

Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung*

I. Überblick

Über die letzten Jahrzehnte hat sich in Deutschland auf allen föderalen Ebenen ein beachtlicher Schuldenstand aufgebaut. Mehrere Länder haben versucht, unter Berufung auf eine extreme Haushaltsnotlage Bundeshilfen zu erlangen. Für die Begründung der Haushaltsnotlage spielte ihre Verschuldung eine zentrale Rolle. Einzelne Länder bekennen sich offen dazu, dass ihr Haushalt die verfassungsmäßigen Normen im Hinblick auf ihre Nettokreditaufnahme nicht erfüllt,¹ und der Bund hat in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren mit seiner Neuverschuldung die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht eingehalten. Dies sind Symptome für mögliche Fehlsteuerungen in der Finanzverfassung im Bereich der öffentlichen Verschuldung.

Eine wesentliche Form der Fehlsteuerung ist im Zusammenspiel zwischen der Autonomie von Bund und Ländern bei der Schuldenaufnahme und der Regelungen zur Verantwortlichkeit für diese Schulden zu sehen.² Bund und Länder können weitgehend autonom über Neuverschuldung oder Tilgung ihrer Altschulden entscheiden. Gleichzeitig sind Bund und Länder letztlich für ihre Verbindlichkeiten gemeinschaftlich haftbar (vgl. Abschnitt 2). Unabhängigkeit bei der Schuldenaufnahme und kollektive Verantwortlichkeit in letzter Konsequenz führen in ihrem Zusammenwirken zu Fehlanreizen beim Verschuldungsverhalten (vgl. Abschnitt 3). Ein rigides System der Schuldenselbstverantwortung kann diese Fehlanreize beseitigen (vgl. Abschnitt 4). Für den Fall der Überschuldung eines Landes erfordert ein solches System klare Regelungen wie etwa ein Verfahren der Sanierungsinsolvenz. Bei der Einführung eines solchen Systems ergeben sich Übergangsprobleme. Zudem bietet sich eine gemeinschaftliche Reorganisation der Schuldenverantwortung an. Für den Übergang wird in den Abschnitten 5 und 6 eine Lösung angeboten.

Die Lösung der Verschuldungsproblematik auf Länderebene durch die Schaffung von Regelungen für eine Sanierungsinsolvenz hat gegenüber alternativen Lösungsvorschlägen Vorteile. Sie stärkt die föderale Autonomie und Gestaltungsfreiheit der Länderparlamente. Die Lösung ist zudem – anders als viele andere Vorschläge zur Schuldenbegrenzung – »politisch glaubwürdig«. Sie beseitigt wirksam die Möglichkeiten

* Für wertvolle Hinweise danke ich Margarita Kahamova und Tim Lohse.

1 Vgl. Höfling, Haushalts- und Finanzverfassung in der Krise, Der Staat 46 (2007), S. 169f. zur Möglichkeit einer verfassungskonformen »Überschreitung der Kreditobergrenze für den Fall einer extremen Haushaltsnotlage«.

2 Die ökonomische Theorie der Politik hat eine ganze Reihe von Gründen identifiziert, die auf eine ausufernde Staatsverschuldung hinwirken. Der vielleicht bedeutendste Grund hierfür ist, dass die Staatsverschuldung politische Gestaltungsmacht von der Zukunft in die Gegenwart verlagert, und damit aus den Händen zukünftiger Generationen von Politikern in die Hände der heute Regierenden. Vgl. hierzu Persson/Svensson, Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, Quarterly Journal of Economics 104 (1989), S. 325-345.

einer übermäßigen Verschuldung, gerade seitens der hoch verschuldeten Länder. Der Begrenzungsmechanismus besteht nicht in einem komplexen und politisch anfälligen Regelwerk mit staatlichen Sanktionen. Vielmehr beschränken die Kreditgeber die öffentliche Kreditnachfrage, sobald diese droht, übermäßig zu werden. Darüber hinaus führt das Konzept der Sanierungsinsolvenz mit großer Wahrscheinlichkeit zu neuen Formen der Länderkooperation am Kapitalmarkt sowie zu einer Reduktion der Zinsbelastung auf den Bestand der öffentlichen Schulden.

II. Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung

Bund und Länder können in weiten Grenzen frei und unabhängig voneinander entscheiden, welche Kredite sie in welcher Höhe am Kapitalmarkt aufnehmen. Für den Bund gelten zwar Beschränkungen aus dem Artikel 115,2 GG sowie aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt für die bundesstaatliche Verschuldung insgesamt.³ In der Praxis waren und sind diese Beschränkungen aber von sehr begrenzter Bindungskraft.⁴ Für die Länder gelten teilweise zu Artikel 115,2 GG ähnliche, teilweise weniger restriktive Regelungen.⁵ Bund und Länder genießen somit weitgehende Entscheidungsaufonomie, was den Umfang ihrer Verschuldung angeht.

Bund und Länder sind indes nicht unabhängig, was die Haftungsverpflichtungen für aufgenommene Schulden angeht. Sie sind für ihre eingegangenen Verpflichtungen

3 Vgl. *Korioth*, Länderautonomie in der Verschuldungspolitik, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), *Föderalismuskommission II – Neuordnung von Autonomie und Verantwortung* (2008), S. 35f. zu einer möglichen, in der Verfassungswirklichkeit aber nicht ausgefüllten Rolle von Art. 109 und 115,1 GG für die Verschuldung und deren Begrenzung. Auch *Siekmann*, Kommentierung von Art. 109 GG, in: Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar München* (2003), Rn. 70, S. 2189 sieht die Vorgaben des EU-Rechts noch als nicht erfüllt an, was den Regelungsauftrag im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt angeht. Art. 109,5 GG »... trifft lediglich eine klare Regelung für den Fall, dass Deutschland unverzinsliche Einlagen oder Geldbußen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin zu leisten hat«, bleibe ansonsten aber vage, was die Verteilung des vertraglich möglichen Verschuldungsrahmens angeht (*Siekmann*, a.a.O., Rn. 61).

4 Art. 115,2 GG beispielsweise setzt für die Nettokreditaufnahme des Bundes in einem Haushaltsjahr eine Obergrenze in Höhe der öffentlichen Bruttoinvestitionen. Eine Überschreitung dieser Grenze ist aber möglich, sofern die Regierung begründet, weshalb eine höhere Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich ist. Ob eine solche Störung droht oder vorliegt, und ob die zusätzliche Verschuldung zur Abwehr hilfreich ist, darüber gibt es erheblichen Entscheidungsspielraum. Die Verschuldungsgrenzen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und seine Sanktionswirkungen waren ebenfalls von begrenzter Wirksamkeit, wie die jüngere Vergangenheit gezeigt hat. Die Verletzung der Defizitgrenzen von Seiten Deutschlands in mehreren aufeinander folgenden Jahren hat nicht zu ernsthaften Sanktionen geführt, sondern zu einer Anpassung des Stabilitätspakts.

