

Ibrahim Mourani

**Voraussetzungen und  
Rahmenbedingungen für die  
Implementierung von Ex-ante-  
und Ex-post-Mechanismen  
zur Prävention und Bewältigung  
von Haushaltskrisen  
im Föderalstaat**

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abbildungsverzeichnis .....</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>17</b> |
| <b>Tabellenverzeichnis .....</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>19</b> |
| <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>23</b> |
| <b>Symbolverzeichnis .....</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>25</b> |
| <b>1 Einführung in das Thema und die Ziele<br/>vorliegender Dissertation .....</b>                                                                                                                                                   | <b>27</b> |
| <b>2 Die Verschuldung der deutschen Gebietskörperschaften<br/>und der EU-Mitgliedstaaten .....</b>                                                                                                                                   | <b>33</b> |
| 2.1 Die Verschuldungssituation der deutschen Bundesländer<br>und der EU-Mitgliedstaaten .....                                                                                                                                        | 33        |
| 2.2 Die negativen Folgen einer zu hohen öffentlichen<br>Verschuldung .....                                                                                                                                                           | 39        |
| <b>3 Erklärungsansätze der öffentlichen Verschuldung,<br/>die spezielle Situation der deutschen Bundesländer<br/>und die bisherige Feststellung, Prävention und<br/>Handhabung von Schuldenkrisen<br/>souveräner Schuldner .....</b> | <b>43</b> |
| 3.1 Erklärungsansätze der öffentlichen Verschuldung .....                                                                                                                                                                            | 43        |
| 3.1.1 Politökonomische Erklärungsansätze<br>öffentlicher Verschuldung .....                                                                                                                                                          | 44        |
| 3.1.2 Die spezielle Situation der deutschen Bundesländer .....                                                                                                                                                                       | 47        |
| 3.1.3 Das Anreizproblem gesamtschuldnerischer Haftung<br>und das Auseinanderfallen von Einnahme- und<br>Ausgabenautonomie der deutschen Bundesländer .....                                                                           | 53        |
| 3.1.3.1 Das Auseinanderfallen von Einnahme- und<br>Ausgabenautonomie auf Ebene der<br>deutschen Bundesländer .....                                                                                                                   | 54        |

|           |                                                                                                                                                                       |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.3.2   | Das Anreizproblem gesamtschuldnerischer Haftung .....                                                                                                                 | 58  |
| 3.1.3.2.1 | Das Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung .....                                                                                                                   | 58  |
| 3.1.3.2.2 | Das Moral Hazard und Kollektivgutproblem auf Länderebene .....                                                                                                        | 63  |
| 3.1.3.2.3 | Das Moral Hazard Problem auf Seiten der Kreditmärkte .....                                                                                                            | 71  |
| 3.2       | Bisherige Verschuldungsregeln .....                                                                                                                                   | 78  |
| 3.2.1     | Der Art. 115 Abs. 1 GG a.F. ....                                                                                                                                      | 78  |
| 3.2.2     | Kritik am Art. 115 Abs. 1 GG a.F. ....                                                                                                                                | 79  |
| 3.2.3     | Der Art. 109 Abs. 3 GG .....                                                                                                                                          | 84  |
| 3.2.4     | Kritik am Art. 109 Abs. 3 GG .....                                                                                                                                    | 86  |
| 3.2.5     | Die EU-Konvergenzkriterien .....                                                                                                                                      | 96  |
| 3.2.6     | Kritik an den EU-Konvergenzkriterien .....                                                                                                                            | 98  |
| 3.3       | Bisherige Indikatoren zur Beurteilung öffentlicher Haushaltslagen, Möglichkeiten der Entschuldung und der Umgang mit festgestellten Schuldenkrisen .....              | 100 |
| 3.3.1     | Indikatoren zur Beurteilung öffentlicher Haushaltslagen .....                                                                                                         | 101 |
| 3.3.2     | Möglichkeiten der Entschuldung .....                                                                                                                                  | 108 |
| 3.3.3     | Der bisherige und der aktuelle Umgang mit Schuldenkrisen .....                                                                                                        | 111 |
| 3.3.3.1   | Die Argentinienkrise .....                                                                                                                                            | 112 |
| 3.3.3.2   | Die Schuldenkrise Griechenlands .....                                                                                                                                 | 118 |
| 3.3.3.3   | Die Extremen Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlandes .....                                                                                                       | 125 |
| 4         | <b>Zwischenfazit</b> .....                                                                                                                                            | 131 |
| 5         | <b>Beispiele für Insolvenzen öffentlicher Schuldner und für die Wirkungsweise von No-bail-out Regelungen weltweit – Ein Blick über den deutschen Tellerrand</b> ..... | 139 |
| 6         | <b>Ein Indikator für die Auslösung der Insolvenz eines Bundeslandes</b> .....                                                                                         | 151 |
| 6.1       | Mögliche Indikatoren als Auslösungsgründe einer Bundesländerinsolvenz .....                                                                                           | 151 |
| 6.1.1     | Die privatrechtlichen Insolvenzindikatoren der deutschen Insolvenzordnung .....                                                                                       | 152 |
| 6.1.2     | Das Chapter 9 des US-Bankruptcy Codes .....                                                                                                                           | 156 |
| 6.1.3     | Alternative Insolvenzindikatoren .....                                                                                                                                | 158 |

|                                                                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.1.4 Die Extreme Haushaltsnotlage und der Bundesstaatliche<br>Notstand als Anknüpfungspunkte eines Indikators<br>für eine Bundesländerinsolvenz .....                                        | 160        |
| 6.2 Der Bundesstaatliche Notstand als Auslösungsgrund<br>einer Bundesländerinsolvenz .....                                                                                                    | 161        |
| 6.3 Die DEA als Bewertungsmaßstab für die<br>Effizienz von Entscheidungseinheiten.....                                                                                                        | 164        |
| 6.3.1 Die Möglichkeit der Anwendung der DEA<br>auf die deutschen Bundesländer.....                                                                                                            | 172        |
| 6.3.2 Das erweiterte CRA-DEA-Modell<br>von Varmaz et al. (2013) .....                                                                                                                         | 174        |
| 6.3.2.1 Das DEA-Modell von Banker et al.<br>(1984) als Ausgangspunkt.....                                                                                                                     | 175        |
| 6.3.2.2 Das CRA-DEA-Modell nach Lozano<br>und Villa (2004) und seine Erweiterung<br>durch Varmaz et al. (2013) .....                                                                          | 176        |
| 6.4 Die Anwendung der DEA für eine Effizienzanalyse<br>auf Bundesländerebene .....                                                                                                            | 184        |
| 6.5 Ein Effizienzvergleich zwischen den deutschen<br>Bundesländern mittels des DEA-Modells.....                                                                                               | 185        |
| 6.5.1 Voraussetzungen und Verfahrensschritte bei der<br>Anwendung der DEA auf Ebene der<br>deutschen Bundesländer.....                                                                        | 186        |
| 6.5.2 Die Bestimmung der öffentlichen Aufgaben<br>der deutschen Bundesländer als<br>Untersuchungsbereiche der DEA.....                                                                        | 187        |
| 6.5.3 Die Datenerhebung für die öffentlichen<br>Aufgabenbereiche der deutschen Bundesländer<br>zur Durchführung einer Effizienzanalyse mittels DEA.....                                       | 202        |
| 6.5.4 Die Effizienzanalyse mittels DEA hinsichtlich der<br>Aufgabenerfüllung des Saarlandes im Vergleich<br>zu den anderen Bundesländern und eine kritische<br>Würdigung der Ergebnisse ..... | 224        |
| <b>7 Die präventivn Wirkungen eines<br/>Insolvenzmechanismus auf Ebene der<br/>deutschen Bundesländer.....</b>                                                                                | <b>235</b> |
| 7.1 Die Lösung des Moral Hazard Problems auf Seiten der<br>Kreditgeber und der Kreditnehmer aus einer<br>Finanzmarktperspektive heraus .....                                                  | 235        |

|                                                                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.2 Die Lösung des Moral Hazard Problems auf Seiten der Bundesländer als Kreditnehmer .....                                                                                 | 246 |
| 7.2.1 Modelle des Wahlverhaltens von Bürgern in Demokratien .....                                                                                                           | 247 |
| 7.2.2 Der Einfluss der öffentlichen Verschuldung auf das Wahlverhalten.....                                                                                                 | 258 |
| 7.2.3 Eine politökonomische Perspektive zur Eindämmung der Verschuldung der deutschen Bundesländer durch einen Insolvenzmechanismus .....                                   | 261 |
| 7.2.4 Die Beziehung zwischen Politikern und Wählern aus der Sicht der Principal-Agent-Theorie.....                                                                          | 265 |
| 7.2.5 Die Disziplinierung der Politik durch einen Insolvenzmechanismus aus Sicht der Principal-Agent-Theorie.....                                                           | 269 |
| 7.3 Anforderungen an einen Insolvenzmechanismus auf Ebene der deutschen Bundesländer zur Disziplinierung der Politik als Schuldner und der Kapitalmärkte als Gläubiger..... | 275 |

## **8 Der Ablauf und die konkrete Ausgestaltung eines Insolvenzverfahrens auf**

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Ebene der deutschen Bundesländer.....</b>                                             | <b>289</b> |
| 8.1 Die Eröffnung und der Abschluss des Insolvenzverfahrens.....                         | 289        |
| 8.2 Die Informationsbereitstellung vor und während des Insolvenzverfahrens.....          | 299        |
| 8.3 Das Schuldenmoratorium nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens.....                   | 301        |
| 8.4 Die Schuldenumstrukturierung in Form des Insolvenzplans .....                        | 304        |
| 8.5 Die Bestimmung der Schuldentragfähigkeit .....                                       | 308        |
| 8.6 Der Einbezug der Forderungen .....                                                   | 314        |
| 8.7 Die Klassifikation und Rangfolge der Forderungen .....                               | 318        |
| 8.8 Die Maßnahmen des insolventen Bundeslandes zur Wiederherstellung seiner Solvenz..... | 322        |
| 8.8.1 Die einnahmeseitigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Solvenz.....              | 323        |
| 8.8.2 Die ausgabeseitigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Solvenz.....               | 341        |
| 8.9 Die Beschlussfassung im Insolvenzverfahren und die Koordination der Gläubiger .....  | 351        |

|                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.10 Die Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen<br>die Vereinbarungen im Insolvenzplan.....                               | 360        |
| 8.11 Die Voraussetzungen für den Ablauf eines<br>Insolvenzverfahrens auf Ebene der deutschen<br>Bundesländer .....          | 363        |
| <b>9 Mögliche Probleme und Einwände gegen einen<br/>Insolvenzmechanismus auf Ebene der deutschen<br/>Bundesländer .....</b> | <b>367</b> |
| <b>10 Zusammenfassung und Fazit .....</b>                                                                                   | <b>383</b> |
| <b>Literaturverzeichnis.....</b>                                                                                            | <b>405</b> |
| <b>Anhang.....</b>                                                                                                          | <b>441</b> |
| <b>Verzeichnis der Gesetzestexte .....</b>                                                                                  | <b>455</b> |