

## Föderalismus-Präferenzen in den deutschen Landesparlamenten<sup>1</sup>

Friedrich Heinemann, Eckhard Janeba, Marc-Daniel Moessinger, Christoph Schröder, Frank Streif

### Zusammenfassung

Dieser Aufsatz beschreibt die Ergebnisse einer unter allen sechzehn deutschen Landesparlamenten durchgeführten Umfrage zu den föderalen Präferenzen und Erwartungen der Abgeordneten. Für die grundgesetzliche Schuldenbremse zeigt sich, dass vielen Bundesländern keine Einhaltung der Nullverschuldung ab 2020 zugetraut wird. Bemerkenswert ist dabei die Asymmetrie zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung eines Bundeslandes. Das heutige Ausgleichsniveau des Finanzausgleichs wird als großzügig bewertet, hat aber einen starken Rückhalt in den Landesparlamenten. Eine höhere Steuerautonomie der Länder wird kontrovers betrachtet. Die Heterogenität der Antworten wird erkennbar von der Finanzkraft der Bundesländer getrieben, während die Parteizugehörigkeit stärker mit den Präferenzen zur Steuerautonomie als mit denen zur Einhaltung der Schuldenbremse korreliert. Insgesamt deuten die Umfrageresultate darauf hin, dass trotz Schuldenbremse nicht alle Abgeordneten wirklich von einer harten Budgetrestriktion für die Bundesländer überzeugt sind. Außerdem belegt die Umfrage, dass der föderale Status quo bei Finanzausgleich und Einnahmekompetenzen ein starkes Beharrungsvermögen aufweist.

### Abstract

This study describes the results of a survey conducted in all sixteen German state parliaments on federal preferences and expectations of the members of state parliaments. With respect to the constitutional debt brake the results indicate that many states are not expected to respect the zero deficit rule which holds from the year 2020 onwards. A remarkable asymmetry emerges between the self-assessment of a state and the assessment from outside. Today's equalization intensity is regarded as generous but has a strong backing in the state parliaments. Views on larger tax autonomy are controversial. Heterogeneity of answers is visibly related to the financial capacity of states while party membership is rather correlated with tax autonomy than with debt brake preferences. Overall, the survey results indicate that, in spite of the debt brake, not all members of state parliaments are fully convinced of a hard budget constraint for the states. Moreover, this survey evidence points to a strong inertia of the federal status quo with respect to equalization and revenue competencies.

---

<sup>1</sup> Die Autoren bedanken sich für die Unterstützung aus dem Mannheimer Sonderforschungsbereich (SFB) 884 "Die politische Ökonomie von Reformen", finanziert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

## 1. Einleitung

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einem anhaltenden Anpassungsprozess. Die erste Föderalismusreform im Jahr 2006 hat die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern mit dem Ziel besser abgegrenzter Zuständigkeiten („Entflechtung“) korrigiert. Die zweite Föderalismusreform hat 2009 mit der Etablierung der grundgesetzlichen Schuldenbremse die Verschuldungsrestriktionen von Bund und Ländern verschärft und präzisiert. Das Inkrafttreten der neuen Verschuldungsregeln verläuft abgestuft und die Implementationsphase der Schuldenbremse wird erst mit dem Wirksamwerden der Null-Defizit-Regel für die Bundesländer im Jahr 2020 abgeschlossen sein (Bundesministerium der Finanzen, 2011, siehe Tabelle 1).<sup>2</sup>

**Tabelle 1: Schuldenbremse und Finanzausgleich, Meilensteine bis zum Jahr 2020**

<b>2009</b>	<b>Grundgesetzänderung:</b> In das Grundgesetz wird die neue Schuldenregelung („Schuldenbremse“) für Bund und Länder aufgenommen (Art. 109 Abs. 3, 115, 143d GG).
<b>2010</b>	<b>Stabilitätsrat:</b> Der Stabilitätsrat zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern konstituiert sich.
<b>2013</b>	<b>Fiskalvertrag:</b> Das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Fiskalvertrags tritt in Kraft. Den Vorgaben des Fiskalvertrags entsprechend wird die Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits auf 0,5% des BIP festgeschrieben. Der Stabilitätsrat koordiniert und überwacht die Einhaltung.
<b>2011-2015</b>	<b>Übergangsregel Bund:</b> Der Bund muss das strukturelle Defizit vom Startwert 2010 in gleichmäßigen Schritten auf 0,35% des BIP in 2016 zurückführen.
<b>2016</b>	<b>Dauerhafte Regel Bund:</b> Für den Bund gilt für die Neuverschuldung (strukturell) nun eine dauerhafte Obergrenze von 0,35% des BIP.
<b>2011-2019</b>	<b>Übergangsregel Bundesländer:</b> Die Bundesländer dürfen nach Maßgabe der landesrechtlichen Regelungen von der Vorgabe zur Nullverschuldung abweichen.
<b>2011-2019</b>	<b>Konsolidierungshilfen:</b> Zahlung von Konsolidierungshilfen an Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Zahlungen stehen unter der Bedingung eines fortlaufenden Abbaus der Finanzierungsdefizite in den Empfängerländern bis zum Jahr 2020. Die Überwachung erfolgt durch den Stabilitätsrat.
<b>2019</b>	<b>Finanzausgleich:</b> Zum 31.12.2019 treten das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz außer Kraft, welche einfachgesetzlich die grundgesetzlichen Vorgaben zu den Bund-Länder-Finanzbeziehung konkretisieren.
<b>2020</b>	<b>Dauerhafte Regel Bundesländer:</b> Für die Bundesländer gilt für die Neuverschuldung (strukturell) nun eine dauerhafte Obergrenze von 0% des BIP.

Weitere Parameter des deutschen Föderalsystems stehen in den kommenden Jahren zur Disposition. Mit Ende des Jahres 2019 tritt das Finanzausgleichsgesetz (FAG) außer Kraft (§ 20 FAG) und muss durch ein Nachfolgegesetz ersetzt werden. Das FAG definiert den heutigen bundesstaatlichen Finanzausgleich. Mit Ablauf des FAG enden insbesondere die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer, die ohnehin von

<sup>2</sup> Vgl. zu einer umfassenden Analyse der Schuldenbremse das thematische Schwerpunktheft der Perspektiven der Wirtschaftspolitik (Bd. 11 (3) von 2010) mit den Beiträgen von Feld (2010), Heinemann (2010), Konrad (2010), Koriath (2010), König, Luig und Solomon (2010), Ragnitz (2010) und Renzsch (2010).

2005 bis 2019 stark degressiv ausgestaltet sind (§11 FAG). Auch die anderen Elemente des Finanzausgleichs, insbesondere seine Ausgleichsintensität, sind bis dahin neu zu verhandeln.

Zudem ist bereits absehbar, dass im Kontext der Neuverhandlung des Finanzausgleichs wieder Themen behandelt werden, die bei den zurückliegenden Föderalismus-Reformen ergebnislos diskutiert worden sind. Zu nennen ist hier vor allem die Frage, inwieweit den Bundesländern ein höheres Maß an Steuerautonomie eingeräumt werden sollte. Der deutsche Föderalismus zeichnet sich hier im Vergleich mit anderen Föderalstaaten durch ein Fehlen substantieller autonomer Steuersetzung auf der Ebene der Bundesländer aus und die Einnahmeverflechtung wird immer wieder als zentrales Anreizproblem diagnostiziert (Sachverständigenrat, 2003; Wissenschaftlicher Beirat, 2005; Kirchgässner, 2008). Unter bestimmten Voraussetzungen könnte eine Entflechtung der Steuern oder aber separate Steuerzuschlagsrechte der Bundesländer die Rationalität der subnationalen Finanzpolitik verbessern (Deubel, 2007) und den Bundesländern helfen, das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen an das individuelle Wohlstandsniveau anzupassen (Fuest, 2008). In den bisherigen Föderalismusreformen war hier mit der Länderautonomie in der Steuersatzbestimmung der Grunderwerbsteuer nur ein kleiner Schritt zu einer größeren Steuerautonomie der Länder politisch realisierbar.

Dieser föderale Diskussions- und Veränderungsprozess wird durch die Interessen der maßgeblichen Vetospieler in den Landesparlamenten restringiert. Die Landtage entscheiden im Rahmen ihrer Haushaltskompetenz darüber, in welchem Maße die Vorgaben der Schuldenbremse tatsächlich respektiert werden. Ein neues FAG oder gar erneute Änderungen an der im Grundgesetz festgeschriebenen föderalen Ordnung sind nur mit Bundesrats-Mehrheiten durchsetzbar: ein neues FAG bedarf als zustimmungspflichtiges Bundesgesetz einer absoluten Mehrheit und eine Verfassungsänderung einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat.

In den deutschen Landtagen existiert bislang allenfalls anekdotische Evidenz über die föderalen Präferenzen und Erwartungen zum zukünftigen Finanzausgleich. Zwar sind die Frontverläufe zwischen Zahler- und Empfängerstaaten im horizontalen Finanzausgleich bekannt und werden regelmäßig etwa durch angedrohte oder tatsächliche Klagen gegen den Finanzausgleich durch Landesregierungen dokumentiert (so zuletzt der Beschluss Bayerns und Hessens zur Klageerhebung, vgl. Bayerische Staatsregierung, 2013). Diese Art der Offenbarung von Präferenzen ist allerdings kaum aussagekräftig hinsichtlich der Heterogenität der föderalen Präferenzen innerhalb der Landtage (gegebenenfalls sogar innerhalb von Parteien) und der differenzierteren Bewertung der genannten Reformthemen. So ist etwa unklar, inwieweit Parteizugehörigkeit, Regierungszugehörigkeit oder Ländermerkmale die Sichtweisen dominieren. Diese bislang fehlenden Einblicke sind aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Begleitung der föderalen Reformdebatte misslich, weil Beratung somit bislang in Un-

kenntnis wichtiger politökonomischen Restriktionen erfolgt. Die normativ geprägte Beratung verfügt somit über geringe Einblicke in die positiven Determinanten der föderalen Ordnung und ihrer Regeln.

Erstmalig bietet nun eine in den Jahren 2011/2012 durchgeführte Umfrage unter den Abgeordneten aller sechzehn deutschen Landesparlamente einen detaillierten Einblick in die föderalen Präferenzen und Erwartungen der Landtagsabgeordneten. Die Umfrage, die vom ZEW und der Universität Mannheim im Rahmen des Mannheimer Sonderforschungsbereichs 884 „Die politische Ökonomie von Reformen“ konzipiert und implementiert wurde, deckt nicht nur die Präferenzen zur Einhaltung der Schuldenbremse, zur Zukunft des Finanzausgleichs und zur Frage einer höheren Steuerautonomie ab. Noch dazu wird die Erwartungsbildung der Abgeordneten in Bezug auf die Wirkungen der deutschen Schuldenbremse erfasst. Dieser Beitrag beschreibt diese Umfrage und fasst zentrale deskriptive Ergebnisse zu den föderalen Präferenzen und Erwartungen zusammen. Die Resultate bieten Hinweise auf die bisherige Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse und vermitteln einen Eindruck der Heterogenität in den Positionierungen zur Zukunft des deutschen Föderalismus. Damit erlauben die Umfragedaten erste Rückschlüsse zur erwarteten Wirksamkeit der Schuldenbremse und zur Frage, welche Art von föderalen Reformen in den Landesparlamenten auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen könnten. Die Arbeit ist somit ein Beitrag zur Identifikation von politökonomischen Reformhindernissen, mit denen weitere Bemühungen zur Reform des deutschen Föderalismus konfrontiert sein werden.<sup>3</sup>

## **2. Durchführung der Umfrage**

Die der Auswertung zugrunde liegenden Daten basieren auf einer Umfrage aller Landtagsabgeordneten der 16 deutschen Landesparlamente. Um zu gewährleisten, dass die individuellen Antworten weder von etwaigen Wahlkampagnen noch durch Wahlen nachgelagerten Koalitionsverhandlungen beeinflusst sind, wurde die Umfrage in drei unterschiedlichen Wellen durchgeführt. Abgeordnete in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, dem Saarland, Schleswig-Holstein sowie Thüringen wurden im März und April 2011 befragt. Die zweite Welle im Dezember 2011 bzw. Januar 2012 erreichte Abgeordnete in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nord-Rhein Westfalen, Hessen sowie Hamburg. Die Abgeordneten der verbleibenden Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Berlin und Mecklenburg-

---

<sup>3</sup> Theoriegeleitete ökonometrische Analysen mit den Themenschwerpunkten Schuldenbremse und Besteuerungsautonomie/Länderfinanzausgleich werden in Heinemann et al. (2013a, 2013b) vorgenommen. Es zeigt sich, dass neben den ideologischen Determinanten die Verschuldung und das Einkommensniveau des jeweiligen Bundeslandes maßgeblich dafür ist, inwieweit eine höhere Steuerautonomie und eine geringere Ausgleichsintensität akzeptabel sind (Heinemann et al., 2013a). Die erwarteten Konsequenzen der Nichteinhaltung im Sinne einer möglichen Aufweichung von Budgetrestriktionen spielen eine maßgebliche Rolle für die erwartete Effektivität der Schuldenbremse (Heinemann et al., 2013b).

