

# FUNKTIONIERT DIE DEUTSCHE SCHULDENBREMSE?

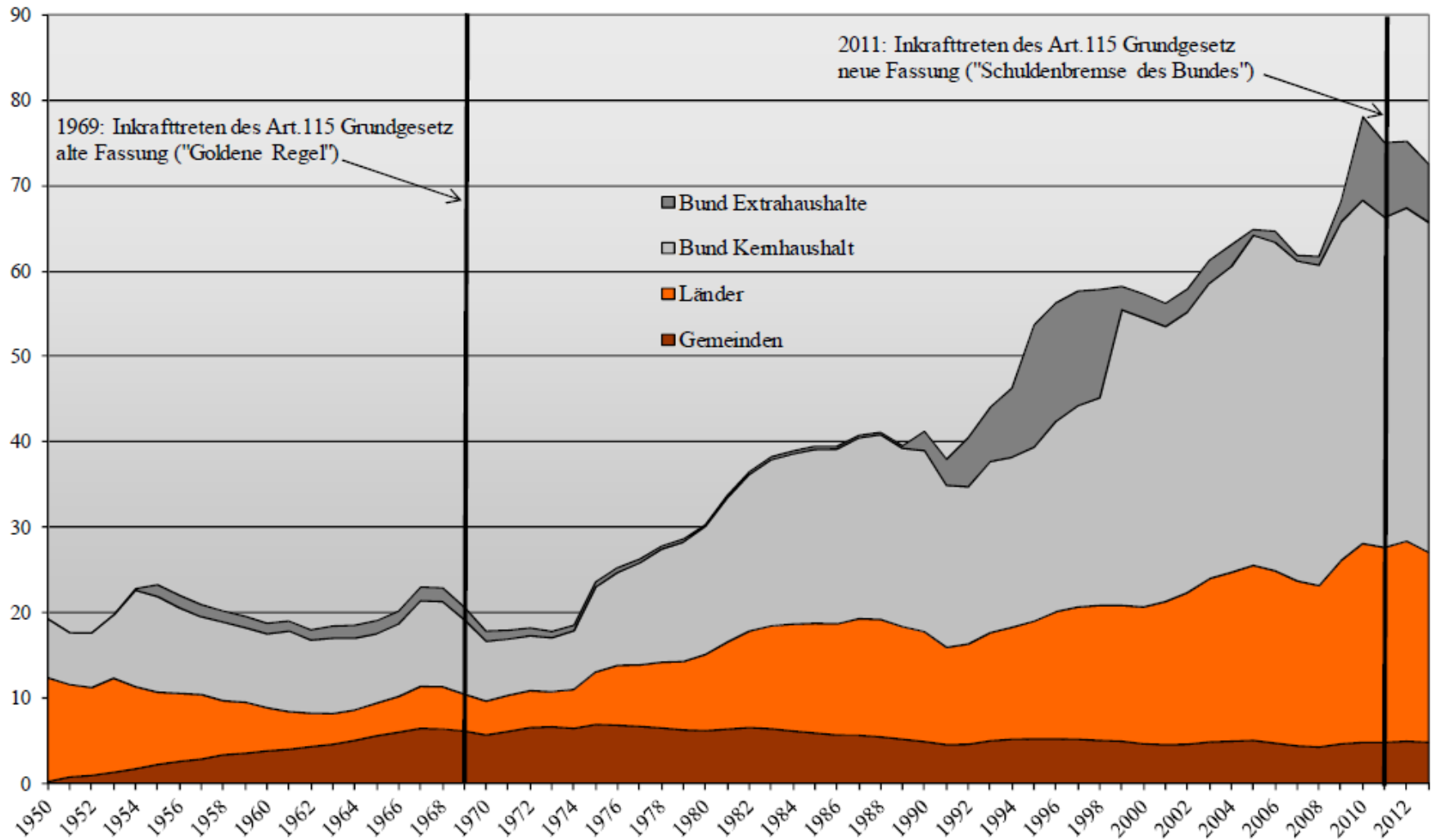
---

Eckhard Janeba

Lehrstuhl für VWL, Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik,  
Universität Mannheim

