

André W. Heinemann

Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Strategie für Haushaltsnotlagen

Das Land Bremen wird voraussichtlich noch im ersten Quartal 2006 in einem Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht eine extreme Haushaltsnotlage geltend machen und daraus einen Anspruch auf externe Hilfe ableiten. Wie kommt es zu dieser Notlage und wie kann sie vermieden werden? Wie lässt sich der Anspruch auf die Hilfe der anderen Länder und des Bundes begründen? Welche Verfahren sollten zur Diagnose und Feststellung von Haushaltsnotlagen angewendet werden?

Mit dem Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Karlsruhe vom 4. September 2003 hat Berlin als drittes Bundesland nach Bremen und Saarland die Hilfe durch die bundesstaatliche Solidargemeinschaft eingefordert. Begründet wird der Anspruch durch die aus der Sicht Berlins vorliegende „extreme Haushaltsnotlage“. Eine extreme Haushaltsnotlage wurde den Ländern Bremen und Saarland durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 bescheinigt¹. Dieser Urteilsspruch war Ausgangspunkt von Verhandlungen der betroffenen Länder und dem Bund, aus denen eine Sanierungsvereinbarung der entsprechenden Länder mit dem Bund hervorging. Auf dieser Grundlage verpflichtete sich der Bund unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Bündnistreue zur Zahlung von Sanierungshilfen in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, zunächst für fünf Jahre zwischen 1994 und 1998 und nach einer Überprüfung durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe in den Jahren 1997/1998 für weitere sechs Jahre bis 2004.

Die erneute Klage des Saarlandes vor dem Bundesverfassungsgericht vom 10. September 2005 sowie eine vom Senat der Freien Hansestadt Bremen am 16. August 2005 beschlossene Klage des Stadtstaates Bremen auf weitere Hilfszahlungen durch die bundesstaatliche Solidargemeinschaft sind ernsthafte Anzeichen einer tief greifenden Dramatik in den betroffenen Landeshaushalten. In weiteren Ländern wie Sachsen-Anhalt mit einer Zins-Steuer-Quote von 19,2% im Jahr 2005 bzw. rund 21% in 2008² deuten sich ebenfalls dramatische Haushaltsentwicklungen an. Und Geberländer im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne³ wie Baden-Württemberg dürften angesichts der bereits

eingegangenen und noch ausstehenden Klagen Interesse haben, die immer noch strittigen Fragen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen klären zu lassen, um letztlich ihre Zahllasten im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zu reduzieren, mit der Konsequenz, dass dann die Haushaltsprobleme in den Ländern mit Haushaltsnotlage noch größer werden könnten.

Handlungsunfähigkeit durch extreme Haushaltsnotlage

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1992 deutliche Ausführungen zur Existenz von (extremen) Haushaltsnotlagen gemacht. Zur Identifizierung der Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland verwendete das Bundesverfassungsgericht die Haushaltsindikatoren „Kreditfinanzierungsquote“ (Nettokreditaufnahme in Prozent der bereinigten Ausgaben) und „Zins-Steuer-Quote“ (Zinsausgaben in Prozent der Summe aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Ausschlaggebend waren dabei die deutlichen Abweichungen zum damaligen Länderdurchschnitt. Zur Beantwortung der Frage, welches extreme Ausmaß die jeweiligen Haushaltsnotlagen mittlerweile angenommen hatten, wurden zusätzlich die langjährigen Überschreitungen der landesrechtlich zulässigen Höchstgrenzen für die Nettokreditaufnahme sowie die Volumina der notwendigen Sanierungsbeträge, die nicht mehr einer „Hilfe zur

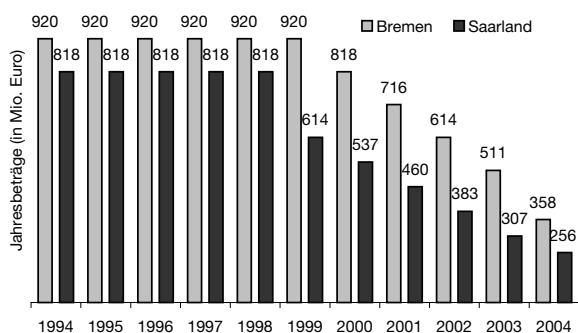
¹ Siehe BVerfGE 86, 148.

² Dies gilt für den Landeshaushalt des Landes Sachsen-Anhalt: Vgl. dazu Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt: Mittelfristige Finanzplanung 2004 bis 2008, S. 42.

³ Der Länderfinanzausgleich i.e.S. ist das zentrale Element des Länderfinanzausgleichs und umfasst die Ausgleichszahlungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern (sekundärer horizontaler Finanzausgleich). Der Länderfinanzausgleich i.w.S. umfasst zusätzlich die vorgelagerte primäre horizontale Steuerverteilung (primärer horizontaler Finanzausgleich) einschließlich Steuererlegung und horizontaler Umsatzsteuerverteilung.

