

# Stand und Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland

Was erwartet uns in 2023?

Prof. Dr. André W. Heinemann  
Bremen, 26. Januar 2023



Verein Deutscher Ingenieure

Kick off Meeting 2023

Johan Jacobs Haus Bremen

# Gliederung

1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023
2. Stand der öffentlichen Verschuldung
3. Ausgewählte Problembereiche
4. Lösungsansätze
5. Zusammenfassung und Ausblick

# Gliederung

- 1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023**
2. Stand der öffentlichen Verschuldung
3. Ausgewählte Problembereiche
4. Lösungsansätze
5. Zusammenfassung und Ausblick

# 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

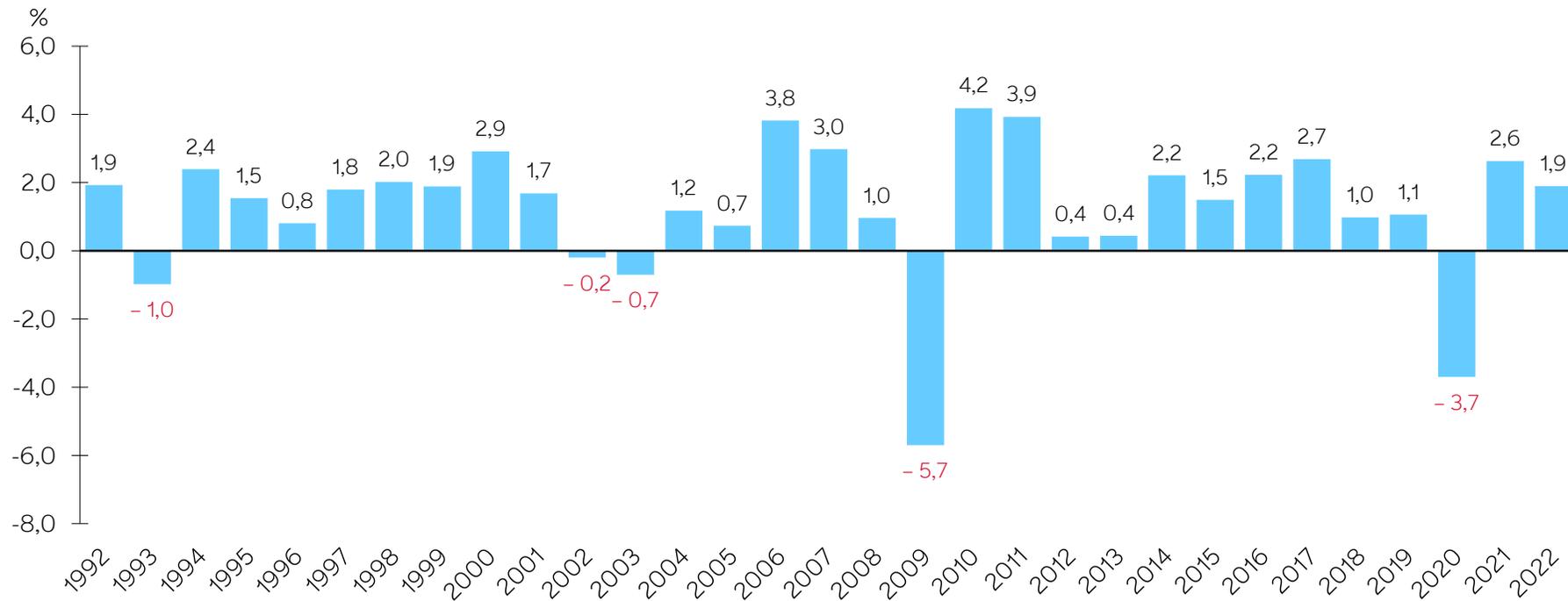
# Herausforderungen

## für die öffentlichen Haushalte

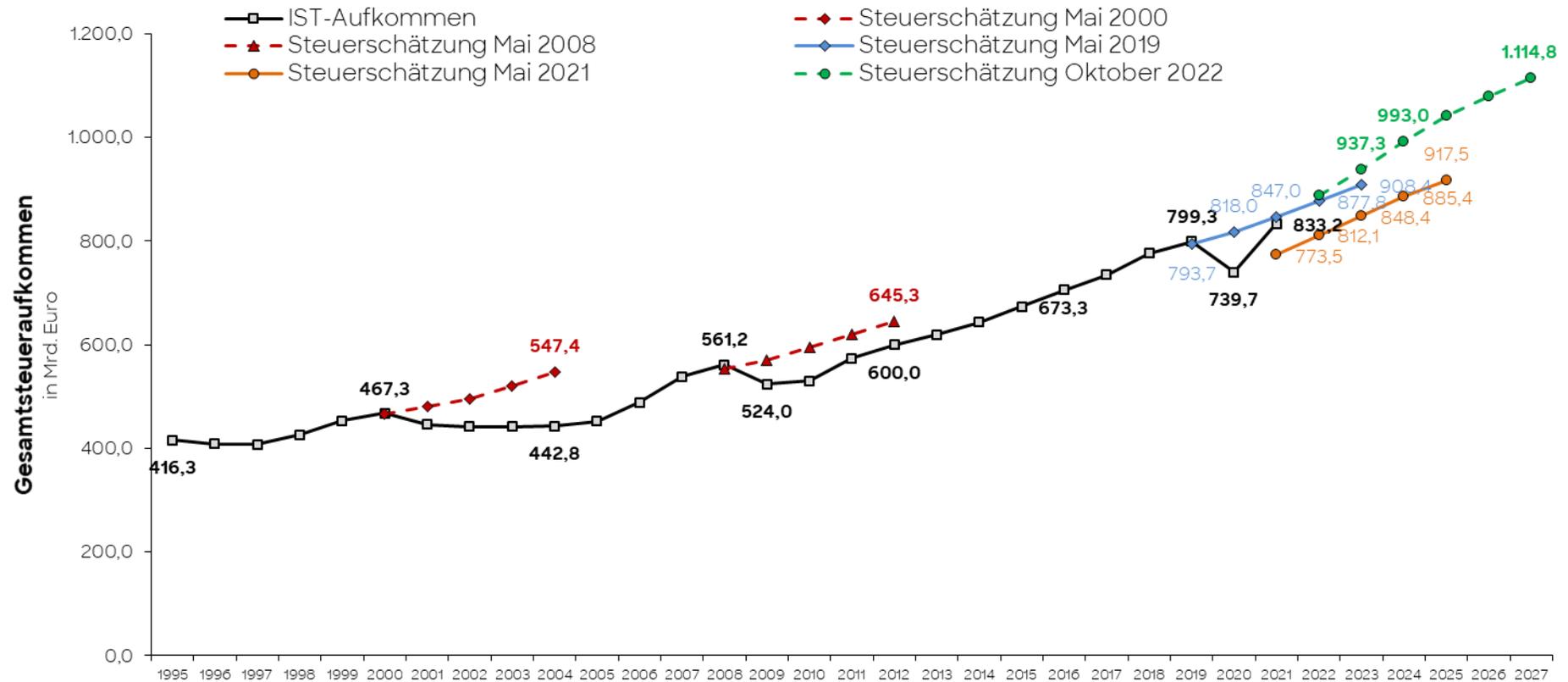
- Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels
- Finanzierung von Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Raumes
- Finanzierung von Maßnahmen zur Anpassung an den demographischen Wandel
- Finanzierung der durch Corona-Pandemie und Ukraine-Krieg ausgelösten Kosten
- Finanzierung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

# Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

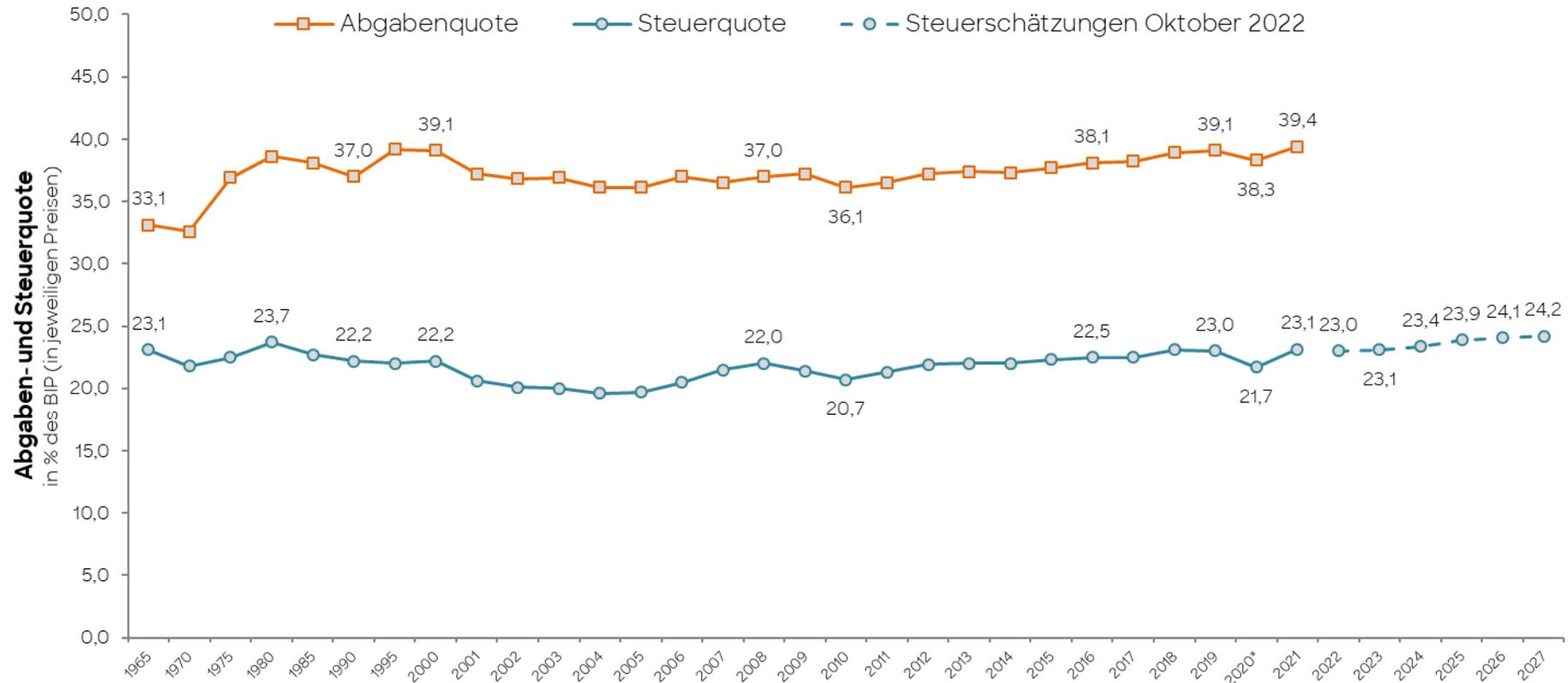
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts  
preisbereinigt, Kettenindex (2015 = 100)  
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



# Gesamtsteuereinnahmen und Steuerschätzung



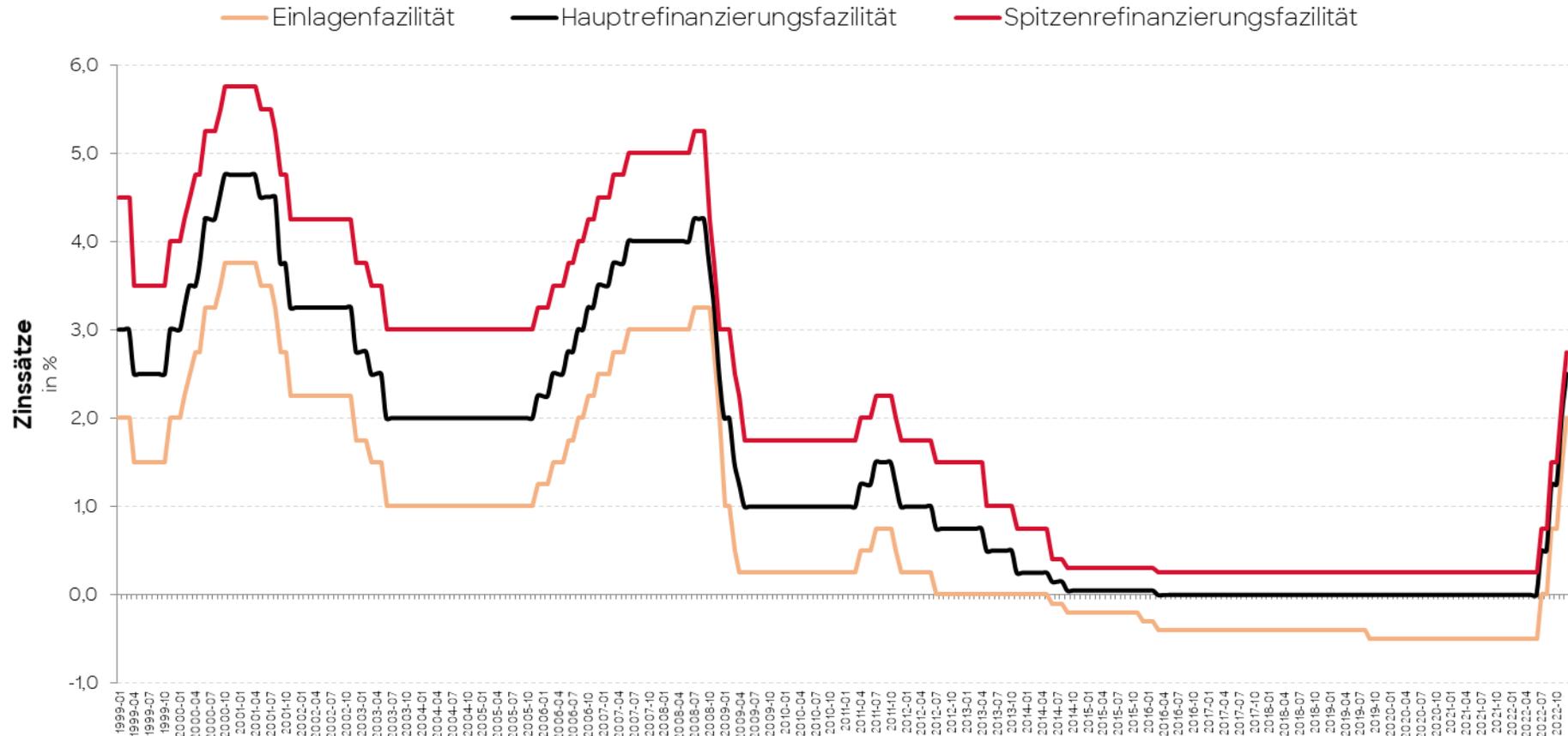
# Abgaben- und Steuerquote in Deutschland



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

\* Steuerquote ab 2020: Ergebnisse der Steuerschätzungen Oktober 2022.

# EZB-Zinssätze im Zeitablauf



# Gliederung

1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023
- 2. Stand der öffentlichen Verschuldung**
3. Ausgewählte Problembereiche
4. Lösungsansätze
5. Zusammenfassung und Ausblick

# Ansichten zur öffentlichen Verschuldung

Adam Smith (1723 – 1793)

„Die Politik der öffentlichen Verschuldung hat nach und nach jeden Staat geschwächt, der sich ihrer bedient hat.“

*(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book V, Chapter 3, Paragraph V.3.58)*

„Wenn nationale Schulden erst einmal zu einem bestimmten Ausmaß angehäuft worden sind, so gibt es, wie ich glaube, kaum ein einziges Beispiel dafür, dass sie anständig und gänzlich zurückgezahlt worden sind. Die Schuldenentlastung der Staatseinnahmen ist, sofern das jemals überhaupt geschehen ist, immer durch einen Bankrott zustande gebracht worden. Zuweilen hat man diesen sogar eingestanden; doch immer hat es sich um einen tatsächlichen Bankrott gehandelt, wenngleich unter Vorspiegelung von Zahlungsleistungen.“

*(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book V, Chapter 3, Paragraph V.3.60)*

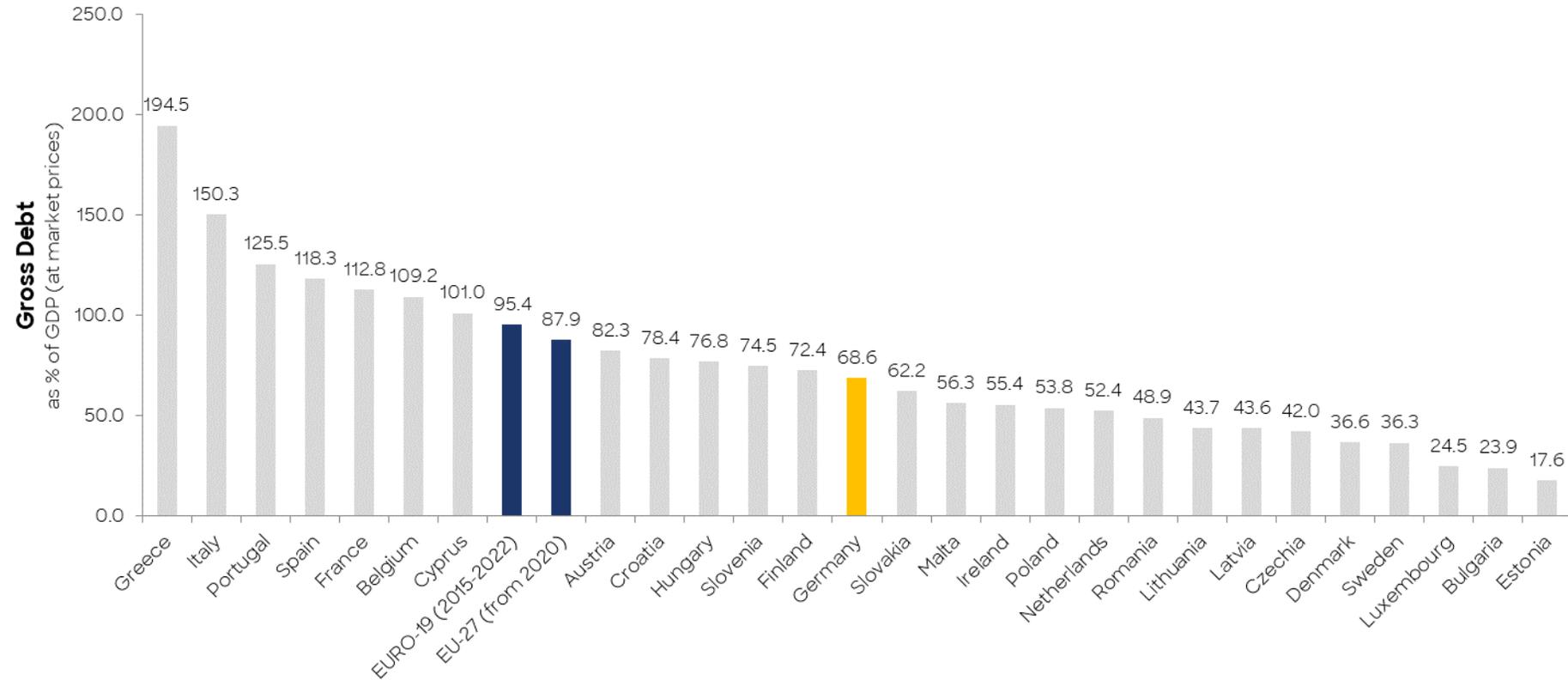
# Ansichten zur öffentlichen Verschuldung

Lorenz von Stein (1815 – 1890)

„Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewußtsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Theil der Staatswirthschaft - ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer - es hat nie einen civilisirten Staat ohne Staatsschuld gegeben, und wird, ja es soll nie einen solchen geben.“

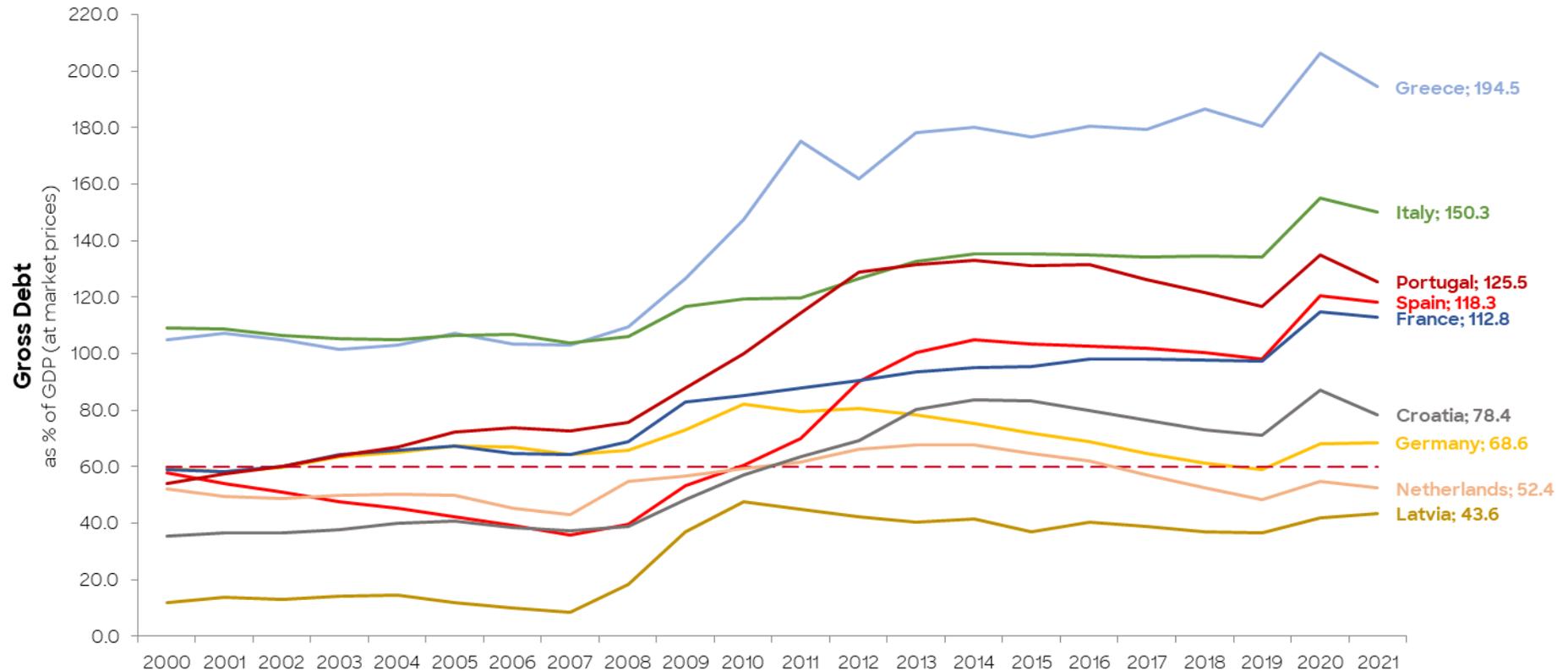
*(Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1871).*

# Public Debt<sup>1)</sup> in EU member states – 2021



<sup>1)</sup> Consolidated general government gross debt at nominal (face) value as percentage of GDP.

# Public Debt<sup>1)</sup> in EURO states<sup>2)</sup> – 2000–2021

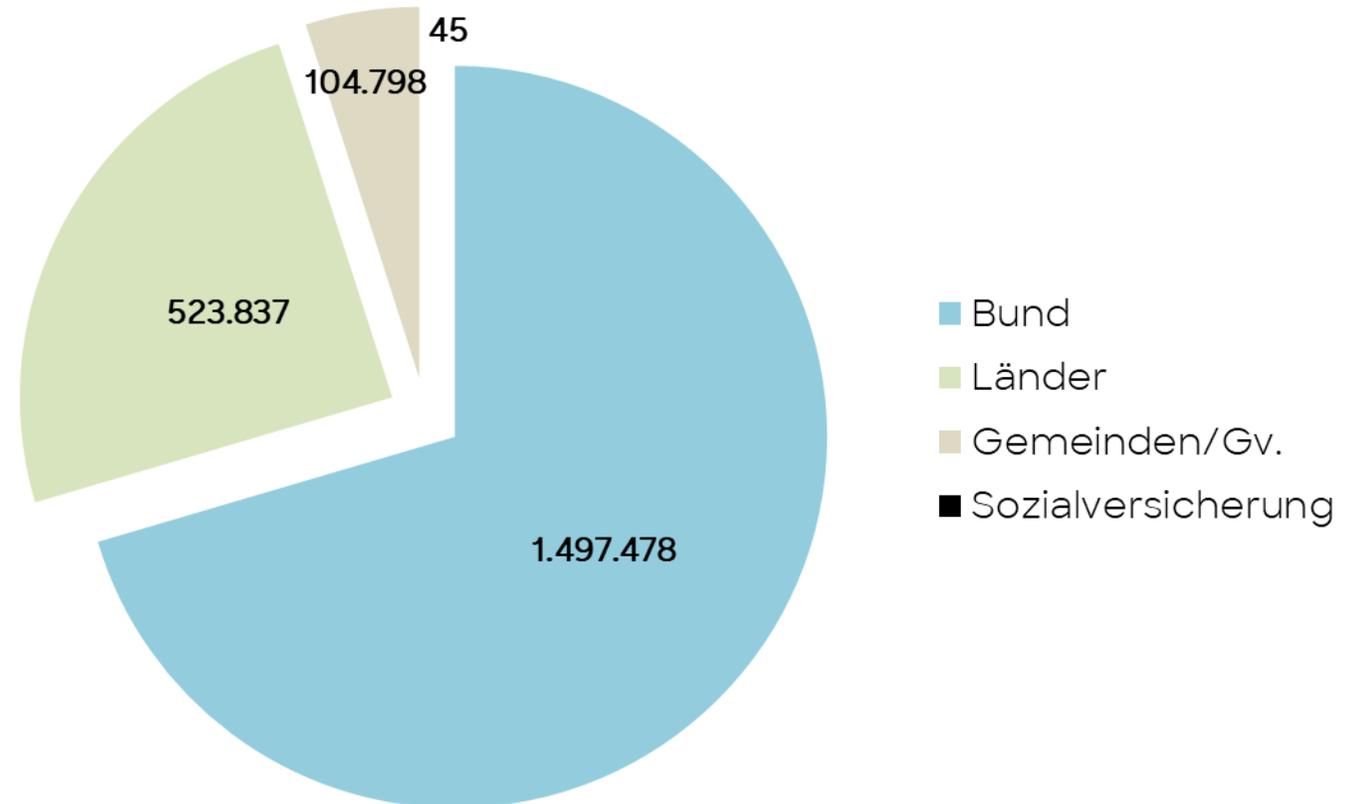


<sup>1)</sup> Consolidated general government gross debt at nominal (face) value as percentage of GDP.

<sup>2)</sup> Selected EURO member states.

# Verschuldung<sup>1)</sup> in Deutschland – 2021

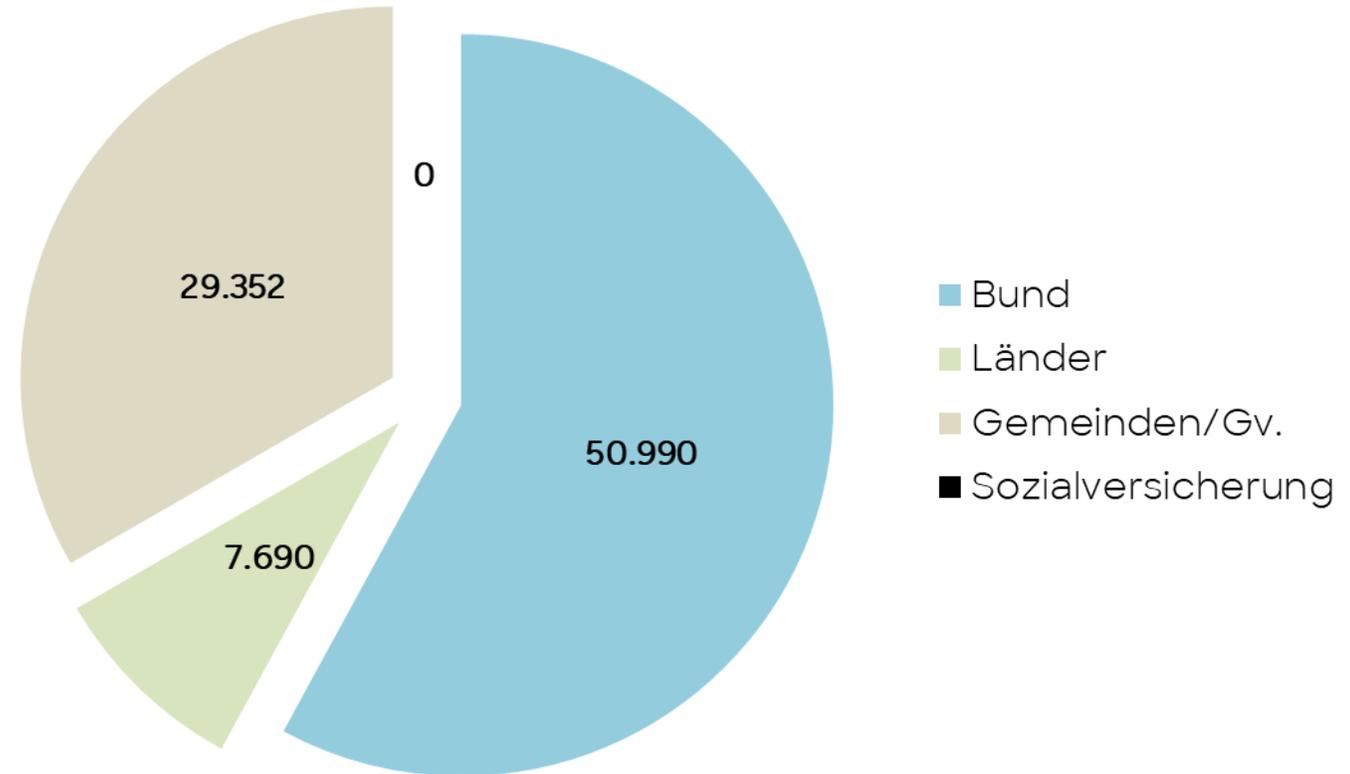
in Mio. Euro



<sup>1)</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (**Wertpapiersschulden und Kredite**).

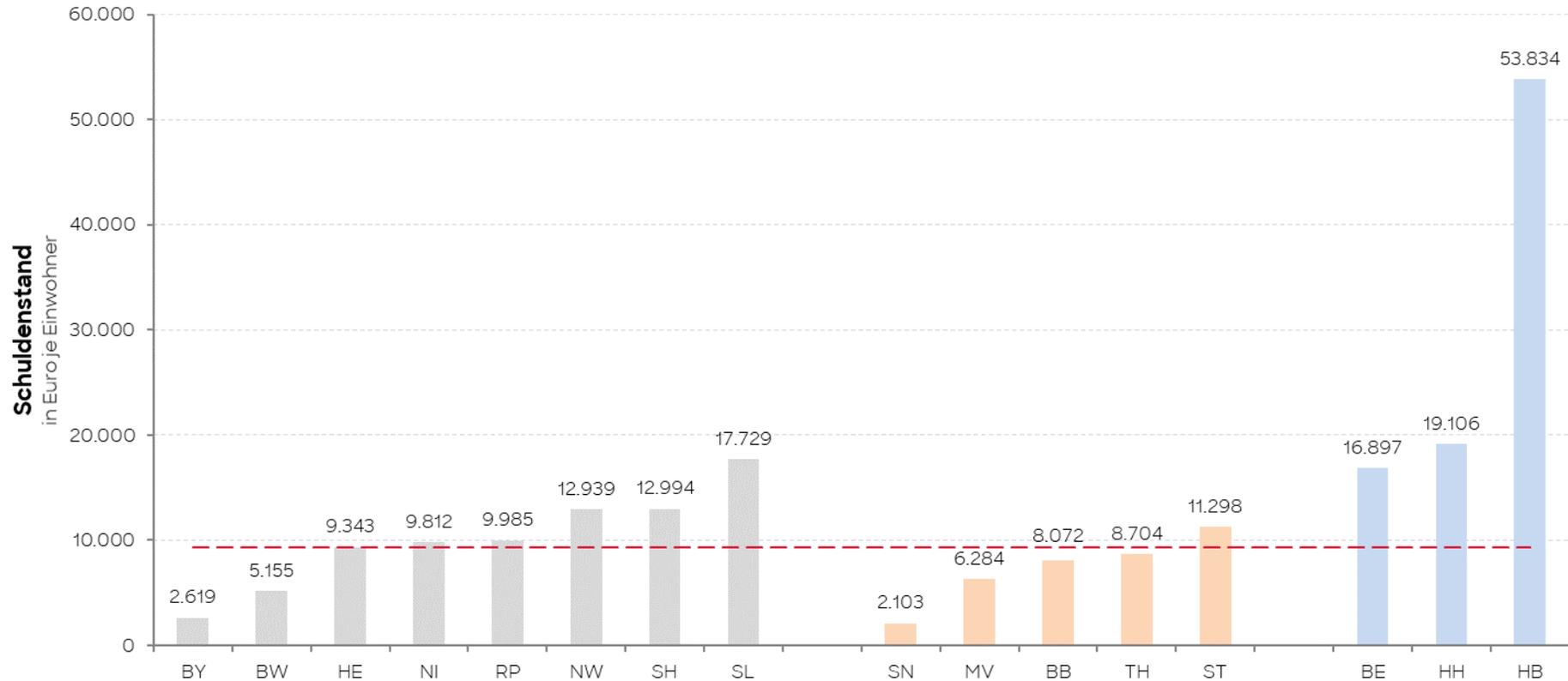
# Verschuldung<sup>1)</sup> in Deutschland – 2021

in Mio. Euro



<sup>1)</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (**Kassenkredite**).

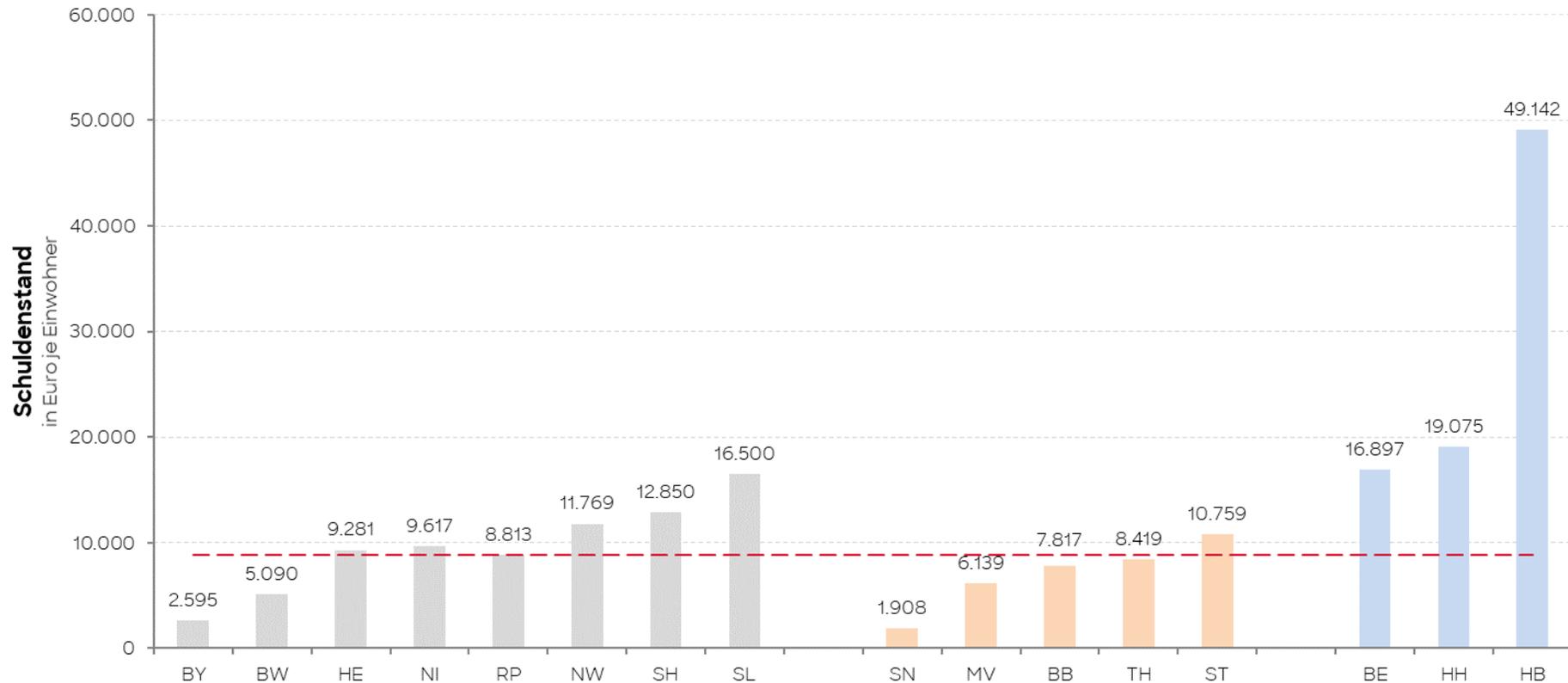
# Verschuldung<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> – 2021



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

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

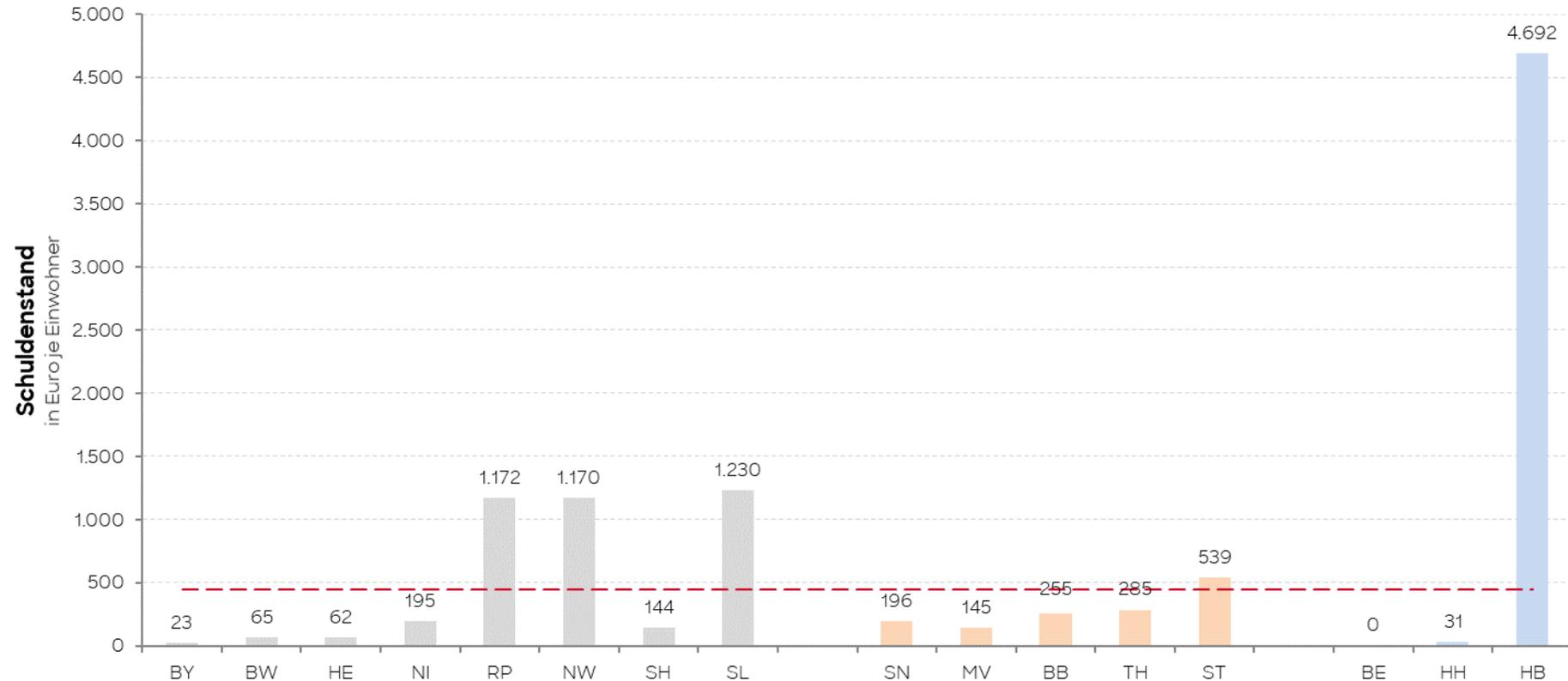
# Verschuldung<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> – 2021



<sup>1)</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (**Wertpapiersschulden und Kredite**).

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

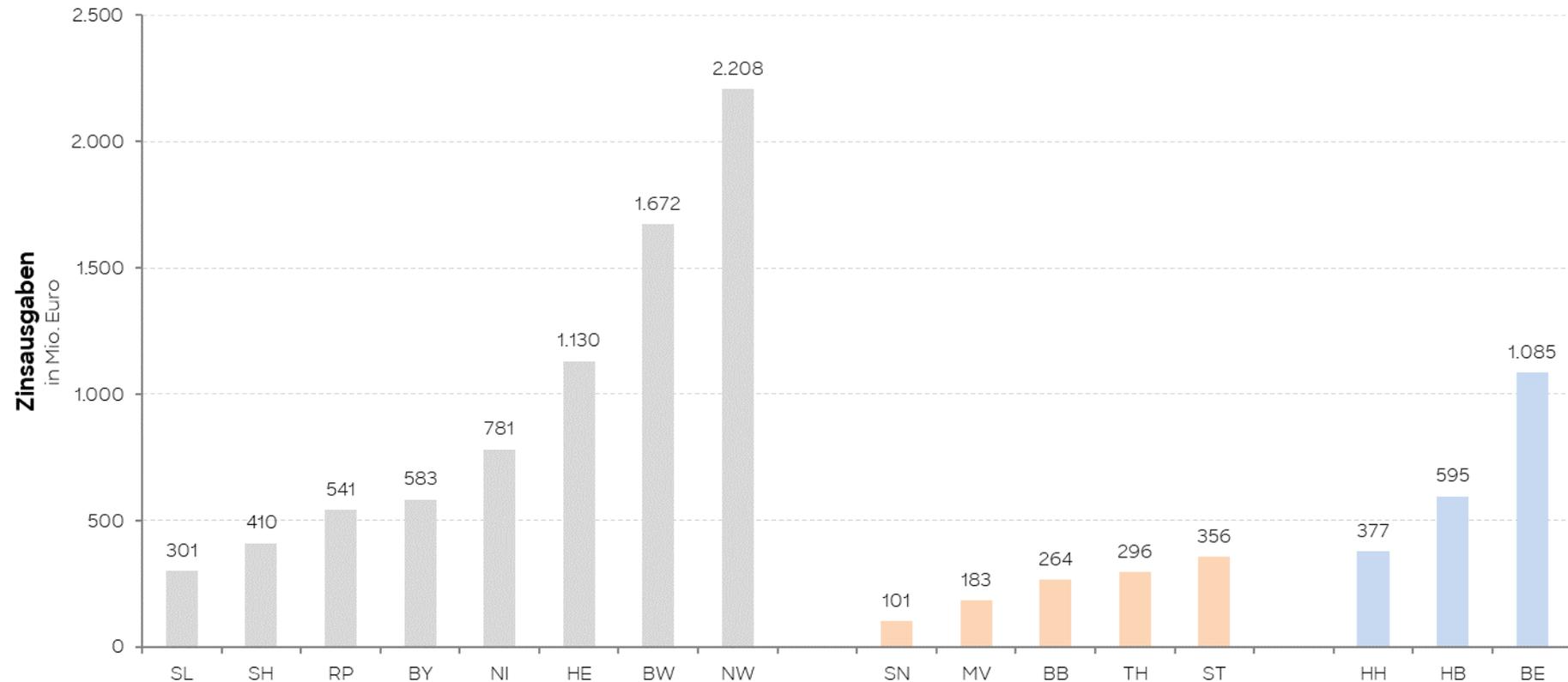
# Verschuldung<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> – 2021



<sup>1)</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (**Kassenkredite**).

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

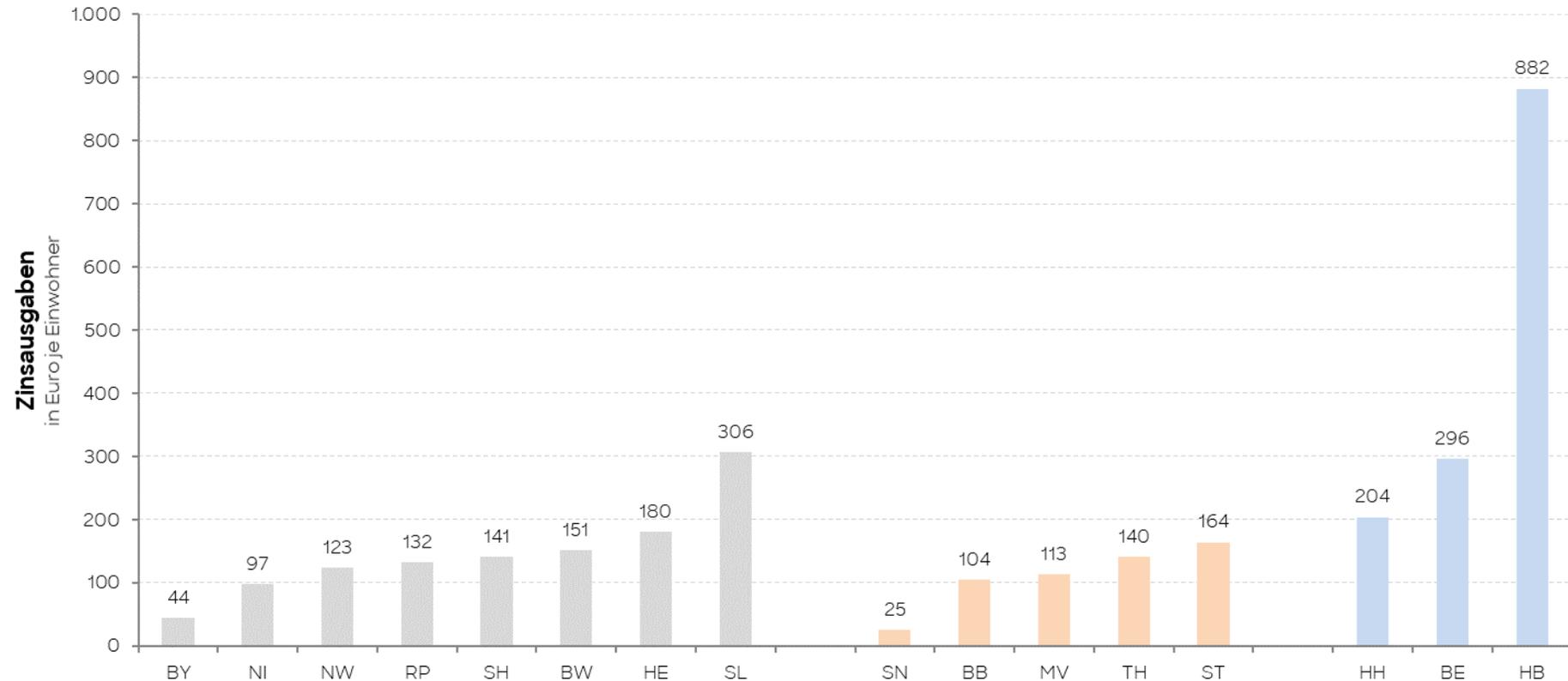
# Zinsausgaben<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> – 2021



<sup>1)</sup> Zinsausgaben an andere Bereiche (nur Kernhaushalte).

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

# Zinsausgaben<sup>1)</sup> der Länder<sup>2)</sup> – 2021



<sup>1)</sup> Zinsausgaben an andere Bereiche (nur Kernhaushalte).

<sup>2)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/Gv.

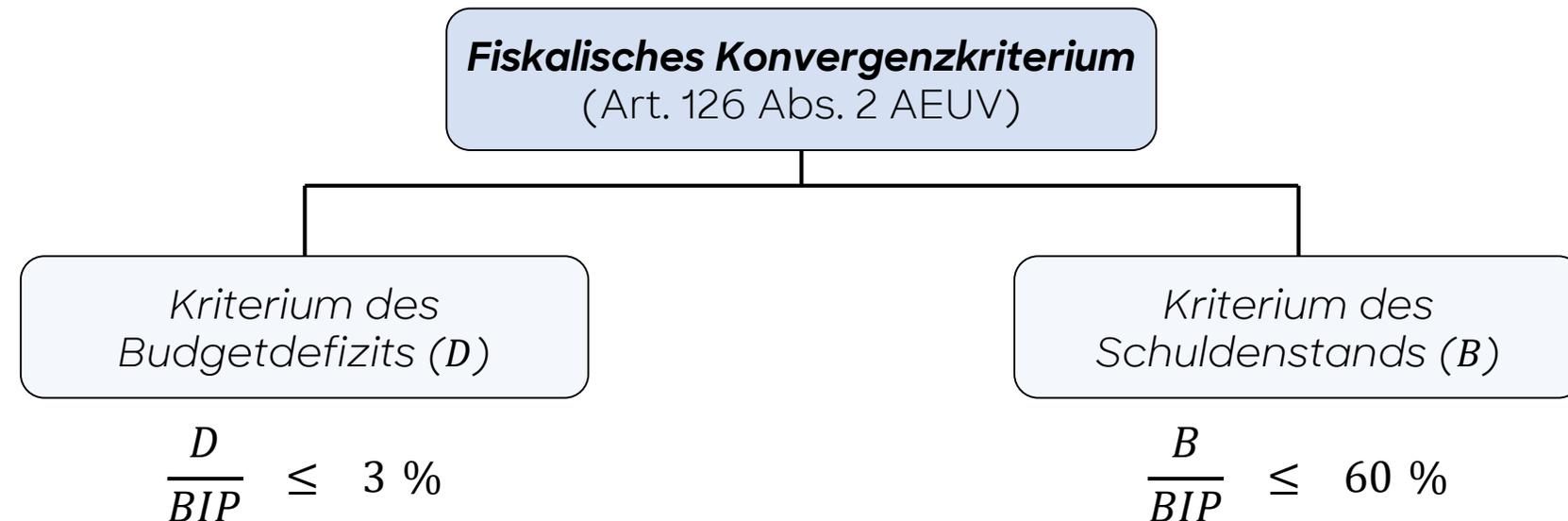
# Gliederung

1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023
2. Stand der öffentlichen Verschuldung
- 3. Ausgewählte Problembereiche**
4. Lösungsansätze
5. Zusammenfassung und Ausblick

# Schuldenstands- und Defizitgrenze auf der Ebene der EU

## Art. 140 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV)

- (...)
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Art. 126 Abs. 6 AEUV
- (...)



# Defizitgrenze in Deutschland

## Art. 109 Abs. 3 GG

**Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.** Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten **0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt** nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

# DOMAR und Schuldenstandsquote

***b***: Schuldenstandsquote

***g***: Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen)

***d***: Defizitquote

Für  $t \rightarrow \infty$  gilt:  $\lim_{t \rightarrow \infty} b_t = \frac{d}{g}$   $\Rightarrow$   $\bar{b} = \frac{d}{g}$

# Nachhaltige Schuldenstandsquote

***b***: Schuldenstandsquote

***g***: Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen)

***d***: Defizitquote

$$\text{Für } t \rightarrow \infty \text{ gilt: } \lim_{t \rightarrow \infty} b_t = \frac{\alpha}{g} \quad \Rightarrow \quad 0,6 = \frac{?}{0,05}$$

# Nachhaltige Schuldenstandsquote

***b***: Schuldenstandsquote

***g***: Durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen)

***d***: Defizitquote

$$\text{Für } t \rightarrow \infty \text{ gilt: } \lim_{t \rightarrow \infty} b_t = \frac{\alpha}{g} \quad \Rightarrow \quad 0,6 = \frac{0,03}{0,05}$$

# 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.

# 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 laxe Haushalts- bzw. Verschuldungspolitik
- Welche Anreize haben Gliedstaaten (Länder) zur ökonomisch angemessenen Vereinnahmung von Krediten zur Finanzierung von Landesaufgaben?
- Wie können Anreize für Gliedstaaten zur ökonomisch angemessenen Vereinnahmung von Krediten zur Finanzierung von Landesaufgaben geschaffen werden?

# Verschuldungsgrenzen im Vollzug

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

<sup>1</sup> Vorläufige Ergebnisse

<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (als Einnahme).

# Regelkonforme Nutzung von Ausnahmen?

- „... 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
  - Sondervermögen Bundeswehr (Art. 87a Abs. 1a GG)
  - Corona-Sondervermögen (u.a. Staatsgerichtshof Hessen, 27.10.2021)
  
- Konjunkturbereinigungsverfahren

# Die besondere Herausforderung für Bremen

Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung BREMEN, 16.12.2022

|                                  |            | IST   | IST    | SOLL    | Über-<br>schreitung | Finanzplanung |        |        |        | Über-<br>schreitung |
|----------------------------------|------------|---|--------|---------|---------------------|---------------|--------|--------|--------|---------------------|
|                                  |            | 2020  | 2021   | 2022    |                     | 2023          | 2024   | 2025   | 2026   |                     |
| <b>Finanzierungssaldo</b>        | Euro je EW | - 568   | - 230  | - 1.149 | <b>ja</b>           | 317           | 535    | 725    | 725    | <b>nein</b>         |
| Schwellenwert                    |            | - 692   | - 177  | - 442   |                     | - 492         | - 492  | - 492  | - 492  |                     |
| Länderdurchschnitt               |            | - 492   | 23     | - 242   |                     |               |        |        |        |                     |
| <b>Kreditfinanzierungsquote</b>  | %          | 6,6   | 7,8    | 10,9    | <b>ja</b>           | - 1,0         | - 5,2  | - 6,9  | - 6,9  | <b>nein</b>         |
| Schwellenwert                    |            | 15,9  | 4,0    | 7,2     |                     | 9,2           | 9,2    | 9,2    | 9,2    |                     |
| Länderdurchschnitt               |            | 12,9  | 1,0    | 4,2     |                     |               |        |        |        |                     |
| <b>Zins-Steuer-Quote</b>         | %          | 14,2  | 12,0   | 12,6    | <b>ja</b>           | 10,3          | 9,8    | 9,3    | 9,3    | <b>ja</b>           |
| Schwellenwert                    |            | 4,1   | 3,8    | 4,0     |                     | 5,0           | 5,0    | 5,0    | 5,0    |                     |
| Länderdurchschnitt               |            | 2,7   | 2,6    | 2,7     |                     |               |        |        |        |                     |
| <b>Schuldenstand</b>             | Euro je EW | 31.646  | 32.682 | 33.700  | <b>ja</b>           | 33.526        | 32.920 | 32.140 | 31.360 | <b>ja</b>           |
| Schwellenwert                    |            | 16.398  | 16.676 | 17.257  |                     | 17.357        | 17.457 | 17.557 | 17.657 |                     |
| Länderdurchschnitt               |            |   |        |         |                     |               |        |        |        |                     |
| <b>Auffälligkeit im Zeitraum</b> |            | <b>ja</b>   |        |         |                     | <b>nein</b>   |        |        |        |                     |
| <b>Ergebnis der Kennziffern</b>  |            | <b>Die Kennziffern weisen auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.</b> |        |         |                     |               |        |        |        |                     |

# Gliederung

1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023
2. Stand der öffentlichen Verschuldung
3. Ausgewählte Problembereiche
- 4. Lösungsansätze**
5. Zusammenfassung und Ausblick

# 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)
  
- „**Schuldenbremse im Finanzausgleich**“ (Groneck und Plachta 2008)

# 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)
  
- „**Schuldenbremse im Finanzausgleich**“ (Groneck und Plachta 2008)

# Koordinierte bundesstaatliche Strategie

- Zugriff der Länder auf Kreditfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes
- Mögliche Quotierung
  - 0,35 % (oder mehr) Bund
  - 0,15 % (oder mehr) Länder
- Bundesstaatliche Abstimmung von kreditfinanzierten Investitionsstrategien
- Horizontale Aufteilung z.B. über „Königsteiner Schlüssel“

# Gliederung

1. Herausforderungen für Deutschland zu Beginn des Jahres 2023
2. Stand der öffentlichen Verschuldung
3. Ausgewählte Problembereiche
4. Lösungsansätze
- 5. Zusammenfassung und Ausblick**

# Vorläufige Schlussbemerkung

- Anreize sind noch bedeutsamer für eine disziplinierte Haushalts- und Finanzpolitik von Gebietskörperschaften auf nachgeordneten Ebenen als formale Regeln.
- Abschließend: Welche Anreize sichern eine dezentrale disziplinierte Verschuldungspolitik?
- Plädoyer:

Von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Standard“  
der öffentlichen Verschuldung



Vielen Dank für  
ihre  
Aufmerksamkeit!