

Gisela Färber

Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung

- Ursachen, Abhilfe, Vermeidung -



• • • • • • • • • •

FÖV

24

Discussion Papers

Gisela Färber

Haushaltsnotlagen
in der deutschen Finanzverfassung

– Ursachen, Abhilfe, Vermeidung –

FÖV 24
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessorin Dr. rer.pol. Gisela Färber

Ordentliches Mitglied des
Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Befunde und Indikatoren für Haushaltsnotlagen	3
3.	Ursachen von Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung	24
4.	Abhilfe bei Haushaltsnotlagen: Eigene Sanierungs- anstrengungen und bundesstaatliche Hilfen	28
5.	Vermeidung von Haushaltsnotlagen: Instrumente und ungeklärte Rechtsfolgen	31
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	36

1. Einleitung

Die bundesdeutsche Finanzverfassung an sich kennt keine Haushaltsnotlagen. Zumindest hatte der Verfassungsgeber den Fall, dass ein Land so hoch verschuldet ist, dass es aus eigener Kraft die Sanierung nicht mehr schaffen kann, ohne dass die notwendigen massiven Kürzungen der Ausgaben die verfassungsgemäße Erfüllung der Aufgaben dieses Landes unmöglich machen, nicht im X. Abschnitt des Grundgesetzes vorgesehen. Es spricht sogar vieles dafür, dass die letzte größere Reform der Finanzverfassung im Jahr 1969/70, die sog. große Haushalts- und Finanzreform, unter der Ideologie vorgenommen wurde, dass man in Zukunft Dank des Instrumentariums des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes keine Konjunktur- und Wachstumskrisen mehr haben würde¹. Die Strukturkrisen des Saarlandes und Bremens in den 70er und 80er Jahren lehrten indes, dass die regionalen Wachstumsraten wieder stärker divergierten und die betroffenen Länder ausgabeseitig so hoch belastet waren, dass sie beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe Hilfe suchten. Das höchste deutsche Gericht urteilte am 27.05.1992, dass eine länger anhaltende deutlich überdurchschnittliche „...Kreditfinanzierung, eine daraus hervorgehende und möglicherweise kontinuierlich steigende Schuldenlast sowie damit korrespondierende Zinsausgaben die hauswirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen oder gar – mit der Tendenz zur Leistungsunfähigkeit im Blick auf die verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben – ganz aufheben“².

Bremen und das Saarland haben in der Folge dieses Urteils seit 1994 8,6 bzw. 6,6 Mrd. € als Sanierungshilfen erhalten. Beide Länder betrachten sich trotz der hohen Hilfeleistungen als nach wie vor nicht saniert. Das Saarland hat bereits wieder Klage eingereicht, Bremen bereitet dem Vernehmen nach seine Klage gerade vor. Seit 2003 liegt außerdem die Klage Berlins auf bundesstaatliche Hilfeleistungen

1 Vgl. *Rürup, Bert/Färber, Gisela*: Konzeptioneller Wandel von integrierten Aufgaben- und Finanzplanungssystemen, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.): *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*, Werkstattbericht Nr. 7 der Gesellschaft für Programmforschung, München 1985, S. 17 ff.

2 BVerfGE 86, 148, II, Nr.13, S. 259.

wegen einer extremen Haushaltsnotlage dem Bundesverfassungsgericht vor. Mittlerweile sehen sich außerdem insgesamt 11 der 16 Länder nicht mehr in der Lage, verfassungskonforme Haushalte vorzulegen. Auch die Verschuldung des Bundes hat dramatische Dimensionen angenommen. In den Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung auf Bundesebene wird von einer Finanzierungslücke von mindestens 35 Mrd. Euro gesprochen³.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob nicht die Annahme aufgegeben werden muss, dass Finanzkrisen in der bundesdeutschen Finanzverfassung eher Ausnahmesachverhalte sind, welche durch eine für die Gesamtheit der Länder und den Bund begrenzte Summe von Sanierungshilfen beseitigt werden können. Liegen hier nicht falsche Anreize vor, welche eine nicht nachhaltige Verschuldungspolitik der Mehrzahl der Gebietskörperschaften nachgerade politisch rational erscheinen lassen? Welche Sanktionen sind denkbar? Fordern die Hilfeleistungen an die Haushaltsnotlagenländer nicht die anderen geradezu heraus, diesem Beispiel zu folgen, da dann schließlich die Gesamtheit zunächst der anderen Regierungen, aber in der Konsequenz aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler die mangelnde Haushaltsdisziplin finanziell wieder ausgleichen müsste?

Der nachfolgende Beitrag versucht einigen der Fragen, die sich in diesem Gesamtkontext stellen, nachzugehen. Dazu werden zunächst finanzstatistische Befunde und Indikatoren zusammengetragen, um den Sachverhalt der Haushaltsnotlage ökonomisch und „gerichtsfest“ zu determinieren. Als Datengrundlage wird dabei insbesondere auf den Fall von Berlin zurückgegriffen, weil sich hier bereits auch zeigen lässt, wie sich tatsächliche erfolgreiche Eigenanstrengungen eines Haushaltsnotlagenlandes in den Indikatoren widerspiegeln. In einem dritten Abschnitt soll auf die Ursachen von Haushaltsnotlagen eingegangen werden, da jedwede Prävention an den Ursachen anknüpfen muss. Danach folgen Überlegungen zur Abhilfe für die Fälle, in denen die extreme Haushaltsnotlage bereits eingetreten ist. Im fünften Abschnitt schließlich geht es um Instrumente und Rechtsfolgen, die in Zukunft Haushaltnotlagen vermeiden helfen sollen.

3 Vgl. u.a. o.V.: Union und SPD angeblich einig: Erhöhung der Mehrwertsteuer wahrscheinlich, FAZ-nat v. 2.11.2005, <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E5638E62C5693423288D5FAB1563FCCA7~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (download v. 8.11.2005).

2. Befunde und Indikatoren für Haushaltsnotlagen

Zwar sind Finanzkrisen auch in anderen Bundesstaaten denkbar, die spezifische bundesdeutsche Finanzverfassung setzt aber die besonderen Rahmenbedingungen, unter denen eine Verschuldungssituation in einem Land eintreten kann, die entweder eine weiter ansteigende exzessive Verschuldung allein wegen des explodierenden Zinsendienstes verursacht oder aber Ausgabensenkungen erfordert, die die für die Produktion oder Bereitstellung öffentlicher Leistungen verbleibenden Ausgabenspielräume so gering werden lässt, dass das betroffene Land seinen von der Verfassung aufgegebenen Aufgaben nicht mehr nachkommen kann. Das betroffene Land ist auch nicht mehr in der Lage, einen Haushalt mit einer entsprechend den Vorschriften des Art. 115 GG konformen Neuverschuldung aufzustellen. Es hat mithin nur noch die Möglichkeit, eine in jeder Richtung nicht verfassungskonforme Haushaltsgebarung zu betreiben.

Diese finanzpolitische Zwangslage resultiert auch aus den Besonderheiten der deutschen Finanzverfassung, in der

- nach Art. 84 GG den Ländern der Vollzug von Bundesrecht obliegt, wobei sie die Kosten, die sich aus der Gesetzgebung ergeben, aus eigenen Mitteln zu tragen haben, was wiederum einen hohen Grad an Fremdbestimmung für die Länderhaushalte bedeutet,
- die Länder keine autonomen Besteuerungsrechte besitzen, die der ihrer Gemeinden in den letzten Jahren immer weiter zurückgeschnitten wurden,
- die „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse in den Ländern eine normative Leitlinie vorgibt, die ein scharfes Ausbrechen eines einzelnen Landes aus dem Ausgabenkorridor der übrigen Länder als inopportun ansehen lässt.

Zudem haben die Urteile des Bundesverfassungsgerichts 1992⁴ und 1999⁵ dem Bundesgesetzgeber Normen und weitergehende Pflichten auferlegt. Insbesondere sollten durch Bundesrecht auch die Indikation von extremen Haushaltsnotlagen und die hierdurch ausgelösten Handlungspflichten der Beteiligten geregelt werden. Bis heute gibt es al-

4 BVerfGE 86, 148, II, Nr. 13.

5 BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, <http://www.bverfg.de/>.

lerdings nur eine „Kann“-Bestimmung im sog. Maßstäbengesetz aus dem Jahr 2002⁶. Dieser Absatz enthält allerdings keine brauchbaren Konkretisierungen der Sachverhalte oder wirksamen Handlungsfolgen.

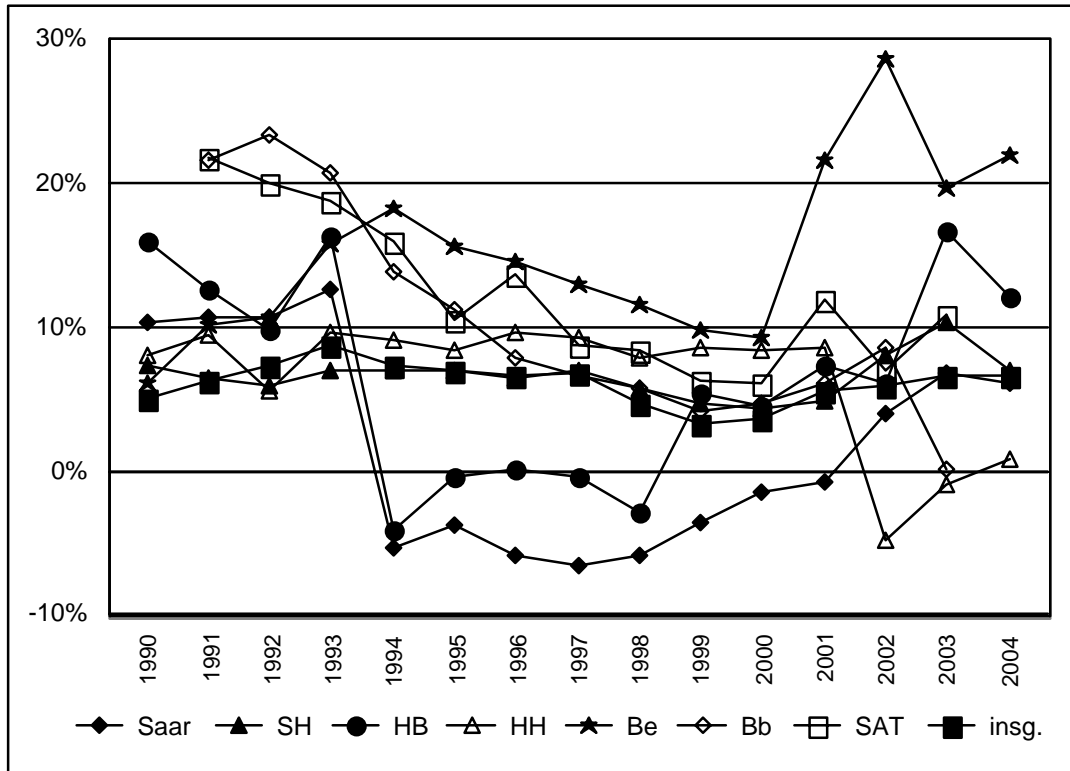


Abb. 1: Kreditfinanzierungsquoten ausgewählter Länder (einschl. Gemeinden) 1990-2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

So kann zur Zeit nur auf die Definition des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1992 zurückgegriffen werden. Diese sah eine

6 „Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.“ (§ 12 Abs. 4 MaßStG).

Haushaltnotlage als Folge einer längerfristigen weit überdurchschnittlichen Kreditaufnahme an, die sich dann in einer sehr stark überdurchschnittlichen Zins-Steuer-Quote niederschlagen würde. In Abb. 1 sind für den Zeitraum 1990-2004 die Kreditfinanzierungsquoten (Nettokreditaufnahme in Relation zu den bereinigten Ausgaben) ausgewählter Länder einschließlich ihrer Gemeinden abgebildet. Die Auswahl der Länder auch in den nachfolgenden Abbildungen dient der Übersichtlichkeit der Graphiken. Sie enthalten immer die drei Haushaltnotlagenländer, Bremen und das Saarland als die Haushaltnotlagenländer des Jahres 1992 sowie Berlin als „neues“ Haushaltnotlagenland, Schleswig-Holstein als ein finanzschwaches noch gesundes Land, welches den Referenzmaßstab in der Vergangenheit abgegeben hat, Hamburg als Vergleichsland in der Kategorie Stadtstaaten, und Brandenburg und Sachsen-Anhalt als Fälle eines vergleichsweise „gesunden“ und eines relativ „kranken“ „neuen“ Landes in Ostdeutschland.

Der Vergleich der Kreditfinanzierungsquoten lässt klar erkennen, dass die völlig unzureichende Finanzausstattung der neuen Länder und mit dem schnellen Abbau der Berlinhilfe auch Berlins in der ersten Hälfte der 90er Jahre extrem hohe Finanzierungen aus Neuverschuldung in den neuen Ländern bewirkt hat. Seit Mitte der 90er Jahre, seit ihrer Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogrammes jedoch versuchen alle diese Länder ihre Defizite zurückzuführen. Vor allem Berlin ist dies nicht schnell genug gelungen. Die hohen Kapitalzuführungen aus der Berliner Bankenkrise und die Steuerausfälle infolge von Steuerreformen des Bundes und der schlechten Konjunktur haben in Berlin nach der Jahrtausendwende Kreditfinanzierungsquoten von 20-30 % nach sich gezogen. Diese Werte hat seit der deutschen Vereinigung kein anderes Land erreicht.

Bemerkenswert sind im Kontext von Finanzkrisen im Bundesstaat allerdings auch die Werte Bremens und des Saarlandes. Hier lagen die mit Neuverschuldung finanzierten Ausgabenanteile vor den Hilfeleistungen des Bundes in einer Größenordnung von 10-15 %. Mit Einsetzen der Hilfeleistungen gingen die Werte zurück und es wurde in einer Größenordnung von 4-5 % in beiden Ländern im Jahr 1994 zunächst netto getilgt. Das Saarland hat dann seinen Tilgungskurs zum Teil noch verstärken können und erst mit dem Regierungswechsel 1999 erkennbar aufgegeben. Bremen hat die Sanierungshilfen allerdings bereits 1995 nur noch in minimalem Umfang zur Tilgung verwendet, mit

dem Jahr 1999, also dem Einsetzen der zweiten Tranche der Haushaltsnotlagendotationen bereits wieder Kredite aufgenommen, die zum Teil erheblich über dem durchschnittlichen Kreditfinanzierungsanteil aller Länder lagen.

