

Eine zentral gesteuerte Verschuldungspolitik ist aufgrund der übrigen, gleichfalls zentral gesteuerten Finanzpolitik für den deutschen Föderalismus ohnehin nur folgerichtig.<sup>68</sup> Die Länder bilden einen engen Konjunkturverbund<sup>69</sup>; die Verschuldungskompetenz oder zumindest -koordination auf den Bund zu übertragen, wäre daher auch im ökonomischen Sinne nachvollziehbar.<sup>70</sup>

## 2. Fehlanreize der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Bisher wurde nur „eine Seite der Medaille“ des Bundesstaatsprinzips – die Länderstaatlichkeit mit ihren Autonomieausprägungen – betrachtet. Wie nachfolgend gezeigt werden kann, bestehen jedoch nicht nur Fehlanreize auf der Ebene der Länder, sondern auch übergreifend in der Ländergemeinschaft und insbesondere im Verhältnis zum Bund. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Bundestreue als „zweites Gesicht“ des Bundesstaatsprinzips in seiner geschriebenen (Länderfinanzausgleich) und ungeschriebenen (Bail-Out-Garantie) Ausprägung.

### a) Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG i.V.m. dem MaßstG und dem FAG bietet bereits in seinen ersten drei Stufen kaum Anreize zur fiskalischen Besserstellung und damit Haushaltsdisziplin.<sup>71</sup> Besonders kritisch zu sehen sind die Bundesergänzungszuweisungen nach den §§ 10 ff.

---

<sup>68</sup> Koriath (2008), S. 199; Seitz (2007b), S. 75.

<sup>69</sup> Für die westdeutschen Länder mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,9; die ostdeutschen Länder nähern sich auf zuletzt durchschnittlich 0,7 stetig an (mit Ausnahme Sachsens: 0,26). S. näher dazu den *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2007), S. 150 ff.

<sup>70</sup> Für zentrale Koordination: Hey (2006), S. 307 f.; Nowotny (1999), S. 448; Für zentrale Kompetenz: *Grossekettler* (2007), passim. Letzterer Vorschlag dürfte aber zu weit gehen, zudem *Grossekettler* gar fordert, die Landeshaushalte analog den Gemeindehaushalte in Vermögens- und Verwaltungshaushalt zu strukturieren. Ein weiteres Argument für eine zentrale Schuldenkoordination gibt Bruce (1995): Er problematisiert den Einfluss von Migration im Bundesstaat. In der kurzen Frist seien Menschen an ihr Land gebunden, profitieren also von schuldenfinanzierten Gütern. In der langen Frist können sie im Bundesstaat aber migrieren und damit dem Zurückzahlen der Schulden entgehen. Dies führe ohne bundesstaatliche Koordination in der Konsequenz zu politischen Schuldenanreizen und Ineffizienz.

<sup>71</sup> Seitz (2000), S. 16 f. kritisiert, der Finanzausgleich produziere „rather strange incentives because states that run a ‚sound‘ fiscal policy leading to a rise in the tax base lose a considerable share of any additional tax revenue. This kills incentives to run a proper economic policy“. Dies erkennend schlagen *Groneck/Plachta* (2008b) vor, im Finanzausgleich die jeweilige Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen – also eine Schuldenbremse im Finanzausgleich zu integrieren.

MaßStG, 11 FAG.<sup>72</sup> Sie dienen dazu, die unter einem gewissen Schwellenwert gebliebene Finanzkraft einzelner Länder nach dem horizontalen Länderfinanzausgleich auf ein bundesweites Mindestniveau zu heben. Dies bedeutet jedoch: Nettoempfängerländer besitzen im Falle eines negativen externen Schocks keinen Anreiz, Ausgaben einzuschränken, da sie auf entsprechende Bundeshilfe zählen können.<sup>73</sup> Die relative Stellung im Finanzausgleich ist daher ein guter Indikator für die nachfolgend noch zu entwickelnde Bail-Out-Erwartung eines Landes.<sup>74</sup>

