

# Die deutschen Bundesländer vor der Schuldenbremse: Wirkungen einer veränderten Fiscal Governance über neue Fiskalregeln und Budgetprozesse

von Jobst Fiedler und Quirin Maderspacher

*Die Entwicklungen in den Bundesländern werden letztendlich entscheiden, ob die Schuldenbremse in Deutschland funktioniert. Denn im Gegensatz zum Bund haben die Länder einen hohen Anteil an Personalkosten und sehr eingeschränkte Autonomie bei den Einnahmen, was Konsolidierungsbemühungen schon in der Ausgangslage erschwert. Trotzdem haben sich die Länderfinanzen in den letzten Jahren erheblich verbessert – nicht zuletzt dank eines günstigen makroökonomischen Umfelds. Jedoch haben auch eigene neue Fiskalregeln und damit einhergehende weitere Änderungen der Fiscal Governance zum Konsolidierungserfolg beigetragen. Der Fokus dieses Artikels liegt auf den veränderten Fiskalregeln der Länder, die durch einen neuen „Fiskalregel-Index“ erstmals quantifiziert werden. Eine erste Analyse der Wirksamkeit der Fiskalregeln erfolgt in einem ökonometrischen Modell und zeigt, dass Länder, die sich stärker selbst binden, auch bessere Haushaltsergebnisse vorweisen. Im zweiten Teil wird ein erster Überblick über Anpassungen der Budgetprozesse an die neuen Fiskalregeln gegeben, die zu einer schrittweisen Ausrichtung auf top-down gesetzte mehrjährige Eckwerte führen.*

*Developments at the German Länder level will determine whether Germany's national debt brake will succeed. In contrast to the federal state, Länder have a high proportion of personnel costs and very limited revenue autonomy, which complicates consolidation efforts. However, Länder budgets have improved substantially in recent years – not least due to a favourable macroeconomic environment. Yet, a new set of fiscal rules and related additional changes in fiscal governance have also contributed to this fiscal success. This article focuses on the recent fiscal rule changes, which are quantified in a new fiscal rule index („Fiskalregel-Index“). A first analysis of the rules' effectiveness in an econometric model shows that Länder, which committed themselves through rules, also achieved better budgetary outcomes. Finally, the authors offer a first overview of budget process modifications at the Länder level, which accompany the new fiscal rules and which successively adjust the budget process to multiannual top-down spending targets.*

## I. Einführung

Die Finanzergebnisse der Länder haben sich in den Jahren seit der Krise unerwartet schnell erholt, sodass sich das gesamte Finanzierungsdefizit der Länder im letzten Jahr auf nur mehr eine halbe Milliarde Euro beschränkte. Dies ist ein Ergebnis, das in 2009 zur Zeit der Beschlussfassung über die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse nicht erwartet werden konnte. Hierzu hat zum einen das besonders positive makro-ökonomische Umfeld beigetragen, das zu hohem Einnahmewachstum und großen Zinsersparnissen führte. Die Zinszahlungen der Länder lagen 2013 um 2,5 Mrd. Euro niedriger als 2010 – bei steigendem Schuldenstand.<sup>1</sup> Die Einnahmen steigen seit 2010 um 42 Mrd. Euro auf 252 Mrd. Euro im Jahr 2014 an.<sup>2</sup> Diese beiden stark entlastenden Entwicklungen sind eine zentrale Erklärung dafür, dass es den Ländern gelungen ist, in diesem Zeitraum ihre Verschuldung von 20 Mrd. Euro auf fast Null zu senken. Es gibt jedoch eine zweite Entwicklung, die diese positive Defizitreduzierung beschleunigt hat: verschiedene Länder haben sich schon im Vorfeld der ab 2020 geltenden gesetzlichen Schuldenbremse neue Fiskalregeln gegeben, mit dem Ziel, das Ausgabenwachstum deutlich unter dem Einnahmewachstum zu halten und so die Haushaltsdefizite in Stufen bis 2020 zu reduzieren. In diesem Artikel soll die Wirksamkeit dieser neuen vorgelagerten Fiskalregeln empirisch untersucht werden. Nicht alle Länder haben diesen Weg gewählt und die Regeln weisen auch einen unterschiedlichen Härtegrad auf. Deshalb werden diese Fiskalregeln zunächst in einem neuen „Fiskalregel-Index“ quantifiziert.<sup>3</sup> Die starke Varianz der Fiskalregeln sowie die relative Homogenität der Bundesländer sind günstige Bedingungen für ökonometrische Methoden, die herangezogen werden, um die Wirksamkeit der neuen Fiskalregeln zu prüfen. Jedoch beschränkten sich die Veränderungen der Fiscal Governance in den letzten Jahren nicht auf Fiskalre-

<sup>1</sup> Die eigentliche Zinskostenentlastung der Länder seit 2008 liegt jedoch noch ein Vielfaches höher: Eine aktuelle Berechnung der Bundesbank zeigt: Wären seit 2008 die Zinsen auf dem gleichen Niveau wie 2007 (durchschnittlich 4,3%) geblieben, hätte wegen der dadurch zugleich auch steigenden Verschuldung der Zinsaufwand in diesem Zeitraum um 120 Mrd. Euro höher gelegen. Entsprechend hoch ist die Entlastung angesichts eines derzeit durchschnittlichen gesamtstaatlichen Zinsniveaus von 02,6%. Diese Entlastung erhöht sich noch jährlich angesichts von Umschichtungen der Kredite und beträgt für 2013 37 Mrd. Euro. Vgl. *Spiegel Online*: Bundesbank: Staat spart 120 Milliarden durch Niedrigzins, in: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bundesbank-deutscher-staat-spart-milliarden-durch-niedrigzinsen-a-985575.html>. Für die Länder kann deshalb allein für 2013 die Zinskostenentlastung an diesen Maßstäben gemessen auf ca. 13 Mrd. Euro geschätzt werden.

<sup>2</sup> Dies unterscheidet diesen Zeitraum von der Zeitperiode 2001 bis 2005, in der ebenfalls konsolidiert werden musste, damals allerdings angesichts real stagnierender Einnahmen. Der nominale Einnahmewachstum in diesem Zeitraum betrug nur 2 Mrd. Euro für die Länder.

<sup>3</sup> Dieser Artikel ist Teil der Studie „Wirkungen der Schuldenbremse auf die Fiscal Governance und Strategien der Defizitreduzierung in deutschen Bundesländern“ unter der Leitung von Jobst Fiedler, Hertie School of Governance in Berlin. Die Studie ist bis 2016 angelegt.

geln. Einhergehend mit einer Veränderung der Fiskalregeln wurden auch teilweise schon Budgetprozesse angepasst, die in dem zweiten Teil des Artikels kurz vorgestellt werden. Auch auf Herausforderungen für Regierungen und Verwaltung wird in diesem Zusammenhang eingegangen.

## II. Die grundgesetzliche Schuldenbremse und die Bundesländer

Nach einer langen Periode von steigenden Staatsschulden und der Erkenntnis, dass die bisherigen Verschuldungsregelungen in den Länderverfassungen, die neue Schulden für Investitionen und auch bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubten, gescheitert war, wurde auf Empfehlung der Föderalismuskommission II das Grundgesetz geändert und die Schuldenbremse in die Verfassung eingeführt. Während Art. 109 und 115 GG dem Bund eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zusprechen, verbietet die Schuldenbremse den Ländern jegliche Neuverschuldung ab 2020. Jedoch können die Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“ erlassen. Die jeweilige Ausnahmeregelung muss auch mit einer Tilgungsregelung verbunden werden.

Somit ist es jedem Bundesland selbst überlassen, ob es die konjunkturelle Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Notsituationen in einer landeseigenen Schuldenregel berücksichtigen möchte. Erlässt das Land kein Gesetz, muss der Haushalt ab 2020 ausgeglichen sein. Auch in welcher Form das Land die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt, wird vom Grundgesetz offen gelassen. Schließlich wird den Ländern auch nicht vorgeschrieben, in welcher Weise sie die Übergangsperiode bis 2020 gestalten. Die Bundesländer haben somit erheblichen Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse, sowohl in der Übergangsperiode bis 2020 als auch in der Zeit ab 2020.

In der Zeit bis 2020 gestaltet sich die Situation bei denjenigen Ländern, denen Konsolidierungshilfen nach Art. 143d GG zustehen, anders. Die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten insgesamt 800 Mio. Euro jährlich, um ihre besonders bedrohliche Haushaltslage zu verbessern. Im Gegenzug verpflichten sich diese Länder zur Einhaltung von Obergrenzen für das strukturelle Defizit im Zeitraum von 2011 bis 2019. Auch die Berechnungsmethode des strukturellen Defizits wird in den jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen vorgegeben. Die Überwachung der Einhaltung der Obergrenzen wurde dem neu geschaffenen Stabilitätsrat übertragen. Werden die

Obergrenzen überschritten und verwarnt der Stabilitätsrat das entsprechende Land, entfällt der Anspruch auf Konsolidierungshilfe für das jeweilige Jahr. Der Stabilitätsrat überwacht auch alle anderen Landeshaushalte anhand von vier Kennziffern (struktureller Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote, Schuldenstand), hat hier jedoch keine Sanktionsmöglichkeiten. Der Rat hat 2010 festgestellt, dass sich die Länder Berlin, Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein (jedoch nicht Sachsen-Anhalt) in einer drohenden Haushaltsnotlage befinden und hat dementsprechende Sanierungsprogramme mit den Ländern vereinbart, die seitdem umgesetzt werden. Dem Stabilitätsrat wurde mittlerweile auch ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt, der im Mai diesen Jahres erstmals zur aktuellen Haushaltssituation in Deutschland Stellung bezogen hat.