Schlossfest, Mannheim, 9. September 2018

## Schulden der öffentlichen Haushalte in Relation zum BIP (%)



Quelle: Destatis. Abgrenzung der Finanzstatistik

# Staatsverschuldung und Fiskalregeln

- Staatliche Verschuldung sinnvoll
  - für öffentliche Investitionen die wachstumsfördernd sind
  - zur Stabilisierung der Volkswirtschaft bei unerwarteten Schocks (z.B. Wiedervereinigung, Wirtschaftskrise 2008)
- In der Praxis jedoch mitunter
  - Tendenz zur Kurzfristorientierung der Politik
  - Asymmetrische Finanzpolitik: Kein Sparen in guten Zeiten
- Eine Fiskalregel begrenzt die Ausgaben, das Defizit oder die Verschuldung einer staatlichen Gebietskörperschaft
  - Deutsche und schweizerische Schuldenbremse
  - Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt (Maastricht-Vertrag)

# Deutsche Schuldenbremse

- Föderalismusreform II (2009), neuer Art. 109 GG
- Schuldenbremse begrenzt jährliche Nettokreditaufnahme
  - Bund: Nettokreditaufnahme  $< 0,35\%$  des BIP **ab 2016**
  - Länder: ausgeglichene Haushalte **ab 2020**
  - Bereinigung des Finanzierungssaldos um Konjunkturreffekte und finanzielle Transaktionen (z.B. Privatisierungserlöse)

# Die Situation der öffentlichen Haushalte

- Bund hält Regel seit mehreren Jahren ein („schwarze Null“)
- Länder in der Gesamtheit in guter finanzieller Situation, aber gilt das auch für jedes einzelne Land?
  - Problemfälle Bremen und Saarland
- Grundsatzprobleme
  - Länder veröffentlichen bisher nicht die Projektionen der Haushaltssalden in der relevanten Abgrenzung
  - Länder haben unterschiedliche Berichtswesen (Doppel- vs. Einzelhaushalt, Kameralistik vs. Doppik, unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren, Einbezug von Extrahaushalten, etc.)

# Öffentliche Haushalte in Deutschland

	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtstaat In Mrd. Euro	25,7	34	32	36	40
Bund	7,4	6	4	8	11
Länder	4,9	10	12	14	15
Gemeinden	5,2	10	9	6	8
Sozialversicherungen	8,2	8	8	9	7

Positive Zahl = Überschuss; Zahlen ab 2017 gerundet

Quelle: 8. Stellungnahme des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 11. Dezember 2017

„Struktureller Saldo“ in Euro je Einwohner (Stabilitätsrat, 11. Dez. 2017)

	BW	NI	HH	HB	BE	SL
2015	76	-54	117	-835	143	-444
2016	83	70	66	-489	107	-264
2017	32	-70	15	-1026	27	-344
2018	111	-31	132	-404	64	-279
2019	143	-12	226	-226	46	-158
2020	195	1	293	202	5	91

# Forschungsansatz

- Wie glaubwürdig ist die Schuldenbremse? Wird sie in den Ländern eingehalten werden?
- Umfrage unter Abgeordneten aller deutschen Landtage
  - Langfristiges Forschungsprojekt des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Universität Mannheim im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 884: Political Economy of Reforms, 2010-2021
  - Quellen: ZEW Policy Brief 16-06, 2016 und F. Heinemann, E. Janeba, C. Schröder, F. Streif: Fiscal Rules and Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake", Journal of Public Economics 142, 2016, 11-23.



