

# Ist die Schuldenbremse überflüssig?

## Wirkungen der neuen Fiskalregel auf die deutschen Bundesländer 2010-2016

Juliane Sarnes-Nitu/Isabella Proeller/Jobst Fiedler

Im Jahre 2009 wurde die so genannte Schuldenbremse eingeführt, die als eine Kernregelung vorsieht, dass die Bundesländer ab 2020 keine neuen Kredite mehr aufnehmen dürfen und die Länderhaushalte ohne Einnahmen aus Krediten zu finanzieren sind. Seitdem haben sich die Finanzierungssalden der Länder positiv entwickelt. Bislang wurde dieser Konsolidierungserfolg aber eher durch makroökonomische Rahmenbedingungen wie Einnahmenwachstum, niedrige Zinsen, geringe Inflation ermöglicht. Die eigentliche Wirkung und Bewährungsprobe für die Schuldenbremse wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen.

### Einleitung

Seit Einführung der neuen grundgesetzlichen Schuldenregel im Jahr 2009 mangelt es nicht an politischen und wissenschaftlichen Stellungnahmen zur Wirksamkeit



#### Juliane Sarnes-Nitu

Managerin im Londoner Büro einer Ratingagentur im Bereich Öffentliche und Infrastruktur-Ratings, Promovendin am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam.

der Schuldenbremse in den Bundesländern. Die Bandbreite reicht hierbei von kategorischer Ablehnung der neuen Fiskalregel als „wirkungslos“<sup>1</sup> über verhaltenen Optimismus, sie sei im Vergleich zur Altregel immerhin „eine klare Verbesserung“<sup>2</sup> bis hin zu Befürchtungen, sie schränke auch notwendige Handlungsspielräume für Infrastrukturinvestitionen ein und sei daher nicht nur „überflüssig“, sondern auch „falsch“<sup>3</sup>. Kaum eine dieser Stellungnahmen evaluiert die Wirksamkeit der Schuldenbremse jedoch mittels einer fundierten empirischen Analyse. Im Folgenden wird eine Untersuchung<sup>4</sup> vorgestellt, welche diese Forschungslücke adressiert.



#### Prof. Dr. Isabella Proeller

Inhaberin des Lehrstuhls für Public und Nonprofit Management an der Universität Potsdam.



#### Prof. Dr. Jobst Fiedler

Senior Fellow und Prof. em für Public and Financial Management an der Hertie School of Governance., bis 2004 in leitenden Positionen am Wissenschaftszentrum Berlin sowie in Verwaltung, Politik und Beratung.

Will man die Wirksamkeit der Schuldenbremse evaluieren, ist es wichtig, von der jüngsten Konsolidierungsepisode nicht automatisch auf einen kausalen Zusammenhang zu schließen, auch wenn diese direkt nach der Etablierung der neuen Fiskalregel stattfand. Der Ansatz der vorliegenden Untersuchung ist daher einer des Ausschlusses: welcher Anteil der beobachtbaren Konsolidierungsleistung ist auf andere Faktoren als die Einführung der Fiskalregel zurückzuführen? Betrachtet werden sowohl idiosynkratische Faktoren wie Haushaltslage und Schuldenlast jedes einzelnen Bundeslandes bei Einführung der Schuldenbremse sowie das individuelle Risiko steigender Pensionslasten als auch eher systemische Faktoren wie die Höhe des jeweiligen Einnahmenwachstums.

In der Grundannahme, dass ein höherer Konsolidierungsdruck bzw. -anreiz zu tendenziell höherer Konsolidierungsleistung führt, evaluieren wir daher Konsolidierungsleistung und Konsolidierungsanreiz bzw. -druck der 16 Bundesländer mit

- 1 Magin, 2010.
- 2 Deutsche Bundesbank, 2011.
- 3 Horn & Rietzler, 2016.
- 4 Die vorgestellte Untersuchung baut auf einer von Fiedler, Maderspacher und Osterheld 2013 begonnenen und von Fiedler und Sarnes ab 2014 fortgeführten Studie zu Wirkungen der Schuldenbremse auf die Fiscal Governance und Strategien der Defizitreduzierung in deutschen Bundesländern auf (Fiedler & Maderspacher, 2014; Osterheld, Fiedler, & Maderspacher, 2014) (Osterheld et al., 2014).

A. Haushaltslage	Überschuss oder das Defizit der Gebietskörperschaft eines gegebenen Jahres in Prozent der laufenden Einnahmen	$\frac{\text{Überschuss/Defizit}}{\text{Laufende Einnahmen}} \cdot 100$
B. Schuldenlast	Anteil der direkten und indirekten Verschuldung in Prozent der laufenden Einnahmen	$\frac{\text{direkte und indirekte Schulden}}{\text{Laufende Einnahmen}} \cdot 100$
C. Einnahmenwachstum	Durchschnittlicher jährlicher Aufwuchs der Gesamteinnahmen (CAGR) 2009-2016	$\frac{\text{Endwert 2016} \left(\frac{1}{\text{Zahl der Jahre}}\right)}{\text{Startwert 2008}} - 1$
D. Pensionslast	Erwarteter zukünftiger Anstieg in Prozent des Anteils der Pensionsausgaben an den laufenden Ausgaben eines Bundeslandes, sofern die Pensionsausgaben im Jahr 2016 10% der laufenden Ausgaben des Bundeslandes überschreiten	$\frac{\text{Pensionsausgaben}}{\text{laufende Ausgaben}} \cdot 100$ Wenn größer oder gleich 10%: $\frac{\text{Pensionslast 2025} - \text{Pensionslast 2016}}{\text{Pensionslast 2016}} \cdot 100$

Tab. 1: Berechnung der Scorecard-Faktoren (Quelle: eigene Darstellung)

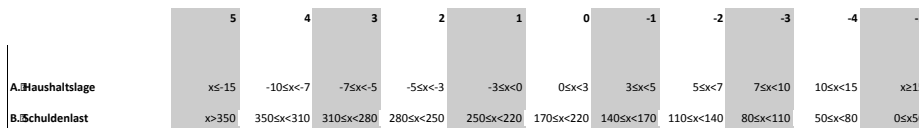


Abb. 1: Kodierung der Rohdaten (Quelle: eigene Darstellung)

Hilfe einer eigens zu diesem Zweck entwickelten Scorecard.

Mittels einer multiplen linearen Regressionsanalyse wird dann die Frage beantwortet, wie die Faktoren der Scorecard die Konsolidierungsleistung der Bundesländer beeinflussen. Wird ein großer Teil der Variation durch die Scorecard-Faktoren erklärt, dürfte der Schuldenbremse eher eine geringere Rolle bei der aktuellen Konsolidierungsepisode der Länder zugefallen sein.

### Methodik

Zur Untersuchung der Wirkungen der Schuldenbremse auf die deutschen Bundesländer wurden öffentlich zugängliche Haushaltsabschlüsse, mittelfristige Finanzplanungen, Kassenstatistiken und Rechnungshofberichte für die Jahre 2000-2017 ausgewertet. Diese Daten wurden mit den Veröffentlichungen des deutschen Bundesfinanzministeriums zu den Haushalten der Länder ergänzt und in das Datenverarbeitungsprogramm MS Excel eingespeist.

Hieraus wurden Werte für die zentralen Variablen – Haushaltslage, Schuldenlast, steigende Pensionslast sowie das Ein-

nahmenwachstum – gewonnen, die wie in Tabelle 1 aufgeführt, operationalisiert sind.

Anschließend wurden die Daten zur Verwendung in der Scorecard nach ihrer Anreizwirkung in Kategorien von -5 bis 5 kodiert (vgl. Abbildung 1). Einem Score von 5 entspricht ein sehr hoher Konsolidierungsdruck. Bei einem Score von Null ist die Wirkung des Faktors neutral, bei negativem Score könnte dieser Faktor hemmend auf die Konsolidierungsbereitschaft wirken, da der Konsolidierungsanreiz im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich geringer ist und somit die Konsolidierungsfähigkeit oder den Konsolidierungswillen einer Gebietskörperschaft schmälert. Die Kodierung erfolgte aufgrund logischer, nicht jedoch zwingender Kriterien.

Mit den ermittelten Scores wurden anschließend lineare Regressionsanalysen durchgeführt, indem sie nacheinander der Modellrechnung hinzugefügt wurden. Das Forschungsinteresse der Analyse ist herauszufinden, ob die Konsolidierungsleistung der Bundesländer in erster Linie dem Wirken der Schuldenbremse zugerechnet werden sollte. Wird hingegen ein großer Teil der Variation durch die unabhängigen

Variablen des Modells erklärt, dürfte der Schuldenbremse folglich eher eine geringere Rolle bei der aktuellen Konsolidierungsepisode der Länder zugefallen sein.

Wir schätzen drei Modelle, bei denen die erbrachte Konsolidierungsleistung als abhängige Variable (Y) verwendet wird. Die Modelle unterscheiden sich durch die Anzahl der erklärenden Variablen, die zur Ermittlung des Konsolidierungsanreizes (für das Jahr 2009) herangezogen werden. So werden in der Basisvariante des Modells (XAB) nur die Einflüsse der Faktoren A (Haushaltslage) und B (Schuldenlast) in der kombinierten Variable „Konsolidierungsnotwendigkeit“ untersucht<sup>5</sup>. Anschließend werden den folgenden Modellen (XAB,C und XAB,C,D) im zweiten und dritten Schritt die Variablen C Einnahmenwachstum und D Pensionslast hinzugefügt.

Folgende methodische Einschränkungen sind beim gewählten Vorgehen zu berücksichtigen: Die Scorecard und Regressionsrechnungen erfassen natürlich längst nicht alle für Konsolidierungsanreiz und -leistung relevanten Tatbestände. Es fehlen z.B. sämtliche Maßnahmen, die ihre Wirkung erst zukünftig oder unter geänderten wirtschaftlichen oder politischen

<sup>5</sup> Zur Verringerung der Multikollinearität wurden die Variablen Haushaltslage und Schuldenlast für die Regressionsanalyse zur Variable „Konsolidierungsnotwendigkeit“ verschmolzen.

A. Haushaltslage*	Neutraler Score (0) bei ausgeglichenem bis schwach positivem Haushaltssaldo Hohe Defizite erhalten hohen Score (5), hohe Überschüsse erhalten niedrigen Score (-5)
B. Schuldenlast*	Neutraler Score (0) bei etwas besserer Schuldenlast als der Median der Ländergesamtheit („immerhin besser als der Durchschnitt“) Hohe Schuldenlast erhält einen hohen Score (5), geringere Schuldenlast erhalten niedrigen Score (-5)
C. Einnahmenwachstum	Neutraler Score im Median der Einnahmensteigerung der Ländergesamtheit (CAGR 2009-2016), sofern dieser über der Inflationsrate liegt Hohes Einnahmenwachstum erhält einen hohen Score (5), niedriges Einnahmenwachstum einen niedrigen Score (-5)
D. Pensionslast	Neutraler Score bei geringem Anstieg über 10% der laufenden Ausgaben hoher Score bei starkem Anstieg über 10% der laufenden Ausgaben von einem ausbleibenden Anstieg der Pensionsausgaben über 10% wird keine hemmende Wirkung auf den Konsolidierungswillen erwartet

Tab. 2: Kodierungsprinzipien (Quelle: eigene Darstellung)

\*Die Variablen Haushaltslage und Schuldenlast wurden zur Variable AB „Konsolidierungsnotwendigkeit“ verschmolzen

Rahmenbedingungen entfalten werden. Hierzu zählt die Sicherung der zukünftigen Haushaltsdisziplin durch verstärkte Selbstbindung an die Schuldenbremse<sup>6</sup>, Reformen, welche zukünftige Ausgaben aufwüchse bremsen, beispielsweise Renten- und Versorgungsansprüche betreffend, Reformen zur Sicherung der Konsolidierungsfähigkeit durch Veränderungen von Budgetprozessen etc. Andererseits erlaubt gerade die Einfachheit des Modells einen transparenten Vergleich der Startpositionen und zurückgelegten Wegstrecken der einzelnen Bundesländer – allerdings darf nicht linear von der Konsolidierungsleistung auf die Mühe geschlossen werden, welche ein Bundesland für den erreichten Fortschritt aufwenden musste.

Auch ist es nicht immer möglich, das Wirken der Schuldenbremse vollständig von dem der unabhängigen Variablen zu lösen: so ist z.B. ein Teil des Einnahmenwachstums direkt oder indirekt auf die Schuldenbremse zurückzuführen – direkt durch Konsolidierungshilfen und indirekt durch im Hinblick auf die Herausforderungen der Schuldenbremse unterlassene Steuersenkungen. Aufgrund der oben genannten Punkte sowie der kleinen Fallzahl und des kurzen Beobachtungszeitraums sollten die Ergebnisse der Regressionsanalyse also nur indikativ, keinesfalls mechanistisch-deterministisch aufgefasst werden.

Die durch quantitative Methoden festgestellten Zusammenhänge werden daher für die Analyse der Wirkungen der Schuldenbremse durch qualitative Methoden trianguliert. So wurden im Rahmen der Forschungsarbeit 65 qualitative Interviews Finanz- und Fachressorts der Landesregierungen sowie mit den Rechnungshöfen und anderen relevanten Institutionen<sup>7</sup> geführt, davon 55 „face-to-face“ und zehn via Telefon.

### Wirkungen der Schuldenbremse auf die deutschen Bundesländer 2010-2016

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die beobachtete Konsolidierungsleistung der Jahre 2010 bis 2016 größtenteils auf andere Faktoren als die Einführung der Fiskalregel zurückzuführen ist, namentlich auf jene, die auch zur Einführung der Schuldenbremse geführt haben: die durchschnittlich hohe Schuldenlast sowie die teilweise desolate Haushaltslage der Länder.

Die geschätzten Modelle unterscheiden sich durch die Anzahl der erklärenden Variablen, die zur Ermittlung der Konsolidierungsnotwendigkeit für das Jahr 2009 herangezogen werden. In der Basisvariante (XAB) werden nur die Einflüsse der Faktoren Haushaltslage und Schuldenlast betrachtet. Die Frage lautet: Welchen Ein-

fluss hatten Haushaltslage und Schuldenlast auf die Konsolidierungsleistung eines Landes? Das korrigierte  $R^2 = 0,70$  bedeutet, dass 72 Prozent der Variation in den Daten durch die Regression, also durch die Konsolidierungsnotwendigkeit erklärt wird. Im zweiten Modell wird als zusätzliche Variable C, Einnahmenwachstum, hinzugefügt (XAB,C). Das korrigierte  $R^2$  steigt auf 0,84. Im dritten und letzten Modell wird der Rechnung zusätzlich die Variable D. Pensionslast hinzugefügt. Das korrigierte  $R^2$  steigt auf 0,88, was bedeutet, dass 88 Prozent der Variation in den Daten durch die Regression, also durch die Faktoren Haushaltslage, Schuldenlast, Einnahmenwachstum und Pensionslast, erklärt wird. Hinsichtlich des Forschungsinteresses der Untersuchung liefert diese erste Analyse begründete Hinweise, die die Wirkung der Schuldenbremse stark relativieren. Die Konsolidierungsleistung der Bundesländer ist demnach wesentlich anderen Faktoren, und nicht originär dem Wirken der Schuldenbremse zuzurechnen.

### Was hat die Schuldenbremse in den Ländern bewirkt und was nicht?

Bei Einführung der neuen Fiskalregel konnte niemand ahnen, welche rasche einnahmen- und ausgabenseitigen Entlastung die deutschen öffentlichen Haushalte nach der Finanzkrise, der tiefsten Rezession seit 1949, erfahren würden. Die rasant wirtschaftliche Trendwende, die mit hoher Beschäftigung und sprudelnden Steuereinnahmen einherging, wurde vom historisch niedrigen Zinsniveau noch unterstützt. Bedingungen, die im Vergleich zur Schweiz und zu Österreich, aber auch zu anderen europäischen Ländern einmalig waren und Deutschland im Hinblick auf die haushaltspolitischen Anpassungen nach der Krise zu einem „Ausreißer“ machen.<sup>8</sup>

Die positiven Makrotrends – Einnahmenwachstum, geringe Inflation, sinkende Zinskosten – machten sich selbstverständ-

6 Fiedler & Maderspacher, 2014.

7 U.a. staatsnahen Unternehmen, wie Wohnungsbau, Straßenbau, Liegenschaftsverwaltung.

8 Fiedler, Hammerschmid, & Löffler, 2017.

lich auch auf der Länderebene bemerkbar. So lag zum Beispiel das Wachstum der nominalen Steuereinnahmen der Bundesländer seit 2011 über dem realen BIP-Wachstum.<sup>9</sup> Das historisch niedrige Zinsniveau – der durchschnittlich gezahlte Zinssatz der Ländergesamtheit fiel von etwa 3,5 Prozent im Jahr 2009 auf etwa 2,1 Prozent im Jahr 2016 – eröffnete überraschende Ausgabenspielräume, die sich in der Größenordnung zwischen 18 und 30 Milliarden Euro bewegen dürfen<sup>10</sup>. Durch die simultanen Entlastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (steigende Steuereinnahmen und sinkende Zinskosten) wachsen bereits seit 2010 die

direkte Verschuldung der Länderhaushalte, d.h. der Kernhaushalte ohne Garantien und andere Eventualverbindlichkeiten, sinkt bereits seit 2010 im Verhältnis zu den steigenden Einnahmen, seit 2015 auch in absoluten Zahlen.

Sollte man hieraus schließen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ohne die Schuldenbremse erfolgt wäre? Zweifellos schuf die Kombination aus positiven Makroeffekten und breitem Konsolidierungskonsens auf dem Höhepunkt der Finanzkrise äußerst günstige Startbedingungen für das Wirken der Schuldenbremse in Deutschland. Den-

jährlich. Diese finanzielle Unterstützung wird ausdrücklich mit dem Ziel gewährt, diesen Ländern die Einhaltung der Schuldenbremse zu erleichtern. Ein Teil der verzeichneten Einnahmewachse ist also tatsächlich eine Wirkung der Schuldenbremse. Im Jahr 2016 entsprach dies jedoch lediglich etwa 1,4 Prozent der Gesamteinnahmen dieser Länder. Die positiven Effekte der Zinskostenentlastung und des konjunkturellen Einnahmewachstums, die auch die finanzschwächeren Bundesländer erfuhren, übersteigen den finanziellen Anreiz der Konsolidierungshilfen also deutlich. In Interviews äußerten viele der Befragten, auch gezielte Erhöhungen der Grunderwerbssteuer und Verschärfung der Steuereintreibung hätten zur Haushaltskonsolidierung beigetragen – auch diese Effekte sind im Vergleich zu Zinskostenentlastung und konjunkturellem Einnahmewachstum marginal<sup>11</sup>. Zudem wirke die Schuldenbremse als „Steuersenkungsbremse“, ohne die neue Fiskalregel wären die Einnahmen nicht über einen so langen Zeitraum dynamisch angestiegen, da eine Reform zur Entlastung der Steuerzahler erfolgt wäre, so dass ein weiterer Teil der verzeichneten Einnahmewachse als Wirkung der Schuldenbremse zu werten seien. Dies erscheint nachvollziehbar, die Höhe einer potenziellen Entlastung einer potenziellen Steuerreform ist jedoch nicht quantifizierbar.

Aus den Interviews kann man ersehen, dass die neue Fiskalregel eine erneuerte Haushaltsdisziplin im politischen und medialen Diskurs institutionalisiert. Sie verleiht existierenden Konsolidierungsbestrebungen gesetzliches Gewicht und gibt dem politischen und Verwaltungshandeln Richtlinien vor. Die Existenz der Schuldenbremse half auch, den Versuchungen wachsender finanzieller Spielräume zu widerstehen. „Früher [i.e. vor Einführung der Fiskalregel] hätte man die Überschüs-

## **»Durch die simultanen Entlastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite wachsen bereits seit 2010 die Einnahmen der Bundesländer stärker als ihre Ausgaben.«**

Einnahmen der Bundesländer stärker als ihre Ausgaben – und dies bei einer niedrigen Inflationsrate von durchschnittlich 0,8 Prozent.

Entsprechend positiv konnten sich auch die Finanzierungssalden der Länder entwickeln. Während 2009 nur ein einziges Land, Mecklenburg-Vorpommern, keine Defizite aufwies, schlossen 14 der 16 Bundesländer das Jahr 2016 mit einem positiven Finanzierungssaldo ab. Die Gesamtheit der Bundesländer weist bereits seit 2015 Überschüsse aus (1%), welche 2016 noch deutlich gesteigert wurden (3%). Überdurchschnittlich entwickelten sich die Finanzierungssalden von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – auch wenn Sachsen 2016 erstmals seit 2010 wieder ein leichtes Defizit verzeichnete. Unterdurchschnittlich entwickelten sich die Finanzierungssalden von Bremen und Saarland. Der Abbau der Haushaltsdefizite wirkte sich wiederum günstig auf die Schuldenlast der Bundesländer aus. Die

noch sollte ihre Wirkung auf das Konsolidierungsverhalten der Bundesländer auch nicht unterschätzt werden. Während es sich bei der Zinskostenersparnis tatsächlich um einen reinen „Windfall Profit“ handelte, ist die Kategorisierung des Einnahmewachstums als unabhängige Variable nicht ganz so einfach. Zum einen erhalten die fünf finanzschwächeren Bundesländer, Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800 Millionen Euro

9 Vgl. Sperlein & Sarnes, 2016.

10 Hält man die Zinskosten über 2011 bis 2016 auf dem Niveau von 2010 und vergleicht die Summe mit den tatsächlich in diesem Zeitraum angefallenen Zinskosten, ergibt sich für die deutschen Bundesländer eine Zinskostenersparnis von rund 17,7 Milliarden Euro. Vergleicht man die tatsächlich angefallenen Zinskosten gar mit den von den Ländern 2009 projizierten Zinsausgaben, käme man auf eine Ersparnis von knapp 30 Milliarden Euro (eigene Berechnung).

11 Als größte direkt beeinflussbare Steuerart der Bundesländer macht die Grunderwerbssteuer nur einen Bruchteil der Gesamteinnahmen eines Landes aus. Für Hessen betrug sie zum Beispiel im Jahr 2015 etwa 1,2 Prozent der Gesamteinnahmen. Eine Anhebung ändert an der grundsätzlichen Einnahmensituation eines Landes also nur wenig. Stadtstaaten haben zwar etwas mehr Spielraum, das Gesamtbild ändert sich jedoch auch für diese Länder nicht.

se einfach ausgegeben, heute wird wenigstens ein Teil zur Tilgung verwendet“, fasste ein Interviewteilnehmer zusammen. Betrachtet man die Konsolidierungsleistungen der Bundesländer im Detail, muss man diese Aussage etwas abschwächen. Richtig ist: Früher hätte man die Überschüsse einfach ausgegeben, heute wird wenigstens ein Teil als Puffer für Krisenzeiten zurückgehalten.

Zudem sind große Unterschiede erkennbar, in welchem Ausmaß die historisch günstigen Rahmenbedingungen von den einzelnen Bundesländern für Haushaltsausgleich und Schuldenabbau genutzt

wurden bzw. werden konnten. Zwar wiesen Ende 2016 alle Bundesländer Überschüsse aus, Nordrhein-Westfalen und Bremen verzeichneten allerdings bereits für 2017 wieder ein Defizit. Darüber hinaus liegen die Überschüsse vieler Bundesländer nur bei vier bis sechs Prozent der laufenden Einnahmen, was – wie die vergangene Rezession demonstrierte – in Krisenzeiten keinen ausreichenden Puffer darstellt und daher in den nächsten Jahren noch ausgebaut werden sollte.

**»Die neue Fiskalregel ist weder ‚überflüssig‘ noch ‚falsch‘. Sie institutionalisiert eine neue Haushaltsdisziplin im politischen und medialen Diskurs. Sie verleiht existierenden Konsolidierungsbestrebungen gesetzliches Gewicht.«**

Die verbleibende individuelle Schuldenlast variiert ebenfalls stark, desgleichen die Geschwindigkeit, mit welcher der Schuldenabbau voranschreitet. Während Brandenburg bereits seit 2011 kontinuierlich tilgte, waren andere, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen erst 2016 soweit. Das Land Bremen tilgte als einziges Bundesland im Zeitraum 2009-2016 gar nicht, schaffte es aber immerhin, die Verschuldung seit 2014 nominal konstant zu halten. Neun der 16 Länder hatten no-

minimal im Jahr 2016 eine höhere Verschuldung als 2009.

In anderen Worten: der Haushaltsausgleich konnte zwar mit Hilfe der Zinskostenentlastung und der gestärkten Einnahmen im politisch opportunen Zeitfenster nach der Krise erzielt werden, aufgrund der extrem schlechten finanziellen Ausgangslage reichte der Beobachtungszeitraum von sechs bis sieben Jahren für viele Bundesländer jedoch nicht aus, um auch nur in die Nähe einer nominalen Schuldentilgung zu gelangen. Der Ausgleich eines in Schieflage geratenen Haushalts ist zwar die wesentliche Voraussetzung für

die Schuldentilgung, als solches jedoch deutlich einfacher zu erreichen, als eine signifikante Absenkung des Schuldenniveaus.

### Fazit

Zweifellos waren die günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre – Einnahmenwachstum, geringe Inflation, sinkende Zinskosten – für den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen maßgeblich. Durch die verringerte Kraftanstrengung, die zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte benötigt wurde, war das kollektive Konsolidierungserfolgserlebnis vielleicht sogar überhaupt erst möglich. Dennoch sollte die Wirkung der Schuldenbremse auf das Konsolidierungsverhalten der Bundesländer nicht unterschätzt und das Ausmaß der erfolgten Konsolidierung nicht überschätzt werden.

Dennoch ist die neue Fiskalregel weder „überflüssig“ noch „falsch“. <sup>12</sup> Sie institutionalisiert eine neue Haushaltsdisziplin im politischen und medialen Diskurs. Sie verleiht existierenden Konsolidierungsbestrebungen gesetzliches Gewicht und gibt dem politischen und Verwaltungshandeln Richtlinien vor. Die Existenz der Schuldenbremse half der Mehrheit der Bundesländer, den Versuchungen wachsender finanzieller Spielräume zu widerstehen – sowohl ausgabenseitig, durch weitgehenden Verzicht auf Zusatzausgaben, als auch einnahmeseitig, durch Verzicht auf Steuer-senkungen. Insbesondere in diesem Punkt wird sich die Schuldenbremse in den nächsten Jahren bewähren müssen. Eine Abschwächung der Konjunktur, signifikant steigende Zinsen und eine noch nicht definierte Steuerreform nach der letzten Bundestagswahl könnten den liebgewordenen Trend starker Einnahmewachse künftig ins Negative kehren und eine stringendere Ausgabenpolitik seitens der Länder erforderlich machen. Auch werden die Konsolidierungshilfen für finanzschwächere Länder nur bis einschließlich 2019 gewährt, wonach sich der finanzielle Konsolidierungsanreiz für diese Länder verringert. An der Frage, ob die Konsolidierungsbemühungen der Länder anhalten und dauerhaft von Erfolg gekrönt sein werden, wird daher zukünftig die eigentliche Wirksamkeit der Schuldenbremse zu messen sein.

<sup>12</sup> Vgl. Horn & Rietzler, 2016.

## Literatur

Deutsche Bundesbank. (2011): Die Schuldenbremse in Deutschland - Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Monatsbericht, 2011(Okttober), 15-40.

Fiedler, J./Hammerschmid, G./Löffler, L. (2017): Germany. An Outlier in Terms of Fiscal Adjustment. In E. Moll, H. F. Hansen, & M. Boge (Eds.), *Public Management in Times of Austerity* (pp. 53-70). New York and London.

Fiedler, J./Maderspacher, Q. (2014): Die deutschen Bundesländer vor der Schuldenbremse: Wirkungen einer veränderten Fiscal Governance über neue Fiskalregeln und Budgetprozesse. *Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften*, 12(2-3), 272-299. <http://doi.org/10.5771/1610-7780-2014-2-3-272>

Horn, G. A./Rietzler, K. (2016): Kommentar. Die Schuldenbremse ist eine Investitionsbremse.

Magin, C. (2010): Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse. *Wirtschaftsdienst*.

Osterheld, M./Fiedler, J./Maderspacher, Q. (2014). *Wirkungen der Schuldenbremse auf die Fiscal Governance und Strategien der Defizit-reduzierung in deutschen Bundesländern*. Zwischenbericht. Berlin.

Sperlein, H./Sarnes, J. (2016): *Regional Governments (Laender) - Germany. 2017 Outlook - Declining debt fostered by revenue growth drive our positive outlook*.

# Rechtsfragen in der Flüchtlingskrise



Cantzler  
**Asylbewerberleistungsgesetz**  
 Handkommentar  
 2018, ca. 300 S., geb., ca. 69,- €  
 ISBN 978-3-8487-2750-6  
 Erscheint ca. November 2018  
[nomos-shop.de/26653](http://nomos-shop.de/26653)

Der neue Hk-AsylbLG berücksichtigt alle gesetzlichen Neuerungen, bringt die zum Verständnis notwendigen sozial- und ausländerrechtlichen Gesichtspunkte ein und setzt Schwerpunkte bei den Neuregelungen.

Der Autor ist Richter am Bayerischen Landessozialgericht und kennt die Probleme des Asylbewerberleistungsrechts aus der Praxis.



Oberhäuser  
**Migrationsrecht in der Beratungspraxis**  
 2018, ca. 800 S., geb., ca. 89,- €  
 ISBN 978-3-8487-3054-4  
 Erscheint ca. Oktober 2018  
[nomos-shop.de/27277](http://nomos-shop.de/27277)

Das neue Handbuch vermittelt in idealer Weise die notwendigen Kenntnisse des materiellen Migrationsrechts mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen. Das gesamte beraterrelevante nationale und europäische Recht wird in einem Band erfasst und erläutert. Dieser Überblick vermittelt Sicherheit auch in Bereichen, die nicht zum „Tagesgeschäft“ gehören.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
**Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)**  
 Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**