

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 77
Jutta Hinrichs

Die Verschuldung des Bundes 1962-2001

Sankt Augustin, Juni 2002

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Jutta Hinrichs
Team „Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-243
E-Mail: jutta.hinrichs@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Wirtschaftliche Kennzahlen I:

Die Verschuldung des Bundes

1962 – 2001

	Seite
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	1
1 Einleitung	4
2 Verschuldung des Bundes	5
3 Gesamtausgaben des Bundes	10
4 Nettokreditaufnahme des Bundes	13
5 Zins- und Investitionsausgaben des Bundes	16
6 „Schuldenfalle“	19
7 Fazit	21
Tabellarischer Anhang	22

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Heute leiden wir noch unter den Schulden der 70er Jahre:

Ausgehend von 30 Mrd. DM im Jahre 1962 hat sich im Laufe der Jahre bis 2001 ein Schuldenberg im Bundeshaushalt (einschließlich Sondervermögen) von 1.480 Mrd. DM aufgebaut. In den Jahren 1974 bis 1982 nahm der Schuldenstand unter der Verantwortung der SPD-Finanzminister Hans Apel, Hans Matthöfer und Manfred Lahnstein mit durchschnittlich 21,0% pro Jahr besonders stark zu, in den Jahren 1983 bis 1989 unter Verantwortung des CDU-Finanzministers Gerhard Stoltenberg mit jahresdurchschnittlich 6,8% hingegen sehr langsam. Die Verschuldung von Bund und Sondervermögen hat in den Jahren 1990 bis 1995 um jahresdurchschnittlich 17,3% zugenommen. Damit gelang es CSU-Finanzminister Theo Waigel, den Anstieg trotz der finanzpolitischen Anforderungen der Vereinigung langsamer als in den Jahren 1974 bis 1982 zu gestalten. In den Jahren 1996 bis 1998 lag die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des Schuldenstands nur noch bei 4,2% und damit noch niedriger als in den 80er Jahren. In den Jahren 2000 und 2001 wurden zwar dank der Erlöse aus den UMTS-Lizenzen Schulden im Umfang von knapp 100 Mrd. DM getilgt. Dennoch lag der Schuldenstand Ende 2001 um etwa 26 Mrd. DM bzw. 1,8% höher als Ende 1998.

2. In den 70er Jahren starker Ausgabenanstieg, in den 80er und 90er Jahre

Ausgabenkonsolidierung (einzige Ausnahme 1991!):

Die jährlichen Ausgaben des Bundes stiegen insgesamt von 50 Mrd. DM (1962) auf 476 Mrd. DM (2001). Der stärkste Ausgabenanstieg ist mit 8,8% im Jahresdurchschnitt der Jahre 1970 bis 1982 zu verzeichnen. In den 80er Jahren belegt der jahresdurchschnittliche Anstieg von nur 2,5% die Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsanstrengungen. Selbst nach der Vereinigung stiegen die Ausgaben nur 1990 mit +31,2% extrem an, doch 1991 bis 1994 lag der jahresdurchschnittliche Zuwachs mit 5,5% weit unter dem Durchschnitt der 70er Jahre. In den Jahren 1995 bis 1997 fand erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine Ausgabenreduzierung (jahresdurchschnittlich -2,1%). Die Ausgabenquote wurde bis 1998 auf 12,1% zurückgeführt und erreichte damit den niedrigsten Stand seit 1962. 1999 kam es unter Finanzminister Lafontaine zu einem sprunghaften Anstieg der Ausgaben (+5,7%), ab 2000 sinken die Ausgaben des Bundes (-1,0% bzw. -0,5%) aufgrund echter und unechter Einsparungen unter Finanzminister Eichel. Im Jahresdurchschnitt stiegen die Ausgaben in den letzten drei Jahren um 1,4%.

3. In den 70er Jahren wurde Neuverschuldung in die Höhe getrieben:

Während die Nettokreditaufnahme in den 60er Jahren (mit Ausnahme von 1967 und 1968) überhaupt keine Rolle spielte, erreichte sie in den Jahren 1975 bis 1982 ein Niveau von durchschnittlich 30 Mrd. DM bzw. 2,2% des BIP und wurde damit unter den drei genannten SPD-Finanzministern zu einem „normalen“ Instrument der Ausgabenfinanzierung. In den 80er Jahren wurde die Nettokreditaufnahme durch die behutsame Haushaltspolitik von Gerhard Stoltenberg (CDU) langsam zurückgefahren und erreichte mit 19,2 Mrd. DM in 1989 den niedrigsten Stand seit 1974. Im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1989 lag sie bei 1,4% des BIP. In den 90er Jahren musste der Finanzminister Theo Waigel (CSU) jedoch wieder sehr stark auf die Neuverschuldung zurückgreifen, um die vereinigungsbedingten Herausforderungen zu bewältigen. Absolut betrachtet lag die Nettokreditaufnahme in den Jahren 1990 bis 1998 mit durchschnittlich 55,8 Mrd. DM höher als je zuvor, doch in Relation zum BIP mit 1,7% immer noch unter dem Niveau der Jahre 1975 bis 1982. Seit 1997 sinkt die Nettokreditaufnahme sowohl absolut als auch in Relation zum BIP und lag 2001 bei 44,6 Mrd. DM. Die SPD hat hier erstmals den Konsolidierungskurs der Union fortgesetzt.

4. Der schnelle Zinsausgabenzuwachs der 70er Jahre wirkt heute noch nach:

Die Zinsausgaben des Bundes stiegen im Betrachtungszeitraum 1962 bis 2001 von 0,9 Mrd. DM auf 77,8 Mrd. DM. Besonders schnell stiegen die Zinsausgaben in den Jahren 1970 bis 1982 mit jahresdurchschnittlich 19,7%. Dann kam die „Zinswende“: 1983 stiegen die Zinsen auf die alten SPD-Schulden noch um 20,4% gegenüber dem Vorjahr, im Durchschnitt der Jahre 1984 bis 1989 nur noch um 3,2%. Der von der Union 1983 eingeschlagene Konsolidierungskurs wird auch hier wieder deutlich. In den 90er Jahren stiegen die Zinsen im Jahresdurchschnitt um 11,2%, wobei sich hinter dieser Zahl eine ganz unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Jahren verbirgt. In den Jahren 1999 bis 2001 sanken die Zinsausgaben jahresdurchschnittlich um 2,2%. Rotgrün profitiert hier von dem günstigen Zinsniveau und der Schuldentilgung durch die UMTS-Erlöse.

5. Investive Ausgaben als Handlungsspielraum für die Neuverschuldung:

Die Investitionsausgaben stiegen im gesamten Betrachtungszeitraum von 8,5 Mrd. DM auf 53,3 Mrd. DM. Besonders hervorzuheben sind hier die Jahre 1999 bis 2001, in denen unter Verantwortung der SPD-Finanzminister Oskar Lafontaine und Hans Eichel erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Investitionsausgaben reduziert wurden. Die Investitionsquote lag 2001 bei nur noch 11,2%. Die Investitionen sind in direktem Zusammenhang mit der Verschuldung zu sehen, da die Höhe der Investitionsausgaben die maximale Höhe der Nettokreditaufnahme bestimmt (Artikel 115 Grundgesetz). Wenn auch

diese Verfassungsgrenze in der Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplans noch eingehalten wurde, so überschritt die tatsächliche Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug von insgesamt 10 Jahren – sowohl in den 70er, 80er als auch 90er Jahren – dieses Limit. In diesen Jahren wurden somit konsumtive Ausgaben durch neue Schulden finanziert.

6. 1983 begann der Kampf gegen die Schulden: weniger neue Schulden als Zinsen

Das Problem der „Schuldenfalle“ lässt sich anhand des direkten Vergleichs zwischen Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben aufzeigen: In den Jahren 1962 bis 1969 bewegten sich die jährliche Neuverschuldung und die Zinsausgaben in etwa der gleichen Größenordnung. Doch die Summe der Nettokreditaufnahmen der Jahre 1970 bis 1982 lag mit ca. 250 Mrd. weit über der Summe der Zinsausgaben des gleichen Zeitraums mit 111 Mrd. DM, d.h. hier wurde die Schuldenlast immer weiter erhöht. Ab 1983 begann der Kampf gegen die Schulden: In allen folgenden Zeitabschnitten (1983 bis 1989, 1990 bis 1998 und 1999 bis 2001) lag die Summe der Neuverschuldung unterhalb der Summe der Zinsausgaben.

Die Summe der Neuverschuldung im gesamten Betrachtungszeitraum 1962 bis 2001 liegt mit 1.096 Mrd. DM fast gleichauf mit der Summe der Zinsausgaben mit 1.130 Mrd. DM. Diese beiden Blöcke halten sich im langfristigen Mittel etwa die Waage. Fazit: Die Neuverschuldungssumme der letzten 40 Jahre wurde vollständig zur Finanzierung ihrer eigenen Zinskosten eingesetzt.

1. Einleitung

Die Staatsverschuldung stand und steht immer wieder im Mittelpunkt der finanzpolitischen Diskussion. Eine seriöse Betrachtung des Themas setzt die Analyse der mittel- und langfristigen Entwicklung voraus. Die Finanzpolitik der letzten 50 Jahre lässt sich in fünf Phasen einteilen:

1950 – 1969: vom Anfang der Bundesrepublik (Betrachtungszeitraum hier ab 1962) bis zum Ende der großen Koalition

1970 – 1982: Regierungsjahre der sozial-liberalen Koalition

1983 – 1989: Regierungsjahre der christlich-liberalen Koalition bis zur Wiedervereinigung

1990 – 1998: Wiedervereinigung bis zum Regierungswechsel

1999 – 2001: Regierungsjahre der rot-grünen Koalition

Die folgende Untersuchung konzentriert sich in erster Linie auf den Bundeshaushalt, da dieser maßgeblich von der jeweiligen Bundesregierung zu gestalten ist. Natürlich ist dabei immer zu bedenken, dass die Haushaltspolitik des Bundes nicht isoliert von den Haushalten der Länder und Kommunen zu sehen ist. Doch das Thema des innerstaatlichen Finanzausgleichs erscheint gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um den nationalen Stabilitäts пакт und Deutschlands finanzpolitische Performance im EU-Vergleich so wichtig, dass dazu ein eigenes Arbeitspapier vorgelegt wird.

