

Die Verschuldungsordnung

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Stefan Funke



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Zielsetzung, Gang der Untersuchung und Daten zur Staatsverschuldung	17
I. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	17
II. Grundbegriffe, Ziele, Struktur und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung	20
1. Grundbegriffe	20
2. Verschuldungsziele	24
3. Die Komponenten eines konsolidierten Verschuldungs- und Schuldenplans	25
3.1 Vorbemerkung	25
3.2 Die gesamte öffentliche Verschuldung, ihre Träger und ihre Koordinierungsinstitutionen	26
3.2.1 Die Gebietskörperschaften	26
3.2.2 Die Sonderhaushalte des Bundes	30
3.2.3 Die Sozialversicherungen	38
3.2.4 Die Koordinierungsinstitutionen	41
3.3 Die staatlich geförderte und garantierte private Kreditaufnahme	43
3.4 Die neu eingegangenen Eventualverbindlichkeiten	45
4. Ein Kurzüberblick über die Formen und Gläubiger öffentlicher Schulden	50
5. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	52

2. Teil

Legitimation der öffentlichen Verschuldung und Notwendigkeit einer Verschuldungsordnung	60
III. Ordolibérale Prinzipien als Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns	60
1. Vorbemerkungen	60
2. Die Wesenszüge der ordnungstheoretischen Konzeption des Ordoliberalismus als Ausgangspunkt	61
3. Die ordoliberalen Prinzipien	64

IV. Legitime Rechtfertigungsgründe der Verschuldung	71
1. Die Mängel einer 'freien' Marktwirtschaft: Wurzeln der Finanzpolitik	71
2. Zielsetzungen der staatlichen Verschuldung	75
3. Die stabilisierungspolitische Zielsetzung	77
3.1 Erläuterung und Operationalisierung	77
3.2 Vertragstheoretische Ziellegitimation	82
3.3 Liberale Verschuldungspolitik als Gestaltungsaufgabe im Stabilisierungsbereich: das Fehlen eines Marktes für Stabilisierungsleistungen	84
3.4 Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments I: Effektivität und Effektivitätsvoraussetzungen im Hinblick auf das Stabilisierungsziel	89
4. Allokative Zielsetzungen	99
4.1 Erläuterung und Operationalisierung	100
4.2 Vertragstheoretische Ziellegitimation	113
4.3 Liberale Verschuldungspolitik als Gestaltungsaufgabe im Allokationsbereich: Regeln zur Bereitstellung einschließlich Finanzierung von Kollektivgütern	115
4.4 Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments I: Effektivität im Hinblick auf die Erreichung einer verzerrungsfreien intertemporalen Allokation	124
5. Distributive Zielsetzungen und Finanzierungsregeln	130
6. Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments II: Anforderungen an die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Verschuldung	132
6.1 Anforderungen	132
6.2 Unterprinzipien für eine ordnungskonforme und verhältnismäßige Verschuldung	133
7. Zusammenfassung: Ökonomisch gerechtfertigter Verschuldungseinsatz	136
V. Notwendigkeit einer Verschuldungsordnung	137
1. Mängel der praktizierten Verschuldungspolitik und Gefahren für die Volkswirtschaft	137
1.1 Vorüberlegungen	137
1.2 Allokative Mängel	138
1.2.1 Intratemporale allokative Mängel	138
1.2.2 Intertemporale allokative Mängel	148
1.3 Distributive Mängel	166
1.4 Stabilisierungspolitische Mängel	178
1.5 Zusammenfassung	187
2. Analyse der Mängelursachen I: Anreize zum fehlerhaften Gebrauch des Verschuldungsinstruments	190
2.1 Abriß der Ökonomischen Theorie der Politik, insbesondere der Ökonomischen Theorie der Verschuldungspolitik	191
2.2 Das typische Verschuldungsverhalten der Entscheidungsträger im politisch-administrativen Führungssystem	195
2.2.1 Die Anreizstruktur der Regierungspolitiker	195
2.2.2 Die Anreizstruktur der Opposition	215
2.2.3 Die Anreizstruktur der Verwaltungsspitze	217
2.2.4 Zwischenfazit	220
2.3 Das typische Wählerverhalten in Verschuldungsfragen	221
2.3.1 Die Anreizstruktur des Wählers als Konsument und Financier öffentlicher Leistungen	221

2.3.2 Die Kontrollanreize	235
2.3.3 Der Wähler als Gläubiger des Staates	236
2.4 Zwischenergebnis	239
3. Analyse der Mängelursachen II: objektiv-technische Ursachen als Verstärkungsfaktoren für Fehlverhalten und negative Folgen der Verschuldungspolitik	241
3.1 Instrumentelle Unsicherheiten	242
3.2 Das Bundesstaatsprinzip als Ursache verschuldungspolitischer Mängel	244
3.2.1 Mängel der verschuldungspolitischen Koordination	245
3.2.2 Verlassen auf das bündische Prinzip	248
3.2.3 Dysfunktionale vertikale Ausweichreaktionen	251
3.3 Abgrenzungsschwierigkeiten	252
3.4 Der Stand des öffentlichen Rechnungs- und Berichtswesens	255
3.4.1 Verschuldungsrelevante Mängel des öffentlichen Rechnungswesens	255
3.4.2 Verschuldungsrelevante Mängel des öffentlichen Berichtswesens	262
4. Auswirkungen der Maastrichter Beschlüsse auf die deutsche Verschuldungspolitik	263
4.1 Vorbemerkungen und grundsätzliche Implikationen einer Europäischen Währungsunion für die deutsche Verschuldungspolitik	263
4.2 Stärkung der verschuldungspolitischen Disziplinierung Deutschlands über den Markt?	268
4.3 Regelungen im Unionsvertrag zur Begrenzung der Verschuldung	270
4.4 Abschließende Bewertung	277
5. Zusammenfassung	279

3. Teil

Eine positive Analyse existierender Verschuldungsregelungen und Konzeptionen zur Verschuldungsbegrenzung	281
---	------------

VI. Mängelanalyse der Verschuldungsregelungen für den deutschen Staat	281
1. Die Verschuldungsregelungen auf der Bundesebene	281
1.1 Vorbemerkung	281
1.2 Die Kernbestimmung des Art. 109 Abs. 2 GG	283
1.3 Die zusätzliche Grenze aus Art. 115 Abs. 1 GG	292
1.4 Das Verhältnis von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zu Art. 109 Abs. 2 GG	308
1.5 Die Ausnahme der Regel-Ausnahme-Beziehung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG	311
1.6 Justitiabilität und Rechtsfolgen von Verstößen	315
1.7 Der Gesetzesauftrag nach Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG: die Forderung einer Verfahrensordnung	320
1.8 Eine weitere Verschuldungsgrenze aus Art. 113 GG	322
1.9 Zwischenergebnis	328
2. Die Verschuldungsregelungen auf der Länderebene	329
2.1 Besonderheiten der rechtlichen Regelungen der Kreditaufnahme gegenüber der Bundesebene	329
2.2 Bewertung	331

VII. Mängelanalyse der gemeindlichen Verschuldungsregelungen	333
1. Ökonomische Besonderheiten der Verschuldung von Gemeinden: normative Gedanken zur Legitimation der Gemeindeverschuldung	333
2. Eine wesentliche Rahmenbedingung für die Kommunalverschuldung: der gemeindliche Einnahmespielraum	343
3. Rechtliche Begrenzungsvorschriften für die kommunale Kreditaufnahme: Darstellung und Bewertung	352
3.1 Vorbemerkung zur Haushaltsrechtsreform von 1974	352
3.2 Rechtliche Voraussetzungen und Grundsätze der Kreditaufnahmebefugnisse ..	353
3.3 Das Genehmigungsverfahren als institutionelle Verschuldungsbegrenzung ..	360
3.4 Stabilisierungspolitische Sondervorschriften	374
4. Die Richtung der Reform des kommunalen Verschuldungsrechts in den neunziger Jahren	378
5. Zusammenfassende Beurteilung: Lehren für die Verschuldungsordnung	382
VIII. Erfahrungen mit Verschuldungsbegrenzungsregelungen in ausgewählten Staaten ..	384
1. Vorbemerkungen	384
2. Begrenzungsregelungen in den USA	384
3. Begrenzungsregelungen in der Schweiz	396
4. Begrenzungsregelungen in Österreich	401
5. Verfassungsmäßige Verschuldungsbeschränkungen in einigen europäischen Staaten ..	404
6. Lehren für die Verschuldungsordnung der Bundesrepublik Deutschland	406
IX. Vorgeschlagene und erprobte Konzepte zur Begrenzung der Staatsverschuldung ..	407
1. Vorbemerkung	407
2. Das Konzept der 'Sustainability'	407
2.1 Darstellung des Konzepts und der verwendeten Indikatoren	407
2.2 Bewertung und Beitrag zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik	417
3. Das Konzept der Normalverschuldung	420
3.1 Darstellung der Grundzüge des Konzepts	421
3.2 Kritik und Beitrag zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik	423

4. Teil

Die Verschuldungsordnung 427

X. Konstruktion und Ausgestaltung der Verschuldungsordnung für den Bund	427
1. Vorbemerkungen und Grundlagen	427
2. Ökonomische Grundsätze der Verschuldungsordnung	429
2.1 Grundsatz der Legitimität und Bestimmtheit des Einsatzfeldes der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben	430
2.2 Grundsatz der Zielkonformität des Verschuldungseinsatzes	433
2.3 Grundsatz der Beachtung der verschuldungspolitischen Unterprinzipien zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit	435

2.4 Grundsatz der Begründung und Darlegung der Verschuldungsaktivitäten	442
2.5 Grundsatz der Vollständigkeit und Transparenz des Verschuldungsausweises . .	443
2.6 Grundsatz der Öffentlichkeit der Verschuldungspolitik	445
2.7 Grundsatz der Anhörung der Bundesverschuldungskommission vor der Verschuldungsentscheidung	447
3. Übergangsregelungen zum stufenweisen Abbau der strukturellen Verschuldung . .	448
4. Institutionelle Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: die Bundesverschuldungskommission	450
5. Rechtliche Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: Änderungen des Art. 115 GG und das Verschuldungsverfahrensgesetz	457
6. Technische Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens	462
7. Zum Schuldenabbau, speziell zum Erblastentilgungsfonds	469
XI. Besonderheiten einer Verschuldungsordnung im Bundesstaat	472
1. Die Ordnung der Verschuldung von Ländern und Gemeinden	472
2. Innerbundesstaatliche Absicherung der Verschuldungsgrundsätze	473
2.1 Rationale Verschuldungspolitik im Bundesstaat	473
2.2 Der Grundsatz der teilautonomen Verschuldungspolitik	474

5. Teil

Hauptergebnisse und Ausblick

479

Literaturverzeichnis	488
Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	517
Verzeichnis der zitierten Drucksachen	517