Dr. André W. Heinemann, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Finanzpolitik in Bremen.

**Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen
1994 bis 2004^a**



^a Entsprechend § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz in der Fassung bis Ende 2004.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2005, S. 162 f.; eigene Darstellung.

Selbsthilfe“ entsprachen, als Kriterien einer extremen Haushaltsnotlage angeführt.

Bremen und das Saarland erhielten seit 1994 bis 1998 vom Bund Sanierungshilfen in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 4,6 bzw. 4,1 Mrd. Euro. Eine Nachüberprüfung in den Jahren 1997/1998 führte zu der Feststellung des Bundes, dass die Sanierung in beiden Ländern noch nicht abgeschlossen sei.

Daher wurde eine zweite Tranche mit 3,9 Mrd. Euro für Bremen und 2,6 Mrd. Euro für das Saarland vereinbart. Insgesamt erhielten beide Länder als die bislang einzigen anerkannten Haushaltsnotlagenländer rund 15,2 Mrd. Euro (siehe auch Abbildung 1). Diese Finanzmittel des Bundes durften ausschließlich zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Die daraus entstandenen Zinsersparnisse wurden in Bremen und im Saarland sowohl für weitere Schuldentilgungen als auch für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen verwendet.

Allerdings lag der Anteil der ersparten Zinsen, der zur Finanzierung von Investitionen verwendet wurde im Sanierungszeitraum in Bremen mit 75% deutlich höher als im Saarland mit 30%. Grundsätzlich waren die Sanierungsstrategien also ähnlich ausgerichtet. Ein Grundpfeiler der notwendigen Konsolidierungskonzepte war es schließlich, den aus der Schuldentilgung gewonnenen Ausgabenspielraum, also die ursprünglich für konsumtive Ausgabenteile (Zinsausgaben) eingeplanten Finanzmittel, für wirtschaftskraftstärkende investive Maßnahmen zu verwenden. Höchst problematisch an einer solchen Strategie ist jedoch, dass wegen der extremen Haushaltsnotlage und der damit verbundenen ungünstigen Haushaltsstruktur selbst diese Zinsersparnisse kreditfinanziert werden müssen, ein Umstand, der teilweise den Verbleib beider Länder

in einer Haushaltsnotlage (und dies für Bremen in einem stärkeren Maße) erklären kann⁴.

Insbesondere auf die Konsequenzen des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 hingewiesen. Ausgangspunkt der Überlegungen waren die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes, die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligen und finanziell so in die Lage versetzen sollen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrnehmen zu können⁵. Neben dem Ziel und dem Zweck, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft zu ermöglichen, soll auch die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass „die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden kann, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten kann (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383]) und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann“⁶.

Eine extreme Haushaltsnotlage könne hingegen bei einem Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sowohl der Bund als auch ein Land – die Fähigkeit zur Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellen. Die Aufforderung zur Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage ergibt sich dann aus dem „bündischen Prinzip des Einstehens füreinander“, welches zur bundesstaatlichen Ordnung (Art. 20 Abs. 1 GG) gehört. Die Funktionsweise des Gesamtstaates wird demnach eingeschränkt, wenn ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann und somit nicht mehr „funktioniert“.

**Bündische Solidarität als Kernelement
des Bundesstaates**

Im Föderalismus (lat. foedus = Bund, Vertrag) verbinden sich Staaten zu einem übergeordneten Ganzen, um ein oder mehrere gemeinsame Ziele dauerhaft zu verfolgen. Zusammenfassung, Integration und Vereinheitlichung sind dabei dominierende Elemente. Die Bundesrepublik Deutschland ist seit ihrer Gründung 1949 durch diesen Grundsatz geprägt

⁴ Dabei darf allerdings nicht vernachlässigt werden, dass dieser „Ausgabentausch“ innerhalb der vom Finanzplanungsrat vorgegebenen Empfehlungen für das Wachstum der bereinigten Ausgaben (Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge) stattgefunden hat. Diese empfohlenen Obergrenzen für das jährliche Wachstum der bereinigten Ausgaben lagen von 1994 bis 1996 bei +3%, von 1997 bis 2002 bei +2% und ab 2003 bei +1%.

⁵ Siehe BVerfGE 86, 148 (264).