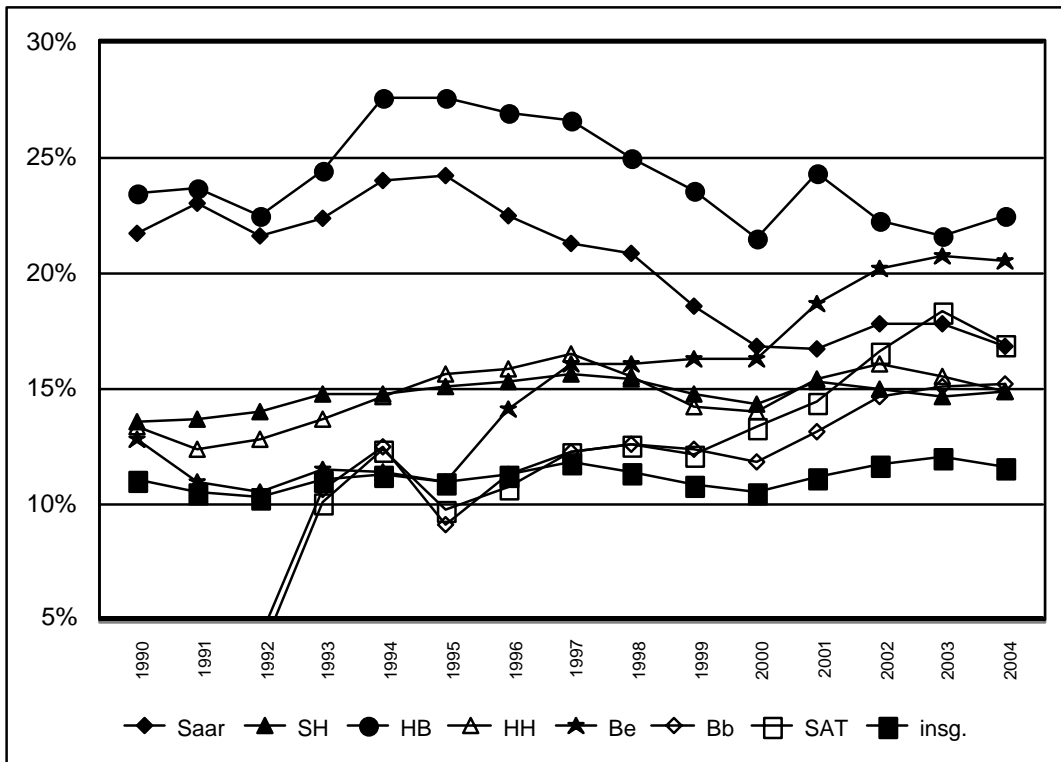


Abb. 2: Zins-Steuer-Quoten ausgewählter Länder (einschl. Gemeinden; ohne Haushaltsnotlagen- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen neue Länder) 1990-2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die Zins-Steuer-Quote indiziert den Anteil der Steuereinnahmen (nach Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen), den ein Land einschließlich seiner Gemeinden für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite bezahlen muss. Dieser Indikator hat den Vorteil, dass er von einem Notlagenland kurzfristig nicht beeinflusst werden kann. Im Länderdurchschnitt liegt die Quote scheinbar sehr stabil über dem gesamten betrachteten Zeitraum. Sie ist von einem Wert von 11,06 % im Jahr 1990 nur auf 11,6 % im Jahr 2004 gestiegen, nachdem sie aber in den Jahren 2002 und 2003 bereits einmal leicht höher gewesen ist. Diese scheinbare Stabilität ist allerdings Folge der

seit Beginn der 90er Jahre dramatisch gesunkenen Zinssätze. Der Schuldenstand der Länder und ihrer Gemeinden ist in diesem Zeitraum um 85 % gewachsen. Die Finanzierungsspielräume aus den sinkenden Zinssätzen wurden mithin gemeinschaftlich konsumiert.

Vor allem die finanzschwächeren Länder allerdings, die ein ähnliches Ausgabeniveau wie die reicheren Länder nur mit höheren Krediten finanzieren konnten, mussten einen überdurchschnittlichen Anstieg ihrer Zins-Steuer-Quoten realisieren. Dies gilt insbesondere für das finanzschwache Referenzland Schleswig-Holstein, dessen Zins-Steuer-Quote von 13,5 auf 14,9 % anstieg. Allerdings leistete sich auch das finanzstarke Land Hamburg überdurchschnittliche Kreditaufnahmen, die sich in ansteigenden Zins-Steuer-Quoten niederschlagen. Erkennbar wird allerdings auch, dass Hamburg es jeweils in relativ kurzen Konsolidierungsfenstern z.B. in der Zeit zwischen 1998 und 2000 sowie seit 2003 schafft, diese Quoten aus eigener Kraft auch wieder zurückzuführen.

Die überdurchschnittliche Verschuldungspolitik der neuen Länder hat ihnen bereits seit 1997 Zins-Steuer-Quoten beschert, die deutlich über dem Länderdurchschnitt liegen, im Falle von Sachsen-Anhalt mittlerweile sogar die Größenordnung des Saarlandes erreicht hat. Die besonderen Finanzierungsbedingungen von Berlin nach der Deutschen Einheit haben dessen Zins-Steuer-Quote schon nach 1995 vom Länderdurchschnitt weggeführt. Berlin hat mittlerweile mit einem Wert von 20,5 % im Jahr 2004 die zweithöchste Zins-Steuer-Quote aller Länder erreicht.

Die unterschiedliche Kreditfinanzierungspolitik der beiden alten Haushaltsnotlagenländer schlägt sich auch in den Zins-Steuer-Quoten nieder: Das Saarland ist seit dem Jahr 2000 wieder in der Bandbreite der übrigen Länder, wenngleich es durch die wieder ansteigende Verschuldung die Werte von Schleswig-Holstein nicht vollständig erreicht hat. Bremen hingegen hat durch seinen völlig unzureichende Konsolidierungspolitik seinen Abstand zum Länderdurchschnitt zunächst nur unwesentlich verringern können und vergrößert ihn seit dem Jahr 2001 auch wieder deutlich, obwohl Haushaltnotlagendotationen in Milliardenhöhe an dieses Land geflossen sind.

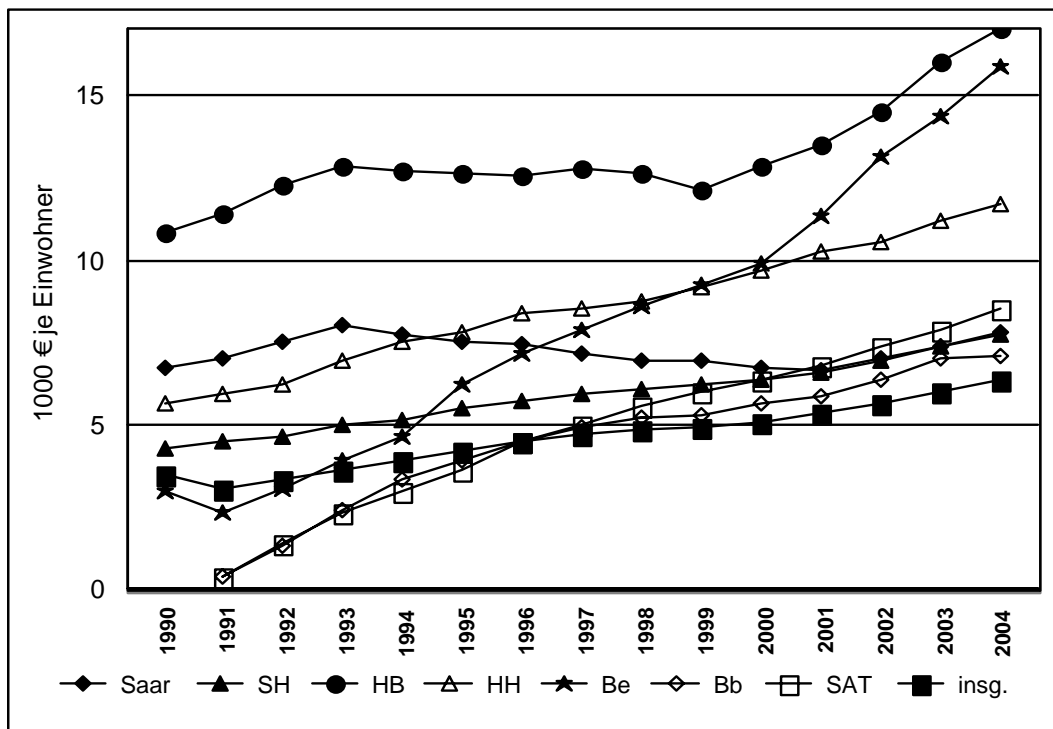


Abb. 3: Schuldenstand ausgewählter Länder (einschl. Gemeinden) 1990 – 2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Zwar lässt sich am Schuldenstand je Einwohner alleine nicht die Finanzkrise eines Landes ablesen, weil seine Zahlungsfähigkeit außer Betrachtung bleibt, jedoch ist vor allem an der Wachstumsrate am Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung deutlich die Dynamik der Verschuldungssituation erkennbar und mit ihr das Risiko, das den hochverschuldeten Ländern bei einem Wiederanstieg des Zinsniveaus ins Haus steht. Deutlich unterscheiden sich dabei z.B. die Wege Brandenburgs und Sachsen-Anhalts, wobei sich letzteres seit 1998 auf einem sehr riskanten und bis heute nicht beherrschbaren Verschuldungspfad befindet und mittlerweile höhere Schulden je Einwohner aufweist als das Saarland. Der Sanierungsprozess des Saarlandes ist in Abb. 3 außerdem eindeutig erkennbar, ebenso wie die fehlgeschlagene Sanierung Bremens und der Weg Berlins in die extreme Haushaltsnotlage. Vor allem Berlin, welches seit Jahren Sanierungsanstrengungen unternimmt und diese vor allem seit 2001 deutlich verschärft hat, weist die höchste Steigerungsrate bei der Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Die neuere finanzwissenschaftliche Theorie argumentiert, dass allein über Kreditfinanzierungsquoten und Zins-Steuer-Quoten Haushaltsnotlagen nicht indiziert werden können. Vielmehr müsse unter dem Ziel einer nachhaltigen Verschuldungspolitik⁷ eine Konstanz der Staatsschuldenquote (Schuldenstand zum jeweiligen BIP) gefordert werden. Nach diesem Konzept lässt sich die Sanierungslücke, welche entweder durch Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen auszugleichen ist, als der Barwert der zukünftigen Haushaltsdefizite gegenüber einer zu definierenden Schuldenstandsquote berechnen⁸. Für die Bundesrepublik Deutschland ist dieses Konzept zwar als Analyseinstrument für extreme Haushaltsnotlagen durchaus geeignet. Indes sind Einnahmeerhöhungen zur Sanierung von Haushalten wegen der fehlenden Steuerautonomie der Länder nur äußerst beschränkt und nicht über den Steuerhaushalt einsetzbar. Der relativ hoch ausgleichende Länderfinanzausgleich zusammen mit der Forderung nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie die hohe vertikale und horizontale Interdependenz aller öffentlichen Haushalte in Deutschland lassen ein auf Einwohnerzahlen basiertes statistisches Gerüst zweckmäßiger erscheinen als eines, welches auf den stark divergierenden Bruttoinlandsproduktzahlen begründet ist. In einem solchen theoretischen Konzept allerdings sind die relativen Unterschiede der Zins-Steuer-Quoten wieder konstitutives Element des Diagnoseinstrumentariums für Haushaltsnotlagen, da sich die Einnahmentwicklung weniger nach dem wirtschaftlichen Wachstum in den einzelnen Ländern richtet, sondern nach der Wachstumsrate in Gesamtdeutschland, die die Entwicklung der Steuereinnahmen aller Länder zusammen mit der bundeseinheitlichen Steuerpolitik bestimmt.

7 Vgl. *Blanchard, O. J.* u.a.: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies 15/1990, S. 7 ff., sowie *Blanchard, Olivier*: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, Harrie A. A./van Winden, Frans A. A. M. (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Debt, Amsterdam 1993, S. 307 ff., sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentliche Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71, Bonn 2001.

8 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten v. 5.4.2005, S. 31 ff. http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_/Gutachten_Haushaltskrisen_im_Bundesstaat,templated=raw,property=publicationFile.pdf (download v. 8.11.2005).

Aus den logischen Zusammenhängen des Nachhaltigkeitskonzeptes lassen sich allerdings weitere Modellrechnungen entwickeln, um das Ausmaß einer Haushaltsnotlage zu diagnostizieren und vor allem auch um die bereits vom Bundesverfassungsgericht 1992 eingeforderten Eigenanstrengungen der Länder in einer extremen Haushaltsnotlage bewerten zu können.

Die nachfolgende Vermessung der extremen Haushaltsnotlage Berlins basiert auf dem Grundgedanken, dass jedwede staatliche Kreditaufnahme in einer Periode t_0 dazu führt, dass in späteren Perioden auf Primärausgaben, d.h. also Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen, verzichtet werden muss, um die Verschuldung wieder zurückzufahren. Dies gilt auch in dynamischer Perspektive, wenn wirtschaftliches Wachstum – bei Konstanz der Steuerquote – die Einnahmen der öffentlichen Haushalte erhöht und durch eine erhöhte Nettokreditaufnahme die Schuldenstandsquote angehoben wird. Hier muss dann zwar der Schuldenstand nicht unbedingt netto getilgt werden. Um allerdings die Schuldenstandsquote des Ausgangsjahres wieder zu erreichen, muss ebenfalls auf Primärausgaben verzichtet werden. Das Ausmaß einer extremen Haushaltsnotlage lässt sich somit auch daran erkennen, wie groß dieser „Verdrängungseffekt“ der bereits aufgenommenen Staatsschuld auf die jeweils noch finanzierbaren Primärausgaben ausfällt. Die Untergrenze der noch als verfassungskonform einzustufenden Primärausgaben lässt sich in Relation zu einzelnen oder zur Gesamtheit der übrigen Länder festlegen, wenn für alle Länder die gleichen Annahmen bezüglich ihrer zukünftigen Einnahmementwicklung angesetzt werden.

