

# Deutschland vor der Wahl: Aktuelle Herausforderungen für die Finanzpolitik und mittelfristiger Reformbedarf

von Eckhard Janeba<sup>1</sup>

*Die Indikatoren der öffentlichen Finanzen in Deutschland zeigen ein gutes Bild: Haushaltsüberschüsse, Schuldenabbau und die Einhaltung nationaler und europäischer Fiskalregeln. Gleichwohl wird die deutsche Finanzpolitik in der kommenden Legislaturperiode vor großen Herausforderungen stehen. So müssen die Bestimmungen zur Schuldenbremse institutionell ausgestaltet, die Spannung zwischen der Einhaltung fiskalischer Regeln und dem internationalen Druck zur Ausnutzung der Haushaltsspielräume zur Stabilisierung der übrigen Welt ausgehalten, und strukturelle Reformen eingeleitet werden, um den fiskalischen Föderalismus in Deutschland und Europa lebensfähig zu halten.*

*The main indicators of public finance(s) in Germany paint a positive picture: surpluses, debt reductions and compliance with national and European fiscal rules. At the same time, German fiscal policy faces major challenges in the upcoming legislative period; in particular the compliance with the debt break must be detailed, the tension between compliance with fiscal rules and international pressures to use fiscal policy for stabilization purposes is to be dealt with, and structural reforms must be put forward that keep fiscal federalism in Germany and Europe alive.*

## I. Einleitung

Deutschland vor der Wahl 2017. Da trifft es sich gut, dass sich die öffentlichen Haushalte gegenwärtig in gutem Zustand befinden und damit für Politiker und Wähler Optionen bestehen, mehr Ausgaben zu tätigen, Steuern zu senken oder die Schulden weiter zu reduzieren. Also eher die Qual der Wahl? Die Finanzpoli-

1 Ich danke Maximilian Todtenhaupt für seine hilfreichen Kommentare und kritischen Anmerkungen sowie Maria Kühnel für die Zusammenstellung von Daten und Graphiken.

tik darf sich jedoch nicht nur an kurzfristigen positiven Indikatoren orientieren, sondern muss dauerhaft stabile Finanzen garantieren und die langfristigen Herausforderungen wie das Problem der Alterung der deutschen Gesellschaft bewältigen. Dabei spielt die föderale Ordnung Deutschlands eine wichtige Rolle, die eine Bereicherung, aber eben auch ein Spannungsfeld darstellt.

In diesem Beitrag werden einige der Herausforderungen für die deutsche Finanzpolitik skizziert und diskutiert. Dabei stehen fiskalische Regeln wie die deutsche Schuldenbremse und die im europäischen Kontext entstandenen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Fiskalvertrag im Mittelpunkt. Einerseits muss Deutschland die Regeln aus diesen Verträgen erfüllen. Das ist insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse durch die Bundesländer ab 2020 von besonderem Interesse. Die Einhaltung ist nicht garantiert, soll aber durch den Stabilitätsrat kontrolliert werden, wobei noch nicht feststeht, wie genau dies geschehen wird. Andererseits steht Deutschland von europäischer und internationaler Seite unter Druck, seine Haushaltsspielräume auszunutzen, um das Wachstum im übrigen Europa anzutreiben und zum Abbau amerikanischer Handelsbilanzdefizite beizutragen. Spannungsfelder sind also vorprogrammiert.

Die deutsche Finanzpolitik wäre gut beraten, die institutionellen Strukturen der Finanzpolitik weiterzuentwickeln. Das erscheint auf den ersten Blick überraschend, ist doch mit der Bund-Länder-Vereinbarung vom Herbst 2016 und der damit einhergehenden Neuordnung des Finanzausgleichs gerade ein großer Schritt erfolgt. Dies blendet aber aus, dass der fiskalpolitische Gestaltungsspielraum der Länder trotz vermehrter Transfers durch den Bund ab 2020 durch die Schuldenbremse bei weiterhin geringer Steuerautonomie eingeschränkt wird. Insofern könnte das Thema dezentrale Steuersetzung von neuem Interesse sein, allerdings muss dies dann auch unter dem Blickwinkel der Verschuldung und der Einhaltung von Fiskalregeln betrachtet werden.

Von europäischer Seite stellen sich Fragen nach einer anderen, mithin reformierten Finanzpolitik. Sind zum Erhalt der Eurozone neue zentrale Kompetenzen wie eine europäische Arbeitslosenversicherung oder ein europäischer Finanzminister mit eigenem Budget notwendig? Dies würde eine stärkere Europäisierung der Finanzpolitik einleiten und damit Kompetenzen von Berlin weg nach Brüssel verlagern.

Der folgende Beitrag versucht, die Herausforderungen genauer herauszuarbeiten und erste Antworten darauf zu geben. Zunächst wird in *Abschnitt II* ein kurzer Überblick über die gegenwärtige Finanzlage in Deutschland präsentiert, die das

Ergebnis der finanzpolitischen Entscheidungen in der ablaufenden Legislaturperiode waren. In *Abschnitt III* werden die Spannungsfelder, die sich aus der Einhaltung existierender Fiskalregeln ergeben, aufgezeigt. Mögliche Reformen der Rahmenbedingungen für die föderale Finanzpolitik werden in *Abschnitt IV* diskutiert, sowohl aus nationaler als auch europäischer Perspektive.

## II. Die öffentlichen Finanzen in Deutschland

Im Zentrum des öffentlichen Interesses steht zumeist der Bundeshaushalt, der seit Jahren mit einer schwarzen Null glänzt. Positive Nachrichten kommen auch von den regelmäßigen Aufwärtsrevisionen bei den Steuereinnahmen, die oft noch üppiger sprudeln als zuvor erwartet. Die öffentlichen Finanzen sind aber nicht nur einnahmeseitig und nicht nur auf Bundesebene in gutem Zustand, sondern positive Nachrichten sind vielmehr auf fast allen staatlichen Ebenen zu vermelden.

### 1. Kennzahlen

Der öffentliche Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) hat in den vergangenen Jahren mit Überschüssen: 0,7 % des BIP in 2015 und 0,8 % des BIP in 2016.<sup>2</sup> Auch für dieses Jahr wird mit einem Überschuss in dieser Größenordnung gerechnet. Die positiven Überschussquoten werden von zwei Seiten getrieben. Zum einen senkt die stabile Entwicklung der Gesamtwirtschaft den Defizitanteil am BIP direkt durch eine Erhöhung des Nenners im Quotienten. So lag der preisbereinigte Anstieg des BIP 2016 bei 1,9 %, nach 1,7 % in 2015. Für das aktuelle Jahr wird die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung mit 1,5 % Wirtschaftswachstum nach aktuellen Schätzungen eher nach oben angepasst werden müssen.

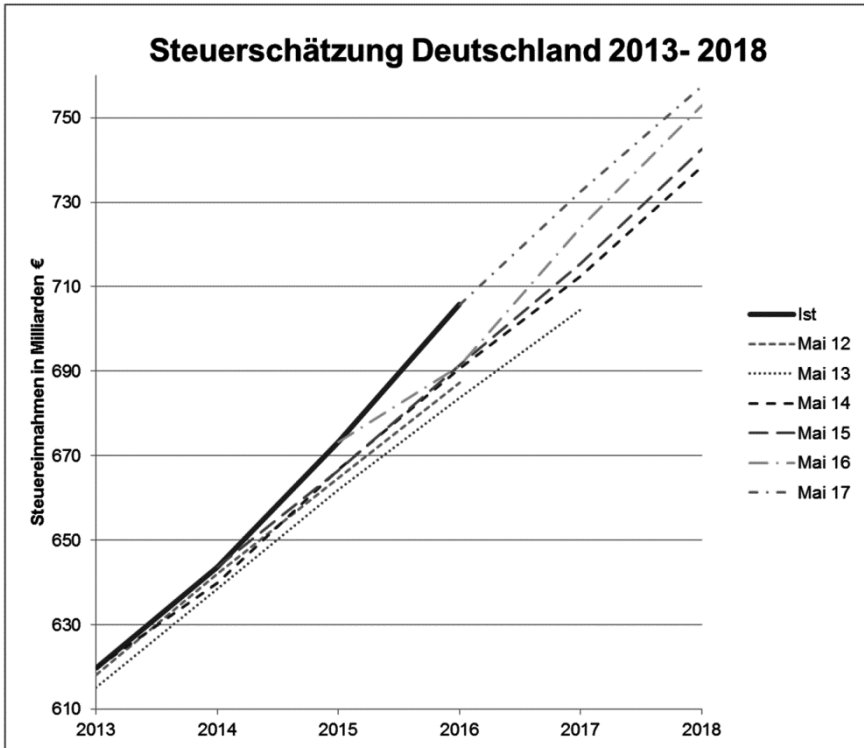
Die Aussichten für die kommenden Jahre sind ebenfalls gut, bleiben doch die Zuwächse des BIP auf etwa diesem Niveau. Zweifelsohne könnten die Wachstumsraten noch höher sein, aber im europäischen Vergleich sind sie passabel und vor dem Hintergrund eines lang anhaltenden Aufschwungs in Deutschland bemerkenswert. 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.