### **III. Die neuen Fiskalregeln der Bundesländer und der Fiskalregel-Index**

In den letzten Jahren haben sich die Bundesländer neue Fiskalregeln gegeben, die meist nicht nur den von der Schuldenbremse geschaffenen Spielraums gestalten, sondern auch die Übergangsperiode bis 2020 regeln. Es sind somit „vorgelagerte“ Fiskalregeln, die die grundgesetzlichen Verpflichtungen der Länder in Teilen bereits heute durch Landesrecht bindend machen. Darüber hinaus haben sich manche Länder auch weitere Fiskalregeln gegeben, um ihre Konsolidierungsbemühungen zu unterstützen.

Es wird jedoch immer deutlicher, dass sich die Bundesländer sehr unterschiedliche Regeln für diesen Übergangszeitraum gegeben haben. Das Ziel dieses Abschnitts ist, diese neue fiskalregulatorische Landschaft mit Hilfe eines Index zu quantifizieren. Es ist wichtig zu beachten, dass dieser Index keine Aussage darüber trifft, inwieweit sich ein Land auf die Erfüllung der Schuldenbremse hinwirkt. Natürlich kann sich auch ein Land, das sich noch keine neuen Fiskalregeln gegeben hat, zur Schuldenbremse bekennen und das politische Handeln diesem Ziel unterordnen.

## 1. Der Fiskalregel-Index

Auf internationaler Ebene wird die Stärke von Fiskalregeln regelmäßig bewertet. Prominente Beispiele sind die Indizes der Europäischen Union<sup>4</sup> und des Internationalen Währungsfonds<sup>5</sup>. Auch für die Bundesländer wurde ein ähnlicher Index bereits entwickelt. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat 2012 einen ersten Versuch unternommen, den rechtlichen Bindungsgrad der Bundesländer zum Defizitabbau zu quantifizieren.<sup>6</sup>

Der hier präsentierte Index („Fiskalregel-Index“) unterscheidet sich von dem ZEW-Index in einigen Punkten. Zunächst orientiert sich der Fiskalregel-Index stärker an den EU- und IWF-Indizes und differenziert zunächst zwischen verschiedenen Fiskalregeln. Erst in einem zweiten Schritt werden die Index-Werte der Regeln dann zu einem landspezifischen Index-Wert zusammengeführt. Der ZEW-Index hingegen nimmt diesen ersten differenzierten Schritt nicht vor und bewertet sofort das gesamte Fiskalregime eines Bundeslandes. Eine solche Methode ist jedoch zu grob, um der Vielzahl der aktuellen Fiskalregeln gerecht zu werden. So muss z.B. ein (potentiell subjektives) Urteil darüber getroffen werden, wie stark der rechtliche Bindungsgrad eines Landes in Bezug auf die Fiskalregeln ist. Die Stärke des Fiskalregel-Index liegt darin, dass Regel zunächst individuell bewertet werden und somit klar festgestellt werden kann, wie hoch z.B. der rechtliche Bindungsgrad einer Regel ist. Ein zweiter Unterschied besteht in Bezug auf die Relevanz der Fiskalregeln. Der Fiskalregel-Index ist einerseits weiter gefasst als der ZEW-Index, weil er sich nicht auf Regeln in rechtlichen Dokumenten (wie z.B. Verfassungen, Landeshaushaltsordnungen) beschränkt, sondern auch Regeln in nicht verbindlichen Dokumenten (z.B. Koalitionsvereinbarungen, Finanzplanungen) berücksichtigt. Andererseits ist der Fiskalregel-Index auch weniger umfassend als der ZEW-Index, denn er beschränkt sich auf Regeln, die im Zusammenhang mit der Schuldenbremse relevant sind, d.h. Regeln, die das grundgesetzliche Verbot der Neuverschuldung im Jahr 2020 auch erfüllbar machen. Deshalb wurden die alten Verschuldungsregeln der Länder, die zum Teil noch bis 2019 gelten, hier anders als im ZEW-Index geschehen, bewusst nicht berücksichtigt. Diese alten Verschuldungsregeln haben angesichts ihrer weiten Ausnahmemöglichkeiten die zunehmende Verschuldung gerade

<sup>4</sup> Vgl. *European Commission: Public Finances in EMU 2010. European economy, 2010.*

<sup>5</sup> Vgl. *International Monetary Fund: Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009; Schaechter, A./Kinda, T./Budina, N./Weber, A: Fiscal rules in response to the crisis: Toward the “next-generation” rules, IMF Working Paper, Washington D.C., 2012, 1–49.*

<sup>6</sup> Vgl. *Ciaglia, S./Heinemann, F.: Debt Rule Federalism: The Case of Germany, Mannheim, 2012.*

nicht begrenzt, wie sich auch an der hohen Zahl ihrer Durchbrechungen zeigt.<sup>7</sup> Somit liegt der Fokus des hier vorgelegten Fiskalregel-Indexes absichtlich auf den neuen Fiskalregeln der Bundesländer.

Der Index beruht auf der Idee einer „idealen Fiskalregel“, die als übergeordnete Idee die Konstruktion des Indexes leitet. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine ideale Fiskalregel in der einen oder anderen Weise folgende Merkmale vorweisen müsste:<sup>8</sup>

- Ein stabiler Link zwischen der numerischen Vorgabe und dem endgültigen Ziel (z.B. ein ausgeglichener Haushalt)
- Ausreichende Flexibilität, um wirtschaftliche Schwankungen zu berücksichtigen
- Eine starke rechtliche Grundlage
- Ein mehrjähriger Zeithorizont
- Standardisierte und vergleichbare Statistiken
- Effektive Überprüfung
- Korrektive Mechanismen für den Fall der Nichteinhaltung.

Um von diesem idealtypischen Bild zu einem konkreten Index zu gelangen, bedarf es einiger Anpassungen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich bei dem Fiskalregel-Index nicht um einen Index handeln soll, der universell und auf jeden Kontext anwendbar ist. Stattdessen wurde versucht, die aktuelle Realität der Bundesländer mit dem Fiskalregel-Index möglichst genau zu greifen. Einerseits wurde dabei berücksichtigt, dass bestimmte Merkmale der idealtypischen Regel keine Rolle für den Index spielen, da sie in den Bundesländern kaum Varianz zeigen (z.B. die standardisierten und vergleichbaren Statistiken). Andererseits sind jedoch auch die Kriterien in den verschiedenen Index-Kategorien (z.B. korrektive Mechanismen) sehr konkret (z.B. das Kriterium eines Tilgungsplans), um dem aktuellen bundesstaatlichen Kontext gerecht zu werden. Hier spielt die Schuldenbremse als „Leitmotiv“ natürlich eine wichtige Rolle. Somit haben sich folgende Kategorien und deren Kriterien für den Fiskalregel-Index herausgebildet:

<sup>7</sup> Wagschal et al. haben in ihrer Studie für den Zeitraum zwischen 1992 und 2004 festgestellt, dass die ‚Golden Rule‘ 53 mal auf der Ebene der Bundesländer verletzt wurde. Vgl. *Wagschal, U./Wintermann, O./Thieß, P.*: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Gütersloh, 2008.

<sup>8</sup> Vgl. *Ayuso i Casals, J.*: National Expenditure Rules: Why, how and when, in: European Commission Economic Papers, 473 (2012), 1–68.

- *Rechtliche oder politische Grundlage*: Welche Art von rechtlicher oder politischer Grundlage liegt der Fiskalregel zugrunde? Bewusst wurden auch politische Aussagen als Fiskalregeln gewertet (z.B. wenn eine Regel in Koalitionsvereinbarungen beschlossen wurde), jedoch wurden diese als deutlich schwächer eingestuft.
- *Haushaltsumfang*: Welche Teile des Haushaltes umfasst die Fiskalregel?
- *Flexibilität*: Inwieweit berücksichtigt die Regel die Notwendigkeit von Flexibilität, z.B. in Zeiten von wirtschaftlichen Schwankungen? Es wird davon ausgegangen, dass Flexibilitätsvorschriften und Ausnahmeregelungen (z.B. konjunkturelle Schwankungen) die Fiskalregeln nicht schwächen, sondern stärken. Sie schützen die jeweilige Fiskalregel davor, wegen unnötiger Stringenz außer Kraft gesetzt zu werden. Auch einmalige Vorgänge (z.B. beim Ankauf von Vermögen) in Form von finanziellen Transaktionen werden hier berücksichtigt, denn diese belasten oder entlasten den Haushalt i.d.R. nicht strukturell.
- *Abbaupfad/stabiler Link zum Ziel*: Inwieweit zeigt die Regel einen Weg zur Defizit- bzw. Ausgabenreduzierung auf? Im Fiskalregel-Index werden Fiskalregeln höher bewertet, die explizit mehrjährige und nominale Defizitobergrenzen aufweisen.
- *Korrektive Mechanismen*: Welche Mechanismen sind vorgesehen, wenn die Fiskalregel verletzt wird?