5 Vgl. z.B. *Höfiling*, Staatsschuldenrecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1993). Er gibt einen Überblick für die alten Länder und stellt auf S. 409 zusammenfassend fest, dass die Länderverfassungen da, wo sie von den Regelungen des Bundes abweichen, tendenziell weniger restriktiv gefasst sind.

zwar jeweils selbst verantwortlich. Zugleich befinden sich Bund und Länder aber letztlich in einer Art Haftungsgemeinschaft. Ökonomisch interpretiert hat ein Land, das seine Verpflichtungen nicht mehr aus eigener Kraft erfüllen kann, einen Anspruch auf finanzielle Hilfe durch die Gemeinschaft aus dem »Bündischen Prinzip«. In seinem Urteil zur extremen Haushaltsnotlage von Bremen und dem Saarland hatte das Bundesverfassungsgericht solche Hilfen sehr klar anerkannt.⁶ In seinem Urteil zur Klage Berlins auf Bundesergänzungszuweisung wegen einer extremen Haushaltsnotlage stellt das Gericht jedoch fest, dass die Hürden für die Inanspruchnahme solcher Hilfen hoch liegen: die Haushaltsnotlage müsse ein »so extremes Ausmaß« erreicht haben, dass »ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten« sei.⁷ Zudem müsse das Land alle ihm verfügbare Möglichkeiten der Abhilfe erschöpft haben.⁸ Die Bundeshilfe muss den einzig verbleibenden Ausweg darstellen. Offensichtlich muss die Not groß sein, bevor Hilfen vom Bund oder anderen Ländern fließen müssen.⁹ Andererseits wird durch das Urteil noch einmal bestätigt, dass Kreditgeber eines Landes darauf vertrauen können, ihr Geld entweder von diesem Land selbst zu erhalten, oder aber auf dem Weg über föderale Hilfszahlungen: »Weil und soweit Situationen eintreten, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes anders nicht aufrecht zu erhalten ist, ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.«¹⁰ Ein Forderungsausfall ist für den Gläubiger einzig dann zu befürchten, wenn nicht nur das Schuldnerland, sondern der Föderalstaat in seiner Gesamtheit überschuldet ist.

6 In den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von 1992 zu den Normenkontrollanträgen des Saarlandes vom 31.3.1989 hatte das Gericht festgestellt, durch eine extreme Haushaltsnotlage erwachse Bund und Ländern die Pflicht, einem von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Land beizustehen (zu dieser Interpretation siehe *Höfling*, a.a.O., S. 416).

7 BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz Nr. 173.

8 BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz Nr. 173. Ob das Bundesverfassungsgericht die weitere Kreditaufnahme zu diesen Möglichkeiten rechnet, ist unklar. Sollte dies der Fall sein, kann eine so definierte extreme Haushaltsnotlage nur eintreten, wenn auch die weitere Kreditaufnahme nicht möglich ist, also letzten Endes nur dann, wenn zugleich die Zahlungsunfähigkeit der Bund-Länder-Gemeinschaft eingetreten ist. Da das Urteil die extreme Haushaltsnotlage auch an die relative Situation gegenüber anderen Mitgliedern der Gemeinschaft knüpft, ist deshalb zu bezweifeln, ob es eine extreme Haushaltsnotlage eines einzelnen Landes im Sinne dieser Definition überhaupt geben kann. Vgl. *Konrad*, Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Verflechtung, in: *Konrad/Jochimsen* (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil* (2007), S. 159f.

9 *Korioth*, Nach der Föderalismusreform – Perspektiven einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: *Konrad/Jochimsen* (2007), a.a.O., S. 63f. vermutet, dass die Anspruchsgrundlagen für die bundesstaatliche Beistandspflicht durch das Urteil so weit verschärft wurden, dass »die ‚extreme Haushaltsnotlage‘ als Anspruchsgrundlage im Finanzverteilungsstreit wohl keine Rolle mehr spielen wird.«

10 BVerfG, 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006, Absatz Nr. 191.

Diese Interpretation der Rechtslage spiegelt sich jedenfalls in den Reaktionen der Kapitalmärkte und Rating-Agenturen auf das Berlin-Urteil wider. Das Berlin-Urteil spricht Berlin aktuell keine Hilfen vom Bund und den Ländern zu. Dennoch reagierten die Finanzmärkte auf das Urteil kaum. Der Anleihenmarkt verzeichnete sehr kurzzeitig einen minimalen Ausschlag, bis sich die Märkte offenbar auf eine Interpretation des Urteils geeinigt hatten, wonach Berlin durch das Urteil kein schlechterer Schuldner geworden sei.¹¹ Die Rating-Agenturen, die auch öffentliche Schuldner bewerten und deren Bonität einschätzen, kommen für den Bund und die verschiedenen Länder zu nahezu identischen Einschätzungen, was die Wahrscheinlichkeit einer pünktlichen Zurückzahlung der Staatsschulden betrifft.¹² Eine der Rating-Agenturen unterscheidet erst gar nicht zwischen der Bonität des Bundes und der einzelner Länder.

III. Verschuldungsfehlansreize

Das Zusammenwirken von autonomer Haushaltspolitik und gemeinsamer Schuldenverantwortung – wenn auch nur in letzter Konsequenz – führt zu Fehlanreizen. Ein Land trägt beispielsweise bei der Aufnahme zusätzlicher Schulden nur einen Teil der Kosten selbst, die aus diesem Kredit entstehen. Die übrigen Kosten werden auf die anderen Mitglieder der Bund-Länder-Gemeinschaft verlagert. Dies ist ein hoher Anreiz für eine übermäßige Verschuldung.

