

Janeba, Eckhard

**Research Report**

## Öffentliche Finanzen: Kontrolle und Einhaltung der Schuldenbremse als Herausforderung

ZEW policy brief, No. 6/2018

**Provided in Cooperation with:**

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

*Suggested Citation:* Janeba, Eckhard (2018) : Öffentliche Finanzen: Kontrolle und Einhaltung der Schuldenbremse als Herausforderung, ZEW policy brief, No. 6/2018, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/179528>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Eckhard Janeba (ZEW und Universität Mannheim)

## Öffentliche Finanzen: Kontrolle und Einhaltung der Schuldenbremse als Herausforderung

Die öffentlichen Haushalte befinden sich gegenwärtig in einem guten Zustand, der finanzielle Spielräume eröffnet. Finanzpolitik darf sich jedoch nicht nur an kurzfristig positiven Indikatoren orientieren, sondern muss dauerhaft stabile Finanzen garantieren, insbesondere in einem föderalen Staat wie Deutschland. Dabei spielen fiskalische Regeln wie die deutsche Schuldenbremse und die aus dem europäischen Kontext entstandenen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Fiskalvertrag eine wichtige Rolle. Die deutsche Finanzpolitik sollte die institutionellen Strukturen der Finanzpolitik weiterentwickeln. Diese Aussage mag vor dem Hintergrund der gerade erfolgten Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs vom Sommer 2017 zunächst überraschen. Dennoch ist sie berechtigt, denn der fiskalpolitische Gestaltungsspielraum der Länder wird trotz vermehrter Transfers durch den Bund ab 2020 zusammen mit dem Wirken der Schuldenbremse bei weiterhin geringer Steuerautonomie eingeschränkt.

**Institutionelle Strukturen  
der deutschen Finanz-  
politik weiterentwickeln**



---

### ZENTRALE ERGEBNISSE //

Die deutsche Finanzpolitik befindet sich aktuell in einer guten Ausgangssituation. Für eine langfristige Absicherung stabiler öffentlicher Finanzen ist es allerdings erforderlich, die folgenden Erkenntnisse in die praktische Ausgestaltung der Finanzpolitik einfließen zu lassen:

- ▶ Es wäre wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zusätzlich zum Kennziffersystem vermehrt auf wissenschaftlich fundierte Konzepte der Solvenz bei der Beurteilung der öffentlichen Haushalte zurückgreifen würde.
- ▶ Die Einhaltung der Schuldenbremse durch die Länder ab 2020 ist eine Daueraufgabe. Ihre Einhaltung kann nicht als Automatismus angesehen werden.
- ▶ Der Gestaltungsspielraum der Länder wird aufgrund der Schuldenbremse bei weiterhin geringer Steuerautonomie eingeschränkt. Eine Abhängigkeit finanzschwacher Länder von Transfers des Bundes muss allerdings vermieden werden, da sonst eine Aushöhlung des föderalen Systems in Deutschland droht.
- ▶ Deutschland muss verschiedene Fiskalregeln wie die Schuldenbremse und den Fiskalpakt einhalten. Unterschiedliche Methoden bei Bund und Ländern zur Berechnung der konjunkturberinigten Finanzierungsdefizite erschweren die Transparenz und die Vergleichbarkeit und könnten zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Daher ist eine Übereinkunft über die verwendeten Verfahren wünschenswert.

