

Zinsverpflichtungen aus der Staatsverschuldung

In den letzten drei Jahren hat der Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) in der Bundesrepublik Deutschland Defizite von insgesamt 130 Mrd. DM hinnehmen müssen. Die Haushaltslage besserte sich zwar 1976 mit der konjunkturellen Belebung; von der erwünschten Annäherung der laufenden Einnahmen an die Ausgaben sind die Haushalte jedoch noch weit entfernt. Vielmehr muß damit gerechnet werden, daß sich das Finanzierungsdefizit 1977 nur auf die Größenordnung der öffentlichen Investitionen zurückbildet. Die Aussichten für einen zügigen weiteren Abbau der Finanzierungsdefizite sind nicht sehr günstig, da der Spielraum zur Neuverschuldung von den einzelnen Gebietskörperschaften auch künftig genutzt werden wird. Schulden aber ziehen Zins- und Tilgungsverpflichtungen nach sich.

Geldvermögen und Verpflichtungen des Staates

Trotz des Rekorddefizits von 62 Mrd. DM im Jahre 1975 präsentiert sich der Staat in der Geldvermögens-Bestandsrechnung der Deutschen Bundesbank mit einem kleinen Aktivsaldo immer noch als Gläubiger: Forderungen von 272 Mrd. DM standen am Jahresende 1975 Verpflichtungen von 259 Mrd. DM gegenüber, so daß sich eine Nettoforderung von 13 Mrd. DM ergibt. Dieser Saldo besteht aus Nettoforderungen der Sozialversicherung (einschließlich Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst) von 89 Mrd. DM und Nettoverpflichtungen der Gebietskörperschaften von 76 Mrd. DM.

Eine geschlossene gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung für den Zeitraum 1950 bis 1974 hat

die Deutsche Bundesbank als Sonderdruck veröffentlicht¹. Danach betrugen die Verpflichtungen der Gebietskörperschaften Ende 1949 — damals noch berechnet für das Bundesgebiet ohne Berlin und Saarland — rund 19 Mrd. DM. Hierbei handelte es sich im wesentlichen um die Ausgleichsforderungen von Banken, Versicherungen und Bausparkassen, die der Bundesregierung nach der Währungsreform als Staatsschuld verblieben. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle Ausgleichsforderungen zuerkannt; außerdem übernahm der Staat später weitere Verpflichtungen in Form von Deckungsforderungen (Lastenausgleich) und Ablösungsschulden (Allgemeines Kriegsfolgegesetz von 1958). Datiert man alle diese Verpflichtungen auf das Jahresende 1949, so ergeben sich rund 27 Mrd. DM, von denen bis 1975 rund 7 Mrd. DM getilgt worden sind. Weitergehend getilgt sind inzwischen die Verpflichtungen aus dem Londoner Schuldenabkommen und dem Auslandsbonds-Entschädigungsgesetz, die ursprünglich rund 9 Mrd. DM betragen haben. Zusammen beliefen sich also die Altschulden brutto — und losgelöst vom Zeitpunkt ihrer juristischen Fixierung — auf rund 36 Mrd. DM. Dazu kamen Ende 1949 Neuschulden (Bankkredite) in der Größenordnung von einer Milliarde DM.

Die laufende Haushaltsrechnung des Staates schloß bis Anfang der sechziger Jahre mit großen positiven Finanzierungssalden ab. Diese „Erspar-

¹ Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1950 bis 1974; Angaben für 1975 wurden dem Monatsbericht Mai 1976 entnommen.

Geldvermögen und Verpflichtungen des Staates
Bestände am Jahresende in Mrd. DM

	1949	1959	1969	1975
Verpflichtungen der Gebietskörperschaften:				
Altschulden	36	34	26	20
Neuschulden	1	24	102	263
Insgesamt	37	58	128	283
Sozialversicherung	7	4	12	24
Schulden konsolidiert	37	54	116	259
Ausland	9	8	3	7
Inland	28	46	113	252
Forderungen der Gebietskörperschaften:				
kurzfristige Forderungen	5	14	24	43
langfristige Forderungen	4	55	120	164
Insgesamt	9	69	144	207
Nettoforderungen:				
Gebietskörperschaften	- 28	11	16	- 76
Sozialversicherung	2	25	52	89
Staat insgesamt	- 26	36	68	13
Quelle: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank.				

nisse“ können jedoch nicht als Überschüsse interpretiert werden, die frei verfügbar waren und somit auf eine unnötig hohe Steuerbelastung hinweisen. Vielmehr verwendete der Staat Steuereinnahmen insbesondere zur Darlehensfinanzierung des Wohnungsbaus. Mit der Vergabe dieser zinsgünstigen Darlehen mit langer Laufzeit waren erhebliche Subventionen verbunden. Durch den Zinsverzicht entstanden Forderungen ohne Rentabilität im Sinne marktüblicher Verzinsung.

Anders sieht es aus bei den beträchtlichen Überschüssen der Sozialversicherung. Sie werden besser verzinst als die öffentlichen Darlehen und dienen als Rücklage für die Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Diese Überschüsse stammen aus der Zeit, als die Zahl der Arbeitnehmer noch rascher zunahm als die Zahl der Rentner. Anzumerken ist, daß in der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung die Rücklagen der Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst einbezogen sind. Die Gründung dieser Altersversicherung nach dem Kriege führte zwangsläufig zu rasch wachsendem Vermögen, weil den Beitragszahlern in der Anlaufphase kaum Rentenbezieher gegenüberstanden.

Eine detaillierte Analyse der öffentlichen Darlehensvergabe ist im vorliegenden Bericht nicht möglich. Es wurde lediglich zwischen den kurzfristigen Forderungen als Indikator für den Liquiditätsbedarf der öffentlichen Haushalte und den langfristigen Forde-

rungen als Indikator für die Darlehensgewährung an Wirtschaft und Wohnungsbau unterschieden. Von den langfristigen Forderungen der Gebietskörperschaften entfallen schätzungsweise vier Fünftel auf Darlehen, die überwiegend als „durchlaufende Kredite“ über das Bankensystem vergeben wurden. Relativ expandierten die Darlehen — hauptsächlich von Bund und Ländern — am stärksten in den fünfziger Jahren, absolut nahmen sie auch später kräftig zu, und selbst in der Phase extremer Neuverschuldung stiegen sie weiter an.

Die Konsequenzen dieser Dispositionen im Bereich der Forderungen und Verpflichtungen des Staates zeigen sich beim Zinsertrag: Trotz etwa gleich großer Bestände an Aktiva und Passiva zahlte der Staat 1975 per Saldo 5,6 Mrd. DM Zinsen. Die Einnahmen von 8,3 Mrd. DM entsprachen rund 3 vH der Aktiva, die Ausgaben von 13,9 Mrd. DM aber 6 vH der Passiva.

Zinseinnahmen und Zinsausgaben des Staates

Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erzielt der Staat Erwerbseinkommen, die bisher als Einnahmequelle von untergeordneter Bedeutung waren. Von den Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen entfielen 1960 rund 3 Mrd. DM, 1971 — als absolut höchster Betrag — knapp 5 Mrd. DM und 1975 nur noch 0,2 Mrd. DM auf den Staat. Die genannten Zahlen sind Salden und enthalten unterstellte Bankgebühren, die aus methodischen Gründen bisher in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einbezogen werden. Es handelt sich dabei um die Einnahmen der Kreditinstitute aus der Spanne zwischen Soll- und Habenzinsen, die hypothetisch auf Kreditgeber und Kreditnehmer verteilt werden. Auf den Staat entfielen 1975 davon 4,6 Mrd. DM, so daß ein Drittel seiner „empfangenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“ in Höhe von brutto 14 Mrd. DM nur fiktiver Art war.

Setzt man diese unterstellten Beträge, die ihre Gegenbuchung beim öffentlichen Verbrauch haben, von den Bruttoeinkommen ab, so wird deutlich, daß die Vermögenseinkünfte des Staates seit 1970 kaum noch zugenommen haben. Diese Entwicklung ist allerdings nicht auf die Zinseinnahmen zurückzuführen, sondern das Ergebnis rückläufiger Einkünfte der Gebietskörperschaften aus Entnahmen und Dividenden, die überwiegend aus Abführungen öffentlicher Unternehmen (einschließlich Bundespost und Bundesbank) bestehen.

Von den Zinseinnahmen des Staates entfielen 1975 schätzungsweise 5,6 Mrd. DM auf die Sozialversicherung und 2,7 Mrd. DM auf die Gebietskörperschaften. Die Einkünfte der Sozialversicherung

Erwerbseinkommen des Staates
Einnahmen und Ausgaben in Mrd. DM

	1960	1965	1970	1975
Einkommen brutto	5,0	7,0	10,5	14,0
Bankgebühren	0,8	1,2	2,0	4,6
Einnahmen	4,2	5,8	8,5	9,4
davon: Entnahmen	0,4	0,4	0,6	- 0,1
Dividenden	1,2	1,5	1,9	0,8
Pachten	0,2	0,2	0,4	0,4
Zinsen	2,4	3,7	5,6	8,3
Zinsausgaben	2,2	3,2	6,4	13,9
Zinssaldo	+ 0,2	+ 0,5	- 0,8	- 5,6
davon: Gebietskörperschaften	- 1,1	- 1,8	- 4,0	-11,2
Sozialversicherung	+ 1,3	+ 2,3	+ 3,2	+ 5,6
Übrige Einnahmen	1,8	2,1	2,9	1,1
Erwerbseinkommen netto	2,0	2,6	2,1	- 4,5

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes.

sind zugleich Nettoeinkünfte, weil den Vermögenserträgen keine Verpflichtungen aus Schuldenaufnahme gegenüberstehen. Bei den Gebietskörperschaften dagegen führte die Aufrechnung von Zins-einnahmen und Zinsausgaben bereits 1975 zu einer Etatbelastung von 11 Mrd. DM. Im einzelnen können der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung folgende Positionen entnommen werden (1975; in Mrd. DM):

Einnahmen	2,7
davon:	
von Gebietskörperschaften	0,2
vom Ausland	0,1
übrige Zinseinnahmen	2,4
Ausgaben	13,9
davon:	
an Gebietskörperschaften	0,2
an Sozialversicherung	0,5
an Ausland	0,2
übrige Zinsausgaben	13,0

Nach der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank betrugen die Aktiva der Gebietskörperschaften im Jahresdurchschnitt 1975 insgesamt 200 Mrd. DM, ohne Aktienbestand und Auslandsforderungen 180 Mrd. DM; darauf bezogen entsprechen die „übrigen Zinseinnahmen“ von 2,4 Mrd. DM einer Kapitalverzinsung von lediglich 1,3 vH.

Auf der Passivseite führt die gleiche Rechnung – ausgehend von insgesamt 250 Mrd. DM – zu sonstigen Schulden (ohne Sozialversicherung und Ausland) in Höhe von 220 Mrd. DM. Bei Zinsausgaben von 13 Mrd. DM beträgt der Zinssatz mithin 5,9 vH.

Unterstellt man den gleichen Zinssatz auch für die Einnahmen, so ergibt sich ein Betrag von 10,6 Mrd. DM und eine Differenz zu den tatsächlichen Einnahmen von rund 8 Mrd. DM. Sie verdeutlicht das Gewicht indirekter Subventionen des Staates durch die Gewährung zinsgünstiger Darlehen.

Klammert man die niedrig verzinste Ausgleichs-forderungen (einschließlich Deckungsforderungen und Ablösungsschuld) aus der Berechnung aus, so liegt der durchschnittliche Zinssatz der Passiva etwas höher, bleibt aber mit 6,1 vH noch immer unter dem gegenwärtigen Kreditmarktzins. Allerdings hat die Zinsbelastung der Gebietskörperschaften im Zeitverlauf relativ zugenommen. Nach gleichem Verfahren berechnet stieg der Zinssatz (ohne Ausgleichsfor-derungen) von 4 vH (1965) über 5 vH (1970) auf den derzeitigen Stand von 6 vH. Der Anstieg bringt zum Ausdruck, daß die Bestände niedriger zu verzinsen sind als die Neuverschuldung.

Gemessen an den Steuereinnahmen im Jahr 1975 (242 Mrd. DM) entsprach die Zinszahlung der Ge-bietskörperschaften von netto 10,6 Mrd. DM einer Belastung von 4,4 vH. Die Zahlungen beziehen sich allerdings auf den Schuldenstand zur Jahresmitte und enthalten noch nicht die vollen Zinsverpflichtungen aufgrund des Rekorddefizits 1975. Inzwischen hat sich die Haushaltslage zwar gebessert, als Folge der Rezession kommt jedoch in den nächsten Jah-ren eine steil ansteigende Zinsbelastung auf den Staat zu.

Nach Schätzungen des Sachverständigenrates wird das Defizit der Gebietskörperschaften im Zeitraum 1975 bis 1977 von 58 über 46 auf 33 Mrd. DM abneh-men. Extrapoliert man in einer Modellrechnung diesen Trend, so erreichen die Gebietskörperschaften im Jahr 1980 den vollen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen. Die Defizite für den ganzen Zeit-raum betragen dann 170 Mrd. DM. Davon unterlagen rund 30 Mrd. DM (die Hälfte des Defizits 1975) bereits der Verzinsung; 140 Mrd. DM wären im Jahr 1980 zusätzlich zu verzinsen.

Dieser – als Orientierungsgröße abgeleitete – Betrag ist jedoch ein Saldo, der keinen unmittelbaren Rückschluß auf die künftige Zinsbelastung zuläßt. Die Neuverschuldung nimmt nämlich in dem Maße zu, in dem Tilgungen geleistet und Geldver-mögensforderungen gebildet werden (Neuverschul-dung = Finanzierungssaldo + Tilgung + Forde-rungszuwachs).

Im Jahresdurchschnitt 1975 hatten die Gebiets-körperschaften 220 Mrd. DM Verpflichtungen und 180 Mrd. DM Forderungen. Die unterschiedliche Ver-zinsung von Aktiva und Passiva führte dazu, daß den Nettoverpflichtungen von 40 Mrd. DM 10,6 Mrd. DM an Zinszahlungen gegenüberstanden. Unterstellt man,

daß die Forderungen in den nächsten Jahren nicht mehr zunehmen, so müßten die Gebietskörperschaften 1980 trotz ausgeglichenen Haushalts $220 + 140 = 360$ Mrd. DM Verpflichtungen verzinsen. Dem bisherigen Trend folgend, könnte der durchschnittliche Zinssatz bis dahin 7 vH erreichen. Bei gleichen Zins-einnahmen von 2,4 Mrd. DM würden dann netto rund 23 Mrd. DM Zinsausgaben zu leisten sein. Der Zins-saldo würde sich innerhalb von fünf Jahren mehr als verdoppeln, der Anteil an den Steuereinnahmen von 4 auf 6 vH steigen und die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2 vH-Punkte lediglich zur Finan-zierung der zusätzlichen Zinskosten ausreichen.

**Modellrechnungen für den Haushalt der Gebietskörperschaften
im Jahre 1980**
in Mrd. DM

	1975	1980		Zunahme 1980/75	
		A ¹⁾	B ²⁾	A	B
Steuereinnahmen	242	374	389	132	147
Sonstige Einnahmen	18	26	26	8	8
Lfd. Einnahmen insgesamt	260	400	415	140	155
Finanzierungsdefizit	58	0	30	-58	-28
Ausgaben insgesamt	318	400	445	82	127
davon: Zinsen	11	23	26	12	15
Übrige Ausgaben	307	377	419	70	112

¹⁾ Steuereinnahmen ohne Steuerrechtsänderungen (Arbeitskreis Steu-erschätzungen); Annahme eines Finanzierungsdefizits von Null. —
²⁾ Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuererhö-hung von 2 vH-Punkten; Annahme eines Finanzierungsdefizits von 30 Mrd. DM.

Bei aller Unsicherheit einer derartigen Kalkulation bleibt an erster Stelle zu fragen, ob die Gebietskör-perschaften die Finanzierungsdefizite bis 1980 voll abbauen werden. Wird unterstellt, daß dies gelingt — und zwar ohne Steuererhöhungen —, so ergibt sich die in Variante A dargestellte Finanzierungs-rechnung. Sie bringt zum Ausdruck, daß die Aus-gaben der Gebietskörperschaften ohne Zinsen nur etwa halb so rasch zunehmen können wie die Ein-nahmen. Die unter diesen Umständen möglichen Ausgabensteigerungen von 4 vH jährlich würden schon von den Personalkosten weitgehend ausge-schöpft werden, wenn diese mit der Entwicklung der gesamten Löhne und Gehälter schritthalten.

Nimmt man dagegen an, daß sich das Finanzie-rungsdefizit im Jahr 1980 gegenüber 1975 halbiert und bezieht man überdies die geplante Mehrwert-steuererhöhung von 2 vH in die Rechnung ein, so ergibt sich die in Variante B dargestellte Rechnung. Der Spielraum für die Ausweitung der Ausgaben (ohne Zinszahlungen) würde sich in diesem Fall auf 6,5 vH jährlich vergrößern. Zwar wäre die Zinsbela-stung 1980 nur um 3 Mrd. DM höher als in Vari-ante A, längerfristig hätte eine weiter zunehmende Nettoverschuldung aber eine stärkere Zinsbelastung zur Folge. Damit sind weitere Steuererhöhungen unumgänglich, wenn man das Leistungsangebot des Staates nicht reduzieren will.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D 1000 Berlin 33

Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Dr. Karl König

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Günther John, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter,

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Peter Ring

Zinsverpflichtungen aus der Staatsverschuldung bearbeitet von Oskar de la Chevallerie.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D Berlin 1000 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangaben zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Straße 43, D 1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 80,—, vierteljährlich DM 25,—, Einzelnummer DM 3,—