

VOM EUROPÄISCHEN FISKALVERTRAG ZUR
DEUTSCHEN SCHULDENBREMSE
EINHALTUNG, WIRKSAMKEIT UND HERAUSFORDERUNGEN

Eckhard Janeba
Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats
Universität Mannheim

Bremen, 16. Januar 2018

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

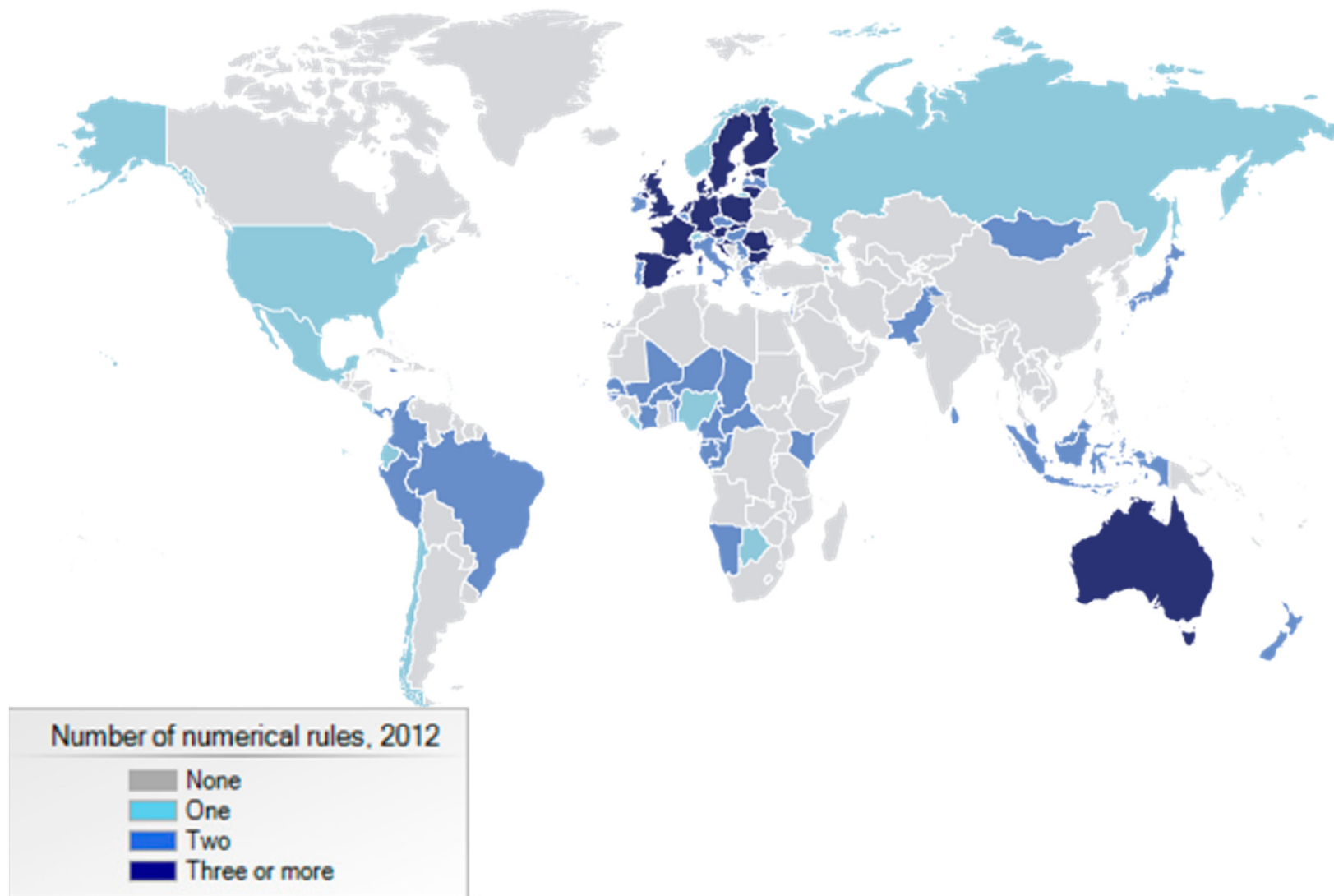
Positive Zahl = Überschuss; Zahlen ab 2017 gerundet

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

Fiskalregeln

- Eine Fiskalregel begrenzt die Ausgaben, das Defizit oder die Verschuldung einer staatlichen Gebietskörperschaft
 - Beispiele: Maastricht Regel, Schuldenbremse
 - Numerische Ausgestaltung (z.B. Defizit $< 3\%$ des Bruttoinlandsprodukt BIP)

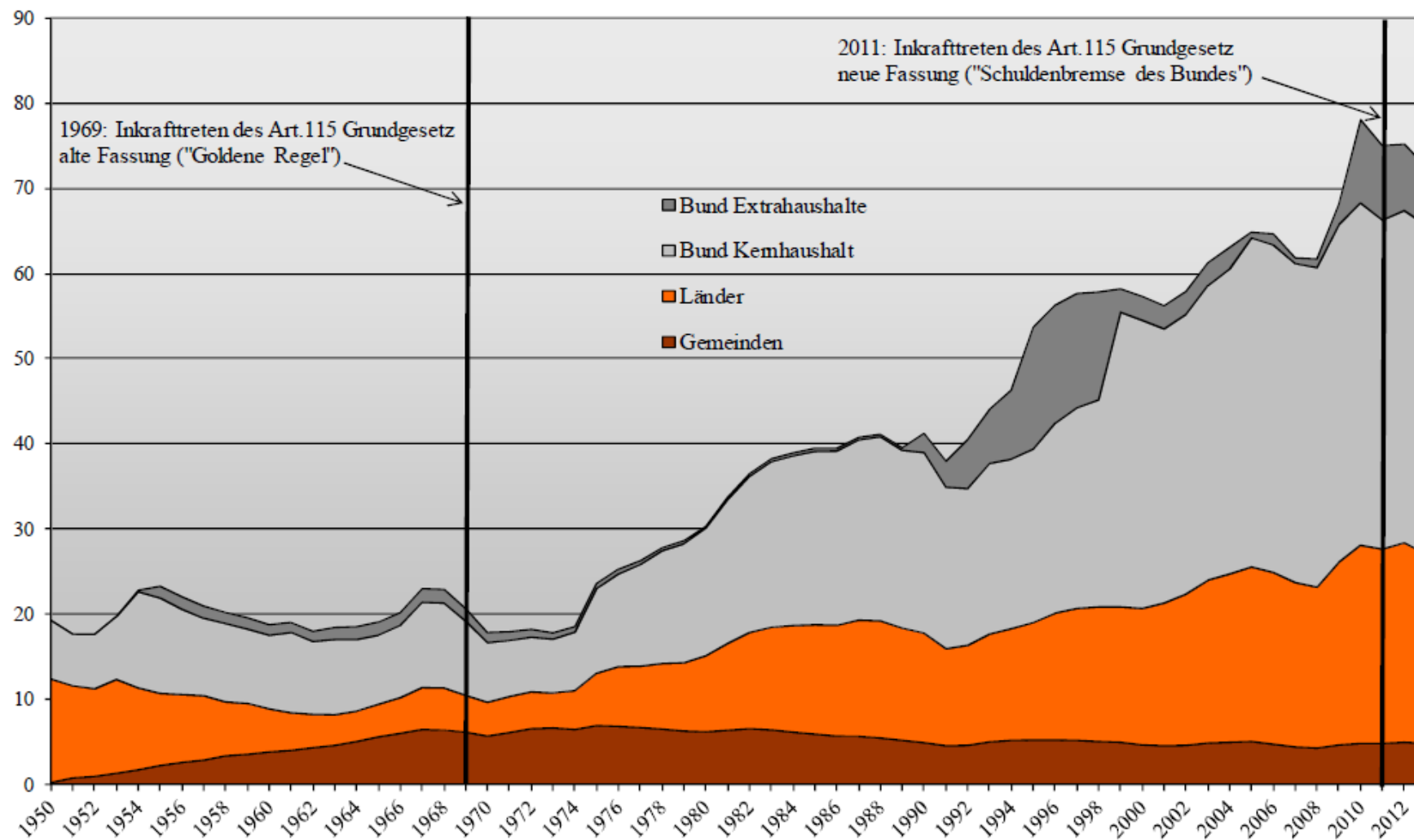
Verbreitung Fiskalregeln



Staatsverschuldung und Fiskalregeln

- Warum Fiskalregeln?
 - Tendenz zur Kurzfristorientierung der Politik
 - Asymmetrische Finanzpolitik: Kein Sparen in guten Zeiten
- Staatliche Verschuldung sinnvoll
 - für öffentliche Investitionen die wachstumsfördernd sind
 - zur Stabilisierung der Volkswirtschaft bei unerwarteten Schocks (z.B. Wiedervereinigung, Finanz- und Wirtschaftskrise 2008)

Schulden der öffentlichen Haushalte in Relation zum BIP (%)



Quelle: Destatis. Abgrenzung der Finanzstatistik

Effektive Fiskalregeln

- Fundamentaler Zielkonflikt
 - Glaubwürdige Grenzen
 - Flexibilität in Zeiten ökonomischer Krisen
- Fiskalregel der ersten Generation
 - Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt (seit 1997): Defizitgrenze 3% des BIP, Verschuldungsgrenze 60% des BIP
- Fiskalregeln der zweiten Generation
 - (Annähernd) strukturell ausgeglichene Haushalte
 - Schuldenbremse, Europäischer Fiskalpakt

Schuldenbremse

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

„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

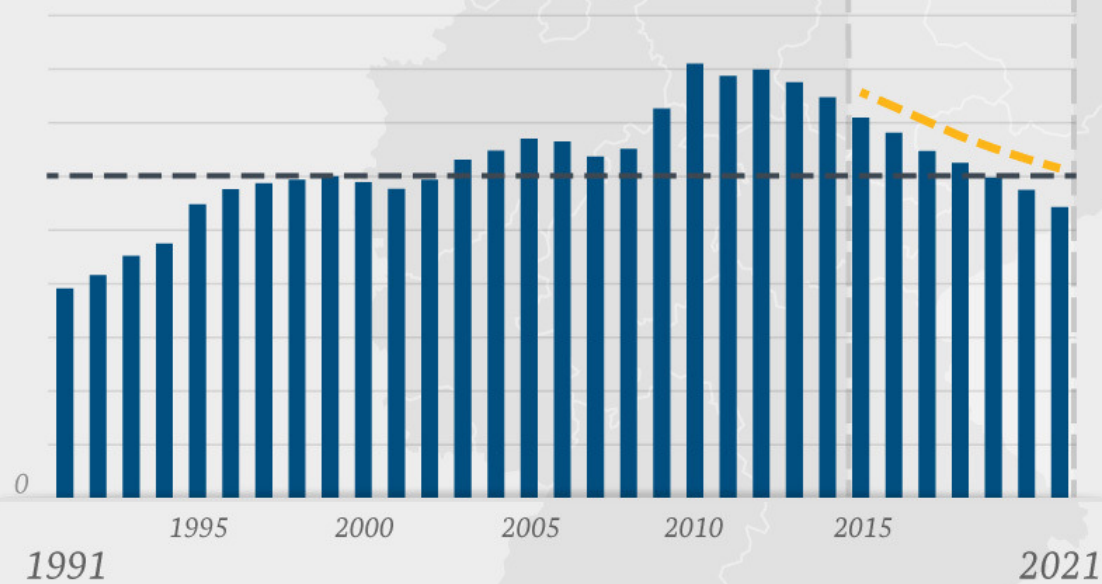
Europäischer Fiskalvertrag

- Antwort auf Schuldenkrise in Europa, gezeichnet von 25 EU Staaten, gültig seit 2013
- Gesamtstaatliche Defizitobergrenze von 0,5% des BIP
In D: Bund + Länder + Gemeinden + Sozialversicherungen
- Überwachung durch unabhängige Fiskalräte; in Deutschland
 - Stabilitätsrat (2 Bundesminister sowie 16 Länderfinanzminister)
 - Unabhängiger Beirat

Rückgang der Maastricht-Schuldenstandsquote ab 2013

2016 bis 2021: Projektion; in % des Bruttoinlandsprodukts

- Maastricht-Schuldenstandsquote 1991-2021
- Maastricht-Schuldenstandsgrenze gemäß 1/20-Regel
- Maastricht-Referenzwert



Stand: November 2017
© Bundesministerium der Finanzen

Herausforderungen

1. Berücksichtigung von Ausnahmesituationen (Flüchtlingenzuwanderung)
2. Wie glaubwürdig ist die Schuldenbremse? Umfrage unter Politikern
3. Fiskalregeln als Ursache einer Investitionsschwäche?
4. Nutzung fiskalischer Spielräume: Europäische Debatte

1. Ausnahmen

- Fiskalregeln brauchen Ausnahmeverkehrungen
- Was ist eine Notsituation?
 - „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ (Art. 109 GG)
- Konkreter Fall: Flüchtlingszuwanderung 2015
 - Im Ausmaß unerwartet 2014, selbst in erster Hälfte 2015
 - Zusätzliche staatl. Ausgaben von ca. $\frac{1}{2}$ % BIP für 2016 (Echtzeitschätzung im Herbst 2015)

- Dauerhaftes Herausrechnen der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben in öffentlichen Haushalten unangebracht
 - Nicht praktikabel
 - Integration Flüchtlinge ist Daueraufgabe, die mittelfristig vom Staat beeinflussbar ist
- Stattdessen vorübergehende (!) Abweichung von Fiskalzielen angemessen

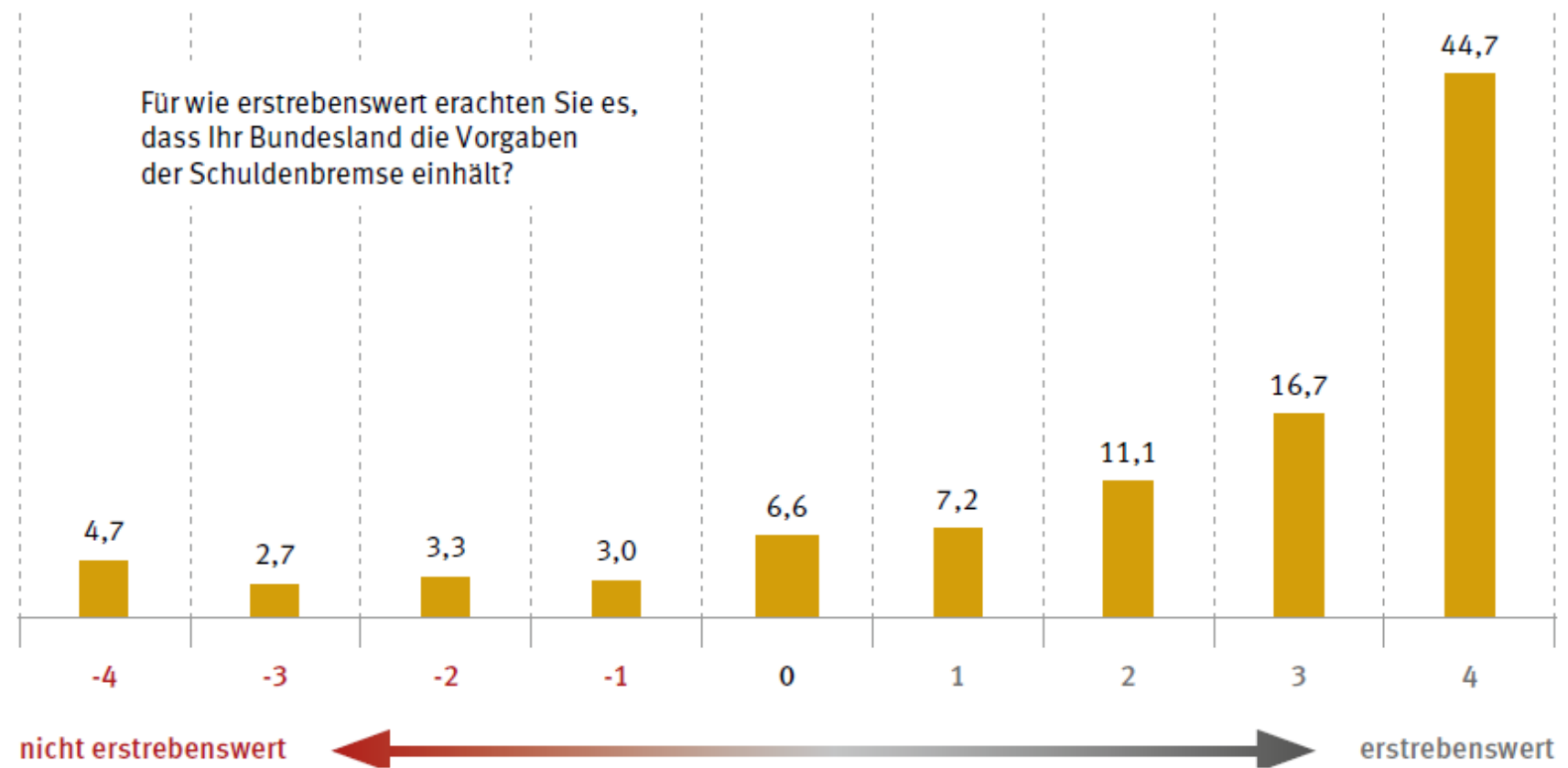
2. Einhaltung Schuldenbremse: Länder

- Einhaltung in 2020 bei den meisten Ländern plausibel
- Neue Bund/Länder Vereinbarung gültig ab 2020, u.a.
 - Abschaffung des horizontalen Länderfinanzausgleichs
 - Entlastung der Länder um ca. 10 Mrd. Euro pro Jahr
 - Sanierungshilfen für SL und HB von jeweils 400 Mio. jährlich
- Aber: Langfristige Einhaltung nicht gesichert
 - Bisher kein Sanktionsmechanismus bei Nichteinhaltung, nur Reputationsverlust
 - Neue Regelung: Stabilitätsrat wird Einhaltung kontrollieren (ohne Beirat); Details noch nicht beschlossen

Ergebnisse einer Landtagsumfrage

- Studie der Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Universität Mannheim (ZEW Policy Brief 16-06, 2016)
- Befragung Ende 2014 bis Frühjahr 2016
- Antworten von 669 von 1857 Landtagsabgeordneten, darunter 24 aus HB

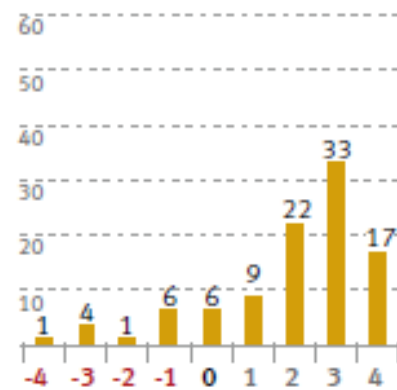
IN PROZENT



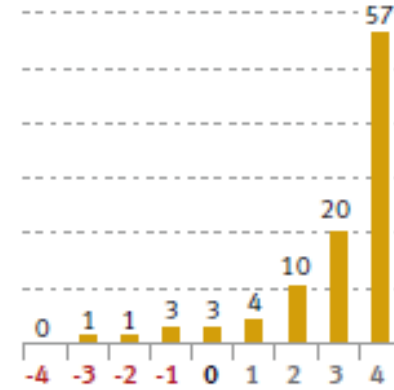
Quelle: eigene Berechnungen

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

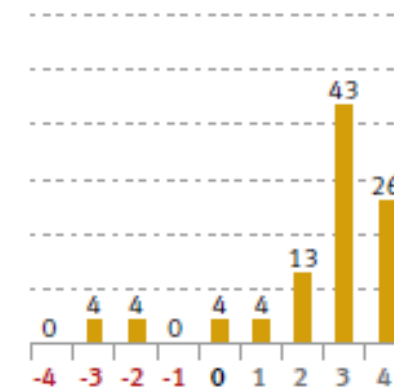
Baden-Württemberg



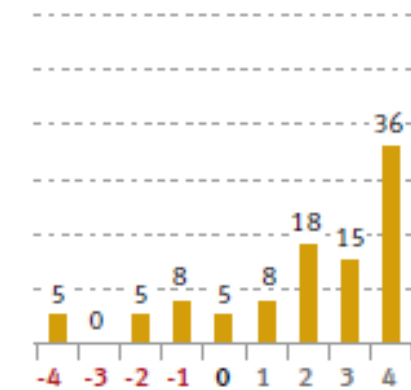
Bayern



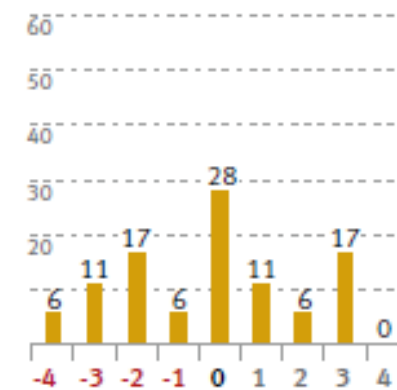
Mecklenburg-Vorpommern



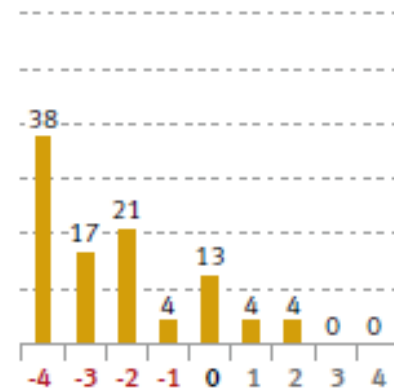
Sachsen



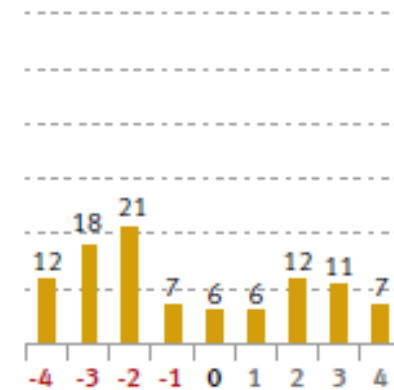
Brandenburg



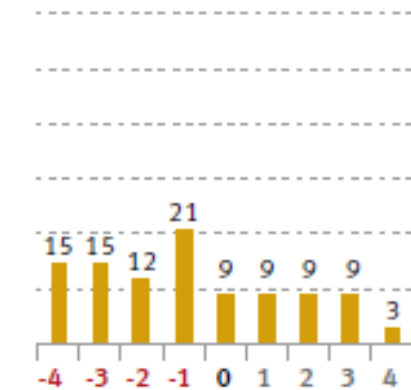
Bremen



Nordrhein-Westfalen



Thüringen

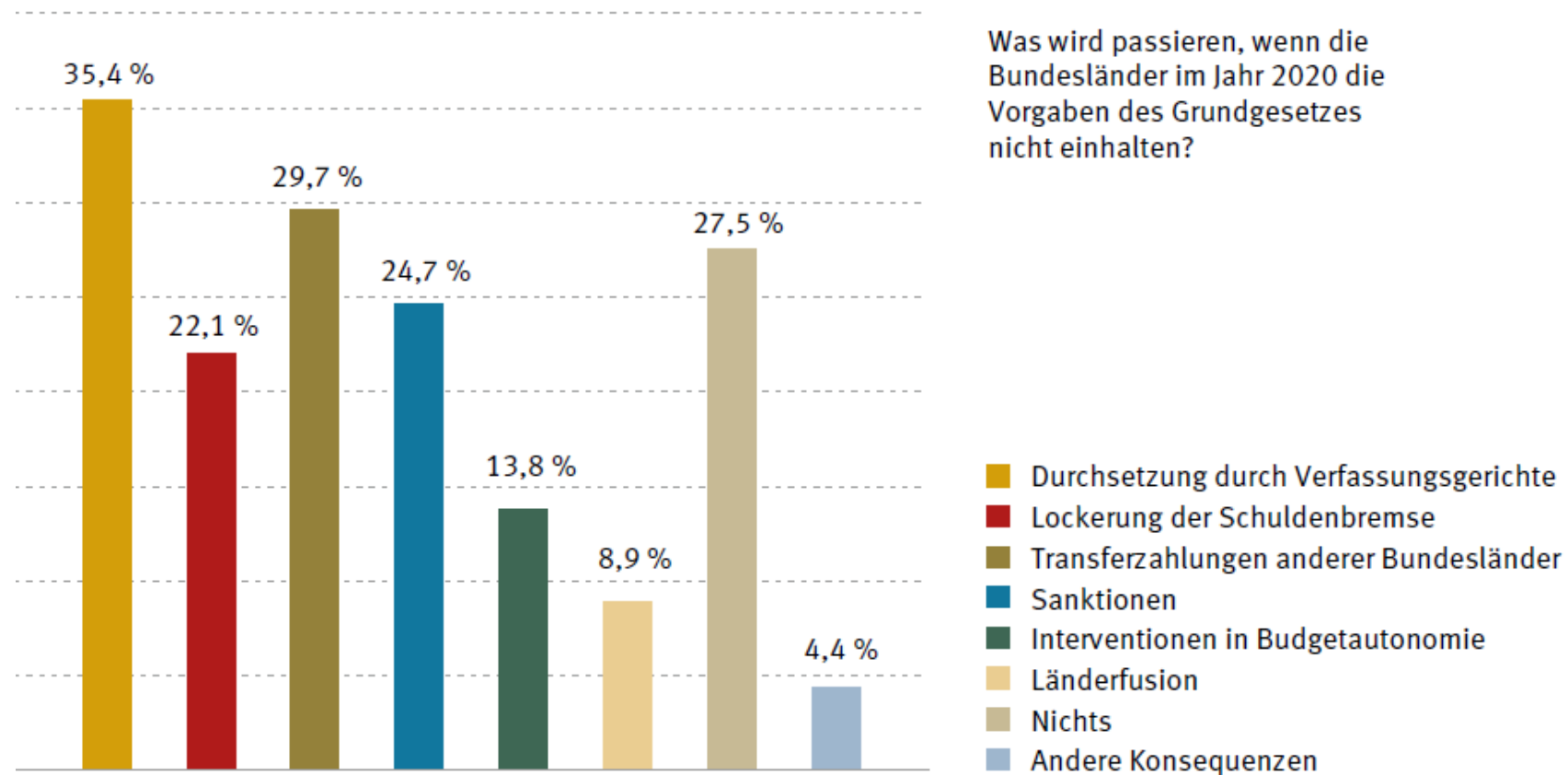


ausgeschlossen



sicher

Alle Angaben in Prozent, Quelle: eigene Berechnungen

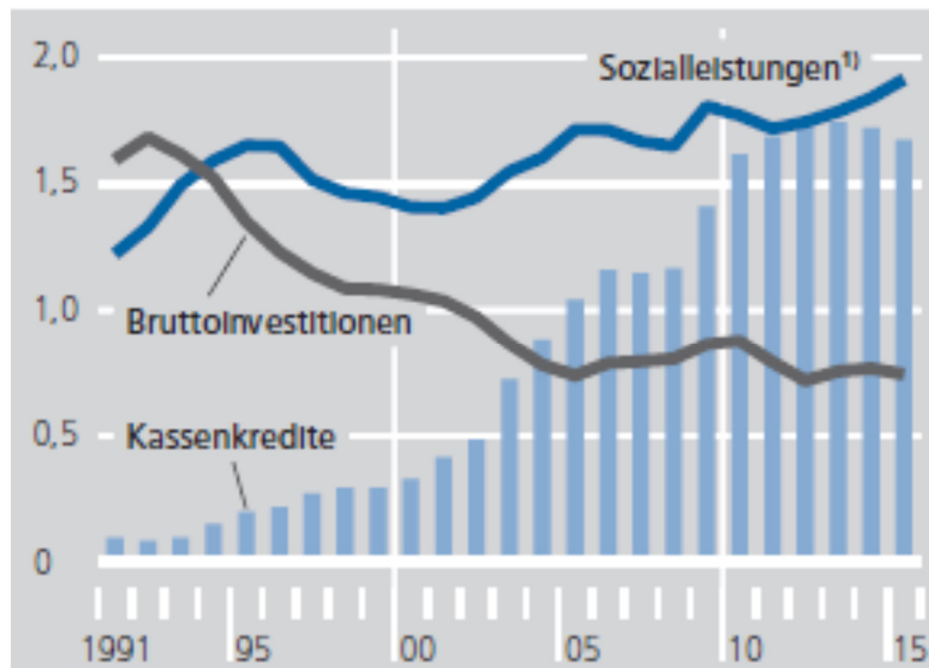


3. Fiskalregeln und Investitionsschwäche?

- Schuldenbremse sieht keine Regelung für schuldenfinanzierte öffentliche Investitionen vor
- Alter Art. 115 GG ließ dies zu, aber
 - Investitionsbegriff war problematisch
 - Ausnahmeregelung wurde missbraucht
 - Feinsteuerung schwierig
- Geringe öffentliche Investitionen
 - Ausbleibende Investitionen kurzfristig weniger sichtbar
 - Zusammenhang zwischen Höhe der Sozialausgaben und Investitionen auf Gemeindeebene

Ausgewählte Gemeindeausgaben^{*)} und Kassenkredite

In % des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

* Gemäß VGR. **1** Ohne Beamtenversorgung und Beihilfen sowie ohne Abzug von Erstattungen oder Kostenbeteiligungen.

Deutsche Bundesbank

- Übernahme der Sozialausgaben von höheren staatlichen Ebenen
 - Finanztransfers des Bundes zur Stärkung der Investitionskraft von Ländern und Gemeinden richtig (z.B. Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Asylberechtigte)
 - Allerdings bei individuell zugeschnittenen Sachleistungen (z.B. Eingliederungshilfe) pauschalisierte Erstattungssätze anwenden

4. Nutzung Fiskalischer Spielräume

- Europäische Debatte Umkehrung der deutschen
- Europäische Kommission drängt Deutschland zu einer stärker expansiven Fiskalpolitik
 - Gefahr der Verletzung europäischer Fiskalregeln
 - Größe des fiskalischen Spielraums stark umstritten, da z.B. bei der Konjunkturbereinigung des Haushaltsschlusses die Annahmen zur Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zentral sind

Prognoseunterschiede

- Schätzung des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos in Deutschland für 2018 in % des BIP, Herbst 2017

	2018
Bundesregierung	3/4
Europäische Kommission	0,9
Gemeinschaftsdiagnose	0,7
Sachverständigenrat	0,4
Internationaler Währungsfond	0,2
OECD	-0,1

Fazit

- Fiskalregeln und unabhängige Fiskalräte sind zentral für tragfähige öffentliche Finanzen
- Regeln für Notsituationen und Konjunkturbereinigung richtig, aber auch Einfallstor für Manipulation
- Dauerhafte Absicherung der Schuldenbremse verbesserungsbedürftig
- Nicht steuerbare Sozialausgaben auf Länderebene sollten weiterhin vom Bund übernommen werden, damit öffentliche Investitionen nicht beeinträchtigt werden