

Monique Strübig

# Ein Sicherungsfonds zur Prävention und Bewältigung von Haushaltskrisen

*Der Fokus der Föderalismuskommission II liegt auf der Suche nach neuen Verfassungsregeln zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung der Bundesländer. Zur Diskussion stehen Modelle, die in der Lage sind, sowohl präventiv als auch reaktiv auf Haushaltskrisen einzuwirken. Welche Vorteile bietet dabei ein Sicherungsfonds? Wie sollte dieser ausgestaltet sein und welchen Beitrag kann er zur Vorbeugung oder Bewältigung von potentiellen oder bereits eingetretenen Haushaltskrisen leisten?*

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Klage Berlins auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage abgewiesen hatte, verstärkte sich die politische Diskussion über effektive Regelungsmechanismen für potentielle oder bereits eingetretene Haushaltskrisen. Sowohl Politiker als auch Wissenschaftler forderten institutionelle Neuregelungen, die sowohl präventiv als auch reaktiv auf Haushaltskrisen einwirken können. Dabei wurde unter anderem vorgeschlagen, ein Frühwarnsystem nach dem Vorbild des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu etablieren sowie ein gebietskörperschaftliches Insolvenzrecht einzuführen.

Dass das Verschuldungsproblem dringend gelöst werden muss, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum Ausdruck gebracht. Bereits in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 hat es Bund und Länder aufgefordert, „Verfahrensregeln festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind<sup>1</sup>.“ Auch im Berlin-Urteil haben die Karlsruher Richter ihren Regelungsauftrag an den Gesetzgeber wiederholt und zusätzlich „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“<sup>2</sup> gefordert.

Die Föderalismusreform II bietet die Chance, die defizitäre Rechtslage im Hinblick auf bundesstaatliche Haushaltskrisen zu beseitigen. Im Fokus der seit März 2007 tagenden Föderalismuskommission II stehen neben Fragen der Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern insbesondere Fragen einer möglichst erfolgreichen Vorbeugung drohender und Bewältigung bereits eingetretener Haushaltskrisen.

In die politische Diskussion um die öffentliche Verschuldung hat der baden-württembergische Regierungschef und zugleich Vorsitzender der Föderalismuskommission II Günther Oettinger (CDU) die Idee eines Entschuldungsfonds eingebracht, der im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ positive Anreize zum Abbau der Altschuldenlasten der Länder setzen soll.<sup>3</sup>

Angesichts bestehender Defizite der genannten Modelle soll in die wissenschaftliche und politische Diskussion ein eigenes Reformmodell, der Sicherungsfonds, eingebracht werden.

## Das Modell des Sicherungsfonds

Der Sicherungsfonds umfasst ein Modell, das sowohl präventiv als auch reaktiv auf Haushaltskrisen einwirken kann, indem es über eine risikospezifische Beitragsbemessung Anreize zu einem disziplinierten Haushaltsgebaren der Länder setzt und im Rahmen eines konditionierten Sanierungsverfahrens einen problemlösenden Umgang mit bereits eingetretenen Haushaltskrisen gewährleistet. Er setzt sich aus seinen Mitgliedern, den Bundesländern, sowie dem Transparenzausschuss zusammen.

Hilfen einer bundesstaatlichen Gemeinschaft im Falle von Haushaltskrisen, z.B. in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, können als Elemente einer Versicherung gegen Haushaltsnotlagen interpretiert werden.<sup>4</sup> Auch der Sicherungsfonds dient in seiner Funktion als Sicherungseinrichtung der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft der Versicherung gegen potentiell eintretende Haushaltskrisen. Er gewährt den Ländern in Haushaltsnotlagen finanzielle

<sup>1</sup> BVerfGE 86, 148, 266.

<sup>2</sup> BVerfGE 116, 327, 393 f.

<sup>3</sup> Für jeden Euro, den ein Land tilgt, bekommt es je nach seiner hauswirtschaftlichen Situation einen bestimmten Betrag aus dem Entschuldungsfonds. Finanzstarke Länder bekommen einen höheren Zuschlag als finanzschwache Länder.

<sup>4</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, April 2005, S. 3.