⁶ BVerfGE 86, 148 (264).

und gemäß Art. 20 Abs. 1 GG als demokratischer und sozialer Bundesstaat verfasst. Dies beinhaltet das „bündische Prinzip“, wonach die Bundesebene zu einem länderfreundlichen Verhalten und die Länder zu einem bundesfreundlichen Verhalten verpflichtet werden, d.h. alle staatlichen Ebenen sollen die notwendigerweise gemeinsam zu treffenden Entscheidungen sachgerecht und im Sinne der Belange aller Bündnismitglieder herbeiführen⁷. Eine übermäßige Konkurrenz zwischen Gliedstaaten ist daher aufgrund des vertraglich festgehaltenen Versprechens, miteinander und füreinander Politik zu gestalten, kritisch zu hinterfragen. Es ist durchaus die Schlussfolgerung zulässig, dass letztendlich auch ein Bund eingegangen wird, um in bestimmten Bereichen ein gewisses Maß an Gemeinsamkeiten zu erreichen⁸.

Wie intensiv dieses Ziel im Bundesstaat verfolgt werden soll, ist eine zentrale Fragestellung. Neben der erwünschten Kooperation und Einheitlichkeit soll für die Bündnismitglieder auch ausreichend Gestaltungsspielraum verbleiben. Dieser Gestaltungsspielraum im Sinne eines interjurisdiktionellen Wettbewerbs kann dabei genutzt werden „zu einem parallelen Experimentierungsprozess, in dem die Wettbewerber verschiedene Politiken ausprobieren und erst über Erfahrungen rückgekoppelt bekommen, welche der Steuer-Leistungs-Pakete zu überlegenen Standortbedingungen geführt haben“⁹. Vielfalt im Bundesstaat bedeutet also auch, den Gebietskörperschaften Möglichkeiten zu verschaffen, um in einem Entdeckungsverfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen zu können oder aber in einem Innovations-Imitations-Verfahren von Politikinnovation anderer profitieren zu können, indem neues Wissen über die effiziente und präferenzgerechte Bereitstellung staatlicher Leitungen auch angewendet wird¹⁰. Schließlich wird mit der Umschreibung „Vielfalt in Einheit“ genau dieses Spannungsverhältnis zwischen Gemeinsamkeit und Differenzierung in einem föderalen Staatssystem wiedergegeben.

Akzeptanz der Staatskonstruktion?

Ein derartiges System wie die Bundesrepublik Deutschland kann und wird aber nur dann dauerhaft stabil sein, wenn die Bürger mehrheitlich eine derartige Staatskonstruktion auch dauerhaft akzeptieren. Je mehr die von den Gebietskörperschaften auf den

einzelnen Ebenen angebotenen staatlichen Leistungen sowie die zur Finanzierung dieser Leistungen notwendige Abgabenbelastung übereinstimmen, desto größer wird die Akzeptanz ausfallen. So kann ein Ausgleich interregionaler fiskalischer Divergenzen bzw. eine Angleichung interregionaler Ausstattungsunterschiede wesentlich zur politischen Stabilität des gesamten Staatswesens beitragen¹¹.

So gesehen kann die Schaffung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Zusammenhalt eines föderativen Systems beitragen¹². Diesem verfassungsrechtlichen Gebot soll beispielsweise der finanzkraftorientierte Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragen. Auch wenn in der finanzwissenschaftlichen Literatur bislang nicht abschließend diskutiert worden ist, welche quantitativen Konsequenzen aus diesem verfassungsrechtlichen Gebot der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ für die Bundesländer erwachsen, wird doch überwiegend die Auffassung vertreten, dass unabhängig von der Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems in allen Bundesländern aus distributionspolitischen Gründen ein Minimum an staatlichen Leistungen garantiert werden sollte¹³. Als abstrakter Bedarfsmaßstab wird dabei eine gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung zugrunde gelegt¹⁴. Ziel des Länderfinanzausgleichs ist es dann, der Bevölkerung in den Bundesländern ein in etwa gleich hohes Mittelaufkommen pro Kopf zu sichern, „um damit zu gewährleisten, daß auch ein nahezu gleiches Leistungsangebot in den einzelnen Ländern erstellt werden kann“¹⁵.

Die grundsätzliche distributionspolitisch motivierte Ausrichtung der bundesstaatlichen Finanzverteilung wird an der weiterhin hohen Ausgleichsintensität des neuen und zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Länderfinanzausgleichs deutlich¹⁶. In Tabelle 1 wird gezeigt, dass die Finanzkraftmesszahl¹⁷ nach Länderfinanz-

⁷ Vgl. Heinz Laufer: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1991, S. 86.

⁸ Vgl. Heiderose Kilper, Roland Lhotta: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 28.

⁹ Wolfgang Kerber: Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 4 (2003), H. 1, S. 48.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 48 f.

¹¹ Vgl. Rolf Peffekoven: Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart u.a. 1980, S. 628 f.

¹² Die Herstellung und Wahrung einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG sowie Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG ist eine bedeutsame Vorgabe des Grundgesetzes und damit als Auftrag an die gesamtstaatliche Politik in der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen.

¹³ Vgl. Thomas Lenk, Friedrich Schneider: Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des „Aufbau Ost“?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 219 (2000), Vol. 3+4, S. 433.