Da alle Länder in der Bundesrepublik mehr oder weniger hoch verschuldet sind, wurde außerdem für alle eine gemeinsame Konsolidierungsstrategie unterstellt. Entsprechend den Empfehlungen des Finanzplanungsrates⁹ wurde nämlich angenommen, dass die Länder

9 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: 95. Sitzung des Finanzplanungsrates in Berlin, 21. März 2002, http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_4482/DE/Service/Downloads/Abt__V/Beschluss_20zur_2095._20Sitzung_20des_20Finanzplanungsrates_20vom_2021._20M_C3_A4rz_202002,property=publication File,cap.locale=de.pdf; sowie dass.: Einvernehmlicher Beschluss der 101. Sitzung des Finanzplanungsrats am 18. November 2004 http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_4482/DE/Service/Downloads/Abt__V/Beschluss_20zur_20101._20Sitzung_20des_20Finanz-

und ihre Gemeinden ihre bereinigten Ausgaben so lange nur um 1 % erhöhen würden, bis sie den Haushaltsausgleich erreichen. Danach sollten die Länder alle Mehreinnahmen für Steigerungen ihrer Primärausgaben verwenden können. Der Schuldenstand bleibt somit konstant ebenso wie die Zinsausgaben, nehmen aber relativ zu den Gesamtausgaben kontinuierlich ab.

Die Aktualisierung der nunmehr über zwei Jahre alten Modellrechnungen für Berlin¹⁰ ergab ein besonderes Problem. Weitere Steuerausfälle sowie politische Auseinandersetzungen um die Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland haben dazu geführt, dass nicht nur der Bund, sondern mittlerweile auch 11 Länder keine verfassungskonformen Haushalte mehr vorlegen, nicht nur weil sie über ihre Investitionshaushalte über die Maßen konsolidiert haben, sondern auch weil ihre Haushaltsdefizite mangels hinreichendem politischen Willen aus dem Ruder gelaufen sind. Damit ergibt sich nicht nur bei Berlin ein erhöhter Sanierungsbedarf, sondern auch bei allen anderen Ländern mit erhöhten Primärdefiziten. Für die Aktualisierung der Modellrechnungen wurde deshalb angenommen, dass die übrigen Länder mit Primärdefiziten ihre Primärausgaben so lange konstant halten, bis das Primärdefizit geschlossen ist. Dies ist weitaus weniger, als Berlin von sich verlangt. Denn Berlin plant ab 2007 Primärüberschüsse zu erwirtschaften¹¹. Im Unterschied zu Berlin sind aber die anderen Länder – mit Ausnahme Bremens – nach den Ergebnissen auch dieser Modellrechnungen nicht in einer extremen Haushaltsnotlage. Deren Konsolidierungsanstrengungen wurden also „nur“ auf die Schließung des Primärdefizits ausgerichtet. Die Mehrzahl der Länder – mit Ausnahme Bremens, welches das Ziel der Schließung der Primärdefizite mit dieser Technik im Modellrechnungszeitraum gar nicht mehr erreichen

planungsrates_20vom_2018._20Juni_202004,property=publicationFile, cap.locale=de.pdf (downloads vom 8.11.2005).

- 10 Vgl. *Färber, Gisela*: Zur Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer, im August 2003 (<http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/gutachtenproffaerber.pdf>).
- 11 Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen: Finanzplanung von Berlin 2005 bis 2009, Beschluss des Senats von Berlin am 9. August 2005, http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/finanzplanung05_09.pdf (download v. 8.11.2005).

kann, sowie des Saarlandes, Sachsen-Anhalts und Thüringens, die alle drei zusätzlichen Sanierungsbedarf aufweisen, aber keine kritischen Schwellenwerte unterschreiten – können alle Länder dieses finanzpolitische Ziel unschwer in wenigen Jahren erreichen.

Im folgenden werden die Ergebnisse dieser Modellrechnungen für Berlin in Bezug auf die verschiedenen Parameter zur Definition einer Haushaltsnotlage in absoluten Werten sowie in Relation zu dem wie oben dargelegt ermittelten Länderdurchschnitt ausgewiesen. Dabei ist jeweils auf den Basisjahren 2002 und 2004 (Ist-Abschluss der Haushalte) ermittelt worden, wie sich die Finanzlage Berlins verändern würde, wenn das Land sich entsprechend der 1%igen Fortschreibungsempfehlung des Finanzplanungsrats verhalten würde (jeweils die Graphen mit der Bezeichnung FiPIRat 2002 und 2004), und welche Auswirkungen das mit der jüngsten mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrittene Sanierungsprogramm mit einer Fortsetzung in Form einer Konstanz der Primärausgaben bis zum Haushaltsausgleich haben würde (Sanierung 2002 und 2004 ohne Hilfe). Die Veränderung der Ergebnisse der Modellrechnungen zwischen den Basisjahren 2002 und 2004 sind auf folgende Modifikation der Datenbasis in den beiden Jahren zurückzuführen:

- Die fortgesetzte Absenkung des Zinsniveaus seit 2002, die bekanntermaßen ihre größeren Effekte erst im Rahmen von Umschuldungen entfalten kann, ist auf die Projektion der Zinsausgaben durchgeschlagen. Da die Annahmen aber gleichermaßen für alle Länder angewandt wurden, schlägt sich dies auf die absoluten Werte der Indikatoren für Berlin durch, nicht jedoch auf die Werte in Relation zu allen anderen Ländern.
- Die Sanierungsmaßnahmen, die in Berlin verstärkt seit 2003 in Gang gesetzt wurden und die mit der jüngsten mittelfristigen Finanzplanung fortgesetzt werden, fallen schärfer aus, als dies die frühere Modellrechnung angenommen hat. Denn Berlin plant seine Primärausgaben im Sanierungsprogramm bis zum Jahr 2009 weiter auch in absoluten Größen zurückzufahren. Gegenüber dem Jahr 2001 werden im Jahr nach diesen Planungen 2009 15 % der Primärausgaben eingespart worden sein. Die Zinsausgaben werden für den gleichen Zeitraum mit einem Plus von 42 % veranschlagt, bei der Konsolidierungsstrategie gemäß Finanzplanungsrat müssten sogar um 50 % höhere Zinsausgaben als 2001 veranschlagt werden. Die Eigenanstrengungen Berlins tragen mithin bereits Zins-Zinseffekte. Dies schlägt sich sowohl

in den Zahlen für Berlin allein wie auch in Relation zum Länderdurchschnitt nieder.

- Die Schieflage der anderen Länderhaushalte vermindert das finanzpolitische Elend Berlins relativ zu diesen über die Nennerwerte. Hier ist zu beachten, dass eine extreme Haushaltsnotlage in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland immer nur in Relation zur Finanzlage der anderen Länder diagnostiziert werden kann¹². Es stellt sich also die Frage, ob Berlin angesichts der finanziellen Schwierigkeiten der anderen Länder immer noch eine extreme Haushaltsnotlage konstatiert werden kann oder ob Berlin „passiv“ durch die mangelnde Finanzdisziplin vielen anderer Länder „saniert“ werden.

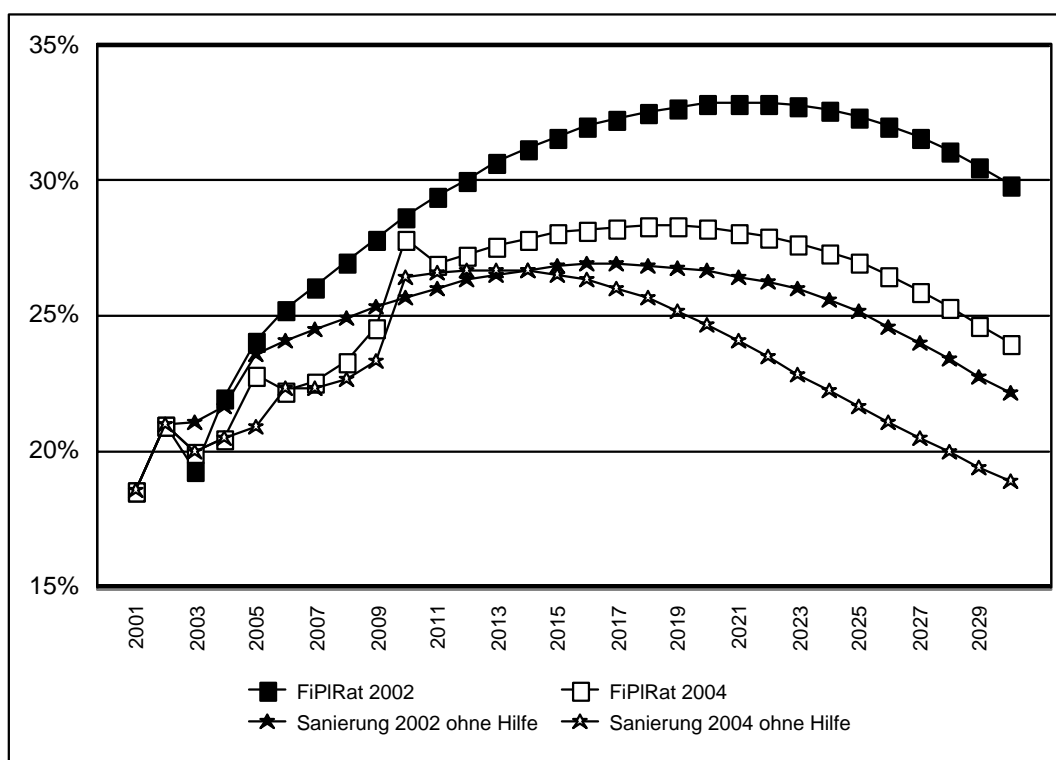


Abb. 4: Zins-Steuer-Quoten Berlins bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die Senkung des Zinsniveaus und die erfolgten Sanierungsanstrengungen Berlins bis zum Jahr 2004 lassen deutliche Erfolge auch bei der

12 Vgl. *Littmann, Konrad* unter Mitarbeit von *Gisela Färber*: Haushaltsnotlage und Bundesergänzungszuweisungen, Gutachten, Speyer 1988, S. 32.

Entwicklung der Zins-Steuer-Quote erkennbar werden. Vor allem die bereits umgesetzten Sanierungsmaßnahmen und die hierdurch ermöglichte Minderung der Nettokreditaufnahme gegenüber einer einfachen Konsolidierungsstrategie nach Finanzplanungsrat führen dazu, dass sich der Anstieg der Zins-Steuer-Quote nicht nur in absoluter Höhe sondern auch im zeitlichen Rahmen bis zum Jahr 2013 beschränken lässt¹³. Bei weiter eingefrorenen Primärausgaben erreicht Berlin im Jahr 2021 (gegenüber 2023 in der Modellrechnung, die auf dem Haushaltsabschluss 2002) basiert. Die Zins-Steuer-Quote sinkt gegen Ende des Modellrechnungszeitraums dann wieder in den Bereich der Werte zu Beginn des jetzigen Jahrzehnts.

In Relation zu den anderen Ländern lassen sich noch weitaus dramatischere Verbesserungen konstatieren. Das Ausmaß der höchst mangelhaften Haushaltsdisziplin – bei scharfen Sanierungsmaßnahmen in Berlin – lässt sich vor allem am Vergleich der einfachen Konsolidierungsstrategien nach Finanzplanungsrat 2002 und 2004 ablesen. Die Zins-Steuer-Quote Berlins steigt bis 2030 nicht mehr auf das 4,5-fache des Länderdurchschnittes, sondern nur noch auf das 2,7-fache. Ein nicht unerheblicher Teil dieses Effektes geht auf das Sinken des Zinsniveaus zurück, von welchem Berlin wegen seines hohen Schuldenstandes mehr „profitiert“ als weniger verschuldete Länder. Allerdings belastet die Zinseszinsproblematik aus der Verschuldungspolitik der anderen Länder deren Haushalte erheblich. Bemerkenswert ist allerdings, dass selbst unter Anlegung des verlängerten und verschärften Sanierungsprogramms die Berliner Zins-Steuer-Quote gegenüber dem Länderdurchschnitt bis 2028 immer noch auf das knapp 2,7-fache des Länderdurchschnitts ansteigen wird, um danach sehr, sehr langsam zurückzugehen. Zum Vergleich: die Zins-Steuer-Quote des Saarlands wird im Jahr 2030 nach diesen Modellrechnungen 82 % über dem Durchschnitt liegen, Schleswig-Holstein 36 %, Bran-

13 Die Unstetigkeit in den Modellrechnungen für die Jahre 2010/11 gehen darauf zurück, dass ab 2009 keine Privatisierungserlöse mehr angesetzt wurden, weder für Berlin noch für irgendein anderes Land. Dies erscheint zwar nicht besonders realistisch, eine Fortschreibung von Privatisierungserlösen bis zum Jahr 2030 erschien aber genau so wenig zulässig. So führt allerdings das Wegbrechen der Privatisierungserlöse im Jahr 2010 zu einer einmaligen deutlichen Erhöhung der Nettokreditaufnahme, die sich im Jahr 2010 auf die Zinsausgaben durchschlägt. Die daraus resultierende Haushaltslücke muss in Berlin wie in allen anderen Ländern in den folgenden Perioden in der Modellrechnung mit konsolidiert werden.

denburg 12,5 %, Hamburg 30 %, Sachsen-Anhalt 61 %, während Bayerns Zins-Steuer-Quote einen legendären Wert von 35 % des Länderdurchschnitts erreicht haben wird. Am anderen Ende der Skala liegt Bremen mit einer Zins-Steuer-Quote in Höhe von 420 % des Länderdurchschnitts!

