden soll, ein im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG rechtlich nicht völlig unproblematisches Unterfangen. Die Vorgaben des Europarechts, vor allem Art. 104 EGV spielen dabei aber eine wichtige Rolle. Ihre Bedeutung für das bundesdeutsche Finanzverfassungsrecht kann dabei aber noch keinesfalls als geklärt bezeichnet werden.

Ich freue mich, dass es gelungen ist, einige der zentralen Fragestellungen durch so kompetente und hochrangige Referenten aus Wissenschaft und Praxis abzudecken. Es handelt sich um eine wahrhaft interdisziplinäre Zusammensetzung, die zudem noch Wissenschaft und Praxis vereint. Nochmals herzlichen Dank an die Referenten.

Herr **Burgbacher** ist Mitglied des Deutschen Bundestages und Stellvertretender Vorsitzender der Föderalismuskommission II. Er kann uns unmittelbar aus der aktuellen Gesetzgebungsarbeit Informationen liefern. Da die Regierungskoalition über eine verfassungsändernde Mehrheit verfügt, sollten die Vorstellungen der Opposition unsere besondere Aufmerksamkeit erfahren. Herr Burgbacher wird möglicherweise wegen anderer Termine in Berlin erst etwas später eintreffen und ist deshalb auch nicht als Eingangsredner vorgesehen worden.

Ebenfalls aus Berlin kommt Herr Kollege **Konrad**. Ihn kann man sicher mit Fug und Recht als einen **der** ökonomischen Experten in Fragen der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen bezeichnen. Er wird uns seine Vorstellungen zu einer wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder unterbreiten.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich schon mehrfach mit grundlegenden Fragen des bundesdeutschen Finanzausgleichs beschäftigen müssen, zuletzt im Verfahren zur Haushaltsnotlage von Berlin. Ich freue mich daher sehr, dass sich Herr Kollege **Wieland**, der das Land Berlin vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten hat, bereit erklärt hat an dieser Veranstaltung mitzuwirken. Selbstverständlich wird er zum Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen sprechen. Das Urteil hat sicher noch nicht alle Fragen beantwortet.

Schließlich freue ich mich, dass auch ein junger Wissenschaftler von der Deutschen Bundesbank zu uns gekommen ist. Herr **Guntram Wolff** ist Ökonom und hat sich fundiert mit der Anreizstruktur des gegenwärtigen Finanzausgleichs beschäftigt, die verbreitet als verfehlt angesehen wird. Er wird deshalb mit einer eher theoretisch ausgerichteten Analyse von „Moral hazard und bail-out im deutschen Föderalstaat“ die Veranstaltung eröffnen.

Ich darf nunmehr Herrn Wolff das Wort erteilen.

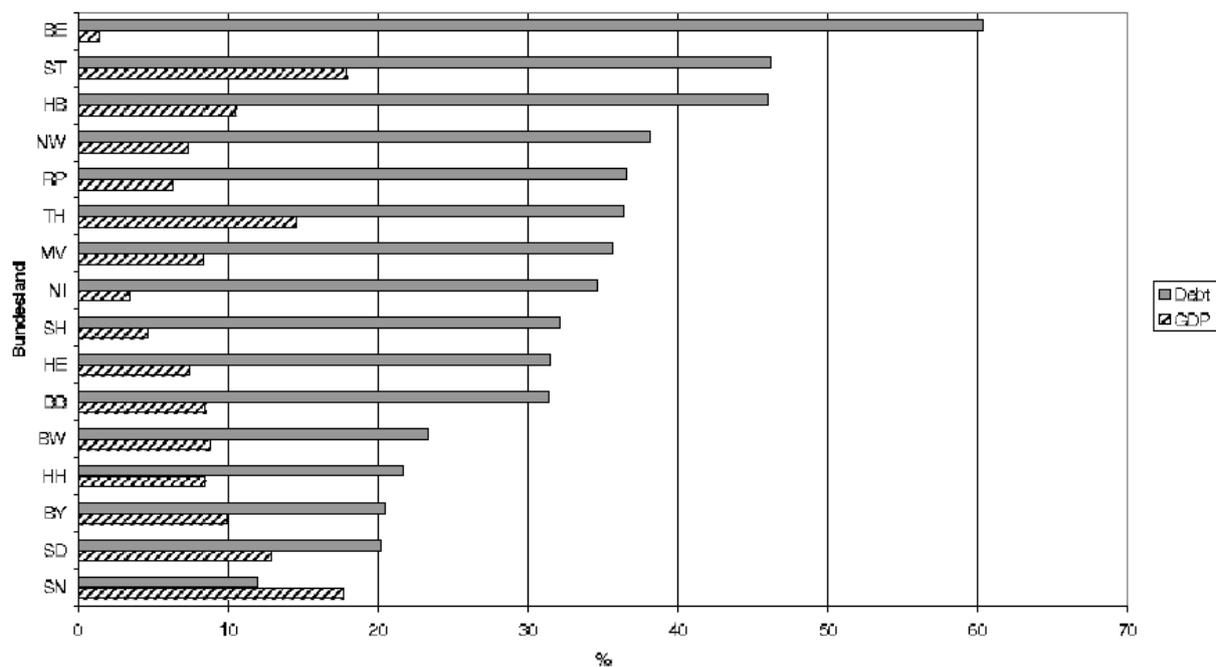
Guntram B. Wolff

Moral hazard und bail-out im deutschen Föderalstaat

Vortragsgliederung

- 1. Motivation: Schuldenanstieg der deutschen Bundesländer**
- 2. Moral hazard und bail-out**
- 3. Empirische Ergebnisse**
- 4. Haftungsausschluß als Lösung gegen den Schuldenanstieg?**
- 5. Schlußbemerkungen**

Schuldenanstieg der deutschen Bundesländer, 2000-2005

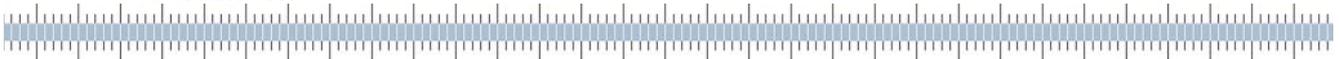


Schuldenanstieg aller Länder

- 1991: 168 Mrd Euro
- 2007: ca. 483 Mrd Euro
- Verdopplung der Schuldenquote auf ca. 21 Prozent (2007)

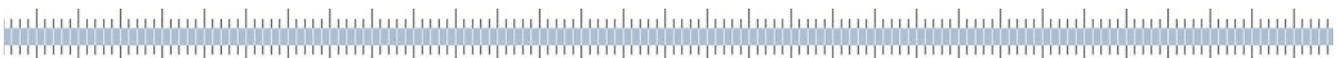
Moral hazard und bail-out

- **Moral hazard: Wird ein Risiko versichert, so besteht ein geringerer Anreiz, den Schadensfall zu verhindern.**
- **Eine „bail-out“-Garantie (Haftung) kann man als Versicherung gegen den Verlust einer Investitionssumme verstehen.**
 - Eine bail-out Garantie kann somit Investoren moral hazard schaffen.
- **Gleichzeitig ist eine bail-out Garantie auch eine Versicherung für den Schuldner. Treten Schwierigkeiten bei der Bedienung der Schulden auf, so hat dies dank der Haftung keine negativen Konsequenzen für den Schuldner.**
 - Eine bail-out Garantie kann somit auch Schuldner moral hazard schaffen.

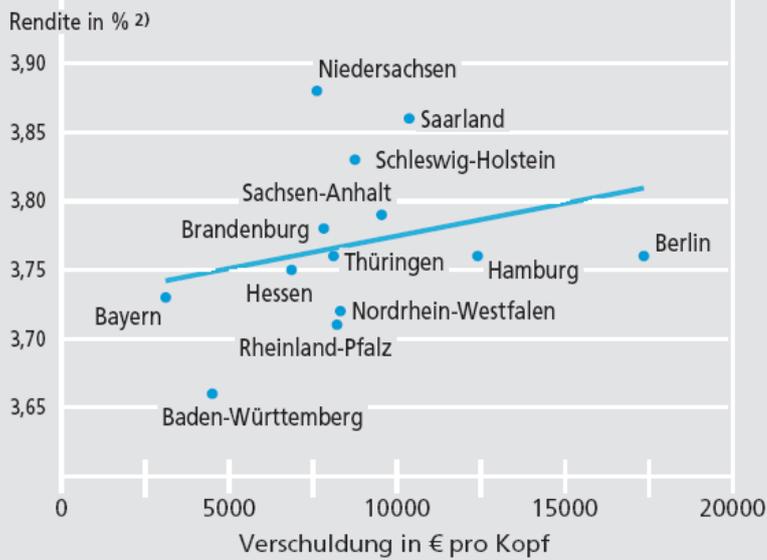


Investoren moral hazard

- **Investoren moral hazard hat zur Folge, dass Investoren die Kreditwürdigkeit eines Landes nicht mehr hinreichend prüfen.**
- **Länder mit unterschiedlich hohem Ausfallrisiko werden gleich behandelt, ...**
- **... der vom Kapitalmarkt verlangte Zins ist derselbe, d.h. es wird keine Risikoprämie verlangt.**
- **Heppke-Falk und Wolff (2006) zeigen in ökonometrischer Studie, dass die Risikoprämie mit steigender bail-out Wahrscheinlichkeit fällt.**

