

Zur Entwicklung der Staatsverschuldung • eine Bilanz der neunziger Jahre

Roland Sturm

Deutschland entwickelte sich in den neunziger Jahren im Vergleich mit der wirtschaftlichen Bilanz angelsächsischer Länder, wie den USA, Kanada oder Großbritannien,¹ immer mehr zu einem Ausnahmefall. Während es letzteren Staaten gelang, ihren Jahreshaushalt ausgeglichen zu gestalten, rutschte Deutschland immer tiefer in die „Schuldenfalle“². Damit ist unter anderem gemeint, daß die hiesige jährliche Nettoneuverschuldung nicht einmal mehr ausreichte, um die jährlich anfallende Zinslast öffentlicher Haushalte zu finanzieren. In der Amtszeit von Bundeskanzler Helmut Kohl vervierfachte sich die Verschuldung des Bundes und die damit verbundene Zinsbelastung des Bundeshaushaltes.³

Wie entwickelte sich die Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Tilgungen) im einzelnen und bezogen auf die unterschiedlichen öffentlichen Haushalte?

Tabelle 1: Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte 1990 bis 1998¹ (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ⁴	1997 ⁴	1998 ⁴
Bund	46,7	52,0	38,6	66,2	50,1	50,1	78,3	63,7	56,4
Länder (West) ²	18,2	18,7	15,5	20,6	19,6	23,1	25,9	28,6	!
Länder (Ost) ²	!	11,5	16,2	20,0	20,6	15,5	13,3	11,6	!
Gemeinden (West) ²	2,9	5,6	7,8	9,4	3,1	5,6	4,7	3,0	!
Gemeinden (Ost) ²	!	6,2	5,7	6,0	4,2	3,0	1,5	1,7	!
ERP-Sondervermögen	2,2	7,0	8,0	3,9	-0,2	6,2	-0,1	-0,5	0,5
Fonds Deutsche Einheit	20,0	31,0	23,6	13,4	3,4	-2,3	-2,7	-3,3	-0,7
Kreditabwicklungsfonds	•	-0,6	-0,5	0,1	-0,0	!	!	!	!
Bundeseisenbahnvermögen	!	!	!	!	5,4	7,0	-0,6	-0,5	-0,0
Erblastentilgungsfonds	!	!	!	!	!	-10,2	-10,9	-6,7	-24,2
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleinsatzes ³	!	!	!	!	!	!	0,9	0,1	0,7
Öffentlicher Gesamthaushalt ²	90,1	131,3	114,8	139,5	106,1	97,9	110,3	97,8	!

Abweichen in den Summen durch Runden der Zahlen

! Negatives Vorzeichen bedeutet Nettotilgung

- 2 Bis 1996 einschließlich Krankenhäuser; Länder(West) einschließlich West-Berlin, Länder(Ost) einschließlich Ost-Berlin
- 3 Fonds wird finanzstatistisch erst ab 1996 in den Öffentlichen Gesamthaushalt einbezogen
- 4 Ergebnisse der Kassenstatistik.

Wieweit waren die Staatsausgaben durch Staatseinnahmen gedeckt?

Tabelle 2: Deckungsquote der öffentlichen Haushalte 1990 bis 1998¹ (bereinigte Einnahmen in v.H. der bereinigten Ausgaben)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁷
Bund ²	88,1	87,1	92,5	86,7	91,7	89,1	82,8	85,6	87,6
Länder (West) ^{3/5}	99,2	94,0	94,5	92,5	92,4	90,9	90,8	92,7	93,9
Länder (Ost) ^{4/5}	!	85,9	84,8	82,8	82,8	87,1	89,0	90,8	92,3
Gemeinden (West) ⁵	98,0	97,1	96,0	96,4	97,4	94,8	98,2	98,1	102,5
Gemeinden (Ost) ⁵	!	97,5	87,4	92,2	91,1	96,6	95,6	96,9	98,0
Öffentlicher Gesamthaushalt ⁶	88,5	87,4	89,2	87,7	90,0	90,9	89,9	91,6	95,0

- 1 1990 bis 1995 Ergebnisse der Rechnungsstatistik, ab 1996 Ergebnisse der Kassenstatistik
- 2 Bis 1994 Mehreinnahmen aus Bundesbankgewinn über 7 Mrd. DM als Einnahmen berücksichtigt
- 3 Einschließlich Berlin; 1994 bis 1998 einschließlich Sanierungsleistungen des Bundes an das Saarland und Bremen
- 4 Ohne Berlin
- 5 Ohne Krankenhäuser
- 6 Bis 1996 einschließlich Krankenhäuser
- 7 Haushaltspläne der Länder bzw. bei Gemeinden: Schätzung

Nach Artikel 115 des Grundgesetzes dürfen im Regelfalle die Einnahmen des Bundes aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.⁴ Das heißt also, daß Haushalte bei denen die investiven Ausgaben weniger als 100% der Neuverschuldung (Nettokreditaufnahme) ausmachten, zumindest den Verdacht begründeten, nicht verfassungskonform zu sein.

Tabelle 3: Die Entwicklung der investiven Ausgaben des Bundes 1990-1998

Investive Ausgaben	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
in Mrd. DM	39,2	61,5	65,8	65,1	61,1	66,5	61,0	56,4	57,1
in % der Gesamtausgaben	10,3	15,3	15,4	14,2	13,0	14,3	13,4	12,8	12,5
in % der Nettokreditaufnahme	<u>84,0</u>	118,2	170,4	<u>98,3</u>	122,1	132,7	<u>77,9</u>	<u>88,5</u>	101,2

Wie groß war die Verschuldung öffentlicher Haushalte insgesamt, die sich von Jahr zu Jahr durch unausgeglichene Haushalte und Zinsbelastungen vergrößerte und bis heute vergrößert?

Tabelle 4: Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte 1990 bis 1998 in Mrd. DM¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bund	542,2	586,0	606,7	685,3	712,5	754,3	833,2	899,1	954,4
Länder (West) ²	326,4	344,6	364,7	391,3	409,5	438,7	468,8	498,1	517,0
Länder (Ost) ²	!	3,6	19,3	37,3	51,2	64,6	78,6	88,2	98,0
Gemeinden (West) ³	114,4	119,6	126,6	134,1	136,3	139,4	141,5	140,6	138,5
Gemeinden (Ost) ³	!	7,6	12,3	18,3	23,3	26,3	27,6	29,2	30,0
Zweckverbände	9,0	9,8	11,5	15,8	21,3	22,0	21,8	20,4	20,5
ERP-Sondervermögen	9,3	16,3	24,3	28,1	27,9	34,1	34,0	33,6	34,1
Fonds „Deutsche Einheit“	19,8	50,5	74,4	87,7	89,5	87,1	83,5	79,7	79,3
Kreditabwicklungsfonds	27,6	27,5	91,7	101,2	102,6	!	!	!	!
Entschädigungsfonds	!	!	!	!	!	!	0,0	0,1	0,1
Bundeseisenbahn- vermögen ⁴	!	!	!	!	71,2	78,4	77,8	77,3	77,2
Erblastentilgungsfonds ⁴	!	!	!	!	!	328,9	323,5	322,0	305,0
Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes ⁵	!	!	!	!	!	2,2	3,1	3,2	4,3
Öffentliche Haushalte insgesamt	1 048,8	1 165,5	1331,5	1499,2	1645,1	1976,1	2 093,6	2 191,3	2 258,5
Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in % des BIP ⁶	43,2	40,8	43,3	47,4	49,4	57,4	59,4	60,5	60,0

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

- 1 Stichtag jeweils 31. Dezember: „Kreditmarktschulden im weiteren Sinn“ (einschließlich Ausgleichsforderungen; ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten, innere Darlehen, Kas- senverstärkungskredite, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Bürgschaften und sonstige Gewähr- leistungen)
- 2 Länder (West) einschließlich Berlin; Länder (Ost) ohne Berlin
- 3 Einschließlich Krankenhäuser; ohne Schulden der Eigenbetriebe
- 4 Seit dem 1. Januar 1999 werden aufgrund des Gesetzes zur Eingliederung der Schulden von Sondervermögen in den Bundeshaushalt die Schulden des Erblastentilgungsfonds und des Bundeseisenbahnvermögens dem Bund zugerechnet.
- 5 Schulden des Fonds werden ab 1995 im Schuldenstand der öffentlichen Haushalte berück- sichtigt
- 6 Maastricht-Kriterium: 60%.

Die Regierung Kohl startete in ihre Amtszeit mit einer Gesamtverschuldung der öffent- lichen Haushalte, die die Grenze von 1 Billion (= 1 000 Milliarden) DM bereits über- schritten hatte, 1999 betrug der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte mehr als 2 Billionen DM, nämlich 2 344,5 Milliarden DM (= 60,5%) des BIP. Die Messung der Staatsverschuldung bezogen auf die Wirtschaftskraft, das Bruttoinlandsprodukt (BIP), eines Landes ist eine beliebte Methode des internationalen Vergleiches, den auch die EU benutzt, um die wirtschaftliche Stabilität und haushaltspolitische Solidität der Mit- glieds- und Kandidatenländer der Europäischen Währungsunion zu überprüfen.

Tabelle 5: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte der EU-Länder (in % des BIP)

LAND	1997	1998	1999
Belgien	123,4	117,3	113,4
Dänemark	63,6	58,1	54,7
Deutschland	60,5	60,0	60,5
Finnland	54,9	49,6	46,2
Frankreich	58,1	58,5	59,3
Griechenland	109,4	106,5	105,4
Großbritannien und Nordirland	52,1	49,4	47,7
Irland	61,3	52,1	42,6
Italien	122,4	118,7	116,0
Luxemburg	6,4	6,7	7,6
Niederlande	71,2	67,7	67,0
Österreich	64,3	63,1	62,7
Portugal	61,7	57,8	55,8
Schweden	76,9	75,2	69,7
Spanien	67,5	65,6	64,7

Eine andere Möglichkeit der Bestimmung des relativen Gewichts des erreichten Grades der Staatsverschuldung beruht darauf, nach der Zinsbelastung zu fragen, die diese für öffentliche Haushalte mit sich bringt. Zwei Maßzahlen sind hier zu unterscheiden: die *Zins-Last-Quote*, die den Anteil der Zinsausgaben einschließlich Zinserstattungen an den Gesamtausgaben darstellt, und die *Zins-Steuer-Quote*, die sich aus dem Anteil der Zinsausgaben einschließlich Zinserstattungen an den Steuereinnahmen ergibt. Betrachtet man beispielsweise die Zins-Steuer-Quote des Bundes, so kann man feststellen, daß seit Mitte der neunziger Jahre jede 5. Steuermark für Zinszahlungen aufgewendet werden mußte.

Tabelle 6: Zins-Last (ZLQ) und Zins-Steuer-Quoten (ZSQ) 1990 bis 1999 in %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹	1999 ¹
Bund ²										
• ZLQ	9,0	10,3	12,6	11,6	13,9	17,1	17,2	17,8	17,3	17,0
• ZSQ	12,4	13,1	15,2	14,9	17,2	21,8	21,8	23,8	23,2	22,5
Länder (West) ³										
• ZLQ	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4	7,6	7,6	8,0	8,0	8,5
• ZSQ	10,9	11,0	10,7	10,8	10,9	10,6	10,4	10,8	11,0	10,0
Länder (Ost) ³										
• ZLQ	!	0,2	0,5	1,8	2,7	3,4	4,3	5,1	5,5	6,0
• ZSQ	!	0,8	2,2	7,3	9,1	6,2	7,6	8,7	9,5	10,0
Gemeinden (West) ³										
• ZLQ	3,7	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	4,1	4,1	4,0	4,0
• ZSQ	11,2	11,3	11,5	12,1	12,1	12,4	11,9	11,4	10,5	10,0
Gemeinden (Ost) ³										
• ZLQ	!	0,4	0,8	1,5	1,9	2,2	3,0	3,2	3,5	3,5
• ZSQ	!	7,9	13,1	19,5	19,2	20,5	26,6	25,4	22,0	21,0
Sonderrechnungen ⁴										
• ZLQ	1,5	8,7	30,9	26,9	22,4	51,9	50,8	49,6	44,9	19,5
Öffentlicher Gesamthaushalt										
• ZLQ	7,9	7,9	9,4	9,1	9,7	10,7	11,0	11,8	12,0	12,0
• ZSQ	11,4	11,6	13,7	13,5	14,5	15,8	16,3	16,5	16,0	16,0

1 1998 und 1999 Schätzungen

- 2 Zinserstattungen sind um den Länder- bzw. Gemeindeanteil an den Zinserstattungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt
- 3 Bis 1996 einschließlich Krankenhäuser
- 4 Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Entschädigungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Erblastentilgungsfonds, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes (ab 1996), ohne EU-Finanzierung.

Inzwischen sind sich alle Parteien im Deutschen Bundestag einig, daß das in Deutschland erreichte Niveau der Staatsverschuldung und die damit verbundene Bindung von Haushaltsmitteln für den Schuldendienst in ernstzunehmender Weise die Handlungsspielräume der Politik beschneiden. Der Schuldendienst ist nach dem Ausgabenbereich „Soziales“ heute der zweitgrößte Ausgabenposten des Bundeshaushaltes. Den schnellsten Weg aus der Misere böte ein kräftiges Wirtschaftswachstum, das im Idealfalle auch (z.B. durch seine Beschäftigungseffekte) die Staatseinnahmen erhöht und die Sozialkassen entlastet. Das größte Risiko für eine Kontrolle der Staatsverschuldung bergen Zinserhöhungen auf dem Kapitalmarkt, die auch die jährliche staatliche Kreditaufnahme, sowie die Refinanzierung von Altschulden erheblich verteuern würden.

Anmerkungen

- 1 Roland Sturm (with Markus M. Müller): *Public Deficits. A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, London/ New York 1999.
- 2 Helmut Schlesinger/ Manfred Weber/ Gerhard Ziebarth: *Gesamtstaatliche Finanzpolitik in der Bewährung*, Tübingen 1991.
- 3 Diese und die folgenden statistischen Angaben nach: Bundestagsdrucksache 14/851.
- 4 Ausführlicher zu diesem Thema u.a. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Kreditaufnahme im Bundeshaushalt 1981, abgedruckt in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 79. Band, Tübingen 1989. Kurz erläutert in: Roland Sturm: *Staatsverschuldung*, Opladen 1993, S. 92ff.