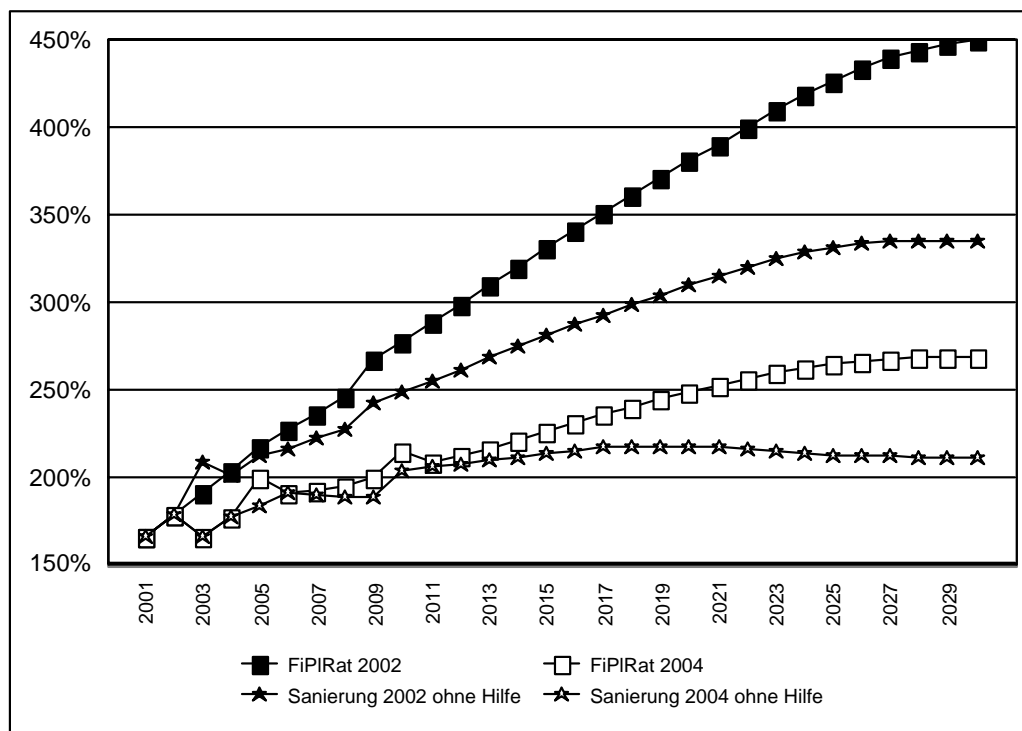


Abb. 4a: Zins-Steuer-Quoten Berlins bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien – in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

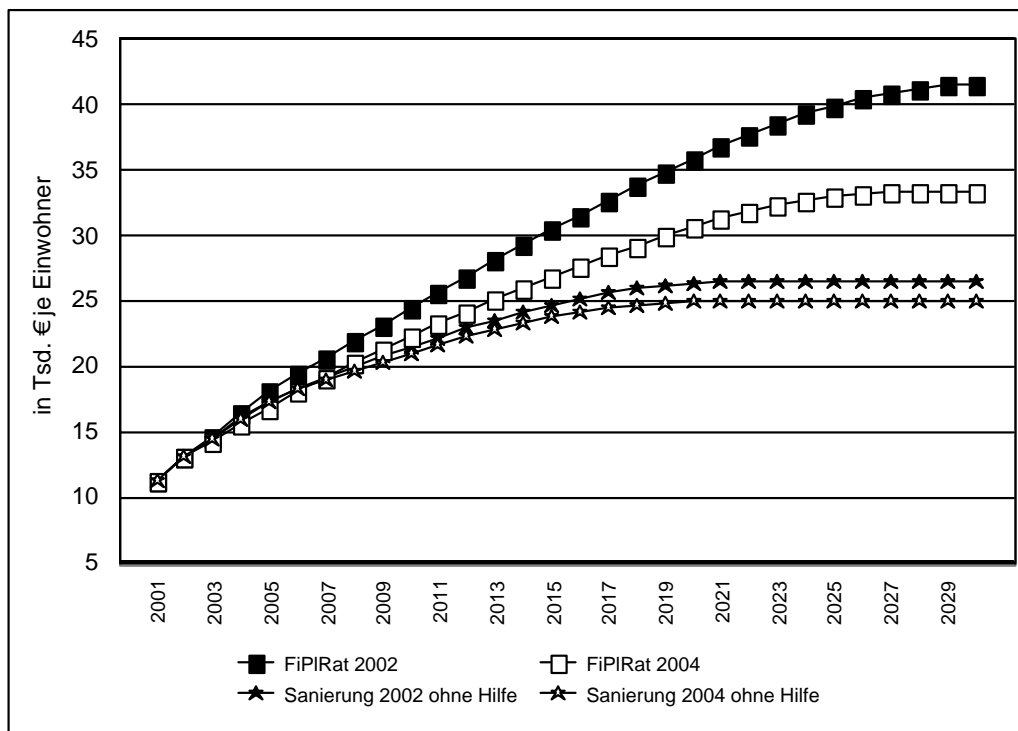


Abb. 5: Schuldenstand Berlins je Einwohner bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Eine relativ gute Einsicht in die verschiedenen Ursachen der verbesserten Sanierungsbedingungen für Berlin ergibt auch die Auswertung der Modellrechnung im Hinblick auf den Parameter Schuldenstand je Einwohner. Die bereits realisierten Sanierungen und das Absinken des Zinsniveaus bewirken bis zum Jahr 2030 einen Minderanstieg des Schuldenstands je Einwohner um rund 9 Tsd. Euro oder 21 %. Der Vergleich der beiden Sanierungsprogramme nach mittelfristiger Finanzplanung 2003-2007 und 2005-2009 fällt hingegen weniger deutlich aus. Dies liegt daran, dass in der mittelfristigen Finanzplanung die Zinsersparnisse bereits eingerechnet sind, während sie bei den Fortschreitungsrechnungen zu Gunsten von Mehrausgaben wirksam werden. Dennoch muss konstatiert werden, dass Berlin nach diesen Modellrechnungen seinen Schuldenstand, auch ohne die Hilfe des Bundes bei rund 25 Tsd. Euro je Einwohner ab dem Jahr 2021 einfrieren können wird.

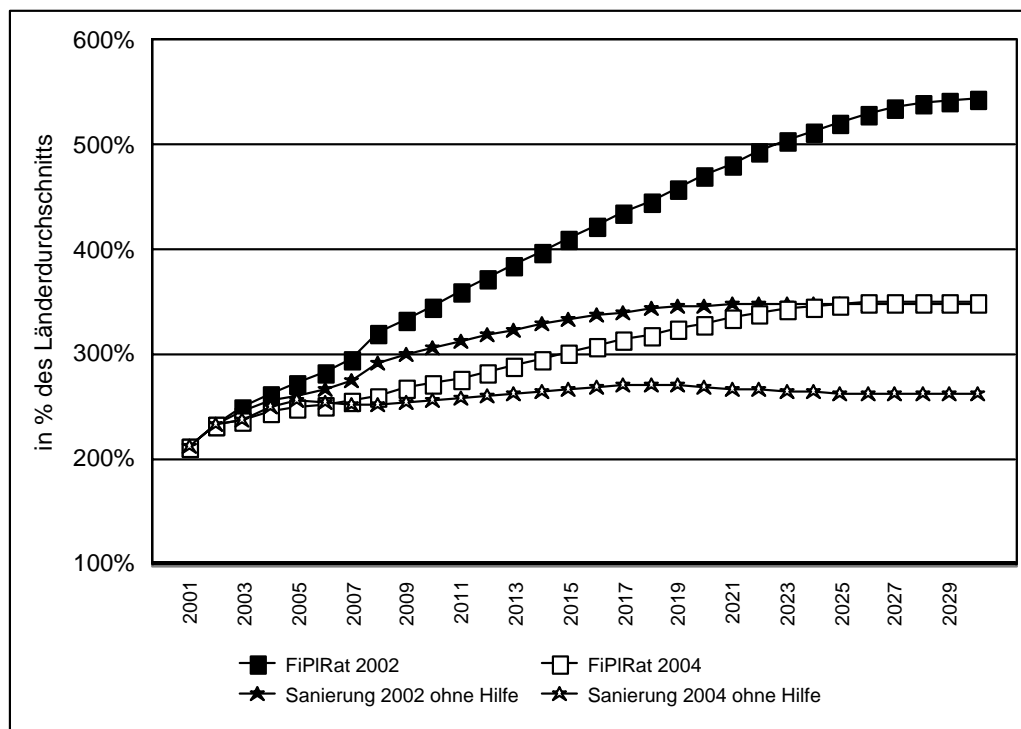


Abb. 6: Schuldenstand Berlins je Einwohner in % des Länderdurchschnitts bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Auf den Indikator Schuldenstand je Einwohner von Berlin in Relation zum Länderdurchschnitt schlägt sich dann allerdings die mangelnde Haushaltsdisziplin der anderen Länder massiv durch: im Jahr 2030 wird der Schuldenstand Berlins je Einwohner nicht mehr das 5,4-fache entsprechend den früheren Modellrechnungen betragen, sondern nunmehr „nur“ noch das 3,5-fache. Die geringen Unterschiede des Pro-Kopfschuldenstands zwischen den Sanierungsprogrammen nach den beiden mittelfristigen Finanzplanungen allerdings, die noch auf der Basis 2002 zum 3,5-fachen des Länderdurchschnitts beim Schuldenstand führten, bewirken eine „passive Sanierung“ Berlins auf das gut 2,6-fache des durchschnittlichen Schuldenstandes. Auch bezüglich dieses Indikators wird Berlin nur noch von Bremen übertroffen, welches nach diesen Modellrechnungen das fast 5,4-fache des Länderdurchschnitts erreicht haben wird, während das reiche Hamburg Schulden je Einwohner in Höhe von knapp 190 % aufweisen wird. Der Schuldenstand des Saarlandes je Einwohner wird danach 67 %

über dem Länderdurchschnitt liegen, der von Sachsen-Anhalt bei 42 % über dem Durchschnitt der anderen Länder.

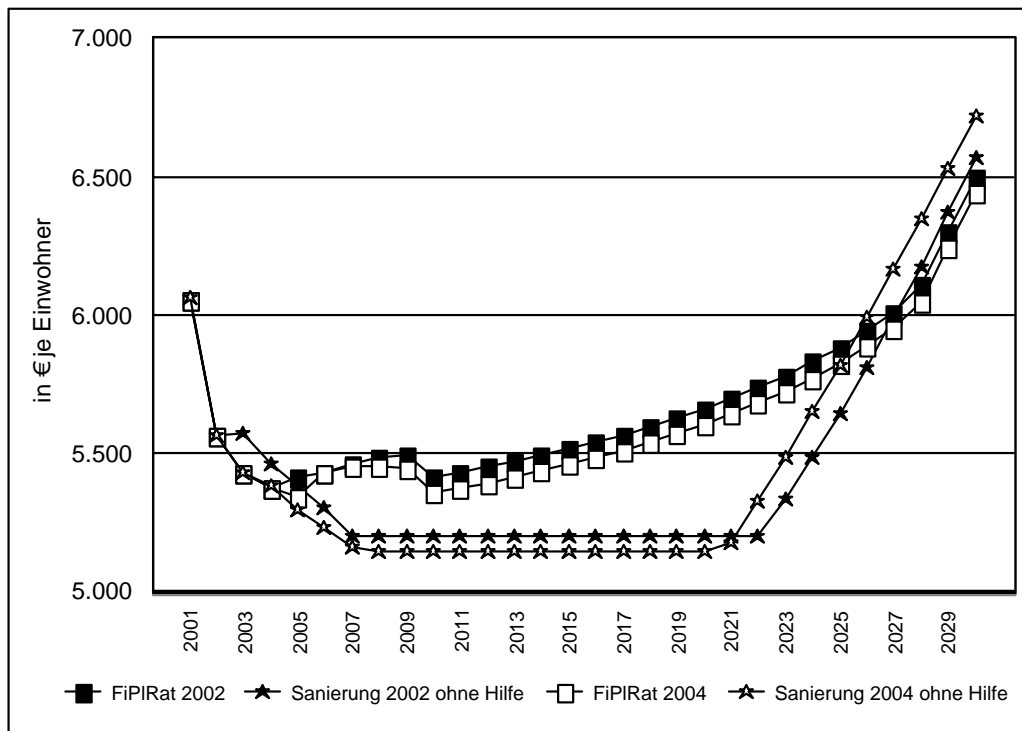


Abb. 7: Finanzierbare Primärausgaben Berlins je Einwohner bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die Perspektive des „Preises“ der Berliner BürgerInnen für die Sanierung findet sich im Indikator finanzierbare Primärausgaben je Einwohner. Bei den absoluten Größen zeigt sich, dass die bereits bis zum Jahr 2004 realisierten Eigenanstrengungen im Jahr 2030 auf zusätzliche Spielräume zur Finanzierung von Primärausgaben von knapp 300 Euro je Einwohner ergeben würden. Deutlicher noch fallen die verstärkten und bis 2009 verlängerten Kürzungen der Primärausgaben auf die zukünftigen Finanzierungsspielräume aus: da der Haushaltsausgleich unter diesen Bedingungen bereits im Jahr 2021 erreicht wird, die Primärausgaben auch wieder früher steigen dürfen, liegen sie im Jahr 2030 bereits um 282 € oder 4,4 % über den Ausgaben bei der weniger strengen Sanierungsstrategie nach Finanzplanungsrat.

