

Verdeckte Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

von

Dipl.-Volkswirt Reinhard Fischer

Mai 1997

eingereicht bei

Univ.-Prof. Dr. Christian Smekal
Institut für Finanzwissenschaft

Univ.-Prof. Dr. Hans-Werner Holub
Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

Vorwort

An dieser Stelle möchte ich allen danken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, namentlich Petra Martischewski, Andreas Schütt, Walburga Fischer und Elke Radtke, die das Werk bei den zahllosen Umarbeitungen immer wieder Korrektur gelesen haben sowie Thomas Groffmann und Julia Fischer, die das mathematische Modell überprüft haben. Mein Dank gilt auch einigen ungenannt bleibenden Mitarbeitern des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundestags in Bonn, die mit mir sehr offen diskutierten und mich mit öffentlich zugänglichem Material, aber auch informellen Auskünften versorgten.

Besonders danken möchte ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Christian Smekal, nicht nur für seine Geduld, sondern auch für die außergewöhnlich anregenden und fruchtbaren Diskussionen.

Bonn, im Mai 1997

Reinhard Fischer

Inhaltsverzeichnis

Verdeckte Staatsverschuldung zur Finanzierung der Deutschen Einheit

Vorwort	2
Inhaltsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	12
1 Einleitung	14
1.1 Zielsetzung und begriffliche Abgrenzung	14
1.1.1 Zielsetzung	14
1.1.2 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen	14
1.1.3 Definition des Begriffs „Verdeckte Staatsverschuldung“	15
1.1.3.1 Konzept der verdeckten Staatsverschuldung	15
1.1.3.2 Abgrenzung	16
1.1.3.3 Kriterien für die Einstufung von Verschuldung als verdeckte Staatsverschuldung	18
1.2 Formen der verdeckten Staatsverschuldung	19
1.2.1 Unterscheidung zwischen verdeckter Neuverschuldung und verdeckter Altverschuldung	19
1.2.2 Träger verdeckter Staatsverschuldung	20
1.2.2.1 Staatsunternehmen	20
1.2.2.2 Staatliche Institutionen	21
1.2.2.3 Leasingfinanzierung	22
1.2.3 Anteilige wirtschaftliche Zuordnung verdeckter Staats- verschuldung zu einzelnen staatlichen Haushalten	23

2 Wirkungsmechanismen verdeckter Staatsverschuldung – Beurteilung anhand eines Modells	26
2.1 Referenzmodell	26
2.2 Diskussion der Beeinflussung der Höhe der Neuverschuldung	31
2.3 Versuch einer Abschätzung der Parameter p und w	33
2.3.1 Abschätzung von p	33
2.3.2 Abschätzung von w	36
2.3.3 Abschätzung der Beeinflussung der Gesamt- verschuldung	40
2.4 Schwächen des Modells	42
2.5 Fazit	44
3 Öffentliche Verschuldung und Haushaltsgrundsätze	45
3.1 Öffentliche Verschuldung	45
3.1.1 Begründung und Kritik der Staatsverschuldung	45
3.1.1.1 Staatsverschuldung zur Vermeidung von Steuerfriktionen	45
3.1.1.2 Staatsverschuldung zur temporären Lastenverschiebung	45
3.1.1.3 Konjunkturelle Stabilisierungsfunktion und Crowding Out	48
3.1.2 Überblick über die Entwicklung und Struktur der Staats- verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	50
3.1.2.1 Die Jahre 1950-1990	50
3.1.2.2 Die Entwicklung von 1991-1996	54
3.1.2.3 Vergleich der Entwicklung der Neuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts mit dem Bruttosozialprodukt	59

3.1.3 Gesetzliche Grenzen der Staatsverschuldung und die Verschuldungsgrenze des Artikel 115 GG	60
3.1.3.1 Gesetzliche Grundlagen	60
3.1.3.2 Analyse der gesetzlichen Grundlagen der Staatsverschuldung	61
3.1.3.3 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989	62
3.1.3.4 Kritik am Artikel 115 GG	64
3.1.3.5 Bedeutung des Artikel 115 GG für die verdeckte Staatsverschuldung	65
3.2 Haushaltsgrundsätze und verdeckte Staatsverschuldung	66
3.2.1 Einbettung in die Gesamtproblematik der Budgetausgliederungen	66
3.2.2 Überblick über die Haushaltsgrundsätze in Deutschland	67
3.2.3 Gründe für das Abweichen von den Haushaltsgrundsätzen	69
4 Überblick, Träger und Beurteilung der verdeckten Staatsverschuldung im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit	71
4.1 Überblick über die finanziellen Lasten der Deutschen Einheit	71
4.1.1 Leistungen aus Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt und Erblastentilgungsfonds	71
4.1.2 Leistungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und der EU	73
4.2 Träger der versteckten Staatsverschuldung bei der Finanzierung der Deutschen Einheit und ihre Beurteilung	77
4.2.1 Fonds „Deutsche Einheit“	79
4.2.1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben	79
4.2.1.2 Höhe der Leistungen und ihre Finanzierung	80
4.2.1.3 Organisationsform und praktische Tätigkeit des Fonds	87
4.2.1.4 Beurteilung des Fonds „Deutsche Einheit“	88
4.2.1.5 Fazit	99

4.2.2 Kreditabwicklungsfonds	100
4.2.2.1 Volumen und Entstehungsgründe	100
4.2.2.2 Organisation des Kreditabwicklungsfonds und Verteilung der Verschuldung	102
4.2.2.3 Behandlung der laufenden Kosten	103
4.2.2.4 Schuldenaufnahme	103
4.2.2.5 Beurteilung des Kreditabwicklungsfonds	105
4.2.3 Treuhandanstalt	111
4.2.3.1 Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Struktur der Treuhandanstalt	111
4.2.3.2 Die Verschuldung der Treuhandanstalt	119
4.2.3.3 Das Defizit der Treuhandanstalt	121
4.2.3.4 Beurteilung der Treuhandanstalt	130
4.2.4 Erblastentilgungsfonds	134
4.2.4.1 Übernahmen durch den Erblastentilgungsfonds	134
4.2.4.2 Gesamtvolumen des Erblastentilgungsfonds	138
4.2.4.3 Rechtliche Grundlagen	139
4.2.4.4 Finanzierung des Fonds	139
4.2.4.5 Einnahmen aus Privatisierungserlösen der ostdeutschen Wohnungswirtschaft	141
4.2.4.6 Auflösung des Fonds	142
4.2.4.7 Beurteilung des Erblastentilgungsfonds	144
4.2.4.8 Fazit	150
5 Wirkungen von verdeckter Staatsverschuldung	152
5.1 Grundsätzliche Diskussion der Vor- und Nachteile von Budgetausgliederungen	152
5.2 Indirekte Wirkungen durch die Gründung von Budgetaus- gliederungen zur Finanzierung der Deutschen Einheit	157
5.2.1 Beeinträchtigung von Transparenz und Übersichtlichkeit der Haushalte	157
5.2.2 Verlust politischer Kontrolle	160

5.2.3 Verlust ökonomischer Effizienz	164
5.2.4 Erhöhung der Kreditkosten	165
5.2.5 Exkurs: Spezielle Probleme der Treuhandanstalt	165
5.2.5.1 Unklare Aufgabenstellung	166
5.2.5.2 Kontrollprobleme	166
5.2.5.3 Mängel in der Durchführung von Aufgaben der Treuhandanstalt	167
5.2.5.4 Probleme der Besoldung	167
5.2.5.5 Abschließende Beurteilung	168
5.3 Direkte Wirkungen der verdeckten Staatsverschuldung	169
5.3.1 Einsatz zur politischen Manipulation	169
5.3.2 Erhöhung der Gesamtstaatsverschuldung	171
5.3.3 Verlust finanzieller Beweglichkeit in den Haushalten	173
5.3.4 Umgehung gesetzlicher Beschränkungen der Staatsverschuldung	175
5.3.5 Einsatz von verdeckter Staatsverschuldung zur Erhaltung der Kreditwürdigkeit des Staates	178
6 Folgerungen	180
6.1 Gründe für eine Begrenzung der verdeckten Staatsverschuldung	180
6.1.1 Ineffizienz von Budgetausgliederungen	180
6.1.2 Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates	181
6.1.3 Umgehung von Staatsschuldenbegrenzungen	181
6.2 Konstitutionelle Staatsschuldengrenzen und Möglichkeiten zu ihrer Umgehung durch verdeckte Staatsverschuldung	182
6.2.1 Denkbare Schuldengrenzen	182

6.2.1.1 Konstitutionelles Verbot der Staatsverschuldung	182
6.2.1.2 Generelle Obergrenzen der Staatsverschuldung	183
6.2.1.3 Kontrolle der Höhe der Staatsverschuldung durch eine unabhängige Institution	184
6.2.2 Grundsätzliche Möglichkeiten der Umgehung von Verschuldungsgrenzen	184
6.2.3 Die Schuldengrenze des Art. 115 GG und der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa	185
6.2.3.1 Der Art. 115 GG	185
6.2.3.2 Die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa	187
6.2.3.3 Möglichkeiten zur Umgehung der Konvergenzkriterien und des Referenzwertes des Stabilitätspaktes	189
6.3 Vorschläge zur Begrenzung verdeckter Staatsverschuldung	191
6.3.1 Herstellung von Öffentlichkeit	191
6.3.2 Einschränkung der Möglichkeiten zur Schaffung von Budgetausgliederungen	192
6.3.3 Generelles Verbot von Budgetausgliederungen ?	192
6.3.4 Zurechnung verdeckter Staatsverschuldung zu den ausgliedernden Haushalten	192
7 Fazit und Ausblick	195
7.1 Fazit	195
7.2 Ausblick	197

Anhang

I Analyse der DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt	199
II Modellrechnung Tilgung Fonds „Deutsche Einheit“	214
III Modellrechnung Tilgung Erblastentilgungsfonds	220
IV Umfrage Institut für Demoskopie Allensbach: Rangfolge der Faktoren für eine „gute Zukunft Deutschlands“ im Februar 1993	233
V Umfrage Institut für Demoskopie Allensbach: Rangfolge der Sorgen im Oktober 1993	234
VI Ausgaben des Bundes für die neuen Länder	236
Literaturverzeichnis	237

Tabellen- und Grafikenverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen

- Tabelle 1: Abschätzung des Parameters p
- Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse bei der Abschätzung des Parameters w
- Tabelle 3: Zusammenfassung der Ergebnisse bei der Abschätzung der Beeinflussung der Gesamtstaatsverschuldung
- Tabelle 4: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften 1950-1990
- Tabelle 5: Schuldenstand der Gebietskörperschaften 1950-1990
- Tabelle 6: Schuldenstand – Zweckverbände, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds 1950-1990
- Tabelle 7: Finanzierungsdefizite (entspricht etwa Neuverschuldung) von Bund, Ländern und Gemeinden in den Jahren 1989-1995
- Tabelle 8: Verteilung der Finanzierungsdefizite von neuen und alten Bundesländern/Gemeinden
- Tabelle 9: Bruttonettoprodukt und öffentlicher Gesamthaushalt in den Jahren 1962 - 1996
- Tabelle 10 : Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland (einschließlich Sozialversicherungen).
- Tabelle 11: Bruttotransfers aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und der EU ohne Fonds „Deutsche Einheit“
- Tabelle 12: Nettotransfers ohne Fonds „Deutsche Einheit“ in Milliarden DM
- Tabelle 13: Anteil des Bundes an den Nettotransfers
- Tabelle 14: Finanzielle Auswirkungen des Verzichts des Bundes auf seinen Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“
- Tabelle 15: Finanzielle Auswirkungen der Neuverteilung der Umsatzsteuer durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991

Tabelle 16:	Zur Finanzposition des Fonds „Deutsche Einheit“
Tabelle 17:	Finanzentwicklung des Kreditabwicklungsfonds
Tabelle 18:	Gewinnabführungen Deutsche Bundesbank
Tabelle 19:	Zinslastquoten des Bundes 1981-1997
Tabelle 20:	Einschränkung des finanziellen Bewegungsspielraums durch Zinsen und Zuschüsse für Erblastentilgungsfonds (ELTF) und Fonds „Deutsche Einheit“
Tabelle 21:	Nettokreditaufnahme und Ausgaben für Investitionen
Tabelle 22:	Neuverschuldung der Sonderhaushalte Fonds „Deutsche Einheit“ und Treuhandanstalt in Milliarden DM
Tabelle 23:	Wert des Anteilsbesitzes der Treuhandanstalt
Tabelle 24:	Zusammensetzung des Land- und forstwirtschaftlichen Vermögens der Treuhandanstalt in der Eröffnungsbilanz
Tabelle 25:	Übriges Sachvermögen der Treuhandanstalt und Rückstellungen
Tabelle 26:	Anlagevermögen der Treuhandanstalt
Tabelle 27:	Ausgaben des Bundes für die neuen Länder

Verzeichnis der Grafiken

Grafik 1 :	Neuorganisation der Treuhandanstalt
Grafik 2 :	Ergebnisse der Berkeley-Studie im Vergleich mit der ostdeutschen Lohnentwicklung

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BHO	Bundshaushaltsordnung
bzw.	beziehungsweise
ca	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.h.	das heißt
DMBiG	D-Markbilanzgesetz
evtl.	eventuell
ELTF	Erblastentilgungsfonds
ESVG	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EVertr	Einigungsvertrag
EWU	Europäische Währungsunion
FA	Finanzausgleich
FdE	Fonds „Deutsche Einheit“
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
KAF	Kreditabwicklungsfonds
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen

Mrd.	Milliarden
o.V.	ohne Verfasser
StVertr	Staatsvertrag
SV	Staatsverschuldung
THA	Treuhandanstalt
THAKredG	Treuhandkreditaufnahmegesetz
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.Zt.	zur Zeit