*Monique Strübig, 25, M.A., ist Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität-Magdeburg.*

Zuweisungen und dient damit der Aufrechterhaltung ihrer Liquidität, um auch in einer finanziellen Schiefelage eine verfassungskonforme Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Ferner verwirklicht der Sicherungsfonds, der bundesstaatlichen Tradition folgend, das bündische Prinzip des Einstehens füreinander, das eine wesentliche Grundlage für das Funktionieren der föderalistischen Staatsordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist.

### **Früherkennung von Risiken – Risikomonitoring**

Ein vorrangiges Ziel des Sicherungsfonds besteht in der Prävention von haushaltswirtschaftlichen Krisensituationen. Aus diesem Grunde unterhält der Sicherungsfonds ein umfassendes Risikomanagementsystem, das der kontinuierlichen Überwachung der Risikofelder sowie der frühzeitigen Erkennung bestandsgefährdender Risiken der öffentlichen Haushalte der Länder dient und in dessen Zentrum ein ausgewogenes Kennzahlensystem steht. Das Risikomanagementsystem steht in der Verantwortung eines externen Kontrollgremiums, dem so genannten Transparenzausschuss, der in Form eines ständigen Arbeitsstabes beim Bundesministerium der Finanzen unter dem Vorsitz des Bundesfinanzministers organisiert sein könnte. Bei der Besetzung des Transparenzausschusses sollte auf eine pluralistische Zusammensetzung geachtet werden. Ferner sollten seine Mitglieder ein möglichst hohes Maß an Unabhängigkeit und finanzpolitischem Sachverstand besitzen sowie über ein hohes Maß an Reputation verfügen. Vor diesem Hintergrund könnten dem Transparenzausschuss Vertreter des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Rechnungshöfe, der Bundesbank sowie Vertreter des Statistischen Bundesamtes bzw. der Statistischen Landesämter angehören. Dieses Überwachungsgremium in Gestalt eines neutralen Dritten ermöglicht dem System eine größere Rationalität. Dementsprechend ist das System weniger stark einer rein budgetär orientierten Interessenpolitik ausgesetzt.

Jede Gebietskörperschaft wird im Rahmen des Risikomonitorings dazu verpflichtet, vierteljährlich Informationen über die jeweilige Risikosituation an den Transparenzausschuss zu melden. Zusätzlich bestellt der Transparenzausschuss einmal jährlich einen externen Prüfer in jedes Bundesland, um zu kontrollieren, ob die Länder realistische Zahlen gemeldet haben. Dabei kann auf die Mitarbeiter der Landesrechnungshöfe zurückgegriffen werden. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden wiederum vom Transparenzausschuss und von den Mitgliedern des Sicherungsfonds analysiert und bewertet.

Außerdem sollte der Transparenzausschuss mit einem gewissen Sanktionspotential ausgestattet werden. So kann er die Vorlage eines Haushaltssanierungsprogrammes verlangen, wenn auf Grund der Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Indikatoren bzw. einer Verschlechterung der Ratingklasse eine Gefährdungslage eines Landes angezeigt wird. Im Haushaltssanierungsprogramm werden geeignete Maßnahmen niedergelegt, die das betreffende Land ergreift, um einer drohenden haushaltswirtschaftlichen Notlage entgegenzuwirken. Um deutlich zu machen, dass die inhaltlichen Bestimmungen des Haushaltssanierungsprogrammes eingehalten werden, geht das betreffende Land eine Art Selbstverpflichtung ein. Unbegründete Abweichungen von diesem Programm werden als unterlassene Eigenanstrengungen interpretiert. Dies hat zur Folge, dass das Land von der Gewährung von Stützungsmaßnahmen im Falle einer Haushaltsnotlage ausgeschlossen wird. Das betreffende Land wird damit vor die Wahl gestellt, entweder zweckdienliche Maßnahmen, die der Abwehr einer drohenden Haushaltsnotlage dienen, zu ergreifen oder bei deren Unterlassung auf die Hilfen des Sicherungsfonds im Stützungsfall zu verzichten.