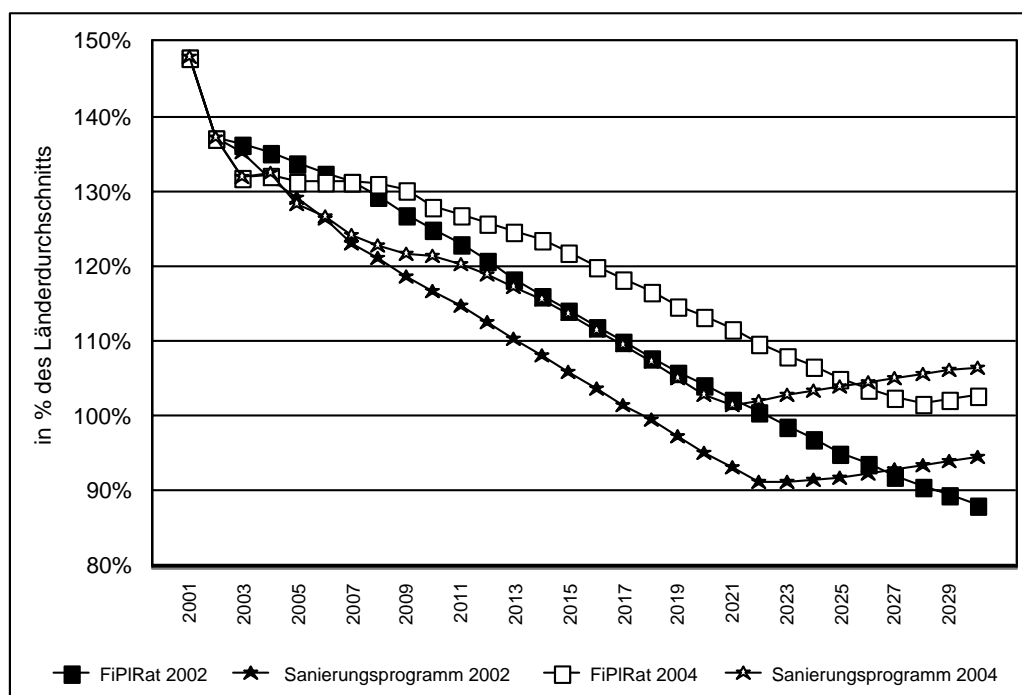


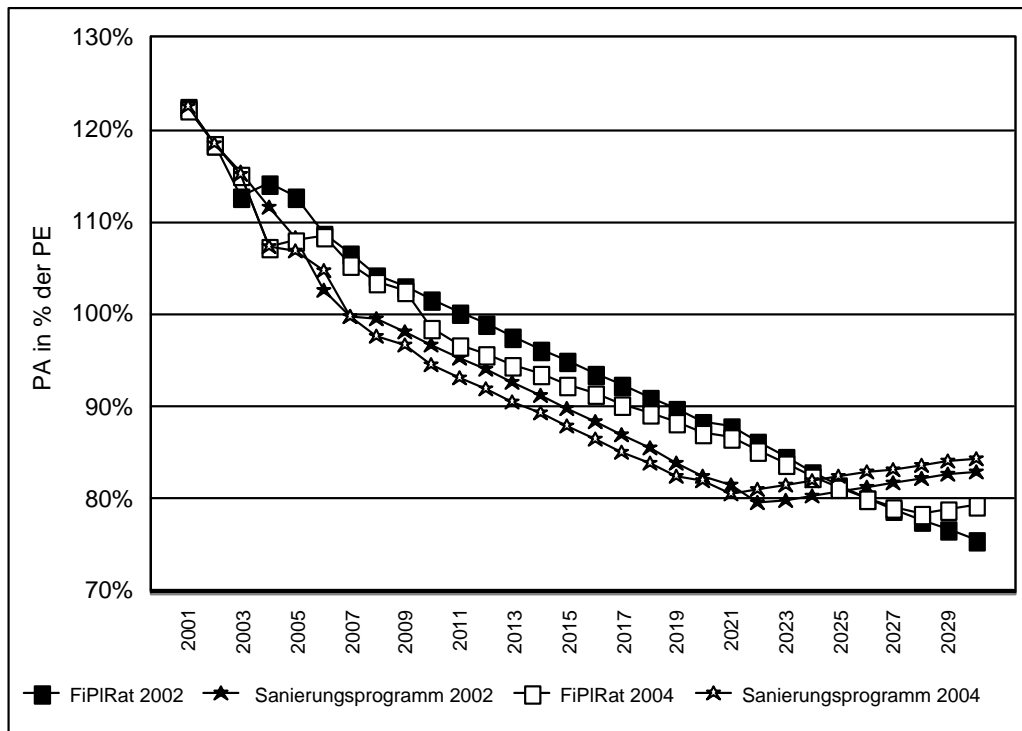
Abb. 8: Finanzierbare Primärausgaben Berlins bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien in % des Länderdurchschnitts

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die absolute Rückführung der Primärausgaben sowie ihre Stagnation bis zum Haushaltsausgleich bewirken einen starken Rückgang der Berliner Primärausgaben gegenüber dem Bundesdurchschnitt (vgl. Abb. 8). Die bis 2004 erreichten Sanierungserfolge sowie das abgesunkene Zinsniveau lassen auch bei einer einfachen Konsolidierungsstrategie nach Finanzplanungsrat den Haushaltsausgleich 2028, also schon im Modellrechnungszeitraum eintreten. Nach den Daten des Jahres 2002 wäre dies bis 2030 nicht der Fall gewesen. Trotz verschärften und verlängertem Sanierungsprogramm wird Berlin allerdings nicht mehr auf ein so extrem niedriges Niveau (knapp 91 % des Länderdurchschnitts) bei den Primärausgaben je Einwohner herabsinken. Denn die mangelnde Haushaltsdisziplin der anderen Länder bewirkt, dass Berlin bis zum Haushaltsausgleich seine Primärausgaben „nur“ auf 101,3 % des Länderdurchschnitts absenken muss. Für ein Flächenland wäre dies ein äußerst komfortabler Wert. Für Berlin allerdings als Stadtstaat bedeutet dies, dass er nur noch 80,6 % seiner Primäreinnahmen Ber-

lins für Leistungsausgaben verwenden kann (vgl. Abb. 9). Knapp 20 % hingegen müssen für Zinsausgaben aufgewendet werden.

Abb. 9: Einfache Primärausgabenquote Berlins bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Keines der anderen Länder erreicht in Relation zu seinen Primärausgaben derart niedrige Werte. Die überwiegende Mehrzahl der Länder erreicht den Turnaround bei Werten reichlich über 90 % der Primärausgaben. Bei Sachsen-Anhalt beträgt dieser Wert dann 89,3 %, bei Thüringen 87,2 % (im übrigen der gleiche Wert wie bei Hamburg, wo er nur früher erreicht wird), bei Schleswig-Holstein ebenfalls 87,3 %, beim Saarland allerdings 84,1 % (vgl. Abb. 10).

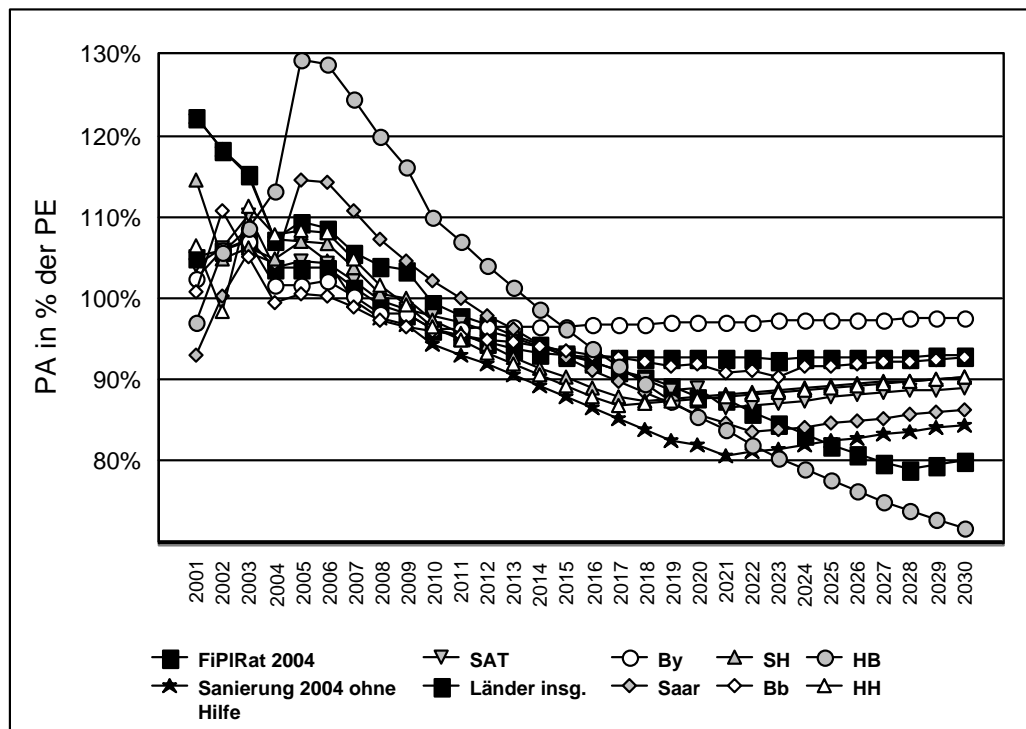


Abb. 10: Einfache Primärausgabenquoten ausgewählter Länder (einschl. Gemeinden) bis 2030 (Modellrechnung)

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Lediglich Bremen ist durch die grenzenlose Unvernunft seiner eigenen Finanzpolitik so tief verschuldet, dass es bis zum Jahr 2030 auf ein Niveau der Primärausgaben je Einwohner von 91,3 % des Landesdurchschnitts bzw. 72 % seiner Primäreinnahmen abgesunken sein wird. Bei Bremen erreicht auch das Einfrieren der Primärausgaben nicht mehr aus, vielmehr ergibt sich selbst bei einer nur 1%-igen Fortschreibung der bereinigten Ausgaben, dass die Primärausgaben durch die explodierenden Zinslasten sogar absolut weiter verdrängt werden und damit in absoluten Werten zurückgehen müssen. Bremen steht somit wegen der deutlich höheren und länger anhaltenden Primärdefizite sogar noch deutlich schlechter da als zu Beginn der 90er Jahre, bevor es die Sanierungshilfen erhalten hat (vgl. Abb. 10). Denn damals befließigte das Land sich noch größerer Sparsamkeit, versuchte es noch mit den Einnahmen auszukommen, die es regelmäßig erhielt. Nach den hier vorliegenden Modellrechnungen ist demnach auch allein für das Land Bremen unzweideutig ein echtes Bailing-out-Phänomen zu konstatieren. Hier scheint erst die Hilfeleis-

tung selbst noch den letzten Widerstand zum exzessiven Schuldenmachen gebrochen zu haben, der normalerweise doch dafür sorgt, dass ein Land mit den ihm u.a. auch im Länderfinanzausgleich zugewiesenen Einnahmen auskommen muss.

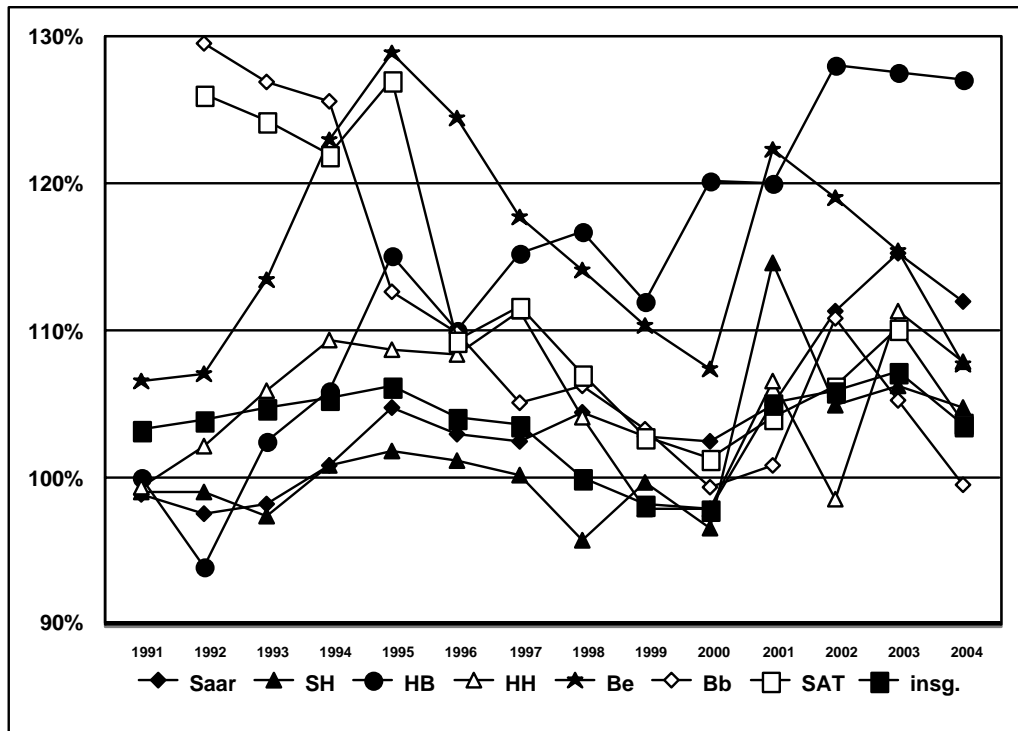


Abb. 11: Einfache Primärausgabenquoten (Primärausgaben in % der Primäreinnahmen) ausgewählter Länder 1990 – 2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die extreme Haushaltsnotlage für Berlin wird außerdem noch durch den Indikator der relativen Primärausgabenquote belegt. Dieser Indikator setzt die Primärausgaben eines Landes einschließlich seiner Gemeinden je Einwohner als Prozentsatz des Länderdurchschnitts in Relation zu den ebenso standardisierten Primäreinnahmen. Gegenüber der einfachen Primärausgabenquote hat dieser relative Indikator den Vorteil, dass er allgemeine Schwankungen des Einnahmenniveaus der Länder, möglicherweise auch des allgemeinen Ausgabenniveaus aller Länder ausblendet und den reinen relativen Abstand eines Landes zu den anderen Ländern vermisst.

