

Sabine Freye

Die Reform des bundesdeutschen Staatsschuldenrechts im Zuge der Föderalismusreform II: Ausdruck eines institutionellen Wandels?

Eine Analyse der Weiterentwicklung
der „Goldenen Regel“ zur „Schuldenbremse“
aus politökonomischer Perspektive



SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Begründet von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Dieter Tscheulin

Band 238

Sabine Freye

Die Reform des bundesdeutschen Staatsschuldenrechts im Zuge der Föderalismusreform II: Ausdruck eines institutionellen Wandels?

Eine Analyse der Weiterentwicklung der „Goldenen Regel“
zur „Schuldenbremse“ aus politökonomischer Perspektive



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

Hinweis: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren oder des Verlags aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2017 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg

Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN Print: 978-3-8305-3815-8

ISBN E-Book: 978-3-8305-2978-1

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IX
Symbolverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XIII
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Volkswirtschaftliche Theorieansätze	7
A. Pro und Contra antizyklischer Fiskalpolitik	9
B. Keynes und das IS-LM-Modell	10
I. Die Bedeutung der Fiskal- und Geldpolitik bei Keynes	10
II. Das IS-LM Modell	12
1. Die Bestimmung der IS-Kurve	13
2. Die Bestimmung der LM-Kurve	14
3. Das Gleichgewicht im IS-LM-Modell	16
4. Das Beispiel der expansiven Fiskalpolitik	17
III. Fiskalpolitik und rationale Erwartungen	19
IV. Zwischenfazit	21
C. Das Domar-Modell	22
I. Inhalte und Bedeutung	22
II. Empirische Ergebnisse	24
III. Zwischenfazit	26
D. Nachhaltigkeitsansätze	27
I. Der Ansatz der intergenerativen Lastenverschiebung	27
II. Das ricardianische Äquivalenztheorem	28
III. Der Ansatz der Generationenbilanz	29
IV. Der Ansatz der Tragfähigkeitsanalyse	30
V. Zwischenfazit	31
Zweites Kapitel: Institutionenorientierte Theorieansätze	33
A. Institutionen, Regeln und ihr Wandel	34
I. Definition der Institution	34
II. Bedeutung von Institutionen	36
III. Bedeutung von Regeln	37

IV.	Definition „Institutioneller Wandel“	38
B.	Das Konzept der Pfadabhängigkeiten	40
I.	Inhalte und Bedeutung	41
II.	Pfadabhängige Prozesse und institutioneller Wandel	42
III.	Träger und Rahmen institutionellen Wandels	43
IV.	Zwischenfazit	44
C.	Evolutorische Ökonomik	44
I.	Inhalte und Bedeutung	45
II.	Wandel in der evolutorischen Ökonomik	45
III.	Zwischenfazit	47
D.	Die ökonomische Theorie des Föderalismus	47
I.	Inhalte und Bedeutung	48
II.	Fiskalregeln und Sanktionen	50
III.	Empirische Ergebnisse zu Fiskalregeln	51
IV.	Zwischenfazit	55
	Drittes Kapitel: Akteurzentrierte Theorieansätze	57
A.	Die Prinzipal-Agent-Theorie	58
I.	Spieltheoretische Grundannahmen	58
II.	Inhalte und Bedeutung	59
III.	Zwischenfazit	60
B.	Der Ansatz der strategischen Verschuldung	60
I.	Inhalte und Bedeutung	61
II.	Zwischenfazit	63
C.	Der Akteurzentrierte Institutionalismus	64
I.	Inhalte	65
II.	Akteure	66
III.	Verhandlungen	68
1.	Das „distributive bargaining“	68
2.	Das Problemlösen	70
3.	Die Positive Koordination	70
IV.	Abstimmung und Ergebnis	71
V.	Zwischenfazit	73
	Viertes Kapitel: Ideenbasierte Ansätze	75
A.	Frames	76
I.	Inhalt und Bedeutung	76
II.	Zwischenfazit	78
B.	Epistemic communities	79