Folgender Wirkungszusammenhang ist hierfür ursächlich. Am Kreditmarkt vergleichen Investoren die erwarteten Erträge des in Frage stehenden Kredits mit der Marktrendite, also der Rendite, die sich mit anderen Krediten oder Anlageformen erzielen lässt. Für die erwarteten Erträge sind dabei zwei Größen von Bedeutung: der Nominalzins, den der Schuldner zu zahlen verspricht, und die Wahrscheinlichkeit, mit der er seine Schulden tatsächlich bedient, sprich seine »Bonität«. Ein Schuldner bester Bonität, bei dem eine Rückzahlung von Zins und Tilgung als völlig sicher gilt, kann seine Schuldtitel am Markt verkaufen, wenn der Nominalzins, den die Schuldtitel ausweisen, so groß ist wie die Marktrendite. Ein Schuldner, der Zins und Tilgung eines Kredits am Ende des Kreditzeitraums nur mit einer Wahrscheinlichkeit zurückzahlt und mit der Restwahrscheinlichkeit weder Zins noch jemals Tilgung leistet, kann seine Schuldtitel nur zu einem höheren Nominalzins verkaufen. Beträgt die Marktrendite beispielsweise 10 Prozent, muss ein Schuldner, der mit einer Wahrscheinlichkeit von 98 Prozent leistet, einen Nominalzins von gut 12,2 Prozent bieten, um dem Gläubiger eine erwartete Rendite zu bieten, die so groß ist wie die Marktrendite. Bei einer 80-prozentigen Rück-

11 Siehe hierzu *Stadler*, Konsequenzen des Berlinurteils aus der Kapitalmarktperspektive, in: Konrad/Jochimsen (2007), a.a.O. und *Heppke-Falk/ Wolff*, Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder, Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies No. 7 (2007).

12 Siehe hierzu *Strasser*, Systemtest durch Berlin: Herausforderung für Länderratings, in: Konrad/Jochimsen (2007), a.a.O.

zahlungswahrscheinlichkeit steigt der erforderliche Nominalzins auf 37,5 Prozent.¹³ Sinkende Bonität führt also dazu, dass der Schuldner höhere Zinsen zusagen muss.

Ein Land B, das eigene öffentliche Schulden von 60 Mrd. Euro angehäuft hat, mag nun vor der Entscheidung stehen, die Schulden in den nächsten 10 Jahren um weitere 20 Mrd. aufzustocken. Dadurch verändert sich seine Bonität.¹⁴ Es kommt zu einer Erhöhung des erforderlichen vereinbarten Zinses. Hypothetisch sei angenommen, diese betrage beispielsweise 2 Prozentpunkte in einer Situation ohne Beistandspflicht seitens der Bund-Länder-Gemeinschaft. Innerhalb der Folgejahre muss B allmählich jeweils bei Fälligkeit seine alten Kredite von 60 Mrd. Euro tilgen und finanziert diese Tilgung typischerweise durch Ausgabe neuer Schuldtitel. Diese Emissionen sind von der Zinssteigerung ebenfalls betroffen. So zahlt B letztlich auf 80 Mrd. Euro Schulden einen um 2 Prozentpunkte höheren Zins. Besteht indes eine Beistandspflicht, ist von der Kreditaufnahme die Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft betroffen. Eine Kreditaufnahme von 20 Mrd. Euro verändert deren Bonität aber weit weniger stark. Hypothetisch sei angenommen, der erforderliche Nominalzins auf die Schulden der Bund-Länder-Gemeinschaft steige um nur 0,1 Prozentpunkte. Die Zinskosten von B auf seinen Schuldenbestand steigen dann um weit weniger. Hingegen steigen auch die Zinskosten der übrigen Bund-Länder-Gemeinschaft auf deren gesamte Altschulden von gut 1,5 Billionen Euro um diese 0,1 Prozentpunkte. Im Rahmen der Beistandspflicht kann B also einen Großteil der Kosten des zusätzlichen Kredits an die Bund-Länder-Gemeinschaft weitergeben. In der Situation mit Beistandspflicht erhöht dies die Bereitschaft zur Kreditaufnahme des einzelnen Mitglieds der Bund-Länder-Gemeinschaft.¹⁵

- 13 Dieser Anstieg entsteht, wenn die Investoren sich nur an der Höhe des Erwartungswerts der Rückzahlung orientieren: wenn ein Schuldner nur in 4 von 5 Fällen seinen Kredit bedient, muss seine Zahlung in diesen Fällen so viel höher sein, dass sie den Investor dafür kompensiert, dass mit 20 Prozent Wahrscheinlichkeit gar keine Zahlung erfolgt. Ein Investor erhält aus 1 Euro bei einem Marktzins von 10 Prozent am Ende der Laufzeit 1,10 Euro. Um diese Rendite zu erreichen, muss der vereinbarte Zins x bei einer Zahlungswahrscheinlichkeit von q die Gleichung $1,1 = q(1+x)$ erfüllen. Löst man nach x , erhält man den erforderlichen vereinbarten Zins in Abhängigkeit von der Zahlungswahrscheinlichkeit q .
- 14 Im Rahmen der Europäischen Währungsunion lässt sich dieser Bonitätsabschlag aus einer höheren Verschuldungsquote auch empirisch aufzeigen. Die Verschuldungsquote ist dabei definiert als Verhältnis zwischen kumulierter öffentlicher Verschuldung und Bruttoinlandsprodukt des betreffenden Landes. Die Schätzungen in *Bernot/von Hagen/Schuhknecht*, *Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market*, ECB Working Paper No. 369 (2004), S. 18 zeigt, dass auch im Bereich moderater Verschuldungsquoten eine um 25 Prozentpunkte höhere Verschuldungsquote zu einem Zinsaufschlag von 0,3 Prozentpunkten führt. Sie weisen darauf hin, dass diese empirischen Größen den tatsächlichen Effekt eher unterschätzen, weil die Marktteilnehmer von einer partiellen fiskalischen Unterstützung notleidender Staaten innerhalb der EU ausgehen. *Codogno/Favero/Missale*, *Yield Spreads on EMU Government Bonds*, *Economic Policy* 37 (2003), S. 503-532, bestätigen ebenfalls, dass Verschuldungsquoten von Ländern als Maße für die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollständigen Zahlungsausfalls die Höhe der Zinsen auf Staatsschuldtitel der jeweiligen Staaten bestimmen.
- 15 Ähnliche weitere Verschuldungsfehlانreize resultieren, wenn die Verschuldung eines Landes dem Bund und anderen Ländern andere Formen von Kosten entstehen lässt oder wenn eine hohe Verschuldung eines Landes dieses Land mutmaßlich höhere Transfers des Bundes in der Zukunft erwarten lässt (»soft budget constraints«). Eine Übersicht über Literaturquellen zu diesen Gruppen von Fehlanreizen bietet *Goodspeed*, *Bailouts in a Federation*, *International Tax and Public Finance* 9 (2002), S. 409-421.