¹⁴ Vgl. Peter Selmer: Sonderbedarfe und Bedarfe aus Sonderlasten der Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Rudolf Wendt u.a. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Steuern, Festschrift für Karl Heinrich Friauf, Heidelberg 1996, S. 683 ff.

¹⁵ Rolf Peffekoven: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45 (1987), S. 181.

Finanzkraftmesszahl vor und nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2005

	Finanzkraftmesszahl vor Länderfinanzausgleich		Zuweisungen/ Beiträge (-)	Finanzkraftmesszahl nach Länderfinanzausgleich		Finanzkraftmesszahl nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen			
	1 in Mio. Euro	1a in % der Ausgleichs- messzahl		2 in Mio. Euro	3 in Mio. Euro	3a in % der Ausgleichs- messzahl	4 in Mio. Euro	4a in % der Ausgleichs- messzahl	5 ^a in % Länder- durchschnitt
Nordrhein-Westfalen	41 883	101,8	- 368	41 464	100,9	41 464	100,9	97,2	99,4
Bayern	31 028	109,7	- 1 737	29 291	103,6	29 291	103,6	99,8	102,1
Baden-Württemberg	27 590	113,3	- 2 136	25 454	104,5	25 454	104,5	100,7	103,0
Niedersachsen	17 453	96,0	380	17 833	98,0	18 039	99,2	95,5	97,7
Hessen	16 496	119,2	- 1 835	14 661	105,9	14 661	105,6	102,0	104,3
Rheinland-Pfalz	8 679	94,0	303	8 982	97,3	9 138	99,0	94,8	97,0
Schleswig-Holstein	6 262	97,4	81	6 344	98,7	6 385	99,3	95,7	97,9
Saarland	2 210	92,0	113	2 324	96,7	2 376	98,9	95,2	97,4
Sachsen	8 305	85,0	953	9 258	94,7	9 622	98,4	94,8	97,0
Brandenburg	4 968	84,6	585	5 553	94,6	5 775	98,4	95,3	97,5
Sachsen-Anhalt	4 824	84,5	577	5 401	94,6	5 619	98,4	95,1	97,3
Thüringen	4 538	84,6	536	5 074	94,6	5 278	98,4	94,8	97,0
Mecklenburg-Vorpommern	3 308	83,7	421	3 730	94,4	3 887	98,3	95,7	97,8
Berlin	7 065	68,0	2 331	9 397	90,4	10 129	97,5	126,7	129,6
Hamburg	6 044	113,5	- 477	5 567	104,6	5 567	104,6	136,0	139,1
Bremen	1 627	80,0	272	1 899	93,4	1 995	98,1	127,6	130,5

^a Verwendung von ungewichteten Einwohnerzahlen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Steuerschätzung Mai 2005 für das Jahr 2005.

ausgleich im engeren Sinne in allen finanzschwachen Ländern weit über 90% der Ausgleichsmesszahl beitragen soll. Die Ausgleichsmesszahl wiederum repräsentiert eine länderdurchschnittliche Finanzausstattung, wobei die Einwohner der Stadtstaaten sowie der Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt gewichtet werden. Durch die ebenfalls finanzkraftorientierten zusätzlichen Bundesmittel in Form von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen werden alle finanzschwachen Länder sogar nahe an 100% der länderdurchschnittlichen Finanzausstattung angehoben.

Wird nicht auf die gewichteten, sondern auf die tatsächlichen Einwohner abgestellt (Tabelle 1, Spalten 5 und 6), so zeigt sich ein ähnliches Bild mit der Ausnahme, dass das durch den Gesetzgeber gewollte weit höhere Finanzausstattungs-niveau der Stadtstaaten sowohl gegenüber dem einwohnerbezogenen Länderdurchschnitt als auch gegenüber dem einwohnerbezogenen Flächenländerdurchschnitt sichtbar wird.

Aus der Beobachtung des weiterhin sehr intensiven Finanzkraftausgleichs kann abgeleitet werden, dass

offenbar zumindest noch gegenwärtig das zentrale Leitbild eines solidarischen Bundesstaates in der Bundesrepublik Deutschland mit der entsprechenden Dominanz distributionspolitischer Ausgleichsmechanismen vorherrscht. Die grundgesetzliche Vorgabe der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, auch unter Berücksichtigung der nachweisbaren Unterschiede von Flächenländern zu Stadtstaaten, wird (noch) nicht im geltenden Finanzausgleich als konkrete Regelung der Finanzverfassung in Frage gestellt, obgleich die massive und dabei sicherlich in Detailfragen bisweilen gerechtfertigte Kritik am Finanzausgleich nicht ignoriert werden kann.