In der nachfolgenden Tabelle sind die Kriterien und die Kategorien einzeln und detailliert aufgelistet. Nach der Beurteilung entlang der Kriterien werden die Punktzahlen in den verschiedenen Kategorien aggregiert und dabei verschiedentlich gewertet. Die rechtliche/politische Grundlage sowie die korrekativen Mechanismen erhalten eine höhere Gewichtung (jeweils 25 %), wohingegen das Kriterium der Flexibilität und des Haushaltsumfangs eine niedrigere Gewichtung erhalten (jeweils 15 %). Schließlich werden die verschiedenen Regeln zu einem landspezifischen Index zusammengefasst. Um dabei den abnehmenden Grenznutzen zusätzlicher Fiskalregeln zu berücksichtigen, werden die Regeln mit dem Faktor 0,5 (bei zweiter Regel) bzw. 0,3 (bei dritter und weiterer Regel) multipliziert. In einem letzten Schritt werden die Index-Werte zu einem Wert von 0 bis 1 standardisiert, um die Vergleichbarkeit zu erleichtern.

Tabelle 1: Kategorien und Kriterien des Fiskalregel-Index

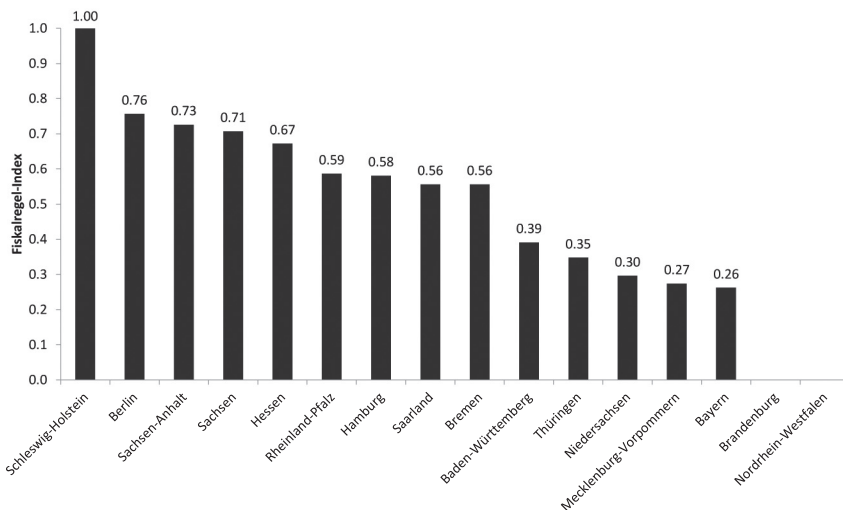
Kategorie	Kriterium	Punkte/ Gewichtung
Rechtliche/ politische Grundlage	Verfassung	4
	Landeshaushaltsordnung/ Ausführungsgesetz/ Verwaltungsvereinbarung	2
	Koalitionsvereinbarung/ Regierungserklärung/ Finanzplanungen	1
	<i>Maximale Punktzahl/ Gewichtung</i>	4/25 %
Haushalts- umfang	Landeshaushalt inkl. Landesbetriebe, Sondervermögen etc.	4
	Beschränkung auf Kernhaushalt	2
	<i>Maximale Punktzahl/ Gewichtung</i>	4/15 %
Flexibilität	Konjunkturelle Schwankungen	2
	Ausnahmefälle (z.B. Naturkatastrophen und Notsituationen) (+1 wenn Zweidrittelmehrheit im Parlament benötigt wird)	1+1
	Einmal-Effekte (Finanzielle Transaktionen) (+1 für Spezifizierung)	1+1
	<i>Maximale Punktzahl/ Gewichtung</i>	6/15 %
Abbaupfad/ stabiler Link zum Ziel	(Mehrjährige) nominale Beschränkung des Defizits bzw. der Ausgabenobergrenze	6
	(Mehrjährige) Verpflichtung zum regelmäßigen Defizitabbau/zur Ausgabenbegrenzung	3
	Zeithorizont (0.5 pro Jahr)	5
	<i>Maximale Punktzahl/ Gewichtung</i>	11/20 %
Korrektive Mechanismen	Tilgungsplan (+1 für weitere Ausführungen)	1+1
	Kontrollkonto (+1 für Beschränkung des Volumens auf 5 % der Steuereinnahmen)	1+1
	Sanktionen (z.B. Entzug Konsolidierungshilfen)	6
	<i>Maximale Punktzahl/ Gewichtung</i>	10/25 %

Daraus ergibt sich das in Abbildung 1 illustrierte Bild.<sup>9</sup> Es ist festzustellen, dass sich die rechtliche und politische Bindung zur fiskalischen Disziplin zwischen den Bundesländern und seit der Einführung der Schuldenbremse stark unterscheidet. Zwei Bundesländer (Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) haben keine neuen Fiskalregeln erlassen. Andere Bundesländer, allen voran Schleswig-

<sup>9</sup> Details zur Wertung aller Fiskalregeln sowie ein Überblick der betrachteten Regeln können der Anlage II im Zwischenbericht des in FN3 genannten Forschungsprojektes entnommen werden, der online auf der Webseite der Hertie School of Governance verfügbar ist: [http://www.hertieschool.org/fileadmin/images/Downloads/resarch\\_projects/Schuldenbremse\\_FiscalGovernance\\_deutschenBundeslaendern.pdf](http://www.hertieschool.org/fileadmin/images/Downloads/resarch_projects/Schuldenbremse_FiscalGovernance_deutschenBundeslaendern.pdf).

Holstein, haben sich im Rahmen der Herausforderungen der nächsten Jahre mehrere Fiskalregeln gegeben und erreichen somit hohe Werte im Fiskalregel-Index.

Abbildung 1: Der Fiskalregel-Index



Seit Einführung der Schuldenbremse ist somit ein neues fiskalregulatorisches Umfeld auf der Ebene der Bundesländer entstanden, das es so vorher nicht gegeben hat. Stattdessen waren verschiedene Versionen der „Golden Rule“ prägend. Die Divergenz zwischen den Bundesländern zieht sich durch alle im Index untersuchten Kategorien.

In Bezug auf die rechtliche/politische Grundlage ist festzuhalten, dass fünf Bundesländer (Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein) bereits heute wirksame Fiskalregeln in ihre Verfassungen eingebracht haben, die sie zur Defizitreduzierung bis 2020 verpflichten. Jedoch muss hier eine Qualifizierung vorgenommen werden, denn für den Übergangszeitraum bis 2020 wurden unterschiedliche Verpflichtungsgrade eingegangen. Besonders Rheinland-Pfalz hat hier eine weniger verbindliche Regel gewählt, denn die jeweilige Landesregierung kann bis 2020 Teile der neuen Fiskalregel missachten. Einen davon abzugrenzenden Fall stellt Mecklenburg-Vorpommern dar, das die Schuldenbremse zwar in die Landesverfassung aufgenommen hat, jedoch ist diese Änderung erst ab 2020 gültig. Somit fand diese Fiskalregel auch keinen Eingang in die Index-Bildung. Des Weiteren haben sechs Länder ihre Landeshaushaltsordnungen geändert und Regierungen in zwei Ländern (Berlin und Mecklenburg-Vorpommern) haben in Koalitionsvereinbarungen relevante Ankündigungen



Fällen hat der Gesetzgeber ein Startjahr definiert, von dem aus der Defizitabbau beginnt. Ambitioniertere Länder haben ein frühes Startjahr gewählt (z.B. Rheinland-Pfalz hat das Jahr 2010 zum Ausgangsjahr gemacht) und andere Länder beginnen mit der Konsolidierung erst später (z.B. 2015 in Hessen). Bundesländer, die das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes bereits erreicht haben oder es bald erreichen werden, haben sich Ziele gesetzt, die die Landesfinanzen auf dem aktuellen Level stabilisieren sollen (z.B. Neuverschuldungsverbot in Mecklenburg-Vorpommern bis 2016).

Bezüglich *korrektiver Mechanismen* gibt es weitreichende Varianz zwischen den Bundesländern. In den meisten Regeln wird nicht näher auf den Zeitrahmen eingegangen, in dem eine Tilgung (z.B. aufgrund von hohen Ausgaben als Folge einer Naturkatastrophe) zu erfolgen hat. Nur drei Bundesländer haben den Tilgungszeitraum konkret beschränkt (Hessen: 7 Jahre; Sachsen: 8 Jahre; Sachsen-Anhalt: 4 Jahre). Auch Kontrollkonten wurden nicht in allen Ländern eingerichtet. Dies ist überraschend, denn Kontrollkonten sind ein wesentlicher Bestandteil der Idee des über Konjunkturzyklen ausgeglichenen strukturellen Defizits. Es ist anzunehmen, dass die Länder – besonders die sogenannten „Konsolidierungshilfe-Länder“ – hier noch bis zum Jahr 2020 nachbessern werden. In allen Ländern, in denen ein Kontrollkonto eingerichtet wurde, wird ein maximales Volumen in Prozent des Steueraufkommens für dieses Konto angegeben (Baden-Württemberg: 10 %; Hessen und Schleswig-Holstein: 5 %; Rheinland-Pfalz: 10 %). Strenge Kontrollmechanismen, d.h. Sanktionen, gibt es nur in den Verwaltungsvereinbarungen der Konsolidierungshilfen-Länder.