Für die Gültigkeit dieser Zusammenhänge muss man voraussetzen, dass Bund oder Länder überhaupt in eine Situation der Überschuldung kommen können. Das wird gelegentlich in Abrede gestellt. Indes gilt: der Barwert des Steueraufkommens, das ein Gemeinwesen über Steuern maximal zur Schuldentilgung erzielen kann, ist eine endliche Größe. Übersteigen die Verbindlichkeiten diese Größe, ist ein Gemeinwesen überschuldet.¹⁶ Nun kann man argumentieren, diese Grenze sei so hoch, dass die Überschuldung eine rein hypothetische Möglichkeit ohne praktische Bedeutung sei. Dem stehen indes viele reale Beispiele entgegen, in denen Staaten oder Gemeinwesen überschuldet waren.¹⁷

Ein besonders illustrativer Fall einer überschuldeten staatlichen Entität ist die Schweizer Gemeinde Leukerbad.¹⁸ Diese Gemeinde hatte gegen Ende des Jahres 1998 bei 1400 Einwohnern eine öffentliche Verschuldung von 346 Millionen Schweizer Franken angehäuft. Es war offensichtlich, dass sich die Gemeinde durch Gemeindesteuern die notwendigen Mittel für die Bedienung der Kredite unmöglich beschaffen konnte, zumal bei einer sehr hohen Besteuerung Bürger wegzuziehen drohten. Nach Eintreten der Überschuldung kam es zu Vergleichsverhandlungen zwischen dem Schuldner und den Gläubigern. Ähnlich den Vergleichsverhandlungen bei Unternehmensinsolvenzen mit dem Ziel der Weiterführung des Unternehmens haben dabei die Gläubiger einem weitreichenden Forderungsverzicht zugestimmt.¹⁹

Auch auf der Ebene von Nationalstaaten ist eine Überschuldung keine bloße Denkfiktion. Der *Internationale Währungsfonds* widmete sich in den vergangenen Jahrzehnten vielfach der Lösung von Problemen, die im Kern darin bestanden, dass Staaten gegenüber dem Ausland eine öffentliche Schuld in Form von auf eine fremde Währung lautende Verbindlichkeiten angehäuft hatten, zu deren Rückzahlung sie nicht im Stande waren.

Gewöhnliche Staatsschulden in der eigenen Landeswährung können einen Staat nicht in die Überschuldung führen, soweit der Staat die einheimische Währung vollständig kontrolliert. Eine deutsche Staatsschuld, die auf Deutsche Mark lautet, konnte Deutschland faktisch stets durch eine Hyperinflation oder eine Währungsreform entwerten. Die Europäische Währungsunion hat dies verändert. Ein einzelner Mitglieds-

16 *Homburg/Röhrbein*, Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, Der Staat 46 (2007), S. 184 weisen darauf hin, dass dieses hypothetische Maximum an Steuereinnahmen in modern verfassten grundrechtsbewehrten Rechtsstaaten eine Größe ist, die sich bereits im Rahmen der geltenden Verfassung nicht realisieren lässt. Zu den geschichtlichen Erfahrungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Wegzugsteuer, beispielsweise zur Finanzierung der deutschen Kriegsschulden nach dem 1. Weltkrieg siehe *Schön*, Steuerstaat und Freizügigkeit, in: Becker/Schön (Hrsg.), Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb (2005), S. 41-74.

17 Zu einer Liste europäischer Beispiele für Staatsbankrott siehe *Kratzmann*, Der Staatsbankrott, JZ 9 (1982), S. 319-325. Für weitere internationale Beispiele siehe auch *Jochimsen*, Staatsschulden ohne Haftung – Eine Option für deutsche Bundesländer?, Wirtschaftsdienst 8 (2007), S. 518-524.

18 *Blankart/Klaiber*, Subnational Government Organisation and Public Debt Crises, IEA Economic Affairs (2006), S. 50.

19 Vgl. *Uebersax*, Erfahrungen und Lehren aus dem »Fall Leukerbad«, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 24 (2005), Beiheft 42.

staat der Währungsunion kann solche Verbindlichkeiten nicht mehr in einem nationalen Alleingang durch eine Hyperinflation oder Währungsreform entwerten, da die Geldpolitik nicht seiner nationalen Kontrolle unterliegt. Auch Staatsschulden in heimischer Währung sind für Mitglieder des Euroraums deshalb ähnlich zu Fremdwährungsschulden und können zur Überschuldung führen.²⁰

IV. Sanierungsinsolvenz

Die Fehlanreize aus der Verbindung von Verschuldungsautonomie und Beistandspflicht als Ultima Ratio sind mutmaßlich für die hohe Verschuldung der Länder mitverantwortlich. Von verschiedenen Seiten werden unterschiedliche Konzepte der Einschränkung der Verschuldungsautonomie erörtert. Eine Gruppe von Konzepten setzt auf mehr oder weniger komplexe formale Regelwerke zur Verschuldungsbegrenzung.²¹ Eine zweite Gruppe setzt auf Kontrollgremien, Expertenräte und Frühwarnsysteme.²² Eine dritte Gruppe sieht eine generelle Zentralisierung der Einnahmepolitik im Sinne eines Verwaltungsföderalismus vor.²³ Dabei könnte dem Bund im Extremfall die weitgehende Besteuerungs- und ausschließliche Verschuldungskompetenz zufallen. Der Bund würde den Ländern Finanzkraft zuweisen und föderale Autonomie auf Länderebene würde sich auf die Ausgabenkompetenz beschränken. In Hinblick auf eine wirksame Verschuldungsbegrenzung fehlt es diesen Vorschlägen an der politischen Glaubwürdigkeit im Ernstfall.²⁴ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005) stellen diesen Konzepten wohl auch deshalb zwei einander ähnliche Konzepte gegenüber, die das Problem übermäßiger Staatsverschuldung grundlegend anders lösen, nämlich mittels einer sogenannten »Sanierungsinsolvenz«.²⁵

20 Vgl. hierzu *Isensee*, Damoklesschwert über der Finanzverfassung: Erweiterter Staatsbankrott, in: Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag (2004), S. 695f.

21 Hierzu gehören der Vorschlag eines generellen Verschuldungsverbots, die »Schweizer« Schuldenbremse, die sich auch als ein Element im Vorschlag des Sachverständigenrats in SVR, Staatsverschuldung wirksam begrenzen (2007) findet oder neuere pragmatische »close-to-balance« Konzepte mit oder ohne Ausgleichsregelungen über den Konjunkturzyklus und mit oder ohne Zulässigkeit einer moderaten strukturellen Verschuldung.

22 Vgl. z.B. *Seitz*, Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: Konrad/Jochimsen (2007), a.a.O.

23 Vgl. z.B. *Sarrazin* FAZ 87/2006, S. 15, oder *Grossekettler*, Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Konrad/Jochimsen (2007), a.a.O.

24 Zu den Gründen vergleiche z.B. *Konrad*, Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst 87/9 (2007), S. 581-585.

