

## Haftungsgrenzen im föderalen Staat

von  
Charles B. Blankart  
Humboldt-Universität zu Berlin\*

Wenn sich Bund und Länder weiterhin so verschulden wie in den vergangenen sieben Jahren seit der Geltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, so wird der Schuldenstand der Bundesrepublik binnen kurzer Zeit die Marke von hundert Prozent des BIP überschritten haben. Doch wer ist schuld daran? Weder allein der Bund, noch allein die Länder, sondern es sind beide miteinander in ihrem Zusammenwirken. Zu diesem Ergebnis sind in weitgehender Übereinstimmung die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium in zwei unabhängig voneinander erstellten Gutachten gelangt. Die beiden Gutachten erscheinen zum rechten Zeitpunkt, da sich zum einen die neue Bundesregierung anschickt, die Restanten der gescheiterten Föderalismuskommission im Bildungs- und Umweltbereich aufzuarbeiten und in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode auch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln, und zum anderen da mit Berlin ein weiteres Bundesland in eine Haushaltskrise geraten ist, zu der das Bundesverfassungsgericht demnächst urteilen wird.

Bund und Länder sollten zusammenarbeiten. So will es das Grundgesetz, und dies ist auch sinnvoll. Doch die Regeln ihres Zusammenwirkens sind so gestaltet, dass in weiten Bereichen der eine des anderen Geld ausgibt. Der Beirat beim Wirtschaftsministerium bemängelt ein kaum überblickbares Bund-Länder-Geflecht von Finanzen und Aufgaben. Steuern, die in den Ländern erwirtschaftet werden, fließen zunächst größtenteils an den Bund. Er erlässt die Gesetze, die die Länder dann als eigene Angelegenheit oder im Auftrag durchführen müssen, wofür er ihnen einen Teil des Geldes pauschal, zweckgebunden oder als Finanzausgleich zurückerstattet. Die Gesetzgebung des Bundes über diese Aufgaben der Länder und ihre Finanzausstattungen unterliegt – um die Verwirrung zu vervollkommen – einem Kollektiv-Vetorecht der Länder im Bundesrat.

---

\* Der Autor ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. **Er vertritt ausschließlich seine eigene Meinung und nicht die eines der beiden genannten Beiräte.**

Diese für den deutschen Föderalismus typische Mischfinanzierung unterscheidet sich deutlich von den beiden Eckformen des Föderalismus, dem *Verwaltungs-* und dem *Autonomieprinzip*. Unter dem Verwaltungsprinzip führen die regionalen und lokalen Behörden die ihnen obliegenden Dienste wie Schulen, Universitäten, Gesundheitswesen, Straßen usw. einzeln nach Anweisung der Zentralregierung aus. Von ihr erhalten sie die notwendigen Mittel und rechnen ihr gegenüber ab. Strikte Kostendeckung ist vorgeschrieben. Demgegenüber werden unter dem Autonomieprinzip durch die Verfassung bestimmte Dienstleistungen *als Ganze* dem Entscheidungsbereich der Länder bzw. Gemeinden übertragen. Länder oder Gemeinden bestimmen das Leistungsniveau, erheben die hierfür erforderlichen Steuern und nehmen auf eigene Verantwortung Kredite auf. Unter beiden Prinzipien herrschen klare Verantwortlichkeiten. Die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler decken sich. Es herrscht „*institutionelle Kongruenz*“. Jeder kann nur für sich selbst und zu eigenen Lasten entscheiden.

Demgegenüber werden die Kosten im deutschen Mischsystem im Kreis herum gereicht. Der Bund beschließt zu Lasten von Ländern und Gemeinden, die Länder zu Lasten von Bund und Gemeinden, die Gemeinden auf Kosten von Bund und Ländern. Weil jeder nur einen Teil der Kosten trägt, erscheinen ihm diese als zu niedrig und verleiten ihn zur Verschwendung. Umgekehrt schlagen sich die abgeschobenen Kosten in anderen Gebietskörperschaften als angelastete Kosten nieder. Es kommt zu „*institutioneller Inkongruenz*“; Nutznießer, Entscheidungs- und Kostenträger fallen auseinander. Der Politiker einer betroffenen Gebietskörperschaft sagt sich: Für oktroyierte Kosten bin ich nicht verantwortlich. Daher kann von mir nicht verlangt werden, dass mein Haushalt stets ausgeglichen ist. Ich nehme für mich Art. 109 Abs. 1 GG in Anspruch, nach welchem gilt: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“ Dass sie auch „selbstverantwortlich“ seien, steht dort nicht. Die finanzielle Stabilität der Gebietskörperschaften ist Sache des Gesamtstaates. Sollte meine Gebietskörperschaft einmal in eine Haushaltskrise geraten, kann ich auf das „Bündische Prinzip“ vertrauen, nach dem die Bundesgenossen mir beizustehen haben.

