

Inhaltsübersicht

A. Problemaufriss	17
B. Gang und Eingrenzung der Untersuchung	22
C. Ursachen für Staatsverschuldung: Analyse anhand der bisherigen Schuldenregelung	26
I. Bisherige Verschuldungsregeln auf Bundesebene	26
II. Verschuldung auf Landesebene	75
III. Verschuldungsgrenzen aus dem Demokratieprinzip?	80
IV. Europarechtliche Verschuldungsregeln	83
V. Polit-ökonomische und sonstige Ursachen für hohe Verschuldungsneigung	103
VI. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse in Thesen	137
D. Das Konzept der Föderalismusreform II	139
I. Die Ausgestaltung der „Schuldenbremse“	139
II. Rechtmäßigkeit der Umsetzung im GG	143
III. Zweckmäßigkeit der getroffenen Regelungen	168
E. Inhaltliche Ausgestaltung einer Neuregelung	196
I. Beseitigung polit-ökonomischer Fehlanreize	196
II. Verbesserung der Justiziabilität	217
F. Regelungsvorschlag	224
I. Artikel 109 des Grundgesetzes	225
II. Artikel 115 des Grundgesetzes	227
III. Artikel 93 des Grundgesetzes	229
IV. Notwendige Folgeänderungen	230
G. Zusammenfassung in Thesen	231
Literaturverzeichnis	236
Sachwortverzeichnis	259

Inhaltsverzeichnis

A. Problemaufriss	17
B. Gang und Eingrenzung der Untersuchung	22
C. Ursachen für Staatsverschuldung: Analyse anhand der bisherigen Schuldenregelung	26
I. Bisherige Verschuldungsregeln auf Bundesebene	26
1. Das Regelungskonzept der Art. 109, 115 GG a.F.	27
a) Das dreistufige System	27
b) Konjunkturelle und strukturelle Verschuldung	28
2. Investitionsklausel	30
a) Das weite Verständnis des Investitionsbegriffs	30
aa) Die Staatspraxis	30
bb) Zur Kritik durch die Rechtswissenschaft	31
(1) Die Brutto-Berechnung der Investitionen	31
(2) Darlehen und Gewährleistungen als Investitionen	33
cc) Verfassungswidrigkeit der Staatspraxis?	34
b) Kritik am Investitionsbegriff als Regelungskonzept	38
aa) „Pay as you use“?	38
bb) Kreditaufnahme für Konsumzwecke	40
c) Zwischenergebnis	40
3. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	41
a) Begriffsklärung	41
b) Mangelnde Operationalität bei geringer Kontrolldichte	44
aa) Der unbestimmte Rechtsbegriff	44
(1) Die Unbestimmtheit der Teilziele	45
(2) Das Verhältnis der Teilziele zueinander	48
(3) Keine Obergrenze	48
(4) Zwischenergebnis: Keine klare Handlungsanweisung an Normadressaten	49
bb) Justiziabilität	49
(1) Ansatz Birks: Finanzwirtschaftliches Übermaßverbot ..	50
(2) BVerfG: Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum	50
cc) Zwischenergebnis	52
c) Nichteinhaltung der Norm	53
d) Ökonomisches Konzept veraltet	59
e) Zwischenergebnis	59

4. Sondervermögen	60
a) Entstehung der Sondervermögen	61
b) Vom Sondervermögen zum „Sonderschuldenstand“	62
c) Folgen und wirtschaftliche Bedeutung der Sondervermögen	64
d) Die Eingliederung der Sondervermögen	66
e) Zwischenergebnis	67
5. Der asymmetrische Haushaltsvollzug	67
6. Keine Rückführung	69
7. Mängel im Sanktionssystem	70
a) Mangelnde „Wiedergutmachung“ durch Sanktionen	70
b) Die „Individualrechtsblindheit“ des Art. 115 GG a.F.	71
aa) Die Verfassungsbeschwerde	71
bb) Die abstrakte Normenkontrolle	72
cc) Der Organstreit	74
c) Zwischenergebnis	74
8. Ergebnis: Steuerungsschwäche	75
II. Verschuldung auf Landesebene	75
1. Die Verschuldungsgrenzen auf Landesebene	76
2. Die unterschiedliche Verschuldungspraxis	79
3. Zwischenergebnis	80
III. Verschuldungsgrenzen aus dem Demokratieprinzip?	80
IV. Europarechtliche Verschuldungsregeln	83
1. Verhältnis zwischen Europarecht und grundgesetzlicher Schuldenregel	83
2. Die Haushaltskriterien	85
3. Ausnahmen von den Haushaltskriterien	88
a) Erheblicher und laufender Rückgang des Defizits	88
b) Ausnahmsweise und vorübergehende Überschreitung des Defizits	88
c) Ausnahme vom Schuldenstandskriterium	90
d) Zwischenergebnis	90
4. Das Defizitverfahren	91
5. Die Sanktionsmaßnahmen	94
a) Die Empfehlungen	94
b) Die Veröffentlichung der Empfehlungen	95
c) Die Abmahnung des Mitgliedsstaats	95
d) Sanktionsmaßnahmen im engeren Sinne	96
e) Die Wirkung der Sanktionen	98
f) Ausblick: Durchsetzungskraft erfordert Glaubwürdigkeit	100
6. Zwischenergebnis	102
V. Polit-ökonomische und sonstige Ursachen für hohe Verschuldungsneigung	103

1. Die Ausgabenfixierung der Politik.....	103
2. Die Interessen der politischen Entscheidungsträger.....	105
a) Wichtigstes Interesse: Wiederwahl sichern.....	106
aa) Die Lockerung der Budgetrestriktion.....	108
bb) Die Unmerklichkeit der Kreditaufnahme.....	110
cc) Die Konfliktverlagerung in die Zukunft.....	111
b) Der „Stellungskrieg“ um die Fachinteressen.....	113
aa) Das Budgetdefizit als Folge des Koalitionsdilemmas.....	114
bb) Die politische Bindung der Regierungsnachfolger.....	116
c) Kritik am Modell der Stimmenmaximierung.....	116
d) Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	118
3. Interessen der Wähler.....	118
a) Anspruchsdenken seitens der Wähler.....	119
b) Entkopplung von Zahlern und Nutzern.....	123
aa) Zeithorizont.....	123
bb) Ungleicher Steuerbeitrag.....	124
cc) Zwischenergebnis.....	125
c) Fiskalillusion/niedriges Informationsniveau.....	125
d) Wähler als Profiteure von Staatsanleihen.....	126
4. Das Prinzipal-Agent-Problem.....	128
5. Fehlanreize durch bündische Einstandspflicht.....	130
6. Fehlende Steuerautonomie der Bundesländer oder mangelnde Systemkonformität?.....	133
VI. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse in Thesen.....	137
D. Das Konzept der Föderalismusreform II.....	139
I. Die Ausgestaltung der „Schuldenbremse“.....	139
1. Regelung für den Bund.....	139
a) Konjunkturelle Verschuldungskomponente.....	140
b) Strukturelle Verschuldungskomponente.....	140
c) Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen.....	141
2. Regelung für die Länder.....	142
a) Konjunkturelle Verschuldungskomponente.....	142
b) Strukturelle Verschuldungskomponente.....	142
c) Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen.....	143
II. Rechtmäßigkeit der Umsetzung im GG.....	143
1. Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip.....	143
a) Anforderungen des Bundesstaatsprinzips.....	143
b) Behaupteter Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip.....	145
aa) Verfassungshistorisches Argument.....	146
bb) Starke Bindung in Einnahmen und Ausgaben.....	147
cc) Weite Auslegung des „Grundsatzes“ Bundesstaatsprinzip... ..	148
c) Kritik und Stellungnahme.....	149

aa)	Kein vollständiges Verschuldungsverbot.....	150
bb)	Aber: keine Rechtfertigung über die Beteiligung der Länder	151
cc)	Vergleich: Verschuldungsgrenzen und Staatlichkeit des Bundes?	152
dd)	Verschuldungsrecht als Essential der Staatlichkeit?.....	153
	(1) Vorliegen eines sachlichen Grundes für Einschränkung .	158
	(2) Länder noch „politisches Gegengewicht“ zum Bund?...	159
	(3) Zwischenergebnis	162
ee)	Aspekt der hinreichenden Finanzausstattung.....	162
d)	Zwischenergebnis	166
2.	Verstoß gegen das Demokratieprinzip	166
3.	Zwischenergebnis	168
III.	Zweckmäßigkeit der getroffenen Regelungen	168
1.	Verfassungsästhetik.....	169
a)	Verfassungsfunktion(en) – Ist die Schuldenbremse ein Systembruch?	169
b)	Einzelne Kritikpunkte	175
aa)	Zunächst: Eingrenzung auf Art. 109/115 GG	175
bb)	Beschränkung auf Grundsätze ausreichend?	175
cc)	Normwiederholung in Art. 109/115 GG.....	177
dd)	Statische Verweisung auf das Europarecht	178
c)	Zusammenfassung.....	178
2.	Bewertung der inhaltlichen Ausgestaltung für den Bund	179
a)	Bestimmtheit von Kreditgrenze und Rückzahlungspflicht	179
aa)	Konjunkturelle Verschuldungskomponente.....	179
bb)	Strukturelle Verschuldungskomponente.....	182
cc)	Ausnahmeregelung für Notsituationen	182
b)	Vermeidung prozyklischen Verhaltens.....	184
c)	Sondervermögen	185
d)	Mangel an Initiatoren eines Kontrollverfahrens	186
e)	Mangel an Wiedergutmachung bei Verletzung	186
aa)	Kontrollkonto.....	186
bb)	Stabilitätsrat	188
cc)	Zwischenergebnis	189
f)	Antizipation polit-ökonomischer Fehlanreize.....	190
aa)	Konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit	190
bb)	Verschuldungsmöglichkeit in Notsituationen.....	190
cc)	Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit und Kontrollkonto ..	190
dd)	Zwischenergebnis	192
g)	Systemkonformität	192
h)	Vereinbarkeit mit europarechtlichen Anforderungen	193
i)	Zusammenfassung der Ergebnisse für den Bund	194
3.	Bewertung der inhaltlichen Ausgestaltung für die Länder	195

E. Inhaltliche Ausgestaltung einer Neuregelung	196
I. Beseitigung polit-ökonomischer Fehlanreize	196
1. Wegfall struktureller Verschuldung	196
2. Konkretisierung der Tilgungsregelung für Notkredite.....	198
3. Klare Rechtsfolge bei Verstoß: Steuerzuschlag.....	198
a) Lasten werden spürbar	199
b) Ziel: Haushaltsdisziplin, nicht höhere Abgabenlast.....	201
c) Notwendigkeit einer Regelung im GG: Druck „von oben“.....	203
aa) „Zwangssparen“ unter Kommunalaufsicht.....	203
bb) „Zwangssparen“ unter Aufsicht des Internationalen Währungs- fonds.....	206
cc) Schlussfolgerung	210
d) Ausgestaltung	211
aa) Systemkonforme Ausgestaltung für Bund und Länder.....	211
bb) Vermeidung eines „Dauerzuschlags“ über Kontrollkonto ...	213
cc) Stichtagsregelung.....	214
dd) Implementierung in Finanzausgleichssystem und Steuerrecht	215
e) Zusammenfassung	217
4. Ergebnis	217
II. Verbesserung der Justiziabilität	217
1. Antragsrecht für den Bundesrechnungshof?	218
2. Antragsrecht für Fraktionen.....	221
F. Regelungsvorschlag	224
I. Artikel 109 des Grundgesetzes.....	225
II. Artikel 115 des Grundgesetzes.....	227
III. Artikel 93 des Grundgesetzes.....	229
IV. Notwendige Folgeänderungen.....	230
G. Zusammenfassung in Thesen	231
Literaturverzeichnis	236
Sachwortverzeichnis	259