# Umfragedetails

- Befragung aller Landtage zur Einhaltung der Schuldenbremse
  - 1. Umfrage 2011/2
  - 2. Umfrage Ende 2014 bis Frühjahr 2016
  - 3. Umfrage geplant 2019/20
- Antwortquote ca. 1/3 (z.B. bei 2. Umfrage Antworten von 669 von 1857 Landtagsabgeordneten)
- Antwortbogen nicht anonymisiert, aber keine Publikation individueller Antworten
- Antworten per Post, E-Mail, Fax oder online

# Fragen zur Schuldenbremse

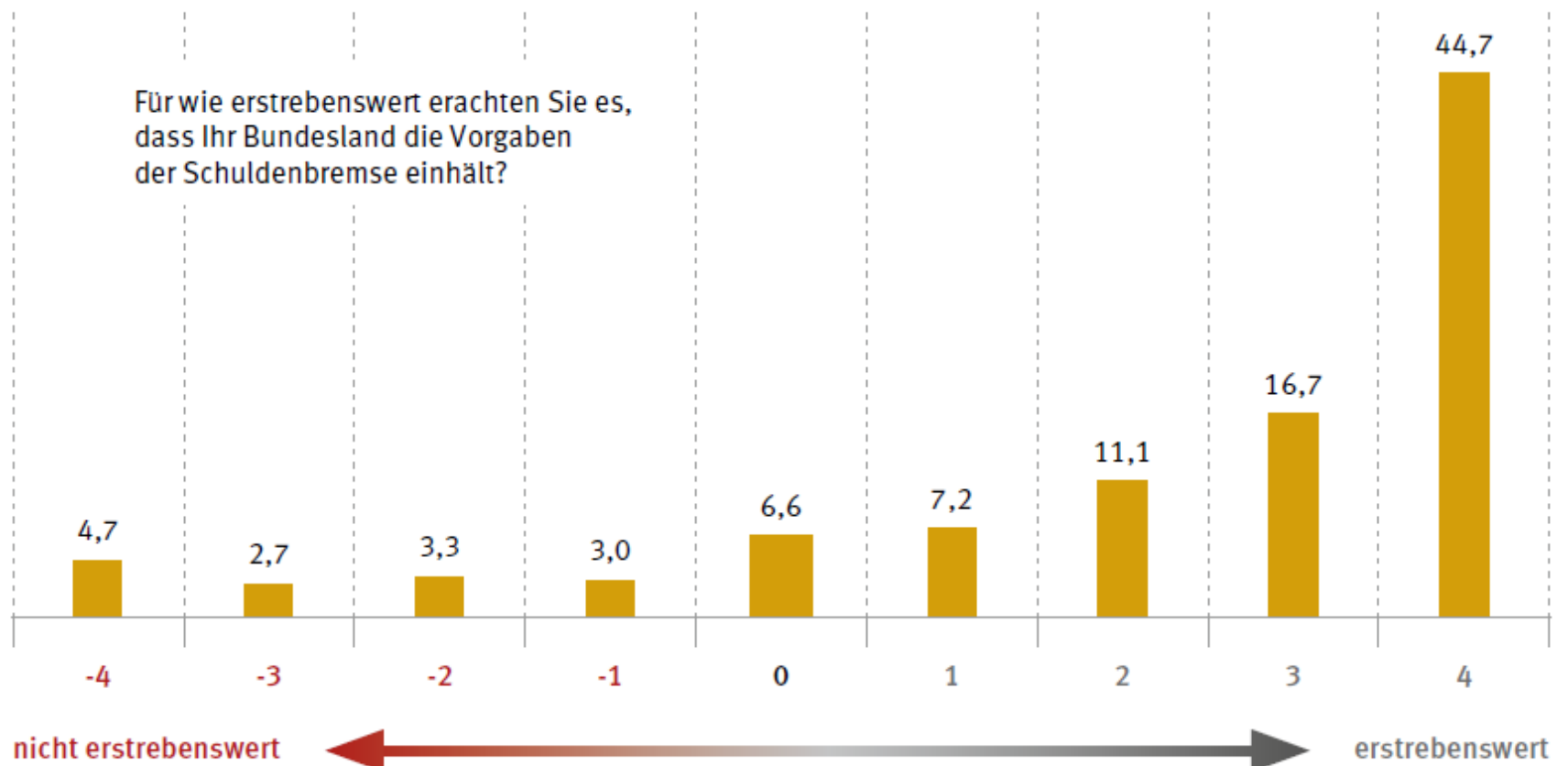
- „Für wie erstrebenswert erachten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der Schuldenbremse einhält?“
  - Antwort auf Skala +4 (erstrebenswert) bis -4 (nicht erstrebenswert)
- „Für wie wahrscheinlich erachten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab 2020 einhalten wird?“
  - Antwort auf Skala +4 (erstrebenswert) bis -4 (nicht erstrebenswert)
- „Welche Bundesländer werden die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab 2020 mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten?“
  - Binäre Antwort