Jede ernsthafte Konsolidierungspolitik eines Landes geht mit Werten dieser relativen Primärausgabenquote deutlich unter 100 % ein-

her. Im Regelfall findet aber nur eine zeitweilige Absenkung auf ein Niveau bis auf höchst 95 % statt. Eine Sanierungsstrategie von Berlin ohne Bundeshilfe würde allerdings bedeuten, dass die relative Primärausgabenquote Berlins bis auf 87 % absinken würde, bevor sie nach dem erreichten Haushaltsausgleich wieder ansteigen könnte (vgl. Abb. 12). Dieser Wert liegt auch nur geringfügig höher als der Wert der früheren Modellrechnung, die einen Wendepunkt bei 84,8 % erreicht hätte. Bei beiden Werten für Berlin ist aber zu schlussfolgern, dass ohne eine Sanierungshilfe des Bundes die von der Verfassung übertragenen Aufgaben des Landes nicht mehr gewährleistet werden können.

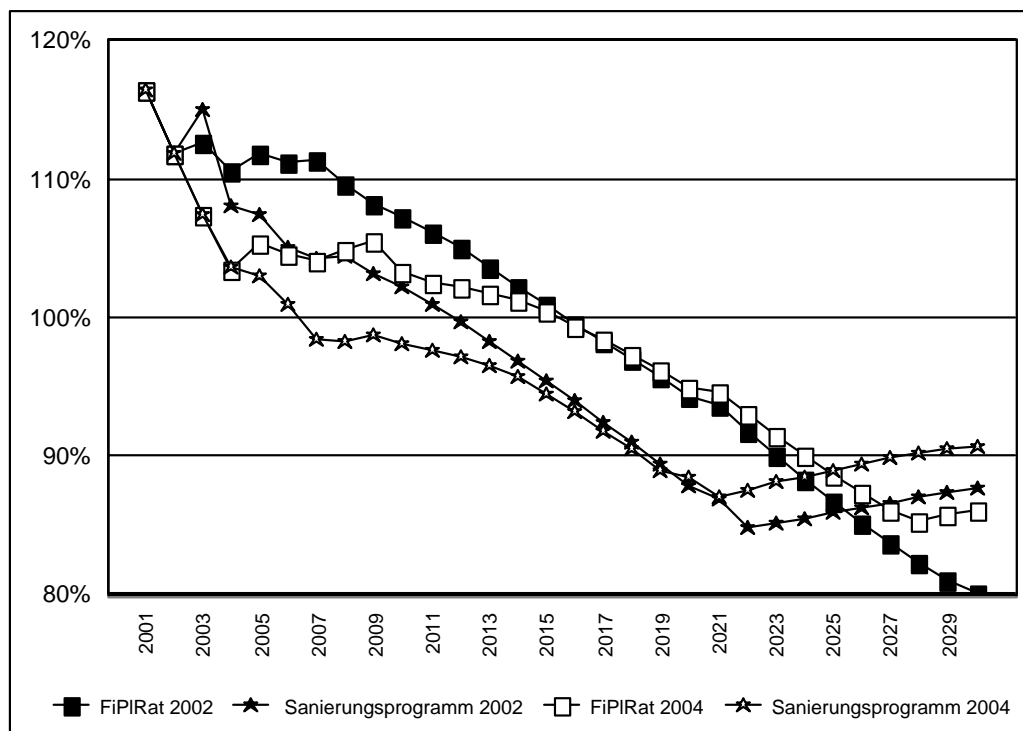


Abb. 12: Relative Primärausgabenquote Berlins bis 2030 bei unterschiedlichen Sanierungsstrategien

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Zusammenfassend lässt sich folgender Befund feststellen: Gegenüber den mittlerweile zwei Jahre alten Modellrechnungen auf der Basis des Haushaltsabschlusses 2002 lassen sich bereits nach dem Haushaltsabschluss 2004 eindeutige eigene Sanierungserfolge Berlins erkennen. Das niedrigere Zinsniveau hat den Prozess der Sanierung unterstützt. Berlin hat außerdem – anders als das Saarland und vor allem auch Bremen – die Haushaltsspielräume infolge der niedrigeren Zinsausga-

ben zur weitergehenden Tilgung und Sanierung genutzt, während die beiden alten Haushaltsnotlagenländer nicht nur die Sanierungshilfen nicht vollständig zur Tilgung verwendet haben, sondern auch noch die Minderausgaben, die aufgrund des niedrigen Zinsniveaus entstanden sind, in Primärausgaben umgewandelt haben.

Trotz der Verbesserungen aller Indikatoren ist die Diagnose einer extremen Haushaltsnotlage für Berlin aufrecht zu erhalten. Denn die verringerten Werte der langfristigen Entwicklung von Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand, welche sich gegenüber den früheren Modellrechnungen in absoluten Werten und dem Prozent des Länderdurchschnitts ergeben, werden erkaufte mit einem so niedrigen Primärausgabenniveau, dass die haushaltswirtschaftliche Leistungsunfähigkeit entsprechend dem Verfassungsgerichtsurteil von 1992 weiterhin unzweifelhaft eintreten wird. Berlin ist also nach wie vor auf die Hilfe des Bundes und der anderen Länder angewiesen. Die mangelnde Haushaltsdisziplin der anderen Länder und die ebenfalls deprimierende Haushaltsnotlage des Bundes werden allerdings sicherlich dazu führen, dass die Auffüllung der Lücke zum nächst finanzschwachen, aber noch völlig gesunden Land Schleswig-Holstein einen geringeren Barwert hat, mithin die Sanierungshilfe etwas kleiner ausfallen muss als noch vor zwei Jahren berechnet. Auch in diesem Sinne wird Berlin seinen Solidarbeitrag zur Verschuldungspolitik der anderen Länder leisten.

3. Ursachen von Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung

Um in Zukunft extreme Haushaltsnotlagen von einzelnen Ländern zu vermeiden, ist von hohem Interesse, wie die drei historischen Fälle in der Bundesrepublik Deutschland, das Saarland und Bremen sowie Berlin, überhaupt entstehen konnten. Alle drei Länder litten vor Eintritt der Haushaltsnotlage unter einnahmeseitigen Problemen. Die Kohle- und Stahlkrise hatte aus dem Saarland in den 60er und 70er Jahren ein finanzschwaches Land gemacht, das regelmäßig Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bekam, ohne damit allerdings – gemessen an seiner effektiven Finanzausstattung – auch nur annähernd an den

Bundesdurchschnitt heranzukommen¹⁴. In den Fällen Bremens und Berlins liegt die Ursache in einem dauerhaften Rückgang des Einnahmenniveaus von einer deutlich überdurchschnittlichen Finanzausstattung in früheren Jahren. In Bremen war der Hintergrund ebenfalls die wirtschaftliche Krise bei Werften und Stahl.

Im Falle von Berlin allerdings handelte es sich um eine *politische* Einnahmenkrise, denn Berlin musste nach der deutschen Wiedervereinigung das Abschmelzen der üppigen Berlinhilfe innerhalb von fünf Jahren finanzpolitisch verkraften – noch 1990 betrug die Steuereinnahmen Berlins je Einwohner gut 220 % des Länderdurchschnitts der alten Bundesrepublik! – und erhielt im übrigen für den Ostteil der Stadt, der in der ehemaligen DDR ähnlich reichhaltig ausgestattet war wie Berlin West, keine ausreichende Finanzausstattung. Hinzu kamen in Berlin außerdem die wirtschaftsstrukturellen Probleme der Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft ebenso wie das schnelle Abschmelzen der steuerlichen Berlinförderung, was ebenfalls zum Wegzug vieler traditioneller Berliner Unternehmen führte. Statt des nach der deutschen Vereinigung prognostizierten Wachstums der Bevölkerung schrumpfte diese sogar in absoluten Zahlen.

Alle drei Haushaltnotlagenländer bemühten sich über viele Jahre ihre Haushalte zu konsolidieren, erreichten allerdings auch wegen der Probleme der kurz- und mittelfristigen Inflexibilität viele Ausgabenpositionen keine dauerhaften Primärausgabenüberschüsse. Die extremen Haushaltnotlagen der drei Länder entstanden schließlich dadurch, dass aus verschiedenen Ursachen heraus innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes sehr hohe zusätzliche Ausgaben getätigt wurden. So musste z.B. für die Sanierung von ARBED-Saarstahl in den Jahren 1982 und 1983 so hohe Hilfen geleistet werden, bei denen im übrigen der Bund 50 % der Kosten trug, dass der ohnehin chronisch unterfinanzierte saarländische Landeshaushalt „umkippte“. Ein ähnlicher Effekt ging in Berlin von den Berliner Bankenkrise aus, wobei die Steuerreformen des Bundes das extreme Primärdefizit des Jahres 2001 noch zusätzlich erhöhten. Auch hier entstand durch dieses extreme Primärdefizit eine Art Unumkehrbarkeit der Verschuldungssituation, wobei konstatiert werden muss, dass die die extreme Haushaltsnotlage endgültig auslösenden Ausgaben sog. im hausrechtlichen Sinn investive waren, in dem entsprechenden Haushaltsjahr also entsprechend den

14 Vgl. *Färber, Gisela*: Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000, S. 49 ff. und 119 ff.

Verfassungsbestimmungen eindeutig sogar aus Kreditaufnahme finanziert werden durften. Auch hieran zeigt sich im Grunde die ökonomische Unsinnigkeit der Vorschrift des Art. 115 GG.

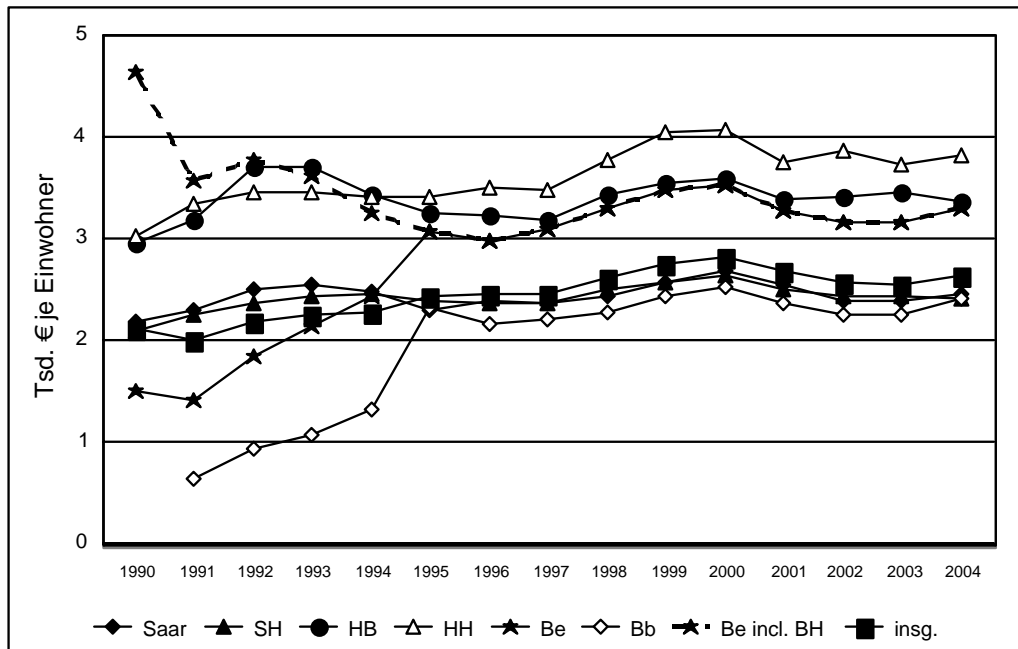


Abb. 13: Steuereinnahmen (Land und Gemeinden) je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen je Einwohner

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

In der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland bilden also chronische Einnahmenprobleme den Hintergrund von Finanzkrisen einzelner Länder, denn sie bewirken, dass ein Land hohe Primärdefizite in den nach diesen folgenden Haushaltsjahren nicht wieder kurzfristig „einfangen“ kann. Betrachtet man die finanzstarken Länder Hamburg und Hessen z.B., so müssen diese ihre weit überdurchschnittlichen Ausgaben nur wenige Jahre wieder „ein wenig“ zurückfahren, um dann mit ihrer ohnehin überdurchschnittlichen Finanzstärke die Schere über beide Seiten wieder zu schließen. Ein chronisch finanzschwaches Land, welches wegen seiner Wirtschaftsschwäche in aller Regel auch deutlich höhere Ausgaben für eine Vielzahl von Sozialleistungsgesetzen hat, bei dem ein ähnlich hoher Schuldenstand wie in einem finanzstarken Land deutlich höhere relative Anteile der Primäreinnahmen für Zinszahlungen bildet, hat also auch deutlich niedrigere kurzfristige Konsolidierungspotentiale als ein finanzstarkes Land. Die

Finanzpolitik der Länder hat diese Unterschiede des finanzpolitischen Risikomanagements bis heute nicht realisiert.

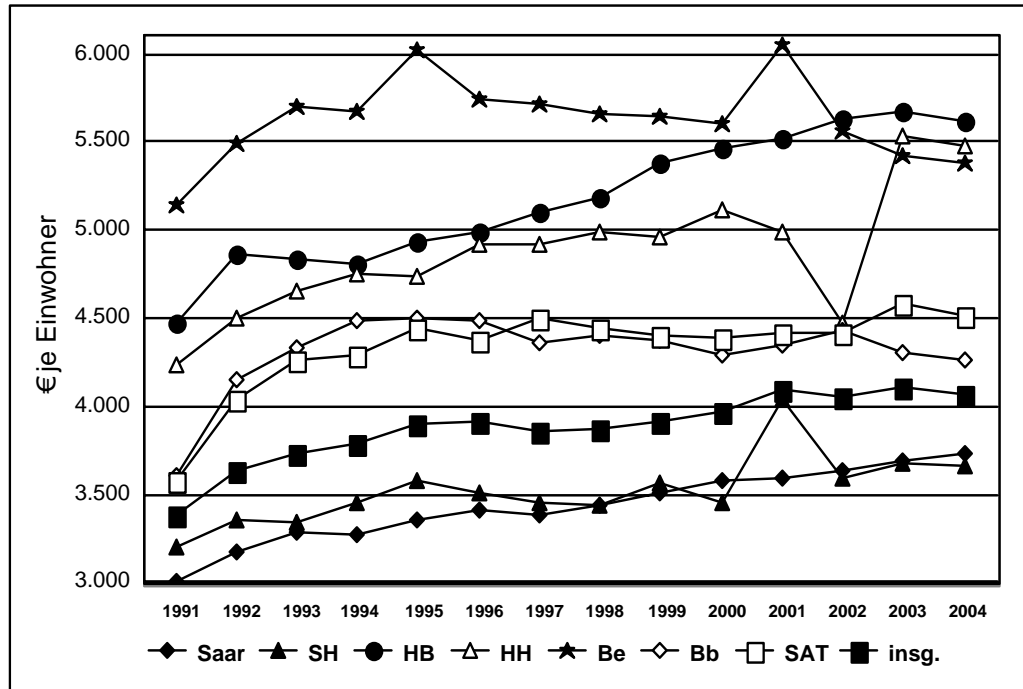


Abb. 14: Primärausgaben je Einwohner (Land und Gemeinden) 1991-2004

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Abb. 14 zeigt überdies, dass die Finanzkrisen in der deutschen Finanzverfassung immer auch Ausgabenkrisen sind. Berlin hatte lange – und in den 80er Jahren als die Stadt noch geteilt war, mit dem ausdrücklichen politischen Willen des Bundes – die höchsten Pro-Kopf-Primärausgaben von allen Ländern. Es führt sie allerdings seit 1995 konsequent zurück (die Berliner Bankenkrise ist eine Folge von politischen Ereignissen, die z.T. bis in die erste Hälfte der 90er Jahre zurückgehen). Deutlich erkennbar sind in Abb. 14 auch die verstärkten Sanierungsbemühungen Berlins seit dem Jahr 2003, wobei mittlerweile das Primärausgabenniveau nicht nur Bremens, sondern auch von Hamburg deutlich unterschritten ist.