Der letztgenannte Fall entfaltet eine unmittelbare Signalwirkung auf den Kreditmarkt. Durch den Wegfall der bundesstaatlichen Einstandspflicht auf Grund unterlassener Eigenanstrengungen werden die Kreditgeber mit der inhärent positiven Wahrscheinlichkeit konfrontiert, dass die Kreditnehmer – die Gebietskörperschaften – ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht termingerecht oder nicht vollständig nachkommen werden. Dem Kreditgeber stehen dabei verschiedene Verhaltensvarianten offen. Zum einen können die Gläubiger den erwarteten Ausfall über den Kreditpreis kompensieren, indem der vertraglich vereinbarte Kreditzins einen Risikoaufschlag enthält. Dadurch steigen die Refinanzierungskosten bzw. die Kosten des Zinsendienstes erheblich an. Die daraus resultierenden haushaltspolitischen Belastungen können zum Konkurs des Landes führen. Zum anderen können die Gläubiger die Kreditvergabe von einem bestimmten Verschuldungsgrad an ganz einstellen (Kreditrationierung). Die Länder werden antizipieren, dass der Abschluss von den Stützungsmaßnahmen das Verhalten der Gläubiger beeinflusst. Daraus resultieren positive Anreizeffekte dahingehend, dass die betreffenden Länder frühzeitig Maßnahmen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen einleiten und damit einen positiven Beitrag zur Solidität ihrer Finanzen leisten werden. Der Kapitalmarkt wirkt also disziplinierend.

Dieser Kreditmarktmechanismus kommt auch beim *Insolvenzrecht* zum Tragen. Wenn die Insolvenz einer Gebietskörperschaft möglich ist, müssen die Gläubiger bei ihrer Kreditvergabeentscheidung ein Ausfallrisiko mit einbeziehen, das sich auf die Refinanzierungskosten bzw. auf das Kreditangebot auswirkt. Im Gegensatz zum Insolvenzrecht unterliegen die Gebietskörperschaften beim Sicherungsfonds allerdings nur im Falle von Vertragsverstößen, die einen Ausschluss von finanziellen Hilfeleistungen des Fonds nach sich ziehen, den Restriktionen des Kapitalmarktes. Ein entscheidender Vorteil des Sicherungsfonds gegenüber dem Insolvenzrecht besteht somit darin, dass beim Sicherungsfonds die Gebietskörperschaften nicht die vollständigen Kreditkosten ihres individuellen Adressausfallrisikos tragen müssen. Der Sicherungsfonds kompensiert nur einen Teil des Adressausfallrisikos über die Beiträge, während den Rest die Nachschusspflicht regelt, die ähnlich wie eine Bürgschaft zu verstehen ist. Daraus folgt, dass die haushaltspolitischen Belastungen, die aus der Einführung eines Insolvenzrechtes für Gebietskörperschaften resultieren, höher sind als diejenigen des Sicherungsfonds.

### Beiträge

Der Sicherungsfonds setzt sich aus den Beiträgen seiner Mitglieder – den Ländern – zusammen. Diese Beiträge werden nach der landesspezifischen Risikosituation differenziert. Die Beitragsbemessungsgrundlage knüpft an das explizite Verschuldungsniveau der einzelnen Länder an. Durch ein anschließendes Ratingverfahren werden die Länder anhand ausgewählter quantitativer und qualitativer Indikatoren in entsprechende Risikoklassen eingeordnet, die die länderspezifischen Beitragssätze definieren. Der Einbeziehung qualitativer Indikatoren zur Bestimmung der länderspezifischen Beitragssätze wird eine hohe Bedeutung beigemessen. Das von Moody's Investors Service verwendete Ratingverfahren bei der Bewertung kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften dient im Folgenden als Orientierungsmaßstab für die Entwicklung der quantitativen und qualitativen Indikatoren bzw. Kennzahlen (vgl. die Übersicht).<sup>5</sup>

Das Ziel dieser risikoorientierten Beitragsbemessung besteht darin, Anreize zu risikobewusstem Verhalten zu setzen und damit einen Beitrag zur Solidität der öffentlichen Haushalte zu leisten. Die Beitragszahlungen können analog zum Versicherungsmarkt als Selbstbeteiligungssätze interpretiert werden, die dem Versicherungsnehmer einen Teil des Risikos auferle-

gen, sodass wirksame Anreize zur Vermeidung von Schadensfällen gesetzt werden. Dementsprechend stellt diese Form der Beitragserhebung ein präventives Element des Sicherungsfonds dar. Im Gegensatz zu dem vom Vorsitzenden der Föderalismuskommission Oettinger vorgeschlagenen Entschuldungsfonds werden im Sicherungsfonds diejenigen Länder, die ein diszipliniertes Haushaltsgebaren aufweisen, zu Lasten derjenigen Länder, die eine unsolide Finanzpolitik betreiben, prämiert. Beim Entschuldungsfonds hingegen werden die hochverschuldeten Länder für ihre Finanzpolitik der vergangenen Jahre auf Kosten der disziplinierten Länder belohnt, woraus negative Anreize für Länder mit solider Haushaltspolitik resultieren.

Hinsichtlich der Schadenshaftung im Stützungsfall ist zwar auch beim Sicherungsfonds die partielle Solidarhaftung unausweichlich, dennoch stellt die risikoorientierte Beitragsbemessung sicher, dass im Stützungsfall dasjenige Land, das diese Stützungsmaßnahmen begehrt, auch die höchsten Beiträge in den Fonds eingezahlt hat. Im gegenwärtigen System dagegen wird das Haushaltsnotlagenland dem Rest der Solidargemeinschaft bei der Refinanzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung gleichgestellt.<sup>6</sup> Damit stellt der Sicherungsfonds im Vergleich zum Status quo die gerechtere Refinanzierungsform von Hilfeleistungen der Solidargemeinschaft im Falle von Haushaltsnotlagen dar. Zudem trägt er deutlicher als im gegenwärtigen System dem im Berlin-Urteil vom Bundesverfassungsgericht betonten Grundsatz der größeren haushaltspolitischen Eigenverantwortung Rechnung.<sup>7</sup>

Das Gesamtvolumen des Sicherungsfonds setzt sich aus Barmitteln und einer Nachschusspflicht zusammen. Die Barmittel bestimmen dabei zwei Drittel des Volumens des Sicherungsfonds (Einzahlungssoll). Um die Länder in ihrer Haushaltsführung nicht übermäßig zu belasten, soll der Aufbau des Barmittelbestandes über einen längeren Zeitraum erfolgen. Dazu werden jährlich x% des Solls von den Ländern eingezahlt. Sind beim Eintreten eines Stützungsfallendes die Barmittel in Höhe des Solls erschöpft, greift die Nachschusspflicht, die in Höhe des Gesamtvolumens des

<sup>6</sup> Dies erfolgt zum einen im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuer-Verteilung über eine Korrektur der Deckungsquote, indem der Bund bei deren Berechnung die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Nettoprinzip einstellt und diese Mittel dementsprechend als Steuermindereinnahmen verbucht. Dieses Vorgehen impliziert, dass die Deckungsquote des Bundes sinkt und der Bund einen höheren Umsatzsteueranteil zu Lasten der Ländergesamtheit einfordert. Außerdem werden die Länder indirekt durch die Einschränkung sonstiger Zahlungen des Bundes an die Länder sowie durch eine Reduzierung unmittelbarer Bundesausgaben, die auch den Ländern zu Gute kommen, an den Kosten einer Haushaltsnotlage beteiligt.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE, 116, 327, 387.

<sup>5</sup> Moody's Investor Service: Kommunale und regionale Gebietskörperschaften: Die Perspektive einer Rating-Agentur, Moody's Special Comment, Report Number 41369, Juli 1998, S. 1-12.

Quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung von Gebietskörperschaften

