

Kai A. Konrad

Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder

Ein Themenschwerpunkt bei den Beratungen der Kommission zur Föderalismusreform II ist der Umgang mit der hohen Schuldenlast deutscher Gebietskörperschaften. Welche Lösungskonzepte wurden vorgeschlagen? Wie sind die Reformoptionen im Einzelnen ausgestaltet? Welche verfassungsrechtlichen Konsequenzen sind mit den Vorschlägen verbunden?

Die sehr hohe Schuldenlast in mehreren deutschen Bundesländern (Berlin, Bremen, Saarland) ist ein Indiz für Fehlentwicklungen im Bereich der Verschuldung deutscher Gebietskörperschaften. Eine der Ursachen dieser Fehlentwicklungen ist die Verbindung von Verschuldungsautonomie mit gesamtstaatlicher Schuldenverantwortung. Die Kapitalmärkte gehen derzeit davon aus, dass sich Bund und Länder hinsichtlich ihrer Schulden in einer Haftungsgemeinschaft befinden, so dass letztlich das Ausfallrisiko für Gläubiger für alle Staatsschuldtitel von Bund und Ländern nahezu ununterscheidbar ist.¹ Die Folge dieser Interpretation der Verfassungswirklichkeit durch die Kapitalmärkte ist, dass Bund und Länder unabhängig von ihrer individuellen Verschuldungssituation zu vergleichbaren Konditionen Schuldtitel platzieren können. Die Bonität der Schuldtitel hängt nicht ab von der Verschuldungssituation der platzierenden Gebietskörperschaft, sondern nur von der Bonität, die der Bund-Länder-Gemeinschaft als Ganzes zugemessen wird. Einzelne Länder können sich so zu Lasten der Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft weiter verschulden. Sie können damit einen Teil der Kosten zusätzlicher Schulden auf andere Gebietskörperschaften abwälzen. Eine Korrektur der Fehlentwicklungen kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn diese Ursache für das Entstehen der Haushaltskrisen beseitigt wird.

Lösungskonzepte

Eine Lösung der Verschuldungsproblematik insbesondere in Hinblick auf die Länder erfordert eine institutionelle Reform mit einem Abrücken vom Status quo. Zwei grundsätzliche Wege stehen zur Wahl.

Prof. Dr. Kai A. Konrad, 46, ist Direktor der Abteilung Marktprozesse und Steuerung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin.

Man kann die gemeinsame Schuldenverantwortung im Sinne einer Auslegung des Bündischen Prinzips als Solidarprinzip beibehalten. Dies erfordert dann eine wirksame administrative Einschränkung der Verschuldungsautonomie. Diese Reformrichtung wird in der Politik in verschiedenen Varianten diskutiert. Zu diesen Varianten gehören unterschiedliche Vorschläge starrer Verschuldungsregeln und die Schaffung eines unabhängigen Kontrollgremiums.

Alternativ hierzu kann man die Verschuldungsautonomie als Teil der Eigenstaatlichkeit der Länder beibehalten. Zur Beseitigung der bestehenden Fehlanreize ist dann die de facto bestehende Haftungsgemeinschaft der Bund-Länder-Gemeinschaft für die künftige Neuverschuldung aufzulösen und die finanzielle Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken.

Nachfolgend werden verschiedene Reformoptionen beschrieben und bewertet. Die ersten drei Optionen schränken die Schuldenautonomie ein. Die vierte Option zeigt einen Weg auf, der die Haftungsgemeinschaft auflöst und so die Fehlanreize beseitigt.