Vorpommern wurden im April und Mai 2012 befragt. Die Datenerhebung erfolgte nicht anonymisiert, was eine Verbindung der Antworten mit persönlichen Merkmalen der Abgeordneten, beispielsweise zu Partei- bzw. Parlamentszugehörigkeit, ermöglicht. Den Abgeordneten wurde aber zugesichert, dass individuelle Antworten nicht veröffentlicht werden. Insgesamt beantworteten 639 Abgeordnete den Fragebogen, was einer Antwortquote von 34% entspricht. Jedoch unterscheiden sich die individuellen Antwortquoten zwischen den verschiedenen Bundesländern (siehe Tabelle 2).

Die Abgeordneten wurden zunächst brieflich kontaktiert, mit der Möglichkeit, den Fragebogen per Post zurückzuschicken. Falls keine Antwort erfolgte, wurde per Telefon und/oder Email (in der ein Weblink zur Beantwortung des Fragebogens vorhanden war) nachgefasst. Vor dem Verschicken der Fragebögen an Abgeordnete wurden die Landtagspräsidien über die bevorstehende Umfrage und ihren wissenschaftlichen Hintergrund informiert.

**Tabelle 2: Antwortquoten nach Bundesländern**

	Anzahl der Landtags- abgeordneten	Antworten	Antwortquote
Baden-Württemberg	138	77	55.80 %
Bayern	187	75	40.11 %
Berlin	149	30	20.13 %
Brandenburg	88	19	21.59 %
Bremen	83	18	21.69 %
Hamburg	124	39	31.45 %
Hessen	114	50	43.86 %
Mecklenburg-Vorpommern	71	17	23.94 %
Niedersachsen	152	54	35.53 %
Nordrhein-Westfalen	181	51	28.18 %
Rheinland-Pfalz	101	50	49.50 %
Saarland	51	20	39.22 %
Sachsen	133	45	33.83 %
Sachsen-Anhalt	106	47	44.79 %
Schleswig-Holstein	95	29	30.53 %
Thüringen	88	36	40.91 %
Gesamt	1861	639	34.34 %

Um herauszufiltern, welche Individualmerkmale statistisch signifikant mit der Beantwortungswahrscheinlichkeit korreliert sind und sich möglicherweise auf die individuelle Entscheidung, den Fragebogen zu beantworten, auswirken, ist zunächst eine „Unit Non-response“ Analyse von Nöten.<sup>4</sup> Hierfür wird eine Probit-Gleichung mit der Tatsache der Teilnahme an der Befragung als abhängiger Variable geschätzt (Beantwortet=1, Nicht beantwortet=0). Als unabhängige Variablen dienen Bundesland-Dummy-Variablen, Partei-Dummy-Variablen, Informationen zur Ausbildung und zu politischen Funktionen sowie andere individuelle Merkmale wie Alter und Geschlecht.

<sup>4</sup> Eine „Unit Non-response“ Analyse untersucht die möglichen Einflussfaktoren für die Nicht-Teilnahme an einer Befragung. Sie ist zu unterscheiden von einer „Item Non-response“ Analyse, die auf die Nicht-Beantwortung einzelner Fragen abstellt. Letztere spielt in dieser Umfrage fast keine Rolle, 630 der 639 Umfrageteilnehmer haben den Fragebogen vollständig beantwortet.

Es zeigt sich, dass einige individuelle Merkmale stark mit der Antwortwahrscheinlichkeit korreliert sind: Abgeordnete mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Studienabschluss haben eine signifikant höhere Antwortwahrscheinlichkeit als diejenigen ohne wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund. Auch die Mitglieder der Haushaltsausschüsse haben im Schnitt mit höherer Wahrscheinlichkeit geantwortet als Abgeordnete, die nicht im Haushaltsausschuss sitzen. Hier kommt das Thema der Umfrage als mögliche Erklärung für ein besonderes Interesse in Betracht. Abgeordnete, die Mitglied einer Partei in Regierungsverantwortung sind, weisen eine geringere Antwortwahrscheinlichkeit auf als Oppositionspolitiker. Dies könnte daran liegen, dass viele dieser Abgeordneten Regierungsämter bekleiden und ihre zeitliche Verfügbarkeit dadurch zusätzlich eingeschränkt ist. Zuletzt fällt auf, dass Frauen eine signifikant geringere Antwortwahrscheinlichkeit haben als Männer.<sup>5</sup>

Wertet man die Umfrageergebnisse ohne Berücksichtigung dieser Einflüsse auf die Antwortwahrscheinlichkeit aus, so sind die Ergebnisse im Vergleich zur Grundgesamtheit vermutlich verzerrt. Daher werden die Antworten im Folgenden auf Basis der aus der Non-Response-Analyse gewonnenen Erkenntnisse nach Bundesland, Partei, Geschlecht, Haushaltsausschuss und BWL- bzw. VWL-Studium mit dem Kehrwert der relativen Häufigkeit einer Beobachtung gewichtet. Die Tatsache der Zugehörigkeit zur Regierungskoalition muss bei der Gewichtung nicht gesondert berücksichtigt werden, weil sie sich aus der Kombination von Bundesland und Parteizugehörigkeit ergibt. Der Fragebogen umfasst acht Fragen (zum Wortlaut Anhang A1), von denen sich fünf explizit auf die Schuldenbremse beziehen, zwei auf Fragen der Steuerautonomie und des Finanzausgleichs und eine auf Ausgabepräferenzen.

### **3. Verschuldung und Schuldenbremse**

#### **3.1. Befolgung der Schuldenbremse durch den Bund**

Auch wenn der Fokus der Umfrage auf den Einschätzungen der Schuldenbremse auf Länderebene liegt, ist die Wahrnehmung bezüglich der Bundesebene aus mehreren Gründen wichtig. Erstens tritt die Schuldenbremse für den Bund bereits 2016 in Kraft und damit früher als für die Bundesländer. Die kürzere Zeit bis zur Wirksamkeit erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Einschätzungen der Politiker zur Bundesebene genauer sind als jene zur Landesebene. Zweitens spielt der Bund eine zentrale Rolle im föderalen Finanzausgleichssystem, in der ihm eine Bailout-Funktion zugeschrieben werden dürfte, wenn Länder in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Auf der einen Seite würde die Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund dessen finanziellen Spielraum für Unterstützungsmaßnahmen (Allgemeine oder Sonderergänzungszuweisungen) vergrößern. Auf der anderen Seite würde die Nichtbefolgung der Schuldenbremse auf Bundesebene die Glaubwürdigkeit der neuen Fiskalinstitu-

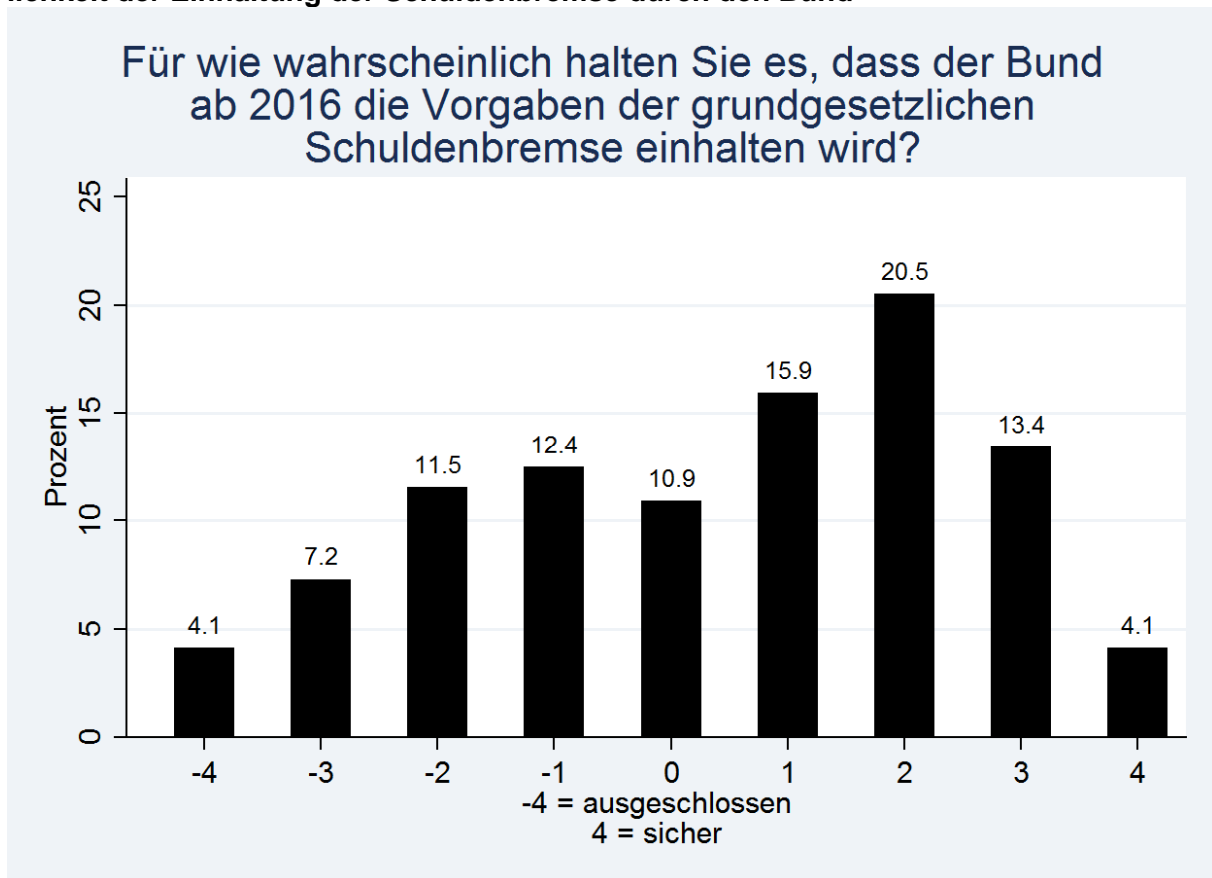
---

<sup>5</sup> Die Detailergebnisse der Non-Response-Analyse sind in Heinemann et al. (2013a) abgebildet.

tion deutlich schwächen und die Befolgung durch die Bundesländer ab 2020 unwahrscheinlicher machen (Heinemann, 2010).

Abbildung 1 zeigt, dass die Einschätzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse auf Bundesebene deutlich auseinander gehen. Zwar geben 53,9% der Politiker einen positiven Wert auf der Antwortskala an, jedoch denken lediglich 4,1% der Antwortenden, dass der Bund die Schuldenbremse 2016 „sicher“ (+4) befolgt. Dies sind exakt so viele Politiker wie diejenigen, die denken, dass die Einhaltung „ausgeschlossen“ (-4) sei. In Summe stufen 35,2% der Teilnehmer die Befolgung des Bundes eher als wenig wahrscheinlich ein (von -4 bis -1).

**Abbildung 1: Grundsätzliche Einschätzung der Abgeordneten – Frage 1: Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund**



Unterscheidet man die teilnehmenden Politiker nach Parteimitgliedschaft, so lassen sich eindeutige Muster erkennen. Tabelle 3 zeigt, dass die Mittelwerte der Antworten je nach Partei deutlich variieren.

**Tabelle 3: Antwortverhalten nach Parteimitgliedschaft – Frage 1: Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund**

	Anzahl der Beobachtungen	Arithmetisches Mittel	Standardabweichung	Median	Min	Max
Gesamt	635	0,33 (0,40)	2,17 (2,14)	1	-4	4
CDU/CSU	282	0,79 (0,74)	2,11 (2,12)	1	-4	4
FDP	41	0,38 (0,34)	1,71 (1,88)	0	-3	4
Die Grünen <sup>6</sup>	74	-0,38 (-0,31)	2,23 (2,25)	-1	-4	4
Die Linke	48	0,19 (0,17)	2,14 (2,17)	0	-4	4
SPD	171	0,22 (0,30)	2,16 (2,06)	1	-4	4
Andere	19	-1,23 (-0,42)	2,27 (2,29)	0	-4	4

Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte in Klammern.

Es sticht hervor, dass die Abgeordneten der Unionsparteien mit einem gewichteten Mittelwert von 0,79 deutlich positiver gestimmt sind als die Abgeordneten aller anderen Parteien. Auch die Landtagsabgeordneten der FDP schätzen die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung des Bundes mit einem Mittelwert von 0,38 immer noch höher ein als jene der Oppositionsparteien.

Aus dieser Perspektive ist allerdings nicht zu klären, ob die Abgeordneten der bürgerlichen Parteien aufgrund ihrer politischen Überzeugungen (bzw. Ideologie) oder aufgrund der Tatsache, dass ihre Parteien zum Zeitpunkt der Umfrage die Regierung auf Bundesebene stellen, zu einer optimistischeren Einschätzung als die Vertreter der anderen Parteien gelangen. Die im Folgenden analysierten Fragen zu den Ländererwartungen erlauben dazu eine differenziertere Analyse.

### 3.2. Befolgung der Schuldenbremse des eigenen Bundeslandes

In Frage 2 wurden die Landtagsabgeordneten gefragt, für wie wahrscheinlich sie es halten, dass ihr eigenes Bundesland 2020 die Schuldenbremse einhält. Ein Blick auf Tabelle 4 verdeutlicht, dass die Antworten enorme Heterogenität, abhängig vom betrachteten Bundesland, aufweisen. Besonders optimistisch sind die Abgeordneten Sachsens, Mecklenburg-Vorpommerns und Bayerns, besonders pessimistisch die Parlamentarier in Nordrhein-Westfalen, Bremen und im Saarland.

<sup>6</sup>Die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ wird hier aus Gründen der Einfachheit lediglich als „Die Grünen“ bezeichnet.



