

Klaus Steinitz

Die Entwicklung der öffentlichen Schulden in Deutschland – Faktoren und Wirkungen

Vortrag vor dem Plenum der Leibniz-Sozietät am 14.4.2005

Inhalt:

1. Theoretische und wirtschaftspolitische Ausgangspunkte zur Bewertung öffentlicher Schulden und ihrer Entwicklung
2. Empirische Ergebnisse der Entwicklung der öffentlichen Schulden, speziell in der Zeit nach der Vereinigung – Faktoren und Wirkungen der Schuldendynamik
3. Probleme der öffentlichen Schulden der ostdeutschen Länder und Kommunen
4. Überlegungen für eine zukunftsorientierte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

1. Theoretische und wirtschaftspolitische Ausgangspunkte zur Bewertung öffentlicher Schulden und ihrer Entwicklung

Ein kurzer Rückblick auf die Theoriegeschichte macht deutlich, wie kontrovers die Staatsschulden in den Wirtschaftswissenschaften im Zuge der Herausbildung und Ausbreitung des kapitalistischen Wirtschaftssystems bewertet und diskutiert wurden.¹

Einer der Gründer der klassischen Politischen Ökonomie, David Ricardo (1772–1823) charakterisierte in seinem Hauptwerk „Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung“, die Staatsverschuldung als „die schrecklichste Geißel, die je zur Plage der Nation erfunden worden“ sei.

Dem steht die Auffassung des deutschen Finanztheoretikers Lorenz von Stein (1815–1890) entgegen, der den Grundsatz aufstellte, im Ausmaß der öffentlichen Investitionen sei staatliche Kreditaufnahme geboten. Er betonte,

1 Vgl. hierzu: HICKEL (1999).

dass der Staat, der seine gesamtwirtschaftlich produktiven Zukunftsaufgaben nicht über Staatsschulden finanziere, der gegenwärtigen Generation zu viel abverlange und damit ihre Leistungsbereitschaft belaste. Diese Auffassung geht davon aus, dass die Verwendung staatlicher Kredite zur Finanzierung von Zukunftsaufgaben – Infrastrukturinvestitionen, Bildungsaufgaben u.ä. – bedeutet, dass Ausgaben getätigt werden, die auch zukünftigen Generationen zu Nutzen kommen, an deren Finanzierung sie sich deshalb beteiligen müssten durch die zu zahlenden Zinsen für die aufgenommenen Kredite sowie für deren Tilgung. Dieser Zusammenhang wurde Mitte des 20. Jahrhunderts vom amerikanischen Finanzwissenschaftler Richard Musgrave unter der Bezeichnung Pay-As-You-Use-Prinzip für die praktische Finanzpolitik verallgemeinert.

Wie hartnäckig sich die ökonomisch falsche und wesentlich historisch bedingte Auffassung Ricardos bis heute gehalten hat, wird in den Medien und in offiziellen Erklärungen immer wieder deutlich. Seit Jahren wird fast unterschiedslos von der Regierungskoalition und der bürgerlichen Opposition gefordert, zu sparen und die Ausgaben zu kürzen, um zunächst die Neuverschuldung unter das Maastrichter Defizitkriterium von 3 % bis auf Null zu senken und danach durch das Erreichen eines Haushaltsüberschusses den absoluten Schuldenbestand der öffentlichen Haushalte zu reduzieren. Dieser Forderung liegen vor allem zwei Argumentationsstränge zugrunde.

Erstens die These vom *Generationenkonflikt, der durch die Aufnahme öffentlicher Schulden hervorgerufen würde*: Es sei unverantwortlich, den nach uns lebenden Generationen einen Schuldenberg zu vererben. Oft wird das zunächst eingängige, aber auf einzelwirtschaftlichem Denken beruhende Argument gebraucht, welcher verantwortlicher Familienvater (patriarchalische Variante), oder welche verantwortlichen Eltern (modernere Version) würde seinen /ihren Kindern nur Schulden hinterlassen wollen. Hier wird gänzlich davon abstrahiert, dass die folgenden Generationen nicht nur die Schulden und die dafür zu zahlenden Zinsen, sondern ebenso die Guthaben und die Zinseinkünfte erben. Sie erben und nutzen zugleich das über die Kredite finanzierte Sachvermögen, d.h. die größtenteils über öffentliche Investitionen finanzierten Einrichtungen der Infrastruktur.

Zweitens die *Forderung nach Deregulierung, Privatisierung, Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und davon abgeleitet nach Verringerung der Staatsquote* (Anteil der staatlichen Ausgaben am BIP) als neoliberale Grundforderungen, um die heutigen Probleme zu lösen und den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Forderung nach Rückzug des Staates aus der

Wirtschaft erhöht den Druck auf den Abbau öffentlicher Schulden. Wenn der Staat sowieso in der Wirtschaft nichts zu suchen hat und überhaupt seine Ausgaben reduzieren müsse, so sollte es grundsätzlich auch keine Staatsschulden geben. Steuern und Neuverschuldung oder Nettokreditaufnahme sind die beiden grundsätzlichen Möglichkeiten zur Erhöhung der öffentlichen Einnahmen. Eine Senkung der öffentlichen Neuverschuldung, ohne hierfür einen Ausgleich durch höhere Steuereinnahmen der öffentlichen Hand zu schaffen, zwingt zu einer generellen Verringerung der öffentlichen Ausgaben. In diesem Sinne wirkte bisher der stärkere Zwang zur Reduzierung der öffentlichen Neuverschuldung entsprechend den Maastrichter Verträgen und dem Amsterdamer Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vor allem als Druck auf die staatlichen Ausgaben zur Finanzierung von Aufgaben des Gemeinwesens, vor allem der öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur.

Die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU), die auf der Einführung des Euro beruhte, war daran geknüpft, dass vier Kriterien erreicht bzw. eingehalten werden. Von diesen bezogen sich zwei direkt auf die öffentliche Verschuldung: Der Gesamtschuldenstand soll nicht mehr als 60 Prozent des BIP ausmachen, während die jährliche Neuverschuldung drei Prozent des BIP nicht übertreffen darf. Das „Drei-Prozent-Kriterium“ wurde letzten Endes entscheidend für die Teilnahme der Mitgliedsländer der EU an der Währungsunion. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der EU wurde diese Orientierung auf die Höchstgrenze der Neuverschuldung von drei Prozent und die Verpflichtung der Teilnehmerländer, eine strikte Sparpolitik zur Senkung der Neuverschuldung durchzuführen, noch verstärkt. Die Mitgliedsländer der EU sind angehalten, die Rate der Neuverschuldung systematisch zu senken und mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder überschüssigen Staatshaushalt anzustreben. Dadurch sollen sie in der Lage sein, normale Konjunkturschwankungen künftig ohne Verletzung der vertraglichen Obergrenze für das Haushaltsdefizit von drei Prozent des BIP zu bewältigen und die Gesamthöhe der Schulden schrittweise zu verringern. Verstöße sollen durch Sanktionen geahndet werden. Die Länder werden verpflichtet, Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorzulegen, in denen ihre mittelfristige Haushaltspolitik zur Sicherung dieser Zielstellung dargelegt wird. Der ECOFIN-Rat (Rat der Finanzminister der EU) prüft, inwieweit genügend Vorsorge getroffen wurde, damit auch unter ungünstigen Bedingungen die staatlichen Defizite nicht die festgelegte Obergrenze überschreiten.

Wie wenig die Verträge von Maastricht und Amsterdam den Realitäten entsprechen zeigt sich schon daran, dass Deutschland, Frankreich, Italien und andere EU Länder mehrere Jahre in Folge das 3%-Kriterium überschreiten und weit hinter ihren Verpflichtungen zurückbleiben. Aber nicht genug damit, dass ständig gegen die Beschlüsse verstoßen wird. Hinzu kommt, dass dieses Kriterium recht willkürlich festgelegt wurde, keinerlei wissenschaftlicher Prüfung standhält. Dabei sollte allerdings bedacht werden, dass es *bisher noch nicht gelungen ist, die optimale und die noch zulässige, tragfähige Höhe des Haushaltsdefizits und der Gesamtschulden* (Verhältnis der Nettokreditaufnahme bzw. der Schulden zum BIP) *wissenschaftlich überzeugend zu begründen*. Das Kriterium 3 % wurde aus der durchschnittlichen Höhe der Schuldenquote der EU Länder von rund 60 % und einer angenommenen Wachstumsrate des nominalen BIP von 5 % unter der Maßgabe, dass diese Schuldenquote nicht ansteigen dürfe, abgeleitet. Bei einer Zuwachsrate des nominalen BIP von 5 % würde eine Neuverschuldung von maximal 3 % ein Ansteigen der Quote der Gesamtschulden verhindern. Da die tatsächlich erreichten Zuwachsraten des BIP der EU und speziell Deutschlands jedoch seit mehreren Jahren deutlich unter der angenommenen liegen, müsste das Defizitkriterium eigentlich auf < 3 % reduziert werden.

Auf dem Frühjahrsgipfel (März 2005) der EU Regierungschefs wurde auf Druck vor allem Deutschlands und Frankreichs der Stabilitätspakt korrigiert. Die wichtigsten Veränderungen bestehen darin, dass einerseits außergewöhnliche Kosten, wie „Kosten zur Herstellung der europäischen Einheit“, dazu werden auch die deutschen Vereinigungskosten gezählt, bei der Überschreitung des Defizitkriteriums von 3 % berücksichtigt werden, d.h. seine Nichteinhaltung akzeptiert wird. Weiterhin ist eine stärkere Anpassung des Abbaus der Neuverschuldung an den Konjunkturverlauf vorgesehen. Die Beseitigung der Dogmatik des 3 % Kriteriums ist eine Grundbedingung für eine antizyklische Wirtschaftspolitik. Sie wird von alternativen Ökonomen seit der Festlegung der Maastrichter Kriterien gefordert.

Bei der Auseinandersetzung mit der neoliberalen einzelwirtschaftlichen Argumentation zum Schuldenabbau müssten vor allem folgende Argumente, die sich auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Wirkungen stützen, zugrunde gelegt werden:

1. *Die Wirkungen reduzierter Ausgaben eines einzelnen Individuums oder Unternehmens unterscheiden sich grundsätzlich von den Wirkungen reduzierter Ausgaben auf volkswirtschaftlicher Ebene.* Wenn ein einzelner Mensch sich verschuldet hat, so ist, wenn ihm keine Quellen zur Erhö-

hung der Einnahmen zur Verfügung stehen, die Verringerung der Ausgaben der einzige Weg, um aus dieser Situation herauszukommen. Auf volkswirtschaftlicher Ebene bedeutet eine Reduzierung der Ausgaben, dass bei anderen Menschen oder Unternehmen entsprechende Einnahmen (Sozialleistungen, Gehälter im öffentlichen Dienst Beschäftigter, Ausgaben für öffentliche Investitionen) verringert werden. Über die Wirtschaftskreisläufe verwandeln sich geringere Ausgaben der öffentlichen Hand in geringere Einnahmen der an diesen Kreisläufen Beteiligten, die wiederum zu geringeren Steuereinnahmen und Einnahmen aus Sozialbeiträgen bei den öffentlichen Haushalten führen. Daraus folgt wiederum ein neuer Druck zur Senkung der Ausgaben oder bzw. zugleich zur Aufnahme höherer Kredite. Daraus ergibt sich eine *tendenziell abwärts gerichtete Spirale der wirtschaftlichen Entwicklung*. Gerade diese Wirkung im Wirtschaftskreislauf ist einer der Hauptgründe für die lange Stagnationsperiode und Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik seit 2000 sowie für die gleichzeitig hohen Haushaltsdefizite.

Eine Reduzierung der Ausgaben verbessert in der Regel die Situation des einzelnen Schuldners, erleichtert ihm die Verringerung seiner Schuldenlast. *Gesamtwirtschaftlich kann die Ausgabenverringerung jedoch über die Kettenwirkungen geringerer wirtschaftlicher Aktivitäten und darauf beruhender niedrigerer Steuereinnahmen zu einer Zunahme der öffentlichen Schulden führen. Gesamtwirtschaftlich wirkt das „Schuldenparadoxon“: trotz oder gerade wegen der Sparpolitik wachsen die Defizite.*

2. Einzelwirtschaftlich betrachtet gibt es Schuldner und Gläubiger, deren Lage sich grundsätzlich voneinander unterscheidet. Die Aufnahme weiterer Kredite verschlechtert die Situation des Schuldners, erhöht seine ökonomischen Belastungen, erschwert die Rückzahlung der Kredite. *Volkswirtschaftlich gleichen sich, wenn von Auslandsschulden und -forderungen abgesehen wird, Schulden und Guthaben bzw. Geldvermögen aus.*

Die öffentlichen Schulden stehen auf der Passivseite der Bilanz und des Staates und zugleich als Guthaben auf der Aktivseite der Bilanz der Banken, privater Gläubiger u.a.. Insgesamt gleichen sie sich aus. Dies bezieht sich auch auf die Generationenfolge, da sowohl die Schulden als auch die Guthaben vererbt werden. Daher ist die Höhe der öffentlichen Schulden für zukünftige Generationen, für die Lastenverteilung *zwischen* den Generationen, im ganzen gesehen irrelevant. Sie ist aber von entscheidender Bedeutung für die Lastenverteilung *innerhalb* der Generationen, sowohl

innerhalb der heute lebenden Generationen als auch innerhalb der folgenden Generationen. Ein Teil, das sind größtenteils die schon Vermögenden, wird Schuldentitel in Form von Staatsanleihen u.ä. erben und erhält dafür noch Zinsen. Andere, in der Regel die unteren Einkommensgruppen, gehen nicht nur leer aus, sondern müssen auch über Steuern mit dazu beitragen, dass der Staat den Besitzern der Staatsschuldentitel die Zinsen und Tilgungen bezahlen kann. *Daher verstärken Staatsschulden in der Regel innerhalb der jeweiligen Generationen, sowohl der heute Lebenden als auch der folgenden Generationen, die Ungleichheiten in der Verteilung der Vermögen und Einkommen durch eine weitere Umverteilung von unten nach oben.* Inflationäre Tendenzen könnten zu einer Entwertung der Schuldentitel führen und diese Umverteilung mehr oder weniger einschränken oder gar aufheben. Bei dem gegenwärtigen Geldregime der EU und ihrer Mitgliedsstaaten mit stringenten Regeln für die Erweiterung des Geldumlaufs ist dies jedoch faktisch ausgeschlossen.

3. *Der Staat hat im Unterschied zum Einzelnen die Möglichkeit, durch Gesetzesakte seine Einnahmen durch höhere Steuern zu erhöhen und dadurch dem Wachsen der Schulden entgegenzuwirken bzw. ihren Abbau zu erreichen.* Charakteristisch für das neoliberale Konzept, die Nettokreditaufnahme, die Neuverschuldung, auf Null zu reduzieren, ist, dass hierfür nur die Ausgaben senkung in Betracht gezogen wird. Die Möglichkeiten, diesen Abbaueffekt durch höhere Einnahmen zu erreichen, z. B. durch eine höhere Besteuerung der Kapitaleinkommen, größerer Vermögen und hoher Erbschaften, wird faktisch völlig ignoriert.

Beim Vergleich von Ausgabenkürzung und Einnahmewachstum als Wegen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte müssen neben den von ihnen ausgehenden unterschiedlichen Rückwirkungen auf das Wachstum und den Wirtschaftskreislauf auch die ihnen immanenten unterschiedlichen Risiken oder Sicherheiten berücksichtigt werden. Bei den Haushaltsausgaben sind die Abweichungen der realen Ergebnisse zum beschlossenen Haushalt meist relativ gering. Eine gewisse Ausnahme sind die Berechnungen zu den Ausgaben des Bundeshaushalts infolge von Arbeitslosigkeit (notwendige Zuschüsse für die Bundesagentur für Arbeit), die regelmäßig in Milliardenhöhe unterschätzt werden, und speziell die finanziellen Belastungen durch Hartz IV. Die Einnahmen weisen, wie auch die letzten Jahre sehr deutlich gezeigt haben, einen sehr großen Schwankungsbereich auf, da hier die direkte Abhängigkeit vom real erzielten Wirtschaftswachstum weit stärker ist und dieses gegenüber den Voraussagen beträchtlich nach unten abgewichen ist. Das zeigt sich deut-

lich darin, dass die Vorgaben zur Senkung der öffentlichen Nettokreditaufnahme verfehlt und 2005 zum vierten Mal in Folge gegen die Festlegungen des SWP verstoßen wurde.

Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms vom	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dezember 1999	-2,5	-1	-1	0	0		
Dezember 2002		-3,75	-2,75	-1,5	-1	0	
Dezember 2003			-4,0	-3,5	-2,5	-2,0	-1,5
Dezember 2004				-3,75	-3,0	-2,5	-2,0
Faktische Entwicklung bzw. Prognose	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	-3,1*	-2,5*	

Quelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2005, Tabelle 5, S. 152, 2005, Köln, * Prognose

Tabelle 1: Quote der öffentlichen Nettokreditaufnahme nach den Deutschen Stabilitätsprogrammen verschiedener Jahre (Angaben in % Anteil am BIP)

Wie ist unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge die Höhe und Dynamik der öffentlichen Schulden und der Nettokreditaufnahme (der Defizitquote) wirtschaftspolitisch zu bewerten? Es geht dabei vor allem um drei Aspekte, erstens um die aus den öffentlichen Schulden erwachsenden Belastungen der zukünftigen Entwicklung, zweitens um die sich aus ihnen ergebenden Auswirkungen auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Spielräume und drittens um die Verteilungswirkungen innerhalb der Generationen.

In der Bundesrepublik sind in den letzten Jahren die Sparquote auf über 10 Prozent und der absolute Sparbetrag von 99 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf 142 Mrd. Euro im Jahr 2004 beträchtlich gestiegen. Dieses Sparvolumen braucht zur Anlage sowie zur Wirksamkeit als Kaufkraft im Wirtschaftskreislauf ein korrespondierendes Kredit- bzw. Schuldenvolumen. Erhöhten Anlagen im Ausland stehen die hohen deutschen Export- und auch Zahlungsbilanzüberschüsse entgegen. Auslandsanlagen bedeuten auch, dass diese Ersparnisse nicht auf dem Binnenmarkt als Kaufkraft wirksam werden können. Unternehmen, die in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Teil des Sparvolumens durch Kredite (Verschuldung) „aufgesogen“ haben, verfügen seit einigen Jahren über eine höhere Liquidität und haben insgesamt den Anteil der Kreditfinanzierung wesentlich reduziert. Besonders die großen Unternehmen fallen größtenteils als Kreditnehmer weg, treten immer mehr selbst als Geldverleiher auf. Allein die 30 Dax-Konzerne verfügten 2004 über mehr als 100 Mrd. Euro an liquiden Mitteln (25 Mrd. Euro mehr als noch vor zwei Jahren, z.B. RWE über 14,8 Mrd. Euro, Siemens über 13,6 Mrd. Euro, Daimler-Chrysler über 11,5 Mrd. Euro). Der Kreditbedarf vor allem der grö-

ßeren Unternehmen nimmt auch infolge der stagnierenden Investitionen weiter ab. Daraus ergibt sich als Konsequenz: Das insgesamt größere Geldvermögen bzw. Sparvolumen sucht Anlagemöglichkeiten, die nicht mehr bei den Unternehmen, sondern zunehmend nur noch bei den öffentlichen Haushalten zu finden sind.

Eine *Bewertung der Zunahme der öffentlichen Schulden muss immer im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen*. Je nachdem, ob das Wachstum des BIP zu effektiven Preisen höher oder geringer ist als das Wachstum der Schulden, wird bei sonst gleichen Bedingungen, die durch die öffentlichen Schulden hervorgerufene volkswirtschaftliche Belastung relativ, im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, geringer oder größer. Wenn die Staatsverschuldung absolut zunimmt, aber langsamer als die Wirtschaftsleistung wächst, so gehen die volkswirtschaftlichen Belastungen infolge öffentlicher Verschuldung relativ zurück.

Nicht nur in den 90er Jahren war jedoch die Wachstumsrate der Schulden höher als die des BIP zu effektiven Preisen, sondern auch in fast allen Jahren von 1970 bis 1990. Daraus ergibt sich eine auch relativ ansteigende volkswirtschaftliche Belastung, die insbesondere in den Zinsausgaben ihren Ausdruck findet. Auf die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte haben neben der Höhe der Schulden die Zinssätze einen wesentlichen Einfluss.

Der kritische Punkt der wirtschaftlichen Belastung durch öffentliche Schulden kann als *Schuldenfalle* bezeichnet werden. Er kennzeichnet eine solche Schuldenhöhe, die in einem gewissen Selbstlauf vor allem über die ansteigenden Zinsausgaben zu einer absolut und relativ zunehmenden Schuldenlast führt, aus der ein Herauskommen nur durch außergewöhnliche Maßnahmen oder durch Hilfe von außen möglich ist. Ein Beispiel hierfür ist der Berliner Haushalt.

Eine *Schuldenfalle anderer Art* wurde schon erwähnt, der Versuch, in einer Zeit wirtschaftlicher Stagnation oder Wachstumsschwäche, durch Ausgabenreduzierung die Neuverschuldung zu reduzieren. Eine solche Verringerung der Ausgaben kann durch die dadurch hervorgerufenen negativen wirtschaftlichen Multiplikatorenwirkungen den angestrebten Effekt konterkarieren, die Steuereinnahmen sinken noch stärker als die Ausgaben: Die Folge ist dann, dass das *Haushaltsdefizit*, das durch Nettokreditaufnahme gedeckt werden muss, *gerade infolge der Ausgaben senkung noch mehr ansteigt*.

Der Einfluss der öffentlichen Schulden und der jährlichen Nettokreditaufnahme auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Spielräume und Handlungsmöglichkeiten beruht auf zwei einander entgegengesetzten Wirkungszusammenhängen.

Einmal auf den durch den Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel initiierten wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere öffentliche Investitionen in die Bereiche der Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft, als Vorleistungen für die Zukunft und als Instrument einer antizyklischen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Zum anderen auf den durch die Zinsausgaben und ihren Anteilen an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte bzw. an den Steuereinnahmen bedingten Wirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftspolitik. Die Zinszahlungen sind als Teil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), die aus den Steuereinnahmen finanziert werden müssen, beträchtlich angestiegen – von 1970 bis 2004 auf mehr als das 15fache. Damit ist auch der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften seit 1970 auf rund das dreifache angewachsen (vgl. Tabelle 2). Ihr Anteil an den Steuereinnahmen (Zins-Steuerquote) lag 2003 bei 12 Prozent. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass sich die Zinssätze für die Bedienung der Schulden in den letzten Jahren günstig entwickelt haben. Dadurch ist ihre absolute Höhe seit Mitte der neunziger Jahre ziemlich konstant geblieben. Wenn der durchschnittliche Zinssatz der öffentlichen Schulden auf dem Stand von 1995 geblieben wäre, so hätten die 2004 zu zahlenden Zinsen 91 Mrd. Euro betragen anstelle der tatsächlich angefallenen Zinsen von 66 Mrd. Euro.

Aus den Zinszahlungen ergeben sich mehr oder weniger große Einschränkungen in den Handlungsspielräumen vor allem der Länder und Kommunen für eine aktive Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie, wie die Erfahrungen der letzten Jahre eindringlich zeigen, auch ein erhöhter Druck auf die über die Haushalte zu finanzierenden Sozialleistungen und Bildungsausgaben.

Die sozialen Verteilungswirkungen der öffentlichen Schulden werden vor allem über die Zinsen wirksam. Sie sind eine Quelle zur Erhöhung der Vermögenseinkommen, wovon die Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen und Geldvermögen einen überdurchschnittlichen Anteil erhalten, und damit der weiteren Zunahme von Ungleichheit in der Verteilung der Einkommen und Vermögen.

2. Empirische Ergebnisse der Entwicklung der öffentlichen Schulden, speziell in der Zeit nach der Vereinigung, Faktoren und Wirkungen der Schuldendynamik

Zu Beginn soll eine Übersicht gegeben werden zur Entwicklung der öffentlichen Schulden und der davon abgeleiteten ökonomischen Größen.

Jahr	öffentliche Schulden		Zinszahlungen (Gebietskörperschaften)		
	abs. Mrd. Euro	Schuldenquote (Anteil am BIP in %.)	abs. Mrd. Euro	Zinsquote (Anteil am BIP in %)	Zinsquote (Anteil an Ausgaben der Gebietskörperschaften in %.)
1960	29	17			
1970	63	19	4	1,0	3,5
1980	237	32	16	2,1	5,8
1990	536	43	33	2,6	8
1995	1.009	56	66	3,6	11
2000	1.211	59	68	3,4	11
2002	1.278	61	66	3,1	11
2004	1.430	65	66	3,0	11

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2004/05, Tabelle 46*, für 2004 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2005, Statistischer Teil, Abschnitt VIII/7

Tabelle 2: Öffentliche Schulden in der Bundesrepublik

Jahr	Bund *	westd. Länder	ostd. Länder	westd. Gemeinden	ostd. Gemeinden
1991	350	178	3	64	4
1995	660	227	35	81	19
2000	716	282	56	81	17
2001	701	306	59	82	17
2002	725	328	64	84	17
2003	768	356	68	91	17
2004	812	377	72	95	17
2004:1991 (%)	270	212	2400	148	425

* Einschließlich Schulden der Sondervermögen, des Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens, des Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz u.a.

Quelle: Statistisches Bundesamt; für die Jahre 1991 und 1995: SVR, Jahresgutachten 2004/05, Tabellenanhang, Tabelle 46*; für die Jahre 2000 bis 2004: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2005, Statistischer Teil, Abschnitt VIII/7,

Tabelle 3: Öffentliche Schulden der Gebietskörperschaften - Bund, Länder, Gemeinden (Mrd. Euro)

Eine Analyse der in diesen Tabellen enthaltenen Daten führt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik ist seit 1950 bis heute von Jahr zu Jahr ununterbrochen gestiegen. Dabei erhöhte sich das Gesamtvolumen der Schulden in zehn Jahren jeweils mindestens auf das Doppelte. Der jahresdurchschnittliche Zuwachs der Schulden betrug im letzten Jahrzehnt ca. 50 Mrd. Euro, d.h. der Zuwachs in einem Jahr war ebenso groß wie die Gesamtschulden Ende der 60er Jahre.
- Die Schulden sind schneller gestiegen als das BIP zu effektiven Preisen, so dass sich das Verhältnis der Schulden zum BIP ständig erhöht hat, von 19 Prozent 1970 auf über 60 Prozent in den Jahren nach 2000. Die Neuverschuldung über 3 % in den letzten Jahren und der Anstieg des Verhältnisses der Schulden zum BIP auf etwas über 60 % wird häufig dramatisiert. Dafür besteht m. E. kein Grund. In Japan ist die Schuldenquote auf über 140 Prozent gestiegen. In den USA liegt das Haushaltsdefizit aktuell bei ca. sechs Prozent.

Die Relativierung des Schuldenanstiegs nach 1990 wird noch durch folgenden Umstand bekräftigt. Beim Ausweis des Schuldenwachstums für die Bundesrepublik ab 1990 wird so verfahren, als ob eine volle Vergleichbarkeit der Zeiträume vor und nach der Vereinigung gegeben ist, d.h. als ob es einen eigenen Staatshaushalt der DDR nicht gegeben hat. Billigt man der DDR jedoch eine ähnlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung wie der BRD zu, so müssten die Zahlen vor 1990 entsprechend angepasst werden, d. h. um ca. 20 % erhöht werden. Unter Berücksichtigung der größeren Bevölkerung hat es den sprunghaften Anstieg der Schulden unmittelbar nach der Vereinigung gar nicht gegeben. Auch die Gesamtentwicklung der Schulden seit der Vereinigung wird dadurch relativiert.

- Mit dieser Entwicklung sind, wie bereits erwähnt, die Zinszahlungen als Teil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte, die aus den Steuereinnahmen bzw. aus der Aufnahme neuer Kredite finanziert werden, beträchtlich angestiegen. Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften, d. h. an den öffentlichen Haushalten ohne Sozialversicherungen, ist seit 1970 auf rund das 3fache angewachsen. Ihr Anteil an den Steuereinnahmen lag 2003 bei 12 Prozent. Beim Bund beträgt dieser Anteil rund 20 Prozent.
- In den Haushalten der Gebietskörperschaften hat sich das Verhältnis der Zinszahlungen zu den Sachinvestitionen ständig zu Ungunsten der letzteren verschoben. Während die Sachinvestitionen bis 1980 in jedem Jahr

etwa doppelt so hoch waren wie die Zinszahlungen, lagen sie in den Jahren ab 1983 fast ständig darunter. 2003 übertrafen die Zinsen die Sachinvestitionen um fast 30 Mrd. Euro (65,7 Mrd. Euro Zinsausgaben, 36,3 Mrd. Euro Sachinvestitionen). Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP und an den Haushaltsausgaben ist seit Anfang der 90er Jahre ständig zurückgegangen und auch absolut gesunken. Die für die Zukunft entscheidenden öffentlichen Investitionen betragen 1992 noch 47 Mrd. Euro, 2004 aber nur noch 30 Mrd. Euro. Ihr Anteil am BIP schrumpfte von 2,5 % Anfang der 90er Jahre auf 1,4 % 2004 und lag damit auch beträchtlich unter dem Durchschnitt der EU 15.

- Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte hat sich in Ost und West unterschiedlich entwickelt. Die Pro-Kopf-Verschuldung war in der DDR 1990 niedriger als in der BRD. Je nach den Kriterien zur Bestimmung der Höhe der tatsächlichen Schulden der DDR liegen die Differenzen verschiedener Berechnungen zwischen 10 Prozent und 40 Prozent geringerer Pro-Kopf-Verschuldung in der DDR. In einer Berechnung von Busch werden für 1990 14.820 DM (West) bzw. 13.380 DM (Ost) angegeben. (Busch 2002: 234) Mit der Vereinigung haben somit die ostdeutschen Bürgerinnen und Bürger einen Teil der höheren pro Kopf Schulden Westdeutschlands übernommen.

Die Schulden der Länder und Gemeinden haben sich in Ostdeutschland rasant erhöht. Damit hat sich die finanzielle Situation der ostdeutschen Länder und vor allem der meisten ostdeutschen Kommunen drastisch verschlechtert. Die ostdeutschen Kommunen weisen heute insgesamt höhere Schulden je Einwohner auf als die westdeutschen Kommunen. 1992 lagen diese noch bei 50 Prozent des westdeutschen Standes. Insgesamt sind die Schulden der Länder und Kommunen je Einwohner Ostdeutschlands (Westdeutschland jeweils = 100) von 15 v.H. im Jahre 1993 auf rund 100 v.H. 2003 gestiegen. Auf diesem Gebiet funktioniert offensichtlich der Angleichungsprozess (vgl. hierzu Abschnitt 3).

Vereinigungskosten und Schuldenanstieg

Von der Politik, den Medien und auch einigen ökonomischen Forschungseinrichtungen wird die Meinung verbreitet, die West-Ost Finanztransfers hätten zu einer gewaltigen Belastung Deutschlands geführt und seien der Hauptgrund dafür, dass Deutschland im ökonomischen Wachstum den letzten Platz in der EU einnimmt, und speziell dafür, dass die öffentlichen Schulden seit 1990 so stark zugenommen haben.

Ein typisches Beispiel hierfür ist der Spiegelbericht „Tabuzone Ost“ („Der Spiegel, 15/2004“). Dort heißt es: „Der Osten steht still – und der Westen stürzt ab, weil er die Milliardentransfers längst aus der eigenen Substanz begleichen muss.“ Nur eine oberflächliche Betrachtung, die an den realen Zusammenhängen vorbei geht, kann zu einer solchen Wertung führen.

Bei der Finanzierung der Vereinigungskosten wurde von vornherein bewusst darauf verzichtet, sie auch durch höhere Steuern zu decken. Vielmehr wurden diese Kosten vor allem durch die steigenden Sozialbeiträge der abhängig Beschäftigten finanziert. Der verbleibende „Rest“ sollte durch zusätzliche Nettokreditaufnahmen aufgebracht werden.

Im Ergebnis einer falschen Politik, vor allem der Verschleuderung des Volkseigentums der DDR, der weitgehenden Zerstörung von wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und Forschungspotenzialen sowie des massenhaften Brachlegens qualifizierter, kreativer Arbeitspotenziale, entstand in Ostdeutschland eine von Finanztransfers stark abhängige Wirtschaft, eine Transferökonomie. Die überstürzte Privatisierung zu Gunsten des westdeutschen Kapitals führte in Verbindung mit der Währungsumstellung am 1. Juli 1990 dazu, dass ein in den volkseigenen Betrieben konzentriertes Anlagenvermögen von über 500 Mrd. DM (der Vorsitzende der Treuhandanstalt Rohwedder bezifferte 1991 das Treuhandvermögen auf 600 Mrd. DM) im Verlaufe weniger Jahre in einen Verlust von rund 250 Mrd. DM umgewandelt wurde (Abschlussbilanz der Treuhandanstalt).

Im Zuge der Vereinigung wurden zur Finanzierung der sogenannten Vereinigungskosten mehrere Sonderfonds geschaffen. Sie ergaben sich sowohl aus der Übernahme von Staatsschulden der DDR, deren Höhe nach wie vor noch umstritten ist, aus der Währungsumstellung und vor allem aus der insgesamt verfehlten Vereinigungspolitik. Auf deren teilweise recht dubiose Entstehung und Bewertung kann ich hier nicht näher eingehen. Zu diesen Sonderfonds gehörten (vgl. Busch 2002: 240 ff.):

- Fonds „Deutsche Einheit“ zur Stärkung der Einnahmenbasis der ostdeutschen Gebietskörperschaften (bis zur Teilnahme der neuen Bundesländer am Länderfinanzausgleich ab 1995) in Höhe von ca. 40 Mrd. Euro,
- Kreditabwicklungsfonds (im Zeitraum 1. Juli bis 3. Oktober 1990 erfasste Schulden aus dem Republikhaushalt der DDR und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung der DM am 1.7.1990) in Höhe von ca. 52 Mrd. Euro,
- Schulden aus der Abschlussbilanz der Treuhandanstalt und Altverbindlichkeiten ostdeutscher Wohnungsbaugesellschaften in Höhe von rund 140 Mrd. Euro,

- Schulden aus dem ERP Sondervermögen in Höhe von ca. 18 Mrd. Euro. Diese Sonderfonds in einer Dimension von insgesamt 250 Mrd. Euro wurden später größtenteils in dem sogenannten Erblastentilgungsfonds zusammengefasst. Diese Bezeichnung diskriminiert nicht nur die DDR, sie ist auch ökonomisch falsch. Der Hauptteil dieses Fonds sind nicht direkte „Altschulden“ der DDR, sondern „Neuschulden“ im Vollzug der Vereinigung, die größtenteils durch eine falsche Vereinigungs- und Transformationspolitik verursacht wurden.

Oft wird auch der Anstieg der Schulden direkt von der Höhe der Finanztransfers abgeleitet. Dies wird noch dadurch begünstigt, dass die beiden Größen weitgehend übereinstimmen. Die kumulative Größe der West-Ost Nettofinanztransfers im Zeitraum von 1991 bis 2004 liegt bei rund 1000 Mrd. Euro. Die Erhöhung der öffentlichen Gesamtschulden der Bundesrepublik betrug in dieser Zeitspanne fast 900 Mrd. Euro.

Eine differenzierte Analyse und Bewertung des Vereinigungsprozesses führt jedoch zu wesentlich anderen Ergebnissen. Transfers, vor allem die Art ihrer Finanzierung, waren und sind zwar ein wichtiger Faktor für den Anstieg der öffentlichen Schulden. Diese finanziellen Belastungen stellen im Vergleich zu den anderen EU Ländern eine Spezifik Deutschlands dar. Von einer ökonomischen „Auszehrung“ des Westens durch den Osten kann aber genau so wenig die Rede sein, wie davon, dass Ostdeutschland für die westdeutsche Wachstumsschwäche verantwortlich ist. Dem stehen schon die enormen Zuwächse der Nettogeldvermögen und die hohen Exportüberschüsse Deutschlands entgegen, die eher das Gegenteil von Auszehrung signalisieren.

Die übliche Betrachtung der Finanztransfers nur unter dem Aspekt ökonomischer Belastungen des alten Bundesgebiets ist vor allem deshalb äußerst einseitig und irreführend, weil damit ihre Wirkungen in den ersten Jahren nach der Vereinigung als ein *kräftiges konjunkturpolitisches Nachfrageprogramm für Westdeutschland* ignoriert werden. Die Finanztransfers bilden die Basis für die West-Ost Realtransfers von Gütern und Dienstleistungen mit einem jährlichen Lieferüberschuss von rund 100 Mrd. Euro, der durch die Übernahme eines großen Teils des ostdeutschen Markts und der ostdeutschen Exporte nach Osteuropa möglich wurde. D.h., die finanziellen Transfers fließen in einem wirtschaftlichen Kreislauf zu einem großen Teil zurück an westdeutsche Unternehmen, erhöhen ihre Gewinne und bilden eine finanzielle Voraussetzung für die Ausweitung des Absatzes.

Diesem Lieferüberschuss entspricht nach Einschätzungen des DIW und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) ein zusätzlicher Wachs-

tumsschub in den Jahren 1990–1992 von mindestens 5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der auch in den Folgejahren in der Größenordnung von ca. 100 Mrd. Euro als Niveaueffekt für die westdeutsche Wirtschaft erhalten blieb. Hieraus ergeben sich für den Unternehmenssektor der alten Bundesländer neben dem Gewinnzuwachs weitere positive Effekte, u.a. für die Beschäftigung, die Entwicklung der Arbeitseinkommen und für die Erhöhung der Steuer- und Beitragseinnahmen im ehemaligen Bundesgebiet. Damit konnten im Westen über 1 Million Arbeitsplätze sowie Steuer- und Beitragseinnahmen von jährlich über 40 Milliarden oder kumulativ von 1991 bis 2004 von fast 600 Mrd. Euro entstehen. Diese müssten den Finanztransfers und ihren Wirkungen auf den Zuwachs der Schulden gegengerechnet werden. Hinzu kommt der Zuwachs an qualifizierten Arbeitskräften durch die Ost-West Wanderung – insgesamt im Zeitraum 1989 bis 2003 ein Wanderungsverlust bzw. -gewinn von 1,5 Millionen Menschen – und die Arbeitspendler. Sie sind allesamt sowohl an der zusätzlichen Wertschöpfung als auch am Steueraufkommen des Bundes und der westdeutschen Länder beteiligt.

Der Druck westdeutscher Ökonomen und Politiker auf eine Verringerung der Finanztransfers wird angesichts der prekären Situation der öffentlichen Haushalte mit einer hohen jährlichen Neuverschuldung weiter zunehmen. Hier gibt es aber einen ähnlichen Zusammenhang wie generell bei der Reduzierung von staatlichen Ausgaben für öffentliche Investitionen und für Sozialleistungen: Kurzfristige Entlastungen werden langfristig durch Beschädigungen im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess mehr als aufgehoben.

Eine Verringerung der Finanztransfers würde die Rahmenbedingungen für die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung noch mehr verschlechtern und nach kurzfristigen Entlastungswirkungen in der Folgezeit zu weit größeren und länger anhaltenden Belastungen der öffentlichen Haushalte der alten Bundesländer und der Sozialsysteme führen. Eine künftige Verringerung der finanziellen Transfers kann nur auf der Grundlage einer Annäherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands an das durchschnittliche Niveau der alten Bundesländer durch eine spürbar höhere Wirtschaftsdynamik erfolgen. Sollen Schritte in Richtung einer selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands überhaupt noch Chancen haben, so ist eine Verstärkung der öffentlichen und privaten Transfers für Investitions- und Forschungszwecke unerlässlich.

Für eine differenzierte Analyse des Anstiegs der öffentlichen Schulden in der Bundesrepublik spielen seit 1990 neben den zu einem großen Teil durch eine falsche Politik verursachten Vereinigungskosten vor allem folgende

Faktoren eine entscheidende Rolle: (1) die finanziellen (fiskalischen) Belastungen durch die hohe und weiter angestiegene Massenarbeitslosigkeit, (2) die Wirkungen der Steuerreformen, insbesondere der Senkung der Gewinn- und Kapitalsteuern und der Spitzensteuersätze der Einkommenssteuer, (3) das geringe Wirtschaftswachstum.

Fiskalische Belastungen durch die hohe und weiter angestiegene Massenarbeitslosigkeit

Ausgangspunkt einer groben Berechnung der Wirkungen höherer Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik sollen hier nur die registrierten Arbeitslosen und die durch die Arbeitslosigkeit entstandenen direkten fiskalischen Wirkungen sein, d.h. die zusätzlichen Ausgaben und die geringeren Einnahmen der öffentlichen Haushalte, zu denen auch die Sozialversicherungen gehören. Dabei bleiben zwei Größen unberücksichtigt. Einmal der Verlust an Wertschöpfung durch die Nichtnutzung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens von mehr als 10 %. Im Durchschnitt des Zeitraums 1991 bis 2004 handelt es sich um ein potenzielles BIP von über 200 Mrd. Euro pro Jahr. Zum anderen bleiben die Verluste unberücksichtigt, die vor allem aus Langzeitarbeitslosigkeit für die betroffenen Menschen entstehen: Dequalifizierung, beruflicher Abstieg, psychosoziale und gesundheitliche Belastungen.

Zu den gesamtfiskalischen Kosten werden die gesamten Ausgaben und Mindereinnahmen gezählt, die sich für die öffentlichen Haushalte aus der Arbeitslosigkeit ergeben. Einerseits Ausgaben: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe (bis 2004) danach Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld; andererseits Einnahmeausfälle durch entgangene Steuern und Sozialbeiträge. Die folgenden Berechnungen beruhen auf einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.²

Im Durchschnitt kostete ein Arbeitsloser dem Fiskus im Jahre 2002 18.500 Euro. Die Einführung des ALG II wird diese Kosten je Arbeitslosen etwas gesenkt haben. Die Ausgaben betragen rund 55 % und die Mindereinnahmen rund 45 % der fiskalischen Gesamtkosten. Bei 4,38 Millionen registrierten Arbeitslosen ergibt sich daraus für 2004 eine Belastung von rund 80 Mrd. Euro. Das ist fast dieselbe Größe wie die West-Ost Nettofinanztransfers dieses Jahres. Gegenüber dem Jahr 1991 (2,60 Millionen registrierte Arbeitslose) war die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 2004 um

2 Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? Gesamtfiskalische Modellrechnungen, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 10/2003

rund 1,4 Millionen höher. Im Vergleich zu 1991 sind somit die fiskalischen Wirkungen der Arbeitslosigkeit um 26 Mrd. Euro pro Jahr angestiegen. Kumulativ entspricht dies einer Größe von rund 340 Mrd. Euro. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden die Belastungen der öffentlichen Haushalte vor allem in ihrer Dynamik stärker durch die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit als durch die Finanztransfers West-Ost belastet. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Vernichtung von 3,5 Millionen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland auch der Hauptfaktor der notwendigen West-Ost Finanztransfers ist.

Wirkungen der Steuersenkungen

Die Steuerpolitik aller Regierungskoalitionen der letzten Jahrzehnte hat eine Politik der Umverteilung zu Gunsten der Gewinn- und Kapitaleinkommen und insgesamt der Reduzierung dieser Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP (der Steuerquote) durchgeführt. 1980 betrug der Anteil der Gewinn- und Vermögenssteuern am gesamten Steueraufkommen ebenso wie der Anteil der Lohnsteuern knapp 30 % des gesamten Steueraufkommens. Bis 2004 ist dieser Anteil auf unter 15 Prozent gesunken, während der Anteil der Lohnsteuern weiter angestiegen ist.

	Anteil der Lohnsteuern	Anteil der Gewinn- und Vermögenssteuern
1975	30	30
1985	33	23
1991	32	20
1995	35	14
2000	36	19
2003	35	13

Quelle: Ver.di, Konzept Steuergerechtigkeit, 2004, S.1

Tabelle 4: Anteile der Lohnsteuern und der Steuern auf Gewinne und Vermögen am gesamten Steueraufkommen (Anteile in Prozent)

Seit 1980 ist die Steuerquote zurückgegangen, von 24 % 1980, auf 23 % in der ersten Hälfte der neunziger Jahre und auf 20,5 % 2004. Die Steuerquote des Jahres 2000 hätte im Jahre 2004 zu rund 40 Mrd. Euro höheren Steuereinnahmen geführt. Eine Schätzung der kumulativen Einnahmeverluste durch die Steuersenkungen ergibt für die Zeit 1991 bis 2004 eine Größenordnung von über 200 Mrd. Euro.

Von den Steuersenkungen ergeben sich negative Wirkungen auf die öffentlichen Schulden in zwei Richtungen. Einerseits *direkt* durch den Druck, die Einnahmeausfälle aus dem geringeren Steueraufkommen durch eine höhere Neuverschuldung auszugleichen, weil die erhofften positiven Effekte der Steuersenkungen auf Investitionen, Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum ausgeblieben sind. Trotz der Steuergeschenke an die Unternehmen sind bei hohen Gewinnzuwächsen die Investitionen weiter zurückgegangen und die Arbeitslosenzahlen angestiegen. Andererseits *indirekt*, indem durch die Steuersenkungen und das geringe Wirtschaftswachstum die Steuereinnahmen seit 2000 insgesamt zurückgegangen sind. Die gesamten Steuereinnahmen lagen 2004 mit 442,8 Mrd. Euro um rund 25 Mrd. Euro unter dem Stand des Jahres 2000 mit 467,3 Mrd. Euro (Ergebnisse der Steuerschätzung vom 12. Mai 2005). Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der Steuerschätzung für 2004 aus dem Jahr 2000 und der Istwerte dieses Jahres macht die Dimensionen deutlich, in denen die Steuerreform und die Wachstumsschwäche zu steuerlichen Einnahmeverlusten geführt haben: Steuerschätzung des Jahres 2000: 547,4 Mrd. Euro, Ist-Wert: 442,8 Mrd. Euro. Dadurch erhöhte sich der Druck auf die Ausgaben, wodurch die schon erwähnten Effekte im Wirtschaftskreislauf eintraten: Rückgang der privaten und öffentlichen Nachfrage mit negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und dadurch wiederum auf die Steuereinnahmen.

Geringes Wirtschaftswachstum

Die wirtschaftliche Stagnation 2001 bis 2003 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP von knapp 0,3 %, die nicht überwundene Wachstumsschwäche 2004 mit einer Zunahme des BIP von 1,6 %, die von 1,5 % auf 0,7 % reduzierte Voraussage für 2005 und die insgesamt geringe wirtschaftliche Dynamik in der ganzen Periode 1992 bis 2004 mit einem durchschnittlichen Zuwachs des BIP von 1,4 % waren Hauptfaktoren für die Zunahme der öffentlichen Schulden. Jedes Prozent geringeres Wirtschaftswachstum entspricht einem Verlust an Einnahmen – Steuern und Sozialbeiträgen – der öffentlichen Haushalte von fast 10 Mrd. Euro. Rechnerisch würde sich aus dem im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum geringeren Wirtschaftswachstum seit Anfang der neunziger Jahre ein kumulativer Einnahmeverlust von rund 150 Mrd. Euro ergeben.

Zusammenfassung der Faktoren

Bei dieser zusammenfassenden Übersicht über die Hauptfaktoren des Schuldenwachstums der öffentlichen Haushalte im Zeitraum 1990–2004 um rund 900 Mrd. Euro ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Faktoren nicht genau voneinander abzugrenzen sind, dadurch teilweise Doppelzählungen entstehen, und dass die Wirkungen dieser Faktoren auch nur grob einzuschätzen sind. Zu den Dimensionen der Vereinigungskosten bzw. West-Ost-Finanztransfers wurden von Ulrich Busch („Am Tropf – Die ostdeutsche Transfergesellschaft“, 2002) die bisher umfassendsten Untersuchungen durchgeführt. Die Relationen zwischen den verschiedenen Faktoren geben Anhaltspunkte, um ihre jeweiligen Einflüsse auf den Anstieg der öffentlichen Schulden der Bundesrepublik nach 1990 besser beurteilen zu können.

- Vereinigungsbedingte Kosten, insbesondere West-Ost-Finanztransfers und Sonderfonds zur Finanzierung der Vereinigungskosten. Von den Nettotransfers im Zeitraum 1990–2004 in Höhe von rund 1000 Mrd. Euro wurden ca. 225 Mrd. Euro durch die Sozialversicherungsträger über höhere Beiträge finanziert (Busch 2002: 202 f). Die kumulative Erhöhung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte (Steuern und Sozialversicherungsabgaben) durch den Produktionseffekt der Vereinigung auf die westdeutsche Wirtschaft umfasst wie bereits erwähnt eine kumulative Größenordnung bis zu 600 Mrd. Euro. Hinzu kommen die Effekte durch die Ost-West-Wanderung von Arbeitskräften und durch Arbeitspendler. Hieraus würde sich schon eine Größenordnung ergeben, die in die Nähe der gesamten Nettotransfers kommt. Ohne die Wirkungen des zusätzlichen Arbeitskräftepotenzials in Westdeutschland zu berücksichtigen, ergibt sich, dass knapp 200 Mrd. Euro (1000 Mrd. Euro - 225 Mrd. Euro - 600 Mrd. Euro) aus Nettokreditaufnahmen, d.h. durch höhere Schulden, finanziert wurden. Wenn jetzt noch die Sonderfonds in Höhe von 250 Mrd. Euro einbezogen werden, ergibt sich ein vereinigungsbedingter Anstieg der Schulden von maximal 450 Mrd. Euro. Weniger als die Hälfte des Schuldenanstiegs kann auf die Vereinigung zurückgeführt werden.
- Fiskalische Belastungen durch die hohe und weiter angestiegene Massenarbeitslosigkeit: Kumulativ rund 340 Mrd. Euro.
- Steuersenkungen: kumulativ über 200 Mrd. Euro.
- Geringeres Wirtschaftswachstum: kumulativ über 150 Mrd. Euro

3. Einige Probleme der öffentlichen Schulden der ostdeutschen Länder und Kommunen

Die generelle Problematik öffentlicher Schulden erfährt in den ostdeutschen Bundesländern eine Zuspitzung. Dafür gibt es mehrere Gründe:

1. Die öffentliche Verschuldung nahm in den ostdeutschen Bundesländern nach 1991 – Sachsen bildet eine gewisse Ausnahme – und in Berlin durch hohe jährliche Neuverschuldung nach 1991 in einem rasanten Tempo zu. Die Schulden der Länder und Kommunen betragen in Ostdeutschland (ohne Berlin) 2004 insgesamt 89 Mrd. Euro, Länder 72 Mrd. Euro, Kommunen 17 Mrd. Euro. Je Einwohner sind das 6,6 Tausend Euro, einschließlich des Anteils an der Bundesschuld ergibt sich eine Größe von 16 Tausend Euro je Einwohner. Für die ostdeutschen Regionen bedeutet dies eine insgesamt etwa gleiche Verschuldung pro Einwohner wie in Westdeutschland insgesamt und im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern eine auf Einwohner bezogene überdurchschnittliche Schuldenhöhe.
2. Die etwa gleiche Schuldenhöhe je Einwohner ist jedoch mit einem relativ wesentlich geringeren BIP je Einwohner (64 % des westdeutschen Niveaus) und einem relativ noch geringeren Steueraufkommen je Einwohner (unter 40 % des westdeutschen Niveaus) verbunden. Insgesamt betrug 2003 die Zinslast für die Länder und Gemeinden in der ostdeutschen Region (ohne Berlin) 4,2 Mrd. Euro oder 5,3 % der Ausgaben. Sie übersteigt damit bereits die laufenden Zuweisungen im üblichen horizontalen Länderfinanzausgleich um 1,5 Mrd. Euro. Daraus folgt, dass die ökonomischen Belastungen aus den Schulden höher und die Bedingungen für die Bedienung und den Abbau der Schulden schwieriger sind.
3. Die Schulden je Einwohner werden in Ostdeutschland infolge der Abwanderung und des Bevölkerungsrückgangs auch dann weiter wachsen, wenn die absolute Schuldenhöhe gar nicht weiter ansteigt. Der relativ stärkere Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland bewirkt somit eine zusätzliche Belastung der hier lebenden Menschen
4. Die finanziellen Probleme der ostdeutschen Länder und Kommunen werden sich langfristig weiter verschärfen. Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte schrumpfen bis 2020 absolut. Gründe hierfür sind vor allem: Bevölkerungsrückgang, voraussichtlich relativ geringes Wirtschaftswachstum und degressive Entwicklung der West-Ost Finanztransfers entsprechend dem Solidarpakt II – ab 2009 werden die Jahresbeträge des Korb I (insgesamt 105 Mrd. Euro) von 10,5 Mrd. Euro um jährlich 776 Mill. Euro verringert, d.h. sie werden 2020 nur noch einen Restbetrag von

< 25 % umfassen. Der daraus folgende erhöhte Druck zur Reduzierung der Ausgaben und zu einer höheren Neuverschuldung verschlechtert die Voraussetzungen für eine langfristige Konsolidierung der ostdeutschen Haushalte.

5. Die hohe Verschuldung der ostdeutschen Länder und Kommunen, die Belastungen durch Zinsausgaben und die unzureichenden eigenen Einnahmequellen (originäre Steuereinnahmen) engen ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Spielräume stark ein. Diese Tendenz wird sich in der Folgezeit wahrscheinlich noch zuspitzen.

Zwischen den ostdeutschen Bundesländern bestehen erhebliche Unterschiede in der Verschuldung je Einwohner:

Länder Ost:	Gesamt	Land	Gemeinden *	Schulden je Kopf	Zinsen je Kopf **
Brandenburg	18.048	16.264	1.784	7010	339
Mecklenburg-Vp.	11.595	9.499	2.096	6675	341
Sachsen	16.541	11.343	5.198	3917	198
Sachsen-Anhalt	20.005	16.662	3.343	7902	414
Thüringen	15.995	13.073	2.922	6726	343

* mit Gemeindezweckverbänden; ** nach IWH, *Wirtschaft im Wandel*, 14/2004, S. 414

Quelle: Destatis im Internet, Sept. 2004; entnommen Karl Mai, *Zur ostdeutschen Länderverschuldung, 2004*, Manuskript

Tabelle 5: Verschuldung der ostdeutschen Länder und Gemeinden 2003 (ohne Berlin) (in Mio. Euro, je Kopf in Euro)

4. Überlegungen für eine zukunftsorientierte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Die abschließenden Überlegungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gehen von den derzeitigen Ergebnissen der Entwicklung der öffentlichen Verschuldung aus, insbesondere von den negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Sparpolitik zur Senkung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Ein Verzicht auf staatliche Neuverschuldung wirft auch die Frage auf, wie mit den enormen privaten Geldvermögen umgegangen werden soll, die zu einem nicht geringen Teil als Finanzierungsquelle der Staatsschulden eingesetzt werden. Das private Geldvermögen ist von 1991 bis 2004 von 2 Billionen Euro auf 4,1 Billionen gestiegen (isw-wirtschaftsinfo 37, 2005: 45). Sie

sind die Basis für die Finanzierung von Krediten natürlich nicht nur der öffentlichen Haushalte und für den Kauf von Aktien, Investmentfonds u.a.. Die Größenordnungen des jährlichen Sparvolumens, die den Zuwächsen des Geldvermögens entsprechen – im letzten Jahr über 140 Mrd. Euro –, zeigen, dass es eigentlich kein Problem der Finanzierung der Staatsschulden von 1,4 Billionen Euro aus den privaten Geldvermögen von über 4 Billionen Euro, oder der Neuverschuldung von rund 70 Mrd. Euro aus dem Zuwachs der Geldvermögen um 140 Mrd. Euro gibt. Ebenso wie der private Besitz an öffentlichen Schuldtiteln (Guthaben bzw. Forderungen) die andere Seite der öffentlichen Schulden ist, sind auch die *privaten Zinseinkommen* aus öffentlichen Schuldtiteln die andere Seite der *Zinsausgaben des Staates* von 66 Mrd. Euro.

Folgende Aspekte sollen hier zusammenfassend hervorgehoben werden:

- Die öffentliche Verschuldung hat seit 1950 ständig zugenommen. Durch das schnellere Wachsen gegenüber dem nominalen BIP haben die Gesamtschulden und die Schuldenquoten gegenwärtig eine Größe erreicht, die besonders für mehrere Bundesländer und für viele Kommunen problematisch ist. Die Situation der öffentlichen Haushalte ist in den ostdeutschen Ländern und Kommunen besonders zugespitzt. Das trifft auf die gegenwärtige Lage und auch auf die voraussichtliche Zukunft zu.
- Die Problematik der Neuverschuldung und der Gesamtschulden in der Bundesrepublik liegt nicht in den angeblichen finanziellen Belastungen kommender Generationen, sondern vor allem in der Einengung der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Spielräume durch hohe Zinszahlungen und in der ökonomisch ungünstigen Verwendung der aufgenommenen Kredite. Sie wurden in den letzten Jahren zunehmend zur Finanzierung von Steuersenkungen und immer weniger für öffentliche Investitionen eingesetzt. Im Gegensatz zur Finanzierung öffentlicher Investitionen, die in der Regel einen bleibenden Nutzen für heute und auch für später Lebende hervorrufen, bedeutet ihr Einsatz zur Finanzierung von Steuersenkungen für Gewinne und hohe Einkommen, dass die Kreditbelastungen erhöht werden, um eigentlich unnötige Haushaltslöcher zuzudecken.
- Die Finanzpolitik der Bundesregierung, die darauf gerichtet war, unabhängig von der konjunkturellen Situation möglichst rasch ein Nulldefizit zu erreichen, ist fehlgeschlagen. Das bestätigt, dass eine Politik, die unter Bedingungen wirtschaftlicher Stagnation oder sehr geringen Wirtschaftswachstums, die Ausgaben kürzt und darüber hinaus noch die Steuern

senkt, das Gegenteil einer Haushaltskonsolidierung erreicht, sie tappt tiefer in die Schuldenfalle. Bisher ist auch nach der beschlossenen Korrektur des SWP nicht ersichtlich, dass die Bundesregierung hieraus einen konstruktiven Ausweg findet.

Eine zukunftsorientierte Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist notwendig. Dies schließt m. E. ein, die Schuldenstandsquote langfristig zu senken, um die Belastungen durch Zinszahlungen zu verringern und die Handlungsspielräume für eine aktive Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu erhöhen. Dies gilt für den Bund und differenziert für die Länder und Kommunen. Die Schritte einer solchen Konsolidierung müssen stets die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge beachten.

Eine theoretisch begründete und empirisch bestätigte Erfahrung hierfür ist: Aus einer hohen Neuverschuldung kann man sich nicht in erster Linie herausparen, man muss daraus vor allem herauswachsen. Diese Erkenntnis reicht jedoch nicht. Notwendig sind Zielvorstellungen für eine rationale, tragfähige Gesamt- und auch Neuverschuldung. Diese kann jedoch nicht als fixe Größe bestimmt werden. Sie ist vielmehr veränderlich. Entscheidend ist, dass der Staat die Steuerungsfähigkeit über die Schulden behält, und dass die Aufnahme öffentlicher Kredite auch tatsächlich zur Finanzierung von Zukunftsaufgaben genutzt wird.

Es bleibt eine Herausforderung an eine praktikable, auf die Lösung der Probleme gerichteten Wirtschaftstheorie, ein gesamtwirtschaftlich und zukunftsorientiertes rationales Verhältnis zwischen der Finanzierung der Aufgaben des Gemeinwesens durch Steuern und durch Aufnahme von Krediten zu bestimmen und entsprechend der Spezifik der zu lösenden Aufgaben und des Konjunkturverlaufs zu überprüfen und zu korrigieren. Ständig sich wiederholende zusätzliche Ausgaben für den Konsum, z.B. für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, sollten nicht dauerhaft durch die Aufnahme neuer Schulden, sondern müssten über Sozialabgaben und Steuern finanziert werden.

Daraus ergibt sich auch als Konsequenz: Lohndruck und Ausweitung des Niedriglohnsektors sind ebenso wenig wie die Senkung der Sozialleistungen entsprechend den „Reformen“ der Agenda 2010 und den Hartz-Gesetzen erfolgversprechende Wege zur langfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Eine effektive Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verlangt, die konjunkturelle Situation stärker als bisher in der Finanzpolitik zu beachten, wozu vor allem die schon lange von der alternativen Wirtschaftspolitik kriti-

sierte Überwindung der Dogmatik und Starrheit der Maastrichter Kriterien und des SWP gehört. Die im März 2005 auf der Gipfelkonferenz der EU Staats- und Regierungschefs beschlossene Modifikation des SWP zeigt, dass auch neoliberale Politiker nicht völlig resistent gegenüber praktischen Erfahrungen sind.

Eine erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte setzt voraus, dass die beiden Möglichkeiten, zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen, Sparen durch Begrenzen der Ausgaben auf der einen, und Erhöhen der Einnahmen durch Wachstum und Steuerpolitik auf der anderen Seite, in ihrem Zusammenhang betrachtet und gemeinsam genutzt werden. Steuererhöhungen bis zu einer international vergleichbaren Steuerquote dürfen kein Tabu sein. Es kommt darauf an, ein gerechteres Steuersystem zu erreichen, in dem die Konzerne, die Vermögenden und Bezieher hoher Einkommen einen entschieden höheren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten.

Die Aufnahme von Nettokrediten gilt es wieder verstärkt mit ihrer eigentlichen Funktion zu verbinden: öffentliche Investitionen vor allem in Wissenschaft und Forschung, Bildung und in die Infrastruktur zu finanzieren, d.h. Zukunftsaufgaben im Interesse nachfolgender Generationen zu sichern. Der Rückgang der öffentlichen Investitionen – 2004 nur noch 70 % des Umfangs von 1991 – muss endlich gestoppt und in eine Erhöhung ihres Anteils am BIP umgekehrt werden.

Die zugespitzten, spezifischen Haushaltsprobleme der ostdeutschen Länder und Kommunen werden sich nicht von selbst lösen oder auch nur entspannen. Schritte in Richtung ihrer zukunftsorientierten Konsolidierung sind untrennbar mit einer höheren Dynamik der ostdeutschen Wirtschaft verbunden. Sie setzen u.a. eine zielgerichtete Fortführung der West-Ost Finanztransfers und eine konsequente Politik zum Abbau der ostdeutschen Entwicklungsrückstände voraus.

Literatur

- Biedenkopf/Miegel (1979), Die programmierte Krise – Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik, Bonn
- Brümmerhoff, Dieter (2000), Finanzwissenschaft, Oldenbourg
- Busch, Ulrich (2002), Am Tropf – Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin
- Hickel, Rudolf (1980), Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung – ein Beitrag zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, in: Diehl, K./Mombert, P. (Hg.), Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie: Das Schuldenproblem, neueditiert, Frankfurt/Berlin/Wien

- Hickel, Rudolf (1999), Die unglaubliche Rückkehr zur These von den Staatsschulden als Geißel der Nation – Thesen zur Kritik der Verdrängung makroökonomischen Denkens in der rot-grünen Finanzpolitik, Manuskript
- Huffschmid, Jörg (1997), Ursachen, Funktionen und Nutznießer der Staatsverschuldung, Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/97
- Leibfritz, W. (1979) Maßnahmen zur Überwindung der Wachstumsschwäche und ihre Grenzen – der Beitrag der Fiskalpolitik, in: IFO-Schnelldienst 8/79
- Mai, Karl (2002), Zur Höhe der Staatsverschuldung infolge der deutschen Vereinigung, Manuskript
- Musgrave, Richard Abel (1987), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen
- Ragnitz, Joachim (2004), Zur Ausgestaltung des Solidarpakts II, IWH-Diskussionspapiere 194, Halle
- Ricardo, David (1817), Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung
- Stein, Lorenz von (1860), Lehrbuch der Finanzwissenschaft
- Steinitz, Klaus (2000), Staatsschulden – „Sünde“ oder Hilfe? Zur ökonomischen Rolle und Wertung öffentlicher Schulden, Pankower Vorträge, Helle Panke, Heft 25, Berlin
- Troost, Axel (1981), Der Streit um die Staatsverschuldung, Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/81