**Überschuss des öffentlichen Gesamthaushalts****FINANZLAGE**

Der öffentliche Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) hat in den vergangenen Jahren mit Überschüssen abgeschlossen: 0,7 Prozent des BIP in 2015 und 0,8 Prozent des BIP in 2016.<sup>1</sup> Der Überschuss in 2017 beträgt 36,6 Milliarden Euro und liegt damit in der gleichen Größenordnung. Diese Entwicklung wird von dem stetigen Wirtschaftswachstum getrieben, das den Defizitanteil am BIP direkt durch eine Erhöhung des Nenners senkt. So lag der preisbereinigte Anstieg des BIP 2016 bei 1,9 Prozent, nach 1,7 Prozent in 2015. Für 2017 lag das Wachstum sogar bei 2,2 Prozent. Getragen wird der gegenwärtige Aufschwung von einer starken Binnennachfrage, die wiederum auf einem kontinuierlichen Beschäftigungsaufbau, merklichen Lohnsteigerungen und damit einer Steigerung der Konsumausgaben der privaten Haushalte basiert. Mit der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung steigen auch die Zuwächse der Steuereinnahmen. Eine nominale Wachstumsrate der Steuereinnahmen zwischen drei und fünf Prozent, und damit zum Teil oberhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP, hat zuletzt zu einer steigenden Steuerquote geführt.

**Zunahme öffentlicher Ausgaben**

Die öffentlichen Ausgaben haben ebenfalls stark zugenommen, wenn auch die gute wirtschaftliche Entwicklung den Anstieg gebremst hat. Die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit mindert die Transferausgaben und hat zu Überschüssen bei der Bundesagentur für Arbeit geführt. Deshalb sind die gesamtstaatlichen Zinsausgaben gering (nur noch ca. 1,4 Prozent des BIP). In Deutschland sind zuletzt die Sozialleistungen stark angestiegen und haben damit zu dem bedeutenden Wachstum der Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsausgaben) von 4,7 Prozent in 2016 beigetragen.

Die positiven Entwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte erklären die Überschüsse auf allen staatlichen Ebenen. In 2016 hatten Bund und Länder einen Überschuss von jeweils 0,2 Prozent des BIP und die Sozialversicherungen zusammen sogar von 0,3 Prozent des BIP zu verzeichnen. Auch die Gemeinden mit 0,1 Prozent des BIP stehen im Plus. Nach den Planungen der Bundesregierung sind ausgeglichene oder ähnlich moderate Überschüsse auf allen vier staatlichen Ebenen auch bis 2021 zu erwarten, siehe Tabelle 1.

**TABELLE 1: MITTELWERTE AUS DEN PROGNOSTIZIERTEN SCHÄTZSPANNWEITEN DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN (FÜR STABILITÄTSRAT, DEZ. 2017)**

Mrd. Euro	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Finanzierungssaldo	25,7	33½	32	36	40	45
davon:						
1a. Bund	7,4	6	4	8	10½	20½
1b. Länder	4,9	9½	11½	14	15	16½
1c. Gemeinden	5,2	10	8½	5½	7½	4½
1d. Sozialversicherungen	8,2	8	8	8½	7	3½

Quelle: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 8. Stellungnahme, 11. Dezember 2017

<sup>1</sup> Daten in diesem und folgendem Abschnitt basieren auf dem Deutschen Stabilitätsprogramm vom April 2017, sowie den letzten Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes vom Februar 2018.

## FISKALREGELN

Die skizzierte positive Entwicklung führt zu einem kontinuierlichen Abbau der Staatsschuldenquote. Von ihrem Höhepunkt in 2010 mit etwas über 80 Prozent des BIP ist sie 2016 bei 68,3 Prozent angekommen und dürfte 2020 die 60 Prozent-Grenze unterschreiten. Damit würde eine Vorgabe aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder eingehalten. Die durch den Maastricht-Vertrag vorgegebene Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von drei Prozent wird bereits seit vielen Jahren eingehalten.

Neben dem Maastricht-Vertrag unterliegt Deutschland seit 2013 auch dem Fiskalvertrag als Teil des Vertrages über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der eine gesamtstaatliche strukturelle Defizitobergrenze von 0,5 Prozent des BIP vorsieht. Der Begriff des Gesamtstaats umfasst dabei Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungen. Seit Einführung hat Deutschland die Defizitobergrenze mit zum Teil deutlichem Abstand eingehalten. Zudem hat die Europäische Kommission Deutschland die vollständige rechtliche Umsetzung des Fiskalvertrages in nationales Recht bescheinigt.<sup>2</sup>

Die Definition des strukturellen Saldos weicht vom weiter oben benutzten Finanzierungssaldo der Finanzstatistik ab. Während letzterer die Differenz von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Jahres widerspiegelt, wird beim strukturellen Saldo der Finanzierungssaldo um Einmaleffekte, finanzielle Transaktionen und um Konjunkturreffekte bereinigt. Damit soll ein Bild von den öffentlichen Finanzen in einer konjunkturellen Normallage gezeichnet werden. Dabei werden Einnahmen oder Ausgaben, die nicht vermögenswirksam sind (z.B. Privatisierungserlöse) herausgerechnet.