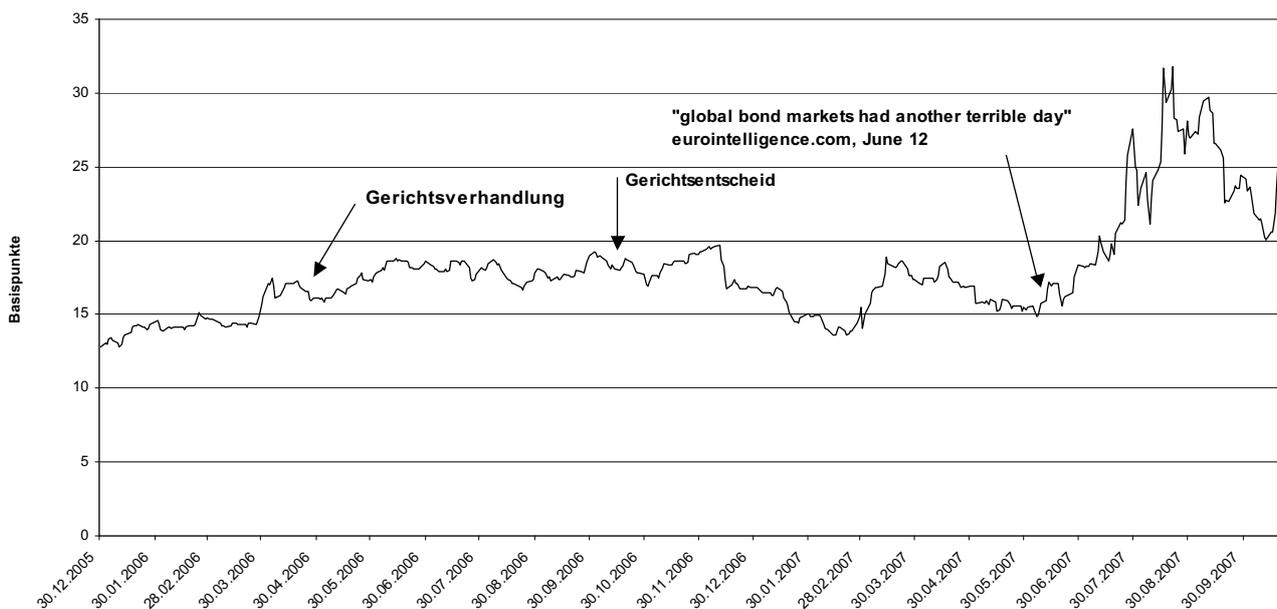


Rendite und Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2006

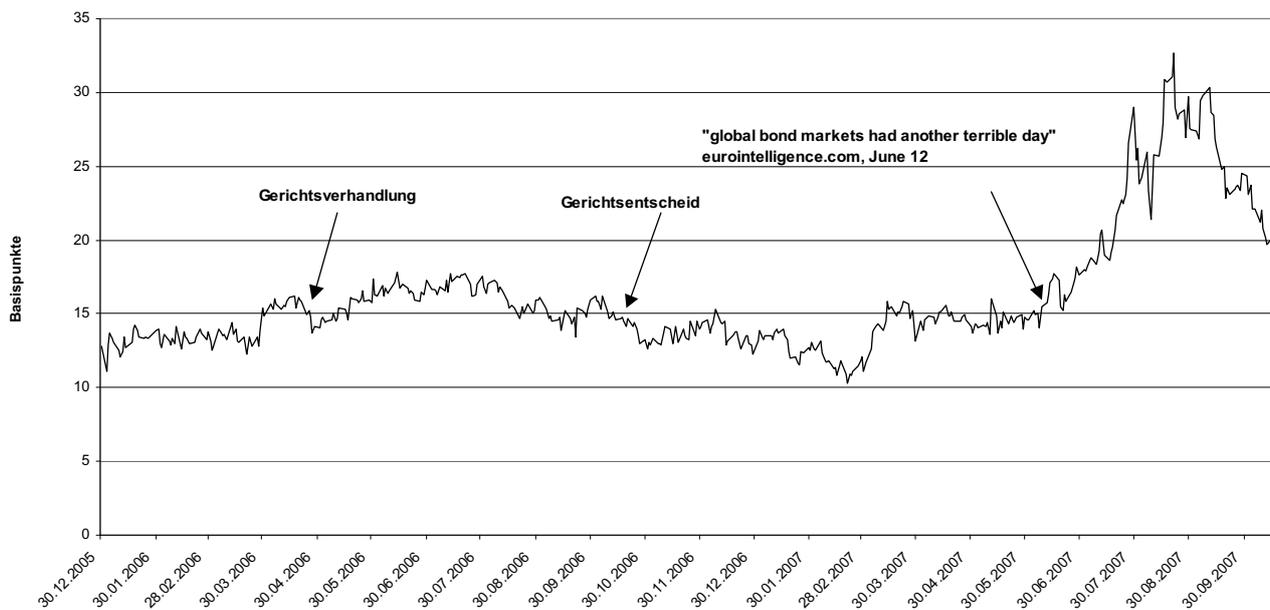


Quellen: Statistisches Bundesamt, Thomson Financial Data-stream und eigene Berechnungen.

Berlin: Veränderung des investor moral hazard?



Hessen: Veränderung des investor moral hazard?

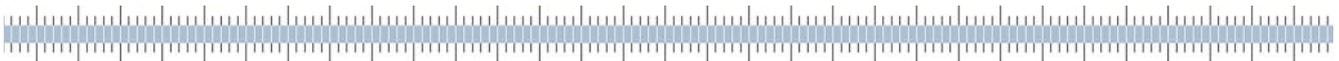


Schuldner moral hazard

- **Durch das bündische Prinzip hat der Landespolitiker einen Anreiz, sich hoch zu verschulden.**
- **Ist die Verschuldung sehr hoch, so kann er erhebliche zusätzliche Mittel durch den Bund/ die Föderation erhalten.**
- **Es ist also individuell rational, Kosten von Ausgaben durch nicht tragfähige Verschuldungspolitik zu finanzieren.**
- **Wenig empirische Evidenz, daß dieser Effekt im deutschen Bundesstaat zum Anstieg der Verschuldung beigetragen hat.**
- **Rodden (2006)**

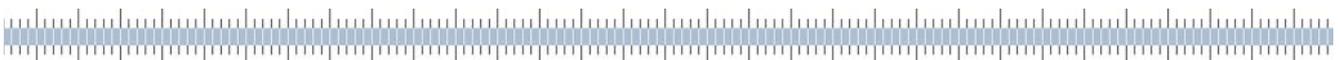
Zusammenfassung moral hazard

- **Der Haftungsbund schafft Verschuldungsanreize.**
- **Dieser Anreiz entsteht einerseits aus fehlender Finanzmarktbestrafung durch Risikoprämien, ...**
- **... andererseits aus dem Anreiz, Verschuldung auf die Föderation abzuladen.**
- **Empirisch läßt sich die fehlende Finanzmarktbestrafung leicht zeigen, der zweite Effekt ist aber schwer zu quantifizieren.**
- **Das Berlin-Urteil hat an der Situation nichts geändert.**



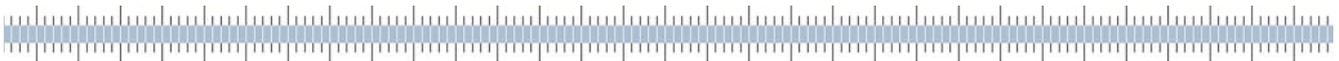
Reformoption: Haftungsausschluss

- **Ein glaubwürdiger Haftungsausschluß würde das „moral hazard“ Problem beseitigen.**
- **Zentrale Elemente einer solchen Reform sind:**
 - Einführung eines Insolvenzrechts für Länder
 - Übergangslösung
- **Glaubwürdigkeit wird unterstützt durch klare Lastenverteilung durch Insolvenzrecht, die Fortbestand des Landes mit verfassungsmäßigen Aufgaben garantiert.**



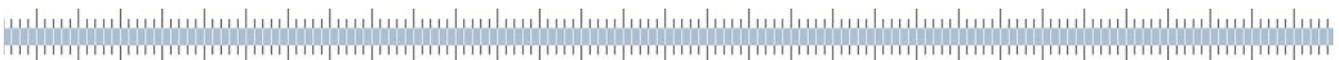
Haftungsausschluß und Zinsbelastung

- **Abhängig von konkreter Ausgestaltung**
- **Insgesamt dürften Zinsen leicht steigen, da**
 - Bundeshaftung wegfällt
 - Stärkere Stückelung des Schuldenportfolios
 - Idiosynkratisches Risiko asymmetrisch vom Markt getragen wird.
- **Aus Wohlfahrtssicht nicht negativ, da Kapitalmarkt und nicht Steuerzahler das Ausfallrisiko trägt.**



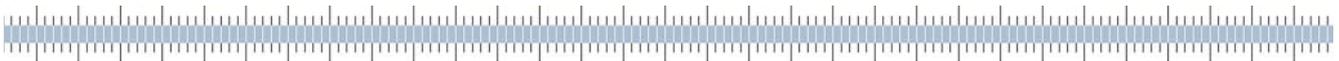
Internationale Erfahrungen

- **Haftungsausschluß in mehreren Ländern glaubwürdig**
- **Zahl der Insolvenzen in solchen Ländern gering (Jochimsen 2007)**
- **Allerdings gibt es z.B. in den USA zusätzlich auch Haushaltsregeln**
- **Es ist nicht eindeutig klar, ob geringe Insolvenzzahl ein Ergebnis der Marktdisziplin oder der Haushaltsregeln ist.**



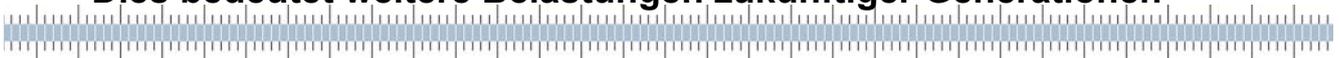
Weitere Reformüberlegungen

- **Haftungsausschluss kann zunächst nur moral-hazard bedingten Verschuldungsanreiz beseitigen.**
- **Verschuldung resultiert aber auch aus systematischem Politikversagen (Wahlzyklen, Zeitinkonsistenz, Interessensgruppen etc.).**
- **Selbst ohne moral hazard Anreiz wäre der Verschuldungsanstieg wahrscheinlich höher als optimal.**



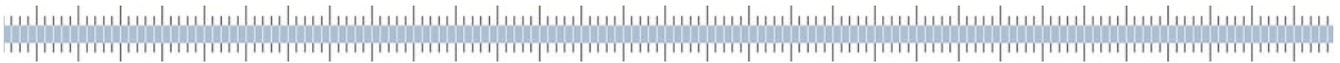
Kann Marktdisziplin anderen Anreizen entgegenwirken?