Zukünftiger Umgang mit Haushaltsnotlagen

Mit dem Urteil von 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht einen neuen Begriff geprägt: die extreme Haushaltsnotlage. Anerkannt wurden die extremen Haushaltsnotlagen in den Ländern Bremen und Saarland. Seit dieser Zeit sind zwar die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen zwecks Teilentschuldung in der finanzwissenschaftlichen Literatur hinsichtlich ihrer Anreizwirkungen thematisiert worden¹⁸. Eine grundsätzliche und intensive Beschäftigung mit der

¹⁶ Zu den Detailregelungen des „neuen“ Länderfinanzausgleichs siehe beispielsweise Hans Fehr: Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 10, S. 573-579.

¹⁷ Die Finanzkraftmesszahl (FKM) ist ein modifizierter Maßstab für die Finanzausstattung eines Landes im Länderfinanzausgleich i.e.S.

¹⁸ So beispielsweise bei Stefan Homburg: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51 (1994), S. 312-330; oder auch Paul Bernd Spahn, Oliver Franz: Zwischenstaatliche Kooperation und die Reform des Finanzausgleichs in Deutschland, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 12, S. 718 f.

Problematik dauerhafter Haushaltsnotlagen sowie deren Auswirkungen auf den Gesamtstaat ist bislang jedoch nur unzureichend geführt und damit das Problem nicht ausreichend gewürdigt worden¹⁹.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 11. November 1999 angemahnt, die unbestimmten Rechtsbegriffe der Finanzverfassung zu konkretisieren. Nur so könne die unverzichtbare Ordnungsfunktion der Finanzverfassung durch eine maßstabgebende Konkretisierung und Ergänzung der offenen Tatbestände des Grundgesetzes gewahrt werden²⁰. Die aus der verfassungsrechtlichen Würdigung des Finanzausgleichsgesetzes durch das Gericht erkannten Mängel der Maßstabbildung sollten durch eine verfassungsgerechte Ausformung finanzausgleichsrechtlicher Maßstäbe beseitigt werden. Auch die Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen für Bremen und das Saarland, die zunächst von 1994 bis 1998 geregelt waren und durch die Änderung des § 11 Abs. 6 FAG im Jahr 1999 degressiv gestaltet wurden und 2004 auslaufen sollten, standen damit zur Überprüfung an.

Schließlich entstand innerhalb der durch das Bundesverfassungsgericht gezogenen engen zeitlichen Fristen im Jahr 2001 ein Maßstäbengesetz (MaßstG). In § 12 Abs. 4 MaßstG wurde dabei weiterhin die Möglichkeit festgehalten, einem Land bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Instrument zur Sanierung des Haushaltes zu gewähren²¹. Eine wesentliche und angesichts der gegenwärtig vorliegenden Klagen beim Bundesverfassungsgericht drängende Frage ist jedoch bislang vom Gesetzgeber nicht und durch die Finanzwissenschaft nur ansatzweise beantwortet worden: die der extremen Haushaltsnotlage. Weder liegt bis heute eine ökonomische oder juristische allgemein gültige und akzeptierte Definition²² noch ein abschließend diskutiertes Konzept bzw. daraus abgeleitetes Verfahren zur Feststellung und Beseitigung einer extremen Haushaltsnotlage vor.

¹⁹ Im Jahre 2005 wurde die Diskussion im Zusammenhang mit den erwähnten Normenkontrollverfahren durch zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) endlich angeschoben.

²⁰ Siehe BVerfGE 101, 158 (237 f.).

²¹ Die allgemeinen Voraussetzungen zur Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind in § 12 Abs. 1 Maßstäbengesetz (MaßstG) festgehalten, während § 12 Abs. 3 MaßstG die Bedingungen im Rahmen der Gewährung wie Befristung, degressive Ausgestaltung sowie zeitliche Überprüfung regelt.

²² Vgl. Beate Jochimsen: Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 12, S. 515.

Wie die aktuellen Klagen der Länder Berlin und Saarland sowie die Klagevorbereitungen in Bremen zeigen, hätte die Frage der extremen Haushaltsnotlage längst angegangen werden müssen. Dabei gab und gibt es sogar noch einen weiteren Anlass, über das Haushaltsnotlagenproblem nachzudenken und endlich zu handeln. Im Rahmen der Vorbereitungen zur Europäischen Währungsunion sind bekanntermaßen institutionelle Verschuldungsobergrenzen für die teilnehmenden Länder festgelegt worden. Das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote) sowie das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (Defizitquote) dürfen den jeweiligen Referenzwert von 60% bzw. 3% nicht überschreiten²³.

Anforderungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt

Zusätzlich haben sich die Mitgliedstaaten der EU mit der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auf das mittelfristige Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte („close-to-balance or in surplus“) verpflichtet. Wie sinnvoll eine derartige finanzpolitische Leitregel ist, soll hier nicht thematisiert werden²⁴. Für die föderal ausgestaltete Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, dass zur Erfüllung dieser durch die Bundesregierung eingegangenen Verpflichtung die Unterstützung der Bundesländer notwendig ist. Zwar existiert unbestritten die verfassungsrechtlich zugesicherte Haushaltsautonomie der Bundesländer nach Art. 109 Abs. 1 GG. Andererseits kann die Unterstützung des Bundes durch die Bundesländer aus dem Grundsatz der Bundestreue und damit der gesamtstaatlichen Verantwortung abgeleitet werden²⁵. Somit ergibt sich nahezu zwangsläufig die Notwendigkeit eines nationalen Stabilitätspaktes zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in der Bundesrepublik Deutschland.

Vor diesem Hintergrund wurde im Zusammenhang mit der Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2005 die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)

²³ Dabei wird leider zu häufig übersehen, dass auch eine Überschreitung des Referenzwertes zugelassen ist. Und zwar dann, wenn „entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt“. Art. 104 Abs. 2 Vertrag von Amsterdam.

²⁴ Dazu beispielsweise Arne Heise, Heinz Tüselmann: Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum, in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg. (2004), H. 6, S. 319-324.

²⁵ Vgl. Dieter Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW-Wochenbericht, 69. Jg. (2002), Nr. 8, S. 22.

im Solidarpaketfortführungsgesetz (SFG) beschlossen. Durch die Einfügung von § 51a HGrG haben sich nun Bund und Länder verpflichtet, mittelfristig ausgeglichene Haushalte durch Rückführung der Nettoneuverschuldung herbeizuführen. Dabei sind insbesondere die Empfehlungen des Finanzplanungsrates hinsichtlich von Ausgabenlinien sowie zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin bei Abweichungen von Bedeutung²⁶. Es fehlen jedoch weiterhin Detailregelungen zur Koordinierung der gesamtstaatlichen Haushalts- und Finanzpolitik²⁷. Eine formelle Bindungskraft entfaltet der § 51a HGrG jedenfalls nicht²⁸.

Allenfalls der Finanzplanungsrat ist in diesem Zusammenhang, wenn auch geringfügig, gestärkt worden, da unter Berücksichtigung volks- und finanzwirtschaftlicher Faktoren nun Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin und insbesondere Ausgabenlinien sowie bei Verletzungen der Haushaltsdisziplin von Ländern Empfehlungen zu ihrer Wiederherstellung gegeben werden können²⁹.

Vorschlag eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenverfahrens

Insgesamt fehlt es also an einer innerdeutschen konzeptionellen Abstimmung der Haushalts- und Finanzpolitik sowohl hinsichtlich der Einhaltung von vorgegebenen Verschuldungsobergrenzen als auch hinsichtlich des Umgangs mit Haushaltsnotlagen von Ländern. Auch vor diesem Hintergrund hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im April 2005 ein Gutachten vorgelegt, welches den Umgang mit Haushaltsnotlagen thematisiert sowie Handlungsoptionen vorschlägt. Das bündische Prinzip als Eckpfeiler der gesamtstaatlichen Solidargemeinschaft wird in dem Gutachten bei der Diskussion über Haushaltsnotlagen weiterhin als relevant erachtet.

Wertvoll sind zunächst die Hinweise des Wissenschaftlichen Beirates auf die Konsequenzen einer Finanzkrise bzw. Haushaltskrise sowie einer Haushaltsnotlage eines Landes³⁰, sowohl für das betroffene Land selbst als auch für den Gesamtstaat. Ein ökonomischer Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff

der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft bei einer Haushaltskrise kann der Bundesstaat als „Versicherungsgemeinschaft“ sein. So kann eine Haushaltskrise sowohl durch externe Einflüsse wie Naturkatastrophen oder wirtschaftliche Veränderungen oder durch interne Prozesse wie Politikversagen ausgelöst werden. Der letztgenannte Grund kann freilich zu Fehlanreizen führen, wodurch spezielle Regelungen zu deren Verhinderung im Rahmen einer bündischen Hilfestellung notwendig wären. Allerdings sind entsprechende Regelungen nur schwer zu operationalisieren, insbesondere dann, wenn beispielsweise die solidarische Hilfe bei Vorliegen einer selbstverschuldeten bzw. „hausgemachten“ Haushaltskrise ausgeschlossen werden sollte. Diesen Nachweis zu führen wird in der Praxis jedoch aufgrund vielfältiger Informations- und Bewertungsprobleme fast unmöglich sein³¹.