Diese Skizze ist zugegebenermaßen etwas grob, und doch ist es erstaunlich, wie gut die Daten für sie sprechen: Von den Länderausgaben, die im Zentrum der Analyse der beiden Gutachten stehen, lassen sich nur etwa 15 % auf landesautonome Entscheidungen zurückführen, während der große Rest durch Bundesgesetze mehr oder weniger vorgegeben ist. Wer könnte es da einem Landespolitiker verübeln, dass er (nur wegen des Budgetausgleichs) selbst auf diesen kleinen Rest von Autonomie verzichten sollte, zumal auch das Bundesverfassungsgericht schreibt, dass einem Land eine Mittelausstattung „zur Wahrung seiner politischen Autonomie“ zusteht (BVerfGE 86, 264 f.). Ist es da nicht legitim, dass der Politiker den Spielraum nutzt, um etwas Industriepolitik für sein Land zu betreiben?

Doch hier beginnen die Probleme. Typischerweise wird er gerade die Projekte fördern, die der Förderung bedürfen, weil sie sonst unter der Gewinnschwelle bleiben. Auf diese Weise gelangt das Land zu einer schiefen Auswahl fragwürdiger Beteiligungen, die ihm im Durchschnitt nicht Gewinne, sondern Schulden bringen. Hierzu gibt es reichhaltiges Anschauungsmaterial: Das Space Center in Bremen, das Tempodrom in Berlin, der CargoLifter und die Chipfabrik in Brandenburg der Eurospeedway bei Klettwitz, den so genannten Lausitzring, die Landesentwicklungsgesellschaft Brandenburg i.L.: alles massive Verlustgeschäfte. Nicht selten sind es gerade finanzschwache Länder, die sich – wohl auch im Vertrauen auf die Bundeshaftung – in solche Risiken hinein begeben und danach langfristige Zinslasten zu tragen haben.

Auch Landesbanken werden in den Dienst der Industriepolitik gestellt. Die Zeiten von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast sind zwar vorbei. Aber diese Banken können immer noch mit einer Rettung rechnen, wenn der Staat an ihnen wesentlich beteiligt ist. Dies verleitet sie dazu – nicht selten auf Wunsch der Regierung – fragwürdige Risiken einzugehen. So sah sich das Land Sachsen veranlasst, sich mit 300 Millionen Euro an der Sächsischen Landesbank zu beteiligen, um deren Rating in den AAA-Bereich zu heben. Der Berliner Senat wollte Berlin mit der Bankgesellschaft Berlin zu einer Finanzmetropole machen. Geblieben ist indessen eine Landes-Verlustübernahmeverpflichtung in Höhe von voraussichtlich 20 bis 30 Milliarden Euro. Unausweichlich stellt sich die Frage: Legen diese Beispiele nicht

die Vermutung nahe, dass ein Land solche waghalsigen Projekte nur deswegen einget, weil es damit rechnet, dass ihm bei Zahlungsunfähigkeit vom Bundesstaat geholfen wird? Diese Hypothese ist vielleicht etwas überzogen. Dennoch steckt viel Wahrheit in ihr. Politiker gehen übermäßige Risiken ein, weil sie unter dem Druck des politischen Wettbewerbs stehen. Sie müssen ihren Wählern etwas vorweisen, z.B. Projekte, die Arbeitsplätze in Aussicht stellen. Nur so können sie in Wahlen die notwendigen Stimmen gewinnen. Dieser Neigung zum Risiko würden die Politiker – von sich aus – vielleicht nicht nachgeben. Aber das Vertrauen in die Bundesgarantie gibt ihnen Mut zur Staatsschuld. Über die Zeit häuft sich so ein Schuldenberg auf, den das Land nicht mehr bewältigen kann; es gerät in eine „extreme Haushaltsnotlage“.

### **Schuldenbegrenzungsregeln**

Wie lässt sich das Schuldenmachen eindämmen? Der Finanzbeirat schlägt in seinem Gutachten vor, für die Landeshaushalte ein indikatorgestütztes Frühwarnsystem einzurichten und ihre Schulden sodann durch ein Diagnose-, Feststellungs- und Sanierungsverfahren unter Kontrolle zu bringen.

