

## Finanzkrise in Deutschland

Das Instrument der Staatsverschuldung verlagert Handlungsspielräume. Es erweitert Handlungsspielräume heute und verkleinert Handlungsspielräume in der Zukunft. In den vergangenen Jahren hat sich in Deutschland die Verschuldungsproblematik zuge-spitzt, weil zu viele Handlungsspielräume in der Vergangenheit und in der Gegenwart genutzt wurden und werden und der Handlungsspielraum in der Zukunft deshalb schwindet. 16 Prozent der Ausgaben plante der Bund in seinem Finanzbericht 2005 für Zinszahlungen ein. An den bundesstaatlichen Steuereinnahmen ist, wegen der hohen Neuverschuldung, dieser Anteil größer.<sup>1</sup> In den Bundesländern ist die Lage mindestens ebenso dramatisch. Im Berliner Haushalt schlägt der Schuldendienst mit 12,6 Prozent des Haushalts und mit 23 Prozent der Steuereinnahmen (inklusive Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) zu Buche.<sup>2</sup> Diese Anteile wären noch größer, wären die Refinanzierungsmöglichkeiten bzw. die Konditionen, zu denen der Staat sich derzeit bei den Privaten verschulden kann, wegen des anhaltend niedrigen Zinsniveaus nicht so außerordentlich günstig. Durchschnittlich zahlt der Staat 4,5 Prozent auf den Schuldenbestand, mit deutlich fallender Tendenz.<sup>3</sup>

Sichtbare Indizien der Zuspitzung der Finanzkrise sind die politischen Auseinandersetzungen auf europäischer Ebene zur Frage der Verletzung der Kriterien des Stabilitätspakts, die vom ECOFIN-Rat unter anderem gegen Deutschland eingeleiteten Defizitverfahren und die Reform des erst 1996 vereinbarten Stabilitäts- und Wachstumspakts im März 2005 sowie das anstehende Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Frage der Bundestreue und Bundeshilfe im Zusammenhang mit der möglicherweise extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin und anderer Bundesländer.

Theoretisch verfügt eine souveräne Gebietskörperschaft über fünf Möglichkeiten, ihre Schulden, genauer ihre Schuldenquote, also den Anteil ihrer Schulden am Bruttoinlandsprodukt (BIP), und damit auch ihren Schuldendienst zu senken: Wachstum, Inflation, Einstellung der Zahlungen, Steuererhöhungen und Haushaltskonsolidierung. Wächst die Wirtschaft stärker als die Verschuldung, reduziert sich die Schuldenquote. Jedoch sind spektakuläre Wachstumsraten wie in den USA nach dem Bürgerkrieg oder dem 1. Weltkrieg oder wie in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg derzeit für Deutschland und seine Bundesländer nicht zu erwarten. Deshalb wird dieses von allen sicher bevorzugte Instrument nicht zum Einsatz kommen können.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2004, Finanzbericht 2005, 16.

<sup>2</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, August 2005 unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/000folienhaushaltaktuell.pdf>

<sup>3</sup> Die Emissionsrendite lag 2004 zwischen 2,2 und 2,6 Prozent. Berechnet nach Angaben aus dem Monatsberichten September und Oktober 2005 der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main.

Geldentwertung war für souveräne Staaten stets eine mehr oder weniger wichtige Option. Staaten, in denen die nationale Verschuldung in Staatsschuldtiteln der heimischen Währung besteht, können sich dieser Schuld einfach entledigen, indem sie nach Beseitigung der Unabhängigkeit der Notenbank die zur Schuldentilgung erforderliche Geldmenge drucken und die Schuldner in dieser von der Regierung selbst kontrollierten Währung auszahlen. Diese Form der Entschuldung geht typischerweise mit einer Preisgabe der Stabilität der Währung einher, hat aber durchaus Tradition, auch im 20. Jahrhundert. Für Bundesländer stand dieses Instrument nie zur Verfügung. Für den Bund steht es seit Einführung der Europäischen Währungsunion ebenfalls nicht mehr zur Verfügung, da er die auf Euro lautende Währung nicht selbst kontrolliert.

Eine radikale Form der Entschuldung besteht in der Möglichkeit souveräner Länder oder Staaten, die Staatsschuldtitel einfach für null und nichtig zu erklären, bzw. die Bedienung von Zins und Tilgung einzustellen. Da die für eine Zahlungsverweigerung erforderlichen Gesetzesänderungen nur auf Bundesebene erfolgen könnten, wäre sie nur auf dieser Ebene eine theoretische Option, die dann einer Insolvenzerklärung (mit implizitem Zwangsvergleich) praktisch gleich käme. Für einzelne Bundesländer ist diese Option nicht realisierbar, da der Landesgesetzgeber allein die dafür notwendigen rechtlichen Änderungen nicht durchführen könnte. Diese Option geht offenbar mit der Preisgabe von Elementen der Rechtsstaatlichkeit einher, und wahrscheinlich mit Vertrauensverlust und Sanktionen im zwischenstaatlichen Verhältnis. Sie ist deshalb hier von der Betrachtung ausgeschlossen.

Steuererhöhungen sind angesichts der mangelnden Steuerautonomie für Bundesländer ohnehin keine Option, aber auch für den Bund gibt es Grenzen der fiskalischen Ergiebigkeit, die durch Steuergestaltungsmöglichkeiten und die Gesetze des globalen Standortwettbewerbs beschrieben sind. Auf diesen Aspekt wird im vierten Abschnitt näher eingegangen.

Schließlich verbleibt die Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenreduktion. Dieser Weg ist in der Regel politisch am schwersten durchsetzbar, stellt aber letztlich die einzige verbleibende Alternative dar, und zwar sowohl auf Länderebene als auch auf Bundesebene.

Um es jedoch gar nicht soweit kommen zu lassen, dass über die Wahl einer dieser fünf Möglichkeiten intensiv nachgedacht werden muss, können und sollten die entsprechenden Anreize zur Verschuldung verändert werden. Mit diesem Aspekt beschäftigt sich der vorliegende Beitrag, der sich im Weiteren wie folgt gliedert: Im zweiten Kapitel wird der Begriff der Haushaltsnotlage erläutert. Das dritte und das vierte Kapitel widmen sich der Diagnose von Haushaltsnotlagen, zuerst im privaten Sektor bei natürlichen und juristischen Personen, und anschließend bei Gebietskörperschaften. Das fünfte Kapitel analysiert die strategischen Anreize für eine Verschuldung bei Gebietskörperschaften. Bevor der Beitrag mit einem Fazit schließt, zeigt der sechste Abschnitt einen Ausweg aus dem Anreizdilemma.

