

Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?

Charles B. Blankart



Charles B. Blankart

Zusammenfassung

Die horizontalen und vertikalen Finanzbeziehungen im Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ sind ein schwieriges Problem. Hier Lösungen zu finden, ist die Aufgabe der „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II). Ein besonderer Aspekt des Problems liegt in der Frage, welche Verantwortung der Bund für Schulden der Länder trägt.

Die Föderalismuskommission II hat am 22. Juni 2007 ihre erste öffentliche Anhörung von Sachverständigen veranstaltet. 18 Experten haben in bis zu 100-seitigen Gutachten einen Katalog von 226 Fragen der Kommission abgearbeitet. In den Fragen geht es darum, wie die Aufnahme neuer Schulden erschwert und Altschulden abgebaut werden können. Die meisten Teilnehmer plädierten für neue Bundeskompetenzen. Die Verschuldung von Bund und Ländern müsse einheitlichen Regeln unterstellt und von oben nach unten administriert werden.

Prof. Charles B. Blankart, Humboldt-Universität Berlin, unter dessen Federführung sich zuvor schon ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium mit dem Problemkreis befasst hat, wendet sich gegen diese Aushöhlung des Föderalismus. Es gehe nicht darum, den Föderalismus zu reformieren, indem man ihn abschaffe. Er stellt uns hier seine Grundsatzbemerkung zum Abdruck zur Verfügung, mit der er seine Antworten zum Fragenkatalog der Kommission einleitet. (Red.)

„Wo sind die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu verorten? Welche Probleme sollen im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vordringlich gelöst werden?“ Mit diesen Fragen leitet die Föderalismuskommission den Fragenkatalog an die Sachverständigen ein. Ich möchte in der folgenden Reihenfolge vier Punkte nennen:

- (1) Der bisherige Schuldenverbund zwischen Bund und Ländern und die damit verbundene mangelnde Schuldnerselbstverantwortung der Bundesländer
- (2) Die mangelnde Steuerautonomie der Länder und der Finanzausgleich
- (3) Folgen des Bevölkerungsrückgangs und die regionale Infrastruktur
- (4) Der Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung

Ad (1) Eines der größten, wenn nicht das größte Problem im Bereich der Finanzverfassung liegt in der Frage: *Wer zeichnet für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich?* Wer bezahlt zuletzt? Hierzu gibt es zwei Prinzipien: die *Schuldnerselbstverantwortung* oder die *kollektive Schuldenverantwortung*. Bisher galt in der Bundesrepublik das Prinzip der kollektiven Schuldenverantwortung. Für die Schulden jedes Landes

und des Bundes, garantiert der gesamte Bundesstaat, d.h. Bund und Länder zusammen. Die größte Last entfällt dabei auf den Bund. Will er die Zügel nicht fahren lassen, sondern die Finanzen im Bundesstaat im Gleichgewicht behalten, so bleibt ihm als Letztbezahler gar nichts anderes übrig, als die Länder so unter seine finanzielle Kontrolle zu nehmen, dass er ihnen eine autonome Verschuldung praktisch verbietet oder ihnen diese nur in sehr engen Grenzen zugesteht und Übertretungen mit Strafen sanktioniert. Staatssekretärin Barbara Hendricks sagt es ganz deutlich: „Wir brauchen ein Bundesgesetz, das regelt, wie besonders schwierige Haushaltslagen verhindert werden können. Dazu müssen wir eindeutige Verschuldungsgrenzen definieren und die Verletzung der Vorgaben mit Sanktionen ahnden.“ Die Länder werden so zu einer Art Départements ohne Verschuldungsautonomie. Art. 109 Abs. 1 GG, der die Unabhängigkeit von Bundes- und Landeshäushalten festschreibt, würde praktisch aufgehoben.

Anders gesagt: Wird an der *kollektiven Schuldenverantwortung* von Bund und Ländern festgehalten, so ist der Weg zum Einheitsstaat unausweichlich. Der Bund kann gar nicht anders, wenn er seine Letztverantwortung ernst nimmt. Die Aufgabe der Föderalismusreform II besteht dann darin, den Föderalismus mehr oder weniger abzuschaffen. Dies hat durchaus seine Logik; denn die heutige Mischung von Verschuldungsautonomie mit kollektiver Schuldenverantwortung ist widersprüchlich. Jeder darf sich verschulden, aber die Folgen der Überschuldung auf die anderen übertragen. Bundestag und Bundesrat haben erkannt, dass diese Versicherung nicht funktionieren kann und daher die Verschuldung zum zentralen Reformanliegen der Föderalismusreform II erklärt.