**Tabelle 4: Antwortverhalten nach Bundeslandzugehörigkeit – Frage 2: Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldengrenze des eigenen Landes**

Gruppe	Anzahl der Beobachtungen	Arithmetisches Mittel	Standardabweichung	Median	Min	Max
Gesamt	635	0,92 (0,98)	2,55 (2,53)	2	-4	4
Baden-Württemberg	77	1,08 (1,01)	1,85 (1,94)	1	-4	4
Bayern	75	2,50 (2,56)	2,01 (1,95)	3	-4	4
Berlin	30	0,22 (0,40)	2,37 (2,42)	1	-4	4
Brandenburg	18	0,51 (0,61)	1,73 (1,72)	1	-3	3
Bremen	18	-1,27 (-1,17)	2,69 (2,73)	-2,5	-4	3
Hamburg	39	1,22 (1,38)	2,41 (2,43)	2	-4	4
Hessen	49	1,59 (1,53)	2,36 (2,34)	2	-4	4
Mecklenburg-Vorpommern	17	2,66 (2,76)	1,44 (1,48)	3	-2	4
Niedersachsen	54	0,75 (0,83)	2,64 (2,63)	2	-4	4
Nordrhein-Westfalen	51	-1,59 (-1,57)	2,22 (2,16)	-2	-4	4
Rheinland-Pfalz	48	0,88 (0,52)	2,48 (2,66)	1	-4	4
Saarland	20	-1,06 (-1,05)	2,20 (2,11)	-1,5	-4	4
Sachsen	45	2,74 (2,80)	1,71 (1,73)	4	-3	4
Sachsen-Anhalt	29	1,09 (1,07)	1,92 (2,00)	1	-3	4
Schleswig-Holstein	29	1,37 (1,10)	2,65 (2,86)	2	-4	4
Thüringen	36	0,47 (0,39)	2,15 (2,31)	0	-4	4

Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte in Klammern.

Dass das Antwortverhalten mit der fiskalischen Situation des Bundeslandes korrelieren sollte, ist naheliegend. In Tabelle 5 werden die Bundesländer nach hohem und niedrigem Konsolidierungsbedarf klassifiziert. Als Maß für den Konsolidierungsbedarf wird eine vom Sachverständigenrat (2011) errechnete Größe verwendet, welche explizit messen soll, wie weit die Länderhaushalte vom Einhalten der Schuldenbremse entfernt sind. Dabei werden beispielsweise auch im Haushalt nicht berücksichtigte Pensionsverpflichtungen der Länder beachtet, sowie das Auslaufen von Sonderergänzungszuweisungen, welche die Länder jeweils selbst zu kompensieren haben.<sup>7</sup> Abgeordnete aus Ländern mit relativ hohem Konsolidierungsbedarf schätzen die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldenbremse durch ihr Bundesland mit einem durchschnittlichen Wert von 0,20 deutlich geringer ein als die Abge-

<sup>7</sup> Zu den Pensionsverpflichtungen von Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz liegen ausführliche Hochrechnungen vom „Forschungszentrum Generationenverträge“ vor: Benz und Raffelhüschen (2011), Benz et al. (2009), Benz et al. (2010a, 2010b), Benz und Hagist (2010).

ordneten aus Ländern mit relativ geringerem Konsolidierungsbedarf. Der Unterschied der Mittelwerte ist statistisch hoch signifikant. Diese Beobachtungen sprechen für die Hypothese, dass es ein Fehler war, für die Länder keinen generell verbindlichen Defizitabbaupfad bis 2020 zu fixieren.<sup>8</sup> Zwar gibt es gute politökonomische Gründe für die späte Wirksamkeit der Schuldenbremse (siehe Heinemann (2010) im Kontext der Schuldenbremse bzw. Buchanan (1994) für eine allgemeine Diskussion sowie Janeba (2012) für eine theoretische Analyse), jedoch verdeutlichen die Ergebnisse, dass hohe Defizitstände die Selbsteinschätzung zur Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 signifikant verringern.

Tabelle 5 belegt außerdem, dass Abgeordnete aus Nehmerländern eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit für die Befolgung der Schuldenbremse angeben als Abgeordnete aus Geberländern. Dieses Ergebnis könnte neben der fiskalischen Situation auch durch die unterschiedlich empfundene Härte der Budgetrestriktionen bestimmt sein. So betonen beispielsweise Baskaran und Feld (2009), dass „vor allem die finanzschwachen Länder [...] aufgrund des Finanzausgleichs und der Einstandspflicht in extremen Haushaltsnotlagen darauf hoffen [können], dass ihre Ausgaben durch den Bund oder die anderen Länder finanziert werden“ (Feld und Baskaran, 2009, S. 198). Auch Rodden (2005) argumentiert aus einer ökonomischen und politischen Perspektive, dass nur Nehmerländer sich berechnete Hoffnungen auf einen Bailout durch den Bund machen können (Rodden, 2005, S. 11f.). Zudem schränkt §10 des Maßstäbengesetzes (MaßstG) die Möglichkeit von Bundesergänzungszuweisungen ein, da nach Absatz 1, Zuweisungen nur an „leistungsschwache“ Länder geleistet werden dürfen und „grundsätzlich nur ausgleichsberechtigte Länder“ als *leistungsschwach* qualifizieren (MaßstG § 10 (1) Satz 4). Insofern liefern die Ergebnisse in Tabelle 5 ein Indiz für unterschiedliche Bailout-Erwartungen der Länder.

In der Analyse zur Bundesebene hat sich gezeigt, dass Abgeordnete, die Mitglied einer der Regierungsparteien sind, dem Bund die Einhaltung der Schuldenbremse eher zutrauen. Daraus wurde nicht ersichtlich, ob das Ergebnis von den Parteienunterschieden oder vom Regierungs-Oppositions-Gegensatz getrieben ist. Tabelle 5 bestätigt für die Bundesländer die Rolle des parteiunabhängigen Regierungsoptimismus (bzw. Oppositionspessimismus): Abgeordnete der Regierungsparteien halten die Einhaltung der Schuldenbremse durch ihr Bundesland signifikant für wahrscheinlicher als Abgeordnete der Oppositionsparteien.

---

<sup>8</sup> Mit Ausnahme der fünf Länder, welche bis 2020 Konsolidierungshilfe empfangen (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Jedoch hat der Stabilitätsrat keine geeigneten Möglichkeiten die Befolgung der Schuldenabbaupfade zu erzwingen (siehe z.B. Monatsbericht Deutsche Bundesbank, Oktober 2011, S. 18f.).

**Tabelle 5: Vergleich verschiedener Abgeordneten-Gruppen – Frage 2: Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldengrenze des eigenen Landes**

	Gesamt	Geberländer	Nehmerländer	Hoher Konsolidierungsbedarf	Niedriger Konsolidierungsbedarf	Regierungspartei	Oppositionspartei
Beobachtungen	635	240	395	267	368	342	295
Arithmetisches Mittel	0,92 (0,98)	1,65 (1,66)	0,63 (0,56)	0,20 (0,07)	1,64 (1,64)	1,20 (1,38)	0,53 (0,51)
Standardabweichung	2,55 (2,53)	2,20 (2,20)	2,57 (2,63)	2,49 (2,52)	2,30 (2,32)	2,46 (2,34)	2,63 (2,66)
Median	2	2	1	0	2	2	1
P-Wert (t-Test)		0,00 (0,00)		0,00 (0,00)		0,00 (0,00)	

Null Hypothese des t-Tests: Beide Gruppen haben den gleichen Mittelwert.

Der Minimal- bzw. Maximalwert beträgt in jeder Gruppe -4 bzw. +4. Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte stehen in Klammern.

Interessanterweise lässt sich kein Muster aus den unterschiedlichen Mittelwerten der Parteien feststellen. Tabelle 6 zeigt, dass eine ideologische rechts-links Unterscheidung nicht erkennbar ist. Während Bündnis90/Die Grünen den geringsten Mittelwert aufweisen, offenbart Die Linke den höchsten Mittelwert. Parteiideologien beeinflussen insofern nicht erkennbar die Erwartungsbildung zur Schuldenbremse.

**Tabelle 6: Antwortverhalten nach Parteizugehörigkeit – Frage 2: Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Schuldenbremse des eigenen Landes**

Gruppe	Anzahl der Beobachtungen	Arithmetisches Mittel	Standardabweichung	Median	Min	Max
Gesamt	635	0,92 (0,98)	2,55 (2,53)	2	-4	4
CDU/CSU	282	0,96 (0,82)	2,62 (2,65)	2	-4	4
FDP	41	0,91 (1,07)	2,62 (2,58)	2	-4	4
Die Grünen	74	0,12 (0,59)	2,46 (2,45)	1	-4	4
Die Linke	47	1,75 (1,60)	2,11 (2,04)	2	-4	4
SPD	172	0,95 (1,10)	2,46 (2,39)	2	-4	4
Andere	19	1,10 (1,95)	3,04 (2,88)	4	-4	4

Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte in Klammern.

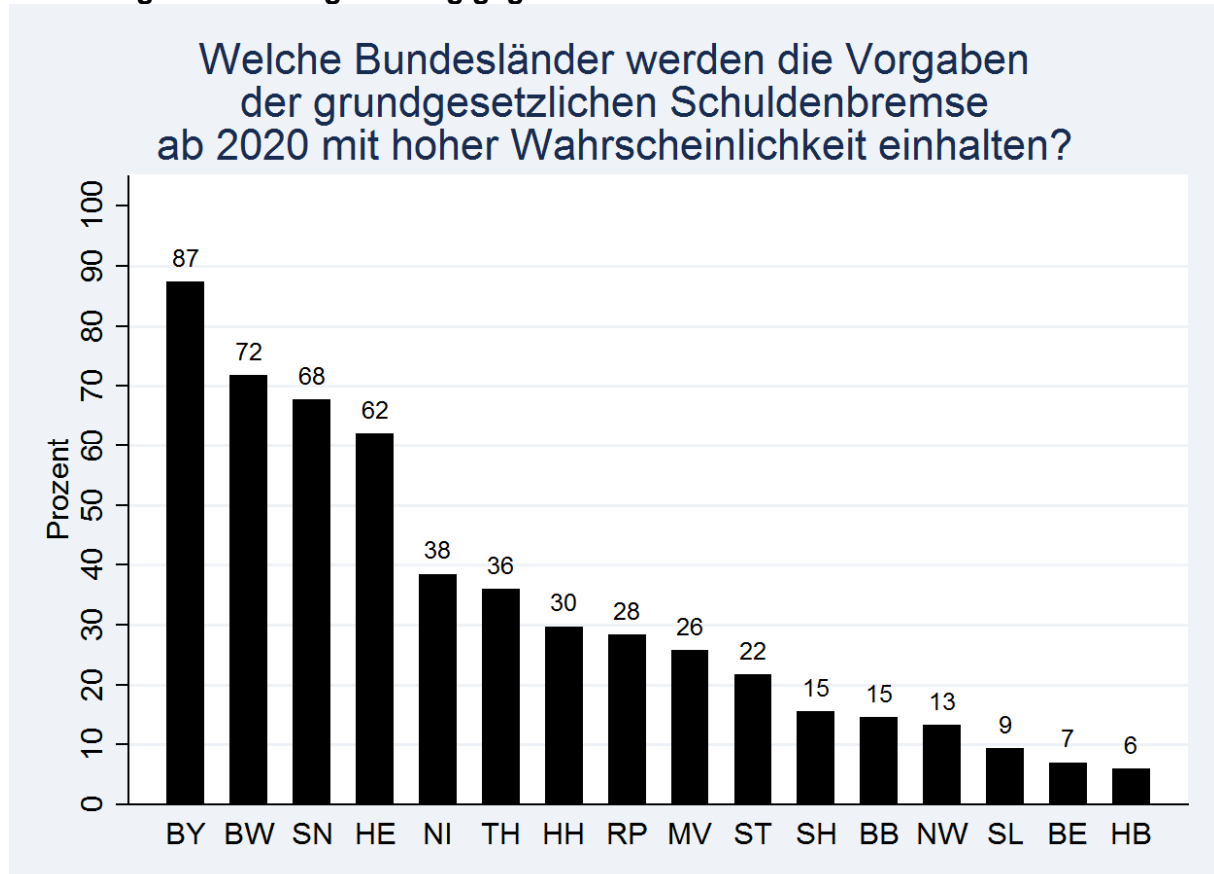
### 3.3. Befolgung der Schuldenbremse durch andere Bundesländer

Frage 3 der Umfrage bittet die Abgeordneten nicht nur um eine Selbsteinschätzung zum eigenen Bundesland, sondern auch zu allen anderen Bundesländern. Die Teilnehmer sollen angeben, welche Bundesländer die Schuldenbremse ab 2020 „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ befolgen.

Abbildung 2 zeigt, dass die Bundesländer sehr ungleich eingeschätzt werden. Während 87% der Befragten von der Befolgung durch Bayern überzeugt sind, denken nur 6%, dass Bremen die Schuldenbremse ab 2020 befolgen wird. Die Länder der Spitzengruppe um Bayern,

Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen kommen alle auf einen Wert von mindestens 60%. Bereits beim fünften Land im Ranking, Niedersachsen, sind lediglich 38% der Politiker überzeugt, dass die Einhaltung sehr wahrscheinlich ist. Die Beantwortung dieser Frage fördert also massive wechselseitige Zweifel an der Befolgung der Schuldenbremse zu Tage, die im Kontrast zur recht optimistischen Selbsteinschätzung aus Frage 2 steht.

**Abbildung 2: Erwartungshaltung gegenüber anderen Bundesländern**

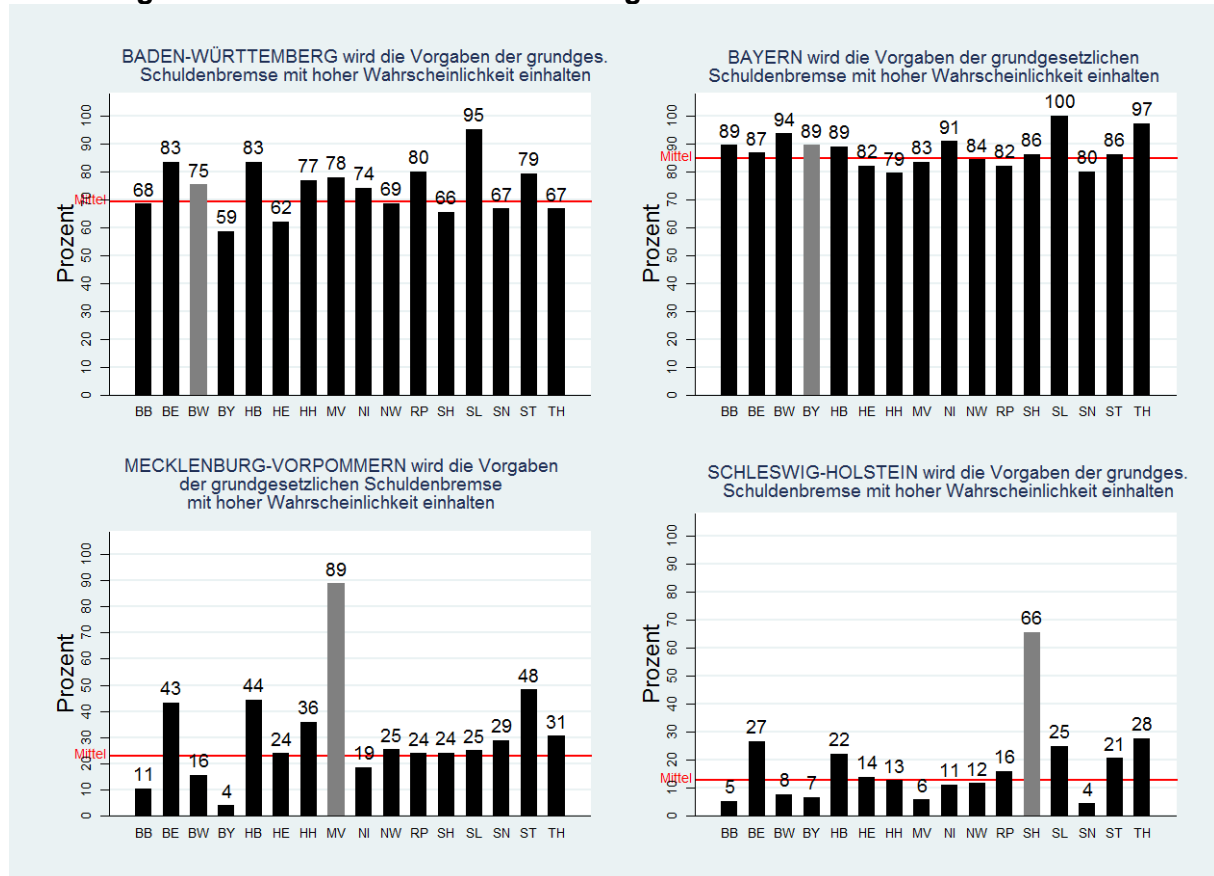


BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich interessante Unterschiede bei der Beurteilung eines Bundeslandes durch die heimischen Abgeordneten und die Abgeordneten der anderen Bundesländer. Gerade dann, wenn insgesamt die Wahrscheinlichkeit der Befolgung für ein betrachtetes Bundesland als gering eingeschätzt wird, sind die Abgeordneten dieses Bundeslandes bei der Eigenbeurteilung deutlich optimistischer. Abbildung 3 illustriert diese Tatsache für die besonders markanten Fälle Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Bayern und Baden-Württemberg (die verbleibenden Bundesländer sind im Anhang A2 dargestellt). Es gibt gegensätzliche denkbare Erklärungen für diesen starken Kontrast zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung: Erstens bestehen möglicherweise Informationsasymmetrien, weil Landtagsabgeordnete in Bezug auf ihr eigenes Bundesland über vergleichsweise genaue Einblicke in die laufenden Konsolidierungsbemühungen verfügen. Zweitens könnte das Phänomen der „Overconfidence“ die Beurteilung beeinflussen, wonach

Menschen ganz allgemein dazu neigen, die eigenen Fähigkeiten unrealistisch hoch zu bewerten. Insofern ist sowohl eine optimistische (fremde Abgeordnete unterschätzen die Konsolidierungsfähigkeit eines Bundeslandes) als auch eine pessimistische Interpretation (Abgeordnete beurteilen die Budgetperspektive des eigenen Bundeslandes unrealistisch zuversichtlich) für diesen auffälligen deskriptiven Befund möglich.

**Abbildung 3: Fremd- und Selbsteinschätzung der Bundesländer**



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

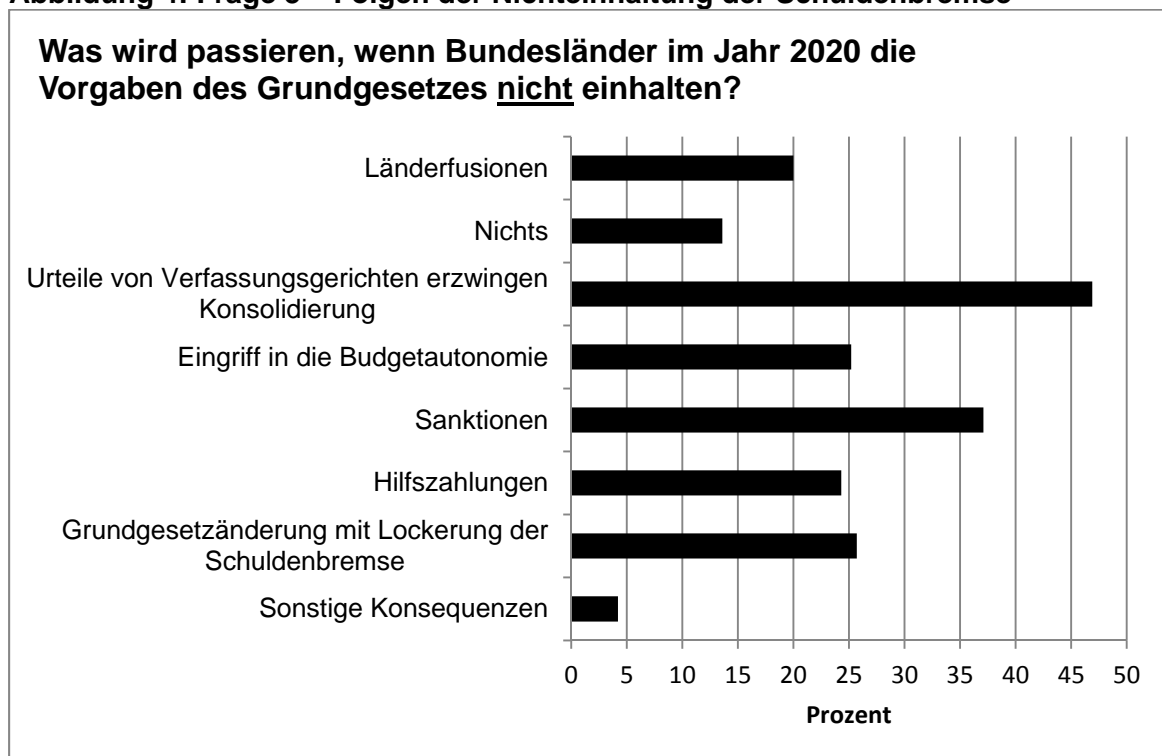
### 3.4 Erwartete Konsequenzen der Schuldenbremse

Im Rahmen der Föderalismusreform II waren automatische Sanktionen bei Nichteinhaltung der Schuldenbremse nicht konsensfähig. Zwar wurde der neu eingerichtete Stabilitätsrat mit weitergehenden und konkreteren Befugnissen und Aufgaben ausgestattet als die des alten Finanzplanungsrats, jedoch hat der Rat außer der Möglichkeit zur Vereinbarung von Sanierungsprogrammen keine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern, falls diese die Befolgung der Schuldenbremse verweigern. Des Weiteren sind unabhängige Institutionen, wie etwa die Deutsche Bundesbank, nicht im Stabilitätsrat vertreten. Vielmehr setzt sich das Entscheidungsgremium aus den 16 Finanzministern der Länder sowie Vertretern der Bundesministerien für Finanzen sowie Wirtschaft und Technologie zusammen. Folglich sind politökonomische Konstellationen denkbar, bei denen es zu einer „Allianz der Sünder“ kommt,

wie es etwa 2003 auf europäischer Ebene beobachtbar war als Frankreich und Deutschland die Sanktionen des Maastricht Vertrages vermieden haben. Vor diesem Hintergrund ist ungewiss, welche Konsequenzen sich aus der Nichtbefolgung der Schuldenbremse ergeben.

Frage 4 befragt die Abgeordneten daher direkt nach ihrer Einschätzung zu den möglichen Konsequenzen einer Nichtbefolgung der Schuldengrenze durch die Länder. Wie zu Beginn dieses Kapitels beschrieben, wurden den Abgeordneten Optionen vorgegeben, von denen sie unbeschränkt viele auswählen konnten. Abbildung 4 zeigt, dass auch hier die Erwartungen der Abgeordneten sehr unterschiedlich sind.

**Abbildung 4: Frage 3 – Folgen der Nichteinhaltung der Schuldenbremse**



Keine der Konsequenzen wird von mehr als 50% der Abgeordneten erwartet. Knapp 47% der Befragten geben an, dass sie Urteile der Verfassungsgerichte (Bund und Land), welche die Konsolidierung dann erzwingen, erwarten. Im Sinne der Schuldenbremse ist sicherlich positiv zu bewerten, dass diese Option von den Abgeordneten am häufigsten angegeben wird. Andererseits wird die Verbindlichkeit der Schuldenbremse eindeutig in Zweifel gezogen, denn über ein Viertel der teilnehmenden Abgeordneten glaubt, dass bei Nichteinhaltung der Defizitregeln das Grundgesetz geändert und die Schuldenbremse gelockert wird. Zudem geht fast ein Viertel der Politiker von Hilfszahlungen an Defizitsünder aus, damit diese ihr Defizit senken können.

Alles in allem spiegeln sich die fehlenden Regelungen zu den Konsequenzen bei Nichtbefolgung der Schuldenbremse in den heterogenen Antworten wider. Die Antworten der Politiker

deuten darauf hin, dass die fehlenden explizit angedrohten Sanktionen bei Nichteinhaltung die Glaubwürdigkeit der Regel beeinträchtigen.

### 3.5. Wünschbarkeit der Befolgung der Schuldenbremse

Während die Erwartungen zur Einhaltung der Schuldenbremse oben bereits beschrieben wurden, zielt Frage 5 auf die Präferenzen ab. Gefragt wurde, für wie wünschenswert die Abgeordneten die Einhaltung der Schuldenbremse durch ihr Bundesland halten, gegeben, dass eine bestimmte Zahl anderer Bundesländer die Schuldenbremse nicht befolgen. Diese Zahl wurde randomisiert („1/3/5/8/11/15 andere Bundesländer“), um eine mögliche strategische Interaktion identifizieren zu können. Die Erwartung ist, dass die Nichtbefolgung durch eine größere Zahl anderer Bundesländer auch den eigenen Konsolidierungswillen erlahmen lässt.

Im Schnitt wird die Befolgung als außerordentlich wünschenswert wahrgenommen (Tabelle 7). Über alle Bundesländer und Fragevariationen hinweg ergibt sich ein gewichteter Mittelwert in Höhe von 2,54. Die Randomisierung hat keine Auswirkungen. Die Variationen in der Annahme darüber, wie viele andere Bundesländer sich nicht an die Schuldenbremse halten, beeinflusst die Antworten offenbar nicht.

**Tabelle 7: Befolgung der Schuldenbremse gegeben Nichtbefolgung anderer Bundesländer – Frage 5: Wünschenswertigkeit der Einhaltung**

Randomisierung der Anzahl der nicht befolgenden Länder	Anzahl der Beobachtungen	Arithmetisches Mittel	Standardabweichung	Min	Max
1	116	2,71 (2,63)	1,84 (2,05)	-4	4
3	95	2,57 (2,45)	2,20 (2,25)	-4	4
5	97	2,71 (2,62)	2,13 (2,23)	-4	4
8	104	2,58 (2,65)	1,70 (1,73)	-4	4
11	108	2,16 (2,44)	2,49 (2,33)	-4	4
alle	118	2,46 (2,57)	2,18 (2,15)	-4	4

Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte in Klammern.

Die hohen Mittelwerte sind im Vergleich zu den Mittelwerten in Frage 2 auffallend, aber nicht zwangsläufig überraschend. In Frage 2 geht es um die Wahrscheinlichkeit der Befolgung. Dabei muss ein Politiker berücksichtigen, dass nicht seine Überzeugungen umgesetzt werden, sondern dass vielmehr andere Politiker (und u.U. andere Parteien) bzw. äußere Umstände mit über die Einhaltung entscheiden. Zudem mag ein Politiker die Wünschenswertigkeit ganz allgemein hoch einschätzen, die Befolgung aufgrund seines individuellen Kalküls aber nicht befördern.

Insgesamt kann man diese Antworten dahingehend interpretieren, dass die Abgeordneten schuldenfreie Haushalte eigentlich als erstrebenswert ansehen, was die Implementierung der

Schuldenbremse in das Grundgesetz und teilweise in die Landesverfassungen erst ermöglicht hat.

### 3.6. Altschuldentilgungspräferenz

Im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Fragen soll ein Politiker bei Frage 8 davon ausgehen, dass sein Land einen dauerhaften Einnahmeüberschuss erwirtschaftet. Anzugeben ist nun, wie dieser Überschuss auf verschiedene Politikfelder verteilt werden soll. Je 100 EUR Überschuss würde ein Abgeordneter die folgenden durchschnittlichen Beträge für die vorgegebenen Posten einsetzen (gewichtete Mittelwerte):

<b>- Tilgung von Altschulden:</b>	<b>28,20</b>
<b>- höhere Ausgaben</b>	<b>63,90</b>
darunter:	
- den schulischen Bereich:	18,68
- den Bereich Hochschulen und Forschung:	11,62
- Zuweisungen an die Kommunen:	10,12
- die Polizei:	3,78
- die Landesverwaltung:	0,62
- die Verkehrsinfrastruktur:	7,98
- die Bereiche Kultur und Sport:	4,09
- Umwelt und Landwirtschaft:	3,63
- Sonstiges _____:	3,38
<b>- niedrigere Gebühren und Steuern:</b>	<b>3,08</b>

Die Parlamentarier sprechen sich also deutlich für mehr Ausgaben, insbesondere in den Bereichen Schule, Hochschule und Forschung, Kommunen sowie Verkehrsinfrastruktur aus. Die Abgeordneten würden im Durchschnitt weniger als ein Drittel eines disponiblen Betrags für die Tilgung von Altschulden verwenden wollen. Aus dieser Angabe einen direkten Rückschluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse zu schließen, erscheint schwierig, da die Aussagen unter der Annahme getroffen wurden, dass die Schuldenbremse eingehalten wird. Die Präferenz der Altschuldentilgung unterscheidet sich dabei nicht signifikant über die Parteien hinweg. Über die Bundesländer ist Heterogenität in den Antworten beobachtbar, mit einer Tendenz von höherer Altschuldentilgungspräferenz in Ländern mit höherem Schuldenniveau.



## **4. Länderfinanzausgleich und Besteuerungsautonomie der Länder**

### **4.1. Spezifika des deutschen Föderalmodells**

Nachdem das Länderbudget mit Blick auf die Schuldenbremse als Ganzes betrachtet wurde, werden nun Teilaspekte der Einnahmeseite näher untersucht. Da die Autonomie der Bundesländer auf der Einnahmeseite nach derzeitigem Recht noch sehr begrenzt ist, sind die Präferenzen der Landtagsabgeordneten bezüglich des Länderfinanzausgleichs sowie der Besteuerungsautonomie von großer Relevanz für zukünftige Reformen des deutschen Föderalismus. Zudem würden sich die Bailout-Erwartungen für den Fall der Nichteinhaltung der Schuldenbremse durch eine Eindämmung des Länderfinanzausgleichs bei gleichzeitiger Stärkung der Besteuerungsautonomie verringern.

Diese Fragen sind nicht zuletzt durch die Besonderheiten der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Föderalstaaten motiviert. In Deutschland ist nicht nur die Intensität des Finanzausgleichs besonders hoch, noch dazu ist die Einnahmeseite der Bundesländer maßgeblich durch Gemeinschaftsteuern geprägt, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird (Rodden, 2003; Stegarescu, 2005). Autonomie zur individuellen Setzung von Steuersätzen für aufkommensstarke Steuerarten bestehen für die Bundesländer nicht. Lediglich für die Grunderwerbsteuer besteht seit der Föderalismusreform 2006 Steuersatzautonomie. Dies steht im Gegensatz zu anderen Föderalstaaten. In Europa stellt die Schweiz das diesbezügliche Gegenmodell dar (Feld and Kirchgässner, 2001). Die Schweizer Kantone setzen Einkommen- und Körperschaftsteuer autonom und die Gemeinden verfügen über ein Zuschlagsrecht. Solche funktionierenden Beispiele anderer Föderalstaaten haben immer wieder die Reformdiskussion zum deutschen Föderalismus beeinflusst.

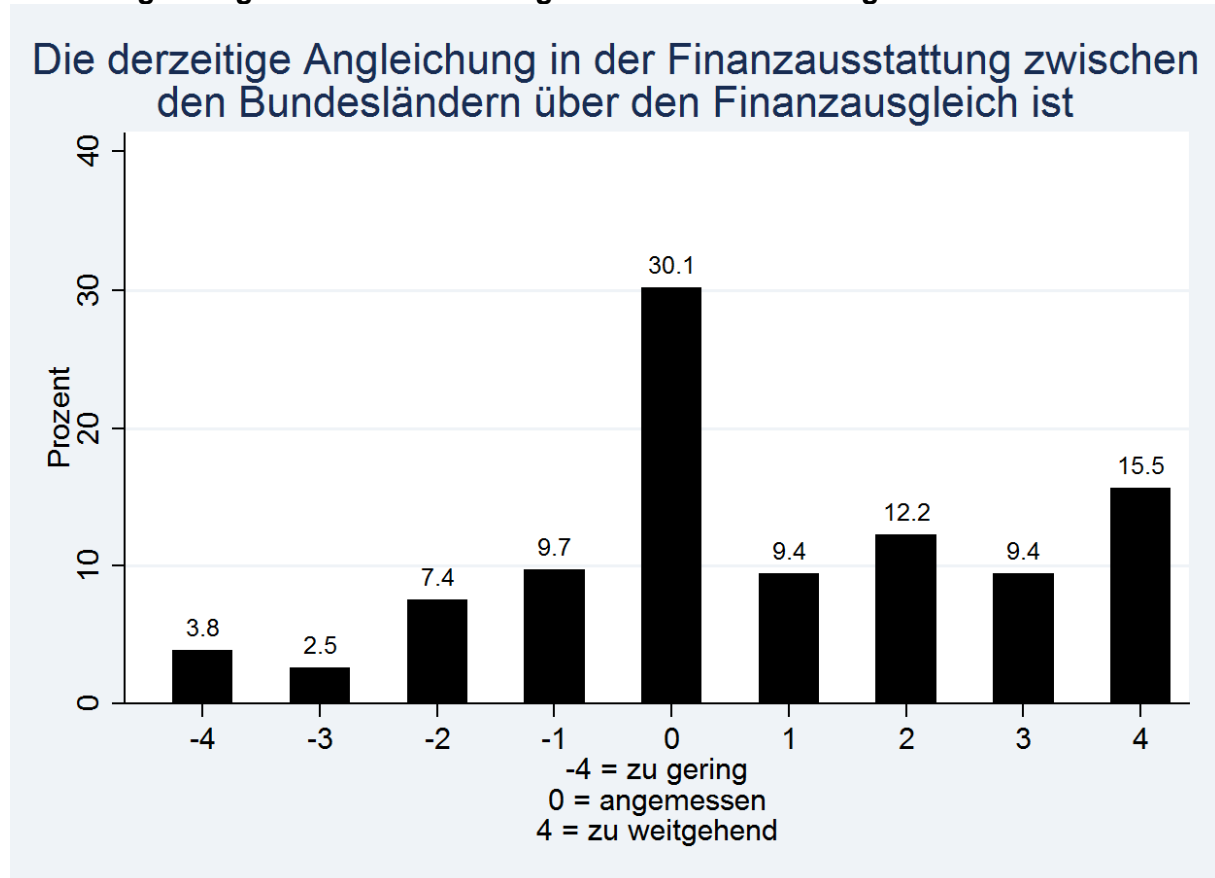
Im Folgenden wird nun untersucht, ob für Finanzausgleichs- und Steuerautonomiepräferenzen systematische Unterschiede im Hinblick auf bundeslandspezifische Merkmale, Parteizugehörigkeit oder den individuellen Bildungs- oder Informationshintergrund der Landtagsabgeordneten nachweisbar sind.

### **4.2. Länderfinanzausgleich**

Zunächst fällt bei der Verteilung der Antworten auf (Abbildung 5), dass 30% aller Umfrageteilnehmer unter den deutschen Landtagsabgeordneten die derzeitige Angleichung in der Finanzausstattung zwischen den Bundesländern für angemessen halten. Allerdings sind 46,5% eher der Meinung, dass das derzeitige Ausmaß des Länderfinanzausgleichs zu weit geht, wohingegen lediglich gut 23% meinen, die Ausgleichstransfers seien eher zu gering. Das gewichtete arithmetische Mittel liegt mit 0,57 im positiven Bereich, somit erachten die

Abgeordneten den derzeitigen Länderfinanzausgleich im Mittel tendenziell als zu weitgehend (Tabelle 8).

**Abbildung 5: Allgemeine Einschätzung zum Länderfinanzausgleich**



**Tabelle 8: Vergleich verschiedener Abgeordneten-Gruppen – Frage 7: Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs**

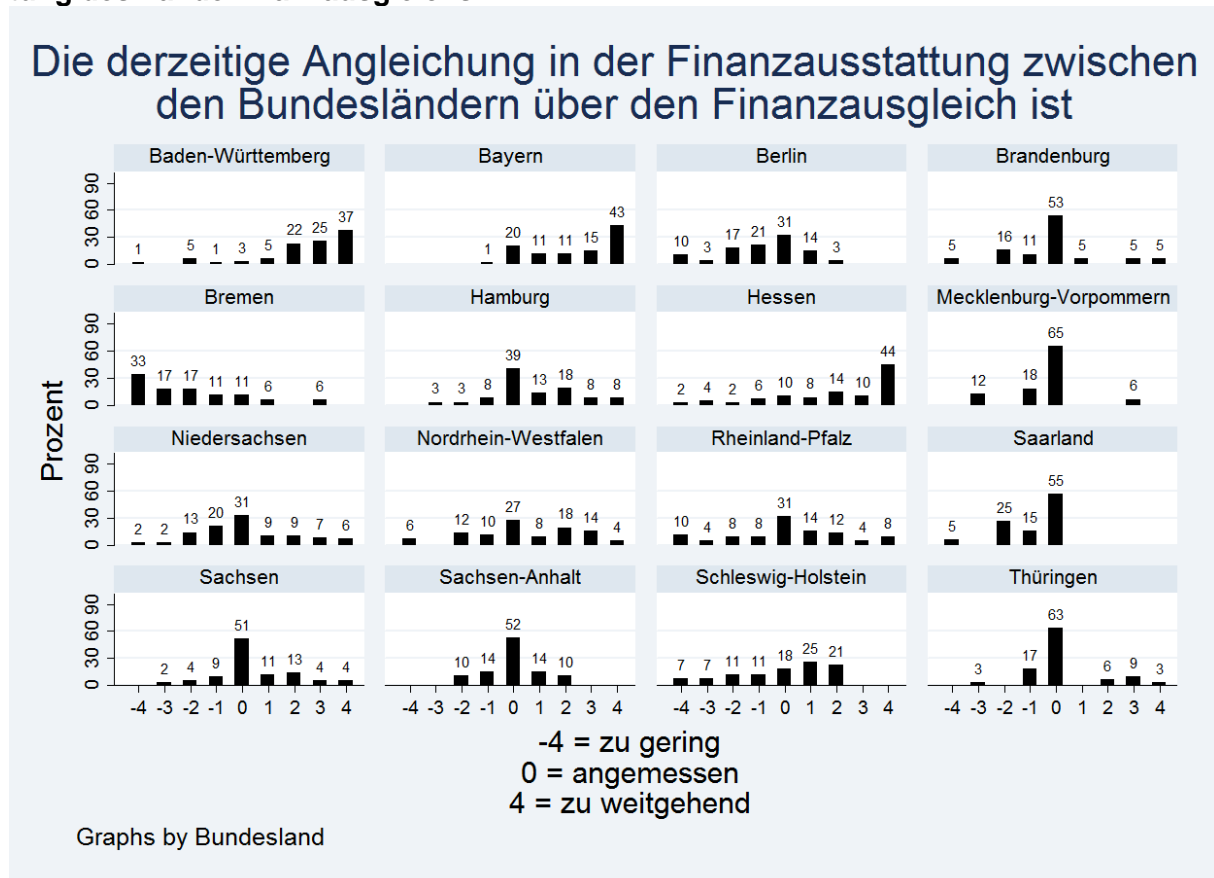
	Gesamt	Rechte Parteien		Linke Parteien		Alle Bundesländer		Nehmerländer		Geberländer	
		Rechte Parteien	Linke Parteien	Regierung	Opposition	Regierung	Opposition	Regierung	Opposition		
Beobachtungen	631	322	290	338	293	214	178	124	115		
Arithmetisches Mittel	0,57 (0,77)	0,92 (1,07)	0,26 (0,37)	0,30 (0,52)	0,95 (1,05)	-0,34 (-0,28)	0,20 (0,15)	1,73 (1,90)	2,41 (2,44)		
Standardabweichung	2,16 (2,14)	2,08 (2,10)	2,15 (2,10)	2,09 (2,06)	2,19 (2,18)	1,79 (1,68)	1,95 (1,92)	1,99 (1,94)	1,89 (1,81)		
Median	0	0,5	0	0	1	0	0	2	3		
P-Wert (t-Test)		0,00 (0,00)		0,00 (0,00)		0,01 (0,02)		0,01 (0,03)			

Null Hypothese des t-Tests: Beide Gruppen haben den gleichen Mittelwert.

Der Minimal- bzw. Maximalwert beträgt in jeder Gruppe -4 bzw. +4. Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte stehen in Klammern.

Bei Betrachtung der Antwortverteilung nach Bundesländern (Abbildung 6) ist wie erwartet ein Kontrast zwischen Geber- und Nehmerländern feststellbar. Die Antwortverteilungen für die Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sind stark linksschief mit einem Median bei 3. Die gewichteten durchschnittlichen Antworten der Abgeordneten aus den Haupt-Nehmerländern Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bremen liegen hingegen (teilweise weit) unter 0,5; die von Berlin und Bremen sogar stark im negativen Bereich (<-0.9). Die Mediane liegen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bei 0, für Berlin bei -1 und für Bremen sogar bei -2,5.

**Abbildung 6: Antwortverhalten nach Bundeslandzugehörigkeit - Frage 7: Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs**



Interessanterweise befinden Abgeordnete aller Parteien das Ausmaß des Länderfinanzausgleichs im Durchschnitt für zu weitgehend. Allerdings gibt es hier Unterschiede bei der Stärke dieses Phänomens. Teilt man die Abgeordneten der fünf großen überregionalen Parteien(-familien) in ein rechtes und ein linkes Lager<sup>9</sup> ein (Tabelle 8), so sind die Unterschiede zwischen den Mittelwerten der Lager (links=0,26; rechts=0,92) auf Basis eines t-Tests<sup>10</sup> auf dem 1%-Niveau signifikant.

Betrachtet man die Unterschiede zwischen Regierungskoalitionsparteien und Oppositionsparteien (Tabelle 8), fällt auf, dass Regierungsparteien den Länderfinanzausgleich im Allgemeinen nicht so kritisch sehen wie Oppositionsparteien. Dies könnte daran liegen, dass Regierungen (vor allem der Nehmerländer) von den Länderfinanzausgleichstransfers profitieren, wohingegen die Opposition eher versucht zu unterbinden, dass die amtierende Regierung zusätzliche Gelder erhält, da diese eine Ausgabenpolitik ermöglichen die deren Wiederwahlwahrscheinlichkeit positiv beeinflusst.

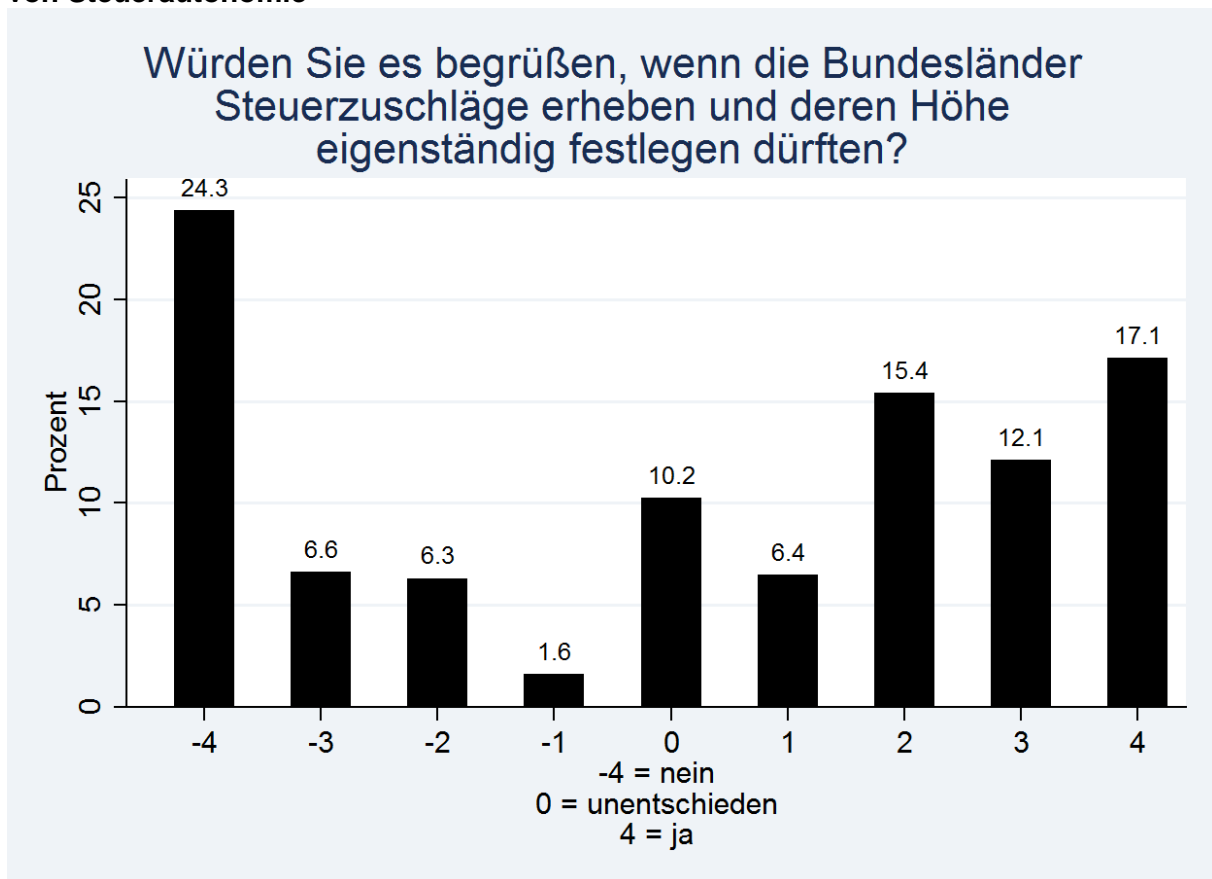
<sup>9</sup> „Linkes Lager“: SPD, Grüne, Die Linke; „rechtes Lager“: CDU/CSU, FDP

<sup>10</sup> Null Hypothese: Beide Lager haben den gleichen Mittelwert.

### 4.3. Besteuerungsautonomie

Die Konstellation aus Schuldenbremse und möglicher zukünftiger Beschränkungen des Länderfinanzausgleichs bedingt die Frage, ob die deutschen Bundesländer mehr Autonomie bei der Steuersetzung beispielsweise in Form von separaten Steuerzuschlagsrechten erhalten sollten. Dies könnte die Einhaltung der Schuldenbremse vereinfachen, weil die Einnahmeseite als zusätzliche Entscheidungsvariable hinzukäme und somit die Landesausgaben nicht mehr die einzige gestaltbare Größe darstellen würden.

**Abbildung 7: Grundsätzliche Einschätzung der Abgeordneten – Frage 6: Ausweitung von Steuerautonomie**



Die Präferenzen der Landtagsabgeordneten zur Einnahmeautonomie sind auf den ersten Blick sehr heterogen (Abbildung 7). Der Modus der Verteilung liegt bei einer starken Ablehnung (-4) von Steuerzuschlägen. Andererseits sprechen sich 51% der teilnehmenden Abgeordneten eher für Steuerzuschläge auf Länderebene aus, weitere 10% der Umfrageteilnehmer sind unentschieden. Der Median liegt bei 1 und das gewichtete Mittel bei exakt 0,00.

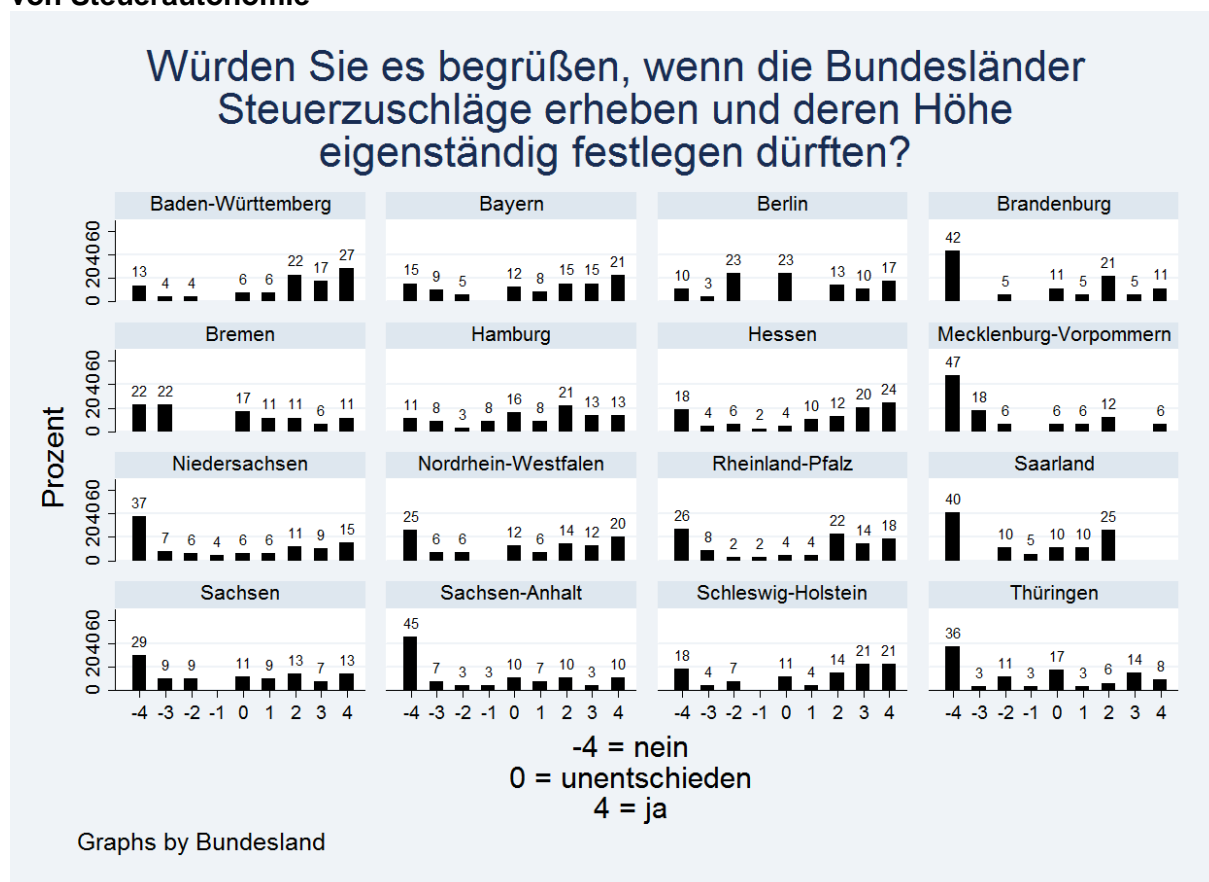
**Tabelle 9: Vergleich verschiedener Abgeordneten-Gruppen – Frage 6: Ausweitung von Steuerautonomie**

	Gesamt	Rechtsausschuss	Nicht im Rechtsausschuss	Studium BWL/VWL	Anderes oder kein Studium
Beobachtungen	637	90	547	112	525
Arithmetisches Mittel	-0,00 (0,11)	-0,42 (-0,43)	0,07 (0,20)	0,50 (0,54)	-0,09 (0,01)
Standardabweichung	3,04 (3,04)	3,19 (3,22)	3,01 (3,01)	2,88 (2,93)	3,06 (3,06)
Median	1	-1	1	2	0
P-Wert (t-Test)		0,16 (0,07)		0,06 (0,09)	

Null Hypothese des t-Tests: Beide Gruppen haben den gleichen Mittelwert.

Der Minimal- bzw. Maximalwert beträgt in jeder Gruppe -4 bzw. +4. Arithmetisches Mittel und Standardabweichung sind gewichtete Werte. Ungewichtete Werte stehen in Klammern.

**Abbildung 8: Antwortverhalten nach Bundeslandzugehörigkeit - Frage 6: Ausweitung von Steuerautonomie**



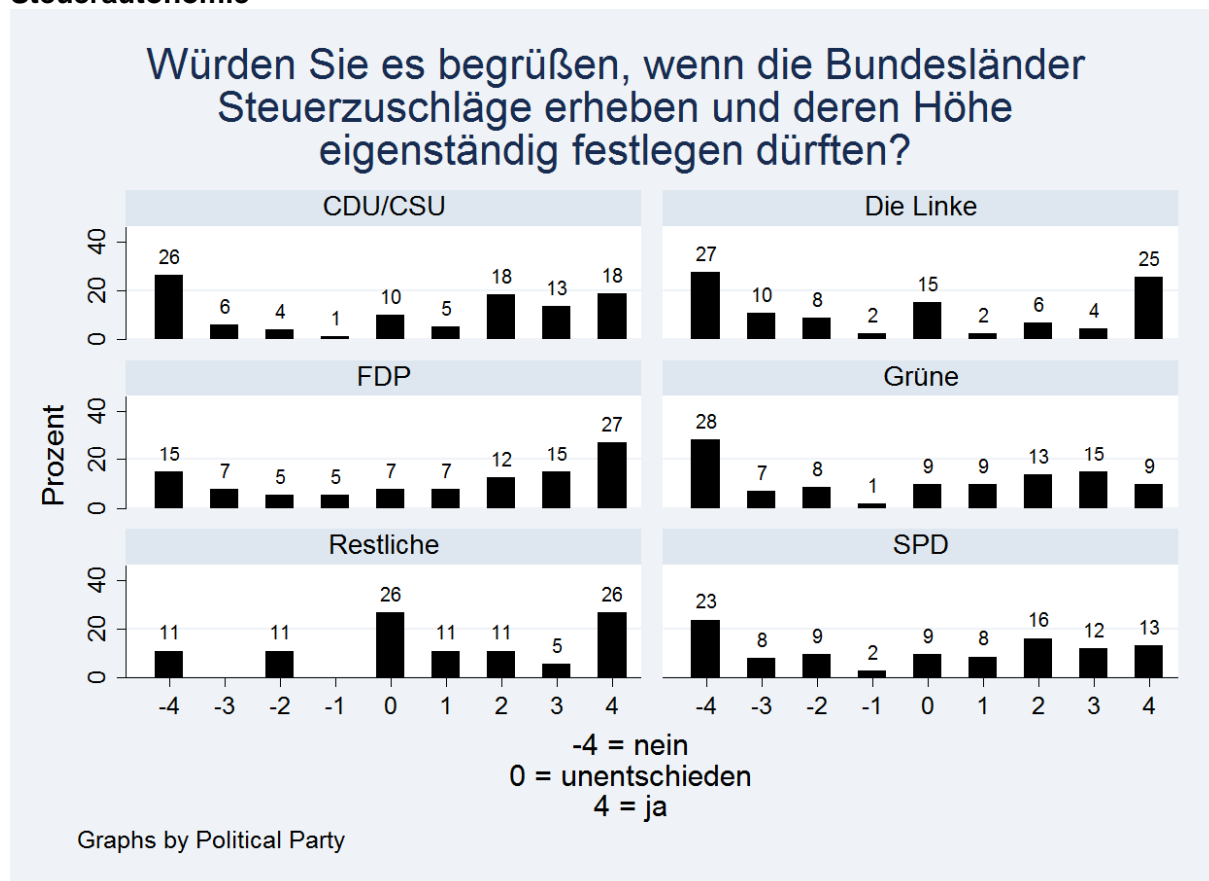
Bei näherer Betrachtung der Verteilung nach Bundesländern (Abbildung 8) fällt auf, dass sich in einigen ärmeren<sup>11</sup> Nehmerländern über vierzig Prozent der teilnehmenden Abgeordneten strikt gegen (Modus=-4) bundeslandspezifische Steuerzuschläge aussprechen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Die Verteilung der Antworten in den Geberländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen) ist wesentlich weniger homogen. Hier ist jeweils eine relative Mehrheit der Abgeordneten der Meinung, dass Steuerzuschläge eher begrüßenswert sind. Mediane und Mittelwerte bestätigen diese Ten-

<sup>11</sup> Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf 2011. Als ärmere Bundesländer werden hier die sechs Bundesländer bezeichnet, deren BIP/Kopf 2011 weniger als die Hälfte des höchsten BIP/Kopf (Hamburg) betrug.

denz: Während alle Geberländer Mittelwerte über 0,6 aufweisen und die Mediane bei 2 liegen, sind die Mittelwerte über die Abgeordneten vieler Nehmerländer stark negativ.

Abbildung 9 zeigt die Verteilung der Antworten nach Parteien. Hierbei fällt auf, dass jeweils relativ viele Abgeordnete von SPD (23%) und Grünen (28%) strikte Gegner (Modus=-4) einer höheren Besteuerungsautonomie sind. Insgesamt gibt es jedoch weder eine Mehrheit für noch gegen landesspezifische Steuerzuschläge. Die Mittelwerte sind leicht negativ und die Mediane liegen bei 0 (unentschieden). Für die Abgeordneten der CDU/CSU lässt sich keine eindeutige Präferenz erkennen. Die Verteilung ist breit gestreut und hat an beiden Enden eine hohe Häufigkeitsdichte. Der gewichtete Mittelwert ist mit 0,09 schwach positiv. Bemerkenswert ist die Heterogenität der Ansichten auch am linken Rand des politischen Spektrums. Die Verteilung der Antworten für die Linkspartei ist eher symmetrisch mit einem Median bei 0 (unentschieden) und einem gewichteten Mittelwert bei -0,6.

**Abbildung 9: Antwortverhalten nach Parteizugehörigkeit - Frage 6: Ausweitung von Steuerautonomie**



Die Tatsache, dass Abgeordnete Teil einer Regierungskoalition sind, ist statistisch nicht mit der Beantwortung der Frage korreliert. Abgeordneten in den Rechtsausschüssen lehnen eine höhere Steuerautonomie der Länder eher ab. Abgeordnete mit einem abgeschlossenen wirtschaftswissenschaftlichen Studium befürworten eher eine höhere Besteuerungsautonomie (Tabelle 9).

## 5. Schlussfolgerungen für die föderale Perspektive

Diese Umfrage bietet zum ersten Mal umfassende Einblicke in die Sichtweisen und Präferenzen deutscher Landtagsabgeordneter zur föderalen Entwicklungsperspektive in Deutschland. Ein bemerkenswerter allgemeiner Befund ist dabei zunächst die große Heterogenität der Sichtweisen auch innerhalb der Parteien. Dies ist ein Hinweis darauf, dass bei Themen der Finanzverfassung und föderalen Ordnung keine unüberwindbaren ideologischen Festlegungen existieren.

Für die Schuldenbremse ist das Resultat von Bedeutung, dass das Ziel der (strukturellen) Null-Neuverschuldung von einem großen Konsens in den Landesparlamenten getragen wird. Unabhängig von der Einschätzung ihrer Realisierungschancen gilt die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben als erstrebenswert. Dabei lassen sich auch keine Hinweise auf ein strategisches wechselseitiges „Belauern“ der Bundesländer finden, wonach der eigene Konsolidierungseifer von der erwarteten Gesetzesbefolgung der anderen Bundesländer abhinge.

Allerdings sind diese Präferenzen vor dem Hintergrund einer recht hohen Zuversicht zu betrachten, dass der Bund ab 2016 die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten wird. Dieser Optimismus, der bereits in der 2011/2012 durchgeführten Umfrage zu Tage getreten ist, dürfte sich seitdem aufgrund der verbesserten Haushaltslage des Bundes weiter verstärkt haben. Die Zuversicht zur Gesetzesbefolgung für den Bund ist nicht zwangsläufig mit einer wahrgenommenen „Härtung“ der grundgesetzlich neu definierten Budgetrestriktion aus Sicht der Bundesländer gleichzusetzen. Einerseits stellt die vermutete Einhaltung der Schuldenbremse durch den Bund zwar einen Präzedenzfall dar, der die Glaubwürdigkeit der Regeln insgesamt stärken sollte. Andererseits aber kann die Einschätzung einer zunehmend besseren Finanzlage bei Bund die Bailout-Erwartung der Länder im Hinblick auf zukünftige generöse Bundeshilfen stimulieren. Denn die neue verfassungsrechtliche Fiskalregel wird klar erkennbar durch die fehlende Präzision der Sanktionsdrohung geschwächt. Für den Fall einer Regelmisachtung sind keine übereinstimmenden Erwartungen der Parlamentarier erkennbar. Es werden vielmehr sehr verschiedene Szenarien bis hin zur Abänderung der Verfassungsregel für möglich erachtet. Dies belegt, dass längst nicht alle Landtagsabgeordneten in ihrem budgetären Kalkül von einer harten Budgetrestriktion für ihr Bundesland ausgehen.

Die Umfrage belegt darüber hinaus bemerkenswerte Asymmetrien in den Erwartungen zur Regelbefolgung. Zunächst sind die Ergebnisse deutlich durch einen relativen „Regierungsoptimismus“ beziehungsweise „Oppositionspessimismus“ geprägt: Abgeordnete von Regierungsparteien sind zuversichtlicher als ihre Kollegen aus den Oppositionsparteien, was die Aussichten des jeweiligen Bundeslandes auf Einhaltung der Schuldenbremse anbelangt. Die

zweite Asymmetrie betrifft den Kontrast zwischen bundeslandinterner und -externen Einschätzung. Auffällig ist der Kontrast zwischen der zuversichtlichen Selbsteinschätzung und der skeptischen Sicht von außen besonders für die finanziell schwächeren Bundesländer.

Das Antwortverhalten zum Finanzausgleich kann so gelesen werden, dass das heutige Ausgleichsniveau durchaus als großzügig gilt. Allerdings befürwortet eine kleinere Minderheit eine höhere Ausgleichsintensität, wobei diese Sichtweise in erster Linie bei den stark begünstigten Ländern zu finden ist. Insgesamt hat der Status quo der Umverteilungsintensität einen starken Rückhalt in den Landesparlamenten und dürfte somit einen wichtigen Anker für die Neuverhandlung des Finanzausgleichs bis zum Jahr 2020 darstellen.

Die Frage, ob die Bundesländer über eine größere Steuerautonomie verfügen sollten, polarisiert vergleichsweise stark. Hier korreliert die Zustimmung deutlich mit der finanziellen Stärke eines Bundeslandes. Offensichtlich glauben die Abgeordneten ärmerer oder stärker verschuldeter Länder nicht daran, dass ihnen aus einer autonomen Steuersetzung auch Vorteile erwachsen könnten.

Natürlich sind die hier vorgelegten deskriptiven Befunde durch weitergehende Analysen zu vertiefen (vgl. dazu Heinemann et al., 2013a,b). Gleichwohl erlauben sie erste Schlussfolgerungen dazu, welche Weichenstellungen sowohl die erwartete Effektivität der Schuldenbremse erhöhen als auch die Realisierungschancen weiterer Föderalismusreformen verbessern könnten. Für die zukünftige Disziplinierungswirkung der Schuldenbremse erscheint eine Präzisierung der Folgen bei Nichtbeachtung besonders wichtig. In den Landtagen wird vergleichsweise viel Hoffnung auf ein effektives Wächteramt durch die Verfassungsgerichte gesetzt. Kommt es bei fehlender Regelbefolgung zu raschen und eindeutigen Urteilen, dann könnte dies somit helfen, die wahrgenommene Verbindlichkeit der Schuldenbremse weiter zu erhöhen. Aber auch eine konsequente Überwachung durch den Stabilitätsrat mit Einsatz der ihm verfügbaren Sanktion der öffentlichkeitswirksamen Kritik könnte helfen, die Schuldenbremse weiter zu härten.

Im Hinblick auf die föderalen Reformchancen deuten die Befragungsergebnisse auf ein starkes Beharrungsvermögen des Status quo hin. Offenbar versprechen sich die Vertreter von im Finanzausgleich stark begünstigten Bundesländern mit hohem Konsolidierungsbedarf kaum Chancen aus einer höheren finanziellen Autonomie von Bundesländern. Reformideen wie eine Verringerung der Ausgleichsintensität, möglicherweise in Kombination mit Steuersatzautonomie der Länder, werden somit auf starke Gegnerschaft in diesen Bundesländern stoßen. Reformbefürworter stehen somit vor der Herausforderung, Kompensationsmodelle zu entwickeln, ohne welche der föderale Status quo in diesem Aspekt wohl kaum veränderbar sein wird.



## Literaturverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung (2013), Ministerpräsident Seehofer und Ministerpräsident Bouffier: „Länderfinanzausgleich muss Anstrengungen belohnen“ / Bayern und Hessen beschließen Klage gegen Länderfinanzausgleich, Pressemitteilung vom 05.02.2013, München.
- Deutsche Bundesbank (2011), Monatsbericht Oktober 2011, 63. Jahrgang, Nr. 10.
- Benz, T. und C. Hagist (2010), Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg - Projektion und Reformoptionen, Forschungszentrum Generationenverträge, Diskussionsbeitrag Nr. 42 - März 2010.
- Benz, T. und B. Raffelhüschen (2011) Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- Benz, T. et al. (2009) Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- Benz, T. et al. (2010a), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Bremen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.
- Benz, T. et al. (2010b), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Forschungszentrum Generationenverträge.
- Buchanan, J.M. (1994), Lagged implementation as an element in constitutional strategy, *European Journal of Political Economy* 10, 1994, 11-26.
- Bundesministerium der Finanzen (2011), Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, Berlin.
- Deubel, I. (2007), Mehr Steuerautonomie der Bundesländer? Sind die Voraussetzungen erfüllbar?, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2, 218-234.
- Feld, L.P. (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 11, 226-245.
- Feld, L.P. und T. Baskaran (2009), Zur Reform der deutschen Finanzverfassung, in: *Reformen für Deutschland*. Stuttgart, 173-206.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001), Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31 (2-3), 181-213.
- Fuest, C. (2008), Steuerwettbewerb unter den Bundesländern – wären die finanzschwachen Länder die Verlierer?, in: Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hrsg.), *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Frankfurt am Main, 119-133.
- Heinemann, F. (2010), Eine Gabe an St. Nimmerlein? – Zur zeitlichen Dimension der Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 11, 246-259.
- Heinemann, F., E. Janeba, M.-D. Moessinger und C. Schröder (2013a), Revenue Autonomy Preference in German State Parliaments, *ZEW Discussion Paper* 13-090.
- Heinemann, F., E. Janeba, C. Schröder und F. Streif (2013b), Will the German Debt Brake Succeed? Survey Evidence from State Politicians, unpublished manuscript.
- Janeba, E. (2012), Germany's New Debt Brake: A Blueprint for Europe?" *Finanzarchiv/Public Finance Analysis* 68(4), 383-405.
- Kirchgässner, G. (2008), Die Verflechtungsfalle bleibt bestehen, *Wirtschaftsdienst* 88 (9), 569-571.
- König, T., B. Luig und S.M. Solomon (2010), Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 11, 307-323.
- Konrad, K. (2010), Bewertungen der Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II – Ergebnisse einer Tagung Helmut Seitz um Andenken, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 11, 223-225.

- Korioth, S. (2010), Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 11, 270-287.
- Ragnitz, J. (2010), Föderalismusreform II: Zur Frage des Controlling der Konsolidierungshilfen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 11, 260-269.
- Renzsch, W. (2010), Kontinuitäten und Diskontinuitäten in Entscheidungsprozessen über föderale Finanzbeziehungen oder: Die ewig Unvollendete, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 11, 288-306.
- Rodden, J. (2003), Soft Budget Constraints and German Federalism, Rodden, J., G. S. Eskeland and J. Litvack (Hrsg.), Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge, Mass.: MIT Press, 161-186.
- Rodden, J. (2005), And the Last shall be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany, working paper.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren - Steuersystem reformieren, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen – Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.
- Stegarescu, D. (2005), Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, Fiscal Studies 26 (3), 301-333.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (April 2005): Gutachten Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin.

## Anhang

### A1: Wortlaut Fragebogen

1. Frage: *Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass der Bund ab 2016 die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und das Defizit des Bundes 0,35% des BIP (konjunkturbereinigt) nicht übersteigen wird?*

Diskrete Antwortskala von -4 (ausgeschlossen) bis +4 (sicher)

2. Frage: *Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass Ihr Bundesland die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze einhalten und ab 2020 einen (konjunkturbereinigt) ausgeglichenen Haushalt aufweisen wird?*

Diskrete Antwortskala von -4 (ausgeschlossen) bis +4 (sicher)

3. Frage: *Welche der folgenden Bundesländer werden die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldengrenze ab 2020 mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten?*

Jedes der Bundesländer konnte individuell angekreuzt werden oder die Option „alle“ konnte gewählt werden.

4. Frage: *Was wird passieren, wenn Bundesländer im Jahr 2020 die Vorgaben des Grundgesetzes nicht einhalten? (Mehrfachnennungen möglich)*

- *Urteile von Verfassungsgerichten (Bund und Land) werden dann die Konsolidierung erzwingen*
- *Es kommt zu einer Grundgesetzänderung mit Lockerung der Schuldenbremse*
- *Es kommt zu Hilfszahlungen an diese Bundesländer, die bei der Defizitsenkung helfen*

- *Es kommt zu Sanktionen gegen diese Länder, z.B. in Form geringerer Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich*
- *Es kommt zu einfach- oder grundgesetzlichen Eingriffen in die Budgetautonomie der Länder*
- *Es kommt zu Länderfusionen*
- *Es wird nichts passieren*
- *Sonstige Konsequenzen: \_\_\_\_\_*

5. Frage: *Nehmen Sie an, dass im Jahr 2020 X<sup>12</sup> andere Bundesländer die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten. Für wie erstrebenswert würden Sie es erachten, dass Ihr Bundesland die Vorgabe der Schuldenbremse einhält?*

Diskrete Antwortskala von -4 (nicht erstrebenswert) bis +4 (sehr erstrebenswert)

6. Frage: *Immer wieder wird diskutiert, ob deutsche Bundesländer eine höhere Besteuerungsautonomie erhalten sollen. Im Gespräch ist dabei beispielsweise ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Würden Sie es begrüßen, wenn die Bundesländer solche Zuschläge erheben und die Höhe dieser Zuschläge eigenständig festlegen dürften?*

Diskrete Antwortskala von -4 (nein) über 0 (unentschieden) bis +4 (ja)

7. Frage: *Ebenso wird die derzeitige Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs immer wieder diskutiert. Wie beurteilen Sie das derzeitige Ausmaß der Umverteilung zwischen den Bundesländern (unter Einschluss aller Instrumente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs)? Die derzeitige Angleichung in der Finanzausstattung zwischen den Bundesländern über den Finanzausgleich ist:*

Diskrete Antwortskala von -4 (zu gering) über 0 (angemessen) bis +4 (zu weitgehend)

8. Frage: *Nehmen Sie an, in Ihrem Landeshaushalt bestünde (nach Konjunkturbereinigung) ein dauerhafter Einnahmeüberschuss. Wie würden Sie diesen Überschuss verwenden wollen? Von je 100€ Überschuss würde ich einsetzen für (Ihre Antworten sollten sich auf 100€ aufaddieren):*

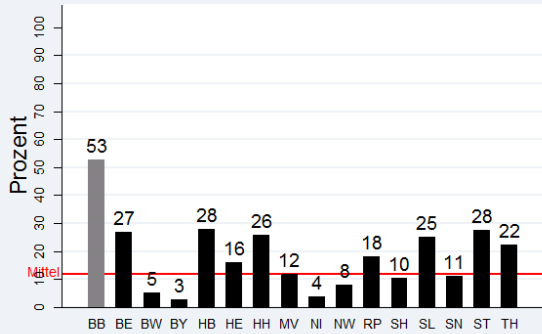
- *Tilgung von Altschulden*
- *höhere Ausgaben (darunter: Schule, Hochschulen und Forschung, Kommunen, Polizei, Landesverwaltung, Verkehrsinfrastruktur, Kultur und Sport, Umwelt und Landwirtschaft, sonstige Felder, niedrigere Gebühren und Steuern)*

---

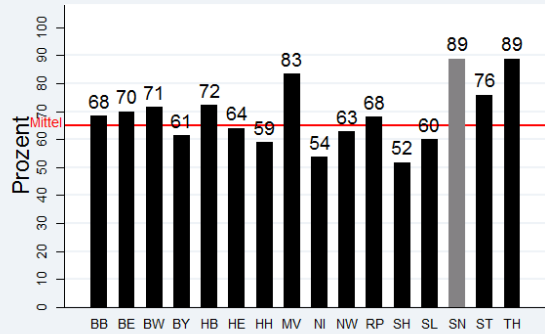
<sup>12</sup> Die Anzahl der Bundesländer, die per Annahme die Vorgaben der Schuldenbremse nicht einhalten, wurde über die Abgeordneten randomisiert. Sie variiert zwischen 1, 3, 5, 8, 11 und 15.

## A2: Abbildung Fremd- und Selbsteinschätzung der Bundesländer

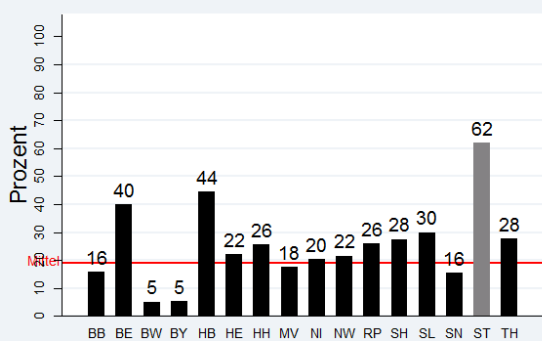
BRANDENBURG wird die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



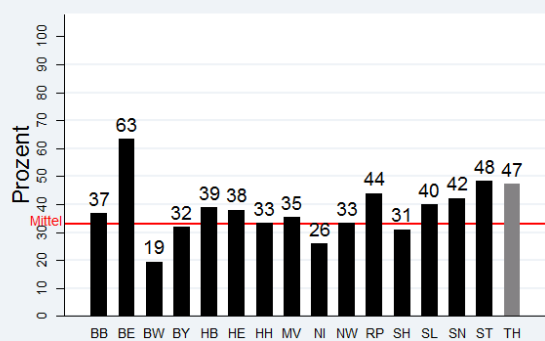
SACHSEN wird die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



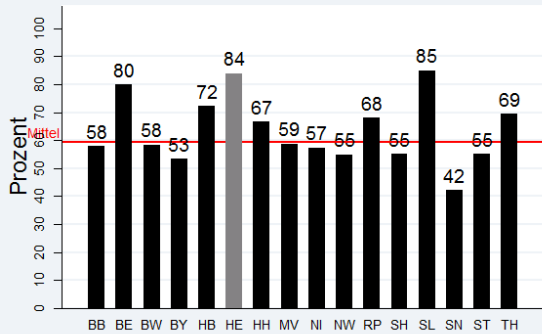
SACHSEN-ANHALT wird die Vorgaben der grundgesetzl. Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



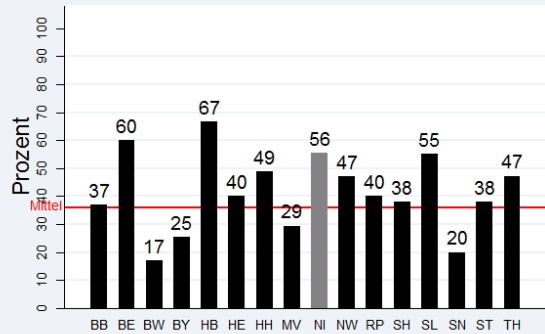
THÜRINGEN wird die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



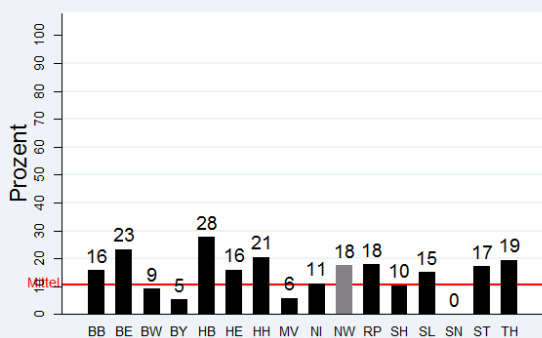
HESSEN wird die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



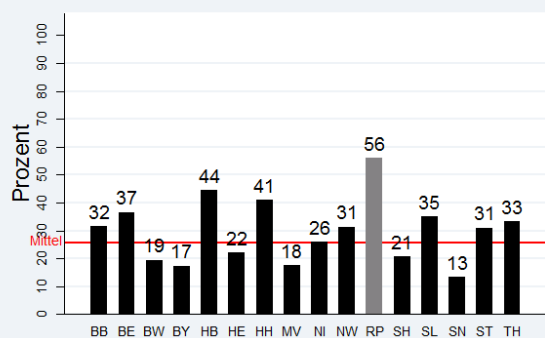
NIEDERSACHSEN wird die Vorgaben der grundgesetzl. Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



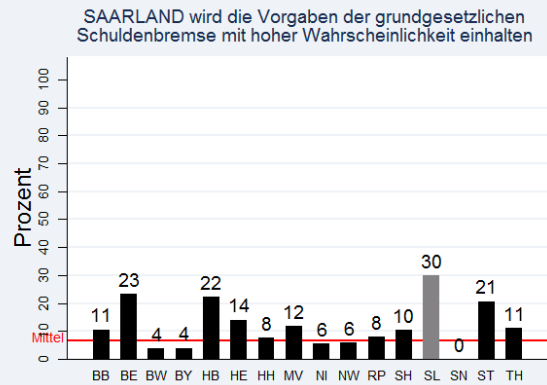
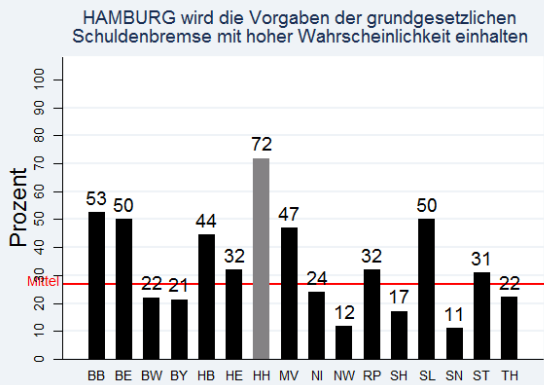
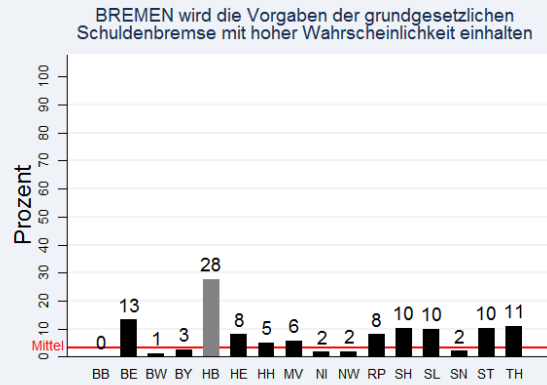
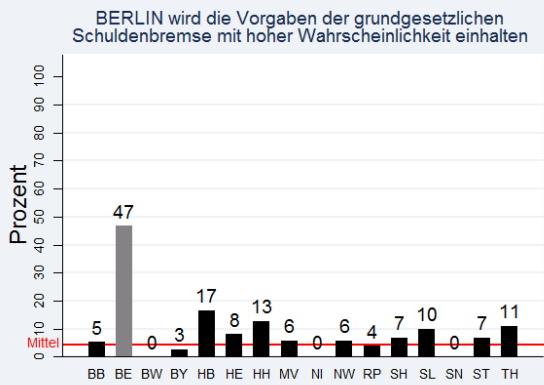
NORDRHEIN-WESTFALEN wird die Vorgaben der grundg. Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



RHEINLAND-PFALZ wird die Vorgaben der grundgesetzl. Schuldenbremse mit hoher Wahrscheinlichkeit einhalten



**A2: Abbildung Fremd- und Selbsteinschätzung der Bundesländer (Fortsetzung)**



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