Regelgebundene Verschuldung

Neuverschuldung kann durch strikte Regeln begrenzt werden, deren Verletzung entsprechend wirkungsvolle Sanktionen nach sich ziehen muss. Die Schweizer Schuldenbremse und der Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind Beispiele für eine solche regelgebundene Verschuldung.² Eine besonders einfache und rigide Regelbindung kann darin bestehen, dass eine Erhöhung des Schuldenstands; oder der Schuldenstandsquote gegenüber einem be-

¹ An dieser Situation hat auch das Berlin-Urteil (Urteil des BVerfG vom 19.10.2006) praktisch nichts geändert. Die Zinsen für Schuldtitel des Landes Berlin blieben quasi unverändert, vgl. Kirsten H. Heppke-Falk, Guntram B. Wolff: Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder, Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, Nr. 7, Frankfurt/M. 2007.

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007.

stimmten, politisch gewählten Basisjahr generell unzulässig ist. Ähnlich einfach sind Regeln, die es den Gebietskörperschaften gestatten, durch Konsolidierungserfolge in der Haushaltspolitik „Reserven“ anzulegen, in deren Umfang künftige Budgetdefizite möglich werden. Der Vorteil solcher Regelungen besteht in der vergleichsweise hohen Transparenz und geringen Gestaltbarkeit, was die Frage der Einhaltung der Regel angeht. Eine solche Regelung ist deshalb durchaus kompatibel damit, dass ein öffentlicher Haushalt „konjunkturell atmet“.

Natürlich ist es möglich, das Regelwerk durch entsprechende Berücksichtigung makroökonomischer Variablen noch stärker an die konjunkturpolitischen Erfordernisse anzupassen. Diese zusätzliche Flexibilität in den Regeln geht tendenziell aber zu Lasten der Transparenz und schafft mitunter Spielräume für eine Fortsetzung der übermäßigen Verschuldungspolitik. Zu berücksichtigen ist, dass Konjunkturpolitik, soweit sie überhaupt angezeigt ist, eine Aufgabe des Bundes sein sollte. Auch Verschuldungsgrenzen, die an bestimmte makroökonomische Größen wie z.B. Nettoinvestitionen anknüpfen, sind denkbar. Praktisch ergeben sich bei der Abgrenzung geeigneter Bezugsgrößen große Probleme. Bei einem Investitionskriterium liegen diese Probleme beispielsweise in der Bewertung und Messung von Veränderungen des Werts des öffentlichen Vermögens.

Eine solche „Verschuldungsbeschränkungsordnung“ kann nur erfolgreich sein, wenn sie von einem breiten Grundkonsens in Bevölkerung und Politik mitgetragen wird. Dieser Grundkonsens über die Schädlichkeit einer stets wachsenden Schuldenlast müsste sich in Deutschland noch entwickeln.

Ein Problem eines strikten Regelwerks besteht darin, dass es Ausnahmesituationen niemals vollständig antizipieren kann. Bei der praktischen Anwendung eines starren Regelwerks kann deshalb die Anwendung der Regel unverhältnismäßig sein. In der konkreten Situation kann eine Abweichung von der Regel in Form höherer oder niedrigerer Verschuldungsgrenzen vorteilhaft sein. Diesem Problem versucht beispielsweise der Sachverständigenrat zu begegnen, indem für unvorhergesehene Extremsituationen breite politische Mehrheiten die Regel im Einzelfall (oder durch institutionelle Reform natürlich auch dauerhaft) aussetzen können. Solche Ausfallregelungen sind in ihren Wirkungen nur schlecht abzuschätzen. Sie können, ähnlich der bestehenden Ausfallregelung im Artikel 115 GG („Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“), die Bindungswirkung der Regel praktisch komplett aufheben oder zu rigide sein.

Unabhängige Schuldenkontrollorgane und Frühwarnsysteme

Statt durch eine starre Regelbindung kann die Schuldenhöhe oder das zulässige Maß der Neuverschuldung auch durch ein mit entsprechend weit reichenden Kompetenzen ausgestattetes Kontrollorgan beschränkt werden. In dieser Variante der Autonomieeinschränkung wird einem bestimmten, nicht unmittelbar demokratisch legitimierten Gremium – ähnlich einem Zentralbankrat zur Kontrolle der Geldpolitik – die Möglichkeit gegeben, die Verschuldung von Gebietskörperschaften zu beschränken und damit unmittelbar in die Haushaltsrechte der Parlamente von Bund und Ländern einzugreifen.