- **Märkte reagieren erst schwach und dann stärker.**
- **Politiker reagieren erst, wenn Risikoprämien erheblich sind.**
- **20-30 Basispunkte sind in politischer Dimension bedeutungslos.**
- **Verschuldungsanstieg des Bundes trotz Marktdisziplin erheblich.**
- **Insgesamt dürfte der Schuldenanstieg erst spät durch Markt gestoppt werden.**
- **Dies bedeutet weitere Belastungen zukünftiger Generationen**



Schluss

- **Haftungsausschluss wichtiger Schritt zur Beseitigung von Verschuldungsanreizen.**
- **Zusätzliche Regulierung (Schuldenbegrenzung) auf Grund von intergenerativer Lastenverteilung zu empfehlen.**
- **Härtere Defizitgrenzen etwa in Übereinstimmung mit europäischen Regeln müssten aber mit mehr Einnahmenautonomie kombiniert werden.**



Ernst Burgbacher

Erwartungen an die Föderalismusreform II – mehr Wettbewerb und mehr Autonomie für den deutschen Bundesstaat

Seit mehr als einem halben Jahr berät die Kommission zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen, die auf Druck der FDP zustande kam, die Möglichkeiten und Grenzen einer Neuordnung der Finanzverfassung. In der konstituierenden Sitzung der Föderalismuskommission II am 08. März 2007 haben alle Mitglieder der Kommission bekräftigt, dass eine grundlegende Reform notwendig sei, um Bund und Länder auch in finanzieller Hinsicht wieder handlungsfähig zu machen. Im Frühjahr war bei allen Mitgliedern der Kommission – bei den Ministerpräsidenten ebenso wie bei den Vertretern des Bundestages – die Einsicht vorherrschend, dass eine gemeinsame Lösung gefunden werden muss. Diese Lösung sollte eine grundlegende Reform sein und sowohl den Bereich der Entschuldung als auch die Bereiche der Finanzautonomie und des Länderfinanzausgleichs umfassen. Von einer „win-win-Situation“ wurde gesprochen und eine Lösung angemahnt, bei der beide Seiten aufeinander zu gehen müssen. Dies ist eine besondere Herausforderung für die Kommissionsmitglieder denn beim Geld hört bekanntlich die Freundschaft auf! Auch hat bislang der Bundesfinanzminister eine Beteiligung des Bundes an einer Entschuldung der Länder strikt abgelehnt und in der letzten Kommissionssitzung sehr eindringlich darauf hingewiesen, dass der Bund keinerlei finanzielle Spielräume habe, um sich an einer Entschuldung zu beteiligen. Vielmehr sehe er die Länder untereinander in der Pflicht.

Dies ist ein Stimmungsbild, das es aus der Kommission zu berichten gibt. Allerdings versichere ich Ihnen, dass dies lediglich der Auftakt zu zähen, aber konstruktiven Verhandlungen ist. Wie Sie wissen, gehört „Klappern zum Geschäft“. Ich hoffe nach wie vor, dass es der feste Wille der Kommissionsmitglieder ist, eine grundlegende Reformzustande zu bringen.

Das Ziel der Kommission ist es, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken. Dies bedeutet, dass wir, wenn wir die Eigenverantwortung der Länder tatsächlich verbessern wollen, unter

den Ländern Wettbewerb zulassen müssen. Wettbewerb bedeutet, dass die Länder in einigen Bereichen unterschiedliche Lösungen ausprobieren und dadurch voneinander lernen und die beste Lösung übernehmen können. Dieses Ziel habe ich in den Beratungen der ersten Föderalismuskommission verfolgt, und auch in den Beratungen der zweiten Föderalismuskommission ist dies für mich das vordringliche Ziel. Zu einem Neustart der Finanzbeziehungen, bei Verbesserung des Wettbewerbs der Länder, gehört zunächst eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder. Bislang haben die Länder fast nur die Möglichkeit, über eine Kreditaufnahme den finanziellen Spielraum des Haushaltes zu erweitern. Dies betrifft die Länder noch mehr als die Kommunen und hat zu einem Schuldenberg von fast 600 Milliarden Euro bei Ländern und Kommunen geführt. Auch wenn die Steuermehreinnahmen die Finanznot der Länderhaushalte gemildert haben, bleibt dennoch die Fehlansatzrichtung der Finanzverfassung, die den Ländern kaum eigene Steuererhebungsmöglichkeiten bietet. Mit eigenen Steuererhebungskompetenzen würden die Länderparlamente wieder gestärkt, indem ihnen das Königsrecht der Parlamente – das Haushaltsrecht – zurückgegeben wird. Eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder ist für mich zwingender Bestandteil der Reform. Diese Stärkung kann dadurch erreicht werden, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für diejenigen Steuern übertragen wird, bei denen den Ländern bereits heute der Ertrag zufließt. Hier sollte die Föderalismuskommission Artikel 106 Absatz 2 GG zur Hand nehmen und den Ländern nicht nur das Aufkommen der dort aufgeführten Steuern zukommen lassen, sondern den Ländern auch die Gesetzgebungskompetenz übertragen. Aus aktuellem Anlass nenne ich vor allem die Erbschaftsteuer. Seit mehreren Monaten diskutieren Ministerpräsident Koch und Finanzminister Steinbrück über eine Reform der Erbschaftsteuer und verunsichern insbesondere Familienunternehmen mit ihren Vorschlägen. Warum aber soll der Bund eine solche Diskussion führen, wenn der Ertrag zu 100 % an die Länder geht? Hier wäre es aus meiner Sicht konsequent, wenn die Erbschaftsteuerkompetenz an die Länder ginge – und diese die Erbschaftsteuer bestenfalls abschaffen würden. Dies kann ein deutlicher Wettbewerbsvorteil z.B. für die neuen Länder sein.

Mecklenburg-Vorpommern hatte beispielsweise ein Erbschaftsteueraufkommen in 2005 von 6,9 Millionen Euro, während Nordrhein-Westfalen ein Aufkommen von 850 Millionen Euro in 2005 aufwies. Nordrhein-Westfalen wird auf eine Haushaltsposition

von fast 900 Millionen Euro kaum verzichten können. Für Mecklenburg-Vorpommern wäre ein Verzicht auf die Erbschaftsteuer schon im Hinblick auf das unangemessene Verhältnis von Bürokratiekosten für die Erhebung und der Ertragshöhe der Erbschaftsteuer denkbar. Die neuen Länder, die insgesamt ein Erbschaftsteueraufkommen von 60 Millionen Euro vorweisen, könnten die Abschaffung der Erbschaftsteuer als Wettbewerbsvorteil nutzen. Neben der Übertragung von Steuerkompetenzen sollten Zu- oder Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zugelassen werden. Auch hierdurch würde sich die Einnahmensituation der Länder verändern können und ein gesunder Wettbewerb unter den Ländern begünstigt. Dabei geht es nicht um ein „race-to-the-bottom“. Ein ruinöser Steuerwettbewerb wäre keineswegs die Folge von verstärkter Steuerautonomie, wie ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags im Hinblick auf die Hebesätze bei der Gewerbesteuer zeigt. Dieses Gutachten lässt keinen eindeutigen statistischen Rückschluss zu. Es zeigt jedoch, dass die Behauptung, dass gerade die finanzschwächeren Gemeinden einen hohen Hebesatz auf die Gewerbesteuer haben, sich überhaupt nicht belegen lässt. Vielmehr befinden sich in der Gruppe der 30 Gemeinden mit den höchsten Hebesätzen die finanzkräftigsten Kommunen der Bundesrepublik. Wenn sich überhaupt ein Zusammenhang herstellen lässt, dann der, dass finanzschwache Kommunen eher niedrige Hebesätze, finanzstarke Kommunen eher höhere Hebesätze beschließen. Zwingend muss nach einer Erweiterung der Steuerautonomie der Länder auch über den Länderfinanzausgleich gesprochen werden. Dabei gilt zunächst, dass der Finanzausgleich deutlich einfacher ausgestaltet werden muss. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller hat treffend über den Finanzausgleich gesagt: „Es gibt nur drei Menschen, die das System des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern verstehen. Einer ist tot, einer ist verrückt geworden, der Dritte arbeitet im Bundesfinanzministerium. Ich habe ihn aber noch nicht gefunden.“