25 Diese und ähnlich lautende Vorschläge einer beachtlichen Zahl von Experten beschreiten kein grundsätzliches institutionelles Neuland. Insolvenzordnungen für öffentliche Gebietskörperschaften sind seit langem in einigen modernen Volkswirtschaften etabliert. Vgl. zu einer kurzen Übersicht z.B. *Jochimsen*, in: Konrad/Jochimsen (2007), a.a.O.

Gemäß den Konzepten der Beiräte bleibt die Verschuldungsautonomie der Länder erhalten.²⁶ Das Bündische Prinzip bleibt ebenfalls unangetastet. Die Beistandspflicht wird durch die Einführung einer Sanierungsinsolvenzordnung aber zu einer Pflicht ohne praktische Relevanz. Die Beistandspflicht tritt ein, wenn die Haushaltsnotlage eines Landes zu einem bundesstaatlichen Notstand zu führen droht. Die Reform der Finanzverfassung setzt da an, wo die Schulden eines Landes einen bundesstaatlichen Notstand herbeiführen könnten. Sie gestaltet Regeln der Selbststeuerung, die gerade vermeiden, dass eine eintretende Überschuldung einen solchen Notstand auslöst.²⁷

Die Eckpunkte eines solchen Vorschlags lassen sich wie folgt zusammenfassen.²⁸

- Länder, bzw. deren Regierungen haben (jederzeit) das Recht zur Erklärung der Insolvenz des eigenen Landes. Diese Erklärung eröffnet ein Sanierungsverfahren.
- Ein Land kann in diesem Verfahren nicht »liquidiert« werden (genau so wenig wie Privatpersonen, die in die Insolvenz geraten). Die Insolvenz hat den Charakter einer Sanierungsinsolvenz, so dass das Sanierungsverfahren darauf zu richten ist, die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Landes wieder herzustellen.²⁹
- Nach Vorbildern aus Insolvenzordnungen im privaten Bereich und für öffentliche Gebietskörperschaften in anderen Staaten gäbe es verschiedene Optionen für das Sanierungsverfahren. Die Insolvenz könnte entweder durch einen Vergleichsvorschlag seitens einer externen Schiedsstelle oder durch Vorlage eines Sanierungsplans und die Billigung dieses Plans durch die Gläubiger oder durch eine externe Schiedsstelle zum Abschluss gebracht werden. Dabei würde man entscheiden müssen, welche Einschränkungen der Entscheidungsbefugnisse für ein insolventes Land sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar wären.³⁰

26 Die Problematik koordinierten Handelns von Bund und Ländern, die sich aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ergibt, bleibt bei dieser Betrachtung zunächst unberücksichtigt. Es kann darauf vertraut werden, dass finanzpolitische Unabhängigkeit in Verbindung mit Selbstverantwortung die Länderverschuldung schnell auf ein Maß zurückführt, das mit den gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenzen aus dem Stabilitätspakt verträglich ist.

27 *Paulus*, Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, ZInsO 19/2003, S. 869-872, der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 78 (2005), der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, Zur Finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaats, Dokumentation Nr. 551 (2005), *Blankart/Klaiber*, Institutional Choice and Alternative Liability Regimes for Sub-national Government Debt: Two Cases (2005), *Blankart/Fasten/Klaiber*, Föderalismus ohne Insolvenz?, Wirtschaftsdienst 86/9 (2006), S. 567-570. *Blankart/Klaiber* (2006), a.a.O. und *Schuppert/Rossi*, Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, Working Paper No. 3 der Hertie School of Governance (2006), stellen Überlegungen zur Ausgestaltung eines Insolvenzrechts für Gliedstaaten an.

28 Ähnliche Eckpunkte ergeben sich aus den Insolvenzregelungen für US-amerikanische Regelungen für öffentliche Gebietskörperschaften. Vgl. hierzu *Paulus*, a.a.O.

29 Vgl. hierzu *Isensee*, a.a.O., S. 688 zur Bereinigung der Konkurslage des Deutschen Reichs in der Nachkriegszeit: »Es ging weniger um die Abwicklung der Vergangenheit als um die Neuordnung der Staatsfinanzen für die Zukunft, den Rückgewinn der Handlungsfähigkeit, ...«

30 Verschiedene Alternativen zu geordneten Verfahren zum Umgang mit der Überschuldung souveräner Staaten im Bereich des internationalen Rechts wurden vor wenigen Jahren im

- Während des Verfahrens sollte das Land seine Handlungsfähigkeit und die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gewährleisten. Das Versorgungsniveau in finanziell soliden anderen Ländern könnte dafür ein sinnvoller Referenzwert sein, von dem aus Abschlüsse denkbar sind. Dieses Versorgungsniveau wäre finanziell sichergestellt, da das Land sein laufendes Steueraufkommen und Transfers aus dem Finanzausgleich hierfür verwenden könnte und vor dem Zugriff der Gläubiger geschützt wäre: die Zahlung von Zinsen und Tilgung während der Sanierungsinsolvenz würde zunächst ausgesetzt bis ein Sanierungsplan vorliegt oder ein Vergleich mit den Gläubigern geschlossen wurde.
- Es sollte Klarheit darüber bestehen, welche Verpflichtungen des Landes im Insolvenzfall gegenüber anderen Verpflichtungen jeweils Vorrang haben. Dabei wird z.B. zwischen Versorgungsansprüchen, Verpflichtungen aus Dienst- und Arbeitsverhältnissen und unterschiedlichen Formen von Staatsschuldtiteln zu unterscheiden sein. Die mögliche Heterogenität der Staatsschuld gewinnt besondere Bedeutung für die in Abschnitt 5 behandelte Problematik des Übergangs bei der Einführung der Insolvenzfähigkeit von Ländern.

Eine solche Ordnung, welche auf die finanzpolitische Sanierung der Gebietskörperschaft ausgelegt ist, hätte vorteilhafte Anreizwirkungen. Im Extremfall einer Überschuldung eines Landes hätten weder der Bund noch die Nachbarländer eine Veranlassung, mit Geldzahlungen auszuhelfen.³¹ Bund und Länder helfen im Rahmen des bündischen Prinzips einem Mitglied der föderalen Gemeinschaft, um eine Gefährdung der staatlichen Ordnung abzuwehren. Wenn also die Zahlungsunfähigkeit eines Landes zum Verlust der staatlichen Ordnung in der betreffenden Mitgliedsregion führen würde, hätten die anderen Mitglieder einen Grund und die Pflicht zur Hilfe. Die Konzeption der Sanierungsinsolvenzordnung würde indes genau das Eintreten eines solchen Bedrohungszustands verhindern. Sie kann nicht grundsätzlich ausschließen, dass ein Land – beispielsweise durch eine Verkettung unglücklicher wirtschaftlicher Umstände – in die Überschuldung gerät. Die Überschuldung verursacht aber keinen nationalen Bedrohungszustand. Die Sanierungsinsolvenzordnung schützt das zahlungsunfähige Land vor Zugriffen der Gläubiger und sichert, dass die staatlichen Einnahmen (Vermögen, Eigenmittel und eventuelle Transfers aus dem Finanzausgleich) zunächst für die Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung, eines geregelten Staatswesens und für die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern verwendet werden können und dann noch verbleibende Einnahmen für Zinsen, Tilgung und nachrangige Forderungen verwendet werden. Die Sanierungsinsolvenz sorgt mithin dafür und macht glaubhaft, dass die anderen Mitglieder der Gemeinschaft im Fall der Insolvenz keine Hilfe leis-