Bemerkenswert ist allerdings auch die Primärausgabenentwicklung von Ländern, die sich inzwischen in ernststen Haushaltsschieflogen befinden oder, wie das Saarland und Bremen, weiterhin eine extreme Haushaltsnotlage mit entsprechenden Hilfen für sich reklamieren.

Auch bei Sachsen-Anhalt ist deutlich erkennbar, dass es sich bei den finanzpolitischen Problemen nach dem Jahr 2002 eindeutig um ausgabenpolitische Probleme handelt. Das Saarland, welches sich in der ganzen Phase der Verfassungsklage um den Erhalt von Haushaltsnotlagendotationen sowie auch in den ersten Jahren der Gewährung von Sanierungshilfen deutlich unter dem Primärausgabenniveau von Schleswig-Holstein gehalten hatte, gibt seit dem Haushaltsjahr 2000 eindeutig je Einwohner mehr für öffentliche Leistungen aus als das Referenzland Schleswig-Holstein. Genau das war aber schon in Karlsruhe eine implizite Bedingung der Hilfeleistung. Denn es mutet grotesk an, dass Schleswig-Holstein weniger öffentliche Leistungen finanzieren kann als das Land, dem es über den vertikalen Finanzausgleich Sanierungshilfen mitfinanziert.

Bremen schließlich leistete sich während des gesamten Sanierungsprozesses wachsende Primärausgabenabstände sogar gegenüber dem finanzstarken Hamburg und ist mittlerweile das Land mit den höchsten Leistungen für seine BürgerInnen. Das allerdings ist schlicht widersinnig. Warum sollen hier die BürgerInnen aller anderen Länder ein Niveau öffentlicher Leistungen finanzieren, welches sie selber sich eben schon lange nicht mehr leisten können?

4. Abhilfe bei Haushaltsnotlagen: Eigene Sanierungsanstrengungen und bundesstaatliche Hilfen

In der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland sind die möglichen Instrumente der Sanierungshilfe für Länder in extremen Haushaltsnotlagen eng begrenzt. Denn mangels eigener Besteuerungskompetenzen der Länder können die betroffenen Gebietskörperschaften allein Ausgaben zurückschneiden. Dass letztere nicht ohne Folgen für eine verfassungskonforme Aufgabenerfüllung grenzenlos zurückgeschnitten werden können, bedeutet nicht nur die faktische Grenze der Eigenanstrengungen der Haushaltsnotlagenländer, sondern ist konstitutives und ursächliches Merkmal von Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung.

Es bleiben also nur Hilfen des Bundes und/oder der anderen Länder. Von der instrumentellen Seite her sind Tilgungshilfen bzw. Schuldenübernahmen die Instrumente der ersten Wahl, wobei sich deren Größenordnung am Verschuldungsniveau des nächst hochverschulde-

ten, aber noch verfassungskonform finanzierten Landes ausrichten sollte. Während Tilgungshilfen allerdings bei den gewährenden Gebietskörperschaften einen hohen Liquiditätsentzug bedeuten, ist eine Schuldenübernahme nur mit Haushaltsbelastungen in Höhe des zusätzlichen Zinsendienstes verbunden. Die Schuldenübernahme stellt also die fiskalisch eindeutig überlegenere Lösung hin, zumal sie auch bessere Möglichkeiten bietet, in dem Fall, dass das Empfängerland sich nicht an die Auflagen hält, die Schulden schlicht wieder zurückzuübertragen. Eine solche Möglichkeit sollte sich für die nächsten Sanierungsmaßnahmen der Bund auch ausdrücklich im Staatsvertrag einräumen lassen.

Das Verfassungsgericht hatte bereits 1992 Eigenanstrengungen der Haushaltnotlagenländer gefordert. Diese waren allerdings nicht weiter spezifiziert worden. Der unglaublichen „Blauäugigkeit“ dieser vom Bund dann vereinbarten Sanierungsaufgaben ist es im übrigen auch zu verdanken, dass die fiskalisch extrem teuren Sanierungsmaßnahmen nicht mit dem ursprünglich intendierten Erfolg vor allem im Falle von Bremen verbunden werden konnten.

Es ist also ein intelligentes und politisch nicht manipulierbares Konzept von Eigenanstrengungen gefordert. Dieses sollte sich an der Logik der Ursachen für Haushaltsnotlagen ausrichten. Das bedeutet, dass von einem Land in einer extremen Haushaltsnotlage, dem von den anderen geholfen wird, eine Rückführung der Primärausgaben deutlich unter das Niveau der Primäreinnahmen ebenso wie überdurchschnittliche Veräußerungserlöse gefordert werden können. Als geeigneter Indikator kann hier auch die relative Primärausgabenquote angesehen werden, die bis zum Ende des Sanierungsprozesses z.B. einen Wert von 95 % nicht übersteigen dürfen sollte. Im Hinblick auf die Veräußerungserlöse sollten Festbeträge vereinbart werden, die bevölkerungsgrößenbereinigt deutlich über den Werten der anderen Länder liegen sollten, sich aber auch am Wert des Beteiligungsbesitzes des jeweiligen Haushaltnotlagenlandes orientieren könnte.

Nach den Erfahrungen mit der fehlgeschlagenen Sanierung des Haushaltes von Bremen müssen allerdings auch zusätzliche Überlegungen angestellt werden, wie man mit fehlgeschlagenen Sanierungen umgehen soll. Denn nach Lage der finanzstatistischen Parameter ist es unzweifelhaft, dass Bremen sich nach wie vor in einer Haushaltsnotlage befindet und sich gerade deshalb aus eigener Kraft nicht sanieren kann. Erneute Sanierungshilfen ohne zusätzliche Auflagen würden allerdings bedeuten, dass man die Finanzpolitik des Stadtstaates

positiv sanktioniert. Dies würde wiederum die anderen einladen, es Bremen gleichzutun, was kaum im Sinne einer rationalen Finanzpolitik im Bundesstaat liegen könnte. Häufiger in der Öffentlichkeit diskutierte Lösungen wie eine Länderfusion mit Niedersachsen oder die Einsetzung eines sog. „Staatskommissars“ dürften ebenfalls nicht in Frage kommen, auch wenn mit diesen Instrumente z.B. in einigen Kantonen der Schweiz¹⁵ oder auch auf der kommunalen Ebene in Deutschland durchaus interessante Erfahrungen gemacht werden konnten. Hier sollte allerdings erst einmal auch von Seiten des Verfassungsrechts wissenschaftlich sauber geklärt werden, wo verfassungskonforme Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt liegen.

Von der ökonomischen Seite her bieten sich allerdings auch hier Einsparauflagen an, die deutlich höher liegen sollten als bei Haushaltsnotlagenländern, die erstmals und unverschuldet in die Situation geraten sind. In Frage kämen hier höhere Primärüberschüsse, die sich z.B. in einer relativen Primärausgabenquote von ca. 90 % niederschlagen könnten. Auch die besonderen Privatisierungserlöse könnten deutlich höher festgelegt werden als im Erstfall.

Kernpunkt jeder Hilfeleistung muss allerdings ein wissenschaftlich fundiertes Sanierungsprogramm sein, welches unzweifelhaft sicherstellt, dass die Hilfen des Bundes und der übrigen Länder – die bedeuten, dass alle anderen SteuerzahlerInnen in der Bundesrepublik Deutschland auf öffentliche Leistungen zugunsten dieses Haushaltsnotlagenlandes verzichten müssen – nicht sinnlos vertan werden. Denn Schuld an der fehlgeschlagenen Sanierung in Bremen war nicht das Instrument der Hilfe, sondern die konzeptionell unhaltbaren und unbrauchbaren Sanierungsaufgaben. Insoweit war die wohl Mitte der 90er Jahre geborene Idee, die Haushaltsnotlagendotationen nicht ausschließlich zur Tilgung, sondern einen Teil der Zinsersparnis zur Ansiedlung von Arbeitsplätzen auszugeben, ein teures Danaergeschenk.

15 Vgl. *Dafflon, Bernard*: Capital expenditures and financing in the communes in Switzerland, in: ders.: *Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham/Northampton 2002, S. 209 ff., und *Maier, Stefan*: Verschuldung kommunaler Gebietskörperschaften in der Schweiz – rechtliche Regeln, institutionelle Rahmenbedingungen und Probleme, Speyerer Arbeitsheft Nr. 116, Speyer 1998.

5. Vermeidung von Haushaltsnotlagen: Instrumente und ungeklärte Rechtsfolgen

Wichtiger noch als die Sanierung von Haushalten in extremen Notlagen ist ihre zukünftige Vermeidung. Denn bei einer Haushaltsnotlage werden regelmäßig Steuermittel aller BürgerInnen der Bundesrepublik Deutschland für öffentliche Leistungen aufgewandt, die längst von den EinwohnerInnen und EinpendlerInnen des Notlagenlandes konsumiert worden sind. Neben dem *intertemporalen* Lastentransfer infolge der in der Vergangenheit aufgenommenen Staatsschulden, der im Falle einer extremen Haushaltsnotlage noch nicht einmal mehr entsprechende Nutzenäquivalente gegenüber stehen, weil die Kreditaufnahme von der Bedienung der explodierenden Zinslasten absorbiert wird, findet nämlich auch ein *interregionaler* Lastentransfer statt, denn die BürgerInnen der Hilfe leistenden Gebietskörperschaften müssen in Höhe der Sanierungshilfen auf öffentliche Güter verzichten oder höhere Steuern zahlen, ohne einen direkten Nutzen davon zu haben. Selbst wenn diese Zusammenhänge den normalen SteuerzahlerInnen nicht bewusst sein dürften, so ist doch die Zunahme solcher „nutzenloser“ Steuerzahlungen auch ein Grund für die sinkende Steuermoral und für die wachsende Attraktivität der Schattenwirtschaft. Die jetzt noch vorliegenden zwei extremen Haushaltsnotlagen von Berlin und Bremen sollten damit die letzten in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sein. Der Bundesgesetzgeber, in dessen Zweiter Kammer alle Länderregierungen vertreten sind, ist deshalb definitiv gefordert, ein Gesetz zu verabschieden, welches die erforderlichen Instrumente enthält.

Die Vermeidung von Haushaltsnotlagen ist über zwei Handlungsebenen anzugehen:

- die der finanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten und
- das Setzen institutioneller Anreize und die Anwendung wirksamer Instrumente, alles in allem ein Set von Meßindikatoren, Regeln, Rechtsfolgen und Sanktionen.

Der erste Problemkreis bezieht sich darauf, dass Haushaltsnotlagen nur vermieden werden können, wenn die jeweiligen Gebietskörperschaften in der Lage sind, ihre Finanzpolitik selbst zu verantworten. Dazu benötigen sie weitgehende Eigenverantwortung für die Höhe ihrer Ausgaben *und* ihrer Einnahmen. Wichtigstes Instrument ist damit die Schaffung von hinreichender Steuerautonomie für Länder

und Gemeinden, damit sie im Falle von Schieflagen ihrer Haushalte selbst durch die Erhöhung ihrer Steuern gegenhalten können¹⁶. Die notwendige Konsequenz der Erhöhung von gut merklichen regionalen oder lokalen Steuern – am besten auch der Einkommensteuer – bei überhöhter Verschuldung birgt ihrerseits ein Präventionsmoment in sich, weil die Konsequenzen der intertemporalen Lastverschiebung durch Verschuldung die regional gleiche Bevölkerung treffen würde wie die, die die nicht durch Primäreinnahmen finanzierten öffentlichen Leistungen erhalten hat. Die könnte aber dann auch bei Wahlen mit entsprechenden Änderungen ihrer Voten reagieren – oder abwandern, eine Konsequenz, die die politischen Parteien in den neuen Ländern und in einigen strukturschwachen Ländern und Regionen in den alten Ländern seit kurzem erstmals kennenlernen.

Da Wanderungen aber auch in föderalen Systemen keinen Selbstzweck darstellen, zumal sie individuelle und kollektive Kosten verursachen, wird das finanzpolitische Gestaltungsproblem für autonome Besteuerungsrechte für Länder und Gemeinden deutlich: Sie müssen so ausgestaltet sein, dass sie einen fairen Steuerwettbewerb sichern, bei der sich die bei der Zuteilung der Steuerquellen begünstigten Gebietskörperschaften nicht durch die steuerliche Gestaltung die „kostenoptimalen“ BürgerInnen abwerben können. Neben Steuerautonomie ist auch eine mit der Gesetzgebungskompetenz gekoppelte „verursacherorientierte“ Finanzierung von Leistungsgesetzen geeignet, die finanzpolitische Eigenverantwortung aller Gebietskörperschaften in Deutschland zu stärken.