Hierzu wurden von verschiedenen Seiten unterschiedliche Modifikationen vorgeschlagen, darunter vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen³ und von Helmut Seitz⁴, die sich auch mit vielen Detailfragen auseinandersetzen. Deshalb kann hier auf eine detaillierte Behandlung dieser Einzelfragen verzichtet werden.

Eine unabhängige und hinreichend sanktionsbewehrte Institution mit Entscheidungs- und Eingriffskompetenz kann im Prinzip eine Problemlage frühzeitig erkennen und eingreifen und dabei die Konjunkturproblematik und die zahlreichen weiteren Einzelprobleme berücksichtigen.

Die Machtbefugnisse eines solchen demokratisch nur indirekt legitimierten, unabhängigen Gremiums müssten indes erheblich sein. In der Praxis wäre die demokratische Legitimation eines solchen Gremiums problematisch, zumal das Budgetrecht zu den Kernkompetenzen der Parlamente gehört.

Zentralisierung der Einnahmenpolitik

Die Verschuldungsproblematik auf Länderebene lässt sich prinzipiell auch durch eine Zentralisierung im Bereich der Einnahmenpolitik lösen, bei der die Länder ihre haushaltspolitische Eigenstaatlichkeit weitgehend einbüßen. Die Steuerkompetenz wird auf Bundesebene zentralisiert. Die Länder erhalten Finanzzuweisungen vom Bund und unterliegen strengen Verschuldungsrestriktionen. Bei dieser Variante wird die Länderautonomie am stärksten eingeschränkt. Diese Alternative wird von Grosseckter genauer beschrieben.⁵ Sie erfordert wohl die weitestgehenden verfassungsrechtlichen Anpassungen unter den hier diskutierten Vorschlägen.

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Bd. 78, Berlin 2005.

⁴ Vgl. Helmut Seitz: Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt/M. u.a. 2007, S. 71-88.

Unklar ist, ob diese Gestaltung des Föderalismus das Verschuldungsproblem tatsächlich löst. Immerhin zeigt die Erfahrung mit Kommunalhaushalten, dass diese den Verschuldungsrestriktionen durch hohe Kassenkredite ausweichen. Weitere Ausweichreaktionen bieten sich über die mittelbare Kreditaufnahme über Körperschaften im Landesbesitz und über einen Aufbau von Public-Private-Partnerships an. Zudem ist unklar, welche Anreize sich in dieser Situation für eine Haushaltspolitik der Länder ergeben würden, die zu hohen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen in der Zukunft führen würden. Für diese müsste möglicherweise angesichts der in dieser Variante bestehenden vollständigen finanziellen Abhängigkeit der Länder vom Bund dieser aufkommen. Das Bail-out-Problem könnte sich in einem solchen Regime verschärfen.

Verschuldungsautonomie und Schuldenselbstverantwortung

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Gutachten zu Haushaltsnotlagen⁶ ebenso wie andere Forscher vorgeschlagen, die Verschuldungsautonomie der Länder nicht einzuschränken, die Verschuldungsproblematik aber durch die Schaffung von mehr eigenstaatlicher Verantwortung bis hin zu einer Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften zu lösen. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in seinem Gutachten⁷ einen Vorschlag für einen Föderalismus „mit beschränkter Haftung“ unterbreitet. Von besonderem Interesse ist dieser Vorschlag deshalb, weil die Insolvenzfähigkeit Kräfte freisetzt, die dazu führen, dass eine tatsächliche Insolvenz zu einem extrem unwahrscheinlichen Ereignis wird, und die damit dazu beitragen, dass eine Überschuldung gerade nicht eintritt.