In der öffentlichen Debatte in Deutschland nimmt die Schuldenbremse als nationale Fiskalregel bedeutend größeren Raum ein. Die Schuldenbremse wurde mit der Föderalismusreform II im Jahre 2009 eingeführt und ist in Art. 109 und 115 GG niedergelegt. Dort heißt es, dass Bund und Länder ihre Haushalte ohne Einnahmen von Krediten ausgleichen müssen. Diese Vorgabe wird beim Bund eingehalten, wenn der konjunkturbereinigte Saldo ein Defizit von nicht mehr als 0,35 Prozent des BIP aufweist. Im Gegensatz dazu müssen die Länder einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Bund und Länder unterscheiden sich im Zeitpunkt der Umsetzung. Während die Regel für den Bund bereits seit 2016 verbindlich ist, gilt die Vorgabe für die Länder erst ab 2020. Der Bund hat im vergangenen Jahr die Vorgabe der Schuldenbremse mit deutlichem Abstand eingehalten.

## HERAUSFORDERUNG: REGELEINHALTUNG

Die Lage der öffentlichen Finanzen und die Einhaltung der Fiskalregeln wird in Deutschland vom Stabilitätsrat überwacht (Art. 109a GG), der aus dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie, dem Bundesminister für Finanzen sowie den Länderfinanzministern besteht. Außerdem prüft dieser jährlich die Voraussetzungen zur Vergabe der Konsolidierungshilfen an fünf Bundesländer sowie die Einhaltung der gesamtstaatlichen strukturellen Defizitobergrenze. Im Falle von Notlagen vereinbart der Stabilitätsrat mit der jeweiligen Regierung ein Sanierungsprogramm (Stabilitätsratsgesetz §5), das über fünf Jahre läuft. Derzeit befinden sich das Saarland und Bremen in einem Sanierungsverfahren. Berlin und Schleswig-Holstein konnten kürzlich daraus entlassen werden.

Die Konstruktion und Arbeitsweise des Stabilitätsrats scheint in zweierlei Hinsicht nicht ideal. Zum einen gibt es keinen wirklichen Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen Sanierungsverfahren (siehe Stabilitätsratsgesetz §5(3)). Auch wenn im Falle der fünf Konsolidierungsländer

**Abbau der  
Staatsschuldenquote**

**Bund erfüllt Vorgaben  
der Schuldenbremse**

**Stabilitätsrat wacht  
über Einhaltung  
der Fiskalregeln**

**Kein echter Sanktions-  
mechanismus bei Verstößen  
gegen Verschuldungsregeln**

<sup>2</sup> European Commission: Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, C(2017) 1201 final, Brussels, 22.2.2017

### Unbefriedigende Methodik zur Messung von Haushaltsnotlagen

der Abzug der Konsolidierungshilfen als Drohung denkbar wäre (die bis 2019 gewährt werden), so scheint eine effektive Sanktionsinstanz vor allem in schlechter öffentlicher Reputation des betreffenden Bundeslands zu bestehen.

Die gute Einstufung der Kreditwürdigkeit der Länder (siehe Tabelle 2), trotz zum Teil erheblich unterschiedlicher Finanzlage, spricht dafür, dass von den Finanzmärkten keine starke Disziplinierungsfunktion ausgeht, sondern von den dortigen Akteuren eine implizite Bail-Out-Garantie durch den Bund und die übrigen Länder unterstellt wird. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 2006 im Rahmen einer Klage Berlins die Grenzen föderaler Hilfen deutlich gemacht und Sanierungshilfen als ultima ratio bezeichnet. Gleichwohl sind die Berücksichtigung von im Finanzausgleich vorgesehenen Tatbeständen wie den Kosten der politischen Führung, der Rolle des Status eines Stadtstaats, sowie die Existenz von Konsolidierungshilfen Indizien für ein Finanzsystem, das im Vergleich zur Schweiz und den USA nicht von vollständig autonomen Gebietskörperschaften ausgeht.