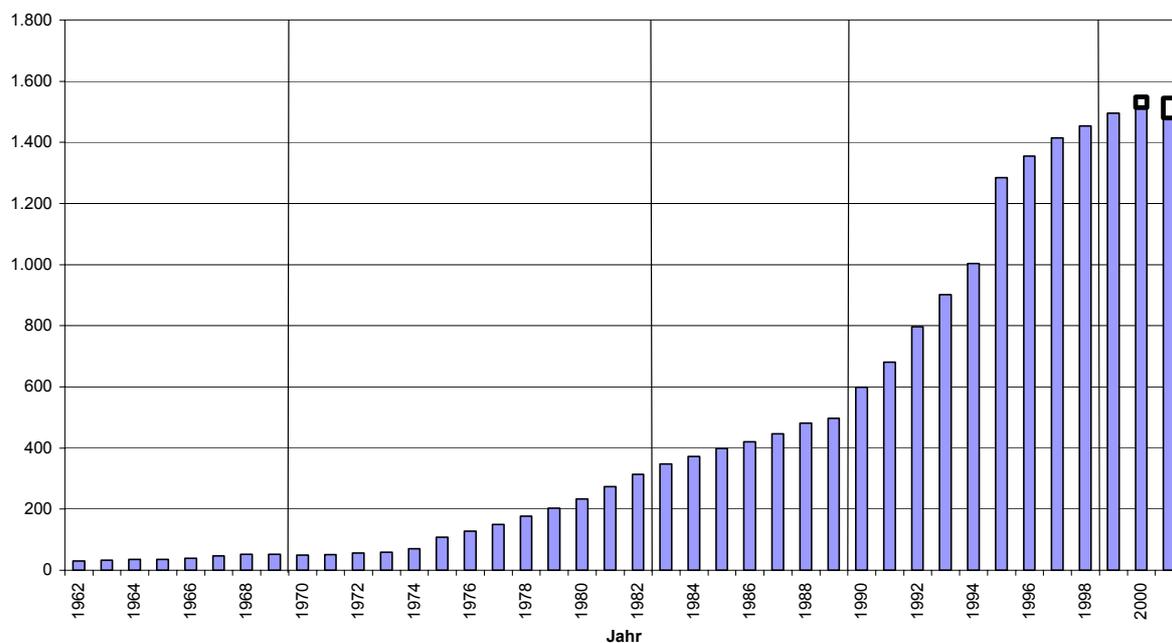
Neben der Entwicklung des Schuldenstandes werden die damit zusammenhängenden volkswirtschaftlichen Größen Gesamtausgaben, Zinsen (und im Vergleich hierzu die investiven Ausgaben) und Nettokreditaufnahme dargestellt. Diese Größen zeigen, wie sehr der Bundeshaushalt immer weiter in eine Schuldenfalle geriet. Entscheidendes Kriterium hierfür ist die Höhe der Zinsausgaben und inwieweit diese durch immer neue Schuldenaufnahme gedeckt werden müssen. Der direkte Vergleich zwischen Neuverschuldung und Zinsausgaben ist auch deshalb interessant, weil der Staat (hier: der Bund) durch immer neue Kreditaufnahme nicht nur eine bereits vorhandene Zinsbelastung weitergibt, sondern eine zusätzliche Belastung für künftige Generationen in Form von immer höheren Zinsausgaben erzeugt.

Der erste Teil enthält eine verbale Darstellung der Fakten mit Diagrammen und der zweite Teil die dazugehörigen Zahlen in Tabellenform. Die Zahlen in den folgenden Tabellen werden in DM ausgewiesen, da sie sich allesamt auf die Jahre vor der Euroeinführung beziehen. Um der Euroeinführung dennoch Rechnung zu tragen, werden die im Text genannten Zahlen immer auch in Euro angegeben.

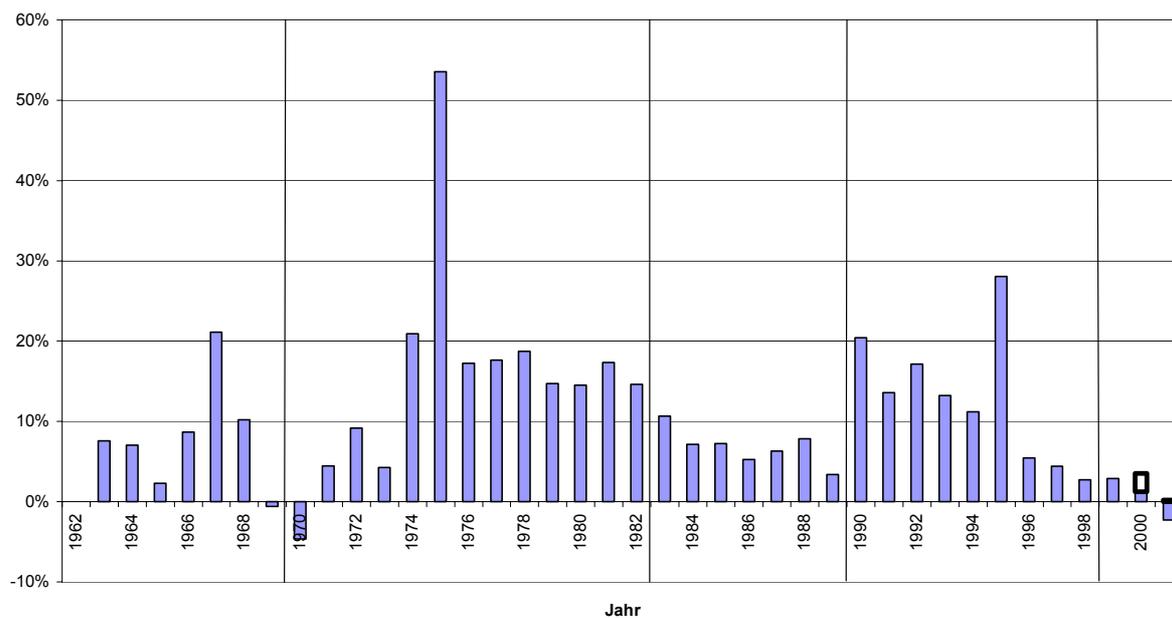
2. Verschuldung des Bundes

Ausgehend von 30,3 Mrd. DM (15,5 Mrd. €) im Jahre 1962 hat sich im Laufe der Jahre bis 2001 ein Schuldenberg im Bundeshaushalt (einschließlich Sondervermögen) von 1.479,5 Mrd. DM (756,5 Mrd. €) aufgebaut.

Entwicklung der Schulden des Bundes (einschließlich Sondervermögen) in Mrd. DM



Entwicklung der Schulden des Bundes (einschließlich Sondervermögen)
Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent



1962 bis 1969: In den ersten 20 Jahren der Bundesrepublik Deutschland bewegte sich die Verschuldung des Bundes – und auch der anderen öffentlichen Haushalte – in einer unbedeutenden Größenordnung. Bis Ende 1969 hatte der Bund unter den CDU-Kanzlern Adenauer, Erhard und Kiesinger einen Schuldenstand von 51,5 Mrd. DM (26,3 Mrd. €) erreicht. Davon entfielen 50,3 Mrd. DM (25,7 Mrd. €) auf die eigentlichen Bundesschulden und 1,2 Mrd. DM (0,6 Mrd. €) auf die Sondervermögen.¹ In dieser Zeit wurde nicht nur der Wiederaufbau nach dem Krieg bezahlt, sondern z.B. auch erhebliche Wiedergutmachungsleistungen für die Opfer der Nazi-Verbrecher. Zu den außergewöhnlichen Belastungen jener Zeit gehörten auch die Altschulden des Deutschen Reiches, die Konrad Adenauer zur Festigung der Kreditwürdigkeit der jungen Bundesrepublik übernommen hatte. Lediglich das Jahr 1967 stellt mit einer Zuwachsrate von +21,1% eine Ausnahme dar. Dieser Wert markiert den traurigen Beginn des Experiments einer keynesianischen Fiskalpolitik, die direkt im ersten Haushaltsjahr der Großen Koalition unter der Verantwortung von Finanzminister Karl Schiller viele Politiker in ihren Bann gezogen und manche seitdem auch nicht mehr losgelassen hat.

1970 bis 1982: In der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition sind die Schulden des Bundes einschließlich ERP-Sondervermögen von 49,1 Mrd. DM (25,1 Mrd. €) auf 313,7 Mrd. DM (160,4 Mrd. €) explodiert. Die Schulden erhöhten sich im Durchschnitt der Jahre um 15,6%. Betrachtet man nur den Zeitraum 1974 bis 1982, so lag die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate sogar bei 21,0%. Besonders exorbitant war die Zunahme der Verschuldung in den Jahren 1974 und 1975 mit +20,9% bzw. sogar +53,5%. Die Schuldenstandsquote des Bundes (Schulden des Bundes einschließlich Sondervermögen in Relation zum BIP – BIP in jeweiligen Preisen) hat sich in dieser Zeit von 7,3% auf 19,8% mehr als verdoppelt. In diese Zeit fielen die sogenannten „Ölkrise“ von 1973 und 1976, deren Folgen – vor allem zunehmende Arbeitslosigkeit – Helmut Schmidt mit schuldenfinanzierten Konjunkturprogrammen erfolglos bekämpfte.

1983 bis 1989: Die langsame Zunahme des Schuldenstands in den 80er Jahren zeigt, dass mit der Regierung Kohl in Verantwortung des Finanzministers Gerhard Stoltenberg die dringend notwendige Politik der Konsolidierung eingeleitet wurde. Der Schuldenstand des Bundes einschließlich Sondervermögen stieg in dieser Zeit von 347,2 Mrd. DM (177,5 Mrd. €) deutlich verlangsamt auf 497,3 Mrd. DM (254,3 Mrd. €). Die Graphik zeigt deutlich, dass der jährliche prozentuale Zuwachs der Verschuldung nun endlich wieder unter 10% lag (im Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1989 bei 6,8%). Dieser im Vergleich zu den 70er Jahren sehr moderate Anstieg spiegelt sich auch in der Schuldenstandsquote wieder: In Verbindung

¹ Dieser Nebenhaushalt – der eigentlich kein „Vermögen“, sondern Verbindlichkeiten darstellt – enthielt bis 1989 nur das ERP-Sondervermögen und machte damit nur einen Bruchteil der eigentlichen Bundesschulden aus.

mit den gleichzeitig kräftigen Wachstumsraten beim BIP stieg die Schuldenstandsquote des Bundes einschließlich Sondervermögen nur unwesentlich von 20,9% auf 22,4% des BIP an.

1990 bis 1998: Infolge der finanzpolitischen Anforderungen durch die deutsche Vereinigung hat die Verschuldung des Bundes relativ moderat, die der Sondervermögen aber sprunghaft zugenommen. Der zusammengefasste Schuldenstand von Bund und Sondervermögen stieg in dieser Zeit von 598,9 Mrd. DM (306,2 Mrd. €) auf 1.453,6 Mrd. DM (743,2 Mrd. €) mit einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 12,9%. Hinter diesem Durchschnittswert verbirgt sich aber eine sehr unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Jahren. Während der Schuldenstand in den Jahren 1990 bis 1995 mit jahresdurchschnittlich 17,3% infolge der Lasten durch die Vereinigung besonders stark zunahm, war der Zuwachs in den Jahren 1996 bis 1998 mit Werten zwischen 2,7% und 5,5% sehr niedrig. Diese Zahlen belegen eindrucksvoll, dass die christlich-liberale Bundesregierung mit Finanzminister Theo Waigel die vereinigungsbedingten Sonderlasten bis zum Jahre 1995 bewältigt hatte und ab 1996 wieder zu einer nachhaltigen und stabilen Finanzpolitik zurückkehren konnte.

Die Folgen der Vereinigung auf die Verschuldung des Bundes und der Sondervermögen sollen im folgenden etwas ausführlicher erläutert werden. Neben den enormen Finanztransfers zugunsten der neuen Länder traten zusätzliche finanzpolitische Belastungen durch die zu übernehmende finanzielle Erblast der ehemaligen DDR auf. Das Ausmaß der wirtschaftlichen Katastrophe der DDR wurde anfangs weit unterschätzt. Ausgehend von dem Glauben an die Propaganda, die DDR sei die führende Industrienation unter den Ostblockländern, dauerte es einige Zeit, bis die Schätzungen des „DDR-Vermögens“ in einer realistischen Größenordnung angekommen waren:

Zeitpunkt	Schätzung von ...	auf ...
1989	Hans Modrow	+ 1.500 Mrd. DM
Mitte 1990	Lothar de Mazière	+ 800 Mrd. DM
Ende 1990	Carsten Rohwedder	+ 500 Mrd. DM
Anfang 1991	Carsten Rohwedder	0 Mrd. DM
Herbst 1992	Birgit Breuel	- 420 Mrd. DM
Ende 1994	gemäß Schlussbilanz	- 210 Mrd. DM

Um die enormen Herausforderungen nach der Vereinigung besser „handhaben“ zu können, wurde der Verschuldungsprozess des Bundes zunehmend institutionell aufgefächert. Die vereinigungsbedingte Verschuldung wurde außerhalb der Bundesschuld als „Sondervermögen des Bundes“ ausgewiesen. Dazu zählen die Aufstockung des ERP-Sondervermögens, der Fonds Deutsche Einheit (FDE), der Kreditabwicklungsfonds (1990 bis 1995), der Erblastentilgungsfonds (ELF) (1995 bis 1998) (= Zusammenfassung der Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der Treuhandanstalt, der Altschulden des Wohnungsbaus (Ost) sowie der

Altschulden gesellschaftlicher Einrichtungen), außerdem das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (1994 bis 1998), der Ausgleichsfonds „Steinkohle“ (1995 bis 1998) sowie der Entschädigungsfonds (seit 1996). Mit dieser Bündelung der vereinigungsbedingten Sonderlasten ist zu erklären, warum der Schuldenstand in den Sondervermögen in den Jahren 1990 bis 1998 von 56,7 Mrd. DM (29,0 Mrd. €) auf 499,2 Mrd. DM (255,2 Mrd. €) explodierte. Eine Hauptursache für diese explosionsartige Schuldenzunahme war die Überführung der Schulden der Treuhandanstalt in Höhe von ca. 210 Mrd. DM (ca. 107 Mrd. €) in den ELF, was zu der außergewöhnlich hohen Zuwachsrate von +28% im Jahre 1995 führte.

Die beiden größten Sonderrechnungen, die Ende 1998 Schulden von etwa 386 Mrd. DM (197 Mrd. €) enthielten, sind der FDE und der ELF. Es sei darauf hingewiesen, dass beide Fonds nicht der Finanzierung regulärer Aufgaben des Bundes dienten. Mit den Mitteln des FDE wurden die Haushalte der neuen Länder finanziert, also keine Bundes-, sondern Länderaufgaben. Mit den im ELF zusammengefassten Mitteln hat der Bund insbesondere den Aufbau einer konkurrenzfähigen Wirtschaft in den neuen Ländern finanziert; auch das ist keine „normale“ Bundesaufgabe, sondern an sich eine Aufgabe der Unternehmer und Banken.

Für die Vergleichbarkeit mit den davor liegenden Zeitabschnitten erscheint es angebracht, die Schulden der Sondervermögen von den eigentlichen Bundesschulden getrennt zu betrachten. Für die Vergleichbarkeit mit den Jahren nach 1998 wird im Diagramm aber bewusst der zusammengefasste Schuldenstand dargestellt. Die eigentlichen Bundesschulden stiegen von 542,2 Mrd. DM (277,2 Mrd. €) auf 954,4 Mrd. DM (488,0 Mrd. €). Der jahresdurchschnittliche Anstieg lag hier mit 7,7% in den Jahren nach der Vereinigung nur wenig höher als die Zuwachsrate in den 80er Jahren. Die Schuldenquote des Bundes stieg bis 1998 auf 25,3%. Dieser Anstieg ist zu erklären mit den hohen Transferleistungen für die neuen Bundesbürger und für den Aufgaben in den neuen Ländern. Insgesamt zahlte der Bund ca. 590 Mrd. DM (ca. 302 Mrd. €) – netto, d.h. nach Abzug der Steuern und sonstigen Einnahmen des Bundes in bzw. aus den neuen Ländern. Trotz der hohen Transferleistungen für Ostdeutschland und der übrigen Sonderbelastungen hat der Bund aber seine Schulden im Verhältnis zum BIP „nur“ um 3%-Punkte angehoben. Der Anstieg der Schuldenquote des Staates insgesamt von 43,2% (1990) auf 59,7% (1998) ist somit nur zu einem geringen Teil auf den Bund zurückzuführen, der weitaus größte Teil aber auf die Erfassung der DDR-Erblastschulden sowie auf die Schulden der übrigen Gebietskörperschaften, insbesondere der Länder und Gemeinden in Ostdeutschland.

1999 bis 2001: 1999 kam es mit dem „Schuldenmitübernahmegesetz“ (siehe BGBl. I S. 1384) zu einer Verschiebung eines Großteils der Schulden von den Sondervermögen hinein

in den Bundeshaushalt. Der Bund übernahm die Schulden des Bundeseisenbahnvermögens, des Erblastentilgungsfonds und des Steinkohlefonds, die zusammengenommen Ende 1998 insgesamt einen Schuldenstand von 386,5 Mrd. DM (197,6 Mrd. €) auswiesen. Der Schuldenstand der Sondervermögen sank damit auf 110,0 Mrd. DM (56,2 Mrd. €) in 1999, der des Bundes stieg sprunghaft auf 1385,3 Mrd. DM (708,3 Mrd. €) an. Ziel dieser Eingliederung von Schulden in den Bundeshaushalt war, mehr Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zu schaffen. Die bereits faktisch und rechtlich bestehende Verantwortung des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes sollte damit offengelegt werden. Mit 1.495,3 Mrd. DM (764,5 Mrd. €) lag der zusammengefasste Schuldenstand von Bund und Sondervermögen in 1999 um 2,9% höher als 1998.

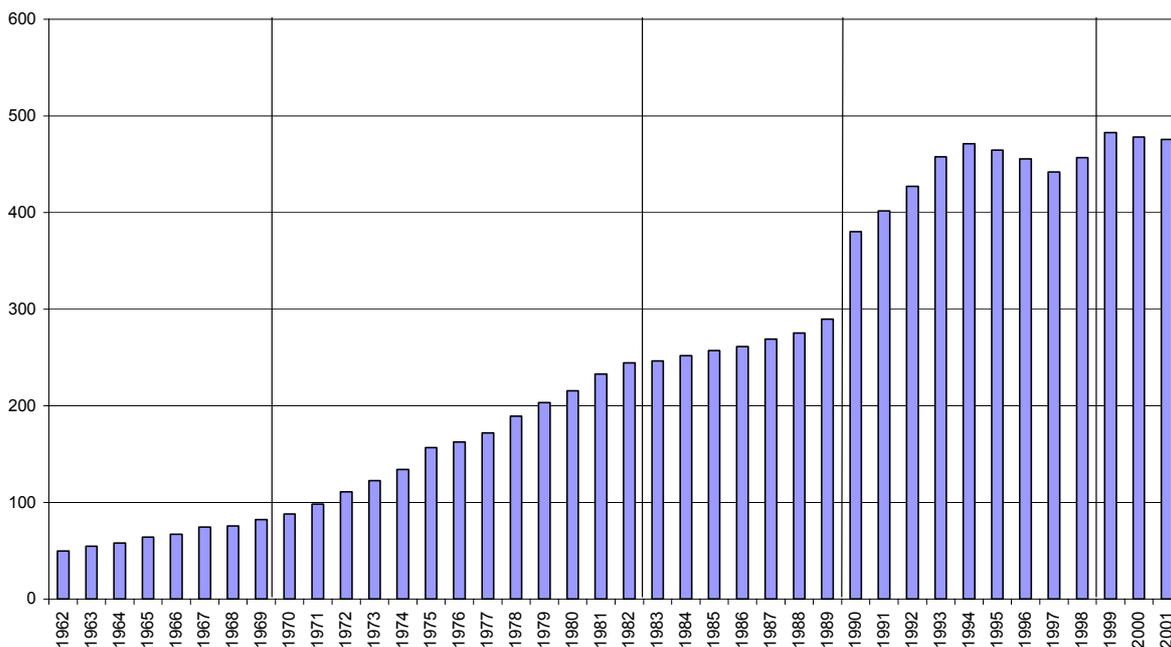
Ein Sondereffekt für die Entwicklung des Schuldenstandes waren die einmaligen Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen, die der Bund im Jahr 2000 in Höhe von 99,4 Mrd. DM (50,8 Mrd. €) erzielte. Sie wurden aufgeteilt auf die Jahre 2000 und 2001 vollständig zur Schuldentilgung verwendet. Im Jahr 2000 stieg der Schuldenstand dennoch um 1,2% auf 1.513,6 Mrd. DM (773,9 Mrd. €) an. Erst in 2001 schlug sich die Tilgung auch tatsächlich in einem sinkenden Schuldenstand nieder. Der Schuldenstand des Bundes konnte mit Hilfe der UMTS-Erlöse in 2001 auf 1.363,8 Mrd. DM (697,3 Mrd. €) zurückgeführt werden. Dies entspricht einem Rückgang von -2,3% gegenüber 2000. Der aktuelle Schuldenstand von Bund und Sondervermögen liegt somit in 2001 bei 1.479,5 Mrd. DM (756,5 Mrd. €). Dies entspricht 36,7% des BIP. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den Jahren 2000 und 2001 zwar dank der Erlöse aus den UMTS-Lizenzen Schulden im Umfang von knapp 100 Mrd. DM getilgt wurden, der Schuldenstand Ende 2001 dennoch um etwa 26 Mrd. DM höher lag als Ende 1998. Trotz UMTS-Erlöse lag der Schuldenstand Ende 2001 um etwa 26 Mrd. DM bzw. 1,8% höher als Ende 1998.

Vor dem Hintergrund des Streits zwischen Ländern und Bund um die Verwendung der UMTS-Erlöse erscheint es gerechtfertigt zu untersuchen, wie sich der Schuldenstand des Bundes und seiner Sondervermögen ohne den UMTS-Geldregen entwickelt hätte. Ohne Erzielung der UMTS-Erlöse, die in 2000 mit einem Anteil von 34,6 Mrd. DM (17,7 Mrd. €) zur Tilgung eingesetzt wurden, wäre der Schuldenstand in 2000 sogar auf 1.548,2 Mrd. DM (791,6 Mrd. €) und damit um +3,5% gestiegen. Rechnet man den Anteil der UMTS-Erlöse heraus, die in 2001 mit 64,9 Mrd. DM (33,2 Mrd. €) zur Schuldentilgung eingesetzt wurden, hätte in 2001 praktisch gar keine Schuldentilgung stattgefunden. Mit 1.544,4 Mrd. DM (789,6 Mrd. €) hätte der Schuldenstand in 2001 fast gleichauf mit dem Vorjahreswert gelegen (-0,2%). Die Schuldenquote des Bundes hätte ohne UMTS-Erlöse 39,0% in 2000 betragen (der höchste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik) und wäre 2001 lediglich auf 38,3% gesunken.

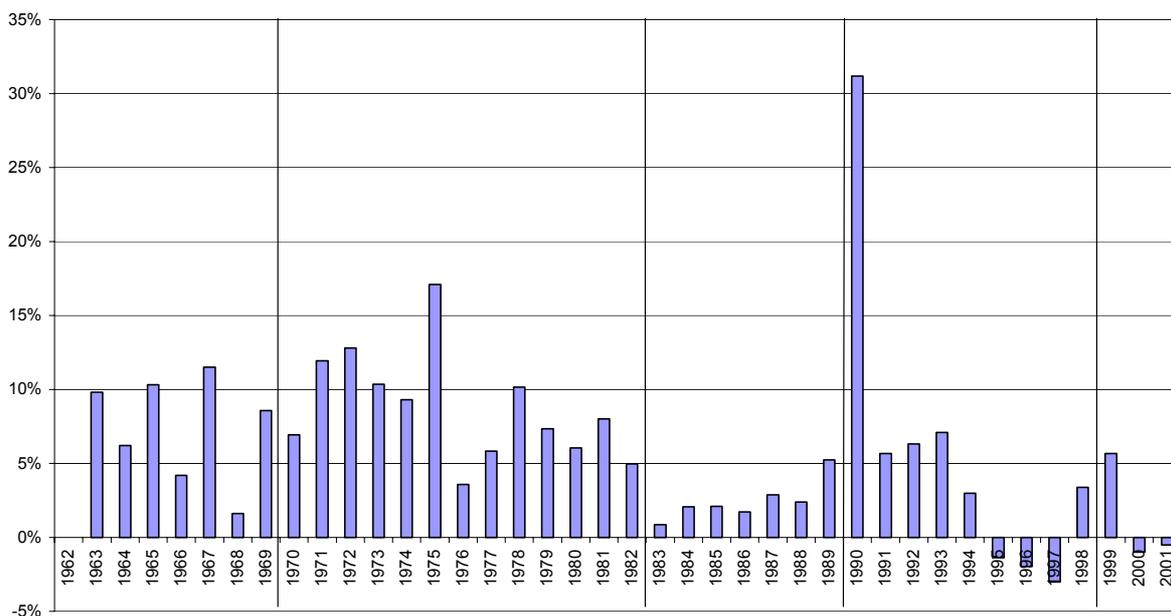
3. Gesamtausgaben des Bundes

Wer immer mehr ausgibt als er einnimmt, muss sich zwangsläufig immer weiter verschulden. Deshalb ist die Entwicklung der Gesamtausgaben des Bundes und den daran abzulesenden „Sparbemühungen“ in Form von Ausgabenreduzierung von großer Relevanz für die Betrachtung der Schuldenproblematik.

Gesamtausgaben des Bundes in Mrd. DM



**Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt
Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent**



1962 bis 1969: In den 60er Jahren stiegen die Gesamtausgaben des Bundes auf 82,3 Mrd. DM (42,1 Mrd. €). Dies entspricht einem Anstieg von 7,5% im Jahresdurchschnitt. Bei genauerer Betrachtung der jährlichen Zuwachsraten fällt auf, dass auf ein Jahr mit einer Zuwachsrate von +9% und mehr immer ein sparsames Haushaltsjahr von +6% und weniger folgte. Die Ausgabenquote, also die Ausgaben des Bundes in Relation zum BIP, blieb fast konstant und betrug 13,8% in 1969.²

1970 bis 1982: Die Ausgaben des Bundes verdreifachten sich unter der sozial-liberalen Bundesregierung auf 244,6 Mrd. DM (125,1 Mrd. €) in 1982. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg um 8,8%. Die Graphik der Zuwachsraten verdeutlicht, auf welchem hohem Niveau sich der Ausgabenanstieg insgesamt bewegte. Die beiden Haushaltsjahre 1976 und 1982 mit einem Ausgabenanstieg von höchstens 5% bildeten hier die rühmliche Ausnahme. Die Ausgabenquote des Bundes erreichte 1982 mit 15,4% des BIP den bis dahin höchsten Wert in der Geschichte der Bundesrepublik. In dieser Zeit verdreifachten sich die jährlichen Sozialausgaben von knapp 25 Mrd. DM auf rund 87 Mrd. DM.

1983 bis 1989: Der stark gedrosselte Ausgabenanstieg im Bundeshaushalt in den 80er Jahren zeigt die Ernsthaftigkeit der Konsolidierungsanstrengungen der christlich-liberalen Bundesregierung. Die Ausgaben stiegen jahresdurchschnittlich um lediglich 2,5% und erreichten 1989 einen Wert von 289,8 Mrd. DM (148,2 Mrd. €). Die Ausgabenquote wurde kontinuierlich auf 13,0% in 1989 zurückgeführt. Zeitgleich zu der Konsolidierung auf der Ausgabenseite wurde von Finanzminister Gerhard Stoltenberg eine dreistufige Steuerreform (1986/88/90) durchgeführt, mit der eine Steuerentlastung in der Größenordnung von ca. 50 Mrd. DM verbunden war. Es wurde somit auf Einnahmen und Ausgaben verzichtet und der Umfang des Bundeshaushalts insgesamt eingeschränkt (sogenannte „symmetrische Finanzpolitik“).

1990 bis 1998: Die Ausgaben stiegen infolge der vereinigungsbedingten Sonderbelastungen – öffentliche Finanztransfers für die neuen Bundesländer, vom Bund übernommene Schuldendienstleistungen für die Sondervermögen (sogenannte Zinserstattungen) – sprunghaft auf 456,9 Mrd. DM (233,6 Mrd. €) in 1998. Die Graphik der jährlichen Zuwachsraten zeigt aber, dass sich hinter diesem Anstieg eine zweigeteilte Entwicklung verbirgt. Besonders im Jahr der Vereinigung 1990, aber auch in den Jahren bis 1994 stiegen die Ausgaben teilweise sprunghaft an. Der Ausgabenanstieg in 1990 stellt mit +31,2% einen absoluten Ausreißerwert dar, doch in den Jahren 1991 bis 1994 lag die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate mit 5,5% weit unter dem Durchschnittswert der 70er Jahre. Besonders bemerkenswert ist, dass

in den darauffolgenden Jahren 1995 bis 1997 unter der Verantwortung von Finanzminister Theo Waigel erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine Ausgabenreduzierung (= Einsparungen) stattfand, die wesentlich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen hat. Die Ausgaben sanken im Jahresdurchschnitt um 2,1%, was dazu führte, dass die Ausgaben 1997 um knapp 30 Mrd. DM (15,3 Mrd. €) niedriger lagen als 1994. Die Ausgabenquote wurde bis 1998 auf 12,1% zurückgeführt und erreichte damit bei Regierungsübergabe an Rot-Grün den niedrigsten Stand seit 1962 (!). Und selbst 1995 lag die Ausgabenquote mit 13,2% auf gleichem Niveau wie vor der Vereinigung. Dem Bund ist es also gelungen, die vereinigungsbedingten Ausgaben zu bewältigen und gleichzeitig zu sparen.

1999 bis 2001: Nach der Regierungsübernahme durch Rot-Grün stiegen die Ausgaben zunächst sprunghaft auf 482,8 Mrd. DM (246,9 Mrd. €) an, bedingt durch die ausgaben-trächtige Finanzpolitik von Finanzminister Oskar Lafontaine. Mit Mehrausgaben von etwa 26 Mrd. DM gegenüber 1998 finanzierte er die zahlreichen Wahlversprechen (wie z.B. Kindergelderhöhung) und machte damit den Erfolg der Ausgabenkonsolidierung der alten Bundesregierung mit einem Schlag zunichte. Die Ausgabenquote des Bundes sprang wieder auf 12,5% hoch. Mit Übernahme der finanzpolitischen Verantwortung durch Hans Eichel und der Verabschiedung eines sogenannten „Sparpaketes“ wurden die Ausgaben des Bundes in den Jahren 2000 und 2001 zurückgefahren und lagen 2001 bei 475,6 Mrd. DM (243,2 Mrd. €). Es gelang ihm somit, die Ausgabenquote auf 11,8% zu reduzieren. Doch bei genauerer Betrachtung des „Sparpaketes“ wird offensichtlich, dass ein Großteil davon aus Luftbuchungen und Lastenverlagerungen auf Länder, Kommunen und Sozialversicherungen bestand. Hierzu seien einige Beispiele genannt:

- Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe: dies belastet über steigende Sozialhilfeausgaben die Gemeindehaushalte mit 1 Mrd. DM;
- Rückzug des Bundes aus der Zahlung des pauschalierten Wohngeldes an Sozialhilfeempfänger: diese Übertragung der Finanzverantwortung auf die Länder führt zu einer Mehrbelastung der Länderhaushalte in Höhe von 2,3 Mrd. DM;
- Absenkung der Beiträge für die Arbeitslosen zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung durch die Bundesanstalt für Arbeit: dies verschiebt die Belastung zu den gesetzlichen Krankenversicherungen in einer Größenordnung von 4,5 Mrd. DM;
- Durch die Riesterische Rentenreform entstehen den Kommunen jährlich Kosten in Höhe von ca. 4,7 Mrd. DM;
- die Erhöhung des Kindergeldes zum 1.1.2000 musste ebenfalls nicht Herr Eichel alleine finanzieren, sondern auch die Länder und Kommunen infolge der damit verbundenen

² Die Ausgabenquote des Bundes ist nicht zu verwechseln mit der Staatsquote, die die Ausgaben des Staates insgesamt – also Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger – in Relation zum BIP setzt.

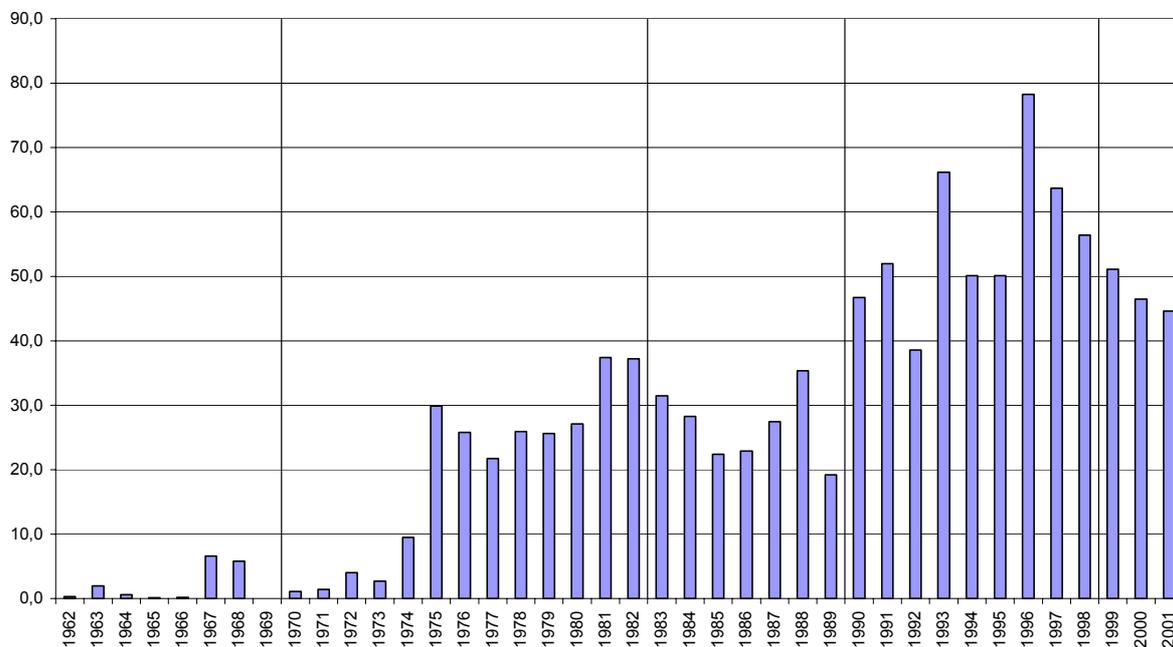
Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer; allein bei den Kommunen macht dies ca. 7 Mrd. DM pro Jahr aus;

- außerdem tragen die Länder und Kommunen schätzungsweise 13 Mrd. DM, also zwei Drittel der bevorstehenden Steuerausfälle, die im Zusammenhang mit den UMTS-Mobilfunklizenzen in den kommenden 20 Jahren in Höhe von 20 Mrd. DM entstehen; Ursache hierfür ist, dass die Mobilfunkanbieter die Lizenzgebühren als Betriebsausgaben bei den Ertragsteuern geltend machen können, die wiederum zur Hälfte den Ländern und Kommunen zufließen.

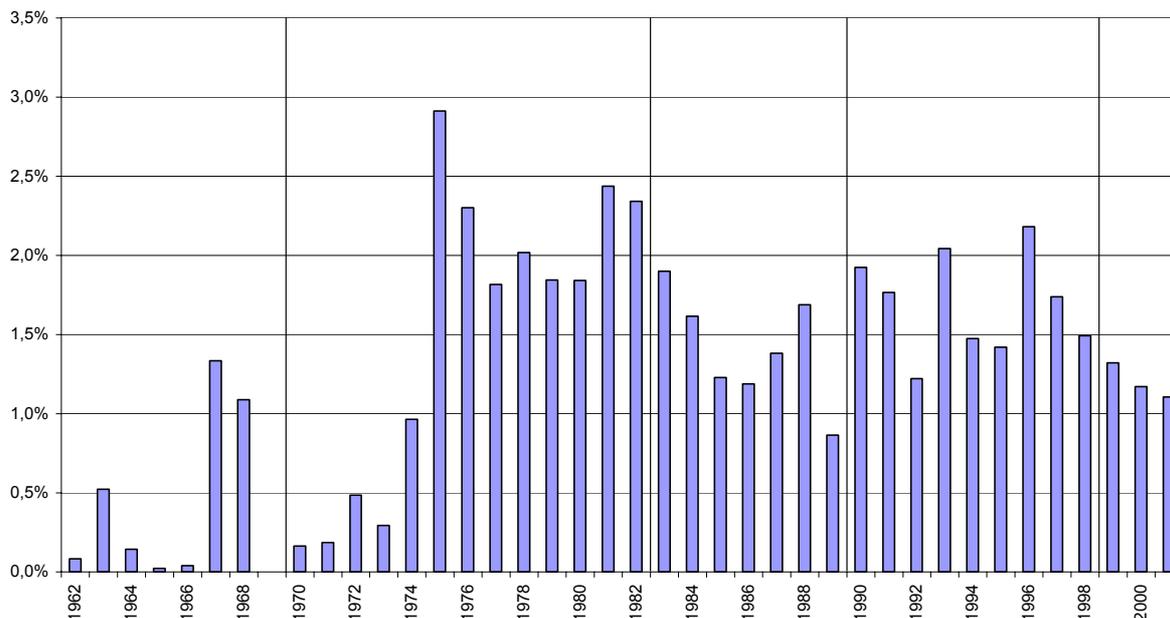
4. Nettokreditaufnahme des Bundes

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben eines öffentlichen Haushalts wird als Finanzierungssaldo bezeichnet. Dieser wird – sofern er ein Defizit darstellt – weitestgehend durch die Nettokreditaufnahme (Neuverschuldung) gedeckt.

Entwicklung der Nettokreditaufnahme in Mrd. DM



Entwicklung der Nettokreditaufnahme in Relation zum BIP
(Angabe in Prozent des BIP)



1962 bis 1969: Die jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes als Finanzierungsmittel seiner Ausgaben war bis 1966 so gut wie gar nicht nötig. In den Jahren 1967 und 1968 kam es mit jeweils ca. 6 Mrd. DM (3,1 Mrd. €) zu einer extrem hohen Neuverschuldung, doch 1969 konnte die Bundesregierung (Große Koalition) wieder einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorlegen.

1970 bis 1982: Die Graphik zeigt, wie „normal“ es für den Bundeshaushalt im Laufe der 70er Jahre wurde, mehr auszugeben als einzunehmen. Ausgehend von einem ausgeglichenen Haushalt in 1970 kletterte die Neuverschuldung auf 37,2 Mrd. DM (19,0 Mrd. €) in 1982. Gemessen als Anteil am BIP stieg die Quote (nicht zu verwechseln mit dem Finanzierungssaldo gemäß Maastrichter Konvergenzkriterien) auf 2,3% in 1982 und lag zwischenzeitlich (1975) sogar bei 2,9%.

1983 bis 1989: Der unionsgeführten Bundesregierung gelang es mit einem strikten Sparkurs, die Nettokreditaufnahme nach Regierungsübernahme bis 1989 auf 19,2 Mrd. DM (9,8 Mrd. €) im Vergleich zu 1982 zu halbieren – wenn auch mit hohen Schwankungen nach oben in den Jahren 1987 und 1988. Die Quote Nettokreditaufnahme in Relation zum BIP sank auf 0,9% in 1989 und damit auf den niedrigsten Stand seit 1973.

1990 bis 1998: Nach der Vereinigung und den damit verbundenen Sonderausgaben wurde die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen enorm groß. Es musste in immer stärker-

rem Maße auf die Neuverschuldung zurückgegriffen werden. Ihren Höchstwert erreichte sie 1996 mit 78,3 Mrd. DM (40,0 Mrd. €), konnte aber in den Jahren 1997 und 1998 dank äußerster Konsolidierungsanstrengungen zurückgeführt werden auf 56,4 Mrd. DM (28,8 Mrd. €). Die Nettokreditaufnahme des Bundes machte 1998 1,5% des BIP aus. Die Graphik zeigt deutlich, dass die Nettokreditaufnahme in Relation zum BIP in den 90er Jahren zwar hoch war, aber nicht so stark nach oben ausschlug wie in den 70er Jahren. Die unionsgeführte Bundesregierung griff trotz der großen Herausforderungen der Vereinigung weniger auf die Schuldenaufnahme zurück als die SPD-geführte Bundesregierung in den 70er Jahren, die dies ohne Not tat.

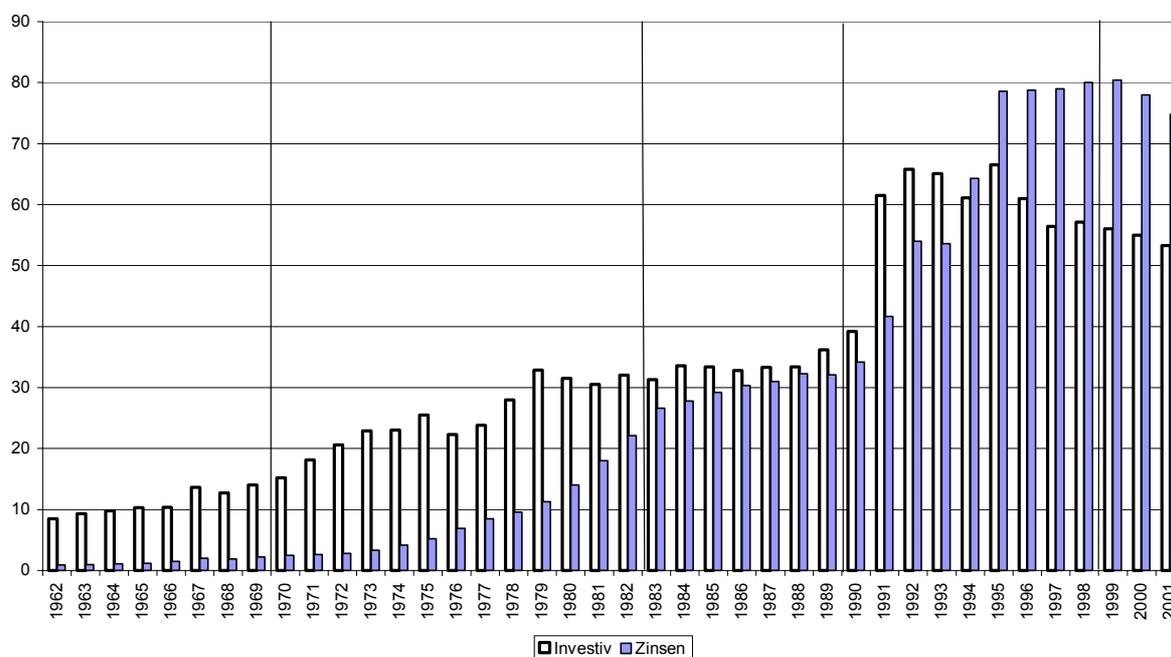
1999 bis 2001: Die rot-grüne Bundesregierung hat mit Finanzminister Eichel die jährliche Nettokreditaufnahme weiter reduziert und damit den Konsolidierungskurs der Jahre 1997 und 1998 fortgesetzt. Sie rühmt sich nun damit, dass die Neuverschuldung in 2001 trotz der erheblichen Belastungen aus dem schwachen Wirtschaftswachstum gegenüber 2000 nochmals gesunken ist. Tatsächlich liegt sie mit 44,6 Mrd. DM (22,9 Mrd. €) auf dem niedrigsten Stand seit 1993. In 2001 sank die Quote Nettokreditaufnahme in Relation zum BIP auf 1,1%. Dennoch kommt Deutschland, also der Staatshaushalt insgesamt (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger), mit 2,7% (Finanzierungssaldo in Relation zum BIP) der Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages sehr nahe. Hier wird wiederum deutlich, dass Herr Eichel seinen Bundeshaushalt mit Hilfe der genannten Maßnahmen (siehe Kapitel Gesamtausgaben des Bundes) auf Kosten der Länder und Kommunen saniert hat und nur so die Neuverschuldung niedrig halten konnte.

5. Zins- und Investitionsausgaben des Bundes

Das gravierendste Problem für die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik ergibt sich durch die aus dem Schuldenstand resultierende Zinsbelastung des Bundeshaushalts. Daher soll im folgenden Abschnitt die Entwicklung der Zinsausgaben untersucht werden. Im direkten Zusammenhang damit werden die investiven Ausgaben betrachtet – und dies aus zwei Gründen:

1. Je höher die Zinsausgaben, desto geringer ist der Haushaltsspielraum für investive Ausgaben. Der Bund gerät damit immer weiter in eine Schuldenfalle, weil die Zinsausgaben einen immer höheren Anteil der Einnahmen „verschlingen“ und damit für die übrigen Ausgaben immer stärker auf die Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden muss.
2. Artikel 115 (1) Satz 2 Grundgesetz bestimmt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Dahinter steckt die fiktive Annahme, dass die Kreditfinanzierung objektbezogen wäre und der Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) nur solange geleistet würde, bis das Investitionsobjekt abgeschrieben ist. Doch tatsächlich wird die jährliche Neuverschuldung nur nachrichtlich in Beziehung zur Höhe der Summe der Investitionsausgaben gesetzt.

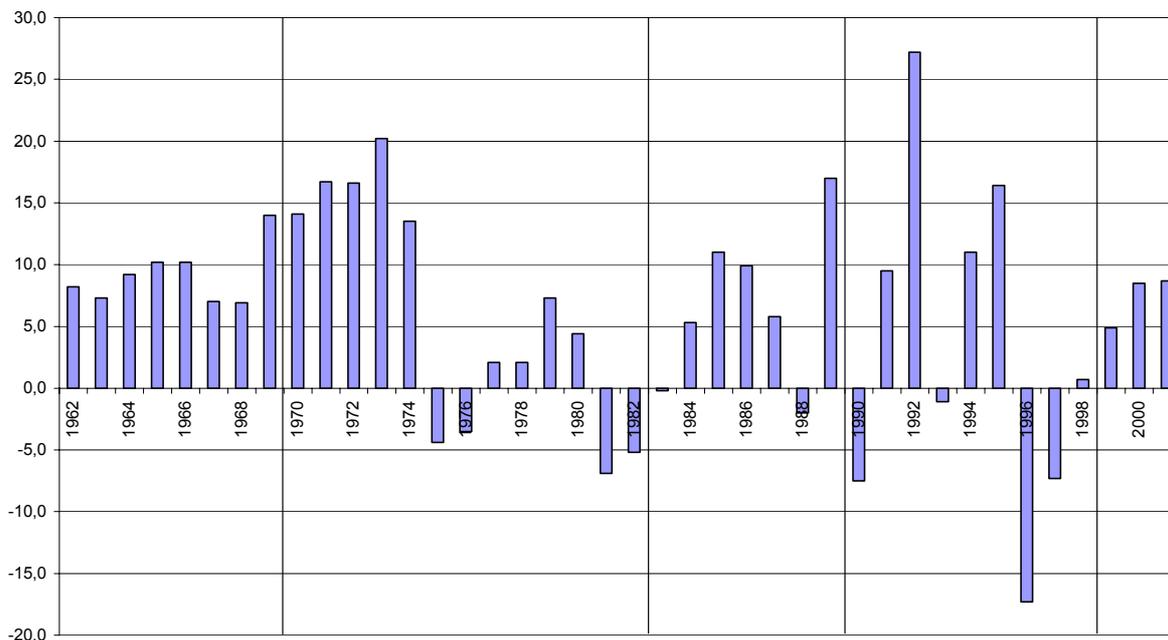
Zins- und Investitionsausgaben des Bundes in Mrd. DM



	1962 – 1969	1970 – 1982	1983 – 1989	1990 – 1998	ab 99
Zins	14,2%	19,7%	5,7%	11,2%	-2,2%
Inv.	7,9%	7,0%	1,9%	6,6%	-2,3%

Jahresdurchschnittliche Zuwachsraten

Differenz Investitionen - Nettokreditaufnahme in Mrd. DM



1962 bis 1969: Aus dem niedrigen Schuldenstand resultierte für den Bundeshaushalt in den 60er Jahren natürlich auch eine niedrige Zinsbelastung. Sie belief sich 1969 auf 2,2 Mrd. DM (1,1 Mrd. €), das waren lediglich 2,7% seiner Gesamtausgaben. Die investiven Ausgaben des Bundes wurden von 1950 bis 1969 kontinuierlich erhöht, sie lagen 1969 bei 14 Mrd. DM, dies entsprach 17% des Bundeshaushalts. Vergleicht man die Ausgaben für Zinsen und Investitionen in den 60er Jahren, so betragen die investiven Ausgaben fast das Achtfache der Zinsausgaben. Die Betrachtung der späteren Jahre zeigt, dass sich dieses Verhältnis immer weiter verschlechtert hat. Der Vergleich der Investitionsausgaben zur Nettokreditaufnahme zeigt, dass in allen Jahren weit mehr investiert als neue Kredite aufgenommen wurde und Artikel 115 GG somit sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug erfüllt war.

1970 bis 1982: Bis Ende 1982 haben sich die Zinsausgaben auf 22,1 Mrd. DM (11,3 Mrd. €) oder 9% der Gesamtausgaben verzehnfacht. Die investiven Ausgaben des Bundes wurden zwar noch stetig erhöht, doch ihr Anteil an den Gesamtausgaben sank auf 13,1%. Insgesamt wurden in den Jahren 1970 bis 1982 111,0 Mrd. DM (56,8 Mrd. €) an Zinsen und 326,3 Mrd. DM (166,8 Mrd. €) für investive Zwecke ausgegeben. Das Verhältnis betrug somit nur noch 1:3. Der rechnerische Vergleich von Investitionsausgaben und Höhe der Nettokreditaufnahme offenbart, dass in den Jahren 1975, 1976, 1981 und 1982 die Nettokreditaufnahme die Investitionsausgaben überstieg. Somit konnte im Haushaltsvollzug dieser Jahre die Verfassungsgrenze gemäß Artikel 115 GG nicht eingehalten werden.

1983 bis 1989: Aufgrund der von der Vorgängerregierung übernommenen Schulden sind die Zinsausgaben bis 1989 zwar weiter auf 32,1 Mrd. DM bzw. 11,1% der Gesamtausgaben angestiegen, doch deutlich gebremster als in den 70er Jahren. Die investiven Ausgaben wurden unwesentlich auf 36,2 Mrd. DM erhöht und die Investitionsquote somit mit 12,5% fast konstant gehalten. Die Summe der Zinsausgaben in dem Zeitraum 1983 bis 1989 lag mit 209,3 Mrd. DM fast gleichauf mit der Summe der investiven Ausgaben in Höhe von 234,0 Mrd. DM (Verhältnis 1 : 1,12). In diesem Zeitabschnitt überschritt die tatsächliche Neuverschuldung 1983 und 1988 die geplante Neuverschuldung, so dass im nachhinein die Verfassungsgrenze gemäß Artikel 115 GG nicht eingehalten werden konnte – in beiden Fällen jedoch nur sehr knapp.

1990 bis 1998: Ab 1991 musste der Bund neben den Zinsausgaben für die eigentlichen Bundesschulden noch Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der Sondervermögen (ohne Tilgungen), sogenannte Zinserstattungen, leisten. Die Gesamtzinslast explodierte von 34,2 Mrd. DM (17,5 Mrd. €) in 1990 auf 80,0 Mrd. DM (40,9 Mrd. €) in 1998. Die Zinsausgabenquote erreichte damit einen Wert von 17,5% in 1998. Seit 1994 liegen die Zinsausgaben erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik oberhalb der Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben entwickelten sich in den 90er Jahren sehr sprunghaft. 1990 lagen sie noch bei 39,2 Mrd. DM (20,0 Mrd. €), was zu einer einmalig niedrigen Investitionsquote von nur 10,3% führte, da in diesem Jahr die Ausgaben in allen anderen Bereichen infolge der Wiedervereinigung explodierten. Doch im Zusammenhang mit dem Aufbau Ost stockte der Bund in den Jahren ab 1991 seine investiven Ausgaben massiv auf. Sie erreichten 1998 ein Niveau von 57,1 Mrd. DM (29,2 Mrd. €) bzw. 12,5% der Gesamtausgaben. Insgesamt zahlte der Bund in den Jahren 1990 bis 1998 564,2 Mrd. DM (288,5 Mrd. €) für Zinsen und 533,7 Mrd. DM (272,9 Mrd. €) für Investitionen (Verhältnis 1 : 0,95). Trotz der hohen Investitionsausgaben gelang es dem Bund nicht in allen Haushaltsjahren, die damit vorgegebene Obergrenze für die Nettokreditaufnahme einzuhalten. Im Haushaltsvollzug der Jahre 1990, 1993, 1996 und 1997 kam es zum Überschreiten der durch Artikel 115 vorgegebenen Grenze.

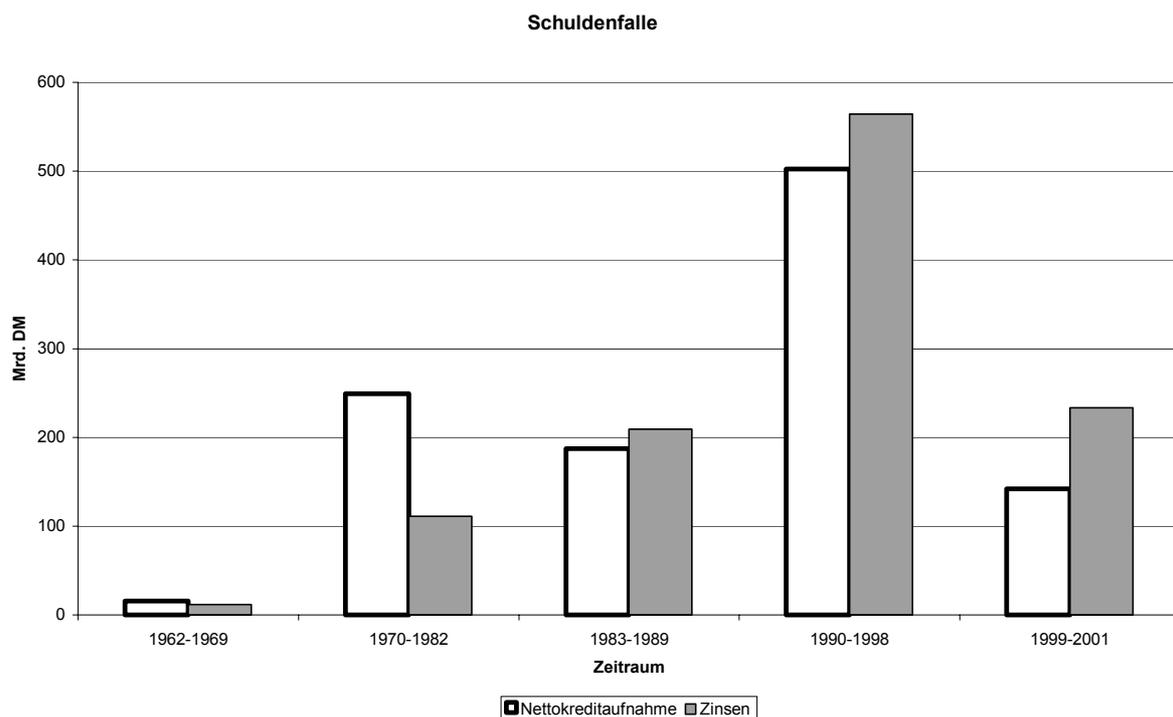
1999 bis 2001: Die Zinsbelastung sank seit 1999 um jahresdurchschnittlich 2,2% auf aktuell 74,8 Mrd. DM (38,2 Mrd. €) in 2001. Diese Zinsminderausgaben liegen begründet in der Schuldentilgung, der rückläufigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2000 und 2001 und dem allgemein gesunkenen Zinsniveau. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben lag 2001 bei 15,7%.

Parallel zu den sinkenden Zinsausgaben wurden die investiven Ausgaben zurückgefahren. Sie lagen 2001 bei nur noch 53,3 Mrd. DM (27,3 Mrd. €) bzw. 11,2% des Bundeshaushalts.

Dies ist mit Ausnahme der Sondersituation des Jahres 1990 die niedrigste Investitionsquote in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Diese Zahl belegt, wie stark die Schröder-Regierung gerade bei den Investitionen kürzt und damit die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland aufs Spiel setzt. In den ersten drei Jahren ihrer Amtszeit gab die Schröder-Regierung 233,6 Mrd. DM (119,4 Mrd. €) an Zinsen und 164,3 Mrd. DM (84,0 Mrd. €) für Investitionen aus. Trotz sinkender Investitionsausgaben gelang es, in allen drei Haushaltsjahren die Nettokreditaufnahme unterhalb der Höhe der Investitionsausgaben zu halten und Artikel 115 Grundgesetz sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug einzuhalten.

6. „Schuldenfalle“

Die folgende Graphik vergleicht die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsausgaben. Wer weniger Schulden macht, als er zur Bedienung der Zinsen für die Schulden der Vorgänger braucht, hat einen Einstieg in die Konsolidierung der Staatsfinanzen geschafft. Wer mehr Schulden macht, gibt nicht nur die alten Schulden mit neuen Zinsen weiter, sondern erhöht darüber hinaus willkürlich die Schuldenlast. Man kann also den Anteil der verschiedenen Regierung an der Entstehung der Schulden zunächst danach ermitteln, wer jeweils mehr – oder weniger – Schulden gemacht hat, als zur Bedienung der Zinsen erforderlich war.



1962 bis 1969: Aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus seiner Verschuldung lagen die Zinsausgaben des Bundes in den 60er Jahren mit 11,8 Mrd. DM (6,0 Mrd. €) unterhalb seiner Nettokreditaufnahme von 15,6 Mrd. DM (8,0 Mrd. €). Das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Zinsausgaben betrug somit 1 : 0,76. In diesen Jahren diente somit die Nettokreditaufnahme nicht nur der Finanzierung der Zinsausgaben, sondern auch der allgemeinen Haushaltsdeckung.

1970 bis 1982: Die gesamte Neuverschuldung überstieg in den Jahren 1970 bis 1982 mit 249,3 Mrd. DM (127,5 Mrd. €) die Zinsausgaben mit 111 Mrd. DM (56,8 Mrd. €) bei weitem (Verhältnis 1 : 0,45). Trotz der Verzehnfachung der Zinslasten verschuldete sich die SPD-geführte Bundesregierung – insbesondere in den Jahren ab 1975 – immer weiter am Kapitalmarkt. Hier nahm der Teufelskreis der Verschuldung seinen Anfang.

1983 bis 1989: In den 80er Jahren lag die Summe der Neuverschuldung des Bundes mit 187,2 Mrd. DM (95,7 Mrd. €) niedriger als die Summe der Zinsausgaben des Bundes mit 209,3 Mrd. DM (107,0 Mrd. €) (Verhältnis 1 : 1,12). Erstmals schaffte es eine Bundesregierung, weniger neue Schulden zu machen, als sie an Zinsen für den von der SPD übernommenen Schuldenberg zu zahlen hatte. Es begann hier sozusagen der Kampf gegen die Schulden: Die Zinsausgaben wurde nur zu einem Teil durch neue Schulden gedeckt. Der andere Teil der Zinsausgaben wurde aus Steuern finanziert, d.h. die Bundesregierung unter Helmut Kohl erzielte Mehreinnahmen oder Einsparungen bei den Ausgaben, um davon die Zinsausgaben finanzieren zu können.

1990 bis 1998: Wie schon in den 80er Jahren gelang es auch in den 90er Jahren, weniger neue Schulden aufzunehmen als an Zinsen gezahlt werden musste. Insgesamt betrug die Summe der Nettokreditaufnahme in den Jahren 1990 bis 1998 502,1 Mrd. DM (256,7 Mrd. €). Die Zinsen einschließlich der Zinserstattungen des Bundes an die Sondervermögen summierten sich auf 564,2 Mrd. DM (288,5 Mrd. €). Sie übersteigen damit die Nettokreditaufnahme in gleichem Verhältnis (1 : 1,12) wie in den Jahren 1983 bis 1989. Dies belegt die Haushaltsdisziplin, mit der Finanzminister Theo Waigel die enormen finanzpolitischen Herausforderungen der deutschen Vereinigung bewältigt hat.

1999 bis 2001: Diese Tendenz – weniger neue Schulden als Zinsen – setzte sich auch in den Jahren 1999 bis 2001 fort. Die Zinsausgaben übersteigen mit 233,2 Mrd. DM (119,2 Mrd. €) die Summe der Neuverschuldung bei weitem, die „nur“ 142,2 Mrd. DM (72,7 Mrd. €) beträgt (Verhältnis 1 : 1,64). Finanzminister Eichel gibt also in Form von Zinsausgaben mehr in den Kapitalmarkt hinein als er dort in Form von Nettokreditaufnahmen aufnimmt. Wie auch

in den 80er Jahren werden die Zinsausgaben somit nur zu einem Teil durch neue Schulden gedeckt.

1962 bis 2001: Die Betrachtung der Summen von Zinsen und Nettokreditaufnahmen über den gesamten Zeitraum 1962 bis 2001 offenbart dann noch einmal das Dilemma der Schuldenfalle in seiner gesamten Breite. Die Summe der Neuverschuldung liegt mit 1.096,4 Mrd. DM (560,6 Mrd. €) knapp unter der Summe der Zinsausgaben mit 1.129,5 Mrd. DM (577,5 Mrd. €). Diese beiden Blöcke halten sich im langfristigen Mittel etwa die Waage. Die Neuverschuldungssumme der letzten 40 Jahre wurde vollständig zur Finanzierung ihrer eigenen Zinskosten eingesetzt, darüber hinaus musste der Bund zur Finanzierung der Zinsausgaben auch Steuermittel einsetzen.

7. Fazit

Der Bund wird aus der Schuldenfalle nur ausbrechen können, wenn es ihm gelingt, die Neuverschuldung auf Null zurückzufahren und tatsächliche Schuldentilgung zu betreiben. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik muss die Höhe der Einnahmen künftig die definitive Obergrenze der Ausgaben darstellen. Den Worten müssen Taten folgen – daran wird sich jeder Finanzminister messen lassen müssen.

Doch um den Schuldenberg wirklich abzubauen, muss zu der Regel „Einnahmen als Obergrenze für Ausgaben“ noch eine weitere Regel hinzutreten: Die Ausgaben in den einzelnen Ressorts müssen so stark begrenzt werden, dass ein mittelfristig steigender Anteil der Einnahmen zur Schuldentilgung eingesetzt werden kann. Voraussetzung hierfür ist wiederum ein generelles Umdenken bei der Politikgestaltung: Heute werden z.B. Gesetze zur Lösung eines bestimmten Problems weitgehend formuliert, ohne dabei den Haushaltsaspekt von Anfang an zu berücksichtigen. Oft stellt die Prüfung des Gesetzesvorhabens durch den Haushaltsausschuss und der von ihm abzugebende „Bericht“ nur eine Formalie dar, die letztlich nichts mehr an der Umsetzung des politischen Ziels ändert. Haushaltspolitik ist aber im Sinne der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ein so zentraler Bereich der Politikgestaltung, dass der Aspekt der finanziellen Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens immer mit am Anfang der Formulierung eines Lösungsansatzes in jedem Politikbereich stehen müsste.

Tabelle 1: Verschuldung des Bundes (einschließlich Sondervermögen)

	Schuldenstand Bund	Schuldenstand Sonderverm.	Schuldenstand Bund + Sondervermögen		
	in Mrd. DM	in Mrd. DM	in Mrd. DM	Veränderung ggü. Vorjahr	in Relation zum BIP
1962	30,2	0,1	30,3		8,4%
1963	32,0	0,6	32,6	7,6%	8,5%
1964	34,3	0,6	34,9	7,1%	8,3%
1965	35,1	0,6	35,7	2,3%	7,8%
1966	38,2	0,6	38,8	8,7%	7,9%
1967	46,3	0,7	47,0	21,1%	9,5%
1968	50,7	1,1	51,8	10,2%	9,7%
1969	50,3	1,2	51,5	-0,6%	8,6%
Durchschnitt				8,1%	
Zuwachs				70,0%	

1970	47,8	1,3	49,1	-4,7%	7,3%
1971	49,9	1,4	51,3	4,5%	6,8%
1972	54,5	1,5	56,0	9,2%	6,8%
1973	57,2	1,2	58,4	4,3%	6,4%
1974	69,4	1,2	70,6	20,9%	7,2%
1975	107,1	1,3	108,4	53,5%	10,6%
1976	125,3	1,8	127,1	17,3%	11,3%
1977	147,9	1,6	149,5	17,6%	12,5%
1978	176,2	1,3	177,5	18,7%	13,8%
1979	201,5	2,1	203,6	14,7%	14,7%
1980	230,0	3,2	233,2	14,5%	15,8%
1981	269,0	4,7	273,7	17,4%	17,8%
1982	308,5	5,2	313,7	14,6%	19,8%
Durchschnitt				15,6%	
Zuwachs				538,9%	

1983	341,6	5,6	347,2	10,7%	20,9%
1984	365,5	6,5	372,0	7,1%	21,2%
1985	392,6	6,3	398,9	7,2%	21,9%
1986	413,4	6,4	419,8	5,2%	21,8%
1987	440,5	5,7	446,2	6,3%	22,4%
1988	475,2	5,9	481,1	7,8%	23,0%
1989	490,5	6,8	497,3	3,4%	22,4%
Durchschnitt				6,8%	
Zuwachs				43,2%	

1990	542,2	56,7	598,9	20,4%	24,7%
1991	586,0	94,3	680,3	13,6%	23,1%
1992	606,7	190,4	797,1	17,2%	25,2%
1993	685,3	217,1	902,4	13,2%	27,8%
1994	712,5	291,1	1003,6	11,2%	29,5%
1995	754,3	530,8	1285,1	28,0%	36,4%
1996	833,2	522,0	1355,2	5,5%	37,7%
1997	899,1	515,8	1414,9	4,4%	38,6%
1998	954,4	499,2	1453,6	2,7%	38,5%
Durchschnitt				12,9%	
Zuwachs				142,7%	

1999	1385,3	110,0	1495,3	2,9%	38,7%
2000	1399,6	114,0	1513,6	1,2%	38,1%
2001	1363,8	190,1	1553,9	2,7%	38,5%
Durchschnitt				2,3%	
Zuwachs				3,9%	

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 5; für die Zahlen 2001: Bundesfinanzministerium (tel. Auskunft); eigene Berechnungen

Tabelle 2: Gesamtausgaben des Bundes

	Gesamtausgaben Bund		
	in Mrd. DM	Veränderung ggü. Vorjahr	in Relation zum BIP (Ausgaben- quote)
1962	49,9		13,8%
1963	54,8	9,8%	14,3%
1964	58,2	6,2%	13,9%
1965	64,2	10,3%	14,0%
1966	66,9	4,2%	13,7%
1967	74,6	11,5%	15,1%
1968	75,8	1,6%	14,2%
1969	82,3	8,6%	13,8%
Durchschnitt		7,5%	

1970	88,0	6,9%	13,0%
1971	98,5	11,9%	13,1%
1972	111,1	12,8%	13,5%
1973	122,6	10,4%	13,4%
1974	134,0	9,3%	13,6%
1975	156,9	17,1%	15,3%
1976	162,5	3,6%	14,5%
1977	172,0	5,8%	14,4%
1978	189,5	10,2%	14,8%
1979	203,4	7,3%	14,6%
1980	215,7	6,0%	14,7%
1981	233,0	8,0%	15,2%
1982	244,6	5,0%	15,4%
Durchschnitt		8,8%	

1983	246,7	0,9%	14,9%
1984	251,8	2,1%	14,4%
1985	257,1	2,1%	14,1%
1986	261,5	1,7%	13,6%
1987	269,0	2,9%	13,5%
1988	275,4	2,4%	13,1%
1989	289,8	5,2%	13,0%
Durchschnitt		2,5%	

1990	380,2	31,2%	15,7%
1991	401,8	5,7%	13,7%
1992	427,2	6,3%	13,5%
1993	457,5	7,1%	14,1%
1994	471,2	3,0%	13,9%
1995	464,7	-1,4%	13,2%
1996	455,6	-2,0%	12,7%
1997	441,9	-3,0%	12,1%
1998	456,9	3,4%	12,1%
Durchschnitt		5,6%	

1999	482,8	5,7%	12,5%
2000	478,0	-1,0%	12,0%
2001	475,6	-0,5%	11,8%
Durchschnitt		1,4%	

Quellen: Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2002, Tabelle 5; für die Zahlen 2001: Monatsbericht des BMF, Januar 2002, S. 15; eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Nettokreditaufnahme des Bundes

	Nettokreditaufnahme Bund		
	in Mrd. DM	Veränderung ggü. Vorjahr	in Relation zum BIP
1962	0,3		0,1%
1963	2,0	567%	0,5%
1964	0,6	-70%	0,1%
1965	0,1	-83%	0,0%
1966	0,2	100%	0,0%
1967	6,6	3200%	1,3%
1968	5,8	-12%	1,1%
1969	0,0	-100%	0,0%
Durchschnitt	1,6		
Summe	15,6		
1970	1,1	100%	0,2%
1971	1,4	27%	0,2%
1972	4,0	186%	0,5%
1973	2,7	-33%	0,3%
1974	9,5	252%	1,0%
1975	29,9	215%	2,9%
1976	25,8	-14%	2,3%
1977	21,7	-16%	1,8%
1978	25,9	19%	2,0%
1979	25,6	-1%	1,8%
1980	27,1	6%	1,8%
1981	37,4	38%	2,4%
1982	37,2	-1%	2,3%
Durchschnitt	19,2		
Summe	249,3		
1983	31,5	-15%	1,9%
1984	28,3	-10%	1,6%
1985	22,4	-21%	1,2%
1986	22,9	2%	1,2%
1987	27,5	20%	1,4%
1988	35,4	29%	1,7%
1989	19,2	-46%	0,9%
Durchschnitt	26,7		
Summe	187,2		
1990	46,7	143%	1,9%
1991	52,0	11%	1,8%
1992	38,6	-26%	1,2%
1993	66,2	72%	2,0%
1994	50,1	-24%	1,5%
1995	50,1	0%	1,4%
1996	78,3	56%	2,2%
1997	63,7	-19%	1,7%
1998	56,4	-11%	1,5%
Durchschnitt	55,8		
Summe	502,1		
1999	51,1	-9%	1,3%
2000	46,5	-9%	1,2%
2001	44,6	-4%	1,1%
Durchschnitt	47,4		
Summe	142,2		

Quellen: Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2002, Tabelle 1; für die Zahlen 2001: Monatsbericht des BMF, S. 15, Januar 2002; eigene Berechnungen

Tabelle 4a: Zins- und Investitionsausgaben des Bundes

	Zinsausgaben Bund			Investive Ausgaben Bund		
	in Mrd. DM	Veränderung ggü. Vorjahr	in Relation zu Gesamtausgaben	in Mrd. DM	Veränderung ggü. Vorjahr	in Relation zu Gesamtausgaben
1962	0,9		1,8%	8,5		17,0%
1963	1,0	11,1%	1,8%	9,3	9,4%	17,0%
1964	1,1	10,0%	1,9%	9,8	5,4%	16,8%
1965	1,2	9,1%	1,8%	10,3	5,1%	16,0%
1966	1,5	25,0%	2,3%	10,4	1,0%	15,5%
1967	2,0	33,3%	2,7%	13,6	30,8%	18,2%
1968	1,9	-5,0%	2,5%	12,7	-6,6%	16,8%
1969	2,2	15,8%	2,7%	14,0	10,2%	17,1%
Durchschnitt		14,2%			7,9%	
Summe	11,8			88,6		
1970	2,5	13,6%	2,8%	15,2	8,6%	17,2%
1971	2,6	4,0%	2,6%	18,1	19,1%	18,4%
1972	2,8	7,7%	2,5%	20,6	13,8%	18,6%
1973	3,3	17,9%	2,7%	22,9	11,2%	18,7%
1974	4,2	27,3%	3,2%	23,0	0,4%	17,2%
1975	5,2	23,8%	3,3%	25,5	10,9%	16,3%
1976	6,9	32,7%	4,2%	22,3	-12,5%	13,7%
1977	8,5	23,2%	5,0%	23,8	6,7%	13,8%
1978	9,6	12,9%	5,1%	28,0	17,6%	14,8%
1979	11,3	17,7%	5,5%	32,9	17,5%	16,2%
1980	14,0	23,9%	6,5%	31,5	-4,3%	14,6%
1981	18,0	28,6%	7,7%	30,5	-3,2%	13,1%
1982	22,1	22,8%	9,0%	32,0	4,9%	13,1%
Durchschnitt		19,7%			7,0%	
Summe	111,0			326,3		
1983	26,6	20,4%	10,8%	31,3	-2,2%	12,7%
1984	27,8	4,5%	11,0%	33,6	7,3%	13,3%
1985	29,2	5,0%	11,3%	33,4	-0,6%	13,0%
1986	30,3	3,8%	11,6%	32,8	-1,8%	12,6%
1987	31,0	2,3%	11,5%	33,3	1,5%	12,4%
1988	32,3	4,2%	11,7%	33,4	0,3%	12,1%
1989	32,1	-0,6%	11,1%	36,2	8,4%	12,5%
Durchschnitt		5,7%			1,9%	
Summe	209,3			234,0		
1990	34,2	6,5%	9,0%	39,2	8,3%	10,3%
1991	41,7	21,9%	10,4%	61,5	56,9%	15,3%
1992	54,0	29,5%	12,6%	65,8	7,0%	15,4%
1993	53,6	-0,7%	11,7%	65,1	-1,1%	14,2%
1994	64,3	20,0%	13,6%	61,1	-6,1%	13,0%
1995	78,6	22,2%	16,9%	66,5	8,8%	14,3%
1996	78,8	0,3%	17,3%	61,0	-8,3%	13,4%
1997	79,0	0,3%	17,9%	56,4	-7,5%	12,8%
1998	80,0	1,3%	17,5%	57,1	1,2%	12,5%
Durchschnitt		11,2%			6,6%	
Summe	564,2			533,7		
1999	80,4	0,5%	16,7%	56,0	-1,9%	11,6%
2000	78,0	-3,0%	16,3%	55,0	-1,8%	11,5%
2001	75,2	-3,6%	15,8%	53,3	-3,1%	11,2%
Durchschnitt		-2,0%			-2,3%	
Summe	233,6			164,3		

ab 1991: einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der Sondervermögen (ohne Tilgungen)

Quellen: Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2002, Tabellen 5 und 7a und Schaubild 11 (S. 54); Monatsbericht des BMF, Januar 2002, S. 18; eigene Berechnungen

Tabelle 4b: Vergleich Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme des Bundes

	Investitionsausgaben Bund in Mrd. DM	Nettokreditaufnahme Bund in Mrd. DM	Differenz in Mrd. DM
1962	8,5	0,3	8,2
1963	9,3	2,0	7,3
1964	9,8	0,6	9,2
1965	10,3	0,1	10,2
1966	10,4	0,2	10,2
1967	13,6	6,6	7,0
1968	12,7	5,8	6,9
1969	14,0	0,0	14,0
Summe	88,6	15,6	73,0
1970	15,2	1,1	14,1
1971	18,1	1,4	16,7
1972	20,6	4,0	16,6
1973	22,9	2,7	20,2
1974	23,0	9,5	13,5
1975	25,5	29,9	-4,4
1976	22,3	25,8	-3,5
1977	23,8	21,7	2,1
1978	28,0	25,9	2,1
1979	32,9	25,6	7,3
1980	31,5	27,1	4,4
1981	30,5	37,4	-6,9
1982	32,0	37,2	-5,2
Summe	326,3	249,3	77,0
1983	31,3	31,5	-0,2
1984	33,6	28,3	5,3
1985	33,4	22,4	11,0
1986	32,8	22,9	9,9
1987	33,3	27,5	5,8
1988	33,4	35,4	-2,0
1989	36,2	19,2	17,0
Summe	234,0	187,2	46,8
1990	39,2	46,7	-7,5
1991	61,5	52,0	9,5
1992	65,8	38,6	27,2
1993	65,1	66,2	-1,1
1994	61,1	50,1	11,0
1995	66,5	50,1	16,4
1996	61,0	78,3	-17,3
1997	56,4	63,7	-7,3
1998	57,1	56,4	0,7
Summe	533,7	502,1	31,6
1999	56,0	51,1	4,9
2000	55,0	46,5	8,5
2001	53,3	44,6	8,7
Summe	164,3	142,2	22,1
Gesamtsumme	1346,9	1096,4	250,5

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 5: „Schuldenfalle“

	Nettokreditaufnahme Bund in Mrd. DM	Zinsausgaben Bund in Mrd. DM	Differenz in Mrd. DM
1962	0,3	0,9	-0,6
1963	2,0	1,0	1,0
1964	0,6	1,1	-0,5
1965	0,1	1,2	-1,1
1966	0,2	1,5	-1,3
1967	6,6	2,0	4,6
1968	5,8	1,9	3,9
1969	0,0	2,2	-2,2
Summe	15,6	11,8	3,8
1970	1,1	2,5	-1,4
1971	1,4	2,6	-1,2
1972	4,0	2,8	1,2
1973	2,7	3,3	-0,6
1974	9,5	4,2	5,3
1975	29,9	5,2	24,7
1976	25,8	6,9	18,9
1977	21,7	8,5	13,2
1978	25,9	9,6	16,3
1979	25,6	11,3	14,3
1980	27,1	14,0	13,1
1981	37,4	18,0	19,4
1982	37,2	22,1	15,1
Summe	249,3	111,0	138,3
1983	31,5	26,6	4,9
1984	28,3	27,8	0,5
1985	22,4	29,2	-6,8
1986	22,9	30,3	-7,4
1987	27,5	31,0	-3,5
1988	35,4	32,3	3,1
1989	19,2	32,1	-12,9
Summe	187,2	209,3	-22,1
1990	46,7	34,2	12,5
1991	52,0	41,7	10,3
1992	38,6	54,0	-15,4
1993	66,2	53,6	12,6
1994	50,1	64,3	-14,2
1995	50,1	78,6	-28,5
1996	78,3	78,8	-0,5
1997	63,7	79,0	-15,3
1998	56,4	80,0	-23,6
Summe	502,1	564,2	-62,1
1999	51,1	80,4	-29,3
2000	46,5	78,0	-31,5
2001	44,6	75,2	-30,6
Summe	142,2	233,6	-91,4
Gesamtsumme	1096,4	1129,9	-33,5

Quelle: eigene Berechnungen