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund kann die Unfähigkeit eines Landes in einer Haushaltskrise sein, ein staatliches Leistungsbündel mit Spill-Over-Effekten (positive Spill-Outs) in einen optimalen Umfang weiterhin bereitzustellen. Eine Unterversorgung nicht nur der eigenen, sondern auch der benachbarten Bevölkerung wäre die Folge. In einer Normalsituation kann die übergeordnete Ebene (Bund) bereits Zuweisungen zur Internalisierung der Nutzen leisten. Ein sich in einer Haushaltskrise befindendes Land wird seinen eigenen Finanzierungsteil gar nicht mehr aufbringen können oder wollen, wodurch sich negative Auswirkungen auf den Gesamtstaat ergeben können. „In diesem Fall liegt es im Interesse der anderen Gliedstaaten und der Zentralregierung, helfend einzugreifen.“³²

Einzelne durch den Wissenschaftlichen Beirat beim BMF vorgetragene institutionelle Regeln wie mehr Steuerautonomie von Gebietskörperschaften (landesspezifische Steuerzuschläge), Verschuldungsgrenzen bis hin zum Verschuldungsverbot sind diskussionswürdig und vor dem Hintergrund des allgemeinen Verschuldungsproblems sicherlich auch notwendig³³. Weitergehende Möglichkeiten wie handelbare Verschuldungszertifikate oder Abgaben auf öffentliche Verschuldung sind eher als Abrundung von Ideenskizzen einzustufen. Wesentlich bedeutsamer

²⁶ Vgl. Ulla Schwarze, Martin Snelting: Der nationale Stabilitätspakt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 5. S. 272.

²⁷ Dazu Norbert Berthold, Stefan Drews: Nationaler Stabilitätspakt – Mehr Handlungsspielraum für Länder und Gemeinden?, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), H. 8, S. 517-523.

²⁸ Vgl. Karl Heinz Hausner: Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich, in: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 73 (2004), Nr. 3, S. 376.

²⁹ Vgl. Werner Ebert: Der nationale Stabilitätspakt in Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 31. Jg. (2002), H. 10, S. 589.

³⁰ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen differenziert zwischen der Finanz- bzw. Haushaltskrise als Vorstufe einer Haushaltsnotlage und der eigentlichen und mit Hilfe durch die Solidargemeinschaft zu beseitigende Haushaltsnotlage.

³¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten (2005), S. 11 f.

³² Ebenda, S. 13.

³³ Allerdings weist der Wissenschaftliche Beirat beim BMF selbst darauf hin, dass ein absolutes Verschuldungsverbot durchaus negative Auswirkungen haben kann, wenn die Gefahr eines prozyklischen Ausgabeverhaltens droht.

und von praxisnaher Relevanz dürfte der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF zu einem mehrstufigen Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltskrisen sein. Dabei dürfte unstrittig sein, dass eine Haushalts- oder Finanzkrise aus einer Schuldenkrise heraus entsteht. Konkret werden drei Stufen vorgeschlagen (vgl. Übersicht).

Dabei dürfte es sinnvoll und möglicherweise auch notwendig sein, dass sowohl das Diagnoseverfahren als auch das Feststellungsverfahren von Haushaltsnotlagen durch einen so genannten „Stabilitätsrat“ geleitet wird. Hierzu müsste dieses Gremium sowohl mit Kompetenzen zur Überwachung der Haushaltsdisziplin als auch zur Durchsetzung von Auflagen und eventuellen Sanktionen ausgestattet werden. Der Finanzplanungsrat käme somit in seiner heutigen rechtlichen Ausgestaltung hierfür nicht in Frage bzw. müsste modifiziert und aufgewertet werden. Auch wenn zahlreiche Fragen wie beispielsweise nach institutionellen Verschuldungsgrenzen oder sogar nach möglichen Einschränkungen von Souveränitätsrechten bei den Ländern mit Haushaltsnotlage noch zu beantworten sind, kann dieses vorgeschlagene Konzept als richtungweisend angesehen werden, da es das Thema Haushaltsnotlage endlich umfassend problematisiert und in einen gesamtstaatlichen Kontext einbettet. Da die bundesstaatliche Solidargemeinschaft – also der Bund und die Ländergesamtheit – angesprochen ist, dürfte die Einrichtung eines „Stabilitätsrates“ als gemeinschaftliches Gremium ein sinnvoller Vorschlag sein.

Ausblick

Die Bundesrepublik Deutschland steht wegen des allgemeinen Konsolidierungsdrucks bei den öffentlichen Haushalten vor einer gewaltigen Herausforderung. Entsprechend ist es notwendig, endlich eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Konsolidierungsstrategie zu entwickeln³⁴. Angesichts sehr prekärer Haushaltssituationen einzelner Länder sowie der laufenden bzw. anstehenden Verfahren der Länder Berlin, Saarland und Bremen vor dem Bundesverfassungsgericht wird auch der Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen diskutiert werden müssen, wodurch sich eine wirkliche Belastungsprobe für das bündische Prinzip ergeben könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1992 deutlich gemacht, dass im Falle von extremen Haushaltsnotlagen das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt ist und den anderen Gliedern der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht

³⁴ Vgl. hierzu Gustav A. Horn, Achim Truger: Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., H. 8, S. 511-517.

