

Regeln für die Staatsverschuldung



von

Charles B. Blankart und Erik R. Fasten

Humboldt-Universität zu Berlin

23. Oktober 2007

Causa debiti

"Für einen Minister ist es sehr verführerisch, ein derartiges Mittel [die Neuverschuldung] zu nutzen, das ihn in den Stand versetzt, während seiner Verwaltung den großen Mann zu spielen, ohne das Volk mit Steuern zu überladen oder eine sofortige Unzufriedenheit gegen sich zu erregen." [David Hume, 1741]



Wie soll Humes Problem gelöst werden?

- I. Warum sind die Bundesländer überschuldet?
Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts
- II. Paradigmenwechsel des
Bundesverfassungsgerichts
- III. Die falschen Schlussfolgerungen:
Schuldenschränken
- IV. Wie soll es weitergehen? Veränderungen im
Gläubiger-Schuldner-Verhältnis
- V. Konsequenzen für Deutschland?
- VI. Schlussfolgerungen

I. Warum sind Bundesländer überschuldet? Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

- ... weil die Zeiten schlecht waren und Steuereinnahmen durch Schulden aufgestockt werden mussten.
- Warum haben sie Gläubiger gefunden?
- ... weil sie hinreichende Sicherheiten vorweisen konnten.
- Woher kamen die Sicherheiten?
- Nicht zuletzt vom Bundesverfassungsgericht, das in seinem 1992er Urteil den **Haftungsverbund** von Bund und Ländern sanktionierte:
„Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer *extremen* Haushaltsnotlage, so erfährt das **bundesstaatliche Prinzip** seine Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied [...] Hilfe zu leisten.“ (BVerfGE, 86, 148, 1992)
- Der Richterspruch erhöht das Verschuldungspotential eines durchschnittlichen Bundeslandes \approx um das >17fache.
- Saarland, Bremen, Berlin, neue Bundesländer usw.
- **Common Pool Problem**



Wie viel Bundestreue verlangt das das Grundgesetz?

Was wurde vorher vereinbart? Die drei Stufen des Bundesstaates:

Stufe 1: Bundesstaat mit gegenseitiger Marktöffnung

Stufe 2: Einseitige Hilfe (FAG) = verhandelbar

Stufe 3: Ultimative Auslösung

BVerfG 1992: bundesstaatliches Prinzip umfasst alle 3 Stufen

Wo im Grundgesetz?

- Stufe 1: Art. 73 und 74 GG
- Stufe 2: Finanzausgleich Art. 106 – 107 GG
- Stufe 3: Auslösegarantie fehlt

Bundesgericht 1992: inkl. Stufe 3

Verweist auf

- Frühere Urteile → FAG Urteil 1952
- Dort auf: Rudolf Smend: „Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat“ (1916)
- Vorkonstitutionelles Verfassungsrecht?

Was Smend erklärt: Das Kaiserreich von 1871

- Heterogene Staatengemeinschaft 26 Staaten: Preußen 5,6 Mio. E., Schaumburg Lippe 0,039 Mio. E.
- Gleiche Startbedingungen unmöglich.
- Verfassung nur möglich auf Basis angestammter Besitzstände:
 - Smend: „Und hier liegt nun der tiefste Zusammenhang jener eigentümlichen Unvollständigkeit der Reichsverfassung. ... Die Einzelstaaten sollen sich mit der ganzen Irrationalität ihrer geschichtlich-politischen Eigenart im Leben des Reichs auswirken und zur Geltung bringen“. (S. 269)
- Verfassung = Minimalkonsens
- Besitzstandswahrung.
- Stufe 1 des Bundesstaates: Kooperation auf Gegenseitigkeit; Binnenmarkt „*Indigenat*“ Art.3 RV
- Stufe 2 fehlt: Kaiserreich hatte keinen Finanzausgleich und damit fehlt auch Stufe 3

Hierzu Smend:

- „[W]ie neben den sonstigen Vorschriften über den Inhalt der einzelnen Schuldverhältnisse für den Geist ihrer Erfüllung der Grundsatz von **Treu und Glauben** rechtlich maßgebend ist, so für den Inhalt der Vorschriften der Reichsverfassung, soweit die Einzelstaaten irgendwie beteiligt sind, der Grundsatz der **Vertragstreue und der bundesstaatlichen Gesinnung**.“ (Smend, 1916, S. 261).
- „Treu und Glauben“ = unvollständiger Vertrag im Markt
- Wird ungeschriebene Verfassung im Bundesstaat = Stufe 1 der Interaktion.
- Stufen 2 und 3 fehlen.

Also keine Auslösepflicht?

- Stufe 3: Auslösegarantie fehlt: Art. 109 Abs. 1 GG. “Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.“
- Ferdinand Kirchhof: „Ein Staat kann nicht einfach das Licht ausmachen und sich verabschieden.“ FAZ, 18.10.2006, S. 16.
- Wie soll eine Zahlungsunfähigkeit bewältigt werden?
- Soll der Bundesstaat Geld geben?
- Wer trägt die Sanierungsverantwortung?

Die Lösung des Schweizerischen Bundesgerichts

- 2003: Muss der Kanton Wallis die zahlungsunfähige Gemeinde Leukerbad auslösen?
- BGE: Der Kanton soll nur eingreifen, falls es um den Schutz der Gemeinde und ihres Vermögens geht, nicht das der Gläubiger:
„Dass die Gemeindeaufsicht darüber hinaus den Schutz der Gläubiger, die und deren Vermögen im Gesetz nicht erwähnt werden, bezweckt, geht aus den Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeindeordnung nicht hervor.“
- Jeder trägt Verantwortung nach seinem Einsatz; muss sich auseinandersetzen → Vorsicht
- „Produktiv“, weil Reorganisation des Kreditmarktes

II. Paradigmenwechsel Bundesverfassungsgericht 2006

- BVerfG: „Das Bundesstaatsprinzip begründet selbst keine eigenständigen ... Kompetenzen, sondern kann allenfalls dazu verpflichten, vorhandene ... Befugnisse, hier ... Bundesergänzungszuweisungen ... nach Möglichkeit auszuschöpfen.“ 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006 (191).
- Schuldenauslösung durch Bundesergänzungszuweisungen im FAG?
- BVerfG zum Finanzausgleich: „Bund und Ländern soll im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse eine Finanzausstattung verschafft werden, die der ... Ausgabenbelastung möglichst angemessen Rechnung trägt.“ (173).
- „Daraus ergibt sich insgesamt ein verfassungsrechtliches Gefüge des Finanzausgleichs, dessen einzelne Stufen aber nicht beliebig funktional ausgewechselt oder übersprungen werden dürfen.“ (173).
- Erfordert daher „nicht nur eine Haushaltsnotlage im **absoluten Sinn** ... , **sondern auch im relativen Sinn**“ (191)
- Dann wäre „ultima ratio“, "unabweislich" gegeben (189)

II. Paradigmenwechsel Bundesverfassungsgericht 2006 (Fortsetzung)

- Dazu Koriath:
 - “[K]ein Land wird den Finanznotstand unterhalb der Zahlungsunfähigkeit mit Erfolg geltend machen können, sei es politisch gegenüber dem Bund oder im Karlsruher verfassungsgerichtlichen Verfahren.“ (2007)
 - Abkehr vom Schuldenverbund
 - Betonung von Eigenverantwortung
 - Auslösung bei Notstand, der aber faktisch nicht erreichbar ist
 - Schuldendienst nicht erwähnt
- Aber was soll dann geschehen? Frage offen gelassen.