Das Kernelement einer solchen Finanzverfassung ist die finanzpolitische Unabhängigkeit in Verbindung mit der Selbstverantwortlichkeit der Länder. Da in diesem Fall Länder bei Überschuldung nicht automatisch durch die Bund-Länder-Gemeinschaft ausgelöst werden, sind Regelungen erforderlich, nach denen bestimmte Funktionsträger eines Landes bei einer geeigneten Instanz eine Überschuldung des Landes anzeigen und damit ein geordnetes Verfahren in Gang setzen können, das folgenden Punkten Rechnung trägt:

⁵ Vgl. Heinz Grosseckttler: Für einen Föderalismus mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.), a.a.O., S. 89-104.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin 2005.

- Ziel des Haushaltssanierungsverfahrens ist es, die Zahlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft wieder herzustellen. Die Auflösung („Liquidation“) eines Bundeslandes ist unmöglich.
- Das Land behält auch in der Haushaltsnotlage seine politische Handlungsfähigkeit, um die Bevölkerung weiterhin mit öffentlichen Gütern und öffentlichen Dienstleistungen in angemessenem Umfang zu versorgen.
- Es wird verhindert, dass Gläubiger ungeordnet und individuell über die Gerichtsbarkeit erfolgreich auf Teile des Landesvermögens zugreifen können. Alle Gläubigerforderungen werden in ein Vergleichsverfahren einbezogen, bei dem eine geeignete Stelle über die Anerkennung der Forderungen entscheidet und in einem geordneten Verfahren einen Ausgleich zwischen Gläubigern und Schuldnern herbeiführt. Angesichts der Natur einer Haushaltsnotlage wird in diesem Verfahren ein Teil der Forderungen entwertet werden müssen. Das heißt, die Gläubiger tragen durch einen (teilweisen) Forderungsverlust zur Sanierung des Haushalts bei.
- Klare Regelungen für die Vorrangigkeit unterschiedlicher Typen von Forderungen sind zu treffen. Dabei sichert der Vorrang der Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrags eines Landes gegenüber seinen Bürgern, dass Kreditforderungen gegenüber diesen elementaren Landesaufgaben nachrangig sind.

Eine auf eine Sanierung des Schuldners abzielende Insolvenzordnung, in der die Belange der Bürger vorrangig gegenüber den Belangen der Kreditgeber sind, macht ein No-bail-out glaubwürdig. Darauf weist auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen hin.⁸ Folgt man der Logik des Ultima-Ratio-Prinzips, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Berlin-Urteil 2006 ausgeführt hat, erfolgt ein Bail-out nur, wenn eine Gebietskörperschaft sich nicht mehr selbst helfen kann. Eine überschuldete Gebietskörperschaft, die insolvenzfähig ist, kann sich durch ein Vergleichsverfahren aber selbst helfen und sich entschulden. Diese Möglichkeit zur Selbsthilfe macht Bundeshilfen als letztes Mittel überflüssig.

In anderen westlichen Demokratien, etwa in Kanada und in den USA wird ein derartiger Haftungsausschluss der oberen föderalen Ebene gegenüber Schulden der unteren Ebenen bereits seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert. Seit mehr als 50 Jahren ist es zu keiner Überschuldung einer kanadischen Provinz gekommen. Das Beispiel Kanadas zeigt auch, dass

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

die Eigenverantwortlichkeit der Provinzen nicht mit schlechten Kreditmarkt ratings einhergehen muss oder die Finanzierungskosten der öffentlichen Verschuldung erhöhen muss. Die Vereinigten Staaten von Amerika verfügen seit über 70 Jahren über ein funktionierendes Insolvenzrecht für lokale Gebietskörperschaften. Sein größter Erfolg besteht darin, dass es nur sehr selten zur Anwendung kommt, weil auch hier der Markt über steigende Zinsen und schließlich eine Rationierung des Geldes in der Regel eine Überschuldung verhindert. Tritt die Überschuldung dennoch auf, regelt ein Insolvenzverfahren die Umstrukturierung der Schulden und verhilft der Gemeinde zu einem Neustart. Auflösungen von Gemeinden sind bei diesem Verfahren ebenso ausgeschlossen wie ein Eingriff der Gläubiger oder höherer föderaler Ebenen in die politischen Handlungen. Ausführlich hat dies Beate Jochimsen erläutert.⁹