## 2. Der Begriff der Haushaltsnotlage

In der aktuellen Diskussion um die Frage, ob sich Berlin in einer Haushaltsnotlage oder in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, spielt die Bestimmung des Begriffs der Haushaltsnotlage eine zentrale Rolle. Diese ist jedoch bisher weder ökonomisch noch juristisch eindeutig definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1992 zur Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage im Saarland und in Bremen zwei Kriterien aufgestellt, um die dortigen Haushaltsituationen zu beurteilen: die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote. Dabei beschreibt erstere das Verhältnis von Netto-Kreditaufnahme zu Ausgaben und letztere das Verhältnis von Zinsausgaben zu Steuern und Zahlungen aus dem Finanzausgleich.<sup>4</sup> Welche Quote oder welche Kombinationen von Quoten ab welcher Größe eine Haushaltsnotlage präzise beschreibt, hat das Bundesverfassungsgericht damals offen gelassen.<sup>5</sup> Anknüpfend an diese Entscheidung besteht beim Versuch einer Haushaltsnotlagenbestimmung nunmehr die Tradition, die Frage an Hand von Vergleichen der Finanzsituation des potentiell in einer extremen Haushaltsnotlage befindlichen Landes mit der Finanzsituation anderer Länder zu beurteilen. Eine hinreichend große Abweichung von den entsprechenden Werten in der betreffenden Referenzgruppe sei somit als Indikator für das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage heranzuziehen. Auch die vermutliche Entwicklung dieser Kennziffern bei unterschiedlichen Konsolidierungsanstrengungen im Zeitablauf und für unterschiedliche Zeithorizonte spielt für die aktuelle Diskussion eine erhebliche Rolle.

Der Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in seinem Gutachten zu Haushaltskrisen zu diesen Kriterien festgestellt, dass der Vergleich mit der Finanzlage anderer Gebietskörperschaften über die Frage des Vorliegens einer extremen Haushaltsnotlage nur von begrenzter Aussagekraft sein kann.<sup>6</sup> Würde man die Haushaltsnotlage an einem solchen Vergleich festmachen, so wäre beispielsweise definitionsgemäß ausgeschlossen, dass sich alle bundesdeutschen Länder gleichzeitig in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Wäre die Finanzlage in jedem Land auch noch so desolat, seine relative Position im Länderfinanzausgleich wäre es nicht, sofern sich alle Länder gleichzeitig und in ungefähr gleichem Umfang in dieser Lage befänden. Umgekehrt würde sich nach dieser Begriffsbestimmung auch eines der finanziell gesündesten Bundesländer, wie etwa Bayern, bei seiner derzeitigen Finanzlage in einer aktuellen Haushaltsnotlage befinden, wären die Schuldenstandsquoten in allen anderen Bundesländern nur hinreichend niedrig, z.B. bei null. Aus diesen Überlegungen ist festzuhalten, dass aus

---

<sup>4</sup> Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>5</sup> Vgl. Jochimsen, Beate, 2004, Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Heft 12, 511-517, 515.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2005, Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Band 78, 38.

dem Vergleich von Kreditfinanzierungs- oder Zins-Steuer-Quoten nicht das Ausmaß der Finanzmisere in einem Bundesland zu klären ist, sondern bestenfalls die relative Verschuldungssituation der Länder zueinander.

In den letzten Jahren hat in der finanzwissenschaftlichen Forschung ein zweites Konzept an Bedeutung gewonnen: die Nachhaltigkeitsanalyse. Die Finanzpolitik eines Landes wird als nachhaltig bezeichnet, sofern die gegenwärtige Finanzpolitik auch in der Zukunft fortgeführt werden kann.<sup>7</sup> Da dieses Konzept nicht auf einem Ländervergleich beruht, überwindet es die gerade erwähnten Mängel. Allerdings liefert auch dieses Konzept keine eindeutigen Aussagen, da die zu erreichenden Zielwerte (z.B. konstante Schuldenquote) recht willkürlich festgelegt werden müssen. Das Streben muss deshalb danach gehen, stärker objektivierbare Maße für die Haushaltsnotlage eines Landes zu entwickeln. Hierfür kann ein Blick in den privaten Sektor hilfreich sein.

### 3. Haushaltsnotlagen im privaten Sektor

Sowohl bei Privatpersonen als auch bei Unternehmen kann die Aufnahme von Krediten in Haushaltsnotlagen oder „extreme Haushaltsnotlagen“ führen. Der Begriff steht dort in engem Zusammenhang mit den Begriffen der Zahlungsunfähigkeit, der drohenden Zahlungsunfähigkeit und der Überschuldung. (Drohende) Zahlungsunfähigkeit liegt vor, wenn der Schuldner (voraussichtlich) nicht mehr in der Lage ist, seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.<sup>8</sup> Von Überschuldung spricht die deutsche Insolvenzordnung, sofern das Vermögen des Schuldners die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr deckt.<sup>9</sup> Eine natürliche oder juristische Person ist überschuldet, wenn der Barwert dessen, was sie an Einkünften in der Zukunft zur Schuldentilgung nutzen könnte, den Barwert der Schulden nicht mehr übersteigt.

In modernen Gesellschaften steht bei Privatpersonen nicht die gesamte Summe ihrer Einkünfte für den Schuldendienst zur Verfügung. Vorab stehen der Person ein Grundeinkommen in jeder Periode sowie eine Reihe unpfändbarer Gegenstände zu, die vor dem Zugriff der Gläubiger geschützt sind und die letztlich für die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins und der Aufrechterhaltung und Fortsetzung einer wirtschaftlichen Existenz gedacht sind. Bemerkenswert ist, dass die Höhe dieser Pfändungsgrenzen in unterschiedlichen Gesellschaften und in unterschiedlichen historischen Epochen sehr verschieden sein kann. In den modernen westlichen Marktwirtschaften sind inzwischen die Zeiten des Schuldenturms und des freiwilligen Selbstmords des Bankrotteurs vorüber. Pfändungsgrenzen sind oft recht komfortabel und moderne Gesellschaften müssen durchaus nicht notwendigerweise darunter leiden, wenn die institutionellen Regeln einer überschuldeten Privatperson im Insolvenzfall einen behaglichen Lebens-

---

<sup>7</sup> Einen Überblick über die Nachhaltigkeitsdiskussion bietet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2001, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Band 71.

<sup>8</sup> InsO § 17 und § 18.

<sup>9</sup> InsO §19, Abs. 2, Satz 1.

standard sichern. In Deutschland sind neben einem bestimmten Grundeinkommen nur Betriebsmittel, der normale Hausrat sowie beispielsweise kleinere Dinge, wie Ehering, Bibel und Haustiere, vor einer Pfändung geschützt.<sup>10</sup> Im Zuge einer Verbraucherinsolvenz kann der Schuldner sich mit Hilfe eines Schuldenbereinigungsplans mit seinen Gläubigern über eine nur teilweise Befriedigung ihrer Forderungen einigen. Zudem kann er sich von seinen Restschulden befreien lassen, indem er – nach der Veräußerung seines Vermögens – den pfändbaren Teil seines Einkommens über einen Zeitraum von 6 Jahren abtritt. Danach ist er schuldenfrei.<sup>11</sup>

In den Vereinigten Staaten von Amerika kann eine Privatperson bereits wenige Monate nach Beantragung einer Insolvenz, spätestens jedoch nach fünf Jahren, weitgehend schuldenfrei sein.<sup>12</sup> Bei einem Verfahren nach Chapter 7 des US-Bankruptcy Codes wird das Vermögen des Schuldners bis auf eine Pfändungsfreigrenze liquidiert. Normalerweise ist der Schuldner unmittelbar danach schuldenfrei.<sup>13</sup> Liegen die Schulden unter einer bestimmten Grenze, ermöglicht Chapter 13 des Bankruptcy Codes dem Schuldner mit einem von ihm vorgeschlagenen Rückzahlungsplan nach längstens fünf Jahren schuldenfrei zu sein – auch wenn er nur einen Teil seiner Schulden beglichen hat.<sup>14</sup> Dabei sind seine Vermögensgegenstände, beispielsweise das eigene Haus oder auch das Auto, vor dem Zugriff der Schuldner geschützt, und zwar recht unabhängig vom konkreten Marktwert dieser Gegenstände.<sup>15</sup>

Ähnliche Prinzipien des Schutzes des Schuldners vor dem Zugriff der Gläubiger gibt es auch im Insolvenzrecht vieler Staaten für Unternehmen. Allerdings sind die Zwecke des herkömmlichen Insolvenzrechts keineswegs einheitlich. In Deutschland beispielsweise besteht das Ziel eines Insolvenzverfahrens für Unternehmen darin „die Gläubiger (...) zu befriedigen, indem das Vermögen des Schuldners verwertet und der Erlös verteilt oder in einem Insolvenzplan eine abweichende Regelung insbesondere zum Erhalt des Unternehmens getroffen wird.“<sup>16</sup> Traditionellerweise steht in Deutschland jedoch die Gläubigerbefriedigung im Vordergrund.<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. InsO § 36

<sup>11</sup> Vgl. InsO, Achter und Neunter Teil.

<sup>12</sup> Bestimmte Schulden werden nicht erlassen. Dazu zählen beispielsweise Hypothekenschulden, Unterhaltszahlungen, bestimmte Steuerschulden, Staatliche Bildungskredite oder – wie in Deutschland – Geldstrafen.

<sup>13</sup> Vgl. Administrative Office of the United States Courts, 2005, *Bankruptcy Basics*, 11.

<sup>14</sup> Vgl. Administrative Office of the United States Courts, 2005, 23.

<sup>15</sup> Welche Vermögensgegenstände genau geschützt sind, hängt sowohl von Bundes-, als auch von Landesrecht ab und differiert innerhalb der USA stark. Vgl. Administrative Office of the United States Courts, 2005, 17.

<sup>16</sup> Vgl. InsO § 1.

<sup>17</sup> Vgl. Paulus, Christoph G., 2003, Ein Insolvenzverfahrensrecht für Staaten, in: Dabrowski, Martin; Fisch, Andreas; Gabriel, Karl, und Christoph Lienkamp (Hrsg.), *Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten*, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 530, Berlin, 231-259, 243.



Im Gegensatz dazu ist das US-amerikanische Insolvenzrecht seit je auf einen so genannten „fresh start“ ausgerichtet, bei dem der Schuldner die Möglichkeit für einen Neuanfang erhält. Deshalb erfolgt dort eine deutlichere Trennung von Liquidation und Erhalt eines Unternehmens im Fall einer Insolvenz als in Deutschland. Ebenso wie bei Privatpersonen sieht der US-Bankruptcy Code in Chapter 7 eine Liquidation, d.h. den Verkauf des pfändbaren Vermögens des Schuldners und die Verteilung der Erlöse auf die Gläubiger, vor. Mit Chapter 11 des Bankruptcy Code kann jedoch eine Reorganisation des Unternehmens erfolgen. Hier schlägt der Schuldner üblicherweise einen Plan zur Neustrukturierung des Unternehmens vor, um das Unternehmen zu erhalten und die Gläubiger zu befriedigen. Häufig beinhaltet dieses Verfahren eine neue Partnerschaft mit Gesellschaftern oder anderen Unternehmen<sup>18</sup>

Frankreich verfolgt mit seinem Insolvenzrecht in gewissem Umfang die Idee, – auch auf Kosten der Gläubiger – so viele Arbeitsplätze wie möglich zu erhalten, während das italienische Verfahren die Tilgung staatlich gewährter Großkredite besonders im Auge hat. In Argentinien geht es vor allem um den Erhalt der Unternehmen.<sup>19</sup> Dieser Ansatz ist aus ökonomischer Sicht der einzig sinnvolle: Nur wenn die Fortsetzung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens nach seiner Entschuldung keine Aussicht auf einen positiven Cash Flow in der Zukunft hat, sollte der wirtschaftliche Betrieb im Insolvenzfall eingestellt werden. Hindert das Unternehmen nur die drückende Schuldenlast an einer Fortsetzung der im Kern gesunden wirtschaftlichen Tätigkeit, sollte typischerweise eine Entschuldung des Unternehmens im Zuge eines Insolvenzverfahrens, bei dem beispielsweise mit Hilfe eines Insolvenzplans nur ein Bruchteil der Forderungen befriedigt wird, und an die sich im Idealfall die wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung des Unternehmens anschließt, erfolgen.<sup>20</sup>

Die Diagnose der Insolvenz ist weder für Privatpersonen noch für Unternehmen eine einfache Angelegenheit. Ob ein Unternehmen zukünftig ausreichend Wirtschaftskraft entfalten wird, um eine bestehende drückende Schuldenlast abzutragen, hängt von der Einschätzung vieler Faktoren ab, etwa der eigenen Marktposition, der Zinsentwicklung, der Entwicklung der Personalkosten, gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und vielen anderen Einflüssen, über die bestenfalls Einschätzungen aber keine gesicherten Kenntnisse vorliegen. Entsprechend schwierig ist es oftmals, die Frage nach der Überschuldung eines Unternehmens zu klären. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen von Gläubigern, Schuldnern und anderen Stakeholdern in Unternehmen ist es deshalb wichtig, klare institutionelle Regeln für die Feststellung der Überschuldung zu haben.

---

<sup>18</sup> Vgl. Administrative Office of the United States Courts, 2005, 30-43.

<sup>19</sup> Vgl. Paulus, Christoph G., 2003, 243.

<sup>20</sup> Mit. InsO, Sechster Teil existiert diese Möglichkeit auch in Deutschland bei Unternehmensinsolvenzen.

#### 4. Überschuldungsdiagnosen bei Gebietskörperschaften

Für die Begriffsbestimmung einer Haushaltsnotlage ist es angesichts der methodischen Probleme des interregionalen Vergleichs von Kennziffern sinnvoll, die Betrachtung auf die Problematik von Haushaltsnotlagen im privaten Sektor zu lenken. Aber lassen sich solche Verfahren auf den öffentlichen Sektor übertragen? Was bedeutet „Überschuldung“ im öffentlichen Sektor? Können Gebietskörperschaften auf Länder- oder Bundesebene überhaupt „überschuldet“ sein? Können Bundesländer oder Staaten zahlungsunfähig werden? Ist die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik nicht einfach eine Binnenverschuldung, so dass Forderungen und Schulden sich einfach mehr oder weniger saldieren?

Olson sowie McGuire und Olson haben das Funktionieren einer Gebietskörperschaft mit dem Funktionieren eines Unternehmens und das Handeln des Regierenden mit dem Handeln der Geschäftsführung von Unternehmen verglichen. Sie betrachten einen feudalistischen Staat, an dessen Spitze ein Regierungschef oder König steht, der durch die Art und Weise seiner Politik, seine Investitionen in Infrastruktur, Bildung und öffentliche Güter sowie durch seine Steuerpolitik danach trachtet, den daraus resultierenden Nettoüberschuss zu maximieren.<sup>21</sup> Diese Sichtweise, wonach im Staat ein Überschuss in Form von Geld entsteht und dem Regierenden zufließt, ist praktisch für das Studium des Investitionsverhaltens und seiner Determinanten, die Ergebnisse lassen sich konzeptionell *mutatis mutandis* aber auf Staaten mit demokratischen Regierungsformen verallgemeinern, in denen die Stakeholder etwas weniger klar abgegrenzt sind.

In Olsons Welt wäre die Haushaltsnotlage bzw. die Überschuldung klar definiert. Ein Land bzw. dessen Regierung ist dann überschuldet, wenn die Regierung Verbindlichkeiten eingegangen ist, deren Barwert den Barwert der Summe aller möglichen zukünftigen Steuereinnahmen (netto nach Abzug der Kosten des Regierens, Investierens etc.) übersteigt.

Zu beachten ist dabei, dass die Summe der Steuereinnahmen, die in einem Land erzielbar sind, weitaus kleiner ist als der Barwert der Wertschöpfung, die in einem Land möglich ist. Dieser einfache Sachverhalt wird häufig von denen übersehen, die es für nicht möglich halten, dass ein Staat in die Überschuldung läuft, wenn er seine Schulden bei seinen eigenen Bürgern aufnimmt. Es scheint ja so zu sein, dass man Schulden und Vermögen innerstaatlich nur saldieren müsse, und schon wäre der Staat entschuldet. Tatsächlich muss der Staat zur Rückzahlung seiner Schulden Steuern in entsprechender Höhe eintreiben. Steuern haben aber Ausweichreaktionen zur Folge, und in einer offenen Volkswirtschaft wie der deutschen habe hohe Steuern nicht nur sehr nachteilige Wirkungen auf das Erwerbsverhalten inländischer Wirtschaftssubjekte, sondern führen auch zur Abwanderung von Produktionsstätten, Unternehmen und Menschen. Dieser Sachverhalt, der in vereinfachter Form auch als Laffer-Kurve den Zusammenhang zwi-

---

<sup>21</sup> Vgl. Olson, Mancur, 1993, Dictatorship, Democracy and Development, *American Political Science Review*, 87 (3), 567-76; sowie McGuire, Martin C., and Mancur Olson, Jr., 1996, The Economic Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, *Journal of Economic Literature*, 34, 72-96.

schen Bemessungsgrundlage, Steuersatz und Steueraufkommen beschreibt, gilt auch gesamtwirtschaftlich und für das Steueraufkommen eines Landes als Ganzes. Der Versuch, die Vermögensbestände der Inländer vollständig zu konfiszieren, würde zu einem vergleichsweise sehr kleinen Steueraufkommen insgesamt führen, da der Großteil der bei moderater Besteuerung existierender Steuerbemessungsgrundlagen abwandern oder gar nicht erst entstehen würde. Für den Barwert des maximal möglichen gesamten Steueraufkommens gibt es also Grenzen, die weit unterhalb der Schätzung des Vermögenswerts einer Volkswirtschaft liegen, die aber letztlich die Überschuldungsgrenzen einer Gebietskörperschaft bestimmen.

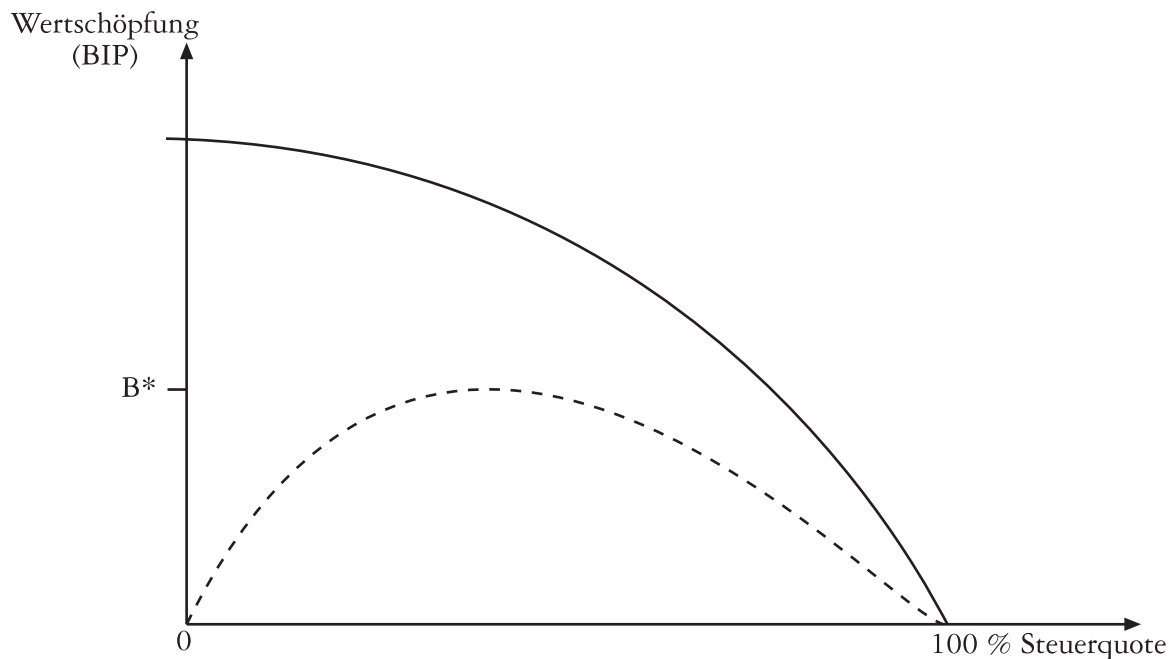


Abbildung 1: Verhalten von Wertschöpfung und Steueraufkommens bei steigender Steuerquote

Abbildung 1 zeigt diesen Zusammenhang stark vereinfachend. Auf der Abszisse ist die Steuerquote abgetragen. Sie misst den Anteil der Wertschöpfung, also des Gesamteinkommens, den der Staat beansprucht und kann zwischen Null (keine Besteuerung) und 100 (vollständige Konfiskation) liegen. Auf der Ordinate ist die Wertschöpfung abgetragen. Aufgrund der oben geschilderten Ausweichreaktionen der Wirtschaftssubjekte nimmt die Wertschöpfung mit steigender Steuerquote ab, bis bei einer Steuerquote von 100 Prozent überhaupt keine Wertschöpfung mehr erfolgt, weil niemand mehr (legal und im Inland) arbeiten wird. Die unterbrochene Kurve – dabei handelt es sich um die Laffer-Kurve – zeigt den Betrag, der von dieser Wertschöpfung tatsächlich an die Gebietskörperschaft fließt, also das Steueraufkommen. Es wächst mit steigender Steuerquote bis zu einem gewissen Punkt, um danach auf Null zu sinken. Irgendwann „lohnt“ es sich also nicht mehr zu arbeiten oder auf andere Weise inländisches Einkommen zu erwirtschaften.

Naturgemäß ist dieser Zusammenhang nicht so einfach wie hier dargestellt, trifft im Kern jedoch zu und zeigt die theoretische Grenze der Verschuldung in Höhe von , die dem maximal zu erzielenden Steueraufkommen entspricht. In der Praxis hängt die



Grenze der Verschuldung einer Gebietskörperschaft, ab der mithin eine Überschuldung eintritt, natürlich von vielen Faktoren ab. Die Mobilität der heimischen Produktionsfaktoren und ihre Reagibilität auf Besteuerungsentscheidungen spielen eine entscheidende Rolle. Die Öffnung einer Volkswirtschaft führt insofern zu einem Sinken der Verschuldungsgrenzen. Die Senkung der Steuerbelastung in umliegenden Staaten senkt in einer offenen Volkswirtschaft ebenfalls deren Verschuldungsgrenzen. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, technologische oder konjunkturelle Entwicklungen gehören ebenfalls zu den Bestimmungsgrößen.

Für die Analyse der Insolvenz einzelner Gebietskörperschaften innerhalb der Bundesrepublik ist darüber hinaus die Finanzverflechtung im Rahmen des föderalen Systems zu berücksichtigen. Auf der Ausgabenseite schränkt die föderale Praxis die Gliedstaaten der Bundesrepublik stark ein, da ein Großteil der Landesaufgaben darin besteht, bundesstaatlich einheitlich geregelte Verwaltungsaufgaben nach vorgegebenen Richtlinien auszuführen. Auf der Einnahmenseite besteht bei den Gebietskörperschaften nur ein sehr geringer Spielraum für die Variation der länderspezifischen Konfiskationsrate. Der übliche Zusammenhang zwischen Besteuerung und Wirtschaftskraft ist durch die Nivellierungseffekte des Finanzausgleichs ebenfalls praktisch ausgehebelt. Für eine Gebietskörperschaft wie Berlin ist der zukünftige Einnahmenstrom durch die Zahl seiner Einwohner und durch die Wirtschaftskraft und Steuerpolitik der Bundesrepublik insgesamt fast vollständig determiniert. Das modifiziert die hier angestellten eher grundlegenden Betrachtungen zur Frage einer Überschuldung indes nur geringfügig.

Ein Blick in die USA eröffnet weitere Perspektiven für die Diagnose und den Umgang mit Haushaltsnotlagen. Chapter 9 des US-Bankruptcy Codes sieht den Bankrott lokaler Körperschaften des öffentlichen Rechts (municipalities) vor. Eine Insolvenz wird hier ausschließlich am Cash Flow und nicht an Vermögenswerten identifiziert. Letztere sind auch nicht pfändbar.<sup>22</sup> Einen Antrag auf Insolvenz kann nur die betroffene Körperschaft selbst stellen. Ein Gericht entscheidet dann, ob bereits genügend Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Haushaltskrise unternommen worden (vor allem ausreichende Konsolidierung und Steuererhöhungen). Das Ziel eines Insolvenzverfahrens nach Chapter 9 besteht darin, den Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich in finanziell angespannten Haushaltslagen befinden, einen Schutz vor ihren Gläubigern zu bieten, um eine Neuorganisation der Schulden zu veranlassen. Diese Neuorganisation, in die sämtliche Schuldner einbezogen werden, geht üblicherweise mit einer Reduktion der Schulden oder des Zinssatzes oder einer gestreckten Rückzahlung einher. Eine wie auch immer geartete Liquidation der Körperschaft oder der Verkauf ihres Vermögens ist in Chapter 9 nicht vorgesehen. Darüber hinaus stellt die amerikanische Verfassung sicher, dass die politische Handlungsfähigkeit der Körperschaft erhalten bleibt: D.h., dass weder Gläubiger noch Gerichte mit der Festlegung auf einen bestimmten Neustrukturierungsplan Einfluss auf künftige Ausgabe- oder Einnahmeentscheidungen nehmen dürfen.<sup>23</sup> Über 70 Jahre Erfahrung mit diesem Prozedere – inklusive einiger

---

<sup>22</sup> Vgl. McConnel, Michael W., und Randal C. Picker, 1993, When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy, *The University of Chicago Law Review*, 60, 425-495, 456.

<sup>23</sup> Administrative Office of the United States Courts, 2005, 50-57.

spektakulärer Fälle wie der Zahlungsunfähigkeit der Stadt New York 1975 oder Orange County rund 20 Jahre später – haben in den USA dazu geführt, dass das Verfahren stets weiter entwickelt und an die praktischen Bedürfnisse angepasst wurde.<sup>24</sup>

Deutlich wird, dass die Ähnlichkeit zwischen Privatpersonen und Gebietskörperschaften Grenzen hat. Gebietskörperschaften haben Hoheitsrechte bis hin zur Enteignung (etwa der Nichtbedienung von bestimmten Forderungen), die zwar inhaltlich einer Bankrotterklärung gleich kommen, die sich in ihren Auswirkungen aber unterscheiden. Durch die Möglichkeit von Gebietskörperschaften, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verändern, können sie die Konsequenzen des Bankrotts stärker kontrollieren als eine Privatperson, die sich letztlich dem gegebenen Rechtssystem beugen muss.

Damit stellen sich praktisch noch eine Reihe von Fragen und Problemen, etwa die der Bestimmung des Ausgabenniveaus, das zur Aufrechterhaltung des „Staatsbetriebs“ erforderlich ist, oder die Frage nach der aufkommensmaximierenden Steuerquote. Hierzu finden sich Überlegungen im Beitrag von Seitz in diesem Band.

## 5. Strategische Anreize zur Verschuldung

Unabhängig davon, dass Definition und Diagnose einer Überschuldung von Gebietskörperschaften Wissenschaft und Politik vor große Herausforderungen stellt, wirft die aktuelle Problematik der Verschuldung einer Vielzahl deutscher Bundesländer die Frage auf, warum die dafür verantwortlichen Politiker es zu diesen Haushaltskrisen kommen lassen. Das relative Ausmaß der Finanzmisere in den unterschiedlichen Bundesländern mag von praktischer Bedeutung sein für die Frage, wie man im Fall der Entschuldung eines Landes die Lasten dieser Entschuldung auf die verschiedenen anderen Gebietskörperschaften verteilen kann, so dass diese Lasten tragbar sind. Angesichts der Möglichkeit der Finanzpolitiker von Ländern, diese Kennziffern in der mittleren Frist zu gestalten und z.B. durch Nettokreditaufnahme die eigenen Kennziffern zu verschlechtern, schafft ein solches Kriterium zur Verteilung der Entschuldungslasten aber strategische Anreize zur zusätzlichen Verschuldung.

Drei Kernaspekte verursachen das Anreizproblem: Erstens, Bund oder Länder können (formal) nicht insolvent werden. Ihre Schulden „müssen“ also bezahlt werden (was immer das in der Praxis bedeuten soll). Zweitens, Bund und Länder sind in ihrer Haushaltspolitik so weit autonom, dass sie über das Ausmaß ihrer eigenen Verschuldung eigenständig entscheiden können. Drittens, im Falle der extremen Haushaltsnotlage befinden sich Bund und Länder über das bündische Prinzip praktisch in einer Art Schuldnergemeinschaft und stehen für die Schulden des Anderen letztlich gegenseitig gerade.

Die Anreize, die sich hieraus ergeben, und die Gleichgewichte, die das zu erwartende Verschuldungsverhalten beschreiben, wurden in verschiedenen Theoriefeldern ausführlich beschrieben. Bruce und Waldman haben die Situation, in der sich die beide Ge-

---

<sup>24</sup> Vgl. Paulus, Christoph G., 2003, 237.

bietskörperschaften befinden, als „The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma“ genannt. Ihre Überlegungen bezogen sich zwar auf die Beziehung zwischen einem Vater und seinem Sohn, die Situation zwischen den zu gegenseitiger Hilfe verpflichteten Gebietskörperschaften ist aber ähnlich. Weiß der Sohn, dass ihm sein Vater in der Zukunft Geld geben wird, spart er heute zu wenig, damit er künftig mehr Geld bekommt.<sup>25</sup> Konrad hat im Zusammenhang mit der privaten Bereitstellung öffentlicher Güter darauf hingewiesen, dass potentiell Beitragende einen strategischen Vorteil erlangen können, wenn sie ihre eigene Ressourcenausstattung für andere Zwecke vorzeitig verausgaben und selbst „arm“ machen. In der eigentlichen Situation, in der jeder Beteiligte seinen eigenen Beitrag festlegt, kann sich der „Arme“ auf die Position zurückziehen, wonach er ja gar nicht im Stande ist, einen erheblichen Beitrag zu leisten.<sup>26</sup>

Solidität der Haushaltspolitik und das resultierende gute Kreditmarktrating werden angesichts einer quasi gemeinschuldnerischen Haftung der Länder und des Bundes für einander zu einer Art „Kollektivgut“: In der haushaltspolitischen Normalsituation kann jede Gebietskörperschaft zum gemeinschaftlichen Rating durch Zurückhaltung in der Nettokreditaufnahme oder durch Schuldenabbau beitragen, gelangt aber selbst nur zu einem Bruchteil in den Genuss der Vorteile eines verbesserten Kreditratings.<sup>27</sup> Noch bedeutsamer sind die positiven Spillovers einer soliden Haushaltspolitik im Zusammenhang mit der quasi gemeinschuldnerischen Haftung: Befindet sich ein Bundesland in einer extremen Haushaltsnotlage, kann es auf Unterstützung von anderen Bundesländern und des Bundes hoffen, jedenfalls dann, wenn sich die anderen Gebietskörperschaften nicht ebenfalls am Rande einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Wer hohe Schulden macht, kann also darauf hoffen, diese nicht selbst zurückzahlen zu müssen. Besonders Gebietskörperschaften, die sich am Rande einer extremen Haushaltsnotlage befinden, haben somit kaum einen Anreiz, sich mit eigenen Kräften aus der Haushaltsnotlage zu befreien.

Anreize gibt es indes auch für Gebietskörperschaften mit einem gesunden Staatshaushalt: Wer keine hohen Schulden macht, sondern seinen Haushalt konsolidiert, muss fürchten, dass die so entstehenden Verschuldungsreserven für die Deckung der Finanzierungslücken anderer Gebietskörperschaften verwendet werden. Eine Gebietskörperschaft A, die nicht selbst in die extreme Haushaltsnotlage steuern möchte, aber beobachtet, dass eine andere Gebietskörperschaft B darauf zusteuert, hat zwei Möglichkeiten auf die sich anbahnende Problematik zu reagieren. A kann in Antizipation der drohenden Beistandszahlungen an B schon heute ausreichend Reserven anlegen, also besonders hohe Überschüsse bilden, oder aber A verzichtet selbst auf eine solide Haushaltspolitik und verschuldet sich ebenfalls. Im letzteren Fall besteht immerhin die Hoffnung, dass B erkennt, dass eine Entschuldung durch Beistandsleistungen von A nicht möglich sein wird, weil sich A selbst am Rande der Haushaltskrise befindet.

Strategische Überlegungen von Regierungen sind ebenso auf europäischer Ebene zu beobachten. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sind den Nationalstaaten an sich „harte“ Verschuldungsgrenzen gesetzt worden. Das jährliche Defizit darf drei Prozent

---

<sup>25</sup> Vgl. Bruce, Neil and Michael Waldman, 1990, The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma, *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (1), 155-165.

des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten und der Gesamtschuldenstand darf nicht höher als 60 Prozent des BIP sein. Das aktuelle Dilemma um die andauernde Nichteinhaltung dieser Grenzen durch Deutschland und andere Staaten zeigt, dass auch hier der Anreiz zur die Maastricht-Grenzen überschreitenden Verschuldung besteht und er nicht wirksam bekämpft wird. Letztlich versagen die europäischen Institutionen.

Offenbar können alle Instrumente, die auf Politik und ihre Anreize – und damit auf die Schuldennachfrageseite – setzen, eine übermäßige Verschuldung nicht verhindern. Folglich erscheint es sinnvoller, Verschuldungsgrenzen wirksam über die Schuldenangebotsseite zu implementieren.

## 6. Auswege aus dem Anreizdilemma

Das Anreizdilemma der deutschen Gebietskörperschaften wird inzwischen öffentlich und häufig beklagt. Wege aus dem Anreizdilemma gestalten sich indes schwierig. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, beispielsweise, plädiert für eine Einschränkung der Haftung der Gebietskörperschaften für einander.<sup>28</sup> In der Tat wäre das gerade geschilderte Freifahrerproblem gelöst, wüsste eine Gebietskörperschaft, dass ihr in der extremen Haushaltsnotlage keine Hilfe zukommt. In anderen Staaten wird dieses Verfahren bereits praktiziert. So hat das Schweizer Bundesgericht beispielsweise im Jahr 2003 mehrere an den Kanton Wallis gerichtete Klagen, für die Schulden der zahlungsunfähig gewordenen Gemeinde Leukerbad aufkommen zu müssen, abgewiesen. Damit ist es weder den Gläubigern noch der Gemeinde Leukerbad gelungen, den Kanton Wallis zu verpflichten, für die ausstehenden Zahlungen einzustehen.<sup>29</sup> Dennoch wäre dies keine wirkliche Lösung des Problems, denn ein solcher Verzicht auf Hilfe ist innerhalb einer so eng verflochtenen Struktur wie dem deutschen Föderalismus nicht glaubhaft und damit nicht wirklich praktikierbar. Zudem würde ein solcher Verzicht auf Hilfe eine extreme Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft auch nicht zuverlässig ausschließen.

Die Lösung der Verschuldungsproblematik muss wohl eher darin gesucht werden, den Weg der Politik in die Staatsverschuldung auf andere Weise zu begrenzen. Ein Weg hierzu wird im Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen (BMF) gezeigt. Dort wird argumentiert, dass ein geeignet gestaltetes

---

<sup>26</sup> Vgl. Konrad, Kai A., 1994, The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods, *Economica*, 61, 79-92.

<sup>27</sup> Persson und Tabellini (1997) haben die Anreize zur Verschuldung in Koalitionsregierungen untersucht. Sie finden, dass die Kosten der Verschuldung nicht vollständig internalisiert werden, da jeder Koalitionspartner nur einen Teil davon zu tragen hat. Eine analoge Situation findet sich bei den Bundesländern.

<sup>28</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005.

<sup>29</sup> Vgl. Blankart, Charles B., und Achim Kleiber, 2004, Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: Schaltegger, Christoph A., und Stefan C. Schaltegger (Hrsg.), Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Festschrift für René L. Frey, 137-150, 139.



Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften zwar nicht die Politik davon abhalten kann, gerne Schulden aufzunehmen, wohl aber die Kapitalgeber an den Kreditmärkten davon überzeugen kann, dass es wohl besser ist, den Gebietskörperschaften kein Geld zu leihen. Dass dieser Anreizmechanismus nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis funktioniert zeigt, ein Blick in die USA. Die Stadt Philadelphia versuchte im Jahr 1990, sich 375 Mio. US\$ auf dem Kapitalmarkt zu leihen. Aufgrund ihrer desolaten finanziellen Situation verweigerten private Investoren den Kredit. Die Stadt musste daraufhin in einem mühsamen Jahre dauernden Prozess, ihre Finanzen aus eigener Kraft sanieren.<sup>30</sup> Außerdem lässt sich für die USA zeigen, dass Kreditmärkte Anreize generieren, den Verleih von Geld an Bundesstaaten zu beschränken.<sup>31</sup>

Gebietskörperschaften sollten im Fall der Überschuldung von anderen Gebietskörperschaften zwar keine Hilfe erhalten, aber ein hohes Maß an Schutz vor den Forderungen der Gläubiger haben, ähnlich den hohen Pfändungsfreigrenzen im Rahmen eines Insolvenzverfahrens von Privatpersonen. Die genaue Gestaltung eines Insolvenzrechts birgt eine Reihe praktischer Probleme. So muss beispielsweise geregelt werden, was genau pfändbar ist, und was nicht, ob, und wenn ja, inwiefern in die Haushaltsstruktur eines Landes eingegriffen werden kann, ob, und wenn ja, wie Schulden besichert werden können, ob diese Besicherung dann nur für Altschulden und nicht für Neuschulden oder – aufgrund des ständigen Revolvierens der Schulden – für das Niveau der Altschulden gelten soll, ob es vorrangige und nachrangige Gläubiger geben wird und welcher Anteil der Gläubiger einem neuen Tilgungsplan der Gebietskörperschaft zustimmen muss.

Einige dieser Fragen sind in der Theorie bereits gelöst,<sup>32</sup> bei anderen kann ein Blick ins Ausland wertvolle Anregungen liefern. So unterscheidet Chapter 9 beispielsweise bei der Befriedigung der Schuldner zwischen besicherten und unbesicherten Schulden. Für besicherte Schulden muss die Gebietskörperschaft mindestens den Wert des besichernden Vermögenswertes zahlen, für unbesicherte Schulden muss sie im Zweifel nichts oder so gut wie nichts zahlen. Ob und, wenn ja, wie viel sie zahlen muss, hängt von dem möglichen künftig erzielbaren Steueraufkommen ab.<sup>33</sup> Es gibt jedoch auch noch offene Fragen zur konkreten Gestaltung eines Insolvenzverfahrens in Deutschland, die die Wissenschaftlicher fächerübergreifend beantworten müssen.

Wie jedes gute Insolvenzrecht soll es nicht nur die Übernahme wertvoller wirtschaftlicher Strukturen sichern, sondern seine gestaltenden und positiven Wirkungen vor allem in der Situation der Nicht-Insolvenz und in der Vermeidung der Insolvenz entwi-

---

<sup>30</sup> Vgl. Inman, Robert, 1995, How To Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia, *American Economic Review*, 85, Papers and Proceedings, 378-383.

<sup>31</sup> Vgl. Bayoumi, Tamin, Morris Goldstein und Geoffrey Woglom, 1995, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, *Journal of Money, Credit and Banking*, 27, 1046-1059.

<sup>32</sup> So beschäftigt sich der Beirat des BMF, 2005, beispielsweise mit Fragen der Haushaltsstruktur und Paulus, Christoph G., 2003, mit einem juristischen Verfahrensvorschlag im Fall einer Insolvenz.

<sup>33</sup> Vgl. McConnel und Picker, 1993, 466.



ckeln.<sup>34</sup> Es geht darum, das Verhältnis zwischen Gläubiger und Schuldner so zu regeln, dass es möglichst störungsfrei funktioniert. Störungen im derzeitigen System bestehen vor allem darin, dass ein Schulden aufnehmender Politiker die berechtigte Hoffnung hegen kann, dass wegen des De-facto-Bailouts andere Gruppen einen Teil dieser Schulden zurückzahlen werden, und darin, dass die Gläubiger wegen dieser gegenseitigen Absicherung einem einzelnen Schuldner beliebig und ohne Bonitätsüberlegungen Kredit geben. Beides führt in die übermäßige Verschuldung.

Im Kern beseitigt der Beiratsvorschlag beide Probleme. Zum einen senkt eine potentielle Insolvenz die Verschuldungsanreize der Gebietskörperschaften, da Politiker im Zweifel zuerst Steuern erheben müssen, um die Gläubiger zu befriedigen und damit riskieren, abgewählt zu werden. Vor allem aber senkt ein solches Insolvenzrecht die Bereitschaft der Gläubiger, den Gebietskörperschaften Geld zu leihen. Wer nicht erwarten kann, sein Geld zurückzuerhalten, verleiht sein Geld nicht. Man erhält so eine funktionierende Schuldenbremse, bei der man die Entscheidung über Verschuldung dann getrost dem Markt überlassen kann.<sup>35</sup>

## 7. Fazit

Die Tatsache, dass momentan elf Bundesländer sowie möglicherweise im Jahr 2006 auch der Bund keine verfassungsgemäßen Haushalte vorlegen, weil ihre Verschuldung zu hoch ist, verdeutlicht, dass die Diskussion über neue Verschuldungsregeln in Deutschland mehr denn je schnell, mit unkonventionellen Ideen und nicht nur akademisch, sondern praktisch und ergebnisorientiert geführt werden muss. Bisher haben weder die Ökonomen noch die Juristen den Begriff der Haushaltsnotlage eindeutig definiert. Die Orientierung an relativen ökonomischen Quoten liefert ebenso wenig wie die neueren Überlegungen zum Konzept der Nachhaltigkeit hierfür greifbare, objektive Ergebnisse.

Deshalb lohnt sich ein Blick über den eigenen Tellerrand hinaus. Die im privaten Sektor schon lange existierenden Verfahren zur Insolvenz von natürlichen und juristischen Personen können hierbei wertvolle Anregungen liefern. Menschen oder Unternehmen sind insolvent, wenn der Barwert ihrer künftigen Einnahmen nicht mehr ausreicht, um die aufgelaufenen Schulden zu begleichen. Dabei wird bei den Einnahmen nur der Teil berücksichtigt, der zur Schuldentilgung zur Verfügung steht,

---

<sup>34</sup> Obwohl in den USA seit über 60 Jahren ein Bankrott von Körperschaften des öffentlichen Rechts möglich ist, haben seitdem weniger als 500 einen entsprechenden Antrag gestellt. Im Jahr 2004 beispielsweise sind von rund 1,6 Mio. Insolvenzanträgen ganze 7 nach Chapter 9 gestellt worden. Vgl. Administrative Office of the United States Courts, 2005, *Bankruptcy Basics* sowie Table F-2. Ca. 90 Prozent der nach Chapter 9 gestellten Anträge beziehen sich jedoch auf spezielle Körperschaften (z.B. Wasser- oder Abwasser), so dass der Anteil der Gebietskörperschaften nur bei ca. 10 Prozent der Anträge liegt. Vgl. Lewis, Carol W. 1994, Municipality Bankruptcy and the States. Authorisation to File Under Chapter 9, *Urban Affairs Quarterly*, 30, 3-26, 4.

<sup>35</sup> Vgl. für eine ausführlichere Darstellung: Bundesministerium der Finanzen, 2005.

der also beim Menschen nach seinen Ausgaben zur Grundsicherung übrig bleibt. Analog ließe sich eine ökonomische Verschuldungsgrenze für Gebietskörperschaften formulieren. Dann läge eine Überschuldung vor, sofern die maximal künftig zu erzielenden Steuereinnahmen nicht ausreichen, um alle Schulden zu tilgen. Wobei lediglich der Teil der künftigen Steuereinnahmen zur Verfügung stünde, der nicht zur Aufrechterhaltung der Existenz der Gebietskörperschaft notwendig ist. Zur Ermittlung dieser Grenze liegen bereits Vorschläge vor und liefert uns ein Blick ins Ausland nützliche Anregungen, einige Fragen sind in diesem Zusammenhang aber noch offen.

Nicht zu vergessen ist, dass Politiker besondere Anreize zur Verschuldung haben. Im solidarischen bundesstaatlichen Finanzsystem kann jede Gebietskörperschaft bei einer Haushaltsnotlage auf Hilfe des Bundes und der anderen Bundesländer hoffen. Andere zahlen dann für die Schulden des betroffenen Landes, das allein von dem durch die Schuldenaufnahme zur Verfügung gestandenen Geld profitiert hat. Da alle Instrumente, die diesen Mechanismus beseitigen wollen, nur unzureichend funktionieren, muss die Schuldenbremse über die Angebotsseite gezogen werden. Wer weiß, dass er im Falle einer Insolvenz der Gebietskörperschaft sein geliehenes Geld nur teilweise oder im ungünstigsten Fall gar nicht zurückerhält, wird es nicht mehr verleihen. Der Markt löst dann das Anreizproblem.

Die ausgeführten Überlegungen zum Institutionendesign sind sorgfältig vom aktuellen Berlin-Problem zu trennen, das nach einer pragmatischen Lösung verlangt. Kein Insolvenzrecht wird dazu beitragen, die aktuellen Haushaltskrisen Berlins und etlicher anderer Bundesländer zu überwinden, da eine derart weit reichende Änderung der Verschuldungsregeln von Staaten natürlich Übergangsprobleme mit sich bringt. Das Insolvenzrecht sollte vielmehr in der Gegenwart beschlossen werden und erst nach einem erheblichen Übergangszeitraum verbindlich in Kraft treten.

## Literaturverzeichnis

- Administrative Office of the United States Courts, 2005, *Bankruptcy Basics*.
- Bayoumi, Tamin, Morris Goldstein und Geoffrey Woglom, 1995, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, *Journal of Money, Credit and Banking*, 27, 1046-1059.
- Blankart, Charles B., und Achim Kleiber, 2004, Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?, in: Schaltegger, Christoph A., und Stefan C. Schaltegger (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Festschrift für René L. Frey, 137-150, 139.
- Bruce, Neil and Michael Waldman, 1990, The Rotten-Kid Theorem Meets the Samaritan's Dilemma, *The Quarterly Journal of Economics*, 105 (1), 155-165.
- Bundesministerium der Finanzen, 2001, *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 71, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen, 2004, *Finanzbericht 2005*, Berlin.

- Bundesministerium der Finanzen, 2005, *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Band 78, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2005, *Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin.
- Deutsche Bundesbank, 2004, *Monatsbericht*, September und Oktober 2005, Frankfurt am Main.
- Inman, Robert, 1995, How To Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia, *American Economic Review*, 85, Papers and Proceedings, 378-383.
- Jochimsen, Beate, 2004, Ökonomische Analyse der exzessiven Verschuldung von Länderhaushalten am Beispiel der Verfassungswidrigkeit des Berliner Haushalts, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Heft 12, 511-517.
- Jochimsen, Beate, and Robert Nuscheler, 2005, The Political Economy of the German Länder Deficits, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin*, Nr. 6/2005.
- Konrad, Kai A., 1994, The Strategic Advantage of Being Poor: Private and Public Provision of Public Goods, *Economica*, 61, 79-92.
- Lewis, Carol W. 1994, Municipality Bankruptcy and the States. Authorisation to File Under Chapter 9, *Urban Affairs Quarterly*, 30, 3-26.
- McConnel, Michael W., und Randal C. Picker, 1993, When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy, *The University of Chicago Law Review*, 60, 425-495.
- McGuire, Martin C., and Mancur Olson, Jr., 1996, The Economic Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force, *Journal of Economic Literature*, 34, 72-96.
- Olson, Mancur, 1993, Dictatorship, Democracy and Development, *American Political Science Review*, 87 (3), 567-76.
- Paulus, Christoph G., 2003, Ein Insolvenzverfahrensrecht für Staaten, in: Dabrowski, Martin; Fisch, Andreas; Gabriel, Karl, und Christoph Lienkamp (Hrsg.), *Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten*, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 530, Berlin, 231-259, 243.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini, 1997, Political Economics and Macroeconomic Policy, *NBER Working Paper 6329*, Cambridge.
- Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, August 2005 unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/000folienhaushaltaktuell.pdf>