Es gibt verschiedene Vorschläge in der Kommission, wie der Finanzausgleich umgestaltet werden kann. Diese Vorschläge müssen offen diskutiert werden, denn ohne eine Reform am Finanzausgleich hat es für die Länder keinen Sinn, Steuersätze zu verändern. Jegliche Steuermehreinnahmen müssten unter dem bestehenden System des Finanzausgleichs an die Bund-Länder-Gemeinschaft abgeführt werden. Auch bei einer Steuersatzsenkung käme die Solidargemeinschaft für die Ausfälle auf. Es kann

nicht Sinn und Zweck einer gestärkten Steuerautonomie sein, dass der Finanzausgleich einen beginnenden Wettbewerb unter den Ländern nivelliert und konterkariert. Daneben muss der Finanzausgleich sowohl für die Nehmerländer als auch die Geberländer Anreize zu einer Steigerung ihrer Einnahmen erhalten. Durch z.B. die Veränderung der Selbstbehaltquoten, die Absenkung des Ausgleichsniveaus und die Orientierung am BIP, und nicht wie bisher an der Finanzkraft eines Landes, kann auch der Finanzausgleich Impulse für mehr Wirtschaftswachstum geben. Das „Wachstumshindernis Nummer 1“ – wie die Wissenschaftler Norbert Bertold und Holger Fricke den Finanzausgleich im Jahr 2006 betitelt hatten – kann durch eine anreizorientierte Umgestaltung den Neustart in den Finanzbeziehungen beflügeln. Wenn die Länder durch wachsende Steuerautonomie und einen angepassten Finanzausgleich in einen gesunden Wettbewerb miteinander treten sollen, dann muss auch das Thema der Verschuldung angesprochen werden. Die Föderalismuskommission II hat diesen Bereich zu dem zentralen Thema bestimmt. Ministerpräsident Oettinger hat in der Klausursitzung gesagt, dass es die Pflicht sei, ein Ergebnis bei der Verschuldung zu erreichen, dass es hingegen Kür sei, die anderen Themen zu lösen. Dieser Einschätzung habe ich bereits in der Kommissionssitzung widersprochen, und ich widerspreche ihr auch heute. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Kommission, dass in allen genannten Bereichen eine grundlegende Reform gelingt. Zu den Pflichtbereichen gehören die Steuerautonomie, der Finanzausgleich und natürlich die Verschuldungsfrage. Angesichts einer Gesamtschuldenlast von 1500 Milliarden Euro, d.h. einer Pro-Kopf-Verschuldung von 18.000 Euro vom Neugeborenen bis zum Greis, nimmt der Themenbereich der Verschuldungsverhinderung naturgemäß einen hohen Stellenwert ein. Die FDP-Vertreter in der Föderalismuskommission haben sich wiederholt für eine Schuldenselbstverantwortung ausgesprochen. Unter dem Regime der Sanierungsinsolvenz hätte es einen echten Neustart in den Finanzbeziehungen gegeben, der die Länder tatsächlich unabhängig und selbständig im Sinne von Artikel 109 Abs. 1 GG gemacht hätte. Über die Einführung von Marktmechanismen kann eine Begrenzung der Kreditaufnahme und eine Beteiligung der Gläubiger an der Bewältigung von Überschuldung erreicht werden. Bislang haften für die Überschuldung der Gebietskörperschaften allein die Steuerzahler. Im Rahmen der Schuldenselbstverantwortung würden auch die Gläubiger zur Entschuldung herangezogen werden. Dieses Modell der Schuldenselbstverantwortung, welches u.a. in den USA bereits

erfolgreich praktiziert wird und die Auflösung des Haftungsverbundes von Bund und Ländern bedeutet, ist jedoch in der Föderalismuskommission sehr umstritten. In der Diskussion um eine Begrenzung der Verschuldung sind daher nach meiner Einschätzung nur noch drei Vorschläge, die auf dem Tisch der Föderalismuskommission liegen. Zum einen handelt es sich dabei um die sog. Schweizer Schuldenbremse, die es tatsächlich als die eine Schweizer Schuldenbremse nicht gibt. Daneben wird eine Verankerung der Maastricht-Kriterien in das Grundgesetz diskutiert, und letztlich wird verstärkt die Aufnahme eines prinzipiellen Neuverschuldungsverbotes beraten. Die FDP-Mitglieder in der Föderalismuskommission haben den Vorschlag des prinzipiellen Neuverschuldungsverbotes in die Diskussion eingebracht. Dabei halte ich tatsächlich das prinzipielle Neuverschuldungsverbot für den einzigen Weg heraus aus der Schuldenfalle. Die Schweizer Schuldenbremse besteht tatsächlich in der Schweiz auf Bundesebene und auf der kantonalen Ebene in verschiedenen Ausführungen. Auf der Bundesebene fehlt ein Praxistest, da die Schuldenbremse im Jahre 2003 in einer angespannten Finanzsituation durch das Parlament ausgesetzt wurde. Dies ist auch der Haupteinwand gegen die Schuldenbremse: Der Einfluss und der Erfindungsreichtum der Politik wird nicht ausreichend zurückgedrängt. Daneben hat auch die eidgenössische Finanzverwaltung in einem Gutachten zur Schuldenbremse ausgeführt, dass die Schuldenbremse eine prozyklische Finanzpolitik begünstige und den Schuldenstand verfestige. Auch diese Argumente begründen meine Ablehnung. Auch eine Übernahme der Maastricht-Kriterien scheidet aus, nachdem lediglich die „Maastricht-Light-Version“ zur Diskussion steht. Auch bei den Maastricht-Kriterien offenbart sich der Erfindungsreichtum der Politik, unangenehme Haushaltssituationen durch eine Veränderung der Kriterien zu umgehen. Letztlich zeigt sich an diesen Vorschlägen, dass nur ein Verschuldungsregime tauglich sein wird, welches den Erfindungsreichtum der Politik ausschaltet. Ein prinzipielles Neuverschuldungsverbot erscheint als einzige Maßnahme geeignet zu sein, den Weg in den Verschuldungsstaat zu stoppen. Die Kreditaufnahme darf künftig kein normales Mittel zur Finanzierung der Politik sein. Allein besondere inländische oder äußere Notsituationen können eine Kreditaufnahme rechtfertigen. Diese Ausnahmen sind jedoch derart eng zu begrenzen, dass nicht – wie Peter Struck dies so treffend formulierte – die nächste Bundestags- oder Landtagswahl eine solche Katastrophe darstellt. Es sollte daher das prinzipielle Neuverschuldungsverbot in das Grundgesetz aufgenommen werden.

Die Länder können einen solchen Weg des prinzipiellen Schuldenverbotes ebenfalls mitgehen. Angesichts der geringeren Steuerkraft der Länder im Vergleich zum Bund ist zu überdenken, ob die Länder auch künftig in einem eng begrenzten Rahmen Kredite aufnehmen können sollen. Diese Kredite sollten dann jedoch nicht mehr in den Haftungsverband von Bund und Ländern kommen. Für diese „Kassenverstärkungskredite“ der Länder sollten die Länder selbständig im Sinne des Artikels 109 GG sein. Hierdurch kann in einem ersten Bereich ein Schritt in die Schuldenselbstverantwortung der Länder gegangen werden. Auch diese Eigenverantwortlichkeit stärkt die Rechte der Länderparlamente und begrenzt mittels Marktmechanismen, wie z.B. der Zinshöhe, die Möglichkeiten der Kreditaufnahme. Letztlich ist in der Föderalismuskommission II auch über den Bereich der Entschuldung der Länder zu sprechen. Dies können wir aber nur, wenn zuvor die Bereiche der Finanzautonomie, des Länderfinanzausgleichs und der Verschuldung zukunftsorientiert gelöst werden. Ohne einen Zugewinn an Wettbewerb durch mehr Steuerautonomie und einen anreizorientierten Finanzausgleich werden wir in der Föderalismuskommission auch über eine solidarische Entschuldung nicht verhandeln können. Das Ziel der Reform ist es, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken. Eine „win-win-Situation“ lässt sich erreichen, wenn sowohl Bund als auch Länder, sowohl Geber als auch Nehmerländer kompromissbereit sind. Diese Verantwortung liegt nun bei der Föderalismuskommission II. Hier gilt es die Weichen zu stellen für mehr Wettbewerb und mehr Autonomie für den deutschen Bundesstaat.

Joachim Wieland

Rechtsregeln für den Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen

Extreme Haushaltsnotlagen

1. Beispiel Bremen
2. Extreme Haushaltsnotlage
3. Sanierungshilfe
4. Bewertung
5. Perspektiven
6. Vorschläge

1. Beispiel Bremen

- **Steuereinnahmen** einschließlich Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen 2004: 2.239 Mio. €
- **Zinsausgaben:** 503 Mio. €
- **Zins-Steuer-Quote:** 22,47%
- **Länderdurchschnitt:** 11,71%

1. Beispiel Bremen

- **Kreditfinanzierungsquote:** - 5,32%
Bereinigte Ausgaben: 4.230 Mio. €
Nettokreditaufnahme: - 225 Mio. €
- **Sanierungs-Bundesergänzungszuweis.:**
2004: 358 Mio. €
- seit 1995: **7.617 Mio. €**

1. Beispiel Bremen

- **Primärausgaben** 2004 pro Kopf: 4.872 €
- **Länderdurchschnitt:** 3.539 €
- **Stadtstaatendurchschnitt:** 4.727 €
- **Hamburg:** 5.145 €
- Verhältnis zu Länderdurchschnitt: 137,8%
- Verhältnis zu Stadtstaaten: 105,3%

1. Beispiel Bremen

- **Konsumtive** Primärausgaben pro Kopf
2004: 4.555 € (**Hamburg:** 4.511 €)
- zum **Länderdurchschnitt:** 129%
- zum **Stadtstaatendurchschnitt:** 96%
(Berlin: 4.872 €!)
- zu **Hamburg:** 101%

1. Beispiel Bremen

- **Primäreinnahmen** pro Kopf: 4.962 €
- zum **Länderdurchschnitt**: 126,3%
- zum **Stadtstaatendurchschnitt**: 100,8%
- **Hamburg**: 4.750 € (104%)

- **Investitionsausgaben**: 705 Mio. €
Berlin: 1.707 Mio.€;
Hamburg: 1.100 Mio.€

1. Beispiel Bremen

- **Schuldenstandsquote** zu **BIP**: 48%
Länderdurchschnitt: 25%
- **Defizitquote** zu BIP: 5,2%
Länderdurchschnitt: 1,3%
- **Primärsaldo** pro Kopf: -1.205 €
Länderdurchschnitt: -146 €