Zusammenhang mit bestehenden Fällen überschuldeter Staaten ausführlich diskutiert. Einen Überblick und weitere Literaturverweise gibt *Hefeker*, Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, Wirtschaftsdienst 82/11 (2002), S. 684-688. Die Konzepte sind nur teilweise auf den deutschen Föderalstaat übertragbar, da Bundesländer eine geringere Souveränität besitzen und das Beistandsprinzip auf der zwischenstaatlichen Ebene deutlich weniger ausgeprägt ist.

- 31 Darauf weist z.B. das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen* (a.a.O.) hin.

ten. Die Überschuldung führt somit nicht zu einem bundesstaatlichen Notstand. Die bündische Beistandspflicht würde somit zu einer Pflicht ohne praktische Relevanz.

Da jedes Land im Rahmen einer solchen Ordnung für seine Kreditverpflichtungen allein verantwortlich wäre und weder das Land noch die Gläubiger des Landes auf die Hilfe anderer Länder oder des Bundes hoffen könnten, erhielte ein Land nicht nur den unmittelbaren Mittelzufluss aus der Verschuldung, sondern trüge auch alle damit verbundenen Nachteile und Kosten selbst: Zusätzliche Schulden eines Landes erhöhten den Zins dieses Landes, nicht den Zins auf die Schulden der Bund-Länder-Gemeinschaft. Der beschriebene Verschuldungsfehlreiz für die Länder wäre beseitigt.

Doch nicht nur die Kreditnehmer sehen sich einer veränderten Anreizsituation gegenüber, sondern auch die Kreditgeber. Im Rahmen der derzeit bestehenden Finanzverfassung müssen Kreditgeber nur prüfen, ob die Bund-Länder-Gemeinschaft ein guter Schuldner ist, der seine Schulden bedienen wird. Im Rahmen eines Regimes mit Sanierungsinsolvenz hätten die Kreditgeber bei jedem Schuldnerland ein Interesse zu prüfen, ob dieses Land allein in der Lage wäre, seine Schulden zurückzuzahlen. Nur wenn das Land keine übermäßigen Schulden angehäuft hat, werden die Kreditgeber dem Land zusätzliche Kredite geben. Kreditgeber erhalten damit erhebliche Anreize, sich über die Bonität jedes einzelnen öffentlichen Schuldners differenziert zu informieren. Kredit erhalten nur Schuldner, deren eigene Bonität hinreichend gut ist. Mit ihrer informierten Entscheidung über die Kreditvergabe üben die Gläubiger somit eine wichtige Kontrollfunktion aus. Mit der Beseitigung der Gewährleistung für Kredite durch Bund und die Länder als Ultima Ratio würden somit ordnungspolitische Kräfte freigesetzt. Der Kreditmarkt selbst würde für eine nachhaltige Haushaltspolitik der Länder sorgen. Eine Überschuldung würde extrem unwahrscheinlich, nicht primär deshalb, weil Politiker geringere Anreize hätten, hohe Schulden aufzunehmen, sondern weil Kreditgeber nicht bereit wären, Ländern an der Grenze zur Überschuldung zusätzliche Kredite zu gewähren. Im derzeit bestehenden Regime mit gemeinschuldnerischer Haftung in letzter Konsequenz wirken diese Kräfte nicht. Die Kreditgeber orientieren ihre Entscheidungen vielmehr nur an der Bonität von Bund und Ländern als Gemeinschaft.

Ein Kreditmarktkollaps und Finanzmarkturbulenzen sind in der extremen und unwahrscheinlichen Situation der Überschuldung eines Landes nicht zu befürchten. Die Gefahr der Insolvenz einer einzelnen Gebietskörperschaft mit Schulden in der Größenordnung von 50 bis 100 Mrd. Euro ist kein systemisches Risiko, d.h. keines, welches das Finanzmarktsystem in seiner Funktionsfähigkeit gefährdet. Die Kreditmarktrisiken sind keine anderen, als sie sich für einen anderen einzelnen Großschuldner (z.B. die Deutsche Telekom oder General Motors) ergeben. Würde ein einzelner solcher Großschuldner in die Überschuldung gehen, müsste die Bund-Länder-Gemeinschaft nicht als Gewährträger beispringen, jedenfalls nicht zur Rettung der Aktionäre oder der Kreditgeber. In einer Situation ohne Haftungsverbund würden die Kreditgeber zudem ihr Portfolio anders strukturieren und sich entsprechend diversifizieren. Das Risiko einer Finanzmarktkrise durch die Einführung des Konzepts einer Sanierungsinsolvenz für Länder wäre damit zu vernachlässigen.

V. Altschulden

Die sehr unterschiedliche Höhe der bestehenden öffentlichen Schulden der Länder pro Einwohner sind ein Problem bei der Einführung der Institution »Sanierungsinsolvenz«. Mit ihr einher ginge die Auflösung des impliziten Haftungsverbunds und die Entlassung der Länder in die vollständige Schuldenselbstverantwortung. Die Bonität hoch verschuldeter Länder wie Berlin oder Bremen würde dabei unmittelbar sinken. Da laufende Schuldtitel ständig auslaufen und durch neue Titel anschlussfinanziert werden, würden die daraus resultierenden höheren Nominalzinsen binnen weniger Jahre den gesamten derzeitigen Schuldenbestand betreffen. Die Zinslast würde bei gegebenem Schuldenstand erheblich ansteigen. Dieser Zinsanstieg könnte Länder in die Insolvenz treiben, für die im Rahmen der heute bestehenden Institutionen durchaus die Möglichkeit bestünde, ihre Verbindlichkeiten selbstverantwortlich zu erfüllen.

Eine einfache wie wirkungsvolle Lösung dieses Problems bestünde darin, die Altschulden von Bund und Ländern zum Zeitpunkt des Systemwechsels einheitlich in einem »Bestandsschuldenregister« oder »Fonds« zu erfassen. Fällige Zinsen und Tilgung für Wertpapiere aus diesen Fonds werden in diesem Fall vom Emittenten der betreffenden Wertpapiere bezahlt. Der Emittent kann die Tilgung auch durch Ausgabe neuer Schuldverschreibungen in gleicher Höhe finanzieren. Auch diese »Ersatztitel« gehören zum Fonds.