Tabelle 1: Antwortquoten und Zeitpunkt der Umfrage nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl der Landtags-abgeordneten	Antworten	Antwort- quote	Umfrage- zeitpunkt	Letzte Land- tagswahl vor Befragung
Baden-Württemberg	138	78	56,52%	1	3/2011
Bayern	180	69	38,33%	2	9/2013
Berlin	149	38	25,50%	1	9/2011
Brandenburg	88	18	20,45%	3	9/2014
Bremen	83	24	28,92%	3	5/2015
Hamburg	121	27	22,31%	3	2/2015
Hessen	110	46	41,82%	3	9/2013
Mecklenburg-Vorpommern	71	23	32,39%	1	9/2011
Niedersachsen	137	53	38,69%	2	1/2013
Nordrhein-Westfalen	237	84	35,44%	2	5/2012
Rheinland-Pfalz	101	52	51,49%	1	3/2011
Saarland	51	15	29,41%	2	3/2012
Sachsen	126	40	31,75%	3	8/2014
Sachsen-Anhalt	105	36	34,29%	1	3/2011
Schleswig-Holstein	69	31	44,93%	2	5/2012
Thüringen	91	34	37,36%	3	9/2014
Gesamt	1857	669	36,03%		

Anmerkung: Umfragezeitpunkt 1: Dezember 2014/Januar 2015, 2: Mai/Juni 2015, 3: Februar/März/April 2016

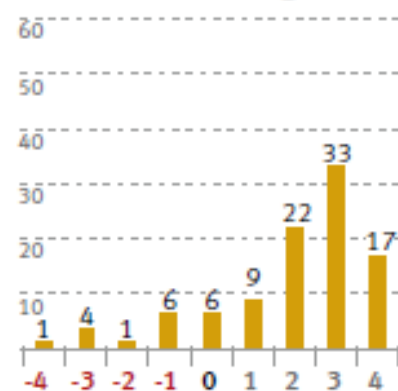
IN PROZENT



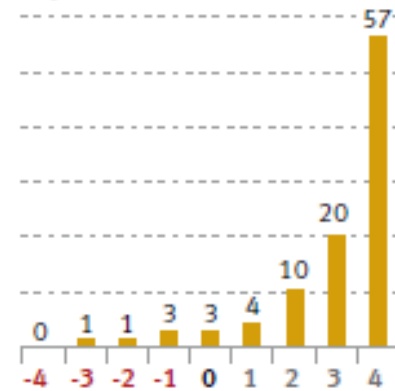
Quelle: eigene Berechnungen

Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab 2020 einhalten wird?