Ein zweiter kritischer Punkt ist in der Methodik zur Messung von Haushaltsnotlagen zu sehen. Hier kommt ein Indikatorsystem zur Anwendung, das auf den Kennziffern: i) Struktureller Finanzierungssaldo, ii) Kreditfinanzierungsquote, iii) Zins-Steuerquote und iv) Schuldenstandsquote basiert. Für jeden Indikator wird ein Schwellenwert angesetzt, der sich an einem Durchschnittswert über die Zeit oder dem Wert vergleichbarer Gebietskörperschaften orientiert. Auffälligkeiten entstehen, wenn sich der Bund oder ein Land mehrere Jahre lang außerhalb des Schwellenwertes befindet und dies bei mehreren Indikatoren zugleich.

Der Vorteil dieses Systems ist seine einfache Mechanik. Für 16 Länder und den Bund müssen pro Jahr jeweils vier Kennzahlen errechnet und mit dem Referenzwert abgeglichen werden. Dies vermindert die politische Dimension in der Beurteilung einer Notlage. Allerdings löst der Ansatz nicht das Problem, die ökonomische Situation und die Haushaltslage des betroffenen Landes bzw. des Bundes zu bewerten.

Hinzu kommt, dass der Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Schwellenwerte und der ökonomischen Solvenz nur schwach ist. Ökonomisch gesehen basiert das Konzept der Solvenz auf der Idee einer intertemporalen Budgetbeschränkung, die besagt, dass für einen Staat der Barwert der zukünftigen Primärüberschüsse den anfänglichen Schuldenstand nicht unterschreiten darf. Ökonomische Konzepte der Nachhaltigkeit bzw. Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gibt es seit langem und diese werden auch in der Praxis angewendet (z.B. die Europäische Kommission in ihrem Tragfähigkeitsbericht; sie hat dort das Ausmaß der Konsolidierung ermittelt, um in einem bestimmten Zeitraum die intertemporale Budgetbedingung einzuhalten). Auch die Bundesregierung vertraut diesem Ansatz.<sup>3</sup>

Ein kritischer Blick auf das Indikatorsystem zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage ist auch deshalb sinnvoll, weil dem Stabilitätsrat im Rahmen der neuen Bund-Länder Vereinbarung die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse als Aufgabe zugewiesen wurde, und ebenfalls ein aus Kennziffern bestehendes System in Verbindung mit einer modellgestützten Projektion derzeit entwickelt wird (Beschluss des Stabilitätsrats vom 22. Juni 2017). Eine grundsätzliche Schwierigkeit besteht darin, dass das Grundgesetz keine bestimmte Methode zur konjunkturellen Bereinigung des Finanzierungssaldos für die Länder vorgibt, während die EU-Methode für den Bund verbindlich ist. Dies hat dazu geführt, dass die Länder unterschiedliche Verfahren verwenden, die einen Vergleich erschweren.

<sup>3</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen: Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016. Verschiedene wissenschaftliche Beiträge gehen jedoch weiter und zeigen die Probleme mit den konventionellen Ansätzen zur Nachhaltigkeit auf, z.B. aufgrund der fehlerhaften Annahme, dass die Diskontierung zukünftiger Einnahmen und Ausgaben mit einem risikolosen Zinssatz zu miss-spezifizierten Tests der intertemporalen Budgetbedingung führen. Siehe z.B. Bohn, H.: The Behavior Of U.S. Public Debt And Deficits, The Quarterly Journal of Economics, 113(3), 1998, 949–963