Quantitative Indikatoren	Qualitative Indikatoren
<p><b>Finanzkraft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzkraft nach bundesstaatlichem Finanzausgleich sowie Sonder-BEZ und Zuweisungen aus EU-Mitteln (höherer Risikoeffizient der finanzstarken Länder auf Grund ihrer Zahlungsverpflichtungen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gerechtfertigt, da die Ausfallwahrscheinlichkeit der Länder wegen der Zahlungsverpflichtungen steigt)</li> </ul> <p><b>Finanzkennzahlen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anteil der investiven Ausgaben (nach VGR) an den Gesamteinnahmen in % (Investitionsquote)</li> <li>Anteil des Finanzbedarfs an den Gesamteinnahmen in % (Staatsquote)</li> <li>Anteil der Zinsausgaben an den Gesamteinnahmen in % (Zinsquote)</li> </ul> <p><b>Verschuldungskennzahlen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pro-Kopf-Nettoverschuldung<sup>1</sup></li> <li>implizite Pro-Kopf-Verschuldung</li> <li>Anteil der Nettoverschuldung am BIP in %</li> <li>Anteil der Nettoverschuldung an den Gesamteinnahmen in %</li> <li>Anteil der Nettofremdwährungsverbindlichkeiten<sup>2</sup> an der Bruttoverschuldung in %</li> <li>Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten<sup>3</sup> an der Gesamtverschuldung</li> </ul>	<p><b>Institutioneller Rahmen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verfassungsrechtliche Haushaltsbeschränkungen</li> <li>Abhängigkeit von Transferzuweisungen auf Grund bundesstaatlicher Gesetzgebung</li> <li>Politische Programme der Regierungsparteien</li> </ul> <p><b>Haushaltsplanung und Umsetzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prognosequalität der mittelfristigen Haushaltsplanungen (Abweichungen in der Vergangenheit)</li> <li>Grad der finanziellen Flexibilität auf der Ausgabenseite der bundesstaatlichen Finanzverfassung<sup>4</sup></li> <li>Maßnahmen der Regierung zur Bekämpfung eines Haushaltsdefizits (fundamentale Reformen oder Notbeihilfen)</li> </ul> <p><b>Wirtschaftliche Rahmenbedingungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Grad der Diversifikation der Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit der Kernsektoren</li> <li>Effizienz der Strukturpolitik hinsichtlich der Attrahierung privater Investitionen, die zusätzliches Wirtschaftswachstum implizieren</li> <li>Demographische Faktoren (z.B. Qualität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften)</li> </ul>

<sup>1</sup> Nettoverschuldung = Summe aller direkten Schulden sowie Eventualverbindlichkeiten (durch Bürgschaft der Gebietskörperschaft gesicherte Verbindlichkeiten Dritter) einer Gebietskörperschaft abzüglich der Verbindlichkeiten selbstfinanzierender Projekte und Unternehmen sowie Tilgungsfonds. <sup>2</sup> Nettofremdwährungsverbindlichkeiten = Bruttofremdwährungsverbindlichkeiten minus durch Währungs-Swaps gesicherte Fremdwährungsverbindlichkeiten. <sup>3</sup> Kurzfristige Verbindlichkeiten = Alle Verbindlichkeiten mit einem Fälligkeitstermin unter einem Jahr, alle langfristigen Verbindlichkeiten mit Endfälligkeitsterminen unter einem Jahr sowie zinsvariable Verbindlichkeiten. <sup>4</sup> Je höher der Grad der Flexibilität auf der Ausgabenseite der Finanzverfassung ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Ausgabenkürzungen einen Haushaltsausgleich herbeiführen; ist der Haushalt des Landes stark von Ausgaben, die z.B. aus Geldleistungsgesetzen folgen, geprägt, verringert sich die finanzielle Flexibilität des Haushalts.

Fonds abzüglich des Barmittelolls besteht.<sup>8</sup> Die Barmittel- bzw. Nachschusspflicht darf jedoch nicht dadurch zu einer substanziellen Gefährdung der Länder führen, sodass die nicht von einer Haushaltsnotlage betroffenen Länder selbst zu Stützungsfällen werden. Führen die finanziellen Verpflichtungen, die aus dem Fonds resultieren, zu mehreren substanziellen Gefährdungen der Länder, dann kann der Sicherungsfonds zusätzlich den Bund um finanzielle Hilfen anrufen.

Um die Zustimmung der hochverschuldeten Länder zu gewinnen und um den Ländern annähernd gleiche Startchancen zu ermöglichen, könnte diesen zunächst zeitlich befristete und degressiv ausgestaltete Abschläge auf die landesspezifischen Beiträge gewährt werden. In dieser Übergangsphase haben die betreffenden Bundesländer die Möglichkeit, ihre haushaltswirtschaftlichen Kennziffern positiv zu beeinflussen und damit ihre Beitragspflichten zu reduzieren. Eine andere Möglichkeit bestände in einer Teilentschuldung hochverschuldeter Länder. Die Finanzierung beider Übergangsregelungen würde durch den Bund erfolgen. Dieser würde

<sup>8</sup> Diese Form der risikospezifischen Beitragsbemessung in Verbindung mit dem Aufbau einer Liquiditätsreserve findet auch seine Anwendung im Bankenwesen. Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV): Mustersatzung für die Sparkassenstützungsfonds der Regionalverbände vom 18. Dezember 2003 (zuletzt geändert am 1. Dezember 2004), S. 15-16.

im Gegenzug dazu künftig Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung sparen. Ferner ist zu beachten, dass zwischen dem Beschluss zur Einführung eines Sicherungsfonds und seiner Implementierung gewöhnlich ein Time lag besteht, der es den Ländern ermöglicht, ihre haushaltswirtschaftlichen Kennziffern zu verbessern. Zudem könnten die Länder dazu angeregt werden, die gegenwärtig sprudelnden Steuerquellen zur Verbesserung ihrer finanzwirtschaftlichen Kennzahlen zu verwenden.

**Eintreten eines Stützungsfalles**

Ein Stützungsfall tritt dann ein, wenn ein Land von seinem Initiativrecht Gebrauch macht und es sich anhand von objektivierbaren Indikatoren in haushaltspolitischen Schwierigkeiten befindet, aus denen es sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien kann und die die Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben und Pflichten verhindern. Die Mitglieder des Sicherungsfonds – die Länder – stimmen nach der Anhörung eines Vertreters des Transparenzausschusses sowie der betreffenden Gebietskörperschaft über das Vorliegen eines Stützungsfalles ab und beraten bei einer positiven Entscheidung über die Art und den Umfang der Stützungsmaßnahmen. Basis aller Stützungsmaßnahmen ist die Erstellung eines Sanierungskonzeptes,



das im Auftrag der Mitglieder des Sicherungsfonds durch das betreffende Land und/oder einen sachkundigen Dritten, z.B. dem Transparenzausschuss, erstellt wird. Die Beteiligten schließen daraufhin einen Sanierungsvertrag ab, in dem die Sanierungsmaßnahmen, die aufzuwendenden Mittel, die Auflagen und die Dauer der Sanierungsphase sowie die Voraussetzungen, unter denen das betreffende Land zur Rückzahlung von Sanierungsmitteln verpflichtet ist, geregelt werden. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Mittel; sie ist von der Erfüllung der im Sanierungsvertrag befindlichen Auflagen abhängig. Das Konzept des Sicherungsfonds wirkt sowohl reaktiv als auch präventiv, weil die Länder befürchten müssen, dass ihr haushaltspolitischer Gestaltungsspielraum durch das Sanierungskonzept eingeschränkt wird. Zum einen wird durch ein konditioniertes Sanierungsverfahren sichergestellt, dass die Verwendung der Stützungsmittel in eine Finanzpolitik eingebettet wird, die dazu beiträgt, die Haushaltsnotlage zu beseitigen. Zum anderen machen die drohenden haushaltspolitischen Beschränkungen zugleich den präventiven Charakter des Sicherungsfonds aus, da jedes Land in der Regel bestrebt ist, die volle haushaltspolitische Gestaltungsmacht zu behalten.

### Implementierbarkeit

Da die grundgesetzliche Finanzverfassung im Hinblick auf die Prävention und Bewältigung von Haushaltskrisen inhaltliche Steuerungsschwächen aufweist, fiel dem Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit die Aufgabe zu, Wege für die Feststellung und den Umgang mit Haushaltsnotlagen aufzuzeigen. Die Karlsruher Richter haben den Gesetzgeber in ihren Urteilen wiederholt aufgefordert, Regelungsmechanismen zur Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltsnotlagen zu implementieren. Bis auf die rudimentäre Regelung in § 12 Abs. 4 des Maßstäbengesetzes<sup>9</sup> ist der Gesetzgeber dem verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag jedoch nicht nachgekommen.<sup>10</sup> Das Modell des Sicherungsfonds soll vor diesem Hintergrund die defizitäre Rechtslage beseitigen und ein effektives Haushaltsnotlagenregime installieren.

Hinsichtlich seiner materiellen Ausgestaltung sollte der Sicherungsfonds auf der Ebene des Maßstäbengesetzes angesiedelt werden. Das am 13. Juli 2001 vom

Bundesrat verabschiedete Maßstäbengesetz bietet einen geeigneten gesetzlichen Rahmen, um allgemeine Maßstäbe für den Umgang mit Haushaltsnotlagen, die als verbindliche Leitlinien bei konkreten Sanierungsmaßnahmen fungieren, aufzustellen. Die Implementierung des Sicherungsfonds auf der Ebene des Maßstäbengesetzes entspricht insbesondere dem föderativen Gleichbehandlungsgebot, das besagt, dass die Bundesländer sowohl im Verhältnis untereinander als auch in ihrem Verhältnis zum Bund über dieselben Rechte und Pflichten verfügen. Die Ausgestaltung des konkreten Sanierungsvertrags sowie die Festlegung der kritischen Indikatorenwerte erfolgen einfachgesetzlich.

Zudem steht der Vorschlag eines konditionierten Sanierungsverfahrens nicht der im Art.109 Abs.1 GG festgelegten Haushaltsautonomie der Länder entgegen. Denn Art. 109 Abs. 1 GG wird zum einen ohnehin durch den Art.109 Abs. 2 GG durchbrochen, der beinhaltet, dass die Länder bei ihrer Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben. Zum anderen hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Beschränkungen der Haushaltsautonomie bei der Inanspruchnahme von Sanierungsmaßnahmen legitimiert.<sup>11</sup> In Anwendung dieser Rechtsprechung bestimmt auch der § 12 Abs. 4 S. 3 Maßstäbengesetz, dass bundesstaatliche Hilfen zur Haushaltssanierung mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verbinden sind.<sup>12</sup>

Ob sich die Einführung eines Insolvenzrechts für Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt, erscheint eher fraglich. In seiner Urteilsfindung zur Berliner Klage hat das Gericht festgestellt, dass es ein „bundesstaatliches Gebot [ist], die Existenz des Not leidenden Landes als einen handlungsfähigen Adressaten verfassungsrechtlicher Pflichten und als einen Träger verfassungsrechtlicher Aufgaben auch finanziell zu gewährleisten“<sup>13</sup>.

### Politische Durchsetzungsfähigkeit

Das Konzept des Sicherungsfonds legt sein Augenmerk auf das Setzen von institutionellen Anreizen, die eine Verhaltensänderung der politischen Entscheidungsträger hin zu einem disziplinierten Haushaltsgebaren induzieren, anstatt auf unmittelbare und unfreiwillige Einschränkungen der finanzpolitischen Gestaltungsmacht. So wird im Falle einer Frühwarnung

<sup>9</sup> Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I, S. 2302.

<sup>10</sup> Gunnar Folke Schuppert, Matthias Rossi: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes, Hertie School of Governance, Working paper, Nr. 3, März 2006, S. 25.

<sup>11</sup> BVerfGE 86, 148, 269.

<sup>12</sup> Gunnar Folke Schuppert, Matthias Rossi, a.a.O., S. 63.

<sup>13</sup> BVerfGE 116, 327, 386 f.

das betreffende Land vor die Wahl gestellt, entweder zweckdienliche Sanierungsmaßnahmen zu erarbeiten und einzuleiten oder bei Unterlassung auf die liquiden Mittel aus dem Sicherungsfonds im Falle einer Haushaltsnotlage zu verzichten. Damit stellt der Sicherungsfonds insgesamt ein die Finanzierungsautonomie schonendes Verfahren dar.

Durch die Gewährung von zeitlich befristeten, degressiv ausgestalteten Abschlägen auf den risikospezifischen Beitragssatz oder durch eine Teilentschuldung einzelner Länder wird gewährleistet, dass die Startchancen zwischen den einzelnen Bundesländern nicht zu stark variieren. Daher kann auch mit der Zustimmung der hochverschuldeten Bundesländer für diesen Reformvorschlag gerechnet werden.

Im Hinblick auf die politische Durchsetzungsfähigkeit eines Insolvenzrechtes für Gebietskörperschaften bestehen Zweifel dahingehend, ob dieses vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Tradition des Einstehens füreinander (bündisches Prinzip) überhaupt die notwendige politische Akzeptanz finden wird.<sup>14</sup> Zudem wird dieser Reformvorschlag insbesondere bei den hochverschuldeten, in der Regel finanzschwachen, Ländern auf wenig Zustimmung stoßen, da bei ihnen die Einführung eines Insolvenzrechtes für Gebietskörperschaften mit einer Verschlechterung des gebietskörperschaftlichen Ratings einhergeht, das auf Grund seiner Signalwirkung auf den Kreditmarkt die haushaltspolitischen Handlungsmöglichkeiten der politischen Entscheidungsträger stark einschränkt.

Die Implementierung eines Entschuldungsfonds ist nach den Vorstellungen des Kommissionsvorsitzenden Oettinger an Bedingungen geknüpft. Die erste Bedingung beinhaltet eine Selbstverpflichtung der Länder, bis zu einem individuell gesetztem Datum ausgeglichene Haushalte vorzulegen und ohne Neuverschuldung auszukommen. Die zweite Bedingung knüpft die Errichtung eines Entschuldungsfonds an die Einführung autonomer Besteuerungsrechte bei der Lohn- und Einkommensteuer, die auch eine künftige Neuverschuldung kompensieren sollen. Auf der Seite der finanzstarken Länder ist die Zustimmung zum Reformvorstoß Oettingers davon abhängig, ob den zusätzlichen finanziellen Belastungen durch den Entschuldungsfonds ein adäquater Nutzen aus der Einführung autonomer Zuschlagsrechte bei den obigen Steuern gegenübersteht. Zwar ist ein Mehr an Steuerautonomie eine der zentralen Forderungen der finanzstarken Südländer in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II.

Der Entschuldungsfonds impliziert jedoch neben dem Umsatzsteuervorgangsausgleich und dem Länderfinanzausgleich einen zweiten Ausgleichsmechanismus, der mit zusätzlichen finanziellen Belastungen für die finanzstarken, eher gering verschuldeten, Bundesländer einhergeht. Auf der Seite der finanzschwachen Länder ist eher Skepsis hinsichtlich der politischen Akzeptanz des vorgeschlagenen Reformbündels angebracht. Denn mit der Forderung nach autonomen Besteuerungskompetenzen dürfte Oettinger bei dieser Ländergruppe auf Ablehnung stoßen.<sup>15</sup> Wenn die finanzschwachen Bundesländer zur Herstellung ausgeglichener Haushalte in Zukunft auf Einnahmen aus Krediten verzichten sollen, müssten sie auf Grund der quantitativen und qualitativen Beschaffenheit ihrer Einnahmenbasis im Vergleich zu den finanzstarken Ländern um ein Vielfaches höhere Zuschlagssätze bei der Lohn- und Einkommensteuer verlangen. Die aus der Einführung eines begrenzten Steuerwettbewerbs resultierenden fiskalischen Externalitäten würden zu einer Verstärkung der fiskalischen Disparitäten zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern führen. Insgesamt kann der Vorstoß Oettingers als Versuch gewertet werden, die Abwehrhaltung der finanzschwachen Länder gegenüber autonomen Besteuerungsrechten aufzuweichen.

### Schlussbemerkung

Grundsätzlich treten alle Parteien, mit Ausnahme der Linken, für eine Umkehr der Schuldenpolitik vergangener Jahre und damit verbunden für einen dauerhaften Schuldenabbau ein. Breiter kann der gegenwärtige Reformkonsens nicht sein. Doch trotz dieses parteiübergreifenden Konsenses müssen die politischen Akteure den Erkenntnissen auch Taten folgen lassen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtig positiven konjunkturellen Entwicklung und der damit verbundenen sprudelnden Steuereinnahmen, die den Ländern neue haushaltspolitische Dispositionsspielräume eröffnen, muss der Reformfortschritt im Rahmen der Föderalismusreform II aber auch mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden. Zudem hängt die Effektivität von Neuregelungen im Umgang mit potentiellen oder bereits eingetretenen Haushaltskrisen letztendlich in entscheidendem Maße davon ab, wie viel Autonomie die politischen Entscheidungsträger aufzugeben bereit sind. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben aber gezeigt, dass die Gegenstimmen der Länder lauter werden, wenn es um Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie geht.

<sup>14</sup> Vgl. Thomas Lenk: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Föderalismuskommission II für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 026, 2007, S. 18.

<sup>15</sup> Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Berlin signalisieren eine klare Abwehrhaltung gegen autonome Zuschlagsrechte der Länder bei der Lohn- und Einkommensteuer.