1. Beispiel Bremen

- Bremens Schulden sind so hoch, dass sie **nicht** aus **eigener** Kraft abgezahlt werden können
- wegen der **Altlasten** ist **ausgeglicher** Staatshaushalt kaum zu erreichen
- **Ausgabenvergleich** mit **Hamburg** wirft Fragen auf

2. Extreme Haushaltsnotlage

- im Grundgesetz **nicht** erwähnt
- **Bundesverfassungsgericht 1992:**
 - **keine** präzise Definition
 - bei **Kreditfinanzierungsquote** von 200% und **Zins-Steuer-Quote** von 170% des **Länderdurchschnitts** gegeben
 - **relativer** Maßstab

2. Extreme Haushaltsnotlage

- Bundesverfassungsgericht **2006 strikter**:
 - **extremes** Ausmaß der Haushaltsnotlage
 - bundesstaatlicher **Notstand**
 - nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrende **Existenzbedrohung** des Landes als verfassungsgerecht **handlungsfähigen** Trägers staatlicher Aufgaben
 - **relativ** und **absolut** - Verschärfung

2. Extreme Haushaltsnotlage

- **Kreditfinanzierungsquoten, Zins-Steuer-Quote, Primärsaldo** und **Zins-BIP-Quote** erste Indikatoren
- **Nachhaltigkeitsmodelle** ungeeignet

2. Extreme Haushaltsnotlage

- **alle** dem Land verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft
- Bundeshilfe **einzig** verbliebener Ausweg
- strenges **Ultima-Ratio**-Prinzip
- **Darlegungs-** und **Begründungslast**
- **positives** Recht unzureichend

3. Sanierungshilfe

- Form: **Bundesergänzungszuweisungen**
- **geeignet** zur Haushaltssanierung
- aber: **Fremdkörper** im Finanzausgleich
- Konflikt mit **Haushaltsautonomie**
- entweder Folge **autonomer** Landespolitik
- oder **Finanzausstattung** unzureichend
- regelmäßig komplexes **Gemisch**

3. Sanierungshilfe

- solange keine **Neugliederung** Hilfe Gebot aus Bundesstaatsprinzip, wenn anders **Handlungsfähigkeit** des Landes verloren
- keine Verweigerung der Hilfe als **Sanktion** für Fehlverhalten
- bundesstaatliche **Einstandspflichten** dienen **Bürgern**

4. Bewertung

Verfassungsrechtslage:

- Verfassungsgerichtliche Rechtsregeln halten an **Einstandspflicht** fest
- Voraussetzungen deutlich **verschärft**
- bundesstaatlicher **Notstand** eher **Theorie**
- **Paradoxon**: Notstand kaum darzulegen, da Einstandspflicht **Kreditfähigkeit** sichert
- **Anreiz** zu höherer Verschuldung?

4. Bewertung

- **Folgerungen für Bremen:**
 - Erfolgsaussichten für Klage **schlecht**
 - zu hohe **Ausgaben**
 - **Gewerbesteuererhöhung** möglich
 - **Vermögensveräußerungen** möglich
 - kein **aktueller** bundesstaatlicher Notstand
 - **drohender** Notstand unzureichend

4. Bewertung

- **Neugliederung keine Lösung**
Aufgabe der Selbständigkeit Bremens durch Fusion mit Niedersachsen oder in Nordstaat lässt **Finanzkraft unberührt, beseitigt Einwohnerwertung**
Identitätsverlust
- geboten: verstärkte **Kooperation**

5. Perspektiven

- Abhilfe nur durch **Politik**
- Regeln zur **Vorbeugung** gegen extreme Haushaltsnotlagen erforderlich
- Bundesverfassungsgericht: geltendes Finanzausgleichsrecht **überfordert**
- Regelungen schon **1992** gefordert
- Hoffnungen auf **Bundesstaatsreform?**

5. Perspektiven

- realistisch kaum mehr als neue **Verschuldungsregel** für den **Bund**
- **Länder** wehren sich gegen Übernahme, da weder in Einnahmen noch Ausgaben hinreichend **autonom**
- für **Altschulden Fonds** mit strengen Wohlverhaltensklauseln und Anreizen

5. Perspektiven

- **isolierte** Änderung verfassungsrechtlicher **Kreditgrenze unzureichend**
- **Verfassungsrecht** vermag Verschuldung des Staates **kaum** zu steuern
- **Verfassungsgerichte** sind **funktional** für Verschuldungsentscheidung **ungeeignet**
- Verschuldung ist Problem der **Demokratie** und **Politik**, nicht des **Rechtsstaates**

6. Vorschläge

- **Altschuldenproblem:**
Länder können wegen **begrenzter** Autonomie in Ausgaben und Einnahmen Altschulden in Krise **nicht** abtragen
Überführung in **Altschuldenfonds** des Bundes als **einmalige** Lösung
Bund übt faktisch **Steuerhoheit** und weithin **Ausgabenhoheit** aus

6. Vorschläge

- **Voraussetzungen:**
äußerste Sparanstrengungen des Landes
deutliche **Einschränkung** der **Autonomie**
in Haushaltsfragen während Sanierung
keine Geldleistungen an Land, sondern
schrittweise **Übernahme** der Schulden in
Schuldenfonds bei ausreichenden
Sparanstrengungen

6. Vorschläge

- **Ziel:**
aus **eigener** Kraft zu bewältigender
Schuldenstand
- **Maßstab:**
absolute Leistungsfähigkeit des Landes
relativer Schuldenstand (Vergleich)

6. Vorschläge

- **Zukunftssicherung:**
Neuordnung der Finanzverfassung – **Ziel:**
aufgabengerechte Finanzausstattung
für viele Länder **nicht** gegeben
Steuerschwäche ostdeutscher Länder

6. Vorschläge

- Verteilung des **Länderanteils** an **Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer reformbedürftig**
- Gemeinschaftsteuern für **Gesamtstaat**
- weder **örtliches** Aufkommen noch **Einwohnerzahl** allein aufgabengerecht
- bereits bei **Primärverteilung** **Soziallasten** und **Wirtschaftskraft** zu berücksichtigen

6. Vorschläge

- Länderfinanzausgleich **Spitzenausgleich**
- besser: **kein** horizontaler Finanzausgleich, aber **aufgabengerechte** Steuerverteilung
- **Bundesergänzungszuweisungen** für **Sonderlasten** (z. B. Aufbau Ost)
- **Frühwarnsystem** für Staatsverschuldung
- institutionell: **politisches** Gremium mit **fachlicher** Beratung

6. Vorschläge

- **Altschulden:**
Widerstand des **Bundes** gegen Fonds
- neue **Steuerverteilung:**
 - Widerstand der **Geberländer**, die durch Steuerverteilung nach örtlichem Aufkommen **privilegiert** werden
 - Widerstand der **Ostländer** wegen **Solidarpakt II**

6. Vorschläge

- Einigung auf neue verfassungsrechtliche **Schuldengrenze leichter** zu erzielen
- **aufgabengerechte** Steuerverteilung **nicht** wissenschaftlich **exakt** begründbar, sondern **wertungsabhängig**

Kai A. Konrad

Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder

(Kai A. Konrad, Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst, 87(9), 2007, S. 581-585. © Springer-Verlag, 2007)

Ein Themenschwerpunkt bei den Beratungen der Kommission zur Föderalismusreform II ist der Umgang mit der hohen Schuldenlast deutscher Gebietskörperschaften. Welche Lösungskonzepte wurden vorgeschlagen? Wie sind die Reformoptionen im Einzelnen ausgestaltet? Welche verfassungsrechtlichen Konsequenzen sind mit den Vorschlägen verbunden?

Die sehr hohe Schuldenlast in mehreren deutschen Bundesländern (Berlin, Bremen, Saarland) ist ein Indiz für Fehlentwicklungen im Bereich der Verschuldung deutscher Gebietskörperschaften. Eine der Ursachen dieser Fehlentwicklungen ist die Verbindung von Verschuldungsautonomie mit gesamtstaatlicher Schuldenverantwortung. Die Kapitalmärkte gehen derzeit davon aus, dass sich Bund und Länder hinsichtlich ihrer Schulden in einer Haftungsgemeinschaft befinden, so dass letztlich das Ausfallrisiko für Gläubiger für alle Staatsschuldtitel von Bund und Ländern nahezu ununterscheidbar ist.¹ Die Folge dieser Interpretation der Verfassungswirklichkeit durch die Kapitalmärkte ist, dass Bund und Länder unabhängig von ihrer individuellen Verschuldungssituation zu vergleichbaren Konditionen Schuldtitel platzieren können. Die Bonität der Schuldtitel hängt nicht ab von der Verschuldungssituation der platzierenden Gebietskörperschaft, sondern nur von der Bonität, die der Bund-Länder-Gemeinschaft als Ganzes zugemessen wird. Einzelne Länder können sich so zu Lasten der Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft weiter verschulden. Sie können damit einen Teil der Kosten zusätzlicher Schulden auf andere Gebietskörperschaften

¹ An dieser Situation hat auch das Berlin-Urteil (Urteil des BVerfG vom 19.10.2006) praktisch nichts geändert. Die Zinsen für Schuldtitel des Landes Berlin blieben quasi unverändert, vgl. Kirsten H. Heppke- F a l k , Guntram B. W o l f f : Moral hazard and bail-out in fi scal federations: evidence for the German Länder, Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, Nr. 7, Frankfurt/M. 2007.

abwälzen. Eine Korrektur der Fehlentwicklungen kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn diese Ursache für das Entstehen der Haushaltskrisen beseitigt wird.

Lösungskonzepte

Eine Lösung der Verschuldungsproblematik insbesondere in Hinblick auf die Länder erfordert eine institutionelle Reform mit einem Abrücken vom Status quo. Zwei grundsätzliche Wege stehen zur Wahl. Man kann die gemeinsame Schuldenverantwortung im Sinne einer Auslegung des Bündischen Prinzips als Solidarprinzip beibehalten. Dies erfordert dann eine wirksame administrative Einschränkung der Verschuldungsautonomie. Diese Reformrichtung wird in der Politik in verschiedenen Varianten diskutiert. Zu diesen Varianten gehören unterschiedliche Vorschläge starrer Verschuldungsregeln und die Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums. Alternativ hierzu kann man die Verschuldungsautonomie als Teil der Eigenstaatlichkeit der Länder beibehalten.

Zur Beseitigung der bestehenden Fehlanreize ist dann die de facto bestehende Haftungsgemeinschaft der Bund-Länder-Gemeinschaft für die künftige Neuverschuldung aufzulösen und die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken. Nachfolgend werden verschiedene Reformoptionen beschrieben und bewertet. Die ersten drei Optionen schränken die Schuldenautonomie ein. Die vierte Option zeigt einen Weg auf, der die Haftungsgemeinschaft auflöst und so die Fehlanreize beseitigt.

Regelgebundene Verschuldung

Neuverschuldung kann durch strikte Regeln begrenzt werden, deren Verletzung entsprechend wirkungsvolle Sanktionen nach sich ziehen muss. Die Schweizer Schuldenbremse und der Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind Beispiele für eine solche regelgebundene Verschuldung.² Eine besonders einfache und rigide Regelbindung kann darin bestehen, dass eine Erhöhung des Schuldenstands; oder der Schuldenstandsquote gegenüber einem bestimmten, politisch gewählten Basisjahr generell unzulässig ist. Ähnlich ein-

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007.

fach sind Regeln, die es den Gebietskörperschaften gestatten, durch Konsolidierungserfolge in der Haushaltspolitik „Reserven“ anzulegen, in deren Umfang künftige Budgetdefizite möglich werden. Der Vorteil solcher Regelungen besteht in der vergleichsweise hohen Transparenz und geringen Gestaltbarkeit, was die Frage der Einhaltung der Regel angeht. Eine solche Regelung ist deshalb durchaus kompatibel damit, dass ein öffentlicher Haushalt „konjunkturell atmet“.

Natürlich ist es möglich, das Regelwerk durch entsprechende Berücksichtigung makroökonomischer Variablen noch stärker an die konjunkturpolitischen Erfordernisse anzupassen. Diese zusätzliche Flexibilität in den Regeln geht tendenziell aber zu Lasten der Transparenz und schafft mitunter Spielräume für eine Fortsetzung der übermäßigen Verschuldungspolitik. Zu berücksichtigen ist, dass Konjunkturpolitik, soweit sie überhaupt angezeigt ist, eine Aufgabe des Bundes sein sollte. Auch Verschuldungsgrenzen, die an bestimmte makroökonomische Größen wie z.B. Nettoinvestitionen anknüpfen, sind denkbar. Praktisch ergeben sich bei der Abgrenzung geeigneter Bezugsgrößen große Probleme. Bei einem Investitionskriterium liegen diese Probleme beispielsweise in der Bewertung und Messung von Veränderungen des Werts des öffentlichen Vermögens. Eine solche „Verschuldungsbeschränkungsordnung“ kann nur erfolgreich sein, wenn sie von einem breiten Grundkonsens in Bevölkerung und Politik mitgetragen wird. Dieser Grundkonsens über die Schädlichkeit einer stets wachsenden Schuldenlast müsste sich in Deutschland noch entwickeln. Ein Problem eines strikten Regelwerks besteht darin, dass es Ausnahmesituationen niemals vollständig antizipieren kann. Bei der praktischen Anwendung eines starren Regelwerks kann deshalb die Anwendung der Regel unverhältnismäßig sein. In der konkreten Situation kann eine Abweichung von der Regel in Form höherer oder niedrigerer Verschuldungsgrenzen vorteilig sein. Diesem Problem versucht beispielsweise der Sachverständigenrat zu begegnen, indem für unvorhergesehene Extremsituationen breite politische Mehrheiten die Regel im Einzelfall (oder durch institutionelle Reform natürlich auch dauerhaft) aussetzen können. Solche Ausfallregelungen sind in ihren Wirkungen nur schlecht abzuschätzen. Sie können, ähnlich der bestehenden Ausfallregelung im Artikel 115 GG („Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“), die Bindungswirkung der Regel praktisch komplett aufheben oder zu rigide sein.

Unabhängige Schuldenkontrollorgane und Frühwarnsysteme

Statt durch eine starre Regelbindung kann die Schuldenhöhe oder das zulässige Maß der Neuverschuldung auch durch ein mit entsprechend weit reichenden Kompetenzen ausgestattetes Kontrollorgan beschränkt werden. In dieser Variante der Autonomieeinschränkung wird einem bestimmten, nicht unmittelbar demokratisch legitimierten Gremium – ähnlich einem Zentralbankrat zur Kontrolle der Geldpolitik – die Möglichkeit gegeben, die Verschuldung von Gebietskörperschaften zu beschränken und damit unmittelbar in die Haushaltsrechte der Parlamente von Bund und Ländern einzugreifen. Hierzu wurden von verschiedenen Seiten unterschiedliche Modifikationen vorgeschlagen, darunter vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen³ und von Helmut Seitz⁴, die sich auch mit vielen Detailfragen auseinandersetzen. Deshalb kann hier auf eine detaillierte Behandlung dieser Einzelfragen verzichtet werden.

Eine unabhängige und hinreichend sanktionsbewehrte Institution mit Entscheidungs- und Eingriffskompetenz kann im Prinzip eine Problemlage frühzeitig erkennen und eingreifen und dabei die Konjunkturproblematik und die zahlreichen weiteren Einzelprobleme berücksichtigen. Die Machtbefugnisse eines solchen demokratisch nur indirekt legitimierten, unabhängigen Gremiums müssten indes erheblich sein. In der Praxis wäre die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums problematisch, zumal das Budgetrecht zu den Kernkompetenzen der Parlamente gehört.

Zentralisierung der Einnahmenpolitik

Die Verschuldungsproblematik auf Länderebene lässt sich prinzipiell auch durch eine Zentralisierung im Bereich der Einnahmenpolitik lösen, bei der die Länder ihre haushaltspolitische Eigenstaatlichkeit weitgehend einbüßen. Die Steuerkompetenz wird auf Bundesebene zentralisiert. Die Länder erhalten Finanzausweisungen vom Bund und unterliegen strengen Verschuldungsrestriktionen. Bei dieser Variante wird die Länderautonomie am stärksten eingeschränkt. Diese Alternative wird von Grosse-

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Bd. 78, Berlin 2005.

⁴ Vgl. Helmut Seitz: Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt/M. u.a. 2007, S. 71-88.

kettler genauer beschrieben.⁵ Sie erfordert wohl die weitestgehenden verfassungsrechtlichen Anpassungen unter den hier diskutierten Vorschlägen. Unklar ist, ob diese Gestaltung des Föderalismus das Verschuldungsproblem tatsächlich löst. Immerhin zeigt die Erfahrung mit Kommunalhaushalten, dass diese den Verschuldungsrestriktionen durch hohe Kassenkredite ausweichen. Weitere Ausweichreaktionen bieten sich über die mittelbare Kreditaufnahme über Körperschaften im Landesbesitz und über einen Aufbau von Public-Private-Partnerships an. Zudem ist unklar, welche Anreize sich in dieser Situation für eine Haushaltspolitik der Länder ergeben würden, die zu hohen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen in der Zukunft führen würden. Für diese müsste möglicherweise angesichts der in dieser Variante bestehenden vollständigen finanziellen Abhängigkeit der Länder vom Bund dieser aufkommen. Das Bail-out-Problem könnte sich in einem solchen Regime verschärfen.

Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Gutachten zu Haushaltsnotlagen⁶ ebenso wie andere Forscher vorgeschlagen, die Verschuldungsautonomie der Länder nicht einzuschränken, die Verschuldungsproblematik aber durch die Schaffung von mehr eigenstaatlicher Verantwortung bis hin zu einer Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften zu lösen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in seinem Gutachten⁷ einen Vorschlag für einen Föderalismus „mit beschränkter Haftung“ unterbreitet. Von besonderem Interesse ist dieser Vorschlag deshalb, weil die Insolvenzfähigkeit Kräfte freisetzt, die dazu führen, dass eine tatsächliche Insolvenz zu einem extrem unwahrscheinlichen Ereignis wird, und die damit dazu beitragen, dass eine Überschuldung gerade nicht eintritt. Das Kernelement einer solchen Finanzverfassung ist die finanzpolitische Unabhängigkeit in Verbindung mit der Selbstverantwortlichkeit der Länder. Da in diesem Fall Länder bei Überschuldung nicht automatisch durch die Bund-

⁵ Vgl. Heinz G r o s s e k e t t l e r : Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.), a.a.O., S. 89-104.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin 2005.

Länder-Gemeinschaft ausgelöst werden, sind Regelungen erforderlich, nach denen bestimmte Funktionsträger eines Landes bei einer geeigneten Instanz eine Überschuldung des Landes anzeigen und damit ein geordnetes Verfahren in Gang setzen können, das folgenden Punkten Rechnung trägt:

- Ziel des Haushaltssanierungsverfahrens ist es, die Zahlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft wieder herzustellen. Die Auflösung („Liquidation“) eines Bundeslandes ist unmöglich.
- Das Land behält auch in der Haushaltsnotlage seine politische Handlungsfähigkeit, um die Bevölkerung weiterhin mit öffentlichen Gütern und öffentlichen Dienstleistungen in angemessenem Umfang zu versorgen.
- Es wird verhindert, dass Gläubiger ungeordnet und individuell über die Gerichtsbarkeit erfolgreich auf Teile des Landesvermögens zugreifen können. Alle Gläubigerforderungen werden in ein Vergleichsverfahren einbezogen, bei dem eine geeignete Stelle über die Anerkennung der Forderungen entscheidet und in einem geordneten Verfahren einen Ausgleich zwischen Gläubigern und Schuldern herbeiführt. Angesichts der Natur einer Haushaltsnotlage wird in diesem Verfahren ein Teil der Forderungen entwertet werden müssen. Das heißt, die Gläubiger tragen durch einen (teilweisen) Forderungsverlust zur Sanierung des Haushalts bei.
- Klare Regelungen für die Vorrangigkeit unterschiedlicher Typen von Forderungen sind zu treffen. Dabei sichert der Vorrang der Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrags eines Landes gegenüber seinen Bürgern, dass Kreditforderungen gegenüber diesen elementaren Landesaufgaben nachrangig sind.

Eine auf eine Sanierung des Schuldners abzielende Insolvenzordnung, in der die Belange der Bürger vorrangig gegenüber den Belangen der Kreditgeber sind, macht ein No-bail-out glaubwürdig. Darauf weist auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen hin.⁸ Folgt man der Logik des Ultima-Ratio-Prinzips, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil 2006 ausgeführt hat, erfolgt ein Bail-out nur, wenn eine Gebietskörperschaft sich nicht mehr selbst helfen kann. Eine überschuldete Gebietskörperschaft, die insolvenzfähig ist, kann sich durch ein Vergleichsverfahren aber selbst helfen und sich entschulden. Diese Möglichkeit zur Selbsthilfe macht Bundeshilfen als letztes Mittel

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

überflüssig. In anderen westlichen Demokratien, etwa in Kanada und in den USA wird ein derartiger Haftungsausschluss der oberen föderalen Ebene gegenüber Schulden der unteren Ebenen bereits seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. Seit mehr als 50 Jahren ist es zu keiner Überschuldung einer kanadischen Provinz gekommen. Das Beispiel Kanadas zeigt auch, dass die Eigenverantwortlichkeit der Provinzen nicht mit schlechten Kreditmarkt ratings einhergehen muss oder die Finanzierungskosten der öffentlichen Verschuldung erhöhen muss. Die Vereinigten Staaten von Amerika verfügen seit über 70 Jahren über ein funktionierendes Insolvenzrecht für lokale Gebietskörperschaften. Sein größter Erfolg besteht darin, dass es nur sehr selten zur Anwendung kommt, weil auch hier der Markt über steigende Zinsen und schließlich eine Rationierung des Geldes in der Regel eine Überschuldung verhindert. Tritt die Überschuldung dennoch auf, regelt ein Insolvenzverfahren die Umstrukturierung der Schulden und verhilft der Gemeinde zu einem Neustart. Auflösungen von Gemeinden sind bei diesem Verfahren ebenso ausgeschlossen wie ein Eingriff der Gläubiger oder höherer föderaler Ebenen in die politischen Handlungen. Ausführlich hat dies Beate Jochimsen erläutert.⁹ Die Einführung einer auf Eigenverantwortlichkeit setzenden Finanzverfassung muss mit Regeln zur Überführung des Status quo in den neuen Zustand begleitet werden. Das gilt besonders für Altschulden und für Gebietskörperschaften mit hohen Schuldenquoten.

Übergangsregeln

Hoch verschuldeten Ländern wie Berlin, dem Saarland oder Bremen die finanzielle Eigenverantwortlichkeit ohne flankierende Maßnahmen zu gewähren, würde Kreditgeber veranlassen, die Bonität der Staatsschuldtitel dieser Länder zu überdenken. Die Ratingagenturen würden vermutlich das Rating dieser Länder drastisch nach unten korrigieren. Da ständig alte Schuldtitel, die an das Ende ihrer Laufzeit geraten, zurückgezahlt werden und durch die Ausgabe von neuen Schuldtiteln finanziert werden, würde ein hoch verschuldetes Land das schlechtere Rating bei den Kosten für die Anschlussfinanzierung der bestehenden Altschulden deutlich zu spüren bekommen. Selbst wenn das Land hinreichend hohe Primärüberschüsse bilden und auf ei-

⁹ Vgl. Beate Jochimsen: „Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 8, S. 518-524.

ne Nettoneuverschuldung verzichten würde, wären die Zinskosten des Landes nach wenigen Jahren erheblich gestiegen. Allein die gestiegene Zinslast hieraus könnte die heute stark verschuldeten Länder in eine ernsthafte Schuldenkrise und in letzter Konsequenz möglicherweise in die Überschuldung führen. Diese Entwicklung ist nicht zwangsläufig, muss aber durch geeignete flankierende Maßnahmen im Systemübergang ausgeschlossen werden. Ein möglicher Weg, dieses Problem zu überwinden, besteht darin, dass die Bund-Länder-Gemeinschaft für die Länder für Kreditverbindlichkeiten bis zur Höhe der Altschulden eine Garantie abgibt. Die Höhe der Schulden, bis zu denen eine solche Bürgschaft erfolgen soll, muss von der Politik bestimmt werden. Es bietet sich beispielsweise die Wahl des Schuldenstands zu einem bestimmten Stichtag an, möglicherweise zuzüglich eines politisch zu bestimmenden Zuschlags. Die Höhe der bestehenden Altschulden stellt dabei eine Untergrenze für solche Garantien dar. Damit stehen nur Kredite, die das föderal verbürgte Kreditvolumen eines Landes übersteigen, in der alleinigen Verantwortung des Landes. Für die föderal verbürgten Schulden einer Gebietskörperschaft in Höhe ihres Altschuldenbestands zum Zeitpunkt der Reform haftet diese Gebietskörperschaft selbst. Im Falle ihrer Insolvenz haftet für diesen Teil der Schulden aber die Bund-Länder-Gemeinschaft. Damit droht nur den Gebern von Krediten, die über dieses verbürgte Volumen hinaus aufgenommen wurden, ein ernsthaftes Kreditausfallrisiko. Damit eine solche Einteilung von „Kredittypen“ bestehen kann, muss bei der Kreditvergabe darauf geachtet werden, dass zwischen föderal verbürgten Krediten und anderen Landeskrediten unterschieden wird. Das zu bewerkstelligen, ist unproblematisch.

Auch heute gibt es im Geschäftsleben Kredite mit und ohne Ausfallbürgschaft. Die Schaffung eines solchen Übergangsregimes hat verschiedene Konsequenzen. Gegenüber den Kreditmärkten wird die Rechtssicherheit erhöht, was öffentliche Schulden in Höhe der akkumulierten Altschulden zum Zeitpunkt der Reform angeht. Da für diese Schulden die Bund-Länder-Gemeinschaft verbindlich haftet, verbessert sich die Bonität dieser Schuldtitel gegenüber der Situation heute. Dies kann dazu führen, dass die Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden bei der Anschlussfinanzierung dieser Schulden sogar leicht sinken. Die Vorrangigkeit dieser Schulden gegenüber zusätzlicher Neuverschuldung sorgt ferner dafür, dass die Bonität dieser Schuldtitel auch nicht durch künftige Schuldenaufnahme beeint-

rächtigt wird. Dies schützt die Gebietskörperschaften davor, dass ihr Kapitalmarktra-
ting und ihre Finanzierungskosten durch das Verschuldungsverhalten anderer Ge-
bietskörperschaften weiterhin in Mitleidenschaft gezogen werden und erhöht eben-
falls die Bonität der Altschulden.

Die Nachrangigkeit zusätzlicher, nicht garantierter Nettoneuverschuldung gegenüber
den Schulden mit Garantien seitens der Bund-Länder-Gemeinschaft sorgt dafür,
dass die Länder die Kosten für solche zusätzliche Verschuldung selbst tragen müs-
sen. Höhere Zinskosten betreffen dabei nur den Betrag dieser Nettoneuverschul-
dung. Diese Wirkung ist insofern gewünscht, als das Ziel der Reform ja darin besteht,
die Nettoneuverschuldung wirkungsvoll zu begrenzen.¹⁰ Die Verschuldungsautono-

mie kann in Verbindung mit geeigneten Instrumenten des Übergangs bewirken, dass

- die Finanzierungskosten von Bund und Ländern hinsichtlich der im Zeitpunkt des
Übergangs bestehenden Altschulden nicht steigen, sondern in der Tendenz sinken,
- die niedrig verschuldeten Länder nicht mehr die erhöhten Finanzierungskosten dar-
aus tragen müssen, dass einzelne Länder durch weitere Nettokreditaufnahme die
Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft insgesamt verschlechtern, und
- besonders starke Anreize gegen eine weitere Neuverschuldung für hoch verschul-
dete Länder freigesetzt werden.

Eine vergleichende Bewertung

Die Vorschläge einer regelgebundenen Verschuldung, von unabhängigen Schulden-
kontrollorganen und eines Frühwarnsystems sowie zur Zentralisierung der Ein-
nahmenpolitik stärken den Gedanken der solidarischen Umverteilung der Gebiets-
körperschaften untereinander, gehen aber einher mit der Einschränkung von födera-
ler Autonomie und politischer Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der direkt demo-
kratisch legitimierten Parlamente, bis hin zur Aufgabe der finanzpolitischen Eigen-
staatlichkeit der Länder (bei der Zentralisierung). Die Reformoption mit Verschul-
dungsautonomie stärkt die Eigenverantwortung der Länder. Gleichzeitig bleibt die
finanzpolitische Eigenstaatlichkeit und Autonomie der Länder erhalten, und die
Haushaltspolitik bleibt unter der Kontrolle der unmittelbar demokratisch legitimierten

¹⁰ Vgl. Kai A. Konrad: Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, in: Kai A. Konrad,
Beate Jochimsen (Hrsg.), a.a.O.: Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt/M. u.a.2007,
S. 155-170.

Parlamente. Geeignet implementiert verspricht diese Option eine leichte Senkung der Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden zum Zeitpunkt der Reform. Sie schützt Bund und Länder davor, dass ihre Kapitalmarktbonität durch die Neuverschuldung einzelner anderer Länder verringert wird, und sie schützt den Bund und die niedrig verschuldeten Länder davor, in Zukunft im Zusammenhang mit Hilfen für überschuldete Gebietskörperschaften belastet zu werden.

1. Beispiel Bremen

- **Primäreinnahmen** pro Kopf: 4.962 €
- zum **Länderdurchschnitt**: 126,3%
- zum **Stadtstaatendurchschnitt**: 100,8%
- **Hamburg**: 4.750 € (104%)

- **Investitionsausgaben**: 705 Mio. €
Berlin: 1.707 Mio.€;
Hamburg: 1.100 Mio.€

1. Beispiel Bremen

- **Schuldenstandsquote** zu **BIP**: 48%
Länderdurchschnitt: 25%
- **Defizitquote** zu BIP: 5,2%
Länderdurchschnitt: 1,3%
- **Primärsaldo** pro Kopf: -1.205 €
Länderdurchschnitt: -146 €

1. Beispiel Bremen

- Bremens Schulden sind so hoch, dass sie **nicht** aus **eigener** Kraft abgezahlt werden können
- wegen der **Altlasten** ist **ausgeglicher** Staatshaushalt kaum zu erreichen
- **Ausgabenvergleich** mit **Hamburg** wirft Fragen auf

2. Extreme Haushaltsnotlage

- im Grundgesetz **nicht** erwähnt
- **Bundesverfassungsgericht 1992:**
 - **keine** präzise Definition
 - bei **Kreditfinanzierungsquote** von 200% und **Zins-Steuer-Quote** von 170% des **Länderdurchschnitts** gegeben
 - **relativer** Maßstab

2. Extreme Haushaltsnotlage

- Bundesverfassungsgericht **2006 strikter:**
 - **extremes** Ausmaß der Haushaltsnotlage
 - bundesstaatlicher **Notstand**
 - nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrende **Existenzbedrohung** des Landes als verfassungsgerecht **handlungsfähigen** Trägers staatlicher Aufgaben
 - **relativ** und **absolut** - Verschärfung

2. Extreme Haushaltsnotlage

- **Kreditfinanzierungsquoten, Zins-Steuer-Quote, Primärsaldo** und **Zins-BIP-Quote** erste Indikatoren
- **Nachhaltigkeitsmodelle** ungeeignet

2. Extreme Haushaltsnotlage

- **alle** dem Land verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft
- Bundeshilfe **einzig** verbliebener Ausweg
- strenges **Ultima-Ratio**-Prinzip
- **Darlegungs-** und **Begründungslast**
- **positives** Recht unzureichend

3. Sanierungshilfe

- Form: **Bundesergänzungszuweisungen**
- **geeignet** zur Haushaltssanierung
- aber: **Fremdkörper** im Finanzausgleich
- Konflikt mit **Haushaltsautonomie**
- entweder Folge **autonomer** Landespolitik
- oder **Finanzausstattung** unzureichend
- regelmäßig komplexes **Gemisch**

3. Sanierungshilfe

- solange keine **Neugliederung** Hilfe Gebot aus Bundesstaatsprinzip, wenn anders **Handlungsfähigkeit** des Landes verloren
- keine Verweigerung der Hilfe als **Sanktion** für Fehlverhalten
- bundesstaatliche **Einstandspflichten** dienen **Bürgern**

4. Bewertung

Verfassungsrechtslage:

- Verfassungsgerichtliche Rechtsregeln halten an **Einstandspflicht** fest
- Voraussetzungen deutlich **verschärft**
- bundesstaatlicher **Notstand** eher **Theorie**
- **Paradoxon**: Notstand kaum darzulegen, da Einstandspflicht **Kreditfähigkeit** sichert
- **Anreiz** zu höherer Verschuldung?

4. Bewertung

- **Folgerungen für Bremen:**
 - Erfolgsaussichten für Klage **schlecht**
 - zu hohe **Ausgaben**
 - **Gewerbesteuererhöhung** möglich
 - **Vermögensveräußerungen** möglich
 - kein **aktueller** bundesstaatlicher Notstand
 - **drohender** Notstand unzureichend

4. Bewertung

- **Neugliederung keine Lösung**
Aufgabe der Selbständigkeit Bremens durch Fusion mit Niedersachsen oder in Nordstaat lässt **Finanzkraft unberührt, beseitigt Einwohnerwertung**
Identitätsverlust
- geboten: verstärkte **Kooperation**

5. Perspektiven

- Abhilfe nur durch **Politik**
- Regeln zur **Vorbeugung** gegen extreme Haushaltsnotlagen erforderlich
- Bundesverfassungsgericht: geltendes Finanzausgleichsrecht **überfordert**
- Regelungen schon **1992** gefordert
- Hoffnungen auf **Bundesstaatsreform?**

5. Perspektiven

- realistisch kaum mehr als neue **Verschuldungsregel** für den **Bund**
- **Länder** wehren sich gegen Übernahme, da weder in Einnahmen noch Ausgaben hinreichend **autonom**
- für **Altschulden Fonds** mit strengen Wohlverhaltensklauseln und Anreizen

5. Perspektiven

- **isolierte** Änderung verfassungsrechtlicher **Kreditgrenze unzureichend**
- **Verfassungsrecht** vermag Verschuldung des Staates **kaum** zu steuern
- **Verfassungsgerichte** sind **funktional** für Verschuldungsentscheidung **ungeeignet**
- Verschuldung ist Problem der **Demokratie** und **Politik**, nicht des **Rechtsstaates**

6. Vorschläge

- **Altschuldenproblem:**
Länder können wegen **begrenzter** Autonomie in Ausgaben und Einnahmen Altschulden in Krise **nicht** abtragen
Überführung in **Altschuldenfonds** des Bundes als **einmalige** Lösung
Bund übt faktisch **Steuerhoheit** und weithin **Ausgabenhoheit** aus

6. Vorschläge

- **Voraussetzungen:**
äußerste Sparanstrengungen des Landes
deutliche **Einschränkung** der **Autonomie**
in Haushaltsfragen während Sanierung
keine Geldleistungen an Land, sondern
schrittweise **Übernahme** der Schulden in
Schuldenfonds bei ausreichenden
Sparanstrengungen

6. Vorschläge

- **Ziel:**
aus **eigener** Kraft zu bewältigender
Schuldenstand
- **Maßstab:**
absolute Leistungsfähigkeit des Landes
relativer Schuldenstand (Vergleich)

6. Vorschläge

- **Zukunftssicherung:**
Neuordnung der Finanzverfassung – **Ziel:**
aufgabengerechte Finanzausstattung
für viele Länder **nicht** gegeben
Steuerschwäche ostdeutscher Länder

6. Vorschläge

- Verteilung des **Länderanteils** an **Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer reformbedürftig**
- Gemeinschaftsteuern für **Gesamtstaat**
- weder **örtliches** Aufkommen noch **Einwohnerzahl** allein aufgabengerecht
- bereits bei **Primärverteilung** **Soziallasten** und **Wirtschaftskraft** zu berücksichtigen

6. Vorschläge

- Länderfinanzausgleich **Spitzenausgleich**
- besser: **kein** horizontaler Finanzausgleich, aber **aufgabengerechte** Steuerverteilung
- **Bundesergänzungszuweisungen** für **Sonderlasten** (z. B. Aufbau Ost)
- **Frühwarnsystem** für Staatsverschuldung
- institutionell: **politisches** Gremium mit **fachlicher** Beratung

6. Vorschläge

- **Altschulden:**
Widerstand des **Bundes** gegen Fonds
- neue **Steuerverteilung:**
 - Widerstand der **Geberländer**, die durch Steuerverteilung nach örtlichem Aufkommen **privilegiert** werden
 - Widerstand der **Ostländer** wegen **Solidarpakt II**

6. Vorschläge

- Einigung auf neue verfassungsrechtliche **Schuldengrenze leichter** zu erzielen
- **aufgabengerechte** Steuerverteilung **nicht** wissenschaftlich **exakt** begründbar, sondern **wertungsabhängig**

WORKING PAPERS

- | | | |
|-----------|---|--|
| 1 (2006) | Helmut Siekmann | The Burden of an Ageing Society as a Public Debt
(veröffentlicht in: European Public Law 2007 (13/3)) |
| 2 (2006) | Helmut Siekmann | Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa |
| 3 (2006) | Helmut Siekmann | Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank |
| 4 (2006) | Reinhard H. Schmidt
Aneta Hryckiewicz | Financial Systems - Importance, Differences and Convergence |
| 5 (2006) | Roman Inderst
Holger M. Mueller
Felix Münnich | Financing A Portfolio of Projects |
| 6 (2006) | Roman Inderst
Holger M. Mueller | A Lender-Based Theory of Collateral |
| 7 (2006) | Joachim Wieland | Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung (veröffentlicht in: JZ 2006, S. 751 ff.) |
| 8 (2007) | Helmut Siekmann | Der Anspruch auf Herstellung von Transparenz im Hinblick auf die Kosten und Folgekosten der Steinkohlesubventionierung und den Börsengang der RAG AG |
| 9 (2007) | Henry Ordower | Demystifying Hedge Funds: A Design Primer
(veröffentlicht in: UC Davis Business Law Journal 2007 (7/2), S. 323-372) |
| 10 (2007) | Helmut Siekmann | Die Spielbankabgabe und die Beteiligung der Gemeinden an ihrem Aufkommen – zugleich ein Beitrag zu den finanzverfassungsrechtlichen Ansprüchen der Gemeinden |

11 (2007)

Symposium am
26.11.2007 in
Frankfurt am Main

Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen