

## **1 Einleitung**

### **1.1 Zielsetzung und begriffliche Abgrenzung**

#### **1.1.1 Zielsetzung**

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der Verschuldung des öffentlichen Sektors zur Finanzierung der deutschen Einheit außerhalb der Budgets der Gebietskörperschaften.

Ziele der Arbeit sind die Definition und Abgrenzung des Begriffs „verdeckte Staatsverschuldung“ und die Erarbeitung von Beurteilungskriterien für verschiedene Arten außerbudgetärer Verschuldung. Volumen und Motivation dieser Verschuldung sollen beschrieben und ihre Wirkungen analysiert werden.

Dabei gilt besondere Aufmerksamkeit der Frage, ob und in welchem Maß verdeckte Staatsverschuldung zu einer Erhöhung der Gesamtstaatsverschuldung führt.

Abschließend sollen die Ergebnisse diskutiert werden und Folgerungen daraus gezogen werden.

#### **1.1.2 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen**

Kapitel 1 definiert den Begriff „verdeckte Staatsverschuldung“ im allgemeinen, grenzt ihn ab und begründet Kriterien für die Einstufung von Verschuldung als „verdeckte Staatsverschuldung“. Im Kapitel 2 wird anhand eines mathematischen Modells ein theoretisches Konzept der besonderen ökonomischen Wirkung von verdeckter Staatsverschuldung entwickelt.

Kapitel 3 beschreibt die rechtlichen und ökonomischen Grundlagen der Staatsverschuldung. Dabei wird der Schwerpunkt auf die für das Thema „verdeckte Staatsverschuldung“ relevanten Bereiche „Gesetzliche Grenzen der Staatsverschuldung“, „Haushaltsgrundsätze“ und „Budgetausgliederungen“ gelegt.

Kapitel 4 gibt einen Überblick über die Träger der verdeckten Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit und beurteilt sie. Kapitel 5 soll die Wirkungen von verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit klären. Ich arbeite dabei mit den Mitteln einer empirischen Analyse sowie einer Wirkungsanalyse.

Im Kapitel 6 werden aus den Ergebnissen Folgerungen gezogen und die Frage diskutiert, inwieweit eine Begrenzung verdeckter Staatsverschuldung notwendig und möglich ist. Das abschließende Kapitel 7 zieht ein Fazit und gibt einen Ausblick auf künftige Entwicklungen.

Schwerpunkt der Arbeit sind die ökonomischen Wirkungen der verdeckten Staatsverschuldung. Ihre juristische Beurteilung ist nicht Ziel dieser Dissertation.

### 1.1.3 Definition des Begriffs „verdeckte Staatsverschuldung“

#### 1.1.3.1 Konzept der verdeckten Staatsverschuldung

*Verdeckte Staatsverschuldung wird hier als eine eine Kreditaufnahme definiert, die von einem staatlichen Haushalt veranlaßt und diesem wirtschaftlich zuzurechnen ist, aber nicht in diesem Haushalt ausgewiesen wird.*

*Die Gesamtverschuldung des Staates ergibt sich als die Summe aus offener und verdeckter Staatsverschuldung.*

Das Konzept der „verdeckten Staatsverschuldung“ leitet sich aus dem normativen Ansatz des Einheitsbudgets her.

Verdeckte Staatsverschuldung entsteht in der Regel durch Budgetausgliederung. Eine Budgetausgliederung kann zum Träger verdeckter Staatsverschuldung werden, wenn sie zwar formal selbständig ist, wirtschaftlich aber vollständig oder weitgehend von den Zuweisungen des ausgliedernden Haushaltes abhängig ist. Diese Abhängigkeit ist immer dann gegeben, wenn die Ausgliederung über keine oder nur geringe eigene Einnahmen verfügt.

Juristischer und ökonomischer Schuldner fallen in dieser Situation auseinander. Juristisch ist der Schuldner die Budgetausgliederung, ökonomisch dagegen ist es der ausgliedernde Haushalt.

Verschuldet sich die Budgetausgliederung, werden Zins und Tilgung hierfür vom ausgliedernden Haushalt getragen. In den Haushalten der Gebietskörperschaften werden wegen der formalen Selbständigkeit der Ausgliederung lediglich Zuschüsse oder Abführungen der Ausgliederungen ausgewiesen (Nettobudgetierung). Die Finanzierung über Kredite führt erst in späteren Jahren als Schuldendienst zu einer Erhöhung der Zuschüsse und dann auch zu einem Sichtbarwerden im Budget. Die Verschuldung bleibt im Haushalt des Trägers der Ausgliederung unsichtbar<sup>1</sup>.

Wie beim Prozeß der Bildung verdeckter Staatsverschuldung kann es auch zu einer „verdeckten Schuldentilgung“ kommen. Verdeckte Schuldentilgung liegt dann vor, wenn durch Zuweisungen aus dem ausgliedernden Trägerhaushalt Verschuldung bei der Budgetausgliederung getilgt wird und diese Zuweisungen im Haushalt des Trägerhaushaltes nicht als Schuldentilgung ausgewiesen werden.

---

1 Heinig, Das Budget, Zweiter Band, Tübingen 1951, S 371 „Die „unsichtbare“ staatliche Verschuldung hat eigentlich im Hilfsfiskalismus ihren Ausgangspunkt.“

Grundsätzlich bedeutet die Einstufung als „verdeckte Staatsverschuldung“ keine Wertung. Sie ist lediglich als Zurechnung zur Verschuldung des öffentlichen Sektors zu sehen.

Diese Zurechnung bedeutet nicht, daß die Budgetausgliederung als solche negativ zu beurteilen ist. Verdeckte Staatsverschuldung kann auch durch funktional begründete Ausgliederungen entstehen.

### **1.1.3.2 Abgrenzung**

#### **1.1.3.2.1 Abgrenzung des Begriffs „Staatsverschuldung“**

Die Abgrenzung des Begriffs „Staatsverschuldung“ gegenüber anderen Formen der Zukunftsbelastung hat Bedeutung für die Beurteilung von Schulden der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds, da die DDR sowohl Unternehmen als auch öffentlichen Körperschaften z.T. willkürlich Schulden zugewiesen hat. Solche Schulden sind nicht unbedingt als „echte Verschuldung“ anzusehen.

Bei Staatsschulden im Rahmen des Einheitsbudgets handelt es sich um originär staatlich bedingte Verschuldung durch Aufnahme von Finanzmitteln. Nicht zur Staatsverschuldung im engeren Sinne zählen deshalb Vorgänge, die zwar eine künftige Belastung des Staates bedeuten, die aber nicht gleichzeitig zu einer sofortigen Aufnahme von Finanzmitteln führen.

Hierzu zählen Fälle von Zukunftslasten wie ökologische Altlasten, unterlassene Instandhaltung der Infrastruktur oder die in der Rentenversicherung durch die demographische Entwicklung entstehende Alterslast.

Auch bei Verbindlichkeiten des Staates, die in Höhe und Zahlungszeitpunkt verbindlich festgelegt sind, muß es sich nicht unbedingt um Staatsverschuldung im eigentlichen Sinne handeln. Um „echte Staatsverschuldung“ handelt es sich nur dann, wenn mit der Begründung der Verbindlichkeit tatsächlich Geldmittel aufgebracht wurden.

Ein typisches Beispiel für eine solche „unechte Verschuldung“ sind die nach dem 1. Weltkrieg dem Deutschen Reich auferlegten Reparationslasten. Mit der Anerkennung der Zahlungsverpflichtungen für die Reparationsleistungen flossen dem Deutschen Reich keinerlei Finanzmittel zu, gleichzeitig war aber die Höhe der Reparationsleistungen und ihr Zeitpunkt genau vorherbestimmt. Ein Teil der Reparationsleistungen wurde sogar in Form einer Anleihe bestimmt. 1925 wurde der deutschen Industrie und der Deutschen Reichsbahn eine Obligation von 5 bzw. 11 Milliarden Goldmark auferlegt, ohne daß diese hierfür irgendeine Gegenleistung erhielten.

Die Schuldhöhe wurde willkürlich festgelegt, um einen Anspruch auf eine bestimmte Jahreszahlung – nämlich der Annuität von 6 % entsprechend 960 Millionen Goldmark – zu begründen<sup>2</sup>. Es handelte sich also nicht um eine Kreditaufnahme.

Die Grenze zur Staatsverschuldung im engeren Sinne ist unscharf. Falls die im Beispiel erwähnten Obligationen auf dem Kapitalmarkt verkauft werden, handelt es sich um eine echte Mittelaufnahme. Der Verkäufer der Obligationen erhält Geldzahlungen und tritt dafür das Recht auf die jährlichen Zahlungen an den Käufer der Obligationen ab. Es handelt sich dann um Staatsverschuldung im engeren Sinne.

#### **1.1.3.2.2 Abgrenzung öffentlicher – privater Sektor**

Von zentraler Bedeutung für die Definition der verdeckten Staatsverschuldung ist die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Verdeckte Staatsverschuldung ist per Definition Teil der Gesamtverschuldung des Staates, sie kann also nur im Bereich des öffentlichen Sektors entstehen.

Zum öffentlichen Sektor zählen alle staatlichen Aktivitäten, die der Verfolgung originär staatlicher Ziele dienen.

Verhält sich der Staat wie ein privater Unternehmer, handelt er also nur nach dem Grundsatz der Gewinnmaximierung, verfolgt er damit keine staatlichen Ziele.

Unternehmen im Besitz des Staates sind danach im Grundsatz nicht dem öffentlichen Sektor zuzuordnen. In der Praxis werden öffentliche Unternehmen allerdings nicht nur nach wirtschaftlichen Kriterien geführt, sondern übernehmen häufig auch staatliche Aufgaben oder unterliegen staatlicher Beeinflussung.

Bei solchen Unternehmen handelt es sich um Mischformen, die teilweise dem öffentlichen Sektor und teilweise dem privaten Sektor zuzurechnen sind. Verschuldung dieser Unternehmen ist dann als öffentliche Verschuldung anzusehen, wenn sie durch die Übernahme staatlicher Aufgaben entsteht.

In der Praxis dürfte die Abgrenzung zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Tätigkeit öffentlicher Unternehmen und daraus resultierender Verschuldung schwierig sein, weil in den Bilanzen der Unternehmen eine solche Unterscheidung nicht gemacht wird.

---

2 Mann, Deutsche Finanzwirtschaft, Köln 1928, S 82-86.

Für die verdeckte Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit ist diese Abgrenzung allerdings recht einfach. Wenn man von der Treuhandanstalt und ihren Unternehmen absieht, ist die Neuverschuldung der Staatsunternehmen (einschließlich Bundespost und Bundesbahn) im Verhältnis zur Neuverschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“, des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt vernachlässigbar gering. Ich werde deshalb – bis auf die Treuhandanstalt – auf die Betrachtung der Staatsunternehmen verzichten<sup>3</sup>.

#### **1.1.3.2.3 Institutionelle Abgrenzung**

Verdeckte Staatsverschuldung liegt dann vor, wenn für die Verschuldung einer Budgetausgliederung der Schuldendienst zumindest weitgehend aus dem ausgliedernden Haushalt geleistet werden muß. Finanziert die Ausgliederung den Schuldendienst allerdings aus eigenen Einnahmen, so liegt keine verdeckte Staatsverschuldung vor, weil es zu keiner zukünftigen Belastung des ausgliedernden Haushalts kommt.

Damit scheiden die Selbstverwaltungskörperschaften wie Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung als juristische Träger verdeckter Staatsverschuldung aus. Hierfür kommen nur Ausgliederungen in Frage, die ihre Zins- und Tilgungsverpflichtungen nicht oder nur in geringem Maße aus eigenen Einnahmen erfüllen können.

#### **1.1.3.3 Kriterien für die Einstufung von Verschuldung als verdeckte Staatsverschuldung**

Anhand der vorausgehenden Konzeption und Abgrenzung möchte ich vier Kriterien aufstellen, die die Einstufung von Verschuldung als verdeckte Staatsverschuldung im konkreten Fall ermöglichen sollen:

##### **a) Es handelt sich um eine Verschuldung im engeren Sinne**

Die ausgewiesene Verschuldung muß in einem ursächlichen Zusammenhang mit einer Kapitalaufnahme in der Vergangenheit oder Gegenwart stehen. Eine bloße künftige Zahlungsverpflichtung, auch wenn diese als Zins und Tilgung bezeichnet wird, reicht nicht aus.

---

3 Eine kurze Übersicht über die Verschuldung öffentlicher Unternehmen und Förderbanken zur Finanzierung der deutschen Einheit findet sich zu Beginn des Kapitels 4.2 Träger der verdeckten Staatsverschuldung bei der Finanzierung der deutschen Einheit und ihre Beurteilung.

### **b) Die Verschuldung muß staatlich veranlaßt sein**

Die Verschuldung muß staatlich veranlaßt sein, d.h. sie muß staatlichen Zwecken (im weitesten Sinn) dienen, also im Interesse und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgen<sup>4</sup>. Die Verschuldung eines rein privatwirtschaftlich geführten staatseigenen Unternehmens kann deshalb nicht als verdeckte Staatsverschuldung bezeichnet werden, da keine staatliche Veranlassung vorliegt.

Bei privatwirtschaftlich geführten staatseigenen Unternehmen, die auch staatliche Aufgaben wahrnehmen (die in Abschnitt 1.1.3.2.2 beschriebenen Mischformen), ist die Abgrenzung schwierig. Doch reicht für die Zurechnung des Trägers der Verschuldung zum öffentlichen Sektor aus, wenn sich eindeutig feststellen läßt, daß die Aufnahme der in Frage stehenden Verschuldung staatlichen Zwecken dient.

### **c) Die Verschuldung ist wirtschaftlich einem ausgliedernden Haushalt zurechenbar**

Verschuldung einer Budgetausgliederung ist dann einem staatlichen Haushalt wirtschaftlich zuzurechnen, wenn angenommen werden kann, daß der Schuldendienst (d.h. Zins und Tilgung) letztendlich nicht von der Ausgliederung selber, sondern vom diesem Haushalt zu tragen ist. Entscheidend ist also, ob eine Rückkehr ins Budget des Haushalts und damit eine zukünftige Haushaltsbelastung zu erwarten ist.

### **d) Kein Ausweis in Haushalten der Gebietskörperschaften**

Die Verschuldung ist nicht in einem Haushalt der Gebietskörperschaften offen ausgewiesen.

Für die Einstufung als „verdeckte Staatsverschuldung“ müssen alle genannten Kriterien erfüllt sein.

## **1.2 Formen der verdeckten Staatsverschuldung**

### **1.2.1 Unterscheidung zwischen verdeckter Neuverschuldung und verdeckter Altverschuldung**

Der Begriff „Staatsverschuldung“ umfaßt sowohl die Bestandsgröße „Altverschuldung“ als über die Jahre kumulierten Schuldenstand zu einem bestimmten Zeitpunkt als auch die Stromgröße „Neuverschuldung“, die die jährliche Veränderung des Schuldenstandes meint. Analog dazu läßt sich von „verdeckter Altverschuldung“ und „verdeckter Neuverschuldung“ sprechen.

---

4 Smekal, Verdeckte Staatsverschuldung – Flucht aus dem öffentlichen Haushalt? in WISU 1/96, S 67-68, Düsseldorf 1996.

Es kann deshalb unterschieden werden zwischen Trägern verdeckter Staatsverschuldung, die Neuverschuldung betreiben, und solchen, die lediglich Altschulden verwalten oder sogar Schuldentilgung betreiben.

Öffentliche Unternehmen und Institutionen, die verdeckte Neuverschuldung aufnehmen, erhöhen laufend die Verschuldung des staatlichen Sektors, ohne daß dies im Ausweis der Neuverschuldung des wirtschaftlichen Schuldners (der ausgliedernden Gebietskörperschaft) sichtbar wird.

Budgetausgliederungen, die nur Altverschuldung verwalten, verändern den Ausweis der Neuverschuldung des Staates nicht.

Werden dagegen Altschulden durch Zuweisungen des wirtschaftlichen Schuldners getilgt, verringert sich die verdeckte Verschuldung. Auch in diesem Fall ist das nicht im Ausweis seiner offenen Neuverschuldung sichtbar. Da die verdeckte Schuldentilgung nicht berücksichtigt wird, wird die gesamte Neuverschuldung im ausgliedernden Haushalt zu hoch angegeben (bzw. die Schuldentilgung zu niedrig).

Denkbar sind damit

- a) Budgetausgliederungen, die Neuverschuldung betreiben, wobei die Tilgung später über andere Budgets erfolgt
- b) Budgetausgliederungen, die Altschulden anderer Budgets oder Ausgliederungen tilgen,
- c) Ausgliederungen, die zuerst Neuverschuldung aufnehmen und dann später Schuldentilgung betreiben.

Unter a) fällt z.B. der Kreditabwicklungsfonds, unter b) der Erblastentilgungsfonds und unter c) der Fonds „Deutsche Einheit“.

## **1.2.2 Träger verdeckter Staatsverschuldung**

### **1.2.2.1 Staatsunternehmen**

Staatsunternehmen werden von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem privaten Sektor zugeordnet. Sie werden deshalb in den Haushalten der Gebietskörperschaften nur mit Zuschüssen und Abführungen aufgeführt, also netto budgetiert. Trotzdem kann die Zurechnung von Verschuldung dieser Unternehmen zur Staatsverschuldung gerechtfertigt sein, wenn

– die Verschuldung staatlich veranlaßt ist, mit ihr also Aufgaben des öffentlichen Sektors finanziert werden

und

– vorgesehen oder absehbar ist, daß der Schuldendienst aus Mitteln eines öffentlichen Haushalts geleistet wird.

Es kommen dann als Träger von verdeckter Staatsverschuldung in Betracht:

i) Unternehmen, die öffentliche Aufgaben übernommen haben (z.B. Preisermäßigungen für kinderreiche Familien bei der Deutschen Bundesbahn), sich hierfür verschulden müssen, weil sie vom Staat keinen ausreichenden Ausgleich erhalten, und nicht in der Lage sind, Zins und Tilgung aus zukünftigen Erträgen zu finanzieren.

ii) Unternehmen, die durch den Entzug von Kapital (z.B. überhöhte Abführungen) zur Verschuldung gezwungen werden und den Schuldendienst voraussichtlich nicht aus eigenen Einnahmen leisten können.

In beiden Fällen liegt nur dann eine verdeckte Staatsverschuldung vor, wenn sich die Unternehmen tatsächlich verschulden. Wenn nur der Gewinn gemindert wird, handelt es sich nicht um eine Verschuldung im engeren Sinne; Kriterium a) ist nicht erfüllt.

#### **1.2.2.2 Staatliche Institutionen**

Hierunter fallen sämtliche anderen Institutionen des Staates, die öffentliche Aufgaben erfüllen und deren Haushalte nur mit Zuschüssen und Abführungen in den Haushalten der Gebietskörperschaften erscheinen (Nettobudgetierung).

Verdeckte Staatsverschuldung liegt nur dann vor, wenn die Verschuldung einer solchen Institution nicht aus eigenen Mitteln, sondern aus Zuschüssen einer Gebietskörperschaft verzinst und getilgt wird. Damit kommen staatliche Institutionen mit nennenswerten eigenen Einnahmen wie die Sozialversicherungen als Träger verdeckter Staatsverschuldung im Regelfall nicht in Frage<sup>5</sup>.

Unterscheiden lassen sich diese Budgetausgliederungen auch nach ihren Aufgaben: Es gibt Ausgliederungen mit großer Selbständigkeit, die die Verwendung ihrer Mittel selbst steuern und dafür eine eigene Organisation besitzen (Treuhandanstalt, Lastenausgleichsfonds) oder reine Finanzierungsinstrumente, deren einzige Aufgabe das Aufbringen und Weitergeben von Krediten ist (Fonds „Deutsche Einheit“, Erblastentilgungsfonds).

---

5 Denkbar ist natürlich auch hier eine Überbelastung der Sozialversicherungen mit versicherungsfremden Aufgaben, die zu einer Verschuldung führt, die später durch Zuschüsse der Haushalte der Gebietskörperschaften ausgeglichen werden muß.



### 1.2.2.3 Leasingfinanzierung

Leasingfinanzierungen stellen in vielen Fällen eine Flucht aus dem Budget dar. Verdeckte Staatsverschuldung durch Leasingfinanzierung liegt immer dann vor, wenn die staatliche Institution und nicht der Leasinggeber wirtschaftlicher Eigentümer ist.

Wirtschaftliches Eigentum bedeutet hier, daß der Leasingnehmer über das Wirtschaftsgut für seine gesamte Nutzungsdauer verfügen wird. Der Leasinggeber hat das Wirtschaftsgut dann praktisch schon auf Kredit verkauft. Zins und Tilgung erhält der Leasinggeber über die nach Höhe und Dauer schon bei Vertragsbeginn genau festgelegten Leasingraten.

Durch den Leasingvertrag erfolgt faktisch eine Kreditaufnahme außerhalb des Budgets; die Leasingraten werden aber wie Zins und Tilgung aus dem Budget geleistet.

Bei Leasingverträgen für Privatunternehmen fordert das deutsche Steuerrecht eine Bilanzierung beim Leasingnehmer, wenn das wirtschaftliche Eigentum bei ihm liegt. Analog dazu sind die Leasingraten als Zinszahlungen und als Tilgung der Leasingverbindlichkeit zu buchen.

Wirtschaftliches Eigentum beim Leasingnehmer wird immer dann angenommen, wenn sich die Nutzungsdauer des Wirtschaftsgutes und die Grundmietzeit annähernd decken, bei kürzeren Grundmietzeiten auch dann, wenn der Leasingnehmer danach eine Kauf- oder Verlängerungsoption zu einem Preis hat, der deutlich niedriger als üblich ist. Weiterhin sieht das Steuerrecht auch dann wirtschaftliches Eigentum, wenn das Leasinggut speziell auf die Verhältnisse des Leasingnehmers zugeschnitten ist (z.B. Ladeneinrichtungen) und nach Ablauf der Grundmietzeit nur bei ihm wirtschaftlich sinnvoll verwendet werden kann (Spezial-Leasing)<sup>6</sup>.

Wendet man diese Kriterien auf öffentliche Leasingnehmer an, dürfte ein großer Teil der geleasten Wirtschaftsgüter den öffentlichen Leasingnehmern wirtschaftlich zuzurechnen sein, es sich also auch um verdeckte Staatsverschuldung handeln.

Im Straßenbau wird man z.B. immer davon ausgehen können, daß das Wirtschaftsgut nur für den öffentlichen Auftraggeber nutzbar ist. Das gleiche dürfte auch für das Leasing einer Müllverbrennungsanlage gelten. Differenzierter sind Immobilien zu betrachten, wenn sie nicht nur von staatlichen Institutionen genutzt werden können. Hier kommt es auf Vertragsdauer und übliche Nutzungsdauer der Immobilie an.

---

6 Der Bundesminister der Finanzen, Schreiben betr. ertragsteuerliche Behandlung von Leasing-Verträgen über bewegliche Wirtschaftsgüter vom 19. April 1971 (BStBl. I S 264).

Wenn ein öffentlicher Leasingnehmer wirtschaftlicher Eigentümer des Leasinggutes ist, erfüllt diese Leasingfinanzierung im Regelfall auch die unter 1.1.3.3 genannten Kriterien für verdeckte Staatsverschuldung:

Da der Leasinggeber normalerweise das Leasingobjekt finanzieren läßt, werden tatsächlich Mittel aufgebracht. Die Verschuldung wurde staatlich veranlaßt. Juristischer Träger der Verschuldung ist zwar der Leasinggeber, wirtschaftlicher Träger der Verschuldung ist aber die staatliche Institution, die als Leasingnehmer auftritt. Diese gehört selbstverständlich zum öffentlichen Sektor.

Also ist die Verschuldung dem Haushalt zuzurechnen, der Träger dieser Institution ist.

Die für den Leasinggegenstand aufgenommene Verschuldung erscheint nicht in diesem Haushalt, weil es sich formal nicht um einen Kauf auf Kredit, sondern einen Miet(Leasing)-Vertrag handelt. Erst mit der Zahlung der Leasingraten aus dem laufenden Haushalt kehrt die Kreditaufnahme ins Budget zurück.

### **1.2.3 Anteilige wirtschaftliche Zurechnung verdeckter Staatsverschuldung zu einzelnen staatlichen Haushalten**

Eine wirtschaftliche Zurechnung verdeckter Staatsverschuldung zu den einzelnen Haushalten des Staates (in Deutschland: Gebietskörperschaften = Bund, Länder und Gemeinden) ist entsprechend der Anteile an Zins und Tilgung möglich.

Für die wirtschaftliche Zurechnung ist es allein entscheidend, wer später Zins und Tilgung trägt. Kriterium ist der Anteil des Haushalts am Schuldendienst (also der Summe von Zins und Tilgung); leistet z.B. der Bund für den Fonds „Deutsche Einheit“ 50 % der Aufwendungen für Zins und Tilgung, so kann man ihm 50 % der Verschuldung des Fonds zurechnen.

Im Einzelfall ist eine solche Zurechnung aus folgenden Gründen schwierig:

- Häufig ist eine endgültige Regelung über die Verteilung des Schuldendienstes auf die Gebietskörperschaften bei Errichtung der öffentlichen Institution noch nicht getroffen worden.
- Durch nachträgliche Verhandlungen kann der Verteilungsschlüssel geändert werden, wie z.B. beim Fonds „Deutsche Einheit“ geschehen.
- Variable Verteilungsschlüssel bei Zins- und Tilgungskonditionen machen die Zurechnung vom gerade herrschenden Kapitalmarktzins abhängig.
- Bei Staatsunternehmen ist die Abgrenzung zwischen vom Staat zu tragender Verschuldung und einer Verschuldung, die sich aus dem Rückfluß rentabler Investitionen finanziert, sehr schwierig.

Trotz dieser Probleme soll in der vorliegenden Arbeit versucht werden, eine wirtschaftliche Zurechnung der verdeckten Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit vorzunehmen.

### Legende zum in Kapitel 2 vorgestellten Modell

$V_t$	=	Neuverschuldung des Staates
$A_t$	=	Staatsausgaben
$E_t$	=	Staatseinnahmen
$SV_t$	=	Staatsschuld
$EA_t$	=	erwartete Staatsausgaben
$EE_t$	=	erwartete Staatseinnahmen
$P_t$	=	politisches Maßnahmenbündel gegen Verschuldung
$EV_t$	=	Erwartete Neuverschuldung
$NV_t$	=	Normalneuverschuldung
$U_t$	=	Umgebungsvariable, die alle anderen Einflüsse auf $P_t$ außer $EV_t$ und $NV_t$ umfaßt
$O...$	=	offene ...
$V...$	=	verdeckte...
$OP_t$	=	$P_t$ für offene Neuverschuldung
$VP_t$	=	$P_t$ für verdeckte Neuverschuldung
$OEV_t$	=	offene erwartete Neuverschuldung
$VEV_t$	=	verdeckte erwartete Neuverschuldung
$ONV_t$	=	offene Normalneuverschuldung
$VNV_t$	=	verdeckte Normalneuverschuldung
$w$	=	Wahrnehmungsfaktor von verdeckter Neuverschuldung
$p$	=	Korrekturfaktor für das "geduldete" Defizit übersteigende Neuverschuldung

*jeweils für das Jahr  $t$*

## 2 Wirkungsmechanismen verdeckter Staatsverschuldung – Beurteilung anhand eines Modells

### 2.1 Referenzmodell

Die Neuverschuldung des Staates im Jahr  $t$  ergibt sich als

$$(1) V_t = A_t - E_t$$

Neuverschuldung im Jahr  $t$  = Ausgaben im Jahr  $t$  – Einnahmen im Jahr  $t$ .

Aus Vereinfachungsgründen ist hier mit „Neuverschuldung“ immer die Nettoneuverschuldung gemeint, also der Saldo aus neuer Schuldenaufnahme und Tilgung.

Die gesamte Staatsschuld ist dann

$$(2) SV_n = \sum_{t=1}^n V_t = \sum_{t=1}^n (A_t - E_t)$$

Staatsschuld im Jahr  $n$  = Summe der Neuverschuldungen aller Jahre vom Jahr  $t=1$  bis zum Jahr  $n$ .

Im Referenzmodell wird nur die jeweilige Neuverschuldung betrachtet, weil dies der Kern der politischen Diskussion ist. Es wird davon ausgegangen, daß Wähler und Politiker ihre Entscheidungen weitgehend an der Höhe der aktuellen Neuverschuldung orientieren.

Die einfache Sichtweise der Gleichungen (1) und (2) beschreibt die Realität allerdings nur unzureichend. Sowohl Ausgaben als auch Einnahmen des Staates werden politisch beeinflußt. Die Höhe des erwarteten Defizits hat entscheidende Bedeutung für diese politische Einflußnahme.

Zentraler Punkt des folgenden, vom Verfasser stammenden Modells ist ein politisches Korrekturbündel  $P_t$ , das bei einer Erhöhung der Neuverschuldung über einen bestimmten, tolerierten Wert auf eine Reduzierung dieser Neuverschuldung hinwirkt.  $P_t$  ist eine politökonomische Variable. Es läßt sich in der Realität als Paket von Sparmaßnahmen beobachten.

Das politische Korrekturbündel  $P_t$  soll hier mit einem „aggregierten Politiker“ begründet werden, der für die Summe der Handlungen aller politischen Entscheidungsträger steht<sup>7</sup>.

---

7 Als die hier gemeinten „politischen Entscheidungsträger“ sind alle gemeint, die politische Entscheidungen beeinflussen, also auch einfache Parteimitglieder oder Wähler.

Dieser „aggregierte Politiker“ neigt grundsätzlich dazu, Gegenmaßnahmen („Sparpaket“) gegen eine über einen tolerierten Wert steigende Neuverschuldung einzuleiten. Ursache für diese Neigung könnte z.B. ein wählermaximierendes Verhalten des Politikers sein, aber auch ein eigennütziges oder altruistisches Verhalten.

Mit der Annahme eines wählermaximierenden, eigennütziges oder altruistischen Verhaltens des Politikers sind auch die folgenden Überlegungen vereinbar:

Unter der Annahme einer konstanten Wachstumsrate des Sozialprodukts kann ein ungehemmtes Wachstum der Staatsschulden langfristig dann vermieden werden, wenn die Nettokreditaufnahme (also das Wachstum der Staatsschulden) dauerhaft eine konstante Quote des Sozialprodukts nicht überschreitet. Sowohl die Schuldenstandsquote als auch das Verhältnis der Zinsausgaben zum Sozialprodukt streben dann gegen bestimmte, konstante Grenzwerte<sup>8</sup>. Soll langfristig ein Staatsbankrott vermieden werden, müssen Gegenmaßnahmen  $P_t$  eingeleitet werden, wenn das Wachstum der Staatsschulden aus dem Pfad einer konstanten Quote des Sozialprodukts ausbricht. Zeitpunkt und Stärke dieser Gegenmaßnahmen hängen davon ab, welche Priorität der „aggregierte Politiker“ dem Ziel der Reduzierung der Staatsverschuldung einräumt und welchen Zeithorizont er hat.

Im folgenden wird  $P_t$  als politisches Korrekturbündel eingeführt.  $EV_t$  ist die erwartete (fiktive) Neuverschuldung, die sich als Saldo der erwarteten Ausgaben  $EA_t$  und erwarteten Einnahmen  $EE_t$  ergäbe, wenn keine politische Einflußnahme auf die Einnahmen und Ausgaben erfolgen würde<sup>9</sup>.

$NV_t$  als „Normalverschuldung“ im Jahr  $t$  soll den Teil der Verschuldung darstellen, der als „Normalverschuldung“ oder „potentialorientierte Verschuldung“<sup>10</sup> toleriert wird<sup>11</sup>. Langfristig dürfte  $NV_t$  das Wachstum der Gesamtverschuldung sein, das dauerhaft mit dem Wachstum der Staatseinnahmen vereinbar ist.

$$(3) V_t = EV_t - P_t$$

---

8 Weizsäcker, Staatsverschuldung und Demokratie, Bonn 1991, S 3; vergleiche auch Domar, The „Burden of the Debt“ and the National Income, American Economic Review, Vol. 34 (1944), S 798-827.

9 Dabei wird davon ausgegangen, daß bis zum Jahr  $t$  keine unerwarteten Ereignisse eintreten, die  $EV_t$  beeinflussen.

10 Caesar, Theoretische Grundfragen der Staatsverschuldung in Wirtschaftswissenschaftliches Studium, S 220 München 1991.

11 Es soll hier nicht diskutiert werden, ob die Theorie der Normalverschuldung zutreffend ist. Gemeint ist in diesem Modell keine „unschädliche Verschuldung“, sondern lediglich die Verschuldung, die von der Politik als „üblich“ oder „kleineres Übel“ toleriert wird. Tatsächlich wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nur ein einziges mal (1968) die Verschuldung absolut abgebaut. In den mittelfristigen Haushaltsplanungen geht es nicht um die Reduzierung der Neuverschuldung auf Null, sondern nur um eine Zurückführung und Begrenzung der Defizite.

mit (3a)  $EV_t = EA_t - EE_t =$  erwartete Neuverschuldung

$$(3b) P_t = P_t \{ (EV_t - NV_t), U_t \}$$

= politische Maßnahmen gegen Verschuldung, wobei

$$\frac{\partial P_t}{\partial (EV_t - NV_t)} > 0, \quad \frac{\partial P_t}{\partial U_t} \geq 0$$

Das Ausmaß der politischen Gegenmaßnahmen  $P$  im Jahr  $t$  hängt unter gegebenen Umweltbedingungen  $U_t$  davon ab, ob und wie weit die erwartete Neuverschuldung  $EV_t$  von der Normalneuverschuldung  $NV_t$  abweicht.  $P_t$  steigt mit steigender Differenz von  $EV_t$  und  $NV_t$  und fällt bei fallender Differenz.  $P_t$  wirkt also bei gleicher Umweltsituation immer korrigierend in Richtung eines bestimmten Staatsdefizits oder Überschusses.

Ist die erwartete Neuverschuldung  $EV_t$  geringer als  $NV_t$ , wird  $P_t$  negativ, d.h. es wirkt in Richtung einer Erhöhung der Neuverschuldung  $V_t$ . Das ist plausibel, weil angenommen werden kann, daß unerwartete Haushaltsspielräume die Ausgabeneigung erhöhen.

Wegen der verzögerten Wirkung von politischen Maßnahmen auf den Staatshaushalt ist es sinnvoll, als eine Determinante von  $P_t$  die erwartete Neuverschuldung zu sehen.  $EV_t$  dürfte typischerweise die ein Jahr vor dem Jahr  $t$  erwartete Neuverschuldung sein, weil der Staatshaushalt etwa so lange vorher beraten wird.

Das Modell sieht also die politischen Gegenmaßnahmen  $P_t$  abhängig von dem Teil der Neuverschuldung, der über das geplante (und akzeptierte) Niveau hinausgeht. Politische Gegenmaßnahmen gibt es nur in Zeiten, in denen das (erwartete) Staatsdefizit über den tolerierten Wert anzusteigen droht<sup>12</sup>.

Grundsätzlich kann zwischen verdeckter und offener Neuverschuldung unterschieden werden, so daß

$$(4) EV_t = OEV_t + VEV_t$$

---

12 Alternativ könnte man das Staatsdefizit auch in einen strukturellen (d.h. bleibenden) Teil und einen konjunkturellen oder transitorischen (vorübergehenden) Teil zerlegen und  $P_t$  dann als abhängig von dem strukturellen Teil sehen. Es würde also nur der strukturelle Teil des Defizits zu politischen Gegenmaßnahmen führen. Allerdings halte ich es für unwahrscheinlich, daß sich die handelnden Politiker an einem solchen strukturellen Defizit orientieren, da dies nirgendwo veröffentlicht wird und eine Ermittlung in jedem Fall sehr ungenau wäre. Tatsächlich war in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland fast immer nur ein rezessionsbedingt stark angestiegenes Defizit der Anlaß zu umfangreicheren Sparmaßnahmen.

Erwartete Neuverschuldung = offene erwartete Neuverschuldung + verdeckte erwartete Neuverschuldung

und

$$(5) NV_t = ONV_t + VNV_t$$

Normalneuverschuldung = offene Normalneuverschuldung + verdeckte Normalneuverschuldung

Durch Einsetzen von (4) und (5) in (3b) und da zu erwarten ist, daß aufgrund der unterschiedlichen Wahrnehmung der unterschiedlichen Verschuldungsformen in der Öffentlichkeit die Wirkung von offener und verdeckter Verschuldung auf die politischen Korrekturmaßnahmen sich unterscheidet, gilt darüber hinaus

$$(6) P_t = P_t \{ (OEV_t - ONV_t) + w \cdot (VEV_t - VNV_t), U_t \}$$

mit 
$$\frac{\partial P_t}{\partial [(OEV_t - ONV_t) + w (VEV_t - VNV_t)]} > 0$$

und 
$$\frac{\partial P_t}{\partial U_t} \geq 0$$

und 
$$w \geq 0$$

wobei  $w$  der „Wahrnehmungsfaktor“ ist, mit dem die politisch handelnden Subjekte die verdeckte Neuverschuldung im Verhältnis zur offenen Verschuldung wahrnehmen. Ist z.B.  $w = 0,5$ , so bedeutet das, daß verdeckte Neuverschuldung über alle politischen Subjekte summiert nur als halb so bedeutsam angenommen wird, wie offene Neuverschuldung.

Im Normalfall ist anzunehmen, daß  $w < 1$ , weil verdeckte Staatsverschuldung subjektiv als weniger bedeutsam angesehen wird als offene Staatsverschuldung.

Die Umwelteinflüsse  $U_t$  werden in den folgenden Gleichungen zur Vereinfachung weglassen.  $P_t$  vereinfacht sich dann zu

$$(7) P_t = p \cdot [(OEV_t - ONV_t) + w \cdot (VEV_t - VNV_t)]$$

mit 
$$p \geq 0$$

wobei  $p$  als „Politikvariable“ der Faktor ist, mit dem ein „unnormales“ Defizit durch politische Gegenmaßnahmen verändert wird. Ist z.B.  $p = 0,5$ , so reduzieren politische Gegenmaßnahmen den Teil des Defizits, der über den Erwartungen liegt, um die Hälfte.



Die Annahme einer linearen Beziehung zwischen  $P_t$  und der Differenz aus erwarteter Neuverschuldung und Normalverschuldung ist willkürlich. Ebenso willkürlich ist die Annahme, daß  $p$  und  $w$  konstant sind. Die Umwelteinflüsse  $U_t$  werden sich auf  $p$  und  $w$  auswirken, z.B. durch eine positivere oder negativere Bewertung von Staatsverschuldung in der Öffentlichkeit. Die Variablen  $p$  und  $w$  werden Schwankungen unterliegen. Diese Schwankungen lassen sich aber genauso wie eine mögliche nichtlineare Beziehung wegen der geringen Datenbasis kaum modellieren, so daß die Annahme von konstanten Parametern  $p$  und  $w$  und einer linearen Beziehung sinnvoll ist.

In der Realität wird  $p$  langfristig gegen 1 streben, wenn der „aggregierte Politiker“ einen Staatsbankrott vermeiden will und  $NV_t$  die Neuverschuldung ist, die gerade noch mit dem Wachstum der Staatseinnahmen vereinbar ist. Voraussetzung dafür ist, daß die Neuverschuldung langfristig dazu tendiert,  $NV_t$  zu übersteigen und auch exogene Ereignisse nicht für einen Haushaltsausgleich sorgen.

Falls der Politiker einen endlichen Zeithorizont hat oder anderen Zielen zeitliche Priorität vor der Abwendung eines Staatsbankrotts einräumt, kann  $p$  kurz- oder mittelfristig deutlich unter 1 liegen. Mit zunehmender zeitlicher Nähe eines möglichen Staatsbankrotts wird  $p$  bis zu einem Wert von 1 ansteigen, da ein möglicher Staatsbankrott den Zeithorizont des aggregierten Politikers erreicht und die Reduzierung der Neuverschuldung zeitliche Priorität bekommt. Dabei ist anzunehmen, daß  $p$  nicht zwischen den Werten 0 und 1 springt, sondern im Zeitablauf kontinuierlich gegen 1 geht. Diese Annahme leitet sich daraus her, daß der „aggregierte Politiker“ aus vielen einzelnen Entscheidungsträgern besteht, die unterschiedliche Zeithorizonte haben und unterschiedliche zeitliche Prioritäten setzen. Weiterhin können diese Individuen auch selber ihre Prioritäten kontinuierlich ändern.

Der Wahrnehmungsfaktor  $w$  dürfte unter den gleichen Annahmen im Zeitablauf ebenfalls steigen, da verdeckte Staatsverschuldung langfristig ins offene Budget zurückkehrt („Bumerang-Effekt“). Durch diese Rückkehr ins Budget wird die Wahrnehmung verdeckter Staatsverschuldung deutlich erhöht, unter Umständen bis dahin, daß die Politik sogar einen Abbau verdeckter Staatsverschuldung fordert. Der Wert von  $w$  wird dann sogar deutlich über 1 steigen. In Zeiten, in denen nur wenig verdeckte Staatsverschuldung aus vorangegangenen die Haushalte belastet, wird  $w$  dagegen Werte deutlich unter 1 bis zu nahe 0 annehmen.

Durch Einsetzen von (4) und (7) in (3) erhält man die neue Verschuldungsgleichung:

$$(8) \quad V_t = OEV_t + VEV_t - p \cdot [ (OEV_t - ONV_t) + w (VEV_t - VNV_t) ]$$

Wird also  $OEV_t$  kleiner und  $VEV_t$  entsprechend größer, d.h es wird offene Neuverschuldung zu verdeckter umgeschichtet, so wird  $P_t$  kleiner (wenn  $w < 1$ ). Das bedeutet, daß die politische Korrektur geringer ausfällt, also verdeckte Neuverschuldung ceteris paribus zu einer höheren Gesamtverschuldung führt.

## 2.2 Diskussion der Beeinflussung der Höhe der Neuverschuldung

Wie weit verdeckte Neuverschuldung Auswirkungen auf die Höhe der gesamtstaatlichen Neuverschuldung hat, hängt von zwei Faktoren ab:

- dem Wert des „Wahrnehmungsfaktors“  $w$  und
- dem Wert des Korrekturfaktors  $p$ .

Ist  $w$  nahe 1, so wird verdeckte Neuverschuldung im politischen Entscheidungsprozeß praktisch genauso beurteilt, wie offene Neuverschuldung. Dann würde es auch keinen Unterschied mehr machen, ob Neuverschuldung in den Budgets der Gebietskörperschaften oder in Budgetausgliederungen angesiedelt wird, die Höhe der wahrgenommenen gesamtstaatlichen Verschuldung und die Gegenmaßnahmen  $P_t$  blieben gleich. Auswirkungen auf die Höhe der Neuverschuldung kann man nur erwarten, wenn  $w$  deutlich unter 1 liegt.

Wenn  $p$  niedrig ist, bleibt der Effekt auf die Höhe der Neuverschuldung aber auch dann gering, wenn  $w$  deutlich unter 1 liegt.  $p$  ist dann niedrig, wenn Staatsverschuldung im politischen Entscheidungsprozeß ein Thema ist, das wenig Interesse findet. Es ist dann nur von geringer Bedeutung, ob Staatsverschuldung im Budget oder bei einer Budgetausgliederung durchgeführt wird und um wieviel schwächer verdeckte Staatsverschuldung im Verhältnis zu offener Verschuldung wahrgenommen wird. Beide Arten von Staatsverschuldung führen nur zu geringen politischen Reaktionen zur Reduzierung dieser Verschuldung. Wenn der Ausgabebedarf des Staates steigt oder die Einnahmen sinken, steigt die Staatsverschuldung praktisch unbehindert.

Eine Wirkung von verdeckter Neuverschuldung auf die Höhe der gesamtstaatlichen Verschuldung kann sich also nur ergeben, wenn  $p$  ausreichend hoch ist und  $w$  deutlich unter 1 liegt.

Wie in 2.3.3. „Abschätzung der Beeinflussung der Gesamtverschuldung“ gezeigt, ergeben sich schon bei Werten von  $p = 0,35$  und  $w = 0,28$  deutliche Wirkungen.

Nach Umfragen hat die Staatsverschuldung in Deutschland durchaus erhebliche politische Bedeutung. Das Thema wurde praktisch erstmals im Bundestagswahlkampf 1980 vom CDU/CSU-Kanzlerkandidaten Strauß in die politische Diskussion gebracht. Es gewann nach

der Wahl erhebliche Bedeutung; Elisabeth Noelle-Neumann spricht davon, daß es „die Regierungszeit der sozialliberalen Koalition von 1980-1982 beherrschte.“<sup>13</sup>.

Auf die Frage „Was ... beeinflußt Ihrer Meinung nach die Zukunft Deutschlands besonders, wovon hängt es vor allem ab, daß Deutschland eine gute Zukunft hat?“ nennen in einer Allensbach-Umfrage im Februar 1993 61 % der Westdeutschen (allerdings nur 37 % der Ostdeutschen) „Davon, daß sich unser Land nicht so stark verschuldet“<sup>14</sup>. Das ist immerhin das fünftwichtigste genannte Thema. Bei einer anderen Umfrage geben 35 % der Befragten in den alten Bundesländern (aber nur 14 % in den neuen Bundesländern) an, daß sie über die Höhe der Staatsverschuldung sehr besorgt sind<sup>15</sup>. Das Thema Staatsverschuldung nimmt damit den 7. Rangplatz ein und ist immerhin noch das viertwichtigste wirtschaftspolitische Thema.

Ein Anhaltspunkt für einen starken politischen Korrekturfaktor dürfte auch sein, daß in Jahren, in denen die Verschuldung stark anzusteigen droht, versucht wird, die (offene) Verschuldung unterhalb einer bestimmten Höhe zu begrenzen und gerade dann, wenn der Ausgabenbedarf steigt und die Einnahmen sinken, Einsparungen vorzunehmen<sup>16</sup>.

Es besteht also Grund zu der Annahme, daß ein drohender Anstieg der offenen Staatsverschuldung zu politischen Korrekturmaßnahmen führt, die auch durchaus spürbare Wirkung zeigen.

Die Intransparenz des Haushaltsgebarens der Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit und die schwierige Zurechnung ihrer Verschuldung zu den Gebietskörperschaften führen, wie schon dargelegt, dazu, daß Politiker und Wähler an der Verschuldung der Ausgliederungen wesentlich weniger interessiert sind als an derjenigen offener Budgets.

Außerdem läßt sich die Verschuldung der Ausgliederung wegen ihrer Zweckbindung (zur Finanzierung der deutschen Einheit) wesentlich leichter rechtfertigen; sie wird weniger negativ bewertet.

Es ist also anzunehmen, daß  $p$  verhältnismäßig groß ist, während  $w$  deutlich kleiner als 1 ist. Verdeckte Staatsverschuldung führt dann zu geringeren Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung als offene Staatsverschuldung, obwohl beide ökonomisch identisch sind.

---

13 Noelle-Neumann, Öffentliche Meinung in der Bundestagswahl 1980 in Wahlen und politisches System, Opladen 1983, S 593.

14 Pöhl, Parteien und Politik in der Wahrnehmung junger Menschen, Dokumentation des Instituts für Demoskopie Allensbach des Beitrags in der Zeitschrift Deutscher Ostdienst vom 28. Mai 1993; die zitierte Tabelle daraus findet sich im Anhang.

15 Noelle-Neumann, Ist eine Mauer von Medien gebaut? Warum sich Deutsche Zeit für Deutschland nehmen müssen. Vortrag vor der Jahresmitgliederversammlung der WIR-Initiative am 1. Dezember 1993 in Frankfurt/Main. Die zitierte Tabelle befindet sich ebenfalls im Anhang.

16 Vergleiche hierzu das folgende Kapitel 2.3 „Versuch einer Abschätzung der Parameter  $p$  und  $w$ “.

## 2.3 Versuch einer Abschätzung der Parameter $p$ und $w$

Zur ungefähren Abschätzung der Parameter  $p$  und  $w$  für den Bundeshaushalt der Bundesrepublik Deutschland wurde das Haushaltsgebaren des Bundes in den Jahren von 1981 bis 1994 untersucht.

Diese Untersuchung hatte einerseits den Zweck, das Modell auf Konsistenz zu überprüfen und andererseits die Dimension der Beeinflussung der Gesamtstaatsverschuldung durch verdeckte Staatsverschuldung bei der Finanzierung der deutschen Einheit abzuschätzen. Die Ergebnisse erheben wegen der geringen Datenbasis keinen Anspruch auf Exaktheit.

Auf eine Untersuchung des Haushaltsgebarens in den siebziger Jahren wurde verzichtet, weil in diesen Jahren staatliche Ausgabenprogramme in großem Maße zur Rezessionsbekämpfung eingesetzt wurden und die dadurch induzierten Defizite Maßnahmen zur Eindämmung der Verschuldung überlagerten.

### 2.3.1 Abschätzung von $p$

Es läßt sich feststellen, daß es zu selbständigen Sparpaketen nur dann kommt, wenn die Neuverschuldung unerwartet und deutlich über die Planzahlen hinaus steigt.

Sparpakete gab es in den Jahren 1983, 1989, 1991 und 1994.

Dabei liegt die Ursache für die Defizitsteigerung immer ein Jahr zurück: 1983 war es die Rezession 1982, 1989 gab es in 1988 begründete Mehrleistungen für EG, Bundesanstalt für Arbeit und strukturschwache Bundesländer von insgesamt 11,2 Milliarden DM. Dem Jahr 1991 lief das Einigungsjahr 1990 voraus und dem Jahr 1994 das Rezessionsjahr 1993.

In jedem Fall wurden die erhöhten Belastungen und Mindereinnahmen im Entstehungsjahr zuerst mit einer erhöhten Neuverschuldung finanziert. Im gleichen Jahr wurde aber noch ein Sparpaket verabschiedet, das dann im Folgejahr wirksam wurde.

$p$  läßt sich für die Jahre ermitteln in denen  $w$  ( $VEV_t - VNV_t$ ) gleich 0 bzw. vernachlässigbar gering ist. Dies gilt für die Jahre vor 1990 sowie 1994: In den Jahren vor 1990 war die außerbudgetäre Verschuldung vergleichsweise unbedeutend. Im Jahr 1994 entsprach  $VNV_t$  (das geplante Defizit der Nebenhaushalte) in etwa  $VEV_t$  (dem tatsächlich erwarteten Defizit der Nebenhaushalte),  $VEV_t - VNV_t$  war also in beiden Fällen annähernd gleich 0.

$p$  ergibt sich in diesem Fall als

$$(9) \quad p = \frac{P_t}{OEV_t - ONV_t}$$

$p$  ist mathematisch nicht definiert, falls  $OEV_t = ONV_t$ <sup>17</sup>

Im folgenden wird vorausgesetzt, daß der Wert von  $p$  konstant ist,  $p$  also in Jahren, in denen  $VEV_t - VNV_t = 0$  ist, den gleichen Wert annimmt wie in allen anderen Jahren. Die nach (9) ermittelten Ergebnisse von  $p$  können dann als allgemeingültig angesehen werden.

Als Wert für  $P_t$  wird das Volumen des im Bundeshaushalt eingestellten Sparpakets angenommen.  $OEV_t$  wird wie folgt ermittelt: Zur geplanten Neuverschuldung laut Bundeshaushalt wird das geplante Sparpaket addiert. So ergibt sich die Neuverschuldung, die sich ohne Sparpaket ergeben hätte, also  $OEV_t$ .

Als  $ONV_t$  sehe ich die ein weiteres Jahr vorher (ohne Kenntnis der Rezession oder anderer zusätzlicher Belastungen) geplante Verschuldung.

Die Zahlen stammen aus dem jährlich erscheinenden „Finanzbericht“ des Bundesministeriums der Finanzen<sup>18</sup>.

#### **Tabelle 1 : Abschätzung des Parameters $p$**

Alle Zahlen in Milliarden DM

	Normalverschuldung	Neuverschuldung lt. Bundeshaushalt		Sparpaket lt. Finanzbericht	
	$ONV_t$	$OEV_t - P_t$	$OEV_t - ONV_t$	$P_t$	$p$
1983	28,43	40,91	19,48	7	0,36
1989	27,2	32,0	13,9	9,1	0,65
1994	29,3	67,5	59,2	21,0	0,35

Die Werte für  $ONV_t$  stammen jeweils aus dem Finanzbericht des Vorjahrs, die Werte für  $OEV_t - P_t$  und  $P_t$  aus dem angegebenen Jahr. Der Finanzbericht für 1994 erschien am 19. August 1993, für 1992 am 12. August 1991 usw. Daraus ergeben sich Vorlaufzeiten von 1/2 bzw. 1 1/2 Jahren. Lediglich für 1983 wurden wegen der sich aus dem Regierungswechsel ergebenden Verzögerung die Finanzberichte 1983 bzw. 1984 verwendet.

17 Das gilt nur für den in (9) angenommenen Fall, daß gleichzeitig  $w(VEV_t - VNV_t) = 0$ .

18 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1983, Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1983, Bonn, abgeschlossen am 30. Juli 1982; Finanzbericht 1984, abgeschlossen am 29. Juli 1983; Finanzbericht 1988, abgeschlossen am 10. August 1987; Finanzbericht 1989 abgeschlossen am 11. August 1988; Finanzbericht 1990, abgeschlossen am 10. August 1989, Finanzbericht 1991, abgeschlossen am 1. März 1991; Finanzbericht 1992, abgeschlossen am 12. August 1991; Finanzbericht 1993, abgeschlossen am 18. August 1992; Finanzbericht 1994, abgeschlossen am 19. August 1993.

Die Zahlen der Tabelle berücksichtigen nur die offene Verschuldung. Budgetausgliederungen sind nicht berücksichtigt. Allerdings ist das Volumen der Verschuldung der Ausgliederungen bis 1990 im Verhältnis zum Bundeshaushalt unbedeutend. Für das Jahr 1994 können die Ausgliederungen ebenfalls vernachlässigt werden, weil es weder 1993 noch 1994 deutliche Änderungen in der erwarteten Verschuldung der Ausgliederungen gegeben hat. Der jeweilige Wert dürfte also aussagekräftig sein.

Für 1991 gilt das nicht, da  $w$  ( $VEV_t - VNV_t$ ) wegen der in diesem Jahr stark angestiegenen Verschuldungserwartung bei den Nebenhaushalten nicht zu vernachlässigen ist.

1990 – also im Jahr, in dem die Gegenmaßnahmen  $P_t$  für 1991 beschlossen werden mußten – wurden die drei großen Budgetausgliederungen Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt gegründet. Für die ersten beiden stand auch schon 1990 fest, daß diese sich ab 1991 in erheblichem Maße verschulden würden. Der ermittelte Wert für  $p$  wäre nur dann näherungsweise korrekt, wenn  $w$  nahezu 0 ist. Auch dann dürfte der Wert aber sehr stark durch den durch die deutsche Einheit entstandenen Strukturbruch überlagert sein.

Das Jahr 1991 wurde deshalb in die Betrachtung nicht einbezogen.

Aus den genannten Zahlen läßt sich mit aller Vorsicht der Schluß ziehen, daß ein rezessionsbedingt oder durch andere Einflüsse unerwartet anzusteigen drohendes Defizit im Bundeshaushalt durch politische Gegenmaßnahmen um  $1/3$  bis  $2/3$  reduziert wird. Man kann dabei spekulieren, daß bei rein rezessionsbedingten Defiziten diese Reduzierung geringer ausfällt (1983 und 1994), als bei Ereignissen, die auch in den kommenden Jahren die Haushalte belasten werden (1989).

### 2.3.2 Abschätzung von $w$

Die Abschätzung von  $w$  gestaltet sich wesentlich schwieriger. Wenn man wie in (8) annimmt, daß sich die von verdeckter Staatsverschuldung induzierten Sparmaßnahmen eindeutig von den durch offene Staatsverschuldung induzierten Sparmaßnahmen abgrenzen lassen, kann man sagen:

$$(10) \quad P_t = OP_t + VP_t$$

$$(10a) \quad OP_t = p \cdot (OEV_t - ONV_t)$$

$$(10b) \quad VP_t = p \cdot w \cdot (VEV_t - VNV_t)$$

Eine solche Abgrenzung ist insbesondere dann einfach, wenn bekannt ist, daß  $OP_t$  gleich 0 ist. Das ist dann der Fall, wenn  $OEV_t$  und  $ONV_t$  identisch sind, die erwartete offene Neuverschuldung also den Planzahlen entspricht.  $p$  ist trotz (9) mathematisch definiert, da

(9) nur gilt, wenn  $w \cdot (VEV_t - VNV_t) = 0$ . Unter der Annahme von  $(OEV_t - ONV_t) = 0$  und  $w \cdot (VEV_t - VNV_t) \geq 0$  gilt  $p = \frac{VP_t}{w \cdot (VEV_t - VNV_t)} = \frac{P_t}{w \cdot (VEV_t - VNV_t)}$ .<sup>19</sup>

w ergibt sich dann als

$$(11) \quad w = \frac{VP_t}{p \cdot (VEV_t - VNV_t)}$$

$VP_t$  ist dann ein Sparpaket, das durch eine erwartete Defizitsteigerung  $VEV_t - VNV_t$  in den Budgetausgliederungen induziert wurde. p nehme ich anhand des vorher ermittelten geringsten Wertes für die offene Staatsverschuldung mit 0,35 an.

Ich möchte w hier nicht anhand von Daten für einzelne Jahre ermitteln, sondern verschiedene Situationen betrachten, in denen sich die Erwartungen der künftigen Defizite der Budgetausgliederungen für mehrere Jahre deutlich geändert haben. Bei der Betrachtung einzelner Jahre fallen kurzfristige Schwankungen zu stark ins Gewicht; außerdem war zwar in der Regel die erwartete Gesamtsumme der Steigerung der Defizite bekannt, die Verteilung auf die einzelnen Jahre aber unsicher. Ich halte es deshalb für plausibler, daß sich die Politiker bei ihren Entscheidungen nach der erwarteten Gesamtsteigerung des Defizits für mehrere Jahre richten.

Bei der ersten Situation, die ich betrachten möchte, handelt es sich um die Gründung des Fonds „Deutsche Einheit“ und des Kreditabwicklungsfonds.

Ende 1990 war für den Fonds „Deutsche Einheit“ ein Ausgabevolumen von 115 Milliarden DM bis 1994 (davon 95 Milliarden DM auf Kredit) und für den Kreditabwicklungsfonds ein Volumen von ca. 140 Milliarden DM bekannt. Bei der Treuhandanstalt ging man zu diesem Zeitpunkt für das Endergebnis von einem Gewinn aus; die zugelassene Kreditaufnahme sollte ja „im Vorgriff auf künftige Einnahmen“ erfolgen. Mit dem Überschuß der Treuhandanstalt sollte zumindest ein Teil der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds ausgeglichen werden, ein weiterer Teil sollte von den neuen Bundesländern übernommen werden.

Für die Jahre 1991 bis 1994 ergibt sich damit ein Mehrbedarf von insgesamt 207,5 Milliarden DM für den Bund oder 51,875 Milliarden DM pro Jahr, wenn man berücksichtigt, daß der Bund an der Tilgung der Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ nur zur Hälfte beteiligt ist<sup>20</sup>. Die Zahl kann niedriger angesetzt werden, wenn man den damals erwarteten Anteil

---

19 Aus (10b); da  $OP_t = 0$  ist  $P_t = VP_t$ .

20 Diese Summe errechnet sich aus: 140 Mrd. DM Kreditabwicklungsfonds, 20 Mrd. DM direkte Einzahlung des Bundes in den Fonds „Deutsche Einheit“ und 47,5 Mrd. DM Bundesanteil an der Verschuldung des Fonds.

von Treuhandanstalt und neuen Ländern an der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds abzieht. Unter der Annahme einer vollständigen Übernahme der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds durch die neuen Länder und die Treuhandanstalt beträgt der Mehrbedarf nur noch 67,5 Milliarden DM (20 Milliarden direkte Einzahlung in den Fonds „Deutsche Einheit“, 47,5 Milliarden DM Anteil des Bundes an der Verschuldung des Fonds).

Demgegenüber steht lediglich ein Anteil von insgesamt 20 Milliarden DM (über 4 Jahre) an dieser Summe, der nicht durch Kredite aufgebracht wird. Hierbei handelt es sich um den Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“, den der Bund nach § 5 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ „entsprechend seinen Möglichkeiten zur Einsparung insbesondere bei teilungsbedingten Kosten“ zu übernehmen hatte. Da diese Einsparungen durch den Wegfall der „teilungsbedingten Kosten“ quasi automatisch entstehen, handelt es sich eigentlich nicht einmal um echte Einsparungen.

Inwieweit das für den Bundeshaushalt 1991 beschlossene Sparpaket in Höhe von 37,0 Milliarden DM mit den neuen Ausgaben in den Budgetausgliederungen zusammenhängt, läßt sich nicht mit letzter Sicherheit sagen. Allerdings erwähnt der Finanzbericht 1991 des Bundesministeriums der Finanzen die neu geschaffenen Budgetausgliederungen im Zusammenhang mit den Lasten der deutschen Einheit für den Bund und auch im Zusammenhang mit dem Sparpaket nicht. Ich berücksichtige es deshalb bei der Ermittlung von  $w$  nicht.

$OEV_t$  und  $ONV_t$  waren Ende 1990 allerdings nicht einmal annähernd identisch. Es war bekannt, daß die Finanzierung der deutschen Einheit auch die offene Verschuldung erheblich erhöhen würde. Die errechneten Werte für  $w$  in 1991 sind deshalb nur dann als brauchbar anzusehen, wenn man unterstellt, daß das Sparpaket von 37 Milliarden DM für 1991 von der Steigerung der erwarteten offenen Neuverschuldung induziert wurde und die „Einsparungen durch den Wegfall von teilungsbedingten Kosten“ von 20 Milliarden DM durch die Steigerung der erwarteten verdeckten Neuverschuldung.

Die zweite Situation, die ich beobachten möchte, ist die Aufstockung des Volumens des Fonds „Deutsche Einheit“. Diese Aufstockung in Höhe von insgesamt 45,705 Milliarden DM für die Jahre 1992 bis 1994 wurde 1992 und 1993 beschlossen. Die Finanzierung erfolgte mit 23,4 Milliarden DM über die Erhöhung der Mehrwertsteuer, ansonsten zu ca. 2/3 aus Haushaltsmitteln des Bundes und zu 1/3 aus Haushaltsmitteln der Länder. Dem steht 1992 und 1993 kein Sparpaket des Bundes gegenüber; auch im Finanzbericht 1994 werden im Zusammenhang mit dem Sparpaket für 1994 die Belastungen durch die Aufstockung des Fonds nicht erwähnt.

In den Jahren 1991 bis 1993 sind  $OEV_t$  und  $ONV_t$  annähernd gleich. Die Erwartungen für die Aufwendungen in den offenen Haushalten für die deutsche Einheit bleiben etwa gleich. Die errechneten Werte sind also nicht durch eine evtl. ungenaue Abgrenzung der Sparmaßnahmen für offene und verdeckte Staatsverschuldung gestört.



Als dritte Situation beobachte ich die Veränderung in der Erwartung des Defizits der Treuhandanstalt.

Bei der Treuhandanstalt geht man Ende 1990 noch von einem Abschlußüberschuß aus, von dem nicht nur ein Teil der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds getilgt werden soll, sondern der auch noch einen Ausgleich für das bei der Währungsumstellung reduzierte Guthaben der Sparer der DDR finanzieren soll<sup>21</sup>. Schon Ende Oktober 1991 ging das Bundesfinanzministerium von einem gerade noch ausgeglichenen Ergebnis aus. Die Treuhandöffnungsbilanz nennt im September 1992 250 Milliarden DM und die Bundesbank im Mai 1993 275 Milliarden DM Abschlußdefizit. Die Erwartungen verändern sich also von einem Gewinn 1990 über ein ausgeglichenes Ergebnis 1991 zu 250 bzw. 275 Milliarden Defizit 1992 und 1993.

Mit dieser drastischen Veränderung der Erwartungen sind in den Jahren 1991 und 1992 keinerlei Einsparungen oder Einnahmeverbesserungen im Bundeshaushalt verbunden. Inwieweit das in 1993 beschlossene Sparpaket für 1994 mit der weiteren Verschlechterung des erwarteten Ergebnisses der Treuhandanstalt beeinflußt ist, läßt sich mit letzter Sicherheit nicht sagen. Ich halte es aber für unwahrscheinlich, daß die relativ geringe Verschlechterung von 250 auf 275 Milliarden DM auf einmal starke Wirkungen haben sollte, während die deutliche Verschlechterung von 0 auf 250 Milliarden DM keine Sparmaßnahmen induziert. Der Finanzbericht 1994 erwähnt die Treuhandanstalt denn auch überhaupt nicht, sondern sieht in den durch die Rezession verursachten Einnahmeausfällen und Ausgabensteigerungen die Hauptbelastung des Bundeshaushalts.

Der Anstieg des erwarteten Defizits der Treuhandanstalt fand in den Jahren 1991 bis 1993 statt. Für diese Jahre sind  $OEV_t$  und  $ONV_t$  – wie schon oben gesagt – annähernd identisch.

Die Gründung der Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds führte aus der Sicht von Ende 1990 zu einer erwarteten Belastung des Bundes von mindestens 67,5 Milliarden DM bei einer vollständigen Übernahme der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds durch Treuhandanstalt und neue Länder und höchstens 207,5 Milliarden DM bei einer vollständigen Übernahme durch den Bund. Dem stehen Sparmaßnahmen von 20 Milliarden DM gegenüber. Wenn man  $p$  mit 0,35 annimmt, würde das einen Wert für  $w$  von 0,28 bis 0,85 ergeben.

Bei der Treuhandanstalt sind keine mit den steigenden Defiziterwartungen verknüpften Sparmaßnahmen zu finden. Es sieht so aus, als ob die Verschuldung der Treuhandanstalt bis

---

21 Präambel des Treuhandgesetzes und Art. 25, 6 Einigungsvertrag.

zu ihrer Übernahme in den Erblastentilgungsfonds 1995 vollkommen ignoriert wird. Der Wert von  $w$  dürfte hier nahe 0 liegen.

Bei der Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ stehen einer Erhöhung des Volumens um 45,705 Milliarden DM Einnahmeverbesserungen in Höhe von 23,4 Milliarden DM gegenüber.

Bei einem mit 0,35 angenommenen Wert von  $p$  ergibt sich rein rechnerisch ein Wert für  $w$  von 1,46, also eine Beachtung, die über der von offener Verschuldung liegt. Erklären ließe sich dies mit einer besonderen Sensibilisierung durch vorausgegangene starke Defizitsteigerungen oder einer Vorbereitung auf erwartete weitere Lastensteigerungen. Allerdings sind die Ergebnisse problematisch, weil im Paket mit den Aufstockungsbeschlüssen auch die Mehrwertsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern geändert wurde, das Strukturhilfegesetz aufgehoben und der Anteil des Bundes am Schuldendienst des Fonds (und damit an den Schulden) verringert wurde.

**Tabelle 2: Zusammenfassung der Ergebnisse bei der Abschätzung des Parameters  $w$**

	$VEV_t - VNV_t$	$VP_t$	$p$	$w$
Gründung FdE und KAF	67,5-207,5	20	0,35	0,85-0,28
Aufstockung FdE	45,705	23,4	0,35	1,46
Defizitsteigerung THA	275	0	0,35	0

Die ermittelten Werte unterscheiden sich sehr stark. Die großen Differenzen deuten darauf hin, daß die Wahrnehmung von Verschuldung der Budgetausgliederungen bei den politischen Entscheidungsträgern stark schwankt und auch nicht bei allen Budgetausgliederungen gleich ist. Der Parameter  $w$  modelliert das offenbar nur sehr unzureichend.

Die Verschuldung einer privatwirtschaftlich organisierten Budgetausgliederung wie der Treuhandanstalt wird offenbar wesentlich geringer wahrgenommen, als die des Finanzierungsinstruments Fonds „Deutsche Einheit“. Da ein Großteil der Verschuldung der Treuhandanstalt auf der Übernahme von Altschulden beruht, waren auch nur im geringen Maße parlamentarische Bewilligungen für den Aufbau der Verschuldung nötig. Das Anwachsen des Defizits geschah schleichend, während die Gründung des Fonds „Deutsche Einheit“ in einer Situation politischer Aufbruchstimmung geschah, in der Sparmaßnahmen wesentlich leichter durchzusetzen waren. Bei der Aufstockung des Volumens des Fonds „Deutsche Einheit“ wiederum waren die Mehraufwendungen für die neuen Bundesländer das beherrschende wirtschaftspolitische Thema, gleichzeitig handelte es sich um vergleichsweise geringe jährliche Summen.

Insgesamt läßt sich aber trotzdem die Aussage machen, daß ein Ansteigen der Verschuldung in den Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit wesentlich geringere

Sparmaßnahmen induziert als eine gleich hohe Steigerung der Verschuldung im Bundeshaushalt.

### 2.3.3 Abschätzung der Beeinflussung der Gesamtverschuldung

Das Volumen des durch drohende steigende Staatsverschuldung induzierten Sparpakets ist abhängig davon, ob diese Verschuldung im Haushalt oder in Budgetausgliederungen entstehen soll.

Bei einer Ansiedlung innerhalb des Haushalts ergeben sich Sparmaßnahmen

$$(12a) \quad OP_t = p \cdot (OEV_t - ONV_t)$$

bei einer Ansiedlung in Budgetausgliederungen Sparmaßnahmen

$$(12b) \quad VP_t = w \cdot p \cdot (VEV_t - VNV_t).$$

Für die Ermittlung der Auswirkung auf die Höhe der Gesamtverschuldung ist  $OP_t$  das (fiktive) Sparpaket, das sich ergäbe, wenn die Verschuldung im offenen Haushalt angesiedelt worden wäre und  $VP_t$  das Sparpaket, das unter der gegebenen Situation einer Ansiedlung der Verschuldung in Budgetausgliederungen tatsächlich durchgeführt wurde.

Rein rechnerisch ergeben sich dann bei Annahme eines Wertes für  $p$  von 0,35 folgende Zahlen einer Veränderung der Staatsverschuldung durch die Ansiedlung in Budgetausgliederungen:

Gründung von Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds – Auswirkung auf die Jahre 1991-1994:

$$OP_t - VP_t = (67,5 \cdot 0,35 \text{ bis } 207,5 \cdot 0,35) - 20 = 3,63 \text{ bis } 52,63$$

3,63 bis 52,63 Milliarden DM geringere Sparmaßnahmen und höhere Verschuldung

Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ – Auswirkung auf die Jahre 1992-1994:

$$OP_t - VP_t = 45,705 \cdot 0,35 - 23,4 = -7,4$$

7,39 Milliarden DM höhere Sparmaßnahmen und geringere Verschuldung

Verschlechterung der Erwartung des Treuhandergebnisses von 0 auf 275 Milliarden Defizit – Auswirkung auf die Jahre 1991-1994:

$$OP_t - VP_t = 275 \cdot 0,35 - 0 = 96,25$$

96,25 Milliarden DM geringere Sparmaßnahmen und höhere Staatsverschuldung

Die Ergebnisse in einer Tabelle zusammengefaßt:

**Tabelle 3: Zusammenfassung der Ergebnisse bei der Abschätzung der Beeinflussung der Gesamtstaatsverschuldung**

	fiktives Sparpaket bei off. SV	tats. Sparpaket bei verd. SV	Erhöhung der SV durch verd. SV
	$OP_t \cdot p$	$VP_t$	$OP_t - VP_t$
Gründung FdE und KAF	23,63-72,63	20	3,63 -52,63
Aufstockung FdE	16	23,4	- 7,4
Defizitsteigerung THA	96,25	0	96,25
<b>Summe</b>	<b>135,88 -184,88</b>	<b>43,4</b>	<b>92,48 -141,48</b>

Liegt  $p$  höher als 0,35, erhöhen sich diese Werte erheblich. Bei einem geringeren  $p$  sind die Zahlen niedriger.

Für die Berechnung der Beeinflussung der Gesamtverschuldung mußte  $w$  nicht bekannt sein, weil es nicht in den Gleichungen (12a) und (12b) enthalten ist. Das bedeutet, daß eine etwaige Ungenauigkeit bei der Abschätzung des Parameters  $w$  die Ergebnisse nicht verändert.

## 2.4 Schwächen des Modells

Die Ergebnisse des Modells sind mit großer Vorsicht zu sehen. Es kann als Denkmodell dienen und für sehr grobe Vorhersagen. Für genaue Prognosen ist es dagegen nicht einsetzbar.

Hierfür gibt es mehrere Gründe:

Der wichtigste dürfte sein, daß die Datenbasis zu klein ist. Zahlen liegen nur für relativ wenige Situationen vor. Die verschiedenen Situationen, in denen Sparpakete verabschiedet wurden, sind auch nur bedingt vergleichbar, die Umweltbedingungen haben sich zwischen den einzelnen Situationen immer geändert.

Die Umwelt wird sehr stark auf die Parameter  $p$  und  $w$  einwirken. Eine Situation wie die deutsche Einheit oder eine andere ideologische Ausrichtung der Regierung wird das Volumen der politischen Gegenmaßnahmen und damit  $p$  stark beeinflussen. Eine politische Kampagne oder Presseberichte können sich auf die Wahrnehmung verdeckter Staatsverschuldung auswirken. So wird z.B. der Monatsbericht Mai 1993 der Deutschen Bundesbank, der die Verschuldung der Fonds zur Finanzierung der deutschen Einheit und der Treuhandanstalt thematisierte, den Wahrnehmungsfaktor  $w$  deutlich erhöht haben.

Aber auch ohne Berücksichtigung der Umwelteinflüsse ist nicht anzunehmen, daß  $p$  und  $w$  wie im Modell beschrieben konstant sind und die Funktion linear ist.  $p$  wird bei plötzlich auftretenden großen Defiziten geringer werden, einfach deswegen, weil ein großer Teil der Staatsausgaben festliegt und andere ohne größeren Schaden nicht kurzfristig gekürzt werden können. Es dürfte auch bei bestimmten Schwellenwerten kurzfristig ansteigen und danach deutlich zurückgehen, wenn z.B. versucht wird, die Neuverschuldung unter 50 Milliarden DM zu halten. Bei einer erwarteten Verschuldung von 48 Milliarden DM ist  $p$  dann zunächst sehr hoch, liegt die erwartete Neuverschuldung dagegen schon bei 51 Milliarden DM, ist  $p$  sehr niedrig.

Bei hohen Staatsdefiziten wird  $p$  gegen 1 streben, allein schon deshalb, weil nur so ein Staatsbankrott auf Dauer vermieden werden kann. Wann genau  $p$  einen Wert von 1 oder nahe 1 erreicht, hängt aber vom Zeithorizont und den Prioritäten der politischen Entscheidungsträger (dem „aggregierten Politiker“) ab.

$w$  ist, wie oben schon beschrieben, sehr stark abhängig von Umwelteinflüssen. Weiterhin ist auch denkbar, daß es bei den einzelnen Ausgliederungen unterschiedliche Werte für  $w$  gibt, daß also z.B. die Neuverschuldung der Treuhandanstalt stärker wahrgenommen wird als die des Kreditabwicklungsfonds. Schließlich dürfte auch ein gehäufter Einsatz von Budgetausgliederungen zur verdeckten Staatsverschuldung zu einer Sensibilisierung, also zu einer Erhöhung von  $w$  führen.

Trotzdem halte ich es für vernünftig, im Modell die Werte  $p$  und  $w$  als konstant anzusehen. Aufgrund der vorliegenden kleinen Datenbasis wäre es kaum möglich, die Werte  $p$  und  $w$  als Funktionen anderer Einflußfaktoren darzustellen. Das Modell würde keine besseren Prognosequalitäten bekommen, es wäre aber erheblich komplizierter und damit als Denkmodell schlechter zu gebrauchen.

Die Abschätzung der Parameter  $p$  und  $w$  und die damit verbundene Abschätzung der Erhöhung der Staatsverschuldung ist sicher problematisch. Da  $w$  und  $p$  in Wirklichkeit nicht konstant sind, aber auch wegen der geringen Datenbasis dürften die Ergebnisse nur sehr ungenau sein.

Die Werte für  $p$  sind verhältnismäßig konsistent und auch plausibel. Dagegen gibt es für  $w$  erhebliche Unterschiede, die auf ein stark schwankendes und damit nur sehr ungenau bestimmbares  $w$  hinweisen.

Trotzdem halte ich die Abschätzungen für sinnvoll. Zum einen ermöglichen sie eine Überprüfung des Modells, zum anderen sind die Ergebnisse meines Erachtens wenigstens so genau, daß sie die Aussage zulassen, verdeckte Staatsverschuldung führe im Vergleich zur offenen Staatsverschuldung zu einer merkbar erhöhten Gesamtstaatsverschuldung.

Unter den Annahmen in 2.3.3. ergibt sich eine Erhöhung der Staatsverschuldung von 92,5 bis 141 Milliarden DM auf vier Jahre verteilt. Selbst wenn man nicht von einem Wert für  $p$  von 0,35 ausgeht, sondern lediglich von  $p = 0,15$ , liegt die Erhöhung immer noch bei etwa 15 bis 35 Milliarden DM. Schon bei dem angenommenen Wert von  $p = 0,35$  handelte es sich um den niedrigsten ermittelten Wert.

Die entscheidende Bedeutung dieses Ergebnisses liegt darin, daß sich auch quantitativ ein deutlicher Einfluß von verdeckter Staatsverschuldung auf die Gesamtverschuldung der Bundesrepublik Deutschland nachweisen läßt.

## **2.5 Fazit**

Die verdeckte Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit führt im Ergebnis zu einer deutlich höheren gesamtstaatlichen Verschuldung als vergleichbare offene Staatsverschuldung, weil durch sie geringere politische Korrekturmaßnahmen ausgelöst werden. Diese geringere öffentliche Wahrnehmung verdeckter Staatsverschuldung wird verursacht durch die Intransparenz des Haushaltsgebarens der Budgetausgliederungen und die Möglichkeit einer positiveren Darstellung der Verschuldung der Ausgliederungen, die ja zweckgebunden ist.

Da das Thema Staatsverschuldung in Deutschland politisch recht große Bedeutung hat und andererseits die Verschuldung der Budgetausgliederungen Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt politisch wenig wahrgenommen wird, ist die aus verdeckter Staatsverschuldung resultierende Erhöhung der gesamtstaatlichen Verschuldung als bedeutend einzustufen. Dieses Ergebnis wird durch die Auswertung der Daten der Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit bestätigt.

### **3 Öffentliche Verschuldung und Haushaltsgrundsätze**

#### **3.1 Öffentliche Verschuldung**

##### **3.1.1 Begründung und Kritik der Staatsverschuldung**

Staatsausgaben können durch Steuern, Abgaben, Beiträge, Gewinne staatlicher Unternehmen oder durch Staatsverschuldung finanziert werden. Als Gründe für eine Finanzierung von Staatsausgaben durch Verschuldung werden in der Literatur hauptsächlich genannt:

1. Vermeidung von Steuerfraktionen
2. Temporäre Lastenverschiebung
3. Konjunkturelle Stabilisierung

###### **3.1.1.1 Staatsverschuldung zur Vermeidung von Steuerfraktionen**

Es ist kaum möglich, Staatsausgaben und Steuereinnahmen ständig in Deckung zu halten. Eine dauernde Variation von Steuern oder Ausgaben ist nicht sinnvoll. Insbesondere wirkt sich die wiederholte Änderung der Steuern durch die Anpassungsprozesse ökonomisch negativ aus. Der Haushaltsausgleich durch Staatsverschuldung dient in diesem Fall einem vorübergehenden Spitzenausgleich. Zur Vermeidung solcher Steuerfraktionen kann Staatsverschuldung mittelfristig noch sinnvoll sein, für eine langfristige Verschuldung liefert die beabsichtigte Vermeidung von Steuerfraktionen aber keine Rechtfertigung<sup>22</sup>.

###### **3.1.1.2 Staatsverschuldung zur temporären Lastenverschiebung**

###### **3.1.1.2.1 Gründe**

Im privaten Sektor dient Verschuldung wie auch Sparen der temporären Lastenverschiebung. Wirtschaftssubjekte machen Anschaffungen, verschulden sich dafür und können so den Nutzen aus der Anschaffung vor den Lasten (Zins und Tilgung) erfahren. Andere Wirtschaftssubjekte planen Käufe erst für die Zukunft, sie sparen und liefern so das Kapital für die Schuldner zu einem Zins, der von der Gegenwartspräferenz der Sparer und Schuldner abhängt.

Staatliche Verschuldung wird ebenfalls mit einer solchen Lastenverschiebung begründet. Ist keine Staatsverschuldung möglich, müssen sämtliche Investitionen direkt aus Steuereinnahmen finanziert werden. Das bedeutet, daß die Bürger eines Staates für die Finanzierung eines

---

22 Milbradt, Darstellung und Analyse der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1980, S 48.

staatlichen Projekts sofort einen Konsumverzicht leisten müssen, der den gesamten Kosten des Projekts entspricht. Der Nutzen aus diesem Projekt fällt allerdings in der Regel erst später und über einen längeren Zeitraum verteilt an.

Eine Finanzierung über Staatsverschuldung nach dem Prinzip des „pay-as-you-use“<sup>23</sup> kann im Prinzip erreichen, daß der Konsumverzicht für ein staatliches Projekt in jeder Periode dem jeweils entstehenden Nutzen aus dem Projekt entspricht. Kosten für eine Investition sollen in dem Moment und in der Höhe gezahlt werden, in dem auch der Nutzen daraus anfällt. Grundsätzlich ermöglicht das einen gleichmäßigeren Konsum, als wenn eine Investition für mehrere Jahre vorfinanziert und in dem Jahr der Investition der Konsum erheblich zurückgefahren werden muß. Ein gleichmäßiger Konsum bedeutet aber unter der Annahme fallender Grenznutzen einen höheren Gesamtnutzen als ein ungleichmäßiger Konsum. Gleichzeitig wird auch der gewünschte intergenerative Nutzensausgleich erreicht<sup>24</sup>, die Generation, die Nutzen aus einer Investition hat, ist mit der identisch, die sie bezahlt, was bei einer Vorfinanzierung nicht unbedingt der Fall ist. Diese Transformation ist nur durch Staatsverschuldung möglich.

Eine Lastenverschiebung wird häufig auch in Fällen von Katastrophen, Kriegen oder besonders großen Aufgaben für notwendig erachtet<sup>25</sup>. Dabei wird eine Beteiligung zukünftiger Generationen nicht damit begründet, daß diese daraus in der Zukunft auch einen Nutzen haben. Im Vordergrund steht das Gerechtigkeitsargument: Man will es einer Generation, die zufällig Opfer einer Katastrophe geworden ist, nicht zumuten, die Folgen in voller Höhe zu tragen. Nachfolgende Generationen sollen sich solidarisch daran beteiligen.

### 3.1.1.2.2 Kritik

Häufig wird in Frage gestellt, daß eine temporäre Lastenverschiebung realwirtschaftlich überhaupt möglich ist.

Ein einzelner Bürger kann durch Kreditaufnahme ohne weiteres eine Lastenverschiebung erreichen, weil er sich extern verschuldet. Die Verschuldung eines Staates ist dagegen zum größten Teil interne Verschuldung. Da der Staat sich bei seinen Bürgern, also praktisch bei sich selbst verschuldet, kann er einen erhöhten Bedarf an Gütern einer Periode nur aus dem vorhandenen Bruttosozialprodukt derselben Periode decken. Er kann nicht heute Güter verbrauchen, die erst in künftigen Jahren produziert werden<sup>26</sup>. In einer vollbeschäftigten und geschlossenen Volkswirtschaft erhöht sich dieses durch Staatsverschuldung nicht, der

---

23 Caesar, a.a.O., Theoretische Grundfragen der Staatsverschuldung, in Wirtschaftswissenschaftliches Studium, München, Heft 5, 1991, S 220.

24 Caesar, a.a.O., S 220.

25 Milbradt, Darstellung und Analyse der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S 47.

26 Fuest, Kroker, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1982, S 35.



Staat kann also seinen erhöhten Bedarf an Gütern nur decken, wenn gleichzeitig seine Bürger entsprechend auf Güter verzichten. Die Belastung der Bürger tritt also im gleichen Zeitpunkt ein, in dem auch die Ausgabe getätigt wird. Gleiches gilt für die Rückzahlung der Schulden: Im Moment der Rückzahlung muß der Bürger zwar Steuern für die Rückzahlung zahlen, da er aber selber der Gläubiger dieser Schulden ist, erhält er diese sofort als Zins und Tilgung zurück.

Die Argumentation kann aber aus mehreren Gründen relativiert werden:

Ist eine Volkswirtschaft nicht geschlossen, kann der Staat sich auch im Ausland verschulden. Auslandsverschuldung ermöglicht in voller Höhe eine temporäre Lastenverschiebung. Die Kredite werden vom Ausland aufgebracht, es verzichten also Wirtschaftssubjekte außerhalb des Staates auf Güter. Bei der Rückzahlung fließen Güter wieder ins Ausland zurück, im Inland muß darauf verzichtet werden.

Staatsverschuldung wird sich im Normalfall auch auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Meist wird angenommen, daß die Finanzierung staatlicher Maßnahmen durch Staatsverschuldung in wesentlich stärkerem Maß private Investitionen als privaten Konsum verdrängt. Das ergibt sich daraus, daß Staatsverschuldung über die erhöhte Kreditnachfrage das Zinsniveau steigert und Investitionsentscheidungen sehr viel stärker als Konsumententscheidungen vom Zinsniveau abhängen. Eine Steuerfinanzierung der staatlichen Maßnahme verringert dagegen das Einkommen der privaten Haushalte und damit den privaten Konsum. Zu einer Zinssteigerung und damit zum Rückgang der privaten Investitionen kommt es nur über den Rückgang des Sparens der privaten Haushalte, der wiederum durch erhöhte Steuerlasten entsteht.

Wenn der Staat mit der aufgenommenen Verschuldung nicht mindestens in der gleichen Höhe Investitionen gleicher Produktivität finanziert, verringern sich durch die Staatsverschuldung die Wachstumschancen einer Volkswirtschaft<sup>27</sup>. Der Kapitalstock der Volkswirtschaft wächst schwächer oder verringert sich sogar. Es kommt in dem Maße zu einer temporären Lastenverschiebung, wie die Verschuldung ein Entsparen<sup>28</sup> induziert.

Buchanan<sup>29</sup> hat versucht, eine Lastenverschiebung aus einer mikroökonomischen Sicht zu begründen: Der einzelne Bürger verzichtet beim Kauf von Staatsanleihen zwar auf Güter, erhält dafür aber gleichzeitig Staatswertpapiere. Er würde diese Wertpapiere nicht kaufen, wenn er sich von ihnen nicht einen mindestens genauso hohen Nutzen wie von den Gütern, auf die er verzichtet, erwartete. Er fühlt sich also nach dem Kauf der Staatsanleihen nicht

---

27 Fuest, Kroker, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S 36.

28 Das bedeutet Desinvestition, in der Regel durch Nichtersatz von verbrauchten oder verschlissenen Investitionsgütern.

29 Buchanan, Public Principles of Public Debt, Homewood, Illinois, 1958, S 34 und 35.

ärmer als vor ihm. Die zu erwartende Rückzahlung der Schulden aus erhöhten Steuern nimmt er nicht wahr, weil diese im Zeitpunkt und in seiner persönlichen Belastung unsicher und weit entfernt ist.

Subjektiv hat er also keine Belastung. Die Belastung ergibt sich für ihn erst dann, wenn die Verschuldung durch erhöhte Steuern zurückgezahlt wird und er selber davon betroffen ist. Die Rückzahlung der Staatsanleihen bringt ihm dagegen keinen Nutzen, weil er dafür ja seine Staatsanleihen abgeben muß. Für ihn wird die Last einer verschuldungsfinanzierten staatlichen Maßnahme also tatsächlich in die Zukunft verschoben.

Das Prinzip des „pay-as-you-use“ läßt sich auch unabhängig von der Diskussion, wie weit eine Lastenverschiebung durch Staatsverschuldung überhaupt möglich ist, kritisieren. Eine anhaltende Nettoneuverschuldung des Staates läßt sich unter der Annahme, daß eine Lastenverschiebung möglich ist, nur dann rechtfertigen, wenn der Kapitalstock der öffentlichen Hand ständig wächst.

Bleibt der Kapitalstock dagegen unverändert, handelt es sich bei den Investitionen also nur um Ersatzinvestitionen für verschlissene Wirtschaftsgüter, steht den Zins- und Tilgungszahlungen für die auf Kredit angeschafften Wirtschaftsgüter in den Folgejahren kein zusätzlicher Nutzen gegenüber.

Die Haushalte der Gebietskörperschaften weisen nur die Gesamtsumme der Investitionen aus, es läßt sich kaum feststellen, wie hoch die Steigerung des öffentlichen Kapitalstocks (nach Abzug der Ersatzinvestitionen) tatsächlich ist. Gleichzeitig ist es auch in der Praxis unmöglich, die Höhe und die zeitliche Verteilung des Nutzens staatlicher Investitionen zu quantifizieren. Die Anwendung der Finanzierungsregel des „pay-as-you-use“ ist also sehr problematisch<sup>30</sup>.

### **3.1.1.3 Konjunkturelle Stabilisierungsfunktion und Crowding Out**

Eine positive Stabilisierungswirkung der Staatsverschuldung wird dadurch erwartet, daß der Staat die öffentlichen Haushalte in den Dienst einer nachfrage-orientierten Beschäftigungspolitik stellt, die je nach Beschäftigungssituation über Multiplikatoreffekte expansiv, kontraktiv oder auch neutral wirken soll<sup>31</sup>. Gefordert ist eine antizyklische Finanzpolitik. Das Haushaltsdefizit bzw. der Haushaltsüberschuß ergibt sich dann als Resultante aus der Differenz aus nach stabilitätspolitischen Kriterien gestalteten Ausgaben und Einnahmen.

Ob Staatsdefizite expansiv wirken, hängt entscheidend von der Beschäftigungssituation der Wirtschaft ab. Eine Ausweitung der Staatsausgaben wirkt zwar zunächst expansiv, durch

---

30 Fuest, Kroker, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Köln, 1982, S 38.

31 Caesar, a.a.O., S 221.

Kreditaufnahme des Staates werden aber private Kreditnachfrager verdrängt, die nun ihrerseits ihre Nachfrage verringern. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft kompensiert dieser „crowding-out“-Effekt die Nachfragewirkung des Staatsdefizits vollständig.

Befindet sich die Wirtschaft dagegen in einer nachfragebedingten Unterbeschäftigung, so ist die private Kreditnachfrage nur gering und die Banken haben nicht ausgenutzte Kreditspielräume. In einer solchen Situation wird die staatliche Kreditnachfrage private Kapitalnachfrager nur in geringem Maße verdrängen<sup>32</sup>.

Die Kritik gegen den Einsatz der Staatsverschuldung zur konjunkturellen Stabilisierung richtet sich einmal gegen die Praxis der Schuldenpolitik. So wird der Vorwurf gemacht, daß in der Vergangenheit die Defizite zum großen Teil zur Finanzierung von konsumtiven Ausgaben eingesetzt wurden und auch in Zeiten der Hochkonjunktur keine Rückführung der Defizite erfolgte<sup>33</sup>.

Andererseits wird den staatlichen Defiziten überhaupt die Eignung für Stabilisierungszwecke abgesprochen. Probleme bei Diagnose, Timing, Dosierung und Zeitverzögerungen sowie „crowding-out“-Effekte und Inflationswirkungen führen demnach dazu, daß eine stabilisierend gedachte Staatsverschuldung destabilisierend wirkt<sup>34</sup>.

---

32 Milbradt, Darstellung und Analyse der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S 34 und 35.

33 Fuest, Kroker, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S 28.

34 Caesar, a.a.O., S 220.

### 3.1.2 Überblick über die Entwicklung und Struktur der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland

#### 3.1.2.1 Die Jahre 1950 bis 1990

**Tabelle 4: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften 1950-1990**

– Millionen DM –

Jahr	Insgesamt	Bund	Lastenausgleichs-fonds	ERP-Sondervermögen	Sozialver-sicher-ungen	Länder	Gemein-den	Zweckver-bände
1950	606	196				60	348	
1955	1 349	- 339	231			349	1 107	
1961	2 117	1 188	- 23			- 691	1 642	
1962	2 236	372	103			- 436	2 199	
1963	5 539	2 089	255	500		- 54	2 749	
1964	6 033	1 220	52	- 8		1 265	3 503	
1965	7 829	1 026	- 200	- 3		2 666	4 340	
1966	6 758	1 161	- 337	- 5		2 622	3 317	
1967	14 412	8 091	- 205	145		3 885	2 497	
1968	10 708	5 755	- 80	363		2 269	2 401	
1969	2 459	- 1	- 59	152		- 339	2 705	
1970	6 302	1 105	- 293	69		1 970	3 452	
1971	13 710	1 441	- 199	68		4 666	7 733	
1972	16 291	4 985	- 244	110		3 454	7 985	
1973	11 391	2 669	- 545	- 274		2 578	6 962	
1974A	22 810	9 475	- 381	- 45		7 737	6 023	
1974B	22 984	9 475	- 381	- 45		7 738	5 669	526
1975	54 237	29 925	- 203	140	- 1	17 003	6 757	616
1976	47 164	25 783	- 389	457		15 873	5 030	411
1977	31 981	21 814	- 1 020	- 118		8 437	2 570	298
1978	40 918	26 088	- 627	- 309		12 518	2 980	267
1979	43 673	25 659	- 217	730		13 342	3 926	233
1980	54 096	27 117		1 152		21 153	4 351	324
1981	69 877	37 390		1 461		24 575	6 139	313
1982	69 689	37 174		559	172	24 026	6 447	309
1983	56 252	31 475		368	24	21 638	2 683	63
1984	49 756	28 305		865	- 63	19 381	1 239	31
1985	40 560	22 386		- 171	- 65	17 183	1 099	128
1986	41 476	22 926		128	- 143	16 752	1 800	12
1987	48 790	27 455		- 702	- 52	18 746	3 193	150
1988	55 808	35 388		257	27	17 696	2 276	164
1989	28 999	14 186		1 093	26	11 273	2 022	398
1990	72 600	28 845		22 261	- 18	18 216	2 896	401

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1990, Wiesbaden 1993, S 19.

**Tabelle 5: Schuldenstand der Gebietskörperschaften 1950-1990**

– Millionen DM –

	Insgesamt	Bund	Gemeinden	Länder	Lastenausgleichsfonds	ERP-Sondervermögen
31.03.1950	17 866	5 498	366	12 002		
31.03.1955	38 895	17 933	3 734	14 957	2 271	
31.03.1956	41 387	18 143	4 871	15 480	2 893	
31.03.1957	42 947	20 639	5 831	13 397	3 080	
31.03.1958	44 647	20 000	7 429	14 246	2 972	
31.03.1959	47 482	20 762	8 603	14 806	3 311	
31.03.1960	50 405	21 883	10 083	14 840	3 599	
31.12.1960	51 812	22 285	11 073	14 721	3 658	75
31.12.1961	56 307	25 887	12 677	13 391	3 737	75
31.12.1962	59 019	26 402	14 931	13 449	4 162	75
31.12.1963	64 713	28 307	17 494	13 473	4 864	575
31.12.1964	72 313	30 497	21 021	14 517	5 711	567
31.12.1965	80 478	31 119	25 553	16 991	6 250	565
31.12.1966	88 392	32 678	29 129	19 447	6 578	580
31.12.1967	104 188	40 763	31 638	23 987	7 094	706
31.12.1968	113 880	45 652	33 867	26 211	7 075	1 075
31.12.1969	115 501	45 238	36 345	25 686	7 005	1 227
31.12.1970	122 893	47 746	39 740	27 401	6 710	1 296
31.12.1971	136 802	49 883	47 027	32 045	6 533	1 364
31.12.1972	153 881	54 465	54 814	36 836	6 292	1 474
31.12.1973	164 958	57 114	61 600	39 339	5 754	1 151
31.12.1974	188 429	69 420	60 410	47 039	5 373	1 156
31.12.1975	252 732	107 094	67 461	66 217	5 176	1 297
31.12.1976	291 819	125 344	72 783	81 643	4 808	1 753
31.12.1977	324 797	147 903	75 418	89 621	3 771	1 634
31.12.1978	367 719	176 202	78 635	101 843	3 128	1 325
31.12.1979	411 335	201 517	82 262	115 766	2 891	2 056
31.12.1980	462 966	229 988	86 766	135 932		3 200
31.12.1981	536 103	269 009	92 634	162 382		4 664
31.12.1982	608 023	308 477	99 075	187 094		5 226
31.12.1983	666 975	341 636	101 680	209 901		5 592
31.12.1984	711 897	365 532	102 796	229 138		6 458
31.12.1985	756 589	392 355	103 701	246 234		6 287
31.12.1986	794 274	413 374	105 212	261 858		6 415
31.12.1987	844 177	440 474	108 028	282 263		5 713
31.12.1988	899 004	475 167	109 627	300 364		5 890
31.12.1989	924 755	490 539	111 508	307 580		6 753
31.12.1990	1048 761	542 189	114 426	326 439		9 285

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte 1990, Wiesbaden 1992, S 11-15.

**Tabelle 6: Schuldenstand – Zweckverbände, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds 1950-1990**

	Zweckverbände	Fonds "Deutsche Einheit"	Kreditabwicklungsfonds
31.12.1974	5 031		
31.12.1975	5 487		
31.12.1976	5 488		
31.12.1977	6 450		
31.12.1978	6 586		
31.12.1979	6 843		
31.12.1980	7 080		
31.12.1981	7 414		
31.12.1982	8 151		
31.12.1983	8 166		
31.12.1984	7 973		
31.12.1985	8 012		
31.12.1986	7 415		
31.12.1987	7 699		
31.12.1988	7 956		
31.12.1989	8 375		
31.12.1990	8 995	19 793	27 634

**Quelle für Tabelle 5 und 6: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte 1990, Wiesbaden 1992, S 11 -15.**

Die Neuverschuldung ist bis etwa 1960 sehr gering, der größte Teil des Anstiegs der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte in dieser Zeit ist in der nachträglichen Anerkennung von „Altschulden“ aus den frühen Nachkriegsjahren und des Deutschen Reiches begründet<sup>35</sup>. Zwischen 1961 und 1970 liegt die jährliche Neuverschuldung immer zwischen 2 und 14 Milliarden DM, wobei Spitzenwerte von 14 und 10 Milliarden DM im Rezessionsjahr 1967 und im Folgejahr 1968 auftreten. Zu Beginn der siebziger Jahre steigt die Neuverschuldung auf Werte zwischen 11 und 22 Milliarden DM pro Jahr. Im Rezessionsjahr 1975 gibt es einen deutlichen Sprung auf 54 Milliarden DM, wobei dieser Spitzenwert in den Folgejahren nicht deutlich reduziert werden kann. In den Rezessionsjahren 1981 und 1982 wird sogar schon ein Wert von jeweils fast 70 Milliarden DM erreicht. Die Neuverschuldung der achtziger Jahre liegt regelmäßig über 40 Milliarden DM, lediglich im Jahr 1989 bei nur 29 Milliarden DM. Das Jahr 1990 ist dann mit einer Neuverschuldung von 72 Milliarden schon deutlich von den Lasten der deutschen Einheit gekennzeichnet.

Die Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden zeigt ein ähnliches Bild:

Bis 1962 gibt es bei Bund und Ländern fast keine Neuverschuldung, z.T. sogar Schuldentilgung. Ab 1963 bis 1970 ergeben sich für den Bund Werte zwischen einer und acht Milliarden

---

35 Milbradt, Darstellung und Analyse der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S 9.

DM Nettokreditaufnahme, für die Länder zwischen 1,3 und 3,9 Milliarden DM pro Jahr. Im Jahr 1969 erwirtschaften sowohl Bund als auch Länder kleine Überschüsse. Anfang der siebziger Jahre steigt die Nettokreditaufnahme bis 1974 beim Bund auf 9,5 Milliarden und bei den Ländern auf 7,7 Milliarden DM. Im Rezessionsjahr 1975 steigt das Defizit beim Bund auf fast 30 Milliarden und bei den Ländern auf 17 Milliarden DM, die auch in den Folgejahren nicht wesentlich zurückgeführt werden können. In den Rezessionsjahren 1981 und 1982 steigt das Defizit auf bis zu 37,4 Milliarden und bei den Ländern auf bis zu 24 Milliarden DM pro Jahr. Bis 1990 wird die Nettokreditaufnahme nur auf Werte zwischen 22 und 35 Milliarden DM beim Bund und 18 und 22 Milliarden bei den Ländern zurückgeführt. Einzige Ausnahme ist hier 1989, in dem sich der Bund nur mit 14 Milliarden und die Länder nur mit 11 Milliarden DM verschuldeten.

Während also die Verschuldungsentwicklung bei Bund und Ländern weitgehend parallel lief, zeigt sich bei den Gemeinden eine abgekoppelte Entwicklung: Die Neuverschuldung liegt von 1950 bis 1966 z.T. deutlich höher als die (sehr niedrige) von Bund und Ländern zusammen. Dagegen sinkt sie in den Rezessionsjahren 1967 und 1968 sogar und macht gerade noch ein 1/6 bzw. 1/4 der gesamten öffentlichen Verschuldung aus. Von 1969 bis 1973 steigt der Anteil der Gemeindeverschuldung erneut; Werte von 3,5 bis 8 Milliarden DM bedeuten etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen Verschuldung. Bis 1990 schwankt die Verschuldung der Gemeinden zwischen 1 und 6,8 Milliarden DM, wobei dies aber bis auf 1974 nur noch ein verschwindend geringer Anteil an der deutlich gestiegenen Gesamtverschuldung ist (ab 1977 immer unter 1/10, z.T. 1/20 oder 1/30).

Es zeigt sich also, daß die Gemeinden die starke Steigerung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht mitmachen. Diese geringere Steigerung ist wahrscheinlich auf die Kommunalaufsicht zurückzuführen, die darüber wacht, daß Kredite nur so weit aufgenommen werden, wie die entstehenden Kreditverpflichtungen (Zins und Tilgung) die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht beeinträchtigen<sup>36</sup>.

Lastenausgleichsfonds, Sozialversicherungen, Europäische Gemeinschaft sowie das ERP-Sondervermögen (mit Ausnahme des Jahres 1990) spielen im Vergleich zur Verschuldung der Gebietskörperschaften nur eine geringe Rolle.

Die Gesamtverschuldung entwickelte sich analog:

Von einem Stand zum 31.03.1950 von 17 Milliarden DM steigt die Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis zum 31.12.1960 lediglich auf 50 Milliarden DM. Bis Ende 1966 waren 88 Milliarden DM erreicht, Ende 1974 188 Milliarden DM. Zum 31.12.1982 lag der Schuldenstand bei 608 Milliarden, zum 31.12.1990 schließlich bei 1.048 Milliarden DM.

---

36 Püttner, Staatsverschuldung als Rechtsproblem, Berlin 1980, S 20.

### 3.1.2.2 Die Entwicklung von 1991 bis 1996

Hierfür liegen bis jetzt (1996) nur die Zahlen des statistischen Bundesamts für 1993 vor. Ich habe mich deshalb an die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Zahlen gehalten. Diese Zahlen sind nicht unbedingt mit den Zahlen des statistischen Bundesamts vergleichbar, weil sie anders abgegrenzt werden.

Während das Bundesministerium der Finanzen die Verschuldung nach ihrer haushaltsmäßigen Verbuchung ermittelt, folgt das statistische Bundesamt der kapitalmarktmäßigen Darstellung, d.h. Kreditaufnahmen werden dem Jahr zugeordnet, in dem sie am Kapitalmarkt aufgenommen werden und nicht dem Jahr, in dem die Verbuchung im Haushalt erfolgt. Dadurch werden die vom Staat am Ende eines Haushaltsjahrs zur Finanzierung von Aufgaben im Folgejahr aufgenommenen „Vorratskredite“ bei der Rechnung des Bundesfinanzministers im Folgejahr verbucht, während das statistische Bundesamt diese dem Jahr der kapitalmarktmäßigen Aufnahme zurechnet<sup>37</sup>.

Weiterhin geben die Zahlen nicht die Nettokreditaufnahme an, sondern den Finanzierungssaldo, der sich allerdings von der Nettokreditaufnahme nur geringfügig unterscheidet (beim Bund nur durch die Münzeinnahmen zwischen 0,5 und 1,3 Milliarden DM).

Um die Zahlen vergleichbar zu machen, habe ich die Zahlen des BMF für die Jahre 1989 und 1990 zusätzlich aufgeführt.

---

37 Diller, Die „tatsächliche“ Höhe der Schulden des Bundes, Trier 1985, S 3 und 5.



**Tabelle 7: Finanzierungsdefizite (entspricht etwa Neuverschuldung) von Bund, Ländern und Gemeinden in den Jahren 1989-1995**

	Bund	Länder	Gemeinden
1989	20,0	7,9	1,7
1990	48,0	19,4	4,2
1991	53,2	28,9	4,1
1992	39,3	31,1	16,8
1993	66,9	42,4	13,3
1994	50,6	43,9	10,4
1995	50,5	46,6	13,1
1996 <sup>1)</sup>	60,1	41,5	12

1) Bund: Soll, Länder und Gemeinden: Schätzung

**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1994, abgeschlossen am 19. August 1993, Bonn, Zahlen ab 1992: Finanzbericht 1997, abgeschlossen am 22. August 1996, Bonn 1996, S 97-98.**

Mit der deutschen Einheit steigen die Finanzierungsdefizite bei allen Gebietskörperschaften stark an. Die Finanzierungsdefizite liegen beim Bund mit 39,3 bis 66,9 Milliarden DM z.T. fast doppelt so hoch wie die bisherigen Spitzenwerte. Für 1994 war im Bundeshaushalt eine Neuverschuldung von 68 Milliarden DM vorgesehen<sup>38</sup>. Durch die günstige Konjunkturlage wurde dann jedoch ein Wert von nur 50,6 Milliarden DM erreicht. Fast der selbe Wert wird 1995 erreicht (50,5 Milliarden DM) und 1996 ergibt sich wieder eine Erhöhung auf 60,1 Milliarden DM.

In der Finanzplanung für die Jahre 1997 bis 2000 wird dann ein von 56,5 über 56,2 und 55,4 auf 48,9 Milliarden DM sinkendes Haushaltsdefizit genannt<sup>39</sup>. Hierbei sollte man allerdings berücksichtigen, daß ab 1995 weder Treuhandanstalt noch Fonds „Deutsche Einheit“ Neuverschuldung betreiben (allein die Treuhandanstalt nahm 1992 bis 1994 jährlich 38 Milliarden DM auf).

---

38 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1996, abgeschlossen am 18. August 1995, Bonn 1995, S 52.

39 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, a.a.O., S 54.

**Tabelle 8: Verteilung der Finanzierungsdefizite von neuen und alten Bundesländern/Gemeinden****Länder**

	West	Ost
1991	16,5	12,4
1992	15,9	15,1
1993	22,5	19,9
1994	24,2	19,7
1995	30,0	16,6
1996	27	14

**Gemeinden**

	West	Ost
1991	6,0	-1,9
1992	9,4	7,5
1993	8,9	4,4
1994	5,0	5,4
1995	12,4	0,8
1996	10,5	1

West einschließlich Berlin (West), Ost einschließlich Berlin (Ost).

**Quelle: Finanzbericht 1996, a.a.O., S 92 und Finanzbericht 1997, a.a.O., S 100.**

Die Neuverschuldung der Länder steigt zwar ebenfalls erheblich, allerdings ist diese Steigerung zum größten Teil auf die neuen Länder zurückzuführen. Die Neuverschuldung der alten Länder stagniert bzw. steigt nur geringfügig. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, daß die Hauptlast der Wiedervereinigung vom Bund getragen wurde und die alten Länder fast nur über den zum großen Teil kreditfinanzierten Fonds „Deutsche Einheit“ daran beteiligt wurden.

Bei den Gemeinden ergibt sich auch bei Nichtberücksichtigung der Gemeinden in der ehemaligen DDR besonders ab 1992 eine merkliche Steigerung. Eine Neuverschuldung von 9,4 und 8,9 Milliarden DM in 1992 und 1993 bedeutet immerhin eine Steigerung von fast 40 % gegenüber dem bisherigen Spitzenwert, der allerdings auch schon von 1972 stammt. Gegenüber den sehr moderaten Jahren 1983 bis 1990 gibt es eine Steigerung um das drei-

bis sechsfache. Im Jahr 1994 geht die Neuverschuldung dann allerdings wieder deutlich zurück, was vermutlich mit dem Ende der Rezession zusammenhängt. Die Einnahmen der Gemeinden steigen durch die ihnen zustehende gewinnabhängige Gewerbeertragsteuer in Aufschwungsphasen überproportional und fallen dafür in Rezessionen ebenfalls überproportional. Dadurch gibt es dann auch in den Jahren 1995 und 1996 wieder eine sehr hohe Verschuldung.

Auffallend ist auch die vergleichsweise sehr hohe Neuverschuldung der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden. Obwohl die neuen Bundesländer nur gut ein Viertel der Bevölkerung der alten Bundesrepublik haben und nur etwa 1/10 des Bruttosozialprodukts erwirtschaften, liegt die Neuverschuldung der neuen Länder zwischen 52 % und 95 % der Neuverschuldung der alten Bundesländer, bei den Gemeinden 1992 und 1993 bei 80 % und 50 % und 1994 sogar bei 108 %, auf allerdings niedrigerem Verschuldungsniveau.

Erst 1995 und 1996 entspricht der Anteil der Verschuldung der Gemeinden in den neuen Ländern ihrem Anteil am Bruttosozialprodukt.

Bei der Betrachtung des öffentlichen Gesamthaushaltes und des Bundeshaushaltes ist zu berücksichtigen, daß die Zahlen noch nicht die Neuverschuldung von Fonds „Deutsche Einheit“ und Kreditabwicklungsfonds sowie Treuhandanstalt berücksichtigen. Der Finanzbericht 1997 notiert für den öffentlichen Gesamthaushalt für die Jahre 1991-1994 ein Finanzierungsdefizit von 123; 115,9; 137,8 und 115,3 Milliarden DM. Hinzu kommen noch jeweils über 30 Milliarden DM Neuverschuldung der Treuhandanstalt. Da die Defizite dieser drei Budgetausgliederungen zum größten Teil dem Bund zuzurechnen sind, ist dessen Neuverschuldung eigentlich noch wesentlich höher<sup>40</sup>

---

40 Zur Verschuldung der Fonds sowie der Treuhandanstalt vergleiche Kapitel 4.2 Träger der verdeckten Staatsverschuldung bei der Finanzierung der deutschen Einheit und ihre Beurteilung.

Tabelle 9: Bruttosozialprodukt und öffentlicher Gesamthaushalt in den Jahren 1962-1996

Jahr	Bruttoinlandsprodukt		Ausgaben <sup>1)</sup>		Einnahmen <sup>2)</sup>		Finanzierungs-	Anteil des Finanzierungs-	
			der öffentlichen Haushalte (Bund, LAF, ERP-Sondervermögen, EU-Anteile, Fonds "Deutsche Einheit", Kreditabwicklungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Entschädigungsfonds, Erblastentilgungsfonds, Länder, Gemeinden )						saldo <sup>3)</sup>
	Mrd DM	Zuwachs- rate %	Mrd. DM	Zuwachs- rate %	Mrd DM	Zuwachs- rate %	Mrd DM		in %
1962	360,8	+ 8,8	106,5		104,8		- 1,8	- 0,5	
1963	382,4	+ 6,0	116,3	+ 9,3	110,9	+ 5,8	- 5,3	- 1,4	
1964	420,2	+ 9,9	127,2	+ 9,3	121,5	+ 9,5	- 5,6	- 1,3	
1965	459,2	+ 9,3	139,3	+ 9,6	129,9	+ 6,9	- 9,4	- 2,0	
1966	488,2	+ 6,3	145,0	+ 4,1	137,4	+ 5,8	- 7,7	- 1,6	
1967	494,4	+ 1,3	153,8	+ 6,0	141,7	+ 3,1	- 12,1	- 2,4	
1968	533,3	+ 7,9	158,8	+ 3,3	151,3	+ 6,8	- 7,4	- 1,4	
1969	597,0	+ 11,9	174,5	+ 9,9	176,9	+ 17,0	+ 2,5	+ 0,4	
1970	675,3	+ 13,1	196,3	+ 12,5	188,3 <sup>4)</sup>	+ 6,4	- 8,1	- 1,2	
1971	749,8	+ 11,0	226,5	+ 15,4	211,2 <sup>4)</sup>	+ 12,2	- 15,6	- 2,1	
1972	823,1	+ 9,8	252,1	+ 11,3	239,2 <sup>4)</sup>	+ 13,3	- 13,1	- 1,6	
1973	917,3	+ 11,4	280,5	+ 11,2	271,5 <sup>4)</sup>	+ 13,5	- 8,8	- 1,0	
1974	983,9	+ 7,3	318,3	+ 13,5	290,9	+ 7,1	- 27,3	- 2,8	
1975	1 026,6	+ 4,3	360,5	+ 13,3 <sup>5)</sup>	296,6	+ 2,0 <sup>5)</sup>	- 63,8	- 6,2	
1976	1 120,5	+ 9,1	376,8	+ 4,5	328,7	+ 10,8	- 48,0	- 4,3	
1977	1 195,3	+ 6,7	395,2	+ 4,9	364,0	+ 10,7	- 31,2	- 2,6	
1978	1 283,6	+ 7,4	433,4	+ 9,7	393,7	+ 8,2	- 39,6	- 3,1	
1979	1 388,4	+ 8,2	469,9	+ 8,4	423,5	+ 7,6	- 46,6	- 3,4	
1980	1 472,0	+ 6,0	509,2	+ 8,4	452,1	+ 6,8	- 57,1	- 3,9	
1981	1 535,0	+ 4,3	541,8	+ 6,4	466,1	+ 3,1	- 75,7	- 4,9	
1982	1 588,1	+ 3,5	561,6	+ 3,7	491,6	+ 5,5	- 69,9	- 4,4	
1983	1 668,5	+ 5,1	570,1	+ 1,5	514,8	+ 4,7	- 55,3	- 3,3	
1984	1 750,9	+ 4,9	583,6	+ 2,4	537,1	+ 4,3	- 46,5	- 2,7	
1985	1 823,2	+ 4,1	604,4	+ 3,6	565,1	+ 5,2	- 39,3	- 2,2	
1986	1 925,3	+ 5,6	628,6	+ 4,0	586,3	+ 3,8	- 42,3	- 2,2	
1987	1 990,5	+ 3,4	651,3	+ 3,6	600,2	+ 2,4	- 51,1	- 2,6	
1988	2 096,0	+ 5,3	671,5	+ 3,1	619,7	+ 3,2	- 51,8	- 2,5	
1989	2 224,4	+ 6,1	701,5	+ 4,5	674,4	+ 8,8	- 27,1	- 1,2	
1990	2 426,0	+ 9,0	818,5		724,1		- 94,4		
1991 <sup>6)</sup>	2 853,6		972,3		849,6		- 122,7	- 4,3	
1992 <sup>6)</sup>	3 075,6	+ 7,8	1 069,5	+ 10,0	953,6	+ 12,2	- 115,9	- 3,8	
1993 <sup>6)</sup>	3 154,9	+ 2,6	1 122,6	+ 5,0	984,8	+ 3,3	- 137,8	- 4,4	
1994 <sup>7)</sup>	3 320,3	+ 5,2	1 165,1	+ 3,8	1 049,7	+ 6,6	- 115,3	- 3,5	
1995 <sup>8)</sup>	3 459,6	+ 4,2	1 195,1	+ 2,6	1 085,3	+ 3,4	- 109,7	- 3,2	
1996 <sup>9)</sup>	3 533,0	2,0	1 201,0	0,5	1 084,5	0,0	- 117,0	- 3,5	

1) Nach der Abgrenzung der Finanzstatistik: Ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Schuldentilgung. - 2) Nach der Abgrenzung der Finanzstatistik: Ohne Entnahmen aus Rücklagen, ohne Schuldenaufnahmen am Kapitalmarkt und bei Trägern der Sozialversicherung, ohne Einnahmen aus dem Münzwesen, ohne innere Darlehen der Gemeinden. - 3) Saldo der bereinigten Ausgaben und Einnahmen zuzüglich bzw. abzüglich des Saldos haushaltstechnischer Verrechnungen. - 4) Ohne Erhebung (1970: 2,25 Mrd DM; 1971: 3,65 Mrd DM) bzw. Rückzahlung des Konjunkturzuschlags (1972: 5,65 Mrd DM; 1973: 0,18 Mrd DM). - 5) Bereinigt um die buchmäßigen Auswirkungen der Kindergeldreform: + 11,3 vH (Ausgaben) bzw. 0,1 vH (Einnahmen). - 6) Bis 1991 Ergebnisse der Rechnungsstatistik einschließlich der kaufmännisch buchenden Krankenhäuser der Länder und Gemeinden. - 7) Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. Sonderrechnungen der Länder sowie Krankenhäuser der Länder und Gemeinden eingeschlossen. - 8) Bund, EU, LAF, ERP, Fonds "Deutsche Einheit", Bundeseisenbahnvermögen, Entschädigungsfonds und Kreditabwicklungsfonds = Ist; Länder und Gemeinden = Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, Sonderrechnungen der Länder sowie Krankenhäuser der Länder und Gemeinden eingeschlossen. - 9) Schätzung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, a.a.O., S 95.

### **3.1.2.3 Vergleich der Entwicklung der Neuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts mit dem Bruttosozialprodukt**

Ein Vergleich mit dem nominal und real gewachsenen Bruttosozialprodukt zeigt den Anstieg der Finanzierungsdefizite etwas weniger dramatisch. Bis 1973 schwankt der Anteil des Defizits des öffentlichen Gesamthaushalts am Bruttozialprodukt zwischen 0,5 und 2,5 % mit einem Schwerpunkt bei 1,4 %. Der Spitzenwert von 2,5 % wird im Rezessionsjahr 1967 erreicht, 1969 wird im öffentlichen Gesamthaushalt ein kleiner Finanzierungsüberschuß von 0,4 % des Bruttosozialprodukts erzielt. Im Rezessionsjahr 1975 steigt dann das Finanzierungsdefizit auf bis heute nicht mehr erreichte 6,2 %, um lediglich 1977 unter 3 % zu fallen. Die Jahre 1981 und 1982 bringen ebenfalls noch einmal hohe Werte von 4,9 und 4,4 %, 1983 dagegen nur noch 3,3 %. Von 1984 bis 1989 gelingt es, das Finanzierungsdefizit deutlich unter 3 % zu halten (zwischen 2,1 und 2,6 % mit einem Bestwert 1989 von 1,2 %).

Mit der deutschen Einheit zeigt sich dann wieder ein deutlicher Anstieg: Schon 1990 sind es wieder 3,9 %, 1991 dann 4,3 %, 1992 3,8 %, 1993 4,4 %, 1994 3,5 % und 1995 3,2 %. Für 1996 werden 3,5 % geschätzt. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß in den Zahlen von 1992-1994 die Treuhandanstalt nicht erfaßt ist. Die Neuverschuldung der Treuhandanstalt macht mit 38 Milliarden DM jährlich etwa 1,2 % vom Bruttosozialprodukt aus. Unter Einbeziehung der Treuhandanstalt ergeben sich dann Werte von 5,5 % (1991), 5 % (1992), 5,6 % (1993) und 4,7 % (1994). Die Werte von 1995 und 1996 von nur noch 3,2 % und 3,5 % einschließlich der Zinslast der Treuhandanstalt, die vom Erblastentilgungsfonds und damit vom Bund übernommen wurde, zeigen schon einen deutlichen Konsolidierungserfolg.

### 3.1.3. Gesetzliche Grenzen der Staatsverschuldung und die Verschuldungsgrenze des Artikel 115 GG

#### 3.1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetzliche Grenzen für die Staatsverschuldung finden sich in Deutschland nur im Grundgesetz.

Artikel 115 (Kreditbeschaffung)

„(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. *Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur möglich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.*

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

Eine Grenze der Staatsverschuldung kann auch aus Artikel 109 GG abgeleitet werden:

„Artikel 109 (Haushaltstrennung in Bund und Ländern)

(1)...(2) *Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.*

(3) ...“

Der Artikel 115 GG beschränkt also die Kreditaufnahme des Bundes in ihrer Höhe auf das Volumen der Investitionen. Ähnliche Regelungen gibt es in den meisten Verfassungen der Bundesländer.

Das Grundgesetz konkretisiert weder die Frage, wie die „Einnahmen aus Krediten“ berechnet werden – fraglich ist z.B. ob die Schulden der Sondervermögen dazugehören – noch was Investitionen sind oder was eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ist.

Der Begriff der Investitionen wird in § 10 III,2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und genauso in § 13 III,2 der Bundeshaushaltsordnung wie folgt definiert:

***Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für***

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,*
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,*
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,*
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,*
- e) Darlehen*
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,*
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.*

Diese Regelungen wurden erst nach dem Urteil des Verfassungsgerichts in die Gesetze übernommen, vorher waren sie reine Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern<sup>41</sup>.

Eine Beschreibung des Begriffes „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ ist im § 1 des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StWG) zu finden. Hier wird der Begriff mit dem bekannten „magischen Viereck“ Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum definiert:

**§ 1**

***(Erfordernisse der Wirtschaftspolitik)***

*Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.*

### **3.1.3.2 Analyse der gesetzlichen Grundlagen der Staatsverschuldung**

Art. 115 GG soll verhindern, daß der gesamtwirtschaftliche Wohlstand sinkt, weil kreditfinanzierter staatlicher Konsum private und staatliche Investitionen verdrängt.

---

<sup>41</sup> Gandenberger, Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung: eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 in Finanzarchiv, Tübingen 1990, Heft 1, S 45-46.

Eine reine Begrenzung der „Einnahmen aus Krediten“ auf die „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ kann dies aber nicht leisten. Bei den im Haushalt veranschlagten Investitionen handelt es sich nicht vollständig um Neuinvestitionen, vielmehr entfällt ein großer Teil auf Ersatzinvestitionen, die sich aus den Abschreibungen der ersetzten Wirtschaftsgüter finanzieren. Sinnvoll wäre es auch, auf die Nettoinvestitionen abzustellen, also die Erhöhung des Kapitalstocks des Staates nach Abzug von allen Abschreibungen. In der Durchführung würde das allerdings kaum möglich sein, weil es für den größten Teil des öffentlichen Sektors keine Buchführung im kaufmännischen Sinne und keine Bilanzierung gibt, die die Ermittlung des Kapitalverzehr am staatlichen Vermögen (Abschreibungen) ermöglicht.

Die Bedeutung des Art. 115 GG reduziert sich also auf eine pragmatische Regelung der Staatsschuldenbegrenzung, die sich an dem „zukunftsbegünstigenden Charakter der Investitionen“<sup>42</sup> orientiert. Gleichzeitig stellt das Kriterium Investitionen eine Begrenzung dar, die mit dem Wachstumsprozeß wächst. Diese Begrenzung wirkt außerdem auf eine Verschiebung von Staatsausgaben vom Konsum zu den Investitionen hin<sup>43</sup>.

Aus Art. 109,II GG ergibt sich eine dem Art. 115 GG übergeordnete Beschränkung für die Verschuldung des Bundes: Er erlaubt die Verschuldung nur soweit, wie dies mit einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu vereinbaren ist. Diese Beschränkung ist unabhängig von der Höhe der Investitionen.

Art 115 GG begrenzt dagegen die Verschuldung auf die Höhe der Investitionen. Wird diese Grenze dennoch überschritten, müssen zwei Kriterien erfüllt sein: Es muß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen oder drohen und die vorgesehene Kreditfinanzierung muß zur Abwehr dieser Störung notwendig sein<sup>44</sup>.

### **3.1.3.3 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.April 1989**

Zur Frage der Investitionsschuldenbegrenzung durch den Art. 115 GG gibt es ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.April 1989, das grundsätzliche Fragen klärt. Zur Entscheidung stand der Bundeshaushalt 1981 der Regierung Schmidt/Genscher. Die Neuverschuldung lag damals bei 33,8 Mrd. DM, als Investitionen waren 31,9 Mrd. veranschlagt. Es ergab sich also eine verhältnismäßig geringe Überschreitung von 1,9 Mrd. DM. 1981 war

---

42 Gandenberger, a.a.O., S 28- 51.

43 Krause-Junk, Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art. 115, I 2 GG in Wirtschaftsdienst 1990/XII, S 610.

44 Krause-Junk, a.a.O., S 607-608.



weder das erste noch das letzte Jahr vor der deutschen Einheit, in dem diese Grenze überschritten wurde<sup>45</sup>. Das Urteil erklärte die damalige Verschuldung für verfassungsgemäß. Wichtiger als diese konkrete Entscheidung sind die grundsätzlichen Ausführungen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts geht davon aus, daß die Überschreitung der Grenze der Kreditfinanzierung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur als Ausnahme zugelassen und insofern eng zu interpretieren ist<sup>46</sup>. Für die Definition einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verwendet das Urteil zwar die Definition des § 1 des Stabilitätsgesetzes (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, das sogenannte „magische Viereck“), zur Annahme einer Störung müßten die Kriterien aber „ernsthaft und nachhaltig“ beeinträchtigt sein<sup>47</sup>.

In Bezug auf die Eignung der Staatsverschuldung zur Abwehr einer solchen Störung läßt das Gericht Spielraum; es kommt auf die eigene Einschätzung von Regierung und Parlament an. Verlangt wird lediglich, daß diese „nachvollziehbar und vertretbar“ ist<sup>48</sup>.

Das Gericht fordert weiterhin eine gesetzliche Konkretisierung des Investitionsbegriffs. Wichtig ist besonders die Forderung, der Investitionsbegriff dürfe nicht weiter gefaßt sein als bisher<sup>49</sup>.

Zum Art. 109 GG wird klargestellt, daß die Kreditaufnahme auch unterhalb der Grenze des Art. 115 GG einer „besonderen Rechtfertigung bedarf“<sup>50</sup>.

Schließlich begründet das Gericht eine allgemeine Darlegungspflicht im Gesetzgebungsverfahren, sowohl was das Vorliegen einer Störungssituation angeht als auch, ob die erhöhte Staatsverschuldung zur Abwehr der Störung geeignet ist<sup>51</sup>. Diese Darlegungspflicht hat die Funktion einer „politischen Rückkoppelung“<sup>52</sup>. Regierung und Gesetzgeber müssen sich über die Tatsache der Überschreitung selber klar werden. Gleichzeitig muß das Thema der parlamentarischen Diskussion gestellt werden und erreicht damit auch Presse, Parteimitglieder und den „einfachen Bürger“.

---

45 Überschreitungen gab es außerdem 1975 (um 11,8 Mrd. DM), 1976 (um 10,4 Mrd. DM), 1978 (um 2,1 Mrd. DM), 1982 (um 6,9 Mrd. DM), 1983 (um 7,6 Mrd. DM) und 1988 (um 4,5 Mrd. DM) (Gandenberger, a.a.O., Seite 29-30).

46 Gandenberger, a.a.O., S 35.

47 Gandenberger, a.a.O., S 35.

48 Gandenberger, a.a.O., S 37 und 38.

49 Gandenberger, a.a.O., S 46.

50 Geske, Verschuldungsgrenzen in gesamtwirtschaftlicher Normallage, in Wirtschaftsdienst 1989/VIII, S 388.

51 Gandenberger, a.a.O., S 38.

52 Gandenberger, a.a.O., S 43.

### 3.1.3.4 Kritik am Artikel 115 GG

Rationalität und Effektivität von Art. 115 GG sind vielfach kritisiert worden.

i) In den 20 Jahren der Existenz des Art. 115 GG habe es praktisch nie ein Jahr gegeben, in dem ein nach den Kriterien des Stabilitätsgesetzes gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht vorgelegen habe. Die Beschränkung der Schuldenaufnahme sei deshalb ohne wirtschaftspolitische Relevanz<sup>53</sup>.

Hierzu ist 1989 vom Bundesverfassungsgericht eine andere Ansicht vertreten worden. Es fordert für die Annahme einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine „ernsthafte und nachhaltige“ Beeinträchtigung des Gleichgewichts. Das bloße Vorliegen einer solchen Störung des Gleichgewichts bedeutet auch noch keine pauschale Ermächtigung zur Überschreitung der Grenze, sondern es muß die Eignung der erhöhten Verschuldung zur Abwehr dieser Störung glaubhaft gemacht werden können.

ii) Wenzel behauptet ferner, die Begrenzung der Verschuldung auf die Höhe der Investitionen sei gesamtwirtschaftlich ineffizient. Er zeigt, daß unter bestimmten Annahmen eine Beschränkung der Nettoneuverschuldung nicht zu optimalen Ergebnissen führt<sup>54</sup>.

iii) Ein weiterer Kritikpunkt am Art. 115 GG ist die unzureichende Definition des Begriffs der Investitionen. § 10 III,2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und § 13 III,2 der Bundeshaushaltsordnung geben zwar an, was alles als Investitionen einzustufen ist. Haushaltsgrundsätzegesetz und Bundeshaushaltsordnung können aber mit einfacher Mehrheit vom Bundestag geändert werden und es ergeben sich bei der Auslegung auch Spielräume. So stellt sich z.B. die Frage, ob etwas eine „sächliche Verwaltungsausgabe“ oder eine „bewegliche Sache“ ist. Schließlich ist der in den Gesetzen aufgeführte Katalog z.T. weit gefaßt. Er enthält auch Zuschüsse für Investitionen im Ausland und Darlehen jeder Art – also auch Kredite, für die die Laufzeit so lang und die Verzinsung so niedrig ist, daß sie als verlorene Zuschüsse angesehen werden müssen.

iv) Krause-Junk vertritt die Ansicht, daß sich der Art. 115 GG von einer „entschlossenen Regierung“<sup>55</sup> leicht durch Flucht aus dem Budget umgehen läßt. Hier zeigt sich, daß es ein Konstruktionsfehler des Art. 115 GG ist, nicht zu definieren, was die „Einnahmen aus

---

53 Wenzel, Die ökonomische Rationalität von Art. 115 GG in Wirtschaftsdienst 1990/XII, S 611.

54 Wenzel, a.a.O., S 614-616. Die wichtigste Annahme ist die einer für „konsummaximale Wachstumspfade“ zu hohen privaten Ersparnis, die dann vom Staat durch erhöhten Konsum ausgeglichen werden soll.

55 Krause-Junk, a.a.O., S 607.

Kreditentz im Sinne des Art. 115 GG sind, insbesondere wie mit Budgetausgliederungen zu verfahren ist.

### **3.1.3.5 Bedeutung des Artikel 115 GG für die verdeckte Staatsverschuldung**

Der Wunsch, die Begrenzung des Art. 115 zu umgehen, dürfte einer der Hauptgründe für die Gründung des Fonds „Deutsche Einheit“ und verschiedener anderer Budgetausgliederungen im deutschen Einigungsprozeß gewesen sein<sup>56</sup>. Das erscheint verwunderlich, hätte sich doch in diesem Fall eine zu erwartende Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts in den neuen Bundesländern und die Eignung der erhöhten Staatsverschuldung zur Abwehr dieser Störung relativ einfach nachweisen lassen. Wichtiger war damals (Mitte 1990) denn auch eher, der Opposition, die zu diesem Zeitpunkt gerade im Wahlkampf mit ihrem Kanzlerkandidaten Oskar Lafontaine die Frage der Finanzierung der deutschen Einheit zum Thema machte, keine neuen Angriffspunkte zu bieten. Schließlich fand die Bundestagswahl schon im Dezember des gleichen Jahres statt und das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil für künftige Überschreitungen der Schuldengrenze eine ausführliche Begründung gefordert.

---

56 Mackscheidt, Die parlamentarische Kontrolle muß gewährleistet werden in Wirtschaftsdienst 1990/VII, S 393.

## 3.2 Haushaltsgrundsätze und verdeckte Staatsverschuldung

### 3.2.1 Einbettung in die Gesamtproblematik der Budgetausgliederungen

Budgetausgliederungen sind nicht unbedingt notwendige Träger verdeckter Staatsverschuldung. Verdeckte Staatsverschuldung kann grundsätzlich auch innerhalb eines Budgets erfolgen. Ein Beispiel hierfür sind Leasingfinanzierungen. Sie erscheinen in den Haushalten nicht als Verschuldung, die künftigen Belastungen aus Leasingraten entsprechen aber recht genau den Zins- und Tilgungszahlungen bei einer Kreditfinanzierung.

Auch hierbei handelt sich um eine Art Flucht aus dem Budget, jedoch wird hierfür keine Budgetausgliederung als Träger der Verschuldung benötigt.

Leasingfinanzierungen haben bisher in Deutschland in den Haushalten der Gebietskörperschaften noch sehr wenig Bedeutung. Im Rahmen der Diskussion um die Finanzierung der deutschen Einheit wurden sie aber als „private Finanzierung“ insbesondere für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern vom damaligen Bundeswirtschaftsminister ins Gespräch gebracht<sup>57</sup>. Allerdings sind solche Pläne dann offenbar nicht weiterverfolgt worden, so daß Leasingfinanzierungen zur Finanzierung der deutschen Einheit nicht eingesetzt worden sind.

Die verdeckte Staatsverschuldung basiert daher zumindestens bei der Finanzierung der deutschen Einheit vollständig auf Budgetausgliederungen<sup>58</sup>.

Das heutige Einheitsbudget entstand aus einer Vielzahl von Einzelbudgets. Für jede staatliche Aufgabe gab es eigene Einnahmequellen (Prinzip der Einnahmenaffektation)<sup>59</sup>. Das Einheitsbudget beruht dagegen auf dem Prinzip des Verbots der Zweckbindung von Einnahmen. Um öffentliche Mittel möglichst effizient einzusetzen, wird verlangt, sie alle in einen einzigen Haushalt einzustellen, damit das Parlament die Mittel nach Dringlichkeit auf die einzelnen Verwendungszwecke verteilen kann.<sup>60</sup> Um eine optimale Entscheidungsfindung und Kontrolle zu ermöglichen, sind gleichzeitig *sämtliche* Einnahmen und Ausgaben im Haushalt aufzuführen; eine vorherige Saldierung und Budgetierung nur mit dem Einnahmen- oder Ausgabenüberschuß darf im Grundsatz nicht vorgenommen werden (Vollständigkeits- und Bruttoprinzip).

---

57 Möllemann, Über neue Finanzierungswege sollte nachgedacht werden, in Wirtschaftsdienst, 1991/X, S 491-494.

58 Heinig, Das Budget, Zweiter Band, Tübingen 1951, S 371.

59 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977, S 11.

60 Schemmel, Sondervermögen und Unternehmen der öffentlichen Hand – Funktionale Ausgliederung oder Flucht aus dem Budget ? Trier 1989, S 18.

Diesem normativen Postulat der Budgeteinheit und Vollständigkeit steht das Argument einer wirksameren Aufgabenerfüllung durch Ausgliederungen gegenüber. Grundlegend ist hierfür Fritz Karl Manns Lehre von der hilfsmittelischen Verzweigung des Staates. Danach dienen die Hilfsfiskal der Erfüllung staatlicher Aufgaben, die der Staat selber „nur mit geringerem Erfolge oder größerem Aufwand“ lösen könnte<sup>61</sup>. Die Vorteile der Ausgliederungen sieht Mann nicht nur in der „organisatorischen Überlegenheit mittlerer Einheiten“ oder der zu erwartenden stärkeren Eigeninitiative, sondern ausdrücklich auch in der durch die „Zwischenschaltung von Organen mit eigenen Haushaltsplänen“ bewirkten „Undurchsichtigkeit der Finanzgebarung“<sup>62</sup>. Er stellt in Frage, daß „durch die öffentliche Kritik und die parlamentarische Beratung die Budgets stets verbessert werden“. Mann weist auch schon darauf hin, daß der Hilfsfiskus zur Erweiterung des staatlichen Kreditspielraums eingesetzt werden kann, „da die Öffentlichkeit mehr auf die rechtliche Trennung als auf die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit beider Körper sieht“<sup>63</sup>.

Die Ansicht Manns, die Intransparenz von Budgetausgliederungen sei ein Vorteil, wird in der wissenschaftlichen Diskussion heute nicht mehr geteilt. Andererseits ist allgemein anerkannt, daß funktionale Gründe die Durchbrechung von Budgetgrundsätzen rechtfertigen können<sup>64</sup>. Budgetausgliederungen sind dann zulässig, wenn ihre Vorteile ihre Nachteile überwiegen.

### 3.2.2 Überblick über die Haushaltsgrundsätze in Deutschland

Die Grundsätze der Einheit, Klarheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes und der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben sind für die Bundesrepublik Deutschland in den Art. 110-112 des Grundgesetzes sowie im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) kodifiziert.

Senf<sup>65</sup> sieht in ihnen „Regeln des Wohlverhaltens für den budgetären Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sowohl der Exekutive als auch der Legislative“. Die Haushaltsgrundsätze stellen ein idealtypisches Modell dar und legen gleichzeitig die Beweislast für Abweichungen vom Modell fest. Wer von den Regeln abweichen will, muß dies als notwendig nachweisen können<sup>66</sup>. Ausnahmen können sich dann als notwendig erweisen, wenn sie effizienter oder sparsamer sind, z.B. bei Staatsunternehmen oder den Sozialversicherungen. Die Tatsache, daß ein föderaler Staatsaufbau mit mehreren unabhängigen Budgets einem

---

61 Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930, S 18.

62 Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, a.a.O. S 18 und 19.

63 Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, a.a.O., S 19.

64 Senf, Kurzfristige Haushaltsplanung und Budgetgrundsätze, in Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, S 392.

65 Senf, a.a.O., S 391.

66 Senf, a.a.O., S392.

Einheitsstaat überlegen ist<sup>67</sup>, wirkt einer vollständigen Durchsetzung der Haushaltsgrundsätze entgegen.

Im folgenden werden die Haushaltsgrundsätze Vollständigkeit, Bruttoprinzip, Einheit und Klarheit beschrieben:

Der Grundsatz der Vollständigkeit hat in Deutschland Verfassungsrang.

Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG lautet:

*„Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Bundeshaushalt einzustellen;...“*

Dieser Grundsatz soll verhindern, daß der Haushalt durch das Verschweigen von Einnahme- oder Ausgabeposten nur auf dem Papier als ausgeglichen erscheint oder daß umgekehrt „schwarze Kassen“ entstehen, die der öffentlichen Kontrolle entzogen sind<sup>68</sup>.

Damit eng verbunden ist der Grundsatz der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben, das sogenannte Bruttoprinzip. Das Bruttoprinzip ist in der Bilanzierung der Privatwirtschaft allgemein vorgeschrieben. Es dient dort dem Schutz vor Bilanzmanipulationen. Im Staatshaushalt, der keine Abschreibungen, Rückstellungen und Bewertungswahlrechte kennt (soweit nicht staatliche Unternehmen erfaßt werden), hat es ebenfalls die Bedeutung, Manipulationen im Erscheinungsbild des Haushaltes zu verhindern, vor allem aber, die Kontrolle der Haushaltsführung in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen<sup>69</sup>. Nur ein Staatshaushalt, der sämtliche Ein- und Ausgaben aufführt, kann zeigen, was mit ihm tatsächlich getan wird und was politisch gewollt wird<sup>70</sup>. Jede Saldierung vernichtet Informationen, sie ist zudem jedesmal eine Gestaltung von Seiten dessen, der den Haushaltsplan aufstellt.

Das Bruttoprinzip ist im HGrG in § 12 und in der BHO in § 15 geregelt. Art. 110 GG nennt als Ausnahmen Unternehmen des Bundes und Sondervermögen<sup>71</sup>.

§ 26,1 BHO bestimmt, daß Bundesbetriebe lediglich einen Wirtschaftsplan, der dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen ist, zu erstellen haben. Bei Sondervermögen sind nur Zuführungen oder Ablieferungen im Bundeshaushalt zu veranschlagen, über Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen sind dem Bundeshaushalt Übersichten beizufügen (§ 26,2 BHO).

---

67 Mackscheidt, a.a.O., S 391-394.

68 Schmolders, Finanzpolitik, Dritte Auflage, Berlin 1970, S 65.

69 Vergleiche Heinig, Das Budget, Zweiter Band, Tübingen 1951, S 293-296.

70 Senf, a.a.O., Seite 393.

71 „...bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden...“

BHO und HGrG führen als Ausnahmen weiterhin auf:

- die Verrechnung von Einnahmen aus Krediten und den damit zusammenhängenden Tilgungsausgaben (d.h. Budgetierung nur der Nettoneuverschuldung),
- die Saldierung von Nebenkosten und -erlösen bei Erwerbs- und Veräußerungsgeschäften,
- Fälle, bei denen durch die sogenannte Selbstbewirtschaftung eine „sparsame Bewirtschaftung gefördert wird“ (BHO § 15,2). Dabei fließen die bei der Aufgabenerfüllung einer staatlichen Instanz entstehenden Einnahmen (z.B. Gebühren) den „Selbstbewirtschaftungsmitteln“ der Instanz wieder zu. Im Haushalt werden nur die netto zugewiesenen Mittel – ohne die Einnahmen der Instanz – ausgewiesen. Diese Regelung soll zu besonderer Sparsamkeit anreizen, weil das Ersparte bei der Instanz verbleibt.

Das Bruttoprinzip kann also dort durchbrochen werden, wo es zu einer effizienteren Haushaltsführung führt. Die gesetzlich festgelegte Kontrolle durch den Rechnungshof (§ 91 und § 92 BHO) soll den genannten Problemen der Nettobudgetierung entgegenwirken.

Der Grundsatz der Einheit fordert, daß alle Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Haushalt aufzuführen sind. Er berührt damit auch das Prinzip der Vollständigkeit, entspricht ihm aber nicht, weil auch viele einzelne Haushalte in sich vollständig sein können<sup>72</sup>. Der Grundsatz der Einheit ergibt sich aus der Auffassung, daß nur ein umfassender Haushalt einen geeigneten Überblick über die Staatsausgaben in politischer und ökonomischer Hinsicht gibt. Gleichzeitig soll er die Gefahr der Täuschung von Parlament und Öffentlichkeit durch die Zersplitterung in zahlreiche Neben- und Sonderhaushalte abwenden.

Dem gleichen Zweck dient der Grundsatz der Klarheit. Der Haushalt soll übersichtlich und aussagefähig sein, er soll eine Systematik in Gliederung und Ausweis erkennen lassen. In der Bundesrepublik Deutschland sind diese Forderungen gesetzlich umgesetzt in den §§ 10 und 11 HGrG bzw. §§ 13 und 14 BHO.

### **3.2.3 Gründe für das Abweichen von den Haushaltsgrundsätzen**

Budgetausgliederungen sind grundsätzlich ein Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit (und damit des Bruttoprinzips) sowie auch der Klarheit.

Ein absolutes Verbot außerbudgetärer Finanzgebarungen läßt sich mit den Haushaltsgrundsätzen trotzdem nicht begründen. Funktionale Gründe können die Durchbrechung von

---

72 Senf, a.a.O, S 398.

Budgetgrundsätzen rechtfertigen. Budgetausgliederungen sind dann zulässig, wenn Vorteile wie eine effizientere oder sparsamere Aufgabenerfüllung die Nachteile der Ausgliederung überwiegen.<sup>73</sup>

Wenn nun funktionale Gründe Budgetausgliederungen zulassen, so bedeutet das aber nicht gleichzeitig, daß auch eine in diesem Zusammenhang entstehende Verschuldung außerhalb des Budgets angesiedelt werden darf. Funktionale Gründe gestatten nur eine außerbudgetäre Verschuldung, soweit sie für die selbständige Aufgabenerfüllung notwendig ist. Wenn die Finanzierung der Institution durch Zuschüsse ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung möglich ist, liegt keine sachliche Rechtfertigung für eine außerbudgetäre Verschuldung vor, eine Durchbrechung der Budgetgrundsätze ist dann also nicht zulässig.

---

73 Senf, a.a.O., S 392.



## **4 Überblick, Träger und Beurteilung der verdeckten Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit**

### **4.1 Überblick über die finanziellen Lasten der deutschen Einheit**

In die Betrachtung gehen nur die finanziell quantifizierbaren Lasten ein. Immaterielle Nutzen oder Lasten werden nicht berücksichtigt. Zinsaufwendungen für Schulden von Gebietskörperschaften, die im Zusammenhang mit der deutschen Einheit aufgenommen wurden, gehen ebenfalls nicht in die Berechnungen ein.

Gegenzurechnen sind Steuer- und Verwaltungsmehreinnahmen sowie der Abbau teilungsbedingter Lasten.

#### **4.1.1 Leistungen aus Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt und Erblastentilgungsfonds**

Der Fonds „Deutsche Einheit“ hat bis zum Jahresende 1994 Zahlungen im Gesamtvolumen von 160,7 Milliarden DM geleistet<sup>74</sup>. Hiervon werden 95 Milliarden DM über Kreditaufnahme des Fonds bereitgestellt, der Rest über Zuweisungen von Bund und alten Ländern bzw. Gemeinden<sup>75</sup>. Diese Zuweisungen erscheinen auch in den Haushalten der Gebietskörperschaften.

Der Kreditabwicklungsfonds hat ca. 130 Milliarden DM an Verbindlichkeiten übernommen<sup>76</sup>. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um die Kosten der Währungsumstellung mit ca. 100 Milliarden DM<sup>77</sup> sowie die Verschuldung des Republikhaushalts der DDR mit 28 Milliarden DM<sup>78</sup>.

Die Treuhandanstalt hat voraussichtlich ein Abschlußdefizit von 250 Milliarden DM erwirtschaftet<sup>79</sup>, von dem 205 Milliarden bis Ende 1994 aufgelaufen sind und vom Erblastentilgungsfonds übernommen wurden. Die restlichen 45 Milliarden werden erst nach 1994 kassenwirksam und dann direkt vom Bundeshaushalt übernommen. Schließlich hat der Erblastentilgungsfonds – neben der Verschuldung der Treuhandanstalt und des Kreditab-

---

74 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 (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG), Bonn 1993, Art. 37, Abs.1.

75 § 5 Gesetz über die Einrichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

76 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen, Januar 1996.

77 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, Frankfurt 1993, S 49.

78 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, Pressemitteilung vom Dezember 1992, Bonn, S 4.

79 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen, Januar 1996.

wicklungsfonds – zum 1. Juli 1995 ca. 31 Milliarden DM der Altschulden der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestände in den neuen Bundesländern übernommen<sup>80</sup>.

Die genannten Sonderhaushalte tragen also einigungsbedingte Lasten in folgender Höhe:

Fonds „Deutsche Einheit“	160,7 Milliarden DM (davon 65,1 Milliarden DM aus Zuschüssen der Gebietskörperschaften)
Kreditabwicklungsfonds	130 Milliarden DM
Treuhandanstalt	250 Milliarden DM
Erblastentilgungsfonds	31 Milliarden DM (ohne von THA und KAF übernommene Verschuldung)
Gesamtsumme	571,7 Milliarden DM

---

80 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 53.

## 4.1.2 Leistungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und der EU

Tabelle 10: Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland (einschließlich Sozialversicherungen).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	(Mrd. DM)					
<b>I. Bruttotransfers</b>						
Bundshaushalt <sup>1)</sup>	75	88	114	114	146	133
Fonds "Deutsche Einheit" <sup>2)</sup>	31	24	15	5		
EG <sup>3)</sup>	4	5	5	6	7	7
Rentenversicherung <sup>4)</sup>		5	9	12	16	15
Bundesanstalt für Arbeit <sup>5)</sup>	24	39	39	27	23	20
Länder/Gemeinden West <sup>6)</sup>	5	5	10	14	10	10
<b>Gesamt</b>	<b>139</b>	<b>152</b>	<b>168</b>	<b>168</b>	<b>194</b>	<b>181</b>
<b>II. Rückflüsse</b>						
Steuermehreinnahmen Bund <sup>8)</sup>	31	35	37	41	43	48
Verwaltungsmehreinnahmen Bund	2	2	2	2	2	2
<b>Gesamt:</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>50</b>
<b>III. Nettotransfer <sup>9)</sup></b>						
(Differenz I und II):	106	115	129	125	149	131
<b>IV: Nettotransfer Bund</b>						
(Diff. I, Pos. 1 und II)	42	51	75	71	101	83

### Erläuterungen:

- 1) Zahlungen an die Länder und Gemeinden Ost sowie sonstige Ausgaben des Bundes in den neuen Ländern; ab 1995 auch Steuerverzichte des Bundes aufgrund Neuregelung Finanzausgleich; ab 1996 auch Steuermindereinnahmen aus Neuregelung des Familienleistungsausgleichs; ab 1996 Angaben geschätzt.
- 2) Kreditfinanzierte Leistung, also ohne die Zuschüsse von Bund und Ländern, um Doppelzahlungen zu vermeiden (Jahresleistung 1994: 34,6 Mrd. DM).
- 3) Wegen der unzureichenden Datenlage nur grobe Schätzung möglich.
- 4) Ohne Bundeszuschüsse, um Doppelzahlungen zu vermeiden.
- 5) Gesamtdefizit Ost (einschließlich Bundeszuschuß); 1995 und 1996: Schätzung.
- 6) Bis 1994 einschließlich Mindereinnahmen aus horizontaler USt.-Verteilung nach Einwohnern gegenüber der ursprünglich im Einigungsvertrag vorgesehenen Stufenregelung sowie Zuschuß zum Fonds "Deutsche Einheit"; ab 1995 im wesentlichen Neuregelung Finanzausgleich.
- 7) Ohne Doppelzählung des Bundeszuschusses zur BA (vgl. Ziffer 5). Leistungen für die neuen Länder sind darüber hinaus die Steuermindereinnahmen beim Bund und den alten Ländern aufgrund der Steuervergünstigungen für Ostdeutschland.
- 8) Grobe Schätzung mit erheblichen Unwägbarkeiten; 1996 einschließlich Auswirkungen des Jahressteuergesetzes ohne Systemumstellung beim Kindergeld (Kindergeld ist in der Pos. "Bundshaushalt" berücksichtigt).
- 9) Von den Transferleistungen zu unterscheiden sind die finanziellen Gesamtbelastungen der öffentlichen Haushalte aus der Vereinigung. Dazu gehören neben den Transfers z.B. einigungsbedingte Zinsaufwendungen, Zinserstattungen an den Fonds "Deutsche Einheit", den Kreditabwicklungs- bzw. Erblastentilgungsfonds sowie die Zahlungen für die Truppen der Westgruppe. In einer Belastungsrechnung waren einigungsinduzierte Steuermehreinnahmen im Westen und der Abbau teilungsbedingter Ausgaben gegenzurechnen. Mit wachsendem zeitlichem Abstand lassen sich diese Effekte nicht mehr quantifizieren.

Die folgenden Angaben stützen sich auf die oben abgebildete Tabelle.

Die Bruttotransfers<sup>81</sup> aus den Haushalten der Gebietskörperschaften liegen in den Jahren 1991 bis 1996 zwischen 139 und 194 Milliarden DM. Hierin sind allerdings die Leistungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ enthalten, und zwar sowohl die aus Zuschüssen der Gebietskörperschaften finanzierten Leistungen als auch die kreditfinanzierten Leistungen des Fonds. Ohne den Fonds ergeben sich folgende Bruttotransfers (alle Zahlen in Milliarden DM):

**Tabelle 11: Bruttotransfers aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und der EU ohne Fonds „Deutsche Einheit“ in Milliarden DM:**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bruttotransfers	139	152	168	168	194	181
–Fonds „Deutsche Einheit“	35	33,9	35,2	34,6	0	0
Bruttotransfers ohne Fonds „Deutsche Einheit“	104	118,1	135,8	133,4	194	181

Gegenzurechnen sind Steuer- und Verwaltungsmehreinnahmen.

**Tabelle 12 : Nettotransfers ohne Fonds „Deutsche Einheit“ in Milliarden DM**

Bruttotransfers ohne Fonds „Deutsche Einheit“	104	118,1	135,8	133,4	194	181
– Steuer- und Verwaltungsmehreinnahmen	33	37	39	43	45	50
Nettotransfers ohne Fonds „Deutsche Einheit“	71	81,1	96,8	90,4	149	131

**Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle 10 und Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 48.**

---

81 Unter Bruttotransfers sind sämtliche Ausgaben für die neuen Länder zu verstehen, ohne die Steuer- und Verwaltungseinnahmen des Bundes im Beitrittsgebiet gegenzurechnen.

Hierbei muß betont werden, daß in den „Mehreinnahmen“ keine vereinigungsinduzierten Steuermehreinnahmen im Westen enthalten sind, sondern nur die dem Bund zustehenden Steuer- und Verwaltungseinnahmen im Beitrittsgebiet. Ebenso wurde auch der Abbau teilungsbedingter Lasten nicht berücksichtigt. Die tatsächliche Belastung der Haushalte der Gebietskörperschaften dürfte also noch deutlich geringer sein.

Ab 1995 steigen die Nettotransfers deutlich an, was allerdings auf das Auslaufen des Fonds „Deutsche Einheit“, die Übernahme der Treuhandanstalt in den Bundeshaushalt sowie die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs zurückzuführen ist.

Aus der Tabelle 10 geht hervor, daß die alten Länder und Gemeinden nur einen sehr geringen Anteil an den Transfers beisteuern. Selbst wenn man den Anteil der Länder am Fonds „Deutsche Einheit“ mitberücksichtigt, ist ihr Anteil nie größer als der der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit zusammen. Überhaupt ist es überraschend, daß die Sozialversicherungen, die ja eigentlich nur Versicherungsfunktion erfüllen sollen, mit einem derartig hohen Anteil (jährlich 29 bis 49 Milliarden DM) an den Transfers für die neuen Länder beteiligt sind.

Auffallend ist auch, daß der Anteil des Bundes an den Transfers im Zeitverlauf deutlich ansteigt und gleichzeitig die absolute Höhe der Transfers eher noch zunimmt.

**Tabelle 13: Anteil des Bundes an den Nettotransfers<sup>82</sup>**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Anteil Bund	39,6 %	44,4 %	58,1 %	56,8 %	67,8 %	63,3 %

**Quelle : Eigene Berechnungen. Hierbei wurden die Zuschüsse des Bundes zum Fonds „Deutsche Einheit“ und die kreditfinanzierten Leistungen des Fonds als Teil der Nettotransfers angesehen.**

Im ganzen ergeben sich bis 1994 Nettotransfers für die neuen Länder aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungen und der EU (ohne Zuschüsse zum Fonds „Deutsche Einheit“) von 339,3 Milliarden DM. Hinzu kommen die Budgetausgliederungen Kreditabwicklungsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Treuhandanstalt und Erblastentilgungsfonds mit einem Volumen von insgesamt 571,7 Milliarden DM.

Die „Kosten der deutschen Einheit“ betragen also von 1990 bis 1994 insgesamt 911 Milliarden DM, von denen die Budgetausgliederungen 62,8 % tragen. Da die Schulden dieser Ausgliederungen bis auf die des Fonds „Deutsche Einheit“ auf den Erblastentil-

---

82 Im Anhang findet sich unter „Ausgaben des Bundes für die neuen Länder“ eine Aufgliederung der Aufwendungen des Bundes.

gungsfonds und damit auf den Bund übertragen werden, läßt sich sagen, daß der Bund den allergrößten Anteil der Kosten der deutschen Einheit getragen hat.

Auch nach 1994 erhalten die neuen Länder weiterhin Transferzahlungen. 1995 sind es Nettotransfers von 149 Milliarden DM und 1996 von 131 Milliarden DM. Es ist also abzusehen, daß es noch auf längere Sicht Transferzahlungen in die neuen Länder in dreistelliger Milliardenhöhe geben wird.

Für eine Belastungsrechnung sind hiervon aber, genau wie bei der für 1990 bis 1994 genannten Zahl von 911 Milliarden, wegfallende teilungsbedingte Kosten und vereinigungsinduzierte Steuermehreinnahmen im Westen abzuziehen.

## 4.2 Träger der verdeckten Staatsverschuldung bei der Finanzierung der deutschen Einheit und ihre Beurteilung

Bei der Beschreibung und Beurteilung der Träger verdeckter Staatsverschuldung möchte ich mich auf den Fonds „Deutsche Einheit“, den Kreditabwicklungsfonds, die Treuhandanstalt und den Erblastentilgungsfonds beschränken.

Träger verdeckter Staatsverschuldung können auch Förderbanken und Staatsunternehmen sein. Allerdings ist bei diesen privatwirtschaftlich organisierten Institutionen die Abgrenzung sowohl zwischen privatwirtschaftlich motivierter Verschuldung und verdeckter Staatsverschuldung als auch zwischen einigungsbedingter und nicht einigungsbedingter Verschuldung schwierig, wenn nicht unmöglich<sup>83</sup>.

Laut Finanzbericht 1993<sup>84</sup> gab es beim Lastenausgleichsfonds im Jahr 1992 keine Neuverschuldung. Bei der Postbank waren es 1992 lediglich 395 Millionen DM, beim Postdienst (Briefdienst und Frachtpost) 2.128 Millionen und bei der Telekom immerhin 17.070 Millionen DM. Die beiden letztgenannten Unternehmen arbeiteten in den letzten Jahren eher mit Gewinn, so daß man sie zum privaten Sektor rechnen muß, auch wenn sie in gewissem Rahmen öffentliche Aufgaben erfüllen. Gerade die sehr hohen Investitionen der Telekom in den neuen Bundesländern sind – auch wenn sie das Bilanzergebnis der Telekom vorübergehend belasten – nicht als Hilfsaktion für die neuen Länder zu werten, sondern als Investitionen, die zukünftige Gewinne erwirtschaften sollen.

Die Nettokreditaufnahme der Deutschen Bundesbahn in Höhe von 6 254,9 Millionen DM (1992) dürfte sicher zu einem großen Teil auf die Übernahme öffentlicher Aufgaben zurückzuführen sein. Allerdings trat die Bundesbahn 1992 nur in den alten Bundesländern auf, so daß diese Kreditaufnahme höchstens indirekt (z.B. Bau von neuen Strecken in Richtung der neuen Länder) mit der deutschen Einheit zu tun hat. Die Nettokreditaufnahme der Deutschen Reichsbahn in Höhe von 3.290,6 Millionen DM ist allerdings vollständig in den neuen Bundesländern begründet worden. Da die Deutsche Reichsbahn nicht im Besitz der Treuhandanstalt war, sondern später mit der Deutschen Bundesbahn zur Deutschen Bahn AG vereinigt wurde, dürfte hier durchaus ein größerer Betrag an verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit entstanden sein.

Das ERP-Sondervermögen hatte 1992 immerhin eine Neuverschuldung von 10.197 Millionen DM. Hiermit werden Kredite an private Unternehmen finanziert, die nach den Kriterien privater Banken vergeben werden<sup>85</sup>. Der Unterschied zu privaten Banken ist lediglich eine

---

83 Vergleiche Abschnitt 1.1.3.2.2 Abgrenzung öffentlicher – privater Sektor.

84 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1993, a.a.O., S 262-264.

85 Die Hausbank des Antragstellers muß den Kreditantrag befürworten.

Zinssubvention, die aus den Erträgen des Fondsvermögens finanziert wird. Man kann hier also kaum verdeckte Staatsverschuldung in größerem Umfang vermuten.

Das Volumen verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit bei Staatsunternehmen und Förderbanken dürfte also bei höchstens einigen Milliarden DM pro Jahr liegen.

Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds, Treuhandanstalt und Erblastentilgungsfonds haben dagegen für die Jahre 1990 bis 1995 ein Gesamtkreditvolumen von über 500 Milliarden DM, so daß ich es für vertretbar halte, Förderbanken und Staatsunternehmen hier nicht zu behandeln.



## 4.2.1 Fonds „Deutsche Einheit“

### 4.2.1.1 Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Der Fonds „Deutsche Einheit“ wurde durch Art. 31 des Gesetzes zum Staatsvertrag<sup>86</sup> vom 25.6.1990 errichtet zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 28 des Staatsvertrags, der „zweckgebundene Finanzausweisungen“ zum Haushaltsausgleich der DDR vorsah. Diese Zuweisungen sollten für das 2. Halbjahr 1990 22 Milliarden DM und für das Jahr 1991 35 Milliarden DM erreichen. Die vorgesehenen Leistungen des Fonds gingen schon über diese Verpflichtung hinaus, § 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ sah Zahlungen in einer Gesamthöhe von 115 Milliarden DM von 1990 bis 1994 vor, die sich verteilen sollten auf

1990	22 Milliarden DM
1991	35 Milliarden DM
1992	28 Milliarden DM
1993	20 Milliarden DM
1994	10 Milliarden DM.

Art. 7,5 des Einigungsvertrags in Verbindung mit der Anlage I zum Einigungsvertrag, Sachgebiet B, Abschnitt II, 1 sah dann wesentliche Änderungen vor:

Ab dem 1. Januar 1991 sollten die jährlichen Leistungen folgendermaßen verteilt werden:

- 85 % waren für die Länder der ehemaligen DDR und 15 % für den Bund zur Erfüllung „zentraler öffentlicher Aufgaben auf dem Gebiet der vorgenannten Länder“ vorgesehen.
- Die Verteilung des Länderanteils auf die neuen Länder erfolgt entsprechend der Bevölkerungszahl zum 30.6. des Vorjahrs.
- 40 % des Anteils der neuen Länder sind an deren Gemeinden weiterzuleiten.

---

86 Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Juni 1990.

Während sowohl der Staatsvertrag als auch die Begründung des Gesetzentwurfes zum Staatsvertrag<sup>87</sup> zweckgebundene Zuweisungen vorsahen, wurden die Leistungen des Fonds jetzt ausdrücklich als „zur Deckung ihres (der Länder) allgemeinen Finanzbedarfs“ bezeichnet, eine Zweckbindung war also ausdrücklich nicht mehr vorgesehen. Tatsächlich sind auch nie zweckgebundene Mittel vergeben worden<sup>88</sup>.

Spätestens mit dem Einigungsvertrag wurde der Fonds „Deutsche Einheit“ für die neuen Länder zu einem Ersatz für den Länderfinanzausgleich, die zugewiesenen Fondsleistungen bis auf den Bundesanteil zu Steuerersatzleistungen<sup>89</sup>.

Schon das Gesetz über die Einrichtung des Fonds „Deutsche Einheit“<sup>90</sup> sah vor, die „Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (insbesondere Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen)“ mit dem Auslaufen des Fonds zum 1. Januar 1995 neu zu regeln.

Der Einigungsvertrag bestimmte dann ausdrücklich, daß die neuen Länder bis zu diesem Zeitpunkt nicht am Länderfinanzausgleich nach Art. 107, 2 GG<sup>91</sup> teilnehmen und genauso lange bei der Verteilung des Länderanteils nur unterproportional beteiligt werden. Vorgesehen war für die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen ein Pro-Kopf-Anteil, der von 55 % (1991) bis auf 70 % (1994) des Pro-Kopf-Anteils der alten Länder steigen sollte<sup>92</sup>. Weiterhin wurden die neuen Länder auch bis Ende 1994 von den Ergänzungszuweisungen des Bundes ausgeschlossen<sup>93</sup>.

#### **4.2.1.2 Höhe der Leistungen und ihre Finanzierung**

Die ursprüngliche Planung sah ein Fondsvolumen von 115 Milliarden DM vor. 95 Milliarden DM davon sollten durch Kredite zur Verfügung gestellt werden, den Restbetrag von 20

---

87 Deutscher Bundestag, Drucksache 11/7171 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Bonn 1990, S 50.

88 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

89 Gottfried, Wiegand, Finanzausgleich nach der Vereinigung: Gewinner sind die alten Länder, in Wirtschaftsdienst 1991/IX, S 453.

90 Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Juni 1990, Art. 31, § 2,2

91 „ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“.

92 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31. August 1990 – EVertr, Art. 7,2 und 3.

93 Anlage zum EVertr, Sachgebiet B, Abschnitt II, 2d).

Milliarden hatte der Bund „entsprechend seinen Möglichkeiten zur Einsparung insbesondere bei teilungsbedingten Kosten“ zu finanzieren<sup>94</sup>.

Die zulässige Kreditobergrenze von maximal insgesamt 95 Milliarden DM wurde bis heute nicht geändert, sie verteilt sich auf

1990	20 Milliarden DM
1991	31 Milliarden DM
1992	24 Milliarden DM
1993	15 Milliarden DM und
1994	5 Milliarden DM.

Zinsen und Tilgung werden durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedeckt<sup>95</sup>. Die Annuität beträgt dabei 10 %, das heißt an Zins und Tilgung werden zusammen jährlich 10 % „der vom Fonds bis zum Ende des Vorjahrs insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen“ gezahlt. Reichen diese Zuschüsse in einem Jahr nicht aus, um die anfallende Zinsbelastung zu decken, wird die Differenz durch erhöhte Zuschüsse ausgeglichen<sup>96</sup>. Die alten Bundesländer erstatten dem Bund 50 % dieser Zuschüsse aus ihrem Anteil an der Umsatzsteuer entsprechend ihrer Einwohnerzahl am 30. Juni des jeweiligen Jahres, bei Berlin wird bei der Ermittlung der Einwohnerzahl nur West-Berlin berücksichtigt<sup>97</sup>.

Über

- eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage und
- durch Mindereinnahmen aus ihrer Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen der Länder

erbringen die Gemeinden der alten Länder einen Finanzierungsbeitrag von ca. 40 % am Länderanteil. Das entspricht etwa dem Verhältnis der Steuereinnahmen zwischen Ländern und Gemeinden.

Dieser Anteil der Gemeinden an der Beteiligung der alten Länder wurde auch bei späteren Änderungen des Volumens und der Finanzierung des Fonds immer beibehalten.

Es ergeben sich also faktisch folgende Anteile am Schuldendienst des Fonds „Deutsche Einheit“:

---

94 § 5 Gesetz über die Einrichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“

95 § 6,1 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

96 § 6,2 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

97 Änderung von § 1,2 Satz 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern durch Art 32 des Gesetzes zum Staatsvertrag und Anlage zum Einigungsvertrag, Sachgebiet B, Abschnitt II, 2 a.

Bund	50 %
Länder	30 %
Gemeinden	20 %.

Ab 1995 leistet der Fonds keine Transferzahlungen mehr, er wird abgelöst durch einen im Föderalen Konsolidierungsprogramm<sup>98</sup> beschlossenen neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich. Die Aufgabe des Fonds beschränkt sich dann auf das Schuldenmanagement.

An Zins und Tilgung sind jährlich 9,5 Milliarden DM (Annuität 10 %) aufzubringen. Die Deutsche Bundesbank schätzt, daß der Fonds in ca. 20 Jahren aufgelöst werden kann<sup>99</sup>. Die exakte Dauer hängt von der Höhe des Zinsniveaus ab, da ja die Tilgung die Differenz aus der Annuität von 9,5 Milliarden DM und den jährlichen Zinskosten ist. Je höher die Zinsen sind, um so länger dauert die Tilgung der Fondsschulden, im Extremfall werden nur Zinsen gezahlt. Niedrigere Zinsen verkürzen die Laufzeit des Fonds.

Der Fonds wurde in der Folgezeit mehrfach aufgestockt, außerdem verzichtete der Bund auf seinen ursprünglich vorgesehenen 15-prozentigen Anteil an den Fondsleistungen.

Der Verzicht des Bundes erfolgte mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1991<sup>100</sup>. Er wurde unter anderem mit der schwierigen Lage der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern begründet. Eine darüberhinausgehende Leistung von Bewirtschaftungshilfen an die Wohnungswirtschaft wurde ausdrücklich ausgeschlossen, weil die Bereitstellung von Verbrauchersubventionen Ländersache sei<sup>101</sup>.

---

98 FKPG Art. 33-35.

99 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 48.

100 Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Haushaltsbegleitgesetz 1991 - HBeglG 1991), Artikel 5.

101 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/581 vom 13.05.91, Beschlußempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (HBeglG 1991), Bonn 1991, S 22.

**Tabelle 14: Finanzielle Auswirkungen des Verzichts des Bundes auf seinen Anteil am Fonds „Deutsche Einheit“**

	1991	1992	1993	1994	1991 bis 1994
	- in Mrd. DM -				
<b>Mehreinnahmen</b>					
Länder (Ost)	3,15	2,5	1,8	0,9	8,35
Gemeinden (Ost)	2,1	1,7	1,2	0,6	5,6
<b>Mindereinnahmen</b>					
Bund	5,25	4,2	3,0	1,5	13,95

Quelle: Deutscher Bundestag Drucksache 12/581, a.a.O., S 23.

Gleichzeitig wurde die Finanzausstattung der neuen Länder auch durch eine Änderung bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (Verteilung jetzt mit vollem Anteil nach der Einwohnerzahl) verbessert<sup>102</sup>.

**Tabelle 15: Finanzielle Auswirkungen der Neuverteilung der Umsatzsteuer durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991**

	1991	1992	1993	1994	1991-1994
	- in Mrd. DM -				
<b>Mehreinnahmen</b>					
Länder (Ost)	3,8	3,6	3,3	3,0	13,7
Gemeinden (Ost)	1,0	0,9	0,8	0,7	3,4
<b>Mindereinnahmen</b>					
Länder und Gemeinden (West)	4,8	4,5	4,1	3,7	17,1

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/581, a.a.O., S 23.

Mit dem Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 16. März 1992 wurde das Volumen des Fonds auf 146,3 Mrd. DM erhöht (Artikel 2 des Gesetzes). Dabei wurde der Kreditrahmen genauso wie bei der Aufstockung im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogrammes (Solidarpakt) nicht erweitert. Begründet wurde dies mit der Erfordernis, die gesamtstaatliche Kreditaufnahme mittelfristig wieder zurückzuführen<sup>103</sup>.

Finanziert wurde ein Teil der Aufstockung – nämlich 1993 10,5 Milliarden DM und 1994 12,9 Milliarden DM – aus dem Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer. Da diese Steuer als

102 HBeglG 1991, Art. 6,2.

103 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 48.

Teil der Umsatzsteuer auf Bund und Länder verteilt wird, teilen sich also Bund und Länder die Finanzierung dieser Beträge im Verhältnis ihrer Umsatzsteueranteile, d.h. 63 % trägt der Bund, 37 % die Länder.

Den Restbetrag der Aufstockung, der nicht aus der Einfuhrumsatzsteuer finanziert wird, trägt der Bund allein.

Gleichzeitig wurde zum 1.1.1993 die Mehrwertsteuer von 14 % auf 15 % erhöht. Bei den erwarteten Mehreinnahmen handelt es sich genau um die genannten Beträge von 10,5 und 12,9 Milliarden DM. Faktisch werden also die Mehreinnahmen von Bund und Ländern durch die erhöhte Mehrwertsteuer direkt an den Fonds „Deutsche Einheit“ weitergeleitet. Eine gesetzliche Verknüpfung gibt es allerdings nicht, und wegen der Unsicherheit der Schätzung können im Endergebnis die Beträge auch leicht voneinander abweichen.

Weiterhin wurde mit diesem Gesetz die Verteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder geändert: Für 1993 und 1994 stehen den Ländern jetzt 37 % (statt bisher 35 %) und dem Bund entsprechend nur noch 63 % (statt bisher 65 %) des Umsatzsteueraufkommens zu (Artikel 3 des Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfefonds und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“).

Außerdem hob man das Strukturhilfegesetz, das den alten Ländern ab 1989 für 10 Jahre zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft Finanzhilfen für Investitionen von jährlich 2,45 Milliarden gewährte, zum 31.12.1991 auf. Als Überbrückungshilfe leistete der Bund 1992 einmalig insgesamt 800 Millionen DM an die betroffenen Länder.

Eine dritte Änderung und deutliche Aufstockung ergab sich mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (Solidarpakt) vom 27.Mai 1993. Das Gesamtvolumen des Fonds wurde auf 160,705 Milliarden DM aufgestockt. Die Erweiterung von 14,405 Milliarden DM diente zur Erhöhung der Zuweisungen an die neuen Länder in 1993 um 3,705 Milliarden DM von 31,5 Milliarden DM auf 35,205 Milliarden DM und besonders in 1994 um 10,7 Milliarden DM von 23,9 Milliarden DM auf 34,6 Milliarden DM<sup>104</sup>.

Hiervon trugen die alten Länder 1993 2,075 und 1994 5,35 Milliarden DM über Verrechnung mit der Einfuhrumsatzsteuer<sup>105</sup>, der verbleibende Betrag wurde wieder vom Bund übernommen. Beim Schuldendienst erhöht sich der Anteil der Länder ab 1995. Sie tragen neben ihrem Anteil von 50 % noch jährlich weitere 2,1 Milliarden DM, d.h. Länder und

---

104 FKPG, Art. 37,1.

105 FKPG, Art. 37,2.

Gemeinden (die am Länderanteil immer mitbeteiligt sind), tragen von der Annuität von 9,5 Milliarden DM ab 1995 6,85 Milliarden DM, der Bund nur noch 2,65 Milliarden DM<sup>106</sup>.

Das FKPG legt auch wieder eine neue Umsatzsteuerverteilung fest: ab 1995 erhalten die Länder 44 % (statt bisher 37 %) und der Bund nur noch 56 % (statt bisher 63 %)<sup>107</sup>. Gleichzeitig werden aber die neuen Länder voll an der Verteilung der Umsatzsteuer entsprechend Bevölkerungszahl und Steuerkraft beteiligt<sup>108</sup>, gleiches gilt auch für den Länderfinanzausgleich<sup>109</sup>.

Insgesamt ergibt sich folgende Finanzposition:

---

106 FKPG, Art. 37, § 3.

107 FKPG, Art. 34, § 1,1.

108 FKPG, Art. 34, § 2.

109 FKPG, Art. 34, § 4-11.

Tabelle 16: Zur Finanzposition des Fonds „Deutsche Einheit“

Mrd. DM

	Gesamtlei- stung <sup>1)</sup>	Finanzierung <sup>2)</sup>					Abdeckung des Schuldendienstes (Annuität von 10 %)			
		Haushaltsmittel von Bund und Ländern				Kredit- auf- nahme	zu- sam- men	zu Lasten von		
		zu- sam- men	Einspa- run- gen von Ko- sten der deut- schen Teilung	Erträge aus MwSt- Erhö- hung 1993	Son- stige <sup>3)</sup>			Bund <sup>4)</sup>	Länder <sup>5)</sup> (West- deutsch- land)	Gemein- den <sup>6)</sup> (West- deutsch- land)
1990	22,0	2,0	2,0			20,0				
1991	35,0	4,0	4,0			31,0	2,0	1,00	0,60	0,40
1992	33,9	9,9	4,0		5,9	24,0	5,1	2,55	1,53	1,02
1993	35,2	20,2	5,0	10,5	4,7	15,0	7,5	3,75	2,25	1,50
1994	34,6	29,6	5,0	12,9	11,7	5,0	9,0	4,50	2,70	1,80
ab 1995							9,5	2,65	4,11	2,74
1990 - 94	160,7	65,7	20,0	23,4	22,3	95,0	23,6	11,80	7,08	4,72

1) Ohne Kreditbeschaffungskosten, Zinszahlungen, Zuführungen an Tilgungsrücklage. — 2) Ohne Zinsen aus der Zwischenanlage sowie ohne Zuschüsse zur Abdeckung der Schuldendienstverpflichtungen und der Kreditbeschaffungskosten und Entnahmen aus der Tilgungsrücklage. — 3) Einschließlich Zuweisungen aus dem erwarteten Mehraufkommen im Zusammenhang mit dem Zinsabschlaggesetz und der sonstigen Zahlungen gemäß den Vereinbarungen zum Solidarpakt. — 4) Nach Abzug der Ländererstattungen an den Bund. Ohne Bundeszuschuß zur Finanzierung der Kreditbeschaffungskosten. — 5) Nach Abzug der von den Gemeinden zu erbringenden Finanzleistungen zugunsten der Länder. — 6) Finanzbeteiligung bundesdurchschnittlich rd. 40 % der Ländererstattungen an den Bund.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 48.

Hierzu sollte betont werden, daß es sich bei der Aufgliederung der Spalte „Haushaltsmittel von Bund und Ländern“ lediglich um politische Absichten handelt, die nicht gesetzlich festgeschrieben sind. Es gibt keine Zweckbindung der Einsparungen und Einnahmeverbesserungen<sup>110</sup>. Gesetzlich fixiert sind nur die Leistungen des Fonds, der Anteil der Kreditaufnahme, die Verteilung der Restfinanzierung auf Bund, Länder und Gemeinden sowie Höhe und Verteilung des Schuldendienstes.

110 Das gilt auch für die Einsparungen von Kosten der deutschen Teilung. § 5,1 Satz 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ sah zwar noch die Finanzierung des nicht kreditfinanzierten Teils des Fonds durch den Bund „entsprechend seinen Möglichkeiten zur Einsparung insbesondere bei teilungsbedingten Kosten“ vor, dieser Halbsatz wurde aber mit dem Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ gestrichen.



### 4.2.1.3 Organisationsform und praktische Tätigkeit des Fonds

Rechtsgrundlage des Fonds ist das „Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ ” vom 25.6.1990 im Zusammenhang mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern<sup>111</sup>. Mit der Wiedervereinigung waren wesentliche Änderungen erforderlich, die in der Anlage I zum Einigungsvertrag, Sachgebiet B, Abschnitt II, 1 und 2 zu finden sind. Spätere Änderungen betrafen im wesentlichen nur noch Volumen und Finanzierung. Sie wurden vorgenommen durch

–das Haushaltsbegleitgesetz 1991, Art. 5 vom 24.Juni 1991,

–das Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ und

–Art. 37 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG.

Der Fonds ist nicht rechtsfähig. Er wird vom Bundesminister der Finanzen verwaltet<sup>112</sup> und der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Fonds<sup>113</sup>. Die Schuldurkunden des Fonds werden von der Bundesschuldenverwaltung ausgefertigt und stehen den Schuldurkunden des Bundes gleich<sup>114</sup>.

In der Praxis wird der Fonds im Bundesministerium der Finanzen als Ressort von einem Referat betreut. Es handelt sich bei dem Fonds nicht um einen bloß durchlaufenden Posten; Aufgaben des Referats sind das technische Management von Ein- und Auszahlungen, die Verrechnung von Bundesleistungen sowie die zinsbringende Anlage von vorübergehend nicht benötigten Geldern. Ab 1995 wird nur noch Schuldenmanagement betrieben.

Der Fonds ist von § 17 des Bundesbankgesetzes befreit und hat Überschüsse (d.h. noch nicht abgeflossene Gelder) zinsbringend anzulegen.<sup>115</sup> Deshalb wird die gesamte Kreditaufnahme des Fonds wahrscheinlich eher 93 als 95 Milliarden DM betragen, weil die Zinserträge die Kreditaufnahme mindern<sup>116</sup>.

---

111 Artikel 31 und 32 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik.

112 § 3 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

113 § 4,2 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

114 § 5,6 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

115 § 6,4 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

116 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

#### 4.2.1.4 Beurteilung des Fonds „Deutsche Einheit“

##### 4.2.1.4.1 Beurteilung im Hinblick auf verdeckte Staatsverschuldung

Die gesamte Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ entsteht durch Kreditaufnahme auf dem Kapitalmarkt. Der Fonds übernimmt keinerlei Altlasten oder Altschulden. Es handelt sich also eindeutig um eine „Verschuldung im engeren Sinne“.

Bei den Leistungen des Fonds an die neuen Bundesländer handelt es sich um Steuerersatzmittel, die zur Deckung des „allgemeinen Finanzbedarfs gewährt“ werden<sup>117</sup>. Damit ist der Fonds eindeutig dem öffentlichen Sektor zuzuordnen und die Kreditaufnahme des Fonds als „staatlich veranlaßt“ und als „im Interesse und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgend“ einzustufen.

Wirtschaftlich ist sie eindeutig den ausgliedernden Haushalten Bund, Länder und Gemeinden zuzuordnen. Die Übernahme der Lasten des Schuldendienstes und deren Verteilung auf diese Haushalte ist gesetzlich geregelt.

Da die Verschuldung des Fonds auch in keinem der Haushalte der Gebietskörperschaften als Verschuldung erscheint, sind alle vier Kriterien für „verdeckte Staatsverschuldung“ für das gesamte Volumen des Fonds erfüllt.

In den Jahren 1990 bis 1994 handelt es sich um verdeckte Neuverschuldung mit den jeweiligen Beträgen der Nettokreditaufnahme. Ab 1995 bis zur Auflösung des Fonds werden dann nur noch die vorhandenen Altschulden verzinst und getilgt.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Nettokreditaufnahme des Fonds die Differenz ist aus der Kreditaufnahme entsprechend den Kreditermächtigungen abzüglich der Tilgungen, die schon im Jahr 1991 beginnen. Vorgesehen ist eine Annuität von 10 % der jeweiligen Gesamtsumme des Vorjahres der in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen<sup>118</sup>.

Ab 1995 nimmt der Fonds keine neuen Kredite mehr auf. Soweit deshalb die Annuität die nötigen Zinszahlungen übersteigt, kommt es dann zu einer verdeckten Staatsschuldentilgung.

---

117 § 2,1 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ nach der Änderung durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990.

118 Damit ist nicht der aktuelle Schuldenstand gemeint, wie fälschlich im Monatsbericht Mai 1993 der Deutschen Bundesbank auf Seite 48 gesagt wird, sondern die Summe der bisher erteilten Kreditermächtigungen ohne Abzug von schon geleisteten Tilgungen. Der Schuldenstand ist durch die Tilgungen ab 1991 ständig geringer als die Summe der Kreditermächtigungen.

Im Anhang habe ich unter „Modellrechnung Fonds „Deutsche Einheit“ ” die Entwicklung der Verschuldung des Fonds und ihre Tilgung für verschiedene Zinssätze berechnet.

Dabei ergibt sich, daß die Laufzeit des Fonds sehr stark vom Marktzinssatz abhängt. Bei einem Zinssatz von 5 % wird der Fonds zum 31.12.2007 aufgelöst, bei einem Zinssatz von 9 % erst zum 31.12.2019. Ein Zinssatz von 5 % erscheint zwar zur Zeit (Anfang 1996) erreichbar, der langjährige Durchschnitt dürfte aber eher bei 7 % liegen. Hierfür errechnet sich dann eine Laufzeit bis zum Jahr 2010. Dagegen belief sich das Zinsniveau in den letzten Jahren kurzfristig auch schon auf 9 %, dieser Wert liegt also ebenfalls im Bereich des möglichen.

#### **4.2.1.4.2 Wirtschaftliche Zurechnung der Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ zu den Haushalten der Gebietskörperschaften**

Grundsätzlich ist eine Zurechnung der Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ eindeutig möglich. Einem Haushalt, der gesetzlich verpflichtet ist, Schuldendienst für den Fonds zu leisten, ist die Verschuldung entsprechend seinem Anteil am Schuldendienst wirtschaftlich zuzurechnen, auch wenn er rein formal nicht der Träger dieser Verschuldung ist.

In den Gesetzen zum Fonds ist die Verteilung der Finanzierung des Schuldendienstes auf die Gebietskörperschaften eindeutig geregelt. Bis zum Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKPG) vom 27.5.1993 bedeutete dies Anteile von 50 % des Bundes, 30 % der Länder und 20 % der Gemeinden. Die Verteilung dieser Beiträge auf die einzelnen Länder erfolgt dabei entsprechend der Einwohnerzahl <sup>119</sup>. Für die Gemeinden ist der Verteilungsschlüssel wesentlich komplizierter, aber auch hier sind die Anteile am Schuldendienst schon eindeutig und endgültig bestimmt.

Folglich sind die Schulden des Fonds entsprechend dieser Anteile dem Bund sowie den einzelnen Ländern und Gemeinden zuzuordnen.

Das FKPG sieht aber eine wesentliche Änderung vor: Ab 1995 haben die Länder und durch diese auch die Gemeinden zusätzlich zu ihrem Anteil von zusammen 50 % weitere 2,1 Milliarden DM zum jährlichen Schuldendienst (Zins und Tilgung) zu leisten. Geht man also von einem Schuldendienst (Zins und Tilgung) von 9,5 Milliarden DM aus, tragen Länder und Gemeinden 6,85 Milliarden DM (Länder hiervon 60 % = 4,11 Mrd. DM, Gemeinden 40 % = 2,74 Mrd. DM), der Bund 2,65 Milliarden DM. Das Verhältnis verändert sich also auf in etwa 28:43:29.

---

119 Art. 32 des Gesetzes zum Vertrag vom 18. Mai 1990.

Eine wirtschaftliche Zurechnung entsprechend diesem Verhältnis ist allerdings erst zum 1.1.1995 korrekt, weil bis zum 31.12.1994 noch die alte Regelung gilt.

Will man eine Zurechnung zum 1.1.1993 vornehmen, kann man das aufgrund der auf den 1.1.1993 abdiskontierten erwarteten gesamten Zahlungen für den Schuldendienst tun. Die „Modellrechnung Fonds „Deutsche Einheit“ ” (siehe Anhang) ergibt dafür ein Verhältnis von 31,2: 41,3: 27,5, das sich je nach Zinssatz leicht verschiebt.

Die Veränderung der Beiträge zum Schuldendienst des Fonds führt in jedem Fall zu einer Übertragung der verdeckten Altverschuldung vom Bund auf Länder und Gemeinden entsprechend der Änderung der Anteile.

#### **4.2.1.4.3 Beurteilung des Fonds im Hinblick auf die Budgetgrundsätze**

##### **Verletzung der Budgetgrundsätze**

Der Fonds „Deutsche Einheit“ erscheint in den Haushalten der Gebietskörperschaften nur über die jährlichen Zuweisungen von Bund und Ländern an den Fonds<sup>120</sup>.

Hiermit wird gegen die Grundsätze der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben (Bruttoprinzip) verstoßen, weil die Einnahmen des Fonds aus Krediten mit den Ausgaben für Zuweisungen an die neuen Bundesländer sowie Zins und Tilgung saldiert werden und nur der Bedarf an Zuweisungen in den Haushalten der Länder und des Bundes budgetiert wird. Es handelt sich also um eine Nettobudgetierung in den Haushalten der Gebietskörperschaften.

Gleichzeitig wird auch der Grundsatz der Budgeteinheit verletzt. Der nach § 7 des Fondsgesetzes vorgeschriebene Wirtschaftsplan findet sich zwar im Anhang des Bundeshaushaltes, er geht aber bis auf die genannten Nettozuweisungen nicht in das Zahlenwerk des Haushaltes ein. Insbesondere die Alt- und Neuverschuldung des Fonds wird nicht den Bundes- und Länderhaushalten zugerechnet, obwohl diese den Gebietskörperschaften wirtschaftlich eindeutig zuzurechnen und eine Zurechnung, wie oben gezeigt, problemlos möglich ist.

Verstöße gegen den Grundsatz der Vollständigkeit sind dagegen nicht zu sehen, da der Einzelhaushalt des Fonds selbstverständlich vollständig ist und dieser Grundsatz nur die Erfassung aller Ein- und Ausgaben verlangt, egal in welchem Haushalt.

---

120 § 4,1 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“: „Der Fonds ist von dem übrigen Vermögen des Bundes ... getrennt zu halten.“

Der Grundsatz der Klarheit wird zumindest formal ebenfalls nicht berührt. Verlangt wird lediglich ein übersichtlicher und systematischer Aufbau des Zahlenwerks, was beim Einzelhaushalt des Fonds gegeben ist. Andererseits kann man sicherlich feststellen, daß jeder Einzelhaushalt die Übersichtlichkeit und Klarheit des Gesamthaushaltes beeinträchtigt und schon daraus eine Beeinträchtigung dieses Grundsatzes resultiert.

### **Gründe für den Fonds „Deutsche Einheit“**

Verstöße gegen die Budgetgrundsätze sind nicht in jedem Fall unzulässig. Wo funktionale Gründe für Haushaltsausgliederungen vorliegen, kann die Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze gerechtfertigt sein. Es ist zu fragen, ob der Nutzen aus der Haushaltsausgliederung höher zu bewerten ist als der sich aus dem Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze ergebende Schaden.

In diesem Zusammenhang werden für den Fonds zahlreiche Gründe angeführt:

- a) Der Fonds erlaubt eine klare Trennung der Aufwendungen für die neuen Länder vom Bundeshaushalt, die Zukunftsinvestitionen für die ehemalige DDR sind als zweckgebundene Mittel konsequent vom laufenden Bundeshaushalt zu trennen. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil diese Aufwendungen von den Gebietskörperschaften gemeinsam getragen werden müssen<sup>121</sup>.
- b) Die Zuweisungen des Fonds sind als Investitionen in die Zukunft zu sehen, deren Finanzierung durch Kredite sachgerecht ist<sup>122</sup>.
- c) Durch den Fonds war es möglich geworden, die nötige Neuregelung der Finanzausgleichssysteme zwischen den Gebietskörperschaften zu verschieben, bis absehbar war, wie sich Leistungsfähigkeit und Finanzbedarf der neuen Bundesländer entwickeln würden.
- d) Der Fonds ermöglicht den Bundesländern eine klare Vorhersage ihrer Belastungen durch die deutsche Einheit.

---

121 Carstens, Manfred, Den Haushaltsgrundsätzen wird entsprochen, in Wirtschaftsdienst VIII/1990, S 387 und 388. Manfred Carstens war zu diesem Zeitpunkt Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium der Finanzen.

122 Carstens, a.a.O., S 387f.

e) Die Finanzierung der deutschen Einheit ist ohne die „besonderen Finanzierungsinstrumente Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt“ nicht möglich gewesen<sup>123</sup>.

f) Die Einbeziehung der Bundesländer in die Finanzierung der deutschen Einheit ist nur so möglich gewesen<sup>124</sup>.

g) Der Fonds erweitert politische und rechtliche Grenzen der Verschuldung der Gebietskörperschaften.

### **Beurteilung dieser Gründe**

ad a) Einzige Aufgabe des Fonds ist die Versorgung der neuen Bundesländer mit Mitteln zum Ausgleich Ihrer Haushalte. Diese Mittel sind in keiner Weise zweckgebunden. Die Leistungen des Fonds sind auch nur ein kleiner Teil der Transfers in die ehemalige DDR. Schon Anfang 1991 gab der Bund seine voraussichtlichen Gesamtausgaben für die deutsche Einheit für 1991 mit 115 Milliarden DM an<sup>125</sup>; dem stehen Leistungen des Fonds von 35 Milliarden DM gegenüber. Von einer Trennung der Einheitsaufwendungen vom übrigen Haushalt kann also gar keine Rede sein; vielmehr wird sogar der größere Teil davon über die „normalen“ Haushalte der Gebietskörperschaften abgewickelt.

ad b) Die Leistungen des Fonds sind wohl zum größeren Teil nicht als Investitionen im Sinne von § 13 III, 2 der Bundeshaushaltsordnung anzusehen. Eine genaue Ermittlung ist nicht möglich, weil die Leistungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der neuen Bundesländer dienen<sup>126</sup> und eine Zurechnung der Zuweisungen zu den damit getätigten Ausgaben deshalb nicht möglich ist. Fuest und Kroker<sup>127</sup> schätzen den Anteil der investiven Ausgaben an den gesamten Transferzahlungen in die neuen Bundesländer für 1992 auf gut ein Drittel<sup>128</sup>. Der Anteil der Investitionen an den Haushalten der neuen Länder liegt danach sogar nur bei 30 %. Da die Leistungen des Fonds zum Haushaltsausgleich der neuen Länder dienen, ist es sogar eher angebracht, von dieser niedrigeren Quote als investivem Anteil bei der Verwendung der Zuweisungen des Fonds auszugehen.

---

123 Echternach, Stellungnahme des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Finanzen, in BMF-Finanznachrichten vom 19. Mai 1993, Bonn, 1993, S3.

124 Echternach, a.a.O., S 3.

125 Krupp, Den neuen Ländern muß schnell geholfen werden, in Wirtschaftsdienst 1991/II, S 63.

126 § 2,1 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

127 Fuest,Kroker, Transferzahlungen an die neuen Bundesländer: eine Schätzung für 1992, in IW-Trends, Institut der Deutschen Wirtschaft, Heft 4/1991, Köln 1991, S 4.

128 Transfers in einer Gesamthöhe von 170,4 - 174,4 Milliarden DM verteilen sich auf einen sozialpolitisch bedingten Betrag von 110,4 - 112,4 Milliarden DM und einen investiv verwendeten Teil von 60,0 - 62,0 Milliarden DM.

Geht man von der Definition der Investitionen der Bundeshaushaltsordnung aus, ist es nicht sachgerecht, den Fonds als „Investitionsfonds“ anzusehen, der deshalb Kredite aufnehmen darf, weil die Mittel durch den Ertrag der Investitionen irgendwann wieder zurückfließen werden oder weil der Nutzen der Investitionen so langfristig ist, daß man auch die Kosten über diesen längeren Zeitraum verteilen sollte (periodengerechte Verteilung von Einnahmen und Ausgaben).

Gibt man aber diese weitgehend an Sachinvestitionen geknüpfte strenge Interpretation des Investitionsbegriffs auf und sieht allein in der Vereinigung mit ihren zukünftigen materiellen und immateriellen Erträgen die Investition, erscheint es nicht sachgerecht, warum nur ein kleiner Teil dieser „Investitionskosten“ im Fonds „Deutsche Einheit“ zusammengefaßt wird.

ad c) Die neuen Bundesländer werden bis Ende 1994 nicht voll in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Der Fonds hat deshalb die Funktion eines vorläufigen Länderfinanzausgleichs.

Die Verschiebung der Neuregelung der Finanzausgleichssysteme wird damit begründet,

- daß eine sofortige und volle Einbeziehung der neuen Länder in die Ausgleichssysteme für die alten Länder finanziell nicht verkraftbar sei<sup>129</sup>
- und daß die verschiedenen Ausgleichssysteme für so extreme Disparitäten, wie sie zwischen Ost und West vorliegen, nicht gemacht seien und deshalb zu irrationalen Ergebnissen führen<sup>130</sup>.

Eine grundlegende Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ist deshalb nötig. Eine endgültige Regelung sollte allerdings verschoben werden, bis Leistungsfähigkeit und Finanzbedarf der neuen Länder beurteilt werden können. In der Zwischenzeit erfüllt der Fonds „Deutsche Einheit“ die Funktion der genannten Ausgleichssysteme.

Ich halte diese Begründung für durchaus zutreffend. Nicht rechtfertigen läßt sich damit aber die Kreditaufnahme des Fonds. Seine Funktion als vorläufiger Länderfinanzausgleich kann der Fonds auch erfüllen, wenn er vollständig aus direkten Zuweisungen von Bund, Ländern und Gemeinden gespeist wird und er selbst keine Kredite aufnimmt.

---

129 Waldenfels, Eine sofortige Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich ist nicht verkraftbar, in Wirtschaftsdienst 1991/II, S 68.

130 Krupp, a.a.O., S 65.

ad d) Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern bezüglich des Staatsvertrags und des Einigungsvertrags waren wesentlich vom Interesse der Länder bestimmt, eine abschließende Regelung ihrer Beiträge zur Finanzierung der Einheit zu finden und ansonsten an weiteren Lasten der Vereinigung nicht beteiligt zu werden<sup>131</sup>. So heißt es in der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Gesetzes zum Einigungsvertrag<sup>132</sup>:

„Der Bundesrat stellt fest, daß Bund und Länder ... Einvernehmen hergestellt haben, nachdem der Bund die im folgenden genannten Erklärungen abgegeben hat:

...Die Länder haben mit der Regelung in Artikel 7 Abs. 3 (Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer) und im Rahmen der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ... ihren Beitrag zur Finanzierung der Vereinigung beider deutscher Staaten abschließend geleistet; evtl. darüber hinausgehende Verpflichtungen obliegen dem Bund... „,

Tatsächlich kam es in der Folgezeit zu weiteren Finanzierungsbeteiligungen der Länder; der Bund hatte schon in seiner „Gegenäußerung“ zur Stellungnahme des Bundesrates auf die Revisionsklausel in Artikel 7 des Einigungsvertrags hingewiesen. Diese lautet:

„... (6) Bei grundlegender Veränderung der Gegebenheiten werden die Möglichkeiten weiterer Hilfe zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft für die Länder in dem in Artikel 3 genannten Gebiet<sup>133</sup> von Bund und Ländern gemeinsam geprüft.“

Trotzdem bedeutet der Fonds prinzipiell Planungssicherheit für die alten Bundesländer, weil seine Leistungen und seine Finanzierung genau festgelegt sind. Eine sofortige und vollständige Einbeziehung der neuen Länder in die Ausgleichssysteme des Länderfinanzausgleichs und der Umsatzsteuerverteilung hätte dagegen Unsicherheit über die künftigen Lasten bedeutet, weil diese Systeme in erheblichem Maße auf die Steuerkraft der einzelnen Länder und damit auf die sehr schwer vorherzusagende Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern abstellen.

Genau wie bei Argument c) läßt sich hiermit aber nicht eine Verschuldung des Fonds rechtfertigen, da die Planungssicherheit auch bei einer reinen Finanzierung des Fonds aus Zuweisungen gegeben wäre.

ad e) und f) Die Notwendigkeit des Fonds als Finanzierungsinstrument ist kritisch zu beurteilen.

---

131 Thiel, Die Fondslösung kann nicht überzeugen, in Wirtschaftsdienst 1990/VIII, S 397.

132 Deutscher Bundestag, Drucksache 11/7841, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz – Bonn 1990, S 5.

133 D.h. im Gebiet der ehemaligen DDR.



Der Fonds ist überhaupt nur kreditwürdig, weil der Bund für ihn haftet und weil im Gesetz der Schuldendienst durch Bund und Länder eindeutig geregelt wird.

Deshalb ist anzunehmen, daß potentielle Kreditgeber bei der Beurteilung der Bonität von Bund und Ländern deren offene Verschuldung und die Anteile an der Verschuldung des Fonds addieren werden. Damit verbessert sich die Bonität dieser Gebietskörperschaften durch die Ausgliederung von Verschuldung in keiner Weise.

Auch eine Notwendigkeit des Fonds als Finanzierungsinstrument in dem Sinne, daß nur dem Fonds bestimmte Finanzierungsformen zur Verfügung stehen, kann ich nicht sehen. Der Fonds verschuldet sich in genau der gleichen Weise wie die Gebietskörperschaften. Seine Finanzierungskosten sind weder höher noch geringer als die der Gebietskörperschaften.

Die Schuldurkunden des Fonds stehen den Schuldurkunden des Bundes gleich<sup>134</sup>. Schließlich sind natürlich auch die Schulden des Fonds zu verzinsen und zu tilgen. Die Belastung hieraus wird durch den Fonds weder höher noch geringer. Auch die Verteilung der Belastung auf einen sehr langen Zeitraum, wie sie der Fonds vorsieht, wäre genausogut durch eine geeignete Finanzierung im Rahmen des Haushaltes möglich gewesen.

Vom ökonomischen Standpunkt ist die Verschuldung des Fonds also einer konventionellen Staatsverschuldung gleichzusetzen, eine Verbesserung der Kreditwürdigkeit der Gebietskörperschaften auf dem Kapitalmarkt ist nicht zu erwarten.

Ähnlich kritisch ist die Behauptung zu sehen, nur durch den Fonds seien die Länder in die Finanzierung der Einheit einzubeziehen gewesen.

Es sind alternative Modelle denkbar, die im Rahmen der bestehenden Haushalte durchführbar sind und kein Sondervermögen wie den Fonds benötigen. Peffekoven<sup>135</sup> z.B. schlägt eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zugunsten des Bundes vor, der dann die Zuweisungen an die neuen Länder allein vornimmt. Die Belastung der Länder erfolgt dabei genau wie beim Fonds „Deutsche Einheit“ entsprechend ihrer Einwohnerzahl.

Genauso wäre auch ein Fonds denkbar, der vollkommen ohne eine eigene Kreditfinanzierung auskommt. Die Leistungen des Fonds werden dann direkt aus Zuweisungen von Bund und alten Ländern finanziert.

In beiden Fällen hätten Bund und Länder selber entscheiden können, ob sie diese Beiträge aus Kreditaufnahme, Steuermehreinnahmen oder Ausgabenkürzungen finanzieren.

---

134 § 5,6 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“.

135 Peffekoven, Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in Wirtschaftsdienst 1990/VII, S 350.

ad g) Ökonomisch macht es keinen Unterschied, ob die Verschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit direkt in den Haushalten der Gebietskörperschaften oder beim Fonds angesiedelt wird. Auf dem Kapitalmarkt wird sich die Bonität durch Ausgliederung von Verschuldung kaum verbessern.

Unter politischen Gesichtspunkten ist dieser Sachverhalt aber unter Umständen anders zu beurteilen. Soweit auf dem Kapitalmarkt noch Bonität vorhanden ist, kann eine Regierung durch verdeckte Staatsverschuldung ihren politischen Verschuldungsspielraum durchaus erhöhen.

Da der Fonds haushaltstechnisch außerhalb des Zahlenwerks der Haushalte bleibt, wird auch seine Verschuldung nicht im Haushalt berücksichtigt. Dadurch wird es möglich, rechtliche und politische Grenzen der Verschuldung der Gebietskörperschaften zu umgehen.

Als rechtliche Grenzen der Staatsverschuldung kommen hierbei insbesondere Art. 115, 1 Satz 2 des Grundgesetzes und die analogen Regelungen in den Länderverfassungen in Frage, die für die Neuverschuldung die Höhe der Investitionen als Obergrenze setzen.

Tatsächlich wurde der Bundesregierung schon 1991 von der Opposition vorgeworfen, der Bund setze den Fonds als „Haushaltstrick“ ein, um damit die Schuldengrenze des Grundgesetzes zu umgehen und gleichzeitig nicht gezwungen zu sein, im Wahljahr unpopuläre Einsparungen vorzunehmen<sup>136</sup>. Ähnlich sieht dies Mackscheidt<sup>137</sup>, bewertet es aber positiver: Die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG verhindere die Bereitstellung der notwendigen Mittel, weil weder Einsparungen noch Steuererhöhungen in ausreichender Höhe politisch durchsetzbar seien. Der Fonds sei dann ein Mittel, um sich neuen politischen Handlungsspielraum zu eröffnen.

Meiner Ansicht nach spielte diese Überlegung aber eher eine untergeordnete Rolle bei der Errichtung des Fonds.

Es ist nämlich nicht klar, ob die Verschuldungsgrenze nicht auch für die Sondervermögen des Bundes gilt. Diese Ansicht wird z.B. von Wolf<sup>138</sup> vertreten. Demnach wäre eine Umgehung des Art. 115 GG über Sondervermögen gar nicht möglich, weil deren Schulden bei der Berechnung der Obergrenze mitgerechnet würden.

---

136 Ingrid Matthäus-Maier (finanzpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion), Verfassungsrechtlich fragwürdiges Vorgehen, in Wirtschaftsdienst 1990/VIII, S 390.

137 Mackscheidt, a.a.O., S 393.

138 Wolf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1984, S 180 und 181.

Außerdem erlaubt Art. 115 GG sowieso eine Überschreitung der gesetzten Obergrenze „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Es läßt sich auch durchaus vertreten, daß ohne die umfangreichen Hilfsleistungen des Bundes und der Länder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts drohe.

Wenn also durch den Fonds formell ein Überschreiten der Investitionen durch die Neuverschuldung verhindert würde, hätten sich die Gebietskörperschaften lediglich die in § 18, 1 der Bundeshaushaltsordnung kodifizierte Begründung der Überschreitung gespart. Damit sind primär politische Widerstände umgangen worden, die bei der öffentlichen Diskussion der Begründung entstehen würden, weniger verfassungsrechtliche Grenzen der Verschuldung.

Die Umgehung oder Ausweitung von politischen Grenzen der Verschuldung der Haushalte war das wesentlichere Motiv für die Einrichtung des Fonds. So schreibt z.B. der Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Prof. Dr. Hans Jürgen Krupp<sup>139</sup>: „Ökonomisch ist es kein Unterschied, ob die Länder oder der Fonds „Deutsche Einheit“ einen Kredit aufnehmen. Für die Länder, die schon heute an der Grenze ihrer Kreditaufnahmemöglichkeit sind, macht dies aber einen Unterschied.“ Dieser Unterschied dürfte darin bestehen, daß optisch die kurzfristige Belastung der Haushalte bei einer Finanzierung über den Fonds erheblich geringer ausfällt, weil die Schulden des Fonds über einen sehr langen Zeitraum getilgt werden. Letztlich beruht dieser Effekt natürlich auf einer „Finanzillusion“<sup>140</sup>.

Ökonomisch hat diese optische Verringerung der Verschuldung keine Wirkung, politisch führt sie aber dazu, daß der finanzpolitische Anpassungsdruck und damit der Zwang zu unpopulären Einsparungen und Einnahmeverbesserungen gemindert wird<sup>141</sup>. Das bedeutet gleichzeitig, daß das mit dem Fonds verbundene Gesamtpaket – Staatsvertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion und später Einigungsvertrag – wesentlich leichter durchzusetzen war, weil die gleichzeitig zur Finanzierung notwendigen unpopulären Maßnahmen in die Zukunft verschoben werden konnten.

Die Ausweitung der politisch gesetzten Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern steht also bei der Konstruktion des Fonds als Sondervermögen, das sich zu einem großen Teil aus Krediten finanziert, im Vordergrund. Das Ziel, die verfassungsrechtliche Grenze, die die Investitionsschuldenbegrenzung im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder setzt, zu umgehen kann dagegen zumindest für die Anfangszeit keine größere Rolle gespielt haben.

---

139 Krupp, a.a.O., S 65.

140 Peffekoven, a.a.O., S 351.

141 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 48.

Die Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze Budgeteinheit und Bruttoprinzip durch den Fonds kann mit diesen Gründen nur gerechtfertigt werden, wenn als Aufgabe des Fonds nicht allein die Versorgung der neuen Länder mit Haushaltsmitteln, sondern hauptsächlich die reibungslose Durchsetzung der Finanzierung der deutschen Einheit angesehen wird<sup>142</sup>. Diese Aufgabe erfüllt der Fonds sicher „effizienter“ als eine konventionelle Finanzierung.

Fraglich ist allerdings, ob diese Rechtfertigung ausreichend ist. Die politische Manipulation von Parlamenten, Regierungen oder Wählern kann jedenfalls in einer Demokratie nicht gewünscht sein.

Andererseits wird häufig argumentiert, daß es hier nicht um eine Manipulation geht, sondern lediglich darum, dringende politische Entscheidungen durchzusetzen und die nötigen Maßnahmen ausreichend schnell zu treffen. Das Ziel der deutschen Vereinigung rechtfertige auch die Durchbrechung und Umgehung politischer Regeln (in diesem Fall der Haushaltsgrundsätze), wenn diese die Erreichung des gesamten Ziels gefährdeten.

Meiner Ansicht nach ist aber auch diese Sichtweise sehr problematisch, weil sie voraussetzt, daß die Regeln des politischen Entscheidungsprozesses immer dann außer Kraft gesetzt werden können, wenn ein politisches Ziel als besonders wichtig angesehen wird. Damit werden grundlegende Prinzipien der Demokratie berührt, weil nicht festgelegt ist, wer bestimmt, wann eine solche Situation besteht. Die angebliche Bedeutung eines politischen Ziels kann dann beliebig als Vorwand für die Umgehung politischer Regeln instrumentalisiert werden.

An eine solche Begründung sind deshalb sehr hohe Anforderungen zu stellen, sie kann bestenfalls als Ausnahme akzeptiert werden. Insbesondere muß eindeutig sein, daß durch die Befolgung der Regeln ein schwerer Schaden (hier: die Verzögerung oder Nichterreichung der deutschen Einheit) entstehen würde und daß es auch keine regelkonforme andere Lösung gibt.

Diese hohen Anforderungen sind meiner Ansicht nach beim Fonds „Deutsche Einheit“ nicht erfüllt. Es ist einfach nicht denkbar, daß Bundestag oder Bundesrat den Staatsvertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion und den Einigungsvertrag abgelehnt hätten, wenn die Finanzierung des Fonds nicht eine Verlagerung der Belastungen auf die Zukunft versprochen hätte.

---

142 Thiel, Die Fondslösung kann nicht überzeugen, a.a.O., S. 395 und 396.

#### 4.2.1.5 Fazit

Bei der Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ handelt es sich um verdeckte Staatsverschuldung. Es tritt sowohl verdeckte Neuverschuldung wie auch verdeckte Altverschuldung auf. Eine Zurechnung beider Verschuldungsarten zu den einzelnen Gebietskörperschaften ist entsprechend der gesetzlich bestimmten Anteile am Schuldendienst möglich. Dabei führt die im Föderalen Konsolidierungsprogramm vorgesehene Erhöhung des Anteils der Länder am Schuldendienst ab 1995 zu einer Übertragung von verdeckter Altverschuldung vom Bund auf Länder und Gemeinden.

Die Errichtung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist gleichzeitig eine Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze Budgeteinheit und Bruttoprinzip. Diese Durchbrechung läßt sich nicht funktional mit einer größeren Effizienz der getroffenen Regelung rechtfertigen. Zwar sind einige der angegebenen Gründe für die Errichtung des Fonds, wie eine Beteiligung der Länder an der Finanzierung, eine nötige Verschiebung des innerstaatlichen Finanzausgleichs oder eine gewünschte Sicherheit der alten Bundesländer über ihre zukünftigen Belastungen durchaus plausibel. Diese Ziele können aber nicht die Verschuldung des Fonds rechtfertigen, weil auch Lösungen ohne eine Kreditaufnahme wie die vollständige Finanzierung des Fonds aus Zuweisungen oder eine Regelung über die Umsatzsteuerverteilung zu ähnlichen Ergebnissen führen würden.

Als die wesentliche Motivation für die Ansiedlung der Verschuldung des Fonds außerhalb der Haushalte der Gebietskörperschaften ist deshalb die Erweiterung politischer Verschuldungsgrenzen zu sehen. Damit kann die Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze meiner Meinung nach allerdings nicht begründet werden, weil auch andere regelkonforme Lösungen möglich gewesen wären.

## 4.2.2 Kreditabwicklungsfonds

Rechtsgrundlage für den Kreditabwicklungsfonds ist das „Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds““, das auf den Artikeln 23 und 24 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 beruht und das in der „Anlage I zum Einigungsvertrag – Besondere Bestimmungen zur Überleitung von Bundesrecht., unter Sachgebiet B, Abschnitt II, 47 zu finden ist. Der Fonds wurde als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet<sup>143</sup>, er nahm seine Tätigkeit mit Wirksamwerden des Beitritts der DDR auf.

Aufgabe des Kreditabwicklungsfonds ist die Übernahme

- der Gesamtverschuldung des Republikhaushaltes der DDR
- der Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung
- der Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten, die im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols der DDR entstanden sind<sup>144</sup>.

Bei der Abwicklung des Außenhandels- und Valutamonopols übernimmt der Kreditabwicklungsfonds zwar nicht selber die Forderungen und Verbindlichkeiten, er zahlt aber die Zins- und Verwaltungskosten der Abwicklung und übernimmt Verluste, die die Abwicklungsinstitute aus eigenen Mitteln nicht ausgleichen können<sup>145</sup>.

### 4.2.2.1 Volumen und Entstehungsgründe

Die Deutsche Bundesbank nannte im Jahr 1993 ein Gesamtvolumen der vom Kreditabwicklungsfonds übernommenen Verbindlichkeiten von 140 Milliarden DM<sup>146</sup>. Voraussichtlich liegt die Höhe dieser Verbindlichkeiten deutlich niedriger. Bei Auflösung des Kreditabwicklungsfonds und Überführung in den Erblastentilgungsfonds zum 31.12.1994 lag der Schuldenstand des Fonds bei 102,568 Milliarden DM<sup>147</sup>. Nach heutiger (Anfang 1996) Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen ist mit der Anerkennung von weiteren Ausgleichsforderungen in Höhe von insgesamt 25 bis 26 Milliarden DM zu rechnen<sup>148</sup>, so daß der Fonds insgesamt Verbindlichkeiten über 129 bis 130 Milliarden DM übernehmen wird. Diese Summe verteilt sich auf die genannten Aufgabengebiete des Kreditabwicklungsfonds wie folgt:

---

143 § 1 und § 3 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“.

144 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 4.

145 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 8.

146 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 49.

147 Der Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1996, a.a.O., S 252.

148 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

Bei der Verschuldung des Republikhaushaltes der DDR in Höhe von 28 Milliarden DM handelt es sich fast ausschließlich um Kapitalmarktkredite der DDR, die sie bis zum 3. Oktober 1989 in Form von Schuldscheinen (ca. 9 Milliarden DM) und unverzinslichen Schatzanweisungen (ca. 19 Milliarden DM) aufgenommen hat<sup>149</sup>. Davon entfielen mehr als die Hälfte, nämlich 14,9 Milliarden DM, auf die Kreditaufnahme in der Zeit zwischen Inkrafttreten der Währungsunion am 1. Juli 1990 und des Einigungsvertrags am 3. Oktober<sup>150</sup>.

Den weitaus größten Teil der vom Kreditabwicklungsfonds übernommenen Schulden bilden die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung. Die Bundesbank schätzte diese Verbindlichkeiten 1993 auf etwa 110 Milliarden DM<sup>151</sup>. Heute (Anfang 1996) nimmt das Bundesministerium der Finanzen ein Gesamtvolumen von ca. 100 Milliarden DM an<sup>152</sup>.

Ausgleichsforderungen entstanden aus zwei Gründen:

– Die Währungsumstellung zum 1. Juli 1990 war asymmetrisch. Während Bankkredite mit 1:2 umzustellen waren, galt für einen Teil der Guthaben von Privatpersonen ein Umstellungssatz von 1:1. Die dadurch bei den Banken der DDR entstandenen Bilanzverluste wurden durch die Zuteilung von marktmäßig verzinslichen (3-Monats-Fibor) Ausgleichsforderungen gedeckt. Hierbei handelt es sich um ein Volumen von ca. 30 Milliarden DM.

– Wertberichtigungen auf uneinbringliche Kredite der DDR-Banken für nicht sanierungsfähige Betriebe mußten kompensiert werden, außerdem war das Eigenkapital der Banken in den neuen Bundesländern auf mindestens 4 % der Bilanzsumme aufzustocken. Hiermit sollte auch sichergestellt werden, daß das bankenaufsichtlich vorgeschriebene Verhältnis zwischen gewichteten Risikoaktiva und Eigenkapital höchstens das dreizehnfache betrug.

Zuständig für die Feststellung der Ansprüche auf Ausgleichsforderungen war das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Es hatte bis Ende 1992 Ausgleichsforderungen in Höhe von rund 65 Milliarden DM zugeteilt. Die genaue Höhe wird erst nach Prüfung der Bilanzabschlüsse 1994 zu ermitteln sein<sup>153</sup>, weil die Abschlüsse dieses Jahres letztmalig die Möglichkeit bieten, wertaufhellende Tatsachen zu berücksichtigen, die sich noch auf die DM-Eröffnungsbilanzen auswirken können. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen

---

149 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 4.

150 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S45.

151 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 49.

152 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

153 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 49 und S 50.

wird die Prüfung der Ansprüche auf Ausgleichsforderungen voraussichtlich erst Ende 1998 abgeschlossen haben<sup>154</sup>.

Die Kosten, die aus der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten aus dem Außen- und Devisenhandel der DDR entstanden sind, lassen sich ebenfalls noch nicht exakt beziffern. Nominal wies die DDR Ende 1990 zwar ein Nettovermögen hieraus von 18 Milliarden DM aus. Bei einem Großteil der dahinter stehenden Forderungen von ca. 27 Milliarden DM handelte es sich allerdings um Forderungen gegen RGW-Länder, die auf Transferrubel lauteten und entsprechend dem Einigungsvertrag mit dem Kurs von 1 Transferrubel = 2,34 DM umgerechnet wurden. Welchen Wert diese Forderungen – die weitgehend unverzinslich sind – tatsächlich haben, ist heute noch nicht ausreichend abzuschätzen<sup>155</sup>.

Während die Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Mai 1993 noch keine Schätzung wagt, geht das Bundesministerium der Finanzen in einer Pressemitteilung<sup>156</sup> vom Dezember 1992 von Kosten der Abwicklung dieser Forderungen und Verbindlichkeiten von 1 - 2 Milliarden DM aus.

#### **4.2.2.2 Organisation des Kreditabwicklungsfonds und Verteilung der Verschuldung**

Der Fonds wird vom Bundesminister der Finanzen verwaltet<sup>157</sup>. Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Fonds<sup>158</sup>, die Schuldurkunden werden durch die Bundesschuldenverwaltung ausgefertigt und stehen Schuldverschreibungen des Bundes gleich<sup>159</sup>.

Die ursprüngliche gesetzliche Regelung sah allerdings für die Auflösung des Fonds keine vollständige Übernahme der Verschuldung durch den Bund vor, sondern die Verteilung auf Treuhandanstalt, Bund und die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie das Land Berlin (also die beigetretenen Länder)<sup>160</sup>. Wie diese Aufteilung im einzelnen vorzunehmen war, sollte durch „besonderes Gesetz ... mit Zustimmung des Bundesrates“ geregelt werden<sup>161</sup>. Erst im Rahmen des „Solidarpak-

---

154 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

155 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 50.

156 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 4.

157 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 3.

158 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 4,2.

159 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 5,3.

160 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 11, Satz 1.

161 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 11, Satz 2.



tes”<sup>162</sup> wurde mit Datum 27. Mai 1993 im „Erblastentilgungsfonds-Gesetz”<sup>163</sup> diese Verteilung endgültig geregelt.

Das Erblastentilgungsfonds-Gesetz bestimmt die Übernahme der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds zum 1. Januar 1995 durch den Erblastentilgungsfonds<sup>164</sup> einschließlich der sich nach diesem Termin noch ergebenden „Schulden, Verbindlichkeiten, Verpflichtungen und Kosten”<sup>165</sup>. Da die Auflösung des Fonds auf Ende des Jahres 1993 terminiert war<sup>166</sup>, wurde er bis zum 31.12.1994 verlängert<sup>167</sup>.

Die Übertragung der Gesamtverschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf den Erblastentilgungsfonds bedeutet faktisch eine Übernahme der Verbindlichkeiten durch den Bund, der den Erblastentilgungsfonds ausschließlich finanziert.

#### **4.2.2.3 Behandlung der laufenden Kosten**

Die vom Kreditabwicklungsfonds erbrachten Zinsleistungen werden dem Fonds jeweils zur Hälfte von Bund und Treuhandanstalt erstattet<sup>168</sup>. Die Verwaltungskosten werden allein vom Bund getragen<sup>169</sup>.

#### **4.2.2.4 Schuldenaufnahme**

Der Fonds ist nach § 5,1 des Gesetzes über die Errichtung des Kreditabwicklungsfonds ermächtigt, „Mittel im Wege des Kredits zu beschaffen

1. zur Tilgung von Schulden des Fonds,
2. zur Deckung anfallender Zins- und Kreditbeschaffungskosten,
3. zum Zwecke des Ankaufs von Schuldtiteln des Fonds im Wege der Marktpflege bis zu zehn vom Hundert der umlaufenden Schuldtitel.”

Da Zins- und Verwaltungskosten dem Fonds in voller Höhe erstattet werden, werden Schulden nur für die Erfüllung der Aufgaben des Fonds sowie für Zwischenfinanzierungen und Umschuldungen aufgenommen.

---

162 Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG.

163 Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz-ELFG). Dieses Gesetz ist Artikel 38 des FKPG.

164 ELFG § 2.

165 ELFG § 2,3.

166 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds”, § 12.

167 ELFG § 12.

168 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds”, § 6.

169 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds”, § 9.

Die Übernahme der Verbindlichkeiten durch den Fonds erfolgte mit Verzögerung:

**Tabelle 17 : Finanzentwicklung des Kreditabwicklungsfonds**

	Mrd. DM			
	1990	1991	1992	1993 <sup>1)</sup>
<b>Haushaltstransaktionen</b>				
Zuweisungen vom Bund		1,1	7,6	6,5
Zuweisungen der Treuhandanstalt		1,1	7,6	6,5
Sonstige Einnahmen		0,0	0,6	0,0
<b>Einnahmen zusammen</b>		2,3	15,9	12,9
Zinsausgaben	0,6	1,7	15,3	12,9
Sonstige Ausgaben	0,0	0,0	0,1	0,5
<b>Ausgaben zusammen</b>	0,6	1,7	15,4	13,4
<b>Finanzierungssaldo</b>	- 0,6	+ 0,6	+ 0,5	- 0,5
<b>Verschuldung</b>				
Schulden des DDR-Staatshaushalts	27,6	27,5	27,2	
Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds				
Währungsumstellung			64,6	
<b>Zusammen</b>	27,6	27,5	91,7	
davon:				
Unverzinsliche				
Schatzanweisungen	18,8	14,8	11,9	
Schuldscheindarlehen	8,8	12,7	15,3	
Sonstige Schulden			64,6	

1 Planansätze

**Quelle: Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 49.**

Die Tabelle zeigt, daß Verbindlichkeiten dem Kreditabwicklungsfonds zum großen Teil erst mit deutlicher Verzögerung angetragen werden. Während die Schulden des DDR-Haushaltes schon 1990 in den Kreditabwicklungsfonds eingingen, werden Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung erstmals 1992 bei der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds aufgeführt. Hieraus resultieren auch die relativ geringen Zinsausgaben von 1,7 Milliarden DM in 1991, die dann 1992 stark auf 15,3 Milliarden DM ansteigen. Ein Grund hierfür ist unter anderem, daß die Zinsen für die in 1992 zugeteilten Ausgleichsforderungen rückwirkend – also auch für 1991 und 1990 – zu zahlen waren. Für 1993 werden wieder niedrigere Zinsausgaben in Höhe von 12,9 Milliarden DM erwartet.

Bis Ende 1992 wurden mit 64,6 Milliarden DM auch nur knapp zwei Drittel des geschätzten Gesamtvolumens der Ausgleichsforderungen von 100 Milliarden DM zugeteilt.

Bei der auf den DDR-Staatshaushalt zurückgehenden Verschuldung zeigt sich eine deutliche Umschichtung: Während 1990 noch 18,8 Milliarden DM auf unverzinsliche Schatzanweisungen entfielen und nur 8,8 Milliarden DM auf Schuldscheindarlehen, waren es 1992 nur noch 11,9 Milliarden DM in unverzinslichen Schatzanweisungen, aber 15,3 Milliarden DM in Schuldscheindarlehen. In diesem Zusammenhang sank diese Verschuldung von 27,6 Milliarden DM auf 27,2 Milliarden DM.

Positive oder negative Finanzierungssalden ergeben sich aus zeitlichen Abweichungen zwischen Zahlungen des Fonds und Erstattungen durch Treuhandanstalt und Bund<sup>170</sup>.

#### **4.2.2.5 Beurteilung des Kreditabwicklungsfonds**

##### **4.2.2.5.1 Beurteilung des Kreditabwicklungsfonds im Hinblick auf verdeckte Staatsverschuldung**

###### **4.2.2.5.1.1 Kriterium „Verschuldung im engeren Sinne“**

Zuerst ist zu klären, ob und in welcher Höhe es sich bei den Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds um eine „Verschuldung im engeren Sinne“ handelt. Die zentrale Frage ist dabei, ob tatsächlich Kapital aufgebracht wurde oder ob ausschließlich Forderungen auf künftige Zahlungen (Zins und Tilgung) begründet wurden.

Die Verschuldung des Republikhaushaltes der DDR wurde zu über der Hälfte zwischen dem 1.7.1990 und dem 3.10.1990 in DM am Kapitalmarkt aufgenommen, hierbei handelt es sich also eindeutig um Verschuldung im engeren Sinne.

Die vor diesem Zeitpunkt im DDR-Haushalt entstandene Verschuldung ist differenzierter zu sehen. Sie wurde mit der Währungsunion zu einem willkürlich festgelegten Kurs 1:2 umgestellt. Inwieweit es sich dabei um einen „richtigen“ Kurs handelte, ist sicher diskutierbar. Einen Marktkurs für die DDR-Währung gab es nicht, ebenso sind Kaufkraftvergleiche problematisch, weil die Preise in der DDR nahezu ausschließlich staatlich festgelegt waren und damit das Preisgefüge ein stark verzerrtes Bild zeigte.

Es ist also denkbar, daß zumindest das Volumen dieses Teils der DDR-Verschuldung durch einen politischen Umstellungskurs überhöht wurde und damit die Überhöhung nicht als Verschuldung im engeren Sinne anzusehen ist. Andererseits dürfte unstrittig sein, daß dem

---

170 Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“, § 6, Satz 2.

DDR-Haushalt für seine Schuldenaufnahme tatsächlich Mittel zugeflossen sind. Spätestens mit der Refinanzierung über den Kapitalmarkt wird zudem auch aus „unechten“ Schulden eine Verschuldung im engeren Sinne.

Bei der Abwicklung des Außenhandels- und Valutamonopols sind Defizite entstanden, die durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ausgeglichen wurden. Da diese Kreditaufnahme erst ab 1990 und in DM erfolgte, handelte es sich auch hier um „Verschuldung im engeren Sinne“.

Wesentlich komplizierter stellt sich die Situation bei den Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung dar.

Mit der Zuteilung der Ausgleichsforderungen wird der Kapitalmarkt zunächst nicht in Anspruch genommen. Bei den Ausgleichsforderungen handelt es sich im Prinzip nur um Forderungen gegen den Ausgleichsfonds Währungsumstellung. Allerdings sind diese Ausgleichsforderungen handelbar<sup>171</sup> und können von den Kreditinstituten in Inhaberschuldverschreibungen umgewandelt werden, die auch für Wertpapiergeschäfte mit der Bundesbank genutzt werden können. Ende 1992 waren bereits 50 Milliarden der bis zu diesem Zeitpunkt zugeteilten Ausgleichsforderungen von 65 Milliarden DM umgetauscht worden<sup>172</sup>. Sobald diese Titel auf den Markt kommen, werden tatsächlich Gelder auf dem Kapitalmarkt aufgebracht (die den Inhabern der Ausgleichsforderungen zufließen). Damit handelt es sich dann – wenn auch verspätet – um eine „Verschuldung im engeren Sinne“.

#### **4.2.2.5.1.2 Kriterium „staatliche Veranlassung der Verschuldung“**

Bei der Übernahme der Verschuldung des DDR-Haushaltes, der Abwicklung des Außenhandels- und Valutamonopols und der Zuteilung von Ausgleichsforderungen handelt es sich eindeutig um staatliche Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Währungsunion entstanden sind. Bei der Verschuldung des Republikhaushaltes der DDR kommt noch hinzu, daß auch diese schon zu staatlichen Zwecken aufgenommen wurde.

Die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds wurde also „im Interesse und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben“ aufgenommen.

#### **4.2.2.5.1.3 Kriterium „wirtschaftliche Zurechnung zu einem ausgliedernden Haushalt“**

Die Verschuldung des Fonds ist wirtschaftlich dem Bundeshaushalt zuzuordnen. Im Föderalen Konsolidierungsprogramm wurde gesetzlich die Übernahme der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds durch den Erblastentilgungsfonds geregelt. Außerdem wurden die Finanzierung des Schuldendienstes des Erblastentilgungsfonds zu Lasten des Bundes fest-

---

171 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 6.

172 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 50.

gelegt. Zins- und Tilgungszahlungen für die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds werden damit in voller Höhe vom Bundeshaushalt übernommen.

#### **4.2.2.5.1.4 Kriterium „Kein Ausweis in Haushalten der Gebietskörperschaften“**

Nach § 4 des Gesetzes über die Einrichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“ ist der Fonds vom Vermögen des Bundes und besonders auch seinen Verbindlichkeiten getrennt zu halten. Damit erscheint die Verschuldung des Fonds in keinem Haushalt der Gebietskörperschaften.

Da die Kriterien „Verschuldung im engeren Sinne“, „staatliche Veranlassung der Verschuldung“, „wirtschaftliche Zurechnung zu einem ausgliedernden Haushalt“ und „kein Ausweis in Haushalten der Gebietskörperschaften“ erfüllt sind, handelt es sich bei der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds um dem staatlichen Sektor zuzurechnende verdeckte Staatsverschuldung.

Der Fonds betreibt allerdings so gut wie keine Neuverschuldung. Auch Schulden, die in den Jahren nach 1990 aufgenommen wurden, waren dem Grunde und der Höhe nach schon 1990 entstanden, allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht mit letzter Sicherheit zu beziffern. So gibt die Bundesbank beim Kreditabwicklungsfonds auch für die Jahre 1991 und 1992 schon eine leichte Nettotilgung von 0,2 bzw. 0,3 Milliarden DM an, sieht also die 1991 und 1992 zugeteilten Ausgleichsforderungen als Altschulden an<sup>173</sup>.

Eine Ausnahme bildet lediglich die Abwicklung des Außenhandels- und Valutamonopols, bei dem es auch nach 1990 noch Geschäftstätigkeit gibt. Bei den zu übernehmenden Defiziten handelt es sich allerdings um vergleichsweise geringe Beträge.

#### **4.2.2.5.2 Wirtschaftliche Zurechnung der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds zu den Haushalten der Gebietskörperschaften**

Die Verschuldung des Fonds wird mit seiner Auflösung auf den Erblastentilgungsfonds übertragen. Damit ist die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds dem Bund zuzuordnen, da dieser den Schuldendienst für den Erblastentilgungsfonds übernimmt.

#### **4.2.2.5.3 Beurteilung des Kreditabwicklungsfonds hinsichtlich der Einhaltung von Budgetgrundsätzen**

Das Sondervermögen Kreditabwicklungsfonds begründet Verstöße gegen die Grundsätze der Budgeteinheit und des Grundsatzes der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und

---

173 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 45.

Ausgaben (Bruttoprinzip). Ein solcher Verstoß ist nur zulässig, wenn hierfür hinreichende funktionale Gründe vorliegen.

Organisatorische Gründe in dem Sinne, daß eine Selbständigkeit des Sondervermögens die Aufgabenerfüllung effizienter macht, können in diesem Fall nicht angeführt werden. Der Fonds wird wie der Fonds „Deutsche Einheit“ und der Erblastentilgungsfonds vom Bundesminister der Finanzen verwaltet<sup>174</sup>. Es handelt sich faktisch um ein Ressort im Finanzministerium, das von einem einzelnen Referat betreut wird. Es gibt also keine selbständige Behörde zur Verwaltung des Kreditabwicklungsfonds.

Als funktionale Gründe für den Kreditabwicklungsfonds werden deshalb vor allem angeführt:

- a) beim Kreditabwicklungsfonds handelt es sich nicht um die Finanzierung neuer Aufgaben, sondern um die Übernahme von Altschulden und Altlasten
- b) die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds haben eine klare rechtliche Grundlage, die Höhe dieser Verbindlichkeiten ist aber unklar
- c) die Frage der Verteilung der Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds war zum Zeitpunkt der Gründung noch nicht geklärt.

ad a) Es ist grundsätzlich richtig, daß der Kreditabwicklungsfonds lediglich Altschulden und Altlasten übernimmt. Insofern kann man den Kreditabwicklungsfonds als Sonderrechnung, die diese Altschulden vom laufenden Haushalt abgrenzt, durchaus rechtfertigen.

Andererseits ist auch für Altschulden Schuldendienst zu leisten, sie wirken sich also genauso als Zukunftsbelastung aus wie Neuverschuldung. Die Höhe der Gesamtverschuldung hat deshalb für die Abschätzung der zukünftigen Belastung durch den Schuldendienst gewichtige Bedeutung. Der Kreditabwicklungsfonds verfälscht dieses Bild, auch wenn ein sachkundiger Beobachter den Kreditabwicklungsfonds in seine Beurteilung einbeziehen wird.

ad b) Unsicherheiten bezüglich der Höhe der Verbindlichkeiten des Fonds ergaben und ergeben sich auch heute noch hauptsächlich daraus, daß die genaue Höhe der Ausgleichsforderungen erst etwa 1998 bekannt sein wird, weil bis 1994 noch Ansprüche auf Ausgleichsforderungen angemeldet werden können und deren Überprüfung voraussichtlich erst 1998 beendet sein wird. Eine weitere Unsicherheit ergab sich aus der unsicheren Bewertung der Transferrubelguthaben.

---

174 § 3 Gesetz über die Einrichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“.

Grundsätzlich kann aber die Unsicherheit der Höhe der Verbindlichkeiten kein hinreichender Grund für die Bildung eines Sondervermögens außerhalb der Haushalte der Gebietskörperschaften sein. Schließlich wäre es genauso möglich, die Verbindlichkeiten jeweils in dem Moment, in dem sie anerkannt werden müssen, auf Bund und Länder zu verteilen und den Kreditabwicklungsfonds nur als Clearingstelle einzuschalten.

ad c) § 11 des Kreditabwicklungsfondsgesetzes bestimmt als Träger der bis zur Auflösung des Fonds aufgelaufenen Gesamtverschuldung die Treuhandanstalt, den Bund sowie die neuen Bundesländer. Die Regelung der Verteilung der Schulden sollte erst später erfolgen<sup>175</sup>. Dies geschah mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm vom 27.5.1993 und der damit beschlossenen Übertragung der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf den Erblastentilgungsfonds (und damit faktisch auf den Bund). Bis dahin gab es also keine Regelung, wer die Verschuldung des Fonds zu übernehmen hatte und damit auch keine Haushalte, die Ausgleichsverbindlichkeiten und DDR-Schulden übernehmen konnten. Zumindest 1990 war auch nicht absehbar, inwieweit Treuhandanstalt und neue Länder in der Lage sein würden, diese Verbindlichkeiten mitzutragen.

Von Seiten des Bundes bestand die Hoffnung, zumindest einen Teil der Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds an neue Länder und Treuhandanstalt weiterzugeben<sup>176</sup>. Eine „vorläufige Übernahme“ der Schulden des Kreditabwicklungsfonds in den Bundeshaushalt hätte dagegen die endgültige Übernahme durch den Bund präjudiziert<sup>177</sup>.

Der Fonds diente also hauptsächlich dazu, die Verbindlichkeiten aus der Währungsumstellung und die Verschuldung des DDR-Haushaltes so lange „zwischenzuparken“, bis eine Regelung über die Verteilung getroffen werden konnte. Da die Kriterien, nach denen diese Verteilung erfolgen soll, erst einige Jahre nach der Entstehung der Verschuldung bekannt werden, halte ich einen solchen Aufschub für durchaus vernünftig und als funktionale Rechtfertigung für den Kreditabwicklungsfonds geeignet. Kritisieren kann man allerdings, daß der Kreditabwicklungsfonds nicht sofort aufgelöst wurde, als kein Zweifel mehr daran bestehen konnte, daß weder Treuhandanstalt noch neue Länder in der Lage sein würden, sich an der Schuldentilgung des Kreditabwicklungsfonds zu beteiligen, sondern er vielmehr noch um ein Jahr verlängert wurde.

---

175 Die Finanzierung der laufenden Zinsen bis 1993 war dagegen eindeutig geregelt.

176 Auch eine Übernahme von Verbindlichkeiten durch die Treuhandanstalt hätte bei einem Abschlußüberschuß der Treuhandanstalt eine reale Entlastung des Bundes bedeutet, weil nach Art. 25,3 Einigungsvertrag ein Überschuß der Treuhandanstalt ausschließlich für Maßnahmen zugunsten der neuen Länder zu verwenden war.

177 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

#### **4.2.2.5.4 Fazit**

Der Kreditabwicklungsfonds läßt sich als Mittel zur Verschiebung der Entscheidung über die Verteilung der Schulden aus der Währungsumstellung und der Verschuldung des DDR-Haushalts funktional rechtfertigen. Durch eine solche Verschiebung verbessert sich die Informationslage über die Leistungsfähigkeit der vorgesehenen Träger und erleichtert die Entscheidung, wer die Schulden letztendlich tragen soll.

Unabhängig davon ist die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds als verdeckte Staatsverschuldung einzuordnen. Die Höhe der Gesamtverschuldung des Staates wird durch ihn verfälscht. Da der Fonds selber keine Neuverschuldung betreibt, wird aber das Bild der Neuverschuldung durch ihn nicht beeinflußt.



### 4.2.3 Treuhandanstalt

#### 4.2.3.1 Rechtliche Grundlagen, Aufgaben und Struktur der Treuhandanstalt

##### 4.2.3.1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Treuhandanstalt wurde durch Beschluß des Ministerrates der DDR am 1. März 1990 gegründet<sup>178</sup>, also noch von der Regierung Modrow und nur etwas mehr als zwei Wochen vor der ersten freien Wahl der Volkskammer am 18. März 1990.

Eine gesetzliche Grundlage bekam die Treuhandanstalt erst zum 17. Juni 1990 mit dem Treuhandgesetz<sup>179</sup>, das noch von der Volkskammer der DDR beschlossen wurde. Mit dem Einigungsvertrag wurde dieses Gesetz im Grundsatz übernommen<sup>180</sup>; die Treuhandanstalt wird „rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts“.

##### 4.2.3.1.2 Aufgaben der Treuhandanstalt

Das Treuhandgesetz beschreibt die Aufgaben der Treuhandanstalt in seiner Präambel und in § 1 Abs. 1:

*„Getragen von der Absicht,*

- die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so rasch und so weit wie möglich zurückzuführen,*
- die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,*
- Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitzustellen,*
- daß nach einer Bestandsaufnahme des volkseigenen Vermögens und seiner Ertragsfähigkeit sowie nach einer vorrangigen Nutzung für Strukturanpassung der Wirtschaft und die Sanierung des Staatshaushalts den Sparern zu einem späteren Zeitpunkt für den*

---

178 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1990 der Treuhandanstalt, Berlin 1992, S 20.

179 Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz) vom 17. Juni 1990.

180 Art. 25 EVertr.

*bei der Währungsumstellung am 2. Juli 1990 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden kann,*

*wird folgendes Gesetz erlassen:*

*§ 1,1 ...Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren...”*

Wichtigste Aufgabe der Treuhandanstalt ist also die Privatisierung. Die Treuhandanstalt ist damit *keine* Staatsholding, die allein das Vermögen des Staates verwaltet. Sie übernimmt vielmehr einen wesentlichen Teil der Umwandlung der planwirtschaftlich organisierten Wirtschaft der DDR in eine Marktwirtschaft.

Welches Ausmaß diese Aufgabe hatte, wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß in der DDR 90 % der wirtschaftlichen Tätigkeit über vom Staat gelenkte Betriebe erfolgte<sup>181</sup>.

#### **4.2.3.1.3 Struktur der Treuhandanstalt**

##### **4.2.3.1.3.1 Durch Treuhandgesetz und Einigungsvertrag übertragenes Vermögen**

Die Treuhandanstalt übernahm mit ihrer Gründung zum 1. März 1990 und dem Inkrafttreten des Treuhandgesetzes zum 1. Juli 1990 den weitaus größten Teil des ehemaligen „volkseigenen Vermögens“. Den Schwerpunkt bildeten dabei rund 8500 ehemalige volkseigene Betriebe und Kombinate, die sich zum 1. März bzw. 1. Juli als Kapitalgesellschaften organisierten<sup>182</sup>. Durch die Entflechtung der Kombinate ergaben sich daraus etwa 12 000 Unternehmen bzw. Unternehmensteile<sup>183</sup>.

Weiterhin gehörten zum Vermögen der Treuhandanstalt ca. 1,95 Millionen Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche und ca. 1,9 Millionen Hektar Forstfläche, von denen nach der Erfüllung von Rückübertragungsansprüchen insbesondere von Gebietskörperschaften ca. 1 Million (Landwirtschaft) bzw. 0,5 Millionen (Forstwirtschaft) bei der Treuhandanstalt verblieben<sup>184</sup>.

Zum Treuhandvermögen gehörten schließlich das Bergwerkseigentum, sowie das frühere NVA- (Nationale Volksarmee) und MfS- (Ministerium für Staatssicherheit) Vermögen, die aber einen verhältnismäßig kleinen Teil des Vermögens ausmachen.

---

181 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 51.

182 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1990, Berlin 1992, S 9.

183 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 51.

184 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt – Schnelle Privatisierung – Entschlossene Sanierung – Behutsame Stilllegung, Bonn 1991, S 23.

Das Bergwerkseigentum wurde der Treuhandanstalt mit der „Verordnung über die Verleihung von Bergwerkseigentum vom 15. August 1990“ übertragen. Hierbei handelte es sich um die Rechte an den unter das Berggesetz fallenden Bodenschätzen<sup>185</sup>.

Beim Vermögen der „Nationalen Volksarmee“ (NVA) der DDR handelte es sich um Immobilien, die der Treuhandanstalt nach Sichtung durch das Bundesministerium der Verteidigung übertragen wurden. Das Vermögen des „Ministeriums für Staatssicherheit“ (MfS) umfaßt Immobilien und bewegliche Güter, die der Treuhandanstalt durch das Bundesverwaltungsamt übertragen wurden<sup>186</sup>.

Schließlich verwaltete die Treuhand treuhänderisch das Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR. Dieses Vermögen war an die früher Berechtigten oder deren Rechtsnachfolger zu übergeben; falls dies nicht möglich war, war das Vermögen für gemeinnützige Zwecke in der ehemaligen DDR zu verwenden<sup>187</sup>.

#### **4.2.3.1.3.2 Organisation der Treuhandanstalt**

Der Verwaltungsrat der Treuhandanstalt entsprach etwa dem Aufsichtsrat einer privatrechtlich organisierten Kapitalgesellschaft. Er bestand aus dem Vorsitzenden und 23 weiteren Mitgliedern. Die neuen Länder erhielten je einen Sitz im Verwaltungsrat, der Vorsitzende und die übrigen Mitglieder wurden von der Bundesregierung berufen<sup>188</sup>.

Mit Stand 15. Oktober 1992 wurde die Vertretung der Länder von den jeweiligen Ministerpräsidenten wahrgenommen, lediglich Berlin wurde vom Finanzsenator vertreten. Mitglieder waren weiterhin je ein Staatssekretär aus dem Wirtschafts- und Finanzministerium, drei Vertreter der Gewerkschaften und ansonsten Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft.

Der Verwaltungsrat hatte die Tätigkeit des Vorstandes zu überwachen und zu unterstützen. Präsident und Vorstand der Treuhandanstalt wurden durch den Verwaltungsrat berufen und abberufen<sup>189</sup>. Neben der Präsidentin Birgit Breuel hatte der Vorstand acht weitere Mitglieder, die jeweils einen Unternehmensbereich bzw. Personal und Finanzen verantworten.

---

185 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 24.

186 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 26.

187 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 22.

188 § 4 Treuhandgesetz in Verbindung mit Art. 25,2 Einigungsvertrag.

189 § 4 Treuhandgesetz.

Die Betreuung von gut zwei Dritteln der Treuhandunternehmen erfolgte durch 15 Niederlassungen. Die Zentrale in Berlin war verantwortlich für die größeren Unternehmenstransaktionen und für die grundsätzlichen Leitlinien der Geschäftspolitik<sup>190</sup>.

Während die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer bei der Treuhand selbst – also ohne ihre Unternehmen – zum 1. Juli 1990 lediglich bei 147 lag, stieg sie bis zum 31. Juli 1992 auf 3845<sup>191</sup>. Die Zahl der Mitarbeiter der Treuhandunternehmen betrug zum 1. Juli 1990 4,1 Millionen<sup>192</sup>, sank dann bis Ende 1990 auf rund 2,9 Millionen und bis Ende 1991 auf nur noch 1,6 Millionen<sup>193</sup>.

Die Treuhandanstalt unterlag der Rechtsaufsicht des Bundesministers der Finanzen, der gemeinsam mit dem Bundesminister für Wirtschaft auch die Fachaufsicht wahrnahm. Sie traf aber einen Großteil der Entscheidungen selbständig. Nur ca. 2,5 % der Verkäufe der Treuhandanstalt mußten dem Finanzminister zur Zustimmung vorgelegt werden. Hierfür wurde extra ein vereinfachtes haushaltsrechtliches Zustimmungsverfahren geschaffen<sup>194</sup>.

Eine Beschränkung der Selbständigkeit der Treuhandanstalt ergab sich auch aus der Kreditgrenze des Treuhandkreditaufnahmegesetzes vom 3. Juli 1992 von ursprünglich 30 Milliarden DM pro Jahr. Vor diesem Termin war die Kreditaufnahme der Treuhandanstalt schon durch den Staatsvertrag (Art. 27) und durch den Einigungsvertrag (Art. 25,4) begrenzt.

#### **4.2.3.1.3.3 Operatives Geschäft der Treuhandanstalt**

Die Arbeit der Treuhandanstaltung hatte für die Umstrukturierung der Wirtschaft in der ehemaligen DDR zentrale Bedeutung. Die Treuhandanstalt handelte nicht primär nach dem Grundsatz der Gewinnmaximierung. Sie sah sich als „Dienstleistungsunternehmen“, das „die Wirtschaft in den neuen Ländern so gut und so schnell wie möglich wettbewerbsfähig machen“ wollte<sup>195</sup>.

---

190 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, Berlin 1991, S 17.

191 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 34.

192 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 43.

193 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 20.

194 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 11.

195 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S 18.

Der damalige Präsident der Treuhandanstalt Rohwedder sah den Auftrag der Treuhandanstalt so:

*„Schnelle Privatisierung –  
entschlossene Sanierung –  
behutsame Stillegung“*<sup>196</sup>

Die Treuhandanstalt durfte nicht das Ziel der Umwandlung der DDR-Wirtschaft in Frage stellen, aber sie hatte „das Tempo im Einzelfall und insgesamt unter Berücksichtigung der sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Folgen abzuwägen“<sup>197</sup>.

### **Privatisierung**

Die Privatisierung sollte grundsätzlich das Hauptziel der Treuhandanstalt bleiben. Dabei wurden folgende Grundsätze beachtet:

- Ein fairer und angemessener Kaufpreis sollte im Interesse aller Bürger erzielt werden<sup>198</sup>.

Dabei sollte berücksichtigt werden

- die Erhaltung von möglichst vielen Arbeitsplätzen und, wo notwendig, eine soziale Flankierung des Beschäftigungsabbaus<sup>199</sup>,
- die Weiterführung und Modernisierung des Betriebs und der geplanten Investitionen,
- die Auswirkungen auf Zulieferanten in den neuen Bundesländern<sup>200</sup>,
- eine Bevorzugung der Übernahme durch Geschäftsführer oder Belegschaft<sup>201</sup>.

Wirtschaftspolitische Auftrag sollte auch sein, durch die Privatisierung eine „vielfältige Unternehmensstruktur zu schaffen, die durch horizontale und vertikale Entflechtung mög-

196 Rohwedder, Die Treuhand erfüllt ihren Auftrag, in Entschlossen sanieren, Berlin 1992, S 3.

197 Rohwedder, a.a.O., S 3.

198 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S 11.

199 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S 11.

200 Treuhandanstalt, Fragen und Antworten zur Privatisierung des ehemaligen Volksvermögens in den neuen Bundesländern (Broschüre für Kaufinteressenten), Berlin 1991, S 4.

201 Treuhandanstalt, Arbeiten für die Soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S 11.

lichst viele selbständige und lebensfähige Unternehmenseinheiten entstehen läßt.“<sup>202</sup>. Dazu sollten insbesondere mittelständische Unternehmen eine „reelle Chance“ zum Erwerb von Treuhandunternehmen erhalten.

### **Sanierung**

Bei Unternehmen mit Zukunftschancen wurde die Sanierung als Vorbereitung der Privatisierung gesehen<sup>203</sup>. Grundsätzlich leitete die Treuhandanstalt die Sanierung von Unternehmen, die noch nicht privatisiert waren, von sich aus ein, wenn die Geschäftsleitung ein tragfähiges Unternehmenskonzept zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit vorlegen konnte<sup>204</sup>. Die Einstufung der Unternehmen in „sanierungsfähig“ und „nicht sanierungsfähig“ geschah durch etwa 90 unabhängige Wirtschaftsprüfer; dabei wurden etwa 70 % aller Unternehmen als „sanierungsfähig“ bezeichnet<sup>205</sup>.

Die Begleitung der Sanierung durch die Treuhandanstalt war dabei grundsätzlich nur für begrenzte Zeit möglich, Erhaltungs- oder Dauersubventionen wurden nicht gewährt<sup>206</sup>.

Insgesamt hat die Treuhandanstalt für Maßnahmen zur Sanierung ihrer Unternehmen mehr als 100 Milliarden DM ausgegeben<sup>207</sup>.

### **Stillegung**

Betriebe, die keine Chance hatten, Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, sollten stillgelegt werden. Hierbei handelte es sich häufig um Branchen, die in Westeuropa schon vor Jahren aus dem Markt ausgeschieden sind. Der Stillegungsprozeß sollte behutsam gestreckt werden, um Zeit für die Entwicklung neuer Arbeitsplätze zu lassen, er sollte sozialverträglich und regional ausgewogen gestaltet werden. Gebäude und Infrastruktur sollten für neue Gewerbeansiedlungen genutzt werden<sup>208</sup>.

---

202 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 12.

203 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 12.

204 Treuhandanstalt, Fragen und Antworten zur Privatisierung ehemaligen Volksvermögens in den neuen Bundesländern, a.a.O., S 4.

205 Breuel, Die Rolle der Treuhandanstalt beim Umstrukturierungsprozeß in den neuen Ländern, Rede vor der Friedrich-Ebert-Stiftung am 19.02.1992, in Entschlossen Sanieren, Berlin 1992, S 37.

206 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, a.a.O, S 12.

207 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1995, Bonn 1994, S 110.

208 Rohwedder, Die Treuhand erfüllt ihren Auftrag, a.a.O., S 3.

## Durchführung

Das Bundesfinanzministerium nennt mit Stand September 1994 folgende Ergebnisse der Privatisierung:<sup>209</sup>

14500 Unternehmen und Teilbetriebe wurden privatisiert, davon 860 an ausländische Investoren. Dabei gab es Privatisierungserlöse von 49 Milliarden DM und Investitionszusagen über 191 Milliarden DM.

Arbeitsplätze für 1,5 Millionen Beschäftigte wurden zugesagt.

Ausländische Investoren hatten einen Anteil von mehr als 100 000 Arbeitsplätzen.

Dazu kommen 4300 Reprivatisierungen von ehemals in Privatbesitz befindlichen Unternehmen.

Etwa 3400 Unternehmen mußten stillgelegt werden.

36800 Liegenschaften wurden durch die Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft privatisiert. An landwirtschaftlichen Nutzflächen veräußerte die Treuhandanstalt 44800 Hektar Ackerland und 1640 Hektar Forstflächen, außerdem kamen 17483 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche durch die Bodenverwertungs- und verwaltungs GmbH (BVVG) zur Privatisierung.

Durch die „Gesellschaft zur Privatisierung des Handels“ wurde die sogenannte „Kleine Privatisierung“ gesondert durchgeführt. Dabei wurden ca. 25 000 Handelsgeschäfte, Gaststätten, Hotels etc. verkauft. Von diesen privatisierten Unternehmen wurden rund 80 % durch Bürger aus den neuen Bundesländern übernommen<sup>210</sup>.

Die Treuhandanstalt hat ihren Privatisierungsauftrag bei den Unternehmen bis Ende 1994 so gut wie vollständig abgeschlossen, es verbleiben lediglich etwa 50 Unternehmen.

Ein anderes Konzept gab es dagegen für die der Treuhand übertragenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen. Diese sollten wegen der negativen Auswirkungen auf den Bodenmarkt erst über einen längeren Zeitraum privatisiert werden. Deshalb steht zuerst die langfristige Verpachtung im Vordergrund.

---

209 Bundesministerium der Finanzen, Daten und Zahlen zum Ende der Treuhandanstalt, Bonn 1995, S 4. sowie Finanzbericht 1995, a.a.O., S 109-110

210 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 17.

Zur treuhänderischen Verwaltung und Verwertung übertrug die Treuhand dieses Vermögen auf ein Konsortium bestehend aus Deutscher Siedlungs- und Landesrentenbank, Deutscher Ausgleichsbank, Landwirtschaftlicher Rentenbank und Industriekreditbank. Das Konsortium soll die gewünschte Privatisierung über einen längeren Zeitraum und auch nach der inzwischen stattgefundenen Auflösung der Treuhandanstalt durchführen<sup>211</sup>.

#### **4.2.3.1.3.4 Auflösung der Treuhandanstalt und Einrichtung von Nachfolgegesellschaften**

Die Treuhandanstalt wurde Ende 1994 aufgelöst, die dann noch zur Treuhandanstalt gehörenden Unternehmen gingen in das industrielle Bundesvermögen über<sup>212</sup>. Die Verschuldung der Treuhandanstalt übernahm der Erblastentilgungsfonds.

Als Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt wurden mehrere Gesellschaften gegründet, die in der Verantwortung des Bundes stehen.

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) ist die direkte Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt. Sie übernimmt das Vertragsmanagement für ca. 32000 Privatisierungsverträge, betreut außerdem 3700 Unternehmen in Abwicklungsverfahren und führt die hoheitlichen Aufgaben der Treuhandanstalt wie Reprivatisierung und Vermögenszuordnung durch.

Die etwa 50 verbliebenen Unternehmen<sup>213</sup> und Minderheitsbeteiligungen und verschiedene Auslaufgesellschaften werden unter dem Dach der Beteiligungs-Management-Gesellschaft mbH Berlin (BMGB) zusammengefaßt.

Der Liegenschaftsbereich wird von der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft mbH (TLG) und der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH (BVVG) betreut. Dabei ist die TLG Besitzgesellschaft für nicht land- und forstwirtschaftliche Flächen und direktes Bundeseigentum. Die BVVG übernimmt die Geschäftsbesorgung für die Verpachtung und Privatisierung der sich im Besitz der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben befindenden land- und forstwirtschaftlichen Flächen<sup>214</sup>.

---

211 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 23 und 24.

212 Bundesministerium der Finanzen, BMF-Dokumentation, Föderales Konsolidierungsprogramm in der von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP am 20. Januar 1993 beschlossenen Fassung, Bonn 1993, S 6.

213 o.V. Treuhand zieht positive Bilanz, in per Saldo 1/1995, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1995, S 3.

214 Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1996, a.a.O., Bonn 1995, S 38 und 39.



**Grafik 1 : Neuorganisation der Treuhandanstalt**

Aus: Treuhand zieht positive Bilanz, in per Saldo, a.a.O., S 5

**4.2.3.2 Die Verschuldung der Treuhandanstalt****4.2.3.2.1 Rechtliche Grundlagen**

Das Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990 ermächtigte die Treuhandanstalt zur Aufnahme von Krediten „im Vorgriff auf künftige Privatisierungserlöse ... zu Sanierungszwecken“<sup>215</sup>. Die zulässige Verschuldung der Treuhandanstalt wurde mit dem Staatsvertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 18. Mai 1990 für 1990 auf 7 Milliarden DM und für 1991 auf 10 Milliarden DM festgelegt<sup>216</sup>. Der Einigungsvertrag erhöhte diese Grenze auf insgesamt 25 Milliarden DM für beide Jahre zusammen; die Kredite sollten „in der Regel“ zum 31. Dezember 1995 zurückgeführt werden<sup>217</sup>.

---

215 § 2, 7 Treuhandgesetz.

216 Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 – StVertr, Art. 27,1.

217 Art. 25,4 EVertr.

Das Treuhandkreditaufnahmegesetz<sup>218</sup> vom 3. Juli 1992 regelte schließlich die Verschuldung für die Jahre 1992 bis 1994. Zulässig war eine Neuverschuldung bis zu 30 Milliarden DM im Jahr; die Übernahme von Altkrediten sowie die Aufnahme von Krediten zur Umschuldung wurden auf diesen Rahmen nicht angerechnet<sup>219</sup>. Für die Jahre 1993 und 1994 war für die Inanspruchnahme dieses Kreditrahmens die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags nötig<sup>220</sup>. Nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen konnte der Bundesminister der Finanzen auf das Folgejahr übertragen und bei „unabweisbarem Mehrbedarf“ mit Einwilligung des Haushaltsausschusses eine Überschreitung des jährlichen Kreditrahmens um bis zu 8 Milliarden DM zulassen<sup>221</sup>.

§ 4 des Treuhandkreditaufnahmegesetzes bestimmt die Haftung des Bundes für die von der Treuhandanstalt aufgenommenen Kredite. Diese Regelung sollte die Kreditaufnahme der Treuhandanstalt dadurch erleichtern und verbilligen, daß die Schuldverschreibungen der Treuhandanstalt mit denen des Bundes gleichgestellt wurden<sup>222</sup>. Sie sollte keine Vorwegnahme der Zuordnung der verbleibenden Schulden auf Bund und Länder sein<sup>223</sup>.

#### 4.2.3.2 Fehleinschätzung des Ergebnisses der Treuhandanstalt

In der Präambel des Treuhandgesetzes wird genau wie in Art. 25,6 des Einigungsvertrags davon ausgegangen, daß die Treuhandanstalt auch nach Abzug aller Verbindlichkeiten und Rückstellungen für Sanierung, Stilllegung und Altlasten noch einen positiven Wert hat. Es wird die Absicht erklärt, den Sparern in der DDR zu „einem späteren Zeitpunkt“ für ihre mit der Währungsumstellung 2:1 reduzierten Guthaben ein verbrieftes Anteilsrecht einzuräumen.

Diese Annahme führte dann auch dazu, daß die Treuhandanstalt die Hälfte der Zinslasten des Kreditabwicklungsfonds zu tragen hatte und daß sie neben Bund und neuen Ländern als Träger der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds genannt wurde<sup>224</sup>.

Schon ein Jahr später ging das Bundesfinanzministerium in seiner Broschüre „Die Tätigkeit der Treuhandanstalt“, verabschiedet am 31. Oktober 1991, von einem Überschuß des

---

218 Gesetz zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt (Treuhandkreditaufnahmegesetz – THAKredG).

219 § 1,1 THAKredG.

220 § 1,2 THAKredG.

221 § 3 THAKredG.

222 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2744 vom 03.06.92 Beschlußempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt, Bonn, 1992, S 2.

223 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2744, a.a.O., S 6.

224 Art. 23, 3 und 4 EVertr.

Vermögens über die bezifferbaren Schulden von nur 30 Milliarden DM aus. Diesem Überschuß ständen im einzelnen noch nicht einschätzbare, aber voraussichtliche höhere Verpflichtungen für die Beseitigung ökologischer Altlasten, Entschädigung und Reprivatisierung gegenüber.

Die DM-Eröffnungsbilanz der Treuhand schließlich, die erst zum 29. September 1992 erschien, nannte einen bilanziellen Fehlbetrag von 209,291 Milliarden DM (einschließlich Rückstellungen für Finanzierungskosten bis 1994, Sanierung und Reprivatisierung) zum 1. Juli 1990. Hinzu kamen zum 1. Juli 1990 nicht passivierbare Aufwendungen in einer Größenordnung von rund 40 Milliarden DM, so daß sich bis Ende 1994 der Gesamtfehlbetrag auf 250 Milliarden DM erhöhte<sup>225</sup>.

#### **4.2.3.3 Das Defizit der Treuhandanstalt**

##### **4.2.3.3.1 Rechtliche Grundlagen und Beurteilung der DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt**

###### **4.2.3.3.1.1 Rechtliche Grundlagen**

Aus § 1 Abs. 1 und 3 des D-Markbilanzgesetzes<sup>226</sup> ergab sich für die Treuhandanstalt genauso wie für ihre und alle anderen Unternehmen<sup>227</sup> die Pflicht zur Aufstellung einer DM-Eröffnungsbilanz zum Stichtag der Währungsumstellung am 1. Juli 1990. § 21 Abs. 5 verpflichtete die Treuhand auch zur Erstellung einer Gesamteröffnungsbilanz in vereinfachter Form anstelle einer Konzernöffnungsbilanz. Diese Gesamteröffnungsbilanz entstand unter vereinfachter Konsolidierung der DM-Eröffnungsbilanzen der Treuhandunternehmen.

###### **4.2.3.3.1.2 Beurteilung der Eröffnungsbilanz**

Die Eröffnungsbilanz konnte nicht fristgerecht aufgestellt werden, weil das Feststellungsverfahren der DM-Eröffnungsbilanzen der Treuhandunternehmen und die dabei vorzunehmende Prüfung der Sanierungsfähigkeit wesentlich mehr Zeit als erwartet in Anspruch nahm<sup>228</sup>. Die DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt wurde deshalb erst mit Datum 29. September 1992 – also über zwei Jahre nach dem Stichtag – veröffentlicht.

---

225 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 34.

226 Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und die Kapitalneufestsetzung (D-Markbilanzgesetz – DMBilG).

227 § 1, 1 DMBilG „Unternehmen mit Hauptniederlassung (Sitz) in der Deutschen Demokratischen Republik am 1. Juli 1990, die als Kaufleute nach § 238 des Handelsgesetzbuchs verpflichtet sind, Bücher zu führen ...”

228 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 20.

Diese DM-Eröffnungsbilanz ist mit wesentlichen Unsicherheiten behaftet, die sich daraus ergeben, daß wegen des Umfangs und wegen des unzulänglichen Datenmaterials wesentliche Teile des Vermögens nur durch Schätzungen und Hochrechnungen bewertet werden konnten<sup>229</sup>. Insbesondere bei der Bewertung der Rückstellungen sind diese Unsicherheiten besonders groß.

Trotzdem dürfte sie die bisher realistischste Darstellung des Abschlußergebnisses der Treuhandanstalt sein. Es handelt sich bei ihr um ein nach den Richtlinien des Bilanzierungsrechts erstelltes, politisch weitgehend unbeeinflußtes Zahlenwerk, das auch von unabhängigen Wirtschaftsprüfern geprüft wurde.

Hinzu kommt noch, daß die Bewertung zum Stichtag 1. Juli 1990 mit dem zum 31. Juli 1992 vorhandenen Wissen vorgenommen werden konnte<sup>230</sup>, so daß dem Umstrukturierungsprozeß und seinen erheblichen Kosten Rechnung getragen werden konnte. § 6, 1 Satz 3 DM-Bilanzgesetz schreibt dieses zu den Grundsätzen ordnungsgemäßer Bilanzierung gehörende „Aufhellungsprinzip“ ausdrücklich vor:

„...namentlich sind alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Stichtag der Eröffnungsbilanz entstanden sind, zu berücksichtigen, *selbst wenn diese erst zwischen dem Stichtag und dem Tage der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bekannt geworden sind...*“.

Die Eröffnungsbilanz ermöglicht also eine Beurteilung der Treuhandanstalt zum Stichtag 1. Juli 1990 aus dem Blickwinkel des Jahres 1992. Außerdem gibt sie einen umfassenden Überblick über die Struktur der Aktivitäten der Treuhandanstalt.

Im Anhang findet sich unter „Analyse der DM-Eröffnungsbilanz“ eine ausführliche Analyse der DM-Eröffnungsbilanz.

#### **4.2.3.3.2 Gründe für das Defizit der Treuhandanstalt**

Im allgemeinen werden für das Defizit der Treuhandanstalt wirtschaftliche Gründe wie Lohnsteigerungen oder das Wegbrechen der Ostmärkte angeführt. Meiner Meinung nach wird das Defizit aber auch ganz wesentlich vom politischen Auftrag der Treuhandanstalt bestimmt. Ich möchte deshalb zwischen politischen und wirtschaftlichen Gründen trennen. Als wirtschaftliche Gründe sehe ich die Bestimmungsfaktoren, die Verluste bei der Treuhandanstalt als Wirtschaftsunternehmen bewirken; als politische Gründe jene Abweichungen der Treuhandanstalt vom Verhalten eines reinen Wirtschaftsunternehmens, die durch den

---

229 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 21.

230 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 21.

politischen Auftrag der Treuhandanstalt oder durch politische Einflußnahme bewirkt wurden.

Dabei gibt es auch Wechselwirkungen: Wirtschaftliche Gründe führten zu einer Erhöhung der politisch bedingten Kosten und die schlechte wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern zu einer Ausweitung des politischen Auftrags.

#### **4.2.3.3.2.1 Politische Gründe für das Defizit der Treuhandanstalt**

Die Treuhandanstalt bekam mit ihrer Gründung die Verantwortung für den größten Teil der DDR-Wirtschaft. So besaß sie zum 17.6.1990 90 % aller DDR-Betriebe mit 80 % aller industriellen Arbeitsplätze<sup>231</sup>. Allein schon dadurch wurde sie in die Verfolgung unterschiedlichster, nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch gesellschaftlicher Ziele einbezogen<sup>232</sup>.

Die Treuhandanstalt war kein reines Verkaufsunternehmen für meistbringende Verwertung des „volkseigenen Vermögens“, sie sollte vielmehr laut Treuhandgesetz die „Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes ... fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt.“<sup>233</sup> Dieser gesamtwirtschaftliche Auftrag wurde in der Folgezeit recht weit interpretiert bzw. ausgeweitet.

Als politische Aufgaben der Treuhandanstalt wurden damit konkret gesehen:

- a) die Sanierung von Unternehmen, für die sich bisher kein Käufer gefunden hatte, in eigener Verantwortung der Treuhandanstalt als Vorbereitung der Privatisierung<sup>234</sup>,
- b) die Erhaltung „industrieller Kerne“ in den neuen Bundesländern,
- c) die Erhaltung von Arbeitsplätzen,
- d) die zeitliche Streckung von Stilllegungen und ihre soziale Begleitung
- e) Hinwirken auf die Entwicklung einer „effizienten Wirtschaftsstruktur“ in den neuen Ländern<sup>235</sup>,
- f) die Abgabe von Vermögen zur Reprivatisierung und Kommunalisierung,

---

231 Friedrich, Die Treuhandanstalt ein Instrument zum Aufbau des Staates? München 1992, S IX.

232 Friedrich, a.a.O., S 5.

233 § 2, 6 Treuhandgesetz.

234 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 12.

235 § 2, 6 Treuhandgesetz.

g) direkte finanzielle Lasten.

ad a) Aus dem Einigungsvertrag läßt sich ein Auftrag an die Treuhandanstalt zur Sanierung der DDR-Unternehmen entnehmen. Art. 25 Abs. 1 beauftragt die Treuhandanstalt, „die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren“. Wie weit diese „wettbewerbliche Strukturierung“ gehen sollte, ist damit natürlich nicht näher festgelegt. In der Praxis der Treuhandanstalt hat sich der Grundsatz der „Sanierung durch Privatisierung“ herausgebildet. Hierfür spricht vor allem die Größe der Aufgabe. Die Sanierung von über 10 000 Unternehmen durch eine „staatliche Superbehörde“ ist kaum denkbar, die dezentrale Sanierung durch die Marktkräfte eindeutig die bessere Lösung<sup>236</sup>.

Erst nachdem es wesentlich schwieriger geworden war, Käufer für die verbliebenen Treuhandunternehmen zu finden, ging man von diesem Konzept ab und wechselte zur Sanierung von Unternehmen als Vorbereitung für ihre Privatisierung.

Grundsätzlich wurden von der Treuhandanstalt nur „sanierungsfähige“ Unternehmen erhalten. Der Begriff „sanierungsfähig“ ist allerdings ausgesprochen unbestimmt. Schließlich ist jedes Unternehmen mit entsprechendem Kapitaleinsatz sanierbar. Als Einschränkung galt: „nur für begrenzte Zeit“ und „Erhaltungs- oder Dauersubventionen stehen nicht zur Verfügung“<sup>237</sup>. Nicht vorausgesetzt war damit aber, daß diese Sanierung nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen rentabel ist.

Damit kann Sanierung letztlich privatwirtschaftlich teurer sein als Stilllegung. Diese Mehrkosten sind Kosten aus politischem Auftrag.

ad b) Die Erhaltung industrieller Kerne wurde mit dem Solidarpakt von der Politik als neue Aufgabe der Treuhandanstalt beschlossen. Im Prinzip handelt es sich um eine Erweiterung des Sanierungsauftrags; die Grenzen für den Preis der Sanierung werden weiter nach oben verschoben. Auch hierdurch entstanden der Treuhandanstalt politisch bedingte Kosten.

ad c) Die politisch gewollte Verzögerung des Personalabbaus in Treuhandunternehmen wirkte sich wie eine Lohnsubvention aus<sup>238</sup>. Es wurden Arbeitnehmer beschäftigt, die eigentlich nur zu wesentlich niedrigeren Löhnen rentabel hätten arbeiten können. Die Differenz zu den tatsächlich gezahlten Löhnen ist als Lohnsubvention anzusehen, die aber

---

236 Sinn, Gerlinde und Hans-Werner, Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen, 1991, S 86.

237 Treuhandanstalt, Arbeiten für die soziale Marktwirtschaft, a.a.O., S 12.

238 Sinn, a.a.O., S 158.

nicht vom Staat, der hierfür zuständig gewesen wäre, gezahlt wurde, sondern von der Treuhandanstalt.

Auch bei der Privatisierung wurden faktisch Lohnsubventionen gezahlt. Die Treuhandanstalt bezeichnete die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ausdrücklich als ein Kriterium für die Vergabeentscheidung bei der Privatisierung von Unternehmen<sup>239</sup>. Sie war nicht ausschließlich an einem angemessenen Kaufpreis interessiert. Besondere Bedeutung hatten für die Treuhandanstalt auch Zusagen über die Zahl der Arbeitsplätze oder das Investitionsvolumen<sup>240</sup>. Das bedeutet, daß die Treuhandanstalt für die Erhaltung von Arbeitsplätzen Preiszugeständnisse machen oder zusätzliche Hilfen gewähren mußte. Der Kaufpreis für die Treuhandunternehmen wurde um die für die Erhaltung der zugesicherten Arbeitsplätze nötigen Lohnsubventionen gekürzt<sup>241</sup>. Auch hierbei handelt es sich um politisch bedingte Kosten.

Das Ziel der Erhaltung von Arbeitsplätzen war auch einer der Hauptgründe für privatwirtschaftlich unrentable Sanierungen (siehe a) und b)).

ad d) Soweit Unternehmen stillgelegt werden mußten, war die Treuhandanstalt bemüht, diesen Prozeß „behutsam zu strecken“<sup>242</sup>, also unrentable Unternehmen länger als wirtschaftlich sinnvoll aufrechtzuerhalten. Selbstverständlich verursachte auch das (politische) Kosten.

ad e) Grundsätzlich sollte sich die Treuhandanstalt auch für die Entwicklung einer „effizienten Wirtschaftsstruktur“ einsetzen. Das heißt z.B., daß die Treuhandanstalt bei ihren Vergabeentscheidungen Wettbewerbsgesichtspunkte oder die Höhe der Investitionen berücksichtigen sollte. Sicherlich war auch das eine Restriktion, die Kosten verursacht. Andererseits dürften diese im Vergleich zu den Kosten der Sanierung, der Arbeitsplatzzerhaltung und verzögerten Stilllegung relativ gering gewesen sein.

ad f) und g) Die unentgeltliche Abgabe von Vermögen für Kommunalisierung und Reprivatisierung führte zu einer Auszehrung des Vermögens der Treuhandanstalt und damit zu einer Erhöhung des Defizits. Das gleiche gilt auch für die Beteiligung an den Zinskosten des Kreditabwicklungsfonds oder die Beteiligung an Entschädigungszahlungen. Es handelt sich hierbei um rein politisch gewollte Lasten, für die keine wirtschaftlichen Gründe vorliegen.

---

239 Treuhandanstalt, Fragen und Antworten zur Privatisierung, a.a.O., S 8.

240 Treuhandanstalt, Fragen und Antworten zur Privatisierung, a.a.O., S 9.

241 Sinn, a.a.O., S 93.

242 Rohwedder, Die Treuhandanstalt erfüllt ihren Auftrag, a.a.O., S 3.

#### 4.2.3.3.2 Wirtschaftliche Gründe für das Defizit der Treuhandanstalt

Das Defizit der Treuhandanstalt ist aber zu einem großen Teil auf rein wirtschaftliche Gründe zurückzuführen. Es werden dazu genannt:

- a) die geringe Werthaltigkeit des „volkseigenen Vermögens“ in der ehemaligen DDR<sup>243</sup>
- b) die stark zurückgegangenen Lieferungen in die osteuropäischen Länder<sup>244</sup>
- c) stark gestiegene Löhne in den neuen Bundesländern
- d) Verfall der Preise für die zu privatisierenden Treuhandunternehmen
- e) ökologische Altlasten

ad a) Im Westen wurde der Wert der Industrie der DDR noch 1990 erheblich überschätzt. Es stellte sich dann heraus, daß ein großer Teil der Produktionsanlagen den Anforderungen der internationalen Wettbewerbsordnung nicht gewachsen war. Die Anlagen waren veraltet und in schlechtem Zustand, in vielen Bereichen der Wirtschaft war schon seit Jahren aus der Substanz gelebt worden<sup>245</sup>. Dieser schlechte Zustand läßt sich auch aus der Treuhandöffnungsbilanz ersehen: Während Grundstücke und Bauten (ohne Land- und Forstwirtschaft) immerhin mit 86.925 Millionen DM bewertet werden, entfallen auf „technische Anlagen und Maschinen“ gerade 45.687 Millionen DM<sup>246</sup>.

ad b) Die Wirtschaft der DDR war auf die Staaten des Ostblocks ausgerichtet. Folglich lagen auch die meisten der ausländischen Absatzmärkte der Treuhandunternehmen in diesen Ländern. Die importierten Produkte wurden bisher im RGW-System mit Transferrubeln bezahlt. Diese Zahlungen mußten jetzt in DM geleistet werden, wozu viele Abnehmer natürlich nicht in der Lage waren. Verschärft wurde diese Situation durch die wirtschaftliche Krise besonders in der Sowjetunion. Das Finanzministerium charakterisiert die Situation sogar als ein „Wegbrechen der osteuropäischen Absatzmärkte“<sup>247</sup>.

---

243 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 1.

244 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 10.

245 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 8.

246 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 8.

247 Der Bundesminister der Finanzen, Die Tätigkeit der Treuhandanstalt, a.a.O., S 10.



ad c) Mit der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1.7.1990 wurden in der DDR die Löhne im Verhältnis 1:1 umgestellt. In der Folge kam es außerdem zu starken Steigerungen der Löhne. Dadurch wurde die industrielle Ausrüstung zahlreicher Treuhandunternehmen praktisch wertlos, weil mit den veralteten Anlagen nur bei niedrigen Löhnen rentabel produziert werden konnten. Dies traf insbesondere lohnintensive Branchen wie die Textilindustrie.

Die Lohnsteigerungen dürften der Hauptgrund für die Entwertung des Vermögens der Treuhandanstalt sein. So waren nach der Studie einer Forschergruppe aus Berkeley<sup>248</sup> auf der Basis der alten Produktivität der DDR schon im Oktober 1990 nur 8,2 % der Industriebeschäftigten der DDR in Unternehmen beschäftigt, die man als wirtschaftlich überlebensfähig ansehen konnte. Als „überlebensfähig“ galt ein Unternehmen, wenn sein zu Weltmarktpreisen bewerteter Absatz dazu ausreichte, die variablen Produktionskosten zu decken.

---

248 Akerlof, G.A., A.K. Rose, J.L. Yellen und H. Hennessee, East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, 1991, erschienen in Brookings Papers of Economic Activity, zitiert nach Sinn, Gerlinde und Hans-Werner, Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen, 1991, S 148.

## **Grafik 2 : Ergebnisse der Berkeley-Studie im Vergleich mit der ostdeutschen Lohnentwicklung**

Aus Sinn, a.a.O., S 149.

Die von Sinn errechnete Grafik zeigt, daß selbst bei einem Produktionssprung von 100 % schon beim Lohnniveau von Januar 1991 nur weniger als 40 % der Industriearbeitsplätze profitabel gewesen wären. Selbst bei einer Steigerung der Produktivität um 200 %, also einer Verdreifachung, wäre im April 1995 nur knapp ein Viertel der Beschäftigung profitabel.

Genauso führen diese Lohnsteigerungen natürlich zu Verlusten der meisten Treuhandunternehmen. Diese Verluste sind allerdings zum größten Teil als politisch bedingte Kosten („Erhaltung von Arbeitsplätzen“) zu sehen, weil ein privater Konzern diese verlustbringenden Unternehmen nach sehr kurzer Zeit liquidiert hätte, während die Treuhandanstalt aus politischen Gründen die Unternehmen sehr lange am Leben hielt – bis zu einer Sanierung durch kompletten Neubau der Produktion oder einer wesentlich verzögerten und sozial abgedeckelten Schließung.

ad d) Sinn<sup>249</sup> sind der Meinung, daß das von der Treuhandanstalt angewandte Privatisierungsverfahren mit einer Veräußerung des gesamten Kapitalstocks der DDR innerhalb kurzer Zeit dazu führte, daß als Erlös nur ein Bruchteil des Verkehrswertes der DDR-Wirtschaft zu erzielen war. Sie schätzen den Verkehrswert der DDR-Wirtschaft auf ca. 600 Milliarden DM und die zu erwartenden Erlöse auf gerade 44 Milliarden DM<sup>250</sup>.

Dafür führen sie mehrere Gründe an:

Die mit der Deutschen Vereinigung stark angestiegene Staatsverschuldung bewirkte zusammen mit dem ebenfalls stark gestiegenen Kapitalbedarf für private Investitionen einen erheblichen Zinsanstieg. Das Realzinsniveau in der Bundesrepublik lag zum Jahreswechsel 1990/91 deutlich über 6 %, ein Wert, der in der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der fünfziger Jahre nicht mehr erreicht wurde und der dem amerikanischen Rekordzinsniveau von 1984 entspricht<sup>251</sup>. Dieses sehr hohe Zinsniveau führte zu sinkenden Ertragswerten der Treuhandunternehmen. Der Effekt war auch stärker als für Unternehmen in den alten Bundesländern, weil für nahezu alle DDR-Unternehmen Sanierungsinvestitionen zur Anpassung an die neue Wirtschaftsform nötig waren, um die Unternehmen überhaupt rentabel unter den neuen Voraussetzungen arbeiten zu lassen. Diese notwendigen Investitionen hätten dann leicht dazu geführt, daß der Ertragswert eines DDR-Unternehmens negativ geworden wäre.

Als deutlich wichtiger werden von ihnen die Effekte gesehen, die sich daraus ergeben, daß über 10 000 Unternehmen gleichzeitig auf dem Markt angeboten werden. Sinn unterscheiden dabei einen Portfolioeffekt, Wirkungen durch die Kreditbeschränkung der Nachfrager und Wirkungen durch die Inkongruenz von Strömen und Beständen.

Der Portfolioeffekt ergibt sich daraus, daß die zu erwartenden Erträge der Treuhandunternehmen äußerst unsicher vorherzusagen sind und gleichzeitig die Zahl der potentiellen Käufer für DDR-Unternehmen recht begrenzt ist. Als Käufer für Treuhandunternehmen kommen häufig nur Unternehmen derselben Branche oder Personen mit Branchenkenntnissen in Frage, da nur diese über das nötige Know-How verfügen.

Damit ist es nicht möglich, die Risiken durch eine breite Streuung der Anlage „wegzudiversifizieren“. Wenn Anleger noch weitere DDR-Unternehmen in ihr Portfolio aufnehmen, verlangen sie eine Risikoprämie, weil das Risiko ihres Portfolios weiter steigt.

Das bedeutet im Ergebnis, daß sie nur zu niedrigeren Preisen – und damit einer höheren Verzinsung ihrer Investition – zu weiteren Käufen bereit sind.

---

249 Sinn, a.a.O., S 92ff.

250 Sinn, a.a.O., S 70.

251 Sinn, a.a.O., S 29f.

Die Tatsache, daß es nur eine geringe Zahl von potentiellen Käufern für die Treuhandunternehmen gab, bewirkte auch, daß sich die Kreditrationierung sehr negativ auf die Preise auswirkte. Kreditrationierung bedeutet faktisch, daß die Banken bei den Käufern in jedem Fall eine bestimmte Mindesteigenkapitalquote verlangen. Sind diese Käufer nicht in der Lage, sich weiteres Eigenkapital zu verschaffen, können sie ab dem Erreichen der Mindesteigenkapitalquote keine Treuhandunternehmen mehr kaufen, selbst wenn sie sehr hohe Renditeerwartungen haben.

Inkongruenz von Strömen und Beständen bedeutet, daß es kaum möglich ist, in sehr kurzer Zeit den im Laufe von 40 Jahren aufgebauten Kapitalstock der DDR aus dem Strom der Ersparnis in Deutschland zu finanzieren. Dies gilt um so mehr, als es für den größten Teil der Ersparnis sowieso schon festgelegte Verwendungen wie Investitionen in den alten Ländern oder Finanzierung des Staatsdefizits gibt. Auch eine Finanzierung über die internationalen Kapitalmärkte ist nach Sinn keine Lösung, weil zwar das Kapital mobil genug ist, die Güterströme aber nicht flexibel genug reagieren können.

ad e) Die Treuhand-Gesamteröffnungsbilanz weist Rückstellungen in Höhe von 30 Milliarden DM für die Beseitigung ökologischer Altlasten aus<sup>252</sup>. Das sind alleine 2/3 des Wertansatzes aller technischen Anlagen und Maschinen der Treuhandunternehmen oder mehr als der Wertansatz für Grund und Boden aller Treuhandunternehmen<sup>253</sup>.

#### **4.2.3.4 Beurteilung der Treuhandanstalt**

##### **4.2.3.4.1 Beurteilung der Treuhandanstalt im Hinblick auf verdeckte Staatsverschuldung**

###### **4.2.3.4.1.1 Kriterium „Verschuldung im engeren Sinne“**

Die Treuhandanstalt hat sowohl Altschulden ihrer Unternehmen übernommen als auch selber Neuverschuldung betrieben. Die Neuverschuldung ist eindeutig als „Verschuldung im engeren Sinne“ einzustufen.

Die Altschulden sind zu DDR-Zeiten den Unternehmen z.T. willkürlich auferlegt worden. Gewinne und Abführungen der Unternehmen wurden vom Staat stark beeinflußt. Trotzdem sind – wenn auch innerhalb eines vom Staat stark beeinflußten und verzerrten Wirtschaftssystems – damals tatsächlich Mittel geflossen. Auch die Altschulden können deshalb zumindest qualitativ als „Verschuldung im engeren Sinne“ angesehen werden.

---

252 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 40.

253 Treuhandanstalt, DM-Eröffnungsbilanz, a.a.O., S 36.

#### **4.2.3.4.1.2 Kriterium „staatliche Veranlassung der Verschuldung“**

Die Treuhandanstalt wurde statistisch dem privaten Sektor zugerechnet. Das ist insofern gerechtfertigt, als die Treuhandanstalt aus privatwirtschaftlich wirtschaftenden – also auf Gewinnerzielung ausgerichteten Unternehmen – bestand.

Die Treuhandanstalt selber war allerdings keine Staatsholding, die lediglich die Gewinne der einzelnen im Besitz des Staates befindlichen Unternehmen maximieren und verwalten sollte. Sie übernahm primär staatliche Aufgaben. Ihr Auftrag war die Privatisierung des von der DDR übernommenen „Volkseigentums“ unter der Nebenbedingung der Schaffung bzw. Erhaltung möglichst vieler Arbeitsplätze zu vertretbaren Kosten. Die Gewinnerzielung – in diesem Fall eher Minimierung der Kosten – war also nur ein Nebenziel.

Die Treuhandanstalt übernahm daher in wesentlichen Teilen staatliche Aufgaben.

Die Verschuldung der Treuhandanstalt entstand nahezu ausschließlich durch die Ausgaben für Privatisierung und Sanierung, außerdem für die politisch gewollte soziale Abfederung von notwendigen Stilllegungen. In allen diesen Fällen handelt es sich um staatliche Aufgaben, d.h. die Verschuldung erfolgte „im Interesse und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben.“

#### **4.2.3.4.1.3 Kriterium „wirtschaftliche Zurechnung zu einem ausgliedernden Haushalt“**

Die Verschuldung der Treuhandanstalt ist wirtschaftlich dem Bundeshaushalt zuzurechnen. Es kann mit Sicherheit festgestellt werden, daß der Schuldendienst für die Treuhandanstalt aus staatlichen Mitteln geleistet werden wird. Der Erblastentilgungsfonds hat zum 1.1.1995 die Verschuldung der Treuhandanstalt übernommen. Die Finanzierung des Schuldendienstes des Erblastentilgungsfonds erfolgt durch den Bund.

#### **4.2.3.4.1.4 Kriterium „kein Ausweis in den Haushalten der Gebietskörperschaften“**

Die Treuhandanstalt ist eine „rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts“. Ihre Verschuldung wird vom Bundeshaushalt getrennt gehalten und damit in keinem Haushalt der Gebietskörperschaften ausgewiesen.

#### **4.2.3.4.1.5 Fazit**

Die Verschuldung der Treuhandanstalt ist dem öffentlichen Sektor zuzurechnende verdeckte Staatsverschuldung. Dabei handelt es sich sowohl um Altschulden – die von der Treuhandanstalt übernommenen Altschulden der Treuhandunternehmen – als auch um Neuverschuldung, die von der Treuhandanstalt in den Jahren 1990 bis 1994 aufgenommen wurde.

#### **4.2.3.4.2 Beurteilung der Treuhandanstalt hinsichtlich der Einhaltung der Budgetgrundsätze**

Die Budgetausgliederung Treuhandanstalt ist grundsätzlich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Budgeteinheit und gegen das Bruttoprinzip. Dieser Verstoß läßt sich allerdings funktional rechtfertigen.

Durch den Umbruch in der damaligen DDR und die Wiedervereinigung entstand innerhalb sehr kurzer Zeit die Notwendigkeit der Privatisierung und marktwirtschaftlichen Umstellung fast aller Betriebe der DDR. Die Alternative zur Treuhandanstalt wäre die Verwaltung dieser Betriebe durch den Bundesminister der Finanzen, eine Aufgabe, die in der Praxis nicht lösbar gewesen wäre. Man muß sich dazu vor Augen halten, daß die Verwaltung der Treuhandanstalt mehr Mitarbeiter hatte als das Bundesministerium der Finanzen.

Durch die Eigenständigkeit der Treuhandanstalt wurde es möglich, diese wie einen privaten Konzern zu organisieren und z.B. auch eine Bilanz zu erstellen. Dadurch konnten die Aufgaben der Treuhandanstalt – Privatisierung und Minimierung der Verluste – wesentlich effizienter wahrgenommen werden.

Auch wenn die Budgetausgliederung „Treuhandanstalt“ funktional gerechtfertigt werden kann, bedeutet das nicht, daß diese Rechtfertigung auch für ihre Verschuldung gilt.

Die Treuhandanstalt benötigte für ihre gewünschte Selbständigkeit sicher einen gewissen Kreditspielraum, um ausgabenwirksame Entscheidungen eigenverantwortlich fällen zu können. Es dürfte aber außer Frage stehen, daß dieser Kreditrahmen nicht Summen von 30 Milliarden DM im Jahr umfassen mußte. Da alle größeren Transaktionen sowieso vom Bundesminister der Finanzen genehmigt werden mußten, hätte der Staat den Finanzbedarf der Treuhandanstalt auch durch entsprechende Zuschüsse decken können, ohne die Eigenständigkeit der Treuhandanstalt zusätzlich zu beeinträchtigen.

Das Treuhandgesetz ermächtigte die Treuhandanstalt nur zur Aufnahme von Krediten „im Vorgriff auf künftige Privatisierungserlöse... zu Sanierungszwecken“<sup>254</sup>. Spätestens mit der Vorlage der Eröffnungsbilanz am 29. September 1992 war aber klar, daß die Treuhandanstalt ein Abschlußdefizit erwirtschaften würde und deshalb ihre Schulden nicht aus künftigen Privatisierungserlösen decken würden konnte, sondern die Schulden vom Staat zu tragen waren. Trotzdem durfte die Treuhandanstalt auch in den Jahren 1993 und 1994 jeweils 30 Milliarden DM (und weitere 8 Milliarden DM mit Einwilligung des Haushaltsausschusses) an neuen Schulden aufnehmen.

---

254 § 2 Abs. 7 Treuhandgesetz.

Die Ansiedlung dieser Verschuldung außerhalb der Haushalte der Gebietskörperschaften stellt deshalb einen durch funktionale Gründe nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen den Grundsatz der Budgeteinheit dar.

#### 4.2.4 Erblastentilungsfonds

Der Erblastentilungsfonds wurde mit Art. 38 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes errichtet.

Er übernimmt die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds, die bis Ende 1994 aufgelaufene Verschuldung der Treuhandanstalt, einen Teil der Verschuldung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft und die Altschulden der ostdeutschen Kommunen aus der Zeit vor der Vereinigung.

##### 4.2.4.1 Übernahmen durch den Erblastentilungsfonds

Der Fonds übernimmt ab 1. Januar 1995 die bis dahin aufgelaufenen Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds einschließlich der sich erst nach dem 1.1.1995 ergebenden „Schulden, Verbindlichkeiten und Kosten“<sup>255</sup>. Der Kreditabwicklungsfonds wurde zu diesem Zweck um ein Jahr verlängert. Für das Jahr 1994 blieb es noch bei der Erstattung der Zinsleistungen des Kreditabwicklungsfonds durch Bund und Treuhandanstalt zu je 50 %<sup>256</sup>.

Art. 27,3 des Staatsvertrags sah vor, daß ein Teil der Verschuldung des Republikhaushalts der DDR durch die Treuhandanstalt zu übernehmen war. Dies sollte der Teil sein, der durch zu erwartende Erlöse aus der Privatisierung getilgt werden könnte. Für den Rest sah der Staatsvertrag die Übernahme von je der Hälfte durch den Bund und die neuen Länder vor. Zur Verschuldung des Republikhaushalts zählen auch die mit der Währungsumstellung zugeteilten Ausgleichsforderungen, da der Fonds Währungsumstellung als Schuldner der Forderungen zur Verlustabdeckung eine Forderung gegen den Republikhaushalt der DDR erwarb<sup>257</sup>.

Wegen der sich später abzeichnenden Überschuldung der Treuhandanstalt war eine Übernahme von Verschuldung des DDR-Haushalts durch die Treuhandanstalt nicht möglich<sup>258</sup>. Von der Beteiligung der neuen Länder an den Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds wurde ebenfalls abgesehen. Die Verschuldung der neuen Bundesländer hätte dadurch zusam-

---

255 Art. 38, § 2, 1 FKPG.

256 Art. 38, § 12, 3 FKPG.

257 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, a.a.O., S 49.

258 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401 vom 04.03.93, Begründung des Gesetzentwurfes der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG, Bonn 1993, S 60.



men mit der Übernahme der anteiligen Treuhandverschuldung ein Niveau erreicht, das über dem Schuldenniveau der alten Bundesländer gelegen hätte<sup>259</sup>.

Die gesamten Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds werden sich einschließlich der nach dem 1.1.1995 noch anzuerkennenden Ausgleichsforderungen auf etwa 130 Milliarden DM belaufen<sup>260</sup>. Davon entfallen rund 28 Milliarden DM auf die direkte Verschuldung des Republikhaushalts der DDR, ca. 110 Milliarden DM auf die Verbindlichkeiten des Republikhaushalts gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung und ca. 1-2 Milliarden DM auf die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten, die im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols der DDR begründet wurden<sup>261</sup>.

Als Mitschulder übernimmt der Fonds die bis zum 31.12.94 aufgelaufenen Verbindlichkeiten aus „aufgenommenen Krediten, übernommenen Altkrediten nach § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 Treuhandkreditaufnahmegesetz sowie aus Ausgleichsforderungen nach § 24 D-Markbilanzgesetz, § 6 Abs. 2 und 4 Vermögensgesetz und § 6 Abs. 2 Unternehmensrückgabeverordnung“<sup>262</sup>. Die zu diesem Zeitpunkt noch ungewissen Verbindlichkeiten wie z.B. für nach 1994 abzuwickelnde Privatisierungen und noch nicht abgeschlossene Sanierungen werden über den Bundeshaushalt abgewickelt<sup>263</sup>.

In den Gesetzen zur Treuhandanstalt gibt es keine Regelung zur Übernahme eines eventuellen Defizits der Treuhandanstalt. § 4 des Treuhandkreditaufnahmegesetzes<sup>264</sup> bestimmte zwar: „Der Bund haftet für die von der Treuhandanstalt aufgenommenen Kredite.“ In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wird dann aber ausdrücklich klargestellt: „Diese Haftung im Verhältnis zu Dritten läßt die künftige Zuordnung verbleibender Schulden der Treuhandanstalt auf Bund und Länder unberührt“<sup>265</sup>.

Nach damaliger Auffassung der Bundesregierung bestand eine Verpflichtung der Länder des Beitrittsgebiets, sich an der Verschuldung der Treuhandanstalt zu beteiligen. Die gegenteilige Meinung vertrat der Bundesrat: Bei der Treuhandanstalt handele es sich um eine

---

259 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 60.

260 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

261 Der Bundesminister der Finanzen, DDR-Erblastfonds, a.a.O., S 4.

262 Art. 38, § 2, 2 FKPG.

263 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 60.

264 Gesetz zur Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt, THAKredG.

265 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2217 vom 11.3.1992, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt (Treuhandkreditaufnahmegesetz - THAKredG).

bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts, für die der Bund als Anstaltsträger allein verantwortlich sei<sup>266</sup>.

Mit Rücksicht auf deren schwierige Haushaltslage wurde im FKPG genau wie für den Kreditabwicklungsfonds auf die Beteiligung der neuen Bundesländer verzichtet.

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vom 04.03.93 beziffert das voraussichtliche Abschlußdefizit der Treuhandanstalt noch auf ca. 250 Milliarden DM, von denen rund 210 Milliarden DM auf den Erblastenfonds zu übertragen wären<sup>267</sup>. Spätere Zahlen gehen von einem Defizit von 275 Milliarden DM aus<sup>268</sup>, wobei nicht angegeben wird, wieviel von der Steigerung des Defizits bis 1994 anfällt und damit vom Erblastentilgungsfonds zu übernehmen ist. Die tatsächlich auf den Erblastentilgungsfonds übertragene Verschuldung beträgt 205 Milliarden DM<sup>269</sup>. Voraussichtlich weitere 45 Milliarden DM Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt fallen erst nach dem 1.1.1995 an und werden vom Bundeshaushalt getragen. Das Gesamtdefizit der Treuhandanstalt wird also bei etwa 250 Milliarden DM liegen.

Der Fonds übernimmt weiterhin ab dem 1. Juli 1995 die „ihm auf Grund von §§ 4 und 11 des Altschuldenhilfe-Gesetzes übertragenen Altverbindlichkeiten und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zur Zahlung von Zinsen und Tilgung“<sup>270</sup>.

Das bedeutet konkret: Der Fonds übernimmt den Teil der Altschulden der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestände in den neuen Bundesländern, der zum 1. Januar 1994 den Betrag von 150,- DM je Quadratmeter übersteigt<sup>271</sup>, maximal jedoch 1000,- DM je Quadratmeter<sup>272</sup>. Privatisierungserlöse der Wohnungsunternehmen, die die 150,- DM je Quadratmeter zuzüglich entstandener Sanierungskosten übersteigen, sind bis zur Höhe der vorher übernommenen Altschulden an den Erblastentilgungsfonds nach einem gestaffelten Schlüssel abzuführen und zwar wie folgt:<sup>273</sup>

---

266 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/2217, a.a.O., S 7 und 8.

267 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 60.

268 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 53.

269 Der Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1996, a.a.O., S 101.

270 Art. 38, § 2, 3 FKPG.

271 § 4, 1 Altschuldenhilfegesetz. Das Altschuldenhilfegesetz ist Art. 40 des FKPG.

272 § 4, 2 Altschuldenhilfegesetz.

273 § 5, 2 Altschuldenhilfegesetz.

1. bis zum 31. Dezember 1994 in Höhe von 20 vom Hundert,
2. vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 1995 in Höhe von 30 vom Hundert,
3. vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Dezember 1996 in Höhe von 40 vom Hundert,
4. vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1996 in Höhe von 60 vom Hundert,
5. vom 1. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 1997 in Höhe von 80 vom Hundert,
6. vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2003 in Höhe von 90 vom Hundert.

Dabei hat das Wohnungsunternehmen mindestens 15 % des Wohnungsbestands bis zum 31.12.2003 zu privatisieren, wobei diese 15 % sowohl der Zahl der Wohnungen nach als auch der Wohnfläche nach zu erreichen sind<sup>274</sup>.

Begründet wurde diese Entschuldung der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Wohnungsgenossenschaften mit der Notwendigkeit einer Kostenentlastung dieser Unternehmen. Bis Ende 1993 galt ein Schuldenmoratorium, d.h. es waren weder Zins noch Tilgung zu bezahlen. Nach Ablauf dieses Moratoriums hätten die Zinsen die Wohnungsbauunternehmen mit im Durchschnitt ca. 3,- DM je Quadratmeter und Monat belastet. Da allein die Kosten für die Verwaltung und die laufende Instandhaltung ca. 2,- DM je Quadratmeter betragen, hätte sich weder der Kapaldienst noch der beträchtliche Instandsetzungsstau aus der Grundmiete von zur Zeit durchschnittlich 4,- DM je Quadratmeter finanzieren lassen. Mietpreisregelungen lassen Mieterhöhungen nicht zu. Erlöse aus der Privatisierung fallen erst nach und nach an, weil die Privatisierung ein längerfristiger Prozeß ist<sup>275</sup>.

Die Bundesbank schätzte das Gesamtvolumen der Schulden der ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft auf ca. 50 Milliarden DM<sup>276</sup>. Hiervon werden nach Schätzungen von 1993 etwa 31 Milliarden DM auf den Erblastentilgungsfonds

---

274 § 5, 1 Altschuldenhilfegesetz.

275 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 61.

276 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 53.

übertragen<sup>277</sup>. Im Januar 1996 schätzte das Bundesministerium der Finanzen das Volumen auf „eher 30 Milliarden DM“, wovon etwa 29 Milliarden DM schon zugeteilt sind<sup>278</sup>.

Schließlich übernimmt der Fonds Altschulden der ostdeutschen Kommunen aus der Zeit vor der Vereinigung einschließlich der nach der Vereinigung dafür entstandenen Zinsen. Auf diese Regelung einigten sich Bund und neue Länder erst im Januar 1997. Es handelt sich bei diesen kommunalen Altschulden um Schulden in einer Gesamthöhe von 8,4 Milliarden DM, die auf Krediten beruhen, mit denen in den Städten zu Zeiten der DDR gesellschaftliche Einrichtungen – zum Beispiel Kindergärten, Schulen oder Freizeitanlagen – gebaut worden sind<sup>279</sup>. Nach Ansicht der 1400 betroffenen ostdeutschen Städte und Gemeinden handelte es sich dabei nicht um Kreditverträge, die mit dem Recht der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar waren, sondern um staatliche Zuweisungen, die eher willkürlich auf einzelne Kommunen verteilt worden waren.

#### 4.2.4.2 Gesamtvolumen des Erblastentilgungsfonds

Das Gesamtvolumen des Fonds ist noch nicht sicher bekannt, weil es sowohl Unsicherheiten bei der Höhe der Schuldenübernahme aufgrund des Altschuldenhilfegesetzes gibt als auch Unsicherheiten bei der Höhe der noch zu übernehmenden Ausgleichsverbindlichkeiten. Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 4.3.1993<sup>280</sup> werden die von Treuhandanstalt und Kreditabwicklungsfonds zu übernehmenden Verbindlichkeiten auf zusammen etwa 350 Milliarden DM geschätzt. Dazu kämen dann von der ostdeutschen Wohnungswirtschaft noch ca. 31 Milliarden DM. Die Bundesbank gibt kurze Zeit später, im Mai 1993, den Anteil von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt schon mit 370 Milliarden DM an<sup>281</sup>. Nach heutigem Stand ist von einer Verschuldung der Treuhandanstalt von 205 Milliarden DM, zu übernehmenden Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds von ca. 130 Milliarden DM und ca. 30 Milliarden DM Verschuldung der ostdeutschen

---

277 Deutscher Bundesrat, 121/93 vom 12.04.93, Unterrichtung durch den Bundesminister der Finanzen zum Entwurf eines Gesetzes 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 (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG –), Bonn 1993, S 149.

278 Informelle Angabe aus dem Bundesministerium der Finanzen.

279 o.V., Die Altschulden werden in den Erblastentilgungsfonds übernommen, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Oktober 1996, Frankfurt 1996, S 17.

280 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 59.

281 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 53.

Wohnungswirtschaft auszugehen. Dazu kommen noch Altschulden der ostdeutschen Kommunen in Höhe von 8,4 Milliarden DM. Damit ergeben sich Gesamtverbindlichkeiten des Fonds von insgesamt ca. 374 Milliarden DM.

#### 4.2.4.3 Rechtliche Grundlagen

Der Erblastentilgungsfonds ist ähnlich konstruiert wie der Fonds „Deutsche Einheit“. Der Fonds ist nicht rechtsfähig und wird vom Bundesminister der Finanzen verwaltet<sup>282</sup>. Der Bund trägt auch seine Verwaltungskosten<sup>283</sup>. Die Schulden des Fonds werden von der Bundesschuldenverwaltung nach den auch für die Bundesschulden geltenden allgemeinen Grundsätzen verwaltet<sup>284</sup> und die Schuldurkunden stehen den Schuldurkunden des Bundes gleich<sup>285</sup>. Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten des Fonds<sup>286</sup>.

Ausdrücklich wird klargestellt, daß der Fonds von Art. 115, 1 GG befreit ist<sup>287</sup>.

Der Artikel 115, 1 GG bestimmt, daß die „Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen“ einer Ermächtigung durch Bundesgesetz bedarf. Gleichzeitig enthält Art. 115, 1 auch die bekannte Investitionsschuldenbegrenzung.

Sondervermögen des Bundes können allerdings durch Bundesgesetz von Art. 115, 1 befreit werden, und genau das ist mit der Regelung im Erblastentilgungsfondsgesetz beabsichtigt. Der Fonds „Deutsche Einheit“ ist dagegen nicht von dieser Vorschrift befreit.

Bei beiden Fonds ist diese Befreiung m.E. aber eigentlich überflüssig, weil sowohl im Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ als auch im ELFG<sup>288</sup> genau festgelegt ist, zu welchen Zwecken die Fonds Kredite aufnehmen dürfen.

#### 4.2.4.4 Finanzierung des Fonds

§ 5, 1 des ELFG legt fest, daß der Fonds nur Kredite aufnehmen darf

*„1. zur Tilgung von Schulden des Fonds,*

---

282 § 3,1 ELFG

283 § 9 ELFG

284 § 3,2 ELFG.

285 § 5,5 ELFG.

286 § 4, 2 ELFG.

287 § 4,3 ELFG.

288 Jeweils § 5.

*2. zum Zwecke des Ankaufs von Schuldtiteln des Fonds, des Ausgleichsfonds Währungsumstellung, des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt im Wege der Marktpflege bis zu 10 vom Hundert der umlaufenden Schuldtitel,*

*3. zur Kassenverstärkung bis in Höhe von 10 Milliarden Deutsche Mark.“*

Der Fonds darf also nur Kredite zur Tilgung der übernommenen Verbindlichkeiten sowie zur Marktpflege und zur Kassenverstärkung aufnehmen. Eine Finanzierung anderer Aufgaben oder der laufend anfallenden Zinskosten über Kredite ist damit nicht zulässig.

§ 6 ELFG bestimmt die Zuführungen aus dem Bundeshalt:

*„(1) Der Fonds erhält aus dem Bundeshaushalt für die Zahlung seiner Zins- und Tilgungsverpflichtungen jährlich die folgenden Mittel:*

*1. Zuführungen in Höhe von 7,5 vom Hundert der bis zum 1. Januar 1995 nach § 2 Abs. 1 und 2 sowie der ab 1. Juli nach § 2 Abs. 3 zu übernehmenden Verpflichtungen. Erhöhen sich diese Verbindlichkeiten, so sind die Zuführungen in Höhe von 7,5 vom Hundert ab dem Folgejahr von dem höheren Betrag zu bestimmen;*

*2. Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die einen Betrag von 7 Milliarden DM übersteigen.*

*(2) Reichen in einem Wirtschaftsjahr die Mittel nach Absatz 1 zur Abdeckung der tatsächlichen Zinsbelastung nicht aus, so wird der Mehrbedarf durch einen erhöhten Bundeszuschuß ausgeglichen. Der Mehrbedarf ist auf den Bundeszuschuß des Folgejahres anzurechnen.“*

Das bedeutet: Als Schuldendienst werden jährlich 7,5 % der anfangs übernommenen Gesamtverbindlichkeiten geleistet. Erhöhen sich diese durch noch nach dem 1. Januar 1995 vom Kreditabwicklungsfonds übernommene Verbindlichkeiten oder durch nach dem 1. Juli 1995 übernommene Altschulden der ostdeutschen Wohnungsunternehmen, so wird auch der Betrag des Schuldendienstes entsprechend erhöht.

Zu diesem Betrag wird dann noch der Teil des Bundesbankgewinnes, der 7 Milliarden übersteigt, hinzugefügt.

Soweit die Gesamtsumme jetzt noch nicht ausreicht, die fälligen Zinsen zu bezahlen, hat der Bund die Differenz auszugleichen, ansonsten dient der Teil des Schuldendienstes, der die Höhe der Zinsen übersteigt, der Schuldentilgung.

Für die Finanzierung der Zins- und Tilgungszahlungen der vom Fonds übernommenen kommunalen Altschulden in Höhe von 8,4 Milliarden DM wurde eine Sonderregelung vereinbart:

Die Hälfte der Annuität von 630 Millionen Mark übernimmt der Bund. Der Rest wird zu sechs gleichen Teilen von 35 Millionen DM von den fünf neuen Bundesländern sowie dem Bund getragen. Dabei handelt es sich bei dem Anteil des Bundes um den rechnerischen Beitrag des Landes Berlin. Berlin hatte sich gegen eine Beteiligung an der Finanzierung der kommunalen Altschulden gewehrt, da seine kommunalen Altschulden nach einer Entschuldung zur 750-Jahr-Feier Berlins nur bei drei Millionen DM lagen.<sup>289</sup>

Der Anteil der ostdeutschen Länder (und damit auch der vom Bund zu tragende Anteil Berlins) wird bis zum Jahr 2004 durch einen Rückgriff auf das ehemalige DDR-Parteivermögen um 105 auf 210 Millionen Mark reduziert. Nach dem Einigungsvertrag sollte das DDR-Parteivermögen für gemeinnützige Zwecke und den wirtschaftlichen Aufbau der neuen Bundesländer verwendet werden. Die Nutzung des Parteivermögens für die Reduzierung des Beitrags der Länder war deshalb umstritten.

#### **4.2.4.5 Einnahmen aus Privatisierungserlösen der ostdeutschen Wohnungswirtschaft**

Zur genannten Finanzierung des Fonds aus Zuweisungen des Bundes und einem Teil des Bundesbankgewinnes kommen außerdem noch die Rückflüsse aus der Privatisierung von Wohnungen durch die entschuldeten Wohnungsunternehmen. Leider liegen mir über die zu erwartende Höhe dieser Rückflüsse keine Zahlen vor. In den Begründungen zum Gesetzentwurf und den später folgenden Änderungen wird darauf nicht eingegangen.

Eine Abschätzung des Volumens der Rückflüsse kann ich deshalb nur auf folgende Überlegungen stützen:

Gesetzlich verpflichtet sind die Wohnungsbauunternehmen, bis zum 31.12.2003 mindestens 15 % der Zahl der Wohnungen mit mindestens 15 % der Fläche zu privatisieren. Da die Unternehmen von den Erlösen einen beträchtlichen Teil abführen müssen, ist kaum zu erwarten, daß diese Zahl wesentlich überschritten wird. Gemindert werden die Abführungen ferner durch die Kosten der Sanierung der Wohnungen. Anzunehmen ist auch, daß die Wohnungsunternehmen aus Eigeninteresse den Prozentsatz der Abführungen gering halten werden und die notwendigen Privatisierungen möglichst früh vornehmen werden. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die Wohnungsunternehmen maximal 50 bis 55 % ihrer Privatisierungserlöse an den Erblastentilgungsfonds abführen werden.

---

289 o.V., Einigung im Streit um die DDR-Altschulden, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Januar 1997, Frankfurt 1997, S 1.

Selbst wenn man unterstellt, daß im Durchschnitt bei der Privatisierung ein Gewinn der Unternehmen in Höhe von 2/3 der Schuldenentlastung entsteht, würde dies bei einem angenommenen Abführungssatz von 50 % gerade 1,55 Milliarden DM an Rückflüssen bedeuten, die sich zudem noch über die Jahre 1993 bis 2003 verteilen, deren Gegenwartswert also noch erheblich niedriger ist<sup>290</sup>.

#### 4.2.4.6 Auflösung des Fonds

*„Der Fonds wird nach Tilgung seiner Verbindlichkeiten durch das Bundesministerium der Finanzen aufgelöst“*<sup>291</sup>.

Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden wesentliche Grundzüge des Gesetzes über den Erblastentilgungsfonds geändert. Im Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. war noch vorgesehen, die Schuldenentlastung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen auf die jeweiligen Länder zu übertragen. Außerdem sollte die Annuität, also Zins und Tilgung, 10 % betragen<sup>292</sup>. In der Klausurtagung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder sowie den Partei- und Fraktionsvorsitzenden vom 11. bis 13. März 1993 wurde dann beschlossen, die Altverbindlichkeiten der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern auf den Erblastenfonds zu übertragen und die Annuität auf nur noch 7,5 % zu senken<sup>293</sup>.

Ursprünglich war beabsichtigt gewesen, den Fonds innerhalb eines Zeitraums von 30 Jahren, also etwa innerhalb einer Generation, zu tilgen<sup>294</sup>. Da dies mit dem erhöhten Volumen und der verringerten Annuität unmöglich schien, wurde zusätzlich beschlossen, den über 7 Milliarden DM hinausgehenden Teil des jährlichen Bundesbankgewinns dem Fonds zuzuführen<sup>295</sup>.

Da die Zinsen in der Bundesrepublik Deutschland nur selten deutlich unter 7,5 % lagen, ist zu erwarten, daß die Tilgung des Fonds zumindest in den Anfangsjahren zum Großteil aus dem Bundesbankgewinn erfolgen kann. Der Bundesbankgewinn wird sogar zur Deckung der Zinskosten herangezogen, wenn dazu die Zuweisungen des Bundes nicht ausreichen. Erst wenn auch dann noch ein Defizit verbleibt, ist der Bundeszuschuß zu erhöhen.

Eine Betrachtung der Gewinne der Bundesbank in den Jahren 1958-1993 zeigt aber, daß ein konstant hoher Gewinn nicht als sicher angenommen werden kann.

---

290 Berechnung: 31 Milliarden Schuldenentlastung, davon sind 15 % 4,65 Milliarden DM. Hiervon 2/3 sind 3,1 Milliarden, bei einem durchschnittlichen Abführungssatz von 50 % ergeben sich 1,55 Milliarden DM.

291 § 11 ELFG.

292 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 42 und S 40.

293 Deutscher Bundesrat, Drucksache 121/93, a.a.O., S 149.

294 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 3.

295 Deutscher Bundesrat, Drucksache 121/93, a.a.O., S 149.



**Tabelle 18 : Gewinnabführungen Deutsche Bundesbank**

	<b>Soll</b>	<b>Ist</b>
1958	42,3	42,3
1959	50,0	38,8
1960	70,0	63,2
1961	70,0	0,0
1962	50,0	74,8 <sup>1)</sup>
1963	70,0	107,7 <sup>1)</sup>
1964	100,0	139,5 <sup>1)</sup>
1965	0,0	165,5 <sup>1)</sup>
1966	0,0	211,1 <sup>1)</sup>
1967	0,0	364,5 <sup>1)</sup>
1968	0,0	345,0 <sup>2)</sup>
1969	300,0	348,7
1970	0,0	0,0
1971	200,0	523,8
1972 - 1975	0,0	0,0
1976	400,0	397,8
1977 - 1980	0,0	0,0
1981	2 270,0	2 271,7
1982	10 500,0	10 509,6
1983	11 000,0	11 037,4
1984	11 365,6	11 365,6
1985	12 500,0	12 943,9
1986	12 500,0	12 654,6
1987	7 000,0	7 337,5
1988	6 000,0	240,0
1989	5 000,0	10 040,9
1990	7 000,0	9 965,0
1991	7 000,0	8 265,0
1992	7 000,0	14 463,0 <sup>3)</sup>
1993	7 000,0	

<sup>1)</sup> nur durchlaufender Posten, die Einnahmen dienten in vollem Umfang zur Tilgung des Aufwertungsverlustes der Bundesbank aus 1961.

<sup>2)</sup> in Höhe von 201,9 Mio DM nur durchlaufender Posten wegen Aufwertungsverlustes der Bundesbank aus 1961 (vgl. Anm. 1); nur 143,1 Mio DM standen für die Haushaltsfinanzierung zur Verfügung.

<sup>3)</sup> gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 HG 1992 sind die Mehreinnahmen in Höhe von 7 463,0 Mio DM zur Tilgung fälliger Schulden des Bundes am Kreditmarkt zu verwenden.

#### **Quelle: Bundesministerium der Finanzen**

Wie die Tabelle zeigt, entstanden erst ab 1981 nennenswerte Bundesbankgewinne. Es ist also nicht sicher, daß während der gesamten Lebensdauer des Fonds die Bundesbankgewinne auf diesem hohen Niveau bleiben werden. Abgesehen davon ist offen, ob und wann die Bundesbank von einer europäischen Zentralbank abgelöst wird.

Der Durchschnitt der den Betrag von 7 Milliarden DM überschreitenden Gewinnabführungen der Bundesbank der Jahre 1981 bis 1992 liegt bei 3,215 Milliarden DM.

Im Anhang habe ich unter „Modellrechnung Erblastentilgungsfonds“ die Entwicklung der Verschuldung des Fonds für verschiedene Zinssätze berechnet und jeweils einen Zuschuß

aus dem Bundesbankgewinn von 3,215 Milliarden DM und einen komplett ausfallenden Bundesbankgewinn berechnet.

Da die Annuität nur 7,5 % beträgt, ist die Laufzeit des Fonds sehr stark abhängig vom Marktzins. Im nicht einmal so unwahrscheinlichen Fall eines kompletten Ausfalls des Zuschusses aus dem Bundesbankgewinn und eines ständigen Marktzinses von 7,5 % und darüber würde der Fonds theoretisch nie getilgt. Bei einem dauernden Zuschuß von 3,215 Milliarden DM und einem Marktzins von 5 % könnte der Fonds dagegen zum 31.12.2013 aufgelöst werden, also schon nach 19 Jahren. Ein Zuschuß von 3,215 Milliarden DM und ein Zinsniveau von 6 % bedeutet eine Laufzeit von 23 Jahren und Auflösung zum 31.12.2017, ein gleicher Zuschuß und Zinssatz von 7 % eine Laufzeit von 28 Jahren und Auflösung zum 31.12.2022. Bei 7,5 % Marktzins sind es 33 Jahre und Auflösung zum 31.12.2027.

Fehlt der Zuschuß, ergeben sich wesentlich längere Laufzeiten. Bei 5 % sind es 23 Jahre (Auflösung zum 31.12.2017), bei 6 % schon 28 Jahre (Auflösung zum 31.12.2022) und bei 7 % sogar 41 Jahre (Auflösung zum 31.12.2035).

Aus diesen Daten läßt sich ersehen, daß bei Wegfall der Zuschüsse aus dem Bundesbankgewinn und bei nicht einmal sonderlich ungünstiger Zinsentwicklung der Erblastentilgungsfonds noch sehr lange für den Bundeshaushalt eine Belastung darstellen kann. Andererseits führt eine günstige Zinsentwicklung in Verbindung mit einem dauernden Bundesbankgewinn von etwa 10 Milliarden DM zu einer Tilgung in einem Zeitraum, der deutlich unter den veranschlagten 30 Jahren liegt.

#### **4.2.4.7 Beurteilung des Erblastentilgungsfonds**

##### **4.2.4.7.1 Beurteilung des Erblastentilgungsfonds im Hinblick auf verdeckte Staatsverschuldung**

Grundsätzlich übernimmt der Fonds selbst nur Altschulden. Ob die Verschuldung des Erblastentilgungsfonds als „Verschuldung im engeren Sinne“ anzusehen ist, ist anhand des Sachverhalts bei den Körperschaften zu klären, von denen die Verschuldung stammt.

Die Verschuldung von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt ist zum größten Teil als „Verschuldung im engeren Sinne“ anzusehen, d.h. als tatsächlich am Kapitalmarkt aufgenommene Verschuldung (vergleiche Kapitel „Kreditabwicklungsfonds“ und „Treuhandanstalt“).

Bei der Verschuldung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen gelten grundsätzlich die selben Überlegungen wie bei der Verschuldung des DDR-Haushaltes (vergleiche „Kreditabwicklungsfonds“). Die DDR hat ihren Unternehmen Schulden häufig willkürlich zugeteilt, das Preissystem der DDR war verzerrt und die Umstellung der DDR-Mark-Schulden auf

DM beeinträchtigt die Vergleichbarkeit. Das ändert aber grundsätzlich nichts daran, daß den Unternehmen der Wohnungswirtschaft in aller Regel doch Mittel zugeflossen sind, die in einem Zusammenhang mit den aufgenommenen Krediten standen. Insofern kann auch hier angenommen werden, daß es sich um eine echte Mittelaufnahme handelte.

Die Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds sind also zum größten Teil als „Verschuldung im engeren Sinne“ anzusehen.

Die Verschuldung des Erblastentilgungsfonds ist auch als staatlich veranlaßt einzustufen. Die Übernahme der Verschuldung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds und der Altschulden der ostdeutschen Kommunen dient staatlichen Zwecken, nämlich

- der Entlastung der ostdeutschen Kommunen und Wohnungsunternehmen von Zinskosten
- der notwendigen Entschuldung von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt.

Damit erfolgte die Verschuldung des Erblastentilgungsfonds „im Interesse und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben“.

Der Schuldendienst für den Erblastentilgungsfonds wird nach den gesetzlichen Regelungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom Bundeshaushalt getragen. Damit sind die Schulden des Fonds dem Bundeshaushalt wirtschaftlich zuzurechnen.

Die Verschuldung des Fonds erscheint nicht in den Haushalten der Gebietskörperschaften<sup>296</sup>.

Es sind also die Kriterien

- „Verschuldung im engeren Sinne“
- „staatliche Veranlassung der Verschuldung“
- „wirtschaftliche Zurechnung der Verschuldung zu einem ausgliedernden Haushalt
- und „kein Ausweis in den Haushalten der Gebietskörperschaften“ erfüllt.

---

296 § 4,1 ELFG: „Der Fonds ist von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.“

Es handelt sich bei der Verschuldung des Fonds um verdeckte Staatsverschuldung, und zwar um verdeckte Altverschuldung. Diese Altschulden sind vollständig dem Bund zuzurechnen, weil er alleine Zins und Tilgung trägt.

#### **4.2.4.7.2 Verdeckte Schuldentilgung**

Soweit der Fonds Schulden tilgt, handelt es sich um eine verdeckte Schuldentilgung, da die Tilgung dieser Schulden nicht im Haushalt des Bundes (oder einer anderen Gebietskörperschaft) erscheint. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß der 7 Milliarden DM übersteigende Betrag des Bundesbankgewinns schon früher zur Altschuldentilgung des Bundes eingesetzt werden mußte.

#### **4.2.4.7.3 Budgetgrundsätze**

Mit dem Erblastentilgungsfonds wird gegen die Budgetgrundsätze der Budgeteinheit und gegen das Bruttoprinzip verstoßen. Der Fonds steht außerhalb des Bundeshaushaltes. Er erscheint nur mit seinen Nettozuweisungen im Bundeshaushalt (Saldo aus den Einnahmen des Fonds durch den Bundesbankgewinn und den Ausgaben für Tilgung und Zinsen). Die Ausgaben für Tilgung und Zinsen werden nicht getrennt. Dadurch erscheint die Nettoneuverschuldung des Bundes im restlichen Haushalt höher, als sie es wirklich ist.

Die Durchbrechung von Budgetgrundsätzen kann durch funktionale Gründe gerechtfertigt werden. Die folgenden Gründe möchte ich diskutieren:

i) Die Errichtung des Erblastentilgungsfonds wird als „Bewältigung der Erblasten der sozialistischen Herrschaft in der ehemaligen DDR“ bezeichnet<sup>297</sup>. Dahinter steht der Gedanke, die außerordentlich starke fiskalische Belastung durch die Vereinigung über einen längeren Zeitraum zu verteilen, was auch damit begründet werden kann, daß es sich dabei um die Abwicklung mit der Vereinigung entstandener Verpflichtungen, und nicht um Neuverschuldung zur Finanzierung laufender Ausgaben handelt<sup>298</sup>.

ii) Diese Lasten der Vereinigung sollen getrennt vom laufenden Haushalt ausgewiesen werden, um zu zeigen, daß es sich hierbei um Erblasten handelt, die außerhalb des Einflusses der Bundesregierung liegen. Der Erblastentilgungsfonds soll dabei die Aussagekraft des Haushalts erhöhen, weil er eine Sonderrechnung über die Erblasten der DDR darstellt. Gleichzeitig dient er damit der politischen Rechtfertigung<sup>299</sup>.

---

297 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4401, a.a.O., S 1.

298 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 57.

299 So sollte der mit Art. 32 FKPG eingeführte „Solidaritätszuschlag“ von 7,5 % auf die Einkommensteuerschuld ursprünglich „Erblastabgabe“ heißen.

iii) Das Finanzgebaren der öffentlichen Hand wird mit der Auflösung von Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt und die Überführung ihrer Verschuldung in den Erblastentilgungsfonds wieder übersichtlicher<sup>300</sup>.

iv) Der Erblastentilgungsfonds führt – ein entsprechendes Zinsniveau vorausgesetzt – ab 1995 zu einer verdeckten Schuldentilgung. Die Tilgungszahlungen beim Erblastentilgungsfonds erscheinen im Bundeshaushalt als Zuweisungen an den Fonds, nicht als Zahlungen zur Schuldentilgung. Die Nettoneuverschuldung im Bundeshaushalt wird dadurch entsprechend zu hoch angegeben. Unter der Annahme, daß die verantwortlichen Politiker immer ein etwa gleich großes Haushaltsdefizit anstreben und als Richtgröße nur die Zahl des Haushalts ihrer Gebietskörperschaft ansehen, führt das im Ergebnis zu einer Verringerung der Neuverschuldung bzw. einer Erhöhung der Schuldentilgung.

ad i) Eine langfristige Verteilung der Lasten der Vereinigung wäre auch durch eine „konventionelle“ Kreditaufnahme möglich. Ökonomisch macht es keinen Unterschied, ob die Verschuldung beim Fonds oder im Bundeshaushalt selbst untergebracht wird. Man kann also in einer gewünschten langfristigen Verteilung der Lasten der Vereinigung keinen Rechtfertigungsgrund für den Erblastentilgungsfonds sehen.

ad ii) Der Fonds enthält tatsächlich einen großen Teil der „Erblasten“ der DDR. Die Zuführungen für Zins und Tilgung geben auch in etwa die sich daraus ergebenden laufenden Lasten wieder.

Sicherlich ließen sich die Erblasten der DDR auch mit einer einfachen Sonderrechnung im Bundeshaushalt darstellen. Sie wäre aber der Öffentlichkeit wesentlich schwerer zu vermitteln gewesen als bei der Konzentration der Erblasten in einen Fonds, der die Abgrenzung zu den laufenden Ausgaben und Schulden wesentlich schärfer hervorhebt.

Insofern kann ich in der Funktion des Fonds als Sonderrechnung und Abgrenzung durchaus eine Begründung für die Durchbrechung der Budgetgrundsätze sehen.

ad iii) Das öffentliche Finanzgebaren wird nicht nur dadurch übersichtlicher, daß es im Ergebnis einen Nebenhaushalt weniger gibt, sondern vor allem dadurch, daß der Erblastentilgungsfonds nicht berechtigt ist, neue Schulden aufzubauen, wie es der Treuhandanstalt erlaubt war. Zusammen mit dem Auslaufen der Leistungen und damit der Neuverschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist damit weitgehend sichergestellt, daß verdeckte Neuverschuldung nicht mehr entsteht und der Ausweis der Neuverschuldung in Bundeshaushalt der für Zwecke des Bundes getätigten Nettokreditaufnahme entspricht.

---

300 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 57.

Zumindest im Vergleich zum vorherigen Zustand ergibt sich also eine deutliche Verbesserung, die den Erblastentilgungsfonds zumindest als das kleinere Übel erscheinen läßt.

ad iv) Wenn man davon ausgeht, daß es sich bei der Verschuldung des Erblastentilgungsfonds um verdeckte Staatsverschuldung handelt, scheint eine Rückführung durch verdeckte Schuldentilgung legitim. Die Altverschuldung in den Nebenhaushalten wird dadurch zurückgeführt und schließlich ganz abgebaut. Das erfolgt aber auf Kosten einer Verfälschung des Ausweises der Nettoneuverschuldung in den Haushalten der Gebietskörperschaften. Das ist grundsätzlich auch dann problematisch, wenn dabei die Neuverschuldung zu hoch angegeben wird. Sinnvoller für den Abbau der außerbudgetären Altschulden wäre eine einfache Übernahme in die Haushalte der Gebietskörperschaften. Da es sich dabei um die Übernahme von Altschulden handelt, die nicht auf die Neuverschuldung angerechnet wird, würde auch die ausgewiesene Höhe der Neuverschuldung nicht beeinflußt.

Rechtfertigen läßt sich eine verdeckte Schuldentilgung nur, wenn man voraussetzt, daß die verantwortlichen Politiker die Neuverschuldung des Staates tendenziell zu hoch ansetzen und deshalb ein Korrekturmechanismus nötig ist.

#### **4.2.4.7.4 Weitere Kritik am Erblastentilgungsfondsgesetz**

##### **4.2.4.7.4.1 Übernahme von Altschulden „auf Vorrat“**

Der Fonds wurde schon am 27. Mai 1993 beschlossen, er übernahm aber die Schulden des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt erst zum 1. Januar 1995 und die Schulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft sogar erst zum 1. Juli 1995. Dadurch übernahm er auch Schulden, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch gar nicht bestanden haben, also praktisch Altschulden „auf Vorrat“.

Bei der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds ist das unproblematisch, weil durch das ELFG keine Änderung der Höhe der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds entsteht. Die später vom Kreditabwicklungsfonds übernommenen Ausgleichsverbindlichkeiten waren schon im Jahr 1990 durch die Währungsumstellung begründet worden und wurden später nur noch endgültig anerkannt.

Anders sieht es bei der Treuhandanstalt aus: Durch die Verlängerung des Kreditabwicklungsfonds hat sie ein Jahr länger 50 % der Zinskosten des Kreditabwicklungsfonds zu zahlen. Diese Kosten sind nicht auf den im Treuhandkreditaufnahmegesetz festgesetzten Kreditrahmen der Treuhandanstalt anzurechnen<sup>301</sup>. Bei einem Volumen des Kreditabwick-

---

301 § 12,3 ELFG.

lungsfonds von 130 Milliarden DM sind das bei Zinsen von 7 bis 9 % immerhin 4,55 bis 5,85 Milliarden DM.

Die Verlagerung ist um so unverständlicher, als mit dem Beschluß, die Schulden der Treuhandanstalt auf den Erblastenfonds zu übertragen, quasi amtlich festgestellt wurde, daß die Treuhandanstalt ein Abschlußdefizit erwirtschaften würde und deshalb gar nicht in der Lage sein würde, irgendwelche weiteren Lasten zu tragen.

Die im ELFG getroffene Regelung wirkt sich als Zwischenparken der Zinskosten des Kreditabwicklungsfonds für ein Jahr bei der Treuhandanstalt aus, um sie danach endgültig beim Erblastentilgungsfonds unterzubringen. Da der Kreditabwicklungsfonds zum 31.12.93 aufgelöst werden sollte, ergibt sich durch das ELFG eine Erhöhung der verdeckten Neuverschuldung der Treuhandanstalt um 50 % der Zinskosten des Kreditabwicklungsfonds.

Zu den vom Erblastentilgungsfonds zu übernehmenden Altverbindlichkeiten der ostdeutschen Wohnungsunternehmen werden laut Gesetz auch die bis zum 31. Dezember 1993 gestundeten Zinsen und Bürgschaftsgebühren gezahlt<sup>302</sup>. Die Wohnungsunternehmen nahmen also bis Ende 1993 noch Neuverschuldung auf, die dann teilweise als „Altschulden“ vom Erblastentilgungsfonds übernommen wurde.

Obwohl der Erblastentilgungsfonds keine Neuverschuldung betreibt, ist es durchaus denkbar, daß sich durch eine spätere gesetzliche Verpflichtung zur Übernahme weiterer Verbindlichkeiten die Verschuldung des Fonds noch einmal erhöht. So verlangte die SPD im Januar 1996 die Übernahme der kommunalen DDR-Altschulden durch den Erblastentilgungsfonds<sup>303</sup>, was im Januar 1997 dann auch tatsächlich das Ergebnis der Einigung zwischen Bund und neuen Ländern war.

#### **4.2.4.7.4.2. Einbeziehung des Bundesbankgewinns**

Der Teil des Bundesbankgewinns, der 7 Milliarden DM übersteigt, wird dem Erblastentilgungsfonds zugeführt. Die bisherige, bis 1994 geltende Regelung sah vor, daß dieser Teil des Bundesbankgewinns zur Tilgung von Altschulden des Bundes zu verwenden war<sup>304</sup>. Nun sind aber auch die Schulden des Erblastentilgungsfonds Altschulden des Bundes, so daß sich ökonomisch an der Verwendung des Bundesbankgewinns nichts ändert.

---

302 § 3 ELFG.

303 o.V., SPD verlangt Sofortprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 1996, S 11.

304 Deutsche Bundesbank, a.a.O., S 54.

Hinzu kommt noch, daß der Bundeszuschuß erst dann zu erhöhen ist, wenn die Annuität von 7,5 % und die Zuweisung aus dem Bundesbankgewinn zusammen nicht ausreichen, um die Zinskosten zu decken.

Unter der Annahme, daß noch keinerlei Schulden des Fonds getilgt sind, reicht also schon ein Zinsniveau von über 7,5 % p.a. dazu aus, daß der Bundesbankgewinn zur Deckung von Zinskosten (und nicht allein zur Tilgung) herangezogen wird. Das bedeutete dann, daß bisher zur Tilgung eingesetzte Mittel jetzt zur Deckung von Zinskosten verwendet werden.

#### **4.2.4.7.4.3 Übernahme der Altschulden der ostdeutschen Kommunen**

Bei den Altschulden der ostdeutschen Kommunen aus der Zeit vor der Vereinigung handelt es sich zum größten Teil um Altverschuldung, die vor der Gründung des Erblastentilgungsfonds entstanden ist. Lediglich die in den Jahren ab 1995 aufgelaufene Zinslast kann als „Übernahme von Altschulden auf Vorrat“ angesehen werden.

Problematisch ist diese Übernahme von Altschulden aber vor allem, weil sie durch die Übernahme eines Teils des Schuldendienstes durch die neuen Länder den Fonds deutlich unübersichtlicher und schwieriger zurechenbar macht. Es ist nun nicht mehr möglich, den Fonds einfach vollständig dem Bund zuzurechnen.

Gleichzeitig kann diese Schuldenübernahme auch als eine Wiederaufnahme der eigentlich 1995 abgeschlossenen Schaffung verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit gesehen werden. Sie ist unter Umständen ein Präzedenzfall für die Übertragung weiterer Altlasten der deutschen Vereinigung auf den Erblastentilgungsfonds und damit für die Schaffung weiterer verdeckter Staatsverschuldung.

#### **4.2.4.8 Fazit**

Die Schulden des Erblastentilgungsfonds sind als verdeckte Altschulden des Bundes anzusehen. Die Durchbrechung der Budgetgrundsätze kann damit gerechtfertigt werden, daß der Fonds eine Abgrenzung der Erblasten der DDR von den übrigen Haushaltsposten ermöglicht. Zudem wird durch ihn wenigstens im Vergleich zum bisherigen Zustand eine bessere Übersicht über die Haushaltslage des Bundes erreicht, weil er die beiden Nebenhaushalte Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt ablöst und durch ihn selber keine verdeckte Neuverschuldung mehr entstehen kann.

Die Einrichtung des Fonds führt allerdings dazu, daß die Gesamthöhe der Altverschuldung des Bundes zu niedrig erscheint. Dieses Problem läßt sich aber lösen, wenn bei der Darstellung der Verschuldung des Bundes der Fonds zusätzlich aufgeführt wird.

Zu kritisieren ist, daß im Vorfeld der Einrichtung des Erblastentilgungsfonds noch einmal verdeckte Staatsverschuldung entstand. Hier handelt es sich insbesondere um die Verlänge-



rung des Kreditabwicklungsfonds um ein Jahr. Diese Verlängerung führt durch die Übernahme von 50 % der Zinslasten des Kreditabwicklungsfonds durch die Treuhandanstalt zu einer merklichen Erhöhung der verdeckten Staatsverschuldung der Treuhandanstalt.

Außerdem bewirkt die jährliche Zuführung des über 7 Milliarden DM liegenden Teils des Bundesbankgewinns keine Vergrößerung des Betrags der gesamten Schuldentilgung im Gesamthaushalt des Bundes, weil dieser Teil schon bisher zur Tilgung von Altschulden verwendet werden mußte. Falls die anfallenden Zinskosten beim Erblastentilgungsfonds die Annuität von 7,5 % übersteigen, wird dieser Anteil sogar entgegen der bisherigen Regelung für Zinszahlungen verwendet.

## 5 Wirkungen von verdeckter Staatsverschuldung

Dieses Kapitel soll die politischen und ökonomischen Wirkungen analysieren, die sich durch verdeckte Staatsverschuldung ergeben.

Verdeckte Staatsverschuldung entsteht in Budgetausgliederungen. Ich möchte deshalb in Kapitel 5.1 zuerst allgemein die Vor- und Nachteile von Budgetausgliederungen diskutieren. Die Kapitel 5.2 und 5.3 untersuchen dann die speziellen Wirkungen der verdeckten Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit. Dabei unterscheide ich zwischen Wirkungen, die von der verdeckten Staatsverschuldung direkt ausgehen (Kapitel 5.3) und anderen Wirkungen, die von den Budgetausgliederungen ausgehen, die für die Aufnahme der verdeckten Staatsverschuldung gegründet wurden (Kapitel 5.2).

Ich bin mir bewußt, daß eine eindeutige Abgrenzung der verschiedenen Unterpunkte häufig nicht möglich ist. So wird z.B. der „Verlust politischer Kontrolle“ auch durch die „Beeinträchtigung von Transparenz und Übersichtlichkeit der Haushalte“ verursacht. Die Aufteilung soll deshalb auch nur der Versuch einer Typisierung sein.

### 5.1 Grundsätzliche Diskussion der Vor- und Nachteile von Budgetausgliederungen

Verdeckte Staatsverschuldung stellt einen Spezialfall der Flucht aus dem Budget dar<sup>305</sup>. Eine Diskussion der Vor- und Nachteile von Budgetausgliederungen muß deshalb Teil einer Untersuchung der Wirkungen von verdeckter Staatsverschuldung sein.

Als Vorteile von Budgetausgliederungen werden genannt:

- a) ein übersichtlicherer Staatshaushalt
- b) effizientere Aufgabenerfüllung
- c) Schutz vor Politikversagen
- d) eine Erhöhung des finanzpolitischen Ausgabenspielraums.

ad a) Budgetausgliederungen führen zu einer Nettobudgetierung, weil nur Zuschüsse und Abführungen der Ausgliederung in den Staatshaushalten erscheinen. Dadurch werden die Haushalte vereinfacht, es wird verhindert, daß sie zu einem „Handbuch der staatsfinanzierten Aktiengesellschaften“<sup>306</sup> degenerieren.

---

305 Smekal, Verdeckte Staatsverschuldung – Flucht aus dem öffentlichen Haushalt ? a.a.O., S 68.

306 Heinig, a.a.O., 2. Band, S 322.

Gleichzeitig verlieren die Haushalte aber an Informationsgehalt, da von den Budgetausgliederungen nur noch Salden und nicht mehr Einnahmen und Ausgaben in den Haushalten der Gebietskörperschaften erscheinen.

ad b) Eine effizientere Aufgabenerfüllung ist das Hauptargument für Budgetausgliederungen. „Projektspezifische Rationalisierungen“<sup>307</sup> sollen zu Effizienzsteigerungen führen. Damit gemeint sind das Herauslösen aus unangemessenen bürokratischen Strukturen, größere Beweglichkeit in Fragen der Finanzierung (z.B. Wegfall des Jährlichkeitsdenkens, Unabhängigkeit von der aktuellen Budgetlage) und eine größere Flexibilität in Fragen der Personalpolitik durch Entpolitisierung und Möglichkeiten der Abweichung vom staatlichen Besoldungsschema.

Budgetausgliederungen werden auch häufig als nötig angesehen, wenn die Aufgaben so komplex sind, daß eine entsprechende Flexibilität und Selbstverantwortung unabdingbar ist. Beispiele sind der ERP-Fonds, der bankähnliche Aufgaben erfüllt, oder der Lastenausgleichsfonds, der mit längerfristigen Umverteilungsaufgaben befaßt war<sup>308</sup>.

Fritz Karl Mann<sup>309</sup> sieht eine Überlegenheit „mittlerer Einheiten“. Kleinere, auf ihre Aufgaben spezialisierte selbständige Institutionen lassen sich leichter organisieren und besser steuern als in die Strukturen des Staatsapparates eingebundene Abteilungen. Budgetausgliederungen können flexibler aufgebaut und geführt werden, sie sind weniger an das Dienst- und Besoldungsrecht sowie die Hierarchien des Staates gebunden.

Ein Sonderfall sind öffentliche Unternehmen. Für privatwirtschaftlich geführte öffentliche Unternehmen wird eine selbständige Führung gewünscht, um den Unternehmen die am Markt notwendige Handlungsfreiheit zu geben. Solche Unternehmen zählen zum privaten Sektor<sup>310</sup>, ihre Ausgliederung aus den Staatshaushalten wird allgemein als zulässig angesehen.

ad c) Eine Aufgabe kann als so wichtig angesehen werden, daß man Einflußnahmen durch die Politik begrenzen will. Sie soll vor den Schwächen und Mängeln des politischen Allokationsverfahrens geschützt werden<sup>311</sup>. Beispiele hierfür sind die Sozialversicherungen; so soll z.B. die Rentenversicherung davor geschützt werden, in Zeiten knapper Haushaltslage als Reservekasse des Staates mißbraucht zu werden.

---

307 Bolter, Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen ? in Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 34, Heft 1-2, Wien 1993, S 136.

308 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 19.

309 Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, a.a.O., S 18.

310 Vergleiche Kapitel 1.1.3.2.2 dieser Arbeit.

311 Schemmel, a.a.O., S 27.

ad d) Eine Erhöhung des finanzpolitischen Ausgabenspielraums kann sich zum einen daraus ergeben, daß eine Budgetausgliederung ihre Aufgabe effizienter und damit kostengünstiger erledigt als eine vergleichbare, im Gesamtbudget angesiedelte Institution.

Andererseits können Budgetausgliederungen eine Erhöhung der Gesamtverschuldung ermöglichen, da sie sich zur Umgehung von gesetzlichen oder politischen Verschuldungsgrenzen eignen<sup>312</sup>. Der Ausgabenspielraum erhöht sich dadurch wenigstens kurzfristig.

Argumente gegen Budgetausgliederungen sind vor allem

e) mangelnde Transparenz, Beeinträchtigung der Programmfunktion des Staatshaushaltes und Verlust politischer Kontrolle

f) ineffiziente Mittelverwendung und Verwaltungsversagen

g) Einschränkung der finanzpolitischen Beweglichkeit und Zukunftsbelastung.

ad e) Budgetausgliederungen stellen eine Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze Einheit und Vollständigkeit dar<sup>313</sup>. Sie erscheinen in den Haushalten nur mit den jeweiligen Zu- und Abführungen. Dadurch ist aus dem Haushalt nicht mehr ohne weiteres zu entnehmen, welchen Umfang die Staatstätigkeit hat, wie hoch die Staatsverschuldung ist und welche Summen an Subventionen gezahlt werden<sup>314</sup>.

Gleichzeitig bedeutet das eine Beeinträchtigung der Programmfunktion des Staatshaushaltes, da die politischen Entscheidungsträger nicht mehr über alle Ein- und Ausgaben des Staates verfügen<sup>315</sup>. Eine Einbettung in ein Gesamtprogramm wird erschwert oder unmöglich.

Das bedeutet auch einen Verlust politischer Kontrolle. Haushaltsverantwortung geht von den Parlamenten auf die Leitung der öffentlichen Unternehmen über.

In besonderem Maße kann das geschehen, wenn sich eine Budgetausgliederung in eigener Verantwortung verschulden kann. Diese Verschuldung wirkt sich dann – wenn eine Rückzahlung aus eigenen Mitteln nicht möglich ist – genauso aus, als wären Zuwendungen in gleicher Höhe bewilligt worden.

---

312 Vergleiche Kapitel 5.3.

313 Bolter, a.a.O., S 136.

314 Schemmel, a.a.O., S 19.

315 Smekal, Verdeckte Staatsverschuldung – Flucht aus dem öffentlichen Haushalt ? a.a.O., S 68-69.

ad f) Budgetausgliederungen unterliegen dem strukturellen Problem der Perpetuierung und Verselbständigung<sup>316</sup>. Nicht die optimale Mittelverwendung im Gesamthaushalt, sondern das Interesse an der Erfüllung der spezifischen Aufgabe steht im Vordergrund. Wenn Budgetüberschüsse erzielt werden oder Aufgaben wegfallen, haben die Ausgliederungen den Anreiz, ihre Finanzsituation zu verschleiern oder neue Aufgaben zu übernehmen<sup>317</sup>.

Öffentliche Unternehmen übernehmen häufig neben ihrer erwerbswirtschaftlichen Funktion staatliche Aufgaben. In den meisten Fällen werden diese staatlichen Aufgaben nicht oder nicht adäquat abgegolten. Die Unternehmensführung wird auf zwei verschiedene Zielfunktionen – Erfüllung der öffentlichen Aufgabe und Gewinnmaximierung – ausgerichtet, was eine Erfolgsrechnung erschwert<sup>318</sup>. Gleichzeitig geht die Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben tendenziell vom Parlament auf die Unternehmensführung über.

Durch die größere Selbständigkeit und Flexibilität der Ausgliederungen kann es weiterhin zu Problemen bei der Kontrolle kommen<sup>319</sup>. Es kommt zu Zweckverwischungen, d.h. die ursprünglichen Ziele der Ausgliederung sind nicht mehr klar erkennbar, weil die Verwaltung der Ausgliederung selber neue Ziele definiert.

Da die Anreizstruktur für Management und Belegschaft häufig problematisch ist (staatliche Rückendeckung und ein fehlendes Bankrottrisiko)<sup>320</sup>, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Verwaltungsversagen. Mögliches Verwaltungsversagen relativiert dann auch das Argument des nötigen Schutzes vor Politik- und Parlamentsversagen.

ad g) In dem Maße, in dem eine öffentliche Institution staatliche Mittel an sich zieht, verringert sie die finanzielle Flexibilität des Gesamthaushaltes<sup>321</sup>. Damit wird gleichzeitig verhindert, daß alle Ausgaben des Staates gesamtwirtschaftlich effizient verteilt werden, weil die Ausgaben der Budgetausgliederungen vorweg festgelegt werden<sup>322</sup>.

Die Aufnahme von Schulden oder das Eingehen in die Zukunft reichender finanzieller Verpflichtungen (z.B. die Einstellung von Beamten) führt darüber hinaus häufig zu einer Zukunftsbelastung des ausgliedernden Haushalts. Verschuldung von Budgetausgliederungen, die dort nur zur Umgehung von gesetzlichen oder politischen Verschuldungsgrenzen angesiedelt wurde, kehrt meist bei der Finanzierung von Zins und Tilgung ins

---

316 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 73.

317 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 70.

318 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 22.

319 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 69.

320 Bolter, a.a.O., S 136.

321 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 75.

322 Schemmel, a.a.O., S 18.

ausgliedernde Budget zurück. Der „Flucht aus dem Budget“ folgt eine „Flucht zurück ins Budget“.

Dieser „Bumerang-Effekt“ verringert die Ausgabenspielräume künftiger Regierungen<sup>323</sup>. Dem erhöhten Ausgabenspielraum in der Gegenwart steht ein verringerter Ausgabenspielraum in der Zukunft gegenüber.

---

323 Smekal, Verdeckte Staatsverschuldung – Flucht aus dem öffentlichen Haushalt? a.a.O., S 69.

## **5.2 Indirekte Wirkungen durch die Gründung von Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit**

Die hier diskutierten Wirkungen sind keine direkten Wirkungen verdeckter Staatsverschuldung. Sie sind Wirkungen, die sich aus der Gründung von Budgetausgliederungen ergeben. Da aber die Aufnahme von verdeckter Staatsverschuldung eine der Hauptaufgaben der zur Finanzierung der deutschen Einheit gegründeten Budgetausgliederungen ist, sind diese Wirkungen gleichzeitig auch indirekte Wirkungen verdeckter Staatsverschuldung.

### **5.2.1 Beeinträchtigung von Transparenz und Übersichtlichkeit der Haushalte**

Budgetausgliederungen werden in den Haushalten der ausgliedernden Gebietskörperschaften nur mit ihren Zuweisungen bzw. Abführungen aufgeführt. Die Haushalte enthalten dadurch weniger Information und ihre Beurteilung wird für die politisch handelnden Akteure – egal ob Wähler, Abgeordnete oder Mitglieder der Regierung – schwieriger. Die verlorengegangene Information läßt sich zwar aus den Haushalten der Ausgliederungen – die ja separat oder als Anhang zu den Haushalten der Gebietskörperschaften veröffentlicht werden – wieder beschaffen. Dies erfordert aber zusätzlichen Aufwand und außerdem Fachwissen.

Bei den Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit betrifft dieser Informationsverlust besonders die Verschuldung. Sie taucht in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden nicht auf; statt dessen werden nur die laufenden Zuweisungen an die Budgetausgliederungen budgetiert. Hierbei handelte es sich aber anfangs um verhältnismäßig geringe Summen, während gleichzeitig der Großteil der Gesamtverschuldung der beiden Fonds und der Treuhandanstalt in den Anfangsjahren aufgenommen wurde. So erhielt die Treuhandanstalt überhaupt keine Zuweisungen und der Kreditabwicklungsfonds lediglich den Bundesanteil an den laufenden Zinszahlungen. Nur der Fonds „Deutsche Einheit“ erhielt nennenswerte Zuweisungen von Bund und Ländern bzw. Gemeinden, nämlich von 1990 bis 1994 den Betrag von 65,7 Milliarden DM zuzüglich der Annuität von jeweils 10 % des aufgelaufenen Kreditvolumens.

Die Tilgung der Verschuldung der genannten Ausgliederungen kann nur aus den Haushalten der Gebietskörperschaften erfolgen, da die Ausgliederungen über keine eigenen Einnahmen verfügen. Ihre Verschuldung ist also eine direkte Zukunftsbelastung der Haushalte der Gebietskörperschaften. Sie wirkt sich genauso aus wie die dort offen als Verschuldung ausgewiesene „normale“ Verschuldung. Der Charakter der Zukunftsbelastung ist aber aus den Haushalten der Gebietskörperschaften nicht zu erkennen, weil nur die Zuweisungen budgetiert werden. Für den politisch handelnden Akteur entsteht ein falsches Bild, wenn er sich alleine aus dem Haushalt der Gebietskörperschaft informiert.

Für den Fonds „Deutsche Einheit“ ergibt sich weiterhin das Problem, daß die Aufstockung des Fonds z.T. aus dem Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer finanziert wurde (insgesamt

30,8 Milliarden DM). Diese Summe erscheint nicht als Zuweisung für den Fonds „Deutsche Einheit“ in den Haushalten der Gebietskörperschaften, sondern ist höchstens indirekt über die verminderten Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer feststellbar. Die Transparenz wird weiter dadurch vermindert, daß im Zusammenhang mit den Aufstockungen des Fonds die Mehrwertsteuer von 14 auf 15 % erhöht, die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern geändert, das Strukturhilfegesetz (das Zahlungen an die alten Länder aus dem Bundeshaushalt vorsah) aufgehoben und schließlich der Anteil der alten Bundesländer an der Annuität des Fonds erhöht wurde. Ohne einen hohen Recherche- und Rechenaufwand läßt sich also kaum noch feststellen, wer eigentlich die Aufstockungen bezahlt hat.

Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden in Höhe von ca. 40 % des nicht vom Bund aufgebracht Anteils am Schuldendienst ist zudem auch in den Gemeindehaushalten nicht als solcher ausgewiesen, sondern wieder nur indirekt durch eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (Abführung der Gemeinden aus der ihnen zustehenden Gewerbesteuer) und durch Mindereinnahmen aus der Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen der Länder in den Gemeindehaushalten sichtbar.

Auch bei Kenntnis der Daten des Fonds ist es schwierig, die Zukunftsbelastung durch die Verschuldung des Fonds den Gebietskörperschaften zuzuordnen, da alle drei Gebietskörperschaften an der Schuldentilgung beteiligt sind. Der Gemeindeanteil ist im Gesetz nicht ausdrücklich ausgewiesen, sondern läßt sich nur äußerst umständlich errechnen. Der Anteil von Ländern und Gemeinden von zuerst 50 % am Schuldendienst wurde außerdem später auf etwa 72 % ab dem 1.1.1995 angehoben, so daß die künftige Belastung der Haushalte der Gebietskörperschaften durch ihren Anteil am Schuldendienst des Fonds sich einfach durch ein Gesetz wesentlich veränderte<sup>324</sup>.

Für den Kreditabwicklungsfonds gibt es ebenfalls spezielle Probleme in Bezug auf die Transparenz. Die Zinszahlung bis zur Auflösung des Fonds wurde je zur Hälfte vom Bund und der Treuhandanstalt geleistet, wobei die endgültige Übernahme der aufgelaufenen Verschuldung zunächst unklar blieb<sup>325</sup>. Im Bundeshaushalt war der Fonds also lediglich mit dem Zuschuß des Bundes in Höhe des halben Zinsaufwandes des Fonds ausgewiesen. Weder der Anteil der Treuhandanstalt noch die Verschuldung des Fonds selber tauchten im Bundeshaushalt auf. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Treuhandanstalt auch dann noch die Hälfte der Zinsen des Fonds zu bezahlen hatte, als schon beschlossen war, daß der Erblastentilgungsfonds die Verschuldung der Treuhandanstalt zu übernehmen hatte. Die Zinszah-

---

324 Vergleiche hierzu Kapitel 4.2.1 Fonds „Deutsche Einheit“.

325 Das Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“ sah in § 11 eine Verteilung auf Treuhandanstalt, Bund und neue Bundesländer vor, ohne die Verteilung näher zu konkretisieren. Mit dem Erblastentilgungsfondsgesetz wurde dann die Übernahme durch den Erblastentilgungsfonds – und damit durch den Bund – beschlossen.



lung der Treuhandanstalt an den Kreditabwicklungsfonds führte dadurch zu einer direkten Zukunftsbelastung des Bundes.

Die Tatsache, daß die endgültigen Träger der Fondsverschuldung zunächst nicht bestimmt wurden, führt dazu, daß ein Beobachter Schwierigkeiten bei der Zurechnung der Verschuldung des Fonds (und damit der Abschätzung der durch sie begründeten Zukunftsbelastung) hat.

Die Verschuldung der Treuhandanstalt erscheint ebenfalls nicht in den Haushalten der Gebietskörperschaften. Eine Zurechnung dieser Verschuldung war auch erst möglich, als mit dem Erblastentilgungsfondsgesetz bestimmt worden war, daß die Verschuldung der Treuhandanstalt vom Erblastentilgungsfonds und damit vom Bund zu übernehmen war. Vorher hatte der Bund zwar schon die Haftung für die Treuhandanstalt übernommen, forderte aber auch die Beteiligung der neuen Bundesländer an der Verschuldung der Treuhandanstalt<sup>326</sup>.

Intransparenz bei der Treuhandanstalt ergab sich aber auch daraus, daß sie zahlreiche politisch bedingte Leistungen zu erbringen hatte, ohne gleichzeitig voll politisch kontrolliert zu werden. Die Treuhandanstalt war im Prinzip eine Mischform aus einem Unternehmen, das seine Entscheidungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen, und einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die öffentliche Leistungen zu erbringen hatte.

Zu den politisch bedingten Leistungen gehörte die oben genannte Beteiligung am Zinsaufwand des Kreditabwicklungsfonds, aber auch die Sanierung von Unternehmen über das rein privatwirtschaftlich gesehene hinaus (z.B. die Erhaltung „industrieller Kerne“), der Vorrang der Erhaltung von Arbeitsplätzen und Investitionen sowie die soziale Begleitung von Stilllegungen<sup>327</sup>. Es ist praktisch nicht abgrenzbar, welcher Teil des Treuhanddefizits politisch bedingt und welcher wirtschaftlich begründet war. Die politisch bedingten Leistungen der Treuhandanstalt hatten aber den Charakter von Subventionen oder Strukturhilfen. Damit ist es auch nicht möglich, das Ausmaß dieser Hilfen abzuschätzen.

Der Erblastentilgungsfonds beeinflußt die Transparenz der Haushalte der Gebietskörperschaften dagegen vergleichsweise wenig. Zwar erscheinen auch bei ihm nur die Zuweisungen für die Annuität in Höhe von 7,5 % im Bundeshaushalt und die schon bestehende Verschuldung wird nicht zusammen mit der Altverschuldung des Bundes ausgewiesen. Andererseits ist der Fonds nicht zu einer Neuverschuldung berechtigt. Das Volumen seiner Verschuldung wird sogar regelmäßig verringert, soweit die Annuität und die Einzahlungen aus dem Bundesbankgewinn die Zinskosten übersteigen. Eine Vergrößerung der Zukunfts-

---

326 Vergleiche Kapitel 4.2.3 Treuhandanstalt und 4.2.4 Erblastentilgungsfonds.

327 Vergleiche Abschnitt 4.2.3.3 Das Defizit der Treuhandanstalt.

belastung des Bundeshaushaltes durch Neuverschuldung des Erblastentilgungsfonds ist also nicht möglich.

Im Gegensatz dazu sind Transparenz und Übersichtlichkeit beim Fonds „Deutsche Einheit“ und der Treuhandanstalt erheblich vermindert, beim Kreditabwicklungsfonds wenigstens leicht vermindert.

### 5.2.2 Verlust politischer Kontrolle

Hier möchte ich prüfen, inwieweit durch die Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit Haushaltsverantwortung von den Parlamenten auf die Verwaltung der Ausgliederungen übergeht.

Der Fonds „Deutsche Einheit“ leistete in den Jahren 1990 bis 1994 Zahlungen in Höhe von insgesamt 160,7 Milliarden DM an die neuen Bundesländer zum allgemeinen Haushaltsausgleich. Gespeist wurde er mit 95 Milliarden DM aus Krediten und mit 65,7 Milliarden DM aus Zuweisungen von Bund und alten Ländern. Die Tilgung und Verzinsung der Kredite wird ebenfalls von Bund und alten Ländern getragen.

Die Gesetze zum Fonds „Deutsche Einheit“ legen die Höhe der Zuweisungen des Fonds an die neuen Länder, den Zeitpunkt und ihre Empfänger eindeutig fest. Das gleiche gilt für die Finanzierung dieser Zuweisungen; Zeitpunkt und Höhe der Einzahlungen von Bund und Ländern sind genau festgeschrieben. Möglich ist lediglich eine geringfügige Unterschreitung der zulässigen Verschuldung, da der Fonds zugewiesene, aber noch nicht abgerufene Mittel verzinslich anlegen darf und die Zinseinnahmen den Kreditbedarf verringern.

Zwar wurde die Höhe der Zuweisungen des Fonds und die Art der Finanzierung mehrfach geändert. Diese Änderungen geschahen aber stets durch ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz.

Der Fonds hat also so gut wie keine eigenen Möglichkeiten der Einflußnahme bei der Aufbringung und Verteilung seiner Mittel. Er verfügt auch nicht über eine eigene Organisation, sondern wird vom Bundesministerium der Finanzen als Ressort betreut. Seine Aufgaben sind lediglich das technische Management von Ein- und Auszahlungen sowie die zinsbringende Anlage von vorübergehend nicht benötigten Geldern<sup>328</sup>.

Ähnliches gilt auch für den Kreditabwicklungsfonds<sup>329</sup>. Das „Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds““ bestimmt genau, welche Lasten der Fonds trägt und wer die Zinszahlungen übernimmt. Die Lasten waren zum Zeitpunkt der Errichtung des

---

328 Vergleiche hierzu das Kapitel 4.2.1 Der Fonds „Deutsche Einheit“.

329 Vergleiche Kapitel 4.2.2 Kreditabwicklungsfonds.

Fonds zwar nicht in der Höhe exakt bekannt, aber dem Grunde nach schon entstanden. Eine Einflußnahme des Fonds auf die Höhe war aus diesem Grund nicht möglich. Mit welchen Mitteln diese Lasten finanziert werden, kann ebenfalls vom Fonds nicht beeinflußt werden, da sowohl die Träger der Zinszahlungen wie auch der späteren Tilgung (d.h. Übernahme durch den Erblastentilgungsfonds) gesetzlich bestimmt sind. Der Kreditabwicklungsfonds kommt genauso wie der Fonds „Deutsche Einheit“ aufgrund der Verwaltung durch den Bundesminister der Finanzen ohne eine eigene Organisation aus.

Auch für den Erblastentilgungsfonds<sup>330</sup> sind die zu übernehmenden Lasten und ihre Finanzierung sowie deren Träger durch Gesetz eindeutig bestimmt. Der Fonds kann keine Neuverschuldung aufnehmen; er wird ebenfalls vom Bundesminister der Finanzen verwaltet.

Bei den genannten drei Fonds handelt es sich nur um Sonderrechnungen innerhalb des Bundeshaushaltes, die allerdings rechtlich getrennt vom Bundeshaushalt gehalten werden. Die Fonds haben nicht mehr Selbständigkeit als ein Referat des Bundesministeriums der Finanzen.

Es läßt sich also sagen, daß die parlamentarische Kontrolle beim Fonds „Deutsche Einheit“, beim Kreditabwicklungsfonds und beim Erblastentilgungsfonds zumindest formal gewährleistet ist. Die Rechtsgrundlage aller dieser Ausgliederungen sind vom Bundestag beschlossene und vom Bundesrat gebilligte Gesetze bzw. die beiden Staatsverträge, die die Leistungen der Fonds und ihre Finanzierung genau festlegen. Faktisch sind damit auch ihre Haushalte bzw. Wirtschaftspläne vom Bundestag beschlossen. Weiterhin werden die Wirtschaftspläne der Fonds auch im Anhang des Bundeshaushalts veröffentlicht.

Im Vergleich zu einer regulären Budgetierung im Haushalt der Gebietskörperschaften ergibt sich aber ein Verlust politischer Kontrolle, weil vom Prinzip der jährlichen Budgetierung abgewichen wird. Mit den Gesetzen über den Fonds „Deutsche Einheit“ und den Kreditabwicklungsfonds werden Ausgaben über einen Zeitraum von 5 Jahren festgeschrieben. Während dieser Zeit gibt es keine Konkurrenz der Ausgaben der Fonds mit den jährlich neu zu budgetierenden anderen Ausgaben des Staates. Die Ausgaben für die deutsche Einheit werden dadurch faktisch gegenüber allen anderen Haushaltsposten bevorzugt.

Das kann politisch gewünscht sein, es führt aber auch dazu, daß sich diese Ausgaben für die Dauer von 5 Jahren zu „Selbstläufern“ entwickeln, für die eine Verringerung oder Aufhebung vor dem Ablauf dieser Frist kaum möglich ist.

Gerade beim Fonds „Deutsche Einheit“ ist das besonders kritisch zu beurteilen, weil die Zuweisungen an die neuen Länder nicht zweckgebunden waren und der tatsächliche Finanz-

---

330 Vergleiche Kapitel 4.2.4 Erblastentilgungsfonds.

bedarf 1990 naturgemäß nur grob geschätzt werden konnte. Zwar stellte sich im Lauf der folgenden Jahre heraus, daß der Finanzbedarf der neuen Länder wesentlich höher lag und der Fonds deshalb aufgestockt werden mußte. Im umgekehrten Fall – wenn die neuen Länder wesentlich weniger Zuweisungen gebraucht hätten – wäre es aber kaum möglich gewesen, schon zugesagte Zahlungen aus dem Fonds wieder zurückzunehmen.

Die Treuhandanstalt unterscheidet sich dagegen deutlich von den Fonds. Es handelte sich bei ihr um eine „rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts“, während alle drei Fonds nicht rechtsfähig sind.

Die Treuhandanstalt hatte im Prinzip eine privatrechtliche Organisationsform. Sie verfügte über einen Verwaltungsrat (der dem Aufsichtsrat einer privaten Aktiengesellschaft entspricht) und einen Vorstand, der vom Verwaltungsrat berufen wurde. Die Mitglieder dieses Verwaltungsrats wurden nicht von den Parlamenten des Bundes und der neuen Länder bestimmt, sondern von der Bundesregierung (zu 3/4) und von den Regierungen der neuen Länder<sup>331</sup>.

Grundsätzlich konnte die Treuhandanstalt selbständig arbeiten. Sie unterlag zwar der Rechtsaufsicht des Bundesministers der Finanzen, der gemeinsam mit dem Bundesminister für Wirtschaft auch die Fachaufsicht wahrnahm, durch ein vereinfachtes haushaltsrechtliches Zustimmungsverfahren mußten aber nur 2,5 % aller Firmenverkäufe dem Bundesminister der Finanzen zur Zustimmung vorgelegt werden.

Die Treuhandanstalt selber verfügte über einen sehr großen Verwaltungsapparat. Der Einfluß der Parlamente war eher gering. Das Treuhandgesetz der Volkskammer und der Artikel 25 des Einigungsvertrags beschreiben die Aufgaben der Treuhandanstalt nur in groben Zügen; dies war angesichts der Größe der Treuhandanstalt und der unsicheren wirtschaftlichen Zukunft ihrer Unternehmen auch nicht anders möglich. Gesetzlich fixiert war allerdings die zulässige Höchstgrenze der Kreditaufnahme. Für die spätere Erhöhung und die Erweiterung auf die Jahre 1992 bis 1994 wurde dann auch das Treuhandkreditaufnahmegesetz verabschiedet. Eine weitere Möglichkeit der Einflußnahme gab es für den Deutschen Bundestag über den Treuhandausschuß (früher Treuhandunterausschuß des Haushaltsausschusses).

Trotzdem läßt sich sagen, daß die Verantwortung für den Haushalt der Treuhandanstalt in wesentlichen Teilen beim Management der Treuhandanstalt – und nicht beim Parlament – lag. Auch die Rechts- und Fachaufsicht durch den Bundesminister der Finanzen sollte der

---

331 Vergleiche hierzu Abschnitt 4.2.3.1.3.2 Organisation der Treuhandanstalt.

Treuhandanstalt möglichst viel Bewegungsspielraum lassen, um das Tempo der Privatisierung nicht zu beeinträchtigen. Man spricht von einer „mittelbaren, abgestuften Aufsichtsführung“<sup>332</sup>. Der Bundesrechnungshof sah auch unter dieser Prämisse erhebliche Mängel in der Kontrolle. Insbesondere wurde bemängelt, daß das Bundesministerium der Finanzen auf wichtigen Feldern keine eigenen Erhebungen durchgeführt hatte, notwendige Zustimmungsvorbehalte nicht rechtzeitig und nicht in ausreichendem Umfang erlassen und die Beachtung seiner Weisungen nicht kontrolliert hatte<sup>333</sup>.

Auch die Kreditbegrenzung durch das Treuhandkreditaufnahmegesetz hatte dabei keine wirkliche Kontrollfunktion. Wenn das Defizit sich erhöhte und damit der Kreditbedarf stieg, hatte das Parlament keine praktische Möglichkeit, eine Erhöhung der Kreditgrenzen abzulehnen, denn das hätte die Zahlungsunfähigkeit der Treuhandanstalt bedeutet. Tatsächlich wurde die Kreditobergrenze der Treuhandanstalt mehrfach angehoben.

Die erhebliche Unabhängigkeit der Treuhandanstalt vom Parlament läßt sich mit ihrer Funktion als privatwirtschaftlich handelndes Unternehmen teilweise rechtfertigen. Soweit die Treuhandanstalt sich nicht anders verhalten sollte als ein privater Konzern, war es sinnvoll, daß sie von der Politik möglichst wenig Anweisungen bekam. Andererseits hatte die Treuhandanstalt neben der möglichst effizienten Verwaltung des Staatsvermögens zahlreiche andere Aufgaben, die eigentlich staatliche Aufgaben sind (z.B. das Hinwirken auf die Entwicklung einer „effizienten Wirtschaftsstruktur“<sup>334</sup>) und die die privatwirtschaftliche Funktion sehr häufig dominierten.

Deshalb war es ausgesprochen problematisch, daß es nur eine verhältnismäßig schwache parlamentarische Kontrolle der Treuhandanstalt gab und auch die Aufsicht durch den Bundesminister der Finanzen nur sehr zurückhaltend war. Die Entscheidung über die Verwendung von Mitteln zur Erfüllung eigentlich staatlicher Aufgaben lag damit im wesentlichen beim Management der Treuhandanstalt, das kein politisches Mandat hatte.

Die Ursache dieser wenig wirksamen Kontrolle der Treuhandanstalt ist allerdings nicht nur in ihrer Konstruktion als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts zu sehen, sondern auch in der schieren Größe der Treuhandanstalt und der Komplexität der Privatisierung fast einer ganzen Volkswirtschaft unter Beachtung einer Vielzahl von Zielen und Interessen. Auch dann, wenn z.B. der Verwaltungsrat der Treuhandanstalt vom Parlament bestimmt worden wäre, wäre die Eigenständigkeit der Treuhandanstalt ähnlich groß gewesen.

---

332 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof – Bemerkungen des Bundesrechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1991), Bonn 1993, S 55.

333 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 55.

334 § 2,6 Treuhandgesetz.

### 5.2.3 Verlust ökonomischer Effizienz

Die Ausgaben von Budgetausgliederungen unterliegen wegen der Selbständigkeit der Ausgliederungen in geringerem Maße der Konkurrenz mit den Ausgaben in den regulären Haushalten der Gebietskörperschaften. Sie haben dadurch eine Vorzugsstellung gegenüber anderen Ausgaben. Dieser Effekt kann noch verstärkt werden, wenn die Leitung einer Ausgliederung Verwendungszweck und Höhe der Ausgaben wesentlich beeinflussen kann, weil Ziele und Mittel nur ungenau bestimmt sind. Eine Verselbständigung der Ausgliederung wird dadurch begünstigt.

Wie oben dargelegt, erfolgte zumindest im Fall der Treuhandanstalt eine Übertragung von Ausgabeentscheidungen vom Parlament auf Verwaltung bzw. Management der Treuhandanstalt. Das führte zu einer Änderung der Interessenlage: Im Vordergrund stand nicht mehr die möglichst sparsame und effiziente Verteilung auf verschiedene konkurrierende Aufgabebereiche, sondern das Interesse an einer „spezifischen partikulären Funktionserfüllung“<sup>335</sup>. Das Management der Treuhandanstalt war nicht primär daran interessiert, die vorhandenen Mittel möglichst effizient einzusetzen und ggf. an den Staat zur Erfüllung wichtigerer Aufgaben zurückzugeben, sondern die gestellten Aufgaben (Privatisierung, Erhaltung möglichst vieler Arbeitsplätze, Schaffung einer „effizienten Wirtschaftsstruktur“...) im Rahmen der Kreditobergrenzen möglichst weitreichend zu erfüllen und die eigene Organisation zu erhalten.

Diese Konstruktion war um so problematischer, weil die staatlichen Aufgaben der Treuhandanstalt im Treuhandgesetz nur vage beschrieben und auch keine Prioritäten festgeschrieben wurden. Dadurch hatte das Management der Treuhandanstalt einen sehr weitgehenden Spielraum.

Die Selbständigkeit der Treuhandanstalt und ihre Struktur als sehr große, unübersichtliche Einheit begünstigte ebenfalls einen ineffizienten Mitteleinsatz. Probleme einer unklaren Aufgabenstellung, Kontrollprobleme, Mängel in der Durchführung von Aufgaben und Probleme der Besoldung werden im Exkurs unter 5.2.5 „Spezielle Probleme der Treuhandanstalt“ beschrieben.

Die drei Fonds zur Finanzierung der deutschen Einheit verfügten dagegen weder über Selbständigkeit noch eine umfangreichere Organisation. Es fand keine Übertragung von Ausgabeentscheidungen statt, da die Fonds formal vollständig parlamentarisch kontrolliert wurden. Selbständigkeit oder eine unübersichtliche Organisation konnten deshalb nicht der Grund für eine unrationelle Mittelverwendung sein.

---

335 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 70.

Unrationelle Mittelverwendung ist aber dann möglich, wenn Budgetausgliederungen zur politischen Manipulation eingesetzt werden. Dadurch erhalten bestimmte Ziele beim politischen Prozeß der Verteilung der Haushaltsmittel Vorteile gegenüber den Zielen, die direkt aus den Haushalten der Gebietskörperschaften finanziert werden. Der Vorteil ergibt sich in der Regel daraus, daß über Budgetausgliederungen finanzierte Ausgaben zuerst keine Belastung des Haushaltes verursachen, während direkt aus dem Haushalt getätigte Ausgaben tendenziell durch die Streichung anderer Ausgaben finanziert werden müssen und damit politischen Widerstand provozieren.

Unter der idealtypischen Annahme, daß der politische Entscheidungsprozeß zu einer optimalen Verwendung der vorhandenen finanziellen Mittel führt, bedeutet diese Bevorzugung bestimmter Ziele eine Verzerrung dieses Prozesses und damit ein suboptimales Ergebnis.

#### **5.2.4 Erhöhung der Kreditkosten**

Es ist möglich, daß die Finanzierung von Staatsausgaben über verdeckte Staatsverschuldung zu höheren Kreditkosten führt als eine Finanzierung über offene Staatsverschuldung. So ist nach Angaben des Bundesrechnungshofs die Leasingfinanzierung von Straßen („private Vorfinanzierung von Straßenbauprojekten nach dem Konzessionsmodell“) unwirtschaftlicher als die direkte Finanzierung<sup>336</sup>.

Höhere Kosten sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Art der Ausgliederung eine bestimmte Finanzierung bedingt (Leasing) oder wenn die Bonität der Ausgliederung geringer ist als die des Staates. Dies dürfte immer dann der Fall sein, wenn der Staat für die Ausgliederung nicht offen die Haftung übernimmt, selbst wenn eine politische Verpflichtung zur Haftungsübernahme besteht. Letzteres dürfte vor allem für Staatsunternehmen zutreffen.

Bei der Finanzierung der deutschen Einheit dürften allerdings keine höheren Kreditkosten entstanden sein, weil der Bund sowohl für die Fonds als auch für die Treuhandanstalt die Haftung übernommen hat. Die Anleihen der Fonds stehen sogar denen des Bundes gleich.

#### **5.2.5 Exkurs: Spezielle Probleme der Treuhandanstalt**

Die Treuhandanstalt war der mit Abstand größte Träger verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit. Aus diesem Grund sollen hier kurz einige spezielle Probleme der Treuhandanstalt behandelt werden.

---

336 o.V., Bundesrechnungshof: Steuergelder in Milliardenhöhe verschwendet, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Oktober 1995, S 19.

### 5.2.5.1 Unklare Aufgabenstellung

Hauptproblem der Treuhandanstalt war ihre Doppelfunktion. Einerseits sollte sie das staatliche Vermögen möglichst effizient verwalten, d.h. möglichst hohe Erlöse erzielen bzw. das Defizit möglichst gering halten. Andererseits sollte sie wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, die aber im Treuhandgesetz nur sehr vage festgelegt sind. Dort heißt es eigentlich nur, daß das „volkseigene Vermögen“ unter der Nebenbedingung der Herstellung der „Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen“ und der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu privatisieren ist.

Eine Abgrenzung des Ergebnisses aus rein wirtschaftlicher Tätigkeit und der Kosten der wirtschaftspolitischen Aufgaben gab es bei der Treuhandanstalt nicht, konnte es wegen ihrer Größe und Komplexität auch nicht geben. Dadurch läßt sich auch nicht feststellen, welche Transfers und Subventionen über die Treuhandanstalt in die neuen Bundesländer flossen, und eine Prüfung dieser Zahlungen auf ihre Effizienz ist nicht möglich. Da die politischen Ziele das Ergebnis aus wirtschaftlicher Tätigkeit überlagern, wird auch die wirtschaftliche Steuerung der Treuhandunternehmen erschwert. So läßt sich nicht feststellen, welche Treuhandunternehmen unter „normalen“ Bedingungen (d.h. z.B. ohne dazu gezwungen zu sein, einen bestimmten Stand an Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten) mit Gewinn arbeiten und welche Verluste machen würden.

### 5.2.5.2 Kontrollprobleme

Da die Treuhandanstalt in großem Maße politische Aufgaben übernommen hat, erscheint eine Kontrolle durch demokratisch legitimierte Institutionen – hier die Parlamente und das Bundesministerium der Finanzen – sehr wichtig.

Tatsächlich wird vom Bundesrechnungshof die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen in vielen Fällen als unzureichend angesehen<sup>337</sup>. So wurde unter anderem bemängelt, daß das Bundesministerium der Finanzen immer wieder nur lückenhafte Informationen über die Tätigkeit der Treuhandanstalt besaß. Der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen im Verwaltungsrat der Treuhandanstalt habe teilweise über Privatisierungsfälle abgestimmt, ohne daß ihm die notariellen Verträge hierzu vorgelegen hätten.

Allgemein bemängelt der Bundesrechnungshof, daß das Bundesministerium der Finanzen keine „klaren eigenen Vorstellungen“ gehabt habe, für „welche Tätigkeitsbereiche der Treuhandanstalt wegen deren politischer und finanzieller Bedeutung grundsätzliche Auf-

---

337 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 55-58.



sichtsvorbehalte hätten erlassen werden müssen” und daß es für politisch und finanziell wichtige Entscheidungsfelder nur vereinzelt Vorgaben oder Regelungen getroffen habe<sup>338</sup>. Der Bundesrechnungshof spricht von einem „praktisch völligen Verzicht auf eigene Aufsichtsprüfung und Vollzugsüberwachung”.

### **5.2.5.3 Mängel in der Durchführung von Aufgaben der Treuhandanstalt**

Der Bundesrechnungshof ist seit der Vereinigung am 3. Oktober 1990 für die Prüfung der Treuhandanstalt zuständig. Dabei ergaben sich insbesondere die folgenden Schwachstellen:<sup>339</sup>

- Investitions- und Arbeitsplatzzusagen wurden häufig nicht hinreichend vertraglich abgesichert.
- Es gab bis zum ersten Halbjahr 1993 kein ausreichendes Vertragsmanagement zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten aus den Verträgen (z.B. Arbeitsplatzzusagen).
- Die Behandlung ökologischer Altlasten wurde von der Treuhandanstalt in zahlreichen Fällen vertraglich unzureichend geregelt. Daraus ergibt sich ein erhebliches Kostenrisiko.
- Das Beteiligungscontrolling der Treuhandanstalt wurde als unzureichend angesehen.
- Die Sanierungsaufgabe der Treuhandanstalt war nach Meinung des Rechnungshofs nicht ausreichend konkretisiert. So gab es keine Kriterien für die Bestimmung des vertretbaren Sanierungsaufwandes und auch nicht dafür, wie weit volkswirtschaftliche Aspekte (z.B. Kosten der Arbeitslosigkeit bei Stilllegungen) für die Beurteilung der Sanierungsfähigkeit eines Treuhandunternehmens bedeutsam sein sollten.

### **5.2.5.4 Probleme der Besoldung**

Die Treuhandanstalt stand außerhalb des Besoldungsrechts des Bundes. Das war sicherlich nötig, um innerhalb sehr kurzer Zeit genügend qualifizierte Fachleute zu bekommen und um auf dem Arbeitsmarkt mit den Gehältern der freien Wirtschaft konkurrieren zu können. Auch die Tatsache, daß der Arbeitsplatz nur für wenige Jahre bestehen sollte, dürfte eine höhere Bezahlung rechtfertigen. Andererseits ergab sich gerade durch die erhebliche Selbständigkeit der Treuhandanstalt die Möglichkeit überhöhter Gehälter. So kritisierte der Rechnungshof z.B. ein leistungsabhängiges Bonussystem für Führungskräfte der Treuhandanstalt, das

---

338 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 56-57.

339 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 169-188.

wegen „tendenziell niedriger Leistungsvorgaben“ zu im Vergleich mit der Wirtschaft und gemessen an den Grundgehältern überzogen großzügigen Zahlungen führte<sup>340</sup>. Ein weiterer Kritikpunkt war die Besoldung von beurlaubten Führungskräften aus dem öffentlichen Dienst, die z.T. Grundgehälter bis zum zweieinhalbfachen ihrer bisherigen Bezüge erhielten<sup>341</sup>.

#### **5.2.5.5. Abschließende Beurteilung**

Nach Meinung des Verfassers gab es trotz der zahlreichen Schwächen zur Treuhandanstalt keine Alternative. Eine Ansiedlung der Treuhandanstalt direkt beim Bundesministerium der Finanzen hätte vielleicht zu einer besseren politischen Kontrolle der Treuhandanstalt geführt, die meisten anderen Schwachstellen der Treuhandanstalt, die sich allein aus ihrer Größe ergeben, aber nicht beseitigt. Auch hat das Bundesministerium der Finanzen der Treuhandanstalt bewußt einen erheblichen Bewegungsspielraum gelassen, um das Tempo der Privatisierung nicht zu beeinträchtigen. Die volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Kosten einer Verzögerung der Privatisierung wären mit Sicherheit höher gewesen als die Kosten, die durch unzureichende Kontrolle der Treuhandanstalt und auch durch überhöhte Bezüge der Treuhandmitarbeiter entstanden sind.

---

340 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 188.

341 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 191.

### 5.3 Direkte Wirkungen der verdeckten Staatsverschuldung

In diesem Kapitel werden mögliche Wirkungen durch die Verlagerung von Staatsverschuldung auf Budgetausgliederungen beschrieben und es wird geprüft, inwieweit diese Wirkungen bei der Finanzierung der deutschen Einheit zu erkennen sind. Diese Wirkungen sehe ich als direkte Wirkungen verdeckter Staatsverschuldung an, da sie weitgehend unabhängig von Struktur und Gestaltung der tragenden Budgetausgliederung sind.

#### 5.3.1 Einsatz zur politischen Manipulation

Da Budgetausgliederungen zu Intransparenz und Verringerung des politischen Interesses an den ausgegliederten Haushaltsteilen führen, ist es grundsätzlich möglich, verdeckte Staatsverschuldung zur bewußten politischen Manipulation einzusetzen. Dabei ist der Einsatz zum Erreichen folgender Zwecke denkbar:

- zum „Verstecken“ von Staatsverschuldung
- zur positiveren Darstellung der ausgegliederten Verschuldung.

Der Grund für die täuschende Wirkung von Staatsschulden auf die Wähler wird von Buchanan<sup>342</sup> in einer „Fiskalillusion“ gesehen. Der Wähler sieht den Zusammenhang zwischen einer staatlichen Maßnahme und der Belastung durch Steuern zu ihrer Finanzierung nicht mehr, und zwar um so weniger, je komplexer das Besteuerungssystem ist. Staatsverschuldung macht es dabei noch schwieriger, die Zusammenhänge zu sehen, weil Höhe und Zeitpunkt der Belastung in die ungewisse Zukunft verschoben werden.

Wenn nun der Wähler diesen Täuschungsmechanismus auf längere Sicht zumindest im Prinzip durchschaut<sup>343</sup>, kann eine weitere Erhöhung der Komplexität durch die Verlagerung von offener Staatsverschuldung in Budgetausgliederungen dazu führen, die Zusammenhänge zwischen staatlichen Leistungen und ihrer Finanzierung für einige Zeit erneut zu verschleiern. Diese Verschleierung entspricht der geringeren Wahrnehmung verdeckter Staatsverschuldung im in Kapitel 2 vorgestellten Modell.

Dabei müssen Adressaten dieser Täuschungsmaßnahme durchaus nicht nur die einfachen Wähler sein, genauso können Mandatsträger oder Parteimitglieder die Zielgruppe darstellen. Es ist denkbar, daß diese die Täuschung nicht durchschauen, aber auch, daß sie auf die Wirksamkeit der Täuschung auf ihre Wähler vertrauen und deshalb auf einen Einspruch

---

342 Buchanan, Wagner, *Democracy in Deficit*, New York 1977, S 128-133.

343 Vergleiche Tabellini und Alesina, *Voting on the Budget Deficit*, in *American Economic Review*, 80, 1990, S 37.

gegen die Verschuldung verzichten, den ihre Wähler bei einer offenen Verschuldung verlangt hätten.

Nach Meinung des Verfassers kann man bei der Treuhandanstalt und beim Kreditabwicklungsfonds nicht von einem bewußten Einsatz zur politischen Manipulation sprechen. Es handelt sich hierbei um Einrichtungen, die primär zur Lösung von Sachproblemen gegründet wurden. Die Tatsache, daß beide in erheblicher Höhe zum Träger von verdeckter Staatsverschuldung wurden, ist eher ein Nebeneffekt. Wenn man von politischer Manipulation sprechen will, dann höchstens deshalb, weil Maßnahmen unterlassen wurden, die die Intransparenz und das mangelnde politische Interesse verringert hätten, nämlich der rechtzeitige und regelmäßige Ausgleich von Defiziten und Verschuldung. Es handelt sich also höchstens um politische Manipulation durch Unterlassen, nicht aber durch aktive Handlung.

Der Erblastentilgungsfonds verringert sogar die Möglichkeiten der politischen Manipulation. Er löst Treuhandanstalt und Kreditabwicklungsfonds ab und verhindert dadurch – weil er nicht zur Neuverschuldung berechtigt ist – auch eine weitere Neuverschuldung außerhalb des Budgets. Gleichzeitig wird erstmals die volle Zinsbelastung der übernommenen Verschuldung im Bundeshaushalt sichtbar. Dadurch ergibt sich eine größere Transparenz und eine stärkere politische Beachtung. So wird auch die zum 1.1.1995 aus dem Bundeshaushalt zu leistende Zins- und Tilgungsleistung für diese Schulden nicht mit einer Erhöhung der Neuverschuldung im Bundeshaushalt finanziert, sondern über den gleichzeitig eingeführten 7,5-prozentigen Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer.

Beim Fonds „Deutsche Einheit“ kann man dagegen im weiteren Sinne von einer politischen Manipulationsabsicht sprechen. Nach Meinung des Verfassers ging es dabei weniger um die Beeinflussung von Wählern, sondern um eine möglichst reibungslose Durchsetzung des Staatsvertrags zur Wirtschafts- und Währungsunion und des Einigungsvertrags.

Die Verschuldung des Fonds war natürlich wesentlich unauffälliger als eine drastisch gestiegene Verschuldung im Bundeshaushalt, außerdem ließ sie sich als „zweckgebunden für die deutsche Einheit“ wesentlich leichter rechtfertigen, als wenn einfach die Neuverschuldung des Bundes erhöht worden wäre.

Wesentlich wichtiger war damals (April/Mai 1990) aber, möglichst schnell die Finanzierung der deutschen Einheit wenigstens in ihren Grundzügen zu sichern. Der Staatsvertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion sollte schon zum 1. Juli 1990 in Kraft treten, der Einigungsvertrag zum 3. Oktober 1990. Für beide Verträge war die Zustimmung von Bundesrat und Bundestag erforderlich. Die Bundesländer machten ihre Zustimmung von einer abschließenden Regelung und Begrenzung ihrer Beteiligung an der Finanzierung der deutschen Einheit

abhängig. So war eine der Bedingungen der Länder für die Zustimmung zum Einigungsvertrag die Erklärung des Bundes, daß die Länder mit ihrer Beteiligung am Fonds „Deutsche Einheit“ und durch die Neuverteilung der Umsatzsteueranteile ihren Finanzierungsbeitrag abschließend geleistet hätten und weitere Verpflichtungen vom Bund zu tragen seien<sup>344</sup>.

Aus Zeitmangel war es so gut wie nicht möglich, sich auf eine Finanzierung der Leistungen an die neuen Länder direkt aus den Haushalten von Bund und Ländern zu einigen.

Dadurch wäre ein politischer Druck entstanden, ein Anwachsen der Verschuldung der Haushalte von Bund und Ländern durch Einsparungen zu begrenzen. Erhebliche Widerstände schon bei der Frage der Zustimmung zu den Finanzbeiträgen wären zu erwarten gewesen, eine Einigung innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit von 1-2 Monaten kaum denkbar.

Die Fondslösung ermöglichte dagegen den Regierungen von Bund und Ländern, die Zahlungen an die neuen Bundesländer aus Neuverschuldung zu finanzieren, ohne sofort politischem Druck ausgesetzt zu sein, diese Neuverschuldung durch Einsparungen wieder zurückzuführen.

Eine schnelle Klärung der Frage der Finanzierung der deutschen Einheit war damit gegeben; der politische Prozeß der Wiedervereinigung wurde damit nicht mehr belastet.

### **5.3.2 Erhöhung der Gesamtstaatsverschuldung**

Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt hinterlassen in den Haushalten der Gebietskörperschaften in den ersten Jahren nur geringe Spuren. Die beschriebene Intransparenz und die Tatsache, daß die Zurechnung der Verschuldung der Ausgliederung zumindest anfangs nicht einfach war, führen ebenso dazu, daß die Haushalte der Ausgliederungen in den Prioritäten der Politiker tendenziell hinter den Haushalten der Gebietskörperschaften rangieren. Ökonomisch hat zwar die Verschuldung der Ausgliederungen die gleiche Bedeutung wie die Verschuldung der Haushalte der Gebietskörperschaften, und sie führt mittel- und langfristig auch zu einer gleichen Belastung dieser Haushalte. Diese Verbindung wird aber von den Politikern häufig nicht wahrgenommen oder auch wegen ihres kurzen Planungshorizonts ignoriert. Verantwortlich hierfür dürfte auch sein, daß Wähler oder Parteimitglieder die Budgetausgliederungen und ihre Haushalte aus den genannten Gründen noch weniger wahrnehmen, als die Politiker selber. Hierbei handelt es sich um ein durchaus rationales Verhalten. Die einzelne Stimme des Wählers hat bei einer großen Zahl von Wählern so gut wie keinen Einfluß auf die künftige Politik der Regierung. Der Wähler hat deshalb wenig Anreiz, sich überhaupt zu informieren, weil die Informationskosten gerade

---

344 Deutscher Bundestag, Drucksache 11/7841, a.a.O., S 5.

bei komplexen Themen den möglichen Nutzen aus einer für ihn optimalen Stimmabgabe immer überschreiten<sup>345</sup>.

Dadurch fehlt für die Politiker der Anreiz oder der politische Druck, sich mit der Verschuldung der Ausgliederung in gleicher Weise zu beschäftigen wie mit im Haushalt offen ausgewiesener Verschuldung.

Tatsächlich läßt sich beobachten, daß ein Ansteigen der Verschuldung im Bundeshaushalt sofort zu Sparmaßnahmen führt, während das sich ständig erhöhende Defizit der Treuhandanstalt oder die Kreditaufnahmen des Fonds „Deutsche Einheit“ und des Kreditabwicklungsfonds hingenommen wurden<sup>346</sup>.

Ein gutes Beispiel hierfür ist das Defizit der Treuhandanstalt. Zum 31.10.1990 geht die Bundesregierung noch von einem nur leicht negativen Abschlußergebnis der Treuhandanstalt aus. Die DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt mit Datum vom 29.9.1992 nennt schon 250 Milliarden DM, und im Mai 1993 wird schließlich ein Defizit von 275 Milliarden DM erwartet<sup>347</sup>. Diese starken Steigerungen des prognostizierten Defizits der Treuhandanstalt führten zu keinen Vorsorgemaßnahmen im Bundeshaushalt, obwohl offensichtlich war, daß der Bund wegen der Konstruktion der Treuhandanstalt als „bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts“ und der sich aus § 4 des Treuhandkreditaufnahmegesetzes ergebenden Haftung des Bundes für die aufgenommenen Kredite zumindest einen Teil dieses Defizits würde tragen müssen.

Andererseits führte das durch die Rezession im Jahre 1993 erwartete Ansteigen der Neuverschuldung von 67 Milliarden DM auf über 90 Milliarden DM zu Sparmaßnahmen in Höhe von 21 Milliarden DM<sup>348</sup>.

Die Ansiedlung von Verschuldung bei Budgetausgliederung, d.h. die Schaffung verdeckter Staatsverschuldung führt also in der Tendenz zu einer Erhöhung der Gesamtverschuldung. Diese Aussage macht auch das in Kapitel 2 vorgestellte mathematische Modell.

Nach Meinung des Verfassers ist diese Erhöhung der Gesamtverschuldung negativ zu sehen: Einerseits wird die Möglichkeit versäumt, ausufernden Defiziten einer Ausgliederung durch geeignete Maßnahmen rechtzeitig gegenzusteuern, andererseits wird auch keine Vorsorge für den letztendlich notwendigen Ausgleich der Defizite durch den ausgliedernden Haushalt getroffen.

---

345 Mueller, Public Choice, Cambridge 1979, S 117.

346 Vergleiche hierzu das in Kapitel 2 vorgestellte Modell.

347 Vergleiche Abschnitt 4.2.3.2.2 Fehleinschätzung des Ergebnisses der Treuhandanstalt.

348 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 27.

### 5.3.3 Verlust finanzieller Beweglichkeit in den Haushalten

Budgetausgliederungen streben im Interesse der Erfüllung ihrer Aufgaben nach möglichst großer finanzieller Unabhängigkeit vom ausgliedernden Haushalt. Soweit es ihnen gelingt, durch Zuweisungen, eigene Einnahmen oder Zuschüsse aus dem Budget ihren finanziellen Spielraum zu erweitern, wird die finanzpolitische Beweglichkeit des Gesamthaushaltes sinken<sup>349</sup>. Eine Änderung der Budgetstruktur wird erschwert.

Die Fonds zur Finanzierung der deutschen Einheit verringern die finanzpolitische Flexibilität der Haushalte der Gebietskörperschaften erheblich, weil sie gesetzlich festgeschrieben auf Jahre hinaus, z.T. auch über Jahrzehnte (Fonds „Deutsche Einheit“, Erblastentilgungsfonds) Zuschüsse in erheblichem Umfang erfordern. Allein der Erblastentilgungsfonds erfordert bis zu seiner Auflösung jährliche Zuschüsse in Höhe von ca. 28 Milliarden DM aus dem Bundeshaushalt, der Fonds „Deutsche Einheit“ vom Bund 2,65 Milliarden DM und von den Ländern 6,85 Milliarden DM.

Bei dieser Einschränkung der finanzpolitischen Flexibilität handelt es sich um den in 5.1 „Diskussion der Vor- und Nachteile von Budgetausgliederungen“ beschriebenen „Bumerang-Effekt“. Der Flucht aus dem Budget in den Jahren 1990 bis 1994 folgt mit der Zinszahlung und Tilgung in den Jahren ab 1995 eine Flucht zurück ins Budget. Dem erweiterten Ausgabenspielraum von 1990 bis 1994 steht ein verringerter Ausgabenspielraum in den Jahren danach gegenüber.

Die Entwicklung der Zinslastquoten in den Jahren nach 1994 zeigt erhebliche Wirkungen dieses „Bumerang-Effekts“:

---

349 Smekal, Die Flucht aus dem Budget, a.a.O., S 75.

Tabelle 19 : Zinslastquoten des Bundes 1981-1997

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen <sup>1)</sup>		
			Betrag	in v.H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1981	233,0	180,5	18,0	7,7	10,0
1982	244,6	183,1	22,1	9,0	12,1
1983	246,7	190,3	26,6	10,8	14,0
1984	251,8	197,2	27,8	11,0	14,1
1985	257,1	206,3	29,2	11,3	14,1
1986	261,5	208,9	30,3	11,6	14,5
1987	269,0	217,0	31,0	11,5	14,3
1988	275,4	220,3	32,3	11,7	14,7
1989	289,8	247,1	32,1	11,1	13,0
1990 <sup>2)</sup>	380,2	277,5	34,9	9,2	12,6
1991	401,8	317,9	39,5	9,8	12,4
1992	427,2	352,9	43,7	10,2	12,4
1993	457,5	356,0	46,1	10,1	12,9
1994	471,3	379,0	53,4	11,3	14,1
1995	464,7	366,1	50,1	10,8	13,7
1996 <sup>3)</sup>	451,3	351,2	53,8	11,9	15,3
1997 <sup>4)</sup>	440,2	350,3	57,2	13,0	16,3

1) Lt. Kapitel 32 05, d.h ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung

2) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts

3) Haushaltsplan 1996

4) Regierungsentwurf des Haushaltsplans 1997

**Die Zinsverpflichtungen für Sondervermögen sind in „Zinsen“ nicht enthalten.**

**Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bonn 1993, S 26 und Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5700, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bonn 1996, S 17.**

**Tabelle 20: Einschränkung des finanziellen Bewegungsspielraums durch Zinsen und Zuschüsse für Erblastentilgungsfonds (ELTF) und Fonds „Deutsche Einheit“**

Anteil in v.H. an den Steuereinnahmen des Bundes (geschätzt)

	ELTF	Fonds „Deutsche Einheit“	ELTF + Fonds „Deutsche Einheit“ + Zinsen
1995	7,6	0,72	22,02
1996	8,0	0,75	24,05
1997	8,0	0,76	25,06

**Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der vorgenannten Tabelle. Die Zuschüsse für den Fonds „Deutsche Einheit“ betragen 2,65 Milliarden DM, die Zuschüsse für den Erblastentilgungsfonds wurden mit 28 Milliarden DM angesetzt. Der Zinsanteil läßt sich dabei wie beim Fonds „Deutsche Einheit“ nicht genau ermitteln, weil er vom gerade aktuellen Zinsniveau abhängt.**



Im Jahr 1997 sind also 1/4 der gesamten Steuereinnahmen für Zinszahlungen sowie für die Zuweisungen zum Erblastentilgungsfonds und zum Fonds „Deutsche Einheit“ gebunden. Die Belastung durch Erblastentilgungsfonds und Fonds „Deutsche Einheit“ allein macht davon 1997 mehr als 1/3 aus, nämlich knapp 8,8 % der gesamten Steuereinnahmen des Bundes. Dieser Anteil sinkt auch in den Folgejahren nur recht langsam.

Die Zuweisungen für Fonds „Deutsche Einheit“ und Erblastentilgungsfonds entsprechen in 1995 bis 1997 60 %, 57 % und 54 % der Belastung, die durch die gesamte übrige, in 45 Jahren aufgebaute Verschuldung des Bundes verursacht wird. Man kann also von einer deutlichen Einschränkung der finanziellen Bewegungsfreiheit des Bundes durch die Sondervermögen sprechen.

Ursache für diese Einschränkung ist allerdings primär nicht die Budgetausgliederung, sondern die gesetzliche Fixierung der Leistungen der Fonds.

Die politische Durchsetzung dieser gesetzlichen Fixierung wurde aber durch die Gestaltung als Budgetausgliederung wesentlich erleichtert, so daß indirekt die Einschränkung der Ausgabenflexibilität der Haushalte auch durch die Tatsache der Ausgliederung bewirkt wird.

Abschließend läßt sich sagen, daß auch die in Abschnitt 5.3.2 sowie im Kapitel 2 beschriebene Tendenz zur allgemeine Erhöhung der Staatsverschuldung zu einer Einschränkung des finanziellen Spielraums der Gebietskörperschaften führte.

### **5.3.4 Umgehung gesetzlicher Beschränkungen der Staatsverschuldung**

Durch Budgetausgliederung können gesetzliche Beschränkungen der Staatsverschuldung wie die Art. 115 und 109 GG umgangen werden<sup>350</sup>. Die Verschuldung der Budgetausgliederungen wird nicht den Haushalten der Gebietskörperschaften zugerechnet, auch wenn sie wirtschaftlich – wie beim Fonds „Deutsche Einheit“ – eindeutig Verschuldung des Bundes und der Länder ist. So erklärt der Bundesrechnungshof denn auch, daß „die Verfassungsvorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme an Wirkung verlieren, wenn der Bund zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufnimmt“<sup>351</sup>. Das hat weniger Bedeutung für die doch recht vage Begrenzung durch Art. 109 GG, als vielmehr für die Investitionsschuldenbegrenzung des Art. 115 GG, die ja die Verschuldung des Bundes sehr genau zahlenmäßig (nämlich auf die Summe der Investitionen) begrenzt. Vereinzelt wird zwar die Ansicht vertreten, daß Art. 115 GG auch für die Sondervermögen des Bundes gilt (Wolf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg,

---

350 Vergleiche Kapitel 3.1.3 Gesetzliche Grenzen der Staatsverschuldung und die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG.

351 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 27.

S 180 und 181), diese Ansicht spielt allerdings in der politischen Diskussion keine Rolle und wird weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Bundesrechnungshof geteilt.

Die folgenden Tabellen zeigen, daß bei einer Übernahme der Verschuldung der Budgetausgliederungen Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt durch die Gebietskörperschaften der Bund die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG nicht mehr eingehalten hätte.

**Tabelle 21 : Nettokreditaufnahme und Ausgaben für Investitionen**

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank			Ausgaben für Investitionen
		Verwendung zur Ausgaben- finanzierung	Verwendung zur Schulden- tilgung <sup>1)</sup>	Insgesamt	
in Mrd. DM					
1981	37,4	2,3	0,0	2,3	30,7
1982	37,2	10,5	0,0	10,5	32,2
1983	31,5	11,0	0,0	11,0	31,5
1984	28,3	11,4	0,0	11,4	33,8
1985	22,4	12,9	0,0	12,9	33,7
1986	22,9	12,7	0,0	12,7	33,3
1987	27,5	7,3	0,0	7,3	33,8
1988	35,4	0,2	0,0	0,2	33,4
1989	19,2	5,0	5,0	10,0	36,2
1990 <sup>2)</sup>	46,7	7,0	3,0	10,0	45,0
1991	52,0	7,0	1,3	8,3	61,5
1992	38,6	7,0	7,5	14,5	65,8
1993	66,9	7,0	6,1	13,1	67,9
1994	50,1	7,0			61,6
1995	50,1	7,0			67,3
1996 <sup>3)</sup>	60,1	7,0			66,3
1997 <sup>3)</sup>	56,5	7,0			60,5

1) Aufgrund § 2, Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989

2) Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushalts

3) Soll Bundeshaushaltsplan

**Quelle : Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, a.a.O., S 23 und Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5700, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, a.a.O., S 15.**

**Tabelle 22 : Neuverschuldung der Sonderhaushalte Fonds „Deutsche Einheit“ und Treuhandanstalt in Milliarden DM**

	Fonds „Deutsche Einheit“	Treuhandanstalt <sup>2</sup>
1990	20	
1991	31	25 <sup>1</sup>
1992	24	30
1993	15	38
1994	5	38

<sup>1)</sup> Einschließlich des Jahres 1990

<sup>2)</sup> Ohne übernommene Altschulden

**Quellen: Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“, Einigungsvertrag, Treuhandkreditaufnahmegesetz.**

Der Kreditabwicklungsfonds übernimmt Verbindlichkeiten von insgesamt etwa 130 Milliarden DM<sup>352</sup>.

Hinzu kommen noch ca. 30 Milliarden DM Schulden der ostdeutschen und kommunalen Wohnungswirtschaft, die ab dem 1.1.1995 vom Erblastentilgungsfonds übernommen werden. Hierbei dürfte es sich allerdings zum weitaus größten Teil um Altschulden aus DDR-Zeiten handeln.

Beim Fonds „Deutsche Einheit“, der Zuweisungen an die neuen Länder tätigt, kann entsprechend der Investitionsquote in den Haushalten der neuen Länder ein Investitionsanteil von ca. 1/3 angenommen werden<sup>353</sup>.

Wird nur die „offene“ Verschuldung des Bundes betrachtet, war nur in den Jahren 1981, 1982, 1988 und 1990 die Neuverschuldung im Bundeshaushalt höher als die Investitionen. Rechnet man dagegen den Bundesanteil des Fonds „Deutsche Einheit“ hinzu (damals 50 %), ergibt sich auch für die Jahre 1991 und 1993 eine deutliche Überschreitung. Bei Berücksichtigung der Neuverschuldung der Treuhandanstalt, die voll dem Bund zuzurechnen ist, ist die Neuverschuldung auch in den Jahren 1992 und 1994 deutlich höher als die Investitionen. Das heißt, in allen Jahren von 1990 bis 1994 wird die Investitionsschuldenbegrenzung des Art. 115 GG deutlich überschritten<sup>354</sup>.

Die Überschreitung dieser Grenze ist zwar mit der Notwendigkeit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründbar. Das muß allerdings nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.4.1989 im Bundeshaushalt dargelegt werden. Si-

---

352 Eine Aufschlüsselung auf die einzelnen Jahre halte ich nicht für aussagekräftig, weil der allergrößte Teil der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds schon im Jahr 1990 begründet wurde und es in den Folgejahren nur noch um die Anerkennung der einzelnen Forderungen ging.

353 Fuest/Kroker, Transferzahlungen an die neuen Bundesländer: eine Schätzung für 1992, in IW-Trends, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1992, S 4.

354 Außerdem kann es auch durchaus sein, daß bei einzelnen Bundesländern nach entsprechender Zurechnung der Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ ähnliche Grenzen überschritten wurden.

cherlich wäre es nicht sehr glaubwürdig, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts über den Zeitraum von 5 Jahren zu unterstellen. Es bestände auch das Risiko, daß das Bundesverfassungsgericht die hohe Verschuldung für nicht verfassungsgemäß erklären würde.

Durch die Ansiedlung von Staatsverschuldung bei den Budgetausgliederungen wurde also in den Jahren 1991 bis 1993 die Begrenzung des Art. 115 GG oder zumindest die Begründungspflicht im Bundeshaushalt umgangen. Auch wenn die Budgetausgliederungen zur Finanzierung der deutschen Einheit ab 1995 keine Neuverschuldung mehr aufnehmen dürfen, ist nicht auszuschließen, daß neue Budgetausgliederungen in Zukunft zu einer solchen Umgehung beitragen werden. Das ist ausgesprochen problematisch, weil damit Absichten des Verfassungsgesetzgebers durchkreuzt werden und insbesondere eine gewollte Begrenzung der Staatsverschuldung verhindert werden kann.

### **5.3.5 Einsatz von verdeckter Staatsverschuldung zur Erhaltung der Kreditwürdigkeit des Staates**

Fritz Karl Mann<sup>355</sup> sieht einen der wesentlichen Gründe für die Ansiedlung von Staatsverschuldung bei Budgetausgliederungen in der Erhaltung der Kreditwürdigkeit des Staates. Die Öffentlichkeit sähe mehr „auf die rechtliche Trennung als auf die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit beider Körper.“

Diese Ansicht war im Jahr 1930 sicher noch zutreffend, weil es damals wesentlich weniger Informationsmöglichkeiten für den Geldanleger gab. Für die Gegenwart glaube ich nicht, daß es im Fall der Finanzierung der deutschen Einheit möglich und beabsichtigt war, mit den Sonderhaushalten Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt die internationalen Finanzmärkte zu täuschen. Soweit der Staat die Haftung für Kredite von Budgetausgliederungen übernommen hat, werden die Kapitalmärkte diese Kredite so beurteilen wie Kredite des Staates selber. Für die Teilnehmer am Kapitalmarkt ist es auch lohnend, einen erheblichen Aufwand zu ihrer Information zu betreiben.

Tatsächlich ist die Finanzierung der hohen gesamtstaatlichen Defizite der Bundesrepublik bis heute relativ problemlos verlaufen.

Allerdings ist es denkbar, daß die Finanzierung in Deutschland selber gerade über Kleinanleger mit Bundeswertpapieren problematischer geworden wäre, wenn der Bundeshaushalt 1991 ein Defizit von weit über 100 Milliarden DM (gegenüber 35,7 Mrd. 1988 und 19,2 Mrd. 1989) ausgewiesen hätte anstelle der dann tatsächlich ausgewiesenen 52,0 Mrd. DM.

---

355 Mann, Die Staatswirtschaft unserer Zeit, a.a.O., S 19.

Der Anteil der privaten Gläubiger des Staates ist aber verhältnismäßig gering, Weizsäcker<sup>356</sup> nennt 1991 einen Anteil der Banken von fast 70 % an der Finanzierung der Staatsschuld.

---

356 Weizsäcker, a.a.O., S 6.

## 6 Folgerungen

### 6.1 Gründe für eine Begrenzung der verdeckten Staatsverschuldung

Für die Begrenzung der verdeckten Staatsverschuldung lassen sich im wesentlichen drei Gründe anführen:

- Die Aufgabenerfüllung einer Budgetausgliederung geschieht unter Umständen weniger effizient als bei einem Ansatz im Gesamthaushalt.
- Verdeckte Staatsverschuldung kann zur Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates führen.
- Durch Budgetausgliederungen lassen sich Staatsschuldenbegrenzungen umgehen.

#### 6.1.1 Ineffizienz von Budgetausgliederungen

Im Kapitel 5 „Wirkungen von verdeckter Staatsverschuldung“ habe ich Probleme beschrieben, die dazu führen können, daß Budgetausgliederungen ihre Aufgaben ineffizienter erfüllen, als wenn die Aufgabe im Gesamthaushalt angesiedelt würde. Bei der Finanzierung der deutschen Einheit spielte die technische Ineffizienz von Budgetausgliederungen nur eine recht geringe Rolle. Bis auf die Treuhandanstalt waren die eingerichteten Ausgliederungen praktisch reine Finanzierungsinstrumente und verfügten deshalb weder über eine umfangreiche Organisation noch über weitgehendere eigene Entscheidungsbefugnisse. Die Probleme der Treuhandanstalt dagegen hätten sich sicher auch bei einer direkten Unterstellung der Treuhandunternehmen unter das Finanzministerium ergeben.

Von größerer Bedeutung ist in diesem Fall die Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses durch die Ausgliederungen (vergleiche Kapitel 5.2.1 - 5.2.3). Der Verlust an politischer Kontrolle und die Intransparenz der Ausgliederungen führten dazu, daß der reguläre parlamentarische Entscheidungsprozeß teilweise umgangen werden konnte.

Unter der idealtypischen Annahme, daß das Parlament der Ort ist, „an dem die optimale Abstimmung der Ressourcen mit den (kollektiven) Präferenzen der Wähler erfolgt“<sup>357</sup> bedeutet diese Umgehung eine Ineffizienz.

Wie im Kapitel 5 dieser Arbeit dargelegt, ist davon auszugehen, daß Budgetausgliederungen in sehr vielen Fällen sowohl zu technischen als auch zu den oben genannten politischen Ineffizienzen führen.

---

357 Smekal, Verdeckte Staatsverschuldung – Flucht aus dem öffentlichen Haushalt ? a.a.O., S 69.

Die Möglichkeit, den politischen Verschuldungsspielraum durch verdeckte Staatsverschuldung zu erweitern, bietet einen Anreiz, Budgetausgliederungen einzurichten. Als ungewünschte Nebeneffekte ergeben sich Ineffizienzen sowohl bei der Aufgabenerfüllung als auch im politischen Entscheidungsprozeß.

Eine Begrenzung der verdeckten Staatsverschuldung würde diesen Anreiz und damit auch die Zahl solcher ineffizienter Budgetausgliederungen verringern.

### **6.1.2 Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates**

In den Kapiteln 5 und 2 habe ich dargelegt, daß deutliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß verdeckte Staatsverschuldung zu einer merklichen Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates führen kann und im Falle der Finanzierung der deutschen Einheit auch geführt hat.

Die Höhe sowohl der offenen als auch der verdeckten Staatsverschuldung ist zu einer erheblichen Belastung der Haushalte der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik geworden. So warnt der Bundesrechnungshof seit dem Haushaltsjahr 1980 in seiner „Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof“ jedes Jahr vor der Einschränkung des Handlungsspielraums des Bundes durch die hohen Zinsverpflichtungen<sup>358</sup>. Dabei hat sich die Entwicklung gerade in den letzten Jahren deutlich verschärft. Während der Anteil der Zinsaufwendungen gemessen an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes „nur“ bei 10 % lag, steigt er bis 1997 unter Berücksichtigung des Zinsanteils der Zuschüsse für den Fonds „Deutsche Einheit“ und den Erblastentilgungsfonds auf ca. 24 %<sup>359</sup>.

Daher erscheint es geboten, die Möglichkeiten zur verdeckten Staatsverschuldung einzuschränken, um wenigstens diesen Faktor für die Erhöhung der Gesamtstaatsverschuldung auszuschalten.

### **6.1.3 Umgehung von Staatsschuldenbegrenzungen**

Der vielleicht wichtigste Grund für eine Begrenzung der verdeckten Staatsverschuldung dürfte sein, daß mit ihr Begrenzungen der Staatsverschuldung umgangen werden können. So führte die Nichtzurechnung der Neuverschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ und der Treuhandanstalt zur Neuverschuldung des Bundes dazu, daß formal die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG nicht überschritten wurde (vergleiche Kapitel 5.3.4 „Umgehung gesetzlicher Beschränkungen der Staatsverschuldung“).

---

358 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 26.

359 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 26 und 28.

Staatsschuldenbegrenzungen sind nur wirksam, wenn gleichzeitig die Möglichkeiten zur verdeckten Staatsverschuldung eingeschränkt werden. Bei der Einrichtung von Staatsschuldengrenzen sind also immer auch Budgetausgliederungen zu berücksichtigen.

## **6.2 Konstitutionelle Staatsschuldengrenzen und Möglichkeiten zu ihrer Umgehung durch verdeckte Staatsverschuldung**

Die Ineffizienz von Budgetausgliederungen und die Erhöhung der Gesamtverschuldung durch Budgetausgliederungen wurde schon in den Kapiteln 2 und 5 ausführlich diskutiert.

In Kapitel 6.2 sollen die Möglichkeiten der Umgehung von Staatsschuldengrenzen durch verdeckte Staatsverschuldung untersucht werden, da diesen Umgehungsmöglichkeiten vor allem durch die Staatsschuldengrenzen der Europäischen Währungsunion in Zukunft besondere Bedeutung zukommen wird.

### **6.2.1 Denkbare Schuldengrenzen**

#### **6.2.1.1 Konstitutionelles Verbot der Staatsverschuldung**

Die Forderung nach einem in der Verfassung verankerten Verbot der Staatsverschuldung wird politisch damit begründet, daß Staatsverschuldung ein unzulässiger Vorgriff auf künftige Einnahmen sei, der eine künftige – in der Regel nicht mit der gegenwärtigen Regierung identischen – Regierung in ihren Entscheidungen einengt. Außerdem würden die Verantwortlichkeiten für die Entscheidungen durch die Zeitdifferenz zwischen der Nutzung der kreditfinanzierten Maßnahmen und dem Aufbringen der Kosten durch den Schuldendienst verwischt; das Kosten-/Nutzenbewußtsein der Wähler würde gleichzeitig vermindert.

Bei den Vorschlägen für ein konstitutionelles Verbot der Staatsverschuldung wird in aller Regel kein absolutes Verbot der Defizitfinanzierung verlangt.

Weizsäcker<sup>360</sup> spricht von einem „kurz- oder mittelfristig ausgeglichenen Staatsbudget“, also von einem „Zwang zum (intertemporalen) Ausgleich des öffentlichen Haushalts“, der zur Folge hätte, daß für jedes staatliche Ausgabenprogramm entsprechende Finanzierungsvorschläge zu machen seien und jede Aufnahme von Staatsschulden simultan mit einer entsprechenden Steuerplanung für den Schuldendienst verknüpft sein müßte.

Püttner<sup>361</sup>, der Staatsverschuldung grundsätzlich als unzulässigen Vorgriff auf künftige Einnahmen sieht, will Staatsverschuldung nur im Falle eines „außerordentlichen Bedarfs

---

360 Weizsäcker, a.a.O., S 14.

361 Püttner, a.a.O., S 22.



oder zur Schaffung jederzeit veräußerlicher, insbesondere rentierlicher Anlagen“ zulassen, ansonsten will er die Verschuldung nur in einem „sehr engen Rahmen“ zulassen.

Von Arnim und Weinberg<sup>362</sup> sehen als einziges zutreffendes Argument für den Einsatz der Staatsverschuldung ihre konjunkturelle Stabilisierungsfunktion. Sie fordern deshalb das Verbot jeder Nettokreditaufnahme in konjunktureller Normalsituation und in Boomphasen. Der Erlaubnis für eine Verschuldung in Rezessionsphasen steht in konjunkturellen Boomphasen die Verpflichtung zur Stilllegung von konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen in einer „Konjunkturausgleichsrücklage“ gegenüber. Nach ihrer Auffassung ergibt sich das bereits aus Art. 109 II GG, der Bund und Länder verpflichtet, bei ihrer Haushaltsführung den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Ein weitgehendes Verbot der Staatsverschuldung im Interesse der Disziplinierung der politischen Akteure würde auch Fälle erfassen, in denen Staatsverschuldung sinnvoll wäre. Rein ökonomisch läßt sich ein Verbot der Staatsverschuldung nicht begründen; es lassen sich leicht Situationen finden, in denen Staatsverschuldung theoretisch zu besseren Ergebnissen führt<sup>363</sup>.

### **6.2.1.2 Generelle Obergrenzen der Staatsverschuldung**

Feste Obergrenzen für die Staatsverschuldung haben gegenüber weniger präzisen Regeln wie dem Art. 109, Abs. 2 GG den Vorteil, daß sie ähnlich leicht zu kontrollieren sind wie ein komplettes Verbot der Staatsverschuldung.

Denkbar sind

a) ein fester Prozentsatz sowohl für die Nettoneuverschuldung wie auch für die Gesamtverschuldung, der sich bemißt

– am Haushaltsvolumen oder

– an den Steuereinnahmen oder

– am Bruttoinlandsprodukt,

b) eine Obergrenze für die Nettoneuverschuldung, die von den im Haushalt veranschlagten Netto- oder Bruttoinvestitionen abhängt,

---

362 Von Arnim und Weinberg, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1986, S 133.

363 Z.B. Inman, Public Debts and Fiscal Politics: How to Decide? in American Economic Review, Papers and Proceedings, 80, 1990, S 81.

c) eine Obergrenze, die nur verlangt, daß die Zinslastquote im Haushalt unter einem bestimmten Satz gehalten wird.

Grundsätzlich schränken alle diese Regeln den Einsatz der Staatsverschuldung auch in Situationen ein, in denen er sinnvoll ist. Ausnahmeregelungen, die dies vermeiden sollen, ermöglichen aber natürlich immer auch Mißbrauch zur Umgehung der Vorschrift.

### **6.2.1.3 Kontrolle der Höhe der Staatsverschuldung durch eine unabhängige Institution**

Um die institutionellen Faktoren auszuschalten, die zu einem übermäßigen Staatsdefizit führen, kann die Kontrolle über die Einhaltung gegebener Verschuldungsgrenzen auf eine unabhängige Institution übertragen werden. Weizsäcker<sup>364</sup> schlägt dies für sein Konzept des intertemporalen Budgetausgleichs vor. Eine solche Kontrolle ist insbesondere dann nötig, wenn die Verschuldungsgrenzen wie beim Art. 109 GG nur unbestimmt mit den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ oder wie im Kommunalrecht mit der „Wahrung der Leistungsfähigkeit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ bestimmt sind<sup>365</sup>.

Andererseits dürfte es sehr schwer sein, eine solche Kontrollinstanz mit der notwendigen Autorität und politischen Unabhängigkeit auszustatten<sup>366</sup>. Schließlich werden Überschreitungen von Verschuldungsgrenzen in aller Regel in wirtschaftlich angespannter Lage oder bei besonderen Aufgaben (Deutsche Einheit) auftreten, wenn sich leicht viele gute Gründe für eine Kreditfinanzierung finden lassen. Eine Kontrollinstanz mit wenig Autorität, die außerdem weitgehend nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist, wird es in einer solchen Krisensituation kaum wagen, gegen den Willen einer Bundes- oder Landesregierung zu entscheiden.

### **6.2.2 Grundsätzliche Möglichkeiten der Umgehung von Verschuldungsgrenzen**

Die Möglichkeiten zur Umgehung von Staatsschuldengrenzen hängen davon ab

- wie die Staatsschuldengrenze definiert ist
- welche staatliche Einheit Adressat der Staatsschuldengrenze ist
- wie Verschuldung des öffentlichen und des privaten Sektors abgegrenzt wird.

---

364 Weizsäcker, a.a.O., S 16.

365 Püttner, a.a.O., S 22.

366 Püttner, a.a.O., S 22-23.

Bei der Definition der Staatsschuldengrenze ergeben sich Umgehungsmöglichkeiten daraus, daß Richtgrößen manipuliert werden können. Größen wie das Bruttoinlandsprodukt lassen sich kurzfristig nur sehr schwer manipulieren. Eine Änderung der Definition der Staatsinvestitionen kann dagegen sehr viel stärkere Auswirkungen haben<sup>367</sup> und die zulässige Verschuldung deutlich erhöhen. Schuldengrenzen, die sich nur auf verbale Definitionen wie die Übereinstimmung mit den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ stützen, lassen sich sehr leicht umgehen, da sie einen großen Interpretationsspielraum bieten.

Adressat von Staatsschuldengrenzen können sowohl einzelne Gebietskörperschaften eines Staates als auch der ganze Staat als Einheit aus Gebietskörperschaften und Ausgliederungen sein.

Staatsschuldengrenzen, die sich nur an einzelne Gebietskörperschaften ohne ihre Ausgliederungen richten, lassen sich umgehen durch die Verlagerung von Verschuldung auf Ausgliederungen (verdeckte Staatsverschuldung) oder auch die Verlagerung auf andere Gebietskörperschaften. Diese Umgehungsmöglichkeit gibt es bei einer Staatsschuldengrenze nicht, die sich an den gesamten Staat richtet.

Eine dritte Möglichkeit der Umgehung ergibt sich aus der Abgrenzung der Staatsverschuldung. Zur Staatsverschuldung wird nur Verschuldung des öffentlichen Sektors gerechnet, Schulden des privaten Sektors, auch von Institutionen im öffentlichen Besitz, zählen nicht dazu. Staatsschuldengrenzen können dadurch umgangen werden, daß öffentliche Verschuldung auf staatliche Institutionen des privaten Sektors (z.B. Staatsunternehmen) verlagert wird, d.h. auch hier verdeckte Staatsverschuldung geschaffen wird. Inwieweit eine Umgehung dadurch wirklich möglich wird, hängt wesentlich davon ab, wie die Kriterien zur Abgrenzung „öffentlicher – privater Sektor“ beschaffen sind.

### **6.2.3 Die Schuldengrenze des Art. 115 GG und der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa**

#### **6.2.3.1 Der Art. 115 GG**

Die Begrenzung der Neuverschuldung auf die Gesamtsumme der Investitionen durch den Art. 115 GG soll idealerweise das Entstehen einer Zukunftsbelastung vermeiden, indem Verschuldung nur für Ausgaben zugelassen wird, die über das Haushaltsjahr hinaus noch Nutzen haben. Das kann der Art. 115 GG aber tatsächlich nicht leisten, weil in der Haushaltspraxis von den Bruttoinvestitionen ausgegangen wird<sup>368</sup>. Damit kann mit Verschuldung

---

367 Vergleiche Abschnitt 3.1.3.4 Kritik am Artikel 115 GG.

368 Von Arnim und Weinberg, a.a.O., S 112.

nicht nur eine Zunahme des Staatsbestandes an Kapitalgütern finanziert werden, sondern auch reine Ersatzinvestitionen. Der Bundesrechnungshof beklagt daher, „daß heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite bezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist.“<sup>369</sup>

Art. 115 GG ist damit nur eine Verschuldungsgrenze wie die am Bruttoinlandsprodukt oder an den Steuereinnahmen orientierten Regeln<sup>370</sup>. Sie läßt aber mehr Flexibilität als diese in Situationen wie der deutschen Einheit zu, in denen die Investitionen stark ansteigen, erlaubt also dafür eine höhere Verschuldung. Andererseits ist sie damit natürlich auch ungenauer und schwerer zu kontrollieren, denn sowohl mit einer Änderung der Definition der Investitionen als auch mit der Ausnahmeregelung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts lassen sich Mißbrauch betreiben.

So verlangt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.4.1989 von der Bundesregierung nur, die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Ausnahme von der Schuldengrenze nachvollziehbar zu begründen.

Umstritten ist, ob bei der Berechnung der Höhe der Neuverschuldung die Sondervermögen des Bundes mit eingerechnet werden müssen<sup>371</sup>. Es scheint aber zumindest Ansicht der Bundesregierung zu sein, daß Schulden der Sondervermögen nicht einzurechnen sind, weil im Bundeshaushalt in den Jahren 1991 bis 1993 die Grenze nicht als überschritten angegeben wird. Bezieht man nämlich den Bundesanteil am Fonds „Deutsche Einheit“ ein, so ergibt sich für 1991 und 1993 eine deutliche Überschreitung, bei Einbeziehung der Treuhandanstalt auch für 1992<sup>372</sup>.

Damit dürfte nachgewiesen sein, daß sich der Art. 115 GG durch Budgetausgliederungen umgehen läßt. Ohne eine Begrenzung auch der verdeckten Staatsverschuldung bleibt er unwirksam.

Zu dieser Unwirksamkeit trägt auch bei, daß eine Klage gegen die Überschreitung der Grenze des Art. 115 vor dem Bundesverfassungsgericht faktisch nur den beiden großen Parteien möglich ist, da der Antrag für ein Normenkontrollverfahren von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages<sup>373</sup> oder von einer Landesregierung zu stellen ist. Da aber sowohl Bund als auch Länder mit ihrer Haushaltspolitik an den Grenzen des Art. 115 GG bzw. der Länderverfassungen angekommen sind, besteht für sie kein

---

369 Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5650, a.a.O., S 27.

370 Vergleiche Abschnitt 6.2.1.2.

371 Wolf, a.a.O., S 180 und 181.

372 Vergleiche Kapitel 5.3.4 Umgehung gesetzlicher Beschränkungen der Staatsverschuldung.

373 Gandenberger, a.a.O., S 29.

Interesse zu einer solchen Klage<sup>374</sup>. Nötig wäre also eine Gesetzesänderung, die eine Überprüfung der Einhaltung von Art. 115 GG schon durch den Antrag einer kleinen Zahl von Abgeordneten möglich macht, oder die ständige Kontrolle durch eine unabhängige Kommission vorsieht.

### **6.2.3.2 Die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa**

Der Maastrichter Vertrag sieht die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung bei gleichzeitiger Beibehaltung der politischen Unabhängigkeit (und damit einer eigenständigen Haushaltspolitik) der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor.

Durch eine gemeinsame Währung werden für die einzelnen Mitgliedsstaaten negative Wirkungen der Staatsverschuldung und damit auch der Zwang zur Haushaltsdisziplin verringert. Eine Verschlechterung der Leistungsbilanz zu den anderen Mitgliedern der Währungsunion durch hohe Staatsverschuldung hat keine Bedeutung mehr. Defizite können ohne stark steigende Zinsen finanziert werden, weil sich der Zinsanstieg auf die gesamte Europäische Gemeinschaft verteilt. Diese Verringerung der negativen Wirkungen geht zum Teil auf Kosten der anderen Mitglieder der Gemeinschaft, weil diese trotz Haushaltsdisziplin unter steigenden Zinsen leiden („Free-Rider“-Problem)<sup>375</sup>.

Deshalb müssen für die EU-Währungsunion Mechanismen geschaffen werden, die eine übermäßige Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten verhindern. Art. 109j des Europavertrages sieht als eines der Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit“. Als „übermäßig“ wird ein Defizit angesehen, das bei der Neuverschuldung 3 % und beim Gesamtschuldenstand 60 % des Bruttosozialprodukts überschreitet<sup>376</sup>.

Wenn diese Begrenzung tatsächlich wirksam und nicht nur eine bloße Absichtserklärung bleiben soll, muß Voraussetzung für den Beitritt jedes einzelnen Mitgliedstaates die Festbeschreibung dieser Obergrenzen sein. Es reicht nicht, wenn die Konvergenzkriterien nur als Kriterium für den Beitritt zur Währungsunion dienen und die Mitgliedstaaten nach dem Beitritt nicht mehr binden. Eine solche Regelung ohne längerfristige Bindungswirkung

---

374 Püttner, a.a.O., S 22.

375 Leibfritz, EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll? in Ifo-Schnelldienst 24/91, S 3.

376 Art.1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zum Europavertrag.

könnte die „Free-Rider“-Probleme nicht lösen und würde die Stabilität einer europäischen Währung gefährden.

Auf der Tagung des Europäischen Ministerrates am 13. und 14. Dezember 1996 in Dublin wurde deshalb mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Verfahren vereinbart, daß Sanktionen bei einem Überschreiten der Neuverschuldungsgrenze von 3 % des Bruttoinlandsprodukts ermöglicht<sup>377</sup>.

Eine Überschreitung soll nur ausnahmsweise im Fall von außergewöhnlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen oder einer schweren Rezession zulässig sein. Als schwere Rezession gilt in der Regel nur ein Rückgang des Bruttoinlands innerhalb eines Jahres von mindestens 2 %. Bei einem Rückgang zwischen 2 und 0,75 % wird ein kompliziertes Abstimmungsverfahren zwischen EU-Kommission und Ministerrat in Gang gesetzt, in dem geklärt werden soll, ob das Defizit trotzdem nicht als übermäßig anzusehen ist.

Entscheidet der Ministerrat, daß ein Defizit als „übermäßig“ anzusehen ist (d.h. es liegt über 3 % des Bruttoinlandsproduktes und es kann keine Ausnahme angenommen werden), richtet er gleichzeitig Empfehlungen an den Mitgliedstaat „mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelpfen“<sup>378</sup>. In diesen Empfehlungen werden eine Frist von 4 Monaten für das „Ergreifen wirksamer Maßnahmen“ und das Folgejahr für eine tatsächliche Korrektur des übermäßigen Defizits festgesetzt.

Befolgt ein Mitgliedstaat die Beschlüsse des Europäischen Ministerrates nicht, so soll der Ministerrat „innerhalb von 10 Monaten, nachdem die Zahlen zur Notifizierung des übermäßigen Defizits vorgelegt worden sind“, Sanktionen verhängen. Dabei handelt es sich zuerst um eine unverzinsliche Einlage bei der Europäischen Zentralbank, die aus einem Sockelbetrag von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts und einer „veränderlichen Komponente“ von einem Zehntel der Überschreitung der 3 %-Grenze besteht. Als jährliche Obergrenze für die Einlagen gilt ein Betrag von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Wenn das Haushaltsdefizit weiterhin „übermäßig“ bleibt, wird diese Einlage nach zwei Jahren in eine Geldbuße umgewandelt.

Kritik an dem vereinbarten Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde vor allem deshalb geübt, weil es für das Auslösen der Sanktionen keine Automatik gibt, auch dann, wenn das Bruttoinlandsprodukt mit einer Jahresrate von weniger als 0,75 % zurückgeht, also kein Grund für eine Ausnahme vorliegt. Sanktionen können nur durch einen Beschluß des

---

377 Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates am 13. und 14. Dezember in Dublin, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anlagen, Dublin 1996, S 9-14.

378 Art. 104c Absatz 7 des Maastrichter Vertrages.

Ministerrates erfolgen, ein Verfahren, das nach Ansicht von Kritikern „manches Hintertürchen für faule Kompromisse offenläßt“<sup>379</sup>.

Trotzdem wird es nach Meinung des Verfassers für die Mitgliedstaaten deutliche Anreize geben, die Verschuldungsgrenze von 3 % vom Bruttoinlandsprodukt nicht zu überschreiten. Ein Mitgliedstaat, der den Referenzwert nicht einhält, kann sich nicht sicher sein, daß gegen ihn keine Sanktionen verhängt werden, in jedem Fall muß er mit erheblichen außenpolitischen Schwierigkeiten rechnen. Außerdem sind die möglichen Sanktionen sehr unangenehm, schon eine Buße von 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts wären für die Bundesrepublik Deutschland ein Betrag von mehr als 6 Milliarden DM.

### **6.2.3.3 Möglichkeiten zur Umgehung der Konvergenzkriterien und des Referenzwertes des Stabilitätspaktes**

Nach dem für die Ermittlung der Referenzwerte geltenden Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) wird der Sektor Staat wie folgt definiert:

*„Der Sektor Staat umfaßt alle institutionellen Einheiten, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen und/oder Transaktionen zur Umverteilung des Volkseinkommens und -vermögens vornehmen. Die Hauptmittel des Sektors stammen aus direkt oder indirekt empfangenen Zwangsabgaben, die von Einheiten, die anderen Sektoren angehören, geleistet werden.“*<sup>380</sup>.

Die Konvergenzkriterien wie auch die Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes für Europa beziehen sich anders als der Art. 115 GG nicht nur auf den Haushalt des Bundes, sondern auf den gesamten öffentlichen Sektor. Nach der Definition des ESVG werden z.B. auch der Fonds „Deutsche Einheit“, der Kreditabwicklungsfonds und der Erblastentilgungsfonds zum öffentlichen Sektor, die Treuhandanstalt zum privaten Sektor gezählt. Möglichkeiten zur Umgehung der Konvergenzkriterien durch verdeckte Staatsverschuldung gibt es also nur durch die Budgetausgliederungen, die nach dem ESVG zum privaten Sektor gezählt werden. Hierzu zählen insbesondere Staatsunternehmen, aber auch Leasingfinanzierungen<sup>381</sup>.

Sowohl das Ziel der Mitgliedschaft in der europäischen Währungsunion als auch später der Wunsch, Sanktionen zu vermeiden, dürften einen Anreiz bieten, die Verschuldungsgrenzen durch verdeckte Staatsverschuldung zu umgehen.

---

379 Hort, Zwei Währungskulturen in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Dezember 1996, Frankfurt, S 1.

380 Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, 1985.

381 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik, Wien 1994, S 58.

Für viele europäische Staaten hat die Mitgliedschaft in der europäischen Währungsunion sehr große politische und wirtschaftliche Bedeutung<sup>382</sup>. Sanktionen bei einer späteren Überschreitung wären theoretisch schon bei einem nur geringfügig über 3 % liegenden Verschuldungswert in einer Höhe von 0,2 % des Bruttoinlandsproduktes möglich. In beiden Fällen wäre der Anreiz, gerade bei geringen Überschreitungen Umgehungsmöglichkeiten zu suchen, sehr hoch.

Andererseits kann es sich auch bei der Neuverschuldung von Budgetausgliederungen, die zum privaten Sektor gezählt werden, um sehr große Summen handeln. Die Neuverschuldung der Treuhandanstalt in den Jahren 1993 und 1994 in Höhe von jeweils 38 Milliarden DM entsprach ca. 1,2 % des Bruttoinlandsproduktes. Diese Summe ist wegen der späteren Übernahme durch den Erblastentilgungsfonds in voller Höhe als verdeckte Staatsverschuldung zu sehen.

Sehr hohe Beträge nehmen auch andere Staatsunternehmen am Kapitalmarkt auf. Dabei handelt es sich wohl zur Zeit zum allergrößten Teil nicht um verdeckte Staatsverschuldung. Trotzdem bestehen auch dort erhebliche Möglichkeiten zur Manipulation.

Zur Verhinderung einer Umgehung der Verschuldungsbeschränkungen des Maastrichter Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts für Europa ist eine konsequentere Auslegung der Definition des Sektors Staat notwendig. So könnte die Treuhandanstalt durchaus auch zum staatlichen Sektor gezählt werden. Ihre Aufgabe war nicht die einer Staatsholding, sondern die Sanierung und Privatisierung der Volkswirtschaft der DDR. Das war eine „nicht marktbestimmte Dienstleistung für die Allgemeinheit“. Die Finanzierung der Treuhandanstalt erfolgte zum größten Teil durch Kredite, die über den Erblastentilgungsfonds letztlich aus Steuermitteln verzinst und getilgt werden. Damit stammen die „Hauptmittel ...aus ... Zwangsabgaben, die von Einheiten, die anderen Sektoren angehören, geleistet werden“<sup>383</sup>.

Nötig ist also eine Änderung der Abgrenzung „staatlicher Sektor – privater Sektor“ im ESVG, die auch jede Art von verdeckter Staatsverschuldung zum staatlichen Sektor zählt.

---

382 Vergleiche z.B. o.V., Die Hoffnungen auf die Währungsunion nützen Italien schon heute, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Dezember 1996, Frankfurt, S 15.

383 Dem steht nicht entgegen, daß die einzelnen Unternehmen der Treuhandanstalt zum privaten Sektor gehören. Die Verschuldung wurde bei der Dachgesellschaft angesiedelt, die auch die öffentliche Aufgabe der Privatisierung übernommen hatte.



## **6.3 Vorschläge zur Begrenzung verdeckter Staatsverschuldung**

### **6.3.1 Herstellung von Öffentlichkeit**

Die Herstellung von Öffentlichkeit kann verdeckte Staatsverschuldung eindämmen. Wenn die Öffentlichkeit verdeckte Staatsverschuldung als ökonomisch identisch mit offener Staatsverschuldung ansieht, wird sie ihr zumindest die gleichen Widerstände wie der offenen Staatsverschuldung entgegenzusetzen. Damit entfällt auch ein Hauptanreiz für die Schaffung verdeckter Staatsverschuldung. Zwar wäre es theoretisch immer noch möglich, mit ihr Schuldengrenzen zu umgehen, dies jedoch nur zu einem sehr hohen politischen Preis.

Verdeckte Staatsverschuldung wird hauptsächlich deshalb nicht als ökonomisch identisch mit offener Staatsverschuldung angesehen, weil über sie erheblich weniger berichtet wird.

Um dem entgegenzuwirken, wäre es z.B. sinnvoll, den Ausgliederungen aufzuerlegen, über ihre Verschuldung und darüber, wie diese Kredite in Zukunft getilgt werden sollen, genaue Angaben zu machen. Hierbei sollte insbesondere angegeben werden, welche Kredite nur durch Zuweisungen der Gebietskörperschaften getilgt werden können.

Sinnvoll wäre es sicherlich auch, wenn die Gebietskörperschaften verpflichtet wären, einen eigenen Bericht über die Verschuldung ihrer Ausgliederungen und die daraus in der Zukunft zu erwartenden Belastungen vorzulegen.

Zu einer stärkeren Beachtung verdeckter Staatsverschuldung könnte es schließlich auch führen, wenn die Zuweisungen an Budgetausgliederungen im Bundeshaushalt nicht einfach als „laufender Sachaufwand“ ausgewiesen würden, sondern darin enthaltene Zuweisungen für Zins- und Tilgungszahlungen als solche ausgewiesen würden.

Nach Ansicht des Verfassers sollte die Wirkung solcher Maßnahmen trotzdem nicht überschätzt werden. Schon der Bundeshaushalt ist ein so umfangreiches und kompliziertes Werk, daß er weder von Wählern noch von den meisten Abgeordneten im Original gelesen wird. Zudem gibt es für die meisten Budgetausgliederungen schon umfangreiche Publizitätsvorschriften. Ihre Wirtschaftspläne sind zu veröffentlichen, die Wirtschaftspläne des Kreditabwicklungsfonds und des Fonds „Deutsche Einheit“ waren sogar Teil des Bundeshaushaltes. Noch weitergehende Informationen über die Verschuldung der Ausgliederungen würden zu einem großen Teil in der Flut der schon vorliegenden Informationen untergehen.

Öffentlichkeitswirksam wären solche zusätzlichen Informationen nur dann, wenn sie für die Medien interessant wären oder wenn sie der Opposition Angriffsflächen böten. Beides halte ich aber wegen der Kompliziertheit der Materie für nicht gegeben.

### **6.3.2 Einschränkung der Möglichkeiten zur Schaffung von Budgetausgliederungen**

Erwägenswert ist, die Schaffung von Budgetausgliederungen an strengere Bedingungen zu knüpfen. Nach deutschem Haushaltsrecht ist die Schaffung von Budgetausgliederungen nur auf gesetzlichem Wege möglich. Im Gesetzgebungsprozeß sollte dargelegt werden müssen, daß die beabsichtigte Budgetausgliederung ihre Aufgabe besser erfüllen kann als bei einer Ansiedlung der Aufgabe im Gesamthaushalt. Die Erlaubnis zur Kreditaufnahme sollte sich auf den Betrag beschränken, der zur Selbständigkeit der Budgetausgliederung oder zu einem vorübergehenden Spitzenausgleich notwendig ist. Verluste oder notwendiger neuer Finanzbedarf sollten nach Möglichkeit durch jährliche direkte Zuweisungen abgedeckt werden.

Gleichzeitig sollte es auch eine Verpflichtung geben, die Notwendigkeit bestehender Budgetausgliederungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und sie wieder aufzulösen, wenn ihr Zweck erfüllt ist.

### **6.3.3 Generelles Verbot von Budgetausgliederungen ?**

Ein generelles Verbot von Budgetausgliederungen hätte gegenüber Einschränkungen den Vorteil, daß es keinen Interpretationsspielraum bei der Beurteilung der gesetzlichen Vorschriften gäbe und damit auch keine Umgehungsmöglichkeiten.

Ein solches generelles Verbot dürfte aber trotzdem weder möglich noch sinnvoll sein. Mit einem generellen Verbot würden auch funktional gerechtfertigte Ausgliederungen getroffen, abgesehen davon wäre es angesichts der Fülle schon bestehender Ausgliederungen politisch kaum durchzusetzen.

Für ebenso nicht sinnvoll halte ich ein Verbot der Verschuldung von Budgetausgliederungen. Man würde damit die Selbständigkeit der Budgetausgliederungen erheblich einschränken; bei Ausgliederungen wie dem ERP-Sondervermögen, die Bankfunktionen erfüllen, würde es einem Verbot der Ausgliederung gleichkommen.

Eine Beschränkung der Möglichkeiten zur Verschuldung auf das zur Aufgabenerfüllung Nötige halte ich dagegen für geboten. So hätte sich der Fonds „Deutsche Einheit“ z.B. auch vollständig aus Zuweisungen von Bund und Ländern finanzieren können, ohne daß dies Auswirkungen auf die Erfüllung seiner Aufgaben gehabt hätte.

### **6.3.4 Zurechnung verdeckter Staatsverschuldung zu den ausgliedernden Haushalten**

Eine Verpflichtung zur Zurechnung der Schulden der Nebenhaushalte zur Verschuldung der ausgliedernden Haushalte wäre durch einfache Änderung der Bundshaushaltsordnung als Interpretation von Art. 115 Abs. 1 GG bzw. durch Änderung der entsprechenden Ländergesetze mit einfacher Mehrheit einzurichten. Art. 115 Abs. 1 GG sieht ja auch vor: „*Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.*“ Wolf und andere vertreten bereits jetzt die Ansicht, daß

die Sondervermögen mit ihren Krediten und Investitionen bei der Grenze des Art. 115 GG einzubeziehen sind<sup>384</sup>.

Bei der Abgrenzung dieser Zurechnung ergeben sich zahlreiche Probleme. Kriterium sollte sein, inwieweit sich durch die Budgetausgliederung eine zukünftige Belastung des jeweiligen Haushalts ergibt<sup>385</sup>. Damit werden privatwirtschaftlich organisierte Staatsunternehmen nur erfaßt, wenn diese ihre Schulden nicht aus eigener Kraft bezahlen können und es eine Haftungsverpflichtung der entsprechenden Gebietskörperschaft gibt. Nicht erfaßt werden auch Budgetausgliederungen, die über eigene Einnahmen zur Finanzierung des Schuldendienstes verfügen.

Die Schulden von Budgetausgliederungen wie dem Fonds „Deutsche Einheit“, deren Schuldendienst von allen drei Gebietskörperschaften zu leisten ist, können entsprechend der Anteile am Schuldendienst den Gebietskörperschaften zugerechnet werden.

Grundsätzlich muß vermieden werden, daß es „herrenlose“ Schulden gibt, d.h. Schulden von Budgetausgliederungen, die diese nicht aus eigenen Einnahmen verzinsen und tilgen können, bei denen aber noch nicht abschließend geklärt ist, welche Gebietskörperschaft die Schulden zu übernehmen hat. Beispiel hierfür ist der Kreditabwicklungsfonds, bei dem erst mit dem Gesetz über die Einrichtung des Erblastentilgungsfonds ein eindeutiger Träger der Verschuldung bestimmt wurde. Vorher sah das Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“ die Verteilung der Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf Treuhandanstalt, Bund und die neuen Länder vor, ohne hierbei konkrete Anteile zu nennen.

Grundlage für die Zurechnung sollte dann die entsprechende Haftungsregelung sein, d.h. wenn der Bund erklärt, er hafte für die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, sind ihm dessen Schulden in voller Höhe zuzurechnen. Solche Haftungsregelungen gibt es für praktisch alle Budgetausgliederungen, um die Kosten der Kreditfinanzierung für diese durch die geliehene Bonität des Bundes oder einzelner Länder zu verringern.

Um den Aufwand der Zurechnung zu verringern, kann auf die Zurechnung von verhältnismäßig kleinen Budgetausgliederungen mit Schulden unter einer bestimmten Summe und auf die Zurechnung von Schulden eindeutig privatwirtschaftlich organisierter Staatsunternehmen verzichtet werden, selbst wenn sich aus diesen eine Belastung für den Staatshaushalt ergeben sollte.

---

384 Wolf, a.a.O., S 180-181.

385 Dieses Kriterium unterscheidet sich damit von dem für die „verdeckte Staatsverschuldung“, das die Verschuldung des gesamten staatlichen Sektors erfassen soll.

Um Willkür bei der oftmals sicher schwierigen Zurechnung der Schulden der Budgetausgliederungen zu vermeiden, halte ich eine Überprüfung durch den Bundesrechnungshof oder ein anderes unabhängiges Gremium für sinnvoll.

Die aus den Budgetausgliederungen den Haushalten der Gebietskörperschaften zugeordnete Neuverschuldung sollte im Haushalt als Teil der Nettoneuverschuldung genannt werden, um deutlich zu machen, daß diese Schulden dem Haushalt wirtschaftlich direkt zuzurechnen sind. Eine Angabe im Bundeshaushalt könnte z.B. lauten:

*Neuverschuldung des Bundes:*

<i>Direkte Neuverschuldung des Bundes</i>	<i>200 Mrd. DM</i>
<i>Neuverschuldung von Budgetausgliederungen, die dem Bund vollständig zuzurechnen sind</i>	<i>50 Mrd. DM</i>
<i>Neuverschuldung von Budgetausgliederungen, die dem Bund anteilig zuzurechnen sind</i>	<i>50 Mrd. DM</i>
<i>Die gesamte Neuverschuldung des Bundes beträgt</i>	<i>300 Mrd. DM</i>

Die Zurechnung verdeckter Staatsverschuldung zur Verschuldung der ausgliedernden Gebietskörperschaft würde dazu führen, daß kein Anreiz zur Ansiedlung von Verschuldung bei Budgetausgliederungen besteht. Verdeckte Staatsverschuldung würde in der Öffentlichkeit mit offener Staatsverschuldung gleichgesetzt und damit die gleichen Widerstände hervorrufen. Auch eine Umgehung von konstitutionellen Verschuldungsgrenzen wäre nicht mehr möglich, weil verdeckte Staatsverschuldung genauso behandelt würde, wie offene Staatsverschuldung.

## 7 Fazit und Ausblick

### 7.1 Fazit

Die vorliegende Arbeit definiert den Begriff „verdeckte Staatsverschuldung“ als eine Kreditaufnahme, die von einem staatlichen Haushalt veranlaßt und diesem wirtschaftlich zuzurechnen ist, aber nicht in diesem Haushalt ausgewiesen wird. Die Gesamtverschuldung des Staates ergibt sich als die Summe aus offener und verdeckter Staatsverschuldung.

Verdeckte Staatsverschuldung ist sowohl denkbar als die Bestandsgröße „Altverschuldung“ als auch als die Stromgröße „Neuverschuldung“. Wenn verdeckte Staatsverschuldung abgebaut wird, kann analog zum Begriff „verdeckte Staatsverschuldung“ von „verdeckter Schuldentilgung“ gesprochen werden.

Träger der verdeckten Staatsverschuldung sind – abgesehen vom Spezialfall der Leasingfinanzierung – im Regelfall Budgetausgliederungen.

Theoretische Überlegungen anhand eines mathematischen Modells zeigen bei verdeckter Staatsverschuldung eine Tendenz zur Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates im Vergleich zu einer gleichen Finanzierung über offene Staatsverschuldung.

Im Zuge der Finanzierung der deutschen Einheit wurden die drei Budgetausgliederungen Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds und Treuhandanstalt geschaffen. Ab 1995 übernimmt der Erblastentilgungsfonds die Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds und die bis Ende 1994 aufgelaufene Verschuldung der Treuhandanstalt, außerdem die Altschulden der ostdeutschen Kommunen und Teile der Verschuldung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.

Über diese Budgetausgliederungen wurde bis 1994 ein Betrag von 572 Milliarden DM finanziert, was 63 % der gesamten finanziellen Lasten der deutschen Einheit bis zu diesem Zeitpunkt entspricht. Lediglich ein Betrag von 65 Milliarden DM stammt dabei aus direkten Zuweisungen der Gebietskörperschaften, der gesamte Restbetrag wurde als Verschuldung aufgenommen.

Der Schuldendienst für diese Verschuldung wird aus Zuweisungen der Gebietskörperschaften gedeckt. Ein Betrag von 507 Milliarden DM ist also als verdeckte Staatsverschuldung anzusehen.

Die Untersuchung der Wirkungen verdeckter Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit ergab ein überwiegend negatives Bild.

Formal handelt es sich bei den Budgetausgliederungen Fonds „Deutsche Einheit“, der Treuhandanstalt und dem Erblastentilgungsfonds um auch funktional nicht zu rechtfertigen-

de Verstöße gegen den Haushaltsgrundsatz der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben sowie gegen den Haushaltsgrundsatz der Budgeteinheit. Lediglich der Kreditabwicklungsfonds kann funktional gerechtfertigt werden.

Die Existenz der Treuhandanstalt kann funktional gerechtfertigt werden, nicht aber die Ansiedlung einer Verschuldung in Höhe 250 Milliarden DM dort.

Als Wirkung der verdeckten Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit läßt sich auch empirisch eine Erhöhung der Gesamtverschuldung in erheblicher Höhe nachweisen.

Damit einher gehen eine Umgehung gesetzlicher Grenzen der Staatsverschuldung und ein erheblicher Verlust finanzieller Beweglichkeit in den öffentlichen Haushalten.

Die Gründung von Budgetausgliederungen zur Aufnahme der verdeckten Staatsverschuldung führte zu einem Verlust politischer Kontrolle und zu einer Beeinträchtigung von Transparenz und Übersichtlichkeit der Haushalte. Effekte wie der Verlust ökonomischer Effizienz und Mängel in der Organisation der Budgetausgliederungen treten besonders bei der Treuhandanstalt auf.

Die Rückkehr verdeckter Staatsverschuldung in die Haushalte der Gebietskörperschaften ab 1995 beeinträchtigt die finanzpolitische Flexibilität insbesondere des Bundes erheblich. Im Jahr 1995 werden fast 8,5 % der Steuereinnahmen des Bundes für Zuweisungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ und für den Erblastentilgungsfonds verwendet.

Einziges bedeutendes Argument für die Schaffung verdeckter Staatsverschuldung dieses Umfangs zur Finanzierung der deutschen Einheit ist nach Meinung des Verfassers eine möglichst schnelle und reibungslose Durchsetzung der Finanzierung, um den politischen Prozeß der Vereinigung nicht zu gefährden.

Inwiefern dieses politische Argument eine Rechtfertigung für die Schaffung verdeckter Staatsverschuldung und die Verletzung von Budgetgrundsätzen sein kann, ist eine Frage, die im Rahmen dieser ökonomischen Arbeit nicht geklärt werden kann und in eine historische Arbeit gehört.

Die Ineffizienz der für die Schaffung von verdeckter Staatsverschuldung gegründeten Budgetausgliederungen, die Erhöhung der Gesamtverschuldung des Staates und die Möglichkeit der Umgehung von gesetzlichen Staatsschuldengrenzen lassen eine Begrenzung von verdeckter Staatsverschuldung für nötig erscheinen. Der Verfasser schlägt dazu den Ausweis verdeckter Staatsverschuldung in den Haushalten der Gebietskörperschaften als Teil ihrer Gesamtverschuldung vor.

## 7.2 Ausblick

Die Auflösung von Treuhandanstalt und Kreditabwicklungsfonds und die Übernahme ihrer Verschuldung durch den Erblastentilgungsfonds Anfang 1995 schien die Rückkehr zu einer konventionellen, lediglich offene Staatsverschuldung einsetzenden Finanzpolitik zu bedeuten.

Da der Erblastentilgungsfonds keine Neuverschuldung aufnehmen darf und dies ab 1995 auch für den Fonds „Deutsche Einheit“ gilt, wird sich die verdeckte Staatsverschuldung zur Finanzierung der deutschen Einheit nicht weiter erhöhen. Durch die Tilgung der beiden Fonds wird die angesammelte verdeckte Staatsverschuldung im Laufe von etwa 30 Jahren sogar wieder ins allgemeine Budget zurückkehren.

Das ist um so bemerkenswerter, als nach wie vor und auf absehbare Zeit finanzielle Lasten der deutschen Einheit in jährlich dreistelliger DM-Milliardenhöhe zu tragen sind.

Die Übertragung der Altschulden der ostdeutschen Kommunen auf den Erblastentilgungsfonds im Januar 1997 zeigt aber inzwischen, daß die Politik nach wie vor bereit ist, das Instrument der verdeckten Staatsverschuldung einzusetzen.

Für die Zukunft ist in allen Teilnehmerstaaten der Europäischen Währungsunion ein Anwachsen verdeckter Staatsverschuldung zu erwarten. Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa“ legt bisher nicht gekannte strenge Verschuldungsbegrenzungen fest und bestraft Verstöße mit erheblichen Sanktionen. Umgehungsmöglichkeiten wie die Schaffung von verdeckter Staatsverschuldung gewinnen dadurch deutlich an Attraktivität.

Zu erwarten ist dabei weniger die Schaffung verdeckter Staatsverschuldung bei Ausgliederungen in der Art des Fonds „Deutsche Einheit“, sondern eher bei Ausgliederungen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter, da nur diese vom Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum privaten Sektor gezählt werden und damit eine Umgehung der Defizitkriterien erlauben. Zu erwarten ist weiterhin die Kürzung von Zuschüssen an bestehende Ausgliederungen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter, die dann dadurch zur Verschuldung gezwungen sind<sup>386</sup>.

Ausgliederungen mit erwerbswirtschaftlichem Charakter, die als Staatsunternehmen oder Institutionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben organisiert sein können, sind wesentlich negativer zu bewerten als die zur Finanzierung der deutschen Einheit gegründeten Ausglie-

---

386 Vergleiche o.V., Italiens Bahn in Geldnot, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Mai 1997, S18, Frankfurt. Der italienischen Staatsbahn wurden Zuschüsse in Höhe von 3,6 Billionen Lire gestrichen; sie wird dadurch in Liquiditätsnot geraten.

derungen. Ihre notwendigerweise große Selbständigkeit führt zu einem deutlich stärkeren Verlust politischer Kontrolle und unter Umständen auch zu erheblichen ökonomischen Ineffizienzen.

Die Abgrenzung zwischen öffentlichen und erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten der Ausgliederungen wird fast unmöglich. Damit verlieren die Haushalte noch stärker an Transparenz und Übersichtlichkeit. Schließlich ist die umfangreiche Übernahme rein privatwirtschaftlicher Tätigkeiten, die ja immer gleichzeitig zur Anerkennung der Ausgliederung als Teil des privaten Sektors nötig ist, ordnungspolitisch fragwürdig.

Es bleibt abzuwarten, ob in den nächsten Jahren verdeckte Staatsverschuldung tatsächlich in so großem Umfang eingesetzt werden wird, daß nationale oder EU-weite Regelungen zur Begrenzung verdeckter Staatsverschuldung zwingend notwendig erscheinen.

Die Schaffung von verdeckter Staatsverschuldung in Höhe von 572 Mrd. DM zur Finanzierung der deutschen Einheit und die damit verbundenen negativen Wirkungen zeigen nach Meinung des Verfassers schon heute eine solche Notwendigkeit.





# **I Analyse der DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt**

## **1 Die Einzelbilanz**

### 1.1 Aktivseite

1.1.1 Anteilsbesitz

1.1.2 Bergwerkseigentum

1.1.3 Land- und forstwirtschaftliches Vermögen

1.1.4 Übriges Sachvermögen

1.1.5 Forderungen gegen Treuhandunternehmen

1.1.6 Sonstiges Vermögen der Treuhandanstalt

1.1.7 Treuhänderisch verwaltetes Vermögen

### 1.2 Passivseite

1.2.1 Rückstellungen für die Neustrukturierung des Anteilsbesitzes

1.2.2 Rückstellung für Übertragungs- und Entschädigungsansprüche

1.2.3 Rückstellungen aus Wertausgleichsverpflichtungen gemäß Vermögensgesetz

1.2.4 Rückstellungen aus Zinsverpflichtungen für den Kreditabwicklungsfonds

1.2.5 Sonstige Rückstellungen

1.2.6 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten

1.2.7 Verbindlichkeiten gegenüber Treuhandunternehmen

## **2 Die Gesamtbilanz**