

Wie wirken Fiskalregeln? Eine Evaluierung der Forschungsergebnisse*

Niklas Potrafke^{†a,b,c}

^aLMU München, ^bifo Institut, München, ^cCESifo, München

20. November 2023

Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

Zusammenfassung

Fiskalregeln werden kontrovers diskutiert. Einerseits beschränken sie den Handlungsspielraum von Politikern. Andererseits helfen sie der fehlenden Selbstbindung von Politikern entgegenzutreten, nicht ständig neue Schulden zu machen. In wissenschaftlichen Studien wird die Wirkung von Fiskalregeln intensiv untersucht. Die empirischen Studien zeigen, dass Fiskalregeln Haushaltsdefizite und Schuldenstände wirksam reduzieren. Sie reduzieren Risikoprämien von Staatsanleihen und beflügeln das Wirtschaftswachstum. Die empirische Evidenz legt nicht nahe, dass Fiskalregeln öffentliche Investitionen verdrängen. Besser erforscht werden muss noch, inwieweit Politiker Fiskalregeln umgehen und aufgrund von Fiskalregeln Schulden über Schattenhaushalte machen.

*Dankbar bin ich für Kommentare von Clemens Fuest und Klaus Gründler.

[†]LMU München und ifo Institut. Poschingerstraße 5, 81679 München. E-Mail: Potrafke@ifo.de.

1 Einleitung

Die Kritik an Fiskalregeln wie der deutschen Schuldenbremse hat sich bereits während der Corona-Krise und nun auch im Zuge der Energiekrise nach Russlands Angriff auf die Ukraine fortgesetzt. Das Urteil vom Bundesverfassungsgericht am 15. November 2023 zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 befeuert die Debatte um die deutsche Schuldenbremse nun erneut.

Fiskalregeln werden auf verschiedenen Ebenen des Staates implementiert: Auf supra-nationaler Ebene wie beispielsweise in der Europäischen Union (EU) im Rahmen des Vertrages von Maastricht, auf nationaler Ebene wie durch die deutsche Schuldenbremse im Bund, auf subnationaler Ebene wie die Schuldenbremsen in den deutschen Bundesländern, und auf Gemeindeebene insbesondere in Ländern wie Italien. Die Auswirkungen von Fiskalregeln auf den individuellen Gebietskörperschaftsebenen werden in zahlreichen empirischen Studien untersucht. Diese Literatur habe ich in einem englischsprachigen Übersichtsartikel aufbereitet ([Potrafke, 2023](#)). Grundlage sind über 100 empirische Studien. Der vorliegende Aufsatz fasst wesentliche Erkenntnisse der wissenschaftlichen Studien zusammen.

Die empirischen Arbeiten zur Wirkung von Fiskalregeln beschreiben ihre tatsächlichen Wirkungen. Sie basieren auf einer positiven Analyse, beschreiben die Welt, wie sie ist. Wohlfahrtsbetrachtungen enthalten die empirischen Studien nicht. Es gibt einige theoretische Arbeiten, die optimal ausgestaltete Fiskalregeln aus Wohlfahrtsperspektive betrachten. Die Politik neigt zu hohem Konsum in der Gegenwart, der oftmals durch Schulden finanziert wird. Fiskalregeln helfen, diese Neigung einzudämmen (z. B. [Athey et al., 2005](#), [Amador et al., 2006](#), [Halac and Yared, 2014, 2018, 2022](#), [Azzimonti et al., 2016](#)).

2 Empirische Evidenz: Die nationale Ebene

2.1 Wie werden Fiskalregeln gemessen?

Es gibt unterschiedliche Ausgestaltungen von Fiskalregeln: Defizitregeln (*Budget Balance Rules - BBR*), Ausgabenregeln (*Expenditure Rules - ER*), Einnahmeregeln (*Revenue Rules - RR*) und Schuldenregeln (*Debt Rules - DR*). Die Defizitregeln sorgen für ausgeglichene Haushalte in einem individuellen Jahr. Es darf also keine Neuverschuldung geben. Ausgaben-, Einnahmen- und Schuldenregeln schreiben vor, dass die

Staatsausgaben und -einnahmen bzw. der Gesamtschuldenstand individuelle Schwellenwerte (beispielsweise als Anteil vom BIP) nicht überschreiten dürfen. Im Jahr 2021 haben 93 Länder BBR, 85 Länder DR, 55 Länder ER und 17 Länder RR eingesetzt. Das zieht die Datenbank des Internationalen Währungsfonds – IWF ([Davoodi et al., 2022](#)). Einige Länder haben verschiedene Fiskalregeln gleichzeitig implementiert.

Häufig werden Ausnahmenregelungen für außergewöhnliche Notsituationen getroffen. Wenn unvorhergesehene Ereignisse wie Naturkatastrophen oder Pandemien wie zuletzt COVID-19 auftreten, können die Fiskalregeln in einzelnen Jahren ausgesetzt werden.

2.2 Korrelation und Kausalität

Viele empirische Studien verwenden die Fiskalregel-Daten des IWF um mit ökonomischen Modellen den Einfluss von Fiskalregeln auf Größen wie Haushaltsdefizite, Staatsausgaben und Risikoprämien zu schätzen. Den meisten dieser Arbeiten gelingt es dabei nicht überzeugend, kausale Effekte der Fiskalregeln zu ermitteln. Vielmehr zeigen sie Korrelationen zwischen Fiskalregeln und Haushaltsdefiziten, Staatsausgaben und Risikoprämien usw. Diese Korrelationen drücken beispielsweise aus, dass in Ländern mit Fiskalregeln die Haushaltsdefizite geringer waren als in Ländern ohne Fiskalregeln. Waren die Haushaltsdefizite also geringer, weil die Fiskalregeln eingeführt worden sind (Kausalität)? Das folgt aus vielen Arbeiten auf nationaler Ebene nicht zwingend. Empirischen Arbeiten mit Daten insbesondere auf Gemeindeebene gelingt es deutlich besser, kausale Effekte zu schätzen. Für Größen wie Haushaltsdefizite werden die Korrelationen auf Basis früherer Arbeiten auf nationaler Ebene durch kausale Effekte auf lokaler Ebene untermauert.

2.3 Defizite und Verschuldung

Eines der wesentlichen Ziele von Fiskalregeln ist, Haushaltsdefizite und Schuldenstände zu reduzieren. Das gelingt ausgesprochen gut. Die Studie von [Asatryan et al. \(2018\)](#) zeigt beispielsweise, dass die Staatsschuldenquote in Ländern mit in der Verfassung verankerten BBR um rund elf Prozentpunkte geringer war als in Ländern ohne in der Verfassung verankerten BBR. Erzielt wurde dieses Ergebnis mithilfe eines Datensatzes für 132 im Zeitraum 1945-2015.

2.4 Staatsausgaben und Budgetzusammensetzung

Fiskalregeln gelingt es ebenso die Staatsausgaben zu reduzieren. Eine im öffentlichen Diskurs häufig diskutierte Prämisse ist, dass durch Fiskalregeln investive Ausgaben verdrängt werden würden. Die empirische Forschung bestätigt das nicht (siehe beispielsweise [Dahan and Strawczynski, 2013](#) und [Vinturis, 2023](#) sowie die Übersichtsstudie von [Blesse et al., 2023](#)).

2.5 Makroökonomische Outcomes

Bemerkenswert robust ist der Effekt von Fiskalregeln auf Risikoprämien bzw. Zinsen von Staatsanleihen. Länder mit Fiskalregeln zahlen ungefähr um 1,5 Prozentpunkte geringere Risikoprämien als Länder ohne Fiskalregeln (z. B. [Heinemann et al., 2014](#) und [Iara and Wolff, 2014](#)). Diese geringeren Risikoprämien reduzieren den Anteil von Staatsausgaben, die für die Schuldendienst verwendet werden müssen. Fiskalregeln schaffen somit Spielraum, Staatsausgaben für andere Dinge als den Schuldendienst zu verwenden.

Länder mit in den Verfassungen verankerten Fiskalregeln konnten sich eines höheren Wirtschaftswachstums erfreuen als Länder, die keine Fiskalregeln in ihren Verfassungen verankert hatten ([Gründler and Potrafke, 2023](#)): In der langen Frist war das reale Bruttoinlandsprodukt in Ländern mit in den Verfassungen verankerten Fiskalregeln um 15 % höher.

2.6 Politische Konjunkturzyklen

Politiker wollen wiedergewählt werden und betreiben deshalb gerne expansive Fiskalpolitiken vor Wahlen (politische Konjunkturzyklen). Dazu gehört die Steuern zu senken, Staatsausgaben zu erhöhen und Schulden zu machen, um den Wählern unmittelbar vor Wahlen Annehmlichkeiten anbieten zu können. Effizient ist das in der Regel nicht. Solche politischen Konjunkturzyklen können mithilfe von Fiskalregeln deutlich eingeschränkt werden. In Ländern ohne Fiskalregeln waren die Haushaltsdefizite in Wahljahren signifikant größer als in Nicht-Wahljahren. Diese Unterschiede in den Haushaltsdefiziten zwischen Wahl- und Nicht-Wahljahren gab es bei Vorhandensein (strikt)er Fiskalregeln nicht (siehe z. B. [Gootjes et al., 2021](#)).

3 Bundesstaaten

Maßgeblich für die Entwicklung der Literatur zur Wirkung von Fiskalregeln sind die Arbeiten für die US-Bundesstaaten. Viele dieser Arbeiten legen nahe, dass strikte Fiskalregeln Haushaltsdefizite und Schuldenstände reduziert haben (siehe z.B. [Von Hagen, 1991](#), [Poterba, 1994](#), [Bohn and Inman, 1996](#)). Darüber hinaus weist die Arbeit von [Rose \(2006\)](#) auf eingedämmte politische Konjunkturzyklen durch Fiskalregeln hin. Umfassende Evidenz zur Rolle von Fiskalregeln gibt es auch auf Basis der Schweizer Kantone (siehe z.B. [Schaltegger, 2002](#) und [Burret and Feld, 2018](#)). Meine qualitative Analyse bestätigt den Befund aus der Meta-Analyse von [Heinemann et al. \(2018\)](#): Die Effekte von Fiskalregeln auf Größen wie Haushaltsdefizite sind in den Schweizer Kantonen besonders ausgeprägt. Gut heraus gearbeitet wird auch, dass die Fiskalregeln in den Schweizer Kantonen keine öffentlichen Investitionen zurückgedrängt haben.

4 Lokale Ebene

Der große Vorteil der Arbeiten auf lokaler Ebene ist kausale Effekte schätzen zu können. Ursache und Wirkung werden klar auseinander gehalten: Haushaltsdefizite und Staatsausgaben sinken, weil Fiskalregeln eingeführt wurden. Die Studien auf lokaler Ebene sind oftmals intern valide. Der Nachteil dieser auf Studien auf lokaler Ebene ist jedoch die externe Validität. Man kann zu recht kritisch fragen, inwieweit Ergebnisse, die für kleine italienische Gemeinden erzielt worden sind, auf Nationalstaaten übertragen werden können.

Die italienischen Gemeinden eignen sich besonders gut, um die Auswirkungen von Fiskalregeln auf vielfältigste Art und Weise zu untersuchen. Im Jahr 1999 hatte die nationale Regierung in Rom einen nationalen Stabilitätspakt eingeführt. In Kraft war der Pakt insgesamt 16 Jahre, bis zum Jahr 2015. Ziel war es, die Staatsfinanzen der italienischen Gemeinden nachhaltig zu gestalten. Die erste, einschlägige Arbeit auf Basis des Stabilitätspaktes ist von [Grembi et al. \(2016\)](#) vorgelegt worden. Ausgenutzt wird, dass die Fiskalregeln für Gemeinden mit weniger als 5,000 Einwohnern ab dem Jahr 2001 gelockert wurden. Verglichen werden deshalb Outcome-Variablen zwischen Gemeinden mit etwas mehr und etwas weniger als 5,000 Einwohnern. Kern der Idee zum Identifizieren kausaler Effekte ist, dass eine Gemeinde mit etwas mehr als 5,000 Einwohnern sich nur durch die Fiskalregel von einer Gemeinde mit etwas weniger als 5,000 Einwohnern unterscheidet. Die Fiskalregeln haben Wirkung gezeigt: In den vier

Jahren nach Lockerung der Fiskalregeln in den Gemeinden mit weniger als 5,000 Einwohnern sind die Haushaltsdefizite um 30% höher gewesen als in den Gemeinden, in denen die Fiskalregeln nicht gelockert wurden. Reformen der Fiskalregeln in italienischen Gemeinden sind in zahlreichen empirischen Studien untersucht worden.

5 Schlussfolgerungen

Fiskalregeln helfen Haushaltsdefizite und Verschuldung wirksam zu reduzieren. Sie reduzieren Risikoprämien von Staatsanleihen und beflügeln das Wirtschaftswachstum. Die empirische Evidenz legt nicht nahe, dass Fiskalregeln öffentliche Investitionen verdrängen. Das sind wesentliche Ergebnisse einer dynamischen empirischen Literatur zur Wirkung von Fiskalregeln. Wohlfahrtsbetrachtungen, wie sie die theoretische Literatur zu Fiskalregeln anstellt, sind auf Basis der empirischen Befunde nicht möglich. Die empirische Literatur gibt also beispielsweise nicht her zu schlussfolgern, dass es der Bevölkerung und den Unternehmen durch Fiskalregeln stets besser als ohne Fiskalregeln geht. Durch Fiskalregeln kann es auch Nachteile geben. Besser erforscht werden müssen ungewollte Nebeneffekte von Fiskalregeln. Dazu zählen Fragen, ob Fiskalregeln die Politik anhalten, Ausgaben aus den Kernhaushalten in Schattenhaushalte zu transferieren (siehe [Von Hagen and Harden, 1995](#), [Milesi-Ferretti, 2004](#), [Von Hagen and Wolff, 2006](#)).

Literatur

- Amador, M., Werning, I., and Angeletos, G.-M. (2006). Commitment vs. flexibility. *Econometrica*, 74(2):365–396.
- Asatryan, Z., Castellón, C., and Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal of Public Economics*, 167:105–119.
- Athey, S., Atkeson, A., and Kehoe, P. J. (2005). The optimal degree of discretion in monetary policy. *Econometrica*, 73(5):1431–1475.
- Azzimonti, M., Battaglini, M., and Coate, S. (2016). The costs and benefits of balanced budget rules: Lessons from a political economy model of fiscal policy. *Journal of Public Economics*, 136:45–61.
- Blesse, S., Dorn, F., and Lay, M. (2023). Do fiscal rules undermine public investments? A review of empirical evidence. *Ifo Working Paper 393*.
- Bohn, H. and Inman, R. P. (1996). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the us states. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy*, volume 45, pages 13–76. Elsevier.
- Burret, H. T. and Feld, L. P. (2018). (Un-) intended effects of fiscal rules. *European Journal of Political Economy*, 52:166–191.
- Dahan, M. and Strawczynski, M. (2013). Fiscal rules and the composition of government expenditures in OECD countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3):484–504.
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., and Pillai, S. (2022). Fiscal rules dataset: 1985-2021. *International Monetary Fund, Washington, D.C.*
- Gootjes, B., de Haan, J., and Jong-a-Pin, R. (2021). Do fiscal rules constrain political budget cycles? *Public Choice*, 188:1–30.
- Grembi, V., Nannicini, T., and Troiano, U. (2016). Do fiscal rules matter? *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(3):1–30.
- Gründler, K. and Potrafke, N. (2023). Fiscal institutions and economic growth. *Working Paper*.
- Halac, M. and Yared, P. (2014). Fiscal rules and discretion under persistent shocks. *Econometrica*, 82(5):1557–1614.
- Halac, M. and Yared, P. (2018). Fiscal rules and discretion in a world economy. *American Economic Review*, 108(8):2305–34.

- Halac, M. and Yared, P. (2022). A theory of fiscal responsibility and irresponsibility. *NBER Working Paper No. 30601*.
- Heinemann, F., Moessinger, M.-D., and Yeter, M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? a meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, 51:69–92.
- Heinemann, F., Osterloh, S., and Kalb, A. (2014). Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture. *Journal of International Money and Finance*, 41:110–127.
- Iara, A. and Wolff, G. B. (2014). Rules and risk in the euro area. *European Journal of Political Economy*, 34:222–236.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1-2):377–394.
- Poterba, J. M. (1994). State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy*, 102(4):799–821.
- Potrafke, N. (2023). The economic consequences of fiscal rules. *Working Paper*.
- Rose, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice*, 128(3):407–431.
- Schaltegger, C. A. (2002). Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. *Schmollers Jahrbuch*, 122(3):369–413.
- Vinturis, C. (2023). How do fiscal rules shape governments’ spending behavior? *Economic Inquiry*, 61:322–341.
- Von Hagen, J. (1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, 44(2):199–210.
- Von Hagen, J. and Harden, I. J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4):771–779.
- Von Hagen, J. and Wolff, G. B. (2006). What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Journal of Banking & Finance*, 30(12):3259–3279.