Zum anderen treibt die positive wirtschaftliche Entwicklung die Zuwächse der

2 Daten in diesem Abschnitt basieren, wenn nicht anders vermerkt, auf: *Bundesministerium der Finanzen*: Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2017.

Steuereinnahmen. Eine nominale Wachstumsrate der Steuereinnahmen zwischen 3 und 5 %, und damit häufig oberhalb der Wachstumsrate des nominalen BIP, hat zuletzt zu einer steigenden Steuerquote geführt. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen sagt bekanntlich zweimal im Jahr die Steuereinnahmen im laufenden und für die kommenden Jahre voraus. Dabei ist es in der jüngeren Vergangenheit häufig zu positiven Überraschungen gekommen.<sup>3</sup> Dies ist in *Abb. 1* für den Zeitraum 2013-2018 dargestellt.

Abbildung 1: Steuerschätzung 2013-2018



Quelle: BMF.

Exemplarisch für die Aufwärtsrevisionen sei die Schätzung vom Mai 2014 erwähnt. Die Ist-Einnahmen des Gesamtstaates in 2013 lagen bei knapp 620 Mrd. Euro. In der Schätzung vom Mai 2014 wurde für 2016 von rund 690 Mrd. Euro ausgegangen. Mittlerweile kennen wir die tatsächliche Zahl für 2016: knapp 706 Mrd. Euro, also Mehreinnahmen von rund 16 Mrd. Euro gegenüber der

3 Bundesministerium der Finanzen: Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung, jeweils Mai, 2014-2017.

früheren Schätzung. Der tatsächliche Anstieg der Einnahmen zwischen 2013 und 2016 beträgt somit fast 86 Mrd. Euro. Ein allerdings meist geringer Teil der Revision ist auf Steuerrechtsänderungen zurückzuführen, der größere Teil auf Schätzabweichungen. Letztere lassen sich wiederum auf Schätzfehler beim BIP zurückführen, wie *Büttner und Kauder* (2015) zeigen.<sup>4</sup> Die Vorhersage der Steuereinnahmen selbst ist unverzerrt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist allerdings nicht klar, ob sich die positive Steuerentwicklung und eine Tendenz zur Unterschätzung weiter so fortsetzen werden. Insbesondere am aktuellen Rand wird die Entwicklung der Einnahmen von den gewinnabhängigen Steuern getrieben, deren Aufkommen grundsätzlich volatiler ist als das anderer Steuerarten.

Die öffentlichen Ausgaben sind zuletzt stark gestiegen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung hat aber auch ausgabenseitig den Anstieg gebremst. Die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit führt zu geringeren Transferausgaben und lässt Überschüsse bei der Bundesagentur für Arbeit entstehen. Ein bedeutender Faktor auf der Ausgabenseite sind außerdem die geringen gesamtstaatlichen Zinsausgaben, die zuletzt nur noch 1,4 % des BIP ausmachten und aufgrund des niedrigen Zinsniveaus, das sich erst allmählich in der durchschnittlichen Verzinsung der Staatsschuld niederschlägt, auch noch laufend zu einer weiteren Entlastung beitragen. Eine aktuelle Studie des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen schätzt die Entlastung für den Bund. Hätte das durchschnittliche Renditeniveau der Jahre 2005–2007 auch in der Periode 2008–2015 gegolten, so wären die Zinsausgaben des Bundes in diesem Zeitraum um fast 76 Mrd. Euro höher ausgefallen, durchschnittlich also fast 10 Mrd. Euro pro Jahr.<sup>5</sup>

Der kurzfristigen Entlastung der Staatsausgaben durch niedrige Zinsen steht jedoch auch ein negativer Effekt gegenüber, da staatlich Rücklagen für zukünftige Vorsorgeleistungen (Pensionen und Beihilfe) im Prinzip aufgestockt werden müssten, um eine gleiche Versorgung zu gewährleisten. Ein niedriges Zinsniveau erhöht daher die implizite Verschuldung des Staates, ein Punkt, der häufig übersehen wird.<sup>6</sup>

4 *Buettner, T. und Kauder, B.*: Political Biases Despite External Expert Participation? An Empirical Analysis of Tax Revenue Forecasts in Germany, *Public Choice* 164 (2015), 287–307.

5 *Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Finanzen*: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten 2/2017, Mai 2017.

6 *Deubel* untersucht die Wirkung unterschiedlicher Zinssätze auf den Konsolidierungsbedarf und den Abbau impliziter Verschuldung bei staatlichen Pensionsfonds; siehe *Deubel, I.*: Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, *Wirtschaftsdienst* 7, 2017, 513–520.

Zuletzt sind in Deutschland die Sozialleistungen stark angestiegen und haben damit zu dem bedeutenden Wachstum der Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsausgaben) von 4,7 % in 2016 beigetragen. Der Zuwachs in den Sozialausgaben wird unter anderem von den flüchtlingsbedingten Mehrausgaben getrieben. Die Messung aller direkten und vor allem indirekten Ausgaben für Flüchtlinge ist mit großer Unsicherheit behaftet und kann deshalb nur grob geschätzt werden. Tempo und Umfang der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt bestimmen mögliche Mehreinnahmen, vor allem in Form von Einkommensteuern. Die meisten Schätzungen gehen davon aus, dass die Nettomehrbelastung gegenüber 2014 bei etwa einem halben Prozentpunkt liegt.<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund positiver Entwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabe-seite der öffentlichen Haushalte ist es nicht überraschend, dass Überschüsse auf allen staatlichen Ebenen festzustellen sind. In 2016 haben Bund und Länder einen Überschuss von jeweils 0,2 % des BIP und die Sozialversicherungen zusammen sogar von 0,3 % des BIP zu verzeichnen. Auch die Gemeinden stehen mit 0,1 % des BIP im Plus. Gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2017 sind ausgeglichene oder moderate Überschüsse auf allen vier staatlichen Ebenen auch bis 2021 zu erwarten. Bei den Sozialversicherungen wird ein geringer Rückgang der Überschüsse angesetzt.

## 2. Fiskalregeln

Die positive Entwicklung beim BIP und den öffentlichen Haushalten führt auch zu einem kontinuierlichen Abbau der Staatsschuldenquote. Von ihrem Höhepunkt in 2010 mit etwas über 80 % des BIP ist sie 2016 bei 68,3 % angekommen und dürfte 2020 die 60 %-Grenze unterschreiten, so dass Deutschland dann eine der Vorgaben aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder einhalten dürfte.<sup>8</sup> Der Abbaupfad der deutschen Staatsschuldenquote ist im Einklang mit der seit 2011 geltenden Stärkung des Stabilitätspakts, nach der jährlich mindestens 1/20 der Staatsverschuldung, die 60 % des BIP überschreitet, abgebaut werden muss. Die durch den Maastricht-Vertrag vorgegebene Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit von 3 % wird bereits seit vielen Jahren eingehalten.

Neben dem Maastricht-Vertrag unterliegt Deutschland auch dem Fiskalvertrag als Teil des Vertrages über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der eine gesamtstaatliche strukturelle Defizitober-

7 *Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats*: Vierte Stellungnahme, 09.12.2015.

8 *BMF*: Stabilitätsprogramm, a.a.O., 2017.

grenze von 0,5 % des BIP vorsieht. Der Begriff des Gesamtstaats umfasst dabei Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungen. Diese Grenze wurde mit dem Fiskalvertragsumsetzungsgesetz, das 2013 in Kraft trat, in das Stabilitätsratsgesetz und das Haushaltsgrundsätzegesetz überführt. Der Stabilitätsrat, bestehend aus dem Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsminister sowie den 16 Länderfinanzministern, überwacht die Einhaltung dieser Regel. Dabei wird er von einem unabhängigen Beirat unterstützt, der aus neun Experten besteht, darunter jeweils ein Vertreter des Sachverständigenrats, der Bundesbank, der Sozialversicherungen und der Gemeinschaftsdiagnose. Seit 2013 hat Deutschland die Defizitobergrenze mit zum Teil deutlichen Abstand eingehalten.

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 Konjunkturreffekte bereinigt. Damit soll ein Bild von den öffentlichen Finanzen gezeichnet werden, als befänden sie sich in einer konjunkturellen Normallage und unter Herausrechnen von Einnahmen oder Ausgaben, die nicht vermögenswirksam sind (also etwa Privatisierungserlöse).

Die Europäische Kommission hat Deutschland kürzlich die vollständige rechtliche Umsetzung des Fiskalvertrages in nationales Recht bescheinigt.<sup>9</sup> Neben der Implementierung der Defizitobergrenze und der Kontrolle durch eine unabhängige Institution gehört zu den Vorgaben eine *comply or explain*-Regel, die von der Regierung bzw. dem Stabilitätsrat in Deutschland fordert, den Empfehlungen des Fiskalrats zu folgen oder eine abweichende Position öffentlich zu bekunden. Dieser Aspekt wurde 2016 in die Geschäftsordnung des Stabilitätsrats übernommen. Außerdem sieht der Fiskalvertrag einen Korrekturmechanismus vor, der im Stabilitätsratsgesetz (§ 6,2) geregelt ist und substantiell auf die Vorgaben der Schuldenbremse zurückgreift.