#### b) *Schuldenhaftung im deutschen Bundesstaat*

Zieht ein Staat mehr Ausgaben durch Verschuldung auf heute vor, als er morgen zurückzahlen kann, verletzt er seine intertemporale Budgetrestriktion. Dies wurde bereits oben als „Nachhaltigkeitslücke“ bezeichnet. Im Föderalstaat muss jeder Gliedstaat eigenverantwortlich die Folgen einer solchen Nachhaltigkeitslücke tragen. Hier geht man von einem abgeschlossenen Budgetraum aus: Die Belastung durch eine Haushaltssanierung bleibt zwangsläufig innerhalb des Landes und muss auf die Landesbewohner verteilt werden; notfalls kommt bei Zahlungsunfähigkeit auch ein Insolvenzverfahren wie etwa im Falle US-amerikanischer Staaten in Betracht.

Dieser klare Zusammenhang zwischen Verschuldung und Verantwortung fehlt im deutschen Bundesstaat. Insolvenzverfahren über den Bund oder einzelne Länder sind staatsrechtlich<sup>75</sup> und einfachrechtlich<sup>76</sup> ausgeschlossen.<sup>77</sup> Im Falle einer Haushaltsnotlage folgt ein anderer Mechanismus: Aus dem Grundsatz der Bundestreue erwachsen gegenseitige Beistandspflichten für Bund und Länder.<sup>78</sup> Diese bundesstaatliche Zusicherung einer gegenseitigen Entschuldung wird als „Bail-Out-Garantie“ bezeichnet.<sup>79</sup> Hier kommt dem Bund eine Garantienstellung für „seine“ Länder zu: Er trägt in letzter Konsequenz die Verantwortung für das Handeln der Gliedstaaten. Solange der Bund handlungsfähig ist, ist eine Handlungsunfähigkeit der Länder

---

<sup>72</sup> Kritisieren auch *Gröteke/Mause* (2009), S. 327.

<sup>73</sup> *Wolff* (2007), S. 6.

<sup>74</sup> *Rodden* (2005), S. 3. Im Übrigen wurden nicht ohne Grund technisch gerade die Bundesergänzungszuweisungen für den Teil-Bail-Out von Bremen und dem Saarland gewählt. S. oben Fn. 19.

<sup>75</sup> *Weinzen* (2009), S. 455 f. bemängelt, eine Länder- bzw. Staatsinsolvenz sei nicht zu Ende gedacht. Länder seien schließlich „keine Fabrik oder Laden“.

<sup>76</sup> Der Wortlaut der Insolvenzordnung ist insoweit klar: „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes [...]“ (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO).

<sup>77</sup> *Isensee* (2004), S. 702. Vorschläge zur Einführung von Staatsinsolvenzverfahren unterbreiten *Blankart/Fasten* (2009), S. 46 ff.; *Selmer* (2009), S. 1261 m.w.N.

<sup>78</sup> BVerfGE 86, 148 (263).

<sup>79</sup> Näher zur Begrifflichkeit „Bail-Out“: *Gröteke/Mause* (2009), S. 312.

ausgeschlossen. Finanzpolitisch bedeutet dies: Ein Schuldenmoratorium kommt für ein Land nicht in Betracht, solange eine Entschuldung durch die Bund-Länder-Gemeinschaft möglich ist. Das bündische Prinzip verpflichtet also im Zweifelsfalle zu einer „Daueralimentation“<sup>80</sup>. Die Länder werden daher auch mitunter als „Staaten ohne Ernstfall“<sup>81</sup> bezeichnet.