III. Die falschen Schlussfolgerungen: Schuldenschränken

- Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesfinanzministerium, Barbara Hendricks:

„Wir brauchen ein Bundesgesetz, das regelt, wie besonders schwierige Haushaltslagen verhindert werden können. Dazu müssen wir eindeutige Verschuldungsgrenzen definieren und die Verletzung der Vorgaben mit Sanktionen ahnden.“

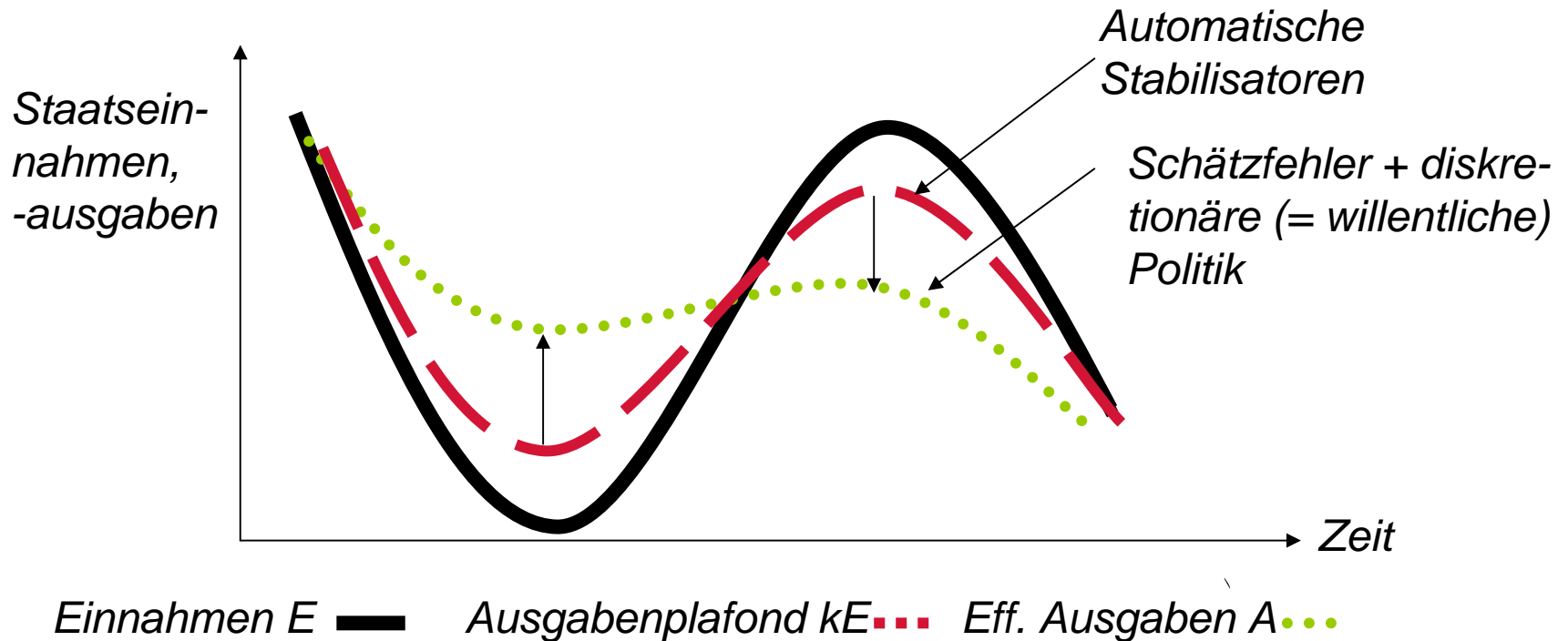
- Kanzlerin Angela Merkel:
„noch wirksamere Schuldenbremsen“ zu entwickeln.



Erfahrungen mit Schuldenschränken

- Staatsschuldengesetz 1820
- GG von 1949: "Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur auf Grund eines Bundesgesetzes beschafft werden."
- Finanzreform 1969: "Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. "
- Maastrichtkriterien
 - Schuldenstand: max 60 % des BIP
 - Neuverschuldung: max 3 % des BIP
 - Sanktionen und Bußen
 - Verwässerung durch Brüsseler Gipfel 2005

Die Schuldenbremse des Sachverständigenrates



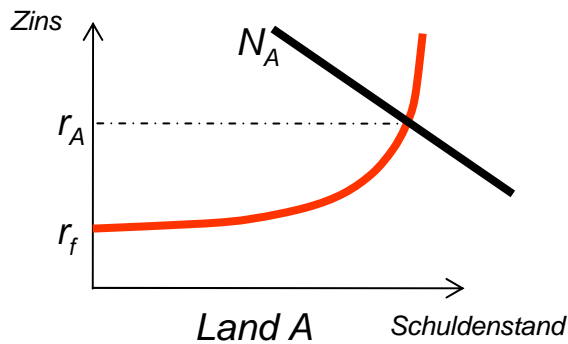
Grenzen von Schuldenschränken/-bremsen

- Bundeseinheitlicher Korrekturfaktor
- Oktroy der Schuldenbremse über die Länder
- Nachfolgeregierungen müssen Schuldenbremsen exekutieren
- Kreative Buchführung: Flucht aus dem Budget; Flucht aus dem Ausgleichskonto; Flucht in „große Rezessionen“
- Gut für Bund, gut für selbstverantwortliche Länder

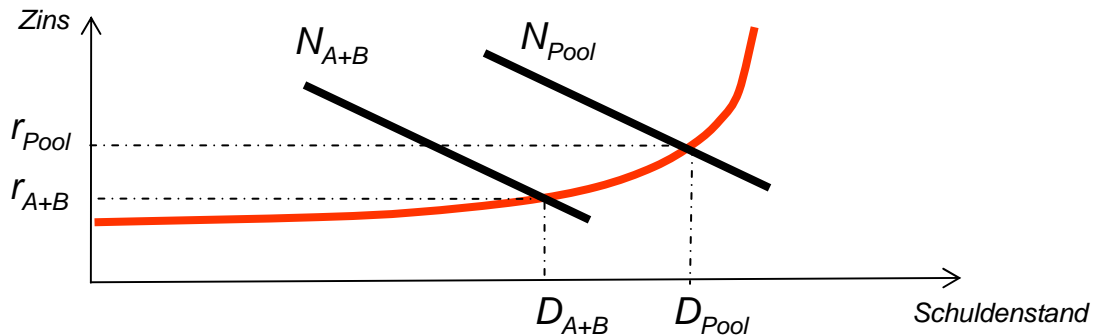
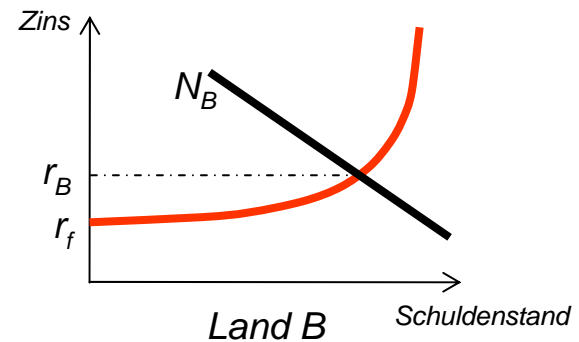
IV. Wie soll es weitergehen? Lösung des Common Pool Problems

- Quantitativ

- Eigenverantwortung → Auflösung des Schuldenpools



$$r_A > r_B$$



- Qualitativ

Anreize, ex ante Effizienz anzustreben = Vorsorge

- Gläubiger versuchen Informationen zu sammeln – Ziel: Ausfallwahrscheinlichkeit minimieren
- Schuldner versuchen sich als gute Risiken zu präsentieren, steigern Transparenz des Handelns – Ziel: Risikoprämie minimieren
- Vorsorgemaßnahmen
- Unterteilung von Aktiva in funktionsnotwendige und kommerzielle Aktiva
- Unterstützend: Signal eigener Schuldenschranken

Qualitativ (Forts.)