Kooperations- und Koordinationsinstrumente setzen ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Kontrolle und Begrenzung der Verschuldungssituation einzelner Länder voraus. Hierzu zählen Informationsinstrumente mit Aufgreif- und Eingriffsschwellen, die das Entstehen von extremen Haushaltsnotlagen in einzelnen Ländern so rechtzeitig anzeigen, dass entsprechende Gegenmaßnahmen unter der Kontrolle des Bundes und der anderen Länder, also der Zahlungsverpflichteten beim Eintreten der Finanzkrise, eingeleitet werden können. Sinnvoll wäre hier z.B. eine Berichtspflicht, wenn die Zins-Steuer-Quote eines Landes (einschl. seiner Gemeinden) den Wert des 1,4 des Länderdurchschnitts übersteigt. Auf diese Weise entsteht ein auch öffentlicher Rechtfertigungszwang hochverschuldeter Länder für ihre fi-

16 Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: a.a.O., S. 47.

nanzpolitischen Entscheidungen. Denkbar wäre auch – analog zu den Maastricht-Kriterien – ein Sanktionsmechanismus, wenn sich das hochverschuldete Land nicht an die Auflagen der anderen hält und die Zins-Steuer-Quote weiter steigt. Es muss dabei aber bedacht werden, dass diese Maßnahmen eine Schwächung der Ausgabenautonomie (Art. 104a Abs. 1 GG) der verschuldeten Länder bedeuten würden. Die Erfahrungen der letzten Jahre lassen einen aber auch die Rolle des Bundes als Steuergesetzgeber überdenken, der an der allgemeinen Schieflage der Länder- und Gemeindehaushalte insoweit Mitverantwortung trägt, als er steuermindernde Reformen gemacht und dabei auch Ländern und Gemeinden Einnahmenverluste zugemutet hat, ohne dass diese andere Instrumente als Ausgabenkürzungen oder erhöhte Kreditaufnahme gehabt hätten, um diese Verluste wieder auszugleichen. Dass aber der Bund wissen sollte, wie viele öffentliche Güter Länder und Gemeinden bereitstellen sollen und ihnen deshalb die Höhe ihrer Steuereinnahmen vorschreibt, ist eine besonders eigenartige Interpretation des föderalen Gedankens.

Wesentlich für die Wirksamkeit dieser klassischen staatlichen Regelungsinstrumente ist die glaubwürdige Verankerung von Rechtsfolgen/Sanktionen im Falle der Nichtbeachtung von Auflagen. Hier ist vor allen unrealistischen Instrumenten (Länderfusion, Länderkonkurs, „Staatskommissar“)¹⁷ zu warnen, die so gravierend wirken, dass sie von der Gesamtheit des Bundes und der Länder aufgrund von politischen Opportunitäten im Zweifel nie angewandt werden. Man stelle sich einmal vor, Bremen bekäme einen Staatskommissar für die Finanzpolitik, der Bremer Senat dürfte aber weiter im Bundesrat mitstimmen. Solche unlösbaren und zu fatalen ökonomischen Ergebnissen führenden politischen Konstellationen sollten ausgeschlossen bleiben. Umgekehrt kann der frühe informationelle und konsultative Beistand der anderen Glieder des föderalen Staats einem Land auf dem Weg in die Haushaltsnotlage kaum mehr das Argument der unverschuldeten Notlage eröffnen, wenn die Ausgaben nicht rechtzeitig auf ein niedrigeres Niveau abgesenkt werden.

17 Zur Debatte von Vermeidungsinstrumenten vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaats, Gutachten vom 8.7.2005, Berlin 2005; <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/G/gutachten-zur-finanziellen-stabilitaet-des-deutschen-foederalstaates,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Von der instrumentellen Seite her ist außerdem eine restriktivere Verschuldungsgrenze im Verfassungsrecht erforderlich. Denn die Vorschriften des Art. 115 GG, die sich analog in allen Länderverfassungen befinden, haben die extremen Haushaltsnotlagen nicht verhindert. Sie begünstigen vielmehr eine nicht nachhaltige Staatsverschuldung, indem sie u.a. die Schattenverschuldung in Form der fehlenden finanziellen Absicherung der Beamtenversorgung nicht einrechnet und den Werterhalt des schuldenfinanzierten öffentlichen Infrastrukturkapitalstocks nicht sichert. Des weiteren lädt die Bindung der Grenze der Nettoneuverschuldung an die veranschlagten Investitionen zu Manipulationen ein, indem bei der Haushaltsaufstockung „Luftbuchungen“ in den Investitionshaushalt eingestellt werden, der Investitionsbegriff – wie in Bremen praktiziert – unsachgerecht auf Personalausgaben ausgedehnt wird oder die Rückflüsse aus beliebigen Darlehensprogrammen für investive Zwecke zur Finanzierung von Staatskonsum verwendet werden. Insoweit lässt sich die Rolle des Art. 115 GG beim Entstehen von extremen Haushaltsnotlage nicht nur als ohne Verhinderungswirkung, sondern als begünstigend klassifizieren.

Es sollte deshalb von allen Haushaltsnotlagenländern, bevor sie Hilfen erhalten, zwingend gefordert werden, ihre Landesverfassungen sowie die Ausführungsgesetze zu den Verschuldungsgrenzen dahingehend zu ändern, dass jegliche Lastverschiebung aus expliziter und impliziter Verschuldung zu Lasten späterer Generationen damit ausgeschlossen ist. Die Verschuldungsgrenze sollte zudem auch Auswirkungen auf die Gemeinden in den jeweiligen Ländern haben, um die gesetzwidrigen Zustände der chronischen Finanzierung der Kommunalhaushalte aus Kassenkrediten zu stoppen, die sich auf die Finanzen von Haushaltsnotlagenländern und ihre Indikatoren durchschlagen. Denn auch auf Kassenkredite müssen Zinsen bezahlt werden, was in den Haushalten und Finanzstatistiken nicht getrennt ausgewiesen wird.

Selbst wenn von instrumenteller Seite alle Vorkehrungen gegen das Entstehen von extremen Haushaltsnotlagen getroffen würden, bleibt das Problem der Durchsetzung von verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften. Denn der Prozess, der Bremen und das Saarland sanieren sollte, bei dem Bund und Länder die Verwendung der Sanierungshilfen und die (Primär-)Ausgabendisziplin der beiden Länder kontrollieren sollten, offenbart, dass die Kontrolleure ein „kol-

lektives politisches Brett vor dem Kopf“ hatten¹⁸. Auch dass mittlerweile vom Bund und von neun Nicht-Haushaltsnotlagenländern¹⁹ die Verschuldungsgrenze nicht mehr bzw. z.T. sogar seit Jahren nicht eingehalten wird, ohne dass die Voraussetzungen der Verletzung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als gegeben angenommen werden können, offenbart institutionelles Politikversagen, denn die jeweiligen Oppositionen gehen trotz der auch für sie offenkundigen Verfassungsverstöße nicht dagegen vor, z.T. weil sie ansonsten mit haushaltswirtschaftlichen Rückschnitten von Ausgaben zugunsten ihrer Wählerklientel rechnen.

Heute Steuern zahlende BürgerInnen und vor allem auch die kleiner werdenden nachwachsenden Generationen sind mithin der unverantwortlichen Haushaltspolitik schutzlos ausgeliefert, zumal sie selbst kein Klagerecht gegen die verfassungswidrigen Haushalte haben. Offenbar reichen demokratische Wahlen als Kontrollmechanismus nicht aus, um eine verfassungswidrige Finanzpolitik rechtzeitig zu verhindern, bevor irreversible Schäden entstanden sind. Im übrigen handelt es sich auch von der fachlichen Seite her um eine Materie, bei der die Mehrzahl der WählerInnen überfordert sein dürfte. Dass ausgerechnet hier durch den Zusammenhang „Wo kein Kläger, da kein Richter“ die Rechtordnung den BürgerInnen den Schutz vor den Folgen unverantwortlicher Finanzpolitiken verwehrt, ist völlig inakzeptabel. Vorschläge, nicht nur einer Mindestzahl an Abgeordneten²⁰, sondern auch den Rechnungshöfen das Recht von Normenkontrollanträgen zu übertragen, lösen das Problem letztlich nicht, da es am Ende trotz der formalen Unabhängigkeit der Institution von den agierenden PräsidentInnen ab-

18 Der Autorin wurde mündlich von einem bei den Beratungen im Finanzplanungsrat anwesenden Ländervertreter versichert, dass er und seine Landesregierung das Problem des fehlschlagenden Sanierungsprozesses und der neuerlichen Schiefelage des Saarlandes wohl gesehen habe, dass kein Land, auch nicht das seinige, es gewagt habe, „auch nur einen Ton dagegen zu sagen“.

19 Haushaltsnotlagenländer sind qua Definition nicht mehr in der Lage die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze einzuhalten, zumal die wachsenden Zinszahlungen in besonderem Maße die Investitionsausgaben verdrängen (vgl. *Littmann, Konrad*: a.a.O., S. 20 f.)

20 Z.Zt. ein Drittel der Abgeordneten eines Parlaments, was die kleineren Fraktionen als eigenständige Kläger von vorne herein verhindert, bei einer großen Koalition nach den Wahlergebnissen vom September 2005 sogar dann, wenn sie sich zusammenschließen würden.

hängt, ob die ja politisch durchaus gravierenden rechtlichen Schritte unternommen werden. Deshalb sollte überlegt werden, ob nicht doch ein – möglicherweise durch eine Mindestanzahl von Unterschriften und andere Schranken belastetes – direktes Klagerecht den BürgerInnen gegen eine zu hohe Staatsverschuldung zugelassen werden sollte, die die Folgen der Politik schließlich zu tragen haben. Aus ökonomischer Sicht stellt der Schutz vor allem der nicht am demokratischen Prozess beteiligten nachfolgenden Generationen vor übermäßigen Zahlungsbelastungen, denen keine Nutzen gegenüberstehen, durchaus eine Art von Grundrecht dar. In der juristischen Literatur fehlt diese Debatte aber praktisch vollständig.

6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

So lange das Grundgesetz es erlaubt, dass Regierungen Schulden machen, ohne dabei auch entsprechende Nutzen für spätere Generationen zu hinterlassen, so lange selbst fortgesetzte Verstöße gegen die viel zu laschen Vorschriften des Art. 115 GG nicht wirksam und unmittelbar verfassungsgerichtlich überprüft werden können, wird es in Deutschland immer wieder extreme Haushaltsnotlagen geben. Aus der Logik der Indikatorenbildung heraus wird es immer nur die kleineren und finanzschwachen Länder treffen, weil die großen den Länderdurchschnitt merklich beeinflussen und damit die Konflikte von der Horizontalen in die Vertikale der interföderalen Finanzbeziehungen der Umsatzsteuerverteilung verschieben und die finanzstarken Länder trotz Länderfinanzausgleich über so viel überdurchschnittliche Finanzkraft verfügen, dass sie die finanzielle Lücke aus eigener Kraft schließen können. Neben der Verschuldungsgrenze ist es vor allem die fehlende Steuerautonomie der Länder, die diese im Fall von ernstzunehmenden finanzpolitischen Schieflagen nicht mit den notwendigen Instrumenten ausgestattet hat, den zur Sanierung notwendigen Primärüberschuss nicht nur durch Ausgabensenkungen, sondern auch durch unpopuläre Steuererhöhungen zu erwirtschaften.

Ohne weitreichende Reformen der deutschen Finanzverfassung muss es deshalb das Instrument der solidarischen finanziellen Hilfe für Länder in extremen Haushaltsnotlagen weiterhin geben. Informations- und Koordinationsinstrumente, wie sie oben skizziert worden sind und die insbesondere bei den Vorstellungen bezüglich der Verwendung der Sanierungshilfen und der Kontrolle der ausgabenseitigen Sanierung

des Hilfe empfangenden Landes eine weitergehende wissenschaftliche Fundierung sowie eine entsprechende gesetzliche Festlegung benötigen, schaffen nicht nur Abhilfe bei eingetretenen extremen Haushaltsnotlagen, sondern auch *eine gewisse* Prävention durch Öffentlichkeit und politische Rechtfertigung. Der Kontrolle des Sanierungsprozesses wohnen aber immer „Selbstkontrahierungsprobleme“ inne. Es ist deshalb empfehlenswert, eine neutrale Berichtsinstanz mit direktem Zugang zur Öffentlichkeit vor der politischen Beratung zwischenzuschalten.

Eine dauerhafte Vermeidung von Finanzkrisen kann aber nur durch den Umbau der deutschen Finanzverfassung erreicht werden. Hierzu gehören ein verursachungsgerechtes Konnexitätsprinzip, welches sichert, dass die föderale Ebene, deren Gesetzgebung die Kosten des Vollzugs verursacht, auch für deren Deckung sorgt. Des weiteren wird Steuerautonomie in hinreichendem Umfang auch für Länder und Gemeinden benötigt, damit diese wirklich Verantwortung für ihre Haushalte übernehmen und auch ein nachhaltiges Interesse an gesunden Finanzstrukturen haben können. Zu diesen Anreizinstrumenten gehört aber nach wie vor auch eine eingebaute Absicherung, wenn vor allem finanzschwache kleinere Länder aufgrund wirtschaftsstruktureller Probleme aus einem Korridor gleichwertiger Lebensverhältnisse auszubrechen drohen.

Außerdem gehört eine restriktivere Fassung der Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG zu den notwendigen Reform der Finanzverfassung, damit nicht die Verschuldungspolitik die finanzschwächeren Länder noch ärmer macht, als sie sind. Die Politik scheint verdrängt zu haben, dass auch dieser Artikel aus guten Gründen zum X. Abschnitt des Grundgesetzes gehört. Sollten sich Bund und Länder also doch noch aufmachen und die Reform der Finanzverfassung auf die Tagesordnung einer Fortsetzung der Reform des deutschen Föderalismus setzen, kann gehofft werden, dass das Problem der extremen Haushaltsnotlagen der Vergangenheit angehören wird.