Für Zins und Tilgung der einzelnen Titel innerhalb dieses »Fonds« bleiben die jeweiligen Emittenten der Schuldtitel zuständig und verantwortlich. Die Bund-Länder-Gemeinschaft übernimmt allerdings für alle Schuldtitel, die in diesem Fonds verzeichnet sind, eine explizite Gewährleistungsgarantie.

Bund und Länder sind in diesem Regime frei, auch andere Kredite aufzunehmen, die nicht nur der Refinanzierung der auslaufenden Altschuldtitel dienen. Eine solche Nettoneuverschuldung liegt allerdings jeweils in ihrer alleinigen Verantwortung. Diese Schuldtitel sind nicht Teil des Fonds, so dass die Bund-Länder-Gemeinschaft für diese zusätzlichen Schulden nicht gerade steht, auch nicht in letzter Konsequenz. Über den Umfang der Befriedigung der Ansprüche aus diesen zusätzlichen Schulden wird gegebenenfalls im Rahmen des Insolvenzverfahrens entschieden.

Bei der Zerteilung der Staatsverschuldung in Altschulden und ihre Anschlussfinanzierung einerseits und Nettoneuverschuldung andererseits ist zu beachten, dass für die beiden Arten von Verschuldung nicht nur unterschiedliche Regeln hinsichtlich der gemeinschaftlichen Haftung in letzter Konsequenz gelten, sondern auch unterschiedliche Vorrangigkeitsregeln: Ein Land muss gegenüber seiner Nettoneuverschuldung vorrangig seine Verpflichtungen im Rahmen der Bestandsschulden, die es in den Fonds eingebracht hat, erfüllen. Gläubigerforderungen für die nicht von der Bund-Länder-Gemeinschaft garantierten zusätzlichen Kredite sind nachrangig.

Die Zerteilung der Verschuldung eines Landes in gemeinschaftlich garantierte Altschulden einerseits und nicht garantierte Nettoneuverschuldung andererseits sowie ihr unterschiedlicher Rang im Fall der Überschuldung haben die nachfolgend dargestellten positiven Anreizwirkungen:

Die Halter von Fondsschuldtiteln müssen nicht mehr spekulieren, ob es im Fall einer Überschuldung des Emittenten zu einer Tilgung durch die Bund-Länder-Gemeinschaft

kommt. Es ist im Fall der Überschuldung des Emittenten auch kein langwieriger Rechtsstreit zwischen Bund und Ländern zu erwarten, der zunächst klärt, wer welche Zahlungsverpflichtungen übernimmt. Hinter den Schuldtiteln im Fonds steht als Garant die Bund-Länder-Gemeinschaft mit ihrer Bonität. Außerdem ist der Umfang der Fondsschulden begrenzt. Es ist – anders als im *status-quo* – nicht möglich, dass ein Land einseitig die gemeinschaftlich garantierten Schulden erhöht und damit die Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft reduziert. Die Nachrangigkeit von Neuverschuldung außerhalb des Fonds sorgt zudem dafür, dass auch solche Schulden die Bonität der Schulden innerhalb des Fonds nicht belasten. Die von der Bund-Länder-Gemeinschaft explizit garantierten Fondsschulden haben eine Bonität, die somit mindestens so hoch ist wie die Bundes- oder Länderschulden im heute bestehenden Regime. Die Nominalzinsen für den Altschuldenbestand und dessen Refinanzierung sollten durch die Reform gegenüber der Entwicklung im *status-quo* in der Tendenz deshalb niedriger sein.

Gegenteiliges gilt für die Zinsen der Nettoneuverschuldung. Für diese Schulden steht nach der Reform nur der jeweilige Emittent gerade. Der Emittent bedient zudem vorrangig die Gläubigerforderungen aus seinen Fondsschulden. Damit entsteht eine höhere Wahrscheinlichkeit dafür, dass Länder mit sehr hohen Fondsschulden ihre Zahlungsverpflichtungen aus Nettoneuverschuldung nicht oder nicht vollständig erfüllen werden. Die Bonität dieser Schuldtitel wird entsprechend niedrig sein und der erforderliche Zins entsprechend hoch. Ist die Last der Fondsschulden sehr groß, kann das Land zwar seine Altschulden stets zinsgünstig refinanzieren. Gleichzeitig wirkt der Kreditmarkt als Schuldenbremse für eine Neuverschuldung, denn der Zins für eine Ausweitung der Verschuldung ist hoch, bzw. das Land kann hinsichtlich neuer zusätzlicher Schulden sogar kreditrationiert sein.³²

Die Kreditrationierung für Nettoneuverschuldung steht dabei nicht im Widerspruch dazu, dass das Land eine niedrig verzinsten Anschlussfinanzierung für seine fällig werdenden Schuldtitel im Rahmen seiner Fondsschulden erhält, bzw. auf diese Altschulden dauerhaft sogar niedrigere Zinsen zahlt als im *status-quo*. Die skizzierte Reform verbindet mithin niedrige Kosten der Finanzierung der bestehenden Staatsschulden mit einer sehr effektiven Schuldenbremse.³³

VI. Freiwillige Haftungsgemeinschaften

Mit der Einführung einer Sanierungsinsolvenzordnung und eines Bestandsschuldenfonds verteuert sich die Nettoneuverschuldung der Länder oder wird sogar unmöglich. Die hohen Kosten der Nettoneuverschuldung oder die Kreditrationierung für solche

32 Kreditnehmer mit niedriger Bonität erhalten auch dann keinen weiteren Kredit, wenn sie hohe Zinsversprechen machen, weil einfach nicht glaubhaft ist, dass ein Kreditnehmer niedriger Bonität entsprechend hohe Zinszahlungen überhaupt aufbringen kann. Das führt zur Kreditrationierung. Vgl. z.B. *Bayoumi/Goldstein/Woglom*, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, *Journal of Money, Credit and Banking* 27 (1995), S. 1046–1059 und *Hodgman*, Credit Risk and Credit Rationing, *Quarterly Journal of Economics* 74 (1960), S. 258–278.

33 Zu einer ausführlichen modellgestützten Skizze dieser Zusammenhänge vgl. *Konrad*, in: *Konrad/ Jochimsen* (2007), a.a.O.

zusätzliche Neuverschuldung sind indes gewünscht, geht es doch um die Installation wirksamer Schuldenbremsen. Sollte man es in der Politik mit dem Wunsch nach effektiven Schuldenbremsen in Wahrheit doch nicht so ernst meinen, und sollte ein gewisser Spielraum gewünscht sein, innerhalb dessen Bund und Länder ihre Schulden über den Bestand der Altschulden hinaus zinsgünstig ausweiten können, bieten sich dafür im Rahmen des vorgeschlagenen Regimes ebenfalls Handlungsoptionen.