Der Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft stellt die Frage, warum denn die Bundesländer nicht von sich aus solche Frühwarnsysteme einrichten und dann bei Überschreiten gegebener Limiten, ihre eigenen Feststellungs- und Schuldenabbauverfahren in Gang setzen. Sie könnten ja ihre Lage selbst am besten einschätzen. In den Vereinigten Staaten haben fast alle Bundesstaaten von sich aus so genannte Budgetausgleichsregeln (balanced budget rules) angenommen. Diese sind zwar von unterschiedlicher Wirksamkeit, je nachdem ob das Budget am Jahresende strikt ausgeglichen sein muss oder ob Übertragungen auf das nächste Jahr zulässig sind. Wichtig ist auch, ob das Parlament den Budgetausgleich mit einfacher oder nur mit qualifizierter Mehrheit überschreiten kann. Trotz ihrer Mängel begünstigen sie insgesamt den jährlichen Budgetausgleich.

Im weiteren gibt es in den US Bundesstaaten Regeln, die den Schuldenstand begrenzen. Sie beziehen sich meistens auf die absolute Höhe und die Zusammensetzung der Staatsschuld. Es zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Verschuldung in Staaten mit einer Schuldenstandsbegrenzung niedriger liegt als in solchen ohne

Beschränkungen, wobei ein Ausweichen auf Nebenschulden nicht völlig ausbleibt. Das Wesentliche ist aber, dass es für Bundesstaaten – anders als in Deutschland – keine allgemeine bundesstaatliche Beistandspflicht gibt. Die Gliedstaaten haben auch in dem Fall einer unverschuldeten extremen Haushaltsnotlage keinen Anspruch auf Bundeshilfe. So lehnte kürzlich das US Bundesfinanzministerium die Garantie von Gemeindeanleihen der durch den Wirbelsturm Rita geschädigten Gemeinden ab. Es sei nicht im Interesse des Treasury, die Anleihen von Gliedstaaten zu garantieren, weil dadurch die Risikoprämien von der Treasury Bonds hochschießen würden, meinte der Bundesfinanzstaatssekretär John Snow (NZZ Nr. 247).

Bei fehlender bundesstaatlicher Auslösegarantie bleibt es dem Kapitalmarkt überlassen, in jedem Einzelfall die Bonität des Staatshaushaltes zu bestimmen und Risikoprämien zu ermitteln. Daher haben die Staaten ein *Eigeninteresse*, auf ihre Bonität als Schuldner zu achten, indem sie ein eigenes Regime von Schuldenstandsbeschränkungen einführen und sich dadurch selbst zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zwingen. Es zeigt sich: Je strikter die Schuldenstandsbeschränkungen sind, desto niedriger sind für diesen Staat die Schuldzinssätze. Anders gesagt: die Finanzmärkte schätzen das Risiko von Krediten weniger hoch ein, wenn ein Gliedstaat eine Schuldenstandsbeschränkung hat, als wenn dies nicht der Fall ist. Daher lohnt es sich für die amerikanischen Bundesstaaten, Regeln zur Begrenzung der Verschuldung und des Schuldenstandes einzuführen und durch die Praxis glaubwürdig zu machen.

Genau das fehlt in Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in verschiedenen Urteilen dafür ausgesprochen, dass Bundesländern in extremen Haushaltsnotlagen bundesstaatliche Hilfe zusteht. Dies gebiete das schon erwähnte Bündische Prinzip des Einstehens füreinander. Wie weit diese Pflicht geht, lässt sich aus den Urteilen des Gerichts indessen nicht eindeutig erkennen. Offen ist insbesondere, ob Hilfe bei Eigenverschulden des Landes verweigert werden kann und was Eigenverschulden im Konkreten bedeutet. Die Agenten der Kreditmärkte, die unter allen Beteiligten das größte Interesse haben, die Rechtslage realistisch einzuschätzen, sind unisono der Auffassung, Bund und Bundesstaat könnten schwerlich anders, als ein in finanzielle Bedrängnis geratenes Land auszulösen. So gibt die Agentur Fitch einheitlich allen Bundesländern trotz sehr unterschiedlicher

Haushaltslagen ein AAA. S&P sowie Moody's bewerten die Länder auch ausschließlich im A Bereich. Offenbar sagen sie sich: Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts sind ambivalent. Doch wenn wegen ambivalenter Rechtslage erst einmal debattiert werden muss, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass kein eindeutiges Eigenverschulden gefunden wird, dass eine Auslösung durch den Bundesstaat stattfindet und die Gläubiger ungeschoren davon kommen.