³⁵ Siehe BVerfGE 86, 148 (263).

Mehrstufiges Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltskrisen

Vorstufe: Indikatorgestützte Diagnose von Haushaltskrisen

Auswahl geeigneter Indikatoren:

- Kreditfinanzierungsquote
- Zins-Steuer-Quote
- Defizitquote (Finanzierungsdefizit im Verhältnis zum BIP)
- Schuldenstandsquote (Schuldenstand im Verhältnis zum BIP)
- Zinsquote (Zinsausgaben im Verhältnis zum BIP)
- Primärsaldo^a

Ziel: Festlegung von Verschuldungsgrenzen

1. Stufe: Diagnoseverfahren als Frühwarnsystem

Überschreitung der festgelegten Verschuldungsgrenzen:

- Einleitung eines Diagnoseverfahrens
- Verpflichtung des betroffenen Landes zur
 - Darlegung der vergangenen Haushaltspolitik,
 - Darlegung der zukünftigen Haushaltspolitik,
 - Aufstellung eines Stabilitätsprogramms.

Ziel: Stabilisierung der Haushaltspolitik
Einhaltung der Verschuldungsgrenzen

2. Stufe: Feststellungsverfahren für Haushaltsnotlagen

Überschreitung der festgelegten Verschuldungsgrenzen um das Zweibis Dreifache des Länderdurchschnitts:

- Eröffnung des Verfahrens zur Feststellung einer Haushaltsnotlage
- Durch unabhängige Experten gestützte Analyse
 - des Haushaltsgebarens,
 - der Haushaltsstruktur,
 - der Ursachen für die Haushaltsnotlage,
 - der Eigenanstrengungen des betroffenen Landes.

Ziel: Beschlussfassung über ein verbindliches Sanierungsprogramm

^a Der Primärsaldo ist die Differenz von Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich Vermögensveräußerungen) und Primärausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben).

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten (2005).

zukommt, mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen³⁵. Diese verfassungsrechtliche Pflicht, einem betroffenen Land mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung Hilfe zu leisten, damit dieses Land wieder die verfassungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllen kann und schließlich die politische Autonomie wiedererlangt, trifft nicht den Bund allein. Dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend sind Bund und Länder Kooperationspartner des betroffenen Landes³⁶. Allerdings wächst dem Bund bei extremen Haushaltsnotlagen aufgrund seiner nach dem Grundgesetz

³⁶ Siehe BVerfGE 86, 148 (265).

eröffneten Handlungsmöglichkeiten eine „faktische Führungsrolle“ zu³⁷.

Es scheint an der Zeit zu sein, die Frage eines deutschen Konsolidierungs- und Sanierungspakt ernsthaft und grundsätzlich zu diskutieren. Die Begrenzung der gesamtstaatlichen Verschuldung ist dabei eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Zeit. Hierbei wird es nicht um die vollständige Beseitigung der Neuverschuldung gehen können und dürfen. Vielmehr müssen institutionelle Verschuldungsgrenzen, die Art. 115 GG ergänzen, sowie konkrete Verfahrensweisen bei Überschreiten von festgelegten Verschuldungshöchstgrenzen konzipiert werden³⁸. Dabei wird es nicht ausreichen, nur das Verhältnis der Bundesebene

zur Länderebene zu klären. Es wird auch die Frage beantwortet werden müssen, in welchem Umfang Disparitäten zwischen den einzelnen Ländern in Zukunft zugelassen werden sollen. Eine zentrale Frage wird dabei sein, inwieweit eine stärkere Fokussierung auf eigenverantwortliche Konsolidierungs- und Sanierungsstrategien der Länder innerhalb der Länderebene mehrheitsfähig ist.

Sollte weiterhin und aus guten Gründen am bündische Prinzip und damit an der bündischen Solidarität festgehalten werden, so wird an der Konzeption eines transparenten, nachvollziehbaren, Fehlanreize vermeidenden und allgemein akzeptierten bundesstaatlichen Verfahrens zum Umgang mit Haushaltsnotlagen kein Weg vorbeiführen. Es ist nicht auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung fortentwickelt und sie den aktuellen Gegebenheiten und zukünftigen Entwicklungen, unterstützt durch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse, anpasst und ein vollkommen neues Kapitel in der Geschichte der föderalen Finanzbeziehungen aufgeschlagen werden muss.

³⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWA: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Gutachten (2005), S. 14.

³⁸ Zu dieser grundsätzlichen Diskussion über gesamtstaatliche Verschuldung im Rahmen des europäischen Stabilitätspaktes und einem vorgeschlagenen Drei-Stufen-Modell siehe Dirk Wentzel: Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach dem Scheitern des Stabilitätspaktes, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), H. 9, S. 609 ff.