

REGELGEBUNDENE INSTRUMENTE ZUR BEGRENZUNG VON BÜROKRATIEAUFWUCHS?

ANALOGIEN ZWISCHEN HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG UND BÜROKRATIEABBAU

PROF. DR. FRANK KUPFERSCHMIDT
PROF. DR. MATTHIAS ZEHETMAYER
TÜBINGEN, OKTOBER 2024



DAS PROBLEM

Leitfrage: welche Rolle können **regelgebundene Instrumente** für das Design von Bürokratie-Abbau als Meta-Regulierung spielen?

Analogie zwischen **Fiskalpolitik und Bürokratieabbau**: Begrenzung der Staatsausgaben und Abbau von Bürokratie aus ökonomischer Sicht „artverwandte“ Themenfelder.

Während (Geld- und) Fiskalpolitik von regelgebundener Regulierung geprägt sind, ist dies im Bürokratieabbau weniger zu beobachten.

Gerade für Fiskalregeln liegen vielfältige praktische Erfahrungen und umfangreiches theoretisches Wissen vor.

Was kann Bürokratieabbau von Fiskalregeln **lernen**?



REGELBINDUNG IN DER ORDNUNGSPOLITIK: LOVE STORY?

Regelgebundene versus diskretionäre Ordnungspolitik

Ökonomische Diskussion zunächst in der Geldpolitik (z.B. Kydland und Prescott, 1977), später für die Fiskalpolitik (z. B. Wyplosz, 2005 und 2011)

Grundgedanke: Regeln sollen diskretionäre Handlungsspielräume politischer Entscheider begrenzen und Fehlanreize entgegenwirken

- ✓ Höhere Resilienz gegen Partikularinteressen
- ✓ Wirkung über Legislaturperioden hinaus (geringere Anreize für zeitinkonsistente Entscheidungen)
- ✓ Geringere Transaktionskosten, höhere Planungssicherheit
- ✓ Öffentlichkeit kann Leistungen der Politik an Regeln besser messen

STORY DER FISKALREGELN

Geschichte und Relevanz:

- US Bundesstaaten seit Mitte 19. Jhd, Schweizer Kantone seit 1920ern
- Maastricht Kriterien (1993): Obergrenze für Gesamtverschuldung (60% des BIP) und Neuverschuldung (3% des BIP)
- >100 Länder verfügen heute über Fiskalregeln
- Häufig Escape Clauses

Empirische Evidenz:

- Geringere Verschuldungsquoten
- Nachhaltige Fiskalpolitik
- Höheres Wirtschaftswachstum
- Größere Transparenz
- Bessere Ratings von Staatsanleihen
- Weiterhin stabilisierende Fiskalpolitik

(Brändle und Elsener, 2023)



REGULIERUNG ÜBER „TARGET BASED REGULATION“

Selbstverpflichtungen auf quantifizierte Ziele (fixed numerical targets), diskretionärer Spielraum bei Wahl der Instrumente

Im Bürokratieabbau bisher wenig beobachtet: 25%-Abbauziel NKR (2011)

Indikator: Erfüllungsaufwand als zentraler metrischer Indikator (mit Vor- und Nachteilen)

Alternative: Anzahl Regeln als Indikator („Paragraphen-Bremse“): einfach, aber keine Kosteninformation

Definition von Schwellenwerten (Thresholds)

Kalibrierung: optimaler Umfang von Bürokratie kaum bestimmbar, keine wissenschaftliche Eindeutigkeit, eher politisch-administrative Festlegung (z.B. Yared, 2019)



REGULIERUNG ÜBER INSTRUMENT BASED REGULATION

Verwendung **spezifischer Instrumente**, um Ziele zu erreichen

Fiskalpolitik: in D hat sich *unter vielen Möglichkeiten* die **Schuldenbremse** als zentrale Fiskalregel etabliert

Erscheint als Referenz ambitioniert, aber:

- evolutionäre Entwicklung des Instruments
- Schuldenbremse keine Einzelregel, sondern stellt eher ein Regelwerk dar

Äquivalent OIXO

in D: **Bürokratiebremse** (OIOO)

NKR: an sich positive Bilanz, aber Entwicklungspotenzial

Wechselwirkung mit Abbauprogrammen zur Sicherung von Abbauerfolgen, (Kuhlmann/ Eckner 2023)

Call to Action: Alternative Instrumente?

- Stärkung Sunset Clauses
- Stärkung Reviews (ex post-Prüfungen)



DURCHSETZBARKEIT (ENFORCEMENT)

Fiskalregeln: **Effektivität** steigt mit stärkerer **gesetzlicher Verankerung** an (z.B. Asatryan, Castellon, Stratmann, 2016)

De-Regulierung mit **Rückenwind**: breiter Konsens über Bürokratieabbau, fiskalpolitische Konsolidierung weniger konsensfähig (z.B. Broughel, 2016)

Gewohnheitseffekt: nur 50% der numerischen Ziele wurden erreicht, aber sie ändern das Verhalten der Fiskalpolitik bzw. politischen Entscheidungsträger (Reuter, 2015)

- „schaffen nicht Anreize ab, aber begrenzen (...) einseitige (suboptimale) Entscheidungen“, (Badinger/Reuter, 2017),
- reduzieren strategisches Verhalten (Luechinger/ Schaltegger, 2013)

Regeln erscheinen als **Benchmark** für Politik und Öffentlichkeit (Reuter, 2015) und induzieren **Verhaltensveränderungen**

Ambivalente Erfahrungen mit Mehrebenen-System: Fiskalregeln auf supranationaler Ebene (prominentes Beispiel Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt).

Unter dem Strich zentrale Erkenntnis, dass effektive Regulierung eine **kollektive Aktion** im Mehrebenen-System erfordert (Yared, 2019)



FAZIT: WAS KANN BÜROKRATIEABBAU VON FISKALREGELN LERNEN?

Bürokratieabbau und Fiskalregeln: zumindest eine „Lernpartnerschaft“

- Hartes Argument “Effektivität”: In der Fiskalpolitik hat sich regelgebundene Meta-Regulierung als (relativ) **effektiv** erwiesen. Das stützt die Hypothese „Mehr Regeln für Bürokratie-Abbau“ vor dem Hintergrund der Analogien zwischen beiden Politikfeldern.
- Weiches Argument “Der Weg ist das Ziel”: Fiskalregeln entwickelten Effektivität nicht (nur) durch Formulierung auf Papier, sondern **etablierten** sich über die **Zeit** und die ausgelösten **Verhaltensänderungen**
- Meta-Regulierung „Bürokratieabbau“: **Stärkung vorhandener regelgebundener Elemente**, wie vor allem OI00/ OIX0 sowie **intensivere Nutzung** numerischer Ziele für Abbau-Programme

LITERATUR

- Badinger, Harald; Reuter, Wolf Heinrich (2017): The case for fiscal rules. In: *Economic Modelling* 60, S. 334–343, zuletzt geprüft am 17.09.2024.
- Broughel, James (2016): Regulatory Reform 101: A Guide for the States. Mercatus Center at George Mason University (Mercatus on Policy).
- Brändle, Thomas; Elsener, Marc (2023) : Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence, WWZ Working Paper, No. 2023/07, University of Basel, Center of Business and Economics (WWZ)
- Davoodi, Hamid R.; Elger, Paul; Fotiou, Alexandra; Garcia-Macia, Daniel; Lagerborg, Andresa; Lam, W. Raphael; Pillai, Sharanya (2022): Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021. Hg. v. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. Washington D.C., zuletzt geprüft am 29.07.2024.
- Freytag, Andreas; Schuhmann, Sebastian (2022): Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation. In: *ORDO* 72-73 (1), S. 441–469. DOI: 10.1515/ordo-2023-2009.
- Grembi, Veronica; Nannicini, Tommaso; Troiano, Ugo (2016): Do Fiscal Rules Matter? In: *American Economic Journal: Applied Economics* Vol. 8 (No. 3), S. 1–30, zuletzt geprüft am 29.07.2024.
- Holz, Michael; Icks, Annette; Nielen, Sebastian (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden? Hg. v. Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Bonn, zuletzt geprüft am 18.07.2024.
- Holz, Michael; Schleppehorst, Susanne; Brink, Siegrun; Icks, Annette; Welter, Friederike. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen. Hg. v. Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Bonn (IfM-Materialien, Nr. 274), zuletzt geprüft am 19.09.2023.
- Icks, Annette; Weicht, Rebecca (2022): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau. Eine Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn. Hg. v. Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Bonn, zuletzt geprüft am 18.07.2024.
- Kuhlmann, Sabine; Eckner, Patrick (2023): Bürokratieabbau konkret : Der Nationale Normenkontrollrat als Impulsgeber für Bessere Rechtsetzung, Verfahrensbeschleunigung und digitaltaugliches Recht. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 72 (3), S. 248–259. DOI: 10.1515/zfw-2023-2018.
- Luechinger, Simon; Schaltegger, Christoph A. (2013): Fiscal rules, budget deficits and budget projections. In: *Int Tax Public Finance* Volume 20, S. 785–807. DOI: 10.1007/s10797-012-9245-9.
- Nationaler Normenkontrollrat (2022): Jahresbericht 2022. Bürokratieabbau in der Zeitenwende. Hg. v. Nationaler Normenkontrollrat. Berlin, zuletzt geprüft am 19.09.2023.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023): Jahresbericht 2023. Weniger, einfacher, digitaler. Berlin.
- Potrafke, Niklas; Schaltegger, Christoph A. (2022): Fiscal Rules: Anchors of Stability. In: *Econst Voice* 19 (1), S. 59–62. DOI: 10.1515/ev-2021-0010.
- Radaelli, Claudio M.; Meuwese, Anne (2009): Better Regulation in Europe: between management and regulation. In: *public administration* Vol 87 (3), S. 639–654.
- Renda, Andrea (2019): Feasibility Study: Introducing "One-In-One-Out" in the European Commission. Final Report for the German Ministry for Economic Affairs and Energy. Hg. v. CEPS, zuletzt geprüft am 19.09.2023.
- Reuter, Wolf Heinrich (2015): National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? In: *European Journal of Political Economy* 39, S. 67–81.
- Rösel, Felix (2017): The Political Economy of Fiscal Supervision and Budget Deficits. In: *Fiscal Studies* Vol. 38 (No. 4 (December 2017)), S. 641–666, zuletzt geprüft am 29.07.2024.
- Wagner, Helmut (2012): Nutzen und Kosten einer Regelbindung. In: *Wirtschaftsdienst* (3), S. 147–150.
- Wyplosz, Charles (2005): Fiscal Policy: Institutions versus rules. In: *National Institute Economic Review* No. 191 (January), S. 64–78, zuletzt geprüft am 29.07.2024.
- Wyplosz, Charles (2011): Fiscal Discipline: Rules rather than Institutions. In: *National Institute Economic Review* (217), S. 19–30. DOI: 10.1177/0027950111420918.
- Yared, Pierre (2019): Rising Government Debt. In: *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 33 (No. 2 (Spring 2019)), S. 115–140, zuletzt geprüft am 31.07.2024.



KONTAKT

Prof. Dr. Frank Kupferschmidt

Professor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Reuteallee 36, 71634 Ludwigsburg

frank.kupferschmidt@hs-ludwigsburg.de

Prof. Dr. Matthias Zehetmayer

Professor für Wirtschaftswissenschaften

Hochschule der Medien, Nobelstr. 10, 70569 Stuttgart

zehetmayer@hdm-stuttgart.de

Reuteallee 36 | 71634 Ludwigsburg

Telefon +49(0)7141 140-0

Telefax +49(0)7141 140-1544

poststelle@hs-ludwigsburg.de

www.hs-ludwigsburg.de