- Anreize, ex post Effizienz anzustreben = Vorsorge zu effizienter Auseinandersetzung.
- Aber strategisches Verhalten. Daher: staatliche Regeln, Insolvenzverfahren
 - Regeln sollten minimalistisch sein, weil sonst crowding out von ex ante Effizienz
 - Kriterien für Zahlungsunfähigkeit / Überschuldung festlegen
 - Antrag auf Insolvenz nur durch Schuldner
 - Automatic Stay
 - Bedienung ausstehender Kredite (Seniorität?)
 - Sanierung und Aufrechterhaltung des Betriebs
 - Schiedsrichter
 - Freiwilligen Bailout ausschließen
- Als politisches Programm derzeit geringe Chancen

Neuere Tendenzen: Mehr Anleihen – weniger Bankkredite: Großgruppenproblem

- Großgruppenproblem: weniger Verhandlungen als Abtasten am Markt
- => Schuldner sucht Prospekt mit gläubigerfreundlichen
 - Anleihebedingungen
 - Entscheidungsverfahren bei Zahlungsunfähigkeit
 - Zinssatz
- Institutioneller Suchprozess

Fortschritte im internationalen Anleihenmarkt

- Traditionell nach New Yorker Recht: Einstimmigkeit für Änderung der reserved matters
 - Obstruktion, Rette sich wer kann, Gerichtsverfahren; ineffizient
- IMF-Vorschlag: SDRM (Insolvenzverfahren) wurde 2003 vom International Monetary and Financial Committee des IMF abgelehnt.
- Brady Plan: Schuldenteilerlass gegen Zusage von Bedienung der Restschuld mit Zins und Tilgung für Entwicklungsländer.
- **Collective action clauses** (CACs) von Mehrheits- und Umschuldungsklauseln. Pro Anleihe ex ante; zunehmend.



Pro und Contra Collective Action Clauses

- Wichtigsten Einzelklauseln
 - Änderung d. Vertragsbedingungen durch Mehrheitsbeschluss
 - Koordinierte Verhandlungen zwischen Stakeholdern
 - Durchsetzungsklausel auch gegen Gläubigerminderheiten
 - Transparenzklausel
- Signalling Problem: gute Schuldner/ schlechte Schuldner; größere Streuung. Transparenz.
- Schwächung der Gläubigerrechte; abschätzbare Realität
- Höhere Transaktionskosten.
- Weniger strategisches Handeln Sanierung
- Eindämmung von moralischem Risiko im Falle eines Ausfalls
- Zunehmende Akzeptanz



V. Konsequenzen für Deutschland?

Eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften?

- Was wenn Haftungsverbund unsicher geworden?
- Politische Nachfrage zu einer Insolvenzordnungen nicht vorhanden?
- Wie wird das Risiko bewältigt?
- Ausweichen auf Quasi-Insolvenzverfahren wie CAC's
- Relevanz des Prospekts
- Nachfrage nach ergänzenden staatlichen Regelungen
- Entstehende politische Nachfrage nach Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften.

VI. FAZIT

- Die These vom Haftungsverbund aller Glieder des Bundes:
 - Ökonomisch verfehlt
 - Rechtlich nicht geboten. Grundgesetz fordert Selbstverantwortung
 - Länderhaushalte: „Selbständig und voneinander unabhängig“ (GG)
- Hilfe in der Not, ein Imperativ?
 - Für die Gebietskörperschaft?
 - Kein Gießkannenprinzip
 - Erstverantwortlich sind die Gläubiger
- BVerfGE (Berlin) 2006 Eigenverantwortung; Auslösung in undefinierter Ferne
- Kreditmärkte aktivieren
 - Kreditmarkt limitiert und verbessert die Verschuldung
 - Ev. freiwillige Schuldenschränken
 - CAC's als (vorübergehender) Ersatz einer Insolvenzordnung.