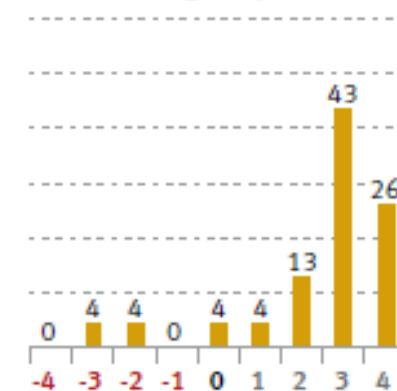
Baden-Württemberg



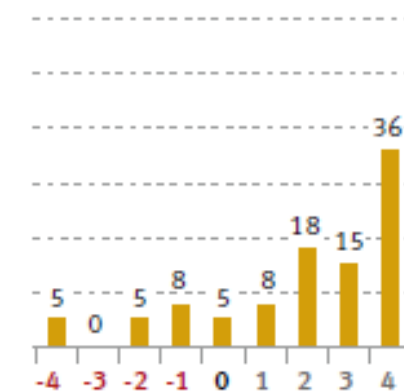
Bayern



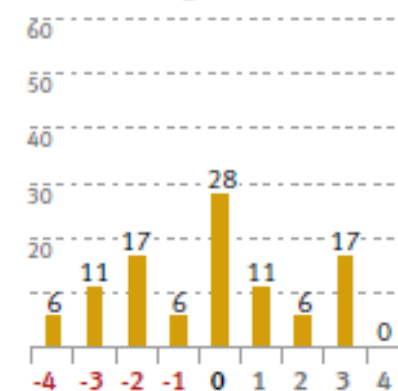
Mecklenburg-Vorpommern



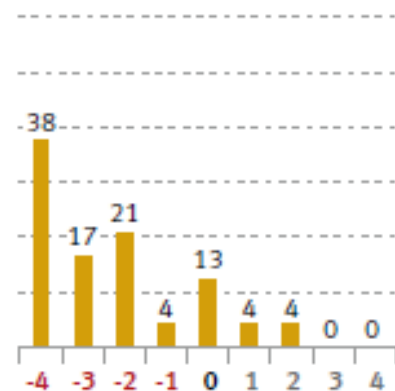
Sachsen



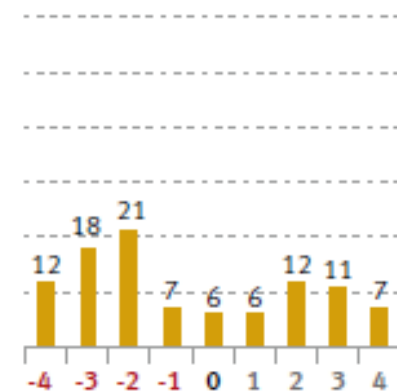
Brandenburg



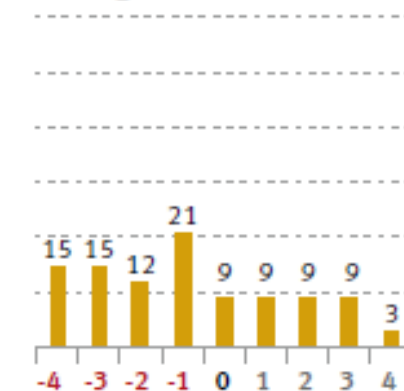
Bremen



Nordrhein-Westfalen



Thüringen

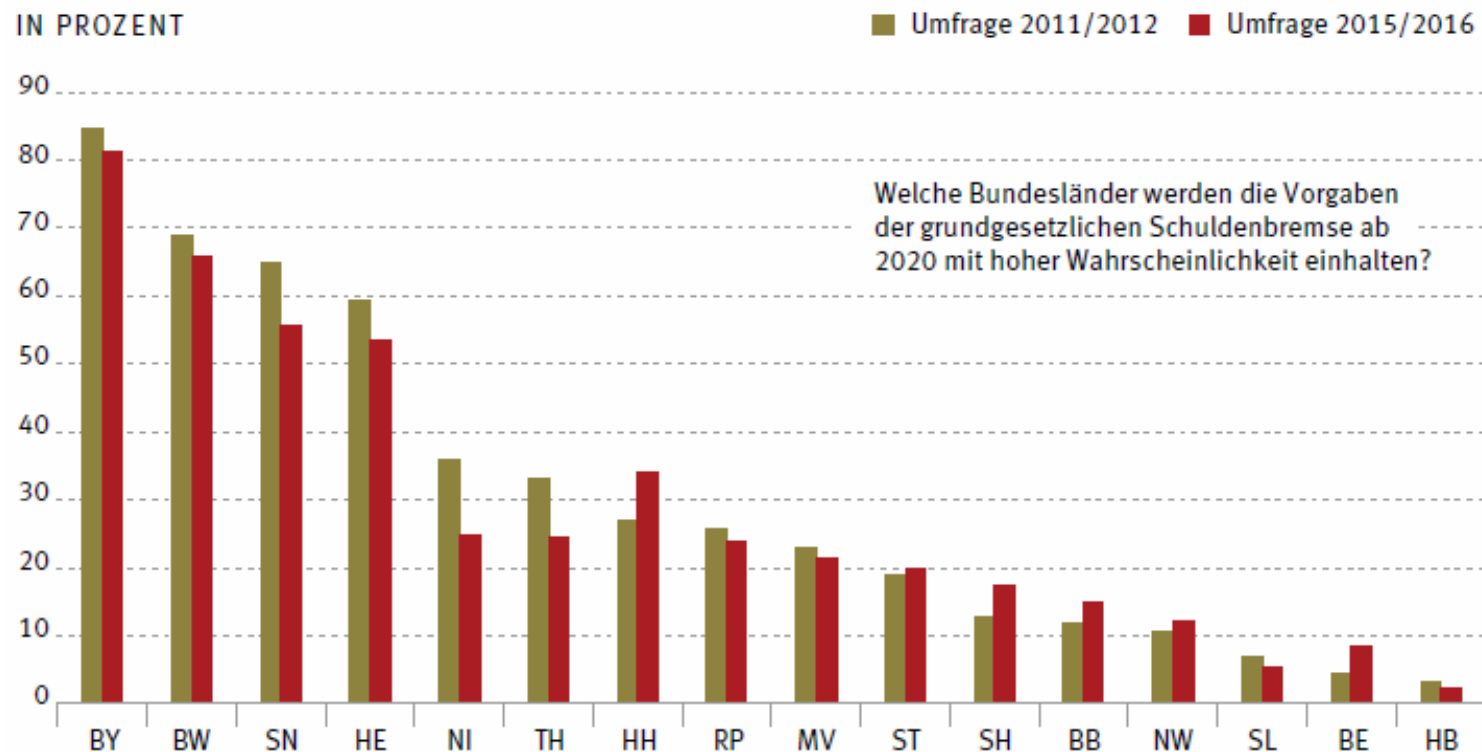


ausgeschlossen

sicher

Alle Angaben in Prozent, Quelle: eigene Berechnungen

Abbildung 3: Wahrscheinlichkeit der Befolgung der Schuldenbremse nach Bundesländern



Quelle: eigene Berechnungen

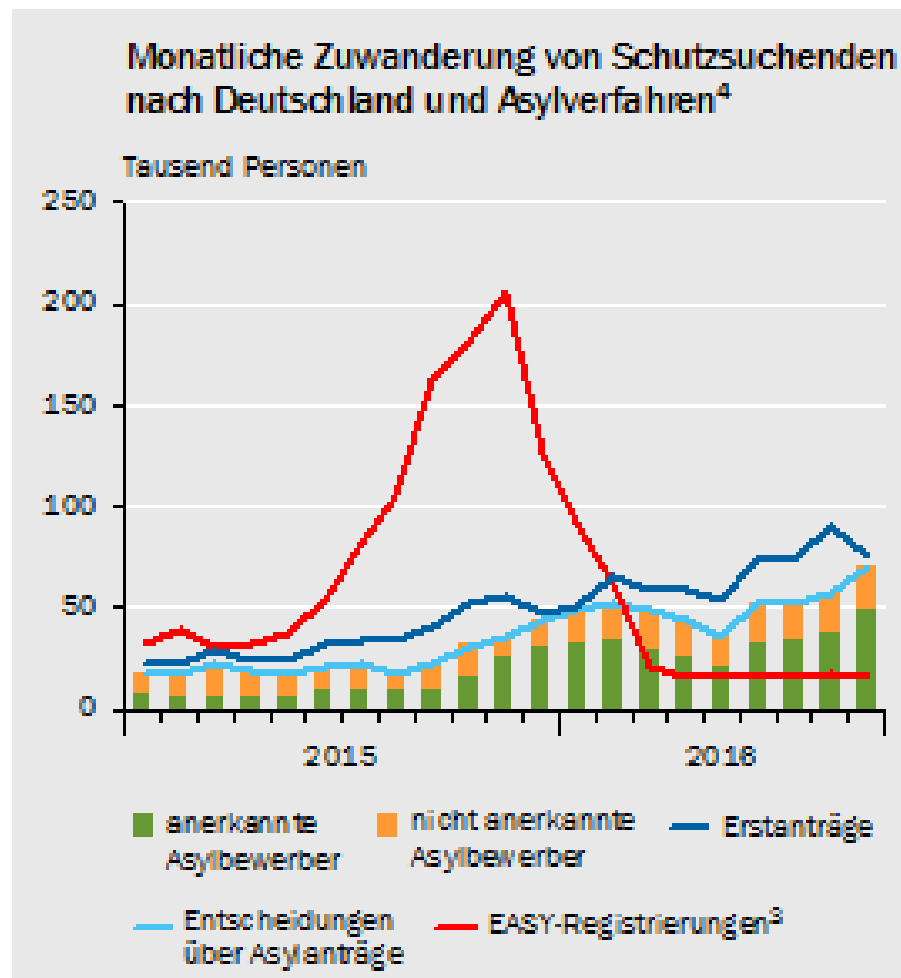
Anmerkung: BY=Bayern, BW=Baden-Württemberg, SN=Sachsen, HE=Hessen, NI=Niedersachsen, TH=Thüringen, HH=Hamburg, RP=Rheinland-Pfalz, MV=Mecklenburg-Vorpommern, ST=Sachsen-Anhalt, SH=Schleswig-Holstein, BB=Brandenburg, NW=Nordrhein-Westfalen, SA=Saarland, BE=Berlin und HB=Bremen.

# Systematische Analyse der Bestimmungsfaktoren für subjektive Einschätzung der Einhaltung

- Ansatz 1: Regressionsanalyse der Querschnittsdaten einer Umfrage mit drei Erklärungsdimensionen
  - Wirtschafts- und Finanzlage des Bundeslandes
  - Individuelle Faktoren des Abgeordneten (Alter, Ausbildung, Ost/West, Geschlecht, etc.)
  - Politische Faktoren (Partei, Regierung/Opposition)
- Ergebnisse (aus 1. Umfrage 2011/2):
  - „Insider“ (Mitglieder der Regierungsparteien, Abgeordnete des eigenen Bundeslandes) sind optimistischer als „Outsider“ (Opposition, Abgeordnete anderer Bundesländer)
  - Ökonomische Faktoren spielen wie erwartet eine Rolle, Parteizugehörigkeit eher nicht
- Problem: Identifikation kausaler Effekte schwierig

- Ansatz 2: Ausnutzung wiederholter Antworten einiger Abgeordneter in erster 2011/2 und zweiter Umfrage 2014/6 in Verbindung mit „exogenen Schocks“
- 21 Regierungswechsel zwischen erster und zweiter Umfrage
  - einige Abgeordnete wechseln von Regierungspartei zu Oppositionspartei, oder umgekehrt
- Flüchtlingszuwanderung 2015: Einige Bundesländer wurden vor Sept. 2015 befragt, andere danach; zufällig
  - Zuwanderung im Ausmaß unerwartet, selbst in erster Hälfte 2015
  - zusätzliche staatl. Ausgaben von ca.  $\frac{1}{2}$  % BIP für 2016 (Echtzeitschätzung im Herbst 2015)



