

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Entwicklung der Staatsverschuldung von 1970 bis 2013

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

Entwicklung der Staatsverschuldung von 1970 bis 2013

Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 141/09

Abschluss der Arbeit: 25.09.2009

Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- Inhalt -



1.	Schulden und Nettokreditaufnahme der öffentliche Haushalte im Überblick	4
2.	Finanzpolitische Bedeutung staatlicher Kreditaufnahme im Rückblick.....	4
2.1.	1969/70: Einzug der Globalsteuerung.....	4
2.2.	1982-1989: Neuorientierung der Finanzpolitik.....	5
2.3.	1989-1998: Finanzpolitik vor historisch beispielloser Herausforderung	6
2.4.	Vereinigungsbedingt fortwirkende finanzielle Belastungen: Solidarpakt II.....	9
2.5.	1999 – 2008: Finanzpolitik im Zeichen der Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung.....	11
3.	Erneuter Verschuldungsanstieg infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise	12
3.1.	Finanzpolitisches Krisenmanagement	12
3.2.	Voraussichtliche Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise	13
	Literaturverzeichnis	15

1. Schulden und Nettokreditaufnahme der öffentliche Haushalte im Überblick

Die Tabellen in den Anlagen 1 und 2 liefern einen Überblick über die Entwicklung der Staatsverschuldung von 1966 bis 2013. Die Übersichten umfassen die Entwicklung der Schuldenstände nach einzelnen staatlichen Ebenen sowie in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Tabellen in der Anlage 3 enthalten die Finanzierungssaldi (Nettokreditaufnahme) nach einzelnen staatlichen Ebenen seit 1970. Die Nettokreditaufnahme im öffentlichen Gesamthaushalt entspricht beim Bund dem Finanzierungsdefizit abzüglich der Münzeinnahmen, bei den Ländern und Gemeinden ist sie gleich dem negativen Finanzierungssaldo. Die Übersichten in den Anlagen 2, 5 und 6 zur mittelfristigen Entwicklung der Nettokreditaufnahme des Bundes und der Schuldenstandsquote machen die möglichen finanziellen Belastungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich.

2. Finanzpolitische Bedeutung staatlicher Kreditaufnahme im Rückblick

2.1. 1969/70: Einzug der Globalsteuerung

In der Nachkriegszeit blieb die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben zunächst weitgehend die Ausnahme. Der Verzicht auf Kreditaufnahmen war vor allem Ausdruck einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen mit zwei Hyperinflationen in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts. Aufgrund dieser Politik und dank eines dynamischen Wirtschaftswachstums konnte der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte gemessen am BIP von 19,3 v. H. in 1950 auf 17,8 v. H. in 1970 reduziert werden.

Erst mit dem Einzug der Theorie der Globalsteuerung in den späten 60er Jahren gewann die staatliche Kreditaufnahme an finanzpolitischer Bedeutung. Die politisch gewollte Erweiterung des staatlichen Handlungsspielraums durch Neuverschuldung wurde durch die Einführung der Verschuldungsregeln nach Artikel 115 GG ermöglicht. Im Vertrauen auf dieses Instrument und anhaltend hohe Wachstumsraten trat im Rahmen der nachfrageorientierten Finanzpolitik der 70er Jahre die Schuldentilgung oder zumindest ein Abbau der Neuverschuldung in konjunkturell günstigen Phasen völlig in den Hintergrund. Konsequenz dieser prozyklischen Expansionspolitik, die zur Verschärfung der Rezessionen im Gefolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems im Jahre 1973 und der Ölkrise von 1973 und 1979 beitrug, war ein starker Anstieg der Verschuldung und der Zinslasten.

Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte war von 64,2 Mrd. € im Jahre 1970 (Bund: 29,5 Mrd.) auf 313,7 Mrd. € im Jahre 1982 (Bund: 160,3 Mrd.) angewachsen.

Der Schuldenstand am BIP erhöhte sich von 17,8 v. H. auf 36,5 v. H. (Bund: von 8,2 auf 18,6). Allein die Zinsausgaben des Bundes haben sich von 1969 bis 1982 von 1,2 auf 12 Mrd. € verzehnfacht. Der Anstieg dieser Zinslast war letztlich Ausdruck der allgemeinen Verharmlosung der Staatsverschuldung und der Inflation, die mit der nachfrageorientierten Finanzpolitik einherging. Auch die von dieser Politik geschürte Anspruchsmentalität der Wirtschaftsobjekte an den Staat und die damit verbundene Ausgabenexpansion mündeten in eine Erhöhung der Staatsquote von 39,1 v. H. in 1969 auf 50,1 v. H. in 1982 ein.

Wegen des erreichten Schuldenstandes und des inflationsbedingten Anstiegs des Zinsniveaus verdrängte die Zinsbelastung zunehmend erwünschte Staatsausgaben oder musste durch höhere Kreditaufnahme finanziert werden. Daraus resultierte eine erhebliche Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums.

2.2. 1982-1989: Neuorientierung der Finanzpolitik

Angesichts der unhaltbaren finanzpolitischen Situation gab es 1982 - trotz scharfer Rezession - zur Konsolidierung der Staatsfinanzen keine Alternative. Ziel der neuen angebotsorientierten Finanzpolitik war es, über die mittelfristige Konsolidierung öffentlicher Finanzen und eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu stabilisieren und die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Neubelebung und Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit zu schaffen.

Im Zentrum der Konsolidierungspolitik stand die Absenkung der Staatsquote durch ausgabenbegrenzende und einnahmenverbessernde Eingriffe, auch unter Einbeziehung der Sozialpolitik. Beispielhaft sei hier verwiesen auf die Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Renten- und Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984.

Die Finanzpolitik bis zur Wiedervereinigung war durchaus erfolgreich. Die Staatsquote der öffentlichen Haushalte konnte von 50,1 v. H. in 1982 auf 45,8 v. H., beim Bund um 0,6 v. H., reduziert werden. Die Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Sozialpolitik hatten zur Folge, dass der Finanzierungsaufwand für staatliche Sozialleistungen gemessen am BIP von 26,6 v. H. in 1982 auf 24,7 v. H. in 1989 sank. Allerdings hat in den 80er Jahren eine deutliche Verschiebung in der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung von einer Steuerfinanzierung hin zur Beitragsfinanzierung stattgefunden. Hatte 1982 der Finanzierungsanteil der tatsächlichen Sozialbeiträge an den Gesamtausgaben noch 63,5 v. H. an den Ausgaben des Sektors "Sozialversicherung" 84,7 v. H. betragen, waren diese Anteile 1989 um 3,5 bzw. 4,1 Prozentpunkte gestiegen. Demgegenüber waren die Finanzierungsanteile der Gebietskörperschaften um jeweils knapp 2 Prozentpunkte gesunken. Gemessen am BIP wurden die Beitragszahler in dieser Peri-

ode nur um einen halben Prozentpunkt (Rückgang von 16,6 auf 16,1 v. H.) entlastet, die Gebietskörperschaften dagegen um rd. 1,2 Prozentpunkte (Rückgang von 9,4 auf 8,2 v. H.).

Das Verschuldungstempo wurde im Zeitraum 1982 bis 1989 deutlich gedrosselt. Der Schuldenstand des Bundes am BIP erhöhte sich nur um 2,5 v. H., der des öffentlichen Gesamthaushalts um 3 v. H. gegenüber 1982, trotz der bereits abgeschlossenen zwei Stufen der dreistufigen Steuerreform mit einer Gesamtentlastung von rd. 26 Mrd. €. Die quantitative Konsolidierung war damit zum erheblichen Teil erreicht. Die auf Verbesserung der Wachstumsbedingungen über verbesserte Umstrukturierung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben gerichtete qualitative Konsolidierung war allerdings noch nicht abgeschlossen. Insgesamt befanden sich die Staatsfinanzen jedoch in einem soliden Zustand.

2.3. 1989-1998: Finanzpolitik vor historisch beispielloser Herausforderung

Der gewaltige Anstieg der Staatsverschuldung in der Zeit vom 1990 bis 1998 von 39,5 v. H. auf 64 v. H. bzw. 474,7 auf 1.165,4 Mrd. € kann sachgerecht nur unter Berücksichtigung der im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung angefallenen finanziellen Belastungen, vor allem des Bundeshaushalts, beurteilt werden. Ursächlich hierfür waren insbesondere:

- Frühere Vorstellungen von der Dauer, Höhe und Finanzierung der deutschen Einheit aus wachstumsinduzierten Steuermehreinnahmen und aus Einsparungen wegen Wegfalls teilungsbedingter Kosten haben sich aufgrund der allgemein überschätzten Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft als unhaltbar erwiesen. Die wirtschafts- und sozialpolitische Flankierung des ostdeutschen Umstrukturierungsprozesses bedurfte finanzieller Transfers in Höhe von 1.031 Mrd. DM netto (Anlage 4), die asymmetrisch zwischen Bund einerseits und Ländern und Gemeinden andererseits verteilt waren. Während die Nettolast des Bundes 595 Mrd. DM betrug, belief sich die Bruttobelastung der Länder und Gemeinden auf 77 Mrd. DM. Unter Berücksichtigung der vereinigungsbedingten Steuermehreinnahmen lag die Nettobelastung der Länder noch wesentlich niedriger. Der Beitrag der Arbeitslosen- und Rentenversicherung in Höhe von 236 Mrd. DM war dagegen beträchtlich. Auch wenn die Quantifizierung und die wirtschaftspolitische Auslegung der Transferzahlungen für Ostdeutschland umstritten ist¹, da es in der Bundesrepublik auch schon vor der Wiedervereinigung z. B. interregionale Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, der Subventionierung der Steinkohle und der Sozialversicherung gab und es sich bei einem erheblichen Teil der Leistungen um Sozialausgaben handelt, wird der mit den Transferzahlungen verbundene Beitrag zum Anstieg der Staatsverschuldung allerdings in der Wirtschaftswissenschaft nicht ernsthaft in Zweifel gezogen.

¹ Vgl. z. B. Michael Burda, Ulrich Busch, West-Ost-Transfers im Gefolge der deutschen Vereinigung in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 47. Jg. 2001, Heft 1, S. 1 - 38.

- Die finanzielle Erblast der ehemaligen DDR wurde seit 1995 im Erblastentilgungsfonds zusammengefasst. Dazu gehörten nach dem Stand Ende 1999 die Verbindlichkeiten des Ende 1994 aufgelösten Kreditabwicklungsfonds (113,3 Mrd. DM), die zum 1. Januar 1995 vorhandenen Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt (204,3 Mrd. DM), die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen der ehemaligen DDR nach dem Altschuldenhilfegesetz (28,1 Mrd. DM) und die ab 1. Januar 1997 übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen nach den Vorschriften des Altschuldenregulierungsgesetzes (8,4 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds summierten sich danach auf rund 181 Mrd. € (354,1 Mrd. DM). Durch das Schuldenmitübernahmegesetz² wurden diese Schulden (wie auch die des Bundeseisenbahnvermögens und des Verstromungsfonds) ab 1. Januar 1999 in den Bundeshaushalt übernommen und erhöhten damit unmittelbar den Schuldenstand des Bundes.
- Die Zahlungen an Russland für dessen Einwilligung zur deutschen Einigung wie zum Truppenabzug hatten ein Finanzvolumen von rund 100 Mrd. DM³, das allein vom Bund getragen wurde. Hinzu kam der deutsche Beitrag zur Finanzierung des Golfkriegs.
- Die dringend notwendige Neuordnung des bundesdeutschen Finanzausgleichs unter Einbeziehung der neuen Bundesländer ab 1995 beruhte auf einer Kompromisslösung, die dem bündischen Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern nicht ganz Rechnung trug. Durch die Abtretung des Mehrwertsteueranteils in Höhe von 7 Prozentpunkten an die Länder hat sich die Einnahmesituation der westdeutschen Länder zu Lasten des Bundes verbessert. Dies zeigt sich in dem Rückgang der Anteile der Steuereinnahmen des Bundes an den Gesamtausgaben bzw. am BIP von 51,2 bzw. 11,1 v. H. in 1991 auf 88,4 bzw. 10,6 v. H. in 1995.
- Eine expansive auf rasche Angleichung der Arbeitseinkommen an das Westniveau gerichtete Lohnpolitik trug zum Anstieg der Unterbeschäftigung und damit auch der Kosten der sozialen Sicherung bei. Sie wirkte zudem inflationär und führte zur Verschärfung des restriktiven geldpolitischen Kurses der Bundesbank mit der Folge von Wachstumseinbußen. Außerdem sanierten sich die Gebietskörperschaften in den neuen Ländern zu Lasten der Sozialversicherung durch Abwälzung von Personalkosten über die Frühverrentung von Arbeitern und Angestellten sowie durch Entzug von Beitragszahlern über deren Verbeamtung.

Die in der ex-post-Betrachtung nur beispielhaft genannten finanziellen Anforderungen für die Wiedervereinigung waren mangels entsprechender Erfahrung mit der Transformation einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft 1990 auch nicht annähernd prognostizierbar. Auch angesichts der beschlossenen 3. Stufe der Steuerreform und der damit verbundenen Einnahmeausfälle blieb der Finanzpolitik zunächst nur der Ausweg zusätzlicher Kreditaufnahme. Als die finanziellen Unwägbarkeiten der Wiedervereinigung langsam sichtbar wurden, schlug allerdings die Finanzpolitik noch in der Rezession des Jahres 1993 einen Konsolidierungskurs ein. Einnahmeverbesserung durch Steuer- und Abgabenerhöhungen sowie durch Sparmaßnahmen im Bereich der Renten und

² BGBl. I 1999, S. 1384.

³ Vgl. Bundesregierung, Materialien zur deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Anlage 134, BT-Drs. 13/2280, S. 525.

Arbeitslosenversicherung im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms⁴ (FKP) und des Ersten Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms⁵ (SKWP) vermochten aber eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme, die eine beinahe sprunghafte Erhöhung des Schuldenstandes und der Zinsausgaben, vor allem des Bundes und seiner Nebenhaushalte, nach sich zog, zunächst kaum zu begrenzen.

Um die Erreichung der fiskalischen Maastricht-Kriterien nicht zu gefährden, wurden die Konsolidierungsbemühungen seit 1995 intensiviert. Zusätzlich zu langfristig angelegten Konsolidierungsmaßnahmen wie Einsparungen im Renten- und Gesundheitsbereich und Entlastung der Rentenversicherung durch Zuführung der Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt wurden auch Maßnahmen ergriffen, die keinen nachhaltigen Konsolidierungseffekt haben bzw. künftige Haushaltsbelastungen nach sich ziehen. Dazu gehören die Veräußerungen aus Beteiligungsbesitz des Bundes, die Rückführung der Investitionsausgaben und die Verminderung ursprünglich gesetzlich festgelegter Tilgungsverpflichtungen der Sondervermögen des Bundes.

Diese kurzfristig wirkenden Maßnahmen trugen dazu bei, dass Ende 1998 ein quantitativer Konsolidierungserfolg des Bundes in Gestalt eines geringeren Haushaltsdefizits verzeichnet werden konnte. Allerdings schränkte die Zinslast des Bundes, die aufgrund des stark angestiegenen Schuldenstandes das Niveau der Nettokreditaufnahme⁶ in Höhe von 28,8 Mrd. € im Jahre 1998 erreichte, den finanzpolitischen Handlungsspielraum erheblich ein.

Auch bei Anerkennung der erheblichen Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums durch die einigungsbedingt angewachsene Schulden- und Zinslast des Bundes und seiner Sondervermögen hat sich die finanzpolitische Gesamtstrategie bestehend aus Kreditaufnahme, Steuer- und Abgabenerhöhung (insbesondere durch Einführung des Solidaritätszuschlags) sowie aus zumindest ansatzweise vorgenommenen strukturellen Veränderungen im Sozialbereich inzwischen als vertretbar erwiesen. Die Staatsquote der öffentlichen Haushalte in der Abgrenzung der VGR lag 1998 bei 48 v. H. und damit um 2,2 v. H. höher als 1989. 1994 war sie transfer- und rezessionsbedingt auf 50,1 v. H. angewachsen. Die Abgabenquote in der Abgrenzung der VGR hat sich von 42,4 in 1989 auf 43,7 in 1994 erhöht und danach bis 1998 auf 42,6 v. H. zurückentwickelt. Hierin spiegelte sich allerdings auch eine gewisse Erosion der Steuerbasis und der Steuersubventionen in den neuen Bundesländern wider.

⁴ BGBl. I 1993 S. 944.

⁵ BGBl. I 1993 S. 1747.

⁶ Ohne Sondervermögen 28,8 Mrd. €; einschließlich Sondervermögen 35,84 Mrd. €.

2.4. Vereinigungsbedingt fortwirkende finanzielle Belastungen: Solidarpakt II

Das übergeordnete Ziel der beiden sogenannten Solidarpakte I und II war und ist, den Aufbau Ost mit der Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in ganz Deutschland zu sichern und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Bereits mit dem Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (FKP) -**Solidarpakt I**- hat der Gesetzgeber auf die veränderten Bedingungen und Aufgaben nach der Herstellung der deutschen Einheit reagiert. Kernstücke der finanziellen Regelungen waren u. a. die Aufstockung des „Fonds Deutsche Einheit“ für die Jahre 1993 und 1994, die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich ab 1995 und die Ergänzung des Länderfinanzausgleichs durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten bis zum Jahr 2004 von 14 Mrd. DM (7,1 Mrd. €) jährlich.

Mit Urteil vom 11. November 1999 stellte dann das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Finanzverfassung die Verteilung des Finanzaufkommens nur unzureichend festlegt und verpflichtete den Gesetzgeber, den bundesstaatlichen Finanzausgleich auf der Basis eines neu zu schaffenden Maßstäbengesetzes zu konkretisieren. Mit dem Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG)⁷ kam der Gesetzgeber dieser Forderung nach. Dieser am 23. Juni 2001 zwischen Bund und Ländern vereinbarte sog. **Solidarpakt II**, der den Ende 2004 auslaufenden Solidarpakt I ersetzte, sollte die Unterstützung des Aufbaus Ost weiterführen und den Ländern eine langfristig verlässliche und stabile Perspektive ihrer finanziellen Ausstattung geben.

Das Volumen des Solidarpakts II beläuft sich auf insgesamt 156 Mrd. €, davon 105 Mrd. € aus dem Investitionsfördergesetz⁸ und Bundesergänzungszuweisungen sowie 51 Mrd. € aus der allgemeinen Wirtschaftsförderung des Bundes (wesentlicher Bestandteil sind die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe). Die Mittel sollen vorrangig dem Aufbau der Infrastruktur und dem Ausgleich der unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft in den neuen Ländern dienen.

⁷ BGBl. I 2001, S. 3995.

⁸ Bereits seit 2002 sind die bisherigen Mittelzuweisungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost von jährlich (1995-2001) rund 3,4 Mrd. € in ungebundene Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin umgewandelt worden.

Mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes⁹ mit Wirkung ab 2005 erhalten die ostdeutschen Länder vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2019 in abnehmenden Raten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 105,3 Mrd. €. Der Ansatz im Jahr 2005 knüpft damit nahtlos an die bis dahin gewährten jährlichen Ausgleichsleistungen an. Die Länder können diese Mittel in ungebundener Form einsetzen, d. h. jeweils zur Investitionsförderung für die Maßnahmen, für die sie am dringenden gebraucht werden. Die Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung der Solidarpaktmittel wird dadurch dokumentiert, dass die ostdeutschen Länder einschließlich Berlins dem Finanzplanungsrat jährliche Fortschrittsberichte zum „Aufbau Ost“ vorlegen (§ 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz).¹⁰

Ebenfalls Bestandteil des Solidarpakts II war die Übernahme des **Fonds deutsche Einheit** durch den Bund, verbunden mit einer Tilgungsstreckung bei der Abfinanzierung des Fonds von 2005 bis Ende 2019.

Der Fonds Deutsche Einheit war mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zur Finanzierung der Kosten der Wiedervereinigung geschaffen worden. Nach dem Einigungsvertrag wurden 85 Prozent der jährlichen Leistungen des Fonds zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der neuen Länder und Berlins und 15 Prozent zur Erfüllung zentraler Aufgaben im Beitrittsgebiet verwendet. Der Fonds wurde überwiegend kreditfinanziert und seine Tilgung in die Zukunft verschoben. Die Abfinanzierungslast des Fonds teilen sich Bund und Länder. Gemäß Artikel 31 des Gesetzes zum Staatsvertrag über eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 25. Juni 1990 tragen die alten Länder 50 % der vom Bund an den Fonds Deutsche Einheit zu leistenden Zuschüsse, indem sie einen entsprechenden Anteil ihrer Umsatzsteuereinnahmen an den Bund abführen.

Das im Zeitraum von 1990 bis 1994 über den Fonds Deutsche Einheit abgewickelte Transfervolumen belief sich auf rund 81 Mrd. €. Mit Ablauf des Jahres 1994 endeten die Leistungen des Fonds an die Haushalte der neuen Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs mit der vollständigen und gleichberechtigten Einbeziehung der neuen Länder in den föderalen Finanzausgleich.

Zum 1. Januar 2005 entfielen die Schuldendienstanteile der alten Bundesländer am Fonds Deutsche Einheit und der Bund übernahm als Mitschuldner seine Verbindlichkeiten durch Integration in die Bundesschuld. Als Kompensation für den entfallenen Länderanteil an der weiteren Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit erhält der Bund

⁹ BGBl. I 2003, S. 2922.

¹⁰ Siehe auch: 2. Fortschrittsbericht (von 5 Wirtschaftsforschungsinstituten über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland) vom 17. November 2003

jährlich bis 2019 von den Ländern einen Festbetrag an der Umsatzsteuer in Höhe von 1,32 Mrd. €.



2.5. 1999 – 2008: Finanzpolitik im Zeichen der Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung

Der Anstieg der Staatsverschuldung im Zeitraum von 1998 bis 2001 hat sich zunächst deutlich verlangsamt. Die Nettokreditaufnahme des Bundes ging von 35,8 Mrd. € in 1998 auf 22,8 Mrd. € in 2001 zurück. Die Schuldenstandsquote des öffentlichen Gesamthaushaltes verringerte sich im gleichen Zeitraum von 59,3 v. H. auf 57,9 v. H. des BIP. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch eine kräftige Erholung der Weltwirtschaft, von der Deutschland stark profitierte. Das Wirtschaftswachstum in Deutschland erreichte im Jahr 2000 mit 3,2 v. H. die höchste Rate seit 1991. Weitere begünstigende Faktoren waren vor allem die die Konjunktur stützenden Impulse der dreistufigen Steuerreform 1999 – 2001, der Einsatz der Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (UMTS) von rund 50 Mrd. € zur Schuldentilgung und die Verwendung der daraus resultierenden Zinersparnisse für investive Maßnahmen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms.

Aufgrund des weltweiten Konjunktur einbruchs in der zweiten Jahreshälfte 2001 hat sich die Staatsverschuldung in der Folgezeit bis zum Jahr 2005 negativ entwickelt. Trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen z. B. in Gestalt der Agenda 2010 stieg die Nettokreditaufnahme des Bundes kontinuierlich an (Anlage 3). 2005 belief sie sich auf 47,6 Mrd. €. Der relative Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes erhöhte sich von 57,9 v. H. in 2001 auf 66,4 v. H. in 2005.

In Anbetracht des hohen Schuldenstandes hat die nach der Bundestagswahl im Jahr 2005 neugebildete Regierungskoalition die schon zuvor eingeleiteten Konsolidierungsanstrengungen verstärkt. Sie verfolgte eine finanzpolitische Doppelstrategie, die sich gleichermaßen auf die Haushaltskonsolidierung und die Belebung der Wirtschaft richtete. Mit einem Bündel von Gesetzen¹¹ und Einzelmaßnahmen wurden Bund, Länder und Gemeinden im Zeitraum von 2006 bis 2009 mit fast 120 Mrd. € entlastet. Der Konsolidierungsfortschritt wurde dabei von Kürzungen auf der Ausgabenseite und dem Abbau von Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderregelungen getragen. Wesentliche Maßnahmen waren: Absenkungen der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die gesetzliche Krankenversicherung, Wegfall bzw. Verringerung des Defizitzuschusses des Bundes zur Bundesagentur für Arbeit bzw. des allgemeinen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung, Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 um jeweils 3 Prozentpunkte auf 19 Prozent

¹¹ Vgl. Insbesondere Haushaltsbegleitgesetz 2006, BGBl. I 2006, S. 1402.

und Einführung eines Zuschlag von 3 Prozentpunkten auf den Einkommensteuerspitzenatz. Ergänzt wurde diese Konsolidierungsstrategie durch auf Wachstum ausgerichtete finanzpolitische Maßnahmen. Dazu zählten insbesondere das 2006 begonnene 25-Milliarden-Euro Impulsprogramm, die Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitragsatzes um 2 Prozentpunkte und die ab 2008 geltende Unternehmenssteuerreform.

Die finanzpolitische Doppelstrategie aus Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung trug zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur erfolgreichen Stabilisierung der Staatsfinanzen bei. So wurde das Maastricht-Defizitkriterium im Jahre 2008 mit 0 v. H. eingehalten. Der relative Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts verringerte sich von 66,4 v.H. in 2005 auf 63,4 v. H. in 2008. Die Nettokreditaufnahme des Bundes belief sich 2008 auf lediglich 11,7 Mrd. € und sollte nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes im Jahr 2011 auf Null sinken. Dieser erfolgreiche Konsolidierungskurs wurde durch den massiven Einbruch der deutschen Wirtschaft im Sog der weltwirtschaftlichen Abwärtsentwicklung aufgrund der Finanzkrise in der zweiten Jahreshälfte 2008 gestoppt.

3. Erneuter Verschuldungsanstieg infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise

3.1. Finanzpolitisches Krisenmanagement

Vor dem Hintergrund andauernder Spannungen und schwerer Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten wurde durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz¹² vom 18. Oktober 2008 das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) errichtet. Der Fonds dient der Stabilisierung des Finanzmarktes durch befristete Maßnahmen zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten. Zur Durchführung der Stabilisierungsmaßnahmen ist der FMS mit einer Garantieermächtigung von 400 Mrd. € und Kreditermächtigungen von 80 Mrd. € (zzgl. 20 Mrd. € für etwaige Ausfälle bei Garantien) ausgestattet. Durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung¹³ kann der Fonds zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen Garantien ohne Laufzeitbegrenzung zur Erleichterung der Refinanzierung von strukturierten Wertpapieren von Zweckgesellschaften übernehmen. Die finanzielle Entlastung soll helfen, eine Kreditklemme zu vermeiden und eine Konsolidierung des Landesbankenbereichs zu ermöglichen.

¹² BGBl. I 2008, S. 1982.

¹³ BGBl. I 2009, S. 1980.

In Reaktion auf den massiven konjunkturellen Einbruch infolge der Finanzkrise wurden auch zwei Konjunkturpakete¹⁴ mit einem geplanten jährlichen Stimulus von rund 1,75 v. H. des BIP verabschiedet. Sie beinhalten:

- Für öffentliche Infrastrukturinvestitionen werden mit 20 Mrd. € rund 0,75 v. H. des BIP in den Jahren 2009 und 2010 bereitgestellt. Die Schwerpunkte liegen im Bildungs- und im kommunalen Bereich sowie in der Steigerung der Energieeffizienz. Der überwiegende Teil der Investitionstätigkeit erfolgt durch Länder und Kommunen. Diese investiven Maßnahmen des Konjunkturpakets II wurden in dem Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) zusammengefasst. Der ITF enthält eine eigene Kreditemächtigung und eine verbindliche Tilgungsregelung.
- produktmarkt- und sektorspezifische Hilfen (rund 0,5 v. H. des BIP) umfassen die befristete Wiedereinführung günstiger Abschreibungsregelungen, die spezielle Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch neue Abschreibungsregelungen, die Förderung von FuE-Aktivitäten sowie die Abwrackprämie zur Stützung der Automobilindustrie.
- Maßnahmen zur Stützung des Arbeitsmarktes enthalten eine Ausweitung der Kurzarbeiterregelung, verbesserten Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen und Arbeitsvermittlung (rund 0,25 v. H. des BIP).
- Maßnahmen wie die Reduktion der Einkommensteuer, Verringerung der Krankenkassenbeiträge und des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, Zahlungen von Kinderboni sowie Sozialtransfers zielen auf eine Stärkung des privaten Verbrauchs ab.

3.2. Voraussichtliche Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise im Hinblick auf die Staatsverschuldung in der mittelfristigen Perspektive werden einerseits durch die bisher ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes und der Konjunktur beeinflusst und hängen andererseits im Wesentlichen von der erwarteten schwächeren Entwicklung des Wirtschaftswachstums, dem Rückgang der Beschäftigung, der Steuereinnahmen und der Sozialversicherungsbeiträge und der damit verbundenen Ausgabenexpansion aufgrund der automatisch wirkenden Stabilisatoren ab.

Die Auswirkungen der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes auf die Verschuldung des Bundes lassen sich gegenwärtig nicht zuverlässig prognostizieren. Sie hängen von der Inanspruchnahme der Kapitalhilfen, der Ausfallquote der übernommenen Garantien und der Werthaltigkeit der erworbenen Vermögensgegenstände ab.

Die Folgen der Finanzkrise im realwirtschaftlichen Bereich zeigen sich dagegen insbesondere in dem aktuell prognostizierten mittelfristigen Ausgabenanstieg und Einnah-

¹⁴ Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 21. Dezember 2008 – „Konjunkturpaket I“, BGBl. I 2008 S. 2896; Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 – „Konjunkturpaket II“, BGBl. I 2009 S. 416.

menrückgang und der damit verbundenen Zunahme der Nettokreditaufnahme im Vergleich zur entsprechenden Prognose vor Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008. Der Finanzplan des Bundes 2008 bis 2012 von Juli 2008 sah lediglich eine Nettokreditaufnahme für die Jahre 2009 und 2010 in Höhe von 10,5 bzw. 6 Mrd. € (insgesamt 16,5 Mrd. €) und anschließend kein Finanzierungsdefizit bis 2013 vor (Anlage 5). Demgegenüber enthält der Finanzplan 2009 bis 2013 eine voraussichtliche Nettoneuverschuldung von insgesamt 310 Mrd. € (Anlage 5). Die Differenz von rund 290 Mrd. € dürfte in etwa die zurzeit absehbaren Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bezogen auf den Bund darstellen. Die gesamte finanzielle Belastung für den öffentlichen Gesamthaushalt zeigt sich in der Entwicklung der Gesamtverschuldung und des Schuldenstandes gemessen am BIP nach der Schätzung des Finanzplanungsrates von Juli 2009. Die Gesamtverschuldung wächst absolut von 1.579,5 Mrd. € in 2008 auf 2.097 Mrd. € in 2013 (Anlage 2). Der relative Schuldenstand weist im gleichen Zeitraum einen Anstieg von 65,9 v. H. auf 82 v. H. auf (siehe auch Übersicht in der Anlage 6).



Literaturverzeichnis

- **BMF**, Finanzberichte der Jahrgänge ab 1969.
- **Sachverständigenrat**, Jahresgutachten der Jahrgänge ab 1981.
- **Deutsche Bundesbank**, Geschäftsberichte der Jahrgänge ab 1990.
- **DIW**, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Wochenbericht 23/99 vom 10. Juni 1999, 66. Jg., S. 419 ff.
- **Fuest, W./Thöne, M.**, Tragfähige Finanzpolitik – Ein weiter Weg für Deutschland, in: Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 25, 2007.
- **BMF**, Finanzplan 2009 bis 2013, BT-Drs. 16/13601.
- **BMF**, Finanzplan 2008 bis 2012, BT-Drs. 16/9901.
- **Bundesregierung**, Jahresbericht 2001 der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, BT-Drs. 14/6979.
- **Bundesregierung**, Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, BT-Drs. 12/6854.
- **Burda, M./Busch, U.**, West-Ost-Transfers im Gefolge der deutschen Vereinigung, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 47. Jg. 2001, Heft 1, S. 1 - 38.
- **Michaelis, E.**, Schulden der öffentlichen Haushalte 2002, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 7/2003, S. 655 ff.
- **Nicodemus, S.**, Schulden der öffentlichen Haushalte 2006, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 9/2007, S. 885 ff.