Es gibt jedoch ein anderes Modell: Die *Schuldnerselbstverantwortung* von Bund und Ländern. Der Bund steht dann nicht mehr als Retter in der Not im

Hintergrund der Länder. Vielmehr müssen sich die Länder selbst mit ihren Gläubigern auseinandersetzen. Auch ein solcher Föderalstaat ist stabil wie die Beispiele der Vereinigten Staaten und der Schweiz zeigen. Die bisher praktizierte Mischlösung mit Haushaltsautonomie ohne Schuldenverantwortung ist es jedoch nicht, wie die Schuldenentwicklung in vielen Bundesländern zeigt. Man sollte sich daher nicht in die eigene Tasche lügen und wider besseres Wissen eine Vermischung von Verschuldungsautonomie der Länder und gleichzeitiger Schuldenverantwortung des Bundes(staates) anstreben. Man muss sich entscheiden zwischen Schuldnerselbstverantwortung mit Föderalismus und kollektiver Schuldenverantwortung und Einheitsstaat.

Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Berlin-Urteil von 2006 den Weg, indem es im Fall von Berlin Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung bei den Ländern zusammenführt. Es hat den Punkt, an dem der Bund zur finanziellen Verantwortung für ein Bundesland herangezogen wird, in weite Ferne gerückt. Wenn also ein Land in Zahlungsschwierigkeiten gerät, so muss es sich zuerst einmal selbst helfen. Der Bund kann nicht auf Hilfeleistung verklagt werden. Weiter schreibt das Bundesverfassungsgericht: Erst „wenn die Haushaltsnotlage eines Landes ... ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist“, wenn also die Kernfunktionen des Landes nicht mehr erfüllt werden können – und nur soweit – ist der Bund in der Pflicht. Dann „ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.“ Der Bundesstaat soll also als „ultima ratio“ sicherstellen, dass ein Bundesland von den Gläubigern nicht zerschlagen

Man muss sich
entscheiden
zwischen
Schuldnerselbstver-
antwortung mit
Föderalismus und
kollektiver
Schuldenverant-
wortung und
Einheitsstaat.

Wird an der
kollektiven
Schuldenverantwor-
tung von Bund und
Ländern
festgehalten, so ist
der Weg zum
Einheitsstaat
unausweichlich.

wird. Die nähere Ausgestaltung dieser auf einige Kernbereiche des Landes zu-recht gestützten Bundeshaftung über-lässt das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber für die Föderalis-musreform II.

In der bisherigen Reformdiskussion ist viel von Schuldenschränken, Schul-denbremsen, Stabilitätspakt, Stabilitäts-rat usw. die Rede. Alle diese Instru-mente werden bei *kollektiver* Schulden-verantwortung benötigt. Denn es muss sichergestellt werden, dass sich nicht einzelne Bundesländer zu Lasten der Ländergesamtheit und des Bundes ver-schulden. Konsequenterweise führt ein solches Normensystem in Abweichung von den Wegweisern des Bundesverfas-sungsgerichts zum Einheitsstaat. Wenn also der von der Kommission entwickelte Fragenkatalog mit Haushaltsüber-wachungsverfahren und dergleichen be-ginnt, so ist damit schon eine Vorent-scheidung getroffen, den Föderalismus abzubauen und in Richtung Einheitsstaat zu gehen – ohne näher zu betrachten, dass es alternativ den Weg gibt, durch Schuldnerselbstverantwortung den Fö-deralismus zu stärken. Schuldnerselbst-verantwortung wird im Fragenkatalog erst weiter hinten angesprochen. Sie sollte aber von Anfang an gleichwertig diskutiert werden. Bei Schuldnerselbst-verantwortung werden den Ländern die Schuldenschränken nicht von oben ok-troyiert, sondern sie verhandeln selbst mit den Gläubigern über das tragbare Maß an Verschuldung und setzen sich selbst (aus Eigeninteresse) eine für sie angemessene Schuldenbremse, weil sie ja für ihre Schulden verantwortlich sind. In den Vereinigten Staaten und in der Schweiz unterwerfen sich die Glied-staaten freiwillig einem strengen Regi-me von Schuldenschränken, weil sie so ihre Bonität gegenüber den Gläubigern erhöhen und günstigere Verschuldungs-konditionen erzielen. Schuldnerselbst-verantwortung, wie sie auch das Bun-desverfassungsgericht nahe legt, bein-haltet also eine Föderalismusreform von

unten nach oben. Diese Verantwortungs-regelung gilt es in der Föderalismusre-form II zu konkretisieren.