Beispielsweise kann die Bund-Länder-Gemeinschaft in regelmäßigen Abständen darüber entscheiden, ob der Fonds nach bestimmten Regeln ausgeweitet werden sollte. Die dabei zugeteilten Quoten für gemeinschaftlich garantierte Neuverschuldung und Abstimmungsregeln über solche Zuteilungen müssen so konzipiert sein, dass es nicht zu einer Majorisierung oder systematischen Benachteiligung von bestimmten Ländern, etwa mit besonders hohen oder besonders niedrigen Altschulden, kommt.

Denkbar ist auch, dass Länder mit oder ohne den Bund für ihre Neuverschuldung Haftungsvereinbarungen treffen, etwa nach dem Vorbild des Einlagensicherungsfonds, den die Gruppe der Geschäftsbanken entwickelt hat.³⁴ Es wäre angesichts der vorteilhaften Wirkungen, die eine Bündelung von Risiken generell hat, nicht überraschend, wenn Bund und Länder nach Einführung der Regelungen für eine Sanierungsinsolvenz Institutionen anstreben würden, die dem Einlagensicherungsfonds vergleichbar wären. Damit würden Bund und Länder möglicherweise eine gegenseitige Einstandspflicht erneut etablieren. Gegenüber dem *status-quo* ergäbe sich indes ein wichtiger Unterschied: die Mitgliedschaft in dieser freiwilligen Haftungsgemeinschaft wäre daran geknüpft, dass das Mitglied bestimmte Auflagen erfüllt. In Analogie zum Einlagensicherungsfonds könnten die Mitglieder dabei z.B. auf eine maximale öffentliche Schuld pro Einwohner oder andere Bonitätskennziffern rekurren. Die Fehlanreize, die im Rahmen der im *status-quo* bestehenden Haftungsgemeinschaft von Bund und Ländern ausgehen, ließen sich unterbinden, weil die Nichtbeachtung der Auflagen dazu führen würde, dass das betreffende Land nicht mehr in den Genuss der gemeinschaftlichen Haftung gelänge. Es bestünde dabei auch eine gewisse Hoffnung, dass ein solcher Ausschluss politisch glaubwürdig wäre. Der Ausschluss eines Mitglieds mit geringer Bonität würde immerhin die Bonität der verbleibenden Mitglieder verbessern und eine drohende Insolvenz des ausgeschlossenen Mitglieds würde die Gruppe der Mitglieder angesichts der beschriebenen Sanierungsinsolvenzordnung nicht belasten.

34 Diese Institution wurde von den Geschäftsbanken zur Absicherung der Einlagen ihrer Kunden gegründet. Da jede einzelne Bank mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in die Zahlungsunfähigkeit gerät, die gemeinschaftliche Zahlungsunfähigkeit aller Banken aber angesichts unsystematischer Einzelrisiken unwahrscheinlicher ist, kann die Bankengemeinschaft durch dieses Instrument gemeinschaftlicher Haftung für Ausfallrisiken ihre Bonität erhöhen. Dabei geht die Mitgliedschaft im Einlagensicherungsfonds mit bestimmten Anforderungen und Pflichten einher. Durch diese Anforderungen wird der Möglichkeit entgegen gesteuert, dass einzelne Kreditinstitute ihr Kredit- und Einlagengeschäft zu Lasten der Bonität der Bankengemeinschaft als Ganzer betreiben. Ein Institut, das diesen Pflichten nicht mehr Genüge leistet oder dessen Risiko- und Erfolgskennziffern unzureichend sind, kann aus dem Einlagensicherungsfonds ausgeschlossen werden. Vgl. hierzu § 3 und § 4a des *Statuts des Einlagensicherungsfonds*.

VII. Schlussfolgerungen

Die Freiheit, über Verschuldung autonom zu entscheiden, ist ein wichtiges Instrument für Politikgestaltung. Es ist wohl auch in demokratietheoretischer Hinsicht problematisch, dieses Recht wesentlich einzuschränken. Durch die bündische Beistandspflicht in extremen Haushaltsnotlagen ist in Deutschland gleichzeitig eine gemeinschuldnerische Haftung in letzter Konsequenz etabliert. Man kann diese beiden Elemente nur schlecht miteinander kombinieren. Wer frei entscheidet, muss auch die Konsequenzen tragen. Ansonsten drohen massive Fehlanreize. Hier genau liegt im deutschen Föderalismus ein Systemfehler.

Die Einführung geordneter Regeln für die Sanierung eines überschuldeten Landes durch ein Vergleichsverfahren zwischen Schuldner und Gläubigern mit einem Entschuldungsplan und einem teilweisen Forderungsverzicht der Gläubiger löst die Beistandsproblematik auf. Auch ein überschuldetes Land kann sich dann stets selbst aus der extremen Haushaltsnotlage durch eine Sanierungsinsolvenz befreien. Eine die Beistandspflicht auslösende Situation wird vermieden. Länder werden damit in die schuldenpolitische Eigenverantwortung entlassen.

Probleme beim Übergang in die Eigenverantwortung ergeben sich für Länder mit einer drückenden Altschuldenlast. Aufgrund steigender Zinsbelastungen könnten sie durch den Übergang geradezu in die Überschuldung getrieben werden. Sie sollten zwar nicht aus ihren Verpflichtungen für ihre Altschulden entlassen werden, aber die Bund-Länder-Gemeinschaft sollte für diese Bestandsverpflichtungen ihre Beistandspflichten aufrechterhalten. Damit ließe sich gewährleisten, dass die Zinslasten auf Bestandsschulden jedenfalls nicht steigen, sondern sich in der Tendenz gegenüber dem *status-quo* günstiger entwickeln. Eigenverantwortung bezieht sich dann insbesondere auf neue Schulden. Solche Schulden werden teuer oder unmöglich, ganz im Sinne einer effektiven Schuldenbremse.

Ein solcher Regimewechsel wird auch Veränderungen am Markt für Staatsschulden hervorrufen. Kreditgeber werden sich gründlicher informieren, verantwortungsvoller investieren und überhöhte Staatsverschuldung wirkungsvoll unterbinden. Sie werden ihre Portfolios gründlicher diversifizieren. Auf Seiten der Länder werden sich möglicherweise neue sinnvolle Instrumente der gegenseitigen freiwilligen Kreditbesicherung entwickeln.