Dies führt zu Veränderungen der intertemporalen Budgetrestriktion der Länder. „Ein Land, das heute seinen öffentlichen Sektor weit über seine Einnahmen ausdehnt und ein die heutigen Ausgaben übersteigendes Niveau an öffentlichen Konsumausgaben tätigt, muss sich morgen nicht über ein Maß hinaus einschränken, wenn das Land morgen mit Sanierungshilfen aus der Bund-Länder-Gemeinschaft rechnen kann.“<sup>82</sup> Diese Bail-Out-Garantie stellt für ein Land eine interessante Möglichkeit dar, Haushaltssanierungskosten auf alle *Bundesbürger*, also auch auf die anderer Länder, zu externalisieren. Je sicherer die Erwartung eines Bail-Outs, umso größer der strategische Anreiz zur Überschuldung. Diese Gemengelage wird auch als „Bail-Out-Game“ bezeichnet.<sup>83</sup> Hierbei spielt die Glaubwürdigkeit einer No-Bail-Out-Erklärung der Zentralregierung eine wichtige Rolle,<sup>84</sup> die naturgemäß aufgrund der verfassungsrechtlichen *Beistandspflicht* in der Bundesrepublik äußerst gering ist.<sup>85</sup> Zudem korrespondiert die Beistandspflicht der Bund-Länder-Gemeinschaft nicht mit Eingriffsrechten der Retter.<sup>86</sup> Ein „von oben“ verordneter Sanierungsplan wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig. Das Grundproblem besteht also nicht darin, dass Bund zu stark oder zu schwach ist, sondern dass er beides zugleich ist (starke Finanzbasis, schwache Eingriffsbefugnisse).<sup>87</sup> Es bestand insofern bisher eine finanzpolitische Einbahnstraße zulasten der Bund-Länder-Gemeinschaft.

### c) Folgen für die Refinanzierung der Länder

Dieser fiskalföderale Rahmen hat direkte Implikationen für die Refinanzierungsbedingungen der Länder. Unabhängig von der Frage, ob Bonitätsbeurteilungen öffentlicher Schuldner überhaupt angezeigt sind<sup>88</sup>, ist eine Ra-

---

<sup>80</sup> *Isensee* (2004), S. 701.

<sup>81</sup> *Isensee* (2004), S. 700.

<sup>82</sup> *Konrad* (2007), S. 157.

<sup>83</sup> *Jochimsen/Konrad* (2007), S. 21 f. und *Konrad* (2007), S. 157 ziehen hier eine Parallele zur Familienökonomie unter der Konstellation „The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan’s Dilemma“. Jeweils mit genauerer Erläuterung und m.w.N.

<sup>84</sup> Dies weist ausführlich nach *Rodden* (2005), S. 4 ff., der ein mehrperiodisches Bail-Out-Game entwickelt.

<sup>85</sup> *Blankart/Fasten/Klaiber* (2006), S. 568 betonen zudem, dass gerade die Zahlungsfähigkeit (sic!) des Bundes die Glaubwürdigkeit einer No-Bail-Out-Drohung untergräbt.

<sup>86</sup> *Isensee* (2004), S. 701.

<sup>87</sup> *Rodden* (2006), S. 185.

<sup>88</sup> Zweifelnd *Fox* (2002), S. 357.

ting- und Risiko-Abstufung zwischen den Ländern aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Absicherung nicht sinnvoll.<sup>89</sup> Einziger Bewertungsmaßstab kann nur die Bonität der Bund-Länder-Gesamtheit sein, die für alle Beteiligten gleichermaßen gelten muss. Dies legen auch empirische Befunde nahe: Zwischen Zins und Länder-Rating besteht keine signifikante Beziehung.<sup>90</sup> Auch die kaum bis nicht vorhandenen Reaktionen für Berlin-Anleihen am Kapitalmarkt auf das Berlin-Urteil<sup>91</sup> des Bundesverfassungsgerichts bestätigen die einzig richtige Auffassung der Agentur Fitch, alle Länder gleichermaßen mit AAA zu raten.<sup>92</sup> Sowohl die Märkte<sup>93</sup> als auch die Ratingagenturen Standard & Poor's<sup>94</sup> und Moody's

---

<sup>89</sup> Nachdrücklich Fox (2002), S. 363. Abstufungen im Rating geben stets ein Ausfallrisiko an, beispielsweise entspricht für die Agentur Standard & Poor's das Rating „AA-“ einem Ausfallrisiko von 1,07 % auf 10 Jahre bzw. von 1,69 % auf 15 Jahre, s. Strasser (2007), S. 25. Die Ausfallwahrscheinlichkeit der Länder liegt durch die Einbettung in den Bundesstaat aber maximal so hoch wie die der Bund-Länder-Gemeinschaft – also der mit AAA gerateten Bundesrepublik – insgesamt.

<sup>90</sup> Reichert (2009), S. 53. Aufgrund der Agency-Beziehung zwischen Rating-Agentur und Landesregierung sei ein Rating zudem weder geeignet als Entscheidungshilfe bei Wahlen, noch als Selbstdiagnoseinstrument und auch nicht für die Standortwahl von Investoren: Reichert (2009), S. 42.

<sup>91</sup> Nach Auffassung von Kemmler (2009), S. 552, löst das „Berlin-Urteil“ des Bundesverfassungsgericht (Fn. 17) aufgrund der hohen Anforderungen an eine Haushaltsnotlage den bundesstaatlichen Haftungsverbundes faktisch auf. Dies ist nicht ganz zutreffend: Ausgeschlossen sind lediglich frühzeitige Bail-Out-Zahlungen. Der für Gläubiger einzig interessante Fall der Zahlungsunfähigkeit ist unverändert abgesichert. Das „Berlin-Urteil“ dürfte damit entgegen der Auffassung von Jochimsen (2007a), S. 44 und Gröteke/Mause (2009), S. 331 die Probleme weiter verschärft haben, da die höher gelegte Hürde zum Erhalt von Sanierungshilfen einen Anreiz zu noch exzessiverer Verschuldung bietet. In diesem Sinne fragt Konrad (2008b), S. 159 Fn. 8 und 9, ob dem Urteil nach sich nicht einzelne Länder so weit verschulden müssten, bis sich die Bund-Länder-Gemeinschaft insgesamt in einer extremen Haushaltsnotlage befände. Im Ernstfalle würde dann wohl der Haftungsverbund stärker belastet werden denn je zuvor. Diese Auffassung teilt auch Kerber (2007b), S. 246.

<sup>92</sup> Die von Fitch genannten Gründe bestätigt von Hagen et al. (2000), S. 22.

<sup>93</sup> Bundesanleihen haben eine niedrigere Rendite als Landesleihen vergleichbarer Laufzeit, s. Fox (2002), S. 357. Dies unterstellt, dass die Länderanleihen ein höheres Risiko bergen würden als Bundesanleihen. Dies ist wie gezeigt nicht zutreffend.

<sup>94</sup> Die Fehleinschätzung von Standard & Poor's wird auch in ihrer Interpretation des „Berlin-Urteils“ deutlich: Das Bundesstaatsprinzip, so die Agentur, sichere als Ultima Ratio nur verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben: Strasser (2007), S. 28 f. Der Gläubigerschutz ist aber gerade eine solche – ein Moratorium würde mit dem Eigentumsschutz der Besitzer von Länderanleihen aus Art. 14 GG kollidieren, Homburg/Röhrbein (2007), S. 184. Die Haftungsgarantie des Bundesstaates umfasst auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes unverändert eine Voll-Haftung.

(Abb. 9) unterliegen damit einem Irrtum, der in anderem Zusammenhang als „Peso-Effekt“<sup>95</sup> bezeichnet wird.

Die Nichtabstufung zwischen den Einzelrisiken der Länder ist konsequent und richtig, aber problematisch: Bund und Länder erhalten durch die jeweils gegenseitige Besicherung günstigere Kreditkonditionen als jedes Land für sich alleine genommen.<sup>96</sup> Hiervon profitieren insbesondere höher verschuldete Länder. Infolgedessen kann der Markt nicht mehr über Kreditverteuerung und damit -verknappung zur Schuldendiziplinierung beitragen.<sup>97</sup> Die Länder verschulden sich über ein marktverträgliches Niveau hinaus, was die Ausfallwahrscheinlichkeit weiter erhöht (Schuldner-Moral-Hazard).

Zudem besteht auch ein Gläubiger-Moral-Hazard: Die Bail-Out-Garantie verwässert die Kreditwürdigkeit einzelner Länder. Investoren werden hierdurch ermutigt, übermäßige Risiken einzugehen, was die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls wiederum steigert.<sup>98</sup>

**Abb. 9: Rating der Länder**

Land	Standard & Poor's	Moody's	Fitch
BW	AA+	Aaa	AAA
BY	AAA	Aaa	AAA
BE	–	–	AAA
BB	AA–	Aa2	AAA
HB	–	–	AAA
HH	AA– *	–	AAA
HE	AA	–	AAA
MV	–	–	AAA
NI	–	–	AAA
NW	AA–	Aa2	AAA
RP	AA	–	AAA
SL	–	–	AAA
SH	–	A–	AAA
SN	AA *	–	AAA
ST	AA–	Aa3	AAA
TH	–	–	AAA

\*Nur als Gewährträger ihrer jeweiligen Landesbank.

Quellen: *Standard & Poor's* (2005); *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2005), S. 13; *Strasser* (2007), S. 26.

#### d) Einzige Möglichkeit: Harte Budgetrestriktionen

An dieser Stelle wird die zentrale Bedeutung des vorgeschalteten Bundes-treueprinzips deutlich: Ein Mehr an Steuerautonomie würde zwar die Eigenverantwortung der Länder stärken, wäre aber unter Beibehaltung des Dachs der Haftungsgemeinschaft *keine* Garantie gegen einen Bail-Out, da der Zugriff auf den Steuerpool des Gesamtstaates „durch die Hintertür“ für

<sup>95</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2005), S. 13 f.

<sup>96</sup> *Anschaulich Blankart/Fasten* (2009), S. 43.

<sup>97</sup> *von Hagen et al.* (2000), S. 23.

<sup>98</sup> *Heppke-Falk/Wolff* (2007), S. 7; *Wolff* (2007), S. 6 weisen für den Fall Deutschlands einen Gläubiger-Moral-Hazard nach.

das einzelne Land immer noch attraktiver wäre, als allein seiner eigenen Bevölkerung die gesamten Konsolidierungskosten zuzumuten.<sup>99</sup> Will man den Haftungsverbund erhalten, bleibt letztlich nur die Sperrung der finanzpolitischen „Einbahnstraße“ durch eine zentrale Auferlegung harter Budgetrestriktionen.<sup>100</sup>

### **3. Zusammenfassung der Fehlanreize des deutschen Fiskalföderalismus**

Der deutsche Fiskalföderalismus bietet einer übermäßigen Länderverschuldung den denkbar besten Nährboden:

(1) Das Bundesstaatsprinzip spricht den Ländern Staatsqualität und damit einen gewissen Bestand an Hoheitsrechten zu. Im Bereich der Finanzverfassung verstand das Grundgesetz bisher darunter folgendes: Die deutschen Länder besitzen eine umfassende formelle und materielle Ausgabefreiheit. Auf der Seite der Einnahmen verfügen sie hingegen über keine nennenswerten Steuerkompetenzen, wohl aber über umfangreiche Verschuldungsfreiheiten. Die deutschen Länder sind damit *die* Beispiele „fiskalischer Semisouveränität“<sup>101</sup> schlechthin.

(2) Das Bundesstaatsprinzip garantiert den Ländern durch seine ungeschriebene Ausprägung der Bundestreue im Falle einer Haushaltsnotlage einen Bail-Out. Dies gab durch die vorhandene Verschuldungsautonomie massive Anreize zur Verletzung der intertemporalen Budgetrestriktion. Zusätzlich besteht auf Schuldner- und Gläubigerseite ein Moral-Hazard: die Überschuldung eines Landes stellt für dieses und deren Investoren kein Risiko dar. Außerdem gewährt die Haftungsgemeinschaft von Bund und Ländern einheitliche Refinanzierungsbedingungen. Hierdurch wird der Schuldenpool der Bund-Länder-Gemeinschaft zusätzlich übernutzt.

(3) Diese Gemengelage des deutschen Fiskalföderalismus bietet den Ländern im Ergebnis „Staatschulden ohne Haftung“<sup>102</sup> – mit anderen Worten: Die Einladung zur risikolosen Überschuldung.

## **II. Erklärung für länderspezifische Unterschiede**

Die beschriebenen Fehlanreize geben Aufschluss über den hohen Schuldenstand der Länder *insgesamt*, können aber nicht die Schwankungsbreite

---

<sup>99</sup> Dieses Szenario entwickelt *Pisauro* (2003), S. 19.

<sup>100</sup> Deshalb auch *Rodden* (2005), S. 34: „In countries like Germany, the path to greater subnational fiscal discipline mostly likely involves enhanced central oversight with strong enforcement mechanisms“.

<sup>101</sup> *Rodden* (2006), S. 153.

<sup>102</sup> So auch ein treffender Aufsatztitel von *Jochimsen* (2007b).