

Achim Hildebrandt

Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer

Achim Hildebrandt

Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer

Determinanten, institutionelle Defizite
und Reformoptionen



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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.

D93 (Diss. Universität Stuttgart)

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16912-5

Inhaltsverzeichnis

1	Fragestellung und Vorgehensweise	13
2	Die institutionelle Begrenzung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit durch das bundesstaatliche Institutionensystem	22
2.1	<i>Grundstrukturen des deutschen Verbundföderalismus</i>	22
2.2	<i>Das föderale Finanzsystem</i>	24
2.3	<i>Die ostdeutschen Länder und Berlin im föderalen Finanzsystem</i>	29
3	Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze für die Länderverschuldung	32
3.1	<i>Konstitutionelle Politische Ökonomie</i>	32
3.1.1	Synchrone Machtverteilung	37
3.1.2	Diachrone Machtverteilung	38
3.1.3	Bailout-Erwartungen im bundesstaatlichen Transfersystem	40
3.1.4	Grenzen und Defizite der Konstitutionellen Politischen Ökonomie	45
3.2	<i>Parteiherrschaftstheorie</i>	47
3.2.1	Die ideologische Orientierung der Landesregierungen	48
3.3	<i>Theorie der sozioökonomischen Determination der Staatstätigkeit</i>	51
3.3.1	Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum in den Ländern	53
3.4	<i>Das Politikerbtheorem</i>	58
3.4.1	Die Zinslasten der Länder	59
3.5	<i>Die geographische Determination der Staatstätigkeit</i>	60
3.5.1	Strukturelle Besonderheiten der Stadtstaaten	67
3.6	<i>Situationsspezifischer Faktor: Die finanzielle Situation der ostdeutschen Länder</i>	78
3.7	<i>Die Hypothesen im Überblick</i>	82
3.8	<i>Die Operationalisierung der Konstrukte</i>	84
3.8.1	Die Messung der abhängigen Variable	84
3.8.2	Die Messung der unabhängigen Variablen	86
4	Niveau und Entwicklung der Haushaltsbilanzen und des Schuldenstands	90
5	Die Determinanten der Haushaltssaldi und primären Haushaltssaldi	101
5.1	<i>Methodische Vorüberlegungen</i>	101
5.2	<i>Bivariate Analysen</i>	104

5.3	<i>Trivariate Regressionen</i>	111
5.4	<i>Zusammenfassung</i>	116
6	Institutionelle Defizite: Das Versagen der quantitativen Beschränkungen	126
6.1	<i>Die Irrelevanz der ‚goldenen Regel‘</i>	126
6.1.1	Die Regelungen im Grundgesetz	128
6.1.2	Modifikationen in einzelnen Ländern	135
6.1.3	Gemeinsame Probleme aller Regelungen	136
6.2	<i>Die begrenzte Bindungswirkung der europäischen Haushaltsregeln</i>	140
6.2.1	Die europäischen Haushaltsregeln	141
6.2.2	Die Umsetzung der europäischen Regeln im deutschen Bundesstaat	146
6.3	<i>Das Versagen der quantitativen Beschränkungen</i>	147
7	Reformoptionen für eine effektivere Begrenzung der Defizite	149
7.1	<i>Finanzreferenden</i>	149
7.2	<i>Bundesstaatliches Insolvenzverfahren</i>	152
7.3	<i>Die Durchsetzbarkeit dieser Reformoptionen</i>	158
8	Fazit	161
9	Literaturverzeichnis	169
10	Anhang	183

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Prozentualer Anteil der Steuerarten an den kassenmäßigen Steuereinnahmen im Jahr 2004	25
Tabelle 2-2:	Geberländer im horizontalen Länderfinanzausgleich 1995-2006	27
Tabelle 2-3:	Durchschnittliche Bereinigte Einnahmen pro Kopf nach Ländergruppen 1991-2006	30
Tabelle 2-4:	Durchschnittliche jährliche Veränderung der kassenmäßigen Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften in Prozent	31
Tabelle 3-1:	Durchschnittliche Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte der Bundesländer 1995-2006	63
Tabelle 3-2:	Erfasste Straftaten pro 100.000 Einwohner nach Gemeindegrößenklassen im Jahr 2004	67
Tabelle 3-3:	Studierende pro 1000 Einwohner im Bundesländervergleich im Jahr 2004	70
Tabelle 3-4:	Studierende pro 1000 Einwohner im Großstadtvergleich im Jahr 2004	71
Tabelle 3-5:	Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Euro der Stadtstaaten im Vergleich der Bundesländer und der Großstädte im Jahr 2004	72
Tabelle 3-6:	Einnahmen im realen Haushalt und einem Modellhaushalt Mecklenburg-Vorpommerns in Millionen Euro im Jahr 2005	81
Tabelle 3-7:	Ausgaben im realen Haushalt und einem Modellhaushalt Mecklenburg-Vorpommerns in Millionen Euro im Jahr 2005	82
Tabelle 3-8:	Hypothesen zur Erklärung der Unterschiede in den Länderdefiziten	83
Tabelle 3-9:	Übersicht über die Operationalisierung der theoretischen Konstrukte und die verwendeten Datenquellen	89
Tabelle 4-1:	Schuldenstand der Länder am 31.12.2006	92
Tabelle 4-2:	Durchschnittliche Haushaltssaldi und Primärsaldi der Länder 1995-2006	93
Tabelle 4-3:	Jährliche Veränderung der kassenmäßigen Steuereinnahmen in Prozent und jährliches Wirtschaftswachstum (Periodendurchschnitte)	94
Tabelle 4-4:	Haushaltssaldi nach Untersuchungsphasen	96
Tabelle 4-5:	Primäre Haushaltssaldi nach Untersuchungsphasen	97
Tabelle 5-1:	Determinanten der Pro-Kopf-Saldi 1995-2006 (Bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	105

Tabelle 5-2:	Determinanten der Pro-Kopf-Primärsaldi 1995-2006 (Bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	107
Tabelle 5-3:	Determinanten der Primärdefizite. Zusammenfassung der bivariaten Regressionen und Partialkorrelationen in den vier Subperioden	108
Tabelle 5-4:	Mittelwertvergleich des Wirtschaftswachstums nach Ländergruppen	110
Tabelle 5-5:	Interkorrelation der unabhängigen Variablen 1995-2006	112
Tabelle 5-6:	Determinanten der Primärsaldi 1995-2006 (Trivariate Regression)	113
Tabelle 5-7:	Mittelwertvergleich der primären Haushaltsbilanz und der Haushaltsbilanz nach Regierungstypen	118
Tabelle 5-8:	Mittelwertvergleich der primären Haushaltsbilanz und der Haushaltsbilanz nach ideologischer Orientierung	119
Tabelle 5-9:	Mittelwertvergleich der primären Haushaltsbilanz und der Haushaltsbilanz nach parteipolitischer Zusammensetzung	120
Tabelle 6-1:	Referenzgrößen quantitativer Beschränkungen für Ausgaben, Haushaltssaldo und Schuldenstand	126
Tabelle 6-2:	Klassifizierung der quantitativen Beschränkungen in den Landesverfassungen	135
Tabelle 6-3:	Defizitquoten und Schuldenstandsquoten Deutschlands in den Jahren 1991 bis 2006	143
Tabelle 7-1:	Kreditratings der Bundesländer	154

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 3-1:	Durchschnittliche Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 1991 bis 2006	57
Schaubild 3-2:	Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Pro-Kopf-Ausgaben	61
Schaubild 3-3:	Der Einfluss der Einwohnerzahl auf die Pro-Kopf-Ausgaben	65
Schaubild 3-4:	Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung pro Einwohner in Euro und Einwohnerzahl der Bundesländer im Jahr 2005	66
Schaubild 3-5:	Erfasste Straftaten pro 100.000 Einwohner und Einwohner je Polizist in den Ländern im Jahr 1997	68
Schaubild 3-6:	Wirtschaftskraft und Finanzkraft der Bundesländer in Prozent des Länderdurchschnitts im Jahr 2004	75
Schaubild 3-7:	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten an die ostdeutschen Länder und Berlin in Milliarden Euro	80
Schaubild 4-1:	Durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung in Euro nach Ländergruppen 1960-2006	90
Schaubild 4-2:	Primärausgabenquoten von Berlin, Bremen und dem Saarland 1991-2006	98

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tabelle A-3-1:	Bundesgesetzlich veranlasste Sozialausgaben und Defizite pro Einwohner im Jahr 2003 in Euro	183
Tabelle A-5-1:	Determinanten der Primärsaldi 1995-1997 (bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	184
Tabelle A-5-2:	Interkorrelation der unabhängigen Variablen 1995-1997	185
Tabelle A-5-3:	Determinanten der Primärdefizite 1995-1997 (trivariate Regressionen)	186
Tabelle A-5-4:	Determinanten der Primärsaldi 1998-2000 (bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	187
Tabelle A-5-5:	Interkorrelation der unabhängigen Variablen 1998-2000	188
Tabelle A-5-6:	Determinanten der Primärdefizite 1998-2000 (trivariate Regressionen)	188
Tabelle A-5-7:	Determinanten der Primärdefizite 2001-2003 (bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	190
Tabelle A-5-8:	Interkorrelation der unabhängigen Variablen 2001-2003	191
Tabelle A-5-9:	Determinanten der Primärdefizite 2001-2003 (trivariate Regressionen)	191
Tabelle A-5-10:	Determinanten der Primärdefizite 2004-2006 (bivariate Regressionen und Partialkorrelationen)	193
Tabelle A-5-11:	Interkorrelation der unabhängigen Variablen 2004-2006	194
Tabelle A-6-1:	Quantitative Beschränkungen der Kreditaufnahme in den Landesverfassungen	194
Tabelle A-6-2:	Schuldenstandsquoten der EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2005	197
Tabelle A-7-1:	Rating-Skalen von Fitch, Moody's und Standard&Poor's (Investment Grade Ratings)	197

Abkürzungsverzeichnis

AB	Arbeitslosenquote
Abs.	Absatz
a.F.	Alte Fassung
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung – BayHO)
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BHE/GB	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten/Gesamtdeutscher Bund
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DM	Diachrone Machtverteilung
EG	Europäische Gemeinschaft
EINW	Einwohner
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG)
FDP	Freie Demokratische Partei
GB	Gesamtdeutscher Bund
GG	Grundgesetz
HB	Bremen
HE	Hessen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	Hamburg
i.E.	im Erscheinen
InsO	Insolvenzordnung
IO	Ideologische Orientierung
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommen, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetze – MaßstG)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
nF	Neue Fassung
NI	Niedersachsen

NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
OW	Ost-West-Dummy
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RP	Rheinland-Pfalz
SCHILL	SCHILL-Partei (eigentlich: Partei Rechtsstaatlicher Offensive)
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SM	Synchrone Machtverteilung
SoBEZ	Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Stadtstaaten-Dummy
ST	Sachsen-Anhalt
STATT	STATT-Partei
StabWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
TN	Thüringen
TR	Transfersaldo
TSD	Tausend
WW	Wirtschaftswachstum