

Boss, Alfred

**Book Part — Digitized Version**

## Das Verwirrspiel um die Staatsfinanzen

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1994) : Das Verwirrspiel um die Staatsfinanzen, In: Grohmann, Heinz Neubauer, Werner (Ed.): Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung: zum verantwortungsvollen Umgang mit der Statistik, ISBN 3-525-11200-9, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, pp. 73-89

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2040>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Das Verwirrspiel um die Staatsfinanzen

Von ALFRED BOSS, Kiel

## I. Einführung

Es ist schon fast ein ökonomisches Gesetz: Zu Beginn eines Jahrzehnts geraten in der Bundesrepublik Deutschland die Staatsfinanzen in das Zentrum der politischen Diskussion. Anfang der 70er Jahre warnte ein Superminister seine Genossen, sie mögen doch "die Tassen im Schrank lassen", nachdem ein staatliches deficit spending nicht nur seinen Zweck erfüllt, sondern letztlich dazu beigetragen hatte, daß die Inflationsrate fast 7 % erreichte. Anfang der 80er Jahre war die ausufernde Staatsverschuldung im Wahlkampf Thema Nummer eins, im Herbst 1982 führte sie - im Tiefpunkt der Rezession - zu einem Wechsel der Regierung. Anfang der 90er Jahre sind die Staatsfinanzen im Gefolge der deutschen Vereinigung aus dem Ruder gelaufen.

Prozesse wie der der deutschen Einigung erfordern grundlegende Änderungen der öffentlichen Haushalte, und sie erschweren Prognosen der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Unterschiedliche Vorstellungen bei Regierung und Opposition und im Zeitablauf variierende Einschätzungen sind durchaus normal, Fehleinschätzungen wohl unvermeidlich. Was wir in den vergangenen drei Jahren erlebt haben, ist aber mehr als das Ergebnis schlichter Fehleinschätzungen der Lage und der Perspektiven der öffentlichen Finanzen. Es kam zu einem regelrechten Verwirrspiel um die Staatsfinanzen.

Man fragt sich: Wie kann es beispielsweise zu so unterschiedlichen Zahlen für die Neuverschuldung oder den Schuldenstand kommen? Geht es nicht nur darum, die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen festzustellen, die Differenz zu ermitteln und diese ggf. dem zuvor erreichten Schuldenstand zuzuschlagen?

Offenbar ist dies nicht so. Es gibt durchaus unterschiedliche Fragestellungen, die mit Hilfe finanzstatistischer Indikatoren beantwortet werden sollen. Die Rolle des Staates kann im Rahmen ordnungspolitischer Überlegungen das Ziel der Unter-

suchung sein. Das Interesse mag sich aber auch auf die künftige Belastung durch die kumulierte Verschuldung richten. Ferner kann beabsichtigt sein, Aussagen darüber zu treffen, inwieweit der Staat direkt (durch den Kauf von Gütern und Dienstleistungen) Ressourcen beansprucht oder inwieweit er Ersparnisse der Privaten zur Finanzierung seiner Ausgaben in Anspruch nimmt. Je nach Fragestellung mag eine unterschiedliche Kennziffer oder Datenaufbereitung am besten geeignet sein.

Im vorliegenden Beitrag werde ich mich primär mit der Frage befassen, worauf zu achten ist, wenn festgestellt werden soll, inwieweit der Staat Ressourcen beansprucht. Insbesondere werde ich darlegen, was zu bedenken ist, wenn die Beanspruchung des Kapitalmarkts durch die öffentliche Hand, die im Zeitablauf kumulierte Verschuldung sowie der Vermögensstatus des Staates anhand der Daten über die öffentlichen Finanzen sachgerecht gemessen werden sollen. Auch werde ich aufzeigen, wie es um die Staatsfinanzen steht. Zuvor werde ich aber das Verwirrspiel anhand einiger Zahlen veranschaulichen.

## II. Das Verwirrspiel - ausgewählte Beispiele

Mein erstes Beispiel betrifft die Neuverschuldung des Bundes im Jahre 1993 (Übersicht 1).

Übersicht 1: Die Neuverschuldung des Bundes im Jahre 1993 - regierungsamtliche Schätzwerte zu verschiedenen Zeitpunkten in Mrd. DM

Juli 1992	38
Dezember 1992	43
März 1993	51
Mai 1993	68

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF), Hrsg., Finanzbericht 1993, S. 44, und Finanzbericht 1994, S. 56; Handelsblatt, verschiedene Ausgaben; Frankfurter Allgemeine Zeitung, verschiedene Ausgaben.

Im Juli 1992 verkündete Minister Dr. Waigel im Finanzbericht seines Ministeriums, die Nettokreditaufnahme des Bundes werde 1993 38 Mrd. DM betragen. Ein halbes Jahr später sprach er von 43 Mrd. DM, im März 1993 von 51 Mrd. DM. Im Frühjahr 1993 waren es 68 Mrd. DM. Politiker der Opposition traten regelmäßig mit größeren Zahlen an die Öffentlichkeit. Im November 1993 wurde für die Neuverschuldung des Bundes im Jahre 1993 ein Betrag von 70-75 Mrd. DM "gehandelt", also ein Betrag, der fast doppelt so groß ist wie der, der im Sommer 1992 zur Debatte stand. In der Diskussion war in der Regel unklar, ob mit der Nettokreditaufnahme wirklich das Ausmaß gemeint war, in dem der Bund private Ersparnisse in Anspruch nimmt.

Mein zweites Beispiel, das natürlich nicht ganz unabhängig vom ersten ist, betrifft die Ausgaben des Bundes in den Jahren 1991 bis 1993. Die geplanten und die tatsächlichen Ausgaben des Bundes klaffen weit auseinander (Übersicht 2). In der allgemeinen Diskussion spielten die Veränderungsraten die dominierende Rolle.

Übersicht 2: Geplante und tatsächliche Ausgaben des Bundes

Jahr	Geplante Ausgaben		Tatsächliche Ausgaben	
	Mrd. DM	vH	Mrd. DM	vH
1991	399,70 <sup>1</sup>	5,3	401,77	5,7
1992	422,56 <sup>2</sup>	3,0	427,17	6,3
1993	435,65 <sup>3</sup>	2,5	461,00 <sup>5</sup>	7,9
1994	480,00 <sup>4</sup>	4,4	.	.

1) März 1991. - 2) August 1991. - 3) August 1992. - 4) November 1993; einschließlich der (über die Mineralölsteuererhöhung finanzierten) Mehrausgaben für Zinsen auf die von der Bundesbahn und der Reichsbahn übernommenen Schulden. - 5) Eigene Schätzung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Finanzberichte 1991 bis 1994; Börsen-Zeitung vom 13. November 1993.

Diese variieren sehr stark in Abhängigkeit davon, ob sie auf der Basis geplanter oder tatsächlicher Werte berechnet werden. So war im August 1992 für 1993 ein Anstieg der Ausgaben - im Vergleich zu dem Planansatz für 1992 - um 2,5 % geplant worden; die tatsächlichen Ausgaben waren 1993 jedoch um fast 8 % höher. Gegenüber den für 1992 geplanten Ausgaben ergab sich ein Anstieg von mehr als 9 %. Demnach konnte einerseits Sparsamkeit des Bundes, andererseits eine exzessive Ausgabenexpansion "belegt" werden.

Extrem verwirrend war nach 1990 die Diskussion über den Schuldenstand des öffentlichen Sektors. Die Angaben bewegten sich in der allgemeinen Diskussion zwischen 1.000 und 2.000 Mrd. DM. Es war geradezu eine olympische Disziplin, mit einem hohen Schuldenstand die Öffentlichkeit zu schockieren. Völlig unklar blieb dabei häufig, auf welche Abgrenzung des öffentlichen Sektors sich die genannten Zahlen beziehen, ob also beispielsweise die Schulden der Deutschen Bundespost sowie die der Bundesbahn und der Reichsbahn einbezogen waren.

### **III. Was ist bei einem verantwortungsbewußten Umgang mit der Statistik über die Staatsfinanzen zu bedenken?**

#### **1. Abgrenzungsprobleme**

##### *A. Was ist der Staat?*

Wenn die Lage der "Staatsfinanzen" dargestellt werden soll, dann ist zunächst einmal die Abgrenzung des Staates zu klären. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zählen zum Staat "alle Institutionen, deren Aufgabe überwiegend darin besteht, Dienstleistungen eigener Art für die Allgemeinheit zu erbringen, und die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren. Über den Staat vollzieht sich der überwiegende Teil der Einkommensumverteilung in der Volkswirtschaft. Zum Staat gehören die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung. Nicht zum Sektor Staat rechnen im Eigentum der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung befindliche Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform" (Statistisches Bundesamt, 1993b, S. 26), beispielsweise die Bundesbahn und die Bundespost. Die Finanzstatistik legt, wenn vom öffentlichen Gesamthaushalt die Rede ist, eine sehr ähnliche Abgrenzung zugrunde.

Häufig ist aber entweder von Amts wegen - nämlich bei der Erstellung der Vierteljahresstatistik - oder in der öffentlichen Diskussion der Staat ausschließlich

der Sozialversicherungsträger gemeint. So wird im Finanzplanungsrat über die Finanzen des Bundes, der Länder und der Gemeinden debattiert, nicht aber über die der Sozialversicherung; in der Berichterstattung darüber wird dies meistens übersehen.

### *B. Die Gebietsabgrenzung*

Hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung konnte es über Jahre hinweg keine Unklarheit oder gar Verwirrung geben. Neuerdings ist sehr darauf zu achten, ob sich Angaben über die Staatsfinanzen auf das frühere oder das erweiterte Bundesgebiet beziehen. In der VGR werden sogar - unter Verwendung gewisser Zuordnungsregeln - der Bund (West) und der Bund (Ost) unterschieden.

### *C. Was sind die Einnahmen, was die Ausgaben des Staates?*

Abgrenzungsprobleme gibt es auch in sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Im Rahmen der Finanzstatistik wird die Gewährung von Darlehen an den privaten Sektor (und - bei Betrachtung einzelner Gebietskörperschaften - von Darlehen an andere öffentliche Stellen) ebenso zu den Ausgaben gezählt wie der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen; analog gelten Darlehensrückflüsse oder Erlöse aus dem Verkauf von Beteiligungen als öffentliche Einnahmen. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist dies anders.

Dies hat für das Jahr 1992 zur Folge, daß dann, wenn man andere Unterschiede vernachlässigt, die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Sinne der Finanzstatistik rund 33 Mrd. DM (Statistisches Bundesamt, 1993a) über jenen im Sinne der VGR liegen, daß die Einnahmen laut Finanzstatistik um weit weniger als 33 Mrd. DM höher sind und daß damit das finanzstatistische Budgetdefizit höher ist als das VGR-Defizit.

### *D. Periodisierung*

Was die Abgrenzung in zeitlicher Hinsicht betrifft, so sind vor allem zwei Dinge zu beachten.

*Erstens:* Das Lohnsteueraufkommen wird in den VGR - entsprechend deren Grundprinzipien - den durch die Lohnsteuer belasteten Löhnen zugeordnet; der Lag von

einem Monat, mit dem die Lohnsteuer in aller Regel abgeführt wird, wird also berücksichtigt. Das Aufkommen gemäß den VGR ist dadurch in den Jahren 1991 bis 1992 um durchschnittlich 1,8 Mrd. DM höher als das kassenmäßige Aufkommen.

*Zweitens:* Die öffentlichen Bauinvestitionen werden in den VGR entsprechend der tatsächlichen Produktionstätigkeit erfaßt, nicht gemäß den geleisteten Zahlungen an die Bauunternehmen. Für 1991 und 1992 bedingt dies einen beträchtlichen Unterschied von 3 bzw. 4 Mrd. DM (zur Problematik vgl. auch Boss, 1984).

### *E. Was ist der Budgetsaldo des Staates?*

Keineswegs unproblematisch ist die Abgrenzung dessen, was unter dem Saldo des Budgets des Staates verstanden werden soll. Sowohl in den VGR als auch in der Finanzstatistik bezeichnet der Finanzierungssaldo zwar die Differenz zwischen den Einnahmen des Staates und dessen Ausgaben; damit sind aber die Probleme des Nutzers der Statistiken noch nicht gelöst.

Der Finanzierungssaldo im Sinne der Finanzstatistik zeigt aufgrund der Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben - anders als der Saldo gemäß den VGR - an, in welchem Umfang sich der Staat verschuldet und dabei vor allem den Kapitalmarkt in Anspruch nimmt. Zu bedenken ist allerdings noch, daß die so gemessene Kreditaufnahme und die marktmäßige Nettokreditaufnahme in einem bestimmten Zeitraum nicht übereinstimmen müssen; denn es gibt die Kreditaufnahme "auf Vorrat" und umgekehrt den Abbau von Kassenüberschüssen.

Soweit es um den Bund geht, ist die Sache noch komplizierter. Zum einen verfügt der Bund aufgrund der Münzhoheit über den Münzgewinn (rd. 1 Mrd. DM), den er zur Finanzierung seiner Ausgaben verwenden kann. Zum anderen erhält er den ausgeschütteten Teil des Bundesbankgewinns, ohne daß dieser in der Finanzstatistik in voller Höhe als Einnahme verbucht wird; die Mehreinnahmen im Vergleich zum Planansatz (unverändert 7 Mrd. DM seit 1989) werden unmittelbar zur Schuldentilgung verwendet, ohne daß der Finanzierungssaldo und damit die Nettokreditaufnahme entsprechend verringert ausgewiesen werden. Diese Praxis sorgt für viel Verwirrung. Sie ist nur politisch zu erklären. Sie wird von vielen Ökonomen (wie z.B. denen in der Deutschen Bundesbank) nicht übernommen; die Verwirrung wird dadurch freilich nicht kleiner.

*F. Wie werden parafiskalische Einrichtungen und Nebenhaushalte berücksichtigt?*

Die Zahlen über die Staatsfinanzen unterscheiden sich auch hinsichtlich der Behandlung der Sondervermögen. Traditionell geht es um das ERP-Sondervermögen und den Lastenausgleichsfonds sowie um die Bundesbahn und die Bundespost, aber auch um den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft, dem zur Subventionierung der deutschen Steinkohlenproduktion eine parafiskalische Sonderabgabe (Kohlepfeinig) zufließt. Aktuell geht es zusätzlich um den Fonds "Deutsche Einheit", den Kreditabwicklungsfonds und die Treuhandanstalt sowie (gelegentlich) die ehemals staatliche Wohnungswirtschaft in der DDR. Während das ERP-Sondervermögen, der Lastenausgleichsfonds, der Fonds "Deutsche Einheit" und der Kreditabwicklungsfonds statistisch Bestandteile des öffentlichen Gesamthaushalts bilden, werden die großen Bundesunternehmen (Bundesbahn, Reichsbahn, Bundespost) ebenso wie die Treuhandanstalt und die ehemals volkseigene bzw. genossenschaftliche Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR der Unternehmenssphäre zugeordnet.

Der Fonds "Deutsche Einheit" wurde Mitte 1990 als Sondervermögen des Bundes geschaffen. Er sollte bestimmte finanzielle Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der DDR erfüllen. Nach der Vereinigung dient er dazu, die Einnahmen der ostdeutschen Gebietskörperschaften durch ungebundene Zuweisungen zu vergrößern. Die Länder erhalten 60 vH, die Gemeinden 40 vH der Mittel; deren Aufteilung erfolgt entsprechend der Einwohnerzahl.

Der Kreditabwicklungsfonds übernahm oder wird übernehmen die Schulden des ehemaligen DDR-Republikhaushalts (27 Mrd. DM), die Ausgleichsverbindlichkeiten des Republikhaushalts der DDR im Zusammenhang mit der (asymmetrischen) Währungsumstellung (35 Mrd. DM), die Ausgleichsverbindlichkeiten gegenüber den ostdeutschen Geldinstituten (und Außenhandelsbetrieben) infolge der Wertberichtigungen auf uneinbringliche Altkredite an nicht sanierungsfähige DDR-Betriebe, die Ausgleichsverbindlichkeiten infolge der Aufstockung des Eigenkapitals dieser Geldinstitute sowie die Verpflichtungen aus der Abwicklung der Forderungen und Verbindlichkeiten im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonomopols der ehemaligen DDR. Die gesamten Verpflichtungen werden gegenwärtig auf rund 140 Mrd. DM veranschlagt.

Die Treuhandanstalt wendet erhebliche Mittel auf, um ihren Auftrag zu erfüllen, der darin besteht, die früher volkseigenen Betriebe wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren. Sie übernimmt Sozialplanleistungen ebenso wie Kosten



für die Sanierung von Betrieben und für die Beseitigung von Umweltschäden. Sie entschuldet Betriebe, und sie verbürgt Bankkredite an Unternehmen; auch steht sie für bestimmte Entschädigungsansprüche ein.

Die gesamten Schulden der kommunalen und der genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften der ehemaligen DDR (Ende 1993 einschließlich aufgelaufener Zinsen rund 50 Mrd. DM) sollten ursprünglich von den ostdeutschen Gemeinden übernommen werden. Mittlerweile ist vereinbart worden, daß der Bund - auf dem Umweg über den Erblastentilgungsfonds - die Belastung im wesentlichen übernehmen wird.

Im Zusammenhang mit der Bahnreform ist die Schaffung eines neuen Sondervermögens geplant. Die beiden hochverschuldeten Sondervermögen des Bundes, Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn, sollen auf eine neue organisatorische und rechtliche Grundlage gestellt, die Aufgaben- und Finanzverantwortung neu geordnet werden. Zu diesem Zweck soll ein Bundeseisenbahnvermögen geschaffen werden, in dem zu Jahresbeginn 1994 die beiden jetzigen Bahnträger zusammengefaßt werden. Aus diesem soll der unternehmerische Bereich durch die Gründung der Deutschen Bahn AG ausgegliedert werden. Die bis dahin aufgelaufenen Verpflichtungen verbleiben beim neuen Sondervermögen.

Ein eher traditionelles Abgrenzungsproblem betrifft die staatlichen Krankenhäuser und Hochschulkliniken sowie die kommunalen Krankenhäuser und die Zweckverbände. Die Einnahmen und die Ausgaben dieser Einrichtungen werden in der jährlich erstellten Statistik der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts erfaßt, in der vierteljährlichen Kassenstatistik dagegen werden die Finanzen der Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie die Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Zweckverbände nicht erfaßt. Bestimmte Sonderrechnungen der Länder werden in der Vierteljahresstatistik - abweichend von der Verfahrensweise in der Jahresstatistik - nicht einbezogen.

Schließlich sind die der EG zufließenden Einnahmenanteile und die Ausgaben der EG für Marktordnungsausgaben nicht in der Vierteljahresstatistik erfaßt, wohl aber in den Jahresrechnungsergebnissen.

### *G. Laufende Rechnung und Vermögensrechnung*

Eine andere Frage betrifft die Verzahnung der Rechnung der laufenden Einnahmen und Ausgaben des Staates mit der Vermögensrechnung/Schuldenrechnung. Diese

Verzahnung ist unvollkommen, vor allem wegen der Art, wie die sog. Erblasten des Sozialismus behandelt werden. Die Folgen schlagen sich in der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank nieder.

Das Budgetdefizit des Staates in der Abgrenzung der VGR und damit auch der Finanzierungsrechnung beträgt 1991 und 1992 rund 90 bzw. 80 Mrd. DM, bei weiter Abgrenzung im Sinne der Veränderung des Schuldenstandes der öffentlichen Haushalte beläuft es sich auf 120 bzw. 220 Mrd. DM (Siebert, 1993). Nur bei weiter Abgrenzung ist die laufende Rechnung mit der Vermögensrechnung kompatibel.

#### *H. Brutto- und Nettoverbuchung*

Zu berücksichtigen ist schließlich die Art der Verbuchung. Bestimmte Transaktionen werden in den VGR brutto statt netto verbucht (z.B. die Beiträge der Rentner an die Krankenversicherung, die Arbeitnehmersparzulage, die Investitionszulagen). Dies hat Konsequenzen für das Niveau der Staatsquote bzw. das der Abgaben- und der Steuerquote, also der Quoten, die bei internationalen Vergleichen eine große Rolle spielen.

In der Finanzstatistik sind das Erfüllungsprinzip und das Belastungsprinzip auseinanderzuhalten (Statistisches Bundesamt, 1993a). Dabei geht es um die Art und Weise, wie Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften behandelt werden, die gleichgeordnet oder einander unter- bzw. übergeordnet sind.

## **2. Staatsfinanzen und Kapazitätsauslastungsgrad**

Aussagen über die Situation der Staatsfinanzen müssen - bei welchen Abgrenzungen auch immer - berücksichtigen, in welchem Ausmaß das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential ausgelastet ist. Andernfalls verleiten sie leicht zu Fehlschlüssen. So ist gegenwärtig zu bedenken, daß die Löcher in den öffentlichen Kassen von selbst kleiner werden, wenn der nächste Aufschwung kommt; verschwinden werden sie dann freilich nicht. Konkrete Aussagen über die konjunkturbedingten Haushaltsfehlbeträge setzen Daten über das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential voraus; solche Daten lassen sich für das vereinigte Deutschland aber nicht ermitteln.

#### **IV. Wie ist die Lage der Staatsfinanzen, wenn man sie fundiert und verantwortungsbewußt skizziert?**

##### **1. Ausgaben, Abgaben und Verschuldung**

Die Ausgaben des Staates im Sinne der VGR - und zwar (abweichend von den Abgrenzungskonventionen des Statistischen Bundesamtes) einschließlich der Treuhandanstalt - betragen 1993 52 vH des Bruttosozialprodukts (Tabelle 1). Die so berechnete Ausgabenquote hat nach 1990 besonders stark zugenommen. 1950 und 1960 lag sie noch bei etwas über 30 vH, 1970 bei knapp 40 vH und 1980 bei knapp 50 vH. In den 80er Jahren ist sie dann sogar auf rund 45 vH zurückgegangen. Dann aber stieg sie innerhalb weniger Jahre um mehr als 6 Prozentpunkte an, nun allerdings unter Einbeziehung der neuen Bundesländer. Dabei blieb in dieser Zeit - trotz aller Veränderungen im einzelnen - die Steuerquote bei etwa 25 vH konstant. Deutlich gestiegen ist jedoch die Quote der Sozialabgaben, und zwar von 17 auf 19 vH. Ohne die Sozialversicherung, aber einschließlich Treuhandanstalt und ehemals staatlicher Wohnungswirtschaft der DDR wird sich der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in vH des Bruttosozialprodukts (Verschuldungsquote) von 43 vH (1990) auf voraussichtlich 61 vH (1994) erhöhen.

Die öffentliche Hand hat im Jahre 1993 dem Kapitalmarkt netto 190 Mrd. DM entzogen (Tabelle 2). Beschränkt man den Blick auf Bund, Länder und Gemeinden, so betrug die Nettokreditaufnahme 1993 immer noch 126 Mrd. DM, 50 vH mehr als ein Jahr zuvor. Die diversen Sondervermögen und Nebenhaushalte - ausschließlich Bundesbahn, Reichsbahn, Bundespost sowie der großen Förderbanken des Bundes - beanspruchten die Kreditmärkte mit 64 Mrd. DM; davon sind nur 24 Mrd. DM im öffentlichen Gesamthaushalt in traditioneller Abgrenzung erfaßt. Die Kreditaufnahme aller hier betrachteten öffentlichen Stellen belief sich im vergangenen Jahr auf etwa 75 vH der inländischen Ersparnis.

Die dauerhaft hohen Budgetdefizite haben die Verschuldung überproportional zunehmen lassen (Tabelle 3). Diese steigt aber nicht nur wegen der laufenden Defizite, sondern auch wegen der Übernahme diverser Altschulden - auch im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt - kräftig an. Die ausufernde Staatsverschuldung hat zur Folge, daß die Zinsausgaben des Staates stark zunehmen. Bei gegebener Ausgaben- und Abgabenquote impliziert dies, daß für die Ausweitung anderer Staatsausgaben weniger Spielraum bleibt.

Tabelle 1: Ausgaben des Staates<sup>1)</sup>, Steuern, Sozialabgaben, Budgetsaldo und Verschuldung<sup>2)</sup> 1950-1994 - in vH des Bruttosozialprodukts

Jahr	Ausgaben	Steuern	Sozial- abgaben	Sonst. Einn.	Budget- saldo	Verschuld- dung
Früheres Bundesgebiet						
1950 <sup>3)</sup>	31,1	21,0	8,5	2,3	0,6	21,0
1960	32,9	23,0	10,3	2,6	3,0	17,4
1970	39,1	24,0	12,6	2,7	0,2	18,6
1980	48,9	25,8	16,8	3,4	-2,9	31,7
1981	49,7	25,1	17,4	3,6	-3,7	35,4
1982	50,0	24,8	17,9	4,0	-3,3	38,7
1983	48,7	24,8	17,3	4,1	-2,5	40,1
1984	48,1	24,9	17,3	4,0	-1,9	40,7
1985	47,7	25,1	17,4	4,1	-1,1	41,4
1986	47,1	24,4	17,4	4,0	-1,3	41,4
1987	47,4	24,5	17,5	3,5	-1,9	42,4
1988	47,0	24,3	17,4	3,2	-2,1	42,8
1989	45,3	24,9	17,0	3,5	0,1	41,3
1990	45,7	23,4	16,8	3,4	-2,0	43,0
1991	48,6	24,7	17,0	3,5	-3,5	.
Bundesgebiet einschließlich der neuen Bundesländer						
1991	49,9	24,3	18,0	3,6	-4,0	44,1
1992	50,6	24,8	18,4	3,9	-3,5	49,2
1993	51,8	24,6	18,8	3,8	-4,5	55,4
1994	52,0	24,8	19,0	3,8	-4,4	61,3

1) Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, einschließlich Treuhandanstalt. - 2) Öffentliche Haushalte (ohne Sozialversicherung, ab 1991 einschließlich Treuhandanstalt und ehemals staatlicher Wohnungswirtschaft der DDR), Stand am Jahresende in vH des Bruttosozialprodukts des betreffenden Jahres. - 3) Ohne Saarland und Westberlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen (insbesondere für das erweiterte Bundesgebiet).

Tabelle 2: Budgetsaldo des Staates<sup>1)</sup> nach Teilsektoren 1990-1995 (Mrd. DM)

Öffentl. Sektor	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	45 <sup>2</sup>	-52	-32	-65	-63	-63
Länder, Westen <sup>3</sup>	-19	-16	-15	-19	-19	-17
Länder, Osten	.	-11	-13	-16	-15	-13
Berlin	.	-3	-4	-6	-7	-5
Gemeinden, Westen	-4	-6	-10	-12	-10	-8
Gemeinden, Osten	.	2	-8	-8	-8	-4
Gebietskörper- schaften, zus.	-68	-86	-82	-126	-122	-110
ERP-Sondervermögen	-2	-7	-7	-7	-7	-6
Fonds "Deutsche Einheit"	-20	-31	-22	-17	-5	0
Kreditabwick- lungsfonds <sup>4</sup>	.	0	0	0	-1	-1
Gebietskörpersch. und Sonderhaus- halte, zus.	-90	-124	-111	-150	-135	-117
Treuhandanstalt <sup>4</sup>	4	-20	-30	-38	-44	0
Sozialversicher. <sup>5</sup>	16	13	-7	-2	0	0
Insgesamt	-78	-131	-148	-190	-179	-117

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Einschließlich 24 Mrd. DM (im zweiten Halbjahr) für den Haushalt der ehemaligen DDR (Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990). - 3) Ab 1991 ausschließlich Berlin. - 4) Ohne übernommene Schulden im Rahmen der Abwicklung der Haushalte der ehemaligen DDR oder im Zusammenhang mit der Währungsumstellung sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanzen der Unternehmen im Gebiet der ehemaligen DDR. - 5) Ab 1991 einschließlich Ostdeutschland.

Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Treuhandanstalt; Statistisches Bundesamt; eigene Schätzungen.

Tabelle 3: Öffentliche Schulden 1990-1995 - Mrd. DM

Öffentl. Sektor	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	542	586	611	675	806 <sup>d</sup>	868 <sup>d</sup>
Länder, Westen <sup>a</sup>	329	347	367	392	418	440
Länder, Osten	.	5	23	39	54	67
Gemeinden, Westen	126	132	141	153	163	171
Gemeinden, Osten	.	9	14	15	22	26
Gebietskörperschaften, zus.	997	1079	1156	1274	1463	1572
ERP-Sondervermögen	9	16	24	31	38	44
Fonds "Deutsche Einheit"	20	50	74	90	95	95
Kreditabwicklungsfonds	28	28	27	28	29	.
Fonds "Währungsumstellung" <sup>b</sup>	.	.	65	100	110	.
Gebietskörperschaften und bestehende Sonderhaushalte	1053	1174	1345	1523	1735	1711
Treuhandanstalt <sup>c</sup>	14	39	107	160	216	.
Volkseigene bzw. genossenschaftliche Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR	38	42	46	50	50	.
Erblastentilgungsfonds	.	.	.	.	.	386
Entschädigungsfonds	.	.	.	.	.	.
Zusammen	1105	1255	1498	1733	2001	2097
dito, in vH des Bruttosozialprodukts	.	44,1	49,2	55,4	61,3	61,6

Noch Tabelle 3: Öffentliche Schulden 1990-1995 - Mrd. DM

Nachrichtlich:						
Bundesbahn/ Reichsbahn	47	43 <sup>e</sup>	54	69	.	.
Bundespost	71	81	97	109	119	130
Insgesamt	1223	1379	1649	1911	2120	2227
dito, vH des Brutto- sozialprodukts	.	48,5	54,2	61,1	65,0	65,4
Bruttosozialprodukt	.	2844	3044	3127	3262	3405

a) Ab 1991 einschließlich West- und Ost-Berlin. - b) Ausgleichsverbindlichkeiten. -  
 c) Einschließlich übernommener Altkredite und eingeräumter Ausgleichsverbindlichkeiten.  
 - d) Einschließlich 69 Mrd. DM Schulden der Bahn. - e) Übernahme von 12,6 Mrd. DM  
 durch den Bund.

Quelle: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Treuhandanstalt; Statisti-  
 sches Bundesamt; eigene Schätzungen.

## 2. Geld- und Sachvermögen des Staates

Ich habe vieles über die öffentlichen Schulden gesagt, es gibt aber auch - wie könnte es anders sein - öffentliches Vermögen. Nach der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank (Deutsche Bundesbank, 1992 und 1993) belief sich das Geldvermögen des Staates Ende 1992 auf 566 Mrd. DM. Bei einer Verschuldung (Verpflichtungen im Sinne der Finanzierungsrechnung) in Höhe von 1 279 Mrd. DM ergibt sich eine Nettoverschuldung des Staates von 713 Mrd. DM.

Nimmt man die Zahlen über das Geldvermögen des Staates ins Bild, so relativiert sich einiges von dem, was in der öffentlichen Debatte gesagt wird. Richtig ist aber, daß sich der Nettogeldvermögensstatus des Staates in den vergangenen Jahren "verschlechtert" hat. Die Nettogeldverpflichtungen beliefen sich noch Ende 1989 für das damalige Bundesgebiet auf 536 Mrd. DM.

Das reproduzierbare Sachvermögen des Staates (Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen) belief sich Ende 1992 im früheren Bundesgebiet auf 643 Mrd. DM (Statistisches Bundesamt, 1993b). Im jetzigen Bundesgebiet dürfte es Ende 1992 700 Mrd. DM betragen haben.

Die Vermögensposition des Staates ist - bei allen Problemen der Messung - weitaus besser, als dies aufgrund der öffentlichen Diskussion vermutet werden könnte. Der Staat könnte durch Privatisierung etwa nach britischem Vorbild ohne weiteres erhebliche Schulden tilgen. Privatisierung ist aber mehr als der Verkauf öffentlichen Vermögens (vgl. Boss, 1990).

### V. Wie ist die Situation ökonomisch zu bewerten?

Ende 1989 belief sich die Verschuldung aller öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Sondervermögen ohne Bundesbahn und Bundespost) auf rund 929 Mrd. DM. Ende 1994 wird sie sich mehr als verdoppelt haben. Einen solch starken Anstieg innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren hat es in der Bundesrepublik Deutschland bislang nur in den frühen 50er Jahren gegeben, als die Auslandsverschuldung des Deutschen Reiches geregelt wurde. Der Schuldenstand belief sich 1989 auf 41 vH des Bruttosozialprodukts, 1994 wird die Relation wohl 61 vH betragen.

Nun muß eine Zunahme der öffentlichen Verschuldung - genauso wie eine der privaten Verschuldung - nicht unbedingt Anlaß zur Sorge sein. Wenn nämlich durch Verschuldung Investitionen finanziert werden, die Erträge in der Zukunft erwarten lassen, dann ist es ohne weiteres möglich, die Zinsen auf die aufgenommenen Kredite zu zahlen.

Die Ausweitung der öffentlichen Verschuldung seit 1989 ist aber keineswegs unproblematisch in diesem Sinne. Zwar werden mit den Krediten auch rentable Investitionen - und zwar vor allem in den neuen Bundesländern - finanziert, der Staat einschließlich Treuhandanstalt wendet aber gewaltige Beträge für konsumtive Zwecke auf (Sozialleistungen, Subventionen). Hinzu kommt, daß die im Verlauf des deutschen Einigungsprozesses begründeten Altschulden in immer größerem Maße die Vermögens- und Schuldenrechnung des Staates belasten und zu Zinsverpflichtungen des Staates führen. Das Ausmaß dieser Altschulden dürfte letztendlich mehr als 400 Mrd. DM betragen.

Die Zunahme der Staatsschulden nach der deutschen Einigung ist um so gravierender, als sie trotz einer ganzen Reihe von Abgabenerhöhungen zustande kam. Beispiele dafür sind die Erhöhung der Mineralölsteuer, der Mehrwertsteuer, der Tabaksteuer und der Versicherungssteuer sowie die Einführung eines Zinsabschlags. Im Jahre 1994 werden weitere Steuererhöhungen, freilich auch begrenzte Steuersenkungen in Kraft treten. Zu bedenken ist im übrigen, daß die Sozialbeiträge



kräftig erhöht worden sind; eine weitere Erhöhung wird 1994 wirksam. Die Abgabenbelastung wird 1995, wenn der Solidaritätszuschlag wiedereingeführt wird, bisher nicht gekannte Dimensionen erreichen.

Die Folgen dieser Politik liegen auf der Hand. Die Leistungsanreize und die Investitionsbereitschaft werden geschwächt. Leistung lohnt sich bei erhöhter Steuerbelastung weniger als sonst. Das kann bedeuten, daß auf Überstunden oder berufliche Qualifizierung verzichtet wird. Es kann dazu führen, daß sich der Bürger - beispielsweise als Zweitverdiener - für Freizeit statt Erwerbstätigkeit oder für Schwarzarbeit statt Arbeit in der offiziellen Wirtschaft entscheidet. Schließlich hat der Bürger die Option, in ein Land mit niedrigerer Steuerlast auszuwandern.

Die Beschäftigten wählen die Abwanderung nur im Extremfall, für die Investoren ist sie die normale Reaktion. In- und ausländische Investoren entscheiden sich für attraktivere Standorte, da die Steuerbelastung in der Bundesrepublik Deutschland schon vergleichsweise hoch ist und da die steuerpolitischen Perspektiven wenig ermutigend sind.

Die Reaktionen der Bürger als Arbeitsanbieter oder als Investoren führen dazu, daß weniger Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet wird. Dies hat zur Folge, daß die Steuereinnahmen des Staates schwächer zunehmen als bei niedrigerer Steuerbelastung. Es wird schwieriger, die aufgelaufenen Staatsschulden zu bedienen. Insofern stößt der Staat an die Grenzen seiner Möglichkeiten in der Steuerpolitik und bei der Verschuldung.

Die skizzierte ökonomische Bewertung bedeutet nun nicht, daß es politisch falsch war, den Bürgern der ehemaligen DDR durch hohe Transfers des Westens einen höheren Lebensstandard zu ermöglichen. Man mag reichlich bemessene Transfers sogar im Sinne einer Kriegsfolgelast als zwingend erforderlich ansehen. Es wäre aber mit Blick auf die langfristigen ökonomischen Wirkungen einer höheren Abgaben- und Schuldenlast besser gewesen, wenn ein größerer Teil der Transfers in die neuen Bundesländer durch die Kürzung öffentlicher Ausgaben im früheren Bundesgebiet finanziert worden wäre. Entsprechende politische Entscheidungen sind aber wohl dadurch erschwert oder verhindert worden, daß im Verlauf der deutschen Vereinigung viele Sonder- und Nebenhaushalte geschaffen worden sind und daß auf diese Weise Finanzierungssillusionen entstanden.

**Literaturverzeichnis**

- Boss, Alfred, Einige Vorschläge zur Änderung der Konzepte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Allgemeines Statistisches Archiv, 68. Band, 1984, S. 411-418.
- Boss, Alfred, Budgetdefizite und Finanzpolitik, Die Weltwirtschaft, 1990, Heft 2, S. 58-70.
- Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Finanzbericht 1993, Bonn 1992.
- Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Finanzbericht 1994, Bonn 1993.
- Deutsche Bundesbank, Hrsg., Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Vereinigung, Monatsberichte, Mai 1993, S.43-57.
- Deutsche Bundesbank, Hrsg., Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme in Deutschland im Jahre 1992, Monatsberichte, Mai 1993, S. 19-41.
- Deutsche Bundesbank, Hrsg., Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1982 bis 1991, Ergänzungslieferung, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank, Nr. 4, Frankfurt, August 1992.
- Deutsche Bundesbank, Hrsg., Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, laufende Jahrgänge.
- Siebert, Horst, German Unification and Its Impact on Net Savings, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 216, August 1993.
- Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 4. Vierteljahr und Jahr 1992, Stuttgart 1993.
- Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen, 1992, Hauptbericht, Stuttgart 1993.
- Treuhandanstalt, Informationen, laufende Jahrgänge.