#### IV. Die Wirksamkeit der neuen Fiskalregeln

Nach der Quantifizierung der neuen Fiskalregeln durch den Fiskalregel-Index stellt sich nun die Frage, ob ein höherer Index-Wert auch zu mehr Konsolidierungsanstrengungen geführt hat, d.h. ob strengere Fiskalregeln auch zu besseren Finanzierungsergebnissen führen.

##### 1. Das empirische Modell

Um die Wirksamkeit von Fiskalregeln zu untersuchen, werden in der Forschungsliteratur oft ökonometrische Modelle angewandt. Auf dieser Literatur wird im Folgenden aufgebaut. Dabei wird zunächst ein ökonometrisches Modell des Fiskalverhaltens von Landesregierungen entwickelt. In einem zweiten Schritt wird dann der Wert des Fiskalregel-Index in das Modell integriert und dessen statistische Signifikanz getestet. Als abhängige Variablen werden dabei zwei

Größen herangezogen. Zuerst wird das Modell mit einem um Zinsausgaben bereinigten Finanzierungssaldo<sup>11</sup> gerechnet. Dieser Schritt ist u.a. notwendig, damit die Entlastung der Landeshaushalte durch die niedrigen Zinszahlungen der letzten Jahre die Analyse nicht verzerrt. Jedoch sagt ein Finanzierungssaldo auf Länderebene noch nicht zwingend etwas über die tatsächlichen Konsolidierungsbemühungen aus. Denn die besonders hohen Einnahmen und Zinskostenentlastungen der letzten Jahre haben stark zu den positiven Finanzierungsergebnissen beigetragen. Darüber hinaus ist die Länderautonomie auf der Einnahmenseite ohnehin sehr beschränkt, d.h. Haushaltskonsolidierung muss primär auf der Ausgabenseite erfolgen. Deshalb wird das Modell auch mit den Ausgaben als abhängige Variable gerechnet. Hierbei wurden neben den Zinsausgaben auch die Versorgungsausgaben,<sup>12</sup> die sich beide der Kontrolle der Länder größtenteils entziehen, herausgerechnet. Somit erhöht sich die Erklärungskraft des Modells, denn es wird sich auf die von Landesregierungen tatsächlich beeinflussbare Ausgaben beschränkt.

Die Forschungsliteratur hat in den vergangenen Jahrzehnten theoretische Ansätze entwickelt, die das Fiskalverhalten von Regierungen erklären können. Dabei wird meist zwischen ökonomischen und politischen Variablen unterschieden. Bei ersteren spielt auf Ebene der Bundesländer die Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP-Wachstum oder auch die Arbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Ein höheres Wirtschaftswachstum lässt die Einnahmenseite der Länderhaushalte anwachsen (obwohl dieser Effekt teilweise wieder durch den Länderfinanzausgleich nivelliert wird) und sollte daher mit einem positiven Finanzierungsergebnis korreliert sein. Die Arbeitslosigkeit hingegen hat nur einen indirekten Effekt auf die Länderhaushalte, denn die Sozialausgaben werden durch die Kommunalebene finanziert und belasten daher die Länderhaushalte allenfalls mittelbar über den kommunalen Finanzausgleich. Jedoch ist die Arbeitslosenquote auch ein Proxy für die Wirtschaftskraft eines Bundeslandes, was sich wiederum strukturell positiv auf die Einnahmenseite des jeweiligen Landeshaushaltes auswirkt.

Die akademische Debatte beschäftigt sich allerdings meist mit den politischen

<sup>11</sup> Noch aussagekräftiger wäre ein um konjunkturelle Einflüsse bereinigter Finanzierungssaldo (sogenannter „cyclically adjusted primary balance“). Jedoch wurde diese Größe für die Länder in den letzten Jahren nicht verlässlich und gleichmäßig berechnet. Deshalb wird hier auf das Haushaltsergebnis zurückgegriffen. Durch die Berechnung des Modells mit den auf Länderebene von Konjunktureinflüssen weitestgehend unabhängigen Ausgaben (z.B. keine automatischen Stabilisatoren) wird jedoch sichergestellt, dass Konjunktureinflüsse berücksichtigt werden.

<sup>12</sup> Versorgungsausgaben konnten nicht ohne großen Aufwand aus dem Finanzierungssaldo herausgerechnet werden, denn den Versorgungsausgaben stehen auch Posten auf der Einnahmenseite gegenüber.

Variablen. Dabei haben sich drei Argumentationsstränge herausgebildet. Eine erste Argumentationslinie geht davon aus, dass parteipolitische Differenzen Haushaltsdisziplin erklären. Es wird davon ausgegangen, dass konservative Regierungen eher zu einem ausgeglichenen Haushalt neigen als sozialdemokratische Regierungen. Jedoch hat dieses Argument in der empirischen Forschung wenig Rückhalt gefunden.<sup>13</sup>

Eine zweite Denktradition konzentriert sich auf das „common pool“ Problem.<sup>14</sup> Es wird argumentiert, dass eine teilweise Inkongruenz zwischen denen, die von einer bestimmten Politikmaßnahme profitieren und denen, die letztendlich für diese Maßnahme zahlen müssen, besteht. Ein Abgeordneter, in dessen Wahlkreis eine neue Universität entstehen soll, hat einen Anreiz, sich für diese Maßnahme einzusetzen, denn die Kosten der Maßnahme werden nur teilweise von den Bewohnern seines Wahlkreises getragen, wohingegen die Bewohner/Wähler aber gänzlich von der Maßnahme profitieren. Wie im Falle eines nicht erneuerbaren „common goods“ (dt. Allmendegut) führt diese Logik zur Übernutzung der finanziellen Ressourcen des Staates und letztendlich zu einem Haushaltsdefizit. Somit können z.B. kleinere Wahlkreise oder fragmentierte Regierungskoalitionen dazu beitragen, dass das Haushaltsdefizit ansteigt.<sup>15</sup>

Schließlich konzentriert sich eine dritte Theorie auf die strategische Verwendung von Defiziten. Das prominenteste Model dieser Theorierichtung ist das des „political budget cycle“.<sup>16</sup> Hier wird davon ausgegangen, dass Wähler kompetente Politiker bevorzugen und Kompetenz wird definiert als die Bereitstellung öffentlicher Güter bei einem gleichbleibenden Steuerniveau. Dies führt jedoch zu Haushaltsdefiziten, denn Politiker haben einen Anreiz, Steuern zu senken oder Sozialleistungen zu erhöhen. Jedoch hat dieses Argument nur begrenzte empirische Zustimmung gefunden.<sup>17</sup>

Diese politischen Variablen sowie die ökonomischen Variablen werden nun in einem Modell zusammengeführt, das formal so dargestellt werden kann:

$$y_{it} = \gamma y_{it-1} + x'_{it}\beta + \mu_i + u_{it}.$$

<sup>13</sup> Vgl. *Jochimsen, B./ Nuscheler, R.*: The political economy of the German Länder deficits. Berlin, 2007.

<sup>14</sup> Vgl. *Von Hagen, J./ Harden, I. J.*: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, IMF Working Paper, No. WP/96/78 (1996).

<sup>15</sup> Vgl. *Alesina, A./ Drazen, A.*: Why Are Stabilizations Delayed?, in: *American Economic Review*, 81/5 (1991), 1170–1188.

<sup>16</sup> Vgl. *Rogoff, K.*: Equilibrium Political Budget Cycles, in: *The American Economic Review*, 80/1 (1990), 21–36.; *Rogoff, K./ Sibert, A.*: Elections and Macroeconomic Policy Cycles, 1838 (1988).

<sup>17</sup> Vgl. z.B. *Brender, A./ Drazen, A.*: Political budget cycles in new versus established democracies, in: *Journal of Monetary Economic*, 10539 (2004).

Dabei steht  $\gamma y_{it-1}$  für die verzögerte Variable (das Finanzierungsergebnis bzw. die Ausgaben des vorangegangenen Jahres) und  $x'_{it}$  ein Vektor für alle unabhängigen und Kontrollvariablen und  $\beta$  die dementsprechenden Koeffizienten. Die zeitkonsistenten länderspezifischen Effekte werden durch  $\mu_i$  dargestellt. Schließlich steht  $u_{it}$  für den Fehlerterm. Bevor näher erläutert wird, welche unabhängigen und Kontrollvariablen in den vorgelegten Modellen berücksichtigt werden, soll darauf verwiesen werden, dass der Fokus dieses Artikels auf der Wirksamkeit der Fiskalregeln liegt und die ökonomischen sowie politischen Variablen in erster Linie als Kontrollvariablen verstanden werden. Folgende Variablen – basierend auf den bereits erwähnten Theoriensätzen – wurden in die Modelle integriert. Eine Dummy-Variable für politische Ideologie wurde eingeführt, die den Wert 1 annimmt, wenn die Landesregierung mehrheitlich sozialdemokratisch oder nach links orientiert ist. Bei großen Koalitionen wird dieser Wert durch die Parteizugehörigkeit des Finanzministers bestimmt. Der Wert ändert sich, wenn Wahlen mit einem Regierungswechsel in der ersten Hälfte des Jahres stattfanden. Um dem „common pool“ Problem gerecht zu werden, wurde eine Variable mit der Anzahl der Parteien in den Koalitionsregierungen definiert. Es wird also davon ausgegangen, dass ein höherer Fragmentierungsgrad der Regierungen mit einem höheren Defizit verbunden ist. Schließlich wurde eine Dummy-Variable, die im (Vor-)wahljahr den Wert 1 annimmt, integriert, um der Theorie des „political budget cycle“ gerecht zu werden. Der Effekt der Krisenjahre wurde berücksichtigt, in dem eine Dummy-Variable, die den Wert 1 in den Jahren 2009 und 2010 annimmt, in die Modelle integriert wurde.<sup>18</sup> Die Zeitperiode, die untersucht wurde, erstreckt sich von 2009 bis einschließlich 2013 bzw. 2000 bis 2013.

Als Schätzer wurden der Least Squares Dummy Variable-Schätzer (LSDV) sowie der Corrected Least Squares Dummy Variable-Schätzer (LSDVC) (letzterer bei dynamischen Panelen) herangezogen.<sup>19</sup> Dabei handelt es sich in beiden Fällen um sog. Fixed-Effects Schätzer, die bei Untersuchungen von Paneldaten besonders häufig herangezogen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass länderspezifische Effekte in den Daten präsent und relevant sind. Diese starke

<sup>18</sup> Auch weitere Variablen sind denkbar (z.B. Anteil der Sozialausgaben am Gesamtbudget, Zinssteuerquote, Kommunalisierungsgrad eines Landes etc.) und wurden in verschiedenen Vorversionen der Modelle berücksichtigt.

<sup>19</sup> Der letztere wurden dem Arellano-Bond Schätzer, der sich bei dynamischen Panelen ebenfalls etabliert hat, vorgezogen, denn der LSDVC-Schätzer gelangt zu besonders verlässlichen Ergebnissen bei Modellen mit einer relativ geringen Anzahl von Fallzahlen. Vgl. *Buddelmeyer, H./Jensen, P.H./Oguzoglu, U./Webster, E.: Fixed Effects Bias in Panel Data Estimators in: IZA Discussion Paper Series, 3487 (2008).*

intuitive Vermutung wurde durch den Breusch-Pagan Test bestätigt. Da es wahrscheinlich ist, dass aktuelles Fiskalverhalten auch durch vorheriges Fiskalverhalten bestimmt ist, wurden solch dynamische Effekte berücksichtigt. Jedoch weisen formelle Tests (z.B. Woolridge Test) darauf hin, dass Autokorrelation der Fehlerterme in einigen Modellen beschränkt ist. Daher wurden die Modelle auch ohne verzögerte abhängige Variable und mit dem LSDV-Schätzer gerechnet.

Es werden verschiedene Modelle geschätzt, um die Robustheit der Resultate zu testen. Dabei wird insbesondere auf **vier Herausforderungen** bei Regressionsanalysen eingegangen.<sup>20</sup> Die erste Herausforderung besteht darin, dass durch die Index-Bildung stets ein gewisses Maß an Subjektivität in die Messung Eingang findet. Im Fiskalregel-Index muss hier insbesondere auf die Gewichtung der verschiedenen Kategorien hingewiesen werden. Daher wurden auch zwei Modelle (Modell 2 und 7) mit einem Index-Wert geschätzt, in dem alle fünf Kategorien gleich gewichtet wurden (mit jeweils 20 %). In den Modellen 3 und 8 wurde auf eine weitere Herausforderung reagiert, nämlich auf die der umgekehrten Kausalität. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Landesregierungen einen ohnehin gegebenen Konsolidierungswillen lediglich durch das Erlassen von Fiskalregeln absichern wollten. In diesem Falle würden nicht Fiskalregeln zu besseren Finanzierungsergebnissen führen, sondern positive Haushaltserwartungen Regierungen dazu veranlassen, Fiskalregeln zu erlassen (z.B. um die Aufmerksamkeit der Wähler auf die Haushaltsergebnisse zu richten oder um nachfolgende Regierungen zu binden). In ökonometrischen Modellen kann man dieser Herausforderung mit dem Einfügen von Instrumentalvariablen begegnen. Jedoch sind Instrumentalvariablen für Index-Werte kaum zu bestimmen und Instrumentalvariablen-Schätzungen können Resultate stark verzerren. Daher wurde hier auf eine einfachere Methode zurückgegriffen, indem Berechnungen mit dem verzögerten Index-Wert durchgeführt wurden. Dieser kann wiederum kaum von dem aktuellen Finanzierungsergebnis beeinflusst worden sein. Dadurch kann zumindest teilweise dem umgekehrten Kausalitätsproblem begegnet werden. Eine weitere Herausforderung besteht in der Möglichkeit nicht berücksichtigter Variablen („omitted variables bias“), die sowohl die unabhängige Variable als auch die abhängige Variable beeinflussen und somit eine nicht kausale Korrelation erzeugen. Diesem Problem wird teilweise dadurch begegnet, dass nur Fixed Effects Modelle geschätzt werden, wodurch die Effekte von länderspezifischen vernachlässigten

<sup>20</sup> Vgl. z.B. *Debrun, X./ Moulin, L./ Turrini, A./ Ayuso i Casals, J./ Kumar, M. S.*: Tied to the Mast? National fiscal rules in the European Union, in: *Economic Policy*, 2008, 297–362.

Variablen herausgerechnet werden. Andererseits wurde durch die Integration einer möglichst großen Anzahl an (Kontroll-)Variablen versucht, diesem Problem gerecht zu werden. Schließlich kann hohe Multikollinearität zwischen zwei oder mehreren Variablen dazu führen, dass diese Variablen nicht als statistisch signifikant eingestuft werden. Für die in diesen Modellen verwendeten Variablen besteht diese Problematik jedoch nicht,

Da die neuen Fiskalregeln erst vor kurzem eingeführt wurden, wurde das Modell nur für die vergangenen fünf Jahre geschätzt. Robustheit-Tests für bestimmte Zeitperioden waren daher nicht möglich, jedoch sind die Ergebnisse in diesem kurzen Zeitraum durchaus belastbar.<sup>21</sup> Als Basis wurden die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Jahresergebnisse der Länderhaushalte herangezogen.

## 2. Ergebnisse der empirischen Analyse

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen in allen Modellen zeigen, dass ein höherer politischer und rechtlicher Bindungsgrad der Landesregierungen, gemessen durch den neuen Fiskalregel-Index, einen statistisch signifikanten und quantitativ bedeutsamen Einfluss auf das Finanzierungssaldo sowie auf die Ausgaben hat. Die Fiskalregeln der letzten Jahre scheinen die Landesregierungen zu höherer Fiskaldisziplin ermutigt zu haben und deren Ausgabenverhalten gebremst zu haben.

Es werden insgesamt neun Modelle gerechnet, wovon fünf Modelle das Finanzierungssaldo und vier Modelle die von den Landesregierungen beeinflussbaren Ausgaben als abhängige Variable verwenden.

Die Modelle zeigen, dass die Arbeitslosenquote in den Bundesländern einen besonders starken Einfluss auf das Finanzierungsergebnis vorweist. Auch in der langen Zeitreihe von 2000 bis 2013 (Modell 5 und 9) hatte die Arbeitslosenquote einen negativen Effekt auf das Finanzierungssaldo, jedoch nicht auf die Ausgaben. Die differenzierten Auswirkungen auf Finanzierungssaldo und Ausgaben bestätigen die Vermutung, dass mehr Arbeitslose die Ausgaben der Länder nicht unbedingt erhöhen, sondern die Arbeitslosenquote eher ein Indikator für die aktuelle wirtschaftliche Leistungsstärke eines Landes ist und somit Einfluss auf das Steueraufkommen eines Landes hat. In den kurzen Zeitreihen von 2009 bis

<sup>21</sup> Die hier präsentierten Modellrechnungen werden im Rahmen des Forschungsprojektes „Wirkungen der Schuldenbremse auf die Fiscal Governance und Strategien der Defizitreduzierung in deutschen Bundesländern“ im Jahr 2016 wiederholt, wenn längere Zeitreihen zur Verfügung stehen.

2013 hat die Arbeitslosenquote jedoch auch auf die Ausgaben einen erheblichen Einfluss.