Neben den europäischen Regeln, die eher weniger in der deutschen Öffentlichkeit bekannt sind und diskutiert werden, 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

9 *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, 22.02.2017, sowie *European Commission*: Annex 9 (Germany) to the Report from the Commission. In völligem Einklang mit den Anforderungen des Fiskalvertrags stehen neben Deutschland nur noch Bulgarien, Estland, Finnland, Irland und Malta.

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 % 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 und dies ist auch für die kommenden Jahre zu erwarten.<sup>10</sup> Aufgrund der Konjunkturbereinigung des Saldos kann aber nicht unmittelbar vom Finanzierungssaldo auf den strukturellen Saldo geschlossen werden. Auf die Schwierigkeiten der Bereinigung wird weiter unten noch näher einzugehen sein.

### III. Herausforderungen: Regeleinhaltung

Die im vorherigen Abschnitt gezeichnete Lage der öffentlichen Finanzen sieht vorteilhaft aus. Die öffentlichen Haushalte sind auf allen Ebenen ausgeglichen oder in einer Überschussposition. Deutschland befindet sich im Einklang mit nationalen und europäischen Fiskalregeln. Eine Situation, die zu gut ist, um wahr zu sein? Die Finanzpolitik in der kommenden Legislaturperiode (2017-2021) steht dennoch vor zum Teil großen Herausforderungen. Dabei fallen zunächst zwei bekannte und viel diskutierte Bereiche auf, die Bedeutung der Alterung der Gesellschaft für die öffentlichen Finanzen und die Rolle der öffentlichen Investitionen für das langfristige Wachstum, wobei ersterer in diesem Beitrag aus Platzgründen und der gewählten thematischen Ausrichtung nur kurz angerissen werden soll.

Zum einen ist an die Alterung der Gesellschaft in Deutschland und die sich längerfristig daraus ergebenden Herausforderungen zu denken. Mit dem einsetzen des Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge werden dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte entzogen und damit dürfte auch das Aufkommen der lohnabhängigen Steuern sinken. Gleichzeitig steigen die Ausgaben für Renten, Pensionen und Gesundheitsdienstleistungen, die im Falle der Renten aus den Versicherungsbeiträgen der jeweils arbeitenden Bevölkerung bzw. dem Staatshaushalt finanziert werden müssen.

10 *Bundesministerium für Finanzen*: Abrechnung der Einhaltung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung (Schuldenbremse) 2016, Monatsbericht, März 2017.

Die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenberechnung und der Aufbau von Rücklagen in Vorsorgefonds von Bund und Ländern mildern diese Belastung ab. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass trotz dieser Anpassungen langfristig, also über das Jahr 2030 hinaus, weitere Anpassungen notwendig werden.<sup>11</sup> Dies ist eine politische Herausforderung, da der politische Widerstand gegen eine weitere Anhebung des Rentenalters, die Absenkung des Rentenniveaus oder eine Erhöhung der Summe der Sozialversicherungsbeiträge über 40 % stark sein dürfte. Die in der abgelaufenen Legislaturperiode beschlossenen Regeln zur Mütterrente und zur Rente mit 63 dürften die Herausforderungen verschärft haben.

Zum anderen dreht sich die Diskussion um den Bereich der öffentlichen Investitionen, die seit vielen Jahren auf relativ niedrigem Niveau von rund 2 % des BIP verharren, allerdings zuletzt einen Zuwachs von 3,8 % aufweisen.<sup>12</sup> Gleichwohl sind die Nettoinvestitionen aufgrund der Abschreibungen deutlich geringer und bei den Kommunen sogar seit langem negativ. Auf dieses Problem hat die sogenannte *Fratzscher-Kommission* hingewiesen.<sup>13</sup> Da ein Großteil der öffentlichen Investitionen auf kommunaler Ebene getätigt wird, handelt es sich auch um eine Frage der (kommunalen) Finanzpolitik. Auf diesen Problemkreis soll weiter unten noch näher eingegangen werden.

## 1. Nationale Perspektive: Die Rolle des Stabilitätsrats

Nach Art. 109a GG ist der Stabilitätsrat für die Überwachung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zuständig, um Haushaltsnotlagen zu verhindern. Außerdem prüft er jährlich die Voraussetzungen zur Vergabe der Konsolidierungshilfen an fünf Bundesländer. Hinzu kommt die bereits angesprochene Überprüfung der Einhaltung der gesamtstaatlichen strukturellen Defizitobergrenze. Es ist vor allem die Situation der Haushalte von Bund und Ländern, die im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht.

Im Falle von Notlagen vereinbart der Stabilitätsrat mit der jeweiligen Regierung ein Sanierungsprogramm (Stabilitätsratsgesetz §5), das über fünf Jahre läuft. Die betroffene Regierung muss dem Stabilitätsrat regelmäßig über die Fortschritte berichten. Derzeit befinden sich das Saarland und Bremen in einem Sanierungsver-

11 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*: Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus, Gutachten, September 2016.

12 *Bundesministerium der Finanzen*: Öffentliche Investitionen vor einem anhaltenden Aufschwung? Monatsbericht des BMF, Mai 2017.

13 *Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“*: Bericht im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, *Sigmar Gabriel*, April 2015.

fahren, Berlin und Schleswig-Holstein konnten kürzlich daraus entlassen werden.<sup>14</sup>

Die Konstruktion und Arbeitsweise des Stabilitätsrats scheint in zweierlei Hinsicht nicht ideal. Zum einen gibt es keinen wirklichen Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen Sanierungsverfahren. Im Stabilitätsratsgesetz heißt es dazu in §5(3) lediglich: *Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt er oder es die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung. Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob der Bund oder das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat. Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat den Bund oder das Land erneut auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.* Eine echte Sanktion sieht anders aus.

Auch wenn im Falle der fünf Konsolidierungsländer der Abzug der Konsolidierungshilfen als Drohung denkbar wäre (die allerdings nur bis 2019 gewährt werden), so scheint eine effektive Sanktionsinstanz vor allem in schlechter öffentlicher Reputation zu bestehen. Medien berichten regelmäßig über die Sanierungsprogramme der bislang betroffenen Bundesländer, insbesondere Medien, die dort ansässig oder verbreitet sind.

Ein Blick auf die Bonitratings der deutschen Länder zeigt, dass die Bonitäten der einzelnen Bundesländer hoch und trotz der unterschiedlichen Schuldenlasten bzw. der Haushaltssituation recht ähnlich sind.

**Tabelle 1:** Bonität der Bundesländer am Kapitalmarkt

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

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung auf Basis der internetzugänglichen Informationen bei S&P, Mody's und Fitch; Jede Quelle ist durch eine andere Graustufe gekennzeichnet (s. rechts neben der Tabelle); *Erklärung:* Die Zellen mit Inhalt stehen für eine Neubewertung bzw. eine Bestätigung des Ratings langfristiger Anleihen. Für die leeren Zellen gilt das Rating der letzten Zelle mit Inhalt.

14 *Stabilitätsrat:* Pressemitteilung 15. Sitzung 06/2017.

Dieses Faktum könnte für das Vorhandensein einer impliziten *Bail-Out*-Garantie angesehen werden, die im Prinzip der Bundestreue ihren Ursprung haben dürfte. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Klage Berlins die Grenzen föderaler Hilfen deutlich gemacht und Sanierungshilfen als *ultima ratio* bezeichnet.<sup>15</sup> Gleichwohl ist die Berücksichtigung von im Finanzausgleich vorgesehenen Tatbeständen wie den Kosten der politischen Führung, der Rolle des Status eines Stadtstaats sowie der Existenz von Konsolidierungshilfen ein Indiz für ein Finanzsystem, das im Vergleich zur Schweiz und den USA nicht von vollständig autonomen Gebietskörperschaften ausgeht. Damit im Einklang steht der Befund von *Fink* und *Stratmann*, dass die in Bezug auf die Bevölkerung überproportionalen Stimmrechte kleiner Bundesländer im Bundesrat einen statistisch signifikanten Erklärungsfaktor für Zahlungen im Finanzausgleichssystem Deutschlands bilden.<sup>16</sup>

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

Ohne Zweifel ist der Vorteil dieses Systems seine einfache Mechanik. Für 16 Länder und den Bund müssen pro Jahr jeweils diese 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 zur Nachhaltigkeit bzw. Tragfähigkeit der öffentlichen

15 BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 19.10.2006, 2BvF 3/03, Rn. (1-256).

16 *Fink, A./Stratmann, T.*: Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints, *Kyklos* 64/8 (2011), 366-395.

