

Vorwort

Diese Arbeit entstand in bewegten Zeiten. Milliarden schwere „Rettungspakete“ für Banken und Staaten passieren die deutschen Parlamente, während die europäische Währung in bedenkliche Schieflage gerät. Die enorme Kraft des Faktischen durch die Staatsverschuldung tritt nun zu Tage: Die Schuldenlast einiger südeuropäischer Länder verkehrt das ausdrückliche Bail-Out-Verbot der europäischen Währungsunion ins schiere Gegenteil. Diese Arbeit soll Mahnung für eine drohende „Transferunion“ sein. Sie beschreibt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland die Ursachen der hohen Verschuldung in subnationalen Gebietskörperschaften mit Bail-Out-Absicherung. Zugleich sollen institutionelle Lösungsversuche erörtert werden.

Ich danke für die große inhaltliche und moralische Unterstützung bei der Fertigstellung dieser Arbeit.

Diese Arbeit lag in leichter Abwandlung unter dem Titel „Zulässigkeit und Wirkung bundesgesetzlicher Schuldenbegrenzungsregeln für die deutschen Länderhaushalte“ im Jahr 2010 an der Universität Erfurt zugleich als Baccalaureus-Arbeit vor.

Neuhaus am Rennweg, 07.06.2010

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	11
Einleitung	15
A. Entwicklung der Länderverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	17
I. Indikatoren der Staatsverschuldung und ihre Aussagekraft ...	17
1. Schulden in Relation zu sozioökonomischen Größen	19
a) Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote)	19
b) Pro-Kopf-Verschuldung.....	20
2. Kreditfinanzierungs- und Zinssteuerquote.....	22
a) Kreditfinanzierungsquote.....	22
b) Zinssteuerquote	23
3. Nachhaltigkeitslücke	24
4. Implizite Staatsverschuldung	25
II. Art der Verschuldung	25
III. Verschuldung oder Überschuldung?	26
B. Ver- und Überschuldungsanreize im deutschen Fiskalföderalismus – Ursachensuche	27
I. Institutionelle Fehlanreize des deutschen Bundesstaats	27
1. Fiskalische Asymmetrie der Länderfinanzen	28
a) Ausgabeautonomie.....	28
b) Einnahmeautonomie	30
c) Verletzung des Prinzips der institutionelle Kongruenz	30
2. Fehlanreize der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.....	32
a) Länderfinanzausgleich	32
b) Schuldenhaftung im deutschen Bundesstaat.....	33
c) Folgen für die Refinanzierung der Länder.....	34
d) Einzige Möglichkeit: Harte Budgetrestriktionen.....	36
3. Zusammenfassung der Fehlanreize des deutschen Fiskalföderalismus	37
II. Erklärung für länderspezifische Unterschiede	37

1. Politökonomische Ursachen.....	38
2. Größe und Struktur der Länder	38
3. Ausgabephilosophie und Schuldenbewusstsein.....	40
4. Rückhalt in der Bevölkerung	41
III. Ergebnis: Die Ursachen der Länderverschuldung	42
C. Zulässigkeit bundesgesetzlicher Schuldenbegrenzungsregeln für die deutschen Landeshaushalte.....	43
I. Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission II	43
II. Inhalte der neuen Schuldenregelung für die Länder	46
1. Verbindliche Vorgaben für die Länder aus Art. 109 Abs. 3 GG ...	46
2. Gestaltungsspielraum der Länder	48
III. Zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit	50
1. Eine Frage der Legitimität?	50
2. Prüfungsmaßstab der Verfassungsmäßigkeit.....	51
3. Verfassungsrechtliche Prüfung des Art. 109 Abs. 3 GG	52
a) Kein Staat ohne strukturelle Verschuldung?	53
b) Haben die Länder ihre Staatsqualität verloren?.....	53
4. Ergebnis: Art. 109 Abs. 3 GG nicht verfassungswidrig	54
5. Optionen zur verfassungsrechtlichen Festigung.....	55
a) Willkürfreie Altschuldenregelung	55
b) Steuerautonomie	55
c) Homogenität herstellen – gleiche Regelung für den Bund.....	56
d) Abweichungsmöglichkeit von bundesrechtlichen Standards ...	57
IV. Art. 109 GG im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes	57
D. Auswirkungen des neuen Art. 109 Abs. 3 GG auf die staatlichen Haushalte.....	59
I. Simulation der neuen Begrenzungsregeln – Änderungen der Verschuldung und abgeleiteter Anpassungsbedarf.....	59
1. Überblick über Simulationen der Schuldenbremse	59
2. Eine Simulation der Schuldenbremse (Groneck/Plachta).....	60
a) Simulationsbedingungen und „Stellschrauben“	60
b) Ergebnisse	62
3. Interpretation der Simulationsergebnisse – Besteht Handlungsbedarf für die Länder?	64
a) Einsparerfordernisse in den Primärausgaben.....	64

b) Reichen die Konsolidierungshilfen?.....	65
c) Ergebnis: Drei Ländergruppen.....	66
II. Denkbare Optionen auf Grundlage des ermittelten Anpassungsbedarfs	66
1. Option 1: Anpassung auf Ebene der Landeshaushalte	66
a) Einnahmeseite	66
b) Ausgabeseite	67
2. Option 2: Vermeidungs- und Umgehungsstrategien	69
a) Überwälzungen auf die Gemeinden (Vorwärtsüberwälzung) ..	69
b) Überwälzungen auf den Bund (Rückwärtsüberwälzung).....	70
c) Überwälzungen durch Umgehung (Seitwärtsüberwälzungen) ..	71
3. Option 3: Ignorieren der Verschuldungsregeln	72
a) Handlungsoptionen des Bundes und anderer Länder	72
b) Handlungsoptionen der Landesopposition	73
c) Handlungsoptionen des Wählers	74
d) Ignorieren funktioniert.....	75
III. Beabsichtigte und erwartete Wirkungen im Vergleich.....	75
1. Zurückfahren und Verhindern struktureller Länderdefizite	75
2. Besonderheiten bundesgesetzlicher Regelungen	77
3. Vermeidung von Bail-Outs	77
4. Ergebnis: Kann die neue Schuldenbremse ihre beabsichtigte Wirkung entfalten?.....	78
E. Zusammenfassung.....	81
Literaturverzeichnis.....	83
Appendix: Ausgewählte Rechtsnormen.....	97