Ad (2) Steuerautonomie ist für die Län-der bei Schuldnerselbstverantwortung von Bedeutung. Nicht nur können die Länder dann Steuern und Leistungsni-veau aneinander anpassen, sondern sie sind dank ihrer Steuern auch kreditfähig. Anpassungen finden nicht nur auf der Ausgaben-, sondern ebenso auf der Ein-nahmenseite statt. Deswegen sind Steu-erautonomie- und Schuldnerselbstver-antwortung eng miteinander verknüpft.

Bei *kollektiver Schuldenverantwortung* ist Steuerautonomie nicht so wich-tig. Die Länder erhalten „nach Bedarf“ eigene Mittel aus Steueranteilen vom Bund und zum Fine-tuning Finanzaus-gleichsmittel. Die Erhebung eigener Steuern kann in einem solchen Staat so-gar Nachteile haben. Wenn die Länder zusätzlich aus eigenen Stücken Steuern erheben, dann laufen sie Gefahr, dass ihnen diese bei der Mittelverteilung vom Zentralstaat wieder angerechnet werden und die Bürger somit zweimal bezahlen.

Anders bei Schuldnerselbstverant-wortung. Hier hat der Finanzausgleich nicht nur Mittelzuteilungscharakter. Er nimmt vielmehr in erster Linie die Funk-tion einer Versicherung wahr. Auch wenn die Einnahmen zurückbleiben, soll das Land in der Lage sein, seine ge-wohnten Dienstleistungen zu finanzieren und umgekehrt an die anderen Länder zu leisten, wenn es ihm gut geht. Im Idealfall sind die Karten verdeckt, bevor das Spiel beginnt. Das Bundesland kann also nicht auf eine gute oder schlechte Finanzlage hinarbeiten. Je mehr jedoch schon bekannt ist, wer Gewinner und damit Zahler und wer Verlierer und da-mit Empfänger in diesem Spiel ist, desto mehr besteht die Gefahr, dass beide, Gewinner und Verlierer, in ihren An-strengungen nachlassen. So hat sich der deutsche Finanzausgleich schon sehr stark zu einem Steuer-Subventionssys-tem entwickelt, das zu gegebener Zeit,

So hat sich der deutsche Finanzausgleich schon sehr stark zu einem Steuer-Subventionssystem entwickelt.

spätestens nach Ablauf der gegenwärtigen Vereinbarungen im Jahr 2019 einer Revision in Richtung eines anreizkompatiblen Versicherungssystems bedarf.

Das bedeutet aber nicht, dass der Finanzausgleich aus der Föderalismusreform II auszuklammern ist. Im Gegenteil: Weil die derzeitigen Regelungen noch bis zum Jahr 2019 laufen, kann schon heute das beabsichtigte neue System beschlossen werden. Dann kann sich jedes Bundesland darauf einstellen. Es bedarf dann, wenn es soweit ist, keiner weiteren Übergangsfristen.

Ad (3): Folgen des Bevölkerungsrückgangs und regionale Infrastruktur: Bis anhin stellte Deutschland einen ziemlich gleichmäßig bevölkerten Lebensraum dar (anders als beispielsweise die skandinavischen Staaten oder Großbritannien). Folglich schien es vertretbar, dem Bund die Gesetzgebung zu überlassen, wenn ein Angebot öffentlicher Leistungen in der Fläche anstand (Art. 72 Abs. 2 GG). Bei schrumpfender Bevölkerung ist ein flächendeckendes Angebot jedoch nicht mehr sinnvoll und nicht mehr finanzierbar. Es wäre völlig falsch, bestehende Strukturen in der Fläche durch ein umfangreiches Steuer- und Subventionssystem aufrechtzuerhalten. Damit würden die florierenden Regionen gebremst und den subventionierten Regionen fehlte der Anreiz, sich selbst zu helfen. Staaten ohne ein solches Finanzausgleichssystem würden Deutschland im Wachstumswettbewerb alsbald überflügeln. Notwendig ist vielmehr, dass die Regionen auf die demographischen Herausforderungen reagieren und ihre Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung zurückbauen.