Die Einführung einer auf Eigenverantwortlichkeit setzenden Finanzverfassung muss mit Regeln zur Überführung des Status quo in den neuen Zustand begleitet werden. Das gilt besonders für Altschulden und für Gebietskörperschaften mit hohen Schuldenquoten.

Übergangsregeln

Hoch verschuldeten Ländern wie Berlin, dem Saarland oder Bremen die finanzielle Eigenverantwortlichkeit ohne flankierende Maßnahmen zu gewähren, würde Kreditgeber veranlassen, die Bonität der Staatsschuldtitel dieser Länder zu überdenken. Die Ratingagenturen würden vermutlich das Rating dieser Länder drastisch nach unten korrigieren. Da ständig alte Schuldtitel, die an das Ende ihrer Laufzeit geraten, zurückgezahlt werden und durch die Ausgabe von neuen Schuldtiteln finanziert werden, würde ein hoch verschuldetes Land das schlechtere Rating bei den Kosten für die Anschlussfinanzierung der bestehenden Altschulden deutlich zu spüren bekommen. Selbst wenn das Land hinreichend hohe Primärüberschüsse bilden und auf eine Nettoneuverschuldung verzichten würde, wären die Zinskosten des Landes nach wenigen Jahren erheblich gestiegen. Allein die gestiegene Zinslast hieraus könnte die heute stark verschuldeten Länder in eine ernsthafte Schuldenkrise und in letzter Konsequenz möglicherweise in die Überschuldung führen. Diese Entwicklung ist nicht zwangsläufig, muss aber durch geeignete flankierende Maßnahmen im Systemübergang ausgeschlossen werden.

Ein möglicher Weg, dieses Problem zu überwinden, besteht darin, dass die Bund-Länder-Gemeinschaft für die Länder für Kreditverbindlichkeiten bis zur Höhe der Altschulden eine Garantie abgibt. Die Höhe der Schulden, bis zu denen eine solche Bürgschaft erfolgen soll, muss von der Politik bestimmt werden. Es bietet sich beispielsweise die Wahl des Schuldenstands zu einem bestimmten Stichtag an, möglicherweise zuzüglich eines politisch zu bestimmenden Zuschlags. Die Höhe der bestehenden Altschulden stellt dabei eine Untergrenze für solche Garantien dar.

Damit stehen nur Kredite, die das föderal verbürgte Kreditvolumen eines Landes übersteigen, in der alleinigen Verantwortung des Landes. Für die föderal verbürgten Schulden einer Gebietskörperschaft in Höhe ihres Altschuldenbestands zum Zeitpunkt der Reform haftet diese Gebietskörperschaft selbst. Im Falle ihrer Insolvenz haftet für diesen Teil der Schulden aber die Bund-Länder-Gemeinschaft. Damit droht nur den Gebern von Krediten, die über dieses verbürgte Volumen hinaus aufgenommen wurden, ein ernsthaftes Kreditausfallrisiko.

Damit eine solche Einteilung von „Kredittypen“ bestehen kann, muss bei der Kreditvergabe darauf geachtet werden, dass zwischen föderal verbürgten Krediten und anderen Landeskrediten unterschieden wird. Das zu bewerkstelligen, ist unproblematisch. Auch heute gibt es im Geschäftsleben Kredite mit und ohne Ausfallbürgschaft.