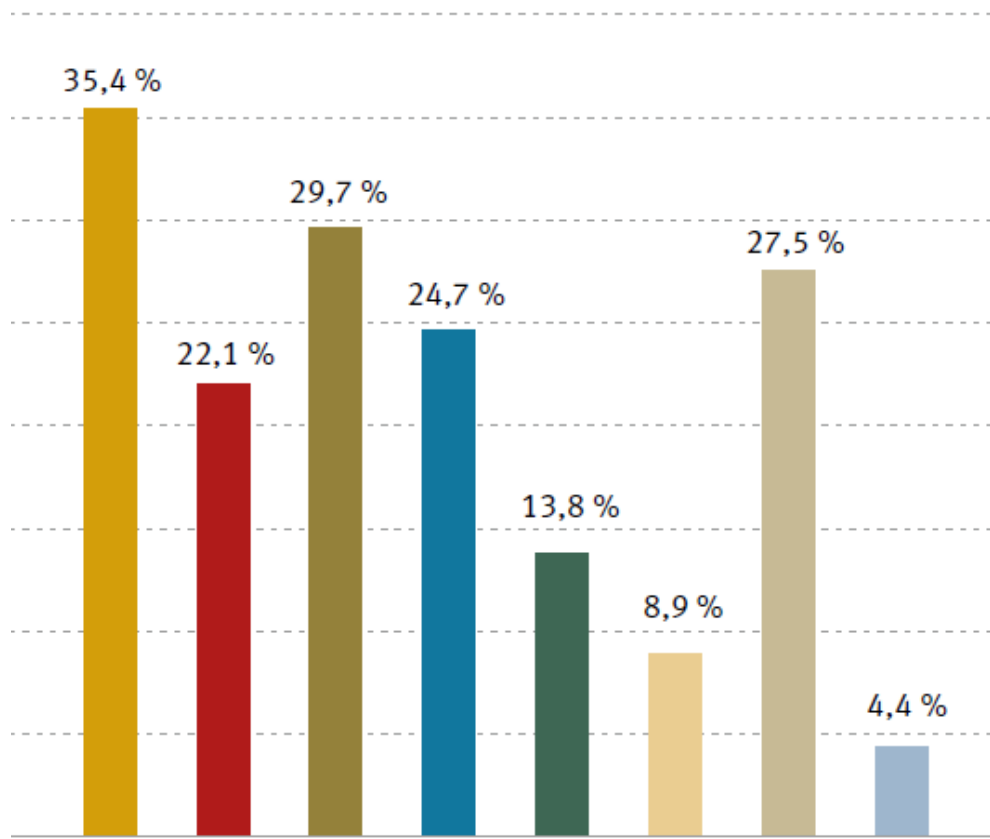


# Ergebnisse

- Abgeordnete von Regierungsparteien optimistischer bzgl. Einhaltung der Schuldenbremse
  - Bestätigt vorherige Ergebnisse aus Querschnittsanalyse
  - Grund: „Overconfidence“, eher nicht Informationsasymmetrie
- Abgeordnete, die nach Sept. 2015 befragt wurden sind pessimistischer als vor der Zuwanderung
  - Allerdings tendenziell Effekt getrieben von denen, die in der Opposition sind
- Ökonomische und individuelle Faktoren spielen praktisch keine Rolle

# Fazit

- Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 bei den meisten Ländern plausibel
- Negative fiskalische Schocks können zu Änderungen der Einschätzung führen
  - Herausrechnen der durch die Flüchtlingszuwanderung bedingten zusätzlichen Kosten bei Einhaltung Schuldenbremse?
- Neuregelung des Bund-Länder Finanzen ab 2020 (beschlossen nach 2. Umfrage)
  - Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs
  - Entlastung der Länder durch Bund um ca. 10 Mrd. Euro pro Jahr
  - Sanierungshilfen für SL und HB von jeweils 400 Mio. jährlich
  - Stabilitätsrat wird Einhaltung der Schuldenbremse kontrollieren



Was wird passieren, wenn die Bundesländer im Jahr 2020 die Vorgaben des Grundgesetzes nicht einhalten?

- Durchsetzung durch Verfassungsgerichte
- Lockerung der Schuldenbremse
- Transferzahlungen anderer Bundesländer
- Sanktionen
- Interventionen in Budgetautonomie
- Länderfusion
- Nichts
- Andere Konsequenzen

Quelle: eigene Berechnungen