

Verschuldungsgrenze und die Auswirkungen - Folgen für die staatlichen Handlungsmöglichkeiten

Hochschule Bremen - ISEB-Symposium
20. Mai 2011

André W. Heinemann

Gliederung

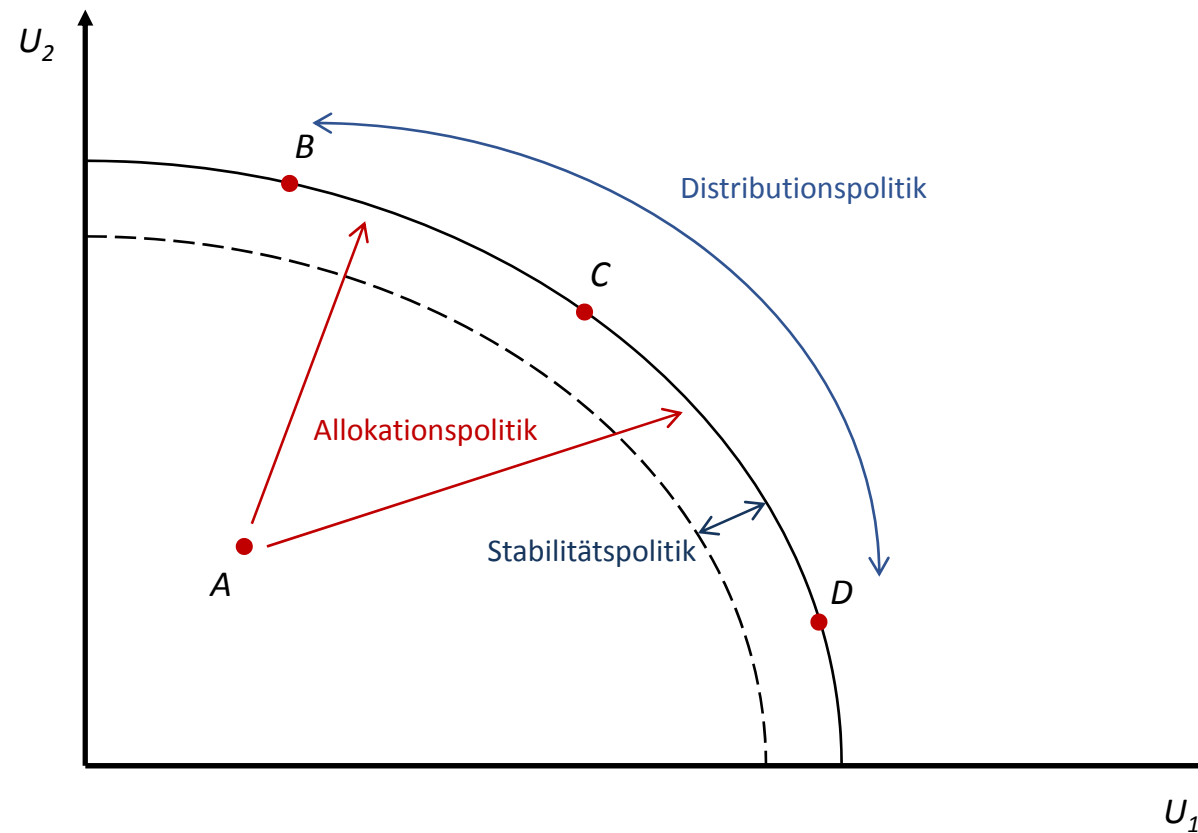
1. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und dezentrale Entscheidungsstrukturen
2. Ein institutionenökonomischer Blick auf Verschuldungsregeln
3. Handlungsoptionen im Föderalstaat
 - a) Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger
 - b) Handlungsoptionen der politischen Institutionen
4. „Föderalismusreform III“

1. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und dezentrale Entscheidungsstrukturen
2. Ein institutionenökonomischer Blick auf Verschuldungsregeln
3. Handlungsoptionen im Föderalstaat
 - a) Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger
 - b) Handlungsoptionen für Legislative und Exekutive
4. „Föderalismusreform III“

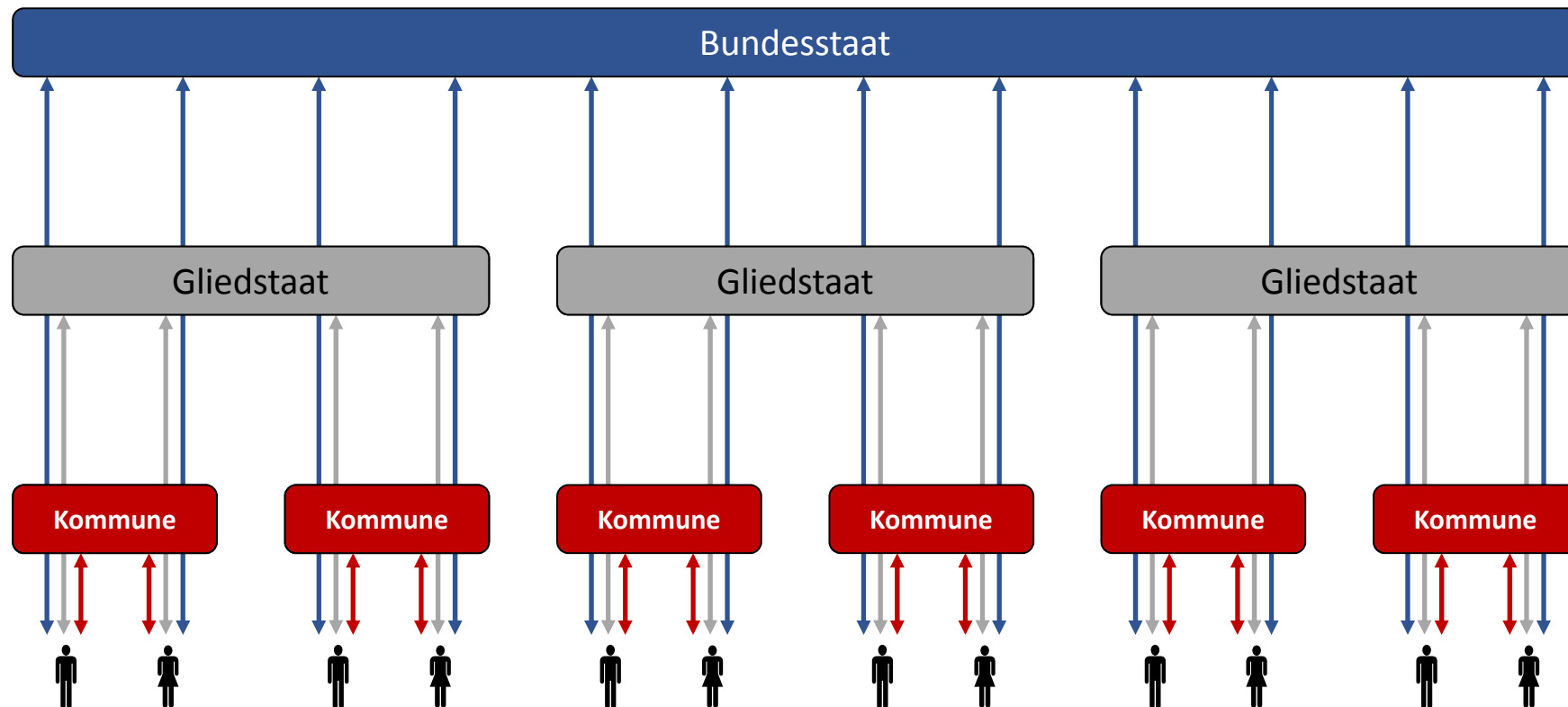
Functional Finance

- Finanzpolitik ist ein Teilbereich der Wirtschaftspolitik und wird von der Wirtschaftspolitik i.e.S. durch seine Instrumente abgegrenzt.
- Richard A. Musgrave (1959)
- Drei unterschiedliche „Abteilungen“ in den öffentlichen Haushalten.
- Orientierung an:
 - **Allokationsziel**
 - **Distributionsziel**
 - **Stabilitätsziel**

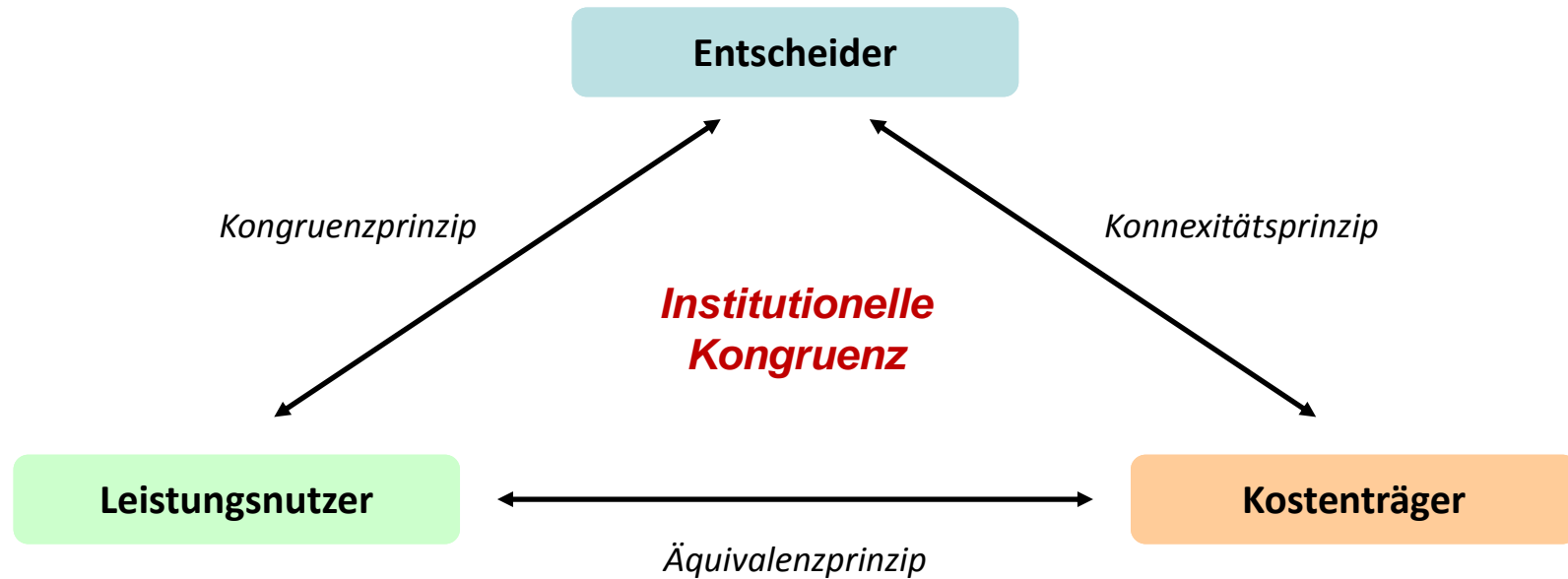
Die Aufgaben des Staates



Ökonomische Aktivitäten und föderaler Aufbau



Perfekte Korrespondenz und Institutionelle Kongruenz



1. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und dezentrale Entscheidungsstrukturen
2. Ein institutionenökonomischer Blick auf Verschuldungsregeln
3. Handlungsoptionen im Föderalstaat
 - a) Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger
 - b) Handlungsoptionen für Legislative und Exekutive
4. „Föderalismusreform III“

Konstitutionelle Schuldenregeln und Handlungsinteressen

- Konstitutionenökonomik als Teilgebiet der Institutionellen Ökonomik
- Akteure haben Interesse, Regeln grundsätzlich festzulegen (meistens sogar nach Einstimmigkeitsregel) (Voigt und Wagner 2000)
⇒ *konstitutionelle Ebene*
- Unterhalb dieser Ebene werden konkrete Politiken beschlossen
⇒ *post-konstitutionelle Ebene*
- *Choice of rules vs. Choice within rules*
- Unterscheidung zwischen *Regelinteresse* und *Handlungsinteresse* (Vanberg und Buchanan 1988)

Bisherige Kreditobergrenze für Bund und Länder in Deutschland

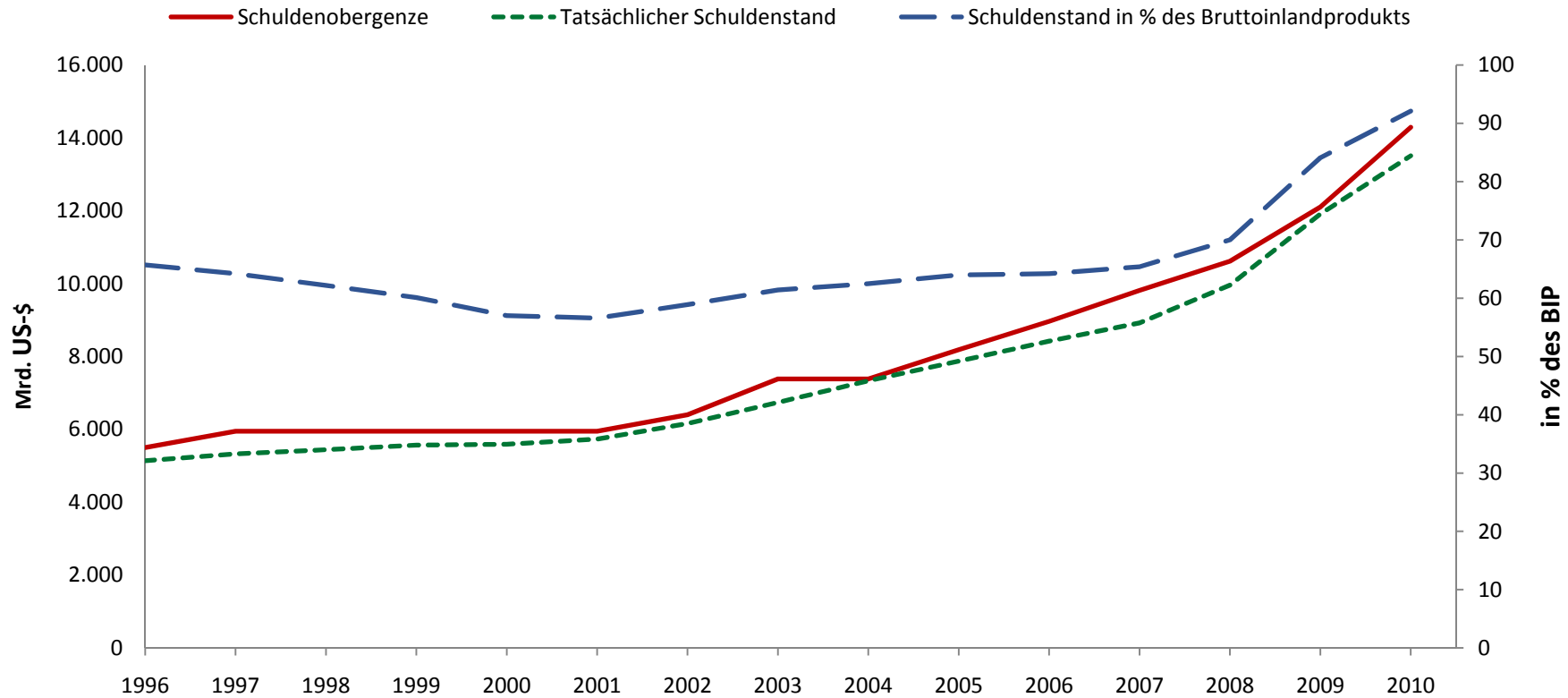
- Art. 115 GG (alt) und entsprechende Übertragungen in die Landesverfassungen der Länder
 - Investitionsorientierte Schuldengrenze
 - War gedacht als „Kann“-Regel
 - Wurde jedoch zunehmend als „Muss“-Regel interpretiert
 - Konjunkturelle Ausnahme
 - Kreditfinanzierte Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts
 - Länder konnten autonom die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellen und entsprechend die investitionsorientierte Verschuldungsgrenze überschreiten
 - War auch möglich im Haushaltsvollzug (und ist nach Kitterer/Groneck (2006) 68 mal zwischen 1991 und 2005 vorgekommen)
- Konstitutionelle Verschuldungsgrenze wurde von Bund und Ländern, bisweilen unzulässig, überschritten.
- In welcher Weise hat Art. 115 GG „versagt“? ⇒ Ursache-Wirkung-Analyse
- Vermutlich Lehre, „dass es auf die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen zur Limitierung der Verschuldung erst in zweiter Linie ankommt“ (Korioth 2010, S. 284).
- Institutions matter! ⇒ handlungskanalierende Systeme zur Beeinflussung der Anreize ökonomischer Akteure

Schuldenobergrenze in den USA - Bundesebene

- Schuldengrenze in den USA auf der Bundesebene: „debt limit“ (kein „deficit limit“)
- Schuldenobergrenze in den USA (Bundesebene) Februar 2010:
12.394 Mrd. US-\$
- Seit 12. Februar 2010 aktuelle Schuldenobergrenze in den USA (Bundesebene):
14.294 Mrd. US-\$ (seit wenigen Tagen überschritten)
- Eine weitere Anhebung der Schuldenobergrenze wird in den USA allerdings bereits diskutiert.

Quelle: U.S. Code, Title 31.

Entwicklung der Schuldenobergenze in den USA (Bundesebene)

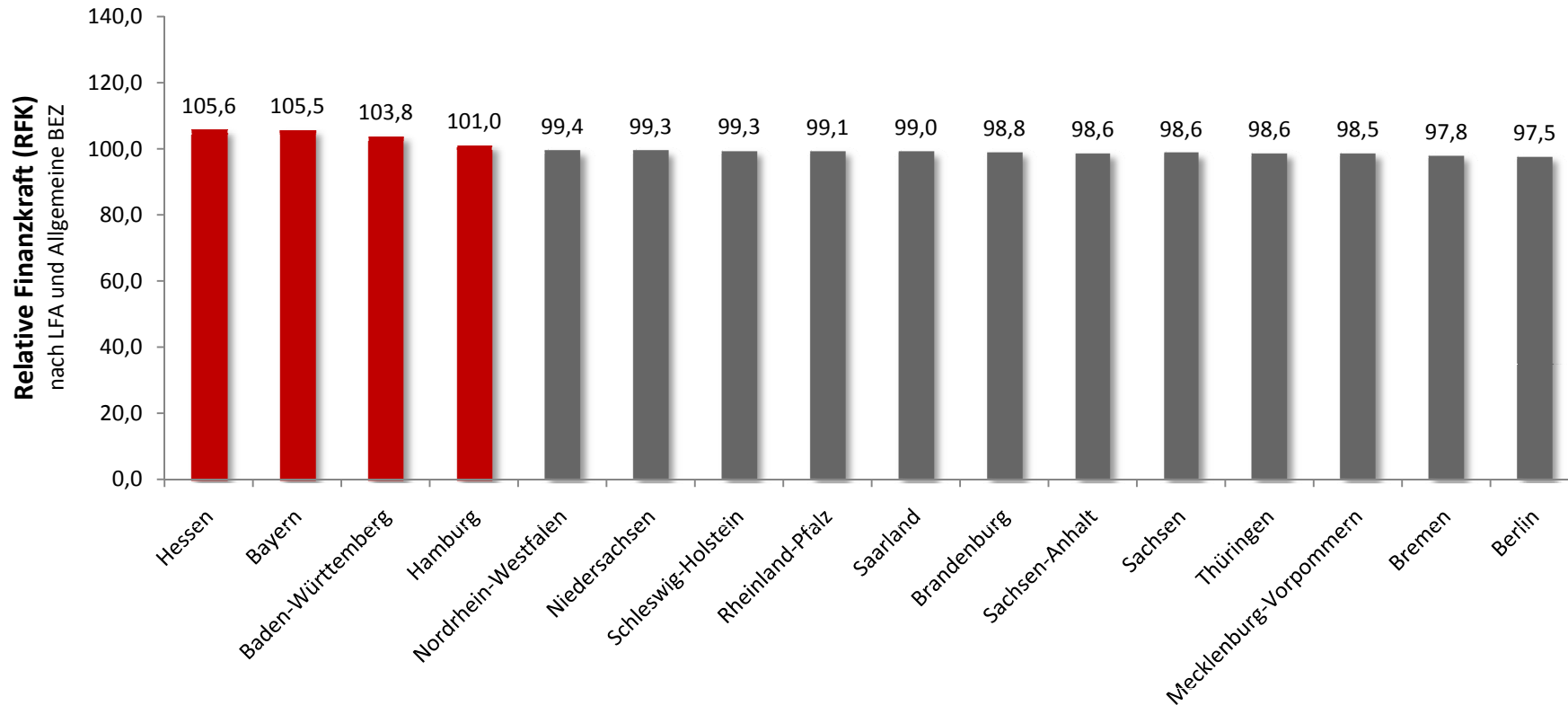


Quelle: Austin, D. Andrew und Mindy R. Levit (2011), The Debt Limit: History and Recent Increases, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, May 2011; Eigene Darstellung.

Autonomie und Schuldenregeln

		Autonomiegrad untergeordneter Gebietskörperschaften	
		gering	groß
Regelungen zur Beschränkung der Neuverschuldung bei untergeordneten Gebietskörperschaften	streng	<i>Notwendigkeit einer kooperativen Finanzpolitik</i>	<i>Föderale Überregulierung</i>
	schwach	<i>Übermäßige Verschuldung in Verbindung mit Bail-Out-Erwartungen</i>	<i>Notwendigkeit eines glaubwürdigen Non-Bail-Out</i>

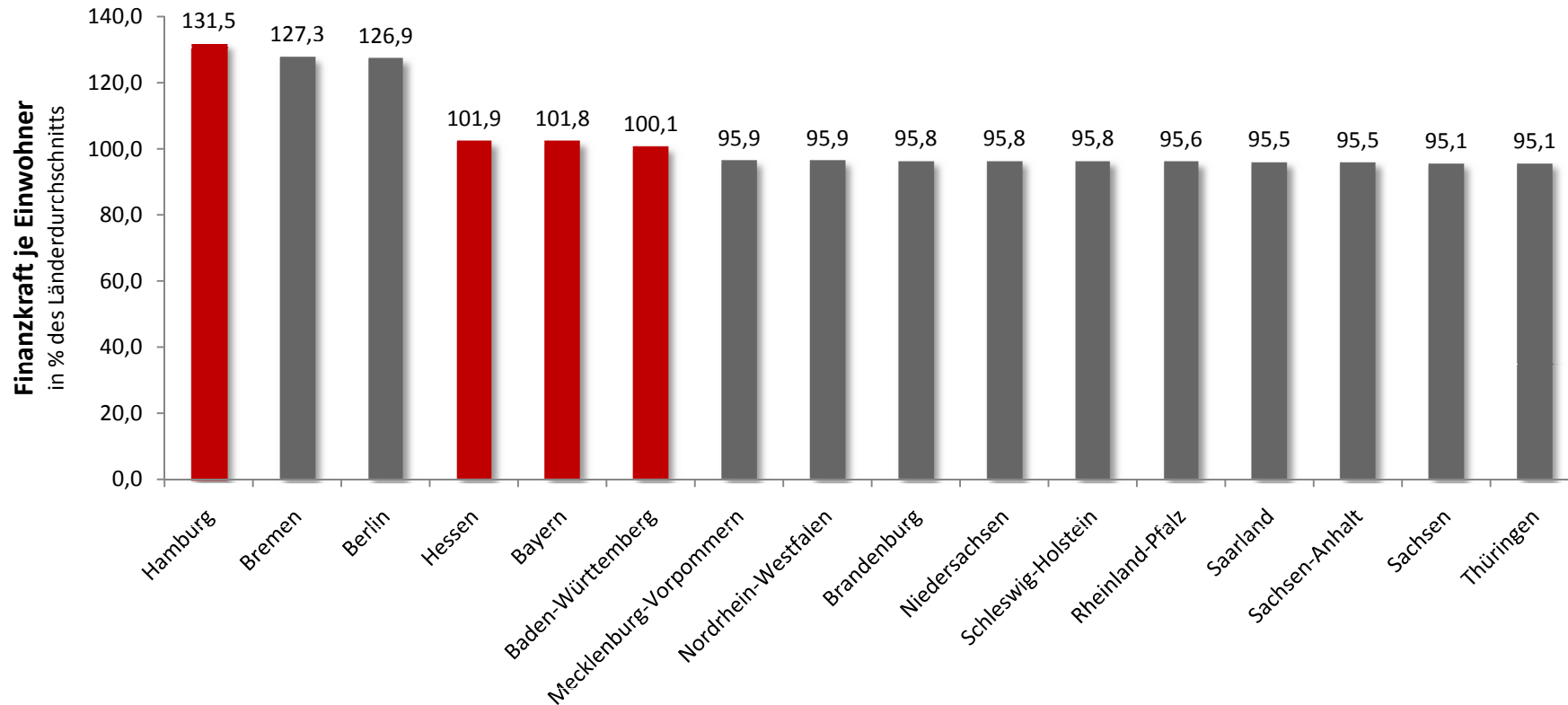
Ausgleich der Finanzkraft der Länder in Deutschland 2010



Relative Finanzkraft (RFK) = Finanzkraftmesszahl (FKM) im Verhältnis zur Ausgleichsmesszahl (AMZ)

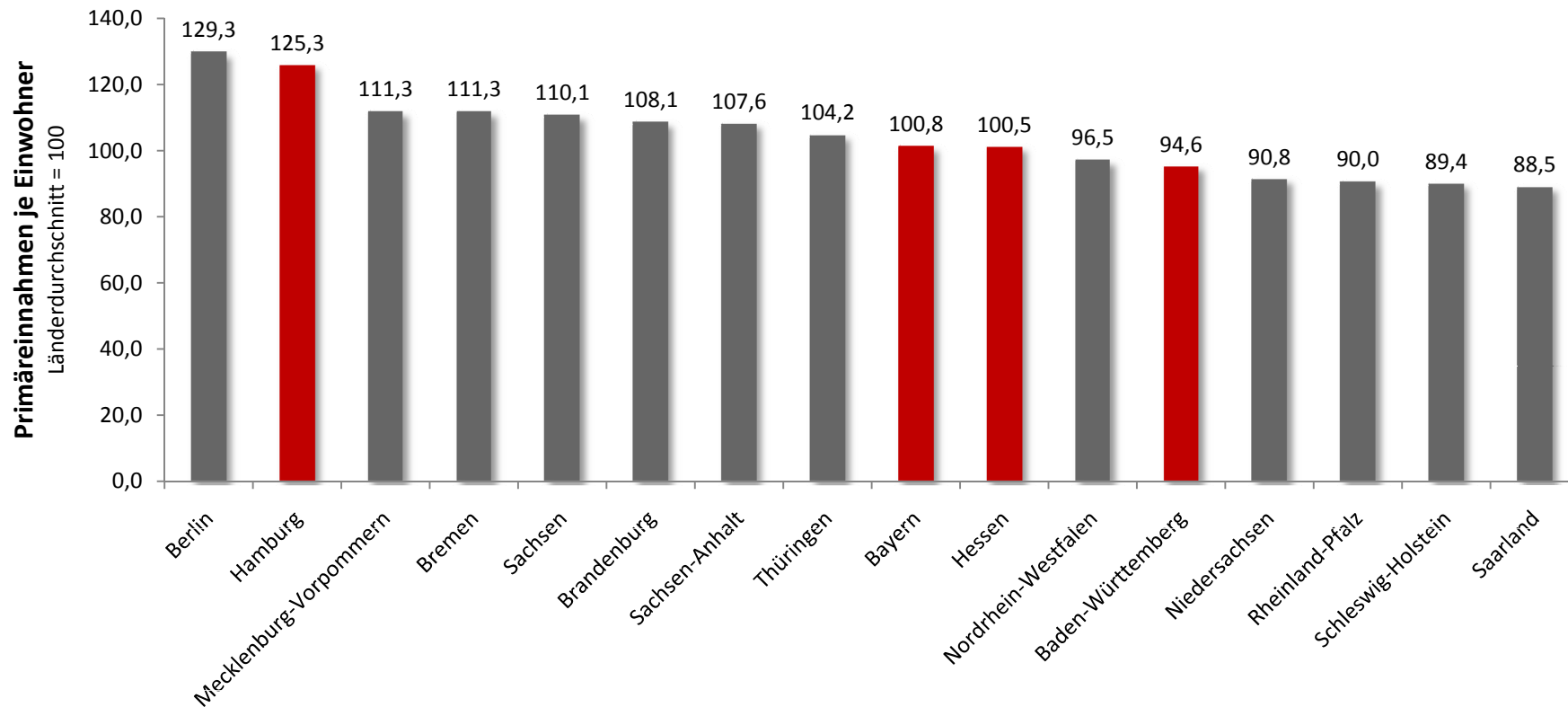
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung 2010; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Ausgleich der Finanzkraft der Länder in Deutschland 2010



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige LFA-Abrechnung 2010; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Primäreinnahmen¹⁾ der Länder²⁾ in Deutschland 2010

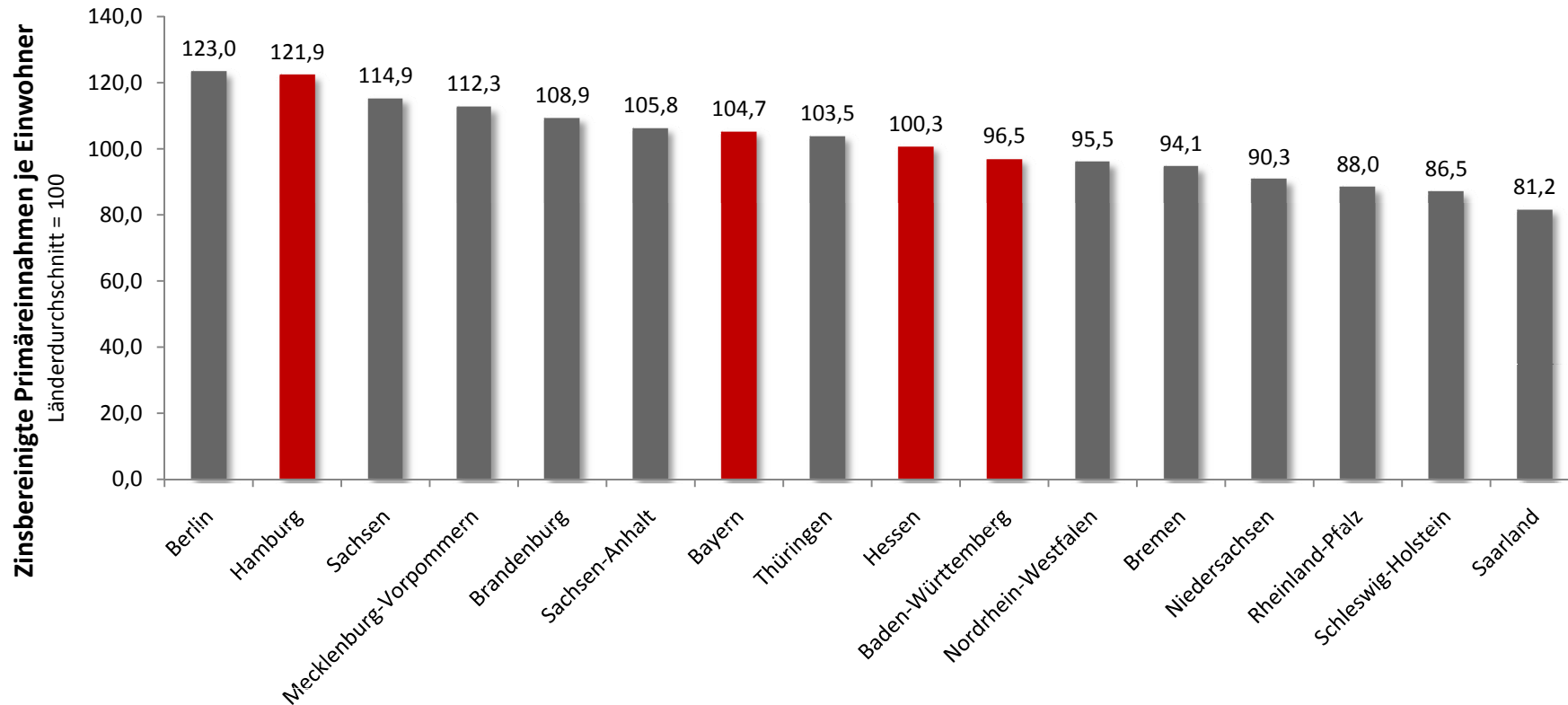


¹⁾ Primäreinnahmen = Bereinigte Einnahmen (ohne tats. LFA-Zahlungen bei Geberländern) abzüglich Veräußerungen von Vermögen.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Zinsbereinigte Primäreinnahmen¹⁾ der Länder²⁾ in Deutschland 2010



¹⁾ Primäreinnahmen = Bereinigte Einnahmen (ohne tats. LFA-Zahlungen der Geberländer) abzüglich Veräußerungen von Vermögen und abzüglich Zinsausgaben.

²⁾ Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2 (Kassenstatistik); Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

1. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und dezentrale Entscheidungsstrukturen
2. Ein institutionenökonomischer Blick auf Verschuldungsregeln
- 3. Handlungsoptionen im Föderalstaat**
 - a) Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger
 - b) Handlungsoptionen für Legislative und Exekutive
4. „Föderalismusreform III“

Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger

- Grundsätzlich zwei Handlungsoptionen (z.B. Hirschman 1970):
 - **Exit**
 - Abwanderung von Bürgern, wenn öffentliches Leistungsangebot nicht den Präferenzen entspricht.
 - Exit-Option gestärkt durch Erhöhung der Mobilität (u.a. Europäischer Binnenmarkt, Senkung der Mobilitätskosten etc.).
 - Migration ist aber auch mit „Deinvestitionen“ verbunden (z.B. „Local capital“ (Greenwood 1997), Sozialkapital (Coleman 1990)).
 - Migration verursacht fiskalische Externalitäten.
 - **Voice**
 - Wahlen als Kontroll- und Sanktionsmechanismus
 - Dabei jedoch Berücksichtigung von Informations-, Beteiligungs- und Überzeugungskosten
 - Voice-Optionen kann nur zu bestimmten Terminen wahrgenommen werden (Exit dagegen grundsätzlich beinahe immer)
 - Zusätzlich zu beachten: Yardstick Competitionen (Besley und Case 1995)
- **Exit** eher in kleineren Gebietskörperschaften, **Voice** eher in größeren Gebietskörperschaften zu erwarten.

Handlungsoptionen der politischen Institutionen

▪ Handlungsebene Bund:

- Gestaltung der Ausgaben
 - Geringere Bindung durch Personalkosten
 - Großer Anteil von Umverteilungsmaßnahmen (Transfers, Unternehmenssubventionen)
- Autonomes Besteuerungsrecht
 - Zuschlagsrecht
 - Spezielle Verbrauchsteuer (z.B. Einführung der Kernbrennstoffsteuer zum 01.01.2011)
- Verschuldungsautonomie
 - Strukturelle Kreditaufnahme bis max. 0,35 % des BIP (d.h. Staatskredit ist in Zukunft reguläre Finanzquelle des Bundes ohne Begründung ⇒ Kreditfinanzierung laufender Staatstätigkeit)
 - Autonome Regelungskompetenz bezüglich
 - ✓ Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklungen,
 - ✓ Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen

Handlungsoptionen der politischen Institutionen

▪ Handlungsebene Länder:

- Gestaltung der Ausgaben
 - (Politische) Bindung der Ausgaben durch
 - ✓ Hoher Personalkostenanteil
 - ✓ Hoher Anteil an Zukunftsausgaben (Bildung, Wissenschaft, Forschung etc.)
 - Autonome Regelungskompetenz im Bereich des Kommunalen Finanzausgleichs

- Gestaltung der Einnahmen
 - Nur Steuersatzrecht bei Grunderwerbsteuer (Aufkommen 2010: 5.290,4 Mio. Euro; 2,5 % der Gesamtsteuereinnahmen der Länder (210.051,8 Mio. Euro))
 - Darüber hinaus kein autonomes Besteuerungsrecht
 - Regionale Steuermehreinnahmen werden beinahe konfiskatorisch abgeschöpft, weshalb überdurchschnittliches Steuereinnahmewachstum schwierig ist (RWI 2010).

- Verschuldungsautonomie
 - Verbot struktureller Neuverschuldung ab 2020
 - Aber: **Autonome Regelungskompetenz** bezüglich
 - ✓ Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklungen,
 - ✓ Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen

Dezentralisierung und Handlungsautonomie in Deutschland

- Dezentralisierung = autonomer Handlungs- und Entscheidungsspielraum
- Messung der Dezentralisierung eines föderalen Systems anhand Indikatoren, die auf autonome Handlungs- und Entscheidungsspielräume hindeuten (z.B. Stegarescu 2005)
- Messung der Dezentralisierung anhand des Dezentralisierungsgrad DG :

$$DG_1 = \frac{\text{Steuereinnahmen Länder und Gemeinden}}{\text{Gesamtsteuereinnahmen (ohne EU)}}$$

$$DG_1^{2010} = \frac{210.051,8 + 70.356,8}{506.219,5} = 0,554$$

$$DG_2 = \frac{\text{autonom gestaltbare Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden}}{\text{Gesamtsteuereinnahmen (ohne EU)}}$$

$$DG_2^{2010} = \frac{5.290,4 + 47.780,4}{506.219,5} = 0,094$$

1. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und dezentrale Entscheidungsstrukturen
2. Ein institutionenökonomischer Blick auf Verschuldungsregeln
3. Handlungsoptionen im Föderalstaat
 - a) Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger
 - b) Handlungsoptionen für Legislative und Exekutive
4. „Föderalismusreform III“

Reformnotwendigkeiten

- Stärkung der Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen innerhalb des föderalen System der Bundesrepublik Deutschland bei Beibehaltung des solidarischen Leitbildes.
 - **Vielfalt in Einheit**
 - **Verantwortung** (Responsibility) und **Solidarität** (Solidarity)
- Bürgerinnen und Bürger sollten **Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen** und Maßnahmen besser als bisher zuordnen können (Stärkung der Demokratie).
- Bei den Bürgerinnen und Bürger sollte die **Merklichkeit** dezentralisierter Entscheidungen (sowohl bei den Ausgaben als auch insbesondere bei den Einnahmen) erhöht werden.
- Bürgerinnen und Bürgern sollte die **Erweiterung ihres Handlungs- und Entscheidungsspielraumes** über das durchschnittliche Maß hinaus ermöglicht werden.
- Allen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern sollte auf einem **einfachen, transparenten** und **nachvollziehbaren** Weg eine **gleichwertige Mindestausstattung öffentlicher Leistungen** gewährt werden.

Reformideen

- Transparentes Finanzverteilungssystem zur Verteilung der Gemeinschaftsteuern
 - z.B. Vertikalisierung des Finanzausgleichs
 - z.B. Festlegung einer „Gemeinschaftsteuer-Schlüsselmasse“ (Gemeinschafts-Pool)
 - Was spricht gegen vollständigen Pro-Kopf-Ausgleich? ⇒ Hinweis auf „Fiscal Equity“ (Buchanan 1950, Suntum 1981)
 - Anpassung der Finanzausstattungen von Bund und Ländern durch Orientierung an zukünftige Aufgaben (aufgabenadäquate Finanzausstattung)

- Stärkung der Steuergestaltungsautonomie und Eigenverantwortung
 - z.B. Übertragung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer auf die Länder
 - z.B. Übertragung eines Zuschlagsrechtes bei Einkommensteuer auf die Länder und bundeseinheitlich geregelten Bandbreiten

- Nationaler Entschuldungs-Fonds
 - Tilgung der Staatsschuld als gesamtstaatlich organisierte Aufgabe
 - z.B. festzulegende Schuldenanteile (Bund und Länder) werden über festzulegenden Beiträge von Bund und Ländern gemeinschaftlich abfinanziert
 - Bundesstaatliche Ebene kann zusätzlich über „Tilgungs-Soli“ abfinanzieren (Tilgungs-Solidarität)
 - Umverteilung innerhalb der Finanzierungsbeiträge der Länder möglich

Quellen

- Austin, D. Andrew und Mindy R. Levit (2011), The Debt Limit: History and Recent Increases, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, May 2011
- Besley, Timothy und Anne Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85 (1), 25-45.
- Buchanan, James M. (1950), Federalism and Fiscal Equity, *American Economic Review* 40 (4), 583-599.
- Coleman, James Samuel (1990), *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Greenwood, Michael J. (1997), Internal Migration in Developed Countries, in: Rosenzweig, M.R. und O. Stark (Hrsg.), *Handbook of Population and Family Economics*. Vol. 1, Part B, Amsterdam, 647-720.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, an Loyalty*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Kitterer, Wolfgang und Max Groneck (2006), Dauerhafte verschuldungsgrenzen für die Bundesländer, *Wirtschaftsdienst* 86 (9), 559-563.
- Koriath, Stefan (2010), Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11 (3), 270-287.
- Musgrave, Richard A. (1959), *A Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismusreform II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Endbericht, Juni 2010.
- Stegarescu, Dan (2005), Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, *Fiscal Studies* 26 (3), 301-333.
- Suntum, Ulrich van (1981), Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, *Kyklos* 34 (2), 216-229.
- Vanberg, Viktor und James M. Buchanan (1988), Rational Choice and Moral Order, *Analyse und Kritik* 10 (2), 138-160.
- Voigt, Stefan und Gert G. Wagner (2000), Zur Reform der Altersvorsorge – ein konstitutionenökonomischer Vorschlag, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 49 (3), 235-249.

Thank you very much
for your attention!