

**Prof. Dr.
André W. Heinemann**

Professur für
**Bundesstaatliche und
regionale Finanzbeziehungen**

20. September 2019
Leipzig



**Multilevel Fiscal Governance – Ein Plädoyer für
Länderschuldenbremsen und eine Koordinierte
Bundesstaatliche Kreditfinanzierungsstrategie**

**Abteilung III:
Regionalentwicklung
und Finanzpolitik**

**Beitrag für Workshop
„Jahrbuch für Öffentliche Finanzen“ 2019**

Aufbau des Beitrages

1. Deutsche Schuldenbremse: Eine Perspektive des Bundes
2. Argumente für Länderschuldenbremsen
3. Notwendigkeit einer koordinierten Finanzpolitik
4. Ein Vorschlag für eine bundesstaatliche Kreditfinanzierungsstrategie

Eine bundesstaatliche Perspektive

- Bundeshaushalt: strukturelles Defizit bis zu 0,35 % des BIP pro Jahr möglich (unter Berücksichtigung der Probleme einer ex-ante BIP-Ermittlung).
 - Wirtschaftswachstum z.B. 2,5 % p.a. (nominal) = bis zu 1,25 % strukturelles Defizit möglich zur Stabilisierung einer Schuldenstandsquote von 50 %.
 - Grundgesetzliche Regelung unterscheidet nicht zwischen konsumtiver und investiver Verausgabung.
 - Isolierte vertikale Betrachtung der Wirkungen im Mehrebenensystem möglich, allerdings sind vertikale Externalitäten zu berücksichtigen.
 - Investitionen in den Ländern und Gemeinden wirken stets auch gesamtstaatlich:
 - Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit des Bundes
 - Beteiligung an fiskalischen Effekten (z.B. Steuerverbund)
 - Verbesserte Bedingungen für Länder- und Gemeindeeinwohner bedeuten gleichzeitig verbesserte Bedingungen für Bundesbürger
- Vertikale Koordination im Mehrebenensystem -> *Multilevel Fiscal Governance*

Interjurisdiktioneller Wettbewerb zwischen Ländern

- Länder nutzen alle Möglichkeiten (überwiegend ausgabeseitig aufgrund fehlender steuerpolitischer Autonomie), um die Attraktivität für Bürger und Unternehmen zu erhöhen und so im interjurisdiktionellen Wettbewerb zu bestehen.
- Einnahmenorientierte fiskalische Anreizthese unzureichend zur Erklärung regionaler Wirtschafts- und Finanzpolitik.
- Neben der Möglichkeit eines ineffizienten Steuerwettbewerbs ist auch die Gefahr eines ineffizienten „Schuldenwettbewerbs“ zu berücksichtigen:
 - Formale Beschränkungen für autonome Kreditfinanzierungskompetenzen zeigen u.U. Wirkungsdefizite. Positive Wirkung des Stabilitätsrates, aber kein Allheilmittel. Eingriffsrechte für Stabilitätsrat würde die Länder zu „Regierungsbezirken“ degradieren.
 - Unterschiedliche fiskalische Leistungsfähigkeit von Länderhaushalten kann für finanzschwache Länder mit Verweis auf „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu regional überhöhter Verschuldung führen.
 - Gesamtschuldnerische Haftung des Bundesstaates bei Überschuldung (negativer Anreiz) und damit Möglichkeit zur Externalisierung von Verschuldungskosten.

Notwendigkeit einer koordinierten Finanzpolitik

		Autonomiegrad der nachgeordneten Jurisdiktionen	
		<i>gering</i>	<i>groß</i>
Regelungen zur Beschränkung der öffentlichen Verschuldung von nachgeordneten Jurisdiktionen	<i>streng</i>	Permanente vertikale Finanzstreitigkeiten	Zu starke Einschränkung des Einnahmeinstrumentariums
	<i>schwach</i>	Übermäßige Verschuldung in Verbindung mit Bail-out-Erwartung	Notwendigkeit eines glaubwürdigen Non-Bail-Out

Eine bundesstaatliche Kreditfinanzierungsstrategie

- Polit-ökonomischer „Deficit Bias“ vs. „Disinvestment Bias“ (Bofinger 2019)
- Kreditfinanzierter horizontaler Ausgabenwettbewerb ist zu verhindern (erst recht bei Berücksichtigung der Verhalten politisch-administrativer Entscheidungsträger und den fiskalischen Rückflussquoten im aktuellen und zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleich).
- Bund sollte eigenes Interesse an guten Bedingungen in Ländern und Kommunen haben:
 - Bundesbürger = Landesbürger = Kommunalbürger (Trennung real nicht möglich)
 - Lokale und regionale Wohlfahrtsfunktionen können Elemente der gesamtstaatlichen Wohlfahrtsfunktion sein (Tresch 2008).
- Vermeidung von weiteren Mischfinanzierungstatbeständen mit einhergehender Verantwortungsvermischung (vertikaler Finanzstreit).
- Vermeidung von Anreizen zur Umgehung der Länderschuldenbremsen (Sondervermögen, Sonderfonds, öffentlich-rechtliche Unternehmen, Konjunkturbereinigung, „Flucht aus dem Budget“)

Eine bundesstaatliche Kreditfinanzierungsstrategie

- Frage:

Wie kann ein institutionelles Arrangement geschaffen werden, welches die Verwendung des öffentlichen Kredites auf der Ebene der Länder ermöglicht, ohne dabei negative Anreize über Wettbewerb und Bail-Out-Regelungen zu schaffen?

Bundesstaatlicher Investitionsfonds

- Berücksichtigung der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ auf Länderebene.
- Orientierung an „Netto-Investitionen“.
- Bund könnte einen Kreditfinanzierungsrahmen für die Länder zur Verfügung stellen (z.B. 0,15 %-Punkte)
 - ▶ 3.604 Mrd. Euro BIP (2020; Steuerschätzung Mai 2019)
 - ▶ **5,4 Mrd. Euro zusätzlicher Kreditfinanzierungsrahmen für Ländergesamtheit**
- Horizontale Aufteilung z.B. nach „Königsteiner Schlüssel“ (keine Anreize für bilaterale oder multilaterale Verhandlungen setzen).
- Anmeldung von Investitionsmitteln im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung unter strenger Beachtung des Netto-Investitionsbegriffs.
- Rückzahlungsregeln in Bezug auf Zins- und Tilgungszahlungen (nutzenorientierte periodengerechte Verteilung des Aufwandes -> nachhaltige Finanzpolitik).
- Flächendeckende Einführung des doppelten Rechnungswesens auf der Ebene der Länder.

Bundesstaatlicher Investitionsfonds

- Länder erhalten *mittelbar* Zugriff auf Kreditmittel für Investitionstätigkeiten ohne Auslösen eines unkontrollierten kreditbasierten Investitionswettbewerbs.
- Bund behält Kontrolle über Kreditmittelverwendung, Gefahr einer grundgesetzwidrigen bzw. landesverfassungsrechtlichen Kreditmittelverwendung wird reduziert.
- Keine langfristigen Kosten für den Bund, aber Nutzen.
- Keine Externalisierungen von autonomen Länderentscheidungen wie im Falle eines Bail-Out.
- Keine Mischfinanzierung, u.a. durch vollständige Rückzahlung.
- (Beschränkte) Kreditfinanzierung bei Freiwilligkeit der Kreditgeber steht der Alternative auf Zwang basierter steuerfinanzierter Investitionen gegenüber, wobei i.d.R. auf allokatonsverzerrende Steuern zurückgegriffen wird (Wohlfahrtseffekte).

**Thank you very
much for your
attention!**

Abteilung III:
Regionalentwicklung
und Finanzpolitik
Max-von-Laue-Straße 1
28359 Bremen



Universität Bremen
2019