Ad (4): Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung: Angesichts der ungleichen Schuldenstände unter den Bundesländern wird oft zu Bedenken gegeben, dass ein Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung nicht möglich sei, sondern für viele Länder das Aus be-

deute. Sobald sie – außerhalb der Bundeshaftung – mit neuer Kreditnachfrage an den Markt träten, würden die Zinsen in derartige Höhen emporschießen, dass sie in kürzester Zeit insolvent wären. Daher fordern sie einen nationalen Schuldenfonds, in den alle heutigen Schulden eingebracht und gemeinsam bedient werden. Das ist problematisch. Durch die Umsetzung dieses Vorschlags würden Anreize zur weiteren Verschuldung gegeben und dem moralischen Risiko würden Tür und Tor geöffnet. Andere Autoren fordern eine länderspezifische Altschuldenregelung nicht durch eine Schuldenübernahme, sondern durch eine Ausfallbürgschaft des Bundes für die alten Schulden. Dem ist schon eher zuzustimmen. Doch sollte eine solche Regelung am Ende und nicht am Anfang einer Föderalismusreform stehen.

Dies verdeutlicht, dass die Föderalismusreform II als Prozess zu sehen ist. Es kommt auf die richtige Abfolge, das so genannte „Sequencing“ an: Was soll zuerst, was dann und was soll am Schluss getan werden. Die Entflechtung der DDR-Wirtschaft kann als hilfreiches Beispiel dienen. In einem einzigen Akt hätte die Entflechtung dieses Konglomerats ein unlösbares Problem dargestellt. Man musste es schrittweise anpacken. Erst wurden die einfachen Einheiten wie Apotheken, Kaufhallen, dann Gewerbebetriebe und die Landwirtschaft, schließlich die großen Brocken der Stahl-, Elektro- und chemischen Industrie privatisiert, wobei der Bund insbesondere für die letzteren in die Tasche greifen musste.

Das richtige Sequencing ist auch für die Föderalismusreform II von höchster Bedeutung. Man kann nicht heute schon festlegen, wie die letzte Frage gelöst wird. Sonst könnte man mit der Föderalismusreform gar nicht beginnen. Komplexe Probleme lassen sich nur lösen, indem man sie aufteilt und mit den einfachen Problemen einmal anfängt, an deren Lösung lernt, sich dann zu den „kleiner gewordenen“ „großen Problemen“ vorarbeitet und dann auch diese

Notwendig ist vielmehr, dass die Regionen auf die demographischen Herausforderungen reagieren und ihre Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung zurückbauen.

dank gewonnener Erfahrung noch bewältigt. Daher sollte die gegenwärtige positive Einnahmenentwicklung in den öffentlichen Haushalten genutzt werden, um die einfachen Fälle anzupacken und die Länder mit gesunden Finanzen möglichst bald aus dem kollektiven Schuldenverbund zu entlassen und die schwierigen Fälle am Schluss lösen.

Dies eröffnet den Ländern heute zwei Möglichkeiten: Sie verlassen den Schuldenverbund, erklären sich selbstverantwortlich. Finanzverfassung und Finanzausgleich bleiben davon zunächst unberührt. Die Länder legen fest, welche Kernbereiche für sie unantastbar und welche im Falle einer Auseinandersetzung mit den Gläubigern diskutabel sind. So wird garantiert, dass das Land auch in einer Haushaltskrise weiter funktionieren kann. Dann verhandeln sie mit den Gläubigern über die Konditionen ihrer Schulden und gelangen zu einem allseits akzeptablen, möglicherweise sogar für sie besseren Ergebnis als bisher.

Es ist nicht richtig zu behaupten, die Länder fielen bei einer Nicht-Auslösung

durch den Bundesstaat (einem No-Bail-out) in eine institutionelle Leere. Im Gegenteil: Es eröffnet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten. Ein Land mag es beispielsweise für richtig ansehen, sein Verhältnis zu den Gläubigern durch eine Zinsausfallversicherung abzusichern. Hierfür bezahlt es zwar Prämien, unterzieht sich einem Monitoring, erzielt aber dafür günstigere Kreditzinsen als vergleichbare Länder ohne diese Absicherung. Auf ähnliche Weise haben die Sparkassenorganisationen als Folge der Deregulierung unter sich einen Kreditsicherungs fonds mit Monitoring vereinbart und dadurch das Vertrauen ihrer Kunden als Geldanleger gewonnen.

Fazit: Insolvenz scheint in der Politik vielerorts kein Thema. Doch nicht durch Nichtbeachtung lässt sich Insolvenz ausschließen, sondern dadurch dass sie ernst genommen wird und daher Vorichts- und Absicherungsmaßnahmen zwischen Schuldern und Gläubigern auslöst. Kurz: Erst durch Insolvenz wird Insolvenz verhindert.

Erst durch Insolvenz wird Insolvenz verhindert.