Finanzen gibt es seit langem und werden in der Praxis auch eingesetzt. So verwendet z. B. die Europäische Kommission in ihrem Tragfähigkeitsbericht die Nachhaltigkeitsindikatoren S1 und S2, die das Ausmaß der Konsolidierung anzeigen, um in einem bestimmten Zeitraum die intertemporale Budgetbedingung einzuhalten.<sup>17</sup> Auch die Bundesregierung vertraut diesem Konzept in ihrer Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit.<sup>18</sup>

Verschiedene wissenschaftliche Beiträge gehen jedoch weiter und zeigen die Probleme mit konventionellen Ansätzen zur Nachhaltigkeit auf, etwa aufgrund der fehlerhaften Annahme, dass die Diskontierung zukünftiger Einnahmen und Ausgaben mit einem risikolosen Zinssatz zu miss-spezifizierten Tests der intertemporalen Budgetbedingung führen.<sup>19</sup> Bohn zeigt, dass eine statistisch signifikante positive Reaktion des Primärüberschusses auf den Schuldenstand hinreichend für die Erfüllung der intertemporalen staatlichen Budgetbedingung ist (*fiscal reaction function*).<sup>20</sup> Burret, Feld und Köhler haben die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in den deutschen Bundesländern untersucht und kommen zu dem Ergebnis, dass in der Mehrheit der Länder keine Tragfähigkeit gegeben ist.<sup>21</sup> Es wäre wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat vermehrt auf wissenschaftlich fundierte Konzepte der Solvenz zurückgreifen würde.

Ein kritischer Blick auf das Indikatorensystem zur Bestimmung einer Haushaltsnotlage ist auch deshalb sinnvoll, weil dem Stabilitätsrat kürzlich neue Aufgaben übertragen wurden.<sup>22</sup> Im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung zu den öffentlichen Finanzen in Deutschland wurde nicht nur der im Jahr 2019 auslaufende Finanzausgleich neu geordnet, sondern es wurde dem Stabilitätsrat auch die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse als Aufgabe zugewiesen. Die Übertragung dieser Aufgabe passt inhaltlich zum Stabilitätsrat und macht auch politisch Sinn. Die Vorstellung, dass die Schuldenbremse allein deshalb eingehalten wird, weil sie im Grundgesetz verankert wäre, ist naiv. Aus europäischer Erfahrung ist bekannt, dass Regeln unter Rückgriff auf Ausnahmetatbestände,

17 *European Commission: Fiscal Sustainability Report 2015*, Institutional Paper 018, January 2016.

18 *Bundesministerium der Finanzen: Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016*.

19 *D'Erasmus P./Mendoza, E.G./Zhang, J.: What is a sustainable public debt?*, NBER Working Paper 21574, 2015.

20 *Bohn, H.: The Behavior Of U.S. Public Debt And Deficits*, *The Quarterly Journal of Economics*, 113/3 (1998), 949–963; ders.: *The Sustainability of Fiscal Policy in the United States*, in: Neck, R. and Sturm, J.-E. (Hg.), *Sustainability of public debt*, Cambridge/Mass., 2008.

21 *Burret, H. T./Feld, L. P./Köhler, E. A.: Fiscal Sustainability of the German Laender – Time Series Evidence*, *Finanzarchiv* 73/1 (2017), 103–132.

22 *Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften*, Bundesrat-Drs. 431/17, 02.06.2017.

die es auch bei der Schuldenbremse gibt, oder aufgrund politischer Rücksichtnahme nicht immer eingehalten werden (müssen). Insofern ist eine Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse konsequent.

Allerdings ist noch nicht festgelegt, nach welchen Kriterien die Überwachung durchgeführt wird. Der Stabilitätsrat hat seinen Arbeitskreis beauftragt, ein aus Kennziffern bestehendes System in Verbindung mit einer modellgestützten Projektion zu entwickeln<sup>23</sup>. Eine grundsätzliche Schwierigkeit ergibt sich daraus, 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 oder eine normierte Betrachtung erschweren.<sup>24</sup>

Diese Pluralität der Verfahren ist aus föderaler Sicht zu begrüßen, erlaubt sie doch jedem Bundesland eine landesspezifische Regelung zu finden, die dem jeweiligen Bedarf entspricht. Auch der Gesichtspunkt des Experimentierens spricht für die Vielfalt, denn so gibt es die Möglichkeit, die Methoden, die sich in der Praxis nicht bewährt haben, gegen solche auszutauschen, die besser funktionieren. Die Vielfalt hat jedoch auch einen Preis. Die Komplexität und Unterschiedlichkeit der Konjunkturbereinigung macht es für Außenstehende schwierig, die Einhaltung zu überprüfen.

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 % des BIP vor, während letztere eine gesamtstaatliche (also unter Einschluss von Gemeinden und Sozialversicherungen) Grenze von 0,5 % 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 mag als ein eher hypothetisches Problem angesehen werden. Konjunkturbereinigungsverfahren kommen jedoch regelmäßig zu unterschiedlichen Ergebnissen. Beispielhaft sei hier auf die Erfahrung zur Bestimmung des gesamtstaatlichen strukturellen Saldos hingewiesen, wie vom Beirat des Stabili-

23 Beschluss des Stabilitätsrats, 22.06.2017.

24 *Deutsche Bundesbank*: Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht März 2017, 35-58.

tätsrats dokumentiert.<sup>25</sup>

Die Einhaltung der Schuldenbremse wird zu einem zentralen Punkt in der kommenden Legislaturperiode werden. Die Bedeutung und die Bekanntheit des Stabilitätsrats dürften zunehmen, vor allem dann, wenn es zu einer (drohenden) Nichteinhaltung kommen sollte. Der Verweis Bremens auf die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben, die getrennt zu behandeln wären, und die darauf einsetzende Diskussion im Stabilitätsrat gibt einen Vorgeschmack darauf.<sup>26</sup>

Die aktuellen Projektionen des strukturellen Haushaltssaldos weisen für die meisten Länder eine Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 aus.<sup>27</sup> Das Saarland und Bremen haben jedoch einen harten Konsolidierungspfad vor sich. So wies Bremen ein strukturelles Finanzierungsdefizit je Einwohner in Höhe von 1.179 Euro (2016) aus, das bis auf 158 Euro in 2020 abschmelzen soll.

Zweifel an der Einhaltung sind nicht unbegründet und selbst unter Landespolitikern verbreitet. *Blesse, Heinemann* und *Janeba* haben alle Landtagsabgeordneten Deutschlands zur Einhaltung der Schuldenbremse in ihrem eigenen Land und in allen anderen Ländern befragt.<sup>28</sup> Die Umfrage fand 2014/5 statt und stützt sich auf 669 Antworten von Parlamentariern. Dabei wurde zunächst nach der Einhaltung der Schuldenbremse im eigenen Land gefragt, auf die auf einer Skala von -4 (sehr unwahrscheinlich) bis +4 (sehr wahrscheinlich) geantwortet werden konnte. Insgesamt ergibt sich ein gemischtes Bild. Überraschenderweise sind viele Abgeordnete skeptisch. So geben 58 % der Abgeordneten in Nordrhein-Westfalen, die geantwortet haben, eine negative Einschätzung ab (-4 bis -1), in Thüringen sogar 63 %. Im Gegensatz dazu sind Abgeordnete in Mecklenburg-Vorpommern optimistisch. Allein 69 % gaben positive Antworten von +3 und +4. Zusätzlich wurden die Abgeordneten danach gefragt, welche Länder (eigenes und alle anderen) mit hoher Wahrscheinlichkeit die Schuldenbremse einhalten werden. Dabei zeigt sich, dass die Abgeordneten nur vier Ländern (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und 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. *Heinemann et al.* argumentieren auf der Basis einer vergleichbaren

25 *Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats*: 7. Stellungnahme, Juni 2017.

26 *Senatorin für Finanzen Bremen*: Bericht der Freien Hansestadt Bremen vom April 2016 zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016, Bremen, 26.04.2016.

27 *Stabilitätsrat*: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat, 14. Sitzung des Stabilitätsrates am 12.12.2016.

28 *Blesse, S./Heinemann, F./Janeba, E.*: Einhaltung der Schuldenbremse und Bewertung von Länderfusionen – Ergebnisse einer Umfrage in allen 16 Landesparlamenten, ZEW policybrief 6, 2016.

Umfrage aus dem Jahr 2011, dass die unterschiedliche Einschätzung eher auf Selbstüberschätzung als auf asymmetrische Information über die fiskalische Situation in einem Bundesland zurückzuführen ist.<sup>29</sup> Auffällig ist auch die geringe Veränderung im Zeitablauf, in der Einschätzung aller Abgeordneten hat sich sehr wenig getan.

Die Wahrscheinlichkeit einer Einhaltung der Schuldenbremse dürfte mit der Bund-Länder-Vereinbarung vom Oktober 2016 gestiegen sein. Der Bund wird netto knapp 10 Mrd. Euro pro Jahr mehr in den vertikalen Finanzausgleich ab 2020 stecken. Die beiden finanzschwachen Länder Bremen und Saarland bekommen nach Auslaufen der Konsolidierungshilfen 2019 dauerhafte Zuweisungen in Höhe von 400 Mio. Euro jährlich. Wenn auch die objektiven Voraussetzungen gut sind, man erinnere sich an die in *Abschnitt II* angeführten Entlastungen aus niedrigen Zinsen und sprudelnden Steuereinnahmen, so sind Zweifel an der Einhaltung nicht von der Hand zu weisen. Die Umfrage von *Blesse et al.* zeigt nämlich auch, dass unter den Landtagsabgeordneten die Konsequenzen einer Nichteinhaltung sehr gemischt gesehen werden.<sup>30</sup> So erwarten die Abgeordneten zu 35,4 % eine Durchsetzung der Schuldenbremse durch die Gerichte und zu knapp 25 % Sanktionen, aber eben auch zu fast 30 % Transferzahlungen anderer Bundesländer (zu 27,5 % keine Reaktion, Mehrfachnennung möglich).

## 2. Die Europäische Perspektive: Makroökonomische Ungleichgewichte

Die deutsche Finanzpolitik steht aber nicht nur unter dem nationalen Blickpunkt der Einhaltung von Fiskalregeln. Gleichzeitig wird die Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland von anderen Ländern in Europa und in den USA kritisch beobachtet. Vor allem der deutliche Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz bereitet anderen Ländern Sorge. Ein großer Teil des Überschusses in der Leistungsbilanz ist auf den Handelsbilanzüberschuss zurückzuführen, der 2016 rund 250 Mrd. Euro betrug. Deutschland exportiert wesentlich mehr als es importiert. Spiegelbildlich dazu müssen andere Länder in der Summe Importüberschüsse aufweisen. Ein derartiges Ungleichgewicht wird von der neuen US-Administration als Anlass gesehen, um protektionistische Politiken anzudrohen und sich aus regionalen und multilateralen Handelsgesprächen wie TTP oder TTIP zurückzuziehen.

In einem gemeinsamen Beitrag von BMF und BMWi hat die Bundesregierung zu

29 *Heinemann, F. et al.*: Fiscal Rules and Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake, *Journal of Public Economics* 142/10 (2016), 11-23.

30 *Blesse, S.*, a.a.O.

Recht darauf hingewiesen, dass der deutsche Staat nur begrenzten Einfluss auf den Handelsbilanzüberschuss hat.<sup>31</sup> Insbesondere steuert nicht die Bundesregierung den Wechselkurs, sondern die EZB. Aus Sicht deutscher Sparer wären zudem höhere Zinsen wünschenswert, was zu einer Aufwertung des Euro führen würde und damit längerfristig deutsche Exporte senken und Importe steigern dürfte. Die europäische Geldpolitik richtet sich jedoch nicht nach einem einzigen Land, sondern zielt auf die Eurozone als Ganzes ab. Aufgrund der immer noch schleppenden wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Ländern der Eurozone glaubt die EZB, mit einer lockeren Geldpolitik weiterhin gegensteuern zu müssen.

Eine andere Möglichkeit zur Steigerung der deutschen Importe läge in einer stärkeren Lohnanhebung als derzeit, weil der dadurch ausgelöste zusätzliche private Konsum in Teilen aus dem Ausland gedeckt bzw. durch geringere Exporte möglich gemacht würde. Der Einfluss der Politik auf die Lohnbildung ist jedoch eher gering, da es den Tarifparteien obliegt, die Arbeitsbedingungen auszuhandeln. Ganz ohne Einfluss ist der Staat jedoch nicht, da er die Löhne im öffentlichen Sektor aushandelt.

Aber nicht nur deshalb ist das makroökonomische Ungleichgewicht ein finanzpolitisches und nicht nur ein wirtschaftspolitisches Thema. Makroökonomisch entspricht der Leistungsbilanzüberschuss eines Landes der Differenz zwischen Sparen und Investitionen. Zu den Investitionen gehören die öffentlichen Investitionen, auch wenn diese im Vergleich zu den privaten nur einen kleineren Teil ausmachen.<sup>32</sup> Ebenso beim Sparen: Staatliche Haushaltsüberschüsse tragen zum gesamtwirtschaftlichen Sparen bei.

Die Entwicklung der staatlichen Investitionen war in den Jahren seit 2009 recht verhalten. Trotz Steigerungsraten, die zuletzt oberhalb des nominalen BIP lagen, stagniert die Quote der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen bei etwas über 2 % des BIP.<sup>33</sup> Die Diskussion um staatliche Investitionen hat zuletzt Aufwind erhalten, unter anderem durch den Vorschlag des SPD-Kanzlerkandidaten *Schulz*, Haushaltsüberschüsse des Staates für Investitionen einzusetzen. Dieser Empfehlung liegt wohl die Vorstellung zugrunde, dass die Schuldenbremse für niedrige Investitionen mitverantwortlich ist. Daher wäre es dann folgerichtig, die Schuldenbremse durch eine goldene Regel zu ersetzen oder zu ergänzen, nach der

31 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*: Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss im Lichte der deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen, Monatsbericht Mai 2017.

32 *Bundesministerium der Finanzen*: Nachhaltige Stärkung der Investitionen in Deutschland, Monatsbericht, 22.09.2016

33 *Bundesministerium der Finanzen*: Nachhaltige Stärkung der Investitionen, a.a.O.

staatliche Investitionen kreditfinanziert werden, da zukünftige Erträge einer Investition dann durch Steuerzahlungen zukünftiger Generationen finanziert würden. Derartige Vorschläge werden in ähnlicher Form auch von anderer Seite gemacht.<sup>34</sup>

Stimmt diese Logik aber? Die anekdotische Evidenz spricht eher dagegen. Da viele staatliche Investitionen auf kommunaler Ebene stattfinden, lässt sich dort der Zusammenhang besser untersuchen. So ist eine langfristig rückläufige Entwicklung der kommunalen Investitionen sowohl in finanzstarken Ländern als auch in fiskalisch schwächeren Ländern festzustellen, auch wenn das Niveau insgesamt unterschiedlich ist.<sup>35</sup> Da Gemeinden nicht der Schuldenbremse unterliegen, sondern nach eigenen Haushaltsregeln wirtschaften, die unter bestimmten Bedingungen kreditfinanzierte Investitionen erlauben, scheint eine direkte Verbindung zwischen Fiskalregel und Investitionsverhalten nicht naheliegend. Diese Sicht bestätigt sich auch bei einem Blick auf die Schweiz, in der strenge Haushaltsregeln gelten und die öffentliche Infrastruktur generell in sehr gutem Zustand ist.

Daher spricht einiges dafür, dass andere Gründe vorliegen müssen. Als ein Kandidat kommt die Rolle der Sozialausgaben in Betracht, die in der Vergangenheit stark gestiegen sind. Insofern ist es konsequent, wenn vor allem der Bund, aber auch die Länder die Gemeinden für bestimmte Sozialausgaben kompensieren. Dabei muss beachtet werden, dass Anreize zur effektiven Mittelverwendung gewahrt bleiben. Eine Kostenerstattung ist sinnvoll, wenn es um normierte Sozialausgaben geht, die aus Sicht einer Gemeinde oder des Landes exogen sind. Dies trifft z. B. auf für den Regelsatz der Sozialhilfe bei Flüchtlingen zu. Anders sieht es bei den Leistungen des Staates aus, die zum Teil diskretionär vergeben werden, wie z. B. Hilfen bei Erwerbsminderung. Hier sind pauschalierte Zahlungen vorzuziehen. Der Bund hat in den vergangenen Jahren einen zunehmenden Teil der Sozialausgaben bei Ländern und Kommunen übernommen und damit diese Träger entlastet.<sup>36</sup>

Aber selbst wenn es zu einer Ausdehnung der staatlichen Investitionen in Deutschland käme, dürften die *spillover*-Effekte im restlichen Europa überschaubar bleiben. Ökonomische Analysen wie die der Bundesbank zeigen, dass unter realistischen Annahmen die *spillover*-Effekte eher gering ausfallen dürften

34 *Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*: Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren, BT-Drs. 18/11188, 15.02.2017; *Heinrich-Böll-Stiftung*: Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende, Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Band 14, 2014.

35 *Deutsche Bundesbank*: Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, 13-36.

36 *BMF*: Stabilitätsprogramm, a.a.O., 19.

und überwiegend bei den Nachbarn Deutschlands und weniger in der Peripherie Europas ankommen würden.<sup>37</sup>

Eine Verringerung der Leistungsbilanzüberschüsse ist aber nicht nur durch verstärkte öffentliche Investitionen möglich, sondern auch durch einen Abbau der Haushaltsüberschüsse, da damit die gesamtwirtschaftliche Sparquote Deutschlands gesenkt würde. Einen Vorschlag in diese Richtung hat die Europäische Kommission im Herbst 2016 gemacht, als sie für den Euroraum einen gegenüber ihrer Schätzung zusätzlichen fiskalischen Stimulus in Höhe von 50 Mrd. Euro oder rund 0,5 % des BIP des Euroraums forderte.<sup>38</sup> Dieser Vorschlag wurde ohne explizite Berücksichtigung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, aber auch des Fiskalvertrags gemacht. Zudem war unklar, wie dieser Betrag auf die Staaten des Euroraums verteilt werden könnte und damit die Einhaltung der fiskalischen Regeln gerade auch in Deutschland möglich wäre. Nicht überraschend wurde diese Initiative in Deutschland zurückwiesen, so auch vom Beirat des Stabilitätsrats.<sup>39</sup>

Die Debatte ist damit jedoch nicht zu Ende, wie auch der Vorschlag des 2016 eingerichteten Europäischen Fiskalrats (European Fiscal Board, EFB) zeigt, der die Ausrichtung der Finanzpolitik im Euroraum (*fiscal stance*) bewertet.<sup>40</sup> Das EFB ist ein Beratungsgremium der Europäischen Kommission, das neben der Beurteilung der gleichmäßigen Anwendung fiskalischer Regeln in der Europäischen Union auch zur makroökonomischen Ausrichtung der Fiskalpolitik in der Eurozone Stellung nimmt. In ihrem aktuellen Papier empfiehlt das EFB unter Beachtung der europäischen Fiskalregeln, dass Eurostaaten mit Haushaltüberschüssen (*fiscal space*) eine expansivere Finanzpolitik betreiben sollten.

Es ist eine politische Entscheidung, ob Deutschland die Spielräume bis zur gesamtstaatlichen Defizitobergrenze ausnutzen will. Wenn dies verfolgt werden soll, ist bei der Umsetzung allerdings zu berücksichtigen, dass das Ausmaß des Spielraums schwer in Echtzeit zu bestimmen ist. Der Stabilitätsrat prüft mit Unterstützung des unabhängigen Beirats zweimal jährlich, ob die Defizitobergrenze von 0,5 % des BIP eingehalten wird (§6 Stabilitätsratsgesetz). Dazu betrachtet der Stabilitätsrat die Schätzungen der Bundesregierung für die wirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Haushalte für das laufende Jahr und

37 Deutsche Bundesbank: Zu den internationalen Ausstrahlungswirkungen einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Deutschland, Monatsbericht August 2016, S. 13-17.

38 Europäische Kommission: Towards a Positive Euro Area Fiscal Stance, Strategic Notes, Issue 20, 23.11.2016.

39 Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats: 6. Stellungnahme, Dezember 2016.

40 European Fiscal Board: Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area, 20.06.2017.

die folgenden vier Jahre. Eine Schwierigkeit liegt in der Bestimmung des strukturellen Defizits, das sich unter anderem durch die Konjunkturkomponente von dem Finanzierungsdefizit unterscheidet. Die Konjunkturkomponente selbst ist keine beobachtbare Größe, sondern ergibt sich aus der Outputlücke – gemessen als Differenz zwischen tatsächlicher Produktion (BIP) und dem Produktionspotential (dem Output bei Normalauslastung der Kapazitäten) – multipliziert mit einem Faktor (Budgetsemielastizität), der die Budgetwirkung einer Unter- oder Überauslastung der Volkswirtschaft misst.

Die Schätzung des BIP in Echtzeit ist nicht einfach, aber in der jüngeren Vergangenheit lagen die mit der Vorhersage beschäftigten Institutionen, wie der Sachverständigenrat, die Bundesbank und die Gemeinschaftsdiagnose, häufig nahe bei den Projektionen der Bundesregierung.<sup>41</sup> Ganz anders sieht das bei der Bestimmung des Produktionspotenzials aus. Selbst bei Anwendung der EU-Methode, die für die Bestimmung der Konjunkturkomponente verbindlich ist, fallen die Projektionen mitunter recht weit auseinander. So weichen in jüngerer Zeit die Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose, die dieses Verfahren anwendet, von den Schätzungen der Bundesregierung und vor allem denen der Europäischen Kommission ab.

Die Ursachen dafür sind vielfältig und liegen unter anderem in einem anderen Datenkranz, etwa der angenommenen Anzahl der erwerbstätigen Personen. Dieser Aspekt wurde im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung im Jahre 2015 deutlich. Die Europäische Kommission unterstellte, dass Flüchtlinge zügig dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und damit jede Arbeitslosigkeit von anerkannten Flüchtlingen als konjunkturelle Arbeitslosigkeit gewertet würde. Das würde den konjunkturbereinigten (strukturellen) Haushaltssaldo günstiger aussehen lassen. Damit ergäbe sich auch ein größerer Spielraum für Deutschland, eine expansive Finanzpolitik zu betreiben.<sup>42</sup>

Die Beurteilung des strukturellen Saldos war in den vergangenen Jahren im Hinblick auf die Verpflichtungen aus dem Fiskalvertrag insofern unproblematisch, weil der Abstand zur Defizitobergrenze hinreichend groß war. Dies dürfte aber nicht immer so bleiben.

Das Problem wird auch nicht dadurch gelöst, dass sich die neue Bundesregierung grundsätzlich auf ihre eigene oder eine bestimmte Prognose beruft, denn die Schätzung der Outputlücke wird auf Basis neuer Daten kontinuierlich revidiert.

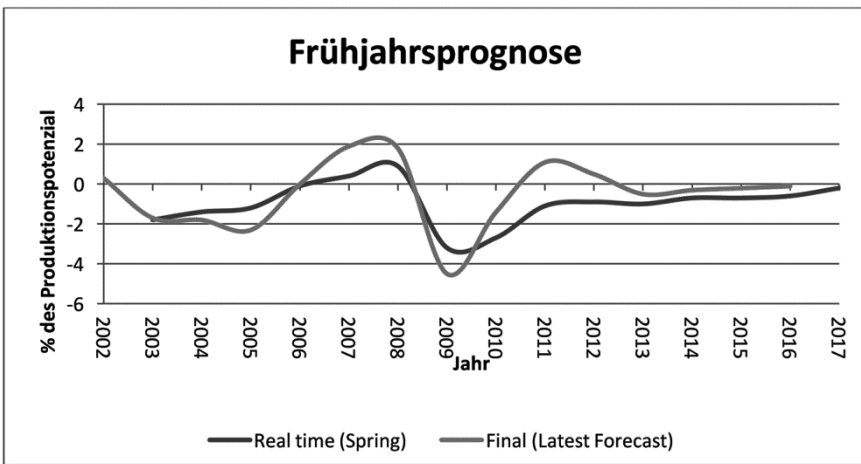
41 Siehe z. B. die Schätzungen am aktuellen Rand in: *Unabhängiger Beirat*: 7. Stellungnahme, Juni 2017.

42 Für eine Darstellung der Problematik siehe *Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats*: 5. Stellungnahme, Juni 2016.

Dies führt dazu, dass die von einer bestimmten Institution vorgenommene Schätzung der Outputlücke im Zeitablauf variiert. Statistisch wünschenswert wäre, dass sich die Revisionen neutralisierten, also Überschätzungen und Unterschätzungen gleichermaßen vorkommen. *Kempkes* zeigt jedoch, dass dies nicht der Fall ist.<sup>43</sup> Europäische Kommission, OECD und IWF erstellen Projektionen, die sich *ex post* vom Standpunkt ihrer eigenen Revision als zu pessimistisch erweisen (d. h. größere Outputlücken schätzen) und damit in Echtzeit mehr fiskalischen Spielraum anzeigen als sie im Nachhinein selbst zubilligen würden.

In der folgenden Graphik werden die Revisionen bei der Schätzung der Outputlücke durch die Europäische Kommission auf der Basis aktueller Daten dargestellt.

Abbildung 2: Frühjahrsprognose



Hierbei zeigt sich, dass am Tiefpunkt der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 das Ausmaß der Produktionslücke in Echtzeit unterschätzt wurde (die Rezession stellte sich im Nachhinein als tiefer heraus), aber in der einsetzenden Aufschwungphase ab 2010 schätzte die Kommission die Kapazitätsauslastung in Deutschland schlechter ein als sie es aus heutiger Sicht tut. In der Boomphase vor der Krise (2007/2008) sah die Kommission den Aufschwung zunächst schwächer, während das Umgekehrte in der Zeit 2003-2005 galt. Diese Beobachtungen sollten deutlich machen, dass eine Bestimmung der Outputlücke in Echt-

43 *Kempkes, G.*: Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time bias for EU-15 countries, in: Finanzarchiv 70/6 (2014), 278-342.

zeit schwierig ist.

## IV. Zur Architektur der Finanzpolitik in Deutschland und Europa

Bisher lag das Augenmerk auf den Herausforderungen, die sich aus dem gegenwärtigen Umfeld ergeben, und insbesondere aus der Anwendung der existierenden fiskalischen Regeln. Mittelfristig stellen sich jedoch Fragen nach den besten institutionellen Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik in Deutschland. Dies hat eine nationale und eine europäische Komponente, die im Folgenden diskutiert werden.

### 1. Föderales System in Deutschland

Mit der Bund-Länder-Vereinbarung vom Herbst 2016 sind umfangreiche Änderungen des föderalen Systems der öffentlichen Finanzen eingeleitet worden. Der horizontale Finanzausgleich, bei dem finanzstarke Bundesländer finanzschwächere Länder mittels Zahlungen stützen, entfällt ab 2020 ebenso wie der Umsatzsteuervorwegausgleich, der insbesondere bevölkerungsreiche Länder wie NRW belastete. Stattdessen wird der Bund durch höhere Zahlungen in den neuen Finanzausgleich dafür sorgen, dass sich alle Länder besser stellen als bisher. Im Gegenzug erhält der Bund mehr Einfluss in anderen Bereichen und konnte die Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat erwirken.<sup>44</sup>

Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Einfachheit mag das neue System Vorteile gegenüber dem bisherigen Finanzausgleichssystem haben, welches durch sein mehrstufiges Verfahren eher für Experten zugänglich war. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich die Länder in eine nicht 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 letzten Jahre zeigt, dass dieses Instrument reichlich genutzt wird.<sup>45</sup> Das Aufkommen aus dieser Steuer ist aber zu gering, selbst bei weiteren Erhöhungen, um von einer umfangreichen Steuerautonomie zu sprechen. Die ertragreicheren Steuern (Einkommensteuer und Umsatzsteuer) werden im Verbund erhoben.

Gleichzeitig werden die Länder ab 2020 durch die Schuldenbremse daran gehin-

44 Für eine erste Analyse siehe *Lenk, T./Glinka, P.*: Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub, in: *Wirtschaftsdienst* 7 (2017), 506-512.

45 *Buettner, T./Krause, M.*: Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, in: *Ifo Working Paper* 235/3(2017).

dert, 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 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 führt der mit dezentraler Steuererhebung einhergehende Steuerwettbewerb zu fiskalischen Externalitäten, die zu ineffizient niedrigen Steuersätzen und damit zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen.<sup>46</sup> Dem steht das Argument gegenüber, dass Steuerwettbewerb Ineffizienzen im öffentlichen Sektor oder dem politischen System reduzieren und damit effizienzfördernd sein kann. In diesem Fall führt Steuerwettbewerb zwar zu geringeren Steuersätzen, aber nicht oder nur zu teilweise weniger öffentlichen Gütern.<sup>47</sup> Welche Seite richtig liegt, ist letztlich eine empirische Frage und kann mit theoretischen Modellen allein nicht gelöst werden. Hier hat die wissenschaftliche Literatur noch wenig anzubieten.<sup>48</sup>

Die normativen Aspekte des Steuerwettbewerbs müssen im Rahmen der deutschen Diskussion um eine wichtige Komponente erweitert werden. Kritiker einer dezentralen Einkommensteuererhebung in Deutschland, z. B. in Form eines länderspezifischen Zuschlags zur Einkommensteuer, weisen darauf hin, dass hoch verschuldete Länder beim Standortwettbewerb strukturell benachteiligt sein könnten.<sup>49</sup> 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.

Dieses Argument hat eine gewisse Plausibilität und deshalb ist es erstaunlich, dass die wissenschaftliche Literatur zu dem Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Steuerwettbewerb bislang wenig vorgelegt hat, da die meisten

46 George R./Mieszkowski, Z./Mieszkowski P.: Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, in: Journal of Urban Economics 19/3, 1986, 356-370, sowie Wilson, J. D.: A theory of interregional tax competition, ebd., 296-315.

47 Edwards, J./Keen, M.: Tax Competition and Leviathan, in: European Economic Review 40/1(1996), 113-134; Janeba, E./Schjelderup, G.: The Welfare Effects of Tax Competition Reconsidered: Politicians and Political Institutions, in: The Economic Journal 119/539 (2009), 1143-1161.

48 Eine Ausnahme ist Brülhart, M./Jametti, M.: Does Tax Competition Tame the Leviathan?, Lausanne, 2016.

49 Der Sachverständigenrat hat sich mit dem Thema Staatsverschuldung und Steuerwettbewerb auseinandergesetzt. Während die Mehrheit dezentrale Steuererhebung bevorzugt, kommt in der Minderheitsmeinung die Skepsis zum Ausdruck. Siehe Sachverständigenrat zur Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2014/5, Kapitel 8.

theoretischen Modelle des Steuerwettbewerbs statischer Natur sind.<sup>50</sup> *Janeba* und *Todtenhaupt* adressieren den Zusammenhang in einer jüngeren Arbeit und zeigen, dass der Verschuldungsgrad unter bestimmten Bedingungen einen Einfluss auf den Steuerwettbewerb hat.<sup>51</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 Anfangverschuldung führt zu einer größeren Schuldenaufnahme in folgenden Perioden und einer Anpassung der Ausgaben für öffentliche Konsumgüter, jedoch wird der Standortwettbewerb davon nicht betroffen. Standortrelevante Fiskalpolitik, wie die Steuern auf Unternehmen und produktivitätssteigernde öffentliche Investitionen, ändern sich nicht.

Wenn Staaten jedoch in ihrer Verschuldung beschränkt sind, weil Gläubiger einen Kreditausfall fürchten müssen, ändert sich das Ergebnis. In diesem Fall 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 einer stärkeren Politikdivergenz im Querschnitt der Staaten und zu einer Verlagerung der ökonomischen Aktivität weg von der mit höherer Anfangverschuldung betroffenen Region.<sup>52</sup>

Eine Übertragung dieser Resultate auf die deutsche Debatte ist in gewissem Umfang möglich. Die Verschuldungssituation der deutschen Bundesländer unterscheidet sich aber massiv. So hat 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.<sup>53</sup> Eine derartige Verschuldungshöhe könnte bedeuten, dass im Sinne des theoretischen Modells ein Bundesland in seinen Verschuldungsmöglichkeiten eingeschränkt ist und damit die Einführung einer dezentralen Steuersetzung auf Landesebene zu einer Verschiebung der ökonomischen

50 Zwei Ausnahmen sind *Jensen, R./Toma, E. F.*: Debt in a model of tax competition, in: *Regional Science and Urban Economics*, 21/3 (1991), 371-392 sowie *Arcalean, C.*: International tax competition and the deficit bias, in: *Economic Inquiry*, 55/1 (2017), 51-72, die allerdings beide nicht gut in den deutschen Kontext passen.

51 *Janeba, E./Todtenhaupt, M.*: Fiscal Competition and Public Debt, ZEW Discussion Papers 16-013, 2016.

52 In einer noch unveröffentlichten Erweiterung zeigen *Janeba* und *Todtenhaupt*, dass auf Basis von kommunalen Daten in Deutschland kommunale Finanzpolitik im Großen und Ganzen mit diesen Vorhersagen in Einklang steht. Gemeinden, die einen negativen fiskalischen Schock erfahren, reduzieren ihre öffentlichen Investitionen deutlich und senken ihre Gewerbesteuersätze in kleinem Umfang, während eine geringe Erhöhung der Steuersätze in anderen Gemeinden festzustellen ist.

53 *Stabilitätsrat*: Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage, a.a.O.

Aktivität weg von hoch verschuldeten Staaten führen könnte. Dagegen spricht allerdings, dass alle Bundesländer eine mindestens gute Bonität am Kapitalmarkt besitzen (siehe *Tab. 1*). Die Kreditausfallwahrscheinlichkeit wird demnach relativ gering eingeschätzt. Insofern steht ein weitergehendes Urteil zu den Wirkungen einer größeren Steuerautonomie für die deutschen Bundesländer noch aus.

Eine Neugestaltung des föderalen Systems in Deutschland, wie beispielsweise eine Ausweitung der dezentralen Steuerautonomie, müsste politisch mehrheitsfähig sein. Aktuelle Forschung kann zur möglichen Akzeptanz Einblicke verschaffen. *Berger et al.* nutzen das German Internet Panel (GIP), um die Einstellung der Bevölkerung zu fiskalpolitischen Fragen zu ermitteln.<sup>54</sup> Das GIP basiert auf einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland mit mehr als 3.500 Teilnehmern. Die anonymisierten Daten können auf der Basis der Bundeslandzugehörigkeit ausgewertet werden, so dass im Hinblick auf den Fiskalföderalismus relevante Aussagen möglich sind.

Die Untersuchung zeigt, dass der bisherige Länderfinanzausgleich viel Unterstützung findet, vor allem in Bremen, Saarland, Berlin und Sachsen-Anhalt, die alle vom Finanzausgleich stark profitieren. Eine größere Steuerautonomie wird hingegen sehr viel kritischer gesehen. Die Mehrheit lehnt die 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.

In der Umfrage von *Blesse et al.* wurde auch das Thema Länderneuordnung angesprochen. Dieses Thema führt momentan, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ein Nischendasein in der öffentlichen Debatte. Erstaunlicherweise entspricht dies jedoch nicht den Vorstellungen der im GIP befragten Personen. 62,7 % der Befragten befürworten eine Fusion des eigenen Landes mit einem Nachbarland. Dabei zeigt sich, dass Bewohner in kleinen oder teilweise strukturschwachen Ländern wie Bremen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stärkere Zustimmung signalisieren. Durch eine Randomisierung der Fragestellung auf mögliche Ersparnisse durch eine Länderfusion wird außerdem deutlich, dass höhere Ersparnisse die Zustimmung in moderatem Umfang steigen lässt.

54 *Berger, M. et al.*: Föderalismuspräferenzen in der deutschen Bevölkerung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik (i. E.).

## 2. Neuordnung der Kompetenzen auf EU Ebene

Die EU und insbesondere die Eurozone stehen weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 scheint zwar überwunden und in vielen Bereichen ist annähernd Normalität zurückgekehrt. Aber es bleiben große Probleme, wie die hohe Arbeitslosigkeit, in einigen südeuropäischen Ländern. Der anstehende Austritt Großbritanniens aus der EU wird nicht nur eine neue Lastenverteilung bei der Finanzierung europäischer Aufgaben notwendig machen, sondern auch die politischen Gewichte innerhalb der EU verschieben. Die aktuell in diesem Kontext geführte Debatte berührt auch die deutsche Finanzpolitik, denn einige der Vorschläge betreffen die nationalen und europäischen finanzpolitischen Kompetenzen.

So macht die Europäische Kommission in ihrem jüngsten Reflexionspapier eine Reihe von Vorschlägen zur Vertiefung des Binnenmarktes und der monetären Union.<sup>55</sup> Dabei wird unter anderem die Einrichtung eines europäischen Finanzministers vorgeschlagen, der ein eigenes Budget bekommen soll und für eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik sorgen würde. Daneben könnte auch ein Europäischer Währungsfonds treten, der für die Liquidität in den Mitgliedstaaten sorgt. Die genaue Ausgestaltung ist offen. Ebenfalls denkbar ist die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung auf europäischer Ebene, um makroökonomische Schocks besser abfedern zu können. In der Summe könnte damit eine fundamentale Neuordnung der finanzpolitischen Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene eingeleitet werden.

Die deutsche Bundesregierung steht einer Ausweitung der europäischen Kompetenzen bisher eher skeptisch gegenüber, da eine Vergemeinschaftung von Politiken die Gefahr des moralischen Risikos birgt und die Sorge befeuert, in einer permanenten Transferunion zu landen statt die beabsichtigte effektivere Risikoteilung zu erreichen. Gleichwohl wird man sich Vorschlägen zur Neuordnung der Kompetenzen nicht vollständig verschließen können, will man nicht die Gestaltungsinitiative in Europa verlieren.

Eine Umfrage von *Boyer et al.* unter französischen Abgeordneten der Assemblée Nationale und im Sénat sowie unter deutschen Bundestagsabgeordneten zeigt, dass der Rheingraben, also die Unterschiede aufgrund nationaler Zugehörigkeit, einen wichtiger Erklärungsfaktor für die Einstellungen zur Kompetenzaufteilung

<sup>55</sup> *Europäische Kommission*: Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union, Brüssel, COM(2017) 291, 31.05.2017.

in Europa darstellt.<sup>56</sup> Zu einem geringeren Maße spielt auch die parteipolitische Ausrichtung eine Rolle. Deutsche Abgeordnete sehen sowohl eine europäische Arbeitslosenversicherung als auch die Einrichtung von Eurobonds kritischer als ihre französischen Kollegen. Auch die Unterstützung für die Geldpolitik der EZB wird klar unterschiedlich gesehen. Unter parteipolitischen Gesichtspunkten sind Anhänger der sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Parteien größere Befürworter europäischer Kompetenzen als christdemokratische bzw. konservative Abgeordnete in beiden Ländern.

Es gibt einige Politikbereiche, die mehr Entwicklungschancen versprechen. So ist die Position deutscher Abgeordneter zu einer größeren europäischen Kompetenz bei der Steuersetzung im Durchschnitt neutral (und in Frankreich positiv). Mehrheitliche Zustimmung in beiden Ländern findet sich bei der Verteidigungs- und Einwanderungspolitik. Aus ökonomischer Sicht ist das sinnvoll, da es sich um Gemeinschaftsgüter handelt, deren Angebot zentral erfolgen sollte. Breite Unterstützung findet auch der Vorschlag höherer nationaler Investitionen, was ohne Ausweitung der EU-Kompetenzen erfolgen könnte.

Eine zentrale Frage für die deutsche Finanzpolitik betrifft die Einhaltung und Fortentwicklung der fiskalischen Regeln in der Europäischen Union. Hier stellen sich zwei Probleme: Zum einen ist die Glaubwürdigkeit und damit die Einhaltung bestehender Regeln beschädigt. Zu häufig wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzt, ohne dass dies entsprechend geahndet wurde. Dies zeigt sich auch in der noch nicht vollständig vollzogenen Implementierung des Fiskalvertrags.<sup>57</sup>

Zum anderen sind die fiskalischen Regeln äußerst komplex geworden. Die Standardreferenz zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, das *Vade Mecum* der Europäischen Kommission, umfasst inzwischen 220 Seiten. Ein beachtlicher Teil dieser Komplexität ist gewollt, denn dadurch können fiskalische Regeln stärker auf makroökonomische Entwicklungen konditioniert werden. Die im Rahmen der Schuldenbremse und des Fiskalvertrags zur Anwendung kommenden Konjunkturbereinigungsverfahren sind Beispiele für Regeln der sogenannten zweiten Generation. Die Europäische Kommission erhöhte jüngst die Komplexität erneut.<sup>58</sup>

56 Blesse, S. et al.: Searching for a Franco-German Consensus on the Future of Europe. Survey Results for Bundestag, Assemblée Nationale and Sénat; in: ZEW Policy Brief 5/9 (2016) sowie ders. et al.: Intégration européenne et politiques du marché du travail: Quel consensus entre parlementaires français et allemands?, in: CREST working paper 2017-05, 24.05.2017.

57 Europäische Kommission: Report from the Commission, 2017, a.a.O.

58 Europäische Kommission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Re-

Die EU-Kommission hat das Problem der Komplexität grundsätzlich erkannt und sieht in einer Vertiefung der ökonomischen Integration die Möglichkeit, fiskalische Regeln zu vereinfachen und deren Rolle zu reduzieren.<sup>59</sup> Als Langfristvision mag das taugen. Es ist aber zweifelhaft, ob das Problem damit in kurzer und mittlerer Frist behoben werden kann. Um das Glaubwürdigkeitsproblem der Fiskalregeln zu lösen, wäre eine Übertragung der Überwachungsaufgabe auf eine neue Institution, wie den Europäischen Währungsfonds, denkbar. Damit einhergehen würde eine Schwächung der EU-Kommission. Ob dies geschehen wird, ist fraglich.

Eine Zwischenlösung kann daher in einer weiteren Stärkung der unabhängigen nationalen Fiskalräte gesehen werden, die im Zuge des Fiskalvertrags und der sogenannten *Two-Pack*-Verordnung eingeführt wurden.<sup>60</sup> Die jüngere wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat die Wirksamkeit fiskalischer Regeln untersucht. Dabei steht die ökonometrische Identifikation eines kausalen Zusammenhangs zwischen der Stärke fiskalischer Regeln und einer soliden Finanzpolitik vor großen Herausforderungen, da es sich um eine reine Korrelation handeln kann. Führen Staaten mit einer Präferenz für stabile Finanzpolitik schärfere Regeln ein, so ist die gute Finanzpolitik nicht ursächlich auf die Regeln zurückzuführen, sondern ist Ausdruck der schwer messbaren und darunter liegenden Präferenz.<sup>61</sup>

Dieses Grundsatzproblem muss gegenwärtig sein, wenn die jüngeren Ergebnisse zur Effektivität von Fiskalregeln betrachtet werden. *Debrun* und *Kinda* zeigen, dass es die Interaktion von Fiskalregeln und Fiskalräten ist, die zu positiven Ergebnissen führen, insbesondere bestimmte Eigenschaften von Fiskalräten, nämlich Medienzugang und Unabhängigkeit.<sup>62</sup> Der Vorteil nationaler Fiskalräte liegt vor allem darin, dass die Einhaltung der Regel nicht von außen sanktioniert, sondern von einer Institution geprüft wird, die mit den nationalen Besonderheiten vertraut ist und glaubwürdiger außergewöhnliche Faktoren in ihre Analyse einbeziehen kann. Vergleichbare Aussagen seitens der Europäischen Kommission würden eher als politisch motiviert interpretiert.

gions and the European Investment Bank: Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, COM/2015/012 final.

59 *Europäische Kommission*: Reflectionpaper a.a.O.

60 Siehe *Janeba, E./Schröder, C.*: Können Fiskalräte die europäische Schuldenkrise lösen?, in: Wirtschaftsdienst 96/10(2016), 755-762.

61 *Heinemann, F./Moessinger, M. D./Yeter, M.*: Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis, in: *European Journal of Political Economy* (i. E.); sowie *Asatryan, Z./Castellón, C./Stratmann, T.*: Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes: Evidence from Historical Constitutions, in: CESifo Working Paper 5893/5(2016).

62 *Debrun, X./Kinda, T.*: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal councils on the rise – a new data set, in: IMF Working Paper 14/58 (2014).