

Zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung

Über verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive
Verschuldungsdisziplinierung

Prof. Dr. Dr. h.c. André W. Heinemann
Leipzig, 15. September 2023



16. Workshop zum Jahrbuch für öffentliche Finanzen

Gliederung

1. Ausgangslage
2. Die möglicherweise unzureichende Debatte über formale Schuldenregeln
3. Problematische institutionelle Rahmensetzungen
4. Schlussfolgerungen

Herausforderungen

für die Politik

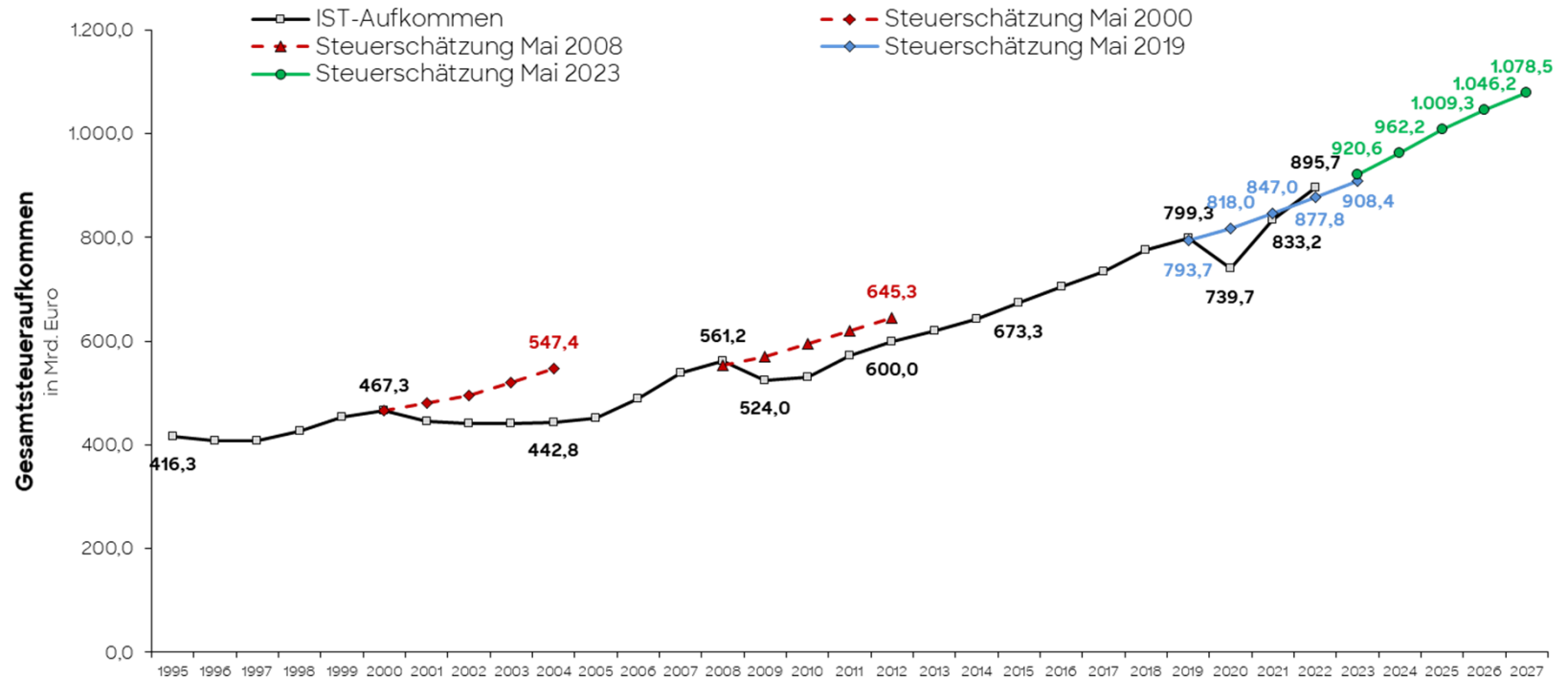
- (globale) Abstimmung von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels
- Anpassung der Volkswirtschaft an den demographischen Wandel
- Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs
- Begleitung der Konsequenzen aus Corona-Pandemie
- Herstellung von Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung (Art. 87a GG)
- Kurzfristige Abmilderung der ökonomischen und finanziellen Folgen aufgrund Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg

Herausforderungen

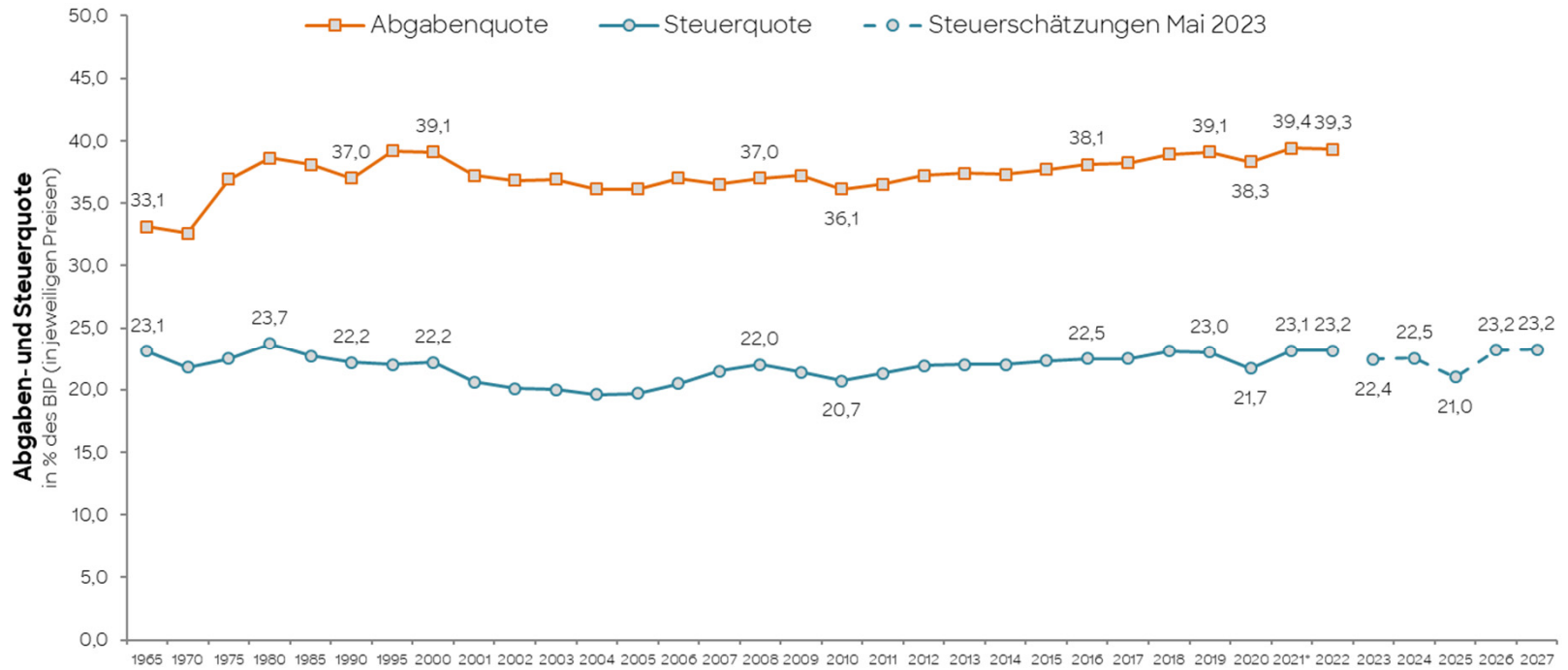
für die öffentlichen Haushalte

- Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels
- Finanzierung von Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Raumes
- Finanzierung von Maßnahmen zur Anpassung an den demographischen Wandel
- Finanzierung der durch Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg ausgelösten Kosten
- Finanzierung der Kosten von Problemen und Entscheidungen in der Vergangenheit
- Aus welchen Quellen sollten bzw. werden die notwendigen Mittel kommen?

Gesamtsteuereinnahmen und Steuerschätzung



Abgaben- und Steuerquote in Deutschland

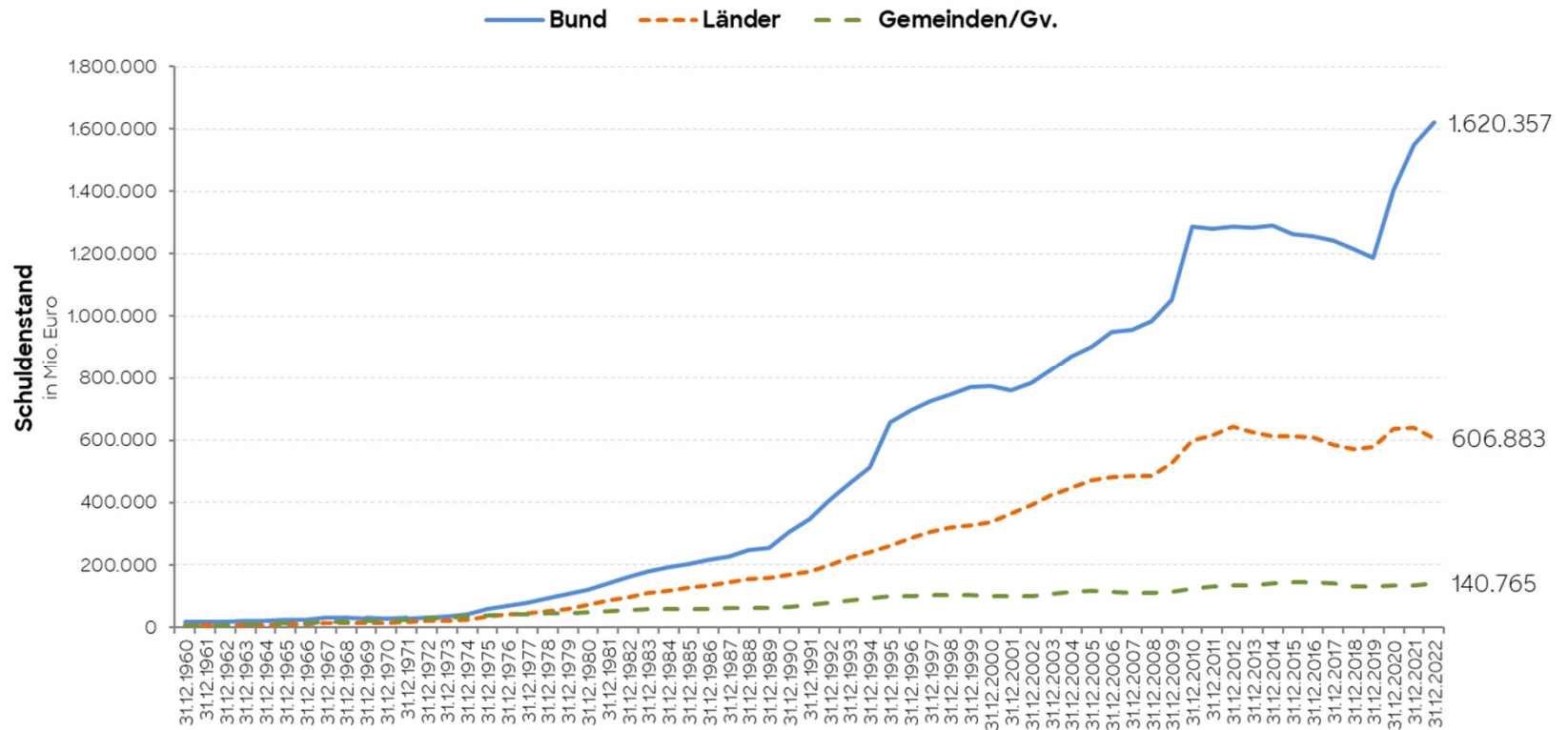


In Abgrenzung der Finanzstatistik; Bis 2011: Rechnungsergebnisse; ab 2012: teilweise Kassenergebnisse; 2019 bis 2021: vorläufige Ergebnisse; Stand: August 2022.

* Steuerquote ab 2021: Ergebnisse der Steuerschätzungen Mai 2023.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023), *Monatsbericht des BMF*, August 2023; Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2023 in Bad Homburg; Eigene Darstellung.

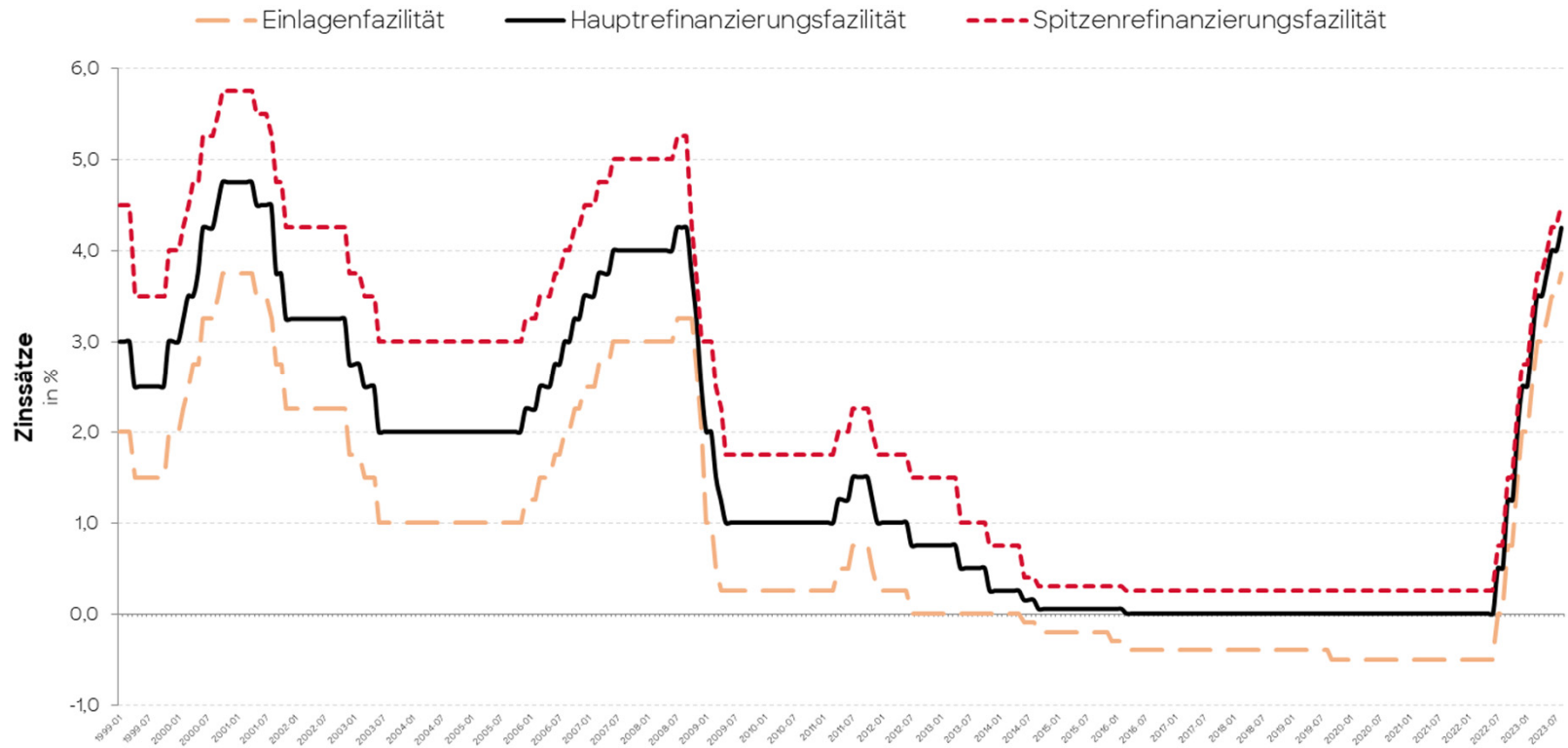
Öffentliche Verschuldung im Zeitablauf



¹⁾ Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (*Wertpapiersschulden, Kredite und Kassenkredite*).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes; Stand: 28. Juli 2023; Eigene Darstellung.

EZB-Zinssätze im Zeitablauf



Formale Schuldengrenzen

- Orientierung an absoluten Größen
 - z.B. USA -> Debt ceiling (aktuell 31,4 Bill. US-\$, allerdings bis 2025 außer Kraft gesetzt)

- Orientierung an relativen Größen
 - z.B. EU / EURO-Zone -> fiskalisches Konvergenzkriterium (60 % / 3 %)
 - z.B. Deutschland – „Schuldenbremse“ Bund ab 2016 (0,35 %)

- Orientierung an Investitionsausgaben (z.B. Deutschland)
 - „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“-> „Goldene Regel“
 - „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Grundgesetz 1949)

Nachhaltige Schuldenstandsquote

b: Schuldenstandsquote

g: Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen)

d: Defizitquote

$$\text{Für } t \rightarrow \infty \text{ gilt: } \lim_{t \rightarrow \infty} b_t = \frac{\alpha}{g} \quad \Rightarrow \quad 0,6 = \frac{?}{0,025}$$

Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen) in Deutschland zwischen 2000 und 2021:

Nachhaltige Schuldenstandsquote

b: Schuldenstandsquote

g: Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen)

d: Defizitquote

$$\text{Für } t \rightarrow \infty \text{ gilt: } \lim_{t \rightarrow \infty} b_t = \frac{\alpha}{g} \quad \Rightarrow \quad 0,6 = \frac{0,015}{0,025}$$

In einer ersten Annäherung könnte im Durchschnitt das strukturelle Defizit für den öffentlichen Gesamthaushalt bei 1,5 % p.a. liegen und die Schuldenstandsquote könnte dennoch stabilisiert werden.

Verschuldungsgrenzen im Vollzug

	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05 ¹	Σ
Baden-Württemberg																0
Bayern																0
Hessen							•					•	•	•		4
Niedersachsen		•	•	•	•	•					•	•	•	•	•	10
Nordrhein-Westfalen							•				•	•	•	•	•	6
Rheinland-Pfalz												•	•	•	•	4
Saarland ²	•	•	•									•	•	•	•	7
Schleswig-Holstein							•	•				•	•	•	•	6
Brandenburg			•	•		•										3
Mecklenburg-Vorpommern						•							•	•		3
Sachsen																0
Sachsen-Anhalt				•	•	•	•					•		•		6
Thüringen				•												1
Berlin			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	13
Bremen ²	•	•	•										•	•		5
Hamburg																0
Länder zusammen	2	3	5	5	3	5	5	2	1	1	3	8	9	10	6	68
Bund			•			•	•					•	•	•	•	7

1 Vorläufige Ergebnisse

2 Unter Berücksichtigung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (als Einnahme).

Regelkonforme Nutzung von Ausnahmen?

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG

- „... außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen.“
 - Frage 1: Was kann sich der Kontrolle eines Bundes- oder Landeshaushaltes entziehen?
 - Frage 2: Wie (mit welchen Maßnahmen) kann dann Kontrolle wiedererlangt werden?
- Sondervermögen / Sonderfonds (Beispiele)
 - Sondervermögen Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG)
 - Corona-Sondervermögen (u.a. Staatsgerichtshof Hessen, 27.10.2021)
 - Klima- und Transformationsfonds
- Konjunkturbereinigungsverfahren

Sondervermögen und Kreditaufnahme

Sondervermögen	Kreditermächtigung	Davon am 31. Dezember 2022 noch nicht in Anspruch genommen
	in Mrd. Euro	
WSF-Energiekrise	200,0	169,8 ¹⁾
WSF-Corona	150,0	93,7
ITF	25,2	1,8
RSF	15,0	15,0
Sondervermögen Bundeswehr	100,0	100,0
FMS	100,0	14,8
Insgesamt	590,2	395,1

¹⁾ Rücklage aus Restkreditermächtigung.

**„Flucht aus dem
Budget“?**

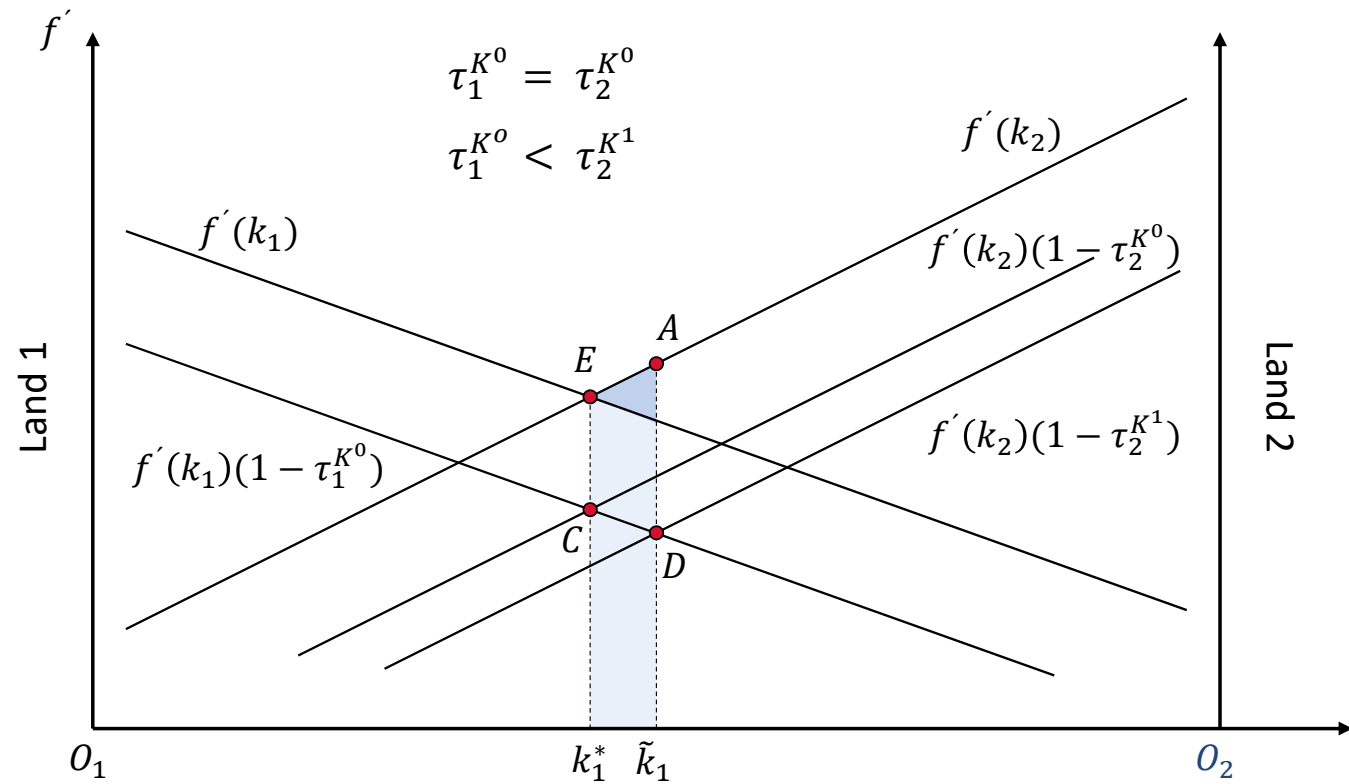
Anreize durch Bail-Out-Zusage?

- Der deutsche Bundesstaat haftet gesamtschuldnerisch für Verbindlichkeiten einzelner Gliedstaaten.
 - Positiv hinsichtlich der Refinanzierungsmöglichkeiten von Bund und Gliedstaaten
 - Gefahr von Haushaltskrisen durch unangemessene Haushalts- bzw. Verschuldungspolitik

- Welche Anreize haben bzw. hätten Gliedstaaten (Länder) zur ökonomisch angemessenen Vereinnahmung von Krediten zur Finanzierung von Landesaufgaben bei Beibehaltung des Bail-out-Versprechens?

- Wie können positive Anreize für Gliedstaaten zur ökonomisch angemessenen Vereinnahmung von Krediten zur Finanzierung von Landesaufgaben geschaffen werden?

FKA-Abschöpfungsquoten und Verschuldungsanreiz



Ökonomische Anreize setzen

„Daraus hätte die Föderalismuskommission II die Lehre ziehen müssen, **dass es auf die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen zur Limitierung der Verschuldung erst in zweiter Linie ankommt**“. Die primäre Aufgabe liegt darin, die finanzpolitischen und haushaltspolitischen Mentalitäten zu ändern und die geltenden Regeln ernst zu nehmen.“

Korioth, Stefan (2010), Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11 (3), 284.

- Positive Anreize setzen
 - Wirtschafts-, klima- und umweltpolitische Verbesserungen (Indikatoren)
 - Zuweisungssysteme an Zielindikatoren koppeln (für Länder und Gemeinden)

- Weitere Option: „**Schuldenbremse im Finanzausgleich**“ (Groneck und Plachta 2008)

Effizienz sichernder Rahmen für öffentliche Verschuldung notwendig

- Formale (konstitutionelle/institutionelle) Schuldengrenzen **notwendig**, aber **nicht hinreichend**.
- Investitionsorientierung mit klaren Vorgaben
 - „Goldene Regel“ -> Nettoinvestitionen
- Zusätzliche Anreizsysteme notwendig.
 - „Platin-Standard“



Vielen Dank für ihre
Aufmerksamkeit!