Die Schaffung eines solchen Übergangsregimes hat verschiedene Konsequenzen. Gegenüber den Kreditmärkten wird die Rechtssicherheit erhöht, was öffentliche Schulden in Höhe der akkumulierten Altschulden zum Zeitpunkt der Reform angeht. Da für diese Schulden die Bund-Länder-Gemeinschaft verbindlich haftet, verbessert sich die Bonität dieser Schuldtitel gegenüber der Situation heute. Dies kann dazu führen, dass die Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden bei der Anschlussfinanzierung dieser Schulden sogar leicht sinken.

Die Vorrangigkeit dieser Schulden gegenüber zusätzlicher Neuverschuldung sorgt ferner dafür, dass die Bonität dieser Schuldtitel auch nicht durch künftige Schuldenaufnahme beeinträchtigt wird. Dies schützt die Gebietskörperschaften davor, dass ihr Kapitalmarkt rating und ihre Finanzierungskosten durch das Verschuldungsverhalten anderer Gebietskörperschaften weiterhin in Mitleidenschaft gezogen werden und erhöht ebenfalls die Bonität der Altschulden.

Die Nachrangigkeit zusätzlicher, nicht garantierter Nettoneuverschuldung gegenüber den Schulden mit Garantien seitens der Bund-Länder-Gemeinschaft

⁹ Vgl. Beate Jochimsen: „Staatsschulden ohne Haftung“ – Eine Option für deutsche Bundesländer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 8, S. 518-524.

sorgt dafür, dass die Länder die Kosten für solche zusätzliche Verschuldung selbst tragen müssen. Höhere Zinskosten betreffen dabei nur den Betrag dieser Nettoneuverschuldung. Diese Wirkung ist insofern gewünscht, als das Ziel der Reform ja darin besteht, die Nettoneuverschuldung wirkungsvoll zu begrenzen.¹⁰

Die Verschuldungsautonomie kann in Verbindung mit geeigneten Instrumenten des Übergangs bewirken, dass

- die Finanzierungskosten von Bund und Ländern hinsichtlich der im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Altschulden nicht steigen, sondern in der Tendenz sinken,
- die niedrig verschuldeten Länder nicht mehr die erhöhten Finanzierungskosten daraus tragen müssen, dass einzelne Länder durch weitere Nettokreditaufnahme die Bonität der Bund-Länder-Gemeinschaft insgesamt verschlechtern, und
- besonders starke Anreize gegen eine weitere Neuverschuldung für hoch verschuldete Länder freigesetzt werden.

Eine vergleichende Bewertung

Die Vorschläge einer regelgebundenen Verschuldung, von unabhängigen Schuldenkontrollorganen und eines Frühwarnsystems sowie zur Zentralisierung der Einnahmenpolitik stärken den Gedanken der solidarischen Umverteilung der Gebietskörperschaften untereinander, gehen aber einher mit der Einschränkung von föderaler Autonomie und politischer Handlungs- und Gestaltungsfreiheit der direkt demokratisch legitimierten Parlamente, bis hin zur Aufgabe der finanzpolitischen Eigenstaatlichkeit der Länder (bei der Zentralisierung).

Die Reformoption mit Verschuldungsautonomie stärkt die Eigenverantwortung der Länder. Gleichzeitig bleibt die finanzpolitische Eigenstaatlichkeit und Autonomie der Länder erhalten, und die Haushaltspolitik bleibt unter der Kontrolle der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente. Geeignet implementiert verspricht diese Option eine leichte Senkung der Finanzierungskosten für den Schuldenbestand in Höhe der Altschulden zum Zeitpunkt der Reform. Sie schützt Bund und Länder davor, dass ihre Kapitalmarktbonität durch die Neuverschuldung einzelner anderer Länder verringert wird, und sie schützt den Bund und die niedrig verschuldeten Länder davor, in Zukunft im Zusammenhang mit Hilfen für überschuldete Gebietskörperschaften belastet zu werden.

¹⁰ Vgl. Kai A. Konrad: Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung, in: Kai A. Konrad, Beate Jochimsen (Hrsg.), a.a.O.: Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt/M. u.a. 2007, S. 155-170.