TABELLE 2: BONITÄT DER BUNDESLÄNDER AM KAPITALMARKT

Bundesland	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bundesland																				
Baden-Württemberg		Aaa													AAA		Aaa/ AAA		AAA	Aaa/ AAA
Bayern	AAA		Aaa														Aaa/ AAA		AAA	Aaa/ AAA
Berlin						Aa3			Aa1								Aa1			Aa1/ AAA
Brandenburg					Aa2				Aa1								Aa1			Aaa
Bremen																				AAA
Hamburg																				AAA
Hessen								AA												AAA
Mecklenburg-Vorpommern																				AAA
Niedersachsen																				AAA
Nordrhein-Westfalen				Aa1		Aa1	Aa2		Aa1								Aa1			Aa1/ AAA
Rheinland-Pfalz																				AAA
Saarland																				AAA
Sachsen														AAA				AAA		
Sachsen-Anhalt			Aa3						Aa1				Aa1/ AA+				Aa1/ AA+	AAA	AA+	Aa1
Schleswig-Holstein																				AAA
Thüringen																				AAA

Erklärung: Die Zeilen mit Inhalt stehen für eine Neubewertung bzw. eine Bestätigung des Ratings langfristiger Anleihen. Für die leeren Zellen gilt das Rating der letzten Zeile mit Inhalt. Jede Zeile ist durch eine andere Farbe gekennzeichnet. Kodierung S&P (rot), Moody's (blau), Fitch (grün).  
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der internetzugänglichen Informationen bei S&P, Moody's und Fitch; ZSE-Aufsatz, siehe Seite 1.

## Spannungsfeld zwischen Schuldenbremse und europäischem Fiskalvertrag

Hinzu kommt noch ein weiterer Aspekt. Die Schuldenbremse stellt eine wichtige Komponente zur Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze aus dem europäischen Fiskalvertrag dar. Erstere gibt Bund und Ländern gemeinsam eine Obergrenze von 0,35 Prozent des BIP vor, während letztere eine gesamtstaatliche Grenze (also unter Einschluss von Gemeinden und Sozialversicherungen) von 0,5 Prozent vorsieht. Beide Grenzen sind strukturell definiert, also konjunkturbereinigt. Allerdings orientiert sich die aus dem Fiskalvertrag an dem EU-Verfahren. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld. Denn es wäre denkbar, dass Bund und Länder ihre Verpflichtungen aus der nationalen Schuldenbremse auf der Basis ihres Verfahrens einhalten, während die europäische Grenze auf Basis der EU-Methode verfehlt würde. Dies hat der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats in seiner Stellungnahme im Juni 2017 betont.

Die aktuellen Projektionen des strukturellen Haushaltssaldos weisen für die meisten Länder eine Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 aus.<sup>4</sup> Das Saarland und Bremen haben jedoch einen harten Konsolidierungspfad vor sich. So hatte Bremen ein strukturelles Finanzierungsdefizit je Einwohner von 1.179 Euro in 2016, das bis auf 158 Euro in 2020 abschmelzen soll. Zweifel an der Einhaltung der Schuldenbremse sind nicht unbegründet und selbst unter Landespolitikern verbreitet. Blesse, Heinemann und Janeba (2016) haben alle Landtagsabgeordneten Deutschlands zur Einhaltung der Schuldenbremse in ihrem eigenen Land und in allen anderen Ländern befragt.<sup>5</sup> Die Umfrage fand 2014/15 statt und stützt sich auf 669 Antworten von Parlamentariern. Dabei wurde zunächst nach der Einhaltung der Schuldenbremse im eigenen Land gefragt. Auf diese Frage konnte auf einer Skala von -4 (sehr unwahrscheinlich) bis +4 (sehr wahrscheinlich) geantwortet werden. Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild. Überraschenderweise sind viele Abgeordnete skeptisch. So geben 58 Prozent der Abgeordneten in Nordrhein-Westfalen, die geantwortet haben, eine negative Einschätzung ab (-4 bis -1). In Thüringen sind es sogar 63 Prozent. Im Gegensatz dazu sind die Abgeordneten in Mecklenburg-Vorpommern optimistisch. Von ihnen gaben 69 Prozent positive Antworten mit Skalenwerten von +3 und +4.

Zusätzlich wurden die Abgeordneten gefragt, welche Länder (das eigene und alle anderen) mit hoher Wahrscheinlichkeit die Schuldenbremse einhalten werden. Dabei zeigt sich, dass die Abgeordneten nur vier Ländern (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Hessen) mehrheitlich die Einhaltung mit hoher Wahrscheinlichkeit zutrauen. Insgesamt fällt die Einschätzung der Einhaltung durch Abgeordnete des eigenen Landes günstiger aus als die durchschnittliche Erwartung aller Abgeordneten.

Die Wahrscheinlichkeit einer Einhaltung der Schuldenbremse dürfte mit der Bund-Länder-Einigung vom Oktober 2016 gestiegen sein. Der Bund wird netto knapp zehn Milliarden Euro pro Jahr mehr in den vertikalen Finanzausgleich ab 2020 stecken. Die beiden finanzschwachen Länder Bremen und Saarland erhalten nach Auslaufen der Konsolidierungshilfen im Jahr 2019 dauerhafte Zuweisungen in Höhe von 400 Millionen Euro jährlich. Die Umfrage von Blesse et al. (2016) zeigt allerdings auch, dass unter den Landtagsabgeordneten die Konsequenzen einer Nichteinhaltung sehr gemischt gesehen werden. So erwarten die Abgeordneten zu 35,4 Prozent eine Durchsetzung der Schuldenbremse durch Gerichte und zu knapp 25 Prozent Sanktionen, aber eben auch zu fast 30 Prozent Transferzahlungen anderer Bundesländer, und zu 27,5 Prozent keine Reaktion (Mehrfachnennung möglich).

<sup>4</sup> Stabilitätsrat: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat, 14. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Dezember 2017.

<sup>5</sup> Blesse, S., Heinemann, F., und Janeba, E.: Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen – Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten, ZEW policy brief Nr. 6, Oktober 2016.

## ZUR ARCHITEKTUR DER FINANZPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Mit der im Juni vergangenen Jahres beschlossenen Neuordnung der Bund-Länder Finanzen sind umfangreiche Änderungen des föderalen Systems der öffentlichen Finanzen eingeleitet worden. Der horizontale Finanzausgleich, bei dem finanzstarke Bundesländer finanzschwächere Länder mittels Zahlungen stützen, wird ab 2020 ebenso verschwinden wie der Umsatzsteuervorwegausgleich, der insbesondere bevölkerungsreiche Länder wie Nordrhein-Westfalen belastete. Stattdessen wird der Bund durch höhere Zahlungen in den neuen Finanzausgleich dafür sorgen, dass sich alle Länder besser stellen als bisher.

Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Einfachheit mag das neue System Vorteile gegenüber dem bisherigen Finanzausgleichssystem haben. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich die Länder in eine nicht ganz ungefährliche Abhängigkeit vom Bund begeben und damit das horizontale Element im deutschen Föderalismus geschwächt wird. Das liegt auch daran, dass die Bundesländer nur in geringem Maße Steuerautonomie besitzen, nämlich nur bei der Grunderwerbsteuer. Der Anstieg der Grunderwerbsteuersätze über die vergangenen Jahre zeigt, dass dieses Instrument reichlich genutzt wird.<sup>6</sup> Das Steueraufkommen aus dieser Steuer ist aber zu gering, um von einer umfangreichen Steuerautonomie sprechen zu können. Die ertragreicheren Steuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) werden im Verbund erhoben.

Gleichzeitig werden die Länder ab 2020 durch die Schuldenbremse daran gehindert, Defizite durch Kredite zu finanzieren. Es verbleibt kurzfristig also vor allem die Ausgabenseite, um fiskalische Ungleichgewichte zu beseitigen. Da viele Ausgabenbereiche gar nicht oder zumindest nicht kurzfristig angepasst werden können, und zudem politisch häufig umstritten sind, ist eine Abhängigkeit finanzschwächerer Länder von den Transfers des Bundes zu befürchten.

Eine größere Autonomie in der Steuerpolitik könnte im Prinzip hier entgegenwirken. Allerdings ist eine dezentrale Steuerpolitik nicht ohne Probleme. Zum einen sind mit dezentraler Steuersetzung fiskalische Externalitäten verbunden, die zu ineffizient niedrigen Steuersätzen und damit zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen kann. Kritiker einer dezentralen Einkommensteuersetzung in Deutschland, z.B. in Form eines länderspezifischen Zuschlags zur Einkommensteuer, weisen außerdem darauf hin, dass hoch verschuldete Länder beim Standortwettbewerb strukturell benachteiligt sein könnten. Wer höhere Zinslasten aufgrund massiver Verschuldung zu tragen hat, benötigt bei sonst gleichem Angebot an öffentlichen Gütern höhere Steuersätze, was sich negativ auf die wirtschaftliche Aktivität und damit auf die Steuereinnahmen und das Angebot öffentlicher Güter auswirken würde.

Janeba und Todtenhaupt (2016) untersuchen diesen Zusammenhang und zeigen mit Hilfe eines theoretischen Modells, dass der Verschuldungsgrad unter bestimmten Bedingungen einen Einfluss auf den Steuerwettbewerb hat.<sup>7</sup> Wenn angenommen wird, dass Staaten immer ihre Verschuldung bedienen und sich damit zum gegebenen Zinssatz unbegrenzt neu verschulden können, kommt es zu einem Neutralitätsresultat: Eine höhere Anfangsverschuldung führt zu einer größeren Schuldenaufnahme in den folgenden Perioden und einer Anpassung der Ausgaben für öffentliche Konsumgüter, jedoch wird der Standortwettbewerb davon nicht betroffen.

Wenn Staaten jedoch in ihrer Verschuldung durch Fiskalregeln beschränkt sind, oder weil Gläubiger einen Kreditausfall fürchten müssen, führen höhere Anfangsschulden in einer Region dazu, dass diese Region die öffentlichen Investitionen herunterfährt und im Gegenzug Steuern auf mobile Faktoren senkt. Das gegenteilige Verhalten ist in den Nachbarstaaten anzutreffen, die ihre öffentlichen Investitionen bei gleichzeitiger Steuererhöhung erweitern. Im Ergebnis kommt es zu

### Neuordnung der Bund-Länder Finanzen

### Probleme einer stärker dezentralen Steuersetzung

6 Buettner, T. und Krause, M.: Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, Ifo Working Paper No. 235, März 2017.

7 Janeba, E. und Todtenhaupt, M.: Fiscal Competition and Public Debt, ZEW Discussion Papers 16-013, 2016.



## Finanzschwache Länder fürchten negative Effekte des Steuerwettbewerbs

einer stärkeren Divergenz in der Steuerpolitik im Querschnitt der Staaten und zu einer Verlagerung der ökonomischen Aktivität weg von der von höherer Anfangsverschuldung betroffenen Region. Eine Übertragung dieser Resultate auf die deutsche Debatte ist in gewissem Umfang möglich. Die Verschuldungssituation der deutschen Bundesländer unterscheidet sich massiv. So hatte Bremen 2015 mit knapp 32.000 Euro pro Einwohner die höchste Verschuldung, gefolgt von Berlin mit 16.812 Euro und dem Saarland mit 14.262 Euro. Eine derartige Verschuldungshöhe könnte bedeuten, dass ein Bundesland in seinen Verschuldungsmöglichkeiten eingeschränkt ist und damit die Einführung einer dezentralen Steuersetzung auf Landesebene zu einer Verschiebung der ökonomischen Aktivität weg von hoch verschuldeten Staaten führen könnte. Dagegen spricht allerdings, dass alle Bundesländer eine ordentliche Bonität am Kapitalmarkt besitzen, wie in Tabelle 2 beschrieben.

Eine Neugestaltung des föderalen Systems in Deutschland, wie beispielsweise eine Ausweitung der dezentralen Steuerautonomie, müsste politisch mehrheitsfähig sein. Aktuelle Forschung kann bezüglich einer möglichen Akzeptanz Einblicke verschaffen. Berger, Blesse, Heinemann und Janeba nutzen das German Internet Panel (GIP), um die Einstellung der Bevölkerung zu fiskalpolitischen Fragen zu ermitteln.<sup>8</sup> Das GIP basiert auf einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland mit mehr als 3.500 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die anonymisierten Daten können auf der Basis der Bundeslandzugehörigkeit ausgewertet werden. Die Untersuchung zeigt, dass der bisherige Länderfinanzausgleich viel Unterstützung findet, vor allem in Bremen, dem Saarland, Berlin und Sachsen-Anhalt, die alle vom Finanzausgleich stark profitieren. Eine größere Steuerautonomie wird hingegen sehr viel kritischer gesehen. Die Mehrheit lehnt deren Einführung ab. Interessant ist, dass Bewohner von Nehmerländern im Finanzausgleich eine statistisch signifikant kritischere Einstellung haben als Bewohner von Geberländern. Dies spricht dafür, dass in finanzschwachen Ländern eher negative Effekte des Steuerwettbewerbs erwartet werden.

## SCHLUSS

Die deutsche Finanzpolitik befindet sich aktuell in einer guten Ausgangssituation. Allerdings müssen zur langfristigen Absicherung stabiler öffentlicher Finanzen, folgende Aspekte angegangen werden:

- ▶ Es wäre wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat zusätzlich zum Kennziffersystem vermehrt auf wissenschaftlich fundierte Konzepte der Solvenz bei der Beurteilung der öffentlichen Haushalte zurückgreifen würde.
- ▶ Die Einhaltung der Schuldenbremse durch die Länder ab 2020 ist eine Daueraufgabe und ihre Einhaltung kann nicht als Automatismus angesehen werden. Dies wird durch Umfragen unter Landtagsabgeordneten bestätigt.
- ▶ Der Gestaltungsspielraum der Länder wird aufgrund der Schuldenbremse bei weiterhin geringer Steuerautonomie eingeschränkt. Mehr Steuerautonomie für die Länder dürfte auf Widerstand bei einigen Ländern und deren Bevölkerung treffen. Auch müsste die ungleiche Ausgangsverschuldung thematisiert werden. Zu vermeiden ist aber eine Abhängigkeit finanzschwacher Länder von Transfers des Bundes, da sonst eine Aushöhlung des föderalen Systems in Deutschland droht.
- ▶ Deutschland muss verschiedene Fiskalregeln wie die Schuldenbremse und den Fiskalpakt einhalten. Unterschiedliche Methoden bei Bund und Ländern zur Berechnung der konjunkturberinigten Finanzierungsdefizite erschweren die Transparenz und die Vergleichbarkeit und könnten zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Daher ist eine Übereinkunft über die verwendeten Verfahren wünschenswert.

<sup>8</sup> Berger, M. Blesse, S. Heinemann, F. und Janeba, E.: Föderalismuspräferenzen in der deutschen Bevölkerung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18, 2017, 145-158.

## WEITERE INFORMATIONEN

**Prof. Dr. Eckhard Janeba**

Research Associate im Forschungsbereich „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“ des ZEW und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

E-Mail: janeba@uni-mannheim.de

Telefon: +49 (0)621 / 181-1795

**Autor und Kontakt**


---

**ANMERKUNG ZUM VORLIEGENDEN ZEW POLICY BRIEF //**

Dieses ZEW policy brief basiert auf Eckhard Janeba: „Deutschland vor der Wahl - Aktuelle Herausforderungen für die Finanzpolitik und mittelfristiger Reformbedarf“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 15, 2017, 368-394.

---

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Centre for European  
Economic Research

**ZEW policy briefs**

**Herausgeber:** Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim  
L 7, 1, 68161 Mannheim · Postanschrift: Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim · Internet: [www.zew.de](http://www.zew.de), [www.zew.eu](http://www.zew.eu)  
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

**Redaktionelle Verantwortung:** Prof. Achim Wambach, PhD

**Anmerkung zum Zitieren aus dem Text:** Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2018 · Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft