

Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern: Worte und Taten der Landesregierungen

14

Dominik Hecker, Dano Meiske,* Niklas Potrafke, Marina Riem und Christoph Schinke

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse in Deutschland gesetzlich verankert: Ab dem Jahr 2020 müssen die Haushalte der Bundesländer strukturell ausgeglichen sein. Gegenwärtig initiierte Konsolidierungsstrategien beeinflussen, ob ein Bundesland die Schuldenbremse im Jahr 2020 einhalten kann. In einer neuen Studie beschreiben Potrafke et al. (2016), in welchem Umfang die parteipolitische Zusammensetzung der einzelnen Landesregierungen bestimmt hat, ob Regierungen ihre Haushalte konsolidierten, und welche Anpassungsmaßnahmen sie vornahmen. Die Parteien unterschieden sich hinsichtlich ihrer Strategie, wie sie öffentliche Haushalte konsolidieren wollen – so erschien es zumindest in der öffentlichen Debatte. Deskriptive Statistiken zeigen, dass Länder mit linken Regierungen im Zeitraum von 2010 bis 2014 im Durchschnitt höhere strukturelle Haushaltsdefizite aufwiesen als Länder mit rechten Regierungen, wohingegen sich die Primärdefizite der Länder kaum unterschieden. Dass die Steuereinnahmen der Länder weitaus höher ausfielen als erwartet, erleichterte die Haushaltskonsolidierung, und linke Regierungen konnten auch ohne Defizite generöse Haushalte vorlegen. Linke Politiker verliehen ihren Standpunkten gegen die Schuldenbremse zwar durch expressive Rhetorik Ausdruck, scheinen aber auf den Umschwung in der öffentlichen Meinung im Zuge der Finanzkrise reagiert zu haben und verfolgten, wenn sie Regierungsverantwortung hatten, keine signifikant andere Fiskalpolitik als rechte Politiker.

Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 ist die Frage nach einer nachhaltigen Fiskalpolitik ins Zentrum der öffentlichen Debatte gerückt. Die Bundesregierung hat 2009 eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert, wonach es den Bundesländern ab 2020 nicht mehr gestattet ist, strukturell defizitäre Landeshaushalte zu verabschieden. Die Länder entscheiden jedoch selbst darüber, wie sie dieses Ziel erreichen möchten. Die Haushaltssituation der einzelnen Bundesländer in den Jahren vor 2020 spielt auch für die Verhandlungen zur Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 eine entscheidende Rolle. Sowohl die Schuldenbremse als auch der Länderfinanzausgleich beeinflussen die Landeshaushalte stark. Im Jahr 2014 betrug der horizontale Ausgleich zwischen den Ländern 9 Mrd. Euro. Der Länderfinanzausgleich schafft damit für die Bundesländer Anreize, Schulden aufzunehmen, anstatt Einnahmen zu generieren, die möglicherweise umverteilt werden würden. Wenn die Schuldenbremse in Kraft getreten ist und damit Haushaltsdefizite auf Länderebene verboten, könnten hoch verschuldete Bundesländer höhere Fiskaltransfers fordern, um den Auflagen der Schuldenbremse zu entsprechen.

Bei der Abstimmung im deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 stimmten 19 von 220 Abgeordneten der SPD gegen die Schuldenbremse, bei der CDU/CSU stimmte nur einer von 216 Abgeordneten dagegen. In sechs Bundesländern haben rechte Regierungen eine Schuldenbremse eingeführt (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen), linke Regierungen führten in drei Bundesländern eine Schuldenbremse ein (Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz).¹ Viele Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen parteipolitischer Zusammensetzung von Regierungen und Fiskalpolitik, aber nur wenige Studien fokussieren sich auf den Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung auf die Haushaltskonsolidierung.

Potrafke et al. (2016) beschreiben, inwieweit die parteipolitische Zusammensetzung einer deutschen Landesregierung bestimmt hat, ob Regierungen ihre Haushalte konsolidierten und welche Abbaupfade sie verfolgten. Darüber hinaus wird untersucht, ob Regierungen Neuverschuldungsregeln in die Landesgesetzgebung aufgenommen haben und ob die

* Dominik Hecker und Dano Meiske waren von September bis Dezember 2015 Praktikanten im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Als linke Regierungen werden SPD-, SPD/Grüne- und SPD/Linke-Regierungen eingestuft. SPD und CDU/CSU, CDU und Grüne oder CDU/FDP/Grüne werden als Regierungen der Mitte klassifiziert. Rechte Regierungen sind CDU/CSU oder CDU/CSU/FDP.

parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung einen Einfluss auf die Höhe des Defizits hatte. Es wurden auch Führungskräfte der Landesministerien für Finanzen befragt, welche Konsolidierungsstrategie die jeweiligen Landesregierungen verfolgen.

Medienberichte bestätigen, dass sich die politischen Parteien in ihren Einstellungen zu fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen deutlich unterscheiden. Beispielsweise titelte die *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* am 22. Juni 2014 mit »Sozis wollen nicht sparen«.

Öffentliche Verschuldung und parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen

Die Partisan-Theorien beschreiben, dass linke Regierungen eine expansivere Fiskalpolitik als rechte Regierungen verfolgen (vgl. Hibbs 1977; Alesina 1987). Unter der Annahme konstanter Steuereinnahmen sollten linke Regierungen folglich höhere Defizite verzeichnen als rechte Regierungen.

Die strategische Aufnahme von Krediten könnte ebenfalls ein Wirkungskanal sein, über den die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung das Defizit beeinflusst. Dazu gibt es zwei Theorien. Alesina und Tabellini (1990) beschreiben, dass Amtsinhaber Ausgaben für die von ihnen bevorzugten Güter vor Wahlen kreditfinanziert erhöhen, um den Handlungsspielraum für ihre Nachfolger zu reduzieren. Demzufolge müssten sowohl linke als auch rechte Regierungen das Haushaltsdefizit vor Wahlen erhöhen. Persson und Svensson (1989) legen dar, dass rechte Regierungen die Steuern vor Wahlen senken würden und damit gezielt Defizite verzeichnen, um ihren Nachfolgern geringere Spielräume für Staatsausgaben zu ermöglichen. Linke Regierungen hingegen würden die Steuern erhöhen, um ihre Nachfolger mit hohen Steuereinnahmen zu einem höheren Ausgabenniveau zu bewegen, und daher Haushaltsüberschüsse verzeichnen. Viele Untersuchungen finden allerdings keine empirischen Belege für die Theorie solcher strategischer Defizite (vgl. Grilli et al. 1991; Crain und Tollison 1993, Franzese 2000; Lambertini 2003; Brender und Drazen 2009; Aidt und Mooney 2014).

Empirisch lassen sich Unterschiede in der Konsolidierungsstrategie je nach parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung nachweisen: Linke Regierungen tendieren dazu, Defizite über die Erhöhung des Steueraufkommens zu reduzieren, während rechte Regierungen eher Ausgabenkürzungen durchführen (vgl. Mulas-Granados 2003; Tavares 2004).

Einige verwandte Studien untersuchen bereits die Fiskalpolitik der deutschen Bundesländer. Jochimsen und Nuscheler (2011) verwenden einen Paneldatensatz für den Zeitraum 1960–2005. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Kre-

ditaufnahme in den Jahren vor Wahlen deutlich gesunken ist und dass Koalitionen mehr Kredite aufnahmen als Regierungen, die nur von einer Partei gebildet wurden. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung stellte sich jedoch nicht als signifikanter Faktor heraus. Jochimsen und Thomasius (2014) beschreiben, dass der berufliche Hintergrund des Finanzministers einen signifikanten Effekt auf das Haushaltsdefizit hatte, wohingegen sich die Parteizugehörigkeit des Finanzministers nicht als signifikant erwies. Ausgaben und Defizite fallen höher aus, wenn Ministerpräsidenten einen niedrigeren sozioökonomischen Hintergrund hatten (vgl. Hayo und Neumeier 2014).

Untersucht wurden ebenso Einstellungen der deutschen Bevölkerung zur Schuldenbremse. Am meisten Unterstützung fand die Schuldenbremse bei CDU-Wählern, gefolgt von Wählern der Grünen, der SPD, der FDP und der Linken (vgl. Hayo und Neumeier 2016a). Vor allem Bürger mit hohem Einkommen, Wissen über die Kosten defizitärer Haushalte und mit geringem Vertrauen in die fiskalische Kompetenz der Politiker befürworteten die Schuldenbremse (vgl. Hayo und Neumeier 2016b).

Die Schuldenbremse in Deutschland

Das Gesetz, das auf Bundesebene einen ausgeglichenen Haushalt ohne zusätzliche Kreditaufnahme vorschreibt, wurde im Jahr 2009 im Grundgesetz (Art. 109(3) GG) verankert (Schuldenbremse). Die Bundesländer bleiben im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen in der Haushaltsgestaltung autonom, solange ab dem Jahr 2020 keine Einnahmen über Kredite finanziert werden.² Es ist jedoch unklar, welche Konsequenzen drohen, wenn Bundesländer ab 2020 strukturelle Defizite aufweisen. Das Grundgesetz sieht keine Sanktionsmechanismen bei Verfehlungen vor.

Die Bundesregierung hat zur Kontrolle der Fiskalpolitik der Bundes- und Landesregierungen einen *Stabilitätsrat* gegründet, der sich aus den Finanzministern der Länder, dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie zusammensetzt. Der Stabilitätsrat kontrolliert, ob eine nachhaltige Fiskalpolitik verfolgt wird, indem die Haushalte anhand von vier Kennzahlen (strukturelles Defizit, Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand und Zins-Steuer-Quote) mit dem Durchschnitt der Länder verglichen werden.³

² Ausgenommen von dieser Regelung sind die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die Konsolidierungshilfen empfangen (insgesamt 800 Mio. Euro pro Jahr). Diese Bundesländer sind dazu verpflichtet, sich der Maßgabe eines ausgeglichenen Haushalts bereits ab 2011 sukzessive zu nähern. Erfüllt ein Land diese Vorgabe nicht, fallen die Konsolidierungshilfen für dieses Bundesland weg.

³ Die Bundesländer haben sich bisher nicht auf eine Methode zur Konjunkturbereinigung des Defizits einigen können (zur Datenlage vgl. auch Brügelmann und Schäfer 2013).

Die nationale Schuldenbremse schreibt den Ländern keine konkrete Konsolidierungsstrategie in der Übergangszeit bis zum Jahr 2019 vor. Bis dahin sind die Bundesländer autonom in ihrer Fiskalpolitik. Da die Länder jedoch nur geringen diskretionären Handlungsspielraum hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen haben, ist es am wahrscheinlichsten, dass sie ihre Haushalte durch Kürzung der Ausgaben anpassen. Personalkosten, Betriebskosten, Sach- und Unterstützungsleistungen fallen unter die Ausgaben, über deren Höhe die Länder selbständig entscheiden. Die Länder können eigene Schuldenbremsen entweder in der Landesverfassung verankern – wie es bereits Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein getan haben – oder in ihren Landeshaushaltsordnungen – wie im Fall von Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Thüringen (vgl. Tab. 1). Gesetzlich verankerte Schuldenbremsen können dennoch Schlupflöcher enthalten (vgl. Ciaglia und Heinemann 2012; Heun 2013; Reischmann 2014; 2016). Der Erfolg einer Schuldenbremse hängt von ihrer spezifischen Ausgestaltung und ihren institutionellen Rahmenbedingungen ab.

Die deutsche Schuldenbremse ist keine glaubwürdige Verpflichtung (vgl. Mause und Groeteke 2012) und dürfte von

den zukünftigen Landesregierungen infrage gestellt werden (vgl. Janeba 2012). Im Zuge der Verhandlungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 haben die Landesregierungen einen Anreiz, ihre Haushalte bis 2020 nicht auszugleichen, da sie bei schlechter Finanzlage höhere horizontale Transfers aushandeln könnten (vgl. Feld 2010; Burret und Feld 2013). Der Föderalismus gewährt den Bundesländern de facto eine Bailout-Garantie (vgl. Ciaglia und Heinemann 2012).

Worte von Politikern

Politische Standpunkte einer Partei, beispielsweise zur Schuldenbremse, können sowohl anhand von Meinungsäußerungen einzelner Politiker in der Öffentlichkeit als auch anhand von Wahlprogrammen beschrieben werden (vgl. Osterloh 2012).

Medienberichten zufolge war die linke Regierung in Schleswig-Holstein versucht, die Schuldenbremse abzuschwächen: Finanzministerin Monika Heinold »rückt von der Schuldenbremse ab« (SHZ, 4. Juni 2015). Finanzminister Norbert Walter-Borjans (SPD) aus Nordrhein-Westfalen hatte die

Tab. 1
Gesetzliche Schuldenbremsen der deutschen Bundesländer

| Bundesland | Wahlentscheidung bei Abstimmung über Schuldenbremse im Bundesrat (12. Juni 2009) | Gesetzesgrundlage der Einführung einer Schuldenbremse | Zeitpunkt der parlamentarischen Abstimmung | Parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung zum Zeitpunkt der parlamentarischen Abstimmung | Zeitpunkt der Volksabstimmung über Verfassungsänderung | Erhält Konsolidierungshilfe |
|------------------------|--|---|--|--|--|-----------------------------|
| Baden-Württemberg | Ja | Haushaltsordnung | Dezember 2012 | Links | – | – |
| Bayern | Ja | Verfassung | Juni 2013 | Rechts | September 2013 | – |
| Berlin | Nein | – | – | – | – | Ja |
| Brandenburg | Ja | – | – | – | – | – |
| Bremen | Ja | Verfassung | Januar 2015 | Links | – | Ja |
| Hamburg | Ja | Verfassung | Juni 2012 | Links | Nein | – |
| Hessen | Ja | Verfassung | Dezember 2010 | Rechts | März 2011 | – |
| Mecklenburg-Vorpommern | Nein | Verfassung | Juni 2011 | Gemischt | Nein | – |
| Niedersachsen | Ja | Haushaltsordnung | September 2012 | Rechts | – | – |
| Nordrhein-Westfalen | Ja | – | – | – | – | – |
| Rheinland-Pfalz | Ja | Verfassung | Dezember 2010 | Links | Nein | – |
| Saarland | Ja | – | – | – | – | Ja |
| Sachsen | Ja | Verfassung | Juli 2013 | Rechts | Nein | – |
| Sachsen-Anhalt | Ja | Haushaltsordnung | November 2010 | Gemischt | – | Ja |
| Schleswig-Holstein | Nein | Verfassung | Mai 2010 | Rechts | Nein | Ja |
| Thüringen | Ja | Haushaltsordnung | Juli 2009 | Rechts | – | – |

Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts.

Tab. 2
Einstellungen gegenüber einer Schuldenbremse in Wahlprogrammen vor Landtagswahlen (2009–2014)

| Einstellungen gegenüber der Schuldenbremse | CDU/CSU | SPD | FDP | Die Grünen | Die Linke |
|--|---------|-----|-----|------------|-----------|
| Anzahl der Wahlprogramme mit eindeutig positiver Einstellung | 20 | 9 | 18 | 15 | 0 |
| Anzahl der Wahlprogramme mit eindeutig negativer Einstellung | 0 | 0 | 0 | 2 | 13 |
| Anzahl untersuchter Parteiprogramme | 23 | 23 | 23 | 23 | 23 |

Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts, basierend auf den offiziellen Parteiprogrammen.

Schuldenbremse im vergangenen Jahr als »ein Stück Selbstentmündigung« (*dapd*, 13. Oktober 2011) bezeichnet. Die hessische Landtagsabgeordnete Janine Wissler (Die Linke) sagte, »Schuldenbremse heißt Sozialabbau« (*Gelnhäuser Tageblatt*, 9. März 2011). Saarlands Ministerpräsidentin Annetregret Kramp-Karrenbauer (CDU) stellt die Schuldenbremse vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa infrage. Aus Rängen der FDP und ihrer eigenen Partei wurde sie dafür heftig kritisiert (*Berliner Morgenpost*, 28. November 2011).

Während der Aussprache im Bundestag, die der Abstimmung über die föderale Schuldenbremse im Mai 2009 vorausging, erklärten Abgeordnete aller Parteien ihre Einstellungen zur Schuldenbremse. Volker Wissing (FDP) betonte, wie sehr die bedrohlichen Zinslasten die politische Gestaltungsfähigkeit einschränken. Deshalb befürworte die FDP eine Schuldenbremse, um für eine effektive Verschuldungsbegrenzung zu kämpfen. Antje Tillmann (CDU) hob hervor, dass mit einer Schuldenbegrenzung mehr Generationengerechtigkeit ermöglicht werde. Bodo Ramelow (Die Linke) sagte hingegen: »Sie wissen genau, dass Sie heute Weichen stellen, die in einigen Jahren bewirken werden, dass einige Bundesländer finanziell nicht mehr handlungsfähig sind. (...) Allein eine Vermögensteuer, wie sie in England erhoben wird – England wird nun wahrlich nicht von der Linken regiert –, bedeutet eine Einnahmeverbesserung um 90 Mrd. Euro.« Fritz Kuhn (Grüne) kritisierte, dass die Schuldenbremse nicht effektiv sein werde, weil die Länder in ihrer Haushaltsgestaltung bis 2019 autonom sind. Der ehemalige Kanzlerkandidat Peer Steinbrück (SPD) forderte, dass ein Signal an die Finanzmärkte gegeben werden müsse, dass in Deutschland eine solide Haushaltspolitik betrieben werde.

Wahlprogramme verdeutlichen ebenfalls die politische Haltung einer Partei gegenüber der Schuldenbremse. Zwischen 2009 und 2014 wurden 23 Landtagswahlen abgehalten, vor denen jeweils Wahlprogramme veröffentlicht wurden. Potrafke et al. (2016) haben untersucht, ob Wahlprogramme klare Stellungnahmen für oder gegen die Schuldenbremse auf Bundes- oder Landesebene enthielten. Tabelle 2 beschreibt die Ergebnisse. Die Einstellungen zur Schuldenbremse variieren deutlich zwischen den Parteien: Während rechte Parteien (CDU/CSU und FDP) die Schuldenbremse vor allem befürworteten, zeigte sich bei linken Parteien ein gemischtes Bild. Die SPD und die Grü-

nen standen der Schuldenbremse unentschlossen gegenüber, und die Linke lehnte die Schuldenbremse entschieden ab.

Taten von Politikern und Regierungen

Wahlverhalten

Das Wahlverhalten einzelner Abgeordneter bei Bundestags- oder Landtagsabstimmungen gibt ebenfalls Aufschluss darüber, welche Parteien die Schuldenbremse befürworteten und welche Parteien die Schuldenbremse ablehnten (vgl. Tab. 3). Landtagsabgeordnete der Unionsparteien (CDU/CSU) und der FDP stimmten durchgehend für die Schuldenbremse, ausgenommen die FDP in Sachsen-Anhalt, die sich bei dieser Wahl enthielt. Bei der SPD zeigte sich wiederum ein gemischtes Bild: Während in Niedersachsen und Thüringen alle Landtagsabgeordneten gegen die Schuldenbremse stimmten, stimmten die SPD-Landtagsabgeordneten aller anderen Bundesländer für die Einführung einer Schuldenbremse. Einzige Ausnahme bildete ein einzelner Landtagsabgeordneter in Sachsen, der ebenfalls gegen die Schuldenbremse stimmte. Die Grünen stimmten in Bayern und Niedersachsen gegen die Schuldenbremse. Die Linke hat die Schuldenbremse fast nie unterstützt, mit Ausnahme von Sachsen, wo elf Landtagsabgeordnete für die Schuldenbremse stimmten.

Politikmaßnahmen

Ausgaben, die die Bundesländer selbst beeinflussen können, sind Betriebskosten, Beihilfen und Unterstützungen sowie laufende Personalausgaben, die den größten Anteil an den Länderhaushalten darstellen. Aggregierte Daten der Ausgabentypen bilden nicht alle Facetten der Konsolidierungsstrategien ab, etwa kann eine Reduzierung der Personalausgaben bei unterschiedlichen Personengruppen ansetzen. Deswegen wurde untersucht, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung die Konsolidierungsstrategie beeinflusste. Im Juli 2014 wurden Mitarbeiter in den Finanzministerien aller Bundesländer gefragt, welche Konsolidierungsstrategie die Regierungen als Reaktion auf die Einführung der Schuldenbremse anstrebten. Im Folgenden werden die Konsolidierungsstrategien drei ausgewählter Bundesländer detaillierter präsentiert.

Tab. 3
Wahlverhalten der einzelnen Parteien bei Abstimmungen zur Einführung von Schuldenbremsen

| Entscheidungs- ebene | Entwurf eingebracht von | CDU | SPD | FDP | Die Grünen | Die Linke |
|---|--|---------------------|----------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--|
| Deutschland (Bundestag) | CDU/CSU, SPD | 1 Nein / Rest Ja | 19 Nein / Rest Ja | 1 Ja / 3 Nein / Rest Enthaltungen | 1 Enthaltungen / Rest Nein | Nein |
| Bayern | Verschiedene Abgeordnete der CSU, SPD, FDP und Freie Wähler | Ja | Ja | Ja / 1 Enthaltung | Nein / 1 Enthaltung | – |
| Bremen | CDU, SPD, Die Grünen | Ja | Ja | Ja | Ja | Nein |
| Hessen | CDU, FDP | Ja | Ja | Ja | Ja | Nein |
| Mecklenburg- Vorpommern | CDU, SPD | Ja | Ja | Ja | – | Nein |
| Niedersachsen | CDU, FDP (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung) | Ja | Nein | Ja | Nein | Nein |
| Rheinland- Pfalz | CDU, SPD, FDP | Ja | Ja | Ja | – | – |
| Sachsen | CDU, SPD, FDP, Die Grünen | Ja | 1 Nein / Rest Ja | Ja | 1 Nein / Rest Ja | 11 Ja / 11 Nein / 5 Ent- haltungen |
| Sachsen- Anhalt | Landesregierung (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung) | Ja | Ja | Enthaltungen | – | Nein |
| Schleswig- Holstein | CDU, SPD, FDP, Die Grünen, SSW | Ja | Ja | Ja | Ja | Nein |
| Thüringen | Landesregierung (Gesetzesvorschlag zur Änderung der Haushaltsordnung) | Ja | Nein | – | – | Nein |
| Das Wahlverhalten der einzelnen Abgeordneten in Baden-Württemberg und Hamburg ist nicht bekannt (keine Aufzeichnungen der namentlichen Abstimmungen). | | | | | | |

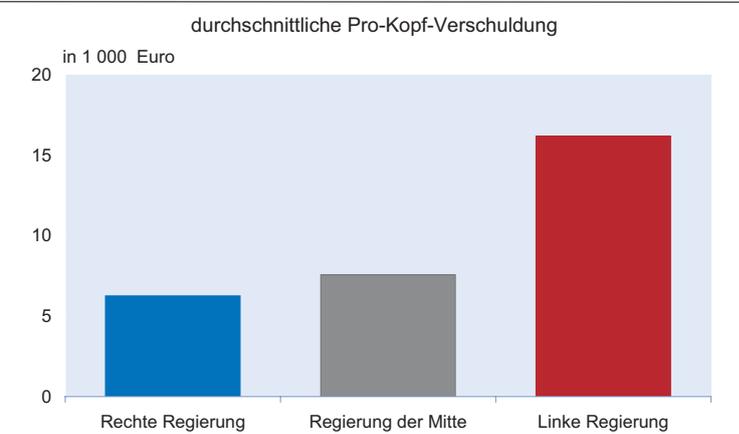
Quelle: Erfassung und Darstellung des ifo Instituts, basierend auf den Protokollen der Parlamentssitzungen.

Schleswig-Holstein war im Mai 2010 das erste Bundesland, das eine Schuldenbremse in der Landesverfassung verankerte. Eine Schuldenbremse gesetzlich zu verankern, war eine der ersten Entscheidungen der neu gewählten rechten Regierung. Die Schuldenbremse spielte auch im Wahlkampf eine entscheidende Rolle. Im Jahr 2009 war Schleswig-Holstein, damals noch von einer großen Koalition regiert, eines von drei Bundesländern, die gegen die Schuldenbremse auf Bundesebene stimmten. Als sich im Anschluss daran die Landesregierung entschloss, eine Klage gegen die Schuldenbremse auf Bundesebene einzureichen, war die CDU die einzige Partei, die diese Klage nicht unterstützte. Die Einstellungen gegenüber Schuldenbremse und Konsolidierungsstrategien unterschieden sich deutlich zwischen linken und rechten Parteien/Regierungen. Die rechte CDU/FDP-Regierung beschloss, im Zeitraum von 2010 bis 2020 Stellen im öffentlichen Dienst abzubauen. Als 2012 eine linke Regierung aus SPD, Grünen und dem Südschleswigschen Wählerverband (SSW) an die Macht kam, übernahm diese die angestrebten Konsolidierungsziele, setzte jedoch andere Prioritäten, mit welchen Mitteln das Budget konsolidiert werden sollte. Zum Beispiel sollten statt Lehrerstellen mehr Stellen in der öffentlichen Verwaltung gestrichen werden.

Sachsen weist die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer auf. Seit 1990 bildet die CDU die Regierung, zeitweise in einer Koalition mit der SPD, und verzeichnet seit 2006 Haushaltsüberschüsse. Die im Jahr 2013 eingeführte Schuldenbremse verbietet die öffentliche Kreditaufnahme bereits ab 2014. Die Schuldenbremse beinhaltet ebenfalls Vorschriften, um Schulden abzudecken, die durch Pensionszahlungen entstehen können. Es wurde angekündigt, 18% der Stellen im öffentlichen Dienst zu streichen.

In *Nordrhein-Westfalen* wurde bisher noch keine Schuldenbremse in der Verfassung oder in der Landeshaushaltsordnung festgeschrieben. Um aber die Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu erreichen, bedarf es des Personalabbaus im öffentlichen Dienst. Anstatt Stellen in der inneren Verwaltung zu streichen, for die linke SPD-Grüne-Regierung Löhne der Beamten im höheren Dienst ein. Der Verfassungsgerichtshof in Münster kündigte daraufhin an, dass dieser Lohnstopp, der ausschließlich Beamte im höheren Dienst betraf, verfassungswidrig sei. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen wird deswegen eine hohe Summe vergangener Löhne an Beamte nachzahlen müssen. Aber anstatt Ausgaben zu kürzen, hat die rot-grüne Regierung investive Ausgaben für Schulen, Kinderbetreuung

Abb. 1
Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

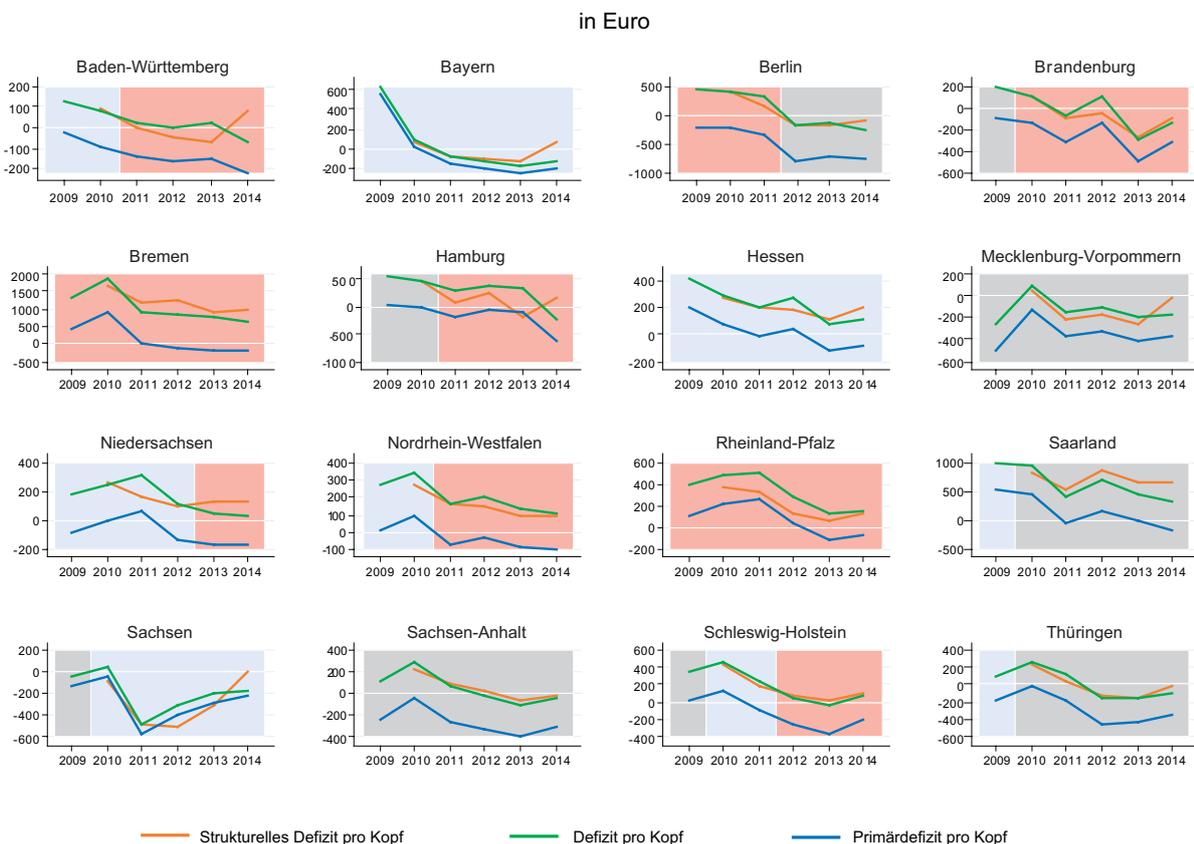
und Hochschulen in der Hoffnung getätigt, zukünftig weniger Ausgaben tätigen zu müssen. Als Konsequenz haben sich die Ausgaben für Sach- und Unterstützungsleistungen seit 2012 in Nordrhein-Westfalen deutlich erhöht. Es ist bisher noch nicht abzusehen, ob Nordrhein-Westfalen diese zu-

sätzlichen Ausgaben ohne weitere Schulden wird finanzieren können. Seit 2012 hatte Nordrhein-Westfalen keine konkrete Absicht, Personal zu kürzen. Im Aufgabenbereich mancher Ministerien ist es erforderlich, Ausgaben bis 2016 um 1,5% zu kürzen. Die Ministerien mit den höchsten Personalausgaben werden aber von dieser Regelung ausgenommen. Einige Journalisten (z.B. *Aachener Nachrichten*, 26. September 2013) erwarteten, dass die Grunderwerbsteuer weiter steigen werde oder Solidaritätszuschläge für Gemeinden eingeführt werden würden.

Aggregierte Haushaltszahlen

Als 2009 die Schuldenbremse verabschiedet wurde, unterschied sich die öffentliche Verschuldung der Länder deutlich. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung, gegliedert nach parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung. Länder mit linken Regierungen wiesen eine höhere Pro-Kopf-Ver-

Abb. 2
Defizite pro Kopf in den Bundesländern, 2009–2014



Quelle: Stabilitätsrat und Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums; Berechnungen des ifo Instituts.

schuldung auf als Länder mit rechten und Regierungen der Mitte.

Verwendet wurden Daten des Stabilitätsrates zum strukturellen Haushaltsdefizit pro Kopf für die Jahre 2010 bis 2014. Datengrundlage für Haushaltsdefizite und Primärdefizite pro Kopf sind die Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen. Die Pro-Kopf-Verschuldung stellt das Statistische Bundesamt zur Verfügung.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung des strukturellen Defizits pro Kopf (rote Linie), des Defizits pro Kopf (grüne Linie) und des Primärdefizits pro Kopf (blaue Linie) für die Bundesländer von 2009 bis 2014 dar. Die im Hintergrund eingefärbten Bereiche beschreiben die jeweilige parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung: Rot steht für eine linke Regierung, blau für eine rechte und grau für eine Regierung der Mitte. Zu erwarten ist, dass sich die Defizite erhöhen, wenn eine linke Regierung auf eine rechte folgt. Die Daten zeigen jedoch, dass Defizite in allen Ländern gesunken sind (negative Defizite entsprechen einem Haushaltsüberschuss). Im Jahr 2014 wiesen alle Bundesländer Primärüberschüsse aus.

Die durchschnittlichen strukturellen Defizite pro Kopf lagen im Zeitraum von 2010 bis 2014 bei 43 Euro unter rechten Regierungen und bei 250 Euro unter linken Regierungen (vgl. Abb. 3). Ein t-Test zeigt, dass die strukturellen Defizite pro Kopf unter linken Regierungen signifikant (auf dem 5%-Niveau) höher waren als unter rechten Regierungen. Die durchschnittlichen Defizite pro Kopf lagen bei 136 Euro unter rechten Regierungen, während sie unter linken Regierungen 292 Euro betragen. Die Differenz der durch-

Abb. 4
Unerwartete zusätzliche Steuereinnahmen^{a)}



^{a)} Die durchschnittliche Differenz zwischen den tatsächlichen und prognostizierten Steuereinnahmen im letzten Finanzplan eines Jahres.

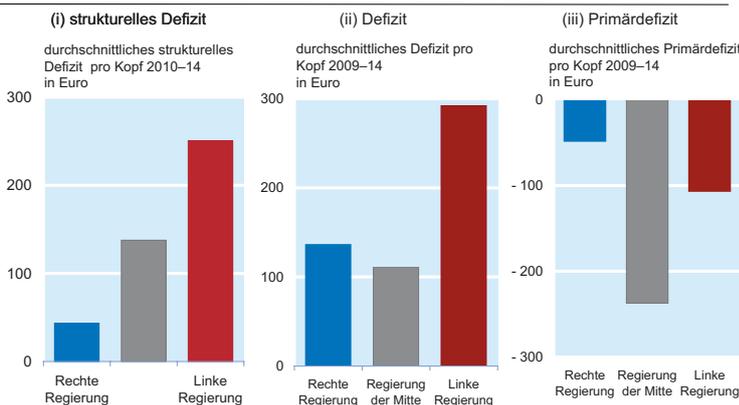
Quelle: Mittelfristige Finanzplanung der Länder, Monatsberichte des BMF, Februar 2015.

schnittlichen Defizite pro Kopf erweist sich als statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau.

Der Zusammenhang zwischen parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung und Defiziten stellt sich anders dar, wenn das Primärdefizit untersucht wird. Das durchschnittliche Primärdefizit pro Kopf zwischen 2009 und 2014 betrug – 48 Euro (d.h. ein Überschuss) unter rechten Regierungen, – 107 Euro unter linken Regierungen und – 237 Euro unter Koalitionsregierungen. Die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Primärdefiziten pro Kopf sind unter rechten und linken Regierungen statistisch nicht signifikant. Regierungen der Mitte wiesen signifikant geringere Primärdefizite aus als linke und rechte Regierungen.

Warum haben vor allem linke Politiker Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung in der öffentlichen Debatte abgelehnt, bei Regierungsverantwortung aber die Länderhaushalte konsolidiert?

Abb. 3
Durchschnittliches Defizit pro Kopf und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, 2009/10–14



Quelle: Stabilitätsrat und Monatsberichte des Bundesfinanzministeriums; Berechnungen des ifo Instituts.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren verhältnismäßig günstig und haben damit ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung seit 2010 geleistet. Das Steueraufkommen war für den Zeitraum von 2010 bis 2014 jeweils höher als erwartet und die Zinsaufwendungen niedrig (vgl. Abb. 4). Die Rahmenbedingungen bewahrten die Länder davor, rigorose Konsolidierungsprogramme implementieren zu müssen. Eine Reduzierung der Defizite war möglich, ohne Ausgaben zu kürzen.

Fazit

Die Medienberichterstattung deutet darauf hin, dass sich die Parteien in ihrer Einstellung

zu Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung deutlich unterschieden. Deskriptive Statistiken zeigen, dass linke Regierungen im Zeitraum von 2010 bis 2014 im Durchschnitt höhere strukturelle Defizite auswiesen als rechte Regierungen. Konsolidierungsstrategien haben sich je nach parteipolitischer Zusammensetzung der Landesregierungen unterschieden. Die Primärdefizite unterschieden sich allerdings kaum zwischen rechten und linken Regierungen.

Frühere Studien haben gezeigt, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung jahrzehntelang keinen Einfluss auf das Defizit der Bundesländer gehabt hat (vgl. Jochimsen und Nuscheler 2011; Jochimsen und Thomasius 2014). Andere Studien konnten belegen, dass die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen Politikmaßnahmen beeinflusste: Rechte Regierungen stellten beispielsweise mehr Polizisten ein als linke. Rechte Regierungen führten Studiengebühren ein, während linke Regierungen diese wieder abschafften. Rechte Regierungen gaben mehr für Universitäten aus und förderten ökonomische Freiheiten (vgl. Oberndorfer und Steiner 2007; Potrafke 2011; Kauder und Potrafke 2013; Tepe und Vanhuysse 2013; Potrafke 2013). Während sich die Wirtschaftspolitiken zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene immer mehr angenähert haben und kaum noch zu unterscheiden sind, haben sich die Politiken von CDU/CSU und SPD in den Ländern in einigen Bereichen sehr wohl unterschieden. Zu vermuten ist deshalb, dass auch die Budgetkonsolidierung der Bundesländer zwischen 2010 und 2014 von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung beeinflusst wurde.

Aus welchem Grund unterscheiden sich Worte und Taten der Politiker? Möglicherweise wollten Politiker und Parteien mit verbalen Äußerungen ihren parteipolitischen Standpunkt ausdrücken (vgl. Hillman 2010). Die Befunde stehen im Einklang mit Debus (2008), der beschreibt, dass sich die SPD wirtschaftspolitisch links positioniert, um ihre Kernwählerschaft zu befriedigen. Als ihre Vertreter aber im Amt waren, implementierten die SPD-Politiker eine eher marktorientierte Wirtschaftspolitik, die sich deutlich von den Ankündigungen aus dem Wahlkampf unterschied. Im Zuge der Finanzkrise könnte die SPD auch auf den Umschwung der öffentlichen Meinung reagiert und deshalb eine nachhaltigere Fiskalpolitik verfolgt haben (vgl. Adams et al. 2004; Bräuninger 2009).

Literatur

- Adams, J., M. Clark, L. Ezrow und G. Glasgow (2004), »Understanding Change and Stability in Party Ideologies: Do Parties Respond to Public Opinion or to Past Election Results?«, *British Journal of Political Science* 34(4), 589–610.
- Aidt, T. und G. Mooney (2014), »Voting Suffrage and the Political Budget Cycle: Evidence from the London Metropolitan Boroughs 1902–1937«, *Journal of Public Economics* 112(1), 53–71.
- Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102(3), 651–678.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), »Voting on the Budget Deficit«, *American Economic Review* 80(1), 37–49.
- Bräuninger, T. (2009), »Responsivität und strategische Adaption im Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern«, in: C. Henning (Hrsg.), *Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 27–46.
- Brender, A. und A. Drazen (2009), »Do Leaders Affect Government Spending Priorities?«, NBER Working Paper 15368.
- Brügelmann, R. und T. Schaefer (2013), »Konsolidierungscheck 2013 – Strukturelle Defizite in den Bundesländern«, IW Köln.
- Ciaglia, S. und F. Heinemann (2012), »Debt Rule Federalism: The Case of Germany«, ZEW Discussion Papers, No. 12-067.
- Crain, M.W. und R. Tollison (1993), »Time Inconsistency and Fiscal Policy: Empirical Analysis of US States«, *Journal of Public Economics* 51(2), 153–159.
- Debus, M. (2008), »Unfulfilled Promises? German Social Democrats and their Policy Positions at the Federal and State Level between 1994 and 2006«, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18(2), 201–224.
- Franzese, R.J. (2000), »Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956–90«, in R. Strauch und J. von Hagen (Hrsg.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Kluwer, Boston, London, 61–86.
- Grilli, V., D. Masciandaro und G. Tabellini (1991), »Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in Industrial Democracies«, *Economic Policy* 13(6), 342–392.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2014), »Political Leaders' Socioeconomic Background and Fiscal Performance in Germany«, *European Journal of Political Economy* 34, 184–205.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2016a), »The Debt Brake in the Eyes of the German Population«, *International Economics and Economic Policy*, im Erscheinen.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2016b), »Public Attitudes Toward Fiscal Consolidation: Evidence from a Representative German Population Survey«, *Kyklos*, im Erscheinen.
- Heun, W. (2013), »Balanced Budget Requirements and Debt Brakes Feasibility and Enforcement«, *German Economic Review* 15(1), 100–115.
- Hibbs, D.A.Jr. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *American Political Science Review* 71(4), 1467–1487.
- Hillman, A.L. (2010), »Expressive Behavior in Economics and Politics«, *European Journal of Political Economy* 26(4), 403–418.
- Jochimsen, B. und R. Nuscheler (2011), »The Political Economy of the German Lander Deficits: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers«, *Applied Economics* 43(19), 2399–2415.
- Jochimsen, B. und S. Thomasius (2014), »The Perfect Finance Minister: Whom to Appoint as Finance Minister to Balance the Budget«, *European Journal of Political Economy* 34, 390–408.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government Ideology and Tuition Fee Policy: Evidence from the German States«, *CESifo Economic Studies* 59, 628–649.
- Lambertini, L. (2003), »Are Budget Deficits Used Strategically?«, Boston College Working Papers in Economics 578.
- Mulas-Granados, C. (2003), »The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in Europe«, *European Political Economy Review* 1(1), 15–39.
- Oberndorfer, U. und V. Steiner (2007), »Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 165–183.

Osterloh, S. (2012), »Words Speak Louder than Actions: The Impact of Politics on Economic Performance«, *Journal of Comparative Economics* 40(3), 318–336.

Persson, T. und L.E.O. Svensson (1989), »Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences«, *Quarterly Journal of Economics* 104(2), 325–345.

Potrafke, N. (2011), »Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?«, *German Economic Review* 12, 124–145.

Potrafke, N. (2013), »Economic Freedom and Government Ideology across the German States«, *Regional Studies* 47, 433–449.

Potrafke, N., M. Riem und Chr. Schinke (2016), »Debt Brakes in the German States: Governments' Rhetoric and Actions«, *German Economic Review*, im Erscheinen.

Reischmann, M. (2014), »Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), 171–181.

Reischmann, M. (2016), »Creative Accounting and Electoral Motives: Evidence from OECD Countries«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.

Tavares, J. (2004), »Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments«, *Journal of Public Economics* 88(12), 2447–2468.

Tepe, M. und P. Vanhuyse (2013), »Cops for Hire? The Political Economy of Police Employment in the German States«, *Journal of Public Policy* 33, 165–199.