Daraus ergibt sich für die deutschen Bundesländer folgendes Fazit: Anders als in den Vereinigten Staaten sind in Deutschland die Anreize der Bundesländer wenig ausgeprägt, von sich aus Schuldenstandsbeschränkungen einzuführen. Die Länder verlassen sich auf die Auslösegarantie des Bundesstaates. Zwar sehen Bund und Länder *in ihrer Gesamtheit* durchaus ein, dass Schuldenplafonds erforderlich wären. Seit Maastricht gab es verschiedene Anläufe, zu einer verbindlichen Aufteilung der Maastrichtgrenzen in Verschuldungsquoten für Bund und Länder zu gelangen. Doch eine Einigung kam bislang nicht zustande, und es ist auch verständlich weshalb. Die Länder sehen ihre Verschuldungsquoten als Verschuldungsrechte an, die vom Bund faktisch abgesichert werden. Jedes Land möchte möglichst viele solcher Rechte erlangen. Daher liegt die Summe der Anträge über hundert Prozent. Kein Land sieht sich veranlasst, von sich aus zu Gunsten eines anderen nachzugeben und seine Quote zu senken. Eine Einigung scheint daher schwer erreichbar. Es würde auch wenig helfen, eine Aufteilung durch einen Mehrheitsbeschluss zu erzwingen. Jede mehrheitlich beschlossene Aufteilung auf den Bund und auf jedes der 16 Länder könnte durch eine Gegenkoalition wieder umgeworfen werden. Der Beirat beim Wirtschaftsministerium gelangt daher zum Schluss, dass Verschuldungs- und Schuldenstandsregelungen in hohem Maße wünschbar wären, ihre Durchsetzung aber allen Erfahrungen nach schwierig ist. Das jahrelange Ringen um einen nationalen Stabilitätspakt belegt dies.

Die neue Bundesregierung will dem Vernehmen nach die Bundesländer in den Euro-Stabilitätspakt einbinden und sie mit 35 % beteiligen, wenn Strafzahlungen gegenüber Brüssel fällig werden. Doch wie sollen diese 35 % „verursachungsgerecht“ auf die Länder aufgeteilt werden? Dazu müssen erst die genannten Verschuldungsquoten festgelegt werden. Ferner: welche Anreizwirkungen hat es, wenn die Beteiligten die Strafe für ihre „Kollektivtat“ unter sich aufteilen?

Schließlich: Wie glaubhaft sind solche Strafen vor dem Hintergrund des schon ausgedünnten Paktes überhaupt?

### **Föderalismus mit begrenzter Haftung**

Wenn ein nationaler Stabilitätspakt politisch nicht gelingt, und die Länderverschuldung unentwegt wächst, so stellt sich erneut die Frage, wer bei Zahlungsunfähigkeit eines Bundeslandes haftet. Nach dem genannten bündischen Prinzip sollten es die Bundesgenossen, d.h. Bund und Länder zusammen sein. Der Beirat beim Wirtschaftsministerium verkennt nicht, dass das bündische Prinzip als Versicherung „ein gewichtiges Aktivum eines Föderalstaates“ darstellt. Aber er warnt: „Es darf nicht zur prämienlosen Vollkaskoversicherung degenerieren.“ Ebenso schreibt auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, dass Hilfen zur Überwindung einer extremen Haushaltsnotlagen „keineswegs automatisch“ einsetzen, sondern dass sie vorgängig „eigene nachgewiesene Sparmaßnahmen“ und „Eigenanstrengungen“ verlangen. Was das genau bedeutet, ist schwierig zu sagen. Der Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft möchte dies explizit und abschätzbar machen und verlangt daher einen *Föderalismus mit beschränkter Haftung*. An den Haftungsgrenzen des Bundes können die Gebietskörperschaften ihre Situation einschätzen. Der Bund garantiert beispielsweise eine Globalsumme oder die Aufrechterhaltung seiner Zahlungen im bisherigen Umfang, lehnt aber darüber hinausgehende Stützungen ab. Dies erhöht die Kalkulierbarkeit und gibt den Gebietskörperschaften Anreize, ihre Entscheidungen am Risiko auszurichten und riskante Verträge zu vermeiden. Indem der Bund seine Verpflichtungen beschränkt, wird zwar eine Zahlungsunfähigkeit des Bundeslandes nicht ausgeschlossen, aber die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen, die immer wieder Auslösungen erfordern und auf diese Weise langfristig die Stabilität des gesamten Bundesstaates untergraben, wird nachhaltig reduziert. Zwar besagt § 12 der Insolvenzordnung, dass Insolvenzverfahren über juristische Personen des öffentlichen Rechts unzulässig sind. Doch aus ökonomischer Sicht ist dies unverständlich. Die Verweigerung von Insolvenzverfahren erhöht das Risiko der Gläubiger, da sie nicht wissen, was bei Zahlungsunfähigkeit mit ihren Ansprüchen geschieht. Dies treibt die Zinsen nach oben. Doch auch aus einem andern Grund sind Insolvenzverfahren positiv zu sehen: Sie haben nicht den Zweck, das Gemeinwesen zu liquidieren, sondern die Ansprüche der verschiedenen Gläubiger zu klären, sie nach einer Prioritätsliste

abzufinden und der Gebietskörperschaft so wieder auf die Beine zu helfen. Es ist daher durchaus folgerichtig, dass der amerikanische Bankruptcy Code ein eigenes Kapitel für zahlungsunfähige Gebietskörperschaften enthält.

Die Gutachten des Finanz- und des Wirtschaftsbeirates kommen also auf getrennten Wegen beide zum gleichen Ziel: Nach wie vor soll es Steuerteilung und Finanzausgleich zwischen reichen und armen Gebietskörperschaften geben – aber in klaren Grenzen. Zusätzliches Geld kann sich eine Gebietskörperschaft nur auf eigenes Risiko auf dem Markt besorgen oder indem sie ihre Steuern anhebt. Durch ein solches Regime der Selbstverantwortung soll der kranke Föderalismus gestärkt werden. Wenn jede Gebietskörperschaft für ihre Kredite verantwortlich ist, so werden die Agenten der Kreditmärkte zwischen Risiken differenzieren und die Mittel an jene Gebietskörperschaften lenken, die sich Kredite leisten können. Verlässliche Projekte werden verfolgt, riskante ausgesiebt. Bei der gegenwärtigen Verbundfinanzierung ist diese Funktion der Kreditmärkte außer Kraft gesetzt, weil alle Gebietskörperschaften nach dem Rating des kräftigsten Schuldners eingestuft werden, und das ist der Bund. Alle zehren an dessen Bonität und bringen sie so zum Zerfall. Kritiker wenden ein, Poolfinanzierung sei gut, weil sie Bund und Ländern niedrigere Zinsen gewähre. In der Tat gibt es Anleihepools auch in der Privatwirtschaft. Doch der Eintrittspreis dorthinein beträgt nicht null. Er hängt von der mitgebrachten Bonität ab. Unsichere Kantonisten müssen bisweilen beträchtliche Eintrittspreise bezahlen. Freilich wäre ein solcher Pool mit Eintrittspreisen auch für die deutschen Gebietskörperschaften denkbar. Aber solange der Zwangsverbund besteht, wird es ihn nicht geben.

Dies beleuchtet einen entscheidenden Punkt: Es bedarf nicht einer Vielzahl von politischen Maßnahmen, um dem Problem der Überschuldung der deutschen Gebietskörperschaften Herr zu werden. Akupunktur mit vielen Stichen wirkt weniger als die Erfassung der auslösenden Stelle. Beide Beiräte haben in der Haftung eine solche Stelle aufgezeigt. Der Wirtschaftsbeirat sieht in ihr einen Schlüssel zur Föderalismusreform. Wenn das Bundesverfassungsgericht klar festlegt, dass Bund und Länder ihre Beistandspflicht (unter Berücksichtigung der Altforderungen) beschränken dürfen, dann haben beide Seiten einen Anreiz, in Verhandlungen zu klären, wie weit ihre Rechte auf Steuern und Finanzausgleichszahlungen und ihre Pflichten als Dienstleister gehen. So reformieren sie den Föderalismus. Hierzu gibt

es viele Wege. Man kann sich ein Musterabkommen für Bund und Länder vorstellen, das dann bilateral mit jedem Land ausgehandelt wird. Dies hätte m.E. den Vorteil, dass ein kollektives und bekanntlich schwer handhabbares Entscheidungsproblem in 16 bilaterale Einzelprobleme zerlegt wird. Welcher Weg auch gewählt wird: Dreh und Angelpunkt ist die beschränkte Haftung, weil sie die Tür zu dezentraler Autonomie und Selbstverantwortung in den Gebietskörperschaften öffnet.