I.	Inhalt und Bedeutung	79
II.	Zwischenfazit	80
Fünftes Kapitel: Resümee des Theorieteils		81
Sechstes Kapitel: Institutionelle Rahmenbedingungen		91
A.	Begriffsbestimmung	91
B.	Äußerer institutioneller Rahmen	93
I.	Vertikaler äußerer Rahmen	94
II.	Horizontaler äußerer Rahmen	94
1.	Der Deutsche Bundestag	94
2.	Der Bundesrat	95
3.	Der Vermittlungsausschuss	97
4.	Das Bundesverfassungsgericht	98
C.	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen bis 2009	99
I.	Art. 109 und Art. 115 GG a.F.	99
II.	§ 51 HGrG a.F. (Haushaltsgrundsätzegesetz)	102
D.	Bewertung der alten Schuldenregel	103
I.	Allgemeine Gründe für die Nichteinhaltung	103
II.	Inhaltliche Schwächen der alten Regelung	104
III.	Lösungsansätze vor der Föderalismuskommission II	108
Siebentes Kapitel: Möglichkeiten der Bewertung der Haushaltssituation		111
A.	Finanzwissenschaftliche Schuldenbegriffe	111
I.	Kreditmarktschulden im engen und weiten Sinn	112
II.	Explizite und implizite Verschuldung	113
III.	Schuldenmanagement	113
B.	Prüfung der Qualität der Datengrundlage	114
I.	Öffentliche Verfügbarkeit der Daten	115
II.	Aktualität der Daten	116
III.	Verlässlichkeit der Daten	117
IV.	Neue Entwicklungen in der Finanzstatistik	118
V.	Zwischenfazit	119
C.	Finanzstatistische Kennzahlen	120
I.	Finanzierungssaldo	121
II.	Primärsaldo	122
III.	Nettokreditaufnahme und strukturelle Neuverschuldung	122
IV.	Schuldenstand je Einwohner	123
V.	Schuldenstandsquote	124

VI.	Finanzierungsquote und Defizitquote	124
VII.	Kreditfinanzierungsquote	125
VIII.	Zins-Steuer-Quote	126
IX.	Zins-Ausgaben-Quote	127
D.	Schwellenwerte der Stabilitätsrats-Kennzahlen	127
I.	Allgemeine Regelungen	128
II.	Schwellenwerte der Kennzahlen	129
Achstes Kapitel: Der Weg zur neuen Staatsschuldenregel		133
A.	Der Wandel in der Wahrnehmung öffentlicher Schulden	133
I.	Die Entstehung eines Problembewusstseins	134
II.	Die frühe Phase der Ideenfindung	135
III.	Die Konzeptentwicklung durch das BMF	136
B.	Veränderte Rahmenbedingungen	138
I.	Veränderte relative Kosten	138
II.	Das „Berlin-Urteil“	139
C.	Der Verhandlungsverlauf	141
I.	Die Föderalismuskommission II	141
II.	Die Ausgangssituation	143
III.	Die Wende in den Verhandlungen	145
IV.	Gründe für die Zustimmung von Länderseite	147
Neuntes Kapitel: Die Ergebnisse der Föderalismuskommission II		151
A.	Die verfassungs- und einfachgesetzlichen Änderungen	151
I.	Art. 109 und Art. 115 GG n.F.	151
II.	Art. 143d GG (neu)	154
III.	Art. 109a GG (neu)	157
IV.	StabiRatG (Stabilitätsratsgesetz)	157
V.	§ 51 HGrG n.F. (Haushaltsgrundsätzegesetz)	159
B.	Die Bewertung der neuen Schuldenregel („Schuldenbremse“)	159
I.	Allgemeine Bewertung der Bindungswirkung	160
II.	Inhaltliche Bewertung	162
C.	Institutioneller Wandel?	167
Zehntes Kapitel: Fazit		171
Anhang		177
Literaturverzeichnis		183

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998 2002 so wie 2005 2013), dazwischen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002 2005), aktuell Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (seit 2013)
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
i. V.m.	in Verbindung mit
KonsHilfG	Konsolidierungshilfengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
n.F.	neue Fassung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
Rn.	Randnummer
SanBEZ	Sanierungs Bundesergänzungszuweisungen
SoBEZ	Sonderbedarfs Bundesergänzungszuweisungen
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SWP	Europäischer Stabilitäts und Wachstumspakt
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder

Symbolverzeichnis

C	Höhe des Konsums
D	nominaler Staatsschuldenstand
G	Staatsausgaben (ohne Zinsen)
I	Investitionen
i	nominaler Zinssatz
k	Defizitquote (konstante Rate der Nettoneuverschuldung)
L(i)	symbolisiert eine Funktion des Zinssatzes
M	nominale Geldmenge
P	Preisniveau (bzw. BIP Deflator)
PY	Nominaleinkommen
r	realer Zinssatz
S	Sparquote
T	zu entrichtende Steuer
Y	Produktion; Einkommen bzw. Absatz
Z	Güternachfrage
γ	reale Wachstumsrate
π	reale Inflationsrate

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	IS-Kurve	14
Abbildung 2:	LM-Kurve	16
Abbildung 3:	IS-LM-Modell.....	17
Abbildung 4:	Wirkungszusammenhänge beim AZI.....	66
Abbildung 5:	Koppelgeschäfte.....	69
Abbildung 6:	Begriffsabgrenzung der institutionellen Rahmenebenen	92
Abbildung 7:	Entwicklung der Schuldenstandsquote von 1969 bis 2009	107
Abbildung 8:	Einflussfaktoren für die Entscheidung zur neuen Schuldenregel.....	169

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wirkungen der Fiskal- und Geldpolitik auf das IS-LM-Modell.....	16
Tabelle 2:	Gegenüberstellung der volkswirtschaftlichen Theorieansätze.....	89
Tabelle 3:	Kriterien zur Wahl der Datengrundlage und Umsetzungsmöglichkeiten	120
Tabelle 4:	Gegenüberstellung der Schuldenregelungen	161
Tabelle 5:	Inhalte der alten und neuen Verschuldungsregel	163

„Das eigentliche Erkenntnisziel der Sozialwissenschaften einschließlich der Wirtschaftswissenschaften sah [Max Weber] im Verstehen und Erklären des Individuellen der sozialen Wirklichkeit, des geschichtlichen ‚So-und-nicht-anders-Gewordenseins‘.“

Leipold (2006, S. 22) mit Verweis auf Max Weber (1922, S. 170 f.)

Einleitung

Ende des vergangenen Jahrtausends kam es zu einer Häufung von Finanz und Wirtschaftskrisen. Aufgrund der immer engeren Verknüpfung der Weltwirtschaft strahlten diese Krisen auch auf Länder aus, die nicht direkt davon betroffen waren. Hierzu zählte unter anderem die sogenannte Asienkrise der Jahre 1997 und 1998. In ihrer Folge gerieten viele südasiatische Staaten in eine länger anhaltende Finanz und Wirtschaftskrise. Entsprechende retrospektive Untersuchungen identifizieren finanzpolitische Fehlentscheidungen als eine wichtige Ursache der Krise. Sie führten unter anderem zu Kreditblasen und hohen Handelsbilanzdefiziten in den betroffenen Ländern (Green, 1999; Nunnenkamp, 1999). Auch viele latein amerikanische Länder hatten in dieser Zeit mit wirtschaftlichen und finanzpolitischen Problemen zu kämpfen. Am Bedeutendsten erscheint aus heutiger Sicht die Argentinien Krise der Jahre 1998 bis 2002 und die damit verbundene Zahlungs unfähigkeit des Landes in den Jahren 2001 und 2002 (Jost, 2003; Bickel, 2005). Die Finanzkrisen der Jahrtausendwende lösten weltweit eine erneute verstärkte wissenschaftliche Debatte um die „richtige“ Finanzpolitik sowie eine Neudiskussion zur Effektivität von Schuldenregeln aus (Ter Minassian/Schwartz, 1997; Rodden, 2002; Schularick, 2012). Neben der makroökonomischen Frage nach der optimalen Finanzmarktarchitektur beschäftigten sich viele politökonomische Studien mit der Frage, welche Verschuldungsregelungen eine staatliche Überschuldung wirksamer verhindern können als andere (Rodden, 2006; Ter Minassian, 2007; De Haan, 2014). Für Deutschland wiesen unter anderem JOCHIMSEN/KONRAD (2006, S. 10) darauf hin, dass aus ihrer Sicht die Haushaltskonsolidierung sowohl auf Bundes als auch auf Landesebene die einzige Alternative zur Vermeidung einer Finanzkrise in Deutschland sei. „Nachhaltigkeit“ und „Generationen gerechtigkeit“ wurden in diesem Zusammenhang in der deutschen Wissenschaftslandschaft zu wichtigen Schlagworten (Raffelhüschchen, 2002; Greiner et al., 2006; Konrad/Jochimsen, 2006).

Die wissenschaftliche Diskussion fand in der deutschen Politik allerdings erst mit Verzögerung Beachtung. Nach dem zweiten Weltkrieg gab es in Deutschland nur

wenige größere Änderungen der Finanzverfassung. Die erste wegweisende Finanzverfassungsreform fand im Jahr 1969 unter der ersten großen Koalition der Nachkriegszeit statt. Die damals beschlossene Staatsschuldenregel hatte fast 40 Jahre Bestand (Renzsch, 2010a, S. 294). Sie legte die Verschuldungsgrenze auf die Höhe der Bruttoinvestitionsausgaben fest (Baumann/Schneider, 2010, S. 89). Wissenschaftlich wird die Reform des deutschen Staatsschuldenrechts im Jahr 2009 vor allem aus verfassungsrechtlicher, finanzwissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive diskutiert. Juristische Untersuchungen legen den Schwerpunkt häufig auf die Vereinbarkeit der seit August 2009 geltenden grundgesetzlichen Regelungen mit Landes-, Bundes- und Europarecht (Korioth, 2010; Häde, 2011; Tappe, 2010; Bravidor, 2012; Klepzig, 2015). Viele volkswirtschaftliche Analysen beschäftigen sich dagegen mit der Frage der Optimalität der neuen Schuldenbremse (Heinemann, 2010; Feld, 2010) sowie mit der Frage der Umsetzbarkeit bzw. den Herausforderungen, die mit ihrer Einführung verbunden sind (Deuverden/Freye, 2010; Deubel, 2011; Eicker Wolf/Truger, 2013; Koch, 2014). Politikwissenschaftliche Studien problematisieren einerseits die Erklärung des Verfassungswandels und die damit verbundenen institutionellen und prozessualen Determinanten (Sturm, 2009; Hofmann, 2012; Scheller, 2015). Gleichzeitig steht auch in dieser Wissenschaftsdisziplin die Frage der Umsetzbarkeit der Schuldenbremse auf Bundes- und Landesebene im Mittelpunkt (Sturm, 2011).

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Reform der Finanzverfassung des Jahres 2009, speziell die Neuformulierung der Art. 109 GG sowie Art. 115 GG. Sie beschäftigt sich explizit mit dem konkreten Ereignis der Reform. Analyseleitend ist die Frage, ob es sich bei der Reform des deutschen Staatsschuldenrechts im Jahr 2009 um einen institutionellen Wandel gehandelt hat. Auf diese Annahme deuten diverse Untersuchungen, die die Reform als einen Paradigmenwechsel bezeichnen (Ebert/Kastrop et al., 2010, S. 72; Deubel, 2011, S. 7; Eicker Wolf/Himpele, 2011, S. 195). Sie bleiben jedoch zumeist vage hinsichtlich der eigentlichen Qualität und Tragweite dieses Wechsels. Für DÖNNEBRINK et al. (2010, S. 25) ist die Reform des Staatsschuldenrechts beispielsweise eine „paradigmatische Reaktion“ auf die Erkenntnis, dass die bisher bestehenden, kooperativ geprägten Rahmenbedingungen die politischen Akteure in ihrem Ausgabeverhalten nicht ausreichend disziplinieren konnten. Entsprechend mussten neue Regelungen gefunden werden, die den politischen Akteuren engere Restriktionen hinsichtlich der Kreditaufnahme machen.

Darüber hinaus wird im Rahmen der Arbeit eine weitere Frage beantwortet, die nach aktuellem Kenntnisstand bisher nicht analysiert wurde; es ist die Frage nach dem „Warum“. Warum fand die Reform gerade zu diesem Zeitpunkt statt? Welche Faktoren spielten im Jahr 2009 zusammen, die zu einem früheren Zeitpunkt nicht

gegeben waren? Erst seit kurzem steht die Untersuchung der Hintergründe, die zum Wandel der Finanzverfassung geführt haben, im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses (u. a. Klepzig, 2015; Scheller, 2015). So beschäftigte sich beispielsweise eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften und der Jungen Akademie unter Federführung der Berlin Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften mit diesem Thema. Die Forschergruppe setzte sich aus Volkswirten, Politologen, Historikern, Juristen und Soziologen zusammen und untersuchte die Ursachen, Wirkungen und Grenzen von Staatsschulden speziell am Beispiel Deutschlands (Holtfrerich et al., 2015).

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich, im Gegensatz zu HOLTFRERICH et al. (2015), explizit mit dem konkreten Ereignis der Reform des deutschen Staatsschuldenrechts. Einen interdisziplinären Erklärungsansatz hierzu bietet die Untersuchung von Scheller (2015, S. 295). Sie beleuchtet die Reform aus Sicht des Policy Transfers und unter Zugrundelegung von Erkenntnissen der Diffusionsforschung. Scheller (2015) untersucht allerdings nicht die Frage, ob es sich hierbei um einen institutionellen Wandel handelte. Auch EBERT/KASTROP et al. (2010) kommen der Beantwortung der Frage nach dem „Warum“ teilweise sehr nahe. Sie stellen die Entwicklungen im Entstehungsprozess des neuen deutschen Staatsschuldenrechts aus empirischer Sicht dar. Sie gehen jedoch nicht auf den Aspekt ein, warum die Reform nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt gelang. Die Autoren waren als handelnde Akteure direkt am Prozess der Neuformulierung beteiligt. Sie liefern deshalb wertvolle Einsichten in den ansonsten weitgehend hinter geschlossenen Türen geführten Verhandlungsprozess vor, während und nach der Föderalismuskommission II, der von außen nicht möglich ist. EBERT/KASTROP et al. (2010) beleuchten jedoch ausschließlich die Verhandlungsgenese und deren Verlauf. Auf eine Betrachtung der theoretischen Hintergründe und Zusammenhänge wurde durch die Autoren bei dieser Analyse verzichtet. Diese Lücke wird die vorliegende Arbeit schließen und liefert damit einen Beitrag zum Verständnis dieses aus finanzwissenschaftlicher Sicht historischen Ereignisses.

Im Vorgehen folgt die Arbeit der wissenschaftlichen Maxime des Soziologen und Nationalökonomens MAX WEBER, die LEIPOLD (2006, S. 22 mit Verweis auf Max Weber, 1922, S. 170 f.) mit folgenden Worten umreißt: *„Das eigentliche Erkenntnisziel der Sozialwissenschaften einschließlich der Wirtschaftswissenschaften sah [Max Weber] im Verstehen und Erklären des Individuellen der sozialen Wirklichkeit, des geschichtlichen ‚So und nicht anders Gewordenseins‘.“*

Um die kausalen Zusammenhänge analytisch abbilden zu können, wird eine positive Herangehensweise gewählt. Die hier vertretene Grundthese ist, dass erst im Jahr 2009 die Ausgangsbedingungen für einen institutionellen Wandel vorlagen.

Es fanden zu dieser Zeit sowohl ein Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen als auch ein historisches Ereignis statt, das die Problemwahrnehmung der handelnden Akteure änderte. Das Zusammenspiel der verschiedenen, zum Teil voneinander unabhängigen, Ereignisse öffnete ein „window of opportunity“, das den Grundstein für den institutionellen Wandel legte. Im Rahmen dieser Arbeit werden anhand verschiedener theoretischer Ansätze die Hintergründe für die Neuformulierung der Art. 109 GG sowie Art. 115 GG aufgezeigt. Hierbei wird sowohl auf volkswirtschaftliche als auch auf politökonomische und ideenbasierte Ansätze zurückgegriffen.

Das erste Kapitel beschäftigt sich mit unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Ansätzen und ihren Einstellungen zur öffentlichen Verschuldung. Im anschließenden zweiten Kapitel wird der Schwerpunkt auf die Bedeutung von Institutionen und deren Persistenz sowie von Regeln und ihrer Einhaltung gelegt. Aus den Ergebnissen dieses Kapitels wird auch die Bedeutung der handelnden Akteure deutlich, weshalb sich das dritte Kapitel mit theoretischen Ansätzen beschäftigt, die die Akteure näher betrachten. Wie neue Ideen zu den Akteuren gelangen, damit beschäftigt sich im Anschluss Kapitel 4. Das fünfte Kapitel bildet ein Resümee des theoretischen Teils. Darin werden die einzelnen theoretischen Ansätze jeweils auf ihre Relevanz bezüglich der Beantwortung der vorliegenden Forschungsfragen geprüft. Dies geschieht unter Zugrundelegung eines einheitlichen Frageschemas. Die hier gestellten Fragen lauten:

- (1) Sind öffentliche Schulden aus Sicht der Ansätze positiv oder negativ belegt?,
- (2) Was empfehlen die theoretischen Ansätze zur Begrenzung der Schulden?,
- (3) Welchen Einfluss haben die politischen Akteure auf die Höhe der Schulden?,
- (4) Welche Bedeutung haben institutionelle Rahmenbedingungen für die Verschuldung und ihre Begrenzung?

Aufgrund des finanzwissenschaftlich gewählten Fallbeispiels befindet sich die vorliegende Arbeit in einem bisher wenig beachteten Schnittbereich der volkswirtschaftlichen und politikwissenschaftlichen Forschung. Sie greift aber auch auf theoretische Erklärungsansätze der Kommunikationswissenschaften zurück. Um dieser Schnittstellenproblematik gerecht zu werden, wird hier insbesondere auf den Ansatz des institutionellen Wandels vom Nobelpreisträger DOUGLASS NORTH (1992) zurückgegriffen, der sowohl Ökonom als auch Wirtschaftshistoriker war. Dieser Ansatz unterstellt, dass institutioneller Wandel entweder ein natürlicher Prozess der schrittweisen Veränderung von Institutionen oder das Ergebnis eines einschneidenden Ereignisses ist. Letzteres scheint auf den ersten Blick auf den hier

untersuchten Fall eher zuzutreffen, da es erst 40 Jahre nach der letzten großen Änderung der Finanzverfassung zu einer Neuformulierung des deutschen Staatsschuldenrechts kam. Zeitlich fällt diese einschneidende Veränderung der Finanzverfassung zudem mit den ersten Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise auf die deutsche Volkswirtschaft zusammen.

Die durch das Konzept des institutionellen Wandels von NORTH (1992, S. 99) postulierten notwendigen einschneidenden Veränderungen werden entweder durch so genannte „Veränderung der Präferenzen“ oder eine „Änderung der relativen Kosten“ ausgelöst. Diese stark verhaltensökonomisch geprägten Komponenten finden im Erklärungsansatz von NORTH jedoch nur wenig Beachtung. Ergänzend wird daher auf den politikwissenschaftlichen Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) von MAYNTZ und SCHARPF (2000) zurückgegriffen. Dabei handelt es sich um einen Ansatz zur Beschreibung und Erklärung von Verhandlungsprozessen und den daraus resultierenden politischen Ergebnissen. Der AZI sieht den Akteur als ein Individuum, das durch seine Umwelt und die institutionellen Rahmenbedingungen in seinen Entscheidungen und Handlungen beeinflusst und limitiert wird.

Während der AZI den Punkt der Veränderung der relativen Kosten gut erklären kann, bleiben beim zweiten möglichen Auslöser für institutionellen Wandel die Veränderung der Präferenzen die Ursachen relativ unklar. Letztere kann auch als Wertewandel angesehen werden. Dieser ist zumeist Ausdruck des Erstarkens neuer Ideen. Hilfreiche Ansatzpunkte zur Klärung der Fragen, wie neue Ideen die politischen Akteure erreichen und unter welchen Umständen die Umsetzung dieser Ideen institutionellen Wandel auslösen kann, bieten neuere Ansätze zu „frames“ (Matthes, 2014) und „epistemic communities“ (Biegelbauer, 2013).

Von besonderer Bedeutung im empirischen Teil sind zum einen die äußeren Umstände, die zu einer Veränderung in der Problemwahrnehmung und im Verhalten der politischen Akteure führten. Daher werden im sechsten Kapitel die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland im Jahr 2009 analysiert. Gleichzeitig soll aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten zur Bewertung der Haushaltssituation der öffentlichen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen und wo die Grenzen einer solchen Bewertung liegen (Kapitel 7).

Im achten Kapitel werden die Handlungsmotive der politischen Akteure, die im Jahr 2009 zur Reform des deutschen Staatsschuldenrechts führten, aufgedeckt. Im neunten Kapitel wird abschließend auf die Ergebnisse der Föderalismuskommission II insbesondere auf die inhaltlichen Neuformulierungen der Art. 109 GG n.F. und Art. 115 GG n.F. eingegangen. Sie bilden das Hauptergebnis der Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009. In ihnen wird der Wechsel von der so ge

nannten „Goldenen Regel“ hin zur „Schuldenbremse“ deutlich. Neu ist insbesondere die verfassungsrechtliche Maßgabe, dass die Haushalte von Bund und Ländern im Normalfall ohne Kredite auskommen sollen. Diese Formulierung löst die seit dem Jahr 1969 gültige „Goldene Regel“ ab, die sich am Gedanken des intergenerativen Lastenausgleichs orientierte. Die bundesstaatliche Kreditaufnahme war bis dahin grundsätzlich von der Höhe der Investitionstätigkeit des Staates abhängig (Baumann/Schneider, 2010, S. 89 f.). In leicht veränderter Form fand sich diese Regelung auch in den Landesverfassungen bzw. Landeshaushaltsordnungen wieder. Am Ende der Arbeit soll abschließend die Frage beantwortet werden, ob es sich bei der Reform des deutschen Staatsschuldenrechts um einen institutionellen Wandel handelte. Im zehnten Kapitel wird ein abschließendes Fazit zu den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit gezogen.