Die politischen Variablen haben insgesamt – nicht unerwartet – relativ geringen Einfluss auf das Finanzierungsergebnis. Die Parteizugehörigkeit der Landesregierung spielt offensichtlich keine Rolle bei der Fiskaldisziplin. Hier wird der aktuelle Forschungsstand zum Einfluss politischer Parteien größtenteils bestätigt.<sup>22</sup> Auch die Anzahl der Parteien in der jeweiligen Regierungskoalition hat keine bedeutende Auswirkung. Eine interessante Ausnahme bildet hier jedoch der Einfluss des Vorwahljahres auf das Finanzierungssaldo in den langen Zeitreihen (Modelle 5 und 9). Hier kann durchaus von einer strategischen Verwendung von Finanzierungsergebnissen im Sinne von Rogoff und Sibert gesprochen werden. Besonders interessant ist hierbei, dass sich die Höhe des negativen Effekts des Vorwahljahres auf das Finanzierungssaldo fast gänzlich durch ein erhöhtes Ausgabenniveau erklären lässt. Landesregierungen scheinen somit in Vorwahljahren dazu zu tendieren, die Ausgaben zu erhöhen, um Wahlgeschenke zu verteilen. Bemerkenswert ist außerdem der hohe Signifikanzwert der verzögerten Variablen in den längeren Zeitreihen. Vergangene Finanzierungsergebnisse korrelieren also stark mit aktuellen Finanzierungsergebnissen. Dies deutet auf eine hohe Bedeutung des Politikerbes eines Landes hin. Bei den Ausgaben ist dieser Effekt den Erwartungen entsprechend ausgeprägter als bei den Finanzierungsergebnissen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch das Einführen der Fiskalregeln eine neue Determinante des Fiskalverhaltens der deutschen Bundesländer entstanden ist. In den wenigen empirischen Untersuchungen des Fiskalverhaltens der Länder wurden die Fiskalregeln oft als Determinanten ignoriert, was sich leicht durch die Homogenität aber auch die Wirkungslosigkeit der damaligen Fiskalregeln erklären lässt. Jedoch hat sich seit 2009 das fiskalregulatorische Umfeld stark gewandelt und die Länder haben sich unterschiedliche und effektive Fiskalregeln gegeben.

## V. Weitere Veränderungen der Fiscal Governance

Neben der Einführung neuer Fiskalregeln in den Bundesländern haben weitere Veränderungen der Fiscal Governance in den letzten Jahren eine sehr wichtige Rolle gespielt, um die Fiskaldisziplin der Bundesländer zu erhöhen. Hierzu lie-

<sup>22</sup> Vgl. *Wagschal U./Wenzelburger G./Petersen T./Wintermann O.*: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: *Wirtschaftsdienst*, 89/3 (2009), 204-212.

fert die o.a. Studie einen interessanten Zwischenstand aus sechs der 16 Bundesländer. Dieser Zwischenstand beruht auf ausführlichen, leitfadengestützten Interviews mit den Finanzressorts sowie der Auswertung der einschlägigen Dokumente aus diesen Ländern.

Es geht darum, inwieweit die Länder neben der Einführung stringenter Fiskalregeln für den Zeitraum bis 2020 auch Veränderungen der Budgetprozesse vornehmen, die den gesamten Budgetprozess auf die Einhaltung der neuen Fiskalregeln ausrichten. Dies betrifft Regel- und Prozessveränderungen in dem Haushaltsaufstellungsverfahren ebenso wie Veränderungen der Rollen der an diesem Verfahren Beteiligten. Internationale Beispiele und ihre Bewertung in der wissenschaftlichen Diskussion zeigen, dass hier insbesondere das Haushaltsaufstellungsverfahren von Bund und Ländern einem entsprechenden Anpassungsdruck unterliegt.<sup>23</sup> Nicht zuletzt ergibt sich dies auch aus der Tatsache, dass die Schuldenbremse nicht nur bei der Aufstellung eines Haushalts respektiert werden muss, wie es ehemals nach der alten Fassung des Artikels 115 GG der Fall war. Die Verbindlichkeit gilt auch – insbesondere im Hinblick auf das Erreichen des Neuverschuldungsziels 2020 – im Vollzug.

Die hieraus folgende wesentliche Veränderung besteht zunächst darin, das Haushaltsaufstellungsverfahren auf das sogenannte Top-Down-Budgeting umzustellen. Nach diesem Prinzip werden zunächst per Kabinettsbeschluss ein Gesamtausgabenniveau und davon abgeleitet Ausgabeneckwerte für die einzelnen Fachressorts festgelegt. Erst danach wird idealerweise innerhalb dieser Ressorteckwerte eine Allokation von Ausgaben vorgenommen.<sup>24</sup>

Im Gegensatz dazu funktioniert die bislang vorherrschende Bottom-Up-Haushaltsaufstellung so, dass zunächst das Finanzministerium „Wunschlisten“ von den Fachressorts einsammelt. Auf dieser Grundlage führt das Finanzministerium dann bilaterale Verhandlungen über die einzelnen Ressortbudgets. Damit ist das Niveau der Gesamtausgaben eher ein „Endprodukt“ dieser Prozedur. Es ist außerdem leicht zu sehen, dass dieses Verfahren die Befürworter von Ausgabenzuwächsen strukturell begünstigt, da jedes Ressort tendenziell einen Informationsvorteil gegenüber dem Finanzministerium in Bezug auf Einsparpotenziale

<sup>23</sup> Vgl. *Fuest, C./Thöne, M.*: Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern, Köln, 2013.; *Von Hagen, J./Harden, I. J.*: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, IMF Working Paper, WP/96/78 (1996).

<sup>24</sup> Vgl. *Ljungman, G.* (2009). Top-Down Budgeting: An Instrument to Strengthen Budget Management, IMF Working Paper, WP/09/243 (2009), 1–25, abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09243.pdf>.



- Die Setzung von mehrjährig verbindlichen Ausgabeneckwerten – meist verbunden mit der Einführung von regierungsweit geltenden Ausgabenobergrenzen (a)
- Neue Verfahren, in denen diese Ausgabeneckwerte festgesetzt werden (b);
- Sowie die damit verbundenen Rollenveränderungen für die zentralen am Budgetprozess beteiligten Akteure (c).
- Überall wurde inzwischen die von der Finanzplanung ausgehende Bindungswirkung für die jährlichen Haushalte wesentlich erhöht.

### a) Mehrjährig verbindliche Eckwerte

Gerade dieser Punkt hat in der für die Länder zehnjährigen Vorlaufphase vor Inkrafttreten der Schuldenbremse eine besondere Bedeutung. Zu Beginn dieses Jahrzehnts hatten zunächst fast alle Länder erhebliche Haushaltsdefizite. Entsprechend haben die Finanzministerien in der Umsetzung der oben dargestellten Fiskalregeln Pfade des stufenweisen Defizitabbaus bis 2020 entworfen. Hieraus verbindliche Ausgabeneckwerte für die Ressorts zu entwickeln, die mehrjährig gelten, ist dann der nächste logische Schritt. Enge Begrenzungen des nominalen Ausgabenwachstums führen, je nach verwaltungsspezifischer Inflationsrate, zu realen Ausgabenkürzungen und erfordern entsprechend Veränderungen in Strukturen, Prozessen und Personalstärken in der Verwaltung, um auch mit weniger Ressourcen das Aufgabenspektrum zu bewältigen. Um diese Veränderungen vorzubereiten und umzusetzen, ist ein mittelfristiger verbindlicher Rahmen äußerst vorteilhaft. In den früher allein auf das nächste Haushaltsjahr ausgerichteten Verfahren fehlte oft ein entsprechender Anreiz, die gegebenen Potenziale für Effizienzsteigerung anzugehen, da die finanzielle Entlastungswirkung bei Neuausrichtungen der Verwaltungsstrukturen und -prozesse in der Regel erst in Stufen in den Folgejahren eintreten.

Die Form, in der die Länder diese mehrjährige Verbindlichkeit von Ausgabeneckwerten festgelegt haben, ist allerdings derzeit noch durchaus unterschiedlich:

- Bei manchen Ländern wurden die Ressorteckwerte aus längerfristigen regierungsweit festgelegten niedrigen Steigerungsraten der Ausgaben abgeleitet (Beispiele hierfür sind die Länder Berlin und Hamburg; in Hamburg ist die Steigerungsrate sogar gesetzlich festgeschrieben).
- Bei den Ländern, die Konsolidierungshilfen beziehen, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, war darüber hinaus der erforderliche Personalabbau bis 2020 festzulegen und auf die Ressorts umzulegen.

- In einigen Ländern erfolgten konkrete Ausgabeneckwerte für Ressorts nur für die jeweilige Legislaturperiode.

### **b) Verfahren zur Bestimmung der Ausgabeneckwerte für die Ressorts**

Im Top-Down-Budgetierungsverfahren kommt den gewählten Methoden und Prozessen zur Bestimmung der Ressorteckwerte eine besondere Bedeutung zu. Hier kommt deshalb inzwischen eine Governance-Veränderung ins Spiel, die Hallerberg, Strauch und von Hagen herausgearbeitet haben.<sup>28</sup> Die in Haushaltsprozessen notwendige Zentralisierung kann entweder über Delegation an einen starken Finanzminister („delegation“) oder über Kontrakte zwischen den Koalitionspartnern („contract“) erfolgen.

Die Delegation an einen starken Finanzminister war das in der Vergangenheit oft gewählte Modell und wurde auch auf Länderebene häufig bei erfolgreichen Konsolidierungsprozessen verwendet – so z.B. im letzten Jahrzehnt in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern. Es passt allerdings vor allem in Ein-Parteien-Regierungen, denn dort ist es leichter möglich, dass ein Finanzminister diese starke Rolle voll ausüben kann.

Seitdem es international in parlamentarischen Systemen zunehmend Koalitionsregierungen gibt, breitet sich das Kontrakt-Modell in Europa - insbesondere in den skandinavischen Ländern - immer stärker aus. In der klarsten Ausprägung finden wir es schon seit den 80er Jahren in den Niederlanden. Hier werden von den Koalitionspartnern zu Beginn einer neuen Legislaturperiode noch vor der Ministerbestimmung in ihren Verhandlungen auch finanzielle Eckwerte für Politikfelder/-ressorts festgelegt – und zwar mehrjährig für die gesamte Legislaturperiode. Ein solcher vorgelagerter politisch-administrativer Prozess ist unverzichtbar für die Akzeptanz von gesetzten Ressorteckwerten. Auch wenn eine explizite Promotorenrolle von Ministerpräsident und Finanzminister Voraussetzung für die Einführung von Top-Down-Budgetierung ist, so bedürfen die gesetzten Eckwerte auch der Akzeptanz des gesamten Kabinetts, um Durchbrechungen zu verhindern. Denn einmal erfolgte Durchbrechungen können schnell einen Domino-Effekt auslösen. Diese Akzeptanz wird unterminiert, wenn nur eine proportional gleiche Umlegung der regierungsweiten Ausgabengrenzen auf die Ressorts stattfindet. Deshalb sind zunächst von Seiten der Finanzressorts eng definierte zwangsläufige Veränderungen einzuarbeiten. Schwieriger ist der Prozess, in dem

<sup>28</sup> Vgl. Hallerberg, M./Strauch, R./von Hagen, J.: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Central Bank, Working Paper, 419 (2006).

festgelegt wird, inwieweit auch bei zum Teil real sinkenden Ausgabenvolumina zentrale Koalitionsprioritäten berücksichtigt werden können.

In den Ländern mit Koalitionsregierungen beginnt deshalb inzwischen auch eine Herauslösung dieses Prozesses der Eckwertefestlegung für die Ressorts aus dem rein exekutiven Bereich durch Einbeziehung von Vorsitzenden und haushaltspolitischen Sprechern der Regierungsfractionen (besonders ausgeprägt inzwischen in Baden-Württemberg).

### c) Neue Rollen Anforderungen für die zentralen Akteure

Die *Finanzressorts* werden in einem auf Top-Down-Budgeting umgestellten Haushaltsprozess von dem hergebrachten zeitaufwändigen jährlichen Aufstellungsverfahren nach dem Bottom-Up-Prinzip entlastet. Sie behalten allerdings die Verantwortung für eine sorgfältige Feinsteuerung der Eckwertebestimmung, ihre Umsetzung sowie ihren Schutz vor Umgehungen. Zur Nutzung von freigeordener Kapazität in den Spiegelreferaten der Haushaltsabteilungen kommen aber neue Anforderungen wie größere Programmevaluationen und „Spending Reviews“ auf die Finanzressorts zu, mit dem Ziel, Effektivität und Effizienz von Programmen der Fachressorts kritisch zu hinterfragen.

Insbesondere auf die *Fachminister* kommen erhebliche Veränderungen zu, indem sie neben der fachlichen Verantwortung nun auch die Verantwortung für wesentliche interne Umstrukturierungs- und Kürzungsentscheidungen selbst zu fällen haben. Anders als in der Vergangenheit, lässt sich dann nicht mehr der Finanzminister als „Sündenbock“ zur eigenen Entlastung nutzen.

Die *Regierungschefs* sind auf den ersten Blick in einer eher angenehmeren Rolle, da konkrete Kürzungsentscheidungen jetzt nicht mehr unmittelbar ihnen, sondern zunächst stärker den Fachministern zugeschrieben werden. Sie können sich inzwischen auch darauf beschränken, die Einhaltung der Schuldenbremse und des Defizitabbaus, den sich das Land gegeben hat, einschränkungslos zu vertreten und so ihr politisches Kapital zu schonen. Ihre neue Rolle ist es allerdings, Logik und Spielregeln von z.T. mehrjährig top-down gesetzten Eckwerten im Kabinett und mit den Regierungsfractionen zu verankern und sicher zu stellen, dass es nicht zu größeren Durchbrechungen kommt.

## 2. Zunehmende Einführung von Elementen von Top-Down-Budgeting auf Länderebene

Nachdem der Bund schon unmittelbar nach Geltung der Schuldenbremse sein Haushaltsverfahren auf Top-Down-Budgeting umgestellt hat, ist auch auf Länderebene am Beispiel der sechs bislang in dieser Studie untersuchten Länder folgendes zu beobachten: Der Einführungsstand von Top-Down-Budgeting korreliert stark mit den von der Schuldenbremse induzierten rechtlichen Selbstverpflichtungen der Länder zum Defizitabbau. Die folgende Tabelle 2 zeigt, dass die eingangs referierte These bei den schon untersuchten Ländern weitgehend bestätigt wird, da das Budgetverfahren durch die neuen Fiskalregeln einer Anpassung unterliegt. Fiskalregeln, die einen stufenweisen Defizitabbau vorgeben, ziehen wesentliche Veränderungen des Budgetprozesses nach sich. Allerdings haben Länder, die ihre Haushalte top-down aufstellen, bisher zum Teil noch bestimmte Haushaltsbereiche ausgenommen. In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich darüber hinaus eine besondere Situation: Es wurde zwar bislang das Haushaltsanmeldeverfahren formell nicht verändert, de facto akzeptieren die Ressorts offenbar jedoch die gesetzten Ausgabelimits. Offenbar gehört es zum akzeptierten Verhalten, hiervon nicht abzuweichen, zumal Mehrausgaben eines Ressorts bei fixer Grenze der Gesamtausgabensteigerung auf eine Finanzierung durch alle anderen Ressorts umgelegt werden müssen. Hier ist allerdings auf mittlere Sicht offen, wie gut diese „Selbstbeschränkung“ der Fachressorts über die Zeit durchhaltbar sein wird. Denn beide Länder haben inzwischen Haushaltsüberschüsse erzielt und es wird zu Auseinandersetzungen darüber kommen, wie diese Haushaltsüberschüsse zwischen Schuldentilgung, Investitionsschwerpunkten oder Befriedigung prioritärer Ressortbedarfe eingesetzt werden.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Eine Einzeldarstellung der Veränderungen im Budgetprozess der bislang in die Studie (siehe FN3) einbezogenen sechs Bundesländer findet sich in Kapitel 7.6 dieser Studie: [http://www.hertieschool.org/fileadmin/images/Downloads/research\\_projects/Schuldenbremse\\_FiscalGovernance\\_deutschenBundeslaendern.pdf](http://www.hertieschool.org/fileadmin/images/Downloads/research_projects/Schuldenbremse_FiscalGovernance_deutschenBundeslaendern.pdf).

*Tabelle 2:* Überblick zu den Fiscal Governance Veränderungen in ausgewählten Bundesländern

Bundesland	Rechtlicher und politischer Bindungsgrad	Top-Down-Budgetierung/ Nominale Ausgabenlimits	Mehrjährigkeit von Ressorteckwerten und Vorgaben zur Personalreduzierung
BW	••	•••	••
BE	•••	••	••
HH	••	•••	•••
MV	•	••	••
NW	-	•	•
SH	•••	••	••

*Tabelle 3:* Erläuterung zur Bewertung der Fiscal Governance in den Bundesländern

Kategorie	Kriterium	Punkte
Rechtlicher und politischer Bindungsgrad	Index-Wert über 0,66	•••
	Index-Wert zwischen 0,33 und 0,66	••
	Index-Wert unter 0,33	•
Top-Down-Budgetierung/ Nominale Ausgabenlimits	Alle Ausgabenkategorien (außer Investitionen) sind in die mehrjährigen Ausgabemeckwerte einbezogen	•••
	Wesentliche Teile der Ausgaben unterliegen dem Top-Down-Budgeting oder Begrenzung der Ressortanmeldungen durch regierungswweit gesetzte Ausgabenlimits bei noch fortbestehenden formalen Bottom-up Verfahren	••
	Finanzressort bindet jedes Ressort in seinen Anmeldungen an durchverhandelte Finanzplanung mit niedrigerem Ausgabenzuwachs	•
Mehrjährigkeit von Ressorteckwerten und Vorgaben zur Personalreduzierung	Über die Legislaturperiode hinaus geltende top-down gesetzte Ausgabeneckwerte	•••
	Im Rahmen der laufenden Legislaturperiode gesetzte Ausgabenlimitierungen bzw. bei Fixierung des Personalabbaus für den gesamten Zeitraum bis 2020	••
	Mehrjährigkeit der Bindung an Finanzplanung in Bezug auf Ausgabenanmeldungen der Ressorts	•

### 3. Ausblick: Herausforderungen für Landesregierungen und Verwaltung

Im Fortgang der Untersuchung bis 2016 werden Interviews in acht Ländern mit Fachressorts, auf Staatskanzleiebene sowie mit Koalitionsvertretern näheren Aufschluss darüber geben, welchen Widerständen diese veränderten Anforderungen eines mehrjährig gültigen Eckwerteregimes ausgesetzt sein werden. Das Neue an dieser Kette von Vorgaben – von den verrechtlichten Defizitabbauregeln über top-down gesetzte Ressortcekwerte, sind der Härtegrad und die Mehrjährigkeit dieses Verpflichtungskorsetts. Zwar erfordert die Logik der Schuldenbremse und des vorangehenden Defizitabbaus diese Veränderungen der Budgetprozesse, doch es ist offen, wie bereitwillig sich die zentralen Akteure auf diese neuen Anforderungen auch dann einstellen, wenn sie über viele Jahre durchgehalten werden müssen. Denn diese Veränderungen versuchen, die Spielregeln der bisherigen Bottom-Up-Anmeldeverfahren die es lohnend machten, Mehrforderungen zu stellen, außer Kraft zu setzen. Sie entwerten damit auch oft über Jahre gesammelte Erfahrungen und politisches Kapital der Akteure. Kritiker, innerhalb wie außerhalb der Verwaltungen, werden dies in Zukunft vermutlich bei zunehmender Wirkungsdauer als technokratisches Außerkraftsetzen der traditionellen Rolle von Politik, d.h. des laufenden Prozesses der Artikulation und Durchsetzung von neuen prioritären Bedarfen sehen. Diese haben sich in den früher üblichen Budgetprozessen oft Bahn brechen können, da der Ausweg in zusätzliche, zunächst nicht eingeplante Kreditaufnahmen bestand und genutzt wurde. Bei einem Top-Down-Budgetprozess wird das, solange Haushalte noch nicht ausgeglichen sind, nicht mehr möglich sein. Dann fällt es den jeweiligen Fachministern zu, neue Bedarfe durch verbesserte Effektivität und Effizienz bestehender Programme zu finanzieren, oder bestehende Programme zu beschneiden oder einzustellen, um Neues zu finanzieren. Hinzu kommt, dass die Kontraktmodelle, in denen Ministerpräsident und Finanzminister mit ausgesuchten Kabinettsmitgliedern und Spitzenvertretern der Koalitionsfraktionen in einem politisch-administrativ zentralisierten Prozess die Ausgabeneckwerte festlegen, die einfachen Parlamentsmitglieder weiter an Einfluss verlieren ebenso wie die vielfältigen Interessengruppen und Träger unterschiedlicher gesellschaftlicher Bedürfnisse. Sie stoßen auf ein politisch exekutives Korsett mehrjähriger Festlegungen. Gerade die Fachminister geraten so vermutlich unter internen wie externen Druck weiter zu den herkömmlichen Mehrforderungsstrategien zu greifen. Unter diesen Umständen werden Regierungschefs möglicherweise Schwierigkeiten haben, bei ihren Kabinettskollegen eine formelle Verankerung der Top-Down-Budgetierung durchzusetzen, es sei denn, dies ist schon zu Beginn einer



## VI. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Ausgehend von der Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse hat sich die Fiscal Governance der Länder durch neue Fiskalregeln und Anpassungen des Budgetprozesses in den letzten Jahren stark gewandelt. Die Fiskalregeln sind bereits stark an das neue Umfeld angepasst und lassen die Schuldenbremse in Teilen schon heute durch strikte Vorgaben zur Defizitreduzierung wirken. Der in diesem Artikel präsentierte „Fiskalregel-Index“ quantifiziert und bewertet diese neuen Regeln erstmals. Die empirische Analyse mit Hilfe von ökonometrischen Methoden hat gezeigt, dass eine starke Selbstbindung durch Fiskalregeln mit besseren Finanzierungsergebnissen und niedrigeren Ausgaben einhergeht. Der zweite Teil dieses Artikels präsentierte weitere Veränderungen der Fiscal Governance und ging dabei insbesondere auf das Top-Down-Budgetierungsverfahren ein, das sich eignet, um den Haushaltsaufstellungsprozess auf die neuen Fiskalregeln auszurichten. In einer vorläufigen Untersuchung einiger Bundesländer wird deutlich, dass strengere Fiskalregeln oft von der Einführung top-down geleiteter Prozesselemente begleitet werden. Unklar bleibt aktuell, inwieweit politische Akteure in Regierung und Verwaltung bereit sind, ihre neuen Rollen in dem mehrjährigen Eckwerteregime zu übernehmen und ob dieses Regime auch unter weniger günstigen Umständen Bestand haben wird. Der stufenweise Defizitabbau und damit die Einhaltung der vorgelagerten Fiskalregeln fiel den Ländern in den ersten untersuchten Jahren relativ leicht angesichts der günstigen Unterstützung durch hohe Einnahmezuwächse und Zinskostenentlastung. Auch die zum Teil vorgenommenen engen Ausgabenbegrenzungen, die real oft zu einer Ausgabenreduzierung führten, fallen in den Startjahren zunächst leichter, da die Einsparvorgaben zunächst die „low hanging fruit“ nutzen konnten. Sollten sich in den nächsten Jahren diese begünstigenden Entwicklungen nicht fortsetzen, würden die Länder, die aktuell noch beträchtliche Defizite aufweisen, erhebliche Schwierigkeiten haben, den Defizitabbau bis 2020 abzuschließen und auch noch Rückstellungen für Risiken vorzunehmen. Dies wird eine erhebliche Herausforderung bedeuten für die Geltungskraft der vorgelagerten Fiskalregeln und auch die eingeführten Veränderungen der Budgetprozesse. Umgehungen der Fiskalregeln und Konflikte im Budgetverfahren würden zunehmen. Die Fortführung der oben genannten Studie, die noch die Haushaltsabschlüsse 2016 und die folgenden Haushalte und Finanzplanungen einbeziehen wird, wird hierüber näheren Aufschluss geben.

Abhängige Variable	Finanzierungssaldo			Flexible Ausgaben					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Modell	2009-2013	2009-2013	2009-2013	2009-2013	2000-2013	2009-2013	2009-2013	2009-2013	2000-2013
Zeitraum	LSDV	LSDV	LSDV	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC
Schätzer	LSDV	LSDV	LSDV	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC	LSDVC
Lag abhängige Variable	-	-	-	0.25** (1.87)	0.50*** (7.26)	0.10 (0.69)	0.10 (0.69)	-0.01 (-0.07)	0.71*** (15.2)
Index	275.91*** (4.09)	-	-	196.66* (1.77)	-	-134.23** (-2.22)	-	-	-
Index (gleichgewichtet)	-	269.44*** (4.08)	-	-	-	-	-130.36** (-2.21)	-	-
Index (verzögert)	-	-	236.90*** (3.03)	-	-	-	-	-94.23** (-1.98)	-
Politische Ideologie (1=SPD)	15.71 (0.30)	15.65 (0.29)	-50.97 (-0.83)	-48.84 (-0.54)	-41.09 (-0.8)	57.88 (1.11)	57.94 (1.11)	87.43* (1.76)	3.38 (0.12)
Anzahl Koalitionsparteien	31.95 (0.65)	30.78 (0.62)	44.82 (0.64)	54.62 (0.62)	-2.56 (-0.06)	39.04 (0.83)	39.81 (0.85)	20.94 (0.45)	37.11 (1.5)
Vorwahljahr	-18.83 (-0.41)	-18.58 (-0.40)	-3.57 (-0.09)	-10.72 (-0.16)	-66.58** (-2.1)	-16.22 (-0.45)	-16.35 (-0.45)	-21.15 (-0.54)	62.88*** (3.29)
Wahljahr	7.85 (0.19)	7.95 (0.19)	39.75 (0.97)	-5.81 (-0.09)	-28.57 (-0.83)	-2.74 (-0.07)	-2.97 (-0.08)	-15.08 (-0.43)	39.07* (1.93)
Arbeitslosenquote	-102.27*** (-3.67)	-102.34*** (-3.67)	-139.83*** (-2.78)	-34.71 (-0.54)	-36.01*** (-3.6)	125.68*** (3.60)	126.05*** (3.61)	124.68*** (3.51)	5.58 (1.12)
Reales BIP-Wachstum	-4.66 (-0.76)	-4.61 (-0.75)	-21.79*** (-1.95)	-8.32 (-0.53)	27.45*** (5.40)	-2.73 (-0.33)	-2.81 (-0.34)	-3.75 (-0.48)	-2.32 (-0.79)
Krise (1=2009 und 2010)	-	-	-	-142.32* (-1.72)	-206.06*** (-3.75)	-	-	-	54.91* (1.71)
Konstante	464.72*** (2.69)	466.65*** (2.70)	735.01*** (3.57)	-	-	-	-	-	-
R squared	0.71	0.71	0.77	0.50	0.29	0.42	0.42	0.39	0.16
Fixed effects	0	0	0	-	-	-	-	-	-
N	80	80	64	48	176	48	48	48	176

Sterne bedeuten, dass die Ergebnisse statistisch signifikant sind: \* steht für Signifikanz auf dem 10 % Niveau, \*\* auf dem 5 % Niveau und \*\*\* auf dem 1 % Niveau. Der Wert in Klammern ist die relevante Teststatistik (z- bzw. t-Wert). Das N bezeichnet die Anzahl Observationen in dem Modell. R<sup>2</sup> ist ein Indikator dafür, wie viel der Varianz in der abhängigen Variable von dem Modell erklärt wird. Die Reihe „fixed effects“ gibt – wenn sinnvoll – an, mit welcher Wahrscheinlichkeit es keine